

ELEMZÉS

A KÖZSZFÉRA INTEGRITÁSI HELYZETÉRŐL

2017

A hazai integritás helyzete a köz- és a magánszektor érintkezési felületén



2017. december

KÉSZÍTETTÉK:

Németh Erzsébet

kutatásvezető, felügyeleti vezető

Martus Bettina Szandra

számvevő

Vargha Bálint Tamás

számvevő

Gergely Szabolcs

számvevő

Vasváriné Molnár Judit

számvevő

Jakovác Katalin

számvevő

KAPCSOLAT:

info.integritas@asz.hu

ISBN:

ISBN 978-615-5222-18-4

Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló	4
1. A kutatás célja és kérdései	8
2. Az Integritás szemlélet elterjedése	9
3. A hazai korrupcióellenes szabályozás és intézményrendszer fejlődéstörténete	13
4. Módszerek.....	16
4.1 Célterület, adatbázis.....	16
4.2. Kérdőív kialakítása, szerkezete.....	16
4.3. Adatok feldolgozása, indexek képzése	17
4.4. Minta, válaszadó szervezetek száma.....	18
5. Eredmények	21
5.1. A közintézmények integritás kockázatai és kontrolljai (2013-2017).....	21
5.1.1. Kockázatok és kontrollok intézménycsoporti összehasonlításban	22
5.2. Integritás a köz- és magánszektor találkozási pontjain.....	25
5.2.1. A közszolgáltatásokat nyújtó intézmények integritási helyzete.....	26
5.2.1.1.Közszolgáltatás: kockázatok és kontrollok	29
5.2.1.2.A közszolgáltatás kockázatai és kontrolljai közötti korreláció	33
5.2.1.3.A közszolgáltatással összefüggő egyes kockázatok és hozzárendelt kontrollok közötti összefüggés.....	34
5.2.2. A hatósági tevékenység végzésével összefüggő kulcskockázatok és kontrollok.....	37
5.2.2.1.Hatósági tevékenység: kockázatok és kontrollok.....	37
5.2.2.2.Hatósági jogkörök: kockázatok és kontrollok viszonya	44
5.2.3. Közbeszerzések integritási helyzete	46
5.2.3.1. Versenyerősség a közbeszerzésekben.....	48
5.2.3.2. Közbeszerzések és a szervezetek komplexitása	53
5.2.3.3. Szabályosság, eredményesség és a közbeszerzések koncentrációja	53
5.2.3.4. Uniós értékhatár fölötti eljárások	54
5.2.4. Egyéb üzleti kapcsolatok	57
5.2.5. Szakértők alkalmazása	59
5.3. Intézményi méret és a gazdálkodás rendjének szabályossága	61
Következtetések	63
Irodalom	67
Jegyzetek	69

Vezetői összefoglaló

Az Állami Számvevőszék 2017-ben hetedik alkalommal végezte el a közsféra intézményeinek korrupciós kockázatait, illetve a korrupció ellen védelmet biztosító kontrollok kiépítettségét értékelő Integritás felmérését. A kutatáshoz idén 3346 szervezet szolgáltatott adatot – háromszor annyi, mint a program indulásakor. Az elemzés öt olyan területre fókuszál, ahol különösen jelentősek a közintézmények és a magánszektor találkozásából fakadó kockázatok. Ennek megfelelően megvizsgálta a közszolgáltatások, a hatósági jogkörök, a közbeszerzések, az állam és a magánszereplők között kialakított üzleti kapcsolatok, valamint a szakértők alkalmazása integritási helyzetét.

Az ÁSZ 2011-ben indította el a közintézmények integritását vizsgáló és fejlesztő kérdőíves kutatását, melynek hétéves felmérési időszaka az idei évben zárult le. Az integritás kultúrájának meghonosítására, elterjesztésére és erősítésére vonatkozó, elkötelezett számvevőszéki szerepvállalás eredményét jelzi, hogy a felmérésben idén minden eddiginél több, összesen 3346 szervezet vett részt – azaz a válaszadók száma 2011 óta megháromszorozódott.

A kutatás eredményei bizonyították, hogy a felmérésben való részvétel önmagában is erősíti az integritás tudatosságot; azoknál az intézményeknél, amelyek legalább öt alkalommal részt vettek a kutatásban, a kockázatokat mérséklő kontrollok kiépítettségét jelző mutató több mint 12 százalékponttal magasabb, mint az egyszer résztvevők kontrollszintje. A felmérés igazolta, hogy az integritás kultúrájának megteremtéséért az elmúlt években indított átfogó, számos közintézmény együttműködésével zajló kezdeményezések eredményeként Magyarország ma már nemzetközi összehasonlításban is tudatosnak tekinthető, ha az integritás alapú megközelítésről, az integritásirányítási rendszer kiépítéséről esik szó.

Az általános trendek azt mutatják, hogy a 15 vizsgált intézménycsoport átlagában az öt évvel ezelőtti eredményekhez képest az eredendő kockázatok szintje 6 százalékponttal, a veszélyeztetettséget növelő tényezők mértéke pedig 7 százalékponttal csökkent, míg a kontrollok szintje egy százalékkal emelkedett. A kockázati és kontrollindexek alakulására hatással voltak az intézményrendszert érintő változások (strukturális átalakítások, jogállásváltozás, feladatkör bővülés/csökkenés). Ugyanakkor a két kockázati index nagyobb mértékben csökkent, mint amennyire az a felmérésbe belépő intézmények hatásával magyarázható lenne. Az indexek változása tehát azt mutatja, hogy a hazai közintézmények integritás kockázatainak trendszerű, tartós csökkenése mellett, a kontrollkiépítettség átlagos szintje nem csökkent, így mérséklődött a kontrollal le nem fedett kockázatok aránya, vagyis rendszerszinten javult az integritás szintje.

Az idén elvégzett elemzés öt olyan területre fókuszál, ahol különösen jelentősek a közintézmények és a magánszektor találkozásából fakadó kockázatok. Az ÁSZ ennek megfelelően megvizsgálta a közszolgáltatások, a hatósági jogkörök, a közbeszerzések, egyéb – az állami szféra és a magánszereplők között kialakított – üzleti kapcsolatok, valamint a szakértők alkalmazása integritási helyzetét.

Közszolgáltatások kockázatai és kontrolljai

A közszolgáltatások integritás szempontú elemzése a közbizalom szempontjából is kiemelten fontos. A közszolgáltatások kapcsán jelentős korrupciós veszélyek jelenhetnek meg, mivel az állampolgárok érdekeltek abban, hogy ezeket a szolgáltatásokat a legjobb feltételekkel vehessék igénybe. A felmérés adatai szerint a válaszadó intézmények mintegy 64 százaléka nyújt közszolgáltatást.

A kutatás eredményei szerint a díjköteles szolgáltatás nyújtása, a méltányosság gyakorlásának lehetősége jelentős integritás-kockázatot hordoz, és kiemelt kockázatot jelent egyes intézménytípusok esetében a szolgáltatás iránti túlkereslet is. Több intézménycsoport lehetőséget teremt arra is, hogy az állampolgárok adománnyal, támogatással segítsék fenntartani működését, amely szintén veszélyt jelent integritási szempontból, hiszen az állampolgárok egy-egy intézmény alapítványának támogatásával is igyekezhetnek előnyt szerezni maguknak.

Az integritást támogatja, hogy pénzbeli vagy természetbeni ellátás nyújtása esetén jellemzően készül hivatalos átvételi dokumentum, illetve az összeférhetetlenség kérdéskörét az intézmények többsége megfelelően szabályozza. Panaszkezelő és közérdekű bejelentést támogató rendszert azonban csupán az intézmények harmada alakított ki. Ennek hiányában az integritást sértő tevékenységek bejelentésére, az észlelt rendellenes működés kiküszöbölésére nehezen kerülhet sor. Emellett az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának nem megfelelő szabályozottsága a közsféra integritásának egy jelentős hiányosságára hívja fel a figyelmet. A felmérés eredményei arra figyelmeztetnek, hogy az olyan közszolgáltatást nyújtó szervezetek között, amelynél a kereslet tartósan meghaladja a kínálatot, az intézmények alig egynegyede rendelkezik az ajándékok, meghívások, utaztatások elfogadásának feltételeit rendező szabállyal (felsőoktatás, egészségügy). Ugyanakkor a felsőoktatás körében a túlkereslet kockázatát, ma már rendszerszinten csökkenti a felvételi eljárások jelentős részének automatizáltsága.

