

Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek *Gazdaság-Régió-Társadalom*

Strategic Issues of Northern Hungary *Economy-Region-Society*

térgazdaságtani és az üzleti kutatások lektorált tudományos folyóirata.

Megjelenik félévenként a Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kara támogatásával.

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

[Magyar Tudományos Akadémia IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztály, Regionális Tudományok Bizottsága: C](#)

XV. évfolyam 2. szám

www.strategiaifuzetek.hu

Kiadó:

Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar

Szerkesztőség:

Miskolci Egyetem

Gazdaságtudományi Kar

E-mail: strategiaifuzetek@uni-miskolc.hu

Felelős kiadó:

Veresné Prof. Dr. Somosi Mariann

Főszerkesztő:

Dr. Kocziszky György

Szerkesztő bizottság tagjai:

Dr. Balaton Károly

Dr. Benedek József

Dr. Elekes Tibor

Dr. Nagy Zoltán

Dr. Pulay Gyula

Dr. Michael Schenk

Dr. Sikos T. Tamás

Dr. Tóth Géza

Dr. Varga Norbert

Veresné Dr. Somosi Mariann

Szerkesztőségi titkár:

Dr. Lipták Katalin (liptak.katalin@uni-miskolc.hu)

Technikai szerkesztő:

Serdült Balázné (reginfo@uni-miskolc.hu)

Nyomdai munkák

MAXIMA CS-A Nyomdai és Kereskedelmi Szolgáltató Kft.

ISSN 1786-1594 (Nyomtatott)

ISSN 2560-2926 (Online)

Tartalomjegyzék / Contents

TANULMÁNYOK

<i>Pulay Gyula</i>	4
Hogyan segítheti a kormányzat a szervezeti kultúra elterjedését? – Modell és valóság	

TÉNY-KÉP

<i>Orosz Diána</i>	18
A közszolgáltató szervezetek működési hatékonyságának vizsgálata ivóvíz szolgáltató társaság példáján	
<i>Tóth Richárd</i>	28
Klasszifikációs módszerek alkalmazásának lehetőségei az ellenőrzésekben	
<i>Teski Norbert</i>	43
Az egészségügyi intézmények integritásának értékelése az Állami Számvevőszék tapasztalatai alapján	
<i>Nagy Ádám</i>	55
Compliance kultúra erősítése a víziközmű szolgáltató vállalatok esetében	

KITEKINTŐ

<i>Szabó Zoltán Gyula</i>	65
Könyvszemle. Etikus és eredményes gazdálkodás a közpénzekkel (Bábosik Mária szerk.: Vezetés a közjó szolgálatában. Közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment)	
<i>Péter Zsolt</i>	67
Könyvszemle. Kulcsár László: A vidékfejlesztés elméleti megközelítése – regionális és kulturális összefüggések	
<i>H. Kovács Judit</i>	69
Vezetői készségfejlesztés mesterfokon	

ANGOL NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓK/ SUMMARIES

Szerkesztői előszó
(Preface)
Lectori salutem!

A jó állam körültekintő és fenntartható módon sáfárkodik a rábízott javakkal, eredményesen és átlátható módon számol el az adóforintokkal, gyarapítja a rábízott vagyont.

Az Állami Számvevőszék 2010-ben elfogadott stratégiája ennek szellemében nem kevesebbet 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. Azaz az Állami Számvevőszék gyakorlatában bekövetkezett paradigma váltás eredményeként nem csak a hibákat tárja fel, hanem hozzá kíván járulni az ellenőrzött rendszerek öntanulóvá válásához. Így maguk is képesek lehetnek a rendelkezésükre bocsátott erőforrások hatékonyabb és hatásosabb felhasználására.

Folyóiratunk 2018. évi 1. száma, immár (2016 után) másodszor ad teret a Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kara és az Állami Számvevőszék közötti együttműködés eredményeként megszületett kutatási eredmények bemutatására annak reményében, hogy evvel is hozzájárulhat a fentiekben megfogalmazott célok eléréséhez.

Miskolc, 2018. február

Prof. Dr. Kocziszky György

TANULMÁNYOK

Pulay Gyula

Hogyan segítheti a kormányzat a szervezeti kultúra elterjedését? - Modell és valóság

A tanulmány a vállalatok társadalmi felelősségvállalását ösztönző kormányzati intézkedések áttekintése alapján rajzolja meg a szervezeti kultúrák elterjesztésének „gomba” modelljét. A modell egységbe foglalja a kemény és lágy kormányzati intézkedéseket, az élenjáró szervezetek példamutatását, a kedvező környezet megteremtésére tett erőfeszítéseket. A cikk az integritási kultúra elterjesztését segítő eszközök hatásának áttekintése és számszerűsítése alapján bemutatja, hogy a modell a gyakorlatban is működőképes.

Kulcsszavak: kormányzati politika, társadalmi innováció, korrupció, vállalatok társadalmi felelősségvállalása

Jel kód: O35 O38 H83 K420

Kutatás célja

A társadalmi-gazdasági életben gyakoriak az olyan jó kezdeményezések, amelyek elterjesztésre érdemesek. Ilyen például a környezet védelme, az egészséges életmód. Az általános tapasztalat azonban az, hogy számos pozitív kezdeményezés elhal, mások pedig csak lassan válnak általános gyakorlattá. Miért? A kezdeményezések elterjedésének vannak objektív korlátai, pl. az ismerethiány, vagy az új megvalósításához szükséges anyagi eszközök elégtelensége. Az alapvető ok azonban az, hogy megszokott gyakorlaton nehéz változtatni, mert a régi beidegződés nagy úr. Az emberek többsége a begyakorlottság adta előnyökről sem szívesen mond le, még ha racionálisan be is látja, hogy célszerűbb lenne az új kezdeményezéshez csatlakozni. A nagyobb kezdeményezések elterjedéséhez kultúraváltásra van szükség. Ez pedig nem megy máról holnapra, mert egy új kultúra meghonosítása egyúttal szakítás a régi, meggyökeresedett kultúrával.

De mi is az a kultúra? A kultúra fogalmának számos meghatározása létezik. Témánk szempontjából elég annyit rögzítenünk, hogy a társadalomtudományokban használt kultúrafogalom a hétköznapi fogalomnál tágabb, mivel a kultúra fogalmába tartozónak tekinti egyrészt az emberek alkotta tárgyakat, műveket, másrészt a társadalom viselkedési szabályait, normáit, az azokat alátámasztó értékeket, a hiedelmeket, a vallást, továbbá a hétköznapi és tudományos ismereteket, végül magát a nyelvet. Kultúrája nagyobb és kisebb közösségeknek egyaránt van, így beszélhetünk az egy szervezethez tartozók közös kultúrájáról, a szervezeti kultúráról is.

A szervezeti kultúra fogalmának a legszélesebb körben elfogadott meghatározása Edgar Schein nevéhez kötődik. Definíciója szerint a szervezeti kultúra nem más, mint "azon alapvető feltevések mintái, amelyet a szervezet külső és belső problémái megoldása során tanult, és amelyek jól beváltak ahhoz, hogy elfogadják azokat, érvényesnek és működőképesnek tekintsék hasonló problémák esetén." (Schein, 1984. 3.)

A közös értékrend, a szervezeti viselkedés normái a kultúra tartóoszlopai, amelyek egyúttal a legnagyobb gátjai a változásoknak. A kultúra megváltoztatását éppen az gátolja, hogy az uralkodó szervezeti kultúra mélyen belegyökerezik a szervezet mindennapos működésébe. A szervezeti kultúra megváltoztatásának levezénylése elsősorban a mindenkori vezetés feladata. A szervezeti kultúra megteremtésének és megváltoztatásának az egyik legismertebb modellje az ún. 7S modell. A modell hét (angolul „s” betűvel kezdődő) dimenziója a következő (ismerteti: Barakonyi 2000, 145.): stratégia, szervezet, rendszerek, stílus, személyzet, szakértelem, közös értékek.

Az első három dimenziót, amelyek jól körülhatárolhatók kemény tényezőknek nevezik. A többi négy dimenzió alkotja a kultúra megteremtésének lágy komponenseit. Ezek alapvetően az emberi tényezőkhöz kötődnek, a szervezeti kultúra alakításában ezek játsszák a főszerepet.

A 7S modell mellett még számos módszert dolgoztak ki arra, hogy a szervezet vezetőinek mit kell tenniük a szervezeti kultúra megteremtése, illetve megváltoztatása érdekében. De mit kell tennie a kormányzatnak¹ akkor, ha valamilyen közpolitikai cél elérése érdekében ösztönözni akarja az adott ország vállalkozásai, vagy kormányzati intézményei szervezeti kultúrájának megváltoztatását? Kutatásom során – többek között – erre a kérdésre kerestem a választ.² A kutatás során kidolgoztam a szervezeti kultúraváltás kormányzati ösztönzésére alkalmas modellt. Cikkemben először a szakirodalom alapján röviden összefoglalom, hogy a társadalmi felelősségvállalás vállalati kultúrája elterjesztése érdekében általában milyen eszközöket alkalmaznak az Európai Unió tagállamai. A modell azonban nem csak a társadalmi felelősségvállalás vállalati kultúrája elterjesztéséhez szolgálhat mintául, hanem több más kultúra elterjesztéséhez is. Ebből a hipotézisből kiindulva azt vizsgáltam meg, hogy a szervezeti integritás kultúrájának az elterjedése a magyar közszférában mennyiben követte a modellemben leírt mintázatot. A cikk második részében ennek eredményeit ismertetem.

A társadalmi felelősségvállalás vállalati kultúrája elterjesztésének kormányzati eszközei

A vállalati társadalmi felelősségvállalás (Corporate Social Responsibility, CSR) gondolatát a multinacionális vállalatok révén terjedt el. Ez a vállalatok egyrészt rákényszerültek arra, hogy a róluk kialakult negatív képet a CSR programokon keresztül javítsák. Másrészt érdekelték voltak abban, hogy az anyaországaikban alkalmazott magasabb környezetvédelmi, munkabiztonsági stb. sztenderdek a leányvállalataikat befogadó országokban is egyre általánosabbá váljanak. Az egyes államok és a nemzetközi szervezetek a CSR-t sokáig a vállalatok magánügyének tekintették. Az elmúlt másfél-két évtizedben azonban ez a megközelítés sokat változott. Az ENSZ és szakosított szervezetei, az OECD és az Európai Unió különböző intézményei felfedezték, hogy a CSR segíthet számos közpolitikai cél megvalósításában is.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2002 júliusában publikálta CSR stratégiáját közlemény formájában (Európai Bizottság, 2002). A Bizottság elvi alapállása az volt, hogy a CSR a vállalatok „belügye”, de magától értetődő a közhatalom és a közintézmények érintettsége is, hiszen a CSR a társadalom számára is értékteremtő lehet. A Bizottság 2006-ban újabb Közleményt jelentetett meg „Európa, mint kiválósági központ a vállalatok társadalmi felelőssége terén” címmel (Európai Bizottság, 2006.). E dokumentum a CSR-nak a versenyképesség előmozdításában és a munkahelyteremtésben betöltött szerepét emelte ki. A közleményben az önkéntesség mellett már hangsúlyossá vált az együttműködés is, de még nem vált uralkodóvá a közpolitikai megközelítés. E tekintetben az áttörést a Bizottság 2011-ben publikált újabb közleménye hozta meg (Európai Bizottság, 2011.). A közlemény kiinduló pontja az, hogy a vállalkozások versenyképességének szempontjából egyre nagyobb jelentőséggel bír a CSR közpolitikai szempontú megközelítése. A Bizottság a közleményben úgy véli, hogy a vállalkozások lehetőségeit hatékonyabban lehetne a fenntartható fejlődés, valamint a növekedési és foglalkoztatási stratégia szolgálatába állítani. A CSR hozzájárulhat egy sor közpolitikai célkitűzés megvalósításához. A Bizottság szorgalmazta azt is, hogy a tagországok kormányai fogadjanak el stratégiát, középtávú tervet a CSR ösztönzésére. Ennek keretében született meg a magyar kormány CSR Cselekvési terve (Tölgyes, 2014).

¹ Kormányzat alatt minden olyan állami szervezetet értek, amely részt vesz közpolitikák formálásában, megvalósításában, nyomon követésében.

² A kutatást, amelynek témája a közszolgáltató vállalatok társadalmi felelősségvállalásának modellezése volt, a Miskolci Egyetem Kiválóság Központ kutatásai keretében végeztem. A kutatás hátterét, célját és első eredményeit a Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar „Mérleg és Kihívások” című X. Nemzetközi Tudományos Konferenciáján ismertettem (Pulay, 2017).

A Bizottság szemléletváltozásának oka, hogy több EU-tagországban már a 2000-es évek elejétől kormányzati célkitűzése lett a vállalatok társadalmi felelősségvállalásának ösztönzése. Ennek különböző eszközeit foglalta össze Steurer (Steurer, 2010), aki megállapítja, hogy a kormányzatok közpolitikai céljaik megvalósítása érdekében alapvetően három információs, gazdasági (ösztönző) és jogi (kényszerítő) eszközöket alkalmaznak³.

Az információs eszközök a tájékoztatást, a tudás-megosztást és a meggyőzést szolgálják (pl.: a kampányok, képzések, honlapok működtetése). Céljuk az értelmi és érzelmi meggyőzés. A gazdasági eszközök célja, hogy pénzügyi ösztönzőkkel befolyásolják kedvező irányba az érintettek magatartását. Az eszközcsoport tipikus elemei az adókedvezmények és a pénzügyi támogatások. A jogi eszközök (jogszabályok, az igazságszolgáltatás, a hatósági jogkörök gyakorlása) a kívánt magatartást írják elő vagy korlátozásokat fogalmazznak meg.

Steurer szerint az eszközök mindhárom típusa jelen van a CSR-t támogató elterjesztését szolgáló kormányzati eszköztárban, de a jogi eszközök meglehetősen puhák, inkább lehetőségeket tartalmaznak, mint korlátozásokat (pl.: a vállalkozások bizonyos feltételek alkalmazása esetén különböző a környezettudatosságukat vagy a szociális elkötelezettségüket tanúsító címkeket használhatnak, de a feltételek teljesítése nem kötelező). A gazdasági eszközök jellemzője, hogy nem átfogó adózási szabályokban, hanem kisebb adókedvezményekben, pénzügyi támogatásokban öltenek testet. A CSR önkéntes jellege miatt az információs eszközök súlya jelentős, hiszen a társadalmi felelősség alapvetően attól függ, hogy a vállalatok felismerik-e a szociális és a környezetvédelmi problémákat, valamint saját lehetőségeiket ezek mérséklésében. Ezért ösztönzik a nyilvánosságra hozatalt és az átláthatóság javítását, megbízható jelentések közzétételét a vállalati tevékenységek környezeti és szociális hatásairól (pl.: ilyen jelentések közzétételét várják el a kormányzati szektor beszállítóitól, a beruházások megvalósítóitól, a közbeszerzések ajánlattevőitől).

Steurer ugyanakkor rámutat arra, hogy a CSR elterjesztését a fenti három eszközcsoport mellett még további két eszközcsoporttal segítik a kormányzatok. A negyedik eszközcsoportot partneri eszközöknek (vagy kapocsnak) nevezi. Ezek az eszközök arra a feltételezésre épülnek, hogy a különböző szereplők érdekelték abban, hogy közös értékek mentén együttműködjenek. A CSR tevékenység önkéntes jellegének köszönhetően széles körben kerülhet sor az érintettek közös fórumai, partnerségi megállapodásai létrehozására, a magánszektor és a közszektor közötti partneri együttműködésekre.

Az ötödik eszközcsoportot az ún. hibrid eszközök („ragasztók”) alkotják. Itt egyfelől olyan a CSR-re vonatkozó kormányzati kezdeményezésekre gondolhatunk, amelyek két vagy több eltérő típusú eszközt (pl.: jogi előírást és gazdasági ösztönzőt) kombinálnak. Másfelől olyan eszközökre, amelyek összerendezik vagy koordinálják a különböző eszközök alkalmazását (pl.: a CSR platformok, a CSR tudásközpontok, valamint a CSR stratégiák és cselekvési programok).

Steurer összegzése szerint – képletesen szólva – a kormányok prédikációkkal, husángokkal (vagy inkább puha botokkal), mézzel, a szereplőket összefogó kapcsokkal és a különböző eszközöket összetartó ragasztókkal próbálják a CSR kultúrát terjeszteni. E lágy eszközöket meg kell különböztetni azoktól a kemény eszközöktől, amelyek a vállalkozások környezetükért viselt felelőssége jegyében minden vállalkozás számára előírják környezetvédelmi vagy munkavédelmi szabályok betartását. A kötelezően alkalmazandó (kemény) jogi eszközök és az ajánlásként, útmutatásként megfogalmazott (lágy) jogi eszközök kiegészítik egymást. A kormányok ezért gyakran azt hangsúlyozzák, hogy CSR stratégiájuk kiegészíti a kemény jogi eszközöket. Ugyanakkor a kemény jogi eszközök terjedése korlátozza az önként alkalmazható lágy eszközök körét.

³ Az angol szakmai szleng az első eszközcsoportot „sermon”-nak (szentbeszéd), a másodikat „carrot”-nak (sárgarépanak), a harmadik eszközcsoportot „stick”-nek (bot) nevezi, (magyarul a prédikáció, a méz és a husáng lehetne e szavak hangulatilag hű fordítása).

A szervezeti kultúra terjesztését szolgáló kormányzati intézkedések bemutatásból kiemelendő, hogy meg lehet különböztetni a kemény és a lágy eszközöket, hasonlóképpen a 7S modellhez, amely kemény és lágy dimenziók szerint csoportosítja a kultúra megteremtését szolgáló vezetési eszközöket. Ez azt mutatja, hogy a szervezeti kultúra megteremtése és elterjesztése érdekében egyaránt szükség van kemény és lágy eszközökre.

A 2010-ben publikált cikk óta az EU-ban általánossá vált az ötödik eszközcsoport alkalmazása, azaz a nemzeti kormányok stratégiákat, cselekvési programokat fogadtak el a CSR széleskörű elterjedésének ösztönzése érdekében. Ezek jellemzői, hogy mind az öt, Steurer által azonosított eszközcsoportból beépítenek elemeket a kormányzati eszköztárba, és egyaránt alkalmaznak lágy és kemény eszközöket. Illusztrációként Írország „Good for the business good for the community” (Jó az üzletnek, jó a közösségnek) elnevezésű, 2014-2016 közötti Nemzeti CSR tervének néhány elemét foglalom össze.

A Nemzeti CSR tervet publikáló kiadvány előszavában az ír foglalkoztatás-, vállalkozás- és innováció-ügyi miniszter leszögezi, hogy az első ír Nemzeti CSR tervvel a kormánynak az a célja, hogy bátorítsa és szélesítse a CSR-t, és ezáltal Írországot e területén példamutatóvá tegye. A CSR-ral kapcsolatban a kormány kulcsfeladata a tudatosság növelése. A Kormány partneri kapcsolatokat épít ki a CSR területén működő kulcsszereplőkkel.

Az ír Nemzeti CSR terv a következő öt pillérré épül: munkahely, környezet, piac, közösség, közszektor. Minden pillérhez 3-6 komponens tartozik. A terv minden komponens esetében – táblázatos formában – felsorolja az adott pillérhez tartozó eszközöket, különválasztva a jogi szabályozást, azaz a kemény eszközöket, és az ajánlásokat, útmutatásokat, azaz a lágy eszközöket. A táblázat másik oszlopa pedig az adott pillérhez tartozó legjobb gyakorlatokat tartalmazza. Például „Munkahely” pillér esélyegyenlőség komponenséhez az 1. táblázatban felsorolt kormányzati intézkedések és vállalati jó gyakorlatok tartoznak.

1. táblázat: Az ír Nemzeti CSR terv „Munkahely” pillére esélyegyenlőség komponenséhez tartozó kormányzati intézkedések és vállalati jó gyakorlatok
(Government Measures and Corporate Good Practices for the Equal Opportunity Component of the Workplace Pillar of the Irish National CSR Plan)

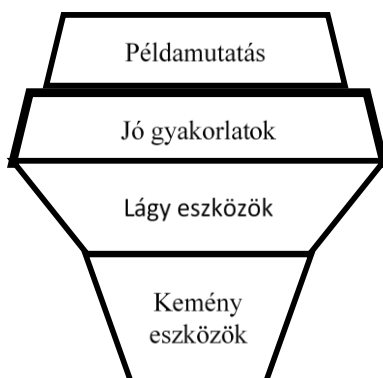
Kormányzati intézkedések	Vállalati jó gyakorlatok
A) Kötelezően alkalmazandó szabályok	Esélyegyenlőségi és sokszínűségi politikák
Egyenlőség a foglalkoztatásban törvény	Esélyegyenlőségi tréning és érzékenyítő programok.
B) Útmutatást adó intézkedések	A munkahelyi esélyegyenlőség és sokszínűség proaktív támogatása
Nemzeti Nőügyi Stratégia	A munkahelyi esélyegyenlőségi beszámolók és cselekvési tervek
A szexuális zaklatásokkal és a munkahelyi zaklatásokkal kapcsolatos magatartási kódex	A sajátos igényekkel rendelkező munkavállalók érdekében hozott intézkedések
Magatartási kódex arra, hogy miként kell az interkulturális munkahelyeken az esélyegyenlőséget biztosítani	Az egyenlő bérezés érvényesülésének auditálása
	Esélyegyenlőségi munkacsoport létrehozása
	Méltóság a munkahelyen Charta elfogadása
	Rugalmas munkarendek

Forrás: Írország nemzeti CSR terve 2014-2016. 16 oldal, saját fordítás

A CSR kultúrájának elterjesztését szolgáló uniós kormányzati intézkedések ismeretében alakítottam ki a szervezeti kultúra elterjesztésének most bemutatásra kerülő modelljét. Ennek ki-

induló pontja az, hogy a mindenkori kormányzat kemény eszközökkel, azaz kötelezően alkalmazandó jogszabályokkal, és lágy eszközökkel, azaz ajánlásokkal, iránymutatásokkal, gazdasági ösztönzőkkel, tudás-megosztással, meggyőzéssel, együttműködési fórumok létrehozásával stb. tudja elősegíteni a CSR kultúrájának elterjesztését. Ugyanakkor a kultúra terjesztésében a kormányzati szervek nem az egyedüli résztvevők, mellettük fontos szerepet játszanak azok a vállalatok, amelyek már meghonosították ezt a kultúrát, és ennek révén értek el eredményeket, például javult a vállalat társadalmi elfogadottsága, erősödött a dolgozók elkötelezettsége a vállalat értékei iránt, bizalmi légkör alakult ki a beszállítóival és ügyfeleivel. Az eredmények demonstrálása a kultúra terjesztése szempontjából meghatározó jelentőségű, mivel hatásos szervezeti kultúráról csak akkor beszélhetünk, ha a szervezet tagjai a kultúra által kívánatosnak tartott magatartást, mint a problémák megoldásának hatékony eszközét fogadják el. Ily módon a társadalmi felelősségvállalás területén élenjáró vállalatok példát mutatnak a kultúraváltás útjára most lépő vállalkozásoknak. A CSR kultúrájának elterjedése azt jelenti, hogy egyre több vállalatok valósít meg jó gyakorlatot CSR tevékenységei révén.

A fentiekkel összhangban az általam kialakított modell a szervezeti kultúra terjesztésének három eszközcsoportját tartalmazza: a kormányzati kemény eszközöket, a kormányzati lágy eszközöket és az élenjárók példamutatását. A modell három elemét, valamint kultúra terjedését jelentő jó gyakorlatokat szimbolizáló alakzatokat az 1. ábrán oly módon rendeztem össze, hogy a kormányzati kemény és lágy intézkedések jelentik a jó gyakorlatok terjedésének az alapját, az élenjáró vállalatok példamutatása pedig felülről húzza a követő vállalatok gyakorlatát. A lágy eszközök a kemény eszközökre épülnek, azokat egészítik ki. A 1. ábra a kultúra terjedésének egy korai szakaszát tükrözi, amikor még kevés a kormányzati intézkedés, szűk körűek a jó példák, és csak néhány vállalat folytat jó gyakorlatokat.



1. ábra: A szervezeti kultúra elterjesztésének modellje a terjesztés egy korai stádiumában
The model of organizational culture dissemination at an early stage of dissemination

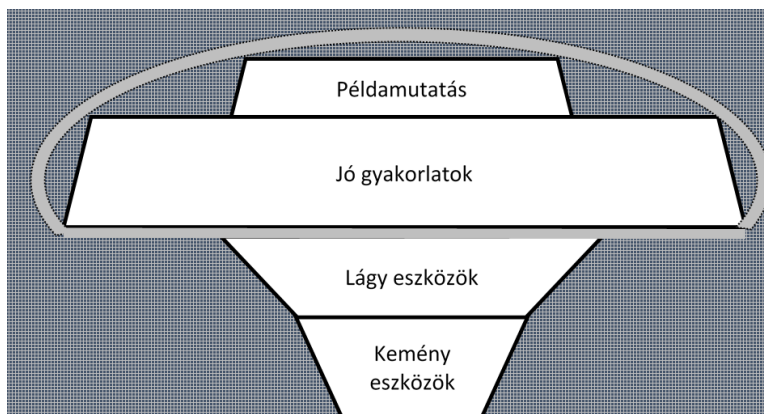
Forrás: saját szerkesztés

Az idő múlásával párhuzamosan bővül a kemény és lágy kormányzati intézkedések köre, megszorodnak a jó példák és egyre több vállalkozás valósít meg kultúraváltást tükröző jó gyakorlatot. Erről a helyzetről ad pillanatképet a 2. ábra.



2. ábra: A szervezeti kultúra elterjesztésének modellje a terjedés érett stádiumában
The model of organizational culture dissemination at a mature stage of dissemination
 Forrás: saját szerkesztés

Ha körberajzoljuk a 2. ábrán látható alakzatokat, akkor egy gomba formájú képet kapunk (lásd a 3. ábrát). Ezért a modellt „gomba” modellnek neveztem el. A modell elnevezése utal arra, hogy a jó gyakorlatok gomba módra terjedhetnek a modell elemeinek összehangolt működése esetén. A gombák gyors növekedéséhez megfelelő időjárási viszonyokra (például nedvességre) és táptalajra is szükség van. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy a szervezeti kultúra elterjesztéséhez a három eszközcsoporthoz tartozó eszközök folyamatos bővülése és harmonikus működése mellett optimális környezetre is szükség van. Ez esetünkben elsősorban a támogató légkört és üzleti környezetet jelenti. Ezt a 3. ábrán a pepita háttér jelzi.



3. ábra: A szervezeti kultúra elterjesztésének „gomba” modellje
The "mushroom model" of disseminating organizational culture
 Forrás: saját szerkesztés

Felmerül a kérdés, hogy a modell csak a CSR kultúrájának elterjesztését modellezi, vagy általánosságban alkalmas a szervezeti kultúraváltás elősegítésének ösztönzésére. E kérdés megválaszolására érdekében megvizsgáltam, hogy abban az esetben, amikor a kormányzat valamilyen kultúraváltás szeretetét volna elérni, milyen eszközöket alkalmazott. A szakirodalomból az olvasható ki, hogy az EU-ban több szakpolitika is célul tűzte ki a kultúraváltás elősegítését, és ennek

érdekében egyaránt alkalmaztak kemény és lágy kormányzati eszközöket, valamint együttműködtek a kívánatos kultúraváltásban úttörő szervezetekkel⁴.

A „gomba” modell érvényesülése a szervezeti integritás kultúrájának elterjesztése során

A „gomba” modell gyakorlati érvényesülését a szervezeti integritás kultúrájával kapcsolatosan teszteltem. A kutatáshoz az alapot az szolgáltatta, hogy 10 évvel ezelőtt a szervezeti integritás fogalma még szinte ismeretlen volt Magyarországon. Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) a holland központi közigazgatásban alkalmazott módszert adaptálva 2009-ben indította el a „Korrupciós kockázatok feltérképezése - integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” elnevezésű projektjét⁵. Az elnevezésből is látszik, hogy a projekt egyik célja az integritás kultúrájának elterjesztése volt. A projekt nemcsak a közigazgatást célozta meg, hanem a magyar államháztartás egészét. A projekt keretében az ÁSZ 2011 és 2017 között minden évben felmérte a költségvetési szervek integritásának helyzetét, és a kérdőíves felmérés eredményeit nyilvánosságra hozta. Ily módon nyomon követhető, hogy mennyiben terjedt el az integritás szervezeti kultúrája a költségvetési szervek között. 2011-től kezdve a közszféra szervezetei integritásának megteremtése, illetve megerősítése a Kormány és más állami szervek célkitűzésévé is vált, így joggal mondhatjuk, hogy kormányzati törekvés volt a szervezeti integritás elterjesztése a teljes magyar közszférában. E körülmények kedvező feltételt jelentenek az általam kidolgozott modell tesztelésére.

A szervezeti kultúra terjedését egyrészt a jó gyakorlatok terjedésével, másrészt a szervezeti integritás erősödésével mértem. Jó gyakorlatnak tekintettem azt, ha egy költségvetési szerv önként részt vett az ÁSZ integritás felmérésében, hiszen ez azt fejezte ki, hogy érdeklődik a téma iránt, a kérdőív kitöltésével azonosítja az integritását fenyegető kockázatokat, és számot ad arról, hogy az integritását erősítő kontrollokat milyen mértékben építette ki. A szervezeti integritás erősödését a felmérés is számszerűsítette, mivel 2013-tól kezdve a felmérés adatai alapján egy indexet számolt (Kockázatokat Mérséklő Kontollok Tényezője index, KMKT index), amely az integritási kontrollok kiépítettségi szintjét mutatta meg. Az index százalékos formában fejezi ki, hogy milyen mértékű a kontrollok kiépítettsége ahhoz viszonyítva mintha minden kontrollt kiépítettek volna. E két szám az integritás szervezeti kultúrája megteremtésének mélységét (meggyökerezettségét) és fenntarthatóságát nem méri, azt azonban jelzi, hogy a megcélzott szervezetek foglalkoznak már a kultúra megteremtésével és lépéseket tettek ebbe az irányba.

Annak érdekében, hogy az integritás kultúrájának terjedését egyetlen számmal ki tudjam fejezni, az adott évben a felmérésben résztvevők számát megszoroztam az adott év felmérési eredményei alapján számított az egész sokaságot jellemző KMKT indexszel. A számítás alapadatait és a kapott eredményeket a 2. táblázatban foglaltam össze.

⁴ A környezeti politika, ill. a környezettudatosság kultúrája megteremtésének elősegítését, amelynek az EU tagállamokban alkalmazott kormányzati eszközeit Jordan és szerzőtársai ismertették 2003-ban publikált cikkükben (Jordan et al 2003). Charlotte Bax pedig azt mutatja be 2011-ben publikált tanulmányában (Bax, Charlotte 2011), hogy a közúti biztonság fokozása érdekében milyen intézkedéseket hoztak az EU tagállamok. A biztonság megteremtésének egy fontos eleme a közlekedési kultúra javítása. A tanulmány ismerteti, hogy ennek érdekében is alkalmaztak kemény és lágy kormányzati eszközöket, és igen nagy szerep jutott a meggyőzésnek és a példamutatásnak is.

⁵ A projektről részletes információk állnak rendelkezésre az Állami Számvevőszék integritás honlapján: www.integritas.asz.hu.

2. táblázat: Az ÁSZ integritás felmérésében résztvevő költségvetési szervek számának és a KMKT index alakulása (2013-2017)

(The development of number of budgetary organizations involved in the SAO's integrity survey and the KMKT index (2013-2017))

Év	Résztvevők száma (db)	KMKT index (%)	A 2. és a 3. oszlop adatának szorzata
2013	1462	61	89182
2014	1584	63	99792
2015	2557	61	155977
2016	3002	61	183122
2017	3346	62	207452

Forrás: saját szerkesztés, az adatok forrása Németh et al (2017) 19. oldal és 21. oldal

A táblázat adatai azt mutatják, hogy a felmérésben résztvevők száma dinamikusan nőtt, a KMKT index, azaz a kontrollok kiépítettsége azonban alig javult. A két jelenség azonban összefügg egymással, mivel az új belépőknél az integritáskontrollok kiépítettsége átlagosan alacsonyabb volt, mint azoknál a szervezeteknél, amelyek már évek óta részt vettek a felmérésben. Például a felmérésben 2017-ben első alkalommal résztvevők a KMKT indexe 56,8 százalék volt, szemben a felmérésben már nem először résztvevők 63,5 százalékos átlagos indexével. (Az adatok forrása: ÁSZ 2017. évi integritás felmérése). A két hatás eredőjeként a szervezeti integritás terjedését jelző szám is dinamikusan emelkedett, a 2013. évi 89182-ről 207452-re nőtt. A gomba módra növekedés tehát megvalósult. Kérdés az, hogy ez valóban a modellben magyarázó tényezőként szereplő elemekkel, azaz a kemény és légy kormányzati intézkedésekkel, az élenjáró szervezetek példamutatásával, és a kultúra terjedését segítő légkör megteremtésével függ-e össze. A kérdés megválaszolása érdekében áttekintem ezen elemek alakulását, és számszerűsíttem azok hatását, ahol az lehetséges.

A szervezeti integritás kultúrája terjesztésének kemény eszközei és azok hatása

A szervezeti integritás megteremtését célzó, kötelező jogi erővel bíró, átfogó kormányzati intézkedés a vizsgált időszakban egy történt. 2013. március végén (egyes rendelkezései tekintetében 2014. január 1-től) hatályba lépett, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Inr.), amely kötelezi a Kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervezetet, hogy évente felmérjék a működésükkel kapcsolatos integritási kockázatokat, és az alapján a kockázatok kezelésére éves megelőzési intézkedési tervet fogalmazzanak meg. A jogszabály a közzsféra két intézménycsoportját érintette: a kormányzati szervezeteket és a területi igazgatási szervezeteket. A változásra tekintettel a 2014. évi (a 2013. évi helyzetet felmérő) integritás felmérés eredményeinek értékelése külön kitér arra, hogy a jogszabály hatályba lépése milyen hatással volt az érintett két intézménycsoport integritási kontrolljainak kiépítettségére. Azt mérték, hogy mindkét intézménycsoportban 5 százalékponttal növekedett a KMKT index értéke az előző évi értékhez képest. Egyes kontrollok esetében pedig különösen dinamikus volt a javulás: meghétszereződött a korrupciós kockázatelemzést folytató intézmények aránya, valamint 2013-ban minden intézmény részt vett korrupcióellenes képzésben a vizsgált intézménycsoportokban (Pulay et al (2014) 54. oldal).

