

**MISKOLCI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
BŰNÜGYI TUDOMÁNYOK INTÉZETE
BÜNTETŐJOGI ÉS KRIMINOLÓGIAI INTÉZETI TANSZÉK
COMPLIANCE (MEGFELELÉSI) SZAKJOGÁSZ SZAK**

S Z A K D O L G O Z A T

**A compliance egyes elméleti és gyakorlati kérdései, különös tekintettel az
államigazgatásban történő alkalmazás lehetőségeire**



**Konzulens: Prof. Dr. Jacsó Judit-egyetemi tanár Készítette: dr. Komáromi Éva
Dr. Gerócs-Tóth Andrea-főigazgató Neptun kód: HJ5133**

**Miskolc
2020.**

**UNIVERSITY OF MISKOLC
FACULTY OF LAW
INSTITUTE OF CRIMINAL JUSTICE
DEPARTMENT OF CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY
COMPLIANCE LLM STUDY**

T H E S I S

**Certain theoretical and practical questions of compliance with special attention to
the possibilities of use in public administration**



**Consultant: Prof. Dr. Judit Jacsó-professor
Dr. Andrea Gerócs-Tóth-director-general**

**Made by: dr. Eva Komáromi
Neptun code: HJ5133**

**Miskolc
2020**

Szakdolgozati értékelő lap
(Compliance szakjogász szakos hallgatók számára)

Név: dr. Komáromi Éva Neptun kód: HJ 5133 tagozat(N/L/DL): L

A szakdolgozat címe: A compliance egyes elméleti és gyakorlati kérdései, különös tekintettel az államigazgatásban történő alkalmazás lehetőségeire

1. Teljes-e a szakdolgozat?

(A kidolgozás megfelel-e a választott témának?)

2. A szakirodalom és a források értékelése:

3. A szakdolgozat szakmai színvonala, értékelése:

4. A szakdolgozat stílusa (nyelvhelyesség, tömörség, pontosság stb.) és apparátusa (a hivatkozások, bibliográfia, melléletek, ábrák színvonala):

5. A jelölt által megválaszolandó kérdések:

1.....

2.....

6. Javasolt érdemjegy:

Dátum:

.....

szakdolgozati bíráló

A védés eredménye:

A védés eredményének indoklása:

Dátum:

.....

.....

.....

a bíráló bizottság elnöke

konzulens

a bizottság kijelölt tagja

Az értékelőlapot a szakdolgozathoz csatolva, azzal együtt kell megőrizni!

TARTALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETÉS.....	5
1.1. BEVEZETŐ GONDOLATOK.....	5
1.2. AZ ÚJJÁSZERVEZETT TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS RENDSZERÉNEK BEMUTATÁSA.....	5
1. 3. A COMPLIANCE JELENTÉSE, EREDETE.....	7
2. A COMPLIANCE-RŐL ÁLTALÁNOSSÁGBAN.....	11
2.1. A COMPLIANCE FOGALMA, CÉLJA, FUNKCIÓJA.....	11
3.1. A SZABÁLYOZÁS KIALAKULÁSA.....	19
3.2. A SZERVEZETI INTEGRITÁS VIZSGÁLATA.....	23
3.2.1. AZ INTEGRITÁS FOGALMA.....	23
3.2.2. INTEGRITÁSKONTROLL ÉS BELSŐ KONTROLLOK. .	25
3.2.3. INTEGRITÁSMENEDZSMENT ESZKÖZÖK.....	26
3.3. COMPLIANCE SZEREPE ÉS LEHETŐSÉGEI A KÖZTULAJDONBAN ÁLLÓ VÁLLALATOK ESETÉBEN.....	29
4.3. GYAKORLATI TAPASZTALATOK.....	40
5. VÉGKÖVETKEZTETÉS.....	46
5.1. A COMPLIANCE – INTEGRITÁS AZONOSSÁGÁNAK, KÜLÖNBÖZŐSÉGÉNEK PROBLEMATIKÁJA.....	46
5.2. A COMPLIANCE RENDSZER ÁLLAMIGAZGATÁSBAN TÖRTÉNŐ ALKALMAZÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI A KÖZELJÖVŐBEN.....	48
5.3. ZÁRSZÓ.....	50
Felhasznált irodalom jegyzéke.....	51
Jogszabályok jegyzéke.....	55

1. BEVEZETÉS

1.1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

A compliance szakjogász képzés elvégzésére két évtizedes államigazgatási területen szerzett gyakorlat után esett a választásom. A compliance esetében egy olyan, dinamikusan fejlődő területről van szó, amelynek célja, hogy az egyre inkább proaktív jelleggel bíró jogrendszer ne csupán a jogsértésekre tudjon utólagosan reagálni, hanem lehetőség szerint ezek megelőzését is mind hatékonyabban szolgálja.¹

Eddig megszerzett szakmai gyakorlatom továbbépítése és új ismeretekkel történő gazdagítása volt a célom a képzés elvégzésével. Figyelmem és szakmai vizsgálatom középpontjában továbbra is a közszféra és az államigazgatás területe áll, így a szakdolgozatomban annak lehetőségét vizsgálom, hogy a közszférában (hatóságoknál, és állami/önkormányzati tulajdonban lévő vállalatoknál is) hogyan lehetséges a compliance szemlélet meghonosítása. Tekintettel arra, hogy mindeddig Borsod-Abaúj-Zemplén megye különböző államigazgatási szerveinél végeztem munkámat, vizsgálatom fókuszába jelenlegi munkahelyem, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal került. Munkaköri feladataimat a Sárospataki Járási Hivatal vezetőjeként látom el.

1.2. AZ ÚJJÁSZERVEZETT TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS RENDSZERÉNEK BEMUTATÁSA

Magyarország kormánya 2010-ben célul tűzte ki a Jó Állam megteremtését, melynek megvalósításához a közigazgatási rendszer mélyreható reformjára volt szükség. A meghirdetett Magyar Program a hatékonyabb állami működés megteremtésére irányult és ennek jegyében a területi közigazgatás történelmi jelentőségű átalakításának végrehajtása történt az elmúlt évtizedben. Az új közigazgatás vezető elve a közjó, a közösség érdekének megvalósítása, ami az átszervezések után azt is jelenti, hogy a közhivatalok vannak az emberekért. Így született meg a szolgáltató kormányhivatal filozófiája, mely a bürokráciacsökkentést szem előtt tartva az integrált egyablakos ügyfélszolgálati rendszer kialakításával, az ügyek gyors és magas

¹ dr. Ambrus István: A compliance legújabb fejlődési irányai <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/a-compliance-legujabb-fejlodesi-iranyai/?hilite=%27compliance%27%2C%27leg%C3%BAjabb%27%2C%27fej%C5%91d%C3%A9si%27%2C%27ir%C3%A1nyai%27> (2021.03.22.)

színvonalú elintézését tette lehetővé. Mindezzel növelve az állampolgárok elégedettségét és bizalmát.

A 2010-es kormányalapítás után a közigazgatási reformfolyamat első ütemében visszaállításra került az államigazgatás megyei szintű szervezete, a korábbi regionális szervezeti struktúra helyett. A megye modell illeszkedik legjobban a hagyományos magyar közigazgatás beosztásához, a geomorfológiai adottságokhoz és a történeti településhálózathoz. Borsod-Abaúj-Zemplén Megyében ez azért is különösen jelentős, mert a trianoni békediktátum következményeként kikényszerített új országhatárok között a történeti magyar vármegyéknek nagy mértékben csökkent a településállománya. Éppen ezért nehéz, de ugyanakkor nagyon fontos feladat volt a járási rendszer visszaállítása és egy új járási rendszer megteremtése a rendkívül összetett történeti örökségű vármegyénk 358 települési önkormányzatának részvételével.

A 2013-as területi közigazgatási reform, a járások, és a járási hivatalok kialakításán kívül az állami szakigazgatási szervek integrációját is jelentette, és ezáltal számos párhuzamosság felszámolásra került. 2015 tavaszától a szakigazgatási szervekből kormányhivatali főosztályok, a járási szinten működőkből pedig osztályok alakultak. A járási székhelyeken működő kormányablakok mellett 2017. évtől a Nemzeti Adó és Vámhivatal új ügyfélszolgálati ablakai állnak a polgárok rendelkezésére. A Jó Állam koncepció jegyében a szolgáltatások köre tovább bővült, és 2018-ban elindult a mobilizált ügyfélszolgálatok (KAB busz) működése. Ennek célja, hogy segítse a járási központoktól messzebb élőket, illetve a mozgásukban korlátozott polgárokat ügyeik intézésében.

A Jó Állam koncepció bürokráciacsökkentéssel kapcsolatos kormányzati intézkedései az elmúlt években folyamatosan gyorsították az ügyek elintézésének folyamatát, és lerövidítették az ügyintézési határidőt, az intézményrendszer teljességében. Az eljárási illetékek, az igazgatási szolgáltatási díjak, illetve az egyéb költségek jelentős csökkenése tovább növelte az ügyfelek elismerését. Az elektronikus ügyintézés, az ügyfélkapu lehetőségeinek bővülése, az azonnali ügyintézésen alapuló gyors okmánykiadás is az ügyfelek elégedettségét váltotta ki.

Az alapfeladatokon túl a kormányhivatal kiemelt feladatokat is ellát. Évek óta az egyik legfontosabb cél a tartósan álláskereső és a közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerőpiaci elhelyezkedésének növelése, valamint a helyi munkaerőigényeknek megfelelő képzések biztosítása. ²A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal törzshivatalával és járási hivatalaival látja el feladatait. A kormány megbízott közvetlen vezetése alatt a törzshivatal 9 főosztályi szintű szervezeti egység működik, és a járási székhelyeken további 16 járási hivatal gondoskodik az állampolgárok államigazgatási szolgáltatásokkal történő kiszolgálásáról.

Ezen szervezeti struktúra biztosítja a feladatok operatív ellátását. A hivatali rendszer működtetését a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló utasítás foglalja keretbe. A feladatot ellátó kormánytisztviselők munkájukat a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexben megfogalmazott elvek szerint kell, hogy ellássák. Ezen Etikai Kódex képezheti alapját az államigazgatási szerv compliance programjának kidolgozásához.

1. 3. A COMPLIANCE JELENTÉSE, EREDETE

A compliance, angolszász eredetű szó tükörfordításban „megfelelést”, „egyezőséget” jelent. Általános értelmezés esetén a szó igei alakját alapul véve (to comply with) valaminek a betartását, teljesítését jelöli.³ Hétköznapi értelemben tehát compliance valósul meg bármilyen erkölcsi szabály, vagy konvenció betartása esetén is, de megfelelő környezetbe ültetve, a társadalmi hatásán túl, a fogalom számottevő gazdasági és jogi jelentőséggel bír.

Minden társadalomnak megvannak az általában erkölcsi értékeket hangsúlyozó írott és íratlan szabályai, melyek definiálják a követendő magatartási formákat. Egyéni szinten ezeknek a szokásoknak, erkölcsi és jogi normáknak a betartása elengedhetetlen ahhoz, hogy valaki egy közösség tagja legyen. A társadalomból való kirekesztés kockázata mellett egy másik tényező is ösztönzőleg hat az egyes individuumok normakövető magatartásának elősegítésére, mégpedig a szabályok betartása által nyújtott biztonság.⁴

2 Demeter Ervin: Köszöntő, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal 2018-2019 Évkönyv - Miskolc 2020. – 7-8. oldal

3 Kocziszky György, Kardkovács Kolos: A compliance szerepe a közösségi értékek és érdekek védelmében – Elmélet és gyakorlat, Akadémiai Kiadó, 2020, 19. oldal

4 Földesi Tamás: Erkölcsről – mindenkinek. Kozmosz Könyvek, Budapest, 1981, 13–23. oldal

Az erkölcsös, jogkövető viselkedés magában hordozza az egyén védelmének lehetőségét társai deviáns fellépéseivel, valamint az állam és a gazdasági szereplők esetleges visszaéléseivel szemben. A morális és jogi biztonság érdekelté teszi az egyes személyeket a társadalmi és törvényi előírások betartásában. Az ember azonban nem csak általánosan elfogadott szabályok követésében érdekelt, hanem olyan specifikus előírások megtartásában is, amelyek közvetlen hatással vannak testi épségére és vagyoni biztonságára. Ezen gondolatok tükrében nem meglepő, hogy a compliance „jelenség” először az orvostudomány területén tűnt fel, ahol a beteg együttműködését fejezte ki az orvos által javasolt terápia betartásában. A kifejezés ezzel párhuzamosan megjelent a gyógyszer-piacon is, ahol a páciens gyógyszerzedésének pontos adagolását és időzítését, valamint az orvosi utasításoknak megfelelő voltát fejezte ki.⁵ A beteg esetében az egyéni szintű megfelelés az utasításoknak, mely önmagában nem elég ahhoz, hogy a gyógyulás sikertelenségének kockázata csökkenjen, ahhoz a másik oldal szereplőinek (orvos, gyógyszergyártó, patika stb....) is számos etikai, szakmai és jogi szabályozást be kell tartaniuk, amely már egy tágabb értelemben vett, összetett compliance tevékenység megvalósulását feltételezi. Ebből is látható, hogy a gazdasági szereplők érdeke is egyre nőtt az etikus vállalati működés biztosításának kiépítésé iránt. Ennek oka azonban nem feltétlenül csak erkölcsi indíttatásból fakadt, hiszen a megfelelés sok esetben gazdasági érdek, vagy kormányzati nyomás hatására valósul meg. A mai értelemben vett compliance kifejezés végső soron azért alakult ki, hogy az állam hatékonyabban védje a társadalom egyes tagjait (vagy egészét), a konkurens cégeket és saját magát az egyes vállalatok esetleges visszaéléseivel szemben. „Ennek megfelelően a szervezeti szinten compliance-t hirdető programok kezdetben a nagyobb (jogi és gazdasági) kockázatnak kitett fogyasztók védelmét és a centralizált kormányzati felügyelet biztosítását célozták meg az egészségügy és az élelmiszerbiztonság területén. Ennek jó példája, hogy Amerikában az 1906. évi Tiszta étel- és gyógyszer törvény (Pure Food and Drug Act)⁷ kihirdetésével együtt megalakult az Élelmiszer- és Gyógyszerügyi Hivatal (FDA), mely szövetségi fogyasztóvédelmi szervként felügyelte a gyógyszerek

5 Egészségtudományi Fogalomtár - <https://fogalomtar.aEEK.hu/index.php/Compliance> (2021. 03. 15.)

6 dr. Ambrus István, Farkas Ádám: A compliance alapkérdései, Az etikus vállalati működés elmélete és gyakorlata, Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019, 21. oldal

7 Az Upton Sinclair által írt Dzsungel című regényben szereplő élelmiszeripari állapotok olyan mértékben felkavarták az akkori társadalmat, hogy a könyvet tekintik a Tiszta étel- és gyógyszer törvény, valamint a Szövetségi húsellenőrzési törvény meghozatalának kiváltó okaként. Lásd bővebben: https://hu.qaz.wiki/wiki/The_Jungle

és élelmiszerek jogszabálynak megfelelő csomagolását és címkézését, valamint az Egyesült Államok Gyógyszerkönyvében szereplő higiéniai szabályok betartását.⁸

A 20. század második felében a társadalmi viszonyok, a technológiai fejlesztések, a vállalatok szervezeti rendszere és jogszabályi környezete olyan ütemben és mértékben változott, hogy a cégek működése jelentősen elhatárolódott a természetes személyektől és az állam is egyre nehezebben tudta felügyeleti jogkörét érvényesíteni és kontrollt gyakorolni felettük. Ez a fajta kontrollvesztés a korrupció és a gazdasági bűncselekmények számának növekedéséhez, valamint súlyos könyvelési visszaélésekhez vezetett a vállalatok részéről. Ennek fényében nem meglepő, hogy a compliance jelenség a büntetőjog területén is egyre nagyobb szerepet kapott. A gazdasági visszaélések megfékezése érdekében az USA-ban, 1977-ben megszületett a Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), mely jelentős mérföldkő a compliance fejlődéstörténetében. És bár a törvény megalkotása sok pozitív változást hozott a korrupció visszaszorításának területén, a szabályozást követően is több, mint 400 amerikai vállalkozás ismerte el, hogy jogilag megkérdőjelezhető, vagy illegális üzleti tevékenységet folytattak külföldön. Az amerikai vállalkozások nem tettek jelentős erőfeszítéseket azért, hogy szisztematikus belső kontroll rendszert hozzanak létre az 1985-1990 közötti, pénzügyi botrányokkal tarkított időszak kollektív gazdasági hatásának beálltáig. ⁹Látható, hogy a jogszabályi megfelelés külső, állami szintű felügyeletétől hosszú idő telt el addig, míg az 1980-as években a compliance, mint fogalom megjelent a gazdasági szektorban is, egy teljesen más köntösben: az amerikai vállalatok egy olyan rendszer felépítését tűzték ki célul, mely biztosítja, hogy minden munkavállaló betartja az alapvető törvényi és működési előírásokat.¹⁰

A 2000-es évek elején fokozatosan nőtt az igény a compliance rendszerek kiépítése iránt, melyben nagy szerepet játszottak az Enron és a Worldcom- botrányok.¹¹ Az előbbi botrány hatására 2002-ben alkották meg a compliance történetének másik kiemelkedő

8 John MacKessy: Knowledge of Good and Evil: A Brief History of Compliance, The Finance Professionals' Post, A publication of the New York Society of Security Analysts, 2010, <https://post.nyssa.org/nyssa-news/2010/05/a-brief-history-of-compliance.html> (2021. 03. 15.)