A hatósági tevékenység végzésével összefüggő kulcskockázatok és kontrollok

A hatósági jogkörrel rendelkező szervezeteknél a korrupciós kockázatok vonatkozásában elsősorban az egyedi mérlegelésen alapuló döntési jogkör és méltányosság gyakorlása igényel figyelmet. További kockázat, ha a hatósági tevékenység körében engedélyezési, ellenőrzési, szabálysértési jogkört, illetve szakhatósági véleményezést gyakorolnak.

A kutatási eredmények szerint az adatszolgáltató szervezetek közül 1413 intézmény (42%) végez hatósági tevékenységet, ezen intézmények 83 százaléka rendelkezik engedélyezési típusú hatáskörrel, kétharmaduk hatósági ellenőrzéseket végez és több, mint felük szakhatósági véleményezéseket készít. A hatósági jogalkalmazást folytató intézmények 78 százaléka nyilatkozott arról, hogy van mérlegelésen alapuló jogköre, illetve 71 százaléka méltányosságot alkalmaz a jogkörgyakorlása során.

A kormányhivatalok és a kormányzati szervek magas kockázati indexértékkel rendelkeznek, ugyanakkor kontrollkiépítettségük is az átlagnál magasabb szintű. A helyi önkormányzatok az átlagosnál magasabb kockázati szintjéhez viszont átlag alatti kontrollindex társul, míg az igazságszolgáltatás szerveinél az alacsonyabb kockázati indexhez magas kontrollkiépítettség kapcsolódik.

A felmérés tanúsága szerint a hatósági tevékenységhez kapcsolódó kontrollok közül a külső és belső bejelentők védelme, a munkahelyi rotáció alkalmazása és a kapcsolattartási szabályok nincsenek megfelelően kiépítve.

Kockázatok és kontrollok a közbeszerzésekben

Az Integritás felmérésben idén választ adó közintézmények az elmúlt három évben mintegy 22 ezer közbeszerzési eljárás ajánlatkérői voltak.

Az eredmények azt mutatják, hogy a közsféra intézményeiben a közbeszerzési verseny erőssége jó, átlagosan a vizsgált eljárások 83 százalékában biztosított volt a három, vagy annál több ajánlattevő. A kutatás feltárta, hogy a közbeszerzési hiányosságokkal együtt jár a közbeszerzési verseny gyengesége. A közbeszerzési ügyekben elmarasztalt szervezetek körében nagyobb arányban fordul elő, hogy háromnál kevesebb ajánlattevő vesz részt az általuk kiírt eljárásokban. A felmérés eredményei azt mutatják, hogy az uniós értékhatár fölötti eljárást bonyolító szervezeteket nagyobb százalékban érintette megtámadás

és elmarasztalás. A közbeszerzési szabálytalanság szempontjából veszélytényező továbbá, ha az adott szervezet az elmúlt három évben számos közbeszerzés ajánlatkérője volt. Minél több eljárást bonyolított a közintézmény, annál nagyobb a megtámadások és az elmarasztalások előfordulása. A sok eljárással, az uniós értékhatár fölött alkalmazandó szabályokkal kapcsolatos gyakorlat és jártasság tehát nem feltétlenül ellensúlyozza a nagyszámú, illetve nagy értékű eljárással járó kockázatot.

Szakértők alkalmazása

A szakértői munka esetében kockázatot jelent, hogy nehezen ellenőrizhető a szakértő bevonásának indokoltága, az ellenszolgáltatás érdemi tartalma, és gyakran a szakértői tevékenység piaci ára sem határozható meg egyértelműen. A kutatás ezért vizsgálta a szakértők alkalmazásának, valamint a szakértők alkalmazására vonatkozó szabályzat, mint kontrolleszköz elterjedtségét. A felmérés eredményei szerint a közintézmények körében – a rend- és honvédelem intézményei kivételével – egyik területen sem jellemző, hogy a szakértők igénybevétele arányosan rendelkezzenek a szakértők alkalmazására vonatkozó szabályzattal. A közsféra intézményei között tehát intenzíven elterjedt gyakorlat a külső szakértők megbízása, ugyanakkor az ezzel járó kockázat tudatosításában, illetve a veszélyeztetettség mérséklésében majdnem mindenhol jelentős a lemaradás.

Szervezeti méret és gazdálkodás

A szervezeti kontroll alapvető jellegzetessége bizonyos jogosítványok megosztása, a döntési mozzanatok funkcionális elkülönítése. A kevés alkalmazottal rendelkező és kisméretű szervezetek számára az ilyen típusú kontrollok biztosítása kihívás, ezért az elemzés megvizsgálta, hogy a szervezetek komplexitása hogyan befolyásolja a gazdálkodási jogkörgyakorlás szabályosságát, kockázatait. Az eredmények szerint a nagyobb és hierarchizáltabb szervezetek esetében ritkábban fordul elő, hogy azonos személy végzi ugyanabban az ügyben az utalványozás, ellenjegyzés, kötelezettségvállalás feladatai közül kettőt. A vizsgált gazdálkodási kockázat leginkább a legalacsonyabb komplexitással bíró szervezetek körében fordult elő (37%).

A hazai korrupcióellenes fellépés fejlődéstörténete

Az integritás kultúra elterjedése hazánkban a szabályozás szintjén is egyértelműen nyomon követhető. Különösen az elmúlt hét évben, a jogszabályok, iránymutatások, etikai kódexek, kormányzati stratégiák az integritást erősítő, korábban nem ismert eszközöket vezettek be, vagy tettek kötelező erejűvé, korábban még „lágý” előírásokat.

A nemzeti korrupcióellenes tevékenység egyes elemei a rendszerváltást követően már létrejöttek. Rendszerszintű, stratégiai cselekvési tervbe illesztett korrupcióellenes intézményrendszer azonban csak 2011 óta létezik. A 2011-ben elfogadott Alaptörvény kimondja, hogy a központi költségvetésből csak átlátható szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető kifizetés. Előírja továbbá, hogy a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával, mivel a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekűek. 2011 novemberében az Állami Számvevőszék elnökének kezdeményezésére a közigazgatási és igazságügyi miniszter, az ÁSZ elnöke, a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) elnöke és a legfőbb ügyész nyilatkozatot írt alá a korrupció elleni összehangolt fellépésről. 2012-ben fogadták el a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjáról szóló kormányhatározatot. A Program fő célja a közigazgatási és a közszolgáltatási korrupciós jelenségek visszaszorítása, az ellenálló képesség növelése. A kormány a köz- és kormánytisztviselők személyi integritásának erősítése érdekében Zöld Könyvet készített az állami szerveknél kötelező etikai követelményekről, ezt követte a hivatásrendi etikai kódexek bevezetése. Az ÁSZ által 2011-ben

kezdeményezett korrupcióellenes együttműködéshez 2012-ben csatlakozott az Országos Bírósági Hivatal, 2013-ban a Belügyminisztérium, 2016-ban pedig a Közbeszerzési Hatóság és a Magyar Nemzeti Bank.

1. A kutatás célja és kérdései

Az Állami Számvevőszék a felmérési ciklus záró felméréseként, a 2017. évben hetedik alkalommal mérte fel a közsfera intézményeinek integritását. A felmérés célja a közintézmények korrupciós kockázatainak feltérképezése és a kockázatokkal szemben kiépített kontrollok számbavétele, hozzájárulva ezzel a közsfera integritáskultúrájának további megerősítéséhez.

Hasonlóan az eddig nyilvánosságra hozott integritás elemzésekkel, ismét bemutatjuk a válaszadó közintézmények összességét jellemző kockázati és kontrollszintek alakulását. Választ adunk arra a kérdésre, hogy elterjedt-e az integritás kultúrája Magyarországon. Tekintettel arra, hogy a hétéves felmérési időszak lezárul, általában is értékeljük a hazai korrupcióellenes intézményrendszer evolúcióját és az Integritás Projekt eredményeképpen elterjedt integritási szemlélet kapcsolatát.

Bár az Integritás felmérést előkészítő kockázatelemzés és a kérdőív kialakítása kockázatos területként tekint a közsfera és az állampolgárok, valamint a gazdasági szereplők közötti kapcsolatokra, idén vizsgáltuk meg első alkalommal a köz- és a magánszektor egyes konkrét kapcsolódási pontjain jelentkező korrupciós veszélyt.

