

Klotz Péter

## A SZERVEZETI KOCKÁZATOK FELTÁRÁSA – A MUNKAKÖRÖK KOCKÁZATELEMZÉSÉBEN REJLŐ LEHETŐSÉGEK<sup>1</sup>

*Exploring Organizational Risks – The Potential of Job Risk Analysis*

**Dr. Klotz Péter PhD**, egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet, [klotz.peter@uni-nke.hu](mailto:klotz.peter@uni-nke.hu)

*A tanulmány a közszérológati tisztviselőről szóló 2011. évi CXCI. törvény egy kormányrendelet kiadására felhatalmazó rendelkezéséből kiindulva vizsgálja a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök objektív meghatározásának lehetőségét. A munkaköri kockázatelemzés nemzetközi példáinak bemutatását követően a szervezeti kockázatelemzés és a belső kontrollrendszer összefüggéseinek elemzése alapozza meg a szerző által ismertetett kockázatelemzési módszertant. Ennek lényege, hogy a korrupciós kockázati tényezők azonosítását követően feltárhatók azok a kockázatos tevékenységek, amelyeknél e tényezők jelen vannak, majd a kockázatos tevékenységek alapján meghatározhatók a korrupciónak jobban kitett munkakörök. A modellt a szerző egy, a magyar közigazgatási gyakorlatból származó példán keresztül mutatja be, majd javaslatot tesz a meg nem alkotott kormányrendelet kidolgozására, valamint a munkaköri kockázatelemzés további hasznosítására.*

**KULCSSZAVAK:**

munkakör, korrupció, kockázatelemzés, kockázati tényező, belső kontrollrendszer

*The paper, based on a provision authorising the issuance of a government decree of the Act CXCI on Public Service Officers of 2011, examines the possibility of an objective definition of jobs with significant sensitivity to cleanliness of public life. Following the presentation of*

<sup>1</sup> A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszérológati-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Concha Győző Doktori Program keretében, a Nemzeti Közszerológati Egyetem felkérésére készült.

*international examples of job risk analysis, the organizational risk analysis and the internal control system context provides the basis for the risk analysis methodology presented by the author. The core of this is that after the identification of corruption risk factors, the risky activities in which these factors are present can be explored, and risky activities can be used to identify jobs that are more exposed to corruption. The model is presented by the author through an example from the Hungarian public administration practice. Finally, the author makes a proposal for the elaboration of the lacking government decree and further exploitation of job risk analysis.*

**KEYWORDS:**

job, corruption, risk analysis, risk factor, internal control system

## 1. EGY MEG NEM ALKOTOTT KORMÁNYRENDELET NYOMÁBAN

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 259. § (1) bekezdés 13. pontja szerint felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben „a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkaköröket megállapítsa”. A törvény szövegében keresve a 88. §-nál találjuk meg azt a szövegrészt, amely a felhatalmazó rendelkezéshez kapcsolódik. E szerint: „A munkáltatói jogkör gyakorlója az állami adóhatóságnál a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörben foglalkoztatott kormánytisztviselő és vele egy háztartásban élő hozzátartozója vagyongyarapodásának az adózás rendjéről szóló törvény szerinti vizsgálatát a kormányzati szolgálati jogviszony fennállása alatt ötévente, megszűnése esetén haladéktalanul kezdeményezi.” Vagyis a kormányrendelet célja azon munkakörök meghatározása, amelyekhez kötődően a munkáltatói jogkör gyakorlója – a meghatározott esetekben – vagyongyarapodási vizsgálatot köteles kezdeményezni.

Hiába keressük azonban a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörökről szóló kormányrendeletet, annak megalkotására sem a Kttv. hatálybalépése előtt, sem az azt követő több mint öt év elteltével nem került sor. A kormányrendelet tárgya ugyanakkor mind közszolgálati jogi, mint antikorrupciós szempontból igen jelentős és szorosan kapcsolódik többek között a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) által előírt belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez. Annak érdekében, hogy e kapcsolódási pontokat tovább kutathassuk, fel kell tennünk az alapvető kérdést: hogyan határozhatók meg egy szervezetben a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök?

A kérdés nemzetközi kapcsolódásait vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a szervezeti kockázatelemzések elsősorban a folyamatokra és a leendő munkatársak kiválasztásához kapcsolódó kockázatokra koncentrálnak. A munkakörök elemzése a szakirodalomban kevésbé vizsgált terület, ugyanakkor találhatunk néhány olyan országot, amelynek gyakorlata a probléma megismeréséhez és megoldásához segítséget nyújthat. A Német Szövetségi Köztársaság 2012-ben, a korrupció elleni küzdelem keretében kiadott útmutatója<sup>2</sup> a korrupció által különösen veszélyeztetett munkaterületek („*besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete*”) meghatározásához nyújt támogatást. Hollandiában a magas korrupciós kockázatú beosztások meghatározását tűzték ki célul, majd ehhez kapcsolták a megfelelő kiválasztási eljárásokat és szűréseket.<sup>3</sup> Magyarországon az Állami Számve-

<sup>2</sup> *Handreichung der AG Standardisierung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete*, 2012. Forrás: [www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-handreichung-korruptionsgefahrdete-arbeitsgebiete.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-handreichung-korruptionsgefahrdete-arbeitsgebiete.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 22.).

<sup>3</sup> HAGEDOORN, Richard – HERMUS, Melanie: Integrity in public administration – Responsibilities of the Minister of the Interior and Kingdom Relations. In: eds. HUBERT, Leo – HOEKSTRA, Alain: *Integrity and integrity management in the Netherlands*, Dutch National Integrity Office (BIOS), The Hague, 2016, 33–52.; 39.

vőszék és a Nemzeti Védelmi Szolgálat által kialakított – és a későbbiekben részletesen is tárgyalt – módszertani útmutató<sup>4</sup> mellett a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézete, valamint az Ernst & Young nemzetközi tanácsadó cég magyar irodája e témában készített felmérése érdemel említést. Ez a magyar vállalati szektorban vizsgálja az integritás és korrupciós kockázatokat, ezen belül azt, hogy a cégvezetők véleménye szerint melyek a magas korrupciós kockázattal rendelkező munkakörök.<sup>5</sup>

E rövid nemzetközi kitekintést követően megállapítható, hogy a munkaköri korrupciós kockázatok vizsgálatára több módszert is kidolgoztak. Saját vizsgálódásaim során először a hivatkozott jogszabályhely keletkezési körülményeinek járok utána, majd azt vizsgálom, hogy mit is értünk a „közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakör” alatt. Ezt követően mutatom be azokat az objektív kockázatelemzési módszereket, amelyek a szervezet egyes kockázattípusainak azonosításában nyújthatnak segítséget. Itt térek ki a szervezeti kockázatok azonosításának egy speciális típusára, a munkaköri kockázatokra, illetve a munkaköri kockázatok vizsgálatából származó előnyökre. Ehhez kapcsolódóan egy konkrét példán keresztül kívánom bemutatni a szervezeti munkaköri kockázatelemzés menetét. Tanulmányom végén pedig a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök meghatározására irányuló javaslaton túl további megállapításokat és javaslatokat teszek a munkaköri kockázatelemzés alkalmazására és hasznosítására, valamint a hivatkozott jogszabályi rendelkezésben rejlő lehetőségek kiaknázására.