A hivatkozott kormányrendelet mellett több olyan jogszabály is született, amely egy-egy integritáskontrollra nézve vezetett be kötelező jogi szabályozást, de ezek hatálya nem terjedt ki minden intézménycsoportra.

- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény újraszabályozta és szigorította az állami és a helyi önkormányzati szervek panaszokkal és a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos kötelezettségeit.
- Több ágazati törvény etikai kódex elfogadását írta elő. Ennek nyomán 2013-ban lépett hatályba a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, valamint a Rendvédelmi Hivatás-etikai Kódex és Etikai Eljárási Szabályzat.

E jogszabályoknak jelentős hatása volt a kapcsolódó kontrollok kiépítettségére: e kontrollok esetében nőtt a legnagyobb mértékben a kontrollt kiépítő szervezetek száma 2013. és 2016. között, a felmérésben mindkét évben résztvevő szervezetek körében. A 3. táblázat tartalmazza azokat a kérdéseket, amelyek esetében az igen válaszok gyakorisága tíz százalékpontos vagy azt meghaladó növekedést mutatott, azaz ennyivel nagyobb arányban alkalmazták a kontroll a válaszadó szervezetek. A legnagyobb mértékben az etika szabályzattal rendelkező szervezetek száma emelkedett, összefüggésben azzal, hogy számos ágazatban kötelezővé vált (legalábbis bizonyos csoportokra nézve) etikai kódex elfogadása. Emellett a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) kormányrendelet (a továbbiakban: Bkr.) kötelezővé tette 2012. elejétől, hogy a költségvetési szervek vezetői a szervezet minden szintjén határozzák meg az etikai elvárásokat. Így ennek az előírásnak a fokozatos érvényre jutása is hozzájárult az etikai szabályzattal rendelkező szervezetek számának dinamikus növekedéséhez.

3. táblázat: Kontrollok, amelyeknek a kiépítettségi gyakorisága a 2013 és 2016 között a legnagyobb arányban növekedett a felmérésben mindkét évben résztvevő szervezetek körében
(Controls whose frequency of deployment between 2013 and 2016 increased the highest among the organizations participating in the survey in both years)

Sor-szám	Kontrollra vonatkozó kérdések	2013	2016	Változás 2013-ról 2016-ra (% pont)
		IGEN (%)	IGEN (%)	
1.	Szervezetüknek van-e etikai szabályzata?	35%	54%	19
2.	Szervezetüknek van-e belső szabályzata a szervezeten belüli közérdekű bejelentők védelmére?	21%	37%	16
3.	Szervezetük végez-e rendszeresen korrupciós kockázatelemzést?	10%	23%	13
4.	Szervezetükön belül szabályozva vannak-e a különféle ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételei?	23%	34%	11
5.	Ha Szervezetüknél alkalmaznak rendszerszerű kockázatelemzést, értékeli-e a kockázatelemzés eredményét?	41%	52%	11
6.	Szervezetük működtet-e közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert?	34%	44%	10
7.	Ha Szervezetüknél alkalmaznak rendszerszerű kockázatelemzést, a kockázatelemzés során azonosított kockázati tényezők rögzítésre kerülnek valamilyen adatbázisban?	31%	41%	10
8.	A belső ellenőrzési feladatok megtervezésétől eltekintve, Szervezetükönél alkalmaznak-e rendszerszerű kockázatelemzést?	45%	55%	10

Forrás: Németh et al (2016) 57. oldal alapján saját szerkesztés

16 százalékos volt az emelkedés a szervezeten belüli közérdekű bejelentők védelmére belső szabállyal rendelkező szervezetek aránya, és 10 százalékponttal a közérdekű bejelentéseket kezelő szervezetek aránya esetében. Ez a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény hatásának köszönhető.

A korrupciós kockázatelemzés terén elért 13 százalékpontos javulás (a táblázat 3. sora) elsősorban az Inr. következtében a kormányzati és a területi igazgatási szerveknek bekövetkezett nagyarányú javulásnak köszönhető. Erről árulkodik, hogy korrupciós kockázatelemzést még 2016-ban csak a válaszadók 23 százaléka végzett, ami azt jelenti, hogy a kormányzati és a területi igazgatási szerveken kívül más szervezet csak elvétve alkalmazták ezt a kontrollt.

A rendszerszerű kockázatelemzésre vonatkozó két kérdésre adott „igen” válaszok arányának növekedése mögött elsősorban a Bkr. hatását sejthetjük, mivel a rendelet kötelezővé tette a kockázatelemzést minden költségvetési szerv számára. Emellett azt is meg kell említenünk, hogy 2012 és 2016 között az ÁSZ több száz központi és önkormányzati költségvetési szervnél ellenőrizte a belső kontrollrendszer kiépítettségének és működtetésének szabályosságát, és éppen a kockázatkezelési rendszer volt az, amelynek esetében legtöbbször állapított meg hiányosságot, és tett javaslatot annak megszüntetésére⁶. Következésképpen a rendszerszerű kockázatelemzést 2013 és 2016 között bevezető szervezetek között nagy számban lehetettek olyanok, amelyek az ÁSZ ellenőrzés hatására cselekedtek így.

Az ellenőrzést szintén a kemény eszközök közé sorolom. A felmérés adatai annak vizsgálatát is lehetővé teszik, hogy volt-e kapcsolat a számvevőszéki ellenőrzések és a kontrollok kiépítettsége között. A 2016. évi felmérés adatai azt mutatták, hogy az átlagos KMKT indexe 10 százalékponttal magasabb volt azon szervezeteknek, amelyeknél a megelőző három évben az ÁSZ ellenőrzést végzett, mint azoknál, ahol nem végzett ellenőrzést (Németh at al (2016) 30. oldal). Bár az ok-okozati összefüggés nem egyértelmű⁷ a nagy különbség azt valószínűsíti, hogy a számvevőszéki ellenőrzések számottevően hozzájárulnak a kontrollok kiépítéséhez.

A szervezeti integritás kultúrája terjesztésének lágy eszközei és azok hatása

A 3. táblázatban egy olyan kérdést találunk, amelynek esetében az igen válaszok aránya 10 százalékpontot meghaladó mértékben nőtt, de ez nem vezethető vissza jogszabály-módosítás hatására. Következésképpen a 11 százalékpontos javulás a kultúra terjesztése többi eszközei hatásának köszönhető. Ez a 4. kérdés: „Szervezetükön belül szabályozva vannak-e a különféle ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételei?” A lágy eszközök közül elsősorban az információs, azaz a meggyőzést szolgáló eszközök jönnek szóba. Az ÁSZ-nak az integritás felméréssel kapcsolatos kommunikációjában hangsúlyosan jelenik meg a különféle ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadása szabályozásának fontossága. Az integritás felmérésekről szóló összefoglaló értékelések súlyos hiányosságként emelték ki, hogy az ajándékok elfogadását a költségvetési szerveknek csak egy kis része szabályozza. A felmérések sajtó-összefoglalóiban, az ÁSZ vezetőinek nyilatkozataiban is visszatérően hangsúlyt kapott ez a hiányosság. A későbbi felmérések eredményeiről készült összefoglalók, már nyugtázzák, hogy történt az ajándékok elfogadásának szabályozásában előre lépés, de aláhúzzák, hogy még több szervezetnek kellene ebben a témakörben belső szabályozást alkotnia. Következésképpen nem volt hatástalan a szervezeti integritás kultúrája terjesztésének az egyik fontos lágy eszköze, az integritás felmérés eredményeinek kommunikációja.

E kommunikáció több formában is megvalósult. Az integritás felmérés eredményeiről az ÁSZ minden évben összefoglaló értékelést készített, amelyet honlapján nyilvánosságra hozott és

⁶ Például az ÁSZ a 2013-ban ellenőrzött 64 önkormányzat 75 százalékának a kockázatkezelési rendszerét „nem megfelelőnek” minősítette (Benedek at al (2015) 14. oldal)

⁷ Az ÁSZ az ellenőrzött szervezetek egy részét kockázati alapon választja ki, így az ellenőrzött szervezetek közé nagyobb arányban kerülnek viszonylag kockázatosabb, és ezért ezek kezelésére erősebb kontrollokat kiépítő szervezetek, azaz a magasabb kontrollszint ezzel is összefügghet.

különböző rendezvényeken népszerűsített. Az ÁSZ integritás-honlapján Magyarország térképén ábrázolta, hogy a válaszadó intézmények korrupciós kockázati veszélyeztetettségi miként alakult, és ezzel szemben az intézmény mennyire építette ki a kontrollokat. A 2013.-2016. évi felmérések alapján az ÁSZ intézménycsoportos értékeléseket is készített, hogy az egyes költségvetési szervek vezetői a saját intézménycsoportjuk eredményeinek ismeretében tudatosítsák, hogy milyen lépéseket kellene tenniük integritásuk erősítése érdekében.

A szervezeti integritás kultúrája terjesztésének a legfontosabb eszköze az ÁSZ integritás felmérése volt. A felmérés eredményei visszaigazolták azt a feltételezést, hogy a felmérés többszöri megismétlésével az érintett szervezeteket újra és újra szembesíteni lehet a korrupciós kockázatokkal és az azokat növelő tényezőkkel, és fel lehet hívni a figyelmet. A felmérések adatai egyértelműen mutatják, hogy a felmérésben való többszöri részvétel az integritási kontrollok kiépíttetésének javulásához vezet. Ez olvasható ki a 4. táblázat adataiból.

4. táblázat: A KMKT index értékének és a felmérésben való részvétel gyakoriságának összefüggése
(The correlation between the value of the KMKT index and the frequency of participation in the survey)

	Hányszor vett részt a felmérésben 2013-2017 között?				
	egyszer	kétszer	háromszor	négyszer	ötször
KMKT indexértéke	58	62	64	67	70
Az intézmények száma	5639	3316	1883	798	393

Forrás: saját szerkesztés, az adatok forrása: Németh et al (2017.) 11. oldal

A lány eszközök közül még a képzés érdemel említést. Az ÁSZ és a Nemzeti Közzolgálati Egyetem 2012-ben együttműködési megállapodást írt alá az integritás alapú közigazgatási kultúra fejlesztése érdekében. Ennek nyomán kezdődött meg az integritás tanácsadók képzése. Ez tette lehetővé, hogy kormányrendelet kötelezővé tegye integritás tanácsadók foglalkoztatását a kormányzati és a területi igazgatási szervezeteknél. A tanácsadók katalizátorai lettek az integritási kultúra megteremtésének a saját szervezetükénél. A szervezeti integritással kapcsolatos tárgyak oktatása más egyetemeken (Miskolci Egyetem, Károli Gáspár Református Egyetem) is megkezdődött.

Az integritás szervezeti kultúrájának terjesztését szolgáló együttműködések és cselekvési tervek

A szervezeti kultúra terjesztésének két fontos eszköze az együttműködés („kapocs”) és az intézkedéseket összerendező „ragasztó”, amely általában stratégiákban, intézkedési tervekben ölt testet. A „gomba” modellben ezen intézkedések a jó légkört, a táptalajt jelentik.

Az integritás kultúrájának elterjesztését többféle együttműködés is szolgálja. 2011 novemberében közös nyilatkozatot írt alá a közigazgatási és igazságügyi miniszter, a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az ÁSZ elnöke, amelyben elkötelezték magukat és intézményeiket az integritás kultúra elterjesztése iránt. A kezdeményezéshez 2014-ben az Országos Bírósági Hivatal (OBH) és a Belügyminisztérium, 2015-ben a Közbeszerzési Hatóság és a Magyar Nemzeti Bank is csatlakozott. Az együttműködés tehát az államszervezet legmagasabb szintjein is megvalósul.

Az ÁSZ a 2013. évi integritás felmérés során kérte fel a költségvetési szerveket a tartós együttműködésre, és megalakította az Integritást Támogatók Körét azon szervezetekkel együtt, amelyek vezetője vállalta, hogy a szervezete részt vesz azt követő összes integritás felmérésben. Ez az együttműködés is hozzájárult ahhoz, hogy sok más rendszeresen ismétlődő felméréssel el-

lentétben nem esett vissza – hanem jelentősen emelkedett – az ÁSZ integritás felmérésében résztvevő intézmények száma.

A magyar kormányzat 2001. óta készít a korrupció visszaszorítására intézkedési terveket⁸, de ezekben kezdetben az integritás gondolata nem jelent meg. „A korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Program 2012-2014 c. dokumentum elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozatban viszont a közigazgatás integritás-rendszerének kiépítése a program egyik pilléréként szerepelt. Ennek nyomán született meg az Inr. Az 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozattal elfogadott, 2015-2018-ra vonatkozó Nemzeti Korrupcióellenes Programnak szintén meghatározó eleme a szervezeti integritás kultúrájának terjesztése, amelynek érdekében a Program végrehajtására kiadott kétéves cselekvési tervek számos konkrét intézkedést is tartalmaznak.

Az eljárások példamutatásának szerepe az integritás szervezeti kultúrájának elterjesztésében

Az ÁSZ integritás felmérése 15 intézménycsoportot különböztet meg, az intézmények tevékenységes szerint. Eljáróknak azokat az intézménycsoportokat tekintem, amelyek a legnagyobb arányban vettek részt az ÁSZ integritás felmérésében, és kontrollszintjük kiépítettsége a legmagasabb. Ez utóbbit mutatja be az 5. táblázat. Emellett elmondhatjuk, hogy mind a táblázatban szereplő négy intézménycsoportban 100 százalékos vagy azt majdnem elérő volt az intézmények részvétele az integritás felmérésben.

5. táblázat: A 2017-ben legmagasabb KMKT indexet elérő intézménycsoportok jellemzői (Characteristics of institutional groups reaching the highest KMKT index in 2017)

Intézménycsoport	KMKT index (%) 2017	KMKT index (%) 2013	Javulás százalékpont
Igazságszolgáltatás	83,9	73,2	10,7
Területi igazgatási szervezetek	83,1	70,8	12,3
Kormányzati szervezetek	81,9	73,7	8,2
Rend- és honvédelem	79,8	73,5	6,3
Valamennyi válaszadó átlaga	61,8	60,5	1,3

Forrás: saját szerkesztés Az adatok forrása: Németh et al (2017) 23-24. oldal

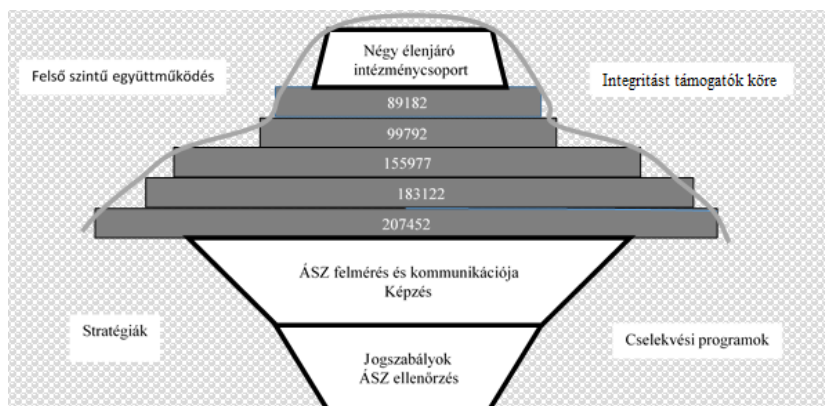
A táblázatból látható, hogy a kontrollok kiépítettsége tekintetében 2017-re az élre kerülő négy intézménycsoport egyúttal példamutató is volt, hiszen kiemelkedő mértékű javulást értek el a KMKT indexük értékében. A területi igazgatási és a kormányzati szervek esetében a javulást részben az Inr. hatálybalépése kényszerítette ki. Az igazságszolgáltatás esetében azonban ilyenről nem beszélhetünk. Esetükben a Kúria elnökének és az OBH elnökének önként bevezetett intézkedései (etikai kódex, integritási szabályzat, integritási tanácsadó alkalmazása stb.) eredményezték a nagymértékű javulást. Emlékeztetek rá, hogy a Kúria elnöke és az OBH elnöke aláírója az integritás kultúrája elterjesztését szolgáló, fent említett nyilatkozatnak is. Ily módon azt állíthatjuk, hogy az együttműködésnek és a példaadásnak szinergiát eredményező hatása volt az integritás kultúrájának terjesztésében.

Az integritás szervezeti kultúrája terjesztésének modellje

A bemutatott intézkedések és számszerű adatok lehetővé teszik, hogy számokkal és adatokkal töltssem fel az integritás kultúrája terjesztésének „gomba” modelljét (lásd a 4. ábrát). Az ábráról leolvasható, hogy a gomba kalapja gyorsan nőtt, azaz az integritással kapcsolatos jó gyakorlatok

⁸ 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat

(mindenekelőtt a részvétel az ÁSZ integritás felmérésében) gyorsan terjedtek. Ezt látgy intézkedésként elsősorban az ÁSZ felmérései és azok kommunikációja segítette, de a képzések hatása sem elhanyagolható. A kormányzat kemény eszközként törvényjavaslatok kezdeményezésével, kormányrendeletek kiadásával járult hozzá a kultúra terjesztéséhez. Négy élenjáró intézménycsoport példamutatása segítette a kultúra terjedését, amelyet kiegészített a megfelelő környezet kialakítása. Ez egyfelől a többszintű együttműködés fórumainak megteremtésében, másfelől az integritás kultúrájának terjesztését a középpontba állító korrupcióellenes stratégiákban és cselekvési programokban öltött testet.



4. ábra: Az integritás szervezeti kultúrája elterjesztésének „gomba modell”-je
The "mushroom model" of the disseminating of the organizational culture of integrity
 Forrás: saját szerkesztés

Felhasznált irodalom

- BARAKONYI K. (2000): Stratégiai menedzsment Nemzeti Tankönyv Kiadó, Budapest
- BAX, CHARLOTTE (2011): Policy instruments for managing EU road safety targets: carrots, sticks or sermons? SWOV Institute for Road Safety Research, the Netherlands
<https://www.swov.nl/sites/default/files/publicaties/rapport/r-2011-15.pdf> Letöltés 2017. december 1.
- BENEDEK M. – SZENTÉNÉ TUBAK K. – FARKAS M.R. – HALKÓNÉ BERKÓ K. (2015): Az önkormányzatok belső kontrollrendszere ellenőrzésének tapasztalatai Állami Számvevőszék
<https://asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2014/t369.pdf?ctid=744> letöltés 2018. január 11.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2002): Communication from the Commission concerning Corporate Social Responsibility: A business contribution to Sustainable Development (COM (2002) 347 Final
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2006): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak - A növekedési és munkahelyteremtési partnerség megvalósítása: Európa, mint kiválósági központ a vállalatok társadalmi felelőssége terén.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2011): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A vállalati társadalmi felelősségvállalásra vonatkozó megújult uniós stratégia (2011–2014) Brüsszel, 2011.10.25. COM (2011) 681 végleges
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290681/_com_com%282011%290681_hu.pdf Letöltve: 2017 március 20.

- ÍRORSZÁG NEMZETI CSR TERVE. Good for the business good for the community <https://dbej.gov.ie/.../Good-for-business-Good-for-the-community.pd...> letöltés 2017. december 7.
- JORDAN, A, WURZEL, R, ZITO, AR AND BRUCKNER, L (2003) European governance and the transfer of 'new' environmental policy instruments (NEPIs) in the European Union. *Public Administration*, 81 (3). pp. 555-574. ISSN 0033-3298
- NÉMETH E. – MARTUS B.SZ. – SZABÓ Z.GY. – VARGHA B.T. (2016): Integritás felmérés: Közintézmények 2016. Állami Számvevőszék <https://asz.hu/tanulmányok-2016-ev> letöltés 2017. december 8.
- NÉMETH E. – MARTUS B.SZ. – VARGHA B.T. – GERGELY SZ. – VASVÁRINÉ MOLNÁR J. – JAKOVÁC K. (2017): Elemzés a közszféra integritási helyzetéről 2017 - A hazai integritás helyzete a köz és a magánszektor érintkezési felületén Állami Számvevőszék <https://asz.hu/tanulmányok-2017-ev> letöltés 2018. január 4.
- PULAY GY. – SZATMÁRI J. – KAKATICS L. – SZABÓ Z. (2014): Összefoglaló tanulmány a 2014. évi Integritás felmérés eredményeiről Állami Számvevőszék <https://asz.hu/publikaciok/tanulmányok-2014-ev> letöltés 2017. december 12.
- PULAY GY. (2017): A közszolgáltató vállalatok társadalmi felelősségvállalásának hozzájárulása a fenntartható fejlődéshez In. Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar „Mérleg és Kihívások” című X. Nemzetközi Tudományos Konferenciájának konferencia kiadványa <http://gtk.unmiskolc.hu/files/12347/Konferencia%20k%C3%B6t%2020171017.pdf> letöltés 2018. január 9.
- SCHEIN, E.H. (1984): Coming to a New Awareness of Organizational Culture *Sloan Management Review*, 25:2 (1984: Winter) p.3
- STEURER, R. (2010): The Role of Governments in Corporate Social Responsibility: Characterising Public Policies on CSR in Europe; in: *Policy Sciences*, 43/1, 49-72
- TÖLGYES G. (2014): Magyarország CSR Cselekvési terve =Minőség és megbízhatóság 47. évfolyam 2. szám 68-74. oldal
- VASVÁRI T. – NÉMETH E. – MARTUS B.SZ. – VARGHA B.T. – KOZMA G. (2017): Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016. https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmányok/2017/kih_elemzes_20170518.pdf?ctid=1126

TÉNY-KÉP

Orosz Diána

A közszolgáltató szervezetek működési hatékonyságának vizsgálata ivóvíz szolgáltató társaság példáján

A közpénzekkel való elszámoltathatóság, a közpénzfelhasználás hatékonyságának jelentősége az elmúlt időszakban felértékelődött, amiben jelentős szerepe van az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek. A versenyszférával ellentétben a közszolgáltatást nyújtó szervezetek működési hatékonyságának mérésére, illetve hatékonyságuk növelésére alkalmas módszertani alapok az érintettek körében ma még kevésbé ismertek. A tanulmány egy lehetséges értékalapú vizsgálati modellt tárgyal, amely a gazdálkodási folyamatokon alapul és alkalmas lehet a közszolgáltató szervezetek működési hatékonyságának mérésére, illetve a növelésére.

Kulcsszavak: közszolgáltató szervezetek, teljesítmény menedzsment, értékteremtés, közösségi gazdaságtan

Jelkód: H83, P43

Kutatás célja, relevanciája

Az Állami Számvevőszék, mint az Országgyűlés legfőbb ellenőrző szerve küldetésében rögzítette, hogy szilárd szakmai alapokon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel előmozdítja a közpénzügyek átláthatóságát, a közpénz és a közvagyon hatékony és célszerű felhasználását, segíti a „jó kormányzást” (Állami Számvevőszék, Stratégia, 2011, 3). A Kormány a 2014-2020. időszakra vonatkozó Közigazgatás-és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiájának egyik célja a közszolgáltatások színvonalának javítása, melynek egyik dimenziója a közszolgáltatást nyújtó szervezetek működési hatékonyságának növelése (Közigazgatás-és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020, 2015, 82). Ennek ismeretében jogosan tehető fel, hogy milyen módon és módszerrel mérhető a közszolgáltató szervezetek működésének a hatékonysága?

A közszolgáltatást a közösség minden tagja, vagy a közösség egy-egy adott csoportja egyformán veheti igénybe; az igénybevételnél nincs szükség a másik fél aktív részvételére, illetve a fogyasztók nem versenyeznek a szolgáltatás megszerzéséért (EUROSTAT 1996, 19). A közszolgáltatások sajátossága, hogy megszervezésükért vagy az állam vagy jogszabályban meghatározott körben a helyi önkormányzat felel, azonban a közszolgáltatások ellátása többféle formában is történhet (pl.: saját maga látja el egy intézménye által, vagy a feladatellátást egy államháztartáson kívüli szervezetre bizza).

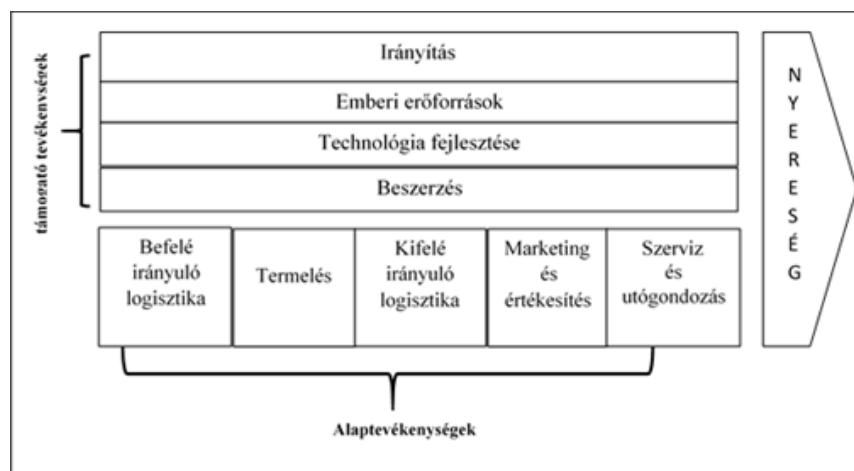
A kutatás módszerének ismertetése

A tanulmányban tárgyalt modell alkalmas lehet a közszolgáltató szervezetek működési hatékonyságának mérésére. A modell középpontjában az érték áll, mert a szervezeti értékek mentén meghatározott célkitűzések, és azok megvalósítását elősegítő folyamatok hozzájárulnak a szervezetek jövőbeni sikereihez (Wimmer, 2000). A modell három elemből áll: az értékrend meghatározásából, értéktérkép elkészítéséből és a kockázati elemek meghatározásából és elemzéséből. A vizsgálati modellem jól illeszkedik a közszolgáltató szervezetek teljesítménymenedzsment folyamatainak fázisaihoz. Az értékrend fő célkitűzése a hatékony gazdálkodás, melyhez értékeket és további kapcsolódó értékelemeket határoztam meg. Majd ezt követően 30 indikátort magába foglaló „értéktérkép” összeállítását végeztem el. Az általam kiválasztott ivóvíz szolgáltató társa-

ság nyilvános adatai alapján a kialakított „értéktérkép” segítségével meghatároztam a hatékonyságot akadályozó tényezőket, majd a gazdálkodást érintő kockázatokat kvalitatív kockázati értékelési módszerrel elemeztem.

Értékvezérelt működés alapjai

A stratégiaalkotás folyamatában az érték, az értékteremtés, illetve az érték-alapú vállalat vezetés fogalma az elmúlt időszakban egyre nagyobb jelentőséggel bír, és széles körben terjed. Az érték forrása a tulajdonosi értékekkel illetve a fogyasztói értékekkel foglalkozó szerzők szerint „a vállalati működésben van” (Wimmer, 2000, 12). A vállalaton belül folyó értékteremtési tevékenységek egyik legismertebb elemzési módszere a Porter-féle értéklánc-modell (1. ábra), mely „aból a szempontból ábrázolja a különböző tevékenységeket, hogy az értékteremtésben milyen szerepet töltenek be” (Marosán, 2002).



1. ábra: Porter-i értéklánc-modell (Chikán ábrázolásában)

Porter's Value Chain

Forrás: Porter, 1985, Chikán, 1997, 13

A modell egyrészt alkalmas arra, hogy azonos koncepciók alapján elemezze az egyes funkciók vállalat versenypozíciójához való hozzájárulását. Másrészt kiválaszthatóak a kritikus funkciók.

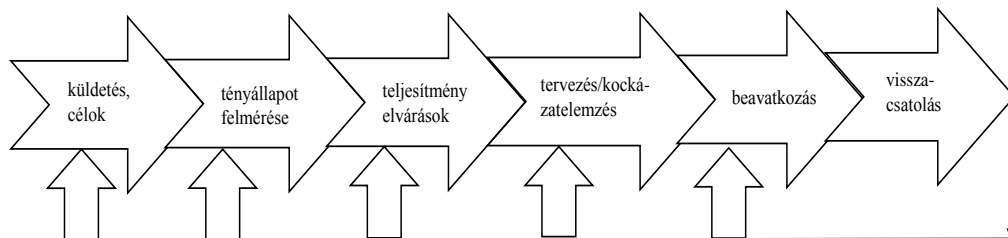
A Porter-i értéklánc-modell megkülönböztet alaptevékenységeket és támogató tevékenységeket. Az alaptevékenységek közvetlenül eredményezik a kibocsátások értékének növelését, míg a támogató tevékenységek javítják az alaptevékenységek hatékonyságát, így az értékteremtéshez csak közvetve járulnak hozzá. (Marosán, 2002).

Az értéklánc elemzése számos esetben hasznosítható. Alapjául szolgálhat például egy vállalat újrászervezésének, stratégiai döntéseinek megalapozásához, jól alkalmazható az erőforrások és a képességek elemzésére, illetve az egyes funkciók elemzésével meghatározhatók a stratégiai célok elérését szolgáló feladatok (Mészáros, 2002).

Gazdálkodási folyamatok működési hatékonyságának vizsgálati modellje

A közszolgáltató szervezetek hatékonyságnövelésének lehetőségeit Kocziszky-Veresné (2016) cikkükben már vizsgálta. Felfogásuk szerint a közszolgáltató szervezetek teljesítménymenedzsmentjének folyamatai öt fázisra tagolható: a szervezet küldetésének, céljainak és teljesítménystandardjainak megállapítása; tényállapot felmérése; teljesítményelvárások meghatározása; be-

avatkozási irányok kidolgozása (tervezés/kockázatelemzés); beavatkozás eredményeinek visszacsatolása, szükség esetén korrekció végrehajtása (2. ábra).



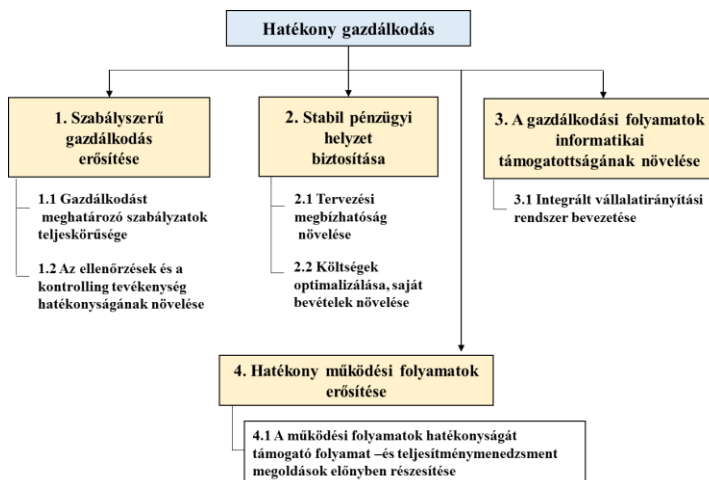
2. ábra: Közszolgáltató szervezetek teljesítménymenedzsmentjének logikai folyamata
The logical process of public organizations' performance management

Forrás: Kocziszky-Veresné: 2016.)

Ezen logikai folyamathoz illeszkedve kíséreltem meg a gazdálkodási folyamatok tekintetében egy értékalapú vizsgálati modellt felállítani, mely hozzájárulhat a közszolgáltató szervezetek hatékony működéséhez.

1 lépés: A gazdálkodást érintő értékrend meghatározása (küldetés, cél meghatározásához)

A gazdálkodást érintő értékrend elemeinek meghatározásakor abból indultam ki, hogy a közfeladat ellátás költségeinek, ráfordításainak alakulása és színvonala hatással van a lakosság elégedettségére. Terjedelmi korlátokra tekintettel nem törekedtem az értékelemek teljes körű meghatározására, nem tértem ki olyan fontos elemekre, mint az integritás szemlélet vagy az etikai elvárások. Fő célom az volt, hogy a hatékony gazdálkodás elősegítése érdekében határozzak meg néhány kiemelkedően fontos értékelemet, rendszerezem őket és állítsam össze a hozzájuk tartozó „értéktérképet”. Ezen elvek mentén az értékrend fő célkitűzéseiként magát a hatékony gazdálkodást jelöltem meg, majd az elméleti és a gyakorlati tapasztalataim alapján meghatároztam négy értéket és további hat kapcsolódó értékelemet (3. ábra).



3. ábra: A hatékony gazdálkodás értékrendjének célfája

The value system of effective management

Forrás: saját szerkesztés

2 lépés: „Értéktérkép” készítése (a tényállapot felméréséhez, a teljesítményelvárások meghatározásához)

A tényállapot felmérésére egy „értéktérkép”-et, azaz egy kérdőívet állítottam össze. A kérdőív felépítése rendszerszemléletű, illeszkedik a korábban meghatározott értékelemekhez, ezért alkalmas a hatékony gazdálkodás értékeléséhez. A kérdőív 4 fő irány, 6 részterület elemzésére alkalmas és 30 eldöntendő kérdést, indikátort tartalmaz (a kérdéseket a 2-5. táblázatok tartalmazzák). A kérdőív előnye, hogy egységes szemléletűek a kérdések, bővíthető, rugalmasan alkalmazható, könnyű a kitöltése és rövid idő alatt gyors választ lehet arra a kérdésre kapni, hogy rendelkezik-e az adott szervezet a hatékony gazdálkodás alapvető értékeivel.