Erre tekintettel azt vizsgáltuk, hogy a beazonosított kulcskockázatok vonatkozásában milyen korrupciós veszélyeztetettséget hordoz a köz- és a magánszektor érintkezése a következő öt területen:

- a közszolgáltatást nyújtó intézmények integritása
- a hatósági jogkört gyakorló intézmények integritása
- a közbeszerzések integritási helyzete
- a közintézmények egyéb, gazdasági jellegű kapcsolatainak integritása
- a külső szakértők alkalmazásának integritása

A köz- és a magánszektor kapcsolatának elemzésén túl, az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai arra inspiráltak, hogy megvizsgáljuk a gazdálkodási jogkörgyakorlás és az intézményi méret összefüggését is.

A fentiekre tekintettel a 2017. évi kutatás kérdései a következők:

- Hogyan alakultak a közintézmények integritás kockázatai és kontrolljai a 2013 és 2017 közötti időszakban?
- A közszolgáltatást nyújtó válaszadók milyen, ezen szolgáltatás nyújtásával összefüggő kockázati kitéettséggel és kontroll-kiépítettséggel rendelkeznek?
- Azon intézmények, amelyek hatósági jogköröket gyakorolnak, milyen, a jogköreikkel összefüggő kockázati kitéettséggel és kontroll-kiépítettséggel rendelkeznek?
- Milyen tényezők befolyásolják a közbeszerzések integritását?
- Mennyire elterjedt a magánszférával kialakított egyéb üzleti kapcsolatok kockázata, és ezzel a kialakított kontrollok lépést tartanak-e?
- A külső szakértők alkalmazásának elterjedtségével lépést tart-e a szakértők alkalmazásának szabályozottsága?

2. Az Integritás szemlélet elterjedése

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés felhívására, a 35/2009. számú országgyűlési határozat alapján közel tíz éve foglalkozik az integritás kultúrájának meghonosításával, elterjesztésével és megerősítésével. Tevékenysége és szerepvállalása az évek során egyre szerteágzóbbá vált, ma már számos kezdeményezést foglal magába. Ezen kezdeményezések közül minden bizonnyal a legismertebb az ÁSZ Integritás felmérése, melyet 2011 óta évente elvégez.

Intézményünk 2017-ben immár hetedik alkalommal méri fel a közsféra integritási helyzetét. A 2007-ben uniós támogatással megvalósított „twinning light” projekt keretében vállalt fenntartási időszak 2017-ben lejár, az Állami Számvevőszék pedig ezzel párhuzamosan fontos mérföldkőhöz érkezett. A felmérések eredményei azt mutatják, hogy a projekt elérte fő célkitűzését: az integritás szemlélet elterjesztését, megszilárdítását. A projekt lezárása, valamint a felmérések tapasztalatai arra ösztönöznek bennünket, hogy jelentésünkben visszatekintsünk a projekt elindítása óta eltelt évtizedre, számba vesszük az elért eredményeket, valamint azon területeket, ahol további eredmények elérésére nyílik lehetőség.

Az Állami Számvevőszék által végzett Integritás felmérések eredményei azt mutatják, hogy az integritás alapú gondolkodás, és az annak való megfelelés igénye a közsféra intézményeinek széles körében megjelent. A szemlélet elterjedését érzékelteti az integritás fogalmának megtestesülése országgyűlési és kormányhatározatokban, illetve jogszabályokban.

Az integritás a közszférában alapfogalommá vált, illetve az integritás az államról alkotott értékelés egyik lényeges kritériuma lett, amely alapján a társadalom megítéli az államműködés minőségét. Az integritás erősödésének tekinthetjük azt, hogy az integritásirányítási rendszer kiépítését és működtetését ma már felsőoktatási intézményben egyetemi tananyagként oktatják (NKE szakképzés és vezetőképzési programok). Hasonlóan fontos eredmény, hogy a kormányzati intézményrendszerben kötelező jelleggel alkalmaznak integritás tanácsadót.

Az integritás, mint követelményrendszer szigorú elvárásként fogalmazódott meg az elmúlt években olyan speciális, a kormányzás minőségét meghatározó hivatásrendi etikai szabályzatokban, mint a köztisztviselői, az igazságszolgáltatási, a rendvédelmi.

Bár az integritás szemlélet megszilárdult, az integritás szemlélet terjedése közintézményenként, szektoronként változó képet mutat. Vannak olyan területek, ahol szükség van a fejlődésre. Az integritás ugyanis nem korlátozódhat csupán a kormányzati szervezetekre. A nemzeti integritás és a közbizalom szempontjából meghatározó szerepe van a közszolgáltatást nyújtó közintézményeknek. Jelentős nemzeti vagyontól fölötte rendelkeznek a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok is. Ez utóbbi szervezetek integritását az Integritás Projekt 2016 óta méri fel (lásd: Pulay et. al, 2016, 2017).

Integritás felmérések – növekvő számban csatlakozó közintézmények

A 2017-ben, immár hetedik alkalommal lefolytatott adatfelvételben minden eddigénél több szervezet vett részt. Az első felmérés adatfelvételére 2011-ben került sor, 1095 intézmény részvételével. Ez a szám évről évre növekedett, míg 2017-ben a kérdőívet kitöltők száma meghaladta az 3300-at, ami azt jelenti, hogy a válaszadó intézmények száma megháromszorozódott. Az idei adatfelvételben résztvevő szervezetek a dolgozói létszámot tekintve a magyar közsféra teljes létszámának több mint hatvan százalékát tették ki.

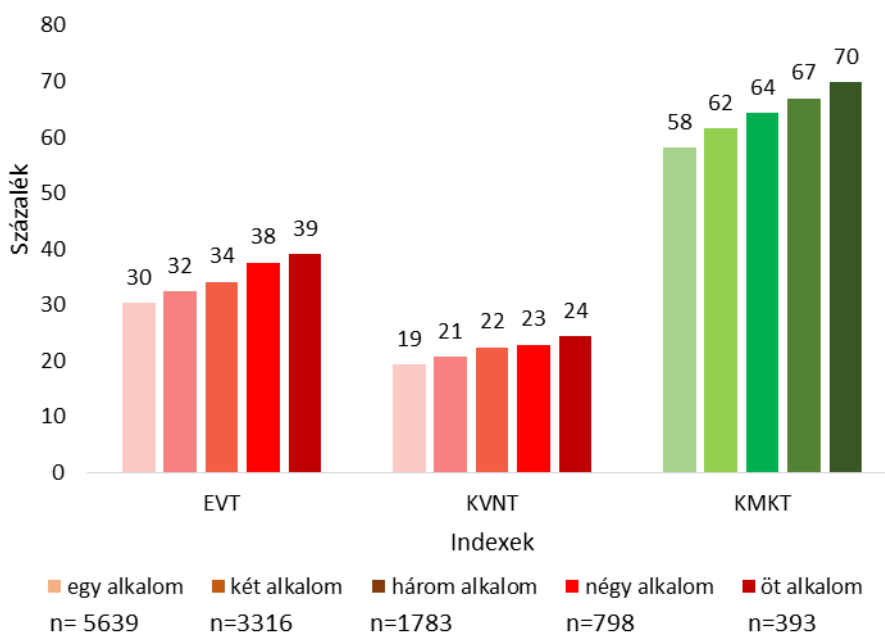
A felmérésben részt vevő intézmények kockázat-érzékenységének fejlődését, valamint saját integritás kontrollrendszerük kiépülését mutató indexértékek alapján az elmúlt évtized legfontosabb eredménye,

hogyan a közsféra intézményei cselekvőképessé váltak, mivel a felmérésben való részvétel hatására kockázatérzékenységük és a kockázatok kezelését szolgáló kontrollok kiépítési képessége egyaránt erősödött. Ezt támasztja alá az is, hogy képessé váltak a kockázatok tudatosítására, azonosítására, megelőzésére és kezelésére, az ehhez szükséges védelmi rendszerek kiépítésére, az integritásirányítási rendszer önálló működtetésére. Mindez lehetőséget biztosít az ÁSZ számára az egyes intézmények integritás kockázatainak és kontrolljainak ellenőrzések keretében való értékelésére is.

A részvétel erősíti a szervezetek kockázatérzékenységét

A 2013-2017 között zajló Integritás felmérésekben eddig összesen 5639 intézmény vett részt, melyek között voltak olyan szervezetek, amelyek minden évben, vagy több alkalommal is kitöltötték a kérdőívet, így az öt év alatt összesen 11 934 kitöltött, feldolgozható kérdőív érkezett be az Állami Számvevőszékhez. A 2017. évi elemzés során megvizsgálhattuk, milyen indexértékekkel rendelkeznek azok, akik egyszer, kétszer, háromszor, négyszer, vagy akár öt alkalommal is kitöltötték az integritás kérdőívet az elmúlt öt év adatfelvételei során (1. ábra). A hosszú távú együttműködést vállalt intézmények közül közel 400 mind az öt évben kitöltötte a kérdőívet, így az ő eredményeik összehasonlíthatók a megelőző évekével, ezáltal a korrupciós kockázatokban és a kontrollok kiépítettségében bekövetkezett változások közvetlenül nyomon követhetőek.

