



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

A KÖZSZFÉRA INTEGRITÁSÁNAK ELEMZÉSE 2019.



INTEGRITÁS PROJEKT

2020. április



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

A KÖZSZFÉRA INTEGRITÁSÁNAK ELEMZÉSE

2019.



Engedélyező:

Domokos László
elnök

Az Elemzés
az interneten
a www.asz.hu
oldalon
olvasható.

Szerkesztő:

MARTUS BETTINA SZANDRA PHD. projektvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

PROF. DR. NÉMETH ERZSÉBET felügyeleti vezető

Készítették:

MARTUS BETTINA SZANDRA PHD. projektvezető

PÁLYI KATALIN ÁGNES számvevő

LUKÁCS DÁVID számvevő gyakornok

Kapcsolat:

integritasprojekt@asz.hu

ISBN:

978-615-5222-24-5

Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-2577-001/2020.

Tartalom

Vezetői összefoglaló	5
1. A kutatás célja és fókusza	7
1.1. A kutatás fő kérdéseinek bemutatása	7
2. Módszertan.....	8
2.1. Célterület, adatbázis.....	8
2.2. A kérdőív kialakítása, szerkezete	9
2.3. A minta bemutatása, válaszadó szervezetek száma.....	12
3. A közintézmények integrálás kockázatai és kontrolljai.....	14
3.1. Kockázati mintázatok intézménycsoportos összehasonlításban.....	17
3.1.1. Általánosan elterjedt kockázati területek bemutatása	19
3.1.2. Egyes speciális kockázati területek bemutatása.....	21
3.2. Kontrollok kiépítettsége az egyes intézménycsoportokban.....	24
3.2.1. Általánosan használt kontrolleszközök.....	27
3.2.2. Elterjedt kontrolleszközök	27
3.2.3. Legkevésbé elterjedt kontroll eszközök	28
3.2.4. Egyes, speciális korrupcióellenes kontrollok elterjedése	29
4. Digitális megoldások a korrupciós kockázatok mérséklésére	37
5. Következtetések	41
Felhasznált irodalom	43

Folyamatosan változó világunkban egyre több kihívással állunk szemben, amelyek kezelése egyéni és szervezeti szinten is elengedhetetlenek. Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) feladata a közpénzügyi helyzet javítása, amelyhez ellenőrzési, tanácsadási és elemzési tevékenységével járul hozzá. Ezen tevékenységek során fontos, hogy az ÁSZ felhívja a közpénzből gazdálkodó, illetve állami vagyonnal rendelkező szervezetek figyelmét, hogy működésükben és gazdálkodásukban az integritás-szemléletet érvényesítsék, mivel ez segít a fokozódó kihívások leküzdésében és megelőzésében.

Az ÁSZ 2011 óta minden évben elvégzi az integritás kultúrájának meghonosítását és elterjesztését szolgáló Integritás felmérést, hogy képet adjon a magyar közszféra intézményeinek a korrupciós kockázatokkal szembeni felvérteztségéről. Az elkötelezett számvevőszéki szerepvállalás eredményét – egyben az integritás alapú közigazgatási kultúra megerősítését – mutatja, hogy az eltelt időszakban trendszerűen emelkedett a felméréshez csatlakozó, válaszadó intézmények száma. 2019-ben minden korábbinál több, összesen 4 002 közintézmény vett részt az adatfelvételben, a 2018. évi adatfelvételhez képest 551-el több.

A 2019-es felmérés eredményeit bemutató elemzés feltárja, hogy a közszférát leginkább mely kockázatok és kontrollok jellemezték, és mely területeken volt mérhető elmozdulás a 2018. évi eredményekhez képest. A közszféra intézményei körében az integritáskockázatok és a kontrollok kiépítettsége között pozitív irányú kapcsolat volt jellemző: a magasabb kockázati kitettséggel bíró intézmények esetében jellemzően magasabb a kontrollkiépítettség is. Ugyanakkor az egyes intézménycsoportoknak sajátos kockázatokkal kellett szembenéznük, és ennek megfelelően a különféle kontrolleszközök kiépítettsége is eltérő.

Az elemzésben intézménycsoportonként és főbb kérdésenként egyaránt megvizsgáltuk a kockázati és kontrollszinteket, valamint a 2018-évi eredményekhez képest bekövetkezett elmozdulást. Azt tapasztaltuk, hogy az előző évhez képest – a felsőfokú oktatásban működő, az egyéb tevékenységet valamint egyéb igazgatási tevékenységet végző intézmények csoportját leszámítva – valamennyi területen erősödött a kontrollok kiépítettsége. A három kivételből két intézménycsoportra stagnálás, az egyéb igazgatási tevékenységet végző szervezetekre pedig az előző évinél alacsonyabb kontrollszint volt jellemző. Ennek oka, hogy itt volt a legmagasabb a kérdőívet első alkalommal kitöltők aránya, amely szervezeteknél a kontrollok kiépítettsége jellemzően alacsonyabb, mint a felmérésben már korábban is résztvevőknél. Az integritás kontrollok megerősítése terén az előző évi eredményeikhez mért legnagyobb fejlődést a helyi önkormányzatok (59 százalék), a kulturális intézmények (52 százalék) és a tudományos kutatás, fejlesztés (61 százalék) intézménycsoportok érték el, miközben a kockázati szintjük kismértékben csökkent. Vagyis a 2019-es eredmények megerősítették, hogy a felmérésben való részvétel hozzájárul ahhoz, hogy a közszféra intézményei helyesen azonosítsák a rájuk jellemző kockázatokot, így azokra megfelelő kontroll eszközök kiépítésével adjanak választ. Továbbá az elemzés azt is feltárta, hogy az integritás kultúrájának terjesztése jó úton halad, mert a korrupciós kockázatok megfelelő kontrollokkal való lefedése iránti igény – az intézménycsoportra jellemző kockázati szint mértékétől függetlenül – általánosan megjelenik a magyar közszférában. Hasonlóan a korábbi évek tapasztalataihoz, azt találtuk, hogy a közszolgáltatás nyújtása, a közszolgáltatással kapcsolatban jelentkező túlkereslet, valamint a méltányosság gyakorlása jelentett kiemelkedő kockázatot. Az integritás kultúra meghonosodása szempontjából azonban kedvező, hogy nemcsak az intézmények átlagos kontrollszintje emelkedett az előző évhez képest (54 százalékról 55 százalékra), de számos, a közintézmények körében közel 100 százalékban kiépített kontrollt azonosítottunk. Ilyen például a szerződések teljesítésének kifizetése előtti ellenőrzése, a közszolgáltatások esetén az igénybevétel feltételeinek megismerhetősége, a gazdálkodási jogkörök gyakorlásának kontrollja, a belső ellenőrzés, illetve a bejelentők/panaszosok tájékoztatása a megtett intézkedésekről. Utóbbi kontroll eszközt kivétel nélkül mindegyik intézménycsoportban magasabb arányban alkalmazták az intézmények, mint egy évvel ezelőtt. A

felmérés rávilágított azonban kevésbé jól kontrollált területekre is. Kockázatelemzést az intézmények többsége (70 százalék) végzett, azonban ez már nem mondható el a rendszeres korrupciós kockázatelemzésről, amelynek elvégzéséről hozzávetőleg minden ötödik intézmény gondoskodott. Nagyobb hangsúlyt szükséges fektetni továbbá a kockázatelemzés eredményeinek kiértékelésére, amelyet a felmérés eredményei szerint a válaszadók fele (54 százalék) rendszeresen, további 14 százalékuk pedig esetenként végez csak el. Ez egyben azt is jelenti, hogy válaszadók közel harmada egyáltalán nem végez kockázatelemzést vagy elmulasztja a kapott eredmények kiértékelését, nem ismervén fel, hogy az intézmény működési környezetére jellemző kockázatok azonosítása és értékelése elengedhetetlen az adekvát kontroll eszközök kiépítéséhez. Hasonló jellemzőket tárt fel az elemzés az összeférhetlenséghez kapcsolódó kontrolleszközök terén. Miközben a közintézmények többsége (69 százalék) rendelkezett az összeférhetlenségre vonatkozó szabályozással, és egyben ez volt az a terület, ahol a kontrollt alkalmazók aránya az előző évhez képest szinte kivétel nélkül minden intézménycsoportban jelentősen emelkedett, mégis lényegesen kevesebben (59 százalék) írtak elő az összeférhetlenségre vonatkozó nyilatkozattételi kötelezettséget a dolgozók számára. Az összeférhetlenségi esetek szabályozása, valamint az így levezetett alapelvek érvényesülését támogató folyamatok és mechanizmusok működtetése pedig kiemelt fontossággal bír az integritás szempontjából. Olyan alkotmányos eszközök meglétét szolgálják, mint például a hatáskörök és hatalmi pozíciók koncentrációjának vagy a gazdasági és politikai pozíciók összefonódásának megakadályozása, a függetlenség biztosítása, valamint a vagyoni és jövedelmi viszonyok transzparenciája. A közszolgálatban dolgozókkal szemben alapvető elvárás, hogy tevékenységüket mindenkor a köz érdekében fejték ki. Éppen ezért a különböző, és gyakran konfrontáló egyéni érdekek megfelelő kezeléséhez lényeges eszköz nemcsak a szabályozás megalkotása, de kapcsolódó nyilatkozattétel megkövetelése is annak érdekében, hogy az adott típusú összeférhetlenség a jövőre nézve kizárható legyen. Emellett továbbra is alacsony az ajándékok elfogadására vonatkozó szabályzattal rendelkező (37 százalék), valamint az integritás tanácsadót alkalmazó intézmények (9 százalék) aránya. Ott, ahol utóbbiak alkalmazását jogszabály nem írja elő, a közintézmények csak ritkán éltek ezzel a lehetőséggel, pedig az integritás tanácsadó alkalmazása és az ajándékok elfogadásának szabályozása egyaránt hatékony támogató eszköz a közintézmény munkatársai számára a befolyásolási kísérletek felismeréséhez. (Németh et al, 2017)

A felmérés rávilágított arra is, hogy az emberi tényező kizárásával működő automatizált rendszerek még mindig ritkán alkalmazott kontrolleszköznek számítanak a hazai közszférában. Alkalmazási területük bővül, azonban e téren még további fejlődés szükséges.

Az eredményeken túl érdemes azonban azt is megjegyezni, hogy a felmérés az ÁSZ munkáját számos ponton segítette az elmúlt években, mivel az állandóan frissülő adatbázis nemcsak a hazai közintézmények integritás kockázatainak és kontrolloinak beazonosítását segítette elő, de a változások rendszerszintű nyomon követésével az integritás ellenőrzések tervezését és megvalósítását is támogatta.

Az elmúlt kilenc év tapasztalatai alapján kijelenthető, hogy az Integritás felmérés elérte alapvető célját, az integritás szemlélet elterjesztését. Számos közintézmény vett részt legalább egyszer az Integritás felmérésben, miközben a többi intézmény is folyamatosan informálódhatott az ÁSZ kezdeményezésének céljáról és eredményeiről a nyilvánosságra hozott elemzéseken vagy szakmai fórumokon keresztül. Mindezek hatására a magyar közszférában nyomon követhető az integritás kultúra alapvető eszközeinek megjelenése és elterjedése, azonban ezen a ponton nem szabad megállni. Nem csak a tudatosításra kell törekednünk, hanem arra is, hogy az integritás kontrollok kiépítettsége megfelelő és fenntartható legyen, azaz, hogy a közintézmények ezzel segítsék a jól irányított állam megvalósulását. Ezért az ÁSZ az elmúlt években nem csak elemzésekkel próbálta felhívni a figyelmet az integritáskontrollok kialakítására, hanem ellenőrzésekkel is.

1. A kutatás célja és fókusza

1.1. A kutatás fő kérdéseinek bemutatása

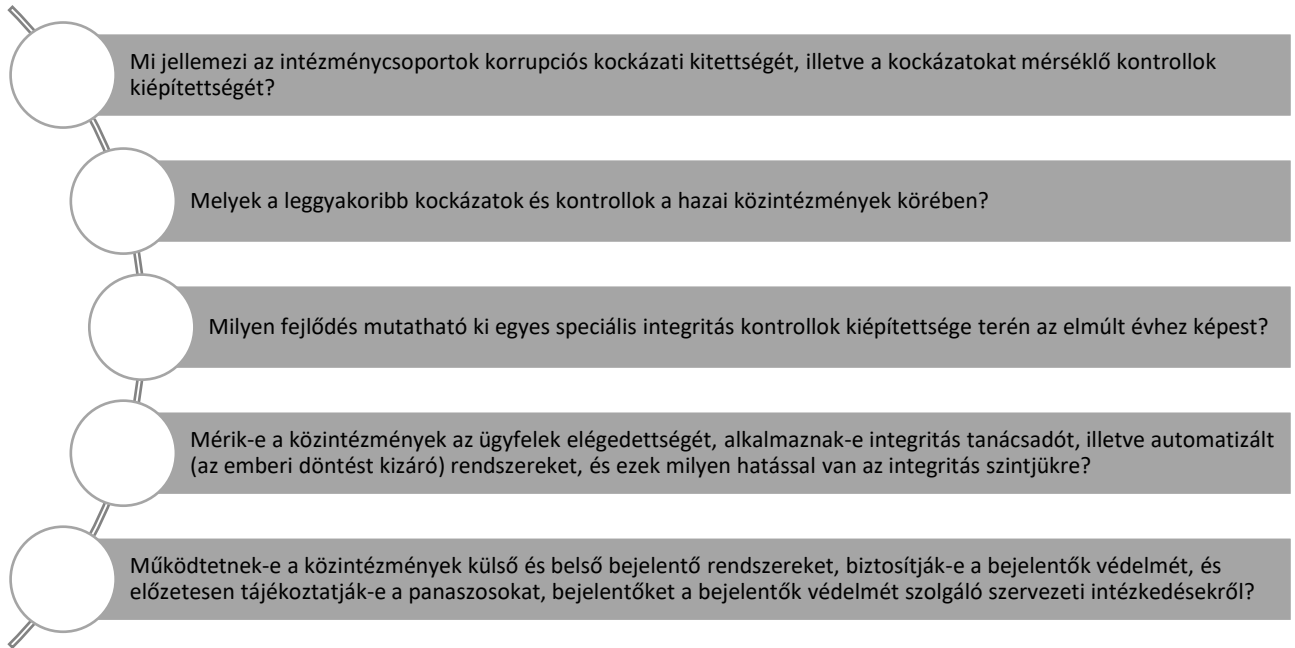
Az ÁSZ a holland számvevőszék mintáját alapul véve indította el Integritás Projektjét 2009-ben, amelynek célja, hogy az integritásszemléletnek a hazai közszféra intézményei körében való megismertetésével, az integritás alapú kultúra elterjedésének és megerősödésének elősegítésével hozzájáruljon a jól irányított állam megvalósításához, az államba vetett társadalmi bizalom megerősítéséhez és fenntartásához, valamint a korrupció megelőzéséhez. Az ÁSZ az Integritás Projektjének keretében 2011 óta minden évben felméri a közszféra intézményeinek korrupciós veszélyeztetettségét, valamint elkészíti a korrupciós kockázatok kezelésére szolgáló kontrollok kiépítettségét értékelő integritás felmérést. A 2019-es – sorrendben kilencedik – kérdőíves kutatáshoz minden korábbinál több, mintegy 4002 közpénzből működő szervezet csatlakozott. Mindez azt bizonyítja, hogy a magyar közszféra szervezetei elkötelezettek az integritás alapú működés, a korrupció megelőzésen alapuló eszközök szervezeti szintű kialakítása és alkalmazása iránt.

A tavalyi, 2018-as év fordulópontot jelentett a felmérés történetében, hiszen bevezetésre került a kérdőív kitöltésére szolgáló új webes felület (<https://felmeres.asz.hu>), amely könnyebb hozzáférést biztosított a felhasználók számára, továbbá a felhasználói igényekre reagálva maga a kérdőív is egyszerűbbé és rövidebbé vált, meggyorsítva a kitöltést. Megújult az értékelés módszertana is. Az eredmények könnyebb értelmezhetősége érdekében a korábban használt két kockázati indexet összevontuk, így az összevont kockázati indexnek köszönhetően az egyes intézmények korrupciós veszélyeztetettségének mértéke egyértelműen beazonosítható, összehasonlítható. Szintén tavaly adtunk először közvetlen visszajelzést a felhasználók számára a webes felületen elérhető egyoldalas önértékelő lap formájában, lehetővé téve az intézmények számára eredményeik összehasonlítását a saját intézménycsoportjukban elért átlagos eredményekkel, rávilágítva azon területekre, ahol az integritás erősítése érdekében fejlődniük szükséges.

A 2018-as év újításait megtartva, egyúttal a tavalyi felmérés kapcsán érkezett visszajelzéseket figyelembe véve 2019-ben tovább egyszerűsítettük a kérdőívet. Noha a kérdések száma összességében a tavalyi évhez mérten kismértékben emelkedett, a kérdések értelmezését és így a válaszadást könnyebbé tettük. A közbeszerzésekre vonatkozó kérdések számát lecsökkentettük, célzottabbá tettük, miközben többek között olyan új kérdések is beemelésre kerültek, mint a szervezethez érkező közérdekű adatigénylések előfordulásával, vagy a külső és belső bejelentők előzetes tájékoztatása a bejelentők védelmével összefüggő szervezeti intézkedésekkel kapcsolatban. A korrupció megelőzése szempontjából továbbra is fontos eszköz az emberi beavatkozást kiküszöbölő, automatizált rendszerek kiépítése és működtetése, ezen digitális megoldások terjedésével kapcsolatos tapasztalatok bemutatásával az elemzés külön fejezetben foglalkozik.

Az előző évekhez hasonlóan jelen elemzésben is bemutatjuk a válaszadó közintézmények összességét jellemző kockázati és kontrollszintek alakulását. Intézménycsoportonkénti bontásban megvizsgáljuk a közintézmények feladatellátása során felmerülő kockázatok és kontrollok gyakoriságát, típusait. Igazodva a felmérésben szereplő kérdésekhez, bemutatjuk az önértékelő lapon is megjelenő egyes speciális kontrolleszközök – pl. bejelentők védelmével összefüggő intézkedések, integritás tanácsadó, automatizált rendszerek – bevezetésére irányuló kérdések eredményeit.

Az előzőeket figyelembe véve a 2019. évi kutatás az alábbi kérdésláncolatra fókuszál:



2. Módszertan

2.1. Céletterület, adatbázis

A hazai közszféra intézményei körében az ÁSZ által 2011-ben indított országos adatfelmérés 2019-ben immár kilencedik alkalommal került meghirdetésre. A felmérés lebonyolítása idén – az ÁSZ és a Nemzeti Közszoigálati Egyetem (NKE) együttműködése jegyében – az Egyetem munkatársai részvételével zajlott. A 2019. évi felmérés kérdőíve – a korábbi évek gyakorlatához hasonlóan - elsősorban az elmúlt egy év, azaz 2018. január 1-je és 2018 december 31-e közötti időszakra vonatkozik, azonban egyes kérdések az elmúlt három évre kérdeznak rá, a 2016. január 1-je és 2018. december 31-e közötti időszakot fedik le.

A kutatás méretét és jellegét tekintve is egyedülálló Magyarországon. A 2019. évi adatfelvételben válaszadásra felkért szervezetek adatbázisát a Magyar Államkincstár törzskönyvi nyilvántartása képezte, amely 2018. december 31-ei állapot szerint 12 941 aktív, önálló PIR számmal¹ rendelkező szervezetet tartott nyilván. A 2019-ben alapított, így a 2018-as, valamint az azt megelőző évekre vonatkozó adatokkal nem rendelkező költségvetési intézmények tehát nem kerültek megszólításra, ugyanakkor az alapsokaságot korrigálni kellett, mert az tartalmazott olyan intézményeket, amelyek 2018. december 31-ét követően megszüntetésre kerültek, így az alapsokaság 320-el, 12 621 intézményre csökkent. A kiküldött általános felkérő levélben felhívtuk a szervezetek figyelmét, hogy a fenntartásukban álló, önálló PIR számmal rendelkező költségvetési intézményeikre vonatkozóan külön kérdőív kitöltése szükséges.

