



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

TÁJÉKOZTATÓ

„A nagyberuházások integritási kockázatairól és az ezt kezelő kontrollok kialakításáról” szülő tanulmányról

Az Országgyűlés a XXXIII. Olimpiai Játékok és a XVII. Paralimpiai Játékok 2024-es budapesti megrendezésére vonatkozó pályázati szándék támogatásáról szóló 31/2015. (VII. 7.) OGY határozatában felkérte az Állami Számvevőszéket, hogy az olimpiai játékok megrendezésének előkészítésére, valamint a megrendezés esetén az arra fordított kiadások tekintetében nyújtson szakmai támogatást a pályázat előkészítői számára a közpénzek törvényes, szakszerű, gazdaságos és hatékony felhasználása érdekében.

A szakmai támogatást az Állami Számvevőszék egyrészt nagyberuházások ellenőrzése során szerzett tapasztalataira, másrészt az integritási felmérései eredményeire alapozta. Az így felhalmozott tudását egészítette ki a nagyberuházások – ezen belül kiemelten az elmúlt 10-15 évben megrendezett olimpiákhoz kapcsolódó beruházások – ellenőrzési tapasztalatainak összegyűjtésével. Az Állami Számvevőszék feldolgozta továbbá a különböző beruházásokkal kapcsolatosan beérkezett közérdekű bejelentéseket is. Ezen ismeretek rendszerezésével az ÁSZ egy tanulmányt készített a nagyberuházások integritási kockázatainak feltárásához és az ezt kezelő kontrollok meghatározásához. A tanulmány az olimpia megrendezését a nagyberuházások egy speciális eseteként kezeli, amelynek megvalósítása során a nagyberuházások általános kockázatai mellett külön figyelmet kell szentelni az olimpiák sajátosságaiból eredő kockázatokra és azok kezelésére. Az elkészült, és az Országgyűlés elnökének megküldött, továbbá az ÁSZ honlapján is nyilvánosságra hozott tanulmány tehát minden nagyberuházás esetében hasznos ismereteket foglal rendszerbe.

A tanulmány készítésénél alkalmazott módszer

A tanulmány a kockázatközpontú megközelítés módszerét alkalmazza. A kockázat a végrehajtással kapcsolatos bizonytalanságokat és azok bekövetkezési lehetőségét fejezi ki. Minden bizonytalanság kockázatot jelent, de a kockázat szó hallatán legtöbbször valamilyen negatív esemény bekövetkezését feltételezzük, amely nem helytálló, ugyanis a kockázat fogalmába beleértendő a pozitív eltérések lehetősége is. A kockázat tehát szükségszerű velejárója minden tevékenységnek. A beruházás döntéshozóinak és a végrehajtásban résztvevők feladata a kockázatok negatív hatásainak csökkentése és a pozitív hatások erősítése.

A nagyberuházások során felmerülő korrupciós kockázatokat a tanulmány az eredendő korrupciós kockázatokra és a korrupció veszélyét növelő tényezőkre bontja, és ezekkel állítja szembe a korrupciós kockázatok mérséklésére, kezelésére hivatott integritási kontrollokat. Eredendő kockázatok közé azon kockázatokat soroljuk, amelyek valamennyi nagyberuházás esetében immanens módon jelen vannak, míg a korrupció kockázatát növelő tényezők között olyan körülményekről van szó, amelyek nem közvetlenül a beruházásokból fakadnak, de jelenlétük fokozza a korrupció kockázatát, vagy olyan beruházás szervezési megoldásokat takarnak, amelyek kockázatait csökkenteni lehet.

A RÉS-elemzési¹ módszer alkalmazásával mérlegszerűen állítjuk szembe az azonosított kockázatokat és a megelőzésükre, mérséklésükre hivatott kontrollokat. A mérleg egyik oldalára a korrupciós kockázatok, a másik oldalára pedig az ellenálló képességet fokozó integritási kontrollok kerülnek. Az elemzés eredményeinek rendszerszintű alkalmazása támogatást nyújthat a döntéshozóknak a korrupciós kockázat csökkentéséhez.

Eredendő integritási kockázatok a nagyberuházások vonatkozásában

A nagyberuházásokkal kapcsolatos eredendő korrupciós kockázatok azokat a veszélyhelyzeteket jelentik, amikor fennáll a lehetőség a közpénzek és a közvagyon magánérdekek mentén történő felhasználására. Ezek – ahogyan az elnevezésük is utal rá – eredendően előfordulhatnak minden olyan döntési pontnál a beruházás életciklusában, amely során a közpénzek felhasználásában, vagy a közvagyon kezelésében külső személyek, szervezetek is szerephez jutnak, illetve minden olyan egyéb helyzet esetében, amikor a külső szereplők érintkezésbe kerülhetnek a projekt irányítóival, végrehajtóival.