A vizsgálat egyértelműen megmutatta, hogy minél nagyobb az Integritás felmérésben való részvétel gyakorisága, annál magasabb indexértékekkel rendelkeznek az egyes szervezetek, mind a kockázatok, mind a kontrollok tekintetében. A kérdőívet visszaküldő szervezetek kitöltésről kitöltésre több, működésükből, vagy jogállásukból adódó kockázatot azonosítanak be. Ez azt mutatja, hogy a felmérésben gyakrabban résztvevő intézmények jobb kockázatérzékenységgel rendelkeznek, mint amelyek ritkábban vettek részt a felmérésben. Mivel ezen intézmények kontrollszintjei is magasabbak a szükséges kontrollok kiépítését is kimutathatóan elősegíti az Integritás felmérésben való többszöri részvétel. Kíváncsi hogy, a közsféra intézményei közül minél többen legalább egyszer kitöltsék az ÁSZ kérdőívét. Ezen téren is van még tere a fejlődésnek tekintettel arra, hogy több mint 12 000 közigazgatási intézményt tartunk számon.

1. ÁBRA: A KÉRDŐÍV KITÖLTÉSÉNEK GYAKORISÁGA ÉS AZ EGYES INDEXÉRTÉKEK¹

Intézményközi együttműködés az integritás kultúrájának elterjesztése érdekében

Az integritás szemlélet széles körű elterjesztése érdekében az államhatalmi szervek összehangolt fellépésére van szükség. Az Állami Számvevőszék és a vele együttműködő kormányzati, illetve független alkotmányos szervek a jó kormányzás megvalósítására irányuló nemzetközi trendekkel összhangban, az ENSZ, az OECD és az INTOSAI ajánlásainak megfelelően aktív és kezdeményező módon láttak neki 2010-ben az integritás kultúrájának meghonosításához. Előremutató kezdeményezések természetesen már 2001 óta, illetve a holland integritás modell elsajátításával összefüggésben 2007 óta léteztek, a folyamat azonban 2010-től kezdődően gyorsult fel jelentősen.

2011 novemberében közös nyilatkozatot írt alá a közigazgatási és igazságügyi miniszter, a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az Állami Számvevőszék elnöke, amelyben elkötelezték magukat és intézményeiket a hazai integritás kultúra elterjesztése iránt. A kezdeményezéshez 2014-ben az Országos Bírósági Hivatal és a Belügyminisztérium, 2015-ben pedig újabb intézmények, a Közbeszerzési Hatóság és a Magyar Nemzeti Bank is csatlakozott. Tehát ezen a téren is egy fokozatos fejlődésről adhatunk számot.

Nagymértékben ennek az elköteleződésnek köszönhető, hogy Magyarország ma már nemzetközi összehasonlításban is tudatosnak tekinthető, ha az integritás alapú megközelítésről, az integritásirányítási rendszer kiépítéséről esik szó. Ezt mutatja, hogy a Belügyminisztérium irányítása alá tartozó Nemzeti Védelmi Szolgálat koordinátorként és integrátorként irányítja az antikorrupciós szakpolitikát, az integritás tudatosság fejlesztését (Klotz, 2017) és az erre irányuló közigazgatási programokat.

¹ Az Eredendő Vesélyeztetettség Tényező (EVT) index a szervezetek jogállásától és feladatkörétől függő eredendő vesélyeztetettség összetevőit teszi mérhetővé. A Korrupciós Vesélyeket Növelő Tényező (KVNT) index az egyes intézmények napi működésétől függő – az eredendő vesélyeztetettséget növelő – összetevőket jeleníti meg. A Kockázatokat Mérséklő Kontroll Tényezője (KMKT) index azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetőleg, hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket. Az indexek részletesebb leírását lásd a 16. oldalon.

Az integritás szemlélet az ÁSZ kezdeményezésére és támogatásával akadémiai együttműködés keretében a hazai felsőoktatásban is megjelent, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, valamint a Miskolci Egyetem szakirányú képzéseinek tananyagában.

Integritás tanácsadók

Az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2012. június 28-án írt alá együttműködési megállapodást többek között az integritás alapú közigazgatási kultúra fejlesztése érdekében. Az együttműködés keretében a két intézmény kidolgozta az integritás tanácsadók képzését szolgáló tananyagot. A képzés célja az integritásirányítási rendszer bevezetésének támogatása a közigazgatásban. Olyan közigazgatási szakemberek továbbképzése, akik támogatni tudják egy közigazgatási szervezetben az integritásirányítási rendszer erősödését. A célok megvalósításához az Állami Számvevőszék a tananyag szükség szerinti fejlesztésével, bővítésével és egyetemi előadások tartásával is hozzájárul.

Az integritás tanácsadók közössége ma már több mint kétszáz integritás tanácsadót foglal magában, számuk a képzés során kibocsátott szakértőkkel folyamatosan növekszik. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy egyre több közintézmény rendelkezik olyan erőforrásokkal, amelyek növelik cselekvőképességét és integritás alapú működésének színvonalát.

Végezetül fontos leszögezni, hogy valódi szemléletváltásról és megvalósult integritási kultúráról akkor beszélhetünk, ha a közsféra szervezetei és intézményei saját belső indíttatásból tesznek lépéseket az egyéni és a szervezeti integritás megteremtése érdekében. Ehhez az Állami Számvevőszék biztosította a legfontosabb feltételeket: tudásán, tapasztalatain és az integritás kontrollok eszközrendszerén keresztül cselekvőképessé tette a közintézményeket. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek keresztül a jövőben is kiemelt figyelmet szentel az integritásirányítási rendszerek értékelésének, egyúttal minden rendelkezésre álló eszközzel támogatja annak további elterjedését a közintézmények és a nem állami szereplők körében.

3. A hazai korrupcióellenes szabályozás és intézményrendszer fejlődéstörténete

A magyarországi antikorrupciós politika gyökerei a 90-es évekig, a csatlakozási tárgyalások időszakáig nyúlnak vissza. Az európai uniós csatlakozással egyidejűleg a korrupció elleni nemzetközi egyezményekben foglalt követelményeket is át kellett ültetni a hazai jogszabályokba. A magyar antikorrupciós szakpolitika első lépésben ezért a jogszabályok (elsősorban a Büntető Törvénykönyvről szóló törvény) módosítására fókuszált. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének, az Európa Tanácsnak és az Európai Uniónak a korrupció visszaszorításáról szóló dokumentumaiban megfogalmazott elveket és ajánlásokat szem előtt tartva – készült el az első kormányzati szintű antikorrupciós program, a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat, amely elsősorban a jogi környezetre és a büntető jogszabályok módosítására vonatkozóan határozott meg feladatokat, illetve ezek kiegészültek egyéb intézkedésekkel is.

A 2000-es évek első felében csatlakozott Magyarország a legjelentősebb antikorrupciós egyezményekhez (OECD külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni egyezménye; az Európa Tanács Korrupció elleni Büntetőjogi Egyezménye, illetve a Korrupció elleni Polgári Jogi Egyezménye; az Európai Községek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezmény; az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye). Emellett az Országgyűlés elfogadta az ún. „üvegseb” törvényt (a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény), amely előírta a szervezetek működésére vonatkozó adatok honlapon történő nyilvánosságra hozatalának kötelezettségét. Ezen elvek mentén került később kidolgozásra az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény („Info tv.”), amely kimondja, hogy a közfeladatot ellátó szervnek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse, továbbá meghatározza a közzéteendő adatok körét és a közzététel módját. A korrupció elleni fellépés szervezeti kereteit ugyanakkor folytonos változások – létrejövő, majd megszűnő szervezetek, szervezeti egységek – jellemezték.

Új elemként az integritásszemlélet a 2000-es évek elejére jelent meg a szabályozásban. Elsőként a kormányzat antikorrupciós döntéseinek előkészítését támogató, 2007-ben létrejött testület, az Antikorrupciós Koordinációs Testület tekintett az integritásra a korrupcióval szembeni fellépés fő eszközeként. A fő hangsúlyokat a szervezetekre, a felelős egyénekre, a rendszerek működésére és a vezető tevékenységére helyezte. Az integritásszemlélet megismertetésében (majd későbbi elterjedésében) a testület tagjaként az Állami Számvevőszék vitathatatlan érdemeket szerzett.