3 lépés: A gazdálkodást érintő kockázatok meghatározása és az elemzési módszer bemutatása

Az érték és az értéktérkép után a vizsgálati modellem következő eleme a gazdálkodást érintő kockázatok beazonosítása és a kockázatok elemzése (1. táblázat). A gazdálkodást érintő kockázatok azonosításánál a hangsúlyt az előző alfejezetben meghatározott legfontosabb értékekre, azaz a működési hatékonyságot befolyásoló célok köré helyeztem.

1. táblázat: A gazdálkodást érintő legfontosabb kockázatok

(Summary of the most important risks of economy)

S.sz.	Kockázat típusa	Kockázat oka	Kockázat következményei
1.	Szabályozási kockázat	1. Belső szabályzatok hiánya	<ul style="list-style-type: none"> működési zavarok veszteséges gazdálkodás
		2. Egymásnak ellentmondó szabályzatok	<ul style="list-style-type: none"> következésség hiánya felelősségre vonás nincs megalapozva
		3. Gazdálkodási folyamatok szabálytalansága	<ul style="list-style-type: none"> árbevétel csökkenése költségek növekedése
		4. A feladatok végrehajtását segítő utasítások hiánya	<ul style="list-style-type: none"> felelősségre vonás nincs megalapozva
2.	Gazdálkodási és pénzügyi kockázatok	5. Tervezési hiányosság	<ul style="list-style-type: none"> működési zavarok veszteséges gazdálkodás társadalmi elégedetlenség téves adatszolgáltatás
		6. Könyvelési hibák	<ul style="list-style-type: none"> rossz adatszolgáltatások téves árképzés társadalmi elégedetlenség torz önköltségszámítás
		7. Belső ellenőrzések elmaradása	<ul style="list-style-type: none"> szabálytalanságok feltárása nem történik meg
3.	Stratégiai kockázat	8. Értékalapú, stratégiai szemléletmód hiánya	<ul style="list-style-type: none"> veszteséges gazdálkodás
		9. A veszteségek feltárása elmarad a gazdálkodási folyamatok tekintetében	<ul style="list-style-type: none"> nem hatékony gazdálkodás
4.	Informatikai kockázat	10. Informatikai probléma, az eszközök nem megfelelően állnak rendelkezésre	<ul style="list-style-type: none"> adatvesztés naprakész nyilvántartások elmaradása
		11. Az adatbázisokhoz való hozzáférés időben nem áll rendelkezésre	<ul style="list-style-type: none"> az adatok/információk későn állnak rendelkezésre az adatok/információk későn nem állnak rendelkezésre
5.	Vezetési kockázatok	12. A gazdálkodásért felelős vezető kompetenciájának hiánya	<ul style="list-style-type: none"> bizalom vesztés rossz vezetői döntések meghozatala veszteséges gazdálkodás
		13. A gazdálkodási folyamatokból hiányoznak teljesítmény elvárások	<ul style="list-style-type: none"> nem hatékony gazdálkodás
		14. Feladat és hatáskörök nem egyértelmű meghatározása	<ul style="list-style-type: none"> felelősségre vonás nincs megalapozva

Forrás: saját szerkesztés

A kockázatok értékelési módszerei közül ebben az esetben a kvalitatív kockázati értékelést tartottam a legkézenfekvőbb módszernek, hiszen az értékelés célja a kockázati tényezők fontossági sorrendjének kialakítása.

A kockázatok értékeléséhez használt képlet:

$$K=P+2 \times I,$$

ahol: K: a kockázati együttható

P: bekövetkezési valószínűség (ötfokozatú skálán mérve),

I: az okozott hatás mértéke (ötfokozatú skálán értékelve).

Az értékelés az alábbiak szerint történik:

$15 \geq K \geq 11$	kritikus kockázati tényezők,
$10 \geq K \geq 6$	nem kritikus kockázati tényezők,
$5 \geq K$	elhanyagolható kockázati tényezők.

Kutatás eredményei

A kiválasztott ivóvíz szolgáltató társaság esetében a honlapon lévő nyilvános adatok alapján elvégeztem a szervezet működési hatékonyságát akadályozó tényezők feltárását a kidolgozott kérdőív segítségével (2. - 5. táblázat)

2. táblázat: Gazdálkodás szabályszerűségének értékelése

(Chapter of questionnaire: „Confirmation of the regulated management processes”)

1.1 Gazdálkodást meghatározó szabályzatok teljes körűségének megítélése		
Sor-szám	Értékelt terület	A szervezet értékelése (igen/nem)
1.	Rendelkezik-e a szervezet a számviteli törvényben rögzített szabályzatokkal?	igen
2.	A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény alapján számviteli szétválasztási szabályokat meghatározták-e?	igen
3.	Szabályozták-e a hátralékos követelések behajtásának eljárásrendjét?	igen
4.	Meghatározásra került-e a szerződéskötések, azok teljesítésének igazolásához és a kifizetésekhez kapcsolódó eljárásrend?	igen
5.	Meghatározták-e a vagyonelemek elkülönített nyilvántartásának szabályait?	igen
Összesen az igenek száma:		5
1.2 Az ellenőrzések és a kontrolling tevékenység hatékonyság növelésének értékelése		
1.	Működtet-e a szervezet belső ellenőrzést?	igen
2.	Az előző időszakhoz képest növekedett-e a belső ellenőrzések száma?	nincs nyilvános adat*
3.	Történt-e az értékelt időszakban tulajdonosi ellenőrzés?	igen
4.	Rendelkezik-e a szervezet kontrolling szervezeti egységgel?	igen
5.	Meghatározásra került-e a kontrolling szervezeti egység feladata, hatásköre, a szervezeti egységek közötti adatok és információk átadásának rendje?	igen
Összesen az igenek száma:		4

*nem állnak rendelkezésre nyilvános adatok, a kérdés kimaradnak az értékelésből, következtetés levonására nem alkalmas

Forrás: saját szerkesztés

1.1 Gazdálkodást meghatározó szabályzatok teljes körűségének megítélése: A kérdőív értékelése alapján a társaság rendelkezik a gazdálkodást meghatározó számviteli törvény szerinti szabályzatokkal, a szervezeti és működési szabályzatában rögzítették a szerződéskötések, azok teljesítésének igazolásához és a kifizetésekhez kapcsolódó eljárásrendet. Meghatározták a számviteli szétválasztás szabályait, és a hátralékos követelések behajtásának eljárásrendjét. Emellett a számlarendben biztosították a vagyonelemek elkülönített nyilvántartásának szabályait.

1.2 Ellenőrzések és a kontrolling tevékenység hatékonyságának értékelése: A társaság foglalkoztat belső ellenőrt, aki többek között a jóváhagyott ellenőrzési terv alapján ellenőrzi a társaság szervezeti egységeinek a működését. Kontrolling szervezeti egységgel rendelkezik a társaság, melynek feladat és hatáskörét, illetve a szervezeti egységek közötti adatok és információk átadásának rendjét a szervezeti és működési szabályzatban rögzítették. Minden negyedévben a társaság a tulajdonosnak adatot szolgáltat a terv-tény adatokról. Tekinthető úgy, hogy a tulajdonosi ellenőrzés (a felügyelet) az adatszolgáltatáson keresztül megvalósul.

3. táblázat: Pénzügyi helyzet stabilitásának értékelése
(Chapter of questionnaire: „Access of stable financial position”)

2.1. Tervezési megbízhatóság növelésének értékelése		
Sorszám	Értékelt terület	A szervezet értékelése (igen/nem)
1.	Minden évben készül-e üzleti jelentés?	igen
2.	Kellő részletezettségű-e az üzleti jelentés?	igen
3.	Az üzleti jelentést a felügyeletet ellátó szervezet jóváhagyja-e?	igen
4.	Rendszeresen elemzik-e az év során a terv és tény adatok közötti eltéréseket?	igen
5.	Az üzleti terv főbb adataitól év végén a beszámoló főbb adatai 20%-ot meg nem haladó mértékben tértek el egymástól?	igen
Összesen az igenek száma		5
2.2 Költségek optimalizálásának, saját bevételek növelésének értékelése		
1.	A saját bevételek növekedtek-e az előző időszakhoz képest?	igen
2.	A kiadások csökkentek-e az előző időszakhoz képest?	nem, de nőtt az ellátási terület
3.	A közművek üzemeltetése során a veszteségek kompenzálására kapott egyéb támogatások összege csökkent-e az előző időszakhoz képest?	nem, azonban az összeg nem jelentős
4.	Az adott időszakban csökkent-e az előző évi követelés-állomány összege?	igen
5.	Csökkent-e az előző időszakhoz képest a leírt behajthatatlan követelések állománya?	nem
6.	A rezsicsökkentésből adódó bevételkiesés ellenére nyereséges volt-e a vállalat működése?	igen
Összesen az igenek száma		3

Forrás: saját szerkesztés

2.1 Tervezési megbízhatóság növelésének értékelése: A kérdőív értékelése alapján a minden évben készült kellő részletezettségű üzleti jelentés, melyet a felügyeletet ellátó szerv jóváhagyott. A társaság kontrolling tevékenységet ellátó szervezeti egysége minden negyedévben elemzi a terv és a tény adatokat és az eltérések okait megvizsgálják.

2.2 Költségek optimalizálásának, saját bevételek növelésének értékelése: A kérdőív értékelése alapján a saját bevételek és a kiadások is növekedtek az előző időszakhoz képest. A többlet árbevételt a társaság a szolgáltatási terület bővülésével, és a fogyasztás növekedésével érte el. A szolgáltató terület bővülésével növekedtek a működési kiadások, melynek növekedési üteme kisebb mértékű volt, mint az árbevételé. A 10%-os rezsicsökkentés hatása, több száz millió forint árbevételt kiesést okozott a lakossági fogyasztók körében, de mindezek ellenére a társaság működése a 2015. évben még mindig nyereséges volt. A közművek üzemeltetése során a veszteségek kompenzálására kapott egyéb támogatások összege 33%-kal nőtt, míg a követelések állománya 28,4%-kal csökkent a 2014. évről a 2015. évre. Nem csökkent azonban a leírt behajthatatlan követelések állománya, hiszen a 2014. évi állomány megkétszereződött a 2015. év végére.

4. táblázat: A gazdálkodási folyamatok informatikai támogatottságának értékelése
(Chapter of questionnaire: „Confirmation of the IT support of management processes”)

3.1 Integrált vállalatirányítási rendszer előnybe részesítésének értékelése		
Sorszám	Értékelt terület	A szervezet értékelése (igen/nem)
1.	Támogatja-e valamennyi gazdálkodási folyamatot informatikai rendszer?	igen
2.	Biztosított-e az informatikai rendszerek között az automatikus adatátvitel?	igen
3.	Használ-e a szervezet integrált vállalatirányítási rendszert?	igen
4.	Biztosított-e a szervezetnél az informatikai rendszerek helyben támogatása (rendszergazda, informatikai osztály)?	igen
Összesen az igenek száma:		4

Forrás: saját szerkesztés

3.1 Integrált vállalatirányítási rendszer előnybe részesítésének értékelése A kérdőív értékelése alapján a társaságnál bevezetésre került egy integrált programrendszer, melynek célja nemcsak a társaságon belüli, hanem a tagvállalatok közötti integráció biztosítása volt a közös adatbázisokra építve, illetve az átjárhatóság kétirányú kommunikációjára. A szervezetnél biztosítva van az informatikai rendszerek helyben támogatottsága.

5. táblázat: Működési folyamatok hatékonyságának értékelése
(Chapter of questionnaire: „Confirmation of the efficient operational processes”)

4.1 A működési folyamatok hatékonyságát támogató folyamat-és teljesítménymenedzsment megoldások előnybe részesítésének értékelése		
Sorszám	Értékelt terület	A szervezet értékelése (igen/nem)
1.	Szabályozták-e a gazdálkodási feladatokat ellátó szervezeti egység működési folyamatait?	igen
2.	A felelősségi és hatásköri viszonyok egyértelműen meghatározásra kerültek-e?	igen
3.	Nyomon követik-e a gazdálkodási folyamatokban a hatékonyságot rontó veszteség tényezőket?	nem

4.1 A működési folyamatok hatékonyságát támogató folyamat-és teljesítménymenedzsment megoldások előnybe részesítésének értékelése		
Sorszám	Értékelt terület	A szervezet értékelése (igen/nem)
4.	A gazdálkodási folyamatok minőségbiztosítottak-e?	igen
5.	Bevezetésre került-e a szervezetnél teljesítménymenedzsment rendszer?	nem
Összesen az igenek száma:		3

Forrás: saját szerkesztés

4.1 A működési folyamatok hatékonyságát támogató folyamat-és teljesítménymenedzsment megoldások előnybe részesítésének értékelése: A kérdőív értékelése alapján a társaság a gazdálkodási feladatokat ellátó szervezeti egység működési folyamatai, a felelősségi és hatásköri viszonyok a szervezeti és működési szabályzatban egyértelműen meghatározásra kerültek. A gazdálkodási folyamatok tekintetében nem biztosított azonban a hatékonyságot rontó tényezők nyomon követése annak ellenére, hogy a szervezeti és a működési rend alapján egyes üzemeység művezetők feladatai közé tartozik, hogy gondoskodjon területén érintő veszteségek feltárásáról, megelőző intézkedések kidolgozásáról.

A gazdálkodási folyamatokra ható kockázati tényezők értékelése

A beazonosított kockázati tényezők segítségével elvégeztem az ivóvíz szolgáltató társaság esetében a gazdálkodást érintő kockázati tényezők kvalitatív értékelését (6. táblázat).

6. táblázat. A kockázatok kvalitatív értékelése
(Qualitative analysis of risks)

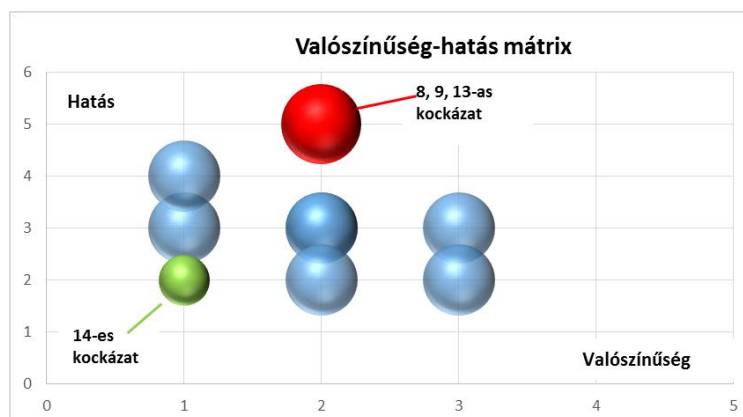
Ssz.	Kockázat típusa	Kockázat okai	P (bekövetkezési valószínűség)	I (az okozott hatása)	K (kockázati együttható)
1.	Szabályozási kockázat	1. Belső szabályzatok hiánya	1	3	7
		2. Egymásnak ellentmondó szabályzatok	1	4	9
		3. Gazdálkodási folyamatok szabálytalansága	1	4	9
		4. A feladatok végrehajtását segítő utasítások hiánya	1	3	7
2.	Gazdálkodási és pénzügyi kockázatok	5. Tervezési hiányosság	1	4	9
		6. Könyvelési hibák	2	3	8
		7. Belső ellenőrzések elmaradása	1	2	5
3.	Stratégiai kockázat	8. Értékalapú, stratégiai szemléletmód hiánya	2	5	12
		9. A veszteségek feltárása elmarad a gazdálkodási folyamatok tekintetében	2	5	12
4.	Informatikai kockázat	10. Informatikai probléma, az eszközök nem megfelelően állnak rendelkezésre	3	3	9
		11. Az adatbázisokhoz való hozzáférés időben nem áll	3	2	7

Ssz.	Kockázat típusa	Kockázat okai	P (bekövetkezési valószínűség)	I (az okozott hatása)	K (kockázati együttható)
		rendelkezésre			
5.	Vezetési kockázatok	12. A gazdálkodásért felelős vezető kompetenciájának hiánya	2	3	8
		13. A gazdálkodási folyamatokból hiányoznak teljesítmény elvárások	2	5	12
		14. Feladat és hatáskörök nem egyértelmű meghatározása	2	2	6

Jelölések: $5 > K$ $10 > K > 5$ $11 \leq K$

Forrás: saját szerkesztés

A kockázati értékelés eredményét az alábbi valószínűség-hatás mátrixban (4. ábra) szemléltetem.



4. ábra: Valószínűségi-hatás mátrix

Probability-effect matrix

Forrás: saját szerkesztés

Az értékelés alapján egy (14.) elhanyagolható, tíz (1-7., 10-12.) nem kritikus, és három (8, 9, 13.) kritikus kockázati tényező került azonosításra. A három kritikus tényező az értékalapú, stratégiai szemléletmód hiánya; emellett a veszteségek feltárása elmarad a gazdálkodási folyamatok tekintetében; illetve a gazdálkodási folyamatokból hiányoznak teljesítmény elvárások.

Következtetés, javaslatok

Az ivóvíz szolgáltató társaság esetében a meghatározott „értéktérkép” alapján a hatékonyságot akadályozó tényezők az alábbiak:

- az előző időszakhoz képest növekedett a leírt behajthatatlan követelések állománya;
- a gazdálkodási folyamatokban nem történik meg hatékonyságot rontó veszteségtényezők nyomon követése;
- a szervezetnél eddig még nem került bevezetésre teljesítménymenedzsment rendszer.

A kockázatok kvalitatív elemzésével három kritikus kockázati tényező került meghatározásra, melyeknél indokolt a kockázati napló elkészítése, mely tartalmazza a kockázatokon túl a beavatkozást, a felelőst, a végrehajtót is. A társaság esetében a hatékony működtetését akadályozó tényezőként került meghatározásra a teljesítménymenedzsment rendszer hiánya. A társaság a kiegyensúlyozott gazdálkodásával, a minőségbiztosított, letisztult folyamataival véleményem szerint készen áll arra, hogy egy újfajta megközelítésű teljesítménymenedzsment rendszer segítse a stratégiai célkitűzések elérését, a működési hatékonyság eredményességét.

Hivatkozott irodalom

- ÁSZ (2011): Az Állami Számvevőszék stratégiája (2011): https://www.asz.hu/storage/files/files/ASZ_strategia/asz_strategia.pdf (letöltés dátuma: 2017. április 8.)
- CHIKÁN A. (1997): Vállalatok és funkciók integrációja, Zárótanulmány, http://edok.lib.uni-corvinus.hu/257/1/Z8_Chik%C3%A1n.pdf (letöltés dátuma: 2017. április 8.)
- EUROSTAT (1996): European System of Accounts (ESA, 95). EUROSTAT, Luxembourg.
- KOCZISZKY, GY.-VERESNÉ S.M. (2016): Közszolgáltató szervezetek hatékonyságnövelésének lehetőségei. Észak-magyarországi Stratégiai füzetek XIII. évfolyam 2.szám pp.41-56.
- Magyarország Közigazgatás-és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiája 2014-2020 (2015), http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (letöltés dátuma: 2017. április 8.)
- MAROSÁN, GY.(2002): Stratégiai menedzsment, Zsigmond Király Főiskola, Budapest.
- MÉSZÁROS, T. (2002): A stratégia jövője. A jövő stratégiája. Aula Kiadó, Budapest.
- WIMMER, Á. (2000): A vállalati teljesítménymérés az értékteremtés szolgálatában. PhD. értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Gazdálkodástudományi Kar, Gazdálkodástani PhD.

Tóth Richárd

Klasszifikációs módszerek alkalmazásának lehetőségei az ellenőrzésekben

A tanulmányom célja az Állami Számvevőszék feladatellátásának klasszifikációs módszerekkel történő támogatási lehetőségeinek elemzése, alkalmazhatóságának vizsgálata. Ezek a klasszifikációs módszerek többféle ellenőrzés – beleértve a számvevőszéki ellenőrzéseket és elemzéseket is – során nyújthatnak támogatást, hozzájárulva az értéktérítéshez.

Kulcsszavak: klaszterelemzés, diszkriminancia-analízis, klasszifikációs módszerek, rétegzett mintavétel, számvevőszéki ellenőrzés

Jelkód: C38, H83

Kutatás célja

Az ellenőrzésekben a mintavételi eljárásokat egyes klasszifikációs módszerekkel – elsősorban klaszterelemzéssel – lehetne támogatni. Kutatásom során ezen módszereknek kizárólag az ÁSZ feladatellátásában történő alkalmazási lehetőségeit vizsgáltam. A klasszifikációs módszerek alkalmazásával az ÁSZ egyes ellenőrzéseit több szakaszban és elemzéseit is lehetne fejleszteni, ami által javulhatna az ÁSZ elemzéseiben és jelentéseiben megfogalmazott következtetések statisztikai megalapozottsága, amivel az ÁSZ még jobban hozzájárulhatna a „jó kormányzáshoz”. Az előbbieken írtakon túl a témaválasztás aktualitását az ÁSZ helyi önkormányzatokat érintő ellenőrzéseinek magas aránya szolgáltatta.

Az ÁSZ Intézményi Stratégiájában stratégia célként rögzítésre került, hogy a Számvevőszék¹ új megközelítésű, elemzéssel alátámasztott mintavétellel és ellenőrzési eljárásokkal törekszik a helyszíni ellenőrzések számának csökkentésére (ÁSZ, 2010).

A kutatás célja a fentiek gyakorlati példán – a gyermekjóléti alapellátások helyi önkormányzatok általi 2015. évre vonatkozó feladatellátásán – keresztüli bemutatása és javaslat megfogalmazása volt az ÁSZ tevékenységei során történő alkalmazására vonatkozóan, ami meggyőződésem szerint hozzáadott értéket teremtene.

Nemzetközi kitekintés

Az INTOSAI² által 2016-ban jóváhagyott ISSAI 4000 *Compliance Audit Standard* a teljesítmény-ellenőrzésekhez kapcsolódó követelmények között rögzíti, hogy a megfelelő és elegendő bizonyosság elérése érdekében ahol szükséges, mintavétel alkalmazható. Az irányelv tartalmazza azt is, hogy *a mintavételi eljárások megtervezésekor az ellenőrzés célját és a mintavétel alapjául szolgáló sokaság jellemzőit is figyelembe kell venni*. Az INTOSAI által 2013-ban jóváhagyott ISSAI 1530 *Audit Sampling* irányelv részletesen foglalkozik az ellenőrzésben alkalmazható mintavételi eljárásokkal a pénzügyi ellenőrzésekhez kapcsolódóan. Az irányelv fogalmai között megtalálható a rétegzés is.³ Magasabb rendű ISSAI standardok a mintavétel témakörét csak általánosan érintik, mint az ellenőrzésben lehetségesen alkalmazandó eszköz. (pl. ISSAI 200, 300, 400 stb.) Az osztályozási módszerek alkalmazásával kapcsolatosan egyik ISSAI standard sem tesz említést (INTOSAI, 2001-2016).

¹ Állami Számvevőszék

² Legfőbb Ellenőrzési Intézmények Nemzetközi Szervezete

³ Az egyes rétegekben szereplő egyedek hasonló jellemzőkkel kell, hogy rendelkezzenek. A rétegzett mintavételi eljárással kapcsolatban részletesen az irányelv 1. sz. melléklete tartalmaz iránymutatást.

Míg az ECA⁴ 2015-ben közzétett Teljesítmény-ellenőrzési Kézikönyve kizárólag a lehetséges adatgyűjtési módszerek között említi a mintavételi eljárásokat, addig a 2012-ben publikált Pénzügyi és Szabályszerűségi Ellenőrzési Kézikönyv több fejezetben is részletesen foglalkozik a mintavétellel. Osztályozási módszerek alkalmazásával kapcsolatban az ECA honlapján nyilvánosan hozzáférhető dokumentumokban nem található utalás (ECA, 2012, 2015).

A NAO⁵ 2001-ben jelentette meg honlapján rövid mintavételi útmutatóját, míg a GAO⁶ már 1992-ben publikálta a részletes mintavételi eljárások alkalmazására vonatkozó útmutatását (GAO, 1992). Sem az egyesült királyságbeli-, sem az amerikai egyesült államokbeli legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv honlapján nem található klasszifikációs módszerek alkalmazásával kapcsolatos nyilvánosan elérhető dokumentum.

A helyi önkormányzatok kötelező feladatait a Mötv.⁷ II. fejezetének 13.§ (1) bekezdése rögzíti, mint helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok, amelybe beletartoznak a gyermekjóléti szolgáltatások is. A gyermekvédelemre vonatkozó alapvető ágazati szabályokat a Gyvt.⁸ tartalmazza, aminek a 15. § (2) bekezdése határozza meg a gyermekjóléti alapellátásokat. A települési önkormányzat a személyes gondoskodást nyújtó alapellátások keretében a gyermekjóléti szolgáltatást, a gyermekek napközbeni ellátását és a gyermekek átmeneti gondozását biztosítja, illetve szervezi a másol igénybe vehető ellátásokhoz való hozzájutást.

Szakirodalmi összefoglaló

Rétegzett mintavétel

A rétegzett mintavételi eljárás az egyes részsokaságok jellemzőire is szeretnénk következtetéseket megfogalmazni – nem kizárólag a teljes sokaságra vonatkozóan, mivel a módszer megköveteli az alapsokaság valamennyi rétegének mintabeli reprezentációját (Szilágyi, 2011). Fontos előfeltétel a módszer alkalmazásánál, hogy rendelkezünk előzetes ismeretekkel arra vonatkozóan, hogy a sokaságot – a vizsgált ismérv szempontjából – hogyan lehet homogén – vagy legalábbis kevésbé heterogén – osztályokba sorolni. Ezt a vizsgált ismérvet *réteggépző ismérv*nek is szokás nevezni. A réteggépző ismérvnek a vizsgált jellemzővel szoros kapcsolatban kell lennie (Malhotra, 2007). Megfelelően alkalmazott rétegzéssel és elosztással a reprezentatív megfigyelés hatékonysága növelhető. A rétegzés során szem előtt kell tartani, hogy a vizsgált ismérv szempontjából egynemű elemek azonos rétegekbe kerüljenek (Szilágyi, 2011). Amint azt a későbbiekben látni fogjuk, ebben nyújthat segítséget a klaszterelemzés.

Klasszifikációs módszerek

Az objektumok osztályozása, csoportosítása a többváltozós statisztikai vizsgálatok egy jellegzetes területe (Móri–Székely, 1986). Mind a diszkriminancia-analízis, mind a klaszterelemzés csoportképző-, vagyis osztályozási módszer. A két eljárás között alapvető különbség, hogy míg a diszkriminancia-analízis alkalmazásának a feltétele, hogy rendelkezésre álljanak előzetes ismeretek a csoportokba tartozást illetően, addig a klaszterelemzésnek ez nem feltétele, mivel az eljárás különféle módszerek segítségével előzetes feltételezések nélkül végzi el az adott csoportba sorolást. Ha a csoportokat, osztályokat, klasztereket rétegeknek tekintjük, akkor könnyen észrevehető az osztályozási módszerek hasonlósága a rétegzett mintavétellel.

⁴ Európai Számvevőszék

⁵ Brit Számvevőszék

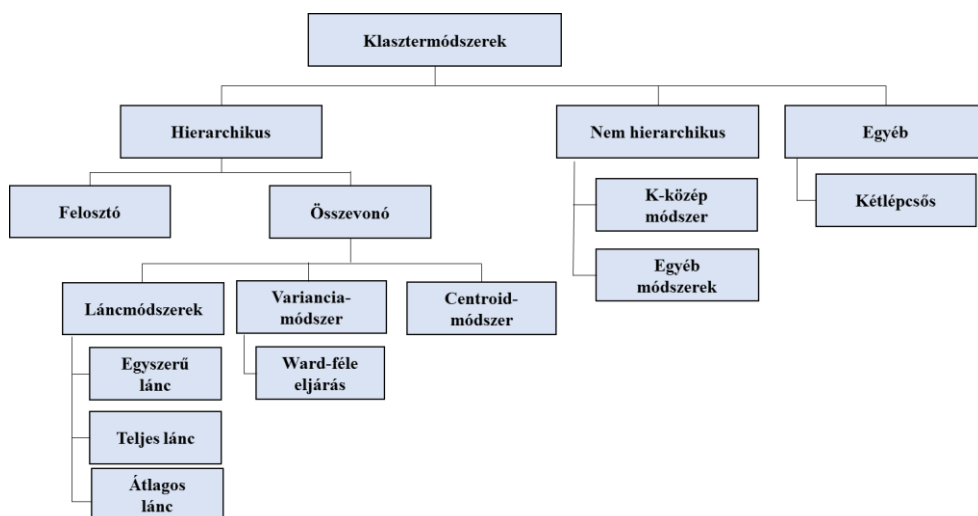
⁶ Egyesült Államok Számvevőszéke

⁷ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

⁸ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény

Klaszterelemzés

A klaszterelemzés⁹ olyan többváltozós módszer, amelyeknek alkalmazásával csoportok (klaszterek) hozhatók létre. Az elemzés végén az analízisbe bevont változók alapján a hasonló megfigyelési egységeket, mint a sokaság egyedeit, homogén csoportokba, klaszterekbe soroljuk be oly módon, hogy minden egyed hozzárendelésre kerül egy klaszterhez és pontosan egyhez. Akkor eredményes az eljárás, ha a folyamat végén minden egyed pontosan egy klaszterbe kerül besorolásra, az egy klaszterbe tartozó egyedek hasonlítanak egymáshoz, azonban különböznek a más csoportba tartozó egyedektől (Malhotra, 2007). A klaszterelemzés alapvető feladata megtalálni azokat a változókat, amelyek a csoportok közötti különbözőséget okozzák (Besenyei et al., 2007). Többféle módszer létezik arra vonatkozóan, hogy az egyes egyedek hogyan vonhatók össze – ezeket a szakirodalom hierarchikus vagy nem hierarchikus összevonó eljárásoknak¹⁰ nevezi – (1. ábra).



1. ábra: A klasztermódszerek csoportosítása
Grouping cluster analysis methods

Forrás: Malhotra, 2007. 643. oldala alapján saját szerkesztés

Nagyobb esetszámnál¹¹ bonyolultabb a hierarchikus klaszterezés elvégzése, ezért ilyen esetben javasolt a nem hierarchikus – vagy dinamikus – eljárásokba tartozó K–közép módszert alkalmazni. Ennek a módszernek az alkalmazásakor a kialakítandó klaszterek számát előre meg kell határozni, majd a kiinduló klaszterek fokozatos, lépésenkénti, azaz iterációs módosulásával jön létre a végső K számú klaszter az eredetileg feltételezett üres klaszterekhez tartozó klaszterközéppontokból (Ketskeméty, 2011). A klaszteren belüli szórások alapján, valamint a Wilks’ lambda kiszámításával ítéltető meg a klaszterek homogenitása, míg a klaszterek egymáshoz való viszonya a centroidjaik közötti távolságmátrixok alapján jellemezhető (Hajdú, 2003). A nem hierarchikus klaszterezés¹² kevésbé függ a hasonlóság- és távolságmértékektől, valamint a kiugró értékektől és amellet, hogy gyorsabb, megbízhatóbb eredményt is ad.¹³ Míg a hierarchikus el-

⁹ Klasszifikációs elemzésnek és numerikus taxonómiának is nevezik. (Malhotra, 2007)

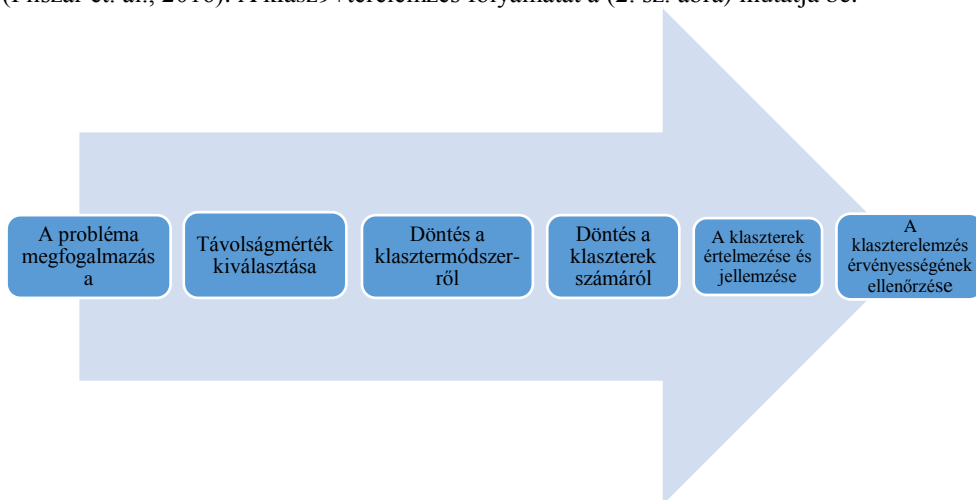
¹⁰ Ismert még a kétlépcsős eljárás, amely automatikusan megállapítja a klaszterek optimális számát (Malhotra, 2007).

¹¹ Ez 2 000 feletti megfigyelési egységnek felel meg, vagyis nagyobb adathalmaznak.

¹² A nem hierarchikus eljárásokat a szakirodalom particionáló módszereknek is nevezi.

¹³ Részletesebben lásd Sajtos–Mitev (2007), a 325-326. oldalakon.

járás elsősorban feltáró, addig a nem hierarchikus klaszterezés megerősítő elemzésre szolgál (Fliszár et. al., 2016). A klaszterelemzés folyamatát a (2. sz. ábra) mutatja be.



2. ábra: A klaszterelemzés lépései
Steps of cluster analysis

Forrás: Malhotra, 2007. 642. oldala alapján saját szerkesztés

Olyan változókat célszerű választani a klaszterezés alapjául, amelyek között gyenge a kapcsolat, ellenkező esetben torzításhoz vezethet. A klaszteranalízis előtt az adatokat standardizálni szükséges az összehasonlíthatóság érdekében, amennyiben az egyes változók értékei eltérő skálán szerepelnek az elemzés alapjául szolgáló adatbázisban.