A közszféra intézményeinek 2019. évi integritás felmérése 2019. szeptember 2. és 2019. október 18. között zajlott. Az adatfelvétel időszaka az eredeti tervek szerint 2019. szeptember 30-án ért volna véget, figyelembe véve azonban az önkormányzati választásokkal összefüggő feladatok miatti leterheltséget is, a minél szélesebb körű részvétel biztosítása érdekében az ÁSZ az adatfelvételi időszak meghosszabbítása mellett döntött. Az Integritás kérdőív kitöltése – a tavalyi évhez hasonlóan – a felmérés lefolytatására tavaly létrehozott online platformon (<https://felmeres.asz.hu>) valósult meg. A válaszadásra felkért intézmények részére az adatfelvétel indulását megelőzően tájékoztató üzenetet küldtünk a weboldalról, a felmérés indulásáról, illetőleg a felületre történő regisztrációról, illetve azon szervezetek számára, akik a

¹ a Magyar Államkincstár által kiadott törzskönyvi nyilvántartási azonosítószám

tavalyi évben a felületen már regisztráltak, a bejelentkezéssel kapcsolatos technikai tudnivalókról. Emellett az ÁSZ hírportálon is beszámoltunk a 2019. évi Integritás felmérés elindulásáról, sajtótájékoztató anyag és számos cikk jelent meg a témában.

A regisztrációval, valamint a kérdőív kitöltésével kapcsolatos kérdések kezelésére telefonos call center szolgáltatást biztosítottunk az érdeklődők számára az adatfelvétel teljes időszakában, ahol az ÁSZ és az NKE munkatársai hétköznap munkaidőben fogadták a hívásokat, illetve válaszoltak az e-mailek történt megkeresésekre is. Bár a tavaly kialakított webes felületnek köszönhetően a kérdőívhez való hozzáférés, valamint a kérdőív kitöltése a korábbiaknál könnyebbé vált, a telefonos és e-mailes megkeresés az adatfelvétel idején – jellemzően az intézményekhez társított felhasználói adatok elfelejtéséből, elkeveredéséből vagy a kérdőív kitöltéséért felelős személyében bekövetkezett változásokból következő hozzáférési anomáliák, illetőleg egyéb időszakos informatikai technikai problémák miatt – folyamatos volt.

Az korábbi évek tapasztalataiból kiindulva újdonságot jelentett, hogy az adatvesztés elkerülése érdekében a rendszer a kérdőív kitöltése során is folyamatosan mentette a válaszokat, így az újbóli belépések során a felhasználók ott folytathatták a munkát, ahol előzőleg abbahagyták, továbbá a kérdőívben történő navigálást elősegítendő a kérdések fejezetek alá rendezve jelentek meg. A rendszer színekkel is figyelmeztetett, amennyiben az adott fejezetben megválaszolatlan kérdések maradtak, illetve a felhasználóknak csak és kizárólag a teljes körűen kitöltött kérdőíveket engedte lezárni. A téves beküldések elkerülése érdekében a kérdőív lezárása előtt biztonsági figyelmeztető üzenet jelent meg, a rendszer a felhasználóktól a véglegesítési szándék megerősítését kérte.

A kérdőív kitöltésére szolgáló online rendszer adatbázisa lehetővé tette az adatfelvételi szakasz folyamatos monitoringját, amelynek köszönhetően az adatfelvétel során célzott üzeneteket küldhettünk azon intézmények számára, amelyek ugyan megkezdték a kitöltést, azonban az adatfelvételi szakasz lezárultáig nem végelezték azt.

2.2. A kérdőív kialakítása, szerkezete

Az önkéntes válaszadáson alapuló Integritás felmérés elsődleges célja, hogy feltárja a közintézmények korrupciós kockázati jellemzőit, azokat a tényezőket, amelyek károsan befolyásolhatják ezen intézmények korrupciós kockázatokkal szembeni védekezőképességét. A felmérések eredményeként évről évre láthatóvá válnak a korrupció szempontjából leginkább veszélyeztetett területek, valamint az egyes intézménycsoportoknak a korrupciós kockázatokkal szembeni – a kontroll környezet kiépítettségének mértékévével szemléltethető – ellenálló képessége. A kérdőív kitöltésével nemcsak közvetlen visszacsatolást kapnak a válaszadó intézmények saját integritási helyzetükről, de a részvétel egyúttal tanulási folyamatot indít el a közintézmények körében. Tudatosulnak a korrupcióval veszélyeztetett területek, továbbá a kérdőív felhívja a figyelmet a korrupció megelőzése szempontjából fontos, de jogszabályok által elő nem írt eszközökre, megoldásokra, illetve rávilágít azokra a területekre, ahol további kontrollok kiépítésével érzékelhetően javulhat az adott szervezet integritása. (Németh et al. 2019)

A kérdőív a felmérésben résztvevő intézmények észrevételei, illetve a korábbi évek tapasztalatai alapján 2019. évi felmérés során is hozott újításokat: egyes kérdéscsoportok a korábbitól eltérő hangsúlyt kaptak, illetőleg új elemek is megjelennek a 2019. évi kérdőívben. A 66 fő- és 30 alkérdésből álló kérdőív az alábbi témaköröket foglalta magában:

1. Támogatások
2. Beszerzések
3. Jogalkotás, hatósági tevékenység
4. Közfeladat / Közszolgáltatás
5. Külső gazdasági kapcsolatok
6. Humán erőforrás és Szervezeti jellemzők
7. Belső szabályozottság, belső ellenőrzés
8. Speciális korrupcióellenes rendszerek és eljárások
9. Külső szabályozottság, külső ellenőrzöttség

A különböző jogállású és eltérő intézménycsoportba sorolt válaszadó intézmények ugyanazon kérdőívet töltötték ki. A felmérésben való részvétel – a korábbi gyakorlattal megegyezően – önkéntes volt, emellett fontos leszögezni, hogy a felmérés keretében szolgáltatott adatok helytállóságát az ÁSZ nem ellenőrizte.

A 2018-ban megújult értékelési módszertannak megfelelően minden résztvevő szervezet esetén egy kockázati és egy kontroll indexet számítottunk ki. Az összesen 96 kérdésből álló kérdőív a kockázatok feltérképezésére, illetve a kontrollok kiépítettségére vonatkozó kérdéseket egyaránt tartalmazott, ezen kérdésekre adott válaszok pontértékei alapján képeztük a kockázati, illetve kontroll indexeket.

A korábbi évhez hasonlóan az online kitöltők számára idén is rendelkezésre bocsátottunk az egyes integritási területekre vonatkozó önértékelési lapokat, amelyek segítségével össze tudták hasonlítani a saját és az intézménycsoportos eredményeiket. Az önértékelő lap összesen hat blokkban foglalja össze a legfontosabb eredményeket, képet adva az adott intézmény kockázati kitettségéről és a kontrollok kiépítettségéről, intézménycsoportos és a teljes válaszadói kör összehasonlításában. A második mező az adott intézmény mellett valamennyi intézménycsoportot elhelyezi a kockázati és kontroll index értékek által kifizített koordináta tengelyen, így nem csak az átlagos kockázati és kontrollszintekhez való viszonyról, de a közzsféra már területeihez képest elért eredményekről is visszacsatolást nyújt. A harmadik és negyedik mező a tavalyi évhez hasonlóan a speciális kockázatokba és kontrollokba enged részletesebb bepillantást. Végül az értékelő lap fókuszba helyezi a külső szakértők alkalmazását is, valamint további egy mező szolgál az adott évben kiemelten kezelt téma megjelenítésére, amely 2019-ben a bejelentő-rendszer működtetésével, a bejelentők védelmével valamint a bejelentők tájékoztatásával kapcsolatos kérdésekre adott válaszokat dolgozta fel. (1. ábra)

Az önértékelő lapok hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a közzsféra intézményei meghatározzák a fejlesztendő területeket, illetve pozicionálni tudják saját szervezetüket az intézménycsoporton belül.

1. ábra: ÖNÉRTÉKELŐ LAP MINTA



Integritás felmérés – önértékelő lap

Intézménycsoport
MINTA INTÉZMÉNY

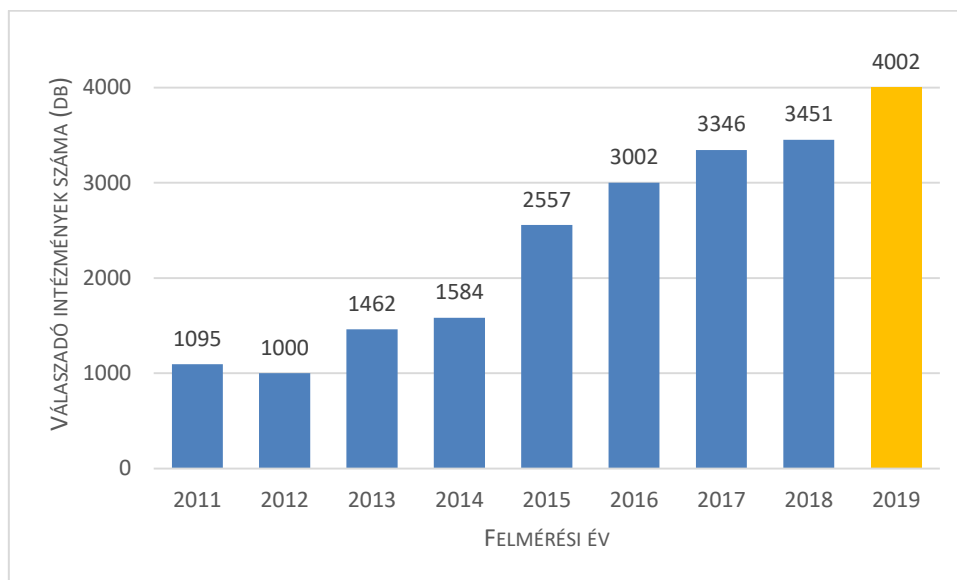


Forrás: ÁSZ

2.3. A minta bemutatása, válaszadó szervezetek száma

Az Integritás felmérés 2011. évi elindulását követően a válaszadó intézmények száma növekvő tendenciát mutatott, a 2012-es évet leszámítva évről-évre több közintézmény csatlakozott a felméréshez. A 2019. évi Integritás felmérés során minden eddiginél több, összesen 4002 intézmény küldte vissza a kitöltött kérdőívet, így 16 százalékkal többen vettek részt a felmérésben a 2018. évi integritás felméréshez képest. A válaszadó intézmények számának alakulását 9 éves viszonylatban az 2. ábra mutatja be.

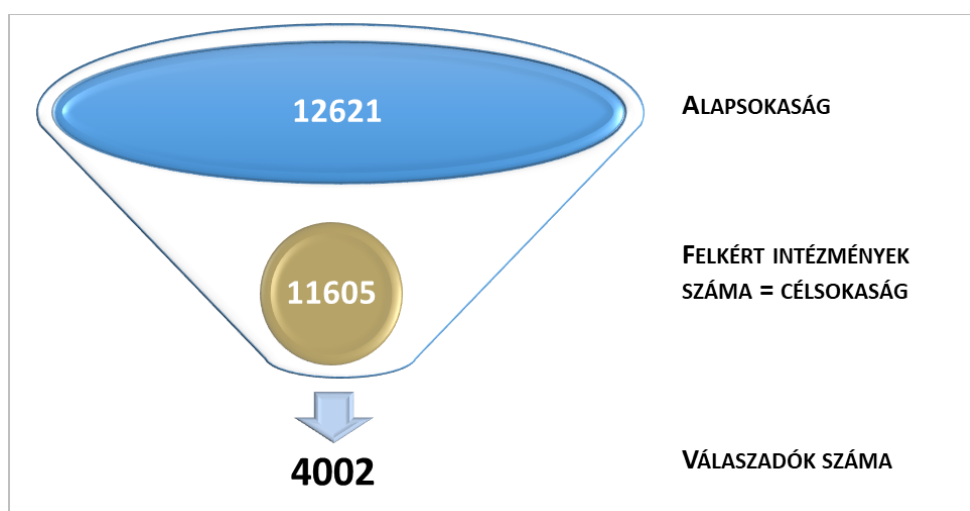
2. ábra: A VÁLASZADÓ INTÉZMÉNYEK SZÁMÁNAK ALAKULÁSA (2011-2019)



Forrás: ÁSZ

A résztvevő intézmények közül a legnagyobb számban hagyományosan a helyi önkormányzatok (1 430 db) töltötték ki a kérdőívet, őket követik az óvodák, bölcsődék (790 db), majd a harmadik helyen – a tavalyi eredményekhez képest átrendeződést mutatva és a szociális ellátó intézményeket megelőzve – az egyéb igazgatási tevékenységeket ellátó szervezetek (501 db) találhatóak. Nem sokkal maradt le, így a negyedik legtöbb válaszadót adta a szociális ellátó intézmények csoportja (453 db). A felsorolt négy intézménycsoport együttesen a résztvevők 79 százalékát tette ki, eredményeik ezáltal jelentősen befolyásolták az átlagos kockázati és kontroll indexek alakulását. A sokaság és minta elemszámát a 3. ábrán szemléltetjük.

3. ábra: A SOKASÁG ÉS A MINTA ELEMSZÁMA



Forrás: ÁSZ

A kitöltők számának emelkedését érdemes intézménycsoportonként is megvizsgálni. A változásokat az 1. táblázat mutatja be. A táblázatban látható, hogy legnagyobb mértékben az egyéb-igazgatási tevékenységet végző szervezetek száma emelkedett (+168 százalék). Jelentősen emelkedett az egyéb tevékenységet végzők száma is (+77 százalék). A tudományos kutatás, fejlesztés intézménycsoportban tapasztaltuk a legnagyobb mértékű csökkenést a kitöltők számában (-20 százalék).

1. táblázat: KITÖLTŐK SZÁMÁNAK VÁLTOZÁSA INTÉZMÉNYCSONTONKÉNT

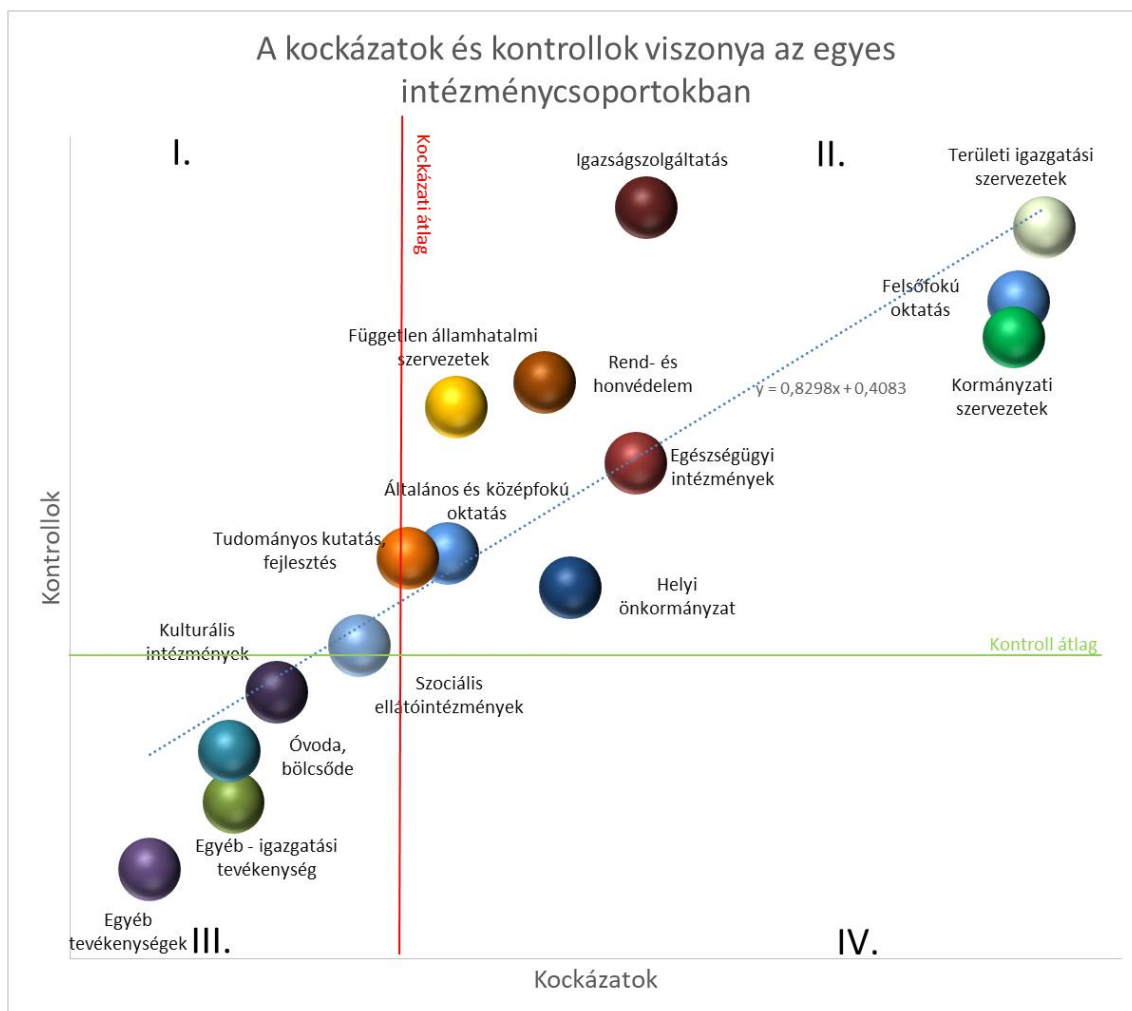
	Kitöltők száma 2018 (db)	Kitöltők aránya 2018 (százalék)	Kitöltők száma 2019 (db)	Kitöltők aránya 2019 (százalék)	Kitöltők számának változása (százalék)
Általános és középfokú oktatás	98	60	107	69	+9
Egészségügyi intézmények	109	55	126	64	+16
Egyéb - igazgatási tevékenység	187	7	501	19	+168
Egyéb tevékenységek	43	11	76	22	+77
Felsőfokú oktatás	18	62	19	70	+6
Független államhatalmi szervezetek	10	27	9	90	-10
Helyi önkormányzat	1317	27	1430	30	+9
Igazságszolgáltatás	26	93	26	93	0
Kormányzati szervezetek	7	78	9	82	+29
Kulturális intézmények	269	35	301	40	+12
Óvoda, bölcsőde	842	33	790	31	-6
Rend- és honvédelem	118	83	118	84	0
Szociális ellátóintézmények	364	38	453	49	+24
Területi igazgatási szervezetek	18	86	17	81	-6
Tudományos kutatás, fejlesztés	25	61	20	56	-20
Összesen:	3451	27	4002	32	+16

Forrás: ÁSZ

3. A közintézmények integritás kockázatai és kontrolljai

A felmérés egyik fő célja, hogy információt nyújtson a szervezetek korrupciós kockázati és kontrollszintjéről. A 4. ábrán az intézménycsoportok összesített kockázatindexét, és az azt mérséklő kontrollok összesített indexeit egységes koordináta-rendszerben ábrázoltuk.

4. ábra: A KOCKÁZATOK ÉS KONTROLLOK VISZONYA AZ EGYES INTÉZMÉNYCSONPORTOKBAN



Forrás: ÁSZ

A koordináta-rendszer vízszintes tengelye a kockázatok, a függőleges tengely a kontrollok szintjét mutatja, az egyes intézménycsoportok elhelyezkedését pedig gömbökkel ábrázoltuk. Jelöltük továbbá az átlagos kockázati- és az átlagos kontrollszintet, valamint a pontozott egyenessel a kockázatok és kontrollok közötti lineáris regressziós kapcsolatot. A trendvonal feletti régióban található intézmények integritásáról elmondható, hogy az integritáskockázataik mérséklésére fejlett – a működésükkel összefüggő kockázati kitettség által megkívánt szükséges és elégséges mértékű kontrolleszközök alkalmazásán túlmutató – kontrollkörnyezetet alakítottak ki. Ilyenek az igazságszolgáltatás, a rend-és honvédelem, valamint a független államhatalmi szervezetek intézménycsoportjai. A trendvonal alatt elhelyezkedők esetében a kockázati kitettség mérséklésére kialakított kontrollok viszont – függetlenül attól, hogy az átlagos kontrollszinthez képest hol helyezkednek el – nem mutatkoznak elégségesnek. Mindezek értelmében az egyéb tevékenységeket, egyéb igazgatási tevékenységeket végző szervezetek, a helyi önkormányzatok, a

kormányzati szervezetek és a felsőfokú oktatást végző intézmények esetében is további fejlődésre van szükség az integritás kontrollok kiépítése terén.

Az I. területen – csakúgy mint a 2018-as évben – egyetlen intézménycsoport, a tudományos kutatás, fejlesztés területén működő intézmények csoportja helyezkedik el, amelyet az átlagnál alacsonyabb kockázati szint mellett az átlagnál kissé magasabb kontrollszint jellemez.