## 2. A KÖZÉLET TISZTASÁGÁHOZ KAPCSOLÓDÓ INTÉZKEDÉSEK

Témánk szempontjából az első tisztázandó kérdés, hogy mi volt a hivatkozott jogszabályi rendelkezés megalkotásával a jogalkotó szándéka. A „közélet tisztasága” mint kategória egyértelműen a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény XV. fejezetének a közélet tisztasága elleni bűncselekményeket magába foglaló VII. címéhez és a nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekményeket magába foglaló VIII. címéhez kötődik. Jelenleg e bűncselekményeket a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) XXVII. fejezete „korrupciós bűncselekmények” néven foglalja össze. Vagyis a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök alatt a korrupciós bűncselekmények veszélyének jelentősen kitett munkaköröket érhetjük.

<sup>4</sup> *Módszertani útmutató az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatainak felméréséhez*, Állami Számvevőszék, 2015. Forrás: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/2/cf/a1000/M%C3%B3dszertani%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 22.).

<sup>5</sup> *Integritás és korrupciós kockázatok a magyar vállalati szektorban*, MKIK GVI – EY, 2015, 10. Forrás: <https://gvi.hu/kutatas/464/integritas-es-korrupcios-kockazatok-a-magyar-vallalati-sektorban-2015> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 21.).

A Kttv. hivatkozott rendelkezései vizsgálatának elsődleges forrása a Kttv-hez fűzött indokolás.<sup>6</sup> A törvényjavaslat indokolása ugyanakkor a vizsgált 88. §-hoz mindössze egyetlen mondatot fűz: „A vagyongyarapodás vizsgálatának szabályai megegyeznek a hatályos szabályokkal.” A közszféra tisztviselőire vonatkozó korábbi szabályozás, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 22/A. §, illetve 79. §-a ugyanilyen tartalommal írta elő a hivatkozott rendelkezéseket, amelyeket az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény emelt be a törvényi rendelkezések közé.

A 2007. évi CLII. törvény 1. § (1) bekezdése alapján vagyonyilatkozatot „az alapvető jogok és köteleességek pártatlan és elfogulatlan érvényesítése, valamint a közélet tisztaságának biztosítása és a korrupció megelőzése céljából” kell tennie az erre kötelezettnek. A jogalkotó szándéka alapján a vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek két kategóriába lehet osztani: az egyikbe tartozik a törvény 3. § (1) bekezdése alapján: „[A]z a közszolgálatban álló személy, aki – önállóan vagy testület tagjaként – javaslattételre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult

- a) közigazgatási hatósági vagy szabálysértési ügyben,
- b) közbeszerzési eljárás során,
- c) feladatai ellátása során költségvetési vagy egyéb pénzeszközök felett, továbbá az állami vagy önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás, valamint elkülönített állami pénzalapok, fejezeti kezelésű előirányzatok, önkormányzati pénzügyi támogatási pénzkeretek tekintetében,
- d) egyedi állami vagy önkormányzati támogatásról való döntésre irányuló eljárás lefolytatása során, vagy
- e) állami vagy önkormányzati támogatások felhasználásának vizsgálata, vagy a felhasználással való elszámoltatás során.”

A másik jelentősebb törvényi kategóriát azok alkotják, akik valamilyen közhivatalt vagy pozíciót töltenek be (például közigazgatási államtitkár, vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő vagy köztisztviselő, ügyész, a többségi állami részesedéssel működő gazdálkodó szervezet tisztviselője). Az ő esetükben az ellátott feladattól függetlenül, a törvény rendelkezése alapján kötelező a vagyonyilatkozat megtétele.

Amint látjuk, a jogalkotó igen szélesre szabta a vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek körét. Tevékenységénél fogva lényegében minden közszolgálatban álló személy ebbe a kategóriába esik, aki valamilyen anyagi következménnyel járó döntés előkészítésében vesz részt, függetlenül attól, hogy arra milyen gyakorisággal kerül sor. Ezt a csoportot – a Kttv. szóhasználatát kölcsön véve – nevezhetjük a közélet tisztasága szempontjából érzékeny munkakört betöltő személyeknek. Mivel az adóhivatal kapacitásai nem teszik lehetővé, hogy csak a közszférában foglalkoztatottak között évente több tízezres nagyságrendben folytasson le vagyongyarapodási vizsgálatot, másrésztől nem biztos, hogy minden közigazgatási hatósági

<sup>6</sup> *Indokolás a közszolgálati tisztviselőkről szóló T/5002. számú törvényjavaslatához*, 2011, 142. Forrás: [www.parlament.hu/irom39/05002/05002.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/05002/05002.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 21.).

ügyben döntő vagy döntés-előkészítést végző kormánytisztviselő esetében ez feltétlenül indokolt, továbbra is nyitott a kérdés: hogyan lehet a közélet tisztasága szempontjából érzékeny munkakörök közül objektív szempontok alapján kiszűrni azokat a munkaköröket, amelyek az átlagosnál nagyobb (jelentős) érzékenységgel rendelkeznek? Ezt továbbgondolva: fel lehet-e állítani egy többfokozatú skálát a kisebb, illetve a jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörökre vonatkozóan? Illetve: más vizsgálati szempontok beemelésével érdemes-e kiterjeszteni ezt a skálát olyan munkakörökre, amelyek nem esnek a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség hatálya alá?<sup>7</sup>

### 3. A SZERVEZETI KOCKÁZATELEMZÉS ÉS A BELSŐ KONTROLLRENDSZER

Megítélésem szerint közelebb kerülünk e kérdések megválaszolásához, ha a bennük szereplő „érzékenység” szót a „kockázat” kifejezéssel helyettesítjük. A kockázat fogalmát igen sok szempont szerint határozhatjuk meg,<sup>8</sup> a következőkben valamely (negatív) hatással fenyegető esemény bekövetkezésének a lehetőségeként használom. A Kttv. 88. §-a esetében ez az esemény értelemszerűen a korrupciós bűncselekmény megvalósulásának lehetősége a munkakörhöz kapcsolódóan.

Ha tehát közelebb szeretnénk jutni a Kttv. felhatalmazó rendelkezésében foglalt kormányrendelet megalkotásához, akkor a törvényszöveg egymásra rakódó rétegeit lehánvta arra keressük a választ, hogy a szervezeten belül hogyan tudjuk azonosítani a korrupciós bűncselekmények kockázatának kitett munkaköröket?

Mielőtt témánk kifejtésében továbbhaladnánk, indokolt a kockázatelemzés témáját szervezeti összefüggéseiben is megvizsgálni annak érdekében, hogy a folyamatról teljesebb képet kapjunk.