Fontos lépés a kiugró értékek kezelése, amely történhet az elemzés közben, vagy már az elemzéshez felhasználandó adatbázis tisztítása alkalmával is kiszűrhetők az outlierok, mivel a klaszterelemzés érzékeny ezekre. A kiugró adatok kezelésén túlmenően a klaszteranalízis többi alkalmazhatósági feltételeinek vizsgálatára is különös figyelmet kell fordítani az elemzés teljes folyamatában, mint pl. a minta reprezentativitása, a konstans értékű ismérvek kiszűrése, és, az elemzésbe bevont változók korrelációja¹⁴ (Sajtos–Mitev, 2007). Ezt követően meg kell határozni a hasonlóság- és távolságmértékeket¹⁵, valamint a klaszterek számát. Itt szeretném felhívni a figyelmet, hogy ugyanúgy, mint a rétegzett mintavételi eljárás esetében a rétegek száma, klaszterelemzés esetében a kialakítandó klaszterek száma hasonlóan – a mintavételt, illetve a klaszteranalízist végzők által – manuálisan történik.

Amennyiben nem az optimális klaszterösszetételt kapjuk az eljárás végén, akkor az elemzést másik módszerekkel is célszerű elvégezni, kombinálva a klaszterek számának változtatásával. A klaszterelemzés végén tudunk a kialakított klasztereknek nevet adni és elemezni tudjuk az egyes klasztereket. (dr. Varga - Szilágyi, 2011) A klaszterelemzés egyik megoldatlan problémája, hogy a kialakuló klaszterek nem függetlenek az egyedek adatbázisban elfoglalt sorrendjétől. A klaszterelemzés további hátrányaként ismert, hogy minden esetben feltár csoportosítási struktúrákat, még akkor is, ha azok nem valósak. Emiatt az elemzés előkészítésére kiemelt figyelmet kell fordítani. Törekedni kell arra, hogy csak *olyan ismérvek vegyenek részt a csoportosításban, amelyek a vizsgálat tárgya és tartalmi kerete szempontjából relevánsnak tekinthetők.* Ez azt is

¹⁴ Nagyon erős korrelációról 0,9, vagy e feletti érték esetén beszélhetünk két ismérv esetében.

¹⁵ Lásd részletesen (Sajtos–Mitev, 2007, 285. és 290-294. oldalak.) A Mahalanobis-távolság használata alkalmas a változók közötti korreláció kiszűrésére is (Simon, 2006).

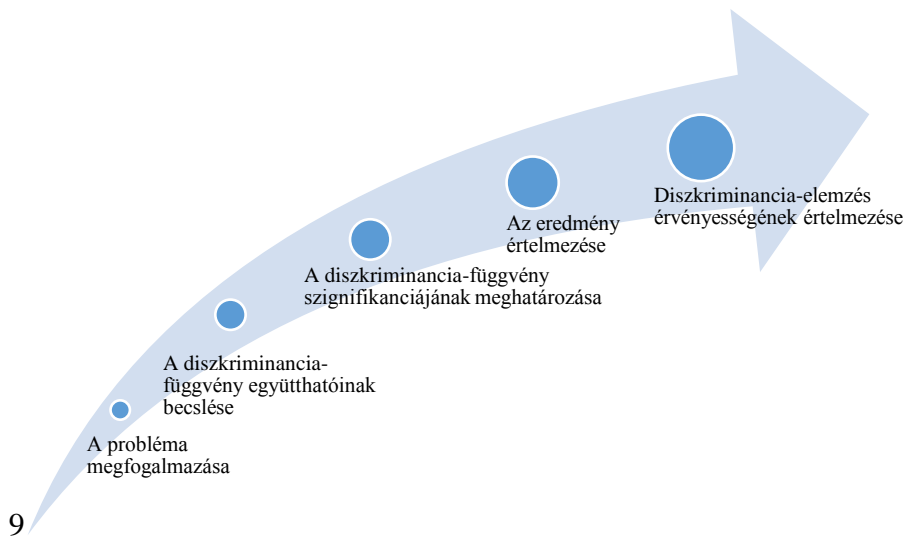
jelenti, hogy a vizsgált jelenség szempontjából jelentéktelennek minősíthető ismerveket a csoportosítási eljárásból ki kell hagyni (Simon, 2006).

Újabb változók bevonása az analízisbe vagy már meglévő változók törlése az adatbázisból jelentősen befolyásolja a klaszterelemzés eredményét. Mivel nem csak egyetlen legjobb megoldás létezik, ezért a végeredmény attól is függ, hogy az egyes lépésekben milyen módszert választunk. Az eltérő eljárások, valamint a számos hasonlósági- és távolságmértékek különböző felosztásokat eredményeznek (Kovács, 2014). Emiatt célszerű többféle módszerrel is elvégezni a klaszterelemzést egy adott adatbázison. Mivel gyakran használják a klaszterelemzést adatcsökkentéshez, piacszegmentáláshoz, ezért gondoltam, hogy alkalmas lehet a magyarországi települések fontosabb jellemzőit tartalmazó adatbázis alapján az egyes települések klaszterekbe sorolására, elemzésére, amely inputot szolgáltat a helyi önkormányzati rendszer egészére következőt megállapító, kivetítő, annak megalapozásul szolgáló rétegzett mintavételi eljárásához^{16, 17}.

Diszkriminancia-analízis

A diszkriminancia-analízis olyan klasszifikációs és adatelemzési módszer, ahol a függő változó többnyire kategorizált, nominális skálán mért – azaz nem metrikus –, a független változó pedig minimum intervallum skálán mért változó¹⁸. Olyan többváltozós módszer, amely alkalmazásával a független változók egy csoportja alapján prognosztizálható a csoportokba tartozás. A módszer segítségével meghatározhatók azok a független változók, amelyek a függő változók szignifikáns különbségét okozzák (Sajtos–Mitev, 2007). Az elemzés információt szolgáltat arra vonatkozóan, hogy a csoportok jelentősen különböznek-e egymástól, és ha igen, akkor azt melyik változók okozzák.

A diszkriminancia-elemzésnek két típusát különböztetjük meg: A kétcsoportos- és a többcsoportos diszkriminancia-elemzést. Az elemzés lépéseit a (3. sz. ábra) mutatja be.



3. ábra: A diszkriminancia-analízis menete

The course of discriminant analysis

Forrás: Malhotra, 2007. 587. oldala alapján saját szerkesztés

¹⁶ (Csicsman, 1979) ezt a hipotézisemet megerősítette.

¹⁷ Ennek az a feltétele, hogy biztosítani kell, hogy a mintavétellel nyert adatbázisban minden egyes csoportban megfelelő mennyiségű elem legyen ahhoz, hogy az alapsokaságban megfelelően reprezentáltak legyenek az egyes alsokaságok (Simon, 2006).

¹⁸ A független változó jelölésére x-et, míg a függő változó jelölésére y-t használtam.

A minta minden egyes egyedére vonatkozóan rendelkezésre kell, hogy álljanak a független változók. Emellett legalább annyira fontos, hogy *olyan függő és független változókra szükséges alkalmazni, amelyeknek van értelme, célja*. A független változóknak metrikus – számmal kifejezett, azaz mérhető – változóknak kell lennie, azonban elegendő számú mennyiségi változó esetében a diszkriminancia-analízist legalább öt kategóriával rendelkező ordinális skálán mért változókra, vagy dichotóm változókra is lehet alkalmazni. A függő változónak kategorizált változónak kell lennie és legalább kettő ismérvváltozattal kell rendelkeznie. Életszerű, hogy a változók alából nem kategorizáltak, hanem pl. ordinális skálán mértek, ekkor az egyértelmű, következetes bekategorizálást az elemzés előtt el kell végezni. Ebben az esetben figyelni kell arra, hogy az egyes kategóriák hasonló méretűek legyenek, mert ellenkező esetben az elemzés eredményei torzíthatnak.

A fentiekben túl érdemes szem előtt tartani, hogy minél nagyobb a minta elemszáma, annál megbízhatóbb az elemzés. A mintanagyságnak célszerű legalább négyszer nagyobbak lenni a független változók számánál.¹⁹ Az adatok függetlenségét valamint a csoportok kizárólagosságát is biztosítani kell. Utóbbi azt jelenti, hogy a függő változó valamennyi megfigyelési egységét be kell sorolni valamelyik csoportba úgy, hogy minden megfigyelési egységnek valamelyik csoport tagjának kell lennie. A csoportok nagyságának is hasonlóknak kell lenni, továbbá minden csoportnak legalább két esetet kell tartalmaznia.²⁰

Az együtthatók becslését tekintve két módszert különböztetünk meg, a közvetlen módszert és a lépcsőzetes diszkriminancia-módszert. A várható értékek és a kovariancia-mátrixok becslését követően a paraméterek értékei meghatározhatóak. A súlyok, illetve az együtthatók becslésénél kulcsfontosságú, hogy a lehető legjobban eltérő csoportokat hozzuk létre a diszkriminancia-függvény értékei alapján. (Hajdu, 2003) Az együtthatók becslése után felírható a diszkriminancia-függvény, – a diszkriminancia-elemzés modellje – ami az x_1, x_2, \dots, x_p változók egy olyan függvénye, ami az m csoport szétválasztására a legjobban alkalmas. Ez megvalósítható a változók lineáris kombinációval való közelítéssel, az alábbiak szerint:

$$z = b_1x_1 + b_2x_2 + b_px_p^{21}$$

Amennyiben az adatok nem standardizáltak, akkor a fenti képlet jobb oldala kiegészül egy további konstans taggal (Sajtos–Mitev, 2007). A nagyobb diszkriminancia-koefficienssel rendelkező független változók differenciáló képessége jobb. A diszkriminancia-függvény akkor értelmezhető, ha a kritikus szignifikanciaszint 5 % alatti. Több lehetséges lineáris kombináció is létezik, amiből következik, hogy több diszkriminancia-függvény is felírható. A csoportosítás becsléséhez az egy adott megfigyeléshez tartozó változóértékeket be kell helyettesíteni a függvényekbe. Ez követően az adott megfigyelést abba az osztályba soroljuk, amelyre a legnagyobb függvényértéket kaptuk (dr. Varga–Szilágyi, 2011).

¹⁹ A diszkriminancia-analízis alkalmazásának további feltétele a többváltozós normális eloszlás. Kiemelt feladat a kiugró értékek kezelése és kiszűrése, mivel azok torzíthatják az átlagot, a szórást és a megbízhatóságot. A homoszkedaszticitásnak, a multikollinearitásnak és a független változók linearitásának is teljesülnie kell.

²⁰ A diszkriminancia-analízis alkalmazásának feltételeit részletesen lásd (Sajtos–Mitev, 2007) a 332-336. oldalakon.

²¹ Ahol z a diszkriminancia-változó, b pedig a diszkriminancia-koefficiens.

A kutatás módszere

Adatbázisok összeállítása

Az elemzés adatbázisául egyrészt a KSH²² honlapjáról a *Kiadványok* között található Excel (.xls) formátumban. letölthető *Helységnévtár*²³ „*Helységek 2016. 01. 01*” elnevezésű munkafüzete szolgált.²⁴

Ehhez a 3 179 önkormányzatot tartalmazó adatbázishoz hozzáfűztem a KSH honlapjáról le-
tölthető a „*Tájékoztatósi adatbázis*”-on belül a „*Területi statisztikák*” között nyilvánosan hozzáférhető „*Éves településstatisztikai adatok 2015-ös településszerkezetben*” elnevezésű adatbázisban lekérdezhető, az „*Egészségügy, szociális ellátás*” kategórián belül a „*Gyermekjóléti alapellátások*” alkategóriában szereplő alábbi változókat: „*Bölcsődébe beírt gyermekek száma*”, „*Bölcsődék száma*” és „*A gyermekjóléti szolgálat által gondozott kiskorúak száma*”, valamint a „*Terület, lakónépesség, állandó népesség*” kategórián belül a „*Terület*” alkategóriában található „*A település területe (km²)*” mutatókat tartalmazó Excelben exportált adatbázist a 2015. évre vonatkozóan. Tekintettel arra, hogy a 23 db fővárosi kerület esetében nem álltak rendelkezésre a fenti adatok, ezért azokat az adatbázisból töröltem. Az adatbázisból a Budapesthez – mint fővároshoz tartozó adatok is törlésre kerültek, mivel a klaszterelemzés során ez minden bizonyonnyal külön klasztert képezne és ez által kiugró értéknek minősülne. Az így összeállított adatbázis 3 154 önkormányzathoz tartozó település adatait tartalmazza – a fővárosi kerületek és a főváros nélkül.

Az elemzéshez rétegzett mintavételi eljárással a *Helységnévtár*ból (mint alapadatbázisból, illetve sokaságból) levett 70 elemű mintát is felhasználtam kiindulási adatbázisként tesztelési céllal, amelyben a változók törlése és átalakítása az előzőekben felsoroltakhoz hasonlóan történt. Ezt az adatbázist kiegészítettem további két bináris változóval, amely arra vonatkozik, hogy a gyermekjóléti alapellátások közül legalább egyik esetében társulás érintett volt-e a feladat ellátásában a 2015. évben, illetve, hogy a gyermekek napközbeni ellátásában társulás érintett volt-e a 2015. évben. Az adatok forrásai az egyes települések honlapjáról elérhető nyilvános dokumentumok és információk, valamint a MÁK²⁵ Törzskönyvi nyilvántartásában szereplő dokumentumok voltak. A bináris változókat a klaszterelemzésbe nem vontam be, de a klaszterek jellemzősekor további információval szolgáltak a feladatellátás tekintetében.

A létrehozott 64, illetve 3 154 település adatait tartalmazó adatbázisok alapján végeztem el a klaszterelemzést és a diszkriminancia-analízist a 23. verziószámú SPSS® támogatásával. Mindkét adatbázis esetében a klaszterelemzések során azonosítani tudtam kiugró értékeket, melyek eliminálásával az azokat már nem tartalmazó csökkentett elemszámú, 62, illetve 3 148 települést tartalmazó adatbázisokon hajtottam végre ismételten a különféle klaszterezési eljárásokat. A klaszterelemzéstől azt vártam, hogy segítségével a gyermekjóléti alapellátásokra fókuszálva, a bevont metrikus változók segítségével kialakíthatóak lesznek olyan klaszterek, amelyek alapján az optimális rétegzés megvalósítható lenne.

²² Központi Statisztikai Hivatal

²³ A fájl neve: hnt_letoltes_2016.xls.

²⁴ Az adatbázis tartalmazza többek között a fővárossal és a fővárosi kerületekkel együtt összesen 3 179 hazai település, önkormányzat és kerületi önkormányzat jogállását, területét hektárban, lakosságszámát, lakások számát és a településen található helyi nemzetiségi önkormányzatra és a közös önkormányzati hivatalra vonatkozó adatokat.

²⁵ Magyar Államkincstár

A kutatás eredményei

Klaszterelemzés a 62 települést tartalmazó adatbázis használatával

Elsőként a 62 települést tartalmazó előzetesen összeállított, majd újabb változókkal kiegészített adatbázis alapján végeztem el a klaszterelemzést *A gyermekjóléti szolgálat által gondozott kiskorúak száma (fő)* és a *bölcsődébe beírt gyermekek száma (fő)* metrikus változókkal²⁶ a 2015. évre vonatkozóan a hierarchikus módszerek közé tartozó Egyszerű láncmódszerrel, Átlagos láncmódszerrel és Ward-eljárással távolságmértéknek négyzetes euklideszi távolságot választva, végül a Centroid-módszerrel.

Az elemzések eredményeként optimális klaszterszámnak kettő adódott, amely meghatározásához az SPSS®-ben kimenetként készült a koefficienseket tartalmazó táblázatokat és az azok alapján készített vonaldiagramokat, a dendogramokat és a jégcsapdiagramokat is felhasználtam. Végeredményként az egymástól heterogén, de egy adott klaszteren hasonló tulajdonsággal rendelkező településeket tartalmazó csoportok jöttek létre a klaszterelemzésben bevont változók alapján.

A két-klaszteres megoldás megbízhatóságáról a K-közepes – nem hierarchikus – klaszterezési eljárás lefuttatásával győződtem meg, a létrehozni kívánt klaszterek számának kettőt adtam meg. A települések egyes klaszterekbe történő besorolása mindegyik módszerrel elvégzett klaszterelemzés esetében megegyezett.²⁷ Az egyes klaszterek elemszámát tartalmazó táblázat is megerősíti, hogy homogén csoportok jöttek létre, mivel az elemzésbe bevont metrikus változók esetében mindkét klaszternél a szórások és az átlagok jelentősen eltértek. Az 1. klaszterbe tartozó települések mindegyikénél *A gyermekjóléti szolgálat által gondozott kiskorúak száma (fő)*, mind a *Bölcsődébe beírt gyermekek száma (fő)* átlag alatti, míg a 2. klaszterbe tartozó települések esetében átlag feletti volt a 2015. évben. Az 1. klaszter centroidjának (átlagának) koordinátái 77,73 és 31,00, míg a 2. klaszteré 482,67 és 257,33 voltak.

Az SPSS®-ben több beépített funkció is rendelkezésre áll az egyes klaszterek további jellemzésére, mint pl. a keresztábrás elemzés, az ANOVA-tábla, a jelentéskészítés az esetek összességéről, az átlagok összehasonlítása és a diszkriminancia-analízis²⁸ (IBM, 2015). Nem metrikus változó vizsgálatok a klaszterek jellemzésére keresztábrás elemzést hajtottam végre. Pl. a *Helyiségek jogállása* és a *Lakónépesség a Gyvt. 94.§ (e) bekezdése a)-d) pontjai alapján* nominális-, valamint a csoportképző változóra (CLU2_2) végrehajtott a keresztábrás elemzés²⁹ eredményeként adódott, hogy az 1. klaszterbe került települések 45,8 %-a község, 45,5 %-a város, az itt szereplő települések 66,1 %-ának lakosság száma 10 000 fő alatt, 27,1 %-ának pedig 10 000 és 20 000 fő között volt a 2015. évben. A 2. klaszterben található települések 66,7 %-a megyei jogú város, 33,3 %-a város és az itt található települések 66,7 %-ának a lakosság száma 40 000 fő felett volt 2015-ben. A fentiekben túl a 2. klaszterekben található települések mindegyike, míg az 1. klaszterben szereplő települések 52,5 %-a rendelkezett bölcsődével a 2015. évben. Az 1. klaszterbe szereplő települések 15,3 %-a – ez 9 település – látta el társulással kötött megállapodás útján a gyermekek napközbeni ellátását a vizsgált esztendőben. Az esetek összegzéséről készített jelentésben³⁰ további hasznos információhoz jutottam a kialakult klaszterek jel-

²⁶ A klaszterelemzésbe *A gyermekjóléti szolgálat által gondozott kiskorúak száma (fő)* és a *Bölcsődébe beírt gyermekek száma (fő)* metrikus változókat vontam be, melynek oka, hogy e két változó esetében volt a leggyengébb a korreláció a vizsgált, relevánsnak tekinthető változók között.

²⁷ Pécs és Szeged településeket, mint azonosított kiugró értékeket a klaszterelemzésbe nem vontam be.

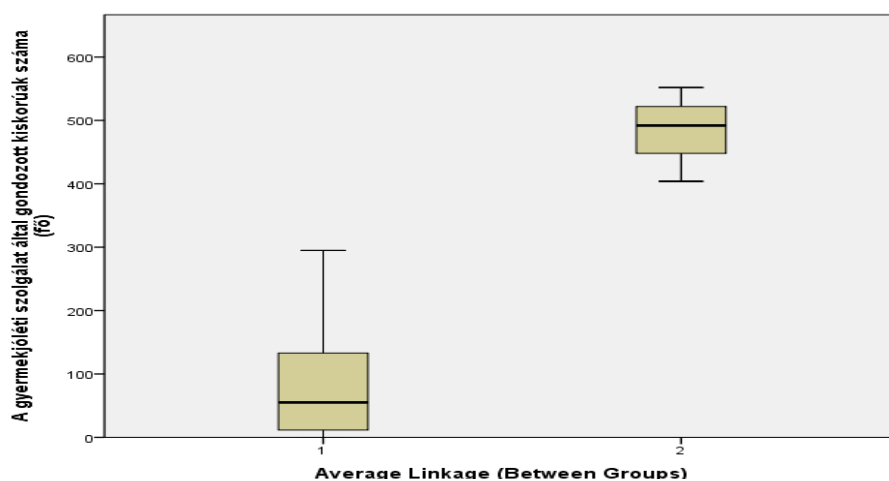
²⁸ Az IBM® SPSS®-szel közvetlenül nem, – a Kétféle lépésű klaszterezés kivételével - viszont a RopStat® statisztikai programcsomag használatával lehetséges mérni a létrejött klaszterstruktúrák jóságát többféle klaszteradekvációs mutató (pl. EESS%, klaszterhomogenitási együtthatók, pontbiszeriális korreláció, Silhouette-mutató, Xie-Beni index) segítségével (Takács et. al., 2015).

²⁹ IBM® SPSS® Statistics-ben az Analyze->Descriptive Statistics->Crosstabs paranccsal hajtható végre.

³⁰ IBM® SPSS® Statistics-ben az Analyze->Reports ->Case Summaries paranccsal futtatható le. Az egyes klaszterekbe tartozó települések, zárójelben az egyes klaszterekbe tartozó települések száma:

lemzését illetően. Példaként említhető, hogy az 1. klaszterben szereplő települések lakosainak a száma átlagosan 7 502 fő, míg a 2. klaszterben található települések esetében 46 352 fő volt a 2015. évben.

A létrejött klaszterek vizuálisan megjeleníthetők az SPSS®-ben beépített különféle diagramok segítségével is. A *Boxplot* (más néven doboz diagram) a leíró statisztikai elemzés szemléletes kiegészítője (Jánosa, 2011). A (4. sz. ábra) jeleníti meg *A gyermekjóléti szolgálat által gondozott kiskorúak száma (fő)* metrikus változó felvett értékeit a csoportképző változó függvényében. Az 1. klaszter esetében a medián – a dobozt megosztó vastag vonal – a magasabb értékek felé, a 2. klaszternél pedig az alacsonyabb értékek felé való elnyúlásra utal. A 2. klaszternél esetében az alsó-, a felső kvartilis és a medián is magasabb értéket képvisel, mind az 1. klaszter esetében. Mindkét csoportnál a „bajszok” (angolul: whiskers) távolsága alapján leolvasható a metrikus változó terjedelme. A *Boxplot* alkalmas az outlierok és az extrém outlierok azonosítására is. Mivel ebben az esetben ilyen nem volt, ezért az ábra is megerősíti, hogy a létrejött klaszterek homogének és optimálisnak tekinthetők.



4. ábra: *Boxplot*/vagy doboz ábra

Box-and whisker plot

Forrás: Az IBM® SPSS® Statistics outputja

Klaszterelemzés a 3 148 települést tartalmazó adatbázis alapján

A klaszterelemzést végül Magyarország 3 148 települését tartalmazó – az összes település kivéve a főváros, illetve a fővárosi kerületek, valamint a kiugró értékeknek tekintett települések eliminálásával módosított – adatbázisán hajtottam végre ugyanazokkal a metrikus változókkal a 2015. évre vonatkozóan, amelyekkel előzőekben a kisebb adatbázison, a hierarchikus módszerek közé tartozó Átlagos láncmódszerrel és Ward-eljárással, távolságmértéknek a négyzetes euklideszi távolságot választva, valamint a nem-hierarchikus módszerek közé tartozó K-közepes klaszterezési eljárással, végül a Kétlépcsős klaszterezéssel. Az alkalmazott hierarchikus és nem hierarchikus módszerek közé tartozó eljárások végeredménye nem egyezett meg a klaszterekbe tartozó településeket és a települések számát tekintve. Ebben az esetben is kettő lett az optimális

1. klaszter (59): Abony, Aldebrő, Alsószolca, Arnót, Balmazújváros, Barcs, Bezi, Börcs, Budakalász, Búcsúszentlászló, Detek, Dombóvár, Dunakeszi, Fábiansebestyén, Győrújbarát, Inárcs, Kalocsa, Kárász, Katafa, Kesznyéten, Kisoroszi, Kokád, Lajosmizse, Ládbesenyő, Maglód, Makó, Marcali, Mád, Márokpapi, Mátészalka, Mezőcsát, Monorierdő, Mórahalom, Nagybajom, Nagykapornak, Nyírcsászári, Orgovány, Örvényes, Pécs, Pécsudvard, Piliscsaba, Pirtó, Püspökladány, Ráckeve, Rétság, Siófok, Sokorópátka, Solymár, Szarvas, Szentendre, Szentlőrinc, Szentgotthárd, Sződliget, Tápíószecső, Tök, Törökbálint, Újkígyós, Vásárosbéc és Zebegény; 2. klaszter (3): Dunaújváros, Hajdúböszörmény, Sopron.

klaszterszám. A Kétlépcsős klaszterelemzés az előbbiektől is eltérő eredményt hozott az egyes klaszterekbe tartozó településeket és a települések számát illetően, azonban a végeredményül adódott klaszterszám megerősítette a két-klaszteres megoldás elfogadását.

A települések klaszterekbe történő optimális besorolását a korábban bemutatott valamennyi klaszterezési eljárás során kapott csoportképző nominális változók és a klaszterelemzésbe bevont metrikus változók használatával elvégzett átlagok és szórások összehasonlításával határoztam meg. Az egyes klaszterekben minden esetben a Ward-módszerrel létrejött két-klaszteres megoldás esetében volt a legalacsonyabb szórás, így ezt a megoldást tekintettem véglegesnek. A 2. klaszter 196, míg az 1. klaszter 2 952 települést tartalmazott.

Az első klaszter esetében újabb szakmailag indokolt és releváns metrikus változók bevonásával elvégzett klaszterelemzéssel homogén alklasztereket lehetne kialakítani, amelyek majd az altétegzést alapozhatják meg. Véleményem szerint az általam gyakorlati példán keresztül bemutatott megoldás finom hangolható lenne a feladatellátás formáit (pl. társulással kötött megállapodás útján, saját intézmény fenntartásával, vagy ellátási szerződés keretében más egyházi vagy állami szerv útján) is figyelembe vevő újabb metrikus változók klaszterelemzésbe történő bevonásával. Az 1. klaszterbe tartozó települések esetében mind a gyermekjóléti szolgálat által gondozott kiskorúak száma, mind a bölcsődékbe beírt gyermekek száma átlag alatti, míg a 2. klaszterbe tartozó települések esetében jóval átlag feletti volt a 2015. évben. Az egyes klaszterek további jellemzése a kisebb adatbázisnál irtakhoz hasonlóan végezhető el.

A fentiekből is látszik, hogy hiába az elemzésbe bevont változók közötti magas korreláció, a klaszterelemzés többféle módszerrel történő végrehajtásakor a hierarchikus és a nem-hierarchikus klaszterelemzési eljárások esetében kettő adódott optimális klaszterszámmal. A Kétlépcsős klaszterezési eljárás alkalmazása is ezt eredményezte, amely eljárás sajátossága, hogy automatikusan határozza meg a különböző klaszterezési megoldásokban a modellválasztási kritérium értékeit, amik alapján határozza meg a klaszterek optimális számát (Malhotra, 2008).

Mindezekből következik a klaszterelemzés alkalmazhatósága feltételeinek „lágysága”, valamint, hogy a teljesen automatizált Kétlépcsős klaszterezési eljárás eredményei egyrészt nem feltétlenül jelentik automatikusan a legjobb megoldást, másrészt lehet, hogy épp a hierarchikus és a nem hierarchikus klaszterelemzési eljárások eredményeitől való eltérése – a települések klaszterekbe történő besorolását illetően – jelezheti a klaszterezésbe bevont változók magas korrelációját.

Véleményem szerint mindkét esetben a kialakult klaszterek a rétegzett mintavételi eljárás során az optimális rétegzés támogatásához felhasználhatóak lennének.

Diszkriminancia-analízis

A klaszterelemzések végeredményeként kialakult klaszterek megfelelőségét diszkriminancia-analízissel végeztem el. Függő változóknak minden esetben a megfigyelési egységeket csoportosító változókat, függetlennek pedig a klaszterelemzésbe bevont metrikus változókat választottam. Ellenőriztem, hogy az egyes klaszterekhez való tartozás becsülhető-e, és ha igen, hány százalékban az adott független változókkal. A diszkriminancia-analízis alkalmas a klaszterelemzések során kialakult csoportok további jellemzésére is, függő változónak a csoportképző változót, függetlennek pedig a klaszterelemzésbe be nem vont metrikus változókat választva. Ezt terjedelmi okok miatt gyakorlati példával nem illusztráltam, az adatbázisban szereplő változók közül véleményem szerint a *Lakosság* (fő) metrikus változó – mint független változó – bevonásával lenne érdemes elvégezni.

Diszkriminancia-analízis 62 települést tartalmazó adatbázis alapján

Függő változónak az Átlagos láncmódszerrel, távolságmértéknek a négyzetes euklideszi távolságot választva végrehajtott klaszterelemzés során a két-klaszteres megoldásra kapott, a megfigyelési egységeket csoportosító változót, független változóknak pedig a klaszterelemzésbe bevont *A gyermekjóléti szolgálat által gondozott kiskorúak száma (fő)* és a *Bölcsődébe beírt gyermekek száma (fő)* metrikus változókat választva végeztem el a diszkriminancia-analízist a 62 település adatait tartalmazó adatbázison *listwise* módszerrel. Az (1. táblázat) szemlélteti az egyes változók szignifikanciáját.

1. táblázat: ANOVA-táblázat
(ANOVA table)

	Wilk's lambda	F	df1	df2	Sig
A gyermekjóléti szolgálat által gondozott kiskorúak száma (fő)	0,434	78,316	1	60	0,000
Bölcsődébe beírt gyermekek száma (fő)	0,540	51,072	1	60	0,000

Forrás: Az IBM® SPSS® Statistics outputja (az Analyze->Classify->Discriminant parancs alkalmazásával) alapján saját szerkesztés

A táblázatban szereplő Wilks' lambda értékek mutatják, hogy mind *A gyermekjóléti szolgálat által gondozott kiskorúak száma (fő)*, mind a *Bölcsődébe beírt gyermekek száma (fő)* független változók közepes mértékben járultak hozzá diszkriminancia-függvényhez, azonban *A gyermekjóléti szolgálat által gondozott kiskorúak száma (fő)* változónak valamivel nagyobb hatása volt. A táblázat utolsó oszlopa azt mutatja, hogy mindkét változónak szignifikáns hatása volt a csoportokba tartozást illetően. A multikollinearitás tesztelésére vonatkozó korrelációs mátrixot és a variancia-kovariancia mátrixok homogenitásának tesztelésére vonatkozó táblázatokból megállapítható, hogy a diszkriminancia-analízisbe bevont változók közötti korreláció nem volt erős (0,454) és mivel a Box's M-mutatóhoz táblázatban található eredmény nem szignifikáns (0,003), ezért a varianciahomogenitási feltétel is teljesült. A létrejött diszkriminancia-függvényt a (2. táblázat) jeleníti meg, a függvény a varianciák 100 %-át magyarázza. A táblázat utolsó oszlopában szereplő kanonikus korreláció magas értéke (0,776) is azt jelezte, hogy a diszkriminancia-függvény jelentős részt magyaráz a teljes varianciából. A kanonikus korreláció négyzete azt mutatta, hogy a függő változó varianciájának 60,2 %-át magyarázza a független változók egy csoportja a diszkriminancia-függvény esetében.

2. táblázat: A diszkriminancia-függvény saját értékei, a magyarázott variancia és a kanonikus korrelációt

(The eigenvalues of the discriminant function, the explained variance and canonical correlation)

	62 települést tartalmazó adatbázis	3 148 települést tartalmazó adatbázis
A diszkriminancia-függvény saját értéke	1,511	1,190
Magyarázott variancia (%)	100	100
Kanonikus korreláció	0,776	0,737

Forrás: Az IBM® SPSS® Statistics outputja alapján saját szerkesztés

A fentieket a Wilk' lambdát és a Khí-négyzetet is tartalmazó táblázat is megerősítette, amely alapján kijelenthető, hogy a diszkriminancia-függvény hatása jelentős és szignifikáns volt. A standardizált diszkriminancia-együttható, a Pearson-féle korrelációs együttható mátrix és az

egy csoportok középpontértékeit tartalmazó táblázat vizsgálata további elemzésre nyújtott lehetőséget. A standardizált diszkriminancia-együttható, amely parciális, együttható, vizsgálata során megállapítható volt, hogy a diszkriminancia-függvény esetében *A gyermekjóléti szolgálat által gondozott kiskorúak száma (fő)* független változó volt a legfontosabb, mivel ez különböztette meg leginkább a csoportokat, amelyet a Pearson-féle korrelációs együttható mátrix is megerősített. Az elemzés kimenetétől adódott klasszifikációs táblázatban szerepel az eredeti, illetve a magyarázó változók alapján becsült csoportosítás, mind abszolút, mind relatív mértékkel megadva a helyes találati arányt. Azt, hogy hány százalékban kategorizált helyesen a modell, találati aránynak hívjuk. Az elemzés érvényességének vizsgálata a gyakorlatban fontos követelmény. A kapott eredményeket csak azután hasznosíthatjuk sikeresen, ha meggyőződünk helyességükről. A táblázat alapján megállapítható, hogy a mindkét klaszter esetében a helyesen kategorizált esetek száma 100 % volt. Összességében a program az esetek 98,4 %-át tudta helyesen kategorizálni az adott független változók alapján, amely alapján megállapítható, hogy a klaszterelemzés eredményei megfelelőnek bizonyultak. A diszkriminancia-függvény a független változók alábbi lineáris kombinációjaként írható fel:

$$z = \left(0,01 * A \text{ gyermekjóléti szolgálat által gondozott} \right) + \frac{\text{kiskorúak száma}}{\text{kiskorúak száma}} + (0,08 * \text{Bölcsődébe beírt gyermekek száma}) - 1,258$$

Diszkriminancia-analízis végrehajtása a 3 148 települést tartalmazó adatbázison

Függő változónak a Ward-módszerrel végrehajtott klaszterelemzés során a két-klaszteres megoldás során létrejött, a megfigyelési egységeket csoportosító változót, független változóknak pedig az előző szakaszban választott metrikus változókat kiválasztva hajtottam végre a diszkriminancia-analízist a 3 148 település adatait tartalmazó adatbázison *stepwise* módszerrel Mahalanobis-távolságot alkalmazva. Az egyes változók szignifikanciáját is tartalmazó ANOVA-táblázat adatai alapján megállapítható volt, hogy a Wilks' lambda értékeiben annyi a különbség az előző szakaszban írtaktól, hogy a *Bölcsődébe beírt gyermekek száma (fő)* független változó a közepesnél gyengébb mértékben járult hozzá diszkriminancia-függvényhez. A többi megállapítás hasonló volt az előző szakaszban írtakkal a diszkriminancia-analízisbe bevont változók közötti-, valamint a kanonikus korrelációt és a diszkriminancia-függvény hatására és szignifikáns voltára (2. sz. táblázat), továbbá a legjelentősebb, a klasztereket leginkább megkülönböztető változóra vonatkozóan is.