9 Michael Josephson: History of the Integrity, Ethics and Compliance Movement: A cautionary tale for CEOs and corporate directors, 2014, <https://assets.corporatecompliance.org/portals/1/PDF/Resources/ethikos/past-issues/2014/scce-2014-01-ethikos-josephson.pdf> (2021.03.16.)

10 Csonka Attila: Mi is az a compliance management? <http://solvergroup.hu/sajtoszoba/mi-is-az-acompliance-management> (2021.03.17.)

11 Kocziszky György, Kardkovács Kolos: A compliance szerepe a közösségi értékek és érdekek védelmében – Elmélet és gyakorlat, Akadémiai Kiadó, 2020, 8. oldal

jelentőségű törvényét, a Sarbanes-Oxley Act (SOX)-et, mely szabályozás a befektetővédelem és a számviteli reform alapjait tette le. Az FCPA és a SOX a mai napig jelentős hatást gyakorol az európai vállalatok működésére, hiszen a két törvény extraterritoriális hatályának következtében közvetlenül (maguk is), vagy közvetetten (gazdasági partnereik) alanyai a szabályozásnak. Ezen felül az amerikai compliance szabályozás jelentős hatással volt az Európai Unió jogalkotására, az Egyesült Államok mintájára egyre több európai szervezet hozta létre az etikai, jogszabályi és szakmai elvárásoknak való megfelelést biztosító compliance szervezetét.¹² Mint már azt korábban említettem, a gazdasági jogi vonatkozás mellett a compliance fogalma egyre intenzívebb szerepet kapott a büntetőjog területén is. Az európai megfeleléségi szabályozás fejlődésének számottevő területe a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatban hozott preventív intézkedések. A szakirodalom a pénzmosás compliance területét a jól szabályozottsága és az EU jog általi harmonizáltsága miatt külön területként is kezeli. A szabályozás gyökerei az 1991-ben elfogadott I. Pénzmosás ellenes irányelvig nyúlnak vissza.¹³ A pénzmosás compliance azon preventív szabályok összessége, melyek célja a pénzmosás megelőzése. Az I. Pénzmosás elleni irányelvet követően 2001-ben elfogadták a II.¹⁴, majd 2005-ben a III. Pénzmosás elleni irányelvet¹⁵. Utóbbi újítása a s terrorizmus finanszírozásának megelőzése mellett a „kockázatalapú” szabályozási modell bevezetése volt, mely tehermentesítette a pénzmosás szempontjából kevésbé veszélyeztetett területeket.¹⁶ A IV. Pénzmosás elleni irányelvet¹⁷ 2015-ben fogadták el, mely kimondja a tagállami intézkedések összehangoltságának és következetességének követelményét. Ezen felül az irányelv értelmében minden EU államnak létre kell hoznia egy pénzügyi információ

12 dr. Ambrus István, Farkas Ádám: A compliance alapkérdései, Az etikus vállalati működés elmélete és gyakorlata, Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019, 37. oldal

13 A Tanács 91/308/EGK irányelve (1991. június 10.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről

14 Az Európai Parlament és a Tanács 2001/97/EK irányelve (2001. december 4.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 91/308/EK tanácsi irányelv módosításáról

15 Az Európai Parlament és a Tanács 2005/60/EK irányelve (2005. október 26.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás, valamint a terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről

16 Jacsó Judit: A pénzmosás compliance hazai és európai dimenzióban a társadalmi innováció tükrében, Miskolci Jogi szemle 14. évfolyam (2019) 2. különszám 1. kötet, 399–400. oldal

17 Az Európai Parlament és a Tanács 2015/849/EU irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás, vagy a terrorizmus céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről

egységet (Financial Intelligence Unit), melynek feladata a kétes pénzügyi ügyletek jelentése, valamint a pénzmosással és terrorizmusfinanszírozással kapcsolatos információk gyűjtése, feldolgozása és továbbítása az illetékes hatósági szervek felé. Az ezen a területen alkotott uniós irányelvek jelentős mértékben befolyásolták a kapcsolódó hazai törvényalkotást.¹⁸

Az európai compliance szabályozás további fontos mérföldköve a 2006/73/EK irányelv – Markets in Financial Instruments Directive, a befektetési vállalkozások szervezeti követelményei és működési feltételeiről, mely először deklarálja az állandó és hatékony compliance funkció kialakításának kötelezettségét, és írásos beszámoló készítésére kötelezi a vállalkozások felsővezetőit.¹⁹

A compliance szabályozás kialakulásának vizsgálata kiemelkedően fontos a hazai jogszabályok és a magyar szervezeti integritás vonatkozásában, melyek egy későbbi fejezetben kerülnek elemzésre.

2. A COMPLIANCE-RŐL ÁLTALÁNOSÁGBAN

2.1. A COMPLIANCE FOGALMA, CÉLJA, FUNKCIÓJA

Az előző fejezetben már meghatározásra került a megfelelés fogalom jelentése az egyén szintjén, és említésre került a szó angolszász eredete is. Az egyéni szinthez képest szervezeti szinten a compliance fogalma, a legáltalánosabb értelemben a törvényi előírásoknak és követelményeknek való megfelelést jelent. Tágabb értelmezésben a különböző jogszabályoknak, jogi normáknak való megfelelésen túl erkölcsi-etikai alapokon nyugvó szabályok betartását is jelenti.²⁰

Pénzügyi és gazdasági jogi terminológiaként azoknak az intézkedéseknek az összességét jelöli, amelyek a vonatkozó törvények és jogszabályok, valamint a belső szabályoknak való megfelelés érdekében születtek.²¹ Szervezeti megközelítésből, Dennis Bock megfogalmazása szerint:” *a jogkövető magatartás tanúsítását, a*

18 Jacsó Judit: A pénzmosás compliance hazai és európai dimenzióban a társadalmi innováció tükrében, Miskolci Jogi szemle 14. évfolyam (2019) 2. különszám 1. kötet, 400–403. oldal

19 A BIZOTTSÁG 2006/73/EK IRÁNYELVE (2006. augusztus 10.) a 2004/39/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a befektetési vállalkozások szervezeti követelményei és működési feltételei, valamint az irányelv alkalmazásában meghatározott kifejezések tekintetében történő végrehajtásáról (3)

20 dr. Ambrus István: A compliance jelentése és alapkérdései, 2020, <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/a-compliance-jelentese-es-alapkerdesei/> (2021. 03. 20.)

jogszabályi előírásoknak, belső szabályoknak, illetve egyéb követendő ajánlásoknak megfelelő magatartás elérését szolgáló intézkedések gyűjtőfogalma.”²²

Egy gazdálkodó szervezet vonatkozásában a compliance tehát az adott cégre vonatkozó, külső és belső előírások betartását célozza meg, melybe a törvényi rendelkezéseken túl beletartoznak a szakmai előírások, belső működési szabályok és utasítások is. Ezáltal célja a vállalkozás átláthatóságának és hatékony működésének biztosítása is. A compliance intézkedések megfelelő alkalmazása közvetetten hatással vannak a pénzügyi eszközök és erőforrások gazdaságos felhasználására is, így a megfelelés biztosításához gazdasági érdek is fűzhető. Mindezekon felül a belső etikai szabályok betartása és a jogkövető magatartás követése nagy mértékben csökkenti a vállalati korrupció kialakulásának kockázatát. Így elmondható, hogy a compliance célja a jogszerűen és átláthatóan működő, etikus vállalkozás megteremtése, az esetleges gazdasági visszaélések prevenciója, valamint az adott gazdasági szereplő és a vele kapcsolatban álló harmadik fél védelme.

A compliance nem csupán egy gazdasági jogi fogalom, a kifejezés mögött egy annál sokkal mélyebb jelentéstartalommal bíró szemléletmód, kultúra figyelhető meg. Manapság a megfelelés, a szabályoknak betű szerint megfelelő működés már nem is elegendő az etikusnak nevezhető vállalati működéshez, annál több kell, mégpedig az, hogy egy adott vállalat szervezetét, annak minden szintjét szellemiségében is áthassa a *compliance szemléletmód*.²³ Ez azt jelenti, hogy a szervezet minden tagja önként vállalja a munkakörével kapcsolatos jogi, szakmai és erkölcsi előírások megismerését és betartását ezzel is csökkentve az adott vállalkozás működésének compliance kockázatát.

A „**compliance kockázat**” azt jelöli, hogy egy vállalkozást milyen eséllyel ér szankció, pénzügyi veszteség, ügyfélvesztés vagy jó hírnév sérelme, illetve megmutatja, hogy milyen esetleges gazdasági és jogi veszéllyel járhat, ha a szervezet nem tartja be a tevékenységeire vonatkozó jogszabályokat, rendelkezéseket, szakmai és etikai szabályokat.

A **compliance funkció**nak hozzá kell járulnia a felelős vállalatirányítás kiépítéséhez és hatékonyságának növeléséhez annak érdekében, hogy egy olyan fejlett

21 Eric Schmidt Verlag: Compliance für KMU: Praxisleitfaden für den Mittelstand, Behringer St., 2012, 32. oldal

22 Jacsó Judit: A compliance fogalmáról és szerepéről a gazdasági életben, Miskolci jogi Szemle, 14. évfolyam (2019) 1. különszám, 84. oldal

23 dr. Ambrus István: A compliance jelentése és alapkérdései, 2020, <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/a-compliance-jelentese-es-alapkerdesei/> (2021. 03. 20.)

belső kontrollrendszer épüljön ki, amellyel csökkenthetők a compliance kockázatok.²⁴A szakirodalom funkciót tekintve négy szerepét különbözteti meg a megfelelőségnek. A legelső és talán legfontosabb a *védelmi* szerepe, melynek célja, hogy a megfelelő, prudens, külső és belső szabályozásnak való megfelelés által megelőzze a szándékos vagy gondatlan szabályszegések és bűncselekmények elkövetését és a korrupció kialakulását. A jogszabályi biztonságon túl *tájékoztatósi és tanácsadási* funkcióval is bír a szabályozással és kontrollokkal kapcsolatban, valamint *ellenőrzési* szerepet is betölt a hatékonyság növekedése érdekében. Mindezekon felül a compliance az adott szervezet jóhírét is védi.²⁵Véleményem szerint, az előbb felsorolt funkciókat ki kell egészíteni egy azonosítási szereppel, hiszen a compliance nagy mértékben hozzájárul a szervezetet érintő kockázatok hatékony azonosításához. Mindemellett oktatási szerepet is betölt a vállalkozás munkavállalóinak compliance előírásokkal és standardokkal kapcsolatos folyamatos edukációján keresztül.

A szervezeti compliance funkciók kialakításánál figyelembe kell venni számos olyan alapelvet, melyek magára a funkcióra és a szervezeti egységre is vonatkoznak, és melyeket a szervezeti egység humán állománya közvetlenül és közvetve is alkalmazni tudnak.

A *compliance alapelvek* közül a legfontosabb a függetlenség alapelve. A *függetlenség* elve jelen esetben azt jelenti, hogy a vállalkozáson belül a megfelelőségért felelős részleg önállóan, megfelelő jogosultsággal felruházott szervezeti egységként működik. Tehát, a compliance-szel összefüggő tevékenységük vagy intézkedésük nem korlátozható. Ez egyben azt is jelenti, hogy a compliance részleg dolgozói korlátozás nélkül hozzá kell, hogy férjenek minden olyan információhoz, dokumentumhoz vagy adathoz, amely nélkülözhetetlen a megfelelési tevékenység végzéséhez. A compliance feladatokat ellátó szervezeti egység élén minden esetben vezető áll.²⁶A második alapelv kifejezetten a megfelelőségi vezetővel és a részleg munkatársaival összefüggésben került megalkotásra, ez pedig nem más, mint a *feddhetetlenség* elvárása. A compliance területen munkát végzőkkel szemben alapvető elvárás, hogy tevékenységeiket a szakmai

24 Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Szervezete: Ajánlás a Compliance funkció számára, 3. oldal https://szabalyzatok.hu/images/ajanlas_compliance.pdf (2021. 03. 20)

25 Kocziszky György, Kardkovács Kolos: A compliance szerepe a közösségi értékek és érdekek védelmében – Elmélet és gyakorlat, Akadémiai Kiadó, 2020, 8. oldal

26 Basel Committee on Banking Supervision: Implementation of the compliance principles, A survey, August 2008, Bank for international settlements, 4-8oldal, <https://www.bis.org/publ/bcbs142.pdf> (2021. 03. 21.)

elvárásoknak megfelelően a legnagyobb gondossággal végezzék, teljes felelősséget vállalva minden cselekedetükért. A kifogástalan munkavégzés mellett fókuszuk fő területe a compliance kockázatok csökkentése kell, hogy legyen. Döntéseik során kerülniük kell a szubjektív véleményformálást, csak a valós tényekre hagyatkozhatnak. Munkájuk során törekedniük kell továbbá a compliance folyamatok átláthatóságának megőrzésére, és minden esetben részrehajlás nélkül kell eljárniuk úgy, hogy magatartásuk méltó legyen a compliance területhez.²⁷A compliance folyamatokra vonatkozó harmadik alapelve a *titoktartás* princípiuma. Ez azt jelenti, hogy a megfelelőségi területen szerzett információt minden kezelőnek bizalmasan kell kezelnie, kifejezetten ügyelve arra, hogy az ilyen jellegű adatok harmadik fél számára ne váljanak elérhetővé.²⁸A compliance terület minden dolgozójával szemben további elvárás, hogy megfelelő *szakmai tudással*, tapasztalattal és személyes kvalitásokkal rendelkezzen. A megfelelési funkciókért felelősöknek jól kell ismerniük a törvényeket, szabályokat és a megfelelés kockázatkezelésével kapcsolatos szabványokat, valamint azok gyakorlati hatását a szervezet tevékenységére. Az alkalmazottak szakmai jártasságát a megfelelőségi funkcióval összefüggésbe (különösen a törvényekkel, rendeletekkel és szabványokkal kapcsolatos legutóbbi változások nyomon követésével kapcsolatban), valamint a compliance kockázatának leghatékonyabb kezelési módszerét a dolgozók rendszeres és szisztematikus képzésével kell fenntartani.²⁹Az utolsó alapelv az *összeférhetetlenség elkerülése*. Ez az alapelv szoros összefüggésben van a feddhetetlenség tételével, hiszen a megfelelő ügyviteli gondosság mellett kiemelkedően fontos, hogy a compliance terület dolgozói ne töltsenek be olyan munkakört, amely összeférhetetlen a compliance tevékenységgel összefüggő feladataik ellátásakor, vagy bármely egyéb feladatuk között. Az összeférhetetlenség vizsgálata különösképp releváns a compliance vezető tekintetében. Ezen utolsó tétel megvalósulásának értelmében a megfelelőségi vezető és beosztottjai nem vállalhatnak olyan feladatot,

27 Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Szervezete: Ajánlás a Compliance funkció számára, 4–5. oldal https://szabalyzatok.hu/images/ajanlas_compliance.pdf (2021. 03. 20.)