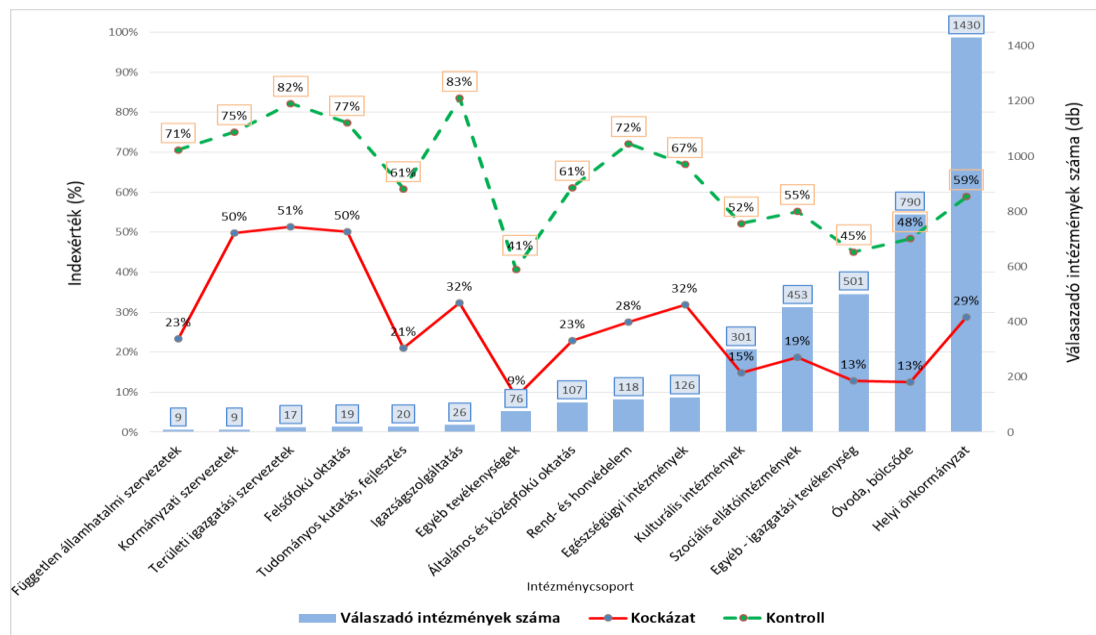
A II. terület a magas kockázati szinttel és magas kontrollszinttel rendelkező intézménycsoportok színtere. Az eredmények azt mutatják, hogy a területi igazgatási szervek, a felsőoktatási intézmények és a kormányzati szervezetek kockázati és kontrollszintje egyaránt kiemelkedően magas, ami arra utal, hogy ezen intézmények helyesen azonosították integritáskockázataikat, és azok mérséklésére számos, különböző típusú kontrolleszközt alkalmaznak. A fent említett intézménycsoportokhoz képest alacsonyabb, ugyanakkor a teljes válaszadói körre számított átlagot jelentősen meghaladó az igazságszolgáltatás kockázati kitétsége. Utóbbi intézménytípus esetében a korrupciós kockázatokkal szembeni védettség magas szintjére utal, hogy – az előző évi eredményekhez hasonlóan – valamennyi intézménycsoport közül az igazságszolgáltatás területén a legmagasabb a kontrollok kiépítettsége. Kisebb mértékben, de ugyanez jellemzi a rend- és honvédelem, valamint a független államhatalmi szervezetek, valamint az alapfokú és középfokú oktatás területén működő szervezetek integritásszintjét. Az egészségügy és a helyi önkormányzatok kockázati kitétsége az átlagnál magasabb, miközben kontrollszintjük az átlagot mérsékelten meghaladó.

A III. terület intézményeit az alacsony kockázati szint és átlagos, vagy az átlagnál alacsonyabb kontrollszint jellemzi. A 2018-as eredményekhez hasonlóan ide tartoznak: az óvodák, bölcsődék, a kulturális intézmények, az egyéb tevékenységet, valamint az egyéb igazgatási tevékenységet folytató intézmények, valamint a szociális ellátó intézmények.

A IV. területre a magas kockázattal és az átlagnál alacsonyabb kontrollszinttel rendelkező hazai intézménycsoportok kerültek volna. A hazai integritás helyzet szempontjából kedvező, hogy – az előző évhez hasonlóan – egyetlen intézménycsoport sem található ebben a szegmensben.

Az egyes intézménycsoportokra jellemző kockázati és kontroll szintek alakulását az 5. ábra szemlélteti. Elmondható, hogy a magasabb kockázati kitétséggel bíró intézménycsoportokban jellemzően a kontrollkiépítettség is magasabb, azaz a kockázati és kontrollszintek között a közepesnél erősebb, pozitív irányú kapcsolat van ($r=0,60$).

5. ábra: A KOCKÁZATI ÉS KONTROLL INDEXEK ALAKULÁSA AZ EGYES INTÉZMÉNYCSOPORTOKBAN



Forrás: ÁSZ

A felsőfokú oktatásban működő, valamint az egyéb tevékenységet és egyéb igazgatási tevékenységet végző intézmények csoportját leszámítva a 2018. évi felmérés eredményeihez képest magasabb kontrollszintet mértünk az egyes intézménycsoportokban. Az integritás kultúra meghonosodásának és erősödésének példáját mutatják a helyi önkormányzatok, amelyek átlagos kontrollszintje úgy emelkedett 55 százalékról 59 százalékra, hogy a felmérésben az előző évhez képest 113-mal több önkormányzat vett részt. A pozitív irányú elmozdulás a helyi önkormányzatok, továbbá a kulturális intézmények és a tudományos kutatás fejlesztés intézménytípusokban annak is köszönhető, hogy a korábbinál jelentősen nagyobb hangsúlyt fektettek a bejelentőrendszer működtetésével összefüggő kontroll intézkedésekre, továbbá az összeférhetlenség szabályozására, az etikai kódex kialakítására vagy épp a rendszeres korrupciós kockázatelemzések elvégzésére. Az egyes intézménycsoportok által elért eredmények összetevőit a későbbi fejezetek részletesen ismertetik.

3.1. Kockázati mintázatok intézménycsoportos összehasonlításban

Alábbiakban a közsféra egésze és az egyes intézménycsoportok kockázati kitettségének mintázatát tárjuk fel és mutatjuk be (2. táblázat), ahol a 2018. évi eredményeknél minimum 5 százalékponttal alacsonyabb értékeket zölddel és aláhúzással, a minimum 5 százalékponttal magasabb értékeket narancssárga színnel jelöltük.

2. táblázat: A KÖZSZFÉRA EGÉJSZE ÉS AZ EGYES INTÉZMÉNYCSONPORTOK KOCKÁZATI KITETTSÉGÉNEK MINTÁZATA

Kérdések / Intézménycsoportok	Általános és középfojú oktatás	Egészségügyi intézmények	Egyéb - igazgatási tevékenység	Egyéb tevékenységek	Felsőfojú oktatás	Független államhatalmi szervezetek	Helyi önkormányzat	Igazságszolgáltatás	Kormányzati szervezetek	Kulturális intézmények	Óvoda, bölcsöde	Rend- és honvédelem	Szociális ellátóintézmények	Területi igazgatási szervezetek	Tudományos kutatás, fejlesztés	ÁTLAG
Közszolgáltatás nyújtása	99%	100%	<u>33%</u>	47%	100%	0%	74%	50%	22%	70%	98%	13%	95%	12%	15%	74%
Méltányosság alkalmazása	46%	56%	23%	21%	100%	22%	67%	73%	67%	51%	34%	55%	57%	100%	10%	50%
Nem állami együttműködési megállapodások	42%	71%	39%	21%	89%	44%	45%	27%	56%	43%	19%	75%	31%	76%	55%	39%
Unió támogatások	74%	65%	21%	12%	100%	11%	59%	4%	78%	35%	12%	31%	24%	100%	70%	38%
Jogalkotás, igazságszolgáltatás	1%	2%	16%	3%	0%	56%	82%	100%	100%	3%	2%	26%	5%	35%	10%	34%
Ingtatlanhasznosítás	53%	61%	23%	11%	95%	11%	53%	50%	11%	34%	5%	49%	6%	71%	35%	33%
Közbeszerzési eljárások	60%	71%	26%	16%	100%	78%	49%	85%	78%	19%	4%	47%	12%	100%	85%	32%
Támogatás magánszemélyektől/magánszervezetektől	42%	63%	15%	1%	84%	0%	18%	0%	11%	38%	50%	26%	50%	6%	10%	31%
Hatósági jogalkalmazás	1%	0%	6%	3%	5%	33%	71%	46%	89%	1%	1%	47%	0%	100%	5%	29%
Alárendelt szervek/háttérintézmények	17%	10%	13%	7%	53%	0%	39%	23%	100%	10%	13%	25%	11%	6%	0%	22%
Feladatok kiszervezése	9%	37%	7%	11%	42%	22%	31%	4%	22%	6%	5%	7%	9%	12%	15%	17%
Túlkereslet	8%	63%	11%	6%	53%	0%	13%	8%	0%	7%	9%	20%	46%	50%	33%	14%
Gépjármű személyes használata	24%	28%	12%	8%	53%	100%	13%	65%	44%	9%	1%	58%	3%	94%	30%	12%
Változó jogszabályi környezet	13%	8%	10%	7%	16%	0%	15%	12%	33%	8%	9%	14%	13%	35%	0%	12%
Szabályozás nélküli költségtérítések	3%	1%	2%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	1%	3%	2%	0%	10%	1%
ÁTLAG	23%	32%	13%	9%	50%	23%	29%	32%	50%	15%	13%	28%	19%	51%	21%	21%

Forrás: : ÁSZ

Az Integritás felmérésben résztvevő szervezetek átlagos kockázati indexe 2 százalékponttal alacsonyabb a 2018-as évi felmérés adataihoz képest (23 százalékról 21 százalékra mozdult el). Fontos kiemelni, hogy a veszélyeztetettség, a kockázati kitettség nem „rossz” önmagában (Németh-Vargha, 2017), így az azonosított kockázatok a szervezetek természetes sajátosságai. A kockázatok fakadhatnak feladatellátási jellemzőkből, indukálhatják azokat jogszabályok, származhatnak az állampolgárokkal és a piaci szereplőkkel történő kontaktusokból. A kockázati index csökkenése elsősorban azt jelenti, hogy mérséklődött a közsféra szerveinek integritás szempontú veszélyeztetettsége. Azt látjuk, hogy a kitöltők száma és a kockázati kitettség között fordított arányosság volt: összességében azon intézménycsoportoknál lett leginkább alacsonyabb a kockázati index, ahol a legnagyobb arányban emelkedett a kitöltők száma. Tapasztalataink alapján az új kitöltők elsősorban felakarták térképezni, hogy esetleg van-e olyan kockázat, amit eddig nem vettek észre. A 3. táblázatban azon intézménycsoportokat mutatjuk be, ahol a leginkább emelkedett a kitöltők száma és lett alacsonyabb a kockázati index. Ez a tendencia a felsőfokú oktatás kivételével minden intézménycsoportra igaz, ahol emelkedett a kitöltők száma.

3. táblázat: EGYES INTÉZMÉNYCSOPORTOK KITÖLTŐI SZÁMÁNAK ÉS KOCKÁZATI INDEXÉNEK VÁLTOZÁSA A 2018. ÉVI FELMÉRÉSHEZ KÉPEST

	Kitöltők számának növekedése (százalék)	Kockázati index változása (százalékpont)
Egyéb – igazgatási tevékenység	168	-6
Egyéb tevékenység	77	-4
Kormányzati szervezetek	29	-2

Forrás: ÁSZ

Az egyéb igazgatási szerveknél a kockázati index csökkenésének oka, hogy megnövekedett az alacsony kockázati szinttel rendelkező települési és területi helyi kisebbségi önkormányzatok száma az intézménycsoportban.

A 2018. évi felmérésben mérthez képest 2 százalékponttal alacsonyabb volt a kockázati index a független államhatalmi szerveknél, a rend- és honvédelem területén, illetve a területi államigazgatási szerveknél (esetükben a kitöltők száma csökkent, vagy stagnált). Összesen 9 intézménycsoport kockázati szintjénél tapasztaltunk stagnálást. Stagnálásnak tekinthetjük azt is, ha az eltérés 1 százalékpontos. Két olyan intézménycsoport volt (felsőfokú oktatást nyújtó intézmények, valamint az óvodák és bölcsődék intézménycsoportja), ahol emelkedett a kockázati index, de mindössze 1 százalékponttal. Ennek a tendenciának a háttérében a válaszadó szervezetek számát bemutató részben részleteztünk, a résztvevők számának növekedése, illetve a kitöltők összetételének változása állhat.

Általánosságban megállapítható, hogy mivel a vizsgált évben jelentős közigazgatási átszervezés nem történt, tömegesen új intézmények nem jöttek létre illetve nem szűntek meg, és az egyes intézmények feladatellátásában sem történt radikális változás, így a kockázati kitettségben sem történt jelentős változás.

3.1.1. Általánosan elterjedt kockázati területek bemutatása

A **közszolgáltatások** elemzése azért kiemelkedően fontos az Integritás felmérés vonatkozásában, mert az állampolgárok számára nem közömbös, hogy az adott szolgáltatásokat milyen minőségi jellemzők mellett vehetik igénybe, hiszen napi szinten kerülnek kapcsolatba közszolgáltatást nyújtó intézményekkel: közoktatási intézményekbe viszik gyermekeiket, kórházba kerülnek, ha baleset éri őket, tömegközlekedést vagy közüzemi szolgáltatásokat vesznek igénybe. (Németh et al, 2018)

Bár behálózza mindennapjainkat, a közszolgáltatás fogalmát egységesen egyetlen jogszabály sem határozza meg, csak az egyes ágazati jogszabályok részletezik a közszolgáltatási feladatellátást. A 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 3. § d) pontja szerint: „szerződéskötési kötelezettség alapján a lakosság alapvető szükségleteinek ellátására irányuló szolgáltatás, így különösen villamos energia, gáz” stb. A nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény meghatározása szerint a közfeladat-ellátás biztosításának célja a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, közszükséglet, alapvető közösségi igények/érdekek ellátása, kielégítése, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítása. Utalást tartalmaz a feladat közszolgáltatási jellegére a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény, valamint a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény is. (Németh et al, 2018)

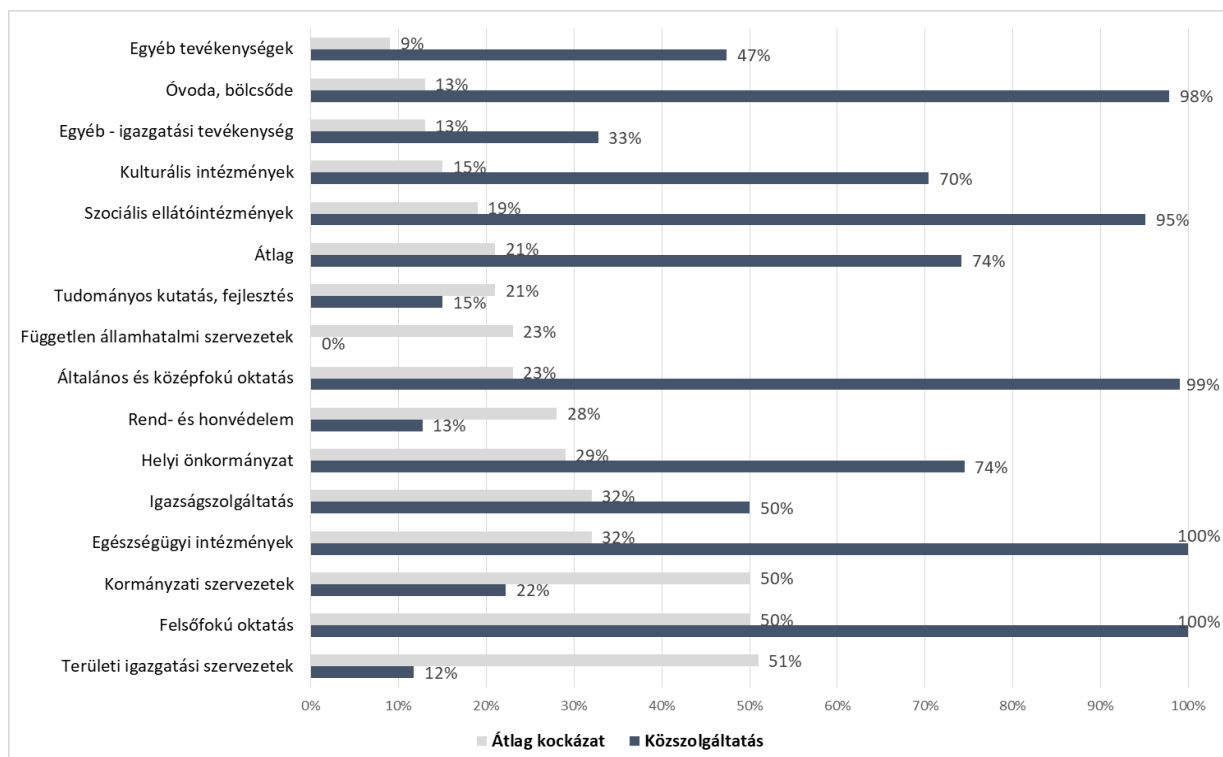
Emellett azért is kiemelkedő a közszolgáltatás nyújtása, mert az Integritás felmérést kitöltők között ez volt a legjellemzőbb kockázati tényező, 74 százalékuk nyújtott ilyen szolgáltatást (a 2018-as felmérésben mért 80 százalékról csökkent erre a szintre), és azért hordoz kockázatot magában, mivel az állampolgárok érdekeit folyamatosan szem előtt kell tartani, törekedni kell arra, hogy mindenki számára hozzáférhetőek legyenek. Az intézménycsoportok között nagy eltérés mutatkozik abban a tekintetben, hogy mennyire jellemző rájuk a közszolgáltatás nyújtása. Míg az óvodák, bölcsődék, az oktatás és egészségügyi és szociális intézmények esetében ez az arány magától érthetően 100 százalék közeli, a feladatok számának csökkenése ellenére a helyi önkormányzatok kétharmada továbbra is lát el ilyen jellegű feladatokat. A többi intézménycsoportban jellemzően a válaszadók kevesebb, mint fele lát el közfeladatokat. Kijelenthető tehát, hogy 74 százalékos kockázati átlaggal még mindig a közszolgáltatás nyújtása a legnagyobb kockázati forrás a közszférában.

A 2019. évi felmérés alapján a legnagyobb arányban az egyéb tevékenységet végző szerveknél (15 százalékponttal) lett magasabb a közszolgáltatást nyújtók aránya. Ebben a kategóriájába található a közszolgáltatások ellátására létrehozott önkormányzati társulások, a települési konyhák, és egyéb, más kategóriába be nem sorolható szervezetek. Az intézménycsoportban a kitöltők száma nőtt 77 százalékkal, ezen belül pedig elsősorban azoké, amelyek saját bevallásuk szerint közszolgáltatást is nyújtottak.

A területi államigazgatási szerveknél a közszolgáltatást nyújtók aránya 10 százalékponttal alacsonyabb volt. Az igazságszolgáltatás területén 8 százalékponttal csökkent a közszolgáltatást nyújtók köre. A kockázati index változásának oka a kitöltők összetételében tapasztalt változások. Kiemelendő még, hogy a helyi önkormányzatoknál 6 százalékponttal kevesebben nyújtanak el közszolgáltatást. A helyi önkormányzatok esetében a kötelezően ellátandó közszolgáltatási feladatok száma folyamatosan csökkent. Az önkormányzatok mellett az alapfeladatok ellátását nem veszélyeztetve önként is vállalhatnak többletfeladatokat, azok ellátását szabadon megszüntethetik, feltételezhetően ez okozta a 6 százalékpontos csökkenést.

A közszolgáltatást nyújtó szervezetek aránya az egyes intézménycsoportokban eltérő, ezt mutatja be a 6. ábra. Az ábra tartalmazza azt is, hogy az intézménycsoportok általános kockázati szintje hogyan viszonyul a közszolgáltatás nyújtók arányához.