A szervezeti kockázatelemzés lényege, hogy valamennyi szervezet bizonytalan külső és belső környezetben működik, amely veszélyeket és lehetőségeket egyaránt hordoz magában. Míg a lehetőség bizonytalan, pozitív hatással lehet a szervezeten működésére, a veszély általában negatív következménnyel jár és kockázatként azonosítjuk. A kockázatelemzés célja, hogy a szervezetre ható kockázatok azonosításával és értékelésével elősegítse a bizonytalanság csökkentését. A folyamat három fő lépésből áll:

- a) A kockázatok azonosítása: ennek keretében fel kell mérni azokat a körülményeket, amelyek negatív hatással lehetnek a szervezetre. Fontos ugyanakkor, hogy ezek kizárólag a jövőben bekövetkező körülmények lehetnek, a már bekövetkezett

<sup>7</sup> Jellemzően ilyen kategóriába tartozhatnak a toborzással, kiválasztással foglalkozó HR-es munkatársak, a belső szabályzatokat vagy jogszabályokat előkészítő kodifikátorok, esetleg a költségvetési szervek peres képviselői ellátó jogtanácsosok. Ők jellemzően közvetlen anyagi következményekkel nem járó döntés-előkészítést végeznek, mégis kiemelt fontosságú szervezeti erőforrások felett rendelkeznek.

<sup>8</sup> Ezek magas színvonalú áttekintését nyújtja: VASVÁRI Tamás: Kockázat, kockázatesztelés, kockázatkezelés – szakirodalmi áttekintés, *Pénzügyi Szemle*, 2015/1, 29–48.

- események kapcsán a szervezet csak a felmerült problémák megoldására, káros következményeik csökkentésére szorítkozhat.
- b) A kockázatok értékelése: az azonosított kockázatok értékelése során vizsgálni kell egyrészt a negatív események bekövetkezésének a lehetőségét. Vagyis azt, hogy milyen valószínűséggel következik be az adott esemény (például a bekövetkezés esélye nagy, csekély vagy igen valószínűtlen). Ha ezt nehéz meghatározni, akkor abból is kiindulhatunk, hogy az esemény bekövetkezése milyen gyakorisággal várható (például naponta, havonta, évente). A bekövetkezés valószínűsége mellett fontos körülmény a hatás felmérése, vagyis annak meghatározása, hogy az esemény a szervezet céljára milyen hatással van (például a cél elérését lehetetlenné teszi, egy szervezeti egység működését megakadályozza, egy szervezeti egység működését hátráltatja). Az esemény bekövetkezésének valószínűsége és hatása egy mátrixba rendezve jól láthatóvá teszi a legjelentősebb kockázatokat és megkönnyíti azok értékelését, kategóriákba sorolását (például kis, közepes, jelentős kockázat).
- c) A kockázatok kezelése: a kockázatok azonosítását és értékelését követően meg kell hozni azokat az intézkedéseket, amelyek a kockázatok kezelésére irányulnak. A szervezeti célokat veszélyeztető legnagyobb kockázatokat csökkenteni szükséges a bekövetkezés valószínűségére és/vagy a hatásra irányuló intézkedésekkel. Emellett azt is meg szükséges határozni, hogy mely kockázatok érik el azt a szintet, amelyek a szervezet részéről már beavatkozást igényelnek. A kockázatok között indokolt fontossági sorrendet felállítani annak érdekében, hogy a szervezeti erőforrásokat minél hatékonyabban lehessen felhasználni.

A kockázatkezelési folyamat ugyanakkor csak akkor lehet teljes, ha a szervezet monitorozza a kockázatkezelési intézkedések hatását, vagyis megvizsgálja, hogy a hozott intézkedések ténylegesen elérték-e a céljukat, a kockázatok csökkentését. Ha a folyamathoz ilyen visszacsatolás is kapcsolódik, akkor a PDCA-ciklushoz<sup>9</sup> hasonló fejlesztési folyamat valósulhat meg és a szervezet hosszabb távon stabilizálhatja működését és jelentősen javíthatja eredményességét.

A gazdasági-társadalmi viszonyok egyre komplexebbé válásával a kockázatelemzés jelentősége egyre nagyobb jelentőségre tett szert.<sup>10</sup> A kockázatelemzés különösen jól használhatónak bizonyult a különböző vállalati visszaélések megelőzésére, így a legjelentősebb amerikai számviteli szakmai szervezetek 1992-ben elkészítették az integrált

<sup>9</sup> Négy lépésből, tervezésből (Plan), végrehajtásból (Do), ellenőrzésből (Check) és beavatkozásból (Act) álló, ciklikusan ismétlődő menedzsment módszer.

<sup>10</sup> DOMOKOS László – NYÉKI Melinda – JAKOVÁC Katalin – NÉMETH Erzsébet – HATVANI Csaba: Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közpénzügyi ellenőrzésben, *Pénzügyi Szemle*, 2015/1, 7–28.

kockázatkezelésre vonatkozó szakmai ajánlásukat, amely a magánszférában és a közszférában egyaránt követendő modellt vált.<sup>11</sup>

Magyarországon a költségvetési szervekre vonatkozóan az integrált kockázatkezelési rendszer működtetését a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet írja elő. E szerint az integrált kockázatkezelési rendszer „olyan folyamat alapú kockázatkezelési rendszer, amely a szervezet minden tevékenységére kiterjed, egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével biztosítja a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását, azok meghatározott kritériumok szerinti értékelését, valamint a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését és az abban foglaltak nyomon követését”. A kormányrendeletbe az integrált kockázatkezelés követelménye egy 2016. november 1-jétől hatályos módosítás alapján került be. Ezt az időpontot követően tehát a költségvetési szerveknél a Bkr. módosítását megelőzően is létező kockázatkezelési tevékenységeiket egységes rendszerbe kell szervezniük mind a módszertan, mind az eljárások szempontjából. E folyamat koordinálására a szervezeten belül külön felelőst kell kijelölni.

Fontos szempont továbbá, hogy kockázatkezelés során a kockázatokat nem önmagukban, hanem a szervezeti célkitűzésekhez és szervezeti értékekhez viszonyítva kell vizsgálni.

Az integrált kockázatkezelési rendszer folyamat alapú, vagyis a kockázatokat a szervezeten belüli folyamatokhoz kapcsolódóan vizsgálja. E megközelítés a szervezet főbb folyamatai szempontjából igen kézenfekvő, ugyanakkor sok szempontból hátrányos is lehet. Egyrészt egy komplex szervezeten belül egyidejűleg számos, egymással párhuzamosan futó, illetve egymással kapcsolatban lévő folyamat található, amelyek elemzése jelentős szervezeti erőforrásokat köt le. Ha a kockázatkezelés egy-egy folyamatra fókuszál, akkor könnyen figyelmen kívül hagyhatja a folyamatok közötti kapcsolatokat, kölcsönhatásokat, amelyek akár jelentős mértékben hatással lehetnek a folyamatokon keresztül vizsgált kockázatokra is.

A fentiek alapján az integrált kockázatkezelési rendszeren belül indokolt olyan, a folyamat alapú szervezeti kockázatelemzést kiegészítő megoldásokat alkalmazni, amelyek további releváns információval szolgálhatnak a szervezeten belüli kockázatokról. Ebből a szempontból különösen azok a területek lehetnek jelentősek, ahol a szervezeten belüli folyamatok összefutnak: a munkakörök.