28 Magyar Bankszövetség Compliance Munkacsoport: A compliance (megfelelőség biztosítási) funkció működtetésének legjobb gyakorlata (Best Practice Kódex), Budapest, 2017, 15. oldal

29 Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Szervezete: Ajánlás a Compliance funkció számára, 4-5. oldal https://szabalyzatok.hu/images/ajanlas_compliance.pdf (2021. 03. 10.)

vagy pozíciót, amely bármilyen mértékben befolyásolhatja fedhetetlenségüket vagy szakmai hozzáértésüket.³⁰ 2.2. COMPLIANCE TEVÉKENYSÉG

A compliance tevékenység a megfelelés biztosítására, azaz jogi, illetve etikai normák betartására irányul a szervezeten belül és azon intézkedések összességét jelölik, amelyet a vállalat vezetőinek és munkatársainak kell a jogszerű működés érdekében megvalósítaniuk.³¹ Formáját tekintve megfelelési tevékenységet egy szervezeten belül külön erre specializálódott egység, vagy ilyen munkakört betöltő személy (compliance officer) végezhet. A compliance tevékenységek megvalósítása során az ezért felelős részleg vagy tisztviselő az előző pontban felvázolt alapelveknek megfelelően kell eljárnia, folyamatosan szem előtt tartva a compliance kockázat csökkentésének célját.

A következő pár sor az egyes compliance tevékenységek elemzéséről szól, mely kapcsán szeretném megjegyezni, hogy ágazattól, valamint a szervezet méretétől és komplexitásától függően eltérők lehetnek. A továbbiakban felsorolt tevékenységek ezért a *compliance tevékenységek* egy általános összefoglalásaként értelmezendők.

Kockázatelemzés: Mint már azt korábban is említettem, a megfelelési szerv legfontosabb feladata a compliance kockázatok felismerése és csökkentése. Ahhoz, hogy minél hatékonyabban lássa el az egység ezt a kötelességét, naprakész jogi és üzleti ismeretekkel kell rendelkeznie, valamint tisztába kell lennie a vállalati stratégiával és a szervezet belső folyamataival. Az egyes kockázati tényezők beazonosítását követően értékelni és rangsorolni kell azokat, valamint meg kell határozni a compliance számára lényeges területeket és meg kell határozni a szükséges beavatkozások fontossági sorrendjét. A kockázatelemzés fundamentális része a compliance terv készítése.³²

Szervezés, koordináció: A megfelelési tevékenységek szisztematikus szervezésére általában a szervezet vezetőségének jóváhagyásával alakítható ki külön szervezeti egység, mely saját emberi erőforrás-állománnyal, tőkével és eszközökkel rendelkezik. A

30 Nagy Szabolcs, Petro Pererva: Compliance principles, Conference paper, January 2018 file:///C:/Users/Dr.%20Farkas%20R%C3%A9ka/Downloads/Nagy_Compliance_principles_2018.pdf, (2021. 03. 20.)

31 Jacsó Judit: A compliance fogalmáról és szerepéről a gazdasági életben, Miskolci jogi Szemle, 14. évfolyam (2019) 1. különszám, 85. oldal

32 Mark P. Ruppert, CPA, CIA, CISA, CHFP: "Roles and Responsibilities – Corporate Compliance and Internal Audit", 4/5, <http://www.ahia.org/assets/Uploads/pdfUpload/WhitePapers/AuditCompliance-RolesResp04052006.pdf>, (2021. 03. 21.)

hatékony működés érdekében elvárás, hogy megfelelő hozzáállás megléte mellett, racionális költségvetést, személyzetet és egyéb forrásokat biztosítsanak a compliance tevékenységek megvalósítására. „*A compliance terveket, a compliance szervezetet az azonosított és kiválasztott kockázatokkal arányban kell kialakítani. A compliance szervezet rendszerint az ügyvezetőnek tartozik közvetlen beszámolási kötelezettséggel, a szervezeti struktúrában a funkcionális és termelő egységektől függetlenül működik. Általában a teljes compliance program egyetlen compliance vezető felelőssége. A compliance vezető, a compliance szervezet és a compliance tevékenységek vállalatszintű elismerése, a szabálykövető viselkedés beemelése a szervezeti értékrendbe fontos feladat.*”³³

Folyamatos menedzsment tevékenység: A compliance tevékenységeket ellátó munkatársak folyamatos irányítása és felügyelet, a megfelelési tevékenységek folyamatos összehangolása.

Információgyűjtés: Ennek a tevékenységnek a célja a szisztematikus eltérések kiküszöbölése, mely egy állandó „tudástár” felépítésével és folyamatos felülvizsgálatával érhető el a legkönnyebben. A vállalat tudástárában rendszeresen frissítésre kerülnek a külső jogszabályok, valamint a belső működési szabályzatok. A belső szabályozások aktualizálása abban is segítséget nyújthat, hogy az átláthatóság és az etikus magatartás elveit a vállalat beépítse az egyes üzleti folyamataiba.³⁴

Kommunikáció: A compliance programokat a szervezeti strukturáláson túl megfelelően és rendszeresen ismételve kell kommunikálni a szervezet valamennyi egysége felé. A vállalatnak hatékony megvalósítási mechanizmusokat kell kidolgoznia a compliance intézkedésekre és azok megfelelő kommunikációjára. Mindez gyakori és folyamatos képzést igényel, valamint szakmai iránymutatást a felmerülő kétértelmű kérdések eldöntésének támogatására.³⁵

33 Benedek Petra: Compliance menedzsment a szolgáltatási szektorban, PHD értekezés, Budapest, 2019., 26. oldal

34 Annie Mill: Essential Strategies for Financial Services Compliance, Copyright © 2008 JohnWiley & Sons Ltd, Appendix A, Routine Compliance Activities 125. oldal, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/9780470699386.app1> (2021. 03. 22.)

35 Lisa DiBenedetto: Communication is Key to a Successful Compliance Program, 2015, <https://complianceandethics.org/communication-is-key-to-a-successful-compliance-program/> (2021. 03. 22.)

Compliance szabálytalanságok kezelése: a szervezeti szintű visszaéléseken túl az egyedi szabálytalanságok kezelését is külön megfelelőségi tevékenységként kell értékelni. Ezek az esetek főleg munkavállalói szinten, emberi gondatlanságból, vagy mulasztásból eredeztethetők. Az ilyen helyzetek gyors megoldásokat és gondos utókövetést igényelnek a compliance egységtől mindig szem előtt tartva a jövőbeli hasonló helyzetek prevencióját.³⁶

Oktatás: A szervezet a compliance program keretében többek között oktatási tevékenységet is köteles folytatni, mely a vállalkozás munkavállalóin kívül a szervezettel az adott feladat ellátásának keretein belül más jogviszonyban álló felekre is kell terjednie. Fontos, hogy a compliance képzés ne csak általános eligazításként szolgáljon, hanem egy rendszeres és következetes oktatási folyamat valósuljon meg, amely során minden dolgozónak lehetősége nyílik feleleveníteni a korábbi megfelelőségi ismereteit, és amely során a munkavállalók új ismereteket szerezhetnek a módosult külső és belső szabályzatokkal kapcsolatban. Bizonyos esetekben a megfelelő tudás mérése is elkerülhetetlen lehet. A compliance funkciónak ennek megfelelően oktatási tervet kell kialakítania a szervezeten belül. A magas compliance kockázatú területekkel kapcsolatos képzéseknek kötelezőnek kell lennie nem csak vezetői szinten, hanem alsóbb szervezeti szinten is. Fontos a képzések megfelelő dokumentálása és nyomon követése, valamint a folyamatos kommunikáció fenntartása. Az oktatásokon túlmenően fontos a folyamatos kommunikáció.³⁷A fenti felsoroláson túl természetesen számos további módon biztosítható compliance egy szervezeten belül, mint már azt a bevezetés elején jeleztem, jelen tevékenységek általános jelleggel kerültek listázásra szemléltetés céljából.

2.3. A COMPLIANCE JELENTŐSÉGE

A korábbi elemzések alapján talán nem meglepő, hogy a non-compliance, vagyis a jogszabályok, belső szabályzatok és etikai normák nem megfelelő betartásának legnagyobb, közvetlen kockázata a súlyos jogi következmények. A jogi kötelezettségek megszegésén túl azonban számos üzleti lehetőség elmulasztásával is fenyeget a megfelelési szabályok figyelmen kívül hagyása. A szervezetre vonatkozó különféle

36 Benedek Petra: Compliance menedzsment a szolgáltatási szektorban, PHD értekezés, Budapest, 2019., 26–27. oldal

37 Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Szervezete: Ajánlás a Compliance funkció számára, 11–12. oldal https://szabalyzatok.hu/images/ajanlas_compliance.pdf (2021. 03. 10.)

szabályok, törvények és rendeletek mögött húzódó jogalkotói szándék megismerése nagy mértékben hozzájárul az általuk nyújtott előnyök megszerzésében, és a betartásuk biztosításában. ³⁸A vállalkozás növekedésével arányosan nő a megfelelés iránti kereslet is. A compliance jelentősége egyre egyértelműbben rajzolódik ki a szervezet gyarapodásával és a sokkal komplexebb jogi és etikai kérdések megjelenésével. Nem csak jogszabályi komplexitással kell megfelelés szempontjából helytállni, hanem az egyre összetettebb szervezeti struktúrával is, melyhez kapcsolódik a toborzással, munkafelvétellel, bérezéssel, elbocsátásokkal, bérszámfejtéssel és az esetleges munkahelyi konfliktusokkal járó extra feladatok kezelése. A megfelelő compliance programmal csökken a jogsértések, bírságok és perek kockázata. ³⁹ A belső szabályzatok betartásával kedvezőbb munkahelyi környezet teremthető, mely által garantált a munkavállalói produktivitás növekedése. Megfelelő biztonsági szabályok kialakításával és alkalmazásával megakadályozhatók a munkahelyi balesetek és biztonságosabb munkahelyi környezet teremthető, mely közvetetten pozitív hatással van mind a munkavállalói, mind az ügyféli bizalomra és lojalításra. Számos compliance vita a munkavállalók védelmével és munkahelyi környezetével kapcsolatos. Egy alkalmazott minél jobban úgy érzi, hogy egy biztonságos, szakmailag megfelelő, tisztességes környezetben dolgozik, annál alacsonyabb a fluktuáció esélye a vállalkozásnál. ⁴⁰ Amely cég nem tartja a megfelelőségi előírásait, nem csak pénzügyileg kerülhet veszélybe, hanem egyben ügyfeleinek bizalmát és lojalitását is kockáztatja. A rossz vállalati hírnév pedig sok esetben egyet jelent egy vállalkozás végével, így nem meglepő, hogy a rossz hírnév kockázatának csökkentése a compliance szabályozás betartásának első számú hajtóereje. Egy átlátható, hatékony megfelelési program megléte egyértelművé teszi a vállalkozásban érdekelttek számára, hogy a compliance a cég számára kiemelt prioritás. Ez egyben azt az üzenetet is közvetíti, hogy a szervezett elkötelezte magát a jogszerű üzleti tevékenységek és a legmagasabb szintű etikai normák betartása mellett. A Deloitte

38 Anna Heim: Why Compliance is Important, 3rd July, 2018, <https://www.aresriskmanagement.com/why-compliance-is-important/> (2021. 03. 20)

39 Steve Milano: Importance of Compliance in Business, Small Business, Business Communications & Etiquette, 15 October, 2018, <https://smallbusiness.chron.com/importance-compliance-business-71173.html> (2021. 03. 20.)

40 Steve Milano: Importance of Compliance in Business, Small Business, Business Communications & Etiquette, 15 October, 2018, <https://smallbusiness.chron.com/importance-compliance-business-71173.html> (2021. 03. 20.)

egyik tanulmánya⁴¹ ezzel kapcsolatban rávilágított arra, hogy a legjobban teljesítő CSR (vállalati társadalmi felelősségvállalás) szervezetek nem tekintenek úgy az etikai, szociális és környezeti kezdeményezésekre, mint amelyeket egyszerűen lehetne rávetíteni egy vállalkozásra. Ehelyett a fenntarthatóságot és a compliance szabályokat a szervezet szerves részévé teszik, integrálva azokat a vállalat brand-jébe. Így biztosítják leghatékonyabban a vállalat kedvező ügyféli megítélését.⁴²A megfelelési szabályok betartása azért is lényeges, mert jó gyakorlatok kialakítására ösztönözheti a vállalkozásokat olyan területeken, ahol a szervezet célja a költségek csökkentése. Mindezekon felül a compliance programok jelentős versenyelőnyt biztosíthatnak a konkurens szervezetekkel szemben, növelik az ellátási lánc tudatosságát, segít a jobb információkezelés/dokumentálás kialakításában, növeli a vállalkozás gazdasági eredményét és nem utolsósorban csökkenti a munkavállalói hibázás lehetőségét. Egyértelműen látszik tehát, hogy compliance menedzsment megléte mellett egy vállalkozás sokkal eredményesebben létezhet a gazdasági szférában, mint nélküle: azaz sokkal több érdeke fűződik a megfelelési szabályok betartásához, mint amekkora költséggel és energiával jár azok kialakítása.

3. A COMPLIANCE A MAGYAR ÁLLAMIGAZGATÁSBAN

3.1. A SZABÁLYOZÁS KIALAKULÁSA

Míg a büntetőjog, nemzetközi és gazdasági jog területén a compliance szabályozásának kérdésköre több évre visszanyúlik, addig a közigazgatási jog területén a fogalom csak elszórtan fordult elő. A legjelentősebb megfelelési szabályok nem is az államigazgatás területén jelentkeztek, hanem leginkább a hitelintézeti és biztosítási jog területén. Magyarországon 2013-ban fogadták el a CCXXXVII. törvényt a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról. A jogszabály egy 2018-as módosítása deklarálja a „*jogszabályoknak történő megfelelésért felelős szervezeti egység*” felállításának kötelezettségét, vagyis egy kifejezetten compliance feladatokat ellátó

41 2020 Deloitte Survey, Corporate social responsibility: An opportunity to stand out, swissVR Monitor I/2020, February 2020, 3–5. oldal
<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/audit/deloitte-ch-en-swissvr-monitor-i-2020.pdf> (2021. 03. 20)

42 Anna Heim: Why Compliance is Important, 3rd July, 2018,
<https://www.aresriskmanagement.com/why-compliance-is-important/> (2021. 03. 20)

egység felállítását.⁴³ A jogszabály indoklásából látható, hogy a törvényben megjelenik a hitelintézet belső kontrolljának kérdése, a compliance kockázatok kezelése, valamint az irányítás témaköre. A felügyeleti feladatokat ellátó hatóságként a Magyar Nemzeti Bank került kijelölésre. A törvény számos compliance szervezetre és compliance officer-re vonatkozó passzusa mellett jogharmonizációs célokat is szolgál.⁴⁴ A hitelintézetekről szóló törvényhez hasonló metódus figyelhető meg a biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény, valamint a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól 2007. évi CXXXVIII. törvény szabályozásánál. Ez legfőképp abban mutatkozik meg, hogy mind három szabályozás egyértelműen deklarálják, hogy a belső ellenőrzési funkció nem azonos a megfelelőség ellenőrzésével, a két fogalmat konzekvensen el kell választani egymástól.⁴⁵ A pénzügyi szektor megfelelőségi kritériumainak meghatározásában nagy szerepe volt a fentiekén túl a Magyar Nemzeti Bank a belső védelmi vonalak kialakításáról és működtetéséről, a pénzügyi szervezetek irányítási és kontrollfunkcióiról szóló 27/2018. (XII.10.) ajánlása és a belső védelmi vonalak kialakításáról és működtetéséről, a pénzügyi szervezetek irányítási és kontrollfunkcióiról szóló 5/2016. (VI.6.) ajánlás is. A szabályozás kialakításánál meg kell említeni még a Magyar Bankszövetség Best Practice Kódexét, mely a megfelelési szabályok betartásának kötelezettség egyfajta kultúráként említi, az alkalmazottak önkéntes jogkövetését helyezi kilátásba.⁴⁶ A vállalati compliance-el kapcsolatos kérdések fókuszában korábban (a korábban említetteken túl) főleg az antikorrupció állt, az első korrupcióellenes kormányzati intézkedéseket 2001-ben fogadták el⁴⁷. Ezek a rendelkezések főleg a korrupció büntetőjogi szankcionálásának szigorítására fókuszáltak, melyeket követően évekig nem készült átfogó korrupció megelőzéssel és felszámolással kapcsolatos kormányzati program. Az új korrupció stratégia a 1037/2007. (VI.18.) Kormányhatározat a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos

43 Jacsó Judit: A compliance fogalmáról és szerepéről a gazdasági életben, Miskolci jogi Szemle, 14. évfolyam (2019) 1. különszám, 86. oldal

44 dr. Ambrus István, Farkas Ádám: A compliance alapkérdései, Az etikus vállalati működés elmélete és gyakorlata, Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019, 252–253. oldal

45 A belső ellenőrzés sokkal tágabb fogalom.

46 Boros Anita: Az állami ellenőrzés egy sajátos válfaja, avagy a megfelelőség (compliance) és az integritás kérdésköre egyes közszféraszervezetek esetében, Pro Publico Bono – Magyar Közgazgatás, 2019/2, 4–10. oldal.