6. ábra: KÖZSZOLGÁLTATÁST NYÚJTÓ INTÉZMÉNYEK ARÁNYA INTÉZMÉNYCSOPORTONKÉNT



Forrás: ÁSZ

Méltányosság alkalmazása a közsféra szerveinek 50 százalékára jellemző. A méltányosságot alkalmazó közintézmények száma 2018-ra 4 százalékponttal lett alacsonyabb a 2017. évi eredményekhez képest. A méltányosság alatt olyan joggyakorlást értünk, amelynek mértéke, részletei és feltételei nem, vagy csak részben szabályozottak (Németh et al, 2018). A méltányosságnál felmerül annak veszélye, hogy a döntést szubjektív, önkényes tényezők, esetleg külső érdekek befolyásolják. Ebben az esetben különösen nehéz megteremteni az átláthatóságot, az azonban mindenképpen rombolja a közbizalmat, ha a méltányosságon alapuló jogalkalmazás során hozott döntések alapjai nem ismerhetők meg az érintettek számára. Amellett, hogy bizonyos helyzetekben a méltányosság alkalmazása megfelelő eszköz, érdemes az érintett területek számát csökkenteni. Szükség van továbbá arra, hogy ezeken a területeken a munkafolyamatokba olyan kontrollok épüljenek be, és ezek oly módon legyenek folyamatosan működtetve, hogy a korrupciós kockázatok visszaszorítására valós lehetőség nyíljon. Az alábbi táblázat tartalmazza azon intézménycsoportokat, amelyeknél a legnagyobb arányban emelkedett a méltányosságot alkalmazók aránya, valamint azokat, amelyeknél a legnagyobb arányú csökkenést tapasztaltunk (4. táblázat).

4. táblázat: KIEMELKEDŐ ELMOZDULÁSOK A MÉLTÁNYOSSÁG ALKALMAZÁSÁBAN INTÉZMÉNYCSOPORTONKÉNT

	Méltányosságot alkalmazók aránya 2018. évben (százalék)	Változás 2017. évhez képest (százalékpont)
Legnagyobb arányú növekedés		
Kormányzati szervezetek	67	24
Független államhatalmi szervezetek	22	12
Területi igazgatási szervezetek	100	11
Legnagyobb arányú csökkenés		
Helyi önkormányzat	67	-6
Tudományos kutatás, fejlesztés	10	-6

Forrás: ÁSZ

A 4. táblázatban látható, hogy leginkább a kormányzati szervek (minisztériumok) esetében emelkedett a méltányosságot alkalmazók aránya 24 százalékponttal. A független államhatalmi szerveknél és a területi igazgatási szerveknél (megyei kormányhivatalok) szinte azonos mértékben változott méltányosságot alkalmazó intézmények aránya (12 és 11 százalékponttal). A legnagyobb arányú, 6 százalékpontos csökkenést a helyi önkormányzatoknál és a tudományos kutatás-fejlesztés területén tapasztaltunk. Az elmúlt években számos hatósági tevékenység a helyi önkormányzatoktól a kormányhivatalokhoz (területi államigazgatási szervek) kerültek, ezt látjuk a felmérési eredményeknél is, a helyi önkormányzatok kevesebb közszolgáltatást nyújtanak és alacsonyabb a méltányosság alkalmazása is, míg a területi szerveknél emelkedett a méltányosságot alkalmazók száma.

3.1.2. Egyes speciális kockázati területek bemutatása

Közbeszerzési eljárást az intézménycsoportok többségében kisebb arányban indítottak, mint az előző évben, átlagosan 2 százalékponttal alacsonyabb a közbeszerzési eljárást indítók aránya. Egy év alatt legalább öt százalékponttal csökkent az ilyen eljárást megindítók aránya az általános és középfokú oktatási intézményeknél, az egyéb igazgatási tevékenységet ellátó szerveknél, az egyéb tevékenységet ellátó intézményeknél, a független államhatalmi szerveknél és a kormányzati szerveknél, a rend- és honvédelem, valamint a tudományos kutatás-fejlesztés területén. A Közbeszerzési Hatóság 2018-as jelentésében² az eredményes közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban találunk adatokat. A Hatóság adatai szerint a 2017. évben mindent egybevetve az összes eredményes közbeszerzési eljárás száma 8 811 darab volt Magyarországon, míg 2018-ban összesen 10 361, tehát emelkedett az eredményesen lezárt közbeszerzések száma. Megjegyzendő, hogy ezen eljárások értéke viszont csökkent, 3 629,9 milliárd forintról 3 294,2 milliárd forintra. Ebből arra következtethetünk, hogy a közintézményeknek sikerült korábban folyamatban lévő közbeszerzéseket lezárni és kevesebb új eljárást indítottak.

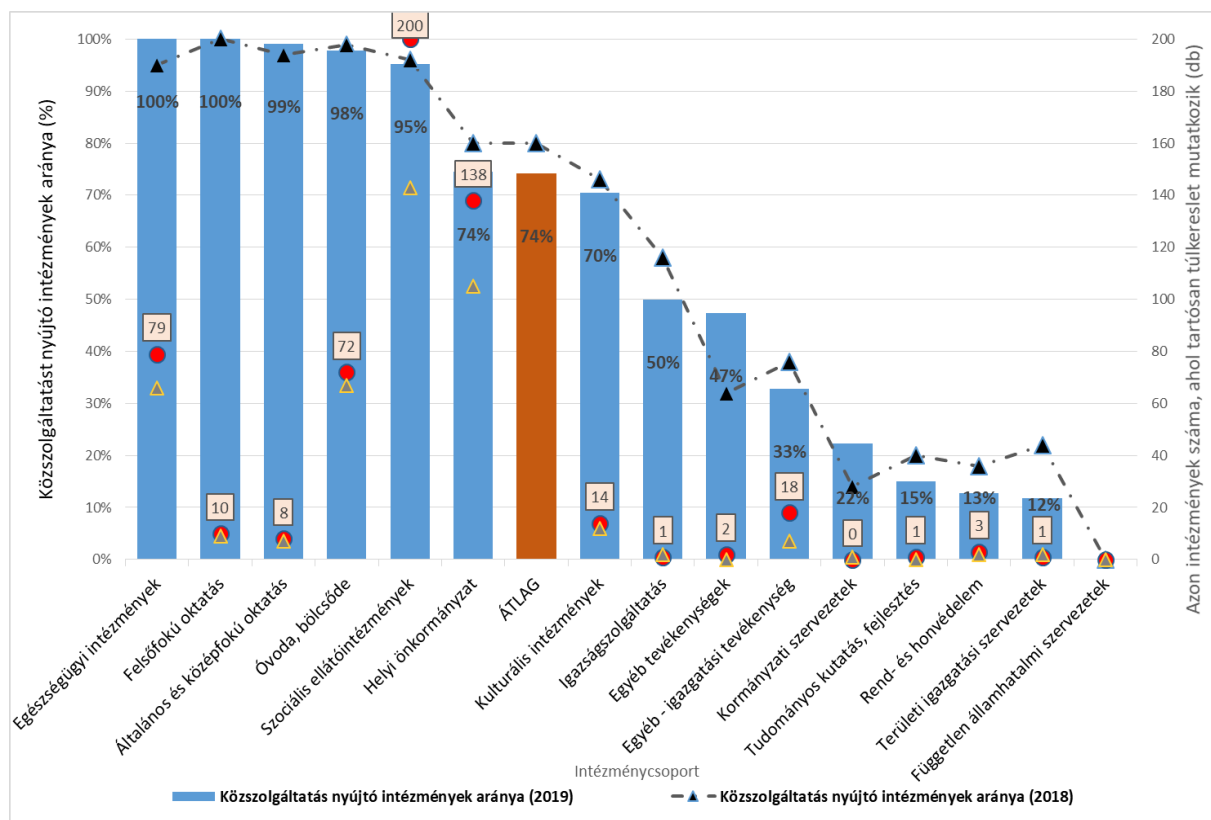
A szűkösen rendelkezésre álló erőforrások felhasználásával ellátott közszolgáltatásokkal kapcsolatos általános probléma a **túlkereslet**. A válaszadók visszajelzése alapján a túlkereslet összességében stagnált (egy év alatt 1 százalékponttal alacsonyabb mértékben volt jellemző) a nyújtott közszolgáltatások tekintetében, így a belső elmozdulások elemzésére volt szükség. A túlkereslet csökkenése leginkább az igazságszolgáltatás szervei és a kormányzati szervezetek körében volt megfigyelhető. A 2018-as felmérésben egy minisztérium jelezte, hogy nyújt közszolgáltatást és esetében a túlkereslet is jelentkezett, így ebben az évben a közszolgáltatást nyújtó kormányzati szervek intézménycsoportjában a túlkereslet 100 százalékos volt. A 2019. évi felmérésben két minisztérium jelezte, hogy nyújt közszolgáltatást, azonban arra a túlkereslet nem volt jellemző, így az intézménycsoportnál a túlkereslet 0 százalékra csökkent. A bíróságok esetében 5 százalékpontos csökkenést mértünk, így a felmérés megerősíti az OBH³ honlapjára feltöltött éves bírósági ügyforgalmi összefoglalót. A bírósági honlapra feltöltött dokumentumokból látszik, hogy 2017-hez képest mind a folyamatban lévő ügyek, mind ezen belül a peres ügyek száma csökkent a bíróságokon, ez a túlkereslet mérséklődését jelenti. A folyamatban lévő ügyek száma 298 612-ről 224 952-re, ezen belül a folyamatban lévő peres ügyek száma 139 529-ről 104 380-ra csökkent, így a korrupciós nyomás is kisebb lett. Magasabb lett a túlkereslet a tudományos kutatás és fejlesztés (33 százalékponttal), valamint a rend-és honvédelem (11 százalékponttal) intézményeinél. A tudományos kutatás és fejlesztés területén a jelentős elmozdulás abból adódik, hogy tavaly nem volt olyan szervezet, amely túlkeresletet jelzett volna, idén viszont volt egy.

² A közbeszerzési hatóság éves beszámolója: <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/eves-beszamolok>

³ OBH: Országos Bírósági Hivatal

Az alábbi diagram (7. ábra) bemutatja, hogy az egyes intézménycsoportokban hogyan alakult a közszolgáltatást nyújtók aránya, illetve hogy esetükben milyen mértékben jellemző a közszolgáltatáshoz kapcsolódó túlkereslet.

7. ábra: A KÖZSZOLGÁLTATÁS NYÚJTÁSÁNAK ÉS A TÚLKERESLETNEK ALAKULÁSA 2018-BAN ÉS 2019-BEN



Forrás: ÁSZ

A Magyarországra érkező **uniós támogatások** mértéke az elmúlt években minden eddiginél magasabb volt. Az Európai Bizottság honlapján szereplő adatok alapján 2017-ben a 4 049 millió euró, a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) 3,43 százalékát kitevő, 2018-ban pedig 6 298 millió euró, a GNI 4,97 százalékát kitevő támogatás érkezett az országba (ez 2 249 millió eurós növekedés, a GNI esetében pedig 1,54 százalékpontos). A támogatások felhasználása lehetőség a közintézményeknek arra, hogy szolgáltatásaikat fejlesszék, vagy a szolgáltatási körüket bővítsék. Az uniós források lehetővé teszik a hatékonyabb és eredményesebb feladatellátást is. Előfordulhat azonban, hogy ezen pénzeszközök felhasználására az egyes intézmények nem rendelkeznek megfelelő szaktudással. További probléma, hogy az esetek többségében a források felhasználhatósága kötött, így a beruházások nem feltétlenül az adott intézmény elsődleges szükségleteinek megfelelő tartalommal valósulnak meg, hanem annak megfelelően, amit előzetesen az operatív programokban meghatároztak. Mivel a 2014-2020-as költségvetési ciklus a végéhez közeledik, így egyre kevesebb szervezet használ fel uniós támogatást, az ebben részesülő közintézmények aránya 3 százalékponttal, 41 százalékról 38 százalékra csökkent. Összesen 12 intézménykategóriába csökkent az uniós támogatásban részesülők aránya. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a kulturális intézmények intézménykategóriájában emelkedett az uniós forrással rendelkezők aránya (10 százalékponttal magasabb lett), a kitöltők száma pedig 11 százalékkal emelkedett, így előfordulhat, hogy az új kitöltők olyan szervezetek, amelyekre jellemző az uniós forrásfelhasználás.

Hatósági tevékenység alatt értjük az okmányok kiállítását, engedélyek kibocsátását, hatósági ellenőrzéseket, kötelezettségeket, büntetés kiszabását. Ezen funkciókat a központi államhatalom és a

helyi önkormányzatok is elláthatják. Ezen jogkörök gyakorlása egyaránt hatással van az állampolgárokra és a gazdasági társaságokra. (Fazekas–Ficzere 2006).

Ebben az esetben egy visszaélés nem csupán az abban érintett hivatalnoknak juttatott jogtalan (anyagi) előny miatt jár társadalmi károkkal (igazságtalan elosztás, korrupciós járadék, társadalmi szintű bizalomvesztés), hanem az állami hatalom a hivatali korrupciós cselekményt a saját nézőpontjából döntési kompetenciáinak elvonásaként is értelmezheti, és mint ilyet, a kezdetektől szankcionálja. (Martus–Németh–Vargha 2019). **Hatósági jogalkalmazást** 5 százalékponttal kisebb arányban folytattak a kérdőívet kitöltők, mint 2017-ben. A legnagyobb mértékű csökkenés a független államhatalmi szerveknél és a kormányzati szervezeteknél volt tapasztalható. A részletes adatokat az 5. táblázat tartalmazza.

5. táblázat: HATÓSÁGI JOGKÖRREL RENDELKEZŐ INTÉZMÉNYEK SZÁMA ÉS INTÉZMÉNYCSOPORTON BELÜLI ARÁNYA

	Hatósági jogkörrel rendelkező kitöltők száma (db)	Hatósági jogkörrel rendelkező kitöltők aránya az intézménycsoportban (százalék)	Az arány változása 2017-hez képest (százalékpont)
Általános és középfokú oktatás	1	1	-1
Egészségügyi intézmények	0	0	nincs változás
Egyéb - igazgatási tevékenység	28	6	-7
Egyéb tevékenységek	2	3	+1
Felsőfokú oktatás	1	5	-6
Független államhatalmi szervezetek	3	33	-17
Helyi önkormányzat	1016	71	-6
Igazságszolgáltatás	12	46	-4
Kormányzati szervezetek	8	89	-11
Kulturális intézmények	4	1	nincs változás
Óvoda, bölcsőde	8	1	nincs változás
Rend- és honvédelem	55	47	-2
Szociális ellátóintézmények	2	0	-1
Területi igazgatási szervezetek	17	100	nincs változás
Tudományos kutatás, fejlesztés	1	5	+1
Összesen:	1157	29	-5

Forrás: ÁSZ

Az intézménycsoportok körében kevésbé volt jellemző, hogy **rendeletalkotási vagy jogszabály kezdeményezési**, esetleg **igazságszolgáltatási tevékenységet** látnának el (4 százalékponttal) és az **ingatlanhasznosítás aránya** is csökkent (szintén 4 százalékponttal). A jogszabályi környezetet szintén 2 százalékponttal kevesebben találták kockázatosnak. Stagnálást tapasztaltunk a **személyes használatba adott gépjárművek és nagy értékű eszközök és a belső szabályozás hiányában kifizetett költségtérítésekkel** kapcsolatban is.

Nem történt elmozdulás abban a tekintetben, hogy a közszféra 39 százaléka rendelkezik **több éves együttműködési megállapodással nem állami szervezetekkel**. A korábbi szinten maradtak azon közintézmények (31 százalék), amelyek **magánszervezettől vagy magánszemélyektől adományt, pénzbeli esetleg más materiális támogatást** kaptak. A 2018-as évhez hasonlóan 2019-ben is a válaszadók 17 százaléka **szervezett ki alaptevékenységébe tartozó feladatot**.

3.2. Kontrollok kiépítettsége az egyes intézménycsoportokban

A kockázati szintek elemzése után az integritáskockázatok mérséklésére kialakított kontroll eszközök elterjedtségét vizsgáljuk intézménycsoportok szerint (6. táblázat), ahol a 2018. évi eredményekhez képest bekövetkezett minimum 5 százalékponttal magasabb értékeket zöld színnel és aláhúzással, a minimum 5 százalékponttal alacsonyabb értékeket narancssárga színnel jelöltük.

A kontrollok kiépítettsége a válaszadók körében az előző évhez képest kismértékben emelkedett, az átlagos kontroll index értéke 1 százalékponttal, 54 százalékról 55 százalékra javult. Az alkalmazott kontroll eszközök átlagos elterjedtsége tekintetében az előző évi eredményekhez képest kismértékű átrendeződés következett be, ugyanakkor a korábbi évekhez hasonlóan a leggyakoribb, 90 százalék körül vagy afölötti arányban elterjedt kontrolleszköznek minősülnek a szerződések teljesítésének kifizetések előtti ellenőrzése, a közszolgáltatások igénybevételi feltételeinek átláthatóvá tétele, a belső ellenőrzés és ehhez kapcsolódóan a szervezet vezetője által elfogadott éves belső ellenőrzési tervek, valamint a bejelentők és panaszosok védelme.

6. táblázat - Az INTEGRITÁS KOCKÁZATOK MÉRSÉKLÉSÉRE KIALAKÍTOTT KONTROLLOK A KÖZSZFÉRA INTÉZMÉNYEINÉL ÉS AZ EGYES INTÉZMÉNYCSOPORTOKBAN

Kérdések / Intézménycsoportok	Általános és középfokú oktatás	Egészségügyi intézmények	Egyéb - igazgatási tevékenység	Egyéb tevékenységek	Felsőfokú oktatás	Független államhatalmi szervezetek	Helyi önkormányzat	Igazságszolgáltatás	Kormányzati szervezetek	Kulturális intézmények	Óvoda, bölcsőde	Rend- és honvédelem	Szociális ellátóintézmények	Területi igazgatási szervezetek	Tudományos kutatás, fejlesztés	ÁTLAG
Szerződések teljesítésének ellenőrzése	100%	100%	97%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	94%	98%	97%	100%	100%	98%
Közszolgáltatás igénybevételének feltételei megismerhetők	92%	98%	95%	100%	100%	NR ⁴	97%	100%	50%	98%	92%	100%	98%	100%	67%	95%
Gazdálkodási jogkörök kontrollja	95%	95%	95%	97%	100%	89%	95%	100%	100%	95%	93%	98%	94%	100%	100%	95%
Belső ellenőrzés	98%	95%	88%	82%	100%	100%	98%	100%	100%	89%	93%	100%	93%	100%	95%	94%
Visszajelzés a bejelentőknek	94%	99%	78%	74%	100%	100%	96%	100%	100%	88%	92%	99%	98%	100%	90%	92%
Elfogadott belső ellenőrzési terv	98%	93%	83%	79%	100%	100%	98%	100%	100%	83%	89%	100%	87%	100%	95%	92%
Bejelentők, panaszosok védelme	94%	98%	75%	67%	100%	100%	92%	100%	100%	85%	89%	99%	96%	100%	85%	89%
Szerződések felülvizsgálata (legalább 3-5 évenként)	93%	99%	66%	70%	100%	100%	89%	100%	100%	91%	79%	92%	87%	100%	85%	84%
Legalább három árajánlat bekérése	97%	96%	75%	79%	100%	100%	93%	100%	100%	86%	68%	94%	79%	100%	100%	84%
Gazdálkodására vonatkozó adatok hozzáférhetősége	78%	92%	82%	78%	95%	100%	94%	96%	100%	76%	65%	86%	81%	100%	90%	83%
Pályázati dokumentumok hitelességének ellenőrzése	92%	94%	54%	74%	100%	56%	83%	88%	100%	89%	90%	94%	86%	94%	95%	82%
"Négy szem elv alkalmazása"	93%	93%	81%	68%	95%	89%	84%	100%	100%	85%	71%	96%	82%	100%	90%	82%
Előzetes tájékoztatás nyújtása a bejelentők védelmével összefüggő intézkedésekről	79%	86%	66%	55%	95%	89%	82%	88%	78%	79%	85%	90%	91%	82%	85%	81%
Verseny biztosítása a közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések esetében	91%	95%	72%	74%	100%	100%	88%	100%	100%	77%	56%	92%	71%	100%	100%	77%
Irányító szerv/felügyeleti szerv/fenntartó ellenőrzése	74%	90%	57%	63%	100%	0%	74%	81%	33%	77%	80%	97%	90%	100%	70%	76%

⁴ Az intézménycsoportba tartozó intézmények nem nyújtanak közszolgáltatást, ezért a kérdés nem releváns.