Eltérés volt tapasztalható viszont a Box's M-mutatót tartalmazó táblázatban, mivel a 0,000 szignifikanciaszint azt jelzi, hogy a varianciahomogenitási feltétel ebben az esetben nem teljesült. A független változók egy csoportja a függő változók varianciájának már csak 54,3 %-át magyarázta az itt létrejött diszkriminancia-függvény esetében. A klasszifikációs táblázat adatai alapján megállapítást nyert, hogy a mindkét klaszter esetében összesen a helyesen kategorizált esetek száma 97,3 % volt, amely jelezte a klaszterelemzés megfelelőségét. Különbség mutatkozott azonban a 2. klaszter esetében jól kategorizált esetek arányában az előző szakaszban rögzített eredményekhez képest, mivel itt már csak a települések 56,6 %-át sorolta a helyes klaszterbe az eljárás. Érdekes, hogy a *listwise* módszerrel végrehajtott diszkriminancia-analízis esetében ezek az arányok 98,6 %, illetve 78,1 % voltak, amelyek a két módszer különbözőségével magyarázhatóak. A diszkriminancia-függvény a független változók alábbi lineáris kombinációjaként írható fel, amely mind a *listwise*, mind a *stepwise* módszerek alkalmazásával ugyanaz:

$$z = \left(0,019 * A \text{ gyermekjóléti szolgálat által gondozott} \right) + \frac{\text{kiskorúak száma}}{\text{kiskorúak száma}} + (0,03 * \text{Bölcsődébe beírt gyermekek száma}) - 0,653$$

Az előző szakaszban létrejött diszkriminancia-függvénnyel összevetve is jól látható, hogy 3 148 település esetében *A gyermekjóléti szolgálat által gondozott kiskorúak száma (fő)* változó hatása a diszkriminancia-függvényre valamivel jelentősebb volt, mint 62 település tekintetében.

Következtetések, javaslatok

A klaszterelemzés és a diszkriminancia-analízis többféle ellenőrzés – beleértve a számvevőszéki ellenőrzéseket és elemzéseket is – során nyújthat támogatást hozzájárulva az értékteremtéshez, az ÁSZ esetében az Intézményi Stratégiájában megfogalmazott célkitűzésekkel összhangban, melyek – a teljesség igénye nélkül – az alábbiak lehetnek:

⇒ Olyan ellenőrzések során, ahol az ellenőrzöttek számának – mint sokaságnak – a nagysága indokoltta teszi valamely, lehetőleg rétegzett, mintavételi eljárás alkalmazását az ellenőrzöttek kiválasztása érdekében. Ebben az esetben előzetes – célzott – adatgyűjtés után összeállított adatbázis alapján, amely az ellenőrzés tárgya és célja szempontjából releváns, szakmailag indokolt egy vagy több adott időszakra vonatkozó adatokat és metrikus változókat is tartalmazza, az adatbázison végrehajtott *klaszterelemzés alkalmas a sokaság homogén klaszterekre történő felosztására, amelyek alapján történhet meg a rétegzés*. Már megvalósított rétegzés esetében annak helyességét is lehet klaszterelemzéssel ellenőrizni. Reprezentatív rétegzett mintavételi eljárás alkalmazása esetén a számvevőszéki jelentéstervezet, vagy elemzés összeállításakor a mintabeli információk, megállapítások alapján nem csak a sokaságra vonatkozóan lehetnének megfogalmazhatóak következtetések, hanem az egyes rétegekre külön-külön is. Megfelelően végrehajtott rétegzéssel és választott elosztással a reprezentatív megfigyelés hatékonysága tovább növelhető lenne. Lehetséges alkalmazási területek pl.: önkormányzatok egyes feladatellátásának ellenőrzése, a költségvetés végrehajtásának ellenőrzése keretében az egyéb költségvetési szervek ellenőrzése, egy adott közszolgáltatást végző gazdasági társaságok ellenőrzése.

⇒ Abban az esetben, ha egy ellenőrzési területet illetően a sokaság valamennyi egyedének ellenőrzését az ÁSZ már befejezte, az ellenőrzés, illetve az elemzés tárgya és célja szempontjából releváns és szakmailag indokolt egy vagy több adott időszakra vonatkozó adatait és változóit tartalmazó adatbázison lefuttatott *klaszterelemzés segítségével* olyan egymástól heterogén, de az egyes klasztereket külön-külön vizsgálva homogén, csoportok lehetnének kialakíthatóak, amelyek további elemzésével *feltárhatóak az egyes csoportok jellemzői, szerkezeti sajátosságai* is egy összefoglaló elemzés vagy tanulmány keretein belül. Lehetséges alkalmazási területek pl.: megyei hatókörű múzeumok, valamint egy adott közszolgáltatást végző gazdasági társaságok ellenőrzése, elemzése.

⇒ Nem utolsó sorban *a klaszterelemzés az ellenőrzés előkészítése, az ellenőrzöttek kockázatelemzéssel ellenőrzésre történő célzott kiválasztásának támogatására is alkalmas lehet* olyan esetekben, amikor nincs szükség, vagy lehetőség – pl. korlátozott kapacitás okán – az ellenőrzöttek mintavétellel történő kiválasztására. Ebben az esetben a megfelelően előkészített – az ellenőrzés, valamint az elemzés tárgya és célja szempontjából relevánsnak és szakmailag indokolt egy vagy több adott időszakra vonatkozó adatait és változóit tartalmazó – adatbázison alkalmazott klaszterelemzés vérszengető, egyfajta compliance, funkciót is betölthetne, mivel lehetséges lenne az adott ellenőrzési- cél, illetve terület szempontjából „nem megfelelő” ellenőrzött szervezet(ek)re fókuszálni az ellenőrzésre történő kiválasztáskor.

Az egymással erősen korreláló metrikus változók esetében alternatív megoldásként javaslom, hogy faktoranalízis segítségével e változókat egy faktorba tömörítsük. A létrejövő faktorok bevonásával is elvégezhető a klaszterelemzés. Érdemes a klaszterelemzést több módszerrel több távolság-és hasonlóság-mértékkel és több releváns metrikus változó-kombináció bevonásával megvalósítani, egyrészt az optimális klaszterszám meghatározása, másrészt a klaszterelemzés eredményei megbízhatóságáról való minden kétséget kizáró meggyőződés érdekében. A klaszterelemzést követően végrehajtott diszkriminancia-analízissel elvégezhető a klaszterelemzés eredményeinek validálása, valamint a beazonosíthatóak azok a változók, amelyek az egyes

klasztereket szignifikánsan megkülönböztetik egymásról. Megfelelő szakmai tudás – mind az ellenőrzés, elemzés tárgyát, mind a klasszifikációs módszereket illetően – hiányában rendkívül bonyolult az eredmények értékelése, ami téves következtetések levonásához vezethet.

Hivatkozott irodalom

- ÁSZ (2010) Az Állami Számvevőszék Stratégiája In: ÁSZ honlapja
https://www.asz.hu/storage/files/files/ASZ_strategia/asz_strategia.pdf (letöltés: 2017.01.13.)
- BESENYEI L. et al. (2007): Klaszteranalízis alkalmazásának lehetősége az innovációs potenciál mérése során, In: Innovációmenedzsment kutatás és gyakorlat, Miskolci Egyetem Innovációmenedzsment Kooperációs Kutatói Központ, Miskolc, 53-64.o.
- CSICSMAN J. (1979): A klaszter-elemzés módszerei és alkalmazásának lehetőségei a statisztikában, Statisztikai Szemle, 137-145. o.
- ECA (2012): Pénzügyi és Szabályszerűségi Ellenőrzési Kézikönyv, In: ECA honlapja, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_HU.pdf (letöltés: 2017.01.23.)
- ECA (2015): Teljesítmény-ellenőrzési Kézikönyv, In: ECA honlapja, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_HU.PDF (letöltés: 2017.01.23.)
- FLISZÁR V. et. al. (2016): Többváltozós adatelemzési számítások, Budapesti Corvinus Egyetem, In: <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/>, <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/2438/> (letöltés: 2017. február 27.)
- GAO (1992): Using statistical sampling, In: GAO honlapja, <http://www.gao.gov/assets/80/76112.pdf> (letöltés: 2017.01.23.)
- HAJDU O. (2003): Többváltozós statisztikai számítások, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest
- Helynév In: KSH honlapja,
http://www.ksh.hu/apps/hntr.egyeb?p_lang=HU&p_sablon=LETOLTES, (letöltés: 2017.01.22.)
- HUNYADI L.-VITA L. (2006): Statisztika közgazdászoknak - Statisztikai módszerek a társadalmi és gazdasági elemzésekben, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest
- IBM® (2015): IBM® SPSS® Statistics 23 Core System User's Guide, In: IBM honlapja, ftp://public.dhe.ibm.com/software/analytics/SPSS®/documentation/statistics/23.0/en/client/Manuals/IBM_SPSS®_Statistics_Core_System_User_Guide.pdf (letöltés: 2017. március 15.)
- INTOSAI (2001-2016): Megfelelőségi ellenőrzésekre vonatkozó ISSAI irányelvek In: INTOSAI honlapja, http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm (letöltés: 2017.01.22.)
- JÁNOSA A. (2011): Adatelemzés SPSS® használatával, ComputerBooks Kiadói Kft., Budapest
- KETSKEMÉTY L. et. al. (2011): Bevezetés az IBM® SPSS® Statistics programrendszerbe, Artéria Stúdió Kft., Budapest
- KOVÁCS E. (2014): Többváltozós adatelemzés, Typotex, In: <http://etananyag.ttk.elte.hu/>, http://etananyag.ttk.elte.hu/FiLeS/downloads/14_KOVACS_E_Tobbvalt_adatelemzes.pdf (letöltés: 2017. március 6.)
- KSH (2017): Éves településstatisztikai adatok 2015-ös településszerkezetben In: KSH honlapja, <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haDetails.jsp?query=kshquery&lang=hu>, (letöltés: 2017.03.23.)

- MÁK (2017): Törzskönyvi nyilvántartás In: MÁK honlapja, <http://www.allamkinestar.gov.hu/hu/ext/torzskonyv/2/> (letöltés: 2017.03.23.)
- MALHOTRA, N. K. (2007): Marketingkutató, Akadémia Kiadó, Budapest
- MÓRI F. T.–SZÉKELY J. G. (1986): Többváltozós statisztikai analízis, Műszaki Könyvkiadó, Budapest
- NAO (2001): A practical guide to sampling, In: NAO honlapja, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/06/SamplingGuide.pdf> (letöltés: 2017.01.23.)
- SAJTOS L.–MITEV A. (2007): SPSS® Kutatási és adatelemzési kézikönyv, Alinea Kiadó, Budapest
- SIMON J. (2006): A klaszterelemzés alkalmazási lehetőségei a marketingkutatásban, Statisztikai Szemle 84. évfolyam 7. szám, 627-650. o.
- SZILÁGYI R. (2011): Mintavételen alapuló becslések hibáinak kezelése, különös tekintettel a nemválaszolás okozta problémákra, Ph.D. értekezés, Miskolci Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Vállalkozásmélet- és gyakorlat Doktori Iskola, Miskolc
- TAKÁCS Sz. et. al. (2015): Klasszifikációs módszerek mutatói, In: Károli Gáspár Református Egyetem honlapja és Psychologia Hungarica, http://www.kre.hu/portal/images/doc/Klasszifikacios_vegleges.pdf, III/1. szám 67-88. o. (letöltés: 2017.04.27.)
- VARGA B.–SZILÁGYI R. (2011): Virtuális vállalatok témakör 08. Kvantitatív információképzési technikák c. modul In: <http://miskolc.infotec.hu>, http://miskolc.infotec.hu/ilias.php?baseClass=ilSAHSPresentationGUI&ref_id=1517 (letöltés: 2017.01.02.)

Teski Norbert

Az egészségügyi intézmények integritásának értékelése az Állami Számvevőszék tapasztalatai alapján

Az integritás a jó kormányzás alapköve. A jól működő állam érdekében szükség van a korrupcióellenes, átlátható és elszámoltatható működésre. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseivel támogatja a közpénzügyek átláthatóságának előmozdítását, továbbá a közvagyon védelmét. A tanulmány azt vizsgálja, hogy az Állami Számvevőszék által ellenőrzött egészségügyi intézmények belső kontrollrendszere és integritása mennyiben járult hozzá a közvagyon védelméhez, az átláthatósághoz és az elszámoltathatósághoz. Az integritással kapcsolatos irodalom áttekintését követően a tanulmány az Állami Számvevőszék által 2016-ban nyilvánosságra hozott egészségügyi intézmények pénzügyi- és vagyongazdálkodásáról szóló jelentései és a közintézmények által kitöltött felmérések kiértékelésének elemzése összehasonlító elemzését végzi el, amellyel hozzájárul, hogy az egészségügyi intézmények által kialakított kontrollrendszerek biztosítsák a megfelelő feltételeket a szervezetek integritását veszélyeztető kockázatokkal szemben.

Kulcsszavak: Állami Számvevőszék, ellenőrzés, felmérés, egészségügy, integritás, belsőkontroll, közpénz

JEL kód: I18

Bevezetés

Az egészségügyi ellátás színvonala és költsége folyamatosan a társadalmi érdeklődés középpontjában áll. A központi költségvetésből az egyik legjelentősebb kiadási tétele az egészségügyi ellátás, az egészségügyi intézmények kapják a legtöbb támogatást. Ezért az Állami Számvevőszék 2016-ban kilenc egészségügyi intézmény pénzügyi- és vagyongazdálkodásnak szabályszerűségi ellenőrzését zárta le. Az ellenőrzések többek között választ kerestek például arra, hogy az intézmények feladatellátása a jogszabályi előírások betartásával történt-e; a pénzügyi és vagyongazdálkodás megfelelt-e a jogszabályi előírásoknak és belső szabályzatoknak?

Az ellenőrzések a korrupciós veszélyeztetettségének csökkentése, érdekében integritás értékeléssel is kiegészültek¹.

Az integritás fogalma

A korrupció lassítja a gazdasági növekedést, és a polgárok államba vetett bizalmát. A korrupció visszaszorításának egyik hatékony eszköze az integritás. Az integritás szó (ami a latin in-tangere kifejezésből ered) a tisztaság állapotára is utal, olyasvalakit vagy valamit jelöl, aki, vagy ami romlatlan, sértetlen, feddhetetlen, illetve, megvesztegethetetlen (Báger, 2012, Kocziszky, 2017). Az integritás felfogható a korrupció ellentétéként is, olyan értékvezérelt magatartást fejez ki, ami jelen van mind a magánéletben, mind a szervezeti szinten is. A szervezet integritásának erősítése a korrupció megelőzésének, a korrupciós kockázatok mérséklésének az egyik fontos eszköze. Ebből adódóan egy szervezet minél inkább felmérte a korrupciós kockázatait és kiépítette a megelőzésükhöz, kezelésükhöz szükséges kontrollokat, annál szilárdabb az integritása (Domokos et al., 2016.). A közszféra szervezetei esetében az integritás azt jelenti, hogy a közérdeket

¹ Az Állami Számvevőszék az integritás szemlélet érvényesítése érdekében 2011 óta minden évben felkéri az egészségügyi intézményeket, hogy vegyenek részt a közintézményekre kiterjesztett integritás kérdőívek kitöltésében. A kitöltött kérdőívek kiértékelése minden évben megtörtént, 2013-ban és 2014-ben külön az intézménycsoportra vonatkozó részletes elemzés is készült.

szolgálják, és ennek érdekében szervezetüket ellenállóvá teszik a magánérdek jogosulatlan és etikátlan érvényesülésével, azaz a korrupcióval szemben (Ferenczy et al. 2015). A köztisztviselőt akkor jellemzi az integritás, és akkor tekinthető fedhetetlennek, ha tiszteletben tartja a jó közigazgatás értékeit és normáit. A köztisztviselőnek törekednie kell arra, hogy a ráruházott felelősséggel, valamint a rendelkezésére álló hatalommal, információval és forrásokkal az emberek javát, illetve az általa szolgált közérdekre figyelemmel éljen (Domokos et al., 2016).

A szervezeti integritás kiépítésére, fenntartására, a szervezeti belső kontrollokra és az integritáskontrollokra van szükség. Annak érdekében, hogy értelmezhető legyen a különbség, a kontrollrendszereket definiáló jogszabályi meghatározást szükséges felidézni. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 69. §-ának (1) bekezdése szerint: A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy:

- a) a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtják végre,
- b) az elszámolási kötelezettségeket teljesítik, és
- c) megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használattól.

Összevetve az 50/2013. (II. 25.) az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló kormányrendelettel, az integritásirányítási rendszer: a vezetési és irányítási rendszernek a szervezet integritásának biztosítására irányuló, a belső kontrollrendszerbe illeszkedő funkcionális alrendszere. Ennek fő elemei a követendő értékek meghatározása, az azok követésében való útmutatás, az értékek követésének nyomon követése és – szükség esetén – kikényszerítése. Ezek alapján a belső kontrollrendszer a tágabb fogalom. Az, hogy az integritásirányítási rendszer a belső kontrollrendszer funkcionális alrendszere, az azt jelenti, hogy azok a kontrollok tartoznak az integritáskontrollok közé, amelyeknek az a funkciója, hogy előmozdítsák, kikényszerítsék a dolgozók helyes magatartását. Az integritáskontrolloknak van egy olyan, alapvetően az értékek és vezérlő elvek kinyilvánításához és ezek önkéntes követéséhez kapcsolódó része, amely nem tartozik a belső kontrollok fogalomkörébe.

Ahhoz, hogy egy szervezet a bevezetett kontrollok segítségével növelhesse az integritását, ki kell építenie az integritásirányítási rendszerét. Az integritásirányítási rendszer kialakítása során meg kell határozni a szervezet értékrendszerét, és a mindennapi feladatellátás során törekedni kell annak érvényesülésére. Egy jól kialakított integritásirányítási rendszer részét képezi a célok meghatározása, az erőforrás-felhasználás, monitoring, ellenőrzés, valamint a kiértékelés. Ezek alapján az integritásmenedzsment, egy olyan ciklikusan megújuló, tudatos szervezeti tevékenység, amelynek célja az integritás központi szervezeti működés feltételeinek megerteremtése és folyamatos biztosítása. A vezetés értékek mellett köteleződik el, ezek mentén a szervezet számára elérendő célokat határoz meg, ezek érdekében erőforrásokat szabadít fel, amelyek felhasználását gondosan nyomon követi, ellenőrzi és kiértékeli (Sántha-Klotz, 2013).

Az Állami Számvevőszék szerepe az integritás kultúrájának elterjesztésében

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, a magyar demokratikus államberendezkedés garanciális alapintézménye. *„Küldetése, hogy szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel támogassa a közpénzekkel, a közvagyonnal való szabályos, célszerű, eredményes, hatékony és átlátható gazdálkodást.”* (Stratégia) Az Országgyűlés az Állami Számvevőszék 2007. évi tevékenységéről készült beszámoló elfogadásakor mondta ki először, hogy az intézménynek tevékenységéből adódóan fokozott figyelmet kell fordítania a korrupció tipikus kiváltó okaira, területeire, továbbá rá kell mutatnia a jogalkalmazási hiányosságokra. Felismerve az integritás kultúra fejlesztésének jelentőségét és az Állami Számvevőszék ilyen irányú tevékenységének fontosságát az Országgyűlés a 35/2009. (V. 12.) Országgyűlési határozatában megerősítette e mandátumot. Rögzítette, hogy az Állami Számvevő-

székek stratégiai céljaival összhangban vizsgálnia kell a korrupciós kockázatot jelentő területeket.

Az Állami Számvevőszék működéséről szóló 2011. évi LXVI. törvény végérvényesen egyértelművé tette: *„az Állami Számvevőszék jogállásából, küldetéséből adódó feladata a korrupció elleni fellépés támogatása, a korrupció visszaszorítása és az integritás kultúrájának és szemléletének terjesztése, meghonosítása.”* A korrupció elleni fellépés az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenységében is hangsúlyosan jelenik meg, továbbá a szervezet saját működésében is irányadónak tekinti az integritás szemléletet. A korrupció elleni fellépést és az integritás követelményeinek megfelelő közigazgatási kultúra elterjesztését az Állami Számvevőszék önmagára nézve is stratégiai célként fogalmazta meg. *„Az Állami Számvevőszék támogatja az integritás alapú, átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás megteremtését”, továbbá „szerepet vállal a korrupció és a csalás elleni küzdelemben, közreműködik a korrupciós kockázatok és a korrupció elleni fellépés hatékony és eredményes eszközeinek beazonosításában, alkalmazásában, továbbá használatuk elterjesztésében, az integritás alapú közigazgatási kultúra kialakításában.”* (Stratégia)

Az Állami Számvevőszék Integritás projektje

Az Állami Számvevőszék 2009-ben indította el „Korrupciós kockázatok feltérképezése – Integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” című projektjét. A modell alapjául az egyes intézmények szervezeti integritásának erősítésére kifejlesztett holland módszer szolgált, amelyet az adaptálást követően továbbfejlesztett az Állami Számvevőszék, majd azt követően kiterjesztette az egész magyar közsférára. Az említett módszer keretében a holland kormány – a számvevőszék aktív részvételével – egy Self-Assessment Integrity (SAINT) elnevezésű programot vezetett be. A hatékonyabb szűrés egyik előfeltételének tekintették a közsféra védekező erejének, azaz integritásának megerősítését (Sántha-Klotz, 2013). Ennek folyamán minden közigazgatási szerv egységes keretrendszer mentén kidolgozta integritáspolitikáját, amelyet azóta is alkalmaznak, és végrehajtásukat ellenőrzik (Klotz-Pulay, 2011).

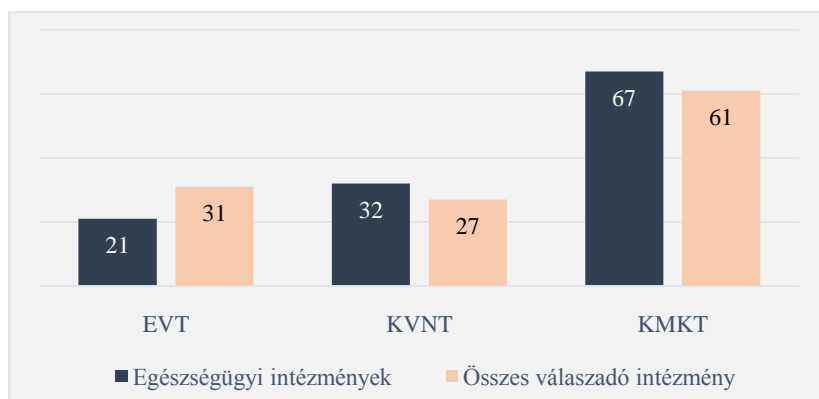
Az Integritás Projekt célja, hogy felmérje a közsféra intézményei korrupciós kockázatoknak való kitettségét, ill. az azok mérséklésére hivatott kontrollok szintjét. Az Integritás Projekt azokat a kockázatokot kívánja azonosítani, amelyek a vizsgált szervezeti kör intézményeiben negatívan befolyásolhatják az adott szervezet integritását (Pulay et al., 2015). A felmérés keretében az önként válaszoló intézmények 2011-2015. évi felmérésben 155, a 2016. évi felmérésben 169 kérdésből álló elektronikus kérdőívet tölthettek ki, amelyek válaszaik alapján előzetesen definiált algoritmus segítségével három (százalékos formában kifejezett) indexet határozott meg az Állami Számvevőszék:

- a) Az EVT index az egyes intézmények jogállásától és feladatköréitől függő eredendő veszélyeztetettség összetevőit teszi mérhetővé. Olyan tényezők határozzák meg, melyek alakítása az alapítószerv jogalkotási hatáskörébe tartozik, így például a hatósági jogalkalmazás, vagy a különféle közszolgáltatások nyújtása.
- b) A KVNT index az egyes intézmények napi működésétől függő – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jeleníti meg. Leképezi a költségvetési szervek jogi/intézményi környezetének jellemzőit, működésük kiszámíthatóságát, stabilitását, továbbá az intézmények működtetése során jelentkező olyan változó tényezőket, mint a stratégiai célok meghatározása, a szervezeti struktúra és kultúra alakítása, valamint a személyi és költségvetési erőforrásokkal, illetve a közbeszerzésekkel való gazdálkodás.
- c) A KMKT index azt tükrözi, hogy az adott intézménynél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetőleg, hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket. Ehhez az indexhez olyan faktorok tartoznak, mint például a szervezet belső szabályozása, a belső ellenőrzés, vagy az egyéb integritás kontrollok (pl.: etikai követelmények meghatározása, összeférhetetlenségi helyzetek kezelése) (Teski, 2015.).

Az egészségügyi intézmények integritás felmérésének eredményei

A felmérésben résztvevő egészségügyi intézmények száma a 2012-2016 közötti időszakban jelentősen megnőtt. Amíg a 2012. évi integritás felmérésben négy egészségügyi intézmény vett részt, addig 2013-ban a felkért 93 intézményből 54, 2014-ben a felkért 135 intézményből 50, majd 2017-ben a regisztrált 205 intézményből, mintegy 110 vett részt az integritás felmérésben. A legmagasabb arányú részvétel 2013-ban (58%), illetve 2016-ban (54%) valósult meg.

Az átfogó korrupciós kockázatok és kontrollok vonatkozásában az állapítható meg, hogy a felmérésben való részvételi arány nem befolyásolja jelentős mértékben az indexek alakulását. Az egészségügyi intézmények indexértékei alapján megállapítható, hogy az intézménycsoport eredendő veszélyeztetettségi szintje minden vizsgált évben jelentősen alacsonyabb volt, mint az összes válaszadóra kalkulált eredendő kockázati szint. Ezzel ellentétben a korrupciós veszélyt növelő tényezők minden felmérésben meghaladták az összes válaszadóra számított szintet, ugyanakkor az egészségügyi intézmények kockázat mérséklő tényezőinek kialakítása mindhárom felmért évben jelentősen meghaladta az átlagot (1. ábra).



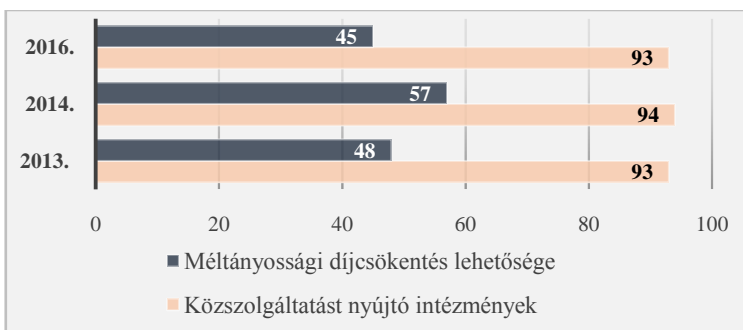
1. ábra: Az átfogó indexértékek átlagának alakulása 2012-2016 között az egészségügyi és az összes válaszadó intézmény vonatkozásában (%)

Evolution of average index values over 2012-2016 for healthcare and all respondent institutions (%)

Forrás: Saját szerkesztés

A vizsgált időszakban az EVT index kismértékben csökkent, a 2012. évi 21%-ról, 2016-ra 20%-ra csökkent, ezzel minden évben az összes válaszadóra kumulált átlag alatt maradt. A jogalkotással, és hatósági jogalkalmazással a felmérések alapján az intézmények igen alacsony száma rendelkezik (pl.: 2014-ben a megkérdezett szervezetek közül mindössze egy rendelkezett jogalkotási hatáskörrel és két intézmény folytatott hatósági jogalkalmazást).

Az eredendő veszélyeztetettséget befolyásoló tényezők közül a közszolgáltatás nyújtása a legmeghatározóbb, amit a szervezetek közel 93%-a gyakorolt a vizsgált időszakban. A közszolgáltatást nyújtó intézmények hozzávetőlegesen 50%-a rendelkezett jogkörrel arra vonatkozóan, hogy a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó szolgáltatások díját méltányosságból elengedje, vagy mérsékelje (2. ábra).



2. ábra: Az intézmények megoszlása a közszolgáltatás nyújtás és a méltányossági díjsökkentés tekintetében

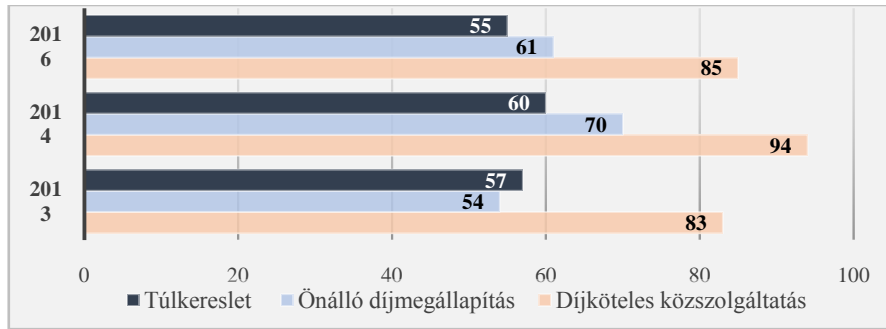
The distribution of institutions in terms of public service and fairness fee reduction

Forrás: Saját szerkesztés

Az egyéb veszélytényezők vonatkozásában az elemzések megállapították, hogy az egészségügyi intézmények tekintetében nem jellemzőek az alárendelt szervek, illetve a háttérintézmények, ugyanakkor a külső szabályozási környezet kockázatot hordozhat. Például 2014-ben az intézmények közel 60%-a bonyolultnak ítélte meg a szervezetre vonatkozó jogszabályi környezetet. További veszélyeztetettségi tényező, hogy az intézmények 90% feletti arányban válaszoltak úgy a vizsgált időszakban, hogy az alkalmazottak között vannak vagyonynyilatkozat-tételre kötelezett.

Az EVT indexhez hasonlóan a KVNT index esetében is kismértékű csökkenés volt tapasztalható. A 2012. évi 33%-ról, 2016-ra 30%-ra csökkent a kockázat növelő tényezők szintje. Az intézmények közel 75% nyilatkozott úgy a különböző évek felmérései során, hogy részesült uniós támogatásban az adott évet megelőző három évben. A 100 000 millió Ft-ot meghaladó támogatási összegek aránya a 2016. évre meghaladta a 23%-ot. Ez az arány például 2014-ben még csak 15% volt. Megközelítőleg az intézmények 50%-a alkalmazott külső tanácsadót európai uniós támogatások megszerzésére irányuló pályázat elkészítéséhez. A közbeszerzési eljárások előkészítésében való részvétel esetében hasonlóan magas volt az arány, illetve az elvégzett eljárások száma is nőtt a vizsgált időszakban. Amíg 2014-ben a válaszadó intézmények 372 megelőző évi közbeszerzési eljárásról számoltak be, addig 2016-ra az eljárások száma 1888-ra emelkedett. 2014-ben az esetek 21%-ában, míg 2016-ban az esetek 28%-ában fordult elő az, hogy háromnál többször folytattak le olyan közbeszerzési eljárást, amelyben kevesebb, mint három ajánlattevő vett részt. Az egészségügyi intézmények vonatkozásában a Közbeszerzési Döntőbizottságnál megtámadott eljárások aránya nem érte el a 30%-ot.

A közszolgáltatást biztosító intézmények esetében veszélyeket növelő tényezőként jelentkezik, hogy a válaszadó intézmények által nyújtott közszolgáltatások között nagy arányban voltak azok, amelyek díjkötelesek, illetve azok aránya is magas volt, amelyek esetében az igénybevevők részéről adott szolgáltatás iránt megnyilvánuló kereslet tipikusan tartósan és lényegesen meghaladta a szolgáltatásból rendelkezésre álló kínálatot. A közszolgáltatások díját jellemzően az intézmények állapították meg (3. ábra).

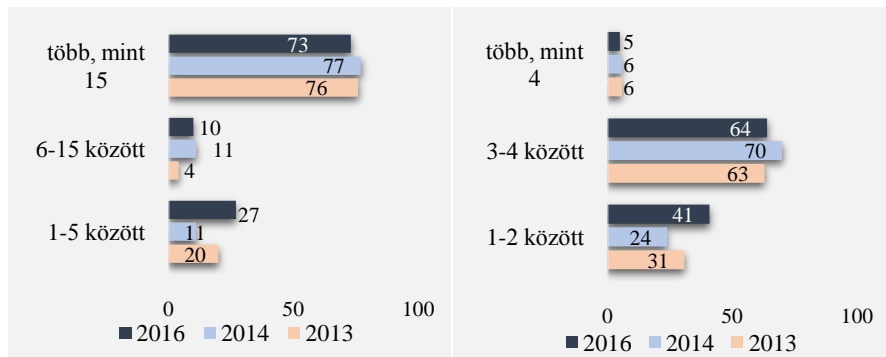


3. ábra: Közszolgáltatások alakulása (%)
Evolution of public services between (%)

Forrás: Saját szerkesztés

Az egyéb veszélytényezők vonatkozásában korrupciós veszélyeket csökkentő tényező, hogy gazdasági társaságban tulajdonosi részesedéssel rendelkező szervezetek aránya alacsony volt. Kockázatonövelő tényező azonban az egészségügyi intézmények jogállására, önállóságára vonatkozó jogszabály, illetve hogy a tevékenységekre vonatkozó szabályozási környezet az intézmények nagyobb részét érintően többször is változott.