47 [A korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. \(III.14.\) Korm. határozat.](#)

feladatokról elfogadásával, valamint azt Antikorrupciós Koordinációs testület felállításával érkezett.

Ezt követően 2011-ben megszületett a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, mely szintén tartalmazott korrupció elleni intézkedéseket. 2012-ben a Kormány elfogadta a Közigazgatási Korrupciómegelőzési Programról szóló 1104/2012. (IV.6.) kormányhatározatot. A határozat legkiemelkedőbb antikorrupciós rendelkezése a mellékletében szereplő, 22 pontból álló, tételes Korrupció-megelőzési Program. Ez utóbbi előírásai között találjuk többek között egy etikai zöld könyv kialakítását (az etikai szabályozás egységesítésének érdekében), az állami szervek korrupció ellenes tevékenységének összehangolását, az „integritásfelelős” (későbbi integritás tanácsadó) szerepkör bevezetését, valamint a központi korrupció ellenes és integritás képzések ösztönzését.⁴⁸ A korrupcióellenes szabályozások hatására napjainkban már a közigazgatásban is megjelentek alapvető etikai normákból kiinduló magatartási elvárások.⁴⁹ A korrupció elleni intézkedések rendszerszerű összehangolására jött létre az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye, mely szakpolitikai feladatokkal látta el többek között Magyarországot is.⁵⁰ Az Egyezményben a szankcionáló szemlélet mellett előtérbe került az integritás fogalma, vagyis az a komplex megközelítés, melynek célja a szervezeti célokat befolyásoló hatások megelőzése, vagy azok büntetőjogi következményeinek kikényszerítése. Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II.25.) kormányrendelet 2. § a) pontja meg is határozza az integritás fogalmát (már nem büntetőjogi, hanem államigazgatási értelemben): *„az államigazgatási szerv működésének a rá vonatkozó szabályoknak, valamint a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése”*. A kormányrendelet az integritás kockázatát is definiálja: *„Az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő, vagy veszélyeztető visszaélés,*

48 dr. Sántha Görgy, dr. Klotz Péter: Törzsanyag az Integritásmenedzsment című tantárgyhoz, „Integritás tanácsadó” szakirányú továbbképzési szak, „Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás” modul, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet, ÁROP–1.1.21-2012-2012-0001, Budapest, 2013. június, 22–23. oldal

49 A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe, <http://mkk.org.hu/hivatasetika> (2021. 03. 20)

50 2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezmények kihirdetéséről.

szabálytalanság, vagy egyéb esemény lehetősége”⁵¹A rendelet által meghatározott integritás fogalom kétségkívül azonos elveket fogalmaz meg, mint a vállalati compliance definíciója. A rendelet külön meghatározza az integritás kockázatot, mely pedig a compliance kockázat fogalmával mutat párhuzamosságot. Jogosan merül fel a kérdés, hogy vajon az integritás fogalma minden aspektusból megegyezik-e a vállalati compliance fogalmával.

Az előbbi lényegi különbségen túl az is elmondható, hogy a közigazgatási eljárások sokszor jóval bonyolultabbak és hosszadalmasabbak az egyes jogi garanciák érvényesítése mellett, (valamint az állandó ellenőrzési rendszer megléte mellett), mint a gazdasági szektorban előforduló hasonló jellegű ügyek esetén. ⁵²A kormányrendelet az említett fogalmakon túl számos megfelelőségi előírást tartalmaz, melyek közül integritás szempontjából a legfontosabbak:

- ➔ Az állami szervek minden évben integritás és korrupció kockázati felmérést kötelesek készíteni, mely alapján intézkedési tervet kell alkotniuk
- ➔ Az 50 fő feletti állománnyal rendelkező szervezeteknek kötelező integritás tanácsadók kijelölése
- ➔ Az állami szervek kötelesek éves integritásjelentést készíteni
- ➔ Minden tisztviselőnek kötelező és rendszeres antikorrupciós és integritás képzésen kell részt vennie
- ➔ Az integritás és korrupció kockázat felmérése, az éves jelentések és intézkedési tervek elkészítése a szervezet vezetőjének kizárólagos hatásköre és felelőssége.

A fenti elemzés alapján megállapítható, hogy a compliance a hazai államigazgatás területén (azaz az integritás) hasonló fejlődésen ment keresztül, mint a vállalati compliance. A jogszabályok elemzéséből az is kiderült, hogy az állami szervek jelentős része nem tartozik az államháztartási jogforrások hatálya alá. ⁵³ A további hasonlóságok,

51 Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II.25.) kormányrendelet 2. § c)

52 dr. Sántha Görgy, dr. Klotz Péter: Törzsanalyz az Integritásmenedzsment című tantárgyhoz, „Integritás tanácsadó” szakirányú továbbképzési szak, „Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás” modul, Nemzeti Közszerológálati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet, ÁROP–1.1.21-2012-2012-0001, Budapest, 2013. június, 19. oldal

53 Boros Anita: Az állami ellenőrzés egy sajátos válfaja, avagy a megfelelőség (compliance) és az integritás kérdésköre egyes közszféraszervezetek esetében, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2019/2, 16. oldal.

illetve az egyes különbségek feltárásához azonban a szervezeti integritás egy átfogóbb vizsgálatára van szükség.

Összegzés: Véleményem szerint az integritás a vállalati compliance közigazgatási megfelelőjének tekinthető. A két definíció közötti legnagyobb (és talán egyetlen) különbséget a jogszabályoknak és etikai normáknak való megfelelés mögött meghúzódó célok jellege jelenti. Az integritás, mint közigazgatási fogalom társadalmi elvárás mentén alakult ki, megvalósulásához közérdek fűződik. A compliance megvalósulása ezzel szemben tisztán magánérdekre történik, vállalati célok és profitszerzés húzódik mögötte.

3.2. A SZERVEZETI INTEGRITÁS VIZSGÁLATA

3.2.1. AZ INTEGRITÁS FOGALMA

A szervezeti szintű elemzést megelőzően fontos az integritás szó jelentésének tisztázása, a fogalom meghatározása. Az előző fejezetben az 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet alapján ugyan már tisztáztuk a szó jogszabályi jelentését, annak eredetéről és általános értelmezéséről is érdemes szót ejteni.

Az integritás latin eredetű, az in-tangere szóból ered, melynek jelentése érintetlen. Hétköznapi értelemben tehát az integritás olyan személyt vagy dolgot jelent, ami feddhetetlen és romlatlan, semmi rossznak, vagy szabályellenesnek nem lett még kitéve. Az integritás fogalmát a compliance-hez hasonlóan egyéni és szervezeti szinten is lehet használni, ez utóbbi definíció egyértelműen egy adott személy jellemzésére értendő.⁵⁴ Az integritás kifejezést különböző szegmensekben és tudományterületen más-más értelemben használják. Pulay Gyula szerint *„egyik gyakran használt jelentése szerint az integritás az elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti, vagyis olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek megfelel”* Látható, hogy ez egy nagyon általános megközelítése az integritásnak, ugyanis nem fejt ki, hogy milyen értékeknek és milyen fokban, és kinek kell megfelelnie.

Emile Kolthoff a következők szerint fogalmazott az integritásról: *„Az integritás egy személy vagy szervezet azon minőségi ismérve, jellemzője, amely a szervezet vagy a*

⁵⁴ Pulay Gyula: A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által, Pénzügyi Szemle, 2014/2, 152. oldal

társadalom tagjai által elfogadott morális értékek, standardok és szabályok szerinti cselekvés/működés minőségére utal „⁵⁵ Ez a meghatározás már egy sokkal összetettebb, pontosabb képet ad az integritás lényegéről. Utal a fogalom használatának személyi és szervezeti szintjére, valamint tételesen felsorolja (az előző definícióból nem részletezett) azokat az értékeket, melyek teljesítésével integritás érhető el.

Pulay Gyula szervezeti szinten is definiálta az integritást: „*Szervezetirányítási szempontból az integritás azt jelenti, hogy a szervezetnek van egy pozitív, a társadalmi elvárásokkal összhangban álló, szilárd értékrendje és ezen értékek mentén működik. Ez utóbbi azt feltételezi, hogy a dolgozók is azonosultak a szervezet értékrendjével és aszerint cselekszenek. Ebben az értelemben az integritás a helyes (szabálykövető, erkölcsös) dolgozói magatartásnak a szinonimája. Következésképpen az integritás éppen az ellentettje a helytelen dolgozói magatartásnak, azaz a csalásnak, a korrupciónak és mindenféle hivatali hatalommal való visszaélésnek*”. Ebből a meghatározásból az olvasható ki, hogy szervezetirányítási szempontból az integritás fogalma egyfajta szervezeten belüli kultúrát jelent, ugyanúgy, mint a vállalati compliance esetében. Csak abban az esetben valósul meg szervezeti integritás, ha valamennyi dolgozó önkéntesen, saját elhatározásból cselekszik a szervezet értékrendjének, erkölcsi normáinak megfelelően és egyet is ért azokkal.

Az Állami Számvevőszék értelmezése szerint az integritás „*azon tulajdonságok, képességek, attitűdök és magatartásminták összességét jelenti, amelyek célja a közérdek szolgálata, a közigazgatás rendeltetésszerű, hatékony és eredményes működésének biztosítása.*”⁵⁶ A Számvevőszék meghatározása hangsúlyozza a jelen dolgozatban korábban már említett közérdek szerepét az integritás kapcsán, valamint kifejezetten a közigazgatás és azon belül a közigazgatási szervek működésére vonatkozóan értékeli a jelenséget.

55 Kolthoff, E. W. (2007): ETHICS AND NEW PUBLIC MANAGEMENT - Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity, Legal Publishers, New York

56 Módszertani összefoglaló. Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése (ÁROP–1.2.4-09-2009-0001). Állami Számvevőszék 8. oldal

3.2.2. INTEGRITÁSKONTROLL ÉS BELSŐ KONTROLLOK

Az integritás fogalmának meghatározását követően fontos annak feltérképezése, hogy egy közigazgatási szerv hogyan növelheti a szervezeti integritását. Erre a legkézenfekvőbb válasz (a vállalati compliance tapasztalataink alapján), hogy a szervezetnek ki kell építenie egy rendszert, melynek a célja, hogy meghatározza az adott szervezet értékrendszerét, megfelelően kommunikálja azt a szervezeten belül és kívül, valamint biztosítsa az értékrendszer érvényesülését a valamennyi szervezeti egységen belül és valamennyi feladatellátás során. Azaz, alkossa meg integritáskontrolljait.⁵⁷Ezeknek a kontrolloknak (vagy akár nevezhetnénk őket integritásmenedzsment rendszereknek is) a kialakításakor a legelső feladat meghatározni a szervezetre ható külső és belső elvárásokat. Ezek az elvárások egyrészt a szervezetre vonatkozó jogi és szakmai szabályokat jelentik, másrészt pedig a szervezet által fontosnak tartott értékeket, erkölcsi normákat. Mindezen felül rögzíteni kell azokat a magatartási formákat, melyek fontosok a közigazgatási szerv szociális rendeltetésének betöltése céljából. ⁵⁸ Az előbbiekből látható, hogy egy közigazgatási szervnek alapvetően két féle kontrollnak kell megfelelnie: egyrészt az úgynevezett „kemény” integritáskontrollnak, azaz a jogszabályi kötelezettségeknek, valamint egy „lágy”, önként vállalt értékek mentén megnyilvánuló integritáskontrollnak. E két fogalmon túl szükséges egy harmadik kontrollal kapcsolatos definíció, a belső kontroll ismertetése is. A belső kontroll az integritásirányítási rendszernél tágabb fogalom. A belső kontrollok a szervezet szabályos, meghatározott elveknek és rétékeknek megfelelő működésén túl részét képezik a szervezet egyéb céljait (hatékonyság növelése, teljesítménykövetelmények) szolgáló szabályok is, melyek nem tartoznak az integritásirányítási rendszerbe. Ami viszont a belső kontrollok közül hiányzik, de az

57 Domokos László, Dr. Pulay Gyula, Szatmári János, Gergely Szabolcs, Szabó Zoltán Gyula: Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában, A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék, Tanulmány sorozat, 2016, 10. oldal

58 dr. Sántha Görgy, dr. Klotz Péter: Törzssanyag az Integritásmenedzsment című tantárgyhoz, „Integritás tanácsadó” szakirányú továbbképzési szak, „Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás” modul, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet, ÁROP–1.1.21-2012-2012-0001, Budapest, 2013. június, 29. oldal

integritásirányítási rendszer részét képezi, az nem más, mint a szabályok és értékek önkéntes dolgozói követését elősegítő kontrollok.⁵⁹

A belső kontrollok, valamint a belső kontrollok és az integritáskontrollok közötti különbségek szemléltetésére tökéletes segítség az Állami Számvevővőszék alábbi két ábrája:

ÁTFEDÉSEK ÉS KÜLÖNBSÉGEK A BELSŐ KONTROLLOK ÉS AZ INTEGRITÁSKONTROLLOK KÖZÖTT		
A kontroll célja	A kontroll kikényszeríthetősége	
	Kötelező	Önkéntes
A szervezet szabályos, valamint a szervezet részére vagy általa meghatározott elveknek, értékeknek megfelelő működés	Belső kontrollok „Kemény” integritáskontrollok	„Lágy” integritáskontrollok
Egyéb célok (például gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség) való megfelelés	Belső kontrollok	Egyéb „lágy” kontrollok

Forrás: Pulay Gyula: A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által, Pénzügyi Szemle, 2014/2

3.2.3. INTEGRITÁSMENEDZSMENT ESZKÖZÖK

„Az integritásmenedzsment egy olyan szervezeti tevékenység, melynek célja az integritás központú szervezeti működés biztosítása, az ehhez szükséges erőforrások megteremtése és a vezetés értékek mellett történő elköteleződése.”⁶⁰

Integritásmenedzsment tevékenységek végzése során elsődleges szabály, hogy csak egyértelműen megfogalmazott, valamennyi szervezeti egység dolgozójának világos elvárásokat szabad és lehet kötelezővé tenni, és csak az ilyen szabályok megsértésével szemben lehet hatékonyan fellépni. Tehát az integritásmenedzsment által támasztott elvárásoknak mindig világosnak és számonkérhetőnek kell lenniük. Ezeket a

⁵⁹ Domokos László, Dr. Pulay Gyula, Szatmári János, Gergely Szabolcs, Szabó Zoltán Gyula: Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában, A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék, Tanulmány sorozat, 2016, 10–11. oldal

⁶⁰ Balás Endre: Integritásirányítási rendszer bevezetése a költségvetési szerveknél. http://www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=3675 (2021. 03. 28)

tevékenységeket, integritásmenedzsment eszközöket elemezzük a következő bekezdésben.