#### 4. A MUNKAKÖRI KOCKÁZATELEMZÉS ELMÉLETI HÁTTERE

Munkakör alatt az egy személy által ellátott feladatok összességét értjük, amely egyben a szervezet legkisebb építőegysége. A munkakört ugyanakkor meg kell különböztetnünk a munkakört betöltő személytől. A munkakör objektív kritériumokkal (például

<sup>11</sup> *Internal Control – Integrated Framework*, 2013. Forrás: [www.coso.org/-documents/internal%20controlintegrated%20framework.pdf](http://www.coso.org/-documents/internal%20controlintegrated%20framework.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 22.).



ellátandó feladatok, képzettségi és egyéb követelmények) leírható, míg a munkakört betöltő személy esetében az objektív kritériumok mellett igen nagy hangsúlyt kapnak a szubjektív elemek (például motiváció, tapasztalat, csapatszellem). Amíg – ahogy a későbbiek során látni fogjuk – a munkakör kockázati tényezői mérhetők, a munkakört betöltő személyhez is kapcsolódhatnak kockázati tényezők, bár ezek mérhetősége nagyobb kihívást jelent. A személyhez kapcsolódó kockázati tényezők lehetnek általános jellegűek (például pontatlanság, alkoholfüggőség, tapasztalatlanság), vagy az adott munkakörhöz kötődők (például rövidlátás, színtévesztés, szakmai képzetlenség). A munkakörhöz kapcsolódó és a személyi kockázatok összekapcsolódhatnak és kölcsönösen erősíthetik vagy gyengíthetik egymást. E hatásokat mátrixba rendezve azt kapjuk, hogy ha a magas kockázatú munkakört magas személyi kockázatú munkatárs tölt be, akkor ott lényegesen magasabb kockázattal kell számolni. Ezzel ellentétben a magas személyi kockázatú munkatárs rizikóját mérsékelheti, ha alacsony kockázatú munkakört tölt be.

A munkaköralapú rendszerben a szervezeten belül a munkakörök és a folyamatok kölcsönösen megfeleltethetők egymásnak. Ez azt jelenti, hogy nincs olyan munkakör, amelyhez ne tartozna valamilyen folyamat részeleme, illetve minden folyamat minden eleméhez hozzárendelhető egy-egy munkakör.<sup>12</sup> Ez a logika érvényesül a munkakör, illetve a munkakört betöltő személy vonatkozásában is. Minden munkakörhöz állandó vagy – a helyettesítés idejére – ideiglenes jelleggel hozzárendelhető egy munkatárs, aki a munkakörhöz tartozó feladatokat ellátja. Ugyanakkor valamennyi, a szervezethez felvételt nyert munkatárshoz egyetlen munkakör tartozik. Az ezektől eltérő szervezeti megoldások önmagukban kockázatosnak tekinthetők.

Amint az előzőkből is látszik, a munkakör kulcsszerepet tölt be a szervezet működésében. Ennek jelentőségét a második világháborút követően egyre elterjedtebbé váló munkakörelemzések is bizonyítják,<sup>13</sup> amelyek az egyre nagyobb és összetettebb működésű multinacionális vállalatok különböző munkakörei értékének meghatározását segítik elő. A vállalat vezérigazgatója, marketingmenedzsere és portása egyaránt hozzájárul a szervezeti célok eléréséhez, ugyanakkor az általuk betöltött munkakör értékének megítélése sokkal bonyolultabb, ha munkaköreik különböző gazdasági fejlettségű országokban találhatóak. A munkakörök elemzésének további célja lehet az esélyegyenlőségre vonatkozó jogszabályi és vállalati követelmények gyakorlati megvalósítása objektív szempontok segítségével.

A munkakörök elemzése általában egy interjú keretében kitöltött kérdőív segítségével történik, amelynek segítségével felmérik a munkakörhöz tartozó egyes követelményeket

<sup>12</sup> E szemlélet alkalmazása már önmagában előnyös a szervezet számára: segítségével kiszűrhetők azok a munkakörök, amelyek – mivel nem kapcsolódnak a szervezeten belüli folyamatokhoz – feleslegesek a szervezet számára (vagy ami ennél rosszabb: informális befolyást gyakorolnak a szervezeti folyamatok felett). Másrésztől rávilágítanak a folyamatok azon elemeire, amelyek azért kockázatosak, mert nincsen az adott részfolyamathoz hozzárendelt munkakör, illetve felelős munkatárs.

<sup>13</sup> SZAKÁCS GÁBOR – BOKODI MÁRTA: *Munkakör elemzési kézikönyv – ÁROP-2.2.5. Közigazgatási munkakör elemzési pilot program (1.0 verzió)*, 2012.

(például kommunikáció, együttműködés, hely- és személyismeret), illetve azok szintjét. Az egyes szintekhez pontértékek rendelhetők, így ezek összesítésével meghatározható a munkakör értéke.

A szervezetek – az elmúlt évek gyakorlata alapján ideértve a magyar közigazgatási szervezeteket is<sup>14</sup> – meglévő munkakör-értékelési rendszereikhez rugalmasan illeszthető az a kérdőív, amely a munkakörök kockázatainak felmérésére szolgál. A következőkben vizsgáljuk meg, hogyan végezhető el a munkakörökhöz kötődő kockázatelemzés!

## 5. MUNKAKÖRI KOCKÁZATELEMZÉS A GYAKORLATBAN

A munkaköri kockázatelemzés alapját a kockázati tényezők alkotják. Ezek azok a körülmények, amelyek kockázatot hordoznak magukban. A munkaköri kockázatelemzés első lépése tehát a kockázati tényezők meghatározása, ezt követi azon tevékenységek azonosítása, amelyek esetében a kockázati tényezők előfordulnak, majd ezután azon munkakörök kiválasztása, amelyek keretében e tevékenységeket végzik.

Ha az adott munkakörben a kockázati tényezők halmozottan fordulnak elő, akkor a kockázatok bekövetkezésének esélye is nagyobb. Emellett a kockázatok vizsgálata során arra is indokolt figyelemmel lenni, hogy a munkakör jellege milyen hatással van a kockázat nagyságára. Értelemszerűen egy szervezet felsővezetője esetében nagyobb, a szervezet egész működését, céljainak elérését is veszélyezteti a kockázat bekövetkezése, míg egy korlátozottabb feladat- és hatáskörrel rendelkező ügyintéző hatása a szervezeti célok elérésére lényegesen kisebb. A munkaköri kockázatelemzés kapcsán ugyanakkor indokolt arra is figyelemmel lenni, hogy a munkakör hatását ne automatikusan a munkaköri hierarchiában betöltött pozícióhoz rendeljük, hanem vizsgáljuk meg a szervezeten belüli, tényleges befolyás (hatás) mértékét. Általában elmondható, hogy a szervezet elsőszámú vezetője mellett, a vezető kabinetjében/titkárságán dolgozó munkatársak szervezeten belüli informális befolyása lényegesen nagyobb, mint ami formális pozíciójukból következne. Így lehet, hogy a kabinet/titkárság vezetője a formális hierarchiában csak alsó- vagy középvezetőnek minősül, a szervezet működésére gyakorolt befolyása mégis megközelíti az elsőszámú vezetőét.