Rendszerszintű korrupciómegelőzési eszköztár kiépülése

A 2010. évi választásokat követően a kormány a korrupciógyanús ügyletek kivizsgálására elszámoltatási és korrupcióellenes kormányzati feladatokért felelős kormánybiztost nevezett ki. A kezdeményezett büntetőeljárások nem vezettek eredményre, és a pozíciót a kormány hamarosan megszüntette.

A 2010-es évek első fele mind szabályozási, mind pedig a szabályozást kiegészítő, egyéb antikorrupciós intézkedések szempontjából kiemelkedően aktívnak értékelhető. Magyarország 2010 szeptemberében csatlakozott a Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémiához (IACA), amely az ENSZ, az Interpol, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) és az osztrák állam kezdeményezésére jött létre, és amely intézmény szakembereket képez kormányzati és nem kormányzati szerveknél. A 2011 áprilisában hatályba lépett Alaptörvény fontos változásokat hozott a közbaygon, a közpénzügyek szabályozásában. Kimondja, hogy a

központi költségvetésből csak átlátható szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés. Előírja, hogy a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával, illetve, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok. Fontos elemként került rögzítésre, hogy mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Az Alaptörvény nyomán számos jogszabály készült el, újult meg, köztük a nemzeti vagyonról szóló törvény, illetve az Állami Számvevőszékről szóló törvény.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész 2011. november 18-án közös nyilatkozatot írt alá a korrupció elleni összehangolt, hatékony állami fellépésről. Ebben az aláíró felek kinyilvánították a korrupció elleni fellépés melletti elkötelezettségüket.

2012-ben a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Program 2012-2014 c. dokumentum elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat fontos mérföldköve volt a korrupcióellenes szabályozás folyamatának. A program bemutatja a kiindulási helyzetet, a hazai korrupció akkori helyzetét, a korrupció elleni feladatok felelőseit. A program fő célja a közigazgatási és egyes kapcsolódó közszolgáltatási korrupciós jelenségek visszaszorítása az ellenálló képesség növelése, mint új eszköztár bevezetésével. Az új programmal megkezdődött a közigazgatás integritásrendszerének kiépítése.

E tekintetben áttörést jelentett a 2013-ban hatályba lépett, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet, amely kötelezi a kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szerveket, hogy évente felmérjék a működésükkel kapcsolatos integritási kockázatokat, és az alapján a kockázatok kezelésére éves megelőzési intézkedési tervet fogalmazzanak meg. Előírja emellett minden hatálya alá tartozó szervezet részére, hogy nevezzen ki egy, a szervezet vezetőjének közvetlen alárendeltségében működő integritás tanácsadót a jogszabályban meghatározott feladatok ellátására, így pl. az integritás kockázatok felmérésére, éves integritási jelentés elkészítésére. A szabályozási célok megvalósítása érdekében szakértői munkacsoport és az ehhez kapcsolódó tematikus szakértői munkacsoportok működnek együtt, amelyet a felelős minisztérium koordinál. A kormányrendelet eredményes megvalósítását támogatta az ÁROP-1.1.21 - Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése című kiemelt projekt, amely révén kormánytisztviselők integritásmenedzsment képzésen vettek részt.

A Kormány az értékalapú közsféra megteremtésének elősegítése érdekében Zöld Könyvet készített az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről, amely útmutatóul szolgált a közszolgálati hivatásrendi köztisztviselők, illetve a költségvetési szervek saját hivatásrendi, valamint szervezeti etikai kódexük elkészítéséhez. A Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, valamint Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex és Etikai Eljárási Szabályzat 2013-ban lépett hatályba. A Nemzeti Alaptanterv etika tananyagának 2012-ben részévé vált a közösségi és társadalmi korrupció problémája.

A panaszokról és közérdekű bejelentésekről új, kibővített tartalmú szabályozás készült el, mely alapján panaszát vagy közérdekű bejelentését bárki az alapvető jogok biztosának felügyelete alatt működő, védett elektronikus rendszert útján is megteheti. A törvény ezeken túl garanciális szabályokat is meghatározott a munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszerek működtetésével kapcsolatban.

Az államháztartási kontrollrendszer a 2011. évtől külső ellenőrzésből, kormányzati szintű ellenőrzésből és a költségvetési szervek szintjén megvalósuló államháztartási belső kontrollrendszerekből épült fel. A külső (törvényhozói) ellenőrzést az Állami Számvevőszék végzi. Az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzése a kormányzati ellenőrzési szerv, az európai támogatásokat ellenőrző szerv és a kincstár által valósul meg. Szervezeti szinten az államháztartás belső kontrollrendszere a költségvetési szervek belső

kontrollrendszere – beleértve a belső ellenőrzést – keretében valósul meg. 2012. január 1-jétől a szabályozási háttér teljes mértékben megújult, a régi törvényeket és kormányrendeleteket újak váltották fel. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (régí Áht.) helyébe a 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: új Áht.) lépett, melynek kialakítása egyszerűbb, átláthatóbb, keretjellegetű szabályozást alkalmaz. Egységesen, immáron nem az alrendszerekre, hanem a folyamatokra tekintettel lévő törvényi szerkezetet képvisel. A törvényi változást követte a kapcsolódó, végrehajtási és részletszabályokat tartalmazó kormányrendeletek módosítása. A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet alapján a szerv vezetője a költségvetési szerv működésének folyamatára és sajátosságaira tekintettel köteles kialakítani, működtetni és fejleszteni a szervezet belső kontrollrendszerét, valamint az annak részét képező belső ellenőrzést. A kormányrendelet 2016 októberétől nevesíti a szervezeti integritást sértő eseményt, valamint kimondja, hogy a költségvetési szerv vezetője köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét is.

Magyarország 2012-ben csatlakozott a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership – OGP) kezdeményezéshez, amelynek 2016 végéig tagja volt. A csatlakozás eredményeként 2013 februárjára elkészítette első – leginkább az integritásra vonatkozó vállalásokat tartalmazó – nemzeti akciótervét. Az első, illetve a 2015-2017. évekre tett vállalásokat tartalmazó második nemzeti akcióterv végrehajtásáról önértékelési jelentések készültek.

A következő kormány időszakában a szakpolitikai irányítás a Belügyminisztériumhoz, a Nemzeti Védelmi Szolgálathoz került, mely szervezet készítette el a 2015-2018-ra vonatkozó Nemzeti Korrupcióellenes Programot (1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat). Általános célja a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóbbá tétele, a hatósági eljárások fejlesztése, az üzleti élet tisztaságát elősegítő szabályozás kialakítása, a korrupcióellenes oktatás és képzés kiterjesztése, a szemléletformálás, továbbá a hatékony korrupcióellenes küzdelemhez szükséges személyi és tárgyi feltételrendszer megteremtése. E célok eléréséhez szükséges eszköz a kapcsolódó jogszabályi környezet felülvizsgálata, képzések, oktatások, tájékoztatói kampányok lefolytatása. A Program a közsfera, az állami tulajdonú vállalatok és a versenyszféra, illetve a társadalom egésze vonatkozásában fogalmaz meg célokat, valamint épít a közigazgatás és a civil társadalom intenzív együttműködésére. A kormányhatározat által meghatározott feladatok végrehajtása folyamatban van, a program koordinálásáért a Nemzeti Védelmi Szolgálat felelős.

4. Módszerek

4.1 Céletterület, adatbázis

Az ÁSZ vállalta, hogy a 2009-ben elindított európai uniós finanszírozású Integritás Projekt 2017-ig tartó fenntartási szakaszában évente elvégzi a közsféra intézményei körében az Integritás felmérést. Az országos adatfelmérésre – az ÁSZ Integritás portáljáról letölthető elektronikus kérdőív alkalmazásával – 2017-ben már hetedik alkalommal került sor. A 2017-es felmérés elsősorban a 2016. január 1-je és 2016. december 31-i időszakot öleli fel, míg egyes kérdések az elmúlt három évre kérdeznak rá, amelyek a 2014. január 1-je és 2016. december 31-e közötti időszakot fedik le. Ahol a kérdés nem tartalmaz utalást a hároméves időszakra, ott a válaszadóknak a 2016. december 31-én fennálló állapotot kellett figyelembe venni.