➔ *Kockázatelemzés:* Az integritásmenedzsment legfontosabb eszköze a már korábban említett integritáskockázatok elemzése. A szervezeten belüli szabálytalan, vagy etikátlan tevékenységek elkerülése mellett a kockázatelemzés további előnye integritáserősítő hatása.⁶¹

A közigazgatási szerv működése során viszonylag egyértelműen mérhető azok a munkaterületek és folyamatok, amelyek integritáskockázat szempontjából kritikusnak mondhatók (pl. közbeszerzések). A kritikus pontok azonosításával és elemzésével hatékony beavatkozási tervet tud létrehozni a szervezet az esetleges problémák és konfliktusok kezelésére. Az integritáskockázatok mérése és elemzése rendszeresen és ismétlődően kell történnie azok csökkentése érdekében. Magyarországon az integritáskockázatok mérésére, a közfeladatot ellátó szervek közül egyedül az Állami Számvevőszék dolgozott ki egyedi módszert.⁶²*Etikai kódexek megalkotása:* Világszerte az etikai kódexek megalkotása a legelterjedtebb integritásmenedzsment eszköz, melynek célja a jogon túli, etikai szabályok lefektetése. Az etikai kódexek rendelkezései abban az esetben erősítik a közigazgatási szerv integritását, ha kikényszeríthetők, megszegésük szankcionálható. Az etikai kódexek megfogalmazásánál különösen fontos az átláthatóság és világos megfogalmazás általános elvének alkalmazása. Magyarországon az etikai szabályokat egyébként jogszabályi kötelezettsége minden közigazgatási intézménynek rögzíteni, még ha nem is a klasszikus értelemben vett etikai kódex formájába. Ez utóbbiból kifolyólag nem szokás a lágy kontrollok körében emlegetni.⁶³*Összeférhetlenség kezelése:* magas integritáskockázattal jár az összeférhetlenség, fontos annak folyamatos vizsgálata és megelőzése.

➔ *Etikai szempontból kétes helyzetek elemzése:* Az integritás megerősítése nem csak a kockázatok, hanem az atipikus munkahelyi élethelyzetek feldolgozásával és kezelésével is elérhető. Ezek a kiemelt helyzetek azok, ahol olyan döntési dilemmák alakulnak ki a dolgozók, vagy vezetők szintjén, ahol egy személyes

61 Pulay Gyula: A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által, Pénzügyi Szemle, 2014/2, 156. oldal

62 Domokos László, Dr. Pulay Gyula, Szatmári János, Gergely Szabolcs, Szabó Zoltán Gyula: Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában, A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék, Tanulmány sorozat, 2016, 16. oldal

63 Pulay Gyula: A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által, Pénzügyi Szemle, 2014/2, 163. oldal

etikai normák vagy értékek betartása forog kockán. Az ilyen helyzetek felismerése és megfelelő kezelése a későbbiekben akár precedensként is szolgálhat hasonló szituációk orvoslására. ⁶⁴*Monitoring tevékenység*: Az integritás nyomon követésére és mérésére passzív (internet, telefon) és aktív monitoring (megfigyelés) eszközök állnak rendelkezésre. Kiemelten fontos integritás szempontjából, hogy az azért felelős szervezeti egység, vagy személyek folyamatosan figyeljék és mérjék az alkalmazottak és kapcsolataik változásait, az elért eredményeket és a szervezetet ért hatásokat.⁶⁵

A monitoring tevékenység között külön meg kell említenünk a közérdekű bejelentő rendszereket, azaz a *whistleblowing*-ot, mint passzív monitoring eszközt. A *whistleblowing* valamilyen visszaélés, vagy szabálysértés miatt tett bejelentést jelent, azaz panasztételt. Az ilyen jellegű bejelentés a magán és a közszférában is előfordulhat, tehát a vállalati compliance egyik monitoring eszköze is lehet. A bejelentéseket a panaszos, azaz a *whistleblower* általában (de nem feltétlenül) gyanús, csalással összefüggő, vagy korrupciós cselekmények miatt teszik.⁶⁶A fent említett integritásmenedzsment eszközökön és kontrollokon túl számos további segíti a közigazgatási szervek integritásának növelését, az előbbiekben a véleményem szerinti legjelentősebbeket emeltem ki. A teljesség igénye nélkül további kontrollok és eszközök: belső ellenőrzés, HR kijelölése, átláthatóság biztosítása, képzések és oktatások tartása, szakmai standardok biztosítása, biztonságos munkakörnyezet kialakítása stb....⁶⁷

64 dr. Sántha György, dr. Klotz Péter: Törzsanyag az Integritásmenedzsment című tantárgyhoz, „Integritás tanácsadó” szakirányú továbbképzési szak, „Szervezetigazgatás, szervezettefejlesztés, integritás” modul, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet, ÁROP–1.1.21-2012-2012-0001, Budapest, 2013. június, 33. oldal

65 Vargha Éva: Integritás és a Kincstár működése, PHD- hallgató, PTE-ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, <http://real.mtak.hu/112451/1/KOZIGINFOKOKOMM%202020%281%29%20V%C3%89.pdf>, 52. oldal (2021. 03. 28.)

66 Dr. Ambrus István, Farkas Ádám: A compliance alapkérdései, Az etikus vállalati működés elmélete és gyakorlata, Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019, 127. oldal

67 Vargha Éva: Integritás és a Kincstár működése, PHD- hallgató, PTE-ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, <http://real.mtak.hu/112451/1/KOZIGINFOKOKOMM%202020%281%29%20V%C3%89.pdf>, 50. oldal (2021. 03. 28.)

3.3. COMPLIANCE SZEREPE ÉS LEHETŐSÉGEI A KÖZTULAJDONBAN ÁLLÓ VÁLLALATOK ESETÉBEN

2020. január 1-jétől módosult a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban Takarékosstv.) és kiegészült a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszerére vonatkozó szabályokkal. A Takarékosstv. Végrehajtási rendeleteként szintén 2020. január 1-jével lépett hatályba a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII.23.) Korm. rendelet (továbbiakban: Gtbr.), amely a részletszabályokat tartalmazza. A szabályozás újszerűsége miatt a jogalkotó 2021. január 1-jéig adott lehetőséget a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a jogszabály teljeskörű alkalmazására. A Gtbr. 3. § (3) bekezdése alapján a köztulajdonban álló gazdasági társaság első számú vezetője a köztulajdonban álló gazdasági társaság belső kontrollrendszerét – a szektor specifikus eltérések figyelembevételével – az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter által az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével közzétett irányelv megfelelő alkalmazásával alakítja ki és működteti (a továbbiakban Irányelv.)

Az Irányelv 2021. január 1-jei hatállyal lép életbe. Meghatározza azokat az elveket és elemeket, ami alapján ki kell/lehet alakítani a belső kontrollrendszert. A társaságok eltérő mérete, feladata és működése miatt az Irányelvet mindig e sajátosságoknak megfelelően kell alkalmazni. Az Irányelv lehetőséget ad arra, hogy a belső kontrollrendszer jogszabályban meghatározott kialakítását az Irányelvben foglaltaktól eltérően valósítsa meg a társaság, azonban ezt be kell jelentenie a tulajdonosi joggyakorló részére.

Az új szabályozás célja a közpénzek átláthatóságának erősítése és felhasználásának hatékonyabbá tétele volt, a Jó Állam megteremtése a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszerére vonatkozó szabályok megalkotása révén, összhangban az Alaptörvény 38. cikkével. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek

szükségleteinek figyelembe vétele.⁶⁸ A kormányrendelet hatálya a Takarékos tv. alapján belső kontrollrendszer kialakítására és működtetésére köteles köztulajdonban álló gazdasági társaságokra és a belső kontrollrendszer kialakítását és működtetését a felügyelőbizottságának javaslata alapján vállaló köztulajdonban álló gazdasági társaságokra terjed ki. A kormányrendelet hatálya alá tehát jogszabály kógens rendelkezése, de önkéntes vállalás alapján is kerülhetnek meghatározott jogi személyek.

⁶⁹A „jó kormányzás” (good governance) fogalmát a 80-as évek végétől elsősorban a Világbank kezdte el használni azzal kapcsolatban, ahogy egy kormány az adott ország gazdasági és szociális erőforrásait kezeli. A „jó kormányzás” kifejezés a közügyek megkülönböztetés nélküli és átlátható intézésére és a köztulajdonnal való gazdálkodására utal. A megjelölt koncepció értelmében, ha javítani akarunk a kormányzás minőségén, nem elegendő a kormányzat intézményeire, a jogszabályokra összpontosítani, hanem kiemelt figyelmet kell fordítani – más alapelvek között az átláthatóságra, a számonkérhetőség biztosítására és az érdekeltek döntésekbe való bevonására. A „jó kormányzás” nem valósulhat meg anélkül, hogy a közszféra minden intézménye – beleértve a köztulajdonban álló gazdasági társaságokat is – nem működne a megjelölt alapelveknek megfelelően.

⁷⁰A belső kontrollrendszer lényege úgy fogalmazható meg, hogy az a vállalatirányítás elválaszthatatlan eszközeként magában foglalja mindazon szabályokat, eljárásokat, gyakorlati módszereket és szervezeti struktúrákat, amelyeket arra a célra terveztek, hogy segítséget nyújtson az ügyvezetésnek céljai eléréséhez, megelőzze vagy feltárja és korrigálja a célok elérését akadályozó eseményeket (kockázatokat). A belső kontrollrendszer hozzájárul ahhoz, hogy a gazdasági társaság a tevékenységét szabályosan és hatékonyan folytassa, biztosítva az ügyvezetés politikájának érvényesülését, a vagyon védelmét, a nyilvántartások és beszámolók teljességét és pontosságát, és mindezekről pontos, időbeni információkat nyújtson a gazdasági társaság első számú vezetője részére.

68 Kézikönyv a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez https://allamhaztartas.kormany.hu/download/8/f9/b2000/Gtbr_k%C3%A9zik%C3%B6nyv_2021.pdf (2021. 03. 29.)

69 dr. Ambrus István: A köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszere <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/a-koztulajdonban-allo-gazdasagi-tarsasagok-belo-kontrollrendszererol-szolo-339-2019-xii-23-korm-rendelet/> (2021. 03. 22.)

70 Kézikönyv a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez https://allamhaztartas.kormany.hu/download/8/f9/b2000/Gtbr_k%C3%A9zik%C3%B6nyv_2021.pdf (2021. 03. 29.)

Fontos kiemelni, hogy a belső kontrollrendszer hatóköre nem korlátozódik a pénzügyi elszámolásokkal kapcsolatos ügyekre, hanem az egész szervezet összes tevékenységét átszövi. ⁷¹A Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete (IIA-The Institute of Internal Auditors – www.theiia.org) 2013-ban alkotta meg a vállalatirányítás három védelmi vonalának modelljét, amely a már ismert belső és külső kontrollelemeket rendszerezi és helyezi új megvilágításba. Az alábbi képen látható a Három védelmi vonal modellje. A három pillér közötti különbséget elsősorban a végrehajtástól viszonyított távolság, vagy úgy is fogalmazhatnánk, hogy a függetlenség mértéke jelenti.



⁷² *Forrás: Kézikönyv a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez*

Nagyon fontos azon elv mindenkor szem előtt tartása, hogy a feladatot lehet delegálni, de a végső felelősséget és a végső elszámoltathatóságot nem!

A compliance program alatt a nemzeti és nemzetközi előírások betartására és a szabályok megsértésének megelőzésére vonatkozó intézkedések értendők, amelyek

⁷¹ Kézikönyv a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez https://allamhaztartas.kormany.hu/download/8/f9/b2000/Gtbr_k%C3%A9zik%C3%B6nyv_2021.pdf (2021. 03. 29.)

⁷² Kézikönyv a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez https://allamhaztartas.kormany.hu/download/8/f9/b2000/Gtbr_k%C3%A9zik%C3%B6nyv_2021.pdf (2021. 03. 29.)

mindenek előtt az ügyvezetés és a munkavállalók jogszabálykövető magatartását hivatottak támogatni.

A compliance program jellemzői:

- a gazdasági társaság által meghatározott értékrendnek való elköteleződés gazdasági társaságon belüli öre,
- célja, a már meglévő kontroll-folyamatok hatékonyabb kezelése, folyamatszemplélet kialakítása,
- a gazdasági társaság szervezete számára hasznos javaslatok megfogalmazása,
- bejelentések fogadása, értékelése

A program vonatkozásában négy fő irányt lehet beazonosítani, melyek a korábban megfogalmazott alapvetésekkel szorosan egybecsengenek.

A főbb irányok:

- a.) folyamat-ellenőrzés
- b.) ellenőrzés
- c.) kockázatkezelés
- d.) képzés⁷³

A megfelelést támogató funkció (compliance) a belső kontrollrendszer szerves része, a belső védelmi vonalak közül a második védelmi vonalhoz tartozó funkció. Amíg a belső ellenőrzés utólagos kontrolltevékenységet végez, a megfelelési funkció a szabályosság támogatásával folyamatos kontrollt jelent a szervezet működésében, amelynek bevezetése az értékalapú működéssel (integritással) összefüggő szervezeti követelmények következetes érvényesítését támogatja.

A megfelelést támogató funkció alapvető célja annak elősegítése, hogy a társaság külső és belső tevékenységét tekintve megfeleljen az irányadó jogszabályokban és az általa alkotott belső szabályzatokban foglaltaknak, valamint az erkölcsi, etikai és társadalmi elvárásoknak. A megfelelést támogató funkció feladata továbbá mindezeknek a

⁷³ Kézikönyv a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez https://allamhaztartas.kormany.hu/download/8/f9/b2000/Gtbr_k%C3%A9zik%C3%B6nyv_2021.pdf (2021. 03. 29.)

szabályoknak a betartásának ellenőrzése, az eltérések feltárása, azok jelentése, javaslattétel a feltárt hiányosságok kijavítására, a döntéshozatalhoz szükséges információk megfelelőségének biztosítása, valamint a társaság, a tulajdonos(ok), és az ügyfelek pénzügyi érdekeinek védelme.

A megfelelést támogató szervezeti egység közvetlenül az első számú vezetőnek, vagy az irányítási funkciót betöltő testületnek alárendelve végzi tevékenységét, a megfelelést támogató szervezeti egység csak a társaság első számú vezetőjének, és az irányítási funkciót betöltő testületnek (igazgatóság) és a felügyelőbizottságnak tartozik jelentéstételi kötelezettséggel.

Amennyiben a társaság kizárólag egy megfelelési tanácsadót kíván foglalkoztatni, akkor annak érdekében, hogy ez a megfelelési feladatok ellátását ne befolyásolja hátrányosan, a társaságnak a tulajdonosi joggyakorló számára hitelt érdemlően igazolnia kell, hogy az alábbiakra tekintettel, egy fő foglalkoztatási is elegendő:

- a társaság létszáma,
- a társaság által végzett tevékenységek számossága és összetettsége,
- a megfelelési tanácsadó foglalkoztatásának időtartama és függetlenségének biztosítása.

A társaság méretéből, tevékenységnek összetettségéből adódóan a megfelelést támogató funkció által elvégzendő feladatok úgy is teljesíthetőek, hogy nem egy önálló szervezeti egység kerül létrehozásra, hanem adott esetben akár több, egymással együttműködő szervezeti egység végzi és biztosítja a feladatok teljesítését.⁷⁴A szervezetben belül létre kell hozni olyan mechanizmusokat, amelyek képesek a korrupciós kockázatokra vagy eseményekre irányuló közvetlen bejelentések, valamint a központi bejelentő védelmi rendszerbe érkezett bejelentések alapján történő hivatalos megkeresések fogadására, feldolgozására és belső kivizsgálására, valamint a bejelentőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés megelőzésére.

A bejelentő védelem intézményének lényege, hogy megfelelő felületet és védelmet nyújtson azok számára, akik felhívják a figyelmet valamely szerv működése során tapasztalt visszaélésekre, hiányosságokra. A visszaélés bejelentőjét nem érheti hátrány a

74 Irányelv a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez <https://allamhaztartas.kormany.hu/download/6/03/b2000/lr%C3%A1nyelv%20k%C3%B6zz%C3%A9t%C3%A9telre.pdf> (2021. 03. 29.)

bejelentés megtétele miatt.⁷⁵ Az Európai Parlament által 2019. október 7. napján került sor az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről (továbbiakban: WB Irányelv) – (2018) sz. irányelv elfogadására. A tagállami implementálásra két év áll rendelkezésre, így arra 2021 végéig kell, hogy sor kerüljön. A WB Irányelv olyan minimumszabályok megállapítását tűzte ki célul, amelyek az uniós jog megsértését bejelentő személyek magas szintű védelméről rendelkeznek.