A munkaköri kockázatok mérésének másik módja, ha a munkakörhöz kötődő kockázati tényezők előfordulásán vagy hiányán túl azok gyakoriságát mérjük. Vagyis azt, hogy a munkakör betöltője a kockázatosnak minősíthető tevékenységet naponta, hetente vagy havonta, esetleg évente végzi. A hosszabb időtávok elemzésével így azok a tevékenységek is vizsgálhatók, amelyek viszonylag ritkán fordulnak elő. A hatás fentebb bemutatott vizsgálatához hasonlóan a kockázatos tevékenység gyakoriságához pontszámok rendelhetők, így számszerűsíthető a kockázat hatása is.

<sup>14</sup> PETRÓ Csilla – STRÉHLI-KLOTZ Georgina: Formálódó új közszolgálati életpálya, különös tekintettel a munkaköralapú rendszer bevezetésére irányába tett hazai kísérletekre, *Polgári Szemle*, 2015/4–6.

A munkaköri kockázatelemzés kapcsán kulcsfontosságú a kockázati tényezők meghatározása. Ezeknek a vizsgált kockázattípus kapcsán relevánsnak kell lenniük, az elhanyagolható mértékű vagy más típusú kockázatokra utaló tényezők ugyanis tévútra vihetik a munkaköri kockázatelemzés folyamatát és hamis eredményre vezethetnek.

Ahogy az a korábbiakból következik, a munkaköri kockázatelemzést széleskörűen, a kockázatok különféle típusaira lehet elvégezni. Ezek közös jellemzője, hogy a szervezet céljainak elérésére jelentős veszélyt jelentenek, és kezelésükre intézkedéseket kell hozni. Így munkaköri kockázatelemzés készíthető többek között a csalással, a korrupcióval vagy az integritással kapcsolatos kockázatok vizsgálatára.

Témánk szempontjából a közélet tisztaságát veszélyeztető, vagyis a korrupciós bűncselekmények kockázatának vizsgálata kiemelkedő fontosságú. Ehhez kapcsolódóan kell megtalálni azokat a kockázati tényezőket, amelyek vizsgálatával megállapítható a veszélyeztetettség mértéke. A közszférán belül a veszélyeztetett területeket, tevékenységeket és folyamatokat az alábbi ábra foglalja össze:

**1. táblázat • Veszélyeztetett területek a közszférán belül**

Veszélyeztetett területek/tevékenységek/folyamatok		
<i>Kapcsolat a kormányzat és az állampolgárok/ vállalkozások között</i>	Beszédések	Adómegállapítás, adók, importvámok, jövedéki adók, díjak, illetékek beszédése
	Szerződések	Tenderek, megrendelések, megbízások, szerződések odaítélése, beszerzések
	Kifizetések	Támogatások, jutalmak, juttatások, segélyek kifizetése, szponzorálás
	Okmányok kiadása/kiállítás	Engedélyek, útlevelek, jogosítványok, személyigazolványok, meghatalmazások kiadása
	Közszolgáltatások	Egészségügy, oktatás, hulladékgyűjtés, vízellátás
	Jogalkotás	Új jogszabály-tervezetek megalkotása, szabályozási kritériumok meghatározása
	Felülvizsgálat és jogalkalmazás	Felügyelet, ellenőrzés, nyomozás, büntetőeljárás, felderítés, igazságszolgáltatás, büntetés
<i>Állami vagyon kezelése</i>	Információ	Nemzetbiztonsági és bizalmas információk, dokumentumok, akták, szerzői jogok
	Pénz	Pénztár, pénzeszközök, portfóliókezelés, készpénz-/zsrőügyletek, prémiumok, költségek, juttatások stb.
	Javak	Vétel/eladás (árverés), kezelés és felhasználás
	Ingatlanok	Vétel/eladás (épületek, föld)

*Forrás: BÁGER Gusztáv: Korruptió: büntetés, integritás, kompetencia, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012, 130.*

Habár a táblázat a kockázatos tevékenységeket foglalja össze, ezek alapját a kockázati tényezők képezik. Az első oszlopban a közérdek képviselője valamilyen fontos szolgáltatást, jogot, előnyt biztosít az állampolgárnak vagy a vállalkozásnak, illetve von el tőle (például engedély visszavonása). Kockázatos tevékenység az, amelyiknél egy vagy több kockázati tényező jelen van.

Amint az a táblázatból is látható, a közszférán belül igen széles a kockázatot rejtő tevékenységek köre. Ahogyan korábban bemutattam, ezeket a tényezőket rejtő folyamatok mind munkakörökhöz kötődnek: mindegyik elemük egy-egy munkaköri leírásban szerepel. A korábban hivatkozott, az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény 3. § (1) bekezdése által felsorolt javaslatvételi, döntési és ellenőrzési tevékenységek lényegében olyan kockázati tényezőket rejtenek, amelyek az illegális vagyongyarapodás és/vagy a rábízott hivatali hatalommal való visszaélés lehetőségét hordozzák magukban. E kockázati tényezők ugyanakkor korántsem tekinthetők teljesnek, számos, a szervezeti erőforrásokkal való visszaélést lehetővé tevő kockázatot nem tartalmaz a törvényi felsorolás.

A korrupciós kockázatok vizsgálata érdekében iránymutató lehet a közigazgatási szervek körében 2015 decemberében elvégzett munkaköri kockázati felmérés. E felmérés alapján a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat szolgált. A kormányhatározat szerint: „4. Az államigazgatási szervek körében a) fel kell térképezni azokat a munkaköröket és munkakörcsaládokat, amelyeket a korrupciós kockázatok fokozottan érintenek...”. A kormányhatározat alapján meginduló felmérés – bár alapvető célja a munkaköri korrupciós kockázatok azonosítása volt – az alkalmazott kérdések alapján mégis inkább integritáskockázati felmérésnek tekinthető, amelynek alapja a kockázati tényezők előzetes azonosítása volt. A 2015-ös felmérés alapján a következő táblázatban foglalt kérdések szolgáltak:

## 2. táblázat • A munkaköri integritási kockázatokat mérő 2015-ös kérdőív

A munkakör korrupció általi veszélyeztetettségét vizsgáló kérdések		nem fordul elő	esetként fordul elő	rendszeresen előfordul
1.	Hatósági eljárásokban való részvétel, hatósági jogkörrel rendelkezés (engedélyek, igazolások, igazolványok kiadása, segélyezési és támogatási eljárásokban való közreműködés, kötelezésre irányuló hatáskör, szabálysértési eljárásoknál büntetési hatáskör gyakorlása, szakhatósági véleményezés, hatósági ellenőrzések lefolytatása, jogalkotással közvetlenül összefüggő hatáskörök gyakorlása (jogszabályok kezdeményezése, jogszabálytervezetek kidolgozása, szakmai egyeztetése).			
2.	Diszkrecionális (szabad mérlegelésen alapuló) döntési hatáskör gyakorlása.			
3.	Részvétel beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában.			
4.	Közreműködés külső személyekkel/szervezetekkel való szerződés-kötésben vagy alárendelt szerv/háttérintézmény ilyen jellegű tevékenységében.			
5.	Gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata vagy ezzel kapcsolatosan intézkedés foganatosítása.			
6.	Közreműködés európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában.			
7.	Készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása (ideértve az ingatlanokkal kapcsolatos vagyonkezelést is). Pénzügyi területhez kapcsolódó – kötelezettségvállalási, ellenjegyzési, teljesítésigazolási – jogkörök gyakorlása.			
8.	Minősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve másokra vonatkozóan hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is).			
9.	A munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel/bűnözőkkel.			
10.	Az ellátott tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzése (figyelem, a logika megfordul!).			