A 2017. évi adatfelvételben válaszadásra felkért szervezetek adatbázisát a Magyar Államkincstár 2016. december 31-ei állapotának megfelelő törzskönyvi nyilvántartása képezte. Az adatbázis 12870 aktív szervezetet tartalmazott. A MÁK adatbázisban szereplő szervezetek közül 2017-ben 10245 szervezetet kértünk fel a felmérésben való részvételre (nem kerültek felkérésre pl. a tankerületek, az országos nemzetiségi önkormányzatok kivételével a nemzetiségi önkormányzatok, valamint azok a szervezetek (pl.: egyes önkormányzati társulások, gazdasági szolgáltatók, stb.) amelyek rendelkeztek ugyan PIR számmal, de e-mail címmel nem). A szervezetek részére kiküldött általános felkérő levélben kértük az önkormányzatokat, hogy a fenntartásukban önálló PIR számmal rendelkező költségvetési intézményeikre külön kérdőívet töltsenek ki. Az adatfelvétel 2017. május 25. és július 14. között zajlott. Kutatásunk során cél volt a kutatott jelenségek változásának követése, amelyet panelkutatás segítségével végeztünk. A kérdőíves felvételi módszerek egy speciális fajtáját alkalmaztuk, hiszen az Integritás felmérés keretein belül a vizsgált szervezetek ismételt megkeresését alkalmaztuk, részben azonos kérdések alkalmazásával. Ezzel a módszerrel lehetőségünk van a változások alaposabb lekövetésére, elemzésére. A kutatás mérete és jellege Magyarországon egyedülálló, azonban annak végrehajtását technikai problémák nehezítették (az alapsokaság egyes tagjai nem azonos mértékben érhetőek el, kisebb szervezetek nem feltétlen rendelkeznek a megfelelő kapacitással, hogy kitöltsék a kérdőívet). A kutatásunk során törekedtünk arra, hogy a szisztematikus torzulásokat kiküszöböljük. A torzulásokat az összes szervezet megszólításával és megkeresésével kívántuk minimalizálni, azonban ezt a jelenséget teljes körűen kiiktatni nem lehet.

Az adatfelvétel elmúlt 5 évében összesen 393 olyan intézmény vett részt, amelyek minden évben kitöltötték az integritás kérdőívet, segítve ezzel a tendenciák, összefüggések feltárását.

4.2. Kérdőív kialakítása, szerkezete

Elsődleges célunk a közszférába tartozó intézmények korrupciós kockázati jellemzőinek feltárása volt. A közsféra intézményei korrupciós kockázatainak és a kapcsolódó kontrollok kiépítettségének meghatározására egy 16 kérdéscsoportból álló kérdőívet használtunk fel, amely összesen 169 kérdésből áll. Ugyanazt az egységes kérdőívet töltik ki az eltérő jogállású és eltérő intézménycsoportba sorolt intézmények. A felmérés keretében szolgáltatott adatok helytállóságát a kutatás során nem ellenőrzi az ÁSZ. A kérdőívet és az ahhoz tartozó kitöltési útmutatót a hatályos jogszabályokkal való összhang érdekében felülvizsgáltuk. A 2017. évi integritás kérdőív a 2016. évi kérdőívhez képest nem változott, viszont – a korábbi (2013-2015.) felmérési években használt kérdőívektől eltérően – tartalmaz 14 olyan kérdést is, amelyek nagyobb rálátást biztosíthatnak a nem közhatalmi jogosítványokkal rendelkező intézmények

korruptiók kockázataira. Az ezekre a kérdésekre adott válaszok a korábbi felmérésekkel való összehasonlíthatóság miatt az elsődlegesen számított kockázati indexekbe nem számítanak bele, ugyanakkor ezek a válaszok is kiértékelésre kerülnek.

A 169 kérdés nagyobb részét dichotóm (igen-nem) kérdések alkotják, az intézményi sajátosságokhoz való igazodás miatt egyes esetekben „nem értelmezhető” válaszopcióval kiegészítve. Az említettek mellett feleletválasztós kérdések is megtalálhatók a kérdőív struktúrájában, melyek között vannak egy, illetőleg több válasz megjelölését is lehetővé tevő kérdések. A harmadik kérdéscsoportba tartoznak azok a kérdések, amelyeknél a kitöltő szervezet maga adja meg a választ egy-egy számadat beírásával. A kérdőív kitöltése önkéntes alapon működött. A kérdőív az adatfelvétel időszakában az alábbi honlapon volt elérhető: <http://integritas.asz.hu/>.

4.3. Adatok feldolgozása, indexek képzése

A kérdőívre adott válaszok beérkezése után a rendelkezésre álló adatállományt rendszereztük, majd megtisztítottuk. Az egyes változókat statisztikai módszerekkel is feldolgozhatóvá tettük, amelyeket az IBM SPSS Statistics, valamint a Microsoft Excel program segítségével elemeztük ki. Azokat az eseteket, ahol a válaszadók nem adtak meg adatokat, vagy nem adtak értékelhető választ, hiányos adatként kezeltük a rendszerben. A kérdőívre adott válaszok alapján – előzetesen definiált algoritmus segítségével – az informatikai adatfelvételi és adatfeldolgozó rendszer az intézmények korrupciós érintettségére vonatkozóan százalékos formában kifejezett indexet számol. Ezek a következők:

Az Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT) index a szervezetek jogállásától és feladatköreitől függő eredendő veszélyeztetettség összetevőit teszi mérhetővé. Ezt olyan tényezők határozzák meg, melyek alakítása az alapító szerv jogalkotási hatáskörébe tartozik, így például a hatósági jogalkalmazás, a (jogi) szabályozás, vagy a különféle (oktatási, egészségügyi, szociális és kulturális) közszolgáltatások nyújtása.

A Korrupciós Veszélyeket Növelő Tényezők (KVNT) index az egyes intézmények napi működésétől függő – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jeleníti meg. Ez leképezi a költségvetési szervezetek jogi/intézményi környezetének jellemzőit, működésük kiszámíthatóságát, stabilitását, továbbá az intézmények működtetése során jelentkező – alapvetően a mindenkori menedzsment döntéseitől befolyásolt – olyan változó tényezőket, mint a stratégiai célok meghatározása, a szervezeti struktúra és kultúra alakítása, valamint a személyi és költségvetési erőforrásokkal, illetve a közbeszerzésekkel való gazdálkodás.

A harmadik a Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT) index azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetőleg, hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket. Ehhez az indexhez további olyan faktorok tartoznak, mint a szervezet belső szabályozása, a külső és belső ellenőrzés, valamint az egyéb integritás kontrollok: etikai követelmények meghatározása, összeférhetlenségi helyzetek kezelése, a bejelentések, panaszok kezelése, rendszeres kockázatelemzés és tudatos stratégiai menedzsment.

Az elemzés során a 2017. évi felmérés adatait a korábbi évek adatfelvételi eredményeinek tükrében is megvizsgáltuk, valamint elvégeztük az egyes kockázati és kontrolltényezők közötti összefüggések beazonosítását. Az egyes kutatási kérdések megválaszolása érdekében utánkötéses (longitudinális), illetőleg keresztmetszeti vizsgálatokat végeztünk. A keresztmetszeti vizsgálat egy időpontban végzett megfigyelésre támaszkodik. A longitudinális vizsgálatokban több különböző időpontra vonatkozóan végzünk megfigyeléseket.