A szervezeti struktúráról a 15-öt meghaladó szervezeti egység szám, a vezetési szinteket tekintve a 3-4 szint volt jellemző a vizsgált időszakban (4. ábra). A szervezetek 60%-ának esetében a megelőző években megváltozott a szervezeti struktúra.



4. ábra: Szervezeti egységek számának és a vezetési szintek megoszlása (%)
Number of organizational units and distribution of management levels (%)

Forrás: Saját szerkesztés

Külső ellenőrzöttséget tekintve szükséges kiemelni, hogy az intézmények 43%-a nyilatkozott úgy, hogy ellenőrizte az Állami Számvevőszék a felméréseket megelőző három évben. Emellett NAV és egyéb hatósági ellenőrzések is érintették a szervezeteket.

A kockázatokat mérséklő kontrollok kialakítása terén fejlődés mutatható ki, az intézmények 2013. évi 66%-ról, 2016-ra 68%-ra növelték a kontrollok szintjét. A szervezeti kultúra és értékek területén kockázatot jelenthet, hogy a nyilvánosan közzétett stratégiával rendelkező egészségügyi intézmények száma folyamatosan csökkent. Amíg 2013-ban az intézmények 54%-a tette közzé stratégiáját, addig ez az arány 2014-re 45%-ra, 2016-ra pedig 41%-ra csökkent.

A belső szabályozottságot illetően az egészségügyi intézmények 90% feletti arányban rendelkeztek hatályos, aktualizált szervezeti és működési szabályzattal, továbbá a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló utalványozási és kötelezettségvállalási szabályzattal. Az utalvá-

nyozás, kötelezettségvállalás és ellenjegyzés feladatait az intézmények közel 50%-ának esetében ugyanaz a személy látta el. Fontos megjegyezni, hogy ez nem feltétlenül kockázati tényező, csak az esetben, ha ugyanazon gazdasági tevékenység tekintetében végzi azonos személy az utalványozás, kötelezettségvállalás és ellenjegyzés feladatait.

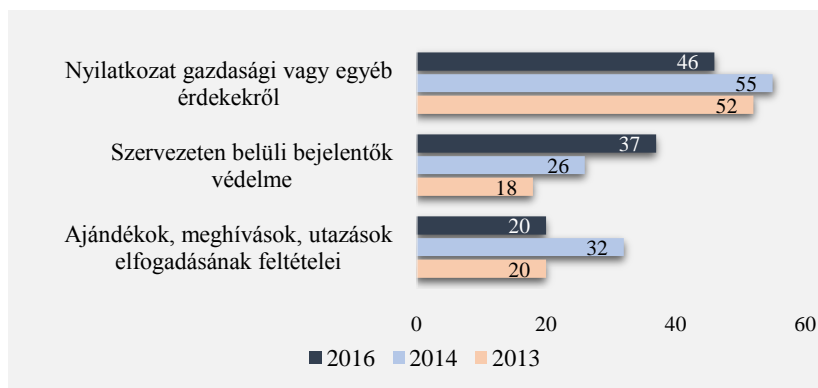
Annak ellenére, hogy az intézmények nagy arányban támaszkodtak külső szakértőkre (pl.: 2014-ben uniós pályázatok 47%, belső ellenőrzés 86%, 2016-ban alapfeladatok ellátása 44%), alkalmazásukkal kapcsolatos feltételek szabályozása hiányos volt (2014-ben az intézmények 8,0%-a, 2016-ban 14%-a esetében volt). Az intézmények jelentős része rendelkezik iratkezelési, adatkezelési, valamint informatikai szabállyal, a titokvédelemmel kapcsolatos szabályozás mértéke nem érte el a 60%-ot.

Az intézmények többsége nem működtet egyéni teljesítményértékelő rendszert, ill. a teljesítmények érdemben nem befolyásolják az alkalmazottak éves jövedelmét. A vizsgált időszakban az intézmények 90%-nál követelték meg új belépők esetében az erkölcsi bizonyítványt; az esetek több mint felében írtak ki álláspályázatot. A munkavállalók kiválasztásakor a szervezetek minden esetben sor került állásinterjúra, azonban egyéb tudásfelmérő tesztre nem került sor. Az új munkatársak kiválasztása során alkalmazott pszichológiai tesztek száma, elhanyagolható volt.

A kiértékelt felmérések alapján a vizsgált időszakban az egészségügyi intézmények közel 100%-a működtetett belső ellenőrzési rendszer, azonban az önálló szervezeti egységgel rendelkező intézmények száma alacsony volt, továbbá, az intézmények jellemzően külső szakemberekkel oldották meg a belső ellenőrzést.

A vizsgált időszakban a korrupcióellenes képzések, ill. a korrupciós kockázatelemzések aránya nem érte el a 10%-ot. A szervezetek alig több, mint fele rendelkezett etikai szabállyal, a közérdekű bejelentéseket kezelő rendszerek aránya sem érte el az 50%-ot, de az intézmények megközelítőleg 90%-nál nyilvánosan hozzáférhetőek a gazdálkodási adatok.

A „lány” kontrollokat tekintve a különféle ajándékok, meghívások, utazások elfogadásának feltételeit, illetve a szervezeten belüli bejelentők védelmét jellemzően alacsony arányban szabályozták. A gazdasági vagy a szervezet tevékenysége szempontjából releváns egyéb érdekeltségekről való nyilatkozási kötelezettséget is hasonlóan alacsony arányban szabályozták (5. ábra).



5. ábra: Lány kontrollok alakulása (%)

Some evolved soft controls between

Forrás: saját szerkesztés

Az ellenőrzések tapasztalatai

Az Állami Számvevőszék 2016-ban két szakaszban kilenc kórház ellenőrzését fejezte be. Az ellenőrzések első szakaszában négy egészségügyi intézmény – a Zala Megyei Kórház, a Szent János Kórház és Észak-budai Egyesített Kórházak, a Péterfy Sándor Utcai Kórház-Rendelőintézet és Baleseti Központ, valamint Jahn Ferenc Dél-pesti Kórház és Rendelőintézet – 2009-2013 kö-

zötti időszakra kiterjedő ellenőrzése zárult le. A második szakasz keretében elkészült a Bács-Kiskun Megyei Kórház és a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kórház, a Kátai Gábor Kórház, a Csongrád Megyei Egészségügyi Ellátó Központ és a Szent Lázár Megyei Kórház 2011-2014 közötti időszakra vonatkozó gazdálkodását értékelő számvevőszéki jelentés.

Az ellenőrzött egészségügyi intézmények létszámkerete átlagosan 2144 fő volt a két ellenőrzési szakaszban, az ellenőrzött időszakokban a kórházak megközelítőleg 19 300 főt foglalkoztattak. A kórházak könyvviteli mérleg szerinti vagyona az ellenőrzött időszak végére átlagosan 35,3%-kal – egy eset kivételével – nőtt. A teljesített költségvetési bevételek és kiadások minden esetben emelkedtek, az ellenőrzött időszakok végén az első szakaszban összesen 49 261,3 millió Ft bevétel és 48 397,2 millió Ft kiadás, a második szakaszban 64 538,5 millió Ft bevétel és 62 504,4 millió Ft kiadás teljesült. A pénzügyi gazdálkodást folyamatos nehézségek jellemezték, az intézmények nagy része likviditási nehézségekkel küzdött, a fizetőképesség nem volt biztosított. Az intézmények vagyongazdálkodása terén sem érvényesültek maradéktalanul a jogszabályi, illetve a belső szabályzatok előírásai.

Az ellenőrzött egészségügyi intézmények esetében a belső kontrollrendszerek kialakítása és működtetése jellemzően nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, mindössze a Szent János Kórház és Észak-budai Egyesített Kórházak esetében volt szabályszerű az értékelés. A többi intézmény esetében a belső kontrollrendszer kialakítása és a működtetése nem biztosította a szabálytalanságok megelőzését, feltárását, valamint nem volt biztosított a szervezet integritását veszélyeztető korrupciós kockázatokkal szemben felállított rendszer (1. táblázat). Az ellenőrzések második szakaszában az Állami Számvevőszék kiterjesztett integritás értékelést végzett. Az intézmények által nyújtott 2014. évre vonatkozó adatszolgáltatás alapján az integritási szemlélet érvényesülésének értékeléséhez öt szempont határozott meg. Az összeférhetetlenség és etikai elvárások értékelése, a humán erőforrás-gazdálkodás értékelése, a szervezet vagyonának megvédésére tett intézkedések értékelése, a nemkívánatos dolgozói magatartással szembeni intézkedések és azok érvényesülésének értékelése, valamint az integritás erősítésének, annak tudatosításának, valamint a kockázatelemzések alkalmazásának értékelése.

1. táblázat: Az egészségügyi intézmények belső kontrollrendszerének értékelése az Állami Számvevőszék jelentései alapján
(Evaluation of the internal control system of healthcare institutions based on reports of the State Audit Office)

Kórház	Belső kontrollrendszer értékelése
Zala Megyei Kórház	A belső kontrollrendszer kialakítása és a működtetése nem biztosította a szabálytalanságok megelőzését, feltárását, valamint nem biztosított a szervezet integritását veszélyeztető korrupciós kockázatokkal szemben felállított rendszer, ezért a kontrollok szintje fejlesztendő értékelést kapott.
Péterfy Sándor Utcai Kórház-Rendelőintézet és Bal- eseti Központ	A belső kontrollrendszer kialakítása és a működtetése nem biztosította a szabálytalanságok megelőzését, feltárását, valamint nem volt biztosított a szervezet integritását veszélyeztető korrupciós kockázatokkal szemben felállított rendszer, ezért a kontrollok szintje fejlesztendő értékelést kapott.
Jahn Ferenc Dél-pesti Kórház és Rendelőintézet	A belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése részben volt szabályszerű. A kórház kialakította a kontrollrendszert a szervezet integritását veszélyeztető kontrollokkal szemben, de ennek a megfelelő működését nem biztosította.

Kórház	Belső kontrollrendszer értékelése
Szent János Kórház és Észak-budai Egyesített Kórházak	A belső kontrollrendszer kialakítása összességében szabályszerű volt, megfelelő feltételeket biztosított a szervezet integritását veszélyeztető kockázatokkal szemben.
Kátai Gábor Kórház	A belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése nem szabályszerű. A kontrollkörnyezet, és a kontrolltevékenység kialakítása és működtetése, a kockázatkezelés és a monitoring rendszer működése az utolsó ellenőrzött év kivételével nem volt megfelelő. A kórház adatszolgáltatása alapján az integritás szemlélet érvényesítése érdekében tett intézkedéseit az ellenőrzés fejlesztendőnek értékelte.
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kórház és Egyetemi Oktató Kórház	A belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése összességében részben szabályszerű volt. A kontrollkörnyezet és a kockázatkezelési rendszer szabályszerű volt, a kontrolltevékenység részben szabályszerű volt, míg a monitoring rendszer kialakítása és működése nem volt szabályszerű. A kórház által az ellenőrzés során kitöltött integritás tanúsítvány alapján az integritás kontrollrendszer kialakítása összességében megfelelő volt.
Bács-Kiskun Megyei Kórház a Szegedi Tudományegyetem Általános Orvostudományi Kar Oktató Kórháza	A belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése összességében részben szabályszerű volt. A kontrollkörnyezet szabályszerű, míg a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenység, a monitoring rendszer kialakítása és működése összességében részben szabályszerű volt. Az intézmény által az integritás érvényesítése érdekében kialakított és működtetett kontrollrendszere biztosította a megfelelő feltételeket a szervezet integritását veszélyeztető kockázatokkal szemben, a kontrollok szintje megfelelő volt.
Csongrád Megyei Egészségügyi Ellátó Központ	A belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. A kiépített kontrollok nem voltak képesek megfelelően kezelni a kockázatokat, ezért az integritási tevékenység fejlesztendő volt.
Szent Lázár Megyei Kórház	A kontrolltevékenységek működése nem volt szabályszerű. A kockázatkezelési rendszer kialakítása 2012-től megtörtént, ennek ellenére a beazonosított kockázatokkal kapcsolatos szükséges intézkedések és azok nyomon követése elmaradt. Az integritás kontrollrendszer kialakítása összességében megfelelő volt.

Forrás: Saját szerkesztés

A felmérések és ellenőrzések eredményeinek összehasonlítása

A felmérések és ellenőrzések összehasonlító elemzése során a tanulmány törekszik azokat a felmért területeket és ellenőrzési megállapítások figyelembe venni, amelyekre vonatkozóan mindkét elemzett területről kinyerhető felhasználható adat. Az elkészült ellenőrzések fókuszterületei főként a jogszabályi és belső szabályzatoknak való megfelelést, a szabályozottság mértékét ölelik fel, a veszélyeztetettségi tényezőket az ellenőrzések második szakasza méri fel. Ezért az összehasonlítás alapját elsősorban a belső szabályozás és az elvégzett kontrolltevékenység képezi.

Az összehasonlító elemzés eredményeiben számos összefüggés tapasztalható. Az ellenőrzések során egy intézmény esetében merült fel, hogy nem rendelkezett hatályos SZMSZ-szel,

amely megerősíti az elemzésekben tapasztalt 90% feletti arányt. A vagyoni megvédeése érdekében az intézmények jellemzően intézkedtek a kockázati területen a kontrollok kialakítása érdekében, szabályozták az utalványozás, kötelezettségvállalás és ellenjegyzés feladatait. Az információ biztonsága érdekében általában alkalmazták a „négy szem elvét”, azonban jellemző volt, hogy a külső személyekkel való kapcsolattartást, továbbá a külső szakértők foglalkoztatását nem szabályozták, amely megállapításokat az integritás felmérések eredményei is alátámasztották. A humán erőforrás-gazdálkodás keretében a szervezetek minden esetben munkaköri leírásban szabályozták a feladatköröket, valamint az azokhoz tartozó felelősségi- és hatásköröket. Az összeférhetlenségi és etikai elvárások, a nemkívánatos dolgozói magatartással szembeni intézkedések és azok érvényesülésének szabályozása megosztó eredményt mutatott az ellenőrzések alapján. Ezek esetében nem egyértelműen megállapítható a gyakorlat, annak ellenére, hogy például az összeférhetlenségi elvárások szabályozása tekintetében 80% feletti arányt mutattak ki a felmérések.

A rendszerszerű kockázatelemzések elvégzése az ellenőrzések alapján az összeférhetlenségi eljárások szabályozásához hasonlóan megosztó eredményeket mutatott. Az megállapítható, hogy az intézmények több, mint fele végzett rendszeres kockázatelemzést. Ezt a fajta megosztottságot a felmérések eredményei is tükrözik, jellemzően körülbelül 60%-os arányban válaszoltak igennel az adott kérdésre az intézmények, azonban a rendszerszerű kockázatelemzést végző intézmények mind az ellenőrzések, mind a felmérések alapján rendszeresen végeztek kockázatértékelést.

A speciális korrupció ellenes intézkedések vonatkozásában az ellenőrzések és a felmérések is azt állapították meg, hogy a szervezeten belülről érkező közérdekű bejelentések eljárásrendjével és a bejelentést tevők megfelelő védelmének biztosítását szolgáló szabályozással az intézmények jellemzően nem rendelkeztek. Emellett nem volt jellemző a korrupcióellenes képzések szervezése, és a korrupciós kockázatelemzést végző intézmények száma is igen alacsony volt, amit a felmérések is tükröznek, a kérdés vonatkozásában általában 10% alatt maradt az igen válaszok aránya. Az integritás erősítése, annak tudatosítása az egészségügyi intézmények tekintetében összességében fejlesztendő volt, mert nem hangsúlyozták, illetve tudatosították az alkalmazottakban az integritás fontosságát a mindennapi tevékenységek során.

A belső szabályozás kapcsán kiemelt terület a különböző ajándékok, meghívások, utazások elfogadási feltételeinek szabályozása. Azonban azt a felmérések alapján az intézmények átlagosan 30% alatti arányban szabályozták. E tekintetben az ellenőrzések is hasonlóan alacsony szabályozási szintet állapítottak meg.

Az ellenőrzési tapasztalatok, illetve a felmérések is alátámasztják, hogy az intézmények a belső ellenőrzés helyét jól határozták meg, azonban az elvégzett belső ellenőrzések nem minden esetben feleltek meg a jogszabályi előírásoknak, több intézmény esetében nem készült éves ellenőrzési terv, illetve nem készítették nyilvántartást az elvégzett ellenőrzésekről.

Összességében elmondható, hogy az ellenőrzött egészségügyi intézmények által kialakított kontrollrendszerek nem biztosítottak megfelelő feltételeket a szervezetek integritását veszélyeztető kockázatokkal szemben. A kilenc ellenőrzött intézményből mindössze egy kapott megfelelő értékelést. Egy esetben pedig megjelent a jelentésben, hogy az adott egészségügyi intézmény tekintetében, az első felmérésben való részvételt követően a következő években a kitöltött kérdőívek válaszai alapján javulás volt tapasztalható a kockázat mérséklő kontrollok szintjében. A 2012-2016. között készült felmérések alapján megállapítható, hogy az egészségügyi intézmények kockázat mérséklő kontrollok szintjeinek kialakítása meghaladta az összes válaszadóra kumulált mindenkorai átlagot, azonban azt is szükséges kiemelni, hogy a veszélyeztetettségi szintjük minden évben az átlagnál magasabb szintet mutatott.

Következtetések, javaslatok

Az Állami Számvevőszék 2016-ban kilenc egészségügyi intézmény több évre kiterjedő ellenőrzését zárta le a közpénzügyek átláthatóságának előmozdítása, továbbá a közvagyon védelme érdekében. Az ellenőrzések kiterjedtek az intézmények pénzügyi és vagyongazdálkodására, az esetleges átalakulások szabályszerűségére, továbbá az integritás mértékére. Emellett az Állami Számvevőszék 2011 óta minden évben elvégezte a közintézmények által kitöltött felmérések kiértékelését, amelynek részét képezte az egészségügy intézmények integritásának értékelése is, 2013-ban és 2014-ben külön az intézménycsoportra vonatkozó részletes elemzés is készült.

Az intézménycsoportos külön elemzések célja az volt, hogy az integritás kérdőívet kitöltő intézmények összevethessék saját kockázataikat és kontrolljaikat az intézménycsoportjukra jellemző kockázatokkal és kontrollokkal, ezáltal figyelmet fordíthattak az integritást fenyegető veszélyekre és a kontrollok erősítésének lehetőségeire. Azonban az elkészült elemzések az Állami Számvevőszék elemzőinek véleményét tükrözte, amelytől függetlenül előfordulhat, hogy az intézmények teljesen más következtetésekre voltak le a csatolt számadatok, táblázatok alapján.

Az ellenőrzések és a felmérések eredményeit összevetve megállapítható, hogy az önkéntesen résztvevő szervezetek által visszaküldött kérdőívek alkalmasak lehetnek arra, hogy valós képet mutassanak az intézmények integritásáról, annak ellenére, hogy a kérdőívek feldolgozása során azok helyességét az Állami Számvevőszék nem kontrollálta, így az esetlegesen téves válaszok kiszűrésére nem került sor. A vizsgált időszakban elkészült elemzések esetén előfordultak olyan eredmények egymást követő években, amelyek ellentmondásosak voltak, főként, ha figyelembe vesszük, hogy egyes kérdések a visszamenő három évre vonatkoztak. A nem megfelelően értelmezett kérdésekre adott válaszok befolyásolhatták az elemzések eredményeit.

A vizsgált időszakban az egészségügyi intézmények vonatkozásában az eredendő veszélyeztetettség tényezők és a korrupciós veszélyeket növelő tényezők indexei kismértékben csökkentek. Az eredendő veszélyeztetettség tényezők indexei mindvégig jelentősen alacsonyabb szintet értek el, mint az összes válaszadóra kalkulált eredendő kockázati szintek, azonban a korrupciós veszélyeket növelő tényezők szintjei minden évben meghaladták az összes válaszadóra számolt átlagot. A kockázatok mérésére szolgáló kontrollok szintjét az intézmények növelték a vizsgált időszakban, és azok szintjei minden felmért évben az átlag felett teljesültek.

Az ellenőrzött egészségügyi intézmények esetében jellemző volt, hogy a belső kontrollrendszerek kialakítása és működtetése nem volt szabályszerű, illetve a pénzügyi- és vagyongazdálkodás terén sem érvényesültek maradéktalanul a jogszabályi, illetve a belső szabályzatok előírásai. Az integritási szemlélet ellenőrzése alapján összességében elmondható, hogy az ellenőrzött egészségügyi intézmények által kialakított kontrollrendszerek nem biztosítottak megfelelő feltételeket a szervezetek integritását veszélyeztető kockázatokkal szemben. Az elvégzett ellenőrzések és a kiértékelt felmérések alapján megállapítható, hogy az ellenőrzési megállapítások és az integritás kérdőívek eredményei között szoros összefüggés tapasztalható.

Mindezek alapján elmondható, hogy az önkéntesen résztvevő intézmények által kitöltött felmérések eredményei alkalmasak lehetnek arra, hogy valós képet mutassanak az integritást veszélyeztető tényezőkről, illetve a kockázatok mérésére szolgáló kontrollok kiépítettségéről, azonban arról is képet adtak, hogy a belső szabályozások és a belsőkontroll kialakítása az intézmények esetében nem teljes körűen történt meg. A vizsgált időszakot tekintve az intézmények nem hasznosították a kiértékelt kérdőíveket és az elemzéseket annak érdekében, hogy az esetükben kevésbé szabályozott területeken további kontrollokat alakítsanak ki. Tehát a felmérés alkalmas lehet a fennálló körülmények feltárására, azonban szankciók nélkül nem gyakorol befolyást az intézményekre annak vonatkozásában, hogy integritásukat erősítsék, illetve tudatosítsák szervezeti és alkalmazotti szinten is.

Hivatkozott irodalom

- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: Stratégia – az Állami Számvevőszék hivatalos stratégiai dokumentumrendszere 2011-től
- BÁGER G. (2011): Korrupciós kockázatok a közigazgatásban, *Pénzügyi Szemle* 2011. év 56. évf. 1. sz.pp. 43-56.
- BÁGER G. (2012): Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia, Akadémia Kiadó, Budapest.
- BÁGER G. - KORBULY A. - PULAY GY. (2008): Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete, Budapest.
- CSEH Á. (2015): Elemzés a 2014. évi integritás felmérés egészségügyi intézménycsoportban mért eredményeiről, Állami Számvevőszék.
- NÉMETH E. – MARTUS B.SZA. – SZABÓ Z.GY. (2016): Integritás felmérés: Közintézmények. Kutatási jelentés, Állami Számvevőszék.
- DOMOKOS L. – PULAY GY. – SZATMÁRI J. – GERGELY SZ. – SZABÓ Z. GY. (2016): Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában, Állami Számvevőszék.
- JUHÁSZ LILLA M. – RIGÓ A. (2014): Korrupció-megelőzés és integritás szemlélet a közszolgálatban, Nemzeti Közszerológiai Egyetem.
- KLOTZ P. – PULAY GY. (2011): Térképen a korrupciós kockázatok – Integritás Felmérés 2011. *Magyar Közigazgatás*, 2011/2. szám. pp.66-78.
- KOCZISZKY GY. (2017): Közpénzügyek etikája. (In.: Bábosik szerk.: Vezetés a közjó szolgálatába: Közgazdasági menedzsment.) Typotex, Budapest. pp. 17-33.
- PULAY GY. (2014): A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által. *Pénzügyi Szemle*, 2014/2. szám, pp.151-166.
- PULAY GY. - SZATMÁRI J. - KAKATICS L. - SZABÓ Z.GY. (2013): Összefoglaló tanulmány a 2013. évi Integritás felmérés eredményeiről. Állami Számvevőszék, Budapest.
- PULAY GY. - SZATMÁRI J. - KAKATICS L. - SZABÓ Z. GY. (2014): Összefoglaló tanulmány a 2014. évi Integritás felmérés eredményeiről. Állami Számvevőszék, Budapest.
- PULAY GY. – NÉMETH E. – SZATMÁRI J. – KAKATICS L. – GERGELY SZ. – SZABÓ Z.GY. (2015): Nemzeti összefogás a korrupció elleni küzdelemben, Állami Számvevőszék, Budapest.
- PULAY GY. – FERENCZ K.ZS. – MAROSI GY. – VIDA C. (2015): Tanulmány a többségi állami, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat leginkább veszélyeztető korrupciós kockázatok és az azokat kezelő integritáskontrollok meghatározásához, Állami Számvevőszék, Budapest.
- TESKI N. (2015): Elemzés a 2014. évi integritás felmérés „Kulturális intézmények” intézménycsoportban mért eredményeiről, Állami Számvevőszék.
- TÓTH B. (2014): Elemzés a 2013. évi integritás felmérés egészségügyi intézménycsoportban mért eredményeiről, Állami Számvevőszék.

Nagy Ádám

Compliance kultúra erősítése a víziközmű szolgáltató vállalatok esetében

A tanulmány célja a compliance kultúra alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata a hazai közszolgáltatások területén, különös tekintettel a vízszolgáltatásra. A versenyszférában alkalmazott compliance szemlélet egy lehetséges fejlesztési lehetőségként alkalmazható a közszférában, a már meglévő kontrollok mellett, azokat kiegészítve. A compliance menedzsment azon folyamatok összessége, amelyek célja, hogy biztosítékot nyújtson a szabályszerű, eredményes és hatékony működés, valamint a megbízható beszámoló elérésére. A compliance három alapfunkciója a megelőzés, a hibafelderítés és elhárítás, valamint a javító intézkedések. A compliance alkalmazásánál fontos elem, hogy a compliance független legyen a többi szervezeti egységtől és közvetlenül a vezetés elvárásainak megfelelően kell működnie.

Kulcsszavak: Compliance, közszolgáltatás, víziközmű szolgáltató vállalatok, menedzsment.

Jelkód: I18, L32

Bevezetés

A versenyszféra vállalatainak elsődleges célja a profit érdekeknek megfelelő működés. Evvel elentétben a közcélok megvalósításánál, a közfeladatok, közszolgáltatások ellátásánál a profit mellett egyéb érdekek is vannak. A közjót, a közbizalmat szolgáló érdekek érvényesülése mellett azonban elvárás, hogy a hatékonyság, az átláthatóság, az eredményesség és a célszerűség szempontjai is megvalósuljanak. E tényezők együttes érvényre juttatása nem könnyű feladat. A fogyasztók által igénybe vett szolgáltatások biztosításához az erőforrások meghatározó részét az adóbevételekből biztosítják, így a közfeladatok forrásai meghatározottak, korlátozottak. A rendelkezésre álló forrásokból kell a közszolgáltatóknak a fogyasztók igényeinek megfelelő szolgáltatásokat nyújtaniuk.

Mind a piaci versenyben működő magánszféra vállalatai, mind a köztulajdonban lévő vállalatok esetében megjelenik a megfelelés igénye – a működési környezetét meghatározó, külső és belső szabályoknak, elvárásoknak –, azonban a két szektornál a célok nem azonosak, a célok teljesülése a sajátosságokból adódóan nem egyformán mérhető.

A magánszféra vállalatai egymással jellemzően kiélezett versenyben működnek, továbbá az egyes ügyletek rendszerint pénzben is kifejezhetők, e struktúrák működésével szemben a menedzsment fokozott elvárása a hatékonyság javítása, a folyamatos innováció, továbbá a károk és visszaélések lehetőségének lehetőség szerinti minimalizálása. Az adott tevékenység sikerességéhez ágazati, és üzleti etikai szabályok betartása, figyelembe vétele is hozzájárul. Az ezeknek való megfelelésre az angol nyelvben a compliance kifejezés felel meg. (Balogh, 2015)

A közszolgáltató szervezetek gyakorlati stratégiájának megvalósulását is segítheti a compliance szemléletmód alkalmazása. Segítségével a stratégiai gondolkodás mindhárom szintjén – a rendszer, a szervezeti és az egyéni szinten - lehetséges a meghatározott célok szerint eredményeket elérni.

Módszertan

A tanulmány célja, hogy az üzleti életben bevett compliance szemlélet, a megfelelőségi szemlélet alkalmazási lehetőségét megvizsgáljam a közszféra területén, azon belül a víziközműszolgáltató vállalatok esetében. Az ágazat compliance szempontból történő bemutatására és a vizsgálat elvégzéséhez tíz hazai, különböző méretű víziközmű szolgáltató nyilvános adatait használtam fel. Azt elemeztem, hogy a nyilvános adatok alapján (honlap információk, beszámoló

lók kiegészítő mellékletei, szervezeti és működési szabályzatok) jelenleg rendelkeznek-e compliance szervezettel, stratégiával, részstratégiákkal. Megvizsgáltam, hogy megvan-e a vállalatoknál a compliance szemlélet bevezetésének lehetősége. Ehhez kapcsolódóan felvázoltam – felhasználva egy hazai víziközmű szolgáltató jelenlegi szervezeti felépítésére vonatkozó nyilvános információkat – egy lehetséges megoldást arra vonatkozóan, hogy hogyan építhető fel compliance struktúra egy nagyobb víziközmű-szolgáltató szervezetnél.

Az információkat a társaságok honlapjairól gyűjtöttem ki. Minden esetben megtekintettem a honlaptérképeket és kulcsszavas kereséseket is végeztem a társaságok honlapjain lévő keresőkkel. A vonatkozó adatokat elsősorban a társaságok szervezeti információi, közérdekű adat-szolgáltatásai, szervezeti és működési szabályzatai, tájékoztatásai, valamint a beszámolókhöz tartozó kiegészítő mellékletek tartalmzták. Fontos megjegyezni, hogy attól, hogy a honlapon nem elérhető egy információ, attól még rendelkezhet a társaság a hiányzó compliance elemmel, de azt is fontos erre vonatkozóan megemlíteni, hogy a társaságokról a beszámolók mellett az első számú információ forrás ma már a társaságok honlapja. Az adatok felvétele 2017. áprilisi honlap állapotok szerint történt.

A compliance szó elsődleges jelentése a megfelelés, megfeleltetés valaminek. Általános értelemben egy elképzelt, ideális állapot elérését, az ahhoz való közelítést jelenti. A kívánatos állapotot egyrészt hordozhatják jogszabályok, belső jogforrások, de akár kevésbé kézzelfogható elvek, értékek is (Sántha et al, 2013).

A vállalati compliance tevékenység kialakulása az 1980-as évekre tehető, amikor a pénzügyek intézésével kapcsolatos problémák által a vállalatok megítélésében okozott negatív hatások kiküszöbölése érdekében szükségesnek látták a vállalati folyamatok önszabályozással történő megerősítését – először csak a vonatkozó pénzügyi jogi normák betartása tekintetében (Balogh, 2015). A compliance fogalmának szélesebb körben való elterjedése az 1990-es évekre valósult meg, amikor a globalizálódó világban rövid idő alatt egyre nagyobbak lettek, illetve egyre bonyolultabb rendszert alkottak a multinacionális vállalatok.

„Az összetett működés fokozott figyelmet követelt a vállalatok vezetésétől, mivel a cégek méretével együtt nőttek az üzleti folyamatokban rejlő kockázatok (korrupció, csalások, pénzmosás, adat- és információvédelemmel kapcsolatos problémák). A formálódó információs társadalom és a média megnövekedett szerepe ezeket a folyamatokat felerősítette, így egy-egy visszaélés hatványozottan károsította a társaságok hírnevét, jelentősen kihatva üzleti eredményeikre is” (Sántha et al. 2013., 19-20. o.).

Az Enron, a Parmalat, és a Worldcom botrányok és további gazdasági visszaélések hatására a felelősségteljes vállalatvezetés elvárásként jelent meg a társadalom és a befektetők részéről. Ugyanakkor nőtt a nyomás a törvényhozó és a szabályozó hatóságok irányából, mert az elmúlt években egyre inkább felismerték, hogy a vállalati felelősség nem kizárólag, de jelentősen a megfelelő belső önszabályozáson múlik (Benedek, 2014).

A különböző szervezeteknek – mind a magánvállalatoknak, mind a közszolgáltató szervezeteknek – meg kell felelniük a világ kihívásainak, a nemzetközi és a nemzeti szabályoknak, a piac, a vevők és az állam által meghatározott követelményeknek. Az, hogy a szervezetek tudják-e teljesíteni ezeket az elvárásokat, befolyásolja a piaci helyzetüket, befolyással van megítélésükre és hatással van a működőképességükre. Ez a megfelelés hosszabb távon csak meghatározott értékek mentén lehetséges.

A vállalatok ezen igényeket felismerve etikai elvek és értékek alapján kezdték megszervezni működésüket. A compliance tevékenység mára nagyon sokrétűvé vált, és az üzleti kockázatok csökkentésének eredeti igényén túlmutató módon egyfajta normateremtő szerepet is betölt. A vállalati compliance tevékenység tartalmában a kapcsolódó jogi normák mellett az adott vállalat belső és külső kapcsolatainak szabályozását biztosító erkölcsi és egyéb jellegű normák is megjelennek vállalatot szabályozó elemként (Balogh, 2015).

A compliance megközelítés, magatartás nem csak a szabályoknak való megfelelést, az elvárások megismerését, az ellenőrzésnek való önkéntes alávetést jelenti, hanem az átláthatóságot és az etikai szabályoknak történő megfelelést is (Tóth, 2016).

Compliance tevékenység tartalma

A compliance tevékenység fő célja, hogy a megfeleléshez elvárt magatartás megismertetésével, annak értékeinek bemutatásával, nyomon követésével az egyének maguktól, önként fogadják el a szabályokat és tegyenek meg mindent azok betartása érdekében. A megfelelő működés biztosítása magában foglalja az egyértelmű elvárások megfogalmazását, a megfelelés melletti elköteleződést.