*Forrás: Módszertani útmutató... i. m., 3.*

Amint látható, a kérdőív több olyan kockázati tényezőre is rákérdezett, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a Büntető Törvénykönyv korrupciós bűncselekményeihez. Ilyen például a 2. kérdés, a „Diszkrecionális (szabad mérlegelésen alapuló) döntési hatáskör gyakorlása”. Ebben az esetben a kockázat alapja, hogy a szabad mérlegelésen alapuló hatáskör gyakorlója számára a jogszabály széles döntési jogkört biztosít, amellyel akár vissza is lehet élni. Fontos

hangsúlyozni, hogy a diszkrecionális jogkör önmagában nem jelent korrupciót, az pusztán a korrupció elkövetésének a kockázatát növeli meg. Hasonló kockázatot jelenít meg a 6. kérdés is. E szerint a „Közreműködés európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában” szintén növeli a korrupciós kockázatot. Ennek oka, hogy az európai uniós támogatási források elnyerése jelentős előnyt jelent a pályázók számára, így annak megszerzése érdekében akár tisztességtelen eszközökhöz is folyamodhatnak. Másrészt e források felhasználása igen gyakran a hierarchikus működéstől elkülönült projektszervezetben történik, amelynek működtetésében nem minden közigazgatási szervnek van kellő gyakorlata.

Noha az európai uniós projektek elbírálásában vagy végrehajtásában való közreműködés jelentős korrupciós kockázatot jelent, ez a tényező csak közvetetten, költségvetési vagy egyéb pénzeszközök feletti rendelkezési jogkörként jelenik meg a 2007. évi CLII. törvény által vagyoni nyilatkozat-tétel kapcsán nevesített tevékenységek között.

A 8. kérdés, a „Minősített vagy bizalmas információk birtoklása” nem feltétlenül jelent egyet a korrupciós kockázattal, ugyanakkor az integritási kockázatok vizsgálata kapcsán igen releváns lehet. A minősített vagy bizalmas információk nem szabályszerű kezelésével ugyanis más bűncselekmények (például Btk. 265. § – minősített adattal visszaélés; Btk. 305. § – hivatali visszaélés) is megvalósulhatnak. Ezen túl a kiszivárgó adatok ellehetleníthetik a szervezet egyedi ügyben lefolytatott eljárását, és igen hátrányosan befolyásolhatják a szervezet társadalmi megítélését is.

A kockázati tényezők azonosítását követően a munkaköri kockázatelemzés során döntést kell hozni arra vonatkozóan is, hogy a kockázatok hatását a kockázati tényezők előfordulásának gyakoriságához, avagy a munkakör szervezetben belüli befolyásához szükséges-e kötni. Megítélésem szerint a munkakör szervezetben belüli befolyását a gyakorlatban nagyon nehéz elkülöníteni a munkakör betöltőjének szervezetben belüli befolyásától. Ez utóbbi objektív, tudományos módszerekkel nehezen mérhető, mivel nagymértékben függ a munkakör betöltőjének személyiségétől, szakmai kvalitásaitól, más munkatársakkal és vezetőkkal meglévő kapcsolataitól.<sup>15</sup> Ebből következően szerencsésebb választásnak tűnik a vizsgált tevékenység gyakoriságának elemzéséből kiindulni és a hatás mértékét ehhez kötni. Jóllehet a negatív hatás mértéke nem feltétlenül függ az előfordulás gyakoriságától, mégis elmondhatjuk, hogy a gyakoribb előfordulás önmagában is súlyosabbá teszi a hatást.

A kockázati tényezők ismeretéből és azok előfordulásának gyakoriságából ugyanakkor már lehetőség van olyan modell megalkotására, amelynek segítségével objektívan mérhetővé tehető a kockázat mértéke. A számítás legegyszerűbb módja a kérdésekhez rendelt igen/nem válaszok összesítése lehet. Ugyanakkor ez a módszer még nem ad választ a kockázati tényezők előfordulásának gyakoriságára. Ha az itt felállított kategóriákhoz (például napi, heti, havi, éves, többéves gyakoriság) pontértékeket rendelünk, az így kapott összegeket összeadva<sup>16</sup> pontosabb képet kaphatunk a korrupciós kockázatok jellegéről.

<sup>15</sup> A hatás mértékének meghatározásához a jövőben objektív támpontot nyújthat az adott munkakör elemzése, ezen belül is a munkakör hatásának vizsgálata.

<sup>16</sup> Az adatok összeadásán kívül elvileg más módszerekkel is elvégezhető a kockázati értékek meghatározása. Az egyes kockázati tényezők értékeinek összeszorozása például a nagyon gyakori kockázatok felülsúlyozásához vezet.

Miután minden munkakörhöz a fentiekben leírt módszerrel kockázati pontszámot rendeltünk, a munkakörök pontszámaiból gyakorisági sort állíthatunk fel. Ez már a szervezet vezetése számára is releváns információkat hordoz arra vonatkozóan, hogy a munkaköri korrupciós kockázatok milyen mértékben vannak jelen a szervezeten belül, mekkora az átlagos munkaköri kockázat, illetve mekkora a kockázati értékek szórása. Ezen információk alapján meghatározható a szervezet kockázattűrő képessége, vagyis az az érték, amely fölötti értékek esetében a szervezetnek külön intézkedéseket szükséges tennie a kockázatok kezelése érdekében. Ennek különösen azért van jelentősége, mivel ezáltal elkerülhető a szervezeti erőforrások pazarlása, így a szervezet vezetése – a valamennyi munkakör részére biztosított védelmen túl – azokra a munkakörökre összpontosíthatja erőfeszítéseit, amelyek ténylegesen is igen magas kockázatnak vannak kitéve.

Végezetül indokolt még kitérni egy olyan körülményre, amely segítheti a kockázatok mértékének minél pontosabb meghatározását. Ha abból a feltételezésből indulunk ki, hogy a kérdésekkel vizsgált kockázati tényezők azonos súlyúak, akkor a kérdések közötti matematikai eszközökkel történő különbségtételre nincsen szükség. Ha viszont az egyes kockázati tényezők fontosabbak, mások pedig kevésbé, akkor lehetőség van a kérdések közötti súlyozásra. Ennek során a kérdések pontértéke, vagy a gyakoriság értéke – fontosságuknak megfelelően – változtatható, így a kiemelt kérdések teljes kockázaton belüli súlya is változik.

A leírt módszerrel egy elvont és nehezen mérhető fogalom, a munkakörhöz kötődő korrupciós kockázat mérhetővé tehető, majd ez alapján vizsgálható a korrupció kezelésére irányuló intézkedések hatékonysága és eredményessége.