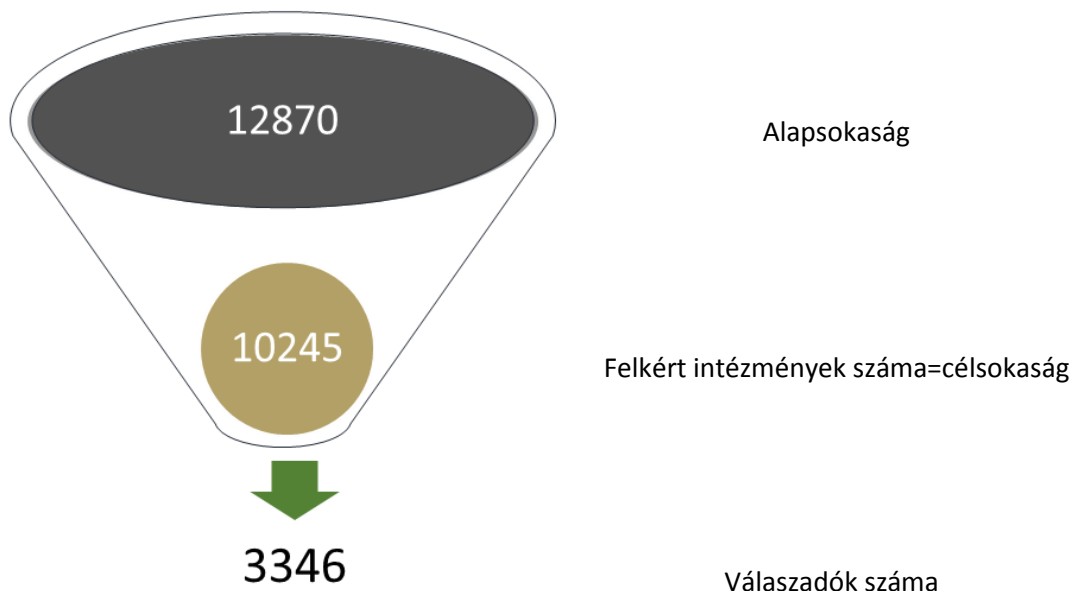
Bizonyos kérdések esetében a 2013-as adatfelvételi évtől kezdve minden évre vonatkozóan megnéztük az adatokban bekövetkezett változásokat, mivel az idősoros vizsgálatok adtak választ a kutatási kérdéseinkre (pl. kockázatok és kontrollok alakulása). A 2011 és 2012. évi Integritás felmérés adatai azért nem szerepelnek a vizsgálatokban, mivel 2012-ről 2013-ra módszertani váltás következett be a felmérésben. Egyes kérdések esetében a 2013-as és 2017. évi felmérés adatait vizsgáltuk meg (intézménycsoportok kockázatainak és kontrolljainak változása), a legtöbb kutatási kérdés körében (közbeszerzés, közszolgáltatás, stb.) a legfrissebb, 2017. évi adatfelvétel eredményeit elemeztük ki. A válaszadók által önkéntesen azonosított kontrolleszközök vizsgálata során kifejezetten nem térünk ki arra, hogy jogszabály kötelező jelleggel az adott eszköz alkalmazását előírja-e. A válaszokat az integritási módszertanunknak megfelelően, kockázatok és kontrollok azonosítása céljából használtuk fel.

4.4. Minta, válaszadó szervezetek száma

2017-ben összesen 3346 szervezet töltött ki és küldött vissza kiértékelhető kérdőívet. Az adatok feldolgozása során a válaszadó szervezeteket a Kincstár Törzskönyvi nyilvántartásában rögzített szakágazati kódjaik (TEÁOR) alapján 15 intézménycsoportba soroltuk be.

Az adatfelvétel során összesen 10245 közintézményt kértünk fel válaszadásra, amelyből 3346 küldött vissza kiértékelhető kérdőívet (2. ábra). A mintánk a legtöbb intézménycsoport esetében nem tekinthető reprezentatívnak. Ahol a mintánk nem mutat reprezentativitást, a bemutatott eredményeket nem lehet a közsféra intézményeinek összességére kivetíteni. Bár a válaszadók összetétele a reprezentativitást nem elégíti ki, de a nagy elemszám miatt az általános trendek bemutathatóak. Az alapsokaságban vannak olyan intézménycsoportok, amelyben a válaszadó intézmények köre és az alapsokaság intézménycsoporti szegmense teljes mértékben lefedik egymást (Kormányzati szervezetek, Területi igazgatási szervezetek). Az ezen intézménytípusokat érintő változásokról teljes képet kaphatunk.

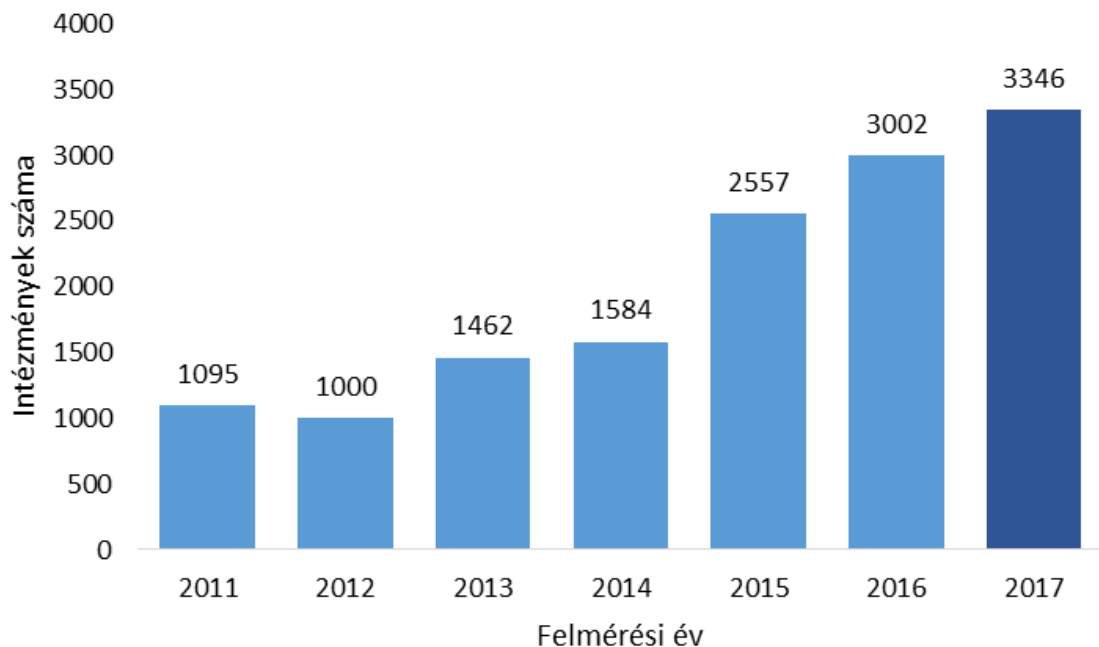
2. ÁBRA: AZ ADATFELVÉTELHEZ KAPCSOLÓDÓ SOKASÁGI ÉS MINTA ELEMSZÁMOK



Minden egyes éves adatfelvételben a helyi önkormányzatok alkotják a legnagyobb elemszámú intézménycsoportot. A 2017. évi adatfelvételben az összes válaszadó intézmény 47,0 százaléka helyi önkormányzat. Így az ebben a csoportban történt változások önmagukban képesek hatást gyakorolni a közsféra kockázati és kontrollszintjére. A kitöltő intézmények számának alakulásához vélhetőleg hozzájárult a korrupciós kockázatelemzést végző integritás tanácsadók megjelenése az intézményt bevezető kormányrendelet által kötelezően előírt körben. A magas részvételt segítette az is, hogy a Kormányzat a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015-2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló határozatába foglalta az ÁSZ Integritás felméréséhez történő csatlakozás népszerűsítését, valamint az ÁSZ Integritás Támogatók Köre elnevezésű kezdeményezése. Ezek azok a szervezetek, amelyek vállalták, hogy 2017-ig minden évben részt vesznek az Állami Számvevőszék korrupcióellenes felmérésében.

A 2017. évi adatfelvételben minden eddiginél több intézmény vett részt, a válaszadói létszám 11,5 százalékkal haladja meg a 2016. évi adatot, illetve több mint háromszorosa a 2011. évi első felmérési év részvételi adatának (3. ábra).

3. ÁBRA: A VÁLASZADÓ INTÉZMÉNYEK SZÁMÁNAK ALAKULÁSA (2011-2017)



A 2017. évi felmérésben részt vevő intézmények foglalkoztatják a közsféra alkalmazottainak (kormánytisztviselő, köztisztviselő, közalkalmazott) 61,9 százalékát. A helyi önkormányzatok, az egyéb igazgatási tevékenységet ellátó, valamint a rend- és honvédelem szerveinél a résztvevők köre új intézményekkel bővült. A felmérésbe belépő intézmények feladatellátásukból, jogállásukból adódóan az indexek alakulására is hatással voltak (1. táblázat).