Egy szervezetnél a compliance funkciók létrehozása, egy lehetőség a kiváló üzleti teljesítmény létrehozására. „A compliance szervezet a vállalat üzleti céljait hatékony vállalat irányítást igyekszik támogatni azzal, hogy meghatározza a jogszerű és etikus magatartás határait, a hatósági követelmények és a szervezet belső szabályozásának ismeretében” (Benedek, 2014, 32).

A compliance funkciót ellátó szervezeti egység működése független a többi szervezeti egységtől, nincs alá-fölérendeltségi viszonyban, a compliance vezető (compliance officer, a továbbiakban: CO) csak az intézmény vezetésének tartozik jelentési kötelezettséggel (Szabó, 2015.).

A szervezeti egység élén általában a CO áll, akinek legfőbb feladata, hogy irányítsa és szervezze a vállalati megfelelési programot, vezesse a compliance szervezetet. „A CO pozíciót sok nagyvállalat esetében a gazdasági társaság tagjainak legfőbb döntéshozó szerve határozza meg, felhatalmazva ezzel a menedzsmenti és az alkalmazotti magatartás ellenőrzésére, így folyamatosan górcső alá véve a szervezeti magatartást és a vállalati politikák betartását, az esetleges etikátlan, illegális vagy túlzott üzleti, munkabiztonsági kockázatot rejtő tevékenységek kiszűrését. Kisebbségi vállalatok esetében az operatív compliance szabályozás irányítóját a vállalat első számú vezetője jelöli ki, ugyanazon okokból” (Solvergroup, 2010).

A vállalatoknál a compliance tevékenység tartalma, a tevékenységet ellátó szervezeti egység feladatai jelentősen függ a vállalat működési környezetétől, az adott iparág jellemzőitől, a szolgáltatás típusától szabályozási környezetétől. Ennek figyelembevételével a compliance feladatokat nem lehet általános érvényűen megfogalmazni, nyilvánvalóan jelentősen függ a vállalat compliance kockázati térképének eredményétől, amelyek meghatározzák az ellenőrzés és megfelelés stratégiai és operatív súlypontjait, feladatait. Egyes nagyvállalatok, amelyek egy autonóm compliance szervezet létesítése mellett döntenek, létrehozhatnak egy operatív csoportot is, amely munkatársai a napi ügyekkel foglalkoznak: jogszabály-változások követése, külső és belső kommunikációk, megfelelési tréningek. Így a compliance vezető egy ilyen szervezettel képes a gyakorlati preventív intézkedésekre koncentrálni, koordinálhatja a három alapfunkciója szerint. Ez a három alapfunkció a megelőzés, a hibafelderítés és elhárítás, valamint a javító intézkedések (Solvergroup, 2010).

„A compliance menedzsment azon folyamatok összessége, amelyek célja, hogy biztosítékot nyújtsanak a szabályszerű, eredményes és hatékony működés, valamint a megbízható beszámoló elérésére. Ezt a célt a szervezet szabályszerűtől eltérő tevékenység vagy eredmény megelőzése, feltárása, korrekciója révén próbálja elérni. A compliance menedzsment minden szinten és értelemben a gondos munkavégzést támogatja, a belső folyamatok kialakításától kezdve, a minőség-ellenőrzésen keresztül a szervezeti kultúráig.

A compliance menedzsment három fő terület egyidejű működését feltételezi. Ezek a stratégiai menedzsment (pl. a stratégiai célok megvalósulását elősegítő és nyomon követő kiegyensúlyozott mutatószámrendszer, a Balanced Scorecard alkalmazásával), a működés és a szabályszerűség irányításában alkalmazott minőségmenedzsment (pl. Total Quality Management TQM), és a beszámoló megbízhatóságát és a pénzügyi megfelelőséget garantáló kockázatmenedzsment” (Benedek, 2014., 30.).

A fejlett gazdasági szervezeteknél a compliance szervezet működésére használatos a governance, risk and compliance (a továbbiakban: GRC) angol kifejezéssel leírt átfogó megközelítés – magyarul irányítás, kockázat- és compliance menedzsment –, mely rámutat, hogy a felelős vállalatirányítás, a belső ellenőrzési mechanizmusok, a kockázat- és a compliance menedzsment területei szorosan összefüggenek. E területeknek a hiányosságok elkerülése érdekében összehangoltan célszerű működniük (Benedek, 2014).

Egyes fogalmak bemutatása, egymástól történő elhatárolása

A magyar szabályozás elsősorban a pénzügyi vállalkozások tekintetében¹ írja elő a megfelelőségi funkció és a megfelelőségi vezető alkalmazását. Az MNB ajánlása² szerint a megfelelőség (compliance) funkció működtetésének célja a megfelelőségi kockázatok azonosítása és kezelése. A megfelelőségi kockázat a pénzügyi szervezetekre vonatkozó – a folytatott szolgáltatási tevékenységgel összefüggő – jogszabályok, illetve jogszabálynak nem minősülő egyéb előírások – ideértve az MNB által kiadott ajánlásokat, irányelveket, módszertani útmutatókat, az úgynevezett önszabályozási testületek (pl.: KELER Zrt. BÉT, MABISZ) szabályzatait, a piaci szokványokat, magatartási kódexeket, illetve az etikai szabályokat is –, belső szabályozás be nem tartása következtében esetlegesen keletkező jogi kockázat, felügyeleti vagy egyéb hatósági szankció, jelentős pénzügyi veszteség, vagy hírnévrömlés kockázata.

A többi szektorra vonatkozóan jelenleg nincs ilyen előírás, de a hazai piaci nagyvállalatok nagy részénél megtalálható a compliance megközelítés. A közszolgáltatókra, azon belül a víziközmű- szolgáltatókra vonatkozóan nincs jogszabályi előírás a compliance szervezet létrehozására, megfelelőségi vezető kinevezésére.

A compliance-ra vonatkozó jogszabályokban együtt összefüggő rendszerben megtalálható a belső ellenőrzés, a kockázatkezelés, a megfelelőség vizsgálata, valamint kiemelt a könyvvizsgálat szerepe. A compliance szemlélet szempontjából fontos a három belső kontroll funkció közötti összefüggések és különbségek rövid bemutatása. A compliance szemléletet alkalmazó vállalatok esetében a compliance feladatok közé tartozik, a megfelelőségi rendszer kialakítását segítheti, ha a vállalatnál a kockázatok csökkentése érdekében kockázatkezelési rendszert működtetnek (Piac és profit, 2016).

Belső ellenőrzés független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát.³

A könyvvizsgálat a piacgazdaság működéséhez szükséges, hogy a gazdálkodók a vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetükről megbízható és valós információkat hozzanak nyilvánosságra, a jogszabályokban meghatározott módon. A nyilvánosságra hozott információk megbízhatóságát növeli a független könyvvizsgálók által végzett könyvvizsgálat. A könyvvizsgálat célja annak megállapítása, hogy a vállalkozó által az üzleti évről készített éves beszámoló, egyszerűsített éves beszámoló, továbbá az összevont (konszolidált) éves beszámoló e törvény előírásai sze-

¹ A befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény 21. §-a, a biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény 55. § (1) bekezdés f) pontja.

² A belső védelmi vonalak kialakításáról és működtetéséről, a pénzügyi szervezetek irányítási és kontroll funkcióiról szóló Magyar Nemzeti Bank 6/2014. (XII. 17.) számú ajánlás

³ A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.) 2. § b) pontja szerinti meghatározás, piaci vállalatok más definíciók szerint is végezhetik ezt a tevékenységet.

rint készült, és ennek megfelelően megbízható és valós képet ad a vállalkozó (a konszolidálásba bevont vállalkozások együttes) vagyoni és pénzügyi helyzetéről, a működés eredményéről.⁴

A compliance tevékenység tartalma szervezetenként más és más, de megállapítható, hogy minden esetben az adott vállalatra irányadó jogi (hard law) és nem jogi (soft law) szabályozó normák egyes kiragadott elemeinek meghatározott összessége alkotja. Ennek megfelelően a vállalati compliance legnagyobb részt a vállalat működésére irányadó külső normák meghatározott szempont szerint történő megszürését, összeválogatását, összerendezését és ezekből a belső szabályozásokkal bővített újabb norma megalkotását jelenti (Balogh, 2015).

Fontos a compliance tevékenység szempontjából a szervezeti integritás fogalmát is megemlíteni. „A latin eredetű „integritás” szó eredeti jelentése: „érintetlen”. Arra utal, hogy valami vagy valaki romlatlan, sértetlen, nem szennyezett.” A szervezeti integritás a szervezetnek a rá vonatkozó szabályokban, valamint az irányító szerve (tulajdonosa) és a szervezet vezetői által meghatározott értékeknek és elveknek megfelelő működését jelenti (Dr. Pulay, 2014.).

Az integritáskontrollok definíciójában szintén megtalálhatók a compliance tevékenység tartalmaként ismertetett kemény (hard law) és lágy (soft law) szabályozó normák. Az integritás jogszabályi fogalmát az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvédelemesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) adja meg, mely szerint az integritás az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése. (Rendelet 2. § a) pontja.)

A Rendelet hatálya Kormány, valamint a Kormány tagjának irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre, és azok munkatársaira terjed ki, a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kivételével, így a gazdasági társaságokra, illetve a köztulajdonban álló gazdasági társaságokra nem.

Közszolgáltató szervezetek és a compliance

A közszolgáltató szervezeteknél nem általános a compliance kultúra, a jelenlegi szabályozás nem kötelezi erre a társaságokat, de a compliance egyes elemeit alkalmazzák.

Az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtését célzó Áht.⁵ hatálya alá eső költségvetési szervek és az általuk alapított vagyonkezelő szervezetek - továbbá a 2014. évtől a kormányzati szektorba sorolt szervezetek – vezetői felelősek a belső kontrollrendszer keretében megfelelő kontrollkörnyezet, integrált kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszer, és nyomon követési rendszer (monitoring) kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért. Ezen továbbá évente legalább egyszer kötelesek értékelni a költségvetési szerv belső kontrollrendszerének minőségét.

A Bkr. közvetlenül nem vonatkozik minden, az állami vállalatok feletti tulajdonosi jogokat gyakorló-, illetve az állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságra. Az elemzésem tárgyát képező tíz víziközmű társaság közül öt többségi állami tulajdonban van és a tulajdonosi jogokat ezen társaságok esetében az MNV Zrt. gyakorolja. A vizsgált tíz vállalat közül egyik sem kormányzati szektorba sorolt vállalkozás, de amennyiben állami vagy önkormányzati vagyont kezelnek, alkalmazniuk kell a Bkr. vonatkozó rendelkezéseit. Jellemzően minden társaságnál van belső ellenőrzés és nagy részük kockázatkezeléssel foglalkozó szervezeti egységet is létrehozott.

⁴ A Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről szóló 2007. évi LXXV. törvény preambuluma és a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 155. § (1) bekezdése szerinti definíció.

⁵ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

A compliance megközelítés alkalmazásának lehetősége a vízszolgáltatóknál

A víziközmű társaságoknak számos jogszabályi rendelkezésnek kell megfelelniük. A víziközmű-szolgáltatásra vonatkozó jogszabályanyag a 2011. évihez képest hatszorosára, oldalterjedelemben négyszeresére növekedett, megszűnt az ágazat alulszabályozottsága. Ez azt mutatja, hogy a víziközmű-szolgáltató vállalatoknak rengeteg területen szükséges a mindennapokban megfelelniük az ágazati és egyéb szabályoknak (Sebestyén, 2017).

Annak megítélése, hogy a hazai víziközmű-vállalatok esetében alkalmazható-e, bevezethető-e a compliance szemlélet szükséges megvizsgálni, hogy milyen „érettségi” szinten vannak a compliance rendszerek befogadására vonatkozóan. Ehhez támpontot adhat, hogy a compliance rendszerek, mely alkotóelemeit lehet beazonosítani a vállalatok honlapjain.

A vizsgálat sokaságát a MAVÍZ⁶ honlapján tagként szereplő 37 víziközmű-szolgáltató képezte. Ezek közül választottam ki nem véletlen mintavétel alapján a tíz szolgáltatót. A kiválasztás szempontja volt a területi lefedettség, az ellátott ügyfelek száma (bekötési pontok), és az, hogy lehetőség szerint kerüljön a mintába olyan társaság is, amely részben magántulajdonban van, ilyen a Szegedi Vízmű Zrt.⁷ A szempontok szerint bekerült a mintába az öt nagy regionális víziközmű-társaság, a Fővárosi Vízművek Zrt, valamint négy megyeszékhelyen – Debrecenben, Pécsen, Szegeden és Székesfehérváron – működő víziközmű társaság. A tíz társaság Magyarország lakosságának 57%-át látja el ivóvízzel, összesen 1213 településen, emellett a budapesti vállalat kivételével mindegyik végez szennyvízelvezetési, szennyvízkezelési szolgáltatást.

A vizsgált tényezők kiválasztásánál figyelembe vettem a társaságok „megfelelőségi környezetét” és azt hogy milyen elvárásoknak (tulajdonosi, ügyfél, menedzsment, munkavállalók) szükséges megfelelniük. Vizsgáltam, hogy a GRC megközelítés, a compliance kultúra mely elemei azonosíthatóak, mely elemeivel rendelkeznek a társaságok. Rendelkeznek-e stratégiával, a stratégia részét képező részstratégiákkal, illetve vállalati politikákkal. Megfogalmaztak-e maguk és az érintettek számára küldetésnyilatkozatot, rendelkeznek-e jelmonddal. Működtetnek-e minőségirányítási rendszereket, rendelkeznek-e compliance szervezettel, vagy ilyen funkciót ellátó szervezeti egységgel. Van-e belső ellenőrzés, végeznek-e kockázatkezelést, rendelkeznek-e kontrolling szervezeti egységgel.

Tanulmányoztam, hogy vállalatoknál működik-e etikai bizottság, rendelkeznek-e etikai kódexszel. Foglalkoznak-e a társaságok társadalmi szerepvállalással, illetve a fogyasztóvédelmi és a panaszkezelésre vonatkozó információkat közzéteszik-e a honlapjukon. Végeznek-e ügyfél elégedettségi méréseket. A tíz víziközmű-vállalat compliance elemeinek meglétére vonatkozó vizsgálat eredményét a következő táblázat tartalmazza.

1. táblázat: A tíz víziközmű-vállalat compliance elemeinek meglétére vonatkozó vizsgálat eredménye

(The result of an investigation into the compliance of 10 waterworks companies)

A Társaságok honlapján lévő információk alapján rendelkeznek-e az alábbiakkal?		DMRV Zrt.	DRV Zrt.	ÉDV Zrt.	ÉRV Zrt.	TRV Zrt.	Tettye Forrásház Zrt. (Pécs)	Szegedi Vízmű Zrt.	Debreceni Vízmű Zrt.	Budapesti Vízművek Zrt.	Fejérvíz Zrt. (Székesfehérvár)
		I/N/n.a.	I/N/n.a.	I/N/n.a.	I/N/n.a.	I/N/n.a.	I/N/n.a.	I/N/n.a.	I/N/n.a.	I/N/n.a.	I/N/n.a.
1	Jelmondat	I	I	I	N	I	I	n.a.	I	n.a.	n.a.
2	Küldetésnyilatkozat	I	I	I	I	I	n.a.	I	I	I	I

⁶ Magyar Víziközmű Szövetség, www.maviz.org

⁷ A Szegedi Vízmű Zrt.-ben Szeged város tulajdonosi részaránya 51%, míg a francia szakmai befektető, a Veolia Eau magyarországi leányvállalata, a Veolia Víz Zrt. tulajdonosi részaránya 49%. Forrás: <http://www.szegedivizmu.hu/ceginformacio/tulajdonosok/> (2017. április)

A Társaságok honlapján lévő információk alapján rendelkeznek-e az alábbiakkal?		DMRV Zrt.	DRV Zrt.	ÉDV Zrt.	ÉRV Zrt.	TRV Zrt.	Tettye Forrásház Zrt. (Pécs)	Szegedi Vízmű Zrt.	Debreceni Vízmű Zrt.	Budapesti Vízművek Zrt.	Fejérvíz Zrt. (Székesfehérvár)
		I/N/n.a.	I/N/n.a.	I/N/n.a.	I/N/n.a.	I/N/n.a.	I/N/n.a.	I/N/n.a.	I/N/n.a.	I/N/n.a.	I/N/n.a.
3	Stratégia	I	I	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	I	I
4	Részstratégiák/vállalati politikák	I	I	I	n.a.	n.a.	n.a.	I	I	I	I
5	Minőségirányítási rendszerek	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
6	Compliance szervezet	N	N	N	N	N	N	N	N	I*	N
7	Kockázatkezeléssel foglalkozó szervezeti egység	N	I	n.a.	N	I	N	N	n.a.	I*	N
8	Belső ellenőrzés	I	I	n.a.	I	I	I	n.a.	I	I*	I
9	Kontrolling osztály/szervezeti egység	I	I	I	I	I	N	I	I	I	I
10	Etikai Kódex	I	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	I	n.a.	n.a.	n.a.
11	Etikai Bizottság	I	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	I	n.a.	n.a.	n.a.
12	Társadalmi felelősségvállalás	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
13	Ügyfél-elégedettség mérése	n.a.	I	I	I	I	n.a.	I	I	I	I
14	Fogyasztóvédelem, panaszbejelentési információk	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I

*A társaságnál vállalati audit osztály működik, feladatkörében megtalálhatóak mindhárom tevékenységre vonatkozó elemek, a 3 részfunkcióra külön-külön szervezeti egység nincsen.

Forrás: saját szerkesztés

A társaságok többsége rendelkezik stratégiával és jelmonddal, megállapítható, hogy a mintában lévő társaságok céljai stratégiai szemléletben kerülnek meghatározásra. A tíz társaságból hatnak megjelenik a jelmondata honlapján. Tízből kilenc vállalat fogalmazott meg küldetésnyilatkozatot és mind a tíz vállalat rendelkezik minőségirányítási rendszerrel. Mind a tíz vállalat közzétette a honlapján a működésére vonatkozó jogszabályokat.

A tíz vállalat közül egy sem rendelkezik megfelelőséget biztosító szervezettel, azonban a Budapesti Vízművek Zrt.-nél Vállalati audit osztály működik, amely ellát compliance funkciókat. Etikai kódexet csak két vállalat szerepeltetett a honlapján az egyik az állami tulajdonú Duna Menti Regionális Vízmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban:) a másik a Szeged Vízmű Zrt. Mindkét vállalat etikai bizottságot is működtet. Kockázatkezelési, elemzési feladatok csak három víziközmű-szolgáltató szervezeti és működési szabályzatában voltak azonosíthatók.

Összességében a vizsgálat alapján megállapítható, hogy mind a tíz víziközmű-szolgáltató vállalat rendelkezik belső ellenőrzéssel, vagy ezt a funkciót ellátó szervezeti egységgel, stratégiával, munkafolyamataik nagy része minőségbiztosított folyamat ezen alapokra építve, egy lehetséges fejlesztési irányként megvalósítható a GRC megközelítés.

Amennyiben megszületik az elhatározás egy ilyen rendszer bevezetésére, akkor fel kell mérni a vállalat állapotát, a bevezetést megelőzően el kell végezni egy „érettségi” tesztet. A felsővezetők és a középvezetők támogatását szükséges megszerezni a bevezetéshez. A változások levezényléséhez érdemes egy külön csoportot felállítani. A változásokat levezénylő csoport kiemelt fi-

gyelmet kell, hogy szenteljen a következő tényezőknek. Fel kell mérni, hogy a változások megvalósításáért felelős vezetői kör milyen mértékben és milyen minőségben foglalkozik a szervezet fejlesztésével, az elért eredmények folyamatos javításával. Meg kell vizsgálni, hogy a menedzsment miként képes a stratégiai célkitűzéseket konkrét feladatokra leképezni.

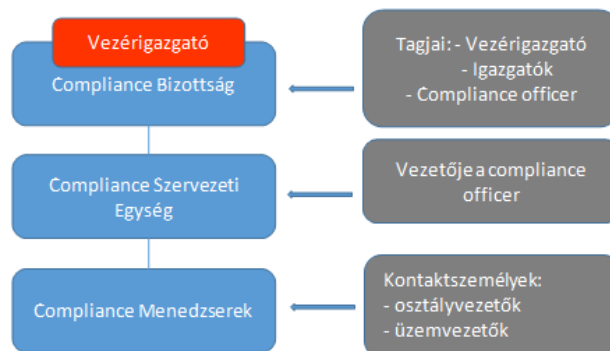
A változás végrehajtásához szükséges a változtatási folyamatot támogató személyügyi menedzsment. Vizsgálni szükséges, hogy hogyan segíthetik a szervezeti egységek közötti koordinációt, hogyan képesek bevonni a munkatársakat a minőségi célkitűzések megfogalmazásába és az ezzel kapcsolatos projektek folyamatos ellenőrzésébe. Ezt középvezetői szinten javasolt személyiségtesztekkel kombinált felméréssel elvégezni (Farkas, 2013).

Egy lehetséges szervezeti felépítés víziközmű-vállalat compliance szervezetére vonatkozóan

A víziközmű társaságok honlapján elérhető szervezeti felépítéseik alapján és az ott megadott pozíciókat áttekintve az elméleti részben leírtak alapján összeállítottam egy lehetséges compliance szervezetet. Természetesen mindegyik víziközmű vállalat szervezeti felépítése eltér egymástól, de az alábbiakban leírt compliance szervezeti működés alkalmazása az adott szervezetre „igazítva” lehetséges a többi szolgáltató esetében is.

A tervezett compliance szervezet feladatait, felelősségi körét és felépítését, javaslatként a következők szerint határoztam meg. A Compliance szervezeti egység feladata a megfelelő etikus vállalati működés biztosítása oktatási, kommunikációs, kockázatmenedzsment és monitoring tevékenység ellátásával.

A compliance szervezeten belül a munkamegosztás kialakítása során fontos elem, hogy a compliance szervezet független a többi szervezeti egységtől, közvetlenül a vezérigazgató elvárásainak megfelelően kell működnie. A Compliance szervezeti egység feladata, hogy iránymutatást adjon arra vonatkozóan, hogy hogyan valósítható meg a compliance szemlélet a vállalati működés mindennapjaiban, tudatosítva, hogy ez értéket jelent a vállalat és az egyének számára. A compliance szervezet része a kockázatmenedzsment feladatait ellátó osztály, mely a kockázatjelzések és a kockázatkezelési tevékenysége során fontos információkat, inputot szolgáltat a compliance tevékenységhez. A Compliance szervezeti egység működéséért az annak vezetésével megbízott compliance vezető (compliance officer, a továbbiakban: CO) felel, aki közvetlenül a vezérigazgatónak tartozik felelősséggel. A CO a tudomására jutott compliance incidenseket és a nem megfeleléségi eseteket köteles dokumentálni. Az igazgatói szinten nem kezelhető eseményekről köteles haladéktalanul közvetlenül tájékoztatni a vezérigazgatót. A tájékoztatás és a dokumentálás, valamint a nem megfeleléség kezelésének elmaradása esetén a compliance vezető felelős. A jogszabályok, a belső vállalati szabályok, valamint az etikai kódex betartása minden munkatárs állandó feladata és felelőssége. A CO évente jelentést készít a tárgyévben előfordult eseményekkel kapcsolatban a vezérigazgató részére.



1. ábra: A compliance szervezet javasolt felépítése

The proposed structure of the compliance organization

Forrás: saját szerkesztés

A Vállalatnál Compliance Bizottság (a továbbiakban: CB) működhet, melynek tagjai a vezérigazgató, az igazgatók és a compliance vezető. A CB feladata, hogy az etikai kódex gyakorlatba történő átültetését és érvényre juttatását ellenőrizze. Az igazgatói szint alatt dolgozó vezetők (osztályvezetők és üzemvezetők) a saját területükön kontaktszemélyként működnek, hatáskörükbe tartozik az etikai kódex gyakorlatba történő átültetése. Az osztályvezetők és az üzemvezetők egyben – egyéb feladataik ellátása mellett – compliance menedzserként is végzik feladataikat és felelnek a saját területük megfelelőségéért. Erre azért lehet szükség, mert előfordulhat, hogy a vállalat területileg szétagoltan több megye területén látja el feladatait és a compliance funkciók ellátása a költségek figyelembe vételével így valósítható meg az egész szervezetben. A nem megfelelőség észlelése esetén minden munkavállalónak jelentési kötelezettsége van a Compliance szervezeti egység felé.

A Compliance szervezeti egység tanácsadási tevékenységet is ellát. A szervezeti egység feladataként megfelelő információkat bocsát a munkatársak rendelkezésére, amelyek segítenek, hogy elkerüljék a jogszabályok, belső szabályok, illetve az etikai kódex megszegését. Ez különösen kiterjed a meghatározott témakörökben és kiválasztott veszélyeztetett részlegeken folytatott oktatásra is. A Vállalat az erre vonatkozó kérdések megválaszolására Helpdesk vonalat hozhat létre, mely bejelentő vonalként is működik, melyet a Compliance szervezeti egység működtet.

Összefoglalás

Célom azt volt, hogy bemutassam a compliance szervezeti kultúra megvalósításának lehetőségét a közszolgáltató szervezeteknél, azon belül a víziközmű-szolgáltató szervezetekre vonatkozóan. Azt vizsgáltam, hogy a piaci körülmények között működő vállalatoknál kialakult menedzsment rendszer (GRC) hogyan alkalmazható, alkalmazható-e az állami, önkormányzati tulajdonú, nem profitorientált, közfeladatot ellátó vállalatok esetében. A hazai közszolgáltatásban a compliance szervezeti kultúra még nem általánosan alkalmazott megközelítés.

Nyilvános honlap információk alapján megvizsgáltam tíz hazai víziközmű-szolgáltatót abból a szempontból, hogy a compliance szervezet kialakításához és működtetéséhez szükséges compliance menedzsment rendszer elemei milyen mértékben kerültek már kialakításra a szervezetükben. Ezekre alapozva kialakítható-e egy compliance szervezet egy nagyobb víziközmű szolgáltató vállalatnál. Erre a vizsgálatra, valamint a legnagyobb területen működő víziközmű-szolgáltató szervezeti felépítését alapul véve kidolgoztam egy lehetséges compliance szervezettel.

A dolgozatomban bemutatott GRC rendszer bevezetése csak akkor lehet hatásos, ha a vállalat minden munkavállalója pozitívan, segítségként tekint rá, és hisz benne, hogy valóban hozzáadott értéket teremt. Tisztában van vele, hogy ezzel a rendszerrel elérhető értéktöbblet az Ő munkáját is megkönnyíti, és nem egy újabb adminisztratív megközelítésű, teljesítendő feladat elvégzéséről szól.

Hivatkozott irodalom

- BALOGH M. (2015): A munkaügyi compliance audit. Wolters Kluwer Kft, Budapest.
FARKAS F. (2013): A változásmenedzsment elmélete és gyakorlata. Akadémiai Kiadó, Budapest.
FERENCZI A. (2002): Az Enron-ügy könyvvizsgálói tanulságai. SZAKma Számvitel-Adó-Könyvvizsgálat 2002/2. pp. 85-89.
IVANYOS J. (2013): Vállalati kockázatkezelés. Digitális Tankönyvtár.

- KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL (2014): Statisztikai évkönyv.
- PIAC ÉS PROFIT (2016): Mi is az a compliance? http://www.piacprofit.hu/kkv_cegblog/mi-is-az-a-compliance/
- PULAY GY.: (2014): A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által. Pénzügyi Szemle, 2014/2. pp.151-166., Budapest.
- SÁNTHA GY. – KLOTZ P. (2013): Integritásmenedzsment, „Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás” modul. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet, Törzsanyag az Integritásmenedzsment tárgyhoz. Budapest.
- SEBESTYÉN B. (2017): Az aktivitást az ötödik pezsgőbontás után is muszáj fenntartani, MAVÍZ, Vízű Panoráma 2017/1. pp. 15-16.
- Solvergroup.hu (2010): Compliance vezető (officer) képességek, készségek és feladatok <http://solvergroup.hu/sajtoszoba/compliance-vezeto-%28officer%29-kepesegek-keszsegek-es-feladatok>
- SZABÓ K.CS. (2015): Compliance szerepe és felelőssége a magyar bank/tőke és biztosítási piacon, Alapítvány a Pénzügyi Kultúra Fejlesztéséért: Compliance Summit előadások http://apkf.eu/files/compliance/1_SzKC.pdf
- TÓTH R. (2016): Compliance vs. commitment Forrás: <https://www.tothrobi.hu/blog/compliance-vs-commitment/>
- ZSEBŐK L. (2016): Milyen a jó minőségű szolgáltatás, MAVÍZ, Vízű Panoráma 2016/1. pp. 26-28.

KITEKINTŐ

Szabó Zoltán Gyula

Könyvszemle. Etikus és eredményes gazdálkodás a közpénzekkel

Magyarország Alaptörvényének közpénzekről szóló fejezete (a háromtagú testületként működő Költségvetési Tanács mellett) két intézményt nevesít: a Magyar Nemzeti Bankot és az Állami Számvevőszéket. Nem véletlen tehát e két intézmény együttműködése a közpénzekkel való etikus és eredményes gazdálkodás érdekében. Ennek eredményeként született meg a „Vezetés a közjó szolgálatában” című tankönyv, amelynek az alcíme: „Közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment”. A tankönyv előszavában Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke is az Alaptörvényre hivatkozik, kiemelve, hogy Magyarország Alaptörvénye egyértelmű alapelveket fogalmaz meg a közpénzeket felhasználó, ill. a közvagyonot használó szervezetekkel kapcsolatban. A törvényesség, a célszerűség, az eredményesség, az átláthatóság és a közélet tisztaságának elvei jelentik a könyv kiindulópontját. Ezzel már elérkeztünk ahhoz, hogy miért újszerű és lényeges ez a közpénzügyi menedzsmentről szóló tankönyv. Azért, mert a közpénzek felhasználását nem technokrata szemléletben – az eredményesség, gazdaságosság, hatékonyság – fogalomrendszerében közelíti meg, hanem abból a követelményből kiindulva, hogy a közpénzt felhasználó szervezeteknek a közjót kell szolgálniuk, azaz a közpénzeket célszerűen, etikusan és törvényesen kell begyűjteniük, elosztaniuk és hasznosítaniuk. Szép-szép, de rögtön felmerül a kérdés: mi is az a közjó?

A tankönyv szerkesztője és szerzői nem maradnak adósak a válasszal, hiszen a könyv első részét e kérdéskörnek szentelik. „Etikus közpénzügyi intézményrendszer és azzal konform szervezeti keretek nélkül nincs versenyképes állam, etikus közszolgák nélkül nincs fenntarthatóan (gazdaságosan és hatékonyan) működtethető intézményrendszer. A közpénzügyek és az etika tehát egymástól elválaszthatatlan.” [i.m. 17. oldal]– szögezi le a tankönyv lelegején Kocziszky György a közpénzügyek etikájáról szóló 1.1. fejezet szerzője.

Az 1.2-1.4. fejezetek (szerzője Pulay Gyula) részletesen kifejtik a közjó fogalmát, a közjó szolgálatának feltételeit, követelményeit, valamint azt, hogy a közjóra való törekvést miként lehet megjeleníteni a közintézmény belső szabályozásában. A szerző a közjó fogalmának filozófiatörténeti, jogi, közgazdasági megközelítéseinek bemutatást követően meggyőzően ismerteti, hogy a közjó nem valami elvont fogalom, hanem az visszatükröződik azokban a jogszabályokban, amelyek a közintézmények működési feltételeit, feladatkörét meghatározzák. Ugyanakkor arra is rámutat, hogy a közintézmények vezetőinek ki kell alakítaniuk azokat a belső szabályozásokat, meg kell határozniuk azt az értékrendet, amelyek révén a közjó szolgálata minden dolgozó feladatává, sőt küldetésévé válik.

Az 1. rész további fejezetei közjó gyakorlati megjelenésének konkrét területeivel foglalkoznak, az egyenlőség, méltányosság, igazságosság megvalósításával, az integritásközpontú vezetéssel és a társadalmi felelősségvállalással. Az első kettőnek szintén Pulay Gyula, míg az utóbbinak Szegedi Krisztina a szerzője.

A tankönyv további három részének legtöbb fejezete a menedzsmentirodalom klasszikus témaköreivel foglalkozik: a 2. rész az erőforrásokkal való gazdálkodással, a harmadik rész az irányítás és menedzselés kérdéseivel, az ötödik rész pedig a vezetői munka hatékonyságával. Az egyes fejezeteket az adott témák kiváló szakértői írták, nem megfélemlítve arról, hogy ez a tankönyv kifejezetten a közszféra vezetőinek szól. Következésképpen nem a versenyszférában eredményesnek bizonyult vezetési módszereket, üzleti modelleket akarják ráerőltetni a közintézmények vezetőire, hanem a közszféra sajátos vezetési feladataira kínálnak megoldást. Egy-két

fejezetre fontosnak tartom külön is felhívni a figyelmet, mivel ezek témaköreinek vezetési szempontú megközelítése más szakkönyvben nem könnyen lelhető fel.

A „Gazdálkodás az adatvagyonnal” című 2.3. fejezet (szerzői Péterfalvi Attila és Sziklay Júlia) nemcsak ráirányítja a figyelmet arra, hogy az adatvagyon a közvagyon része, és a legtöbb közintézmény igen számottevő adatvagyon felett rendelkezik, hanem ismerteti az adatvagyonnal való gazdálkodás jogszabályi követelményeit, és rámutat a vezetés ezzel kapcsolatos feladataira (pl. tervezés, adatbiztonság megteremtése) is.