## 6. A KÖZÉLET TISZTASÁGA SZEMPONTJÁBÓL JELENTŐS ÉRZÉKENYSÉGGEL RENDELKEZŐ MUNKAKÖRÖK MEGHATÁROZÁSA

A fentiekben vázolt hosszú gondolatmenet alapján eljutottunk ahhoz a módszertanhoz, amely alapján objektív szempontok szerint meghatározhatók a közélet szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök és elviekben megalkotható a Kttv. 259. § (1) bekezdés 13. pontja szerinti kormányrendelet is.

A fentebb kifejtettek alapján a munkaköri kockázatelemzést egységes elvek és módszertan alapján, de nem központosítottan, hanem szervezetenként kell elvégezni. Ebből következően a megalkotandó új kormányrendeletnek tartalmaznia kell a munkaköri kockázatelemzések lefolytatásához szükséges eljárás leírását, valamint azon kockázati tényezők felsorolását, amelyek vizsgálata a kockázatelemzés kapcsán szükségeszerű.

A szervezeti munkaköri kockázatelemzés kapcsán ugyanakkor indokolt néhány olyan felelősségi és szervezési kérdésre is kitérni, amelynek meghatározásával eredményesebben és hatékonyabban érhető el a célul tűzött közcél, továbbá amelyekkel megteremthetők a kapcsolatok a meglévő más jogintézményekkel.

Az első tisztázandó kérdés, hogy a munkaköri kockázatelemzés hol helyezkedik el a szervezeti tevékenységekhez képest és milyen, már meglévő rendszerekhez kapcsolódik? Itt elsőként a munkaköralapú rendszerrel való kapcsolat vizsgálata érdemel figyelmet.

A munkaköralapú kockázatelemzés ugyanis csak akkor működhet hosszú távon is eredményesen, ha maga a szervezet működtetésében is központi helyet foglalnak el a munkakörök. Vagyis a munkaköri kockázatelemzés megkezdése előtt – a közigazgatásban elfogadott módszertan alapján<sup>17</sup> – a szervezetnek el kell végezni a munkakörök értékelését. Ez teszi lehetővé, hogy egyértelműen meghatározható legyen, hogy a munkakörbe milyen feladatok tartoznak. Ha a szervezeten belül működik a munkaköralapú rendszer, akkor az is biztosan állítható, hogy a szervezeten belüli folyamatok és a munkakörök fedik egymást, vagyis nincsen olyan folyamat, amelyhez nem tartozik munkakör és nincsenek olyan munkakörök sem, amelyek nem kapcsolódnak egyetlen szervezeten belüli folyamathoz.

Mivel a munkaköri kockázatelemzés a szervezetek egy speciális kockázattípusát vizsgálja, akkor működhet eredményesen, ha az a szervezet Bkr. 3. §-a szerinti belső kontrollrendszerének, ezen belül is az integrált kockázatkezelési rendszerének része. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a munkaköri kockázatok elemzése módszertanilag elkülönül az integrált kockázatkezelési rendszeren belül, mivel ez utóbbi folyamatalapú.

Bár eltérő módszereket használnak, mind a folyamatalapú kockázatelemzés, mind a munkaköri kockázatok elemzése a szervezeten belüli kockázatokról szolgáltatnak információkat. Ebből következően indokolt, hogy e két rendszer szervezeten belüli koordinálását is ugyanaz a személy lássa el. A Bkr. 7. § (4) bekezdése alapján: „Ha a költségvetési szerv integritás tanácsadó foglalkoztat, akkor az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálásával kapcsolatos feladatokat az integritás tanácsadó látja el.” A fentiek alapján tehát a munkaköri kockázatok elemzését indokolt a HR-munkatársak feladatai közé sorolni, míg a feladat szakmai támogatását, koordinálást célszerű az integritás tanácsadóra bízni.

A munkaköri kockázatelemzés végrehajtásával kapcsolatban fontos szempont, hogy azt a HR-es munkatársnak nem egyedül, hanem munkacsoportban, vagy a munkakör betöltőjével együttműködve kell végrehajtania. Csak így biztosítható, hogy a kockázatok elemzése a ténylegesen végzett feladatokon alapuljon, és releváns eredményekre vezessen. Ha a munkaköri leírásban foglaltak és a ténylegesen végzett munka között eltérés tapasztalható, akkor ennek okát ki kell vizsgálni és szükség szerint módosítani kell a munkaköri leírást annak érdekében, hogy az minél inkább tükrözze a valóságot.

A szervezet által gondosan elkészített munkaköri kockázatelemzést indokolt rendszeresen karbantartani, lehetőleg éves gyakorisággal frissíteni. Ebből a szempontból különösen a szervezetet érintő feladat- és hatásköri változások, illetve az átszervezések lehetnek relevánsak.

A közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök meghatározását követően vizsgáljuk meg, milyen egyéb előnyei lehetnek a munkaköri kockázatelemzésnek!

<sup>17</sup> Erről részletesen lásd: SZAKÁCS–BOKODI: *i. m.*



## 7. A MUNKAKÖRI KOCKÁZATELEMZÉS LEHETSÉGES ELŐNYEI

A Kttv. 88. §-a alapján egyértelmű, hogy a munkaköri kockázatok, pontosabban „a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakör” meghatározása lehetőséget nyújt arra, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója a vagyongyarapodás vizsgálatát objektív, a potenciális kockázati tényezőkhöz igazodó szempontok alapján írja elő. Ennek egyértelmű előnye, hogy elkerülhetők a munkáltatói jogkör gyakorlójának szubjektív döntéséből adódó konfliktusok, amelyek különösen a közszolgálati jogviszony megszüntetése kapcsán merülhetnek fel.

Meggyőződésem ugyanakkor, hogy a munkaköri kockázatok, különösen a korrupciós kockázatok meghatározása a fenti szempontokon túl további előnyöket is hordoz. Ezek a lehetőségek elsősorban a korrupciós kockázatok kezelése, a kockázatok csökkentése kapcsán lehetnek relevánsak.

### a) *Toborzás, kiválasztás*

A betöltendő munkakörhöz kapcsolódó korrupciós kockázatok ismerete jelentős segítséget nyújthat az új munkatársak toborzása és kiválasztása során. Ezen információk birtokában a toborzási és kiválasztási követelmények meghatározása is jobban illeszkedhet a betöltendő munkakörhöz. A kiválasztást végző HR-es munkatársak például kifejezetten kereshetik azokat a személyiségjegyeket, amelyek csökkentik a visszaélések elkövetésének esélyét (például szabálytisztelet, kockázatkerülés, pontosság), míg más személyiségjegyek (például kockázatvállalás, felelősségvállalás hiánya, felelősség áthárítása) a munkaköri kockázatokkal kombinálódva tovább növelik a meglévő kockázatokat, így kerülendők.