A WB Irányelv 8. cikk (3) bekezdése szerint a magánszférában is kötelező a whistleblowing rendszer működtetése ha a gazdasági társaság legalább 50 fő munkavállalót foglalkoztat.⁷⁶ Az államháztartásért felelős miniszter által kiadott útmutató lefekteti a Magyarországi Államháztartási Belső Kontroll Standardokat, valamint gyakorlati útmutatóul szolgál a költségvetési szervek vezetői és a munkatársaik számára a belső kontrollrendszer megfelelő kialakításában és működtetésében.

Az útmutató elkészítésének kettős célja volt, egyfelől rendszerbe foglalni a belső kontrollrendszerrel kapcsolatos kötelezettségeket, elvárásokat; másfelől gyakorlati segítséget nyújtani az egyes kontrollelemek kialakításában. Az útmutató egyfajta segédletként, rendszerbe foglalja mindazon jogszabályi előírásokat, szakmai ajánlásokat és jó gyakorlatokat, amelyeket egy költségvetési szerv vezetőjének figyelembe kell vennie.⁷⁷ A kormányzati segédanyagok közzététele és ajánlások megfogalmazása egyértelmű alapul szolgálnak ahhoz, hogy a közszférában (hatóságoknál és állami/önkormányzati tulajdonban lévő vállalatoknál is) véglegesen gyökeret verhessen a compliance szemlélet.⁷⁸

75 Kézikönyv a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez https://allamhaztartas.kormany.hu/download/8/f9/b2000/Gtbkr_k%C3%A9zik%C3%B6nyv_2021.pdf (2021. 03. 29.)

76 Kézikönyv a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez https://allamhaztartas.kormany.hu/download/8/f9/b2000/Gtbkr_k%C3%A9zik%C3%B6nyv_2021.pdf (2021. 03. 29.)

77 <https://allamhaztartas.kormany.hu/belso-kontroll-szakmai-anyagok> (2021. 03. 31.)

78 dr. Ambrus István: A köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszere (<https://jogaszvilag.hu/cegvilag/a-compliance-jelentese-es-alapkerdesei/>) (2021. 03. 22.)

4. COMPLIANCE A BORSOD-ABAÚJ-ZEMPLÉN MEGYEI KORMÁNYHIVATALBAN

4.1. SZERVEZETI SZABÁLYOZÓKRÓL ÁLTALÁNOSÁGBAN

Általánosságban megállapítható, hogy a közigazgatás (közsféra) compliance szempontból kifejezetten érzékeny területnek tekinthető. Ebben a szférában a jogszerű és etikus működés különösen hangsúlyos. Választásom természetesen a személyes érintettség miatt esett ennek a területnek a fokozott vizsgálatára, de a compliance-hez kapcsolódó kötelezettség nem iparág vagy területspecifikus, hanem általános jelleggel alkalmazandó. A közigazgatás az államháztartás azon alrendszere, amely a társadalom tagjaival különösen magánszemélyekkel, mint ügyfelekkel a leginkább és a legtöbb területen érintkezik, amelynek esetleges nem compliant működése a polgárok számára a leginkább negatív hatással lehet. Ha a közigazgatás nem működik jogszerűen és etikusan, például a – tulajdonképpen a polgároktól adók stb. formájában elvont – közpénzek felhasználása terén, a polgárok bizalma meginoghat.⁷⁹A közigazgatás területén a compliance fogalmával – annak a magánszféra multinacionális vállalatainál bevett formájában – hazánkban még keveset találkoztunk. A vállalati compliance körébe tartozó kérdések – a közigazgatás leginkább hangsúlyos compliance kockázatának megfelelően – korábban elsősorban antikorrupciós fókuszot kaptak, ugyanakkor napjainkban a közigazgatásban is megjelennek már egyéb, az alapvető etikai normákból levezethető magatartási követelmények is – pl.: előítélet mentesség követelménye, munkahelyi zaklatás tilalma stb.⁸⁰A magyar jogrendben az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II.25.) Korm. rendelet alkalmazásában az integritás az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése. (2. § a) pont)

Kérdésként vetődik fel, hogy állítható-e az, hogy az integritás fogalom a vállalati szférában már elterjedt compliance fogalom közigazgatási párja, azaz a két fogalom

79 dr. Ambrus István-Farkas Ádám: A compliance alapkérdései – Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2019., 245. oldal

80 dr. Ambrus István-Farkas Ádám: A compliance alapkérdései – Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2019., 246. oldal

megfeleltethető-e egymásnak részben, vagy egészben. ⁸¹Igen, az integritás a közszféra compliance-e.

Az előző fejezetekben végigvezetett fejlődéstörténet és szektorális összehasonlítás (vállalat, köztulajdonban álló gazdasági társaságok, közigazgatás) alapján kimondható, hogy 2021-ben a szabályoknak betű szerint megfelelő (compliant) működés önmagában már nem elegendő, annál több kell, mégpedig az, hogy egy adott vállalat vagy intézmény szervezetét, annak minden szintjét szellemiségében is áthassa a compliance kultúra. Hangsúlyozandó, hogy az integritás fogalma a közigazgatásban nem kizárólag a korrupcióval összefüggésben értelmezhető, hanem ennél tágabb körben, mintegy általános compliance jelleggel. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az 50/2013. (II.25.) Korm. rendelet megkülönbözteti egymástól az integritási kockázatot, amely az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság, vagy egyéb esemény lehetősége, illetve a korrupciós kockázatot, amely olyan integritási kockázat, amely korrupciós cselekmény bekövetkezésének a lehetőségét jelenti.

Tehát minden korrupciós kockázat egyben integritás kockázat is, de nem minden integritási kockázat jelent korrupciós kockázatot. ⁸²Az 50/2013. (II.25.) Korm. rendelet 5. §-a szerint az államigazgatási szervek hivatali szervezetének vezetőjének az integritási és korrupciós kockázatok kezelésében való támogatására, az integritás irányítási rendszer és a belső kontrollrendszer egyes elemei működtetésének koordinálására integritás tanácsadót kell kijelölnie. Az integritás tanácsadónak a hivatali szervezet vezetőjének közvetlen irányítása alatt kell állnia (függetlenség).

A compliance elemek közül további speciális jelentőséggel bír a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (továbbiakban: Panasztörvény) rendelkezéseinek alkalmazása az egyes állami szervek gyakorlatában. Jelenleg számos állami szervnél lehet panaszt, illetve közérdekű bejelentést tenni, melyekre vonatkozó bejelentési lehetőségeket, módszereket és a kivizsgálásuk módját az egyes szervek saját, belső normáik útján, azaz szabályzat alkotásával alakítják ki. A kormányhivatalok is jogosultak és kötelesek a panaszok és közérdekű bejelentések

81 dr. Ambrus István-Farkas Ádám: A compliance alapkérdései – Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2019., 247. oldal

82 dr. Ambrus István-Farkas Ádám: A compliance alapkérdései – Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2019., 247. oldal

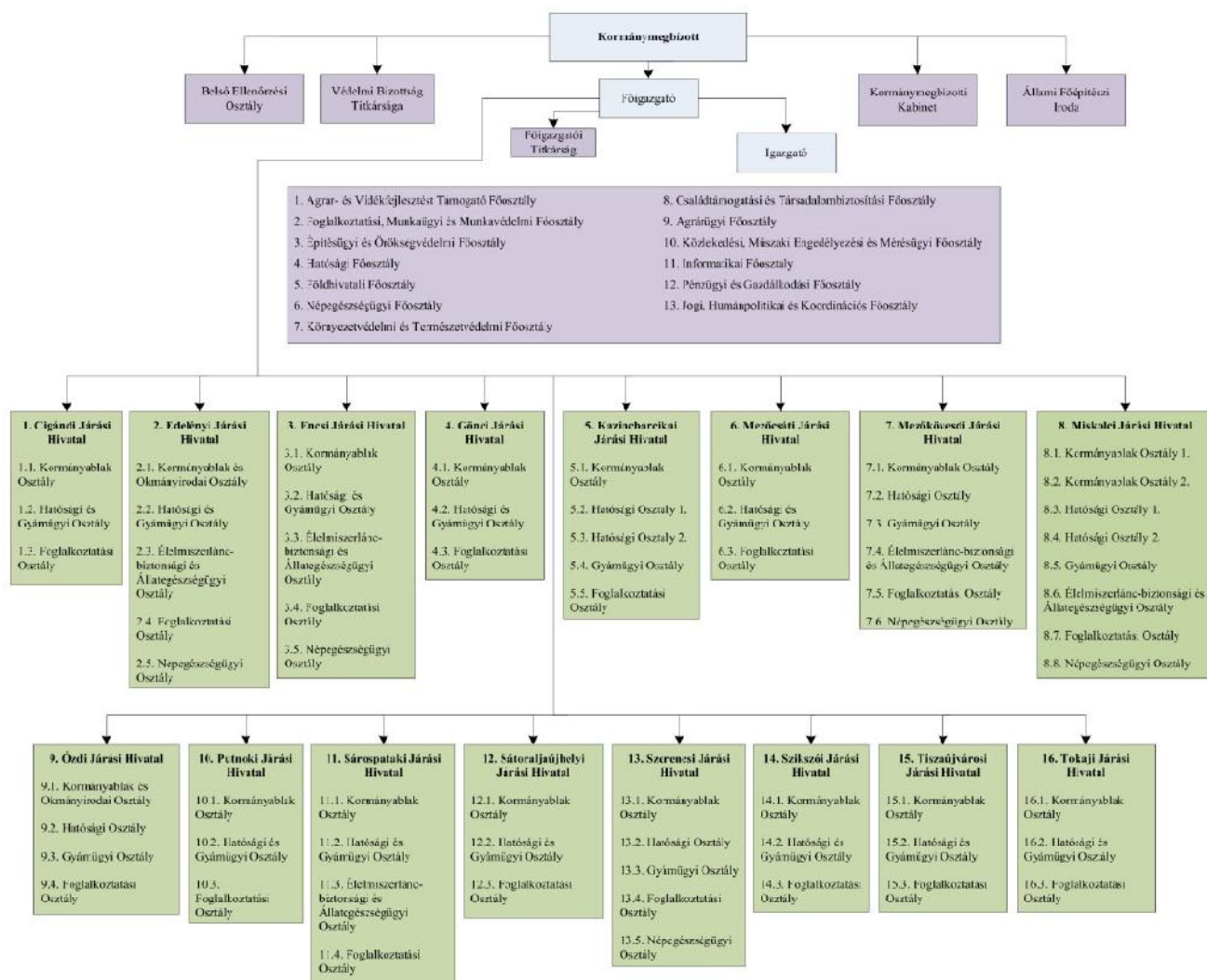
A bevezetőben már hivatkozott a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló MVM utasítás általános normatív jelleggel keretet ad a megyei kormányhivatalok működésének. A Szabályzat felhatalmazást ad a kormány megbízott részére normatív utasítások és szervezetét érintő egységes ügyrend elkészítésére, valamint azok folyamatos felülvizsgálatára. Ezen felhatalmazás alapján a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal is rendelkezik a szükséges szervezeti szabályozókkal, melyeket a felügyeletet gyakorló minisztérium, a Miniszterelnökség hagy jóvá.

Klasszikus compliance rendszer jelenleg nem azonosítható a hivatalban, azonban a három védelmi vonal elkülöníthetően felfedezhető.

Első védelmi vonalként a mindennapi operatív működés szintjén a kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezetők, illetve az ő felhatalmazásukból kijelölt ügyintézők, a folyamatba épített kontrollt napi szinten gyakorolják. A folyamatok és kockázatok menedzselése vezetői szintről folyamatosan biztosított.

A második védelmi vonal elemei közül számos pont működtetése beazonosítható. A szervezeti ábrán az integritás tanácsadó nem került elhatárolásra, azonban a részletes feladatmeghatározásban a Kormány megbízotti Kabinetnél került feltüntetésre.

83 dr. Ambrus István-Farkas Ádám: A compliance alapkérdései – Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2019., 200. oldal



⁸⁴Forrás: A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 3/2020. (II.28.) MvM utasítás, 5. számú függelék

Szervezeti szintű kontrollok közül meghatározó a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe, amely a kormánytisztviselők hivatásetikai alapelveinek felsorolásával kezdődik és a hivatali és hivatalon kívüli elvárt magatartási formákat is részletezi. Kitér továbbá az etikai eljárás szabályaira is.

A hivatal belső szabályzatainak száma 80-100 darab között határozható meg, melyek szükség szerint, de legalább évente felülvizsgálatra kerülnek. Ezen szabályzatok a hivatali működési rend teljes területét áthatják és felölelik.

⁸⁴ A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 3/2020. (II.28.) MvM utasítás, 5. számú függelék, <https://njt.hu/jogszabaly/2020-3-B0-6N.2>

A compliance szempontból további kiemelt figyelmet érintő szabályzatok:

- A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal integritását sértő események kezeléséről szóló 5/2021. (III.31.) utasítás,
- A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal házirendjéről szóló 38/2019. (VI.24.) utasítás,
- A panaszok és közérdekű bejelentések kezelésének, valamint elintézésének rendjéről a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalnál 58/2020. (09.03.) kormány megbízotti utasítás
- A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Adatvédelmi és adatkezelési szabályzatáról szóló 3/2019. (III.11.) kormány megbízotti utasítás

A védelmi vonalak közül harmadik védelmi vonalként említhető Belső Ellenőrzési Osztály a fentiekben bemutatott ábrán elkülönülten és közvetlen a kormány megbízott irányítása alatt álló szervezeti egységként jelenik meg. A hivatalban működő belső kontrollrendszer szabályait a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Belső Ellenőrzési Kézikönyvéről szóló 27/2020. (V.21.) kormány megbízotti utasítás tartalmazza.

4.3. GYAKORLATI TAPASZTALATOK

A kormányhivatal működését meghatározó szervezeti rendszer elméleti bemutatása után a compliance elemek gyakorlatban történő érvényesülésének tapasztalataival kapcsolatban készített vezetői összegzést mutatom be.

*Interjú Dr. Gerőcs-Tóth Andreával a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal
Főigazgatójával*

A compliance lehetőségei a kormányhivatalban általában, mint a Miniszterelnökség szervezeti egységében és kifejezetten Borsod-Abaúj-Zemplén megyében

Az államigazgatási szervek működése különböző szintű jogszabályok, valamint belső szabályozók által rendezett. Mind anyagi, mind eljárásjogi szabályok sokasága szabályozza a hivatali szféra eljárásait, működését. Ezen eljárások nagy része uniformizált, az állampolgár ügyei intézése során elvileg az ország bármely pontján ugyanolyan eljárást tapasztal. Az utóbbi években-évtizedben a kormányzati szándék különösen figyelemmel volt az állami működésre és igyekezett a polgárok számára egyszerűbb, átláthatóbb, olcsóbb – ügyfélbarát hivatali ügyintézkést megvalósítani. Ennek egyik legismertebb példája a kormányablakok rendszere, melyről azt gondolom mára elmondható, hogy a közigazgatási reform egyik legsikeresebb eleme lett.

A „compliance” tartalma, mint „megfelelőség” úgy vélem a közszférában, az államigazgatási szervek, így a fővárosi és megyei kormányhivatalok (továbbiakban: kormányhivatal) működésében eleve – szükségképpen – benne rejlik. Mindamellet, úgy tapasztalom, hogy ezt a fogalmat ritkán hallani a hivatali berkekben, sokan talán nem is tudják, hogy mit jelent, annak ellenére, hogy az egyes elemeivel nap mint nap találkozunk a munkánk során. A szükségszerűség alatt azt értem, hogy a működésünket átszövő jogi és egyéb belső normák megléte eleve kijelöli azt az utat, melyen az eljárásainkban haladnunk kell.

A kormánytisztviselői (korábban köztisztviselői, állami tisztviselői) lét, a hivatali életpálya (2012 óta kormánytisztviselői kar – hivatásrend), annak

szabályozottsága, a tisztviselői eskü, ugyancsak azt irányozza, hogy az egyes kormánytisztviselői álláshelyeken megfelelő végzettségű, és megfelelő morális elköteleződéssel bíró motivált munkatársak intézzék az ügyeket a köz szolgálatában.