A 3.5. fejezet a kockázatmenedzsment kérdéskörével foglalkozik (szerzői Domokos László, Nyéki Melinda, Jakovác Katalin, Németh Erzsébet és Hatvani Csaba), ami a közzsférában még mindig újszerű feladatnak számít. A fejezet egyfelől tudatosítja, hogy a kockázatelemzés és kockázatkezelés vezetői feladat, másrészt részletesen ismerteti a kockázatkezelés lépéseit, módszereit.

A kommunikáció a vezetői munka egyik legfontosabb része a közzsférában is. A tankönyv „Asszertív kommunikáció” című záró fejezete erről szól. „A sikeres vezetői kommunikáció előfeltétele, hogy képesek legyünk asszertíven, vagyis egyenlő partnerként, udvarias és elegáns, de egyértelmű magabiztossággal viselkedni” szögezi le az 5.3. fejezet elején a szerző Németh Erzsébet [i.m. 747. oldal]. A fejezet a különböző viselkedéstípusok, azok előnyei és hátrányai bemutatása mellett olyan konkrét helyzetek kezelésére is tanácsot ad, mint például az, hogy miként mondjon egy vezető nemet.

Újszerűségére tekintettel a tankönyv teljes 4. részét, amely a „Folyamatos megújulás” címet viseli, ki szeretném emelni. A megújulás ugyanis egyre hangsúlyosabb követelmény a közzsféra szervezeteivel szemben is. A tankönyv e részének öt fejezete ehhez nyújt kézzel fogható segítséget. A „Szervezeti magatartás a közzsférában” című 4.1. fejezet (szerzője Bakacsi Gyula) jó kiinduló pontként szolgál a megújulás témaköréhez, hiszen a megújulás hajtóerőit nem tudja csatornába állítani és gátló tényezőit nem tudja semlegesíteni az a vezető, aki nincsen tisztában a szervezeti magatartás legfontosabb összefüggéseivel. E fejezet a közzsféra sajátosságait tekintetbe véve mutatja be a motiválás, a kontrollálás, a leadership, a konfliktuskezelés legfontosabb tényezőit. A folyamat- és minőségmenedzsment kérdéskörét tárgyaló 4.2. fejezet (szerzője Tóth Antal) már témaválasztásánál fogva is újszerű. A 4.3. fejezet a változásmenedzsmenttel ismerteti meg az olvasót (szerzője Farkas Ferenc). A közzsféra számos jószándékú, de elvetélt reformjának ismeretében bátran mondhatjuk, hogy változásokkal szembeni ellenállás természetét, és az ellenállás legyőzésének módjait számos gyakorlati példán keresztül bemutató fejezet nagyon hasznos ismereteket nyújt a megújulást szorgalmazó vezetők számára. A tankönyv szerkesztőit dicséri, hogy „Innovációmenedzsment” című fejezetet is beiktattak a tankönyvbe (az erről szóló 4.4. fejezet szerzője Makó Csaba és Illéssy Miklós), hiszen a közzsféra számos intézménye fontos szerepet játszik az innovációs láncban, sőt maga is innovátornak tekinthető, mint arra a fejezet szerzői rámutatnak. Következésképpen a közzsféra vezetőinek is tisztában kell lenniük a munkahelyi innovációval kapcsolatos összefüggésekkel, tudatosítaniuk kell az innováció támogatásának feladatait. A „Szervezeti kompetenciaépítés és tanulás” című 4.5. fejezet (szerzője Veresné Somosi Mariann) szintén egy új területre, a szervezeti tanulásra irányítja a közzsféra vezetőinek figyelmét. Bemutatja, hogy a szervezetnek milyen képességeket, kompetenciákat kell megszerezni, valamint azt, hogy az tudás megszerzésének képességét milyen tényezők befolyásolják. Ezek alapján határozza meg a vezetők tudásmenedzselési feladatait.

A fentiekből is egyértelmű, hogy a tankönyv hiánypótló munka, hiszen nem egy általános menedzsment szakkönyv, hanem a kifejezetten a közzsféra vezetőinek ad hasznos, újszerű és sokoldalú ismeretet.

(Vezetés a közjó szolgálatában – Közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment Szerkesztette: Bábosik Mária. Állami Számvevőszék - Typotex 2017.)

Péter Zsolt

Könyvszemle
Kulcsár László: A vidékfejlesztés elméleti megközelítése – regionális és kulturális összefüggések

A Kriterion Könyvkiadó gondozásában Kolozsváron, 2017 második felében jelent meg Kulcsár László: A vidékfejlesztés elméleti megközelítése – regionális és kulturális összefüggések c. könyve, amely nehéz feladatra a vidékfejlesztés és a társadalomtudomány kapcsolatának áttekintésére, tudományos igényességű vizsgálatára vállalkozott.

A szerző áttekinti a társ-tudományterületek (vidékszociológia, demográfia, regionális tudomány társadalom- és gazdaságföldrajz, politológiai szociológia) elméleti hátterét, módszertanát és más szerzőkkel egyetértésben arra a következtetésre jut, hogy a vidékfejlesztés tudományos hátterének kijelölésében a regionális tudomány lehet a megoldás.

A könyv szemléletében hangsúlyozza a lokális, térségi jellemzők fontosságát. Önálló modellel szemlélteti nézőpontját a vidékfejlesztésről, mely szerint koncentrikus körökben belülről kifelé a lokális kistérségi, a vidékfejlesztési politika, valamint a regionális történeti, társadalmi kulturális dimenzióinak (a szerző szóhasználatára szerint mezőnek) tulajdonít kiemelt jelentőséget.

Az írás 5+2 fejezetből áll. A koncepció és a szerkezet áttekintését követő első fejezetben a szerző a régió és kultúra társadalmi-történeti jellegzetességeiről és a vidékfejlesztés kapcsolatáról értekezik. Megállapítja, hogy a vidékfejlesztés a volt szocialista országokban többnyire külső minták alapján az elit egyes csoportjainak részvételével történt, ami jellemzően akadályozta a vidéki térségek leszakadásának mérséklődését. A vidékfejlesztés elemzését két dimenzió, az idő és a tér viszonya mentén kísérel meg mivel a kulturális-történelmi dimenzió a szociológiai elemzések sarokpontja. Megállapításra kerül, hogy a vidékfejlesztés a gazdaság- és társadalomföldrajz részéről jelentős segítséget kapott. Szakirodalma egyes területeken rendkívül bőséges, más esetekben hiányokkal küzd, különös tekintettel a vidéki társadalom átalakulására, az ún. Elfelejtett társadalmi csoportokra, valamint a vidékfejlesztés módszertanának, politikájának elemzésére.

A szerző áttekinti a vidékfejlesztés legfontosabb elméleteit. Véleménye szerint a gazdasági fejlődéssel kapcsolatos elméletekhez csak korlátozottan kapcsolhatók a vidékfejlesztés szempontjai. Kiemeli a modernizációs elméletek, az útfüggőség elmélete, ill. a centrum-periféria elméletek jelentőségét a vidékfejlesztés szakirodalmának fejlődésében. Nagy jelentőséget tulajdonít a kelet-közép európai országok esetében a „kelet-európai” jellegnek, mivel a vidékfejlesztés „nyugati” modelljei csak parciális válaszokat képesek adni a helyi problémákra.

A centrum-periféria elméletek szerint a fejlett és a fejletlen országok gazdasága összefügg, a fejletlen országok elmaradottságát leginkább az okozza, hogy nem integrálódtak kellőképpen a globális gazdaságba. A piacgazdasági viszonyok tovább erősíthetik a jelentős, történeti és társadalmi beágyazottsággal rendelkező egyenlőtlenségeket.

A modernizációs elméletekkel kapcsolatban említésre kerül, hogy azok szoros kapcsolatban vannak a modernizációs elméletekkel miközben ideológiai hátterük eltérő. Felmerül a kérdés, hogy a centrumországokban kifejlesztett módszerek, modellek alkalmazhatók, adaptálhatók-e térségünkre. A modernizáció átfogó megismerése komoly feladat elé állítja a térség kutatóit. A heterogenitás mellett közös vonások is megfigyelhetők: egyértelmű a szándék a felzárkózásra a nyugathoz való közeledésre vonatkozóan.

Az útfüggőség elmélete azért kap kiemelt szerepet, mert az a dinamikus változásokat, valamint a változatlanúság lehetőségét egyaránt képes kezelni miközben a fejlődéshez szükséges erőforrásokat kutatja, különös tekintettel a azon tényezőkre amelyek oldják, ill. bebetonozzák a térségi meghatározottságokat.

A második fejezet végén kifejtésre kerülnek a vidékfejlesztés diszciplináris kötődései, a természettudományok, társadalomtudományok, terület- és településfejlesztés, mezőgazdaság vonatkozásában.

A harmadik fejezet a vidék és vidékfejlesztés fogalmára koncentrálna. A szerző megállapítja, hogy sokféle felfogás használatos a köznyelvben, a tudomány vagy a politika területein. Eltérő a vidék fogalmának használata Európa keleti és nyugati térségeiben is, miközben a vidékről alkotott kép időben is változik. Tisztázza a vidékfejlesztés fogalmát, annak ellenére, hogy azt az EU-val kapcsolatos jogszabálykövetés alapvetően meghatározza. A vidékfejlesztés fogalmának megfoghatatlanságát fokozza, hogy sokan minden olyan fejlesztésre így gondolnak, ami vidéken valósul meg. A vidékfejlesztés elsősorban azokra a tevékenységekre koncentrálna, amelyek a vidéken élők életminőségét javítják, a környezet, táj, örökség fejlődését szolgálják, hozzájárulnak a térség népességmegtartó képességéhez.

A szerző vidékfejlesztést meghatározó értékek rendszerében alapvető dimenzióiként a növekedést, fejlődést fenntarthatóságot, a szubszidiaritást, a sokszínű helyi társadalmat, az emberközpontúságot említi.

A negyedik fejezet a vidék funkcióinak bonyolult és rendkívül árnyalt változásait értékeli. A vidék rendkívül gyors változáson ment keresztül az elmúlt évtizedekben. A falu ma már nem kizárólag a mezőgazdasági termelés helyszíne, nem csak paraszok élnek és dolgoznak ott sokszor mezőgazdasági területen. Míg 1900 körül az összes foglalkoztatott kb. 60%-a mezőgazdaságban dolgozott mára ez az arány 5% körüli szintre csökkent. A vidéki gazdaság szerkezetéből adódóan ma már megkérdőjelezhető, hogy a vidékfejlesztés megvalósulhat-e a mezőgazdaság fejlesztésén keresztül. A vidék funkciói változóban vannak. Népességkibocsátó és népességmegtartó szerepe csökkenőben van, miközben felértékelődhetnek a vidéki táj és kultúra értékei.

A vidék, mint gazdasági tevékenysége helyszíne is változóban van. Miközben jelentősen visszaszorult a mezőgazdaság értékteremtő szerepe, foglalkoztatottságban betöltött jelentősége, felértékelődnek a természeti környezet megőrzése, a vidéki helyszínek rekreációs célú hasznosítása. Lakóhelyi jelentősége elsősorban a (nagy)városok közelében található települések szűk körének nőhet, sajnos a periférikus nehezen megközelíthető települések népesség csökkenése egészen drasztikus.

Az ötödik fejezet a vidék erőforráskészletével foglalkozik. Miközben hazánk vidéki térségeinek erőforrásai kedvező lehetőségeket nyújtanak a vidékfejlesztés számára azok aktivizálása, megőrzése szükségszerű feladat. Elengedhetetlen a történelmi kontextus megismerése, a földrajzi pozíció megértése, a társadalmi-gazdasági pozíciók feltárása.

A zárógondolatok előtti utolsó rész a helyi társadalom dimenzióit vizsgálja, összehasonlítja a fejlődés alulról, ill. felülről vezérelt modelljeit, kifejti a helyi fejlesztés módszertani alapelveit.

A könyv zárásának egyik talán legmarkánsabb gondolataként említhető, hogy a vidékfejlesztés a regionális és kulturális jellegzetességek mentén alakítható ki, figyelembe véve az EU támogatási rendszerének kereteit.

Felhasznált irodalom

KULCSÁR L. (2017). *A vidékfejlesztés elméleti megközelítése – regionális és kulturális összefüggések*. Kriterion Kiadó, Kolozsvár, 228 p.

H. Kovács Judit

Vezetői készségfejlesztés mesterfokon

*„Az alázat nem az, ha kevesebbet gondolsz magadról,
hanem ha kevesebbet gondolsz magadra.”*

C. S. Lewis:

Több, mint 20 éve indult keresztény értékrendre épülő konferencia sorozat, amit több, mint 130 országban évről-évről rendeznek meg avval a céllal, hogy szakmailag naprakész, friss kutatási eredményekre és alkalmazásokra épülő vezetési ismereteket mutasson be a résztvevő (évente mintegy fél millió) vezetőnek, akik a társadalmi és gazdasági élet legkülönbözőbb területén dolgoznak. Az előadók, sikerkönyvek szerzői, tanácsadók, karizmatikus vezetők, a résztvevők pedig a világ valamennyi földrészét képviselik.

Előzmények, háttér

A Nemzetközi Vezetői Csúcskonferencia (Global Leadership Summit – továbbiakban GLS) helyszíne (minden év augusztusában) Chicago; szervezője Chicago mellett Bill Hybels által alapított Willow Creek Association.

A konferencia mottója: *„Ha egy vezető jobb vezetővé válik, azzal mindenki nyer, jobbbá válhat a világ. Egy jó vezető mindenkitől tanulhat.”*

A konferencia célja: korszerű és hatékony készségfejlesztési módszerek és inspirációk (át)adása; helyi közösségek, szervezetek és a vállalkozások célirányos, tudatos működésének segítése, a vezetők szakmai és spirituális elkötelezettségének támogatása. Célja továbbá, hogy olyan megoldásokat mutasson be, amelyek inspirálóak lehetnek az egyházi, az oktatási, az egészségügyi, a szociális, a közszolgálati és az üzleti világban aktív vezetőknek (a „vezess ott, ahol vagy!” elve alapján).

Nem mellékesen azt kívánják bemutatni, ha a szeretet, az igazságosság, a könyörületesség, a szolgálat, megtapasztalható a folyamatokban, az emberi kapcsolatokban, gyógyulnak a társadalom sebei. A munka, a megélhető eszköze mellett hivatás és szolgálat is egyszerre.

A szervezők meggyőződése, hogy a profit és nonprofit szervezetek, egyházi közösségek életképessége szempontjából kritikus kérdés a vezetés. Egy szervezet hatékonysága nagyban múlik a vezetők jellemén, szenvedélyességén, hitén, elszántságán és készségén – legyen az akár formális vagy informális, alkalmazott vagy önkéntes, egyházi vagy laikus.

Az idei esztendőben (2018), már több, mint 130 országban, 45 nyelvre fordították le az előadásokat, melyek közel 900 városban, mintegy 500 000 résztvevő jelenlétében hangzanak el. Az elmúlt évek során mintegy 18 000 közösség kötelezte el magát és kapcsolódott be a tréningekbe, használta fel a rendelkezésre álló képzési anyagokat (videókat, munkafüzeteket, online webináriumokat, app-okat, stb.)

A konferencián számos lehetőség arra, hogy a résztvevők vezetői képességeiket tovább fejlesszék. A konferencia spirituálisan üzeneteket is közvetít, az előadók szakmailag magas színvonalú, gyakorlatias tapasztalatokat mutatnak be, valóságból vett példákat, mérési eredményeket, módszertant adnak át, a tovább feldolgozáshoz műhelymunkát, facilitálást biztosítanak.

A konferencia hatását az Excellence on Giving független közvélemény kutató szervezet legutóbbi (2017. évi) felmérései alapján a résztvevők:

- 10 % jelezte, hogy a konferencia inspiráló hatása nélkül feladta volna korábbi vezetői pozícióját;
- 35 % nyilatkozta, hogy az általa vezetett szervezet hatékonysága megerősödött az itt tanult és alkalmazott vezetői készségek következtében;

- 61 % mondta, hogy annak köszönhető a szervezeti hatékonyságuk növekedése, hogy a GLS konferencián tanultak alapján sikerült megfogalmazni a határozott víziót, és elengedni a kevésbé fontos dolgokat, fókuszálva az elengedhetetlen folyamatokra;
- 87 %-a a felmérésben azt jelezte vissza, hogy jobban értik és érzik jelentőségüket és elégedettebbek is ezáltal;
- 83 %-a azt jelezte vissza, hogy a csapatmunka és produktivitás javulása mellett, fokozott munkahelyi elégedettségről számolnak be.
- 87 %-a a felmérésben azt jelezte vissza, hogy jobban értik és érzik jelentőségüket és elégedettebbek is ezáltal;
- 81 %-a konkrét példákon keresztül tapasztalta, hogy felettesük jobb vezetővé vált.

Budapesten 2014. óta évente megrendezésre kerül a Nemzetközi Vezetői Konferencia két napos változata, továbbá havonta ún. „vezetői műhelyek” keretében – vállalkozók, intézményvezetők stb. részvételével – a csoportmunkára kerül sor (glshungary.hu).

Az előadók közül érdemes kiemelni néhány olyan személyiséget, akiket szakmai eredményeik és gyakorlatuk hitelesít, ismer és elismer a világ.

Colin Powell: az USA volt külügyminisztere (2001-2005), hadseregfőnök, tábornok, négy amerikai elnök nemzetbiztonsági tanácsadója, a vezérkari főnökök egyesített tanácsának alelnöke. 35 éven át szolgált az Egyesült Államok hadseregében (Ő volt az első, és eddig az egyetlen, afroamerikai, aki szolgálati főparancsnok lett).

A „Nekem bevált” című előadásában kifejtette: „A cél azt mutatja: miért teszünk valamit. Hogy mozdítjuk előre a társadalmat azzal, amit teszünk.”

A látás vezet el a célhoz, de a cél kitűzésével kell kezdeni. Meg kell mutatni az embereknek, hogy fontosak, meg kell határozni, mi lehet a céljuk az egészben. „A legjobb szervezeteknél a vezető nemcsak azt mutatja meg mindenkinek, mi a szervezet célja, mit próbálnak elérni, hogyan jutnak el a célig, hanem azt is, ami még fontosabb: hogy a szervezetnél mindenkinek egyéni célja is van. Ezeknek az egyéni célok az összesítése adja a lendületet, amelyre szükség van a nagy cél eléréséhez. Ezért van az, hogy a modellemben a vezetés a követésről szól. Foglalkozunk azokkal, akik ezt véghez viszik.... Legyen küldetésünk és tervünk – de mindig a cél a fontos. Bizz meg másokban. Felelősséget kell bízni a munkatársainkra – és hinni kell bennük. A bizalom az a kötőanyag, amely összetart egy szervezetet, és arra mozdul, amerre a vezető irányítja.”

Henry Cloud: családi vállalkozásoktól a Fortune 500 listára felkerülő csúcsvállalatokig segít tanácsaival; sikeres író, több mint 20 könyve jelent meg – köztük a kétmillió eladott példányszámot elérő „Határaink” (Boundaries) című; klinikai szakpszichológus, kommunikációs szakember.

„A vezetők feladata, hogy időnként nehéz döntést is hozzanak. De mi a legnehezebb dolog egy vezető esetében? Nem más, mint önmaga.

A problémamegoldó gondolkodásban segít, ha ismerjük: mit irányíthatunk, mi az, ami ezen kívül esik?

„Engedjük el, amire nincs hatásunk, s foglalkozzunk azzal, amire van képességünk, felhatalmázásunk. S ezen a területen váljunk szenvedélyessé, ebbe fektessünk be, tanuljunk, építsünk kapcsolatokat” foglalja össze Henry Cloud. „A rossz ellentéte nem a jó, a rossz ellentéte a kapcsolat. Mert, ha egyszer elkezded magad jól érezni egy kapcsolatban, az agyad megváltozik, és elfelejtetted, hogy te jó vagy rossz vagy; elkezded megoldani a problémákat. Ezt teszik a csapatok is, közös erővel.”

Allen Katherina Kagina: az Ugandai Államkincstár elnöke, 20 éves közalkalmazotti karrierje alatt a korrupció megszüntetésével, a szolgáltatásközpontúság erősítésével és újításaival átalakította az Ugandai Államkincstárt.

Az előadó motivációja, hogy Ugandából a hitelekből élő, kiszolgáltatott ország helyett olyan nemzet váljon, amely maga tud kölcsönt adni más országoknak. Az Ugandai Államkincstár példaértékű közintézménnyé vált.

Az előadás tematikája az alábbi pontokban összegezhető:

- a korrupció táptalaja,
- integritás és kompetencia.

Patrick Lencioni: a The Table Group szervezeti tanácsadó cég alapító elnöke; tanácsadó szolgáltatásuk fókuszában a csapatmunka fejlesztése, a szervezet áttekinthetősége és a humán erőforrás hatékonyság fejlesztése található. A Fortune Magazin szerint „Lencioni egyike azoknak a guruknak, akiket érdemes ismerni”, míg a The Wall Street Journal egyenesen „Amerika legkeresettebb üzleti előadójának” nevezi. Tíz üzleti témájú könyv szerzője, amelyeket több, mint hárommillió példányban adtak el. Ezek egyike a The Advantage: Why Organizational Health Trumps Everything Else in Business (Az előny – Az egészséges szervezeti kultúra az üzleti élet adója) címet viseli. Több könyve jelent meg magyarul is, mint pl. a „Kell egy csapat” és legújabbban az „Ideális csapatjátékos”,

„Vezetőnek lenni annyit jelent, hogy feláldozza magát mások jólétéért, még akkor is, ha ezt senki sem értékeli és sosem kap érte jutalmat.” fogalmazza meg Patrick Lencioni, aki szerint a legveszélyesebb vezetői hibák, ha valaki:

- nem érdemei alapján lett vezető – előbb utóbb fásult és elszigetelt lesz, ellenségessé válik, és nem érdekli az emberek sorsa, akikért felelős;
- elutasítja a sebezhetőséget, a tévedés lehetőségét – aki sebezhető, az meri bevallani, hogy ha nem tudja a választ, ha tévedett, hogy valaki jobb, mint ő. Mer tanácsot kérni, és bocsánatot kérni is, ha megbántott valakit;
- túlértékeli a saját fontosságát, nem ismeri fel a kapcsolatok, a teendők fontossági sorrendjét;
- nem tudja elengedni a büszkeség kényszerét; ha nincs a vezetőben alázat, ahhoz, hogy elismerje, amikor kudarc éri, és nem hajlandó tanulni belőle. De ha alázatosak, félreteszik a büszkeséget, és dolgoznak rajta, akkor jó vezetők lesznek.

A vezetők leggyakoribb mulasztásai és azok hatása a munkahelyi környezetre

- *Személytelenség:* Senki sem elégedett a munkájával, aki anonim módon dolgozik. Minden embernek szüksége van arra, hogy vezetői felismerjék és értékeljék egyedi képességeit. Aki láthatatlannak, átlagosnak, névtelennek érzi magát, az képtelen szeretni a munkáját, bármit is csinál.
- *Jelentéktelenség:* Mindenki arra vágyik, hogy a munkája fontos legyen valakinek. Bárkinék! Ha sose derül ki, hogy egy munka hasznára van-e egy vagy több embernek, a dolgozók elégedetlenné válnak. Még a legcinikusabb alkalmazott is szereti érezni, hogy van, aki értékeli a munkáját – még akkor is, ha a főnöke az illető.
- *Eredménytelenség:* A dolgozóknak saját maguknak kell felmérni előmenetelüket és hatékonyságukat. Sosem lesznek elégedettek a munkájukkal, ha sikerük és megítélésük mások véleményétől függ (legyen bármennyire is jó szándékú). A siker és a kudarc konkrét fokmérőinek hiányában elvesz a motiváció, mert az emberek úgy érzik, hogy csak sodródni, a sors szeszélye szerint.

Patrick Lencioni „Kell egy csapat” című könyvében – kutatási eredményei és tapasztalatai alapján - arról ír, hogy milyen módon lehet támogatni a csapatmunkát. A szervezeti dinamika helyett az egyéni tulajdonságokra helyezi a hangsúlyt és praktikus módszert ajánl az ideális csapatjátékos felismeréséhez, kiválasztásához és fejlesztéséhez. Mitől függ egy jó csapat? Kik tudnak egyirányban húzni? Milyen módon tudjuk kiválasztani a csapattagokat?

Három pontban foglalja össze választát:

- Alázatos – akit jobban érdekelnek mások, mint saját maguk, akiket nem a saját egoja hajt, hanem a közös célok, közös szükségek. Akik nem arrogánsak, de azért ez nem je-

lenti azt, hogy ne lenne megfelelő önismeretre alapozott önbizalmuk. Ahogy C. S. Lewis fogalmazza: „Az alázat nem az, ha kevesebbet gondolsz magadról, hanem ha kevesebbet gondolsz magadra.”

- Éhes – aki mindig hajt, hogy elérje az eredményt, általában szenvedélyes a munkája felől, és minden tőle telhetőt megtesz, hogy a dolgok időben meglegyenek.
- Okos - ez nem intellektuális okosságot jelent, hanem érzelmi intelligenciát. Okos az, aki jól kezeli a kapcsolatait, felismeri a környezetében lévő emberek jellemzőit, a handgatnak megfelelően érteti meg magát, vagy reagál.

Hogyan lehet ennek alapján felépíteni az ideális csapatot? Következetes visszajelzések adása – fogadása, a kiválasztásnál alapos körültekintő körbejárás a személy motivációit illetően, bebizonyosodott, hogy nem elegendő a szakmai tudás, szakmai tapasztalat.

Susan Cain: sikerkönyvek szerzője a Princeton Egyetemen és a Harvard Egyetem Jogi Karán diplomázott, a Wall Streeten kezdte karrierjét, mint vállalati jogász és tanácsadó.

Susan Cain előadását „A csend forradalma az extrovertált ideál ellen” címmel tartotta.

A vezetői erények körében végzett széles körű kutatásai alapján írja a „*Csend – A hallgatás ereje egy harsány világban*” című könyvét.

„*Az introvertáltak ereje*” című előadása a TED.com legnézettebb előadásai közé tartozik – több mint hét millióan látták.

Susan, aki introvertált személyiség, a Wall Street nyüzsgő világából jutott el a sikerkönyvek írásáig és útja jól példázza könyve üzenetét: „A befelé forduló személyiség ne akarjon kifelé fordulónak tűnni.” Az előadó szerint hasznosabb lenne felkarolni a csöndes vezetőkben rejlő veleszületett tehetséget. Kutatásai szerint, az introvertált vezetők gyakran érnek el jobb eredményeket, de erényeik észrevétlenül maradnak a karizmatikus (és hangos) vezetőket díjazó világban. Bill Gates és Warren Buffett, Rosa Parks és Gandhi... mind csöndes személyiségek voltak, ma már ismerjük, milyen hatással voltak a környezetükre. Ideje lenne kihasználnunk a társadalom ezen rétegének szívében és elméjében rejlő erőt. Sokkal hatékonyabban, mint azt eddig tettük. Susan Cain elindította a „Csend forradalmát” amelyben a vezetők képesek együtt átalakítani a társadalmat, az egyházainkat, iskoláinkat, cégeinket. Olyanná alakíthatjuk, amelyben teret kap majd az a halk kis hang, amely átformál mindannyiunkat. A mindenkori vezetők felelőssége, hogy felismerje az introvertált személyekben rejlő potenciált, s teret, időt adjon, hogy megnyilvánulhassanak a gondolataikkal.

Jim Collins: egyetemi tanár menedzsmentkutató intézet alapítója többek között a „Jóból kiváló” című könyv szerzője.

Collins megfogalmazása szerint: „a legtöbb vezető nem nagyszerű vezetőként kezd, hanem nagyszerű vezetővé válik.” Szerinte nagyon fontos ebben a „személyes hajtóerő”, amelynek három összetevőjét határozza meg, s ezek közös metszetét vizsgálja:

- ami motivál, ami iránt szenvedélyesen hajtunk,
- erősség, amiben a legjobban lehetünk,
- ami gazdasági és egyéb erőforrásokat biztosít.

Jim Collins negyed százada igyekszik kideríteni, hogy mitől lesz egy vállalat sikeres, és egy vezető jó?

A „*Jóból kiváló*” című könyvében fejti ki, hogy a legmagasabb, szintű vezető legfontosabb feladata a szolgálat, egy cél, egy vállalat, egy ügy, vagy más magunknál nagyobb és fontosabb cél elérésének a szolgálata. A szolgálat iránti elkötelezettség nem szakmai, hanem életre szóló döntés. Collins szerint a vezetés avval kezdődik, hogy csapatot építünk, a jó vezető odafigyel a csapatára, gondoskodik róluk és segíti őket. Őszinte meggyőződése, hogy az élet az emberekről szól, és az egyes vezetők munkája sokkal élhetőbb helyé tehetné a Földet.

Summaries

Gyula Pulay

How can government promote the spread of organizational culture? – Model and reality

The member states European Union tries to disseminate the culture of corporate social responsibility (CSR) by five types of government measures: “sermons, carrots, sticks, ties and adhesives. Based on this experience the article builds on the “mushroom” model of organizational culture dissemination. The model incorporates hard and soft government measures, the role of exemplary organizations, and efforts to create favorable environment for the spreading of the culture. The culture of CSR is not the only one to be disseminated. In Hungary the State Audit of Hungary and other high level state bodies tried to create the organisational structure of integrity, with success. The article reviews and quantifies the impact of tools applied to promote the spreading of the organizational culture of integrity. By doing so it demonstrates that the “mushroom” model works in practice as well.

Diána Orosz

Operational efficiency of the public service organizations – the example of a waterworks

In my study I attempt to determine the operational efficiency of public service organizations through the example of a water service. The selection of this topic was influenced by several factors. The public accountability and efficiency of the public funds usage in the last period is increasingly appreciated. In the case of public service organizations, the definition of value should be based on the conceptual nature of the public service, since public services can be used by everyone. After that, I present the specificities of the operation and management of public service organizations, because these features, in my opinion, have a decisive influence on the framework of the performance management system to be set up, together with the efficiency of the operation.

In this study I attempt to set up a possible test model for management processes that is value-based and can contribute to the efficient operation of public service organizations. My model consists of three parts, defining a value system, creating a “valuation map”, determining and analyzing risk elements. The model will be tested for a public service organization, which means that the organization is characterized by operational efficiency.

Richárd Tóth

Opportunities for the use of classification methods to support sampling procedures in audits

The target of my article was to show how to support the State Audit Office of Hungary's (SAO) work in several areas by using classification methods in order to improve the quality of SAO's reports.

I presented the directives and guidelines of ECA, GAO, INTOSAI and NAO related to sampling procedures and stratified sampling. I described the stratified sampling in the next section. After this I provided a summary of literature in connection with classification methods focusing on the potential application area of cluster analysis and discriminant analysis in SAO's audits.

I showed the process of database construction in connection with child welfare services, using cluster analysis. After amending the databases with new metric and binary variables I presented the results of cluster analysis executed in two databases with various hierarchical, non-hierarchical and TwoStep clustering methods for the year of 2015 using IBM® SPSS® Statistics statistical analysis software (version 23). In the end of the section I pointed out that in my opinion this result could support the SAO in course of stratified sampling. In my point of view the greatest challenge in the procedure of cluster analysis was to find the most adequate relevant metric variables connecting to audit and cluster analyzing goals and to collect data. Concerning the results of cluster analysis I presented some applying possibilities of discriminant analysis.

In the end of the article I summarized my recommendations. I strongly believe that applying classifical methods – primarily cluster analysis with discriminant analysis – can assist SAO's audit in several stages and analysis too, – including risk analysis - which creates added value and thereby intensifies SAO's contribution to the „good governance” according to SAO's strategic objectives.

Norbert Teski

Evaluation of healthcare institutions integrity based on the experience of the State Audit Office

Integrity is the foundation stone of good governance. It is necessary to broaden the fight against corruption, promote transparency and accountability, for a well-functioning state. The State Audit Office supports the promotion of transparency of public expenditures and the protection of public property. The quality and cost related to the healthcare are continuously focused on social interest. Healthcare tax issues are one of the most significant expenditures of the general government finances, from that healthcare institutions receive the most support. The study examines that internal control system and integrity of the healthcare institutions audited by the State Audit Office contributed to the protection of public property, transparency and accountability. Therefore, the study performs a comparative analysis based on the evaluated integrity surveys filled out by public institutions and use the reports on the financial and asset management of health institutions published by the State Audit Office in 2016.

Ádám Nagy

Compliance kultúra erősítése a víziközmű szolgáltató vállalatok esetében

In my thesis I have outlined the academic background of compliance, the development of corporate compliance and I tried to describe the conceptual elements of compliance, its position in organization, and its potential benefits. Besides the large private-owned multinational companies in Hungary, there are more and more local companies-not just in the financial sector applying a compliance approach in corporate management. The compliance organizational culture in Hungarian public service is not yet a commonly used approach.

Based on public website information, I have examined ten domestic water service suppliers from point of view, to what extent have the elements of the compliance management system required for the establishment and operation of the compliance organization have been developed in their organization. Based on these, could a compliance organization be established at a big water service supplier. Based on this study and also on the corporate structure of the largest water service supplier, I developed a possible compliance organization.

The implementation of a GRC system, presented in this thesis, can only be effective if all employees of the company engages in a positive way and believes it will serve them and that it really creates added value. They should understand that the added value of this system will also facilitates their work and is not about another administrative nuisance that they have to put up with and get through with.

Szerzőink

<i>H. Kovács Judit</i>	vezetői tanácsadó
<i>Nagy Ádám</i>	számvevő főtanácsos, Állami Számvevőszék
<i>Orosz Diána</i>	számvevő vezető, főtanácsos Állami Számvevőszék
<i>Pulay Gyula</i>	számvevő főtanácsos, Állami Számvevőszék
<i>Szabó Zoltán Gyula</i>	kormányablak szakügyintéző, Budapest Főváros Kormányhivatala I. Kerületi Hivatala
<i>Teski Norbert</i>	számvevő főtanácsos, Állami Számvevőszék
<i>Tóth Richárd</i>	számvevő, Állami Számvevőszék

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 címek 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 szövegekben, 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 szövegekben 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