A projekt döntéshozóinak és a beruházóknak a személyes kapcsolatrendszere potenciális forrása a korrupciós lehetőségeknek. A felhasznált közpénz, közvagyon nagyságával arányosan nő az eredendő korrupciós kockázat, mivel növekszik a korrupció által elérhető haszon és ezzel a motiváció a korrupciós cselekményekre.

További eredendő kockázatot jelent a projektek egyedisége, egyszerűsége, amelyre jó példa az olimpiai beruházás. Ez esetben nehezebb hasonló projektekre vonatkozó megbízható összehasonlító információkat szerezni, megbízható költségbecsléseket készíteni, a folyamatokat átlátni, kialakítani.

A beruházás kiválasztásának szakasza döntő a korrupciós kockázatok szempontjából, mivel megalapozza a későbbi projektfázisok végrehajtási módját, így további lehetséges korrupciós kockázatok előtt nyithatja meg az utat. Különösen nagy károkat okozhat, mivel eltérítheti a közpénzeket olyan projektek felé, amelyeknek kicsi a társadalmi haszna, alacsony a nemzetgazdasági hozzájárása és az új fejlesztések más, már meglévő beruházások fenntartásának elhanyagolása árán valósulhatnak csak meg.

A nagyberuházások jellemzően jelentős erőforrásokat és közpénzt igényelnek, és fix határidőkön belül, nagyon komplex rendszerek kiépítésével járnak. A komplex rendszerek nehezen átláthatóak, a fix határidők pedig növelik a projektvezetésen és engedélyező hatóságokon lévő nyomást arra, hogy szorult helyzetben engedjenek a kialakított kontrollokból, ami által megnő a magánérdekeknek történő kedvezés lehetősége. A nagy presztízsberuházásoknál a magas eredményelvárások, a nemzetközi és társadalmi tekintély csökkenése miatti aggodalom szintén hasonló, a kontrollokat lazító mechanizmusokat indíthatnak be.

A nagyberuházások sikeressége nemcsak a konkrét beruházások tekintetében vizsgálendő, mivel önmagukon túlmutatnak: fellendíthetik a gazdaságot, ezáltal növelhetik a foglalkoztatottságot, az életszínvonalat, de ezzel ellentétes eredményt is kiválthatnak, hiszen jelentős mértékben megterhelhetik a központi költségvetést, megnövelhetik az államadósság mértékét stb.

¹ Az Állami Számvevőszék által kifejlesztett – a holland számvevőszék által alkalmazott módszer alapjaira épülő – integritási kockázat-elemzési módszertan.

Korrupciós kockázatot növelő tényezők a nagyberuházásoknál

A korrupciós veszélyeket növelő tényezők a nagyberuházások kivitelezésének aktuális feltételeit jelentősen befolyásoló – az eredendő korrupciós veszélyeztetettséget növelő – körülmények. Ezek közül kiemelendők a szabályozási környezet, a beruházás szervezési megoldások és a résztvevők kiválasztásának kockázatai.

A komplex külső és belső szabályozási környezet, a változó szabályozások csökkenthetik a vezetők, illetve felelősök ügyek feletti átlátó képességét. A szabályozási hézagok, a túl tág, illetve nem egyértelmű rendelkezések, felelősségi és elszámoltathatósági viszonyok szintén növelik a korrupciós kockázatot, mivel könnyebb kiskapukat találni az etikátlan viselkedés miatti felelősségre vonás elkerülésére. A folyamatokra vonatkozó koncentrált döntési hatáskörök növelhetik a korrupciós befolyásolási lehetőségeket. A funkcionális folyamatok, mint a pénzügyi-számviteli rendszer, a humán erőforrás gazdálkodási rendszer hiányosságai szintén növelik a korrupciós lehetőségeket.

Alapvetően a beruházásban résztvevők kiválasztásánál, a szerződéskötéseknél és a nem megfelelő teljesítésekre vonatkozó szankciók érvényesítésének elmaradásánál nyílik arra lehetőség, hogy a nem kellően gondos szakmai körütekintés, a nem megfelelő beruházás szervezési eljárások következtében a hatékony megvalósítás, azaz a közösség érdeke helyett a magánérdekeknek kedvezzenek.

A kivitelezési szakaszban általában szerződésmódosítások formájában realizálódik a korrupciós cselekmény, amelyben már az eredeti megbízás elnyerésekor megállapodhatnak a felek. A kivitelezés során a legnagyobb korrupciós kockázatot az a gyakran előforduló lehetőség jelenti, amikor a projekt megvalósítása csúszik, időzavar keletkezik a lebonyolításban. Ez esetben a kivitelező szerződő felek érdekérvényesítő képessége megnő, mivel az eredményhez, határidőhöz kötöttség felelősségét a megbízó beruházó is viseli. A kivitelezésnél jelentkező korrupciós kockázatokhoz sok esetben a nem megfelelő tervezés, hiányos előkészítés is hozzájárul (pl. a helyszínek előzetes felmérése nem történik meg).