Kérdések / Intézménycsoportok	Általános és középfokú oktatás	Egészségügyi intézmények	Egyéb - igazgatási tevékenység	Egyéb tevékenységek	Felsőfokú oktatás	Független államhatalmi szervezetek	Helyi önkormányzat	Igazságszolgáltatás	Kormányzati szervezetek	Kulturális intézmények	Óvoda, bölcsőde	Rend- és honvédelem	Szociális ellátóintézmények	Területi igazgatási szervezetek	Tudományos kutatás, fejlesztés	ÁTLAG
Alkalmasságot mérő módszerek	89%	88%	45%	51%	100%	78%	69%	100%	100%	84%	78%	97%	82%	94%	90%	73%
Kockázatelemzési rendszer	77%	89%	60%	59%	89%	100%	73%	100%	89%	64%	62%	98%	70%	100%	80%	70%
Összeférhetetlenség szabályozása	77%	73%	71%	59%	100%	100%	79%	100%	89%	63%	43%	96%	69%	100%	90%	69%
Etikai szabályzat, etikai kódex	73%	87%	36%	33%	100%	89%	56%	96%	100%	55%	78%	98%	91%	100%	70%	65%
Külső szakértői közreműködés	80%	85%	45%	54%	95%	100%	80%	92%	89%	49%	40%	62%	44%	100%	90%	61%
Nyilatkozat összeférhetlenségről	46%	61%	59%	51%	84%	100%	77%	100%	89%	44%	28%	96%	51%	100%	90%	59%
Szabályozás a külső kapcsolattartásra	61%	69%	45%	38%	74%	78%	54%	100%	89%	52%	55%	80%	68%	88%	65%	56%
Külső bejelentést, panaszt kezelő rendszer	70%	86%	36%	28%	84%	89%	42%	100%	89%	47%	59%	86%	65%	100%	35%	52%
Szervezeti célok megvalósulásának mérése	70%	76%	35%	32%	84%	67%	38%	100%	44%	59%	69%	78%	52%	65%	75%	51%
Közzétett stratégia	66%	57%	24%	16%	95%	22%	41%	96%	56%	59%	66%	53%	58%	53%	80%	49%
Belső bejelentéseket kezelő rendszer	50%	73%	29%	25%	89%	100%	30%	92%	78%	35%	48%	89%	58%	88%	45%	42%
Ügyfél-elégedettség mérése	58%	74%	16%	22%	84%	22%	23%	92%	11%	61%	75%	14%	46%	71%	10%	41%
Ajándékok elfogadásának szabályozása	37%	47%	36%	26%	42%	67%	36%	96%	100%	29%	22%	80%	55%	94%	45%	37%
Teljesítményértékeléstől függő jövedelem	15%	8%	20%	11%	21%	67%	35%	46%	100%	14%	11%	36%	8%	71%	50%	22%
Korrupcióellenes képzés	9%	17%	16%	11%	0%	22%	30%	92%	78%	6%	4%	70%	7%	100%	15%	19%
Rendszeres korrupciós kockázatelemzés	26%	33%	15%	12%	37%	44%	18%	100%	67%	11%	9%	56%	13%	100%	30%	18%
Automatizált rendszerek	11%	28%	7%	12%	32%	33%	15%	38%	0%	19%	13%	27%	17%	24%	15%	15%
Integritás tanácsadó	14%	20%	16%	11%	11%	56%	6%	73%	100%	5%	3%	17%	5%	100%	20%	9%
Munkahelyi rotáció	7%	20%	4%	3%	5%	11%	7%	31%	11%	7%	5%	19%	12%	18%	5%	8%
ÁTLAG	61%	67%	45%	41%	77%	71%	59%	83%	75%	52%	48%	72%	55%	82%	61%	55%

Forrás: ÁSZ

3.2.1. Általánosan használt kontrolleszközök

Az előző évhez hasonlóan, a hazai közzsféra intézményei körében legelterjedtebb kontroll eszköz (csaknem 100 százalék) a szerződések teljesítésének kifizetés előtti ellenőrzése. Az eszköz általános elterjedtségét, a gyakorlatba való rendszerszintű beépülését jól szemlélteti, hogy a tavalyi eredményekhez képest tovább emelkedett azon intézménycsoportok aránya, amelyekben a válaszadó intézmények minden esetben, vagy legalább szükség szerint ellenőrzik a szerződések teljesítését a kifizetések előtt. Az óvoda és bölcsőde intézménycsoportban mértük a legalacsonyabb lefedettséget, azonban a kontrolleszközt itt is igen magas arányban, 94 százalékban alkalmazzák az intézmények.

Az integritás alapú közigazgatási kultúra megszilárdulása szempontjából kiemelt hangsúlyt érdemel a közszolgáltatások igénybevételéhez kapcsolódó feltételrendszer megismerhetősége. Különösen fontos az átláthatóság biztosítása annak fényében, hogy saját bevallása szerint minden második válaszadó közintézmény gyakorol méltányosságot tevékenysége során. Ha pedig az állampolgár nem ismeri, hogy pontosan milyen körülmények, illetve milyen feltételek teljesülése esetén részesülhet – akár méltányossági alapon – az adott közszolgáltatásban, nem átlátható a méltányosság alapja, az nemcsak a korrupciós kockázatokat növeli, de a társadalmi bizalmat is rombolja. (Németh et al, 2018) Kedvező, hogy az előző évi eredményekhez hasonlóan a közszolgáltatást nyújtó szervezetek túlnyomó többsége (95 százaléka) megismerhetővé teszi az állampolgárok számára a közszolgáltatás igénybevételének feltételeit. Jelentősen, 5 százalékpontot meghaladó mértékben javult a kontroll eszköz alkalmazása – így elérte a 100 százalékos lefedettséget – a rend- és honvédelmi szervezetek valamint az egyéb szervezetek körében. Mindemellert kiválóan teljesítettek a felsőfokú oktatás, az igazságszolgáltatás és a területi igazgatási szervezetek intézménycsoportok.

Szintén kimagasló arányban, a válaszadó szervezetek 95 százaléka tartja szem előtt a gazdálkodási jogkörökhöz kapcsolódó összeférhetlenségi szabályokat, és alkalmaz megfelelő kontroll eszközöket. A gazdálkodási jogkörök szétválasztása az átlátható és elszámoltatható gazdálkodás egyik alapköve. A hatáskörök megosztása, azaz a gazdálkodási jogkörgyakorlás egyes mozzanatainak elkülönítése és különböző személyekhez rendelése az integritást erősítő hatékony eszköz, amelynek alkalmazása a közintézmények estében egyben jogszabály (a 368/2011. (XII.31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról) által előírt kötelezettség. Az előző évi eredményekhez képest bekövetkezett javulás részben annak is köszönhető, hogy a 2019-ben felülvizsgált kérdőívben a kérdés a korábbiaknál specifikusabban került megfogalmazásra. A kérdés így már egyértelműen, a jogszabályi előíráshoz illeszkedően definiálja azt az elvárást, hogy ugyanazon gazdasági esemény vonatkozásában a kötelezettségvállaló személye a pénzügyi ellenjegyzőtől és az érvényesítőtől, illetve az utalványozó személye az érvényesítő személyétől elkülönüljön.

Az integritást erősítő, széles körben alkalmazott kontroll a szervezet folyamatainak módszeres nyomon követését lehetővé tevő belső ellenőrzés (94 százalék), valamint az ahhoz kapcsolódóan elkészített és a közintézmény vezetője által elfogadott éves belső ellenőrzési terv (92 százalék).

Az integritás szempontjából kedvező, hogy mind több közintézmény alakít ki a panaszosok, közérdekű bejelentők védelmével összefüggő mechanizmusokat, miközben egyre inkább figyelem irányul arra is, hogy a bejelentők és panaszosok megfelelő tájékoztatást kapjanak a megtett intézkedésekről. Tekintettel arra, hogy ez utóbbi kontroll eszköz alkalmazása terén – néhány kivételtől eltekintve – mindegyik intézménycsoportban jelentős, 5 százalékpontot meghaladó előrelépés történt, a kérdéshez kapcsolódó eredményeket a későbbiekben részletesen ismertetjük.

3.2.2. Elterjedt kontrolleszközök

A 2019. évi felmérés adatai alapján az intézmények 89 százalék-a gondoskodik a bejelentők és panaszosok védelméről, valamint 81 százalékuk ad előzetes tájékoztatást a bejelentők védelmével

összefüggő intézkedésekről. A közérdekű bejelentések jelentőségét az adja, hogy olyan esetekre, körülményekre irányíthatják rá a figyelmet, amelyek orvoslása vagy megszüntetése az állampolgárok közös érdeke. Elég csak a közelmúlt néhány, nagy visszhangot kiváltó eseményére visszagondolnunk ahhoz, hogy belássuk, a visszaéléseket bejelentő, a törvénytelen tevékenységeket leleplező személyek milyen fontos szerepet játszanak mindannyiunk közös érdekei megóvásában, legyen az akár környezetünk, egészségünk vagy épp személyes adataink védelme. Éppen ezért kiemelt fontossággal bír, hogy a bejelentőket, panaszosokat cselekedetükből kifolyólag hátrány ne érhesse, ne kelljen megfélemlítéstől vagy megtorlástól tartaniuk. Amennyiben a bejelentést fontolgató állampolgárok előzetesen tájékozódhatnak az őket megillető, minél teljesebb körű védelmüket szolgáló intézkedésekről, az elősegítheti, hogy a tudomásukra jutott visszaélésekről szóló bejelentéseiket bátran, az őket érő hátrányos következményektől való félelem nélkül megtehessek. A bejelentők védelmével kapcsolatos előzetes tájékoztatás alkalmazása új kontrolleszközként jelent meg a felmérésben, ezért a kérdéshez kapcsolódó eredményeket az elemzés későbbi fejezetében részletesen is ismertetjük.

Mindemellett a válaszadó intézmények legalább 80 százaléka rendszeresen felülvizsgálja a hosszútávú szerződéseket, pályázatból származó forrás felhasználása esetén legalább három ajánlatot kér be, ellenőrzi az álláspályázati dokumentumok hitelességét, illetve alkalmazza a „négy szem” elvét. A válaszadó intézmények 83 százaléka gondoskodik arról, hogy a gazdálkodásra vonatkozó adatokat nyilvánosan hozzáférhetővé tegye. Noha ez magasnak számít, és a kontroll eszköz elterjedtsége az előző évhez képest 1 százalékponttal emelkedett is, ez egy olyan kötelezettség, amelyet nem hagyható figyelmen kívül. Magyarország Alaptörvénye mondja ki, hogy minden közpénzkezelő gazdálkodó szervezet köteles gazdálkodásával a nyilvánosság előtt elszámolni, így ezen kötelező jellegű integritáskontroll vonatkozásában a 100 százalék elérése a cél.

Végül kiemelésre érdemes a válaszadók 69 százaléka által alkalmazott kontrolleszköz, az összeférhetetlenség szabályozása. Ezen kontroll eszköz fontosságát a korábbiakban többször is hangsúlyoztuk, így öröndetes, hogy az igazságszolgáltatás intézménycsoportot leszámítva, ahol már 2018-ban is teljes volt a lefedettség, idén valamennyi intézménycsoportban 5 százalékpontot meghaladó javulást mértünk. A pozitív változás okait az elemzés későbbi fejezetében részletesen is megvizsgáljuk.

3.2.3. Legkevésbé elterjedt kontrolleszközök

Noha továbbra is az integritás tanácsadó alkalmazása, a munkahelyi rotáció, a korrupcióellenes képzés és a rendszeres korrupciós kockázatelemzés a négy legalacsonyabb mértékben elterjedt kontrolleszköz, pozitívumként értékelhető, hogy mindegyik tekintetében mérsékelt javulás tapasztalható az előző év eredményeihez képest. Az integritás tanácsadó alkalmazása, a korrupcióellenes képzés, a rendszeres korrupciós kockázatelemzés olyan kontrolleszközök, amelyek fejlesztik a szervezet integritástudatosságát, az etikai elvek megértését, az értékkonfliktusok felismerését, kezelését.

Az államigazgatási szervek esetében az integritás tanácsadó kötelező foglalkoztatását jogszabály írja elő. Az 50/2013. (II. 25.) az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről c. kormányrendelet a felmérésben résztvevők közül a területi igazgatási szerveket és a kormányzati szerveket érinti. Ezen intézménycsoportokban a kontrolleszköz alkalmazása a jogszabályi előírásból fakadóan elvárható módon általánosan elterjedt, miközben az összes válaszadó intézmény 9 százaléka (356 szervezet) alkalmaz integritás tanácsadót. Magas arányban – bár az előző évhez képest kissé elmaradva – alkalmaznak integritás tanácsadót az igazságszolgáltatás területén működő szervezetek, továbbá figyelemre méltó tendencia, hogy számos további, a kormányrendelet hatálya alá nem tartozó intézménycsoportban – az egészségügyi

intézmények esetében 5 százalékpontot is meghaladó mértékben – emelkedett az integritás tanácsadót alkalmazó szervezetek aránya az elmúlt időszakban. Az elemzés azt állapította meg, hogy ennek oka a korábbiakban bemutatott változások: elsősorban a kitöltők számának növekedése valamint az, hogy új intézmények is csatlakoztak és ezzel a résztvevők köre is ártrendeződt.

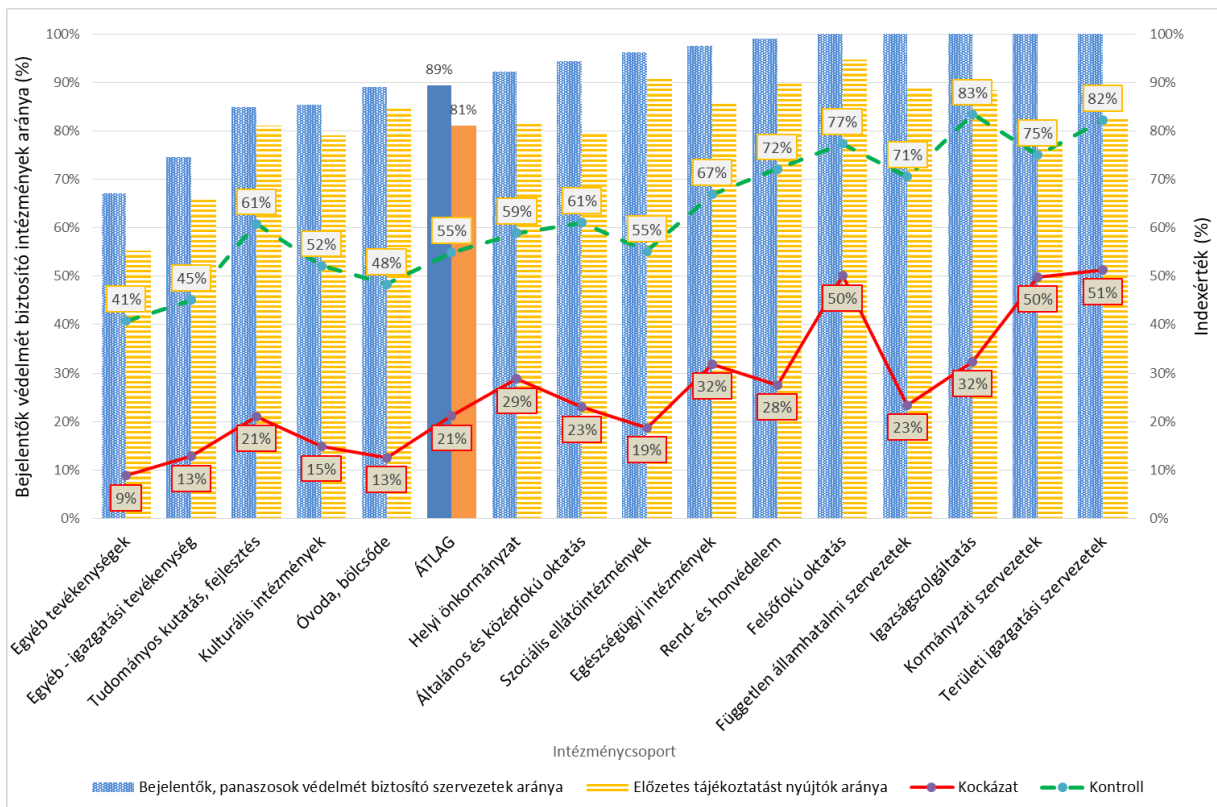
Az automatizált rendszerek alkalmazására vonatkozó kérdés a 2018. évi Integritás felmérésben jelent meg először. Olyan eszközök és rendszerek alkalmazásának elterjedtségét vizsgáltuk, amelyek az emberi tényező kizárásával az adott folyamatot átláthatóvá teszik, így képesek a hagyományos értelemben vett korrupciós kockázatok teljes eliminálására. Ilyenek például a különféle ügyintézésünk során megtapasztalt sorszámadáson alapuló ügyfélhívó rendszerek. S hogy miért fontos hangsúlyozni, hogy ezen rendszerek alkalmazása a hagyományos értelemben vett korrupciós kockázatok ellen nyújthat védelmet?! Azért, mert a digitalizáció előretörésével és a modern technológiák terjedésével a korrupciós kockázatok új területen, már a digitális térben megjelenhetnek. S ennek kezelésére további, talán még nem is ismert kontroll eszközök kiépítésére lesz szükség. Az automatizált rendszerek 15 százalékos elterjedtsége a teljes válaszadói kör tekintetében nem változott az előző évhez képest, miközben az intézménycsoportok többségében kismértékű, a tudományos kutatás fejlesztés esetében 5 százalékpontot is meghaladó emelkedést mutat. Ennek hátterében részben az is áll, hogy a jellemzően kevés válaszadó szervezetet tömörítő intézménycsoportokban elért javulás nem volt képes kompenzálni a szociális ellátóintézmények vagy az egyéb igazgatási tevékenység területekre jellemző alacsony szintű elterjedtségből fakadó negatív hatást.

3.2.4. Egyes, speciális korrupcióellenes kontrollok elterjedése

Bejelentők védelme és előzetes tájékoztatás nyújtása a bejelentők védelmével összefüggő intézkedésekről

A panaszok, közérdekű bejelentések megfelelő kezelése, a bejelentők védelmének biztosítása, valamint a panaszosok/bejelentők tájékoztatása a megtett intézkedésekről az állam működésének jobbá tétele, valamint a közzféra intézményeinek működésébe vetett közbizalom növelése szempontjából kiemelt jelentőséggel bír, a korrupció elleni fellépés hatékony eszköze. A törvényalkotó szándékának megfelelően ezért a kontroll alkalmazásának elterjedtségét támogatja, hogy az állami szervekre és helyi önkormányzati szervekre vonatkozóan a panaszok és közérdekű bejelentések kezeléséről jogszabály (2013. évi CLXV. tv) rendelkezik. Jól látszik, hogy a jogszabály hatálya alá tartozó intézménycsoportok többségében – így a független államhatalmi szervezetek, az igazságszolgáltatás terén működő ügyvédségek és bíróságok esetében, a kormányzati és területi igazgatási szervezetek esetén – a bejelentők védelmére kellő hangsúlyt helyeznek, például biztosítják a bejelentők személyes adatainak zárt kezelését azáltal, hogy a bejelentések feldolgozását megelőzően a személyes adatokat tartalmazó bejelentéseket anonimizálják (8. ábra). A kormányzati szervezetek az előző évi 86 százalékos lefedettséghez képest 14 százalékpontos – az intézménycsoportok körében elért legnagyobb – növekedést produkálva zárkóztak fel az élen járók közé.