Azonban ha a compliance fogalmat más megközelítésből vizsgálom és a pusztán szabályszerűség mellett az etikai normáknak való megfelelés is felmerül, akkor a kormányhivatal kapcsán a következő fogalmak jutnak eszembe, a teljesség igénye nélkül: *belső ellenőrzés, belső kontrollrendszer, etikai kódex, integritás, integritás felelős, panasz, közérdekű bejelentés.*

A compliance-el ellentétes kifejezések is eszembe jutnak a hivatali működéssel összefüggésben: *visszaélés, korrupció, tisztességtelen-, részrehajló eljárás.*

Amennyiben egy államigazgatási szerv nem a jogszabályoknak megfelelő döntést hoz, vagy eljárása során eljárási normát sért, annak utólagos reparációjára van lehetőség pl. fellebbezés elbírálásával, vagy irányító szervei ellenőrzés révén. Ilyen utólagos orvosláshoz vezethet például a már említett belső ellenőrzés is, amennyiben hibát tár fel. A belső ellenőrzés nem újkeletű eljárás és a célja a pusztán hiba feltáráson túlmutat. Az ellenőrzések kapcsán észlelt problémák kapcsán olyan javaslatokat fogalmaz meg, melyekkel a jövőre nézve képes a szervezet helyes mederben tartani az eljárását.

A compliance fogalma is túlmutat véleményem szerint a „szabályos” eljárások megvalósításán. A compliance elemek tudatos alkalmazása képes lehet *megelőzni* a jogsértések előfordulását.

A hivatalok, az állam nevében eljáró szervek, illetve személyek az esetek nagy részében erőfölényben vannak az eljáró ügyféllel szemben, az ügyfelek kiszolgáltatottakká válhatnak a bürokrácia útvesztőiben. A compliance elemeinek tudatos alkalmazása ezt az erőfölényt hivatott és képes ellensúlyozni, illetve akár kiküszöbölni.

A kormányhivatal kapcsán compliance szempontjából talán a legfontosabb dokumentumnak az *Etikai Kódexet* tartom. Ez szervesen kötődik a Magyar Kormánytisztviselői Kar (MKK) létrehozásához, mely 2012-ben történt. A Kódex a hivatásrendre vonatkozó aktuális jogi szabályozás (pl. Kttv, Kit) mellett a kormánytisztviselők által alkalmazandó etikai, morális szabályokat fekteti le, külön kitérve a vezetői munkakörben dolgozók felé támasztott fokozott elvárásokra. A

hivatásrend és a Kódex létrehozása az állampolgári bizalom erősítését szolgálja és zsinórmértékül szolgál a kollégáinknak, hiszen egészen aprólékosan szabályoz elvárt és elítélendő magatartásokat. Kiemelendő, hogy az MKK tagság automatikus, a kormánytisztviselővé való kinevezéssel keletkezik.

A Kódex mellett mindenképp ki kell emelni az *integritás tanácsadó* meglétét a kormányhivatalban, hiszen az ő egyik fontos feladata a hivatásetikai szabályok értelmezése, ezzel kapcsolatos tanácsok nyújtása a kormányhivatal vezetői részére. A tanácsadó fontos feladata a korrupciós, integritást érintő kockázatok felmérése és az ezek kezelésére szolgáló intézkedési tervek kidolgozása. Az ő személye abból a szempontból is fontos, hogy az integritás tárgyú bejelentések kivizsgálásában is részt vesz.

Véleményem szerint nagy lépés a kormányhivatalok életében „compliance” szempontból az, hogy a hagyományos értelemben vett panaszok, közérdekű bejelentések mellett speciálisan az integritás tárgyú bejelentések immár külön kerülnek kezelésre egy független tanácsadó személyében, aki képes lehet objektíven kezelni ezeket a kényes, egyes tisztviselőkre, vagy akár a hivatalra is rossz fényt vető ügyeket.

Az integritás terület fontosságát mutatja az is, hogy irányító szervi elvárás például, hogy minden tisztviselőnk részt vegyen ilyen témájú belső továbbképzésben.

Mi a véleménye a hivatalban működő compliance elemek közül az etikai kódex, mint compliance alapdokumentum és az etikai bizottság szerepéről és jelentőségéről?

Ahogy már az előbb is említettem, úgy gondolom az Etikai Kódex *kiemelt fontosságú* a kormányhivatal életében. Nemcsak megfogalmazza, deklarálja a legfontosabbnak ítélt hivatásetikai alapelveket, úgymint hűség, elkötelezettség, nemzeti érdek, pártatlanság, előítéletmentesség, stb., valamint hivatásetikai részletszabályokat is rögzít, hanem a normák megsértőivel szemben egy meghatározott eljárás keretében szankciót is kilátásba helyez. A Kódex tehát eljárási szabályokat is tartalmaz és egy külön szervezetet hoz létre az etikai eljárások lefolytatása érdekében, az Etikai Bizottságot. Ez a bizottság területi alapon szerveződik, az MKK helyi (megyei) tagsága által megválasztott tisztviselőkből áll (5 fő), akiket 5 évre választanak.

Azt gondolom, hogy a Kódex óriási jelentősége mellett a Bizottság nem kap megfelelő súlyt, ami abból ered, hogy viszonylag kis számú etikai ügy keletkezik, kevés a bejelentés. Mondhatnánk persze, hogy ez jó, mert akkor bizonyára mindig minden rendben van, de azt gondolom, hogy ez azért nincs így.

Mi a véleménye a 2. pontban megjelölt elemek tényleges érvényesüléséről?

Véleményem szerint az Etikai Kódex léte a kollégák között ismert, azonban a tartalmának a mélyebb ismerete vélhetően vegyes képet mutatna, amennyiben készülné ilyen felmérés. Bízom benne, hogy néhány alapelvet a kollégák többsége fel tudna sorolni, azonban a hivatásetikai részletszabályok ismeretében már nem vagyok ennyire biztos.

Azt örvendetesnek tartom, hogy egy jó ideje már minden kinevezési iratsomag mellé az új belépő kollégák kapnak egy szép kivitelű Kódexet, és csak reménykedni tudok abban, hogy bele is néznek.

Az Etikai Bizottság léte véleményem szerint ismert a kollégák nagy részénél, az MKK tagság választása során komoly energiát fektettünk abba, hogy minden kormánytisztviselő értesüljön a tisztségviselők választásáról és ösztönözzük őket a választási folyamatban történő részvételre is. Azonban tekintettel arra, hogy 5 éves ciklusokra választjuk az MKK tisztségviselőit, a két választási időszak között belépő kollégák vélhetően kevesebb ismerettel rendelkeznek pl. az Etikai Bizottság létéről és működéséről. Elvileg az etikai bejelentések megtételére bárki – tehát külső személy is jogosult, azonban véleményem szerint ennek a testületnek a léte leginkább csak az MKK tagságon belül ismert, az állampolgárok végképp nem tudnak róla. Ezt a gondolatot támasztja alá továbbá az is, hogy ismereteim szerint elenyésző mennyiségű etikai bejelentés érkezik a testülethez.

Véleménye szerint a kollégák mennyire ismerik a compliance kifejezés tartalmát?

A compliance kifejezést úgy gondolom a kollégáink között nem sokan ismerik, azonban a Kormányhivatalnál működő elemeit igen, még ha nem is tudatosodik bennük, hogy azok a compliance körébe tartoznak. Az a gyanúm, hogy az átlagemberek nagy része sem igazán találkozott még ezzel a fogalommal és ha hallott is róla, nem ismeri a tartalmát. Az angol nyelvet ismerők persze a szó jelentésével vélhetően tisztában vannak, azonban a vizsgált tárgykörben alkalmazott tartalmával nem valószínű.

Az etikai bizottságban végzett munka tapasztalatai

Az MKK felállítását követő első 5 éves ciklusban az a megtiszteltetés ért, hogy a megye kormánytisztviselői bevásztottak az akkor megalakult Etikai Bizottságba tagként. Emlékeim szerint megyénkben talán átlagosan évi 1-2 ügy érkezett az Etikai Bizottsághoz, tehát nem volt túl jelentős a bizottság leterheltsége. Ismereteim szerint a jelenlegi ciklusban is elenyésző a beérkezett ügyek száma

Tekintettel arra, hogy az etikai bizottság tagjai a ciklusukat követően is titoktartási kötelezettséggel tartoznak, így konkrét ügy ismertetésére nincs lehetőség. Amit elmondhatok, hogy egy olyan konkrét ügyre emlékszem, ami tényleg az Etikai Kódex alapján az Etikai Bizottság által elbírálandó eset volt, ahol egy volt kolléga a vezetőjével szemben, annak etikátlan viselkedésére tett bejelentést.

Véleményem szerint az ilyen ügyek főleg az érintett kisebb közösségben mindenképp rávilágítják a figyelmet az etikai szabályokra, ami által a kollégáink tudatosabban képesek betartani, és esetenként jelzéssel élni a szabályok be nem tartása esetén.

Véleménye szerint hogyan alakítható a compliance szemlélet hivatalunkban?

A compliance szemlélet – a személyes példamutatáson túl – véleményem szerint *oktatással* lenne fejleszhető a Kormányhivatalban. Jelenleg is vannak olyan belső képzéseink, melyek a compliance egyes elemeit bontják ki, pl. belső kontrollrendszer működése, panaszok és közérdekű bejelentések kezelése, adatvédelem, információbizton-

ság, azonban kifejezetten „Compliance” témájú képzés nincs a palettán. Épp ez a szakdolgozat világít rá arra, hogy szükség lenne ilyen témájú átfogó belső képzés indítása, mely egyáltalán a fogalmat tisztázná, emellett képes lenne tudatosabbá tenni a kollégákat ezen a területen.

A képzés főszabály szerint jelenlétet igénylő kellene, hogy legyen, konkrét példák, esetek feldolgozásával lehetne felkelteni a kollégák figyelmét és elkötelezettebbé tenni őket a morálisan is helyes és jogszerű eljárások tudatos lefolytatására. Első körben a járási vezetői, illetve főosztályvezetői szintet kellene érzékenyíteni, majd kifejezetten az osztályvezetőkre fókuszálnék, mivel ők a kollégákkal napi kapcsolatban álló vezetők, akik képesek formálni a csapatukban dolgozók szemléletét.

Személyes indíttatás, mint szervezeti vezető

A magam elkötelezettségét vizsgálva e téma iránt arra jutottam, hogy vezetőként leginkább *személyes példamutatással* tudom megalapozni a kollégák „megfelelő” eljárását és hozzáállását. Olyan elvárásokat támasztani a szervezet felé, mellyel a vezető nem azonosul, illetve cselekedetei, ha nincsenek összhangban a nyilatkozataival, az mindenképp visszásságokhoz vezet. Jómagam mind a magánéletemben, mind a hivatali munkavégzésem során igyekszem úgy viselkedni, hogy cselekedeteim összeegyeztethetők legyenek például az Etikai Kódex-el. Hiszek abban, hogy a szervezet egy-egy tagjának a viselkedése is hatással lehet a szervezet egészére. Egy-egy etikátlan eljárás például komoly károkat okozhat a szervezet egészére, elég egy-egy korrupciós ügyre gondolni. Emellett pedig kész vagyok nyitottan hozzáállni új ismeretek befogadására és megismertetni azokat a hivatal kötelékében dolgozó kollégáimmal is.

5. VÉGKÖVETKEZTETÉS

5.1. A COMPLIANCE – INTEGRITÁS AZONOSSÁGÁNAK, KÜLÖNBÖZŐSÉGÉNEK PROBLEMATIKÁJA

Az előző fejezetekben igyekeztem bemutatni a compliance, azaz a megfelelés fogalmát és alapkérdéseit, valamint a compliance rendszer alkalmazásának jelenlegi lehetőségeit a közszféra szervezeteiben. A közszféra szervezeteit a köztulajdonban álló gazdasági társaságok szemszögéből, valamint a közigazgatási szervezetek oldaláról is igyekeztem megközelíteni. A közszféra szervezetei esetében általános alapvetés, hogy az érintett szervezetek legyenek akár gazdasági társaságok, akár költségvetési szervek, egyaránt a közvagyon javaiból gazdálkodnak. A közpénzek közvagyon jellege miatt, az ilyen forrásból gazdálkodó szervezetek esetében kiemelten fontos az átlátható gazdálkodás, mivel a korrupció veszélye a közjavak feletti rendelkezés velejárója, hiszen minden olyan aktus, amely során közösségi erőforrás kerülhet a magánszféra szereplőjéhez, magában hordozza az ilyen kockázatot.⁸⁵

A megfelelési rendszer kialakításához, és megfelelő működtetéséhez többféle szervezési segédletet és gyakorlati útmutatót bemutattam, melyek közös jellemzője, hogy a belső védelmi vonalak rendszerét azonosan határolják el. Alapvetésként rögzítésre kerül, hogy a megfelelés nem azonos a belső ellenőrzéssel. A két tevékenységet az említett szabályozók pontosan és konzekvensen el is választják egymástól. Fontos kiemelni, hogy a belső ellenőrzés lényegesen tágabb fogalom mint a megfelelési ellenőrzés.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok esetében a belső szabályozást tekintve egyre nagyobb igény mutatkozott a kontrollfunkciónak a tartalommal való kitöltése iránt is, ezért kormányzati szintű iránymutatás került közzétételre a megfelelési szervezetrendszer és eljárásrend megszervezésével és kiépítésével kapcsolatban.

A költségvetési szervek működését kívülről számos szerv ellenőrzi, azonban a belső kontrollok kialakítása a költségvetési szerv, állami vállalatok esetében pedig az ügyvezetési feladatokat ellátó feladata.

A közigazgatási szervek esetében a szervezet vezetője különböző belső védelmi vonalakat köteles kialakítani, amelyeknek a legfontosabb rendeltetése, hogy átlátható,

⁸⁵ Boros Anita: Az állami ellenőrzés egy sajátos válfaja, avagy a megfelelés (compliance) és az integritás kérdésköre egyes közszféraszervezetek esetében, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2019/2, 14. oldal.

megbízható és hatékony, a jogszabályoknak és belső szabályzatoknak megfelelő működést a tulajdonosok gazdasági érdekével összhangban biztosítja, erősítve ezzel a társadalom részéről a szervezet iránti bizalmi faktorokat. Ezeknek a védelmi vonalaknak a nevükből adódóan is elsődleges feladata, hogy megelőzzék a szervezet elleni negatív behatásokat. Ezek a szervezeti célok megvalósítását veszélyeztetik.⁸⁶

A közigazgatási szervek vonatkozásában az elmúlt néhány évtizedben a korrupciós kockázatok mérséklése, és ezzel összefüggésben a szervezeti integritás minél magasabb szintű biztosításának az igénye jelent meg mind a nemzetközi, mind pedig a hazai jogalkotás különböző területein.

Az integritás fogalma, valamint az azon alapuló működési módszer az állami számvevőszék 2009-ben elindított Integritás Projektje óta a hazai közigazgatás szerves eleme.

Az integritás a közigazgatásban olyan működésmódot jelent, amely lehetővé teszi, hogy a közigazgatás és a közigazgatási szervezet a ráruházott hatalmat és erőforrásokat a hivatalosan elfogadott, és igazolt közérdek megvalósítására eredményesen használja. Az integritás fejlesztése nem azonos a korrupció megelőzéssel. Annál jóval tágabb fogalom, hiszen a rendeltetésszerű, hatékony és eredményes működést hivatott megvalósítani. Az integritás tulajdonképpen a korrupciómegelőzés egyik eszköze.⁸⁷

A szabályozók vizsgálata alapján megállapítható, hogy a belső kontrollrendszer egyik eleme a megfelelőségi ellenőrzésnek leginkább megfeleltethető integritás is. Az integritás a szervezetek és az egyének szempontjából is egy értékelhető követelmény. A megfelelőség a közszféra esetében azonosítható a tágabb értelemben vett integritás követelményével, ez ugyanis jobban kifejezi az önkéntes azonosuláson, nem pedig üzleti érdeken alapuló megfelelést.