### b) *Beillesztés*

Az új munkatársak szervezetbe történő beillesztésének kritikus jelentősége van a későbbi beválás szempontjából. Az új munkatársak a kezdeti időkben nehezebben ismerik ki magukat munkahelyükön és tapasztalatlanságuk miatt több kockázatnak is vannak kitéve. A munkakörhöz kapcsolódó korrupciós kockázatok ismeretében a beillesztésük során olyan megoldások alkalmazhatóak (például mentor segítsége vagy párban történő munkavégzés), amelyek csökkentik a kockázatokat, illetve meggyorsítják a hivatástudat megerősödését és a munkahelyi normák átvételét.

### c) *Munkaszervezés*

A munkakörhöz kapcsolódó kockázatok ismerete hatással lehet a munkaszervezésre is. A kockázatosabb munkaköröknél ugyanis olyan munkaszervezési megoldások alkalmazhatóak, amelyek csökkentik a kockázatokat. Ilyen lehet például a szigorúbb vezetői ellenőrzés bevezetése, a párban történő munkavégzés, a munkakört betöltő munkatársak kötelező, rendszeres rotációja, illetve a munkakörhöz kötődő folyamatok szigorúbb dokumentációja vagy elektronizálása.

#### d) Oktatás

Ha ismerjük a munkakörökhöz kapcsolódó korrupciós kockázatok mértékét, illetve típusát, akkor a munkatársak számára nyújtott antikorrupciós témájú érzékenyítő képzések sokkal inkább testre szabhatók, és témájukat, módszertanukat tekintve jobban illeszkednek a munkatársakat érintő valós kockázatokhoz. Ez a munkáltató részéről jelentős megtakarítást jelenthet a képzések hatékonyságának és eredményességének növelése mellett.

A fenti felsorolás csak néhány olyan kézenfekvő területet nevesít, amelyre hatással lehet a szervezeten belüli munkakörök valós korrupciós kockázatainak ismerete. Ezen túl a munkakörök kockázatelemzése természetesen olyan területekre is kiterjeszhető, amelyeknél azok szubjektív megítélése helyett objektív kritériumok felállítása szükséges a negatív következmények hatásainak csökkentésére. Ilyen terület lehet például a nemzetbiztonsági szolgálatról szóló 1995. évi CXXV. törvény 68. §-a szerinti, nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakörök meghatározása, vagy a korábban hivatkozott, az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény szerinti kötelezettséggel járó munkakörök megállapítása.

## 8. ÖSSZEFOGLALÁS

Tanulmányomban arra vállalkoztam, hogy egy, egy évtizede megalkotásra váró kormányrendeletből kiindulva megvizsgáljam azokat a lehetőségeket, amelyek lehetővé teszik a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök objektív kritériumokon alapuló meghatározását. Ennek során leírtam a munkaköri kockázatok mérésének módszertanát, majd egy gyakorlati példán keresztül mutattam be ennek működését. Tanulmányomban rávilágítottam arra is, hogy a munkaköri kockázatelemzés hogyan illeszthető a munkaköralapú rendszerhez, illetve a belső kontrollrendszerhez, majd ezt követően bemutattam azt, hogy milyen előnyökkel járhat a munkakörhöz kapcsolódó kockázatok elemzése a szervezet számára.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény módosítása következtében az adóhatóság 2016. január 1-jét követően csak a Btk. egyes fejezeteiben szabályozott bűncselekmény nyomozóhatóság részéről fennálló gyanúja esetén folytat le becslési eljárást. Ennek következtében a Kttv. 88. §-ban szabályozott vagyongyarapodási vizsgálat lefolytatása elé újabb akadály gördült és messzebb kerültünk az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény által lefektetett, a közélet tisztaságának megteremtésére irányuló céloktól. Mindezen jogszabályi változások ellenére a munkakörök kockázatelemzésében rejlő lehetőségek feltárása, valamint a szervezetek hatékonyabb és eredményesebb működése érdekében történő kiaknázása továbbra is a magyar közigazgatás fontos, megoldandó feladata marad.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BÁGER Gusztáv: *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012.
2. Internal Control – Integrated Framework, 2013. Forrás: [www.coso.org/-documents/internal%20-controlintegrated%20framework.pdf](http://www.coso.org/-documents/internal%20-controlintegrated%20framework.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 22.)
3. DOMOKOS László – NYÉKI Melinda – JAKOVÁC Katalin – NÉMETH Erzsébet – HATVANI Csaba: Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közpénzügyi ellenőrzésben, *Pénzügyi Szemle*, 2015/1, 7–28.
4. *Handreichung der AG Standardisierung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete*, 2012. Forrás: [www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-handreichung-korruptionsgefaehrdete-arbeitsgebiete.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-handreichung-korruptionsgefaehrdete-arbeitsgebiete.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 22.)
5. HAGEDOORN, Richard – HERMUS, Melanie: Integrity in public administration – Responsibilities of the Minister of the Interior and Kingdom Relations. In: eds. HUBERT, Leo – HOEKSTRA, Alain: *Integrity and integrity management in the Netherlands*, Dutch National Integrity Office (BIOS), The Hague, 2016, 33–52.
6. *Indokolás a közszolgálati tisztviselőkről szóló T/5002. számú törvényjavaslathoz*, 2011. Forrás: [www.parlament.hu/irom39/05002/05002.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/05002/05002.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 21.)
7. *Integritás és korrupciós kockázatok a magyar vállalati szektorban*, MKIK GVI – EY, 2015. Forrás: <https://gvi.hu/kutatas/464/integritas-es-korrupcios-kockazatok-a-magyar-vallalati-szektorban-2015> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 21.)
8. *Módszertani útmutató az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatainak felméréséhez*, Állami Számvevőszék, 2015. Forrás: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/2/cf/a1000/M%C3%B3dszertani%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 22.)
9. PETRÓ Csilla – STRÉHLI-KLOTZ Georgina: Formálódó új közszolgálati életpálya, különös tekintettel a munkaköralapú rendszer bevezetése irányába tett hazai kísérletekre, *Polgári Szemle*, 2015/4–6.
10. SZAKÁCS Gábor – BOKODI Márta: *Munkakör elemzési kézikönyv – ÁROP-2.2.5. Közigazgatási munkakör elemzési pilot program (1.0 verzió)*, 2012.
11. VASVÁRI Tamás (2015): Kockázat, kockázateszlelés, kockázatkezelés – szakirodalmi áttekintés, *Pénzügyi Szemle*, 2015/1, 29–48.

**Dr. Klotz Péter** ([klotz.peter@uni-nke.hu](mailto:klotz.peter@uni-nke.hu)) a Nemzeti Közszolgálati Egyetem egyetemi tanársegédje és az integritás tanácsadó szakirányú továbbképzési szak szakfelelőse. 2004 és 2011 között az Igazságügyi Minisztérium, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, majd a Belügyminisztérium tisztviselője. 2011 és 2012 között az Állami Számvevőszék Integritás Projektjének munkatársa, ezt követően a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium antikorrupciós szakértője. 2014 és 2015 között a Nemzeti Védelmi Szolgálat főosztályvezető-helyettese, majd 2015-től egy évig a washingtoni The McCain Institute vezetőképzési programjának résztvevője. Kutatási szakterülete a korrupció elleni kormányzati politikák, valamint az integritásirányítási rendszer elméleti és gyakorlati kérdései az államigazgatásban.