8. ábra - A KOCKÁZATI ÉS KONTROLLSZINT ALAKULÁSA A BEJELENTŐK VÉDELMÉT BIZTOSÍTÓ, VALAMINT A BEJELENTŐK VÉDELMEVEL ÖSSZEFÜGGŐ ELŐZETES TÁJÉKOZTATÁST NYÚJTÓ INTÉZMÉNYEK CSOPORTJÁBAN



Forrás: ÁSZ

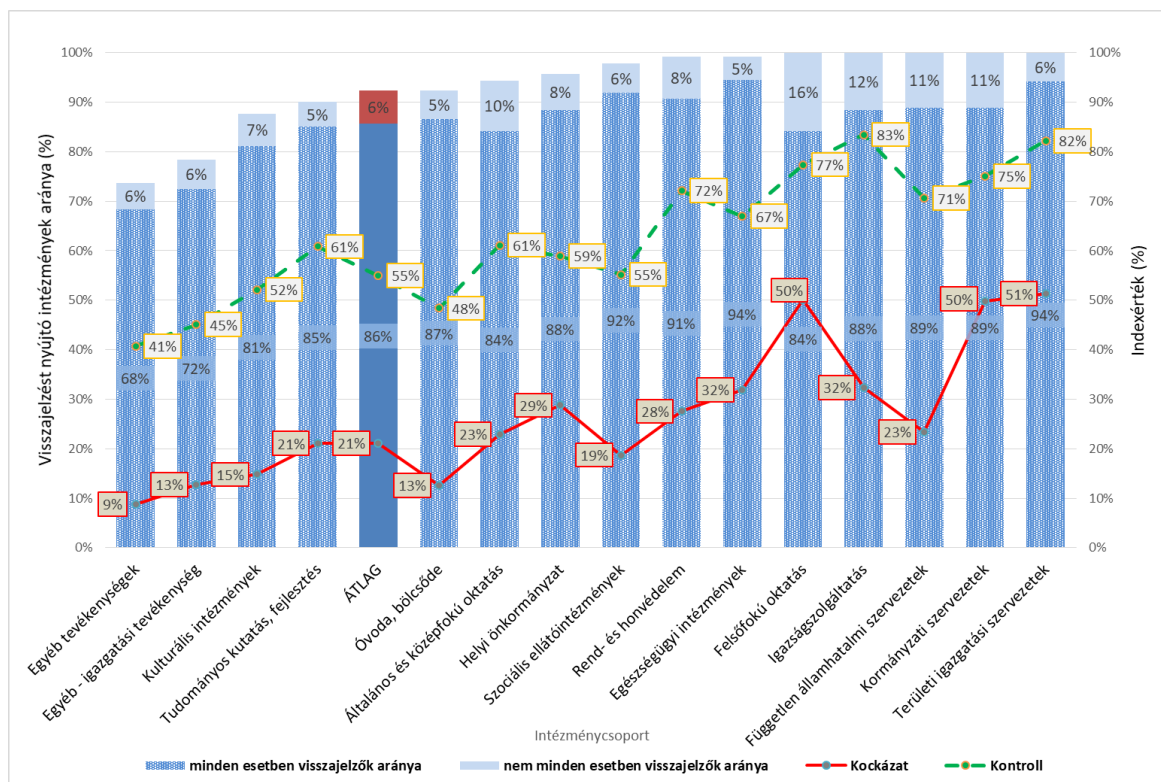
Az integritás megerősítése szempontjából kedvező, hogy a kontrollt a felsőfokú oktatás intézményei is kivétel nélkül alkalmazzák, továbbá átlag feletti eredményt ért el a rend- és honvédelem (99 százalék) valamint a helyi önkormányzatok (92 százalék) intézménycsoportja is, azonban ez utóbbiaknál a törvényi kötelezettség betartása érdekében további javulás szükséges.

Bejelentők tájékoztatása a megtett intézkedésekről

A bejelentők védelmét szolgáló, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény hivatkozott törvény azt is előírja, hogy a panasz, illetve közérdekű bejelentés elintézésekor a panaszt vagy közérdekű bejelentőt a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölése mellett – haladéktalanul értesíteni szükséges.

A válaszadók körében jelentősen, az előző évi 86 százalékról 92 százalékra emelkedett azon intézmények aránya, amelyek gyakorlatába rendszeresen beépült a közérdekű bejelentők és panaszosok felé történő visszajelzés nyújtása. (9. ábra) A közintézményekbe vetett bizalom fontos eleme, hogy az állampolgárok megfelelő tájékoztatást kapjanak panaszai, bejelentéseik kivizsgálásáról, annak eredményéről és következményeiről. Az integritás szempontjából kedvező, hogy a kontrolleszköz elterjedtsége kivétel nélkül minden intézménycsoportban emelkedett az elmúlt évben, és három intézménycsoportot leszámítva legalább 5 százalékpontos javulást mértünk.

9. ábra: A KOCKÁZATI ÉS KONTROLLSZINT ALAKULÁSA A BEJELENTŐK SZÁMÁRA VISSZAJELZÉST NYÚJTÓ INTÉZMÉNYEK CSOPORTJÁBAN



Forrás: ÁSZ

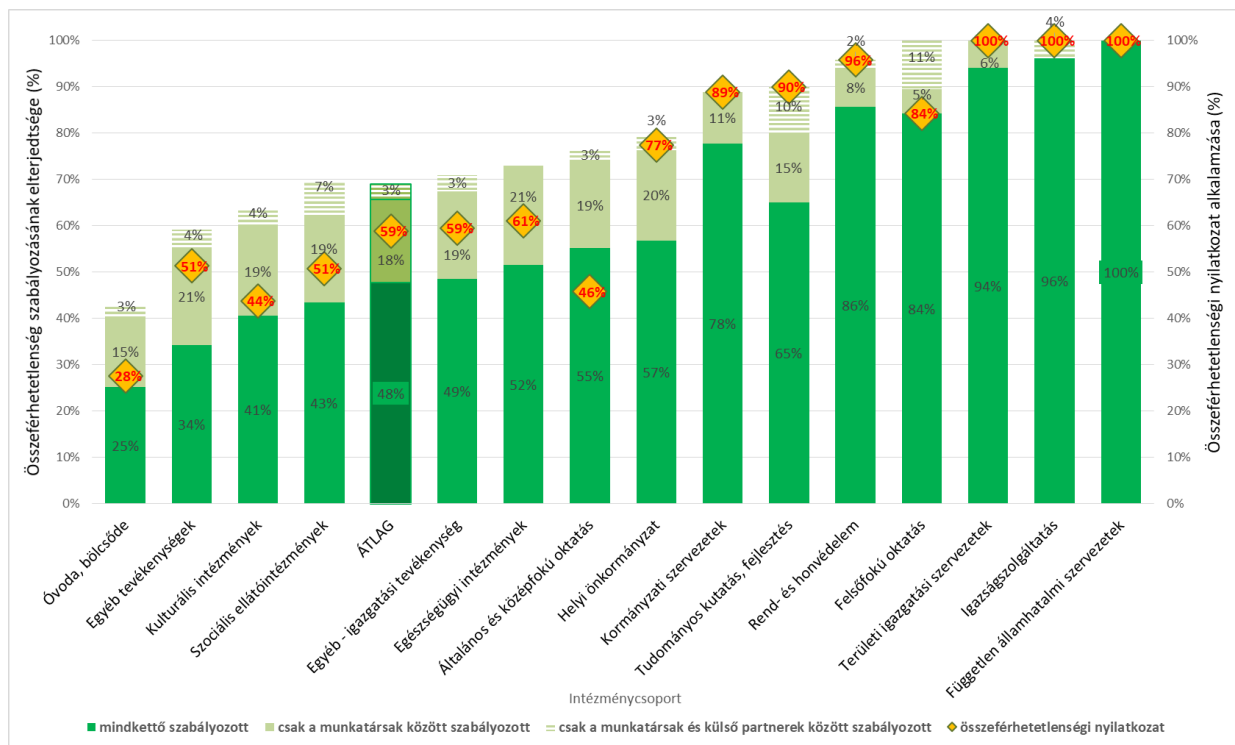
Legkevésbé az egyéb intézmények (74 százalék), valamint az egyéb igazgatási tevékenységet végző intézmények (78 százalék) gondoskodik arról, hogy a bejelentőket, panaszosokat utólagosan tájékoztassák a megtett intézkedésekről. Ennek okai részben a válaszadói minta összetételében keresendők. Hiszen 2019-ben minden eddignél több intézmény vett részt a felmérésben, a növekedés – ezzel együtt a kérdőívet első alkalommal kitöltő intézmények aránya – épp ebben a két intézménycsoportban volt a legmagasabb. 2019. évben 168 százalékkal több egyéb igazgatási tevékenységet végző intézmény és 77 százalékkal több egyéb tevékenységet végző intézmény csatlakozott a felméréshez, mint egy évvel ezelőtt. Minthogy a felmérésben való többszöri részvétel és a kontrollok kiépítettsége között egyértelmű, pozitív irányú kapcsolat mutatható ki (Németh et al, 2017), amennyiben egy intézménycsoporton belül jelentősen megnő az kérdőívet első alkalommal kitöltők aránya, az az intézménycsoport által elért eredményt negatívan befolyásolja. A kontroll eszköz alkalmazása azonban még ezen intézménycsoportokban is általánosnak tekinthető.

Összeférhetlenség és az ajándékok elfogadásának szabályozása

Az állampolgárokat vagy szervezeteiket érintő döntések befolyásmentességének biztosításához szabályozni szükséges mind az összeférhetlenséget, mind pedig az objektív és pártatlan döntéshozatal szempontjából kockázatot jelentő ajándékok és egyéb előnyök elfogadásának rendjét. Alapvető fontossággal bír, hogy a közsféra szervezeteinél azonosításra és feltárássra kerüljenek azon helyzetek, amelyek a döntésben résztvevők pártatlanságát veszélyeztetik. Az összeférhetlenség kérdéskörét az intézmények 69 százaléka szabályozza, egyúttal ezen integritást elősegítő kontroll alkalmazása területén érték el a kiemelkedően magas, 24 százalékpontos fejlődést a közsféra intézményei az elmúlt évben. A kontroll lefedettsége – csakúgy mint előző évben – 100 százalék volt az igazságszolgáltatás terén, amelyhez idén felzárkóztak a független államhatalmi szervezetek, a területi igazgatási szervezetek, valamint a felsőfokú oktatás intézményei. Noha a többi intézménycsoportban is 5 százalékpontot meghaladó mértékben emelkedett a kontrollt alkalmazók

köre, további javulás szükséges különösen az óvoda, bölcsőde (43 százalék), az egyéb szervezetek (59 százalék), valamint a kulturális intézmények körében (63 százalék). (10. ábra)

10. ábra: ÖSSZEFÉRHETLENSÉGET SZABÁLYOZÓ, VALAMINT AZ ÖSSZEFÉRHETLENSÉGI NYILATKOZATOT ADÓ INTÉZMÉNYEK ARÁNYA AZ EGYES INTÉZMÉNYCSOPORTOKBAN



Forrás: ÁSZ

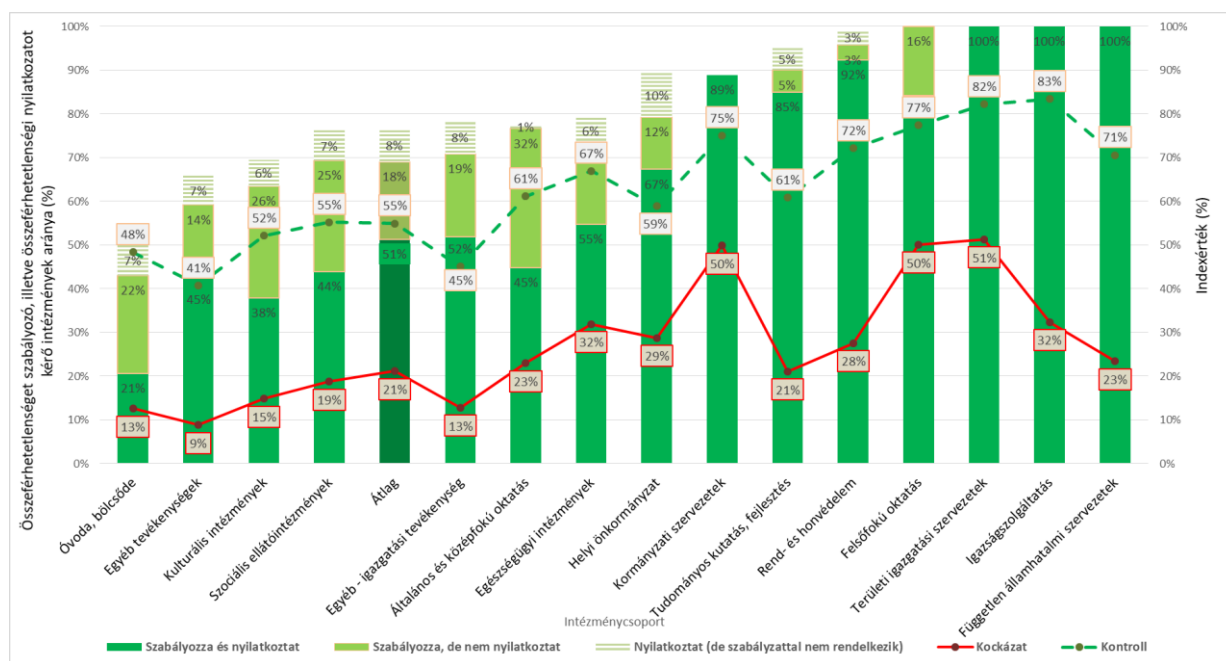
Első alkalommal a 2019. évi felmérés eredményei mutathatták meg, hogy a közintézmények milyen hangsúlyt fektetnek az összeférhetlenségi előírások tudatosítására a dolgozók körében. A szabályok lefektetését követő – mintegy azokat megerősítő mozzanat – ha a munkáltató előírja a munkatársak számára, hogy az összeférhetlenség fennállását – tevékenységük pártatlan és mindenféle befolyástól mentes ellátása szempontjából kockázatot jelentő helyzeteket – jelezni szükséges, vagy gyakrabban épp fordítva, azaz arról kell nyilatkozniuk, hogy velük szemben összeférhetlenség nem áll fenn.

A felmérés eredményei rámutattak, hogy azon intézménycsoportok, ahol az összeférhetlenség szabályozása a munkavállalók közötti, valamint a munkavállalók és külső partnerek között kapcsolat vonatkozásában is általánosan elterjedt, a munkavállalókat jellemzően nyilatkozatra is kötelezik. A korreláció mértéke erős, pozitív irányú ($r=0,96$). Mindkét kontroll eszköz esetében 100 százalékos lefedettséget mértünk az igazságszolgáltatás, a független államhatalmi valamint a területi igazgatási szervezetek körében. Kismértékben elmarad a felsőfokú oktatás területe, ahol bár az intézmények 100 százaléka szabályozza az összeférhetlenséget legalább az egyik területre kiterjedően, csupán 84 százalékuk írja elő a munkavállalók számára az összeférhetlenséggel kapcsolatos nyilatkozat megtételét. Hasonló rés ábrázolódik az összeférhetlenségi szabályzatot valamint az összeférhetlenségi nyilatkozatot alkalmazó intézmények között az általános és középfokú oktatás, valamint az óvoda, bölcsőde intézménycsoportok terén. Mindkét intézménycsoportra jellemző, hogy az átlagosnál kevesebb intézmény él az összeférhetlenségi nyilatkozat gyakorlatával (28 százalék illetve 46 százalék), miközben az óvodák és bölcsődék esetében az összeférhetlenséget szabályozó intézmények aránya is elmarad az átlagtól.

Az összeférhetlenséget szabályozó, valamint az összeférhetlenségi nyilatkozatot alkalmazó intézmények megoszlását az intézménycsoportokra jellemző kockázati és kontroll szintekkel

összehasonlítva is megvizsgáltuk (11. ábra). Elmondható, hogy a magasabb kockázatú intézményekre inkább jellemző, hogy összeférhetlenségi szabállyal rendelkeznek és a vonatkozó előírásokat a munkavállalókban az erre vonatkozó nyilatkozat megtételével is tudatosítják, azonban ezen összekapcsolódó kontrolleszközök együttes alkalmazása terén további fejlődés szükséges. Különösen igaz ez a kormányzati szervezetek esetében, ahol a rendkívül magas kockázati kitettség mellett – bár az átlagos kontrollszint is magas (75 százalék) - létezik olyan szervezet, amelyik egyáltalán nem rendelkezik az összeférhetlenséghez kapcsolódó kontroll eszközzel.

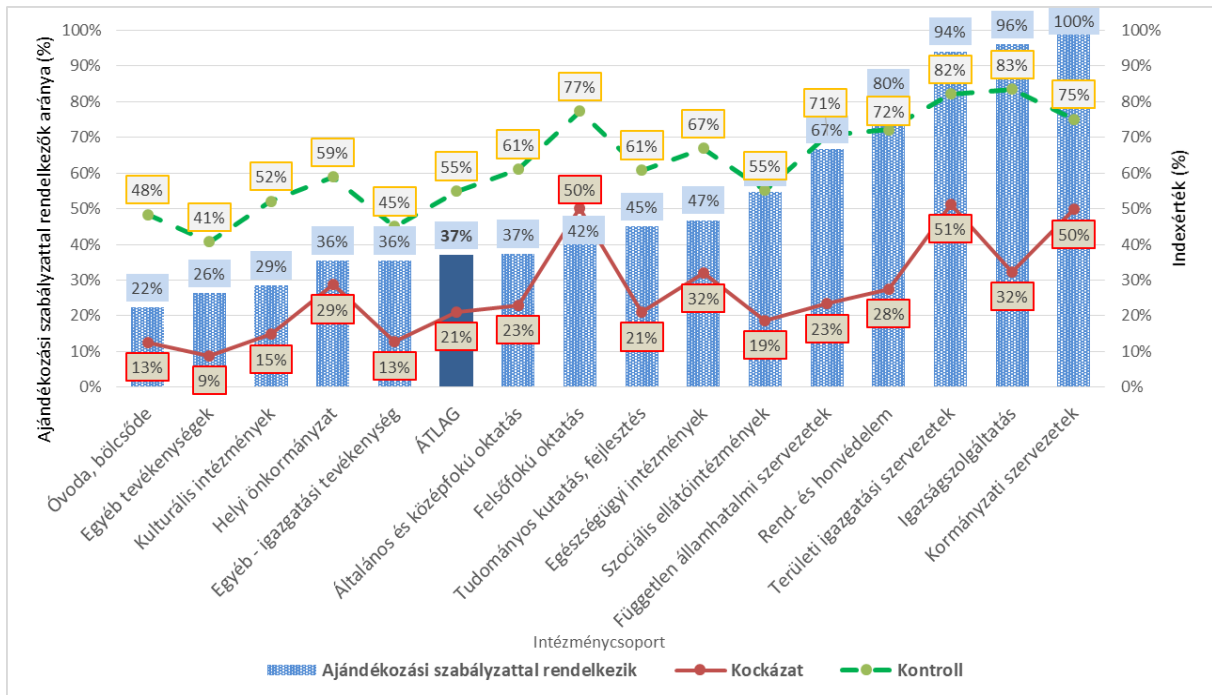
11. ábra: KOCKÁZATI ÉS KONTROLL SZINT ALAKULÁSA AZ ÖSSZEFÉRHETLENSÉGET SZABÁLYOZÓ, VALAMINT ARRÓL NYILATKOZATOT KÉRŐ EGYES INTÉZMÉNYCSOPORTOKBAN



Forrás: ÁSZ

A pártatlanság szempontjából további kockázatot jelenthet az ajándékok illetve egyéb előnyök elfogadása, még akkor is, ha egyébként arra utólagosan kerül sor. Épp ezért kiemelten fontos, hogy a közintézmények egyértelmű iránymutatást adjanak dolgozóik számára, hogyan járjanak el ebben az esetben. A zéró toleranciától az ajándékok, előnyök becsült értékét is figyelembe vevő szabályozás megalkotásáig széles paletta áll a közintézmények rendelkezésére, azonban a felmérés eredményei szerint mindössze a közintézmények 37 százaléka él ezen kontrolleszköz alkalmazásának lehetőségével. Az integritásalapú közigazgatási kultúra megerősítése szempontjából kedvező, hogy a kormányzati szervezetek (100 százalék) és az igazságszolgáltatás (96 százalék) intézménycsoportok mellé – 9 százalékpontos emelkedéssel – felzárkóztak a területi igazgatási szervek. Az előző évhez képest szintén 9 százalékponttal magasabb eredményt értek el az egészségügyi intézmények, ahol az ajándékozási szabályzat így az átlagnál gyakrabban alkalmazott kontroll eszközzé vált. Az átlagnál magasabb kockázati és kontrollszinttel bíró területi igazgatási és kormányzati szervezetek szinte kivétel nélkül rendelkeznek ajándékozási szabállyal, illetve még a felsőfokú oktatási intézmények körében is az átlagnál gyakrabban alkalmazott kontroll eszköz. Azonban a szintén magasabb kockázati- és kontrollszinttel jellemezhető helyi önkormányzatok körében a kontroll eszköz kevésbé elterjedt, itt az ajándékok, meghívások, egyéb előnyök elfogadását az átlagos mértéknek megfelelően, körülbelül csak minden harmadik intézmény szabályozta.