A szűkebb értelemben vett integritási eszközök azt a célt szolgálják, hogy a szervezet tagjai ne csak kövessék az előírásokat, hanem azonosulni is tudjanak azok mögöttes tartalmával, célrendszerével, értékeivel és ezt ne csak akkor tegyék, ha ellenőrzik, és szankcionálják őket. Ezeknek az elveknek olyan alakot kell öltetniük, amelyek mindenki

86 Boros Anita: Az állami ellenőrzés egy sajátos válfaja, avagy a megfelelőség (compliance) és az integritás kérdésköre egyes közszféraszervezetek esetében, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2019/2, 9. oldal.

87 Boros Anita: Az állami ellenőrzés egy sajátos válfaja, avagy a megfelelőség (compliance) és az integritás kérdésköre egyes közszféraszervezetek esetében, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2019/2, 17. oldal.

számára megismerhetők és közérthetők. Általában ezek a formák lesznek az etikai, vagy magatartási kódexek.

Korábban részletesen kifejtettem, hogy a compliance funkció, egy ún. második védelmi vonalbeli kontrollfunkció, míg a belső ellenőrzési funkció a harmadik védelmi vonal. Ez azt jelenti a gyakorlatban, hogy a belső ellenőrzésnek ellenőrzési joga van a compliance funkció felett is. Az első védelmi vonal mindig a vezető tisztségviselők és testületek szintje, amelyek maguk is kötelesek betartani a szabályokat, felismerni és kezelni a kockázatokat, csökkenteni, adott esetben nem vállalni azokat. Ebből az is következik, hogy a compliance funkció ún. nem pénzügyi kockázatok kezelését végzi. A belső ellenőrzési funkció jóval szélesebb feladatkört ölel fel a tevékenységével, hiszen adott szervezet valamennyi területére és kockázattípusára kiterjedő feladat- és hatáskörrel rendelkezik.⁸⁸

5.2. A COMPLIANCE RENDSZER ÁLLAMIGAZGATÁSBAN TÖRTÉNŐ ALKALMAZÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI A KÖZELJÖVŐBEN

Az integritás megteremtése szorosan összefügg a szervezeti kultúrával, a vezetésnek a szabályosság és az átláthatóság iránti elkötelezettségével. A társaságok jelentős részére igaz, hogy ha az átlagosnál magasabb kontrollszintet mutatott fel az integritásnak egy kiemelt területén, akkor az átlagosnál jobb volt az összes többi kiemelt területen is. A kontrollok kiépítése, tehát elsősorban nem a külső körülményektől, hanem a társaság menedzsmentjének integritás iránti elkötelezettségétől függ.⁸⁹

A vezetői attitűd jelentősége nem csak a társaságokra, hanem a költségvetési szervekre is érvényes. Dr. Gerócs-Tóth Andreával, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal főigazgatójával készített interjú alapján rögzíthető, hogy a szervezet adminisztratív vezetőjének személyes elkötelezettsége maximális a megfelelőségi rendszer működtetése iránt. A szervezeti szabályozókat ismeri és alkalmazza. Készen áll arra, hogy a szervezet tagjai között mélyítse az elméleti tudást és fokozza az

⁸⁸ Boros Anita: Az állami ellenőrzés egy sajátos válfaja, avagy a megfelelőség (compliance) és az integritás kérdésköre egyes közszféraszervezetek esetében, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2019/2, 18. oldal.

⁸⁹ Boros Anita: Az állami ellenőrzés egy sajátos válfaja, avagy a megfelelőség (compliance) és az integritás kérdésköre egyes közszféraszervezetek esetében, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2019/2, 21. oldal.

alkalmazottak elköteleződés iránti igényét. Mindehhez eszközként a minél több és minél gyakorlatiasabb képzéseket látja célravezetőnek, valamint jogalkotói beavatkozást is remél a szabályozási háttér kiterjesztése érdekében.

Az elmúlt évtized társadalmi elvárásai megerősítették a szervezetrányítással kapcsolatos elvárásokat. Ennek hatására a tulajdonosi elvárások is jelentős átalakuláson mentek, mennek keresztül. A törvények és szabályok betartása, az etikus és átlátható működés ellenőrzése, az ennek alapján feltárt kockázatok tudatos kezelése napi gyakorlattá vált. Mint azt az alkalmazók pozitív tapasztalatai is igazolják, a compliance szemlélet meghonosítása, rendszerszintű alkalmazása nem a bürokrácia erősödésének az eredménye, hanem a szervezetek fenntarthatóságának fontos eszköze. A védelmi vonalak működtetése nem csupán módszertanában, hanem technológiájában is forradalmi átalakuláson megy keresztül. A digitalizáció eredményeként a korábbiaktól eltérően valamennyi folyamatra, tevékenységre kiterjeszhető az egyidejű ellenőrzés. Ezzel csökkenhet az ellenőrzésre fordított idő és több idő juthat az eredmények elemzésére, a kívánatos beavatkozásokhoz szükséges döntésekre.

A compliance szervezet és az általa ellátott funkciók képesek biztosítani, hogy a szervezet által képviselt értékek megjelenjenek a döntésekben, a folyamatokban és a szervezeti kultúrában. Ezek az alappillérek biztosítják a fenntartható szervezeti működést, amely nélkül az állami szabályozói érdekek, a tulajdonosi és a menedzsment érdekek kiegyenlítése nem történhet meg felelős és hatékony módon. A compliance olyan független, objektív bizonyosságra törekvő tanácsadói tevékenység, amely értéket ad a szervezet működéséhez és javítja annak minőségét. Módszeres és szabályozott eljárással értékeli a kockázatkezelési, a kontroll- és az irányítási folyamatok hatékonyságát, ezáltal segíti a szervezeti célok megvalósítását. Mindezek következtében pedig biztosítja a szervezet normakövetését és reputációjának védelmét, valamint hozzájárul az értékteremtéshez és a szervezeti teljesítmény fenntartható növeléséhez. A compliance tevékenység hatékonyságát ugyan növeli a mesterséges intelligencia, a gépi tanulási módszerek, a szöveg analitika, a hálózatelemzés és általában a matematikai-statisztikai tanulási módszerek alkalmazása, de mindezek nem helyettesíthetik az emberi döntéseket és az azokért való felelősséget. Ez még inkább megerősíti, hogy a compliance tevékenységet végző szakemberek tudása, képzése, mind a szervezeti

hatékonyság növelésében, az üzleti és döntéshozatali folyamatok kialakításában, mind pedig a hatósági felügyeleti tevékenység során még inkább felértékelődik a jövőben.

Valószínűsíthető, hogy a compliance szemlélet és funkció megvalósításában, fenntartásában még jelentős tartalékok vannak. Különösen a köztulajdonú (állami, önkormányzati) szervezeteket érintően lenne indokolt, ha az állam nem csupán szabályozói, hanem tulajdonosi minőségében maga is minél szélesebb körben érvényesítené mindazokat az elveket, amelyeket más tulajdonosoktól elvár a felelős és hatékony szervezeti működés tekintetében. Ezen személet a köztulajdonú szervezetekkel szembeni közbizalmat is erősítheti. Mindez lehetőséget teremt arra is, hogy az állam (önkormányzat) mint köztulajdonos kifejezze a szabályok betartása iránti elkötelezettségét, az általa képviselt értékek és a következmények érvényesítésével hiteles módon fellépjen a közösségi értékeket és érdekeket sértő, vagy veszélyeztető szervezeti döntésekkel és személyekkel szemben.⁹⁰

5.3. ZÁRSZÓ

A compliance szakjogász képzés új tapasztalatokat adott számomra és a jogalkalmazói tevékenység olyan területét mutatta be, amelyet eddig egyáltalán nem ismertem. A közszféra iránti lojalitásomat és elkötelezettségemet tovább mélyítette. Megerősítette az értékalapú szervezeti működés iránti hozzáállásomat. Bízom benne, hogy a megszerzett ismereteimet a magam és szervezetem javára tudom fordítani.

„A magyar közigazgatásnak az eredményesség követelményét kell előtérbe helyeznie és működését annak szolgálatába állítania”

Magyary Zoltán

⁹⁰ Kocziszky György, Kardkovács Kolos: A compliance szerepe a közösségi értékek és érdekek védelmében – Elmélet és gyakorlat, Akadémiai Kiadó, 2020, 247–250. oldal

FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE

Szakirodalmak:

- Benedek Petra: Compliance menedzsment a szolgáltatási szektorban, PHD értekezés, Budapest, 2019.
- Boros Anita: Az állami ellenőrzés egy sajátos válfaja, avagy a megfelelés (compliance) és az integritás kérdésköre egyes közszféraszervezetek esetében, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2019/2
- Demeter Ervin: Köszöntő, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal 2018-2019 Évkönyv - Miskolc 2020.
- Domokos László, Dr. Pulay Gyula, Szatmári János, Gergely Szabolcs, Szabó Zoltán Gyula: Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában, A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék, Tanulmány sorozat, 2016,
- dr. Ambrus István, Farkas Ádám: A compliance alapkérdései, Az etikus vállalati működés elmélete és gyakorlata, Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019.
- dr. Sántha György, dr. Klotz Péter: Törzsanyag az Integritásmenedzsment című tantárgyhoz, „Integritás tanácsadó” szakirányú továbbképzési szak, „Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás” modul, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet, ÁROP–1.1.21-2012-2012-0001, Budapest, 2013. június
- Eric Schmidt Verlag: Compliance für KMU: Praxisleitfaden für den Mittelstand, Behringer St., 2012.
- Földesi Tamás: Erkölcsekről – mindenkinek. Kozmosz Könyvek, Budapest, 1981.
- Jacsó Judit: A pénzmosás compliance hazai és európai dimenzióban a társadalmi innováció tükrében, Miskolci Jogi szemle 14. évfolyam (2019) 2. különszám 1. kötet
- Jacsó Judit: A compliance fogalmáról és szerepéről a gazdasági életben, Miskolci jogi Szemle, 14. évfolyam (2019) 1. különszám
- Kocziszky György, Kardkovács Kolos: A compliance szerepe a közösségi értékek és érdekek védelmében – Elmélet és gyakorlat, Akadémiai Kiadó, 2020,

- Kolthoff, E. W.: ETHICS AND NEW PUBLIC MANAGEMENT – Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity, Legal Publishers, New York, 2007.
- Magyar Bankszövetség Compliance Munkacsoport: A compliance (megfelelőség biztosítási) funkció működtetésének legjobb gyakorlata (Best Practice Kódex), Budapest, 2017.
- Módszertani összefoglaló. Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése (ÁROP–1.2.4-09-2009-0001). Állami Számvevőszék
- Pulay Gyula: A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által, Pénzügyi Szemle, 2014/2

Internetes források:

- A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe, <http://mkk.org.hu/hivatasetika>
- <https://allamhaztartas.kormany.hu/belso-kontroll-szakmai-anyagok> Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. – Etikai Kódex http://www.mnvzrt.hu//datacms1577223/015_2019._sz._vezerigazgato_i_utasitas.pdf
- Anna Heim: Why Compliance is Important, 3rd July, 2018, <https://www.aresriskmanagement.com/why-compliance-is-important/>
- Annie Mill: Essential Strategies for Financial Services Compliance, Copyright © 2008 JohnWiley & Sons Ltd, Appendix A, Routine Compliance Activities <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/9780470699386.app1> (2021.03.22.)
- Balás Endre: Integritásirányítási rendszer bevezetése a költségvetési szerveknél. http://www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=3675
- Basel Committee on Banking Supervision: Implementation of the compliance principles, A survey, August 2008, Bank for international settlements, <https://www.bis.org/publ/bcbs142.pdf>

- Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Szervezete: Ajánlás a Compliance funkció számára, https://szabalyzatok.hu/images/ajanlas_compliance.pdf
- Csonka Attila: Mi is az a compliance management? <http://solvergroup.hu/sajtoszoba/mi-is-az-acompliance-management>
- Deloitte Survey, Corporate social responsibility: An opportunity to stand out, swissVR Monitor I/2020, February 2020. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/audit/deloitte-ch-en-swissvr-monitor-i-2020.pdf>
- dr. Ambrus István: A compliance legújabb fejlődési irányai <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/a-compliance-legujabb-fejlodesi-iranyai/?hilite=%27compliance%27%2C%27leg%3%BAjabb%27%2C%27fejl%5%91d%27%2C%27ir%3%A1nyai%27>
- dr. Ambrus István: A compliance jelentése és alapkérdései, 2020, <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/a-compliance-jelentese-es-alapkerdesei/>
- dr. Ambrus István: A köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszere <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/a-koztulajdonban-allo-gazdasagi-tarsasagok-belső-kontrollrendszererol-szolo-339-2019-xii-23-korm-rendelet/>
- Egészségtudományi Fogalomtár <https://fogalomtar.aeek.hu/index.php/Compliance>
- Irányelv a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez <https://allamhaztartas.kormany.hu/download/6/03/b2000/Ir%3%A1nyelv%20k%3%B6zz%3%A9t%3%A9telre.pdf>
- John MacKessy: Knowledge of Good and Evil: A Brief History of Compliance, The Finance Professionals' Post, A publication of the New York Society of Security Analysts, 2010, <https://post.nyssa.org/nyssa-news/2010/05/a-brief-history-of-compliance.html>
- Kézikönyv a köztulajdonban álló gazdasági társaságok részére a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez https://allamhaztartas.kormany.hu/download/8/f9/b2000/Gtbkr_k%3%A9zik%3%B6nyv_2021.pdf

- Lisa DiBenedetto: Communication is Key to a Successful Compliance Program, 2015, <https://complianceandethics.org/communication-is-key-to-a-successful-compliance-program/>
- Mark P. Ruppert, CPA, CIA, CISA, CHFP: “Roles and Responsibilities – Corporate Compliance and Internal Audit”, 4/5, <http://www.ahia.org/assets/Uploads/pdfUpload/WhitePapers/AuditCompliance-RolesResp04052006.pdf>,
- Michael Josephson: History of the Integrity, Ethics and Compliance Movement: A cautionary tale for CEOs and corporate directors, 2014, <https://assets.corporatecompliance.org/portals/1/PDF/Resources/ethikos/past-issues/2014/scce-2014-01-ethikos-josephson.pdf>
- Nagy Szabolcs, Petro Pererva: Compliance principles, Conference paper, January 2018
file:///C:/Users/Dr.%20Farkas%20R%C3%A9ka/Downloads/Nagy_Compliance_principles_2018.pdf,
- Steve Milano: Importance of Compliance in Business, Small Business, Business Communications & Etiquette, 15 October, 2018, <https://smallbusiness.chron.com/importance-compliance-business-71173.html>
- Vargha Éva: Integritás és a Kincstár működése, PHD- hallgató, PTE-ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, <http://real.mtak.hu/112451/1/KOZIGINFOKOMM%202020%281%29%20V%C3%89.pdf>, 52. oldal
- https://hu.qaz.wiki/wiki/The_Jungle

JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

- A Tanács 91/308/EGK irányelve (1991. június 10.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2001/97/EK irányelve (2001. december 4.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 91/308/EK tanácsi irányelv módosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2005/60/EK irányelve (2005. október 26.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás, valamint a terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2015/849/EU irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás, vagy a terrorizmus céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről
- A Bizottság 2006/73/EK irányelve (2006. augusztus 10.) a 2004/39/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a befektetési vállalkozások szervezeti követelményei és működési feltételei, valamint az irányelv alkalmazásában meghatározott kifejezések tekintetében történő végrehajtásáról
- A korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III.14.) Korm. határozat
- 2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezmények kihirdetéséről.
- 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Infotv.)
- 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.)
- 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről
- 2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről
- a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXXII. törvény

- a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII.23.) Korm. rendelet
- az államigazgatási szervek integritás irányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásáról szóló 50/2013. (II.25.) Korm. rendelet
- A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal integritását sértő események kezeléséről szóló 5/2021. (III.31.) utasítás
- A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal házirendjéről szóló 38/2019. (VI.24.) utasítás
- A panaszok és közérdekű bejelentések kezelésének, valamint elintézésének rendjéről a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalnál 58/2020. (09.03.) kormány megbízotti utasítás
- A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Adatvédelmi és adatkezelési szabályzatáról szóló 3/2019. (III.11.) kormány megbízotti utasítás
- a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Belső Ellenőrzési Kézikönyvéről szóló 27/2020. (V.21.) kormány megbízotti utasítás