A beruházás tervezésénél különösen nagy kockázatot jelent, ha nem végeznek körültekintő elemzéseket, számításokat a projekt alakulására, a lehetséges változásokra nézve; ha hasonló projektek tervezett és tényleges áralakulását nem veszik figyelembe a pontos költségbecslésekhez. Jellemző példa, hogy az olimpiai beruházásokra vonatkozó nemzetközi tapasztalatok szerint rendszeresen, nagymértékben alábecsülik a rendezési költségeket.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy számos olyan nagyberuházás készült el, amely a kockázatok nem megfelelő azonosítása miatt nem járult hozzá a gazdasági értékteremtéshez, vagy kihasználatlanok az eseményre épült létesítmények.

A külső ellenőrzések hiánya természetesen tovább növeli a következmények nélküli korrupció lehetőségét.

A korrupciós kockázatok mérséklésére szolgáló eszközök

A korrupció mértékének és hatásainak csökkentéséhez hozzájáruló kontroll eszközök közül kiemelendő az erős védelmet nyújtó jogi szabályozás, valamint a beruházás kivitelezésének körültekintő tervezése és szervezése.

A korrupció megelőzését megkönnyíti, ha a projektszervezet átfogó nemzeti korrupcióellenes jogi szabályozásra támaszkodhat, illetve léteznek erős korrupcióellenes intézmények, valamint kiterjedtek a külső és belső ellenőrzések.

A beruházási folyamatot tekintve alapvető fontosságú a megalapozott tervezés, a beruházásban résztvevők tiszta versenyeztetése és a kivitelezés során a műszaki, pénzügyi ellenőrzés.

A beruházás szervezés szintjén az egy személy kezében összpontosuló döntési szabadság korlátai, a világos felelősségi, elszámoltathatósági szabályok, a kiterjedt belső kontrollrendszer, a jól működő funkcionális folyamatok (mint a pénzügy-számvitel és humánerőforrás gazdálkodás), megfelelő szakértelem biztosítása kulcstényezők a korrupció megelőzésében.

A nagyberuházásokat jellemző komplex rendszerek átláthatóságának, a fix határidők betarthatóságának egyik hasznos kontroll eszköze lehet a modularitás. A modularitás az egyes projektfolyamatok egymáshoz illeszthetőségén túl tágan értelmezve a projekt egészének a területi, gazdasági és társadalmi illeszthetőségét is jelenti, amelynek célszerű érvényt szerezni a nagyberuházás részleteinek és egészének tervezése és kivitelezése során mind döntéshozói, mind a beruházásban résztvevő kivitelezők és érdekelték szintjén.

A beruházás transzparenciájának biztosítása szintén fontos korrupció megelőzési eszköz, amelyet támogathat a civil szervezetek monitoring tevékenysége is.

A beruházás integritásának biztosításában nélkülözhetetlen az úgynevezett lágy kontrollok alkalmazása. Ezek közé tartoznak az etikai követelmények rögzítése, illetve az útmutatások ezek alkalmazására, annak érdekében, hogy az integritási követelmények a mindennapi munka szerves részeként valósuljanak meg.

Következtetések

A tanulmányunk elkészítése során feldolgozott számvevőszéki jelentések, szakmai tanulmányok és konkrét esetek egyértelműen mutatják, hogy a nagyberuházások megvalósítását számos korrupciós kockázat fenyegeti. Ha a nagyberuházás olimpia megrendezésére irányul, akkor a korrupció kockázatát tovább növelik az olyan tényezők, mint a fix végső határidő, a magas presztízs, az egyszeri és egyedi jelleg és a komplexitás. Ebből adódóan a korrupció csak akkor küszöbölhető ki, ha a nagyberuházásért felelős vezetők a korrupciós kockázatokat szisztematikusan feltárják, és kialakítják, valamint a gyakorlatban is működtetik azt a kontrollrendszert, amely növeli a korrupcióval szembeni ellenálló-képességet. Egy ilyen rendszer kialakítása a magyar jogszabályi környezet általában megfelelő feltételeket biztosít, de szükség lehet az olimpia megrendezésének sajátosságait figyelembe vevő további jogszabályok megalkotására is.

A korrupció megelőzése és kiszűrése szempontjából azonban a kulcskérdés az, hogy a nagyberuházások előkészítésének, lebonyolításának az irányítási rendszerét úgy alakítsák ki, hogy az a beruházás minden szakaszában maximálisan figyelembe vegye a korrupciós kockázatokat, és azok kezelésének erőforrásigényét.

Az Állami Számvevőszék tanulmányai elérhetőek az ÁSZ honlapján (www.asz.hu/publikaciok), az ÁSZ tevékenységével kapcsolatos híreket pedig megtalálja az ÁSZ Hírportálján (www.aszhirportal.hu).

Budapest, 2016. május 12.