12. ábra: KOCKÁZATI ÉS KONTROLL SZINT ALAKULÁSA AZ AJÁNDÉKOK ELFOGADÁSÁT SZABÁLYOZÓ INTÉZMÉNYCSOPORTOKBAN

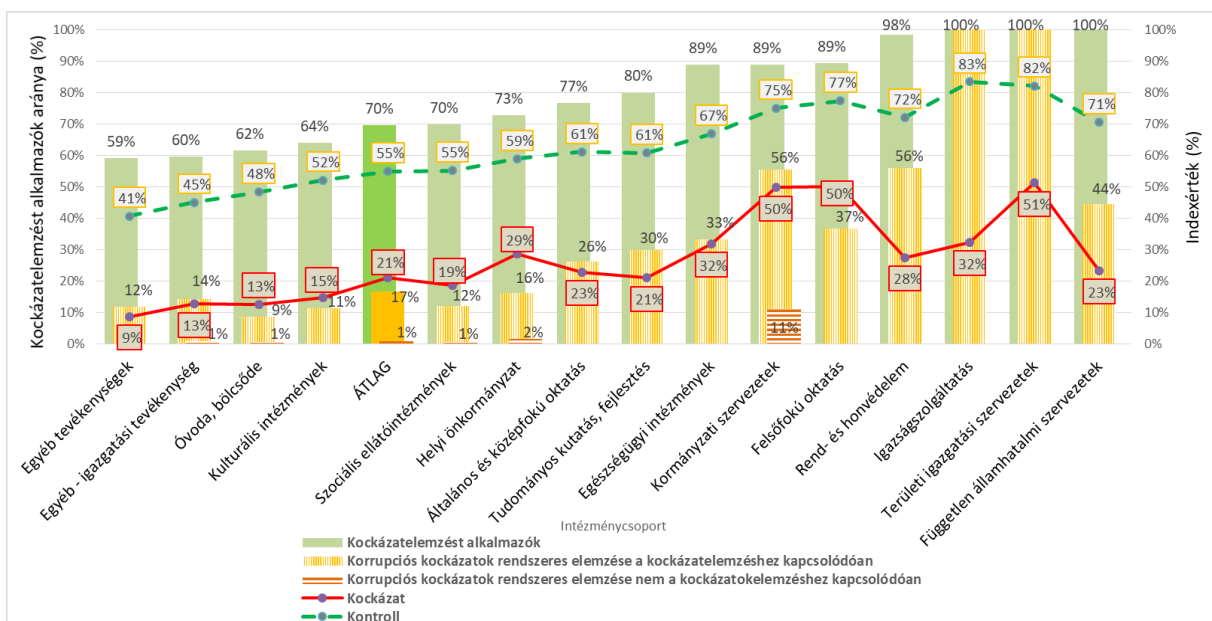


Forrás: ÁSZ

Kockázatelemzés és a korrupciós kockázatok azonosítása

A válaszadó közintézmények összességét tekintve kismértékű javulást tapasztaltunk az integritás sértő események beazonosítását, megfelelő kezelését és megelőzését támogató kockázatelemzés, valamint a korrupciós kockázatok feltárása terén. Kockázatelemzést – hasonlóan az előző évhez – a közintézmények 70 százaléka, rendszeres korrupciós kockázatelemzést 18 százalékuk végez. (13. ábra)

13. ábra: KOCKÁZATI ÉS KONTROLL SZINT ALAKULÁSA A RENDSZERES KORRUPCIÓS KOCKÁZATELEMZÉST VÉGZŐ INTÉZMÉNYCSOPORTOKBAN



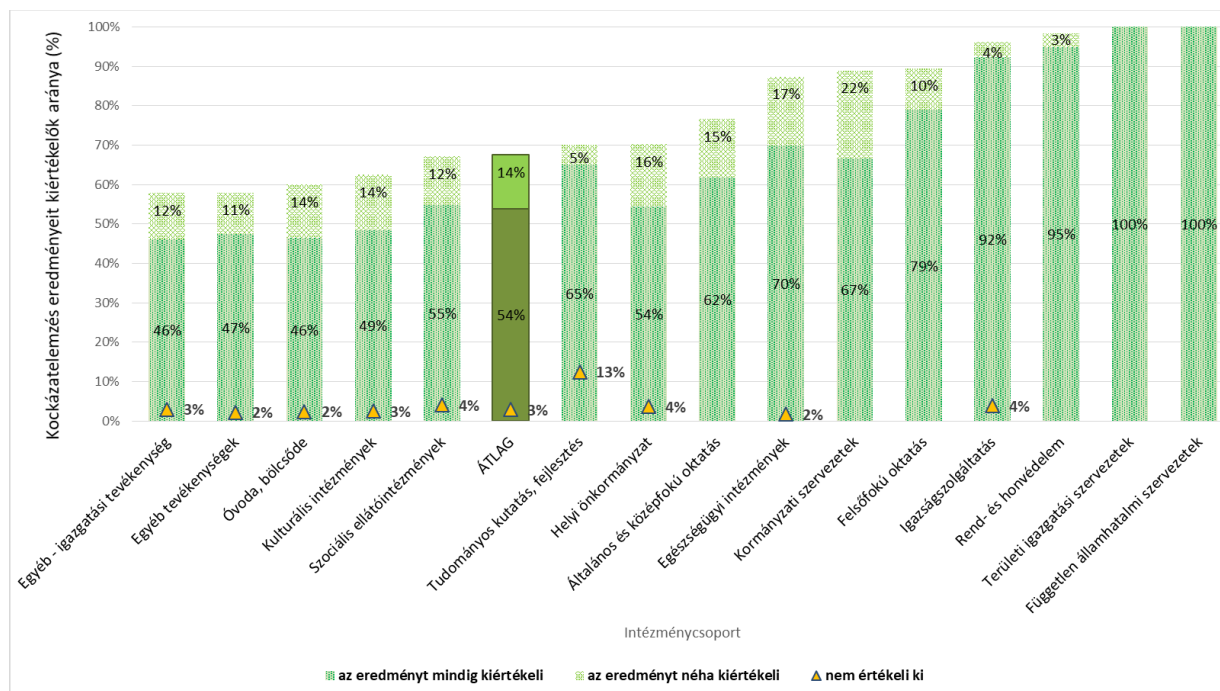
Forrás: ÁSZ

A rendszeres korrupciós kockázatelemzés a magasabb kontrollszinttel rendelkező igazságszolgáltatás és területi igazgatás intézménycsoportok esetében általánosan elterjedt, 100 százalékos lefedettséget

mutat. Felzárkózóban vannak a kormányzati szervezetek (67 százalék) valamint a rend- és honvédelmi szervezetek (56 százalék), továbbá az előző évi eredményekhez képest 7 százalékpontos javulást elérő egészségügyi intézmények (33 százalék) és a 6 százalékpontos javulást realizáló tudományos kutatás, fejlesztés (30 százalék) területén működő intézmények.

A kockázatelemzés eredményeit azonban mindösszesen az intézmények 54 százaléka értékeli ki rendszeresen. Az alacsony mértékre azért is fontos felhívni a figyelmet, mert az adekvát kontrolleszközök megválasztásához és így a megfelelő kontrollszint kialakításához elengedhetetlen az intézményre jellemző kockázatok módszeres feltérképezése, valamint értékelése. (14. ábra)

14. ábra: A KOCKÁZATELEMZÉS KIÉRTÉKELÉSÉNEK BEMUTATÁSA AZ EGYES INTÉZMÉNYCSOPORTOKBAN



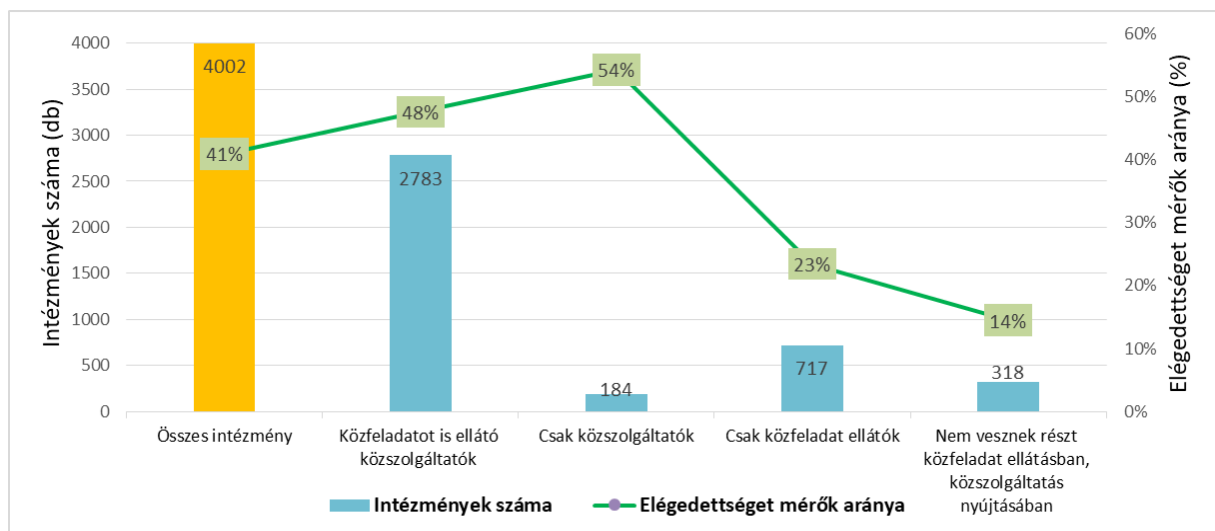
Forrás: ÁSZ

A kockázatelemzést végzők 3 százalékát kitevő azon intézmények, amelyek az eredmények kiértékelését elmulasztják, az integritásuk szempontjából fontos információkat hagynak veszni. Különösen magas ez az arány a tudományos kutatás, fejlesztés terén (13 százalék), ahol az intézmények további 20 százalékában egyáltalán nem végeznek kockázatértékelést sem. Az integritás szempontjából kedvező, hogy a legmagasabb kockázati kitétséggel fémjelzett intézménycsoportokban mind a kockázatelemzés mind pedig az eredmények kiértékelése általánosan elterjedt kontroll eszköz. Valamennyi területi igazgatási szervezet alkalmazza a kockázatok feltárására a kockázatelemzés eszközét, s az így kapott eredményeket rendszeresen ki is értékeli. A felsőfokú oktatás intézményei és a kormányzati szervezetek 89 százaléka gondoskodik a kockázatok felméréséről és kiértékeléséről. Szintúgy elterjedt a kontroll eszközök alkalmazása a független államhatalmi szervezetek (100 százalék), a rend- és honvédelem (98 százalék), valamint az igazságszolgáltatás (96 százalék) területeken, azonban utóbbiaknak integritásuk további erősítése érdekében fokozott figyelmet javasolt fordítaniuk arra, hogy az elkészült elemzések eredményei felsővezetői szinten hasznosuljanak. A kontrollok hiányát jelzi, hogy nagyon magas, 40 százalékot meghaladó a kockázatelemzést egyáltalán nem készítő szervezetek aránya az egyéb tevékenységet, valamint az egyéb igazgatási tevékenységet folytató szervezetek körében.

Ügyfél-elégedettség mérése

A felmérés eredményei szerint a válaszadó közintézmények többsége (92 százalék) közfeladatok ellátásán vagy közszolgáltatás nyújtásán keresztül részt vesz az állampolgári igények kielégítésében. Az ügyfél elégedettség mérése azonban minden közintézmény esetében hasznos információkkal szolgálhat a vezetés számára. Ráirányíthatja a figyelmet a szolgáltatásnyújtáshoz, feladatellátáshoz kapcsolódó integritás kockázatokra, valamint az alkalmazott kontrollok elégtelenségére. Ilyen lehet a nem megfelelő tájékoztatásból fakadóan a transzparencia hiánya, vagy a szolgáltatás igénybevételi feltételeinek tisztázatlansága. A 2019-es integritás felmérésben a korábbinál általánosabban fogalmaztuk meg a kérdést, hogy azon intézmények is megválaszolhassák, akik közfeladat ellátásban illetve közszolgáltatás nyújtásban nem vesznek részt. A kérdés – melynek eredményeit a 15. ábra szemlélteti – arra irányult, hogy a közszféra intézményei mérik-e a velük kapcsolatba lépő ügyfelek elégedettségét. Azt tapasztaltuk, hogy azon intézményeknél, amelyek közszolgáltatást nyújtanak, az átlagosnál erősebben jelenik meg az ügyfélközpontúság, így nagyobb hangsúlyt fektetnek arra, hogy az ügyfelek elvárásainak jobb megismerésével, a visszacsatolások feldolgozásával javíthassák a szolgáltatásnyújtás minőségét.

6. ábra: ÜGYFÉL-ELÉGEDETTSÉGET MÉRŐK ARÁNYA A FELMÉRÉSBEN RÉSZTVEVŐ INTÉZMÉNYEK KÖRÉBEN

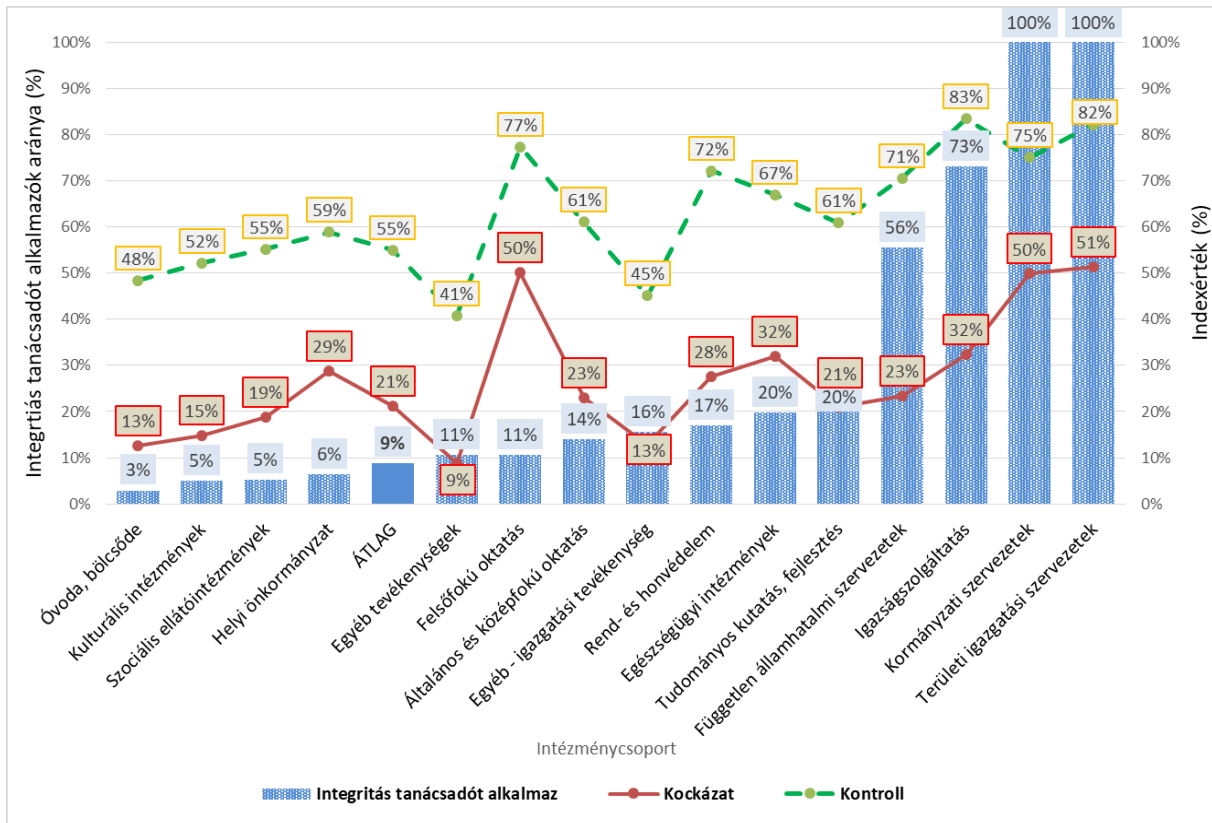


Forrás: ÁSZ

Integritás tanácsadó

Az integritás tanácsadó alkalmazását, mint az 50/2013. (II. 25.) az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvérvényesítők fogadásának rendjéről c. kormányrendelet 5.§ (1) bekezdése alapján egyes területeken kötelezővé vált kontrolleszköz meglétét első alkalommal a 2018. évi integritás felmérésben vizsgáltuk. A kormányrendelet hatálya alá tartozó kormányzati szervezetek és területi igazgatási szervezetek körében – a jogszabályi előírásnak megfelelően – kivétel nélkül mindenhol kiépült a kontroll eszköz, miközben az összes válaszadó intézmény csupán 9 százaléka (356 intézmény) alkalmaz integritás tanácsadót.

17. ábra: KOCKÁZATI ÉS KONTROLLSZINT ALAKULÁSA AZ INTEGRITÁS TANÁCSADÓT FOGLALKOZTATÓ INTÉZMÉNYEK CSOPORTJÁBAN



Forrás: ÁSZ

Az integritás szempontjából kedvező, hogy a kormányrendelet hatálya alá nem tartozó független államhatalmi szervezetek és az igazságszolgáltatás intézménycsoportokban is legalább minden második szervezetnél alkalmaznak integritás tanácsadót. E területeket egyébként is az integritás kontrollok magas szintű kiépítettsége jellemzi, az átlag alatti vagy az átlag körül mozgó kockázati értékek mellett. Lassan terjed, alacsony lefedettséget mutat (20 százalék) az integritás tanácsadó alkalmazása a tudományos kutatás, fejlesztés és az egészségügyi intézmények körében, bár utóbbiak az előző év eredményeihez képest 8 százalékpontos javulást elérve zárkóztak fel erre a szintre. Továbbra is indokolt lenne azonban az integritás tanácsadók alkalmazása a magasabb kockázatú területeken, a magán- és a közszféra találkozásánál.

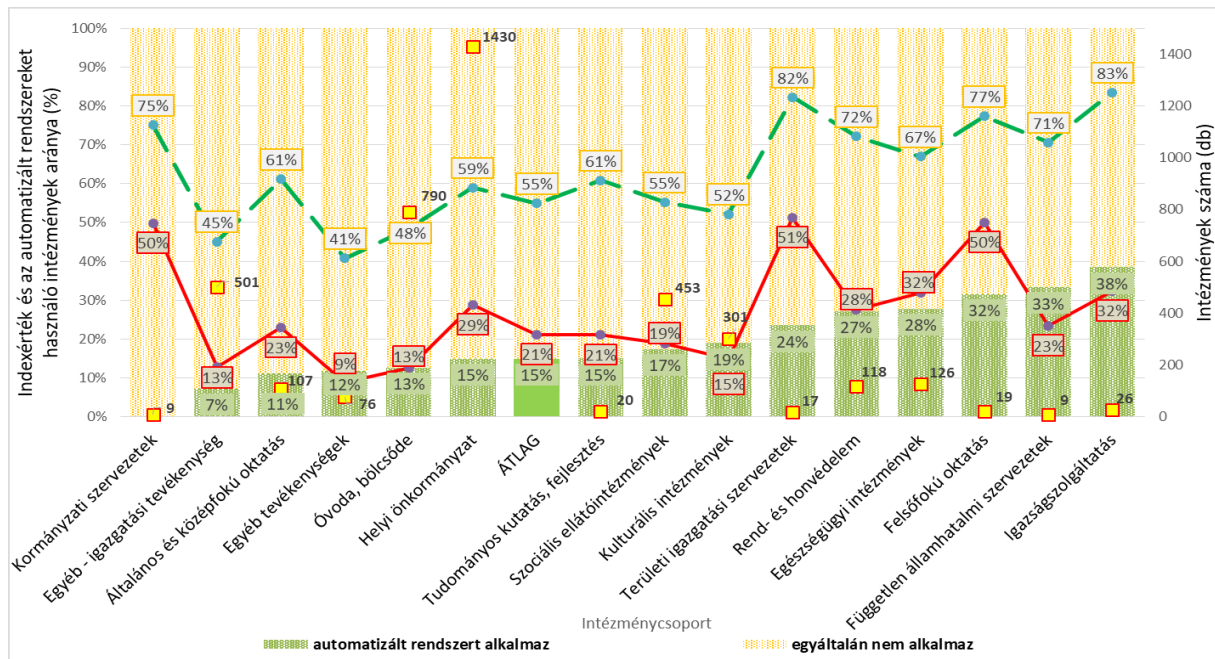
4. Digitális megoldások a korrupciós kockázatok mérséklésére

Automatizált rendszerek

A technológia ugrásszerű fejlődése, a terjedő „okos” megoldások alapjaiban alakítják mindennapi életünket. Ki ne hallott volna már egymással kommunikáló eszközökről (IoT), a gyártósorok után a háztartásokban is mind inkább megjelenő robotokról, vagy a mesterséges intelligenciát használó alkalmazásokról?! Ezen technológiai vívmányok az életünket nemcsak számos területen megkönnyítik, de a magas korrupciós kockázatú területeken való alkalmazásuk esetén – az emberi tényező, a szubjektív döntéshozatal, s ebből fakadóan a véletlen és szándékos hibázás lehetőségének együttes kizárásával – jelentős mértékben hozzájárulhatnak az integritás erősítéséhez, hiszen óriási mennyiségű adatot képesek gyorsan és pontosan kezelni. Lassan öt éves múlttra tekint vissza a VÉDA kamerarendszer, ahol a kamerák a közlekedési szabályok megszegése esetén automatikusan továbbítják az adatokat az abból eredő büntetés kiszabásához. A szabálytanul közlekedők tehát az

emberi közbeavatkozás lehetősége nélkül kapják kézhez a bírságról szóló értesítést, megszüntetve ezáltal a magán- és a közsféra találkozásából eredő kockázatokat. Hasonló automatikus megoldásokat alkalmaznak a felsőoktatásba történő felvételi, majd a hallgatók dolgozatainak értékelése során is. Ha a teljes válaszadói kört nézzük, átlagosan a közintézmények 15 százaléka használ valamilyen automatizált rendszert a tevékenysége során, amelynek alapján a kontroll eszköz elterjedtsége terén összességében nem mutatható ki szignifikáns előrelépés.

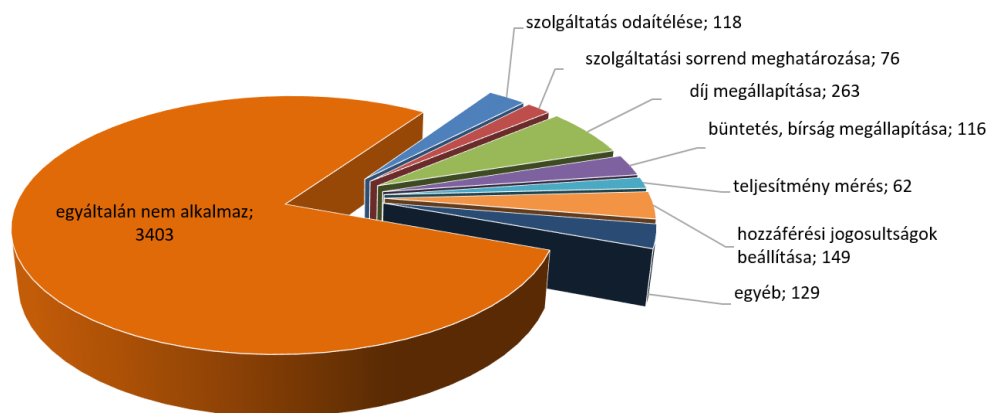
7. ábra: AUTOMATIZÁLT RENDSZEREK ALKALMAZÁSA AZ EGYES INTÉZMÉNYCSOPORTOKBAN



Forrás: ÁSZ

Amellett, hogy a felmérés megmutatta, a közintézmények mely területeken alkalmaznak leginkább automatizált rendszereket (18. ábra), arra is rávilágított, hogy míg a válaszadók jelentős hányada (3403 intézmény) egyáltalán nem használja ki az ebben rejlő lehetőségeket, más intézmények (5 százalék) akár többfajta automatizált rendszer alkalmazásával is támogatják tevékenységük integritását (19. ábra).

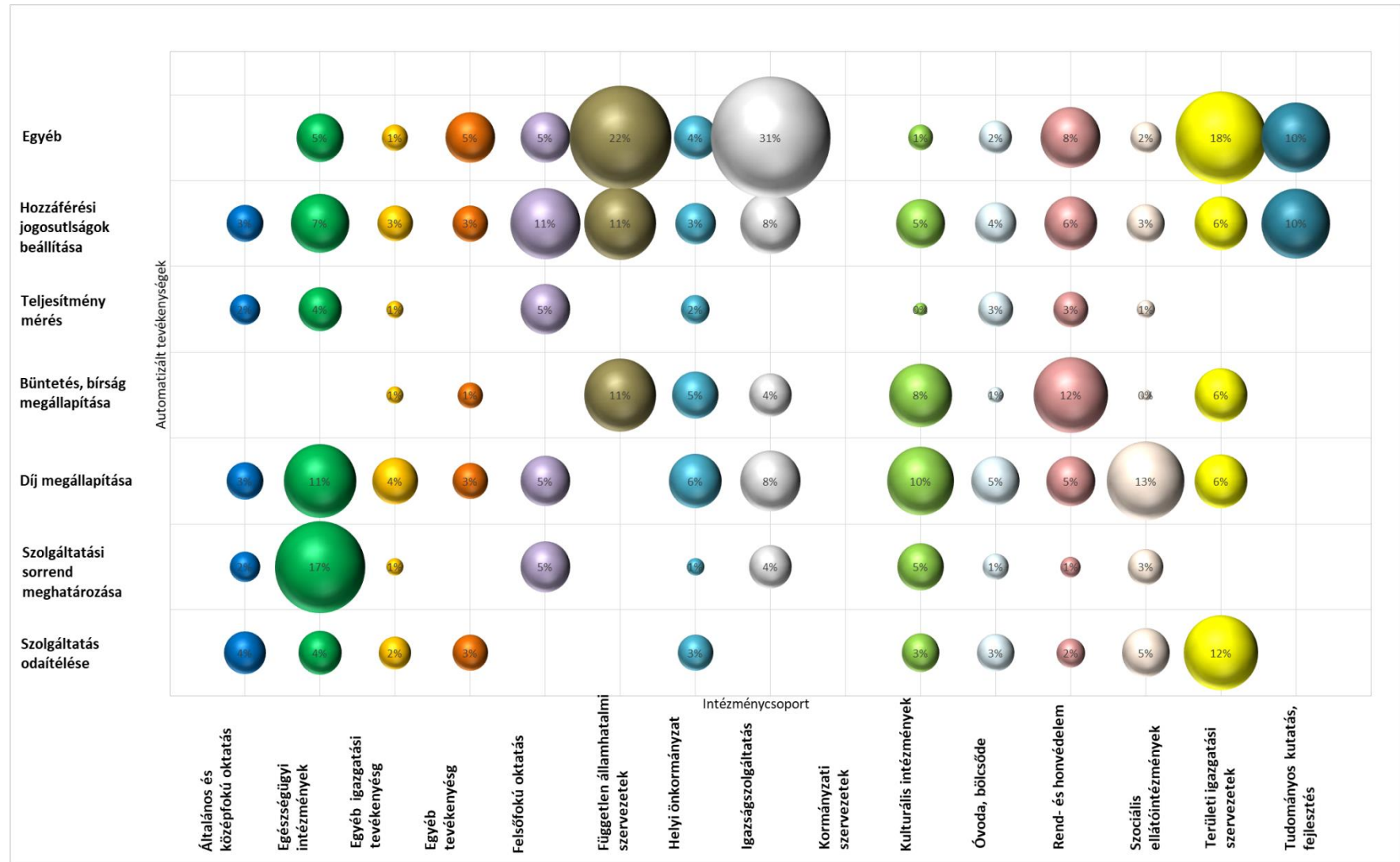
8. ábra: AUTOMATIZÁLT RENDSZEREK ALKALMAZÁSI TERÜLETEI A VÁLASZADÓ INTÉZMÉNYEK KÖRÉBEN



*Megjegyzés: ugyanazon szervezet több felhasználási területen is támogathatja tevékenységét automatizált rendszer alkalmazásával.

Forrás: ÁSZ

20. ábra: AUTOMATIZÁLT RENDSZEREK MEGOSZLÁSA INTÉZMÉNYCSOPORTONKÉNT



Forrás: ÁSZ

Az automatizált tevékenységek intézménycsoportonkénti megoszlását áttekintve megállapítható, hogy egyes intézménycsoportok egyáltalán nem (pl. kormányzati szervezetek), vagy csak elenyésző mértékben alkalmaznak automatizált rendszereket. Utóbbiak körébe tartoznak többek között az általános és középfokú oktatás intézményei, valamint az egyéb igazgatási tevékenységet végző szervezetek. Ennél a példánál maradva, ugyanakkor az is jól látható, hogy bár az egyéb igazgatási tevékenységet végzők körében alacsonyabb azon szervezetek aránya, akik automatizált rendszereket alkalmaznak, viszont szélesebb a felhasználási területek köre. A tudományos, kutatás, fejlesztés intézményeinek 10 százaléka használja az automatizálást az egyébként egyik leggyakoribb alkalmazási területnek számító hozzáférési jogosultságok kezeléséhez, emellett 10 százalékuk egyéb, a kérdőívben nem nevesített tevékenységeket támogat automatizált rendszerekkel. Az igazságszolgáltatás (31 százalék), a független államhatalmi szervezetek (22 százalék) és a területi igazgatási szervezetek (18 százalék) intézménycsoportjai szintén olyan egyéb tevékenységeikhez használnak leginkább automatizált rendszereket, amelyek a kérdőívben nem kerültek konkrétan megnevezésre (20. ábra). Az egészségügyi terület integritása tekintetében üdvözlendő az automatizált rendszereknek olyan, a korrupciós veszélyeztetettség szempontjából nagy nyomás alatt álló, kritikus területeken való megjelenése, mint például a szolgáltatási sorrend vagy a díjak meghatározása, hozzájárulva ezáltal az átláthatóság növeléséhez.

Érdeemes megvizsgálni továbbá, milyen mintázatot mutatnak az automatizált tevékenységeket több területen is felhasználó szervezetek az egyes intézménycsoportokon belül (7. táblázat). Az igazságszolgáltatás, az egészségügyi intézmények és a kulturális intézmények körében az átlagosnál magasabb azon szervezetek aránya, amelyek 4 vagy annál több területen is alkalmaznak automatizált rendszereket.

7. táblázat: INTÉZMÉNYEK MEGOSZLÁSA AZ AUTOMATIZÁLT RENDSZEREK FELHASZNÁLÁSI TERÜLETEI TEKINTETÉBEN

Intézménycsoport megnevezése	Felhasználási területek száma				
	1	2	3	4 vagy több	Nem alkalmaz
Általános és középfokú oktatás	9%	2%	-	-	89%
Egészségügyi intézmények	13%	10%	3%	2%	72%
Egyéb - igazgatási tevékenység	4%	2%	1%	-	93%
Egyéb tevékenységek	9%	3%	-	-	88%
Felsőfokú oktatás	32%	-	-	-	68%
Független államhatalmi szervezetek	22%	11%	-	-	67%
Helyi önkormányzat	10%	3%	2%	-	85%
Igazságszolgáltatás	31%	4%	-	4%	62%
Kormányzati szervezetek	-	-	-	-	100%
Kulturális intézmények	11%	5%	2%	2%	81%
Óvoda, bölcsőde	9%	2%	1%	1%	87%
Rend- és honvédelem	19%	7%	1%	-	73%
Szociális ellátóintézmények	10%	6%	1%	-	83%
Területi igazgatási szervezetek	12%	6%	-	6%	76%
Tudományos kutatás, fejlesztés	10%	5%	-	-	85%

Forrás: ÁSZ

A számos pozitív kezdeményezés ellenére megállapítható, hogy a digitális technológiában rejlő lehetőségek kiaknázása, ezáltal az automatizált rendszerek alkalmazása összességében továbbra sem számít elterjedt kontroll eszköznek a hazai közzsférában, így e téren további fejlődés elérése szükséges.

5. Következtetések

Az Állami Számvevőszék tíz éves múltja visszatekintő kezdeményezése az érettség fázisába ért. Az integritás kultúrájának meghonosítása és elterjesztése érdekében indított felmérés tapasztalatai azt mutatják, hogy a hazai közsféra intézményei elkötelezettek az integritás iránt. Egyre többen csatlakoztak a felméréshez, és a tanulási folyamatnak megfelelően a felmérésben résztvevők átlagos kontroll szintje is egyre magasabb. A fejlődés persze nemcsak a válaszadó intézmények szintjén volt mérhető. Egyes integritáskontrollok időközben átalakultak, lágy kontrolleszközökből jogszabályok által előírt kötelező normákká váltak. Mindeközben az Állami Számvevőszék kezdeményezése is sajátos életpályát járt be. A tapasztalatok feldolgozásán alapulva az integritás felmérés olyan megújulásokon esett át, amelynek eredményeképp a felhasználók már egy sokkal rövidebb és koncentráltabb kérdőívet tölthettek ki egy számos felhasználóbarát elemmel gazdagított online felületen. A 2019-es felmérés amellett, hogy átfogó képet ad a közsféra integritási helyzetéről, és górcső alá helyezi a köz- és magánszektor találkozási pontjait eredő kockázatos területeket, nagyobb hangsúlyt fektet a bejelentő rendszer működtetésével és a bejelentők védelmével összefüggő intézkedésekre is.

Az alábbiakban a felmérés eredményei alapján levont következtetéseinket mutatjuk be.

Az integritás szemlélet erősödését mutatja, hogy a felmérésben résztvevő, teljes körűen kitöltött kérdőívet beküldő közintézmények száma 2019-ben is tovább emelkedett, meghaladva a négyezres létszámot.

Megállapítottuk, hogy a közsféra egészének kockázati szintje csökkent, a kontrollszintje pedig emelkedett, amely azt mutatja, hogy az egyes intézmények igyekeznek minél nagyobb figyelmet fordítani az integritás alapú működés kritériumainak adaptálására.

A kockázati kitettség és a kontrollokkal való lefedettség

A közsféra intézményei körében az integritáskockázatok és a kontrollok kiépítettsége jellemzően együtt mozog: a magasabb kockázati kitettséggel bíró intézmények esetében jellemzően magasabb a kontrollkiépítettség is. A kockázatok és kontrollok között fennálló erős, pozitív irányú kapcsolat azt mutatja, hogy a közsféra intézményei a rájuk jellemző integritás kockázatokot jellemzően helyesen felismerik, és annak megfelelő kontrolleszközök kiépítettségéről gondoskodnak. A kockázati szinttel nem indokolható túl magas kontrollkiépítettség túlszabályozottságot, míg kockázati kitettséghez képest túl alacsony kontrollszint alacsony védettséget jelez.

Azt tapasztaltuk – mint arra a korábbi évek kutatásai is rámutattak – hogy az új kitöltők jellemzően alacsonyabb kontrollszinttel rendelkeztek. Azon intézménynél, amelyek több éve részt vettek a felmérésben, javult a kontrollok kiépítettsége. Kiemelendő a helyi önkormányzatok, a kulturális és tudományos kutatás-fejlesztés területe, ahol a bejelentőrendszer működtetése, az összeférhetetlenség szabályozása, az etikai kódex kialakítása és a rendszeres korrupciós kockázatelemzések elterjedtebb eszközök lettek.

Szinergikus hatások a kontroll eszközök terén

Az integritás kultúra hazai meghonosodása és terjedése szempontjából fontos, hogy a közintézmények felismerjék és kialakítsák azon kulcskontrollokat, amelyekeken keresztül a korrupciós kockázatokkal szembeni védettségük hatékonyan növelhető. Szinergikus hatás érhető el azáltal, hogy egy adott kontroll eszköz a szervezeti működés több területét is lefedi, vagy abban az esetben is, ha különböző

kontroll eszközök – egymást erősítve – magasabb hatást érnek el. Kedvező, hogy a közintézmények kontrollszintje összességében emelkedett, egyes kontrolleszközök alkalmazásában szignifikáns növekedés mutatható ki az előző évhez képest. Magas szinten kiépített kontroll a szerződések teljesítésének kifizetés előtti ellenőrzése (98 százalék), valamint a gazdálkodási jogkörök elkülönítése (95 százalék), amely a közpénzekkel való átlátható és elszámoltatható gazdálkodás alapja is egyben. A szabályos működést elősegítendő, szinte kivétel nélkül minden közintézmény gondoskodik a tervszerű belső ellenőrzésről. Kedvező továbbá, hogy a közintézmények szem előtt tartják a közérdekű bejelentések és panaszok megfelelő kezelését, a bejelentők védelemét és hozzájárulnak a társadalmi bizalom erősítéséhez azáltal, hogy a bejelentések nyomán megtett intézkedésekről tájékoztatást nyújtanak.

Az ideai felmérés eredményei megmutatták ugyanakkor azt is, hogy egyes egymást erősítő kontroll eszközök tekintetében a közintézmények kevés figyelmet fordítanak a szinergia kiaknázására. Az integritás kultúra elterjedése szempontjából kedvező folyamat, hogy a közintézmények többsége által használt kontrolleszköz a kockázatelemzés (70 százalék), és terjed az összeférhetlenség szabályozása (69 százalék). Az előbbi kockázatok helyes feltérképezése, és azok ismeretében a leginkább megfelelő kontroll eszközök megválasztása szempontjából elengedhetetlen. Éppen ezért kiemelt figyelmet szükséges fordítani a korrupciós kockázatok elemzésére, amelyet jelenleg csupán minden ötödik közintézmény végez, továbbá arra, hogy az eredmények kiértékelése egyetlen esetben se maradjon el. Az összeférhetlenséggel kapcsolatos intézkedések terén a külső és belső összeférhetlenségre egyaránt kiterjedő szabályozás javasolt, illetőleg a következő lépcsőt az összeférhetlenségi szabályoknak a szervezet nevében eljáró, valamennyi igénybevett külső szakértőre való kiterjesztése jelentheti (Pulay, 2014). A közintézményeknek a szabályok lefektetésén túlmenően nagyobb hangsúlyt célszerű fektetniük az összeférhetlenség igazolására, az ezzel kapcsolatos nyilatkozatok nyilvántartására és nyomon követésére.

A szubjektivitást kizáró digitális technológiák alkalmazása

Az IPAR 4.0⁵ a magyar közintézmények működését sem hagyhatja érintetlenül. A digitalizációval egyidejűleg a közigazgatásban is megjelennek a nagy mennyiségű adat kezelését és feldolgozását végző automatizált rendszerek. Minden előnyük ellenére alkalmazásuk még ritka, az intézmények 15 százaléka használ automatizált megoldásokat, így egyelőre terjedőben lévő kontrolleszköznek minősülnek. Ezen digitális megoldások teszik lehetővé többek között például a közúti szabálysértések – így a gyorsajtás – esetén a büntetés automatikus kiszabását, a szolgáltatás odaítélésének vagy éppen az igénybevétel sorrendjének megállapítását. Az emberi tényező kizárásával működő rendszerek a tévedések lehetőségét is eliminálják, alkalmazásuk jelenti a kulcsot a közintézmények objektív, transzparens és állampolgár központú működésének magasabb szintjéhez. Szélesebb körben történő alkalmazásuk elkerülhetetlen. A jövő kihívását jelenti, hogy nemcsak az automatizált rendszerek fejlesztése igényel többlet erőforrást, de a közintézményeknek fel kell készülniük a kiber térben megjelenő új típusú korrupciós kockázatok helyes azonosítására és kezelésére is.

⁵ A negyedik ipari forradalom leírására használt rövid kifejezés, amely jelenség egyaránt magában foglalja a gyártási módszerek átalakulását, valamint az információs technológia és az automatizálás mind szorosabb összekapcsolódását.

Felhasznált irodalom

Fazekas M. – Ficzere L. (2006): A magyar közigazgatási jog általános rész. Budapest: Osiris Kiadó.

Martus B.– Németh E. –Vargha B.: A magán- és a közszféra határán: a hatósági tevékenységek integritási kockázatainak és kontrolljainak vizsgálata, *Szociológiai Szemle* 29 (3): pp. 4–22.

Németh E., Martus B., Vargha B., Gergely Sz., Vasváriné M. J., Jakovác K. (2017.) Elemzés a közszféra integritás helyzetéről – 2017. Budapest: Állami Számvevőszék, 70 p.

Németh E., Martus B., Vargha B. (2018.) Közszoigálatások integritáskockázatai és kontrolljai, *Pénzügyi Szemle* 2018/2

Németh E., Vargha B. (2017): A magyar közintézmények integritása - Összehasonlító elemzés 2013-2016. *KÖZ-GAZDASÁG* 12: (4) pp. 57-84.

Németh E., Martus B., Vargha B., Teski N. (2019.) – A közszféra integritásának elemzése új módszertan alapján – 2019. Budapest: Állami Számvevőszék, 46 p.

Pulay, Gy. (2014): A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megelőzése által, *Pénzügyi Szemle* 2014/2

Jogsabályok:

Magyarország Alaptörvénye (hatályos 2012. január 1-jétől)

2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (hatályos 2004. január 27-től)

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (hatályos 2011. december 31-től)

2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról (hatályos 2013. január 1-jétől)

2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről (hatályos 2014. január 1-jétől)

2015. évi CCXI. törvény a kéményseprő-ipari tevékenységről (hatályos 2015. december 27-től)

368/2011. (XII.31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (Ávr.)

Internetes források:

<https://birosag.hu/ugyforgalmi-adatok> - a bíróságok folyamatban lévő ügyeivel kapcsolatos adatok (2017., 2018. évek)

https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html - uniós támogatások összege és aránya a GNI százalékában (2017., 2018. évek)

A Közbeszerzési Hatóság éves beszámolóí: <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/eves-beszamolok>

Jegyzet



1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | 1364 Budapest 4. Pf. 54

TEL: +36 1 484 9100

email: szamvevoszek@asz.hu

web: www.asz.hu | www.aszhirportal.hu