**1. TÁBLÁZAT: A VÁLASZADÓ INTÉZMÉNYEK SZÁMÁNAK ALAKULÁSA INTÉZMÉNYCSOPORTONKÉNT
(2013-2017)**

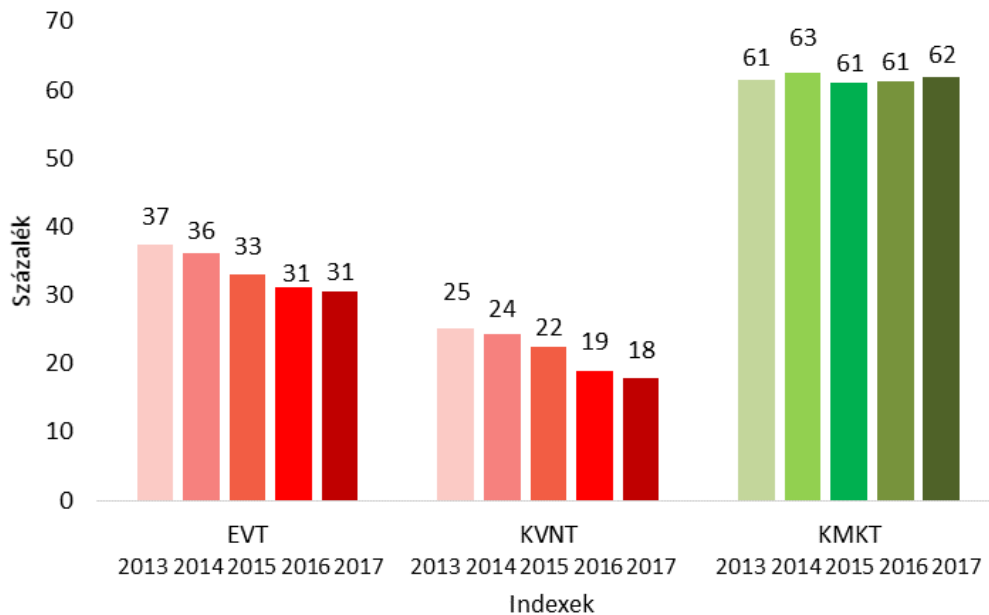
Intézménycsoport neve (2017)	Évek				
	2013	2014	2015	2016	2017
Általános és középfokú oktatás	201	288	133	81	68
Egészségügyi intézmények	54	53	110	110	110
Egyéb - igazgatási tevékenység	46	48	195	175	184
Egyéb tevékenységek	41	47	14	72	27
Felsőoktatás	22	23	25	23	22
Független államhatalmi szervezetek	6	6	9	12	10
Helyi önkormányzat	670	706	1106	1376	1574
Igazságszolgáltatás	22	25	29	23	27
Kormányzati szervezetek	7	7	8	10	8
Kulturális és szabadidős intézmények	65	62	185	223	248
Óvoda, bölcsőde	147	153	303	380	571
Rend- és honvédelem	64	61	123	123	118
Szociális ellátóintézmények	82	74	276	354	340
Területi igazgatási szervezetek	24	20	20	20	20
Tudományos kutatás, fejlesztés	11	11	22	20	19
Összesen	1462	1584	2557	3002	3346

5. Eredmények

5.1. A közintézmények integritás kockázatai és kontrolljai (2013-2017)

Az elmúlt öt évben lefolytatott Integritás felmérések adatai alapján megvizsgáltuk a válaszadók egészére jellemző integritás kockázati és kontrollszint alakulását.

4. ÁBRA: INTEGRITÁS KOCKÁZATI ÉS KONTROLLSZINT ALAKULÁSA 2013-2017.



A 2017. évi kutatás eredményei azt mutatják (4. ábra), hogy az elmúlt időszak tendenciáját követve tovább csökkent az intézmények átlagos kockázati szintje, a 2013. évi adatokkal összehasonlítva a csökkenés mértéke mind az EVT, mind a KVNT esetében jelentős. Ugyanakkor a kontrollok tekintetében nem történt jelentősebb változás. A 2013. évi felmérési adatokhoz viszonyítva az eredendő kockázatok szintje 6 százalékponttal, a veszélyeztetettséget növelő tényezők mértéke pedig 7 százalékponttal csökkent. A kiépült kontrollok szintje a 2013. évi értékhez képest 1 százalékponttal emelkedett.

Az eredmények alakulása azt mutatja, hogy a hazai közintézmények integritás kockázatainak trendszerű, tartós csökkenése ellenére az átlagos kontrollkiépítettség nem csökkent, ami azt jelenti, hogy kevesebb a kontrollal le nem fedett kockázat, azaz az integritás szintje rendszerszinten javult. A kockázati és kontrollindex átlagértékének alakulására hatással voltak egyrészt az intézményrendszert érintő, az elmúlt öt évben végbement jelentős változások (strukturális átalakítások, jogállásváltozás, feladatkör bővülés/csökkenés). Az intézményrendszert érintő központosítások, összevonások, feladatátadások (pl. alacsonyabb kontroll értékkel rendelkező háttérintézmények beolvadása központi szervezetekbe) nem csökkentették a kontrollok szintjét. A felméréshez újonnan csatlakozó intézmények a felmérésben régebb óta résztvevő válaszadókhöz képest általában alacsonyabb kockázati szintekkel jelennek meg a mintában. Az összhatás index² alapján látható, hogy a felmérésben résztvevők száma és az indexértékek változásának együttes hatása 2013-ról 2017-re 17 százalékkal csökkentette az EVT átlag indexértéket, 27 százalékkal csökkentette a KVNT átlagértékét, valamint 2 százalékkal növelte a KMKT átlag indexér-

² Standardizálás során először az összhatás indexet vizsgáljuk meg, amely a részhatás és az összetételhatás együttes változását mutatja meg.

tékét. Az összetételhatás az EVT és a KMKT esetében elenyésző mértékben, míg a KVNT esetében mérsékelten mutatható ki. A 2013-as és a 2017-es évek vonatkozásában standardizálással meghatároztuk az egyes intézménycsoportokon belül választ adó intézmények relatív súlyának változását. Az EVT indexértéket a 2017-ben választ adó intézmények súlya átlagosan 0,44 százalékkal csökkentette, míg a KVNT esetében 2 százalékkal, a KMKT indexértékét pedig 0,14 százalékkal. Tehát mind az EVT, mind a KVNT értéke nagyobb mértékben csökkent, mint amekkora hatást erre a felmérésbe belépő intézmények gyakorolhattak. A részhatás index, amely az indexértékek változását magyarázza, átlagosan 17, illetve 2 százalékkal csökkentte az EVT és a KVNT értékeit, míg a KMKT-t semmilyen mértékben nem változtatta meg. Tehát az összhatás index mutatja azt, hogy jelentős mértékben csökkentek a kockázati indexek, amely inkább a részhatásnak (az indexértékek változásának) tudható be.

Az eredmények összehasonlíthatóságát segítve, illetve az átlagértékek torzításának kiszűrése céljából külön megvizsgáltuk azon intézmények eredményeit is, amelyek az elmúlt öt évben minden alkalommal részt vettek a felmérésben. E mellett mélyebb elemzést végeztünk az egyes területeket (közbeszerzések, közszolgáltatások nyújtása, hatósági tevékenység) jellemző beazonosított kulcskockázatok és az azokat mérséklő kapcsolódó kulcskontrollok működtetése vonatkozásában. Ennek eredményeit külön alfejezetben mutatjuk be.

5.1.1. Kockázatok és kontrollok intézménycsoporti összehasonlításban

A kockázati és kontrollszint változását az egyes intézménycsoportok tekintetében is megvizsgáltuk. A 15 intézménycsoport vonatkozásában a 2013. és 2017. évi indexértékeket hasonlítottuk össze, melyet kiegészítettünk a részvételi adatok, valamint az intézménycsoportokra jellemző – elmúlt öt év időszakra vonatkozó – jelentősebb jogállás és strukturális változások bemutatásával (lásd 2. táblázat).

Az egyes intézménycsoportok mutatószámait vizsgálva, megállapíthatjuk, hogy az eredendő korrupciós kockázatok terén legmagasabb értékkel az előző felmérési évekhez hasonlóan a területi igazgatási szervek, a kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, és a független államhatalmi szervek, legalacsonyabb indexértékekkel pedig a szociális ellátó intézmények, óvodák, bölcsődék és a kulturális és szabadidős intézmények, illetve az egyéb tevékenységet és egyéb igazgatási tevékenységet folytató intézmények rendelkeznek.

A korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők a legmagasabbak a felsőoktatási intézmények, a kormányzati szervek, a területi igazgatási szervek esetében, a legalacsonyabb ilyen indexértékekkel pedig az EVT-hez hasonlóan az óvodák, bölcsődék a kulturális és szabadidős intézmények és szociális ellátó intézmények rendelkeznek.

A korrupciós kockázatokat mérséklő kontrollok kiépítettsége a területi igazgatási szerveknél, az igazgatószolgálati, kormányzati, illetve rend- és honvédelmi szerveknél a legmagasabb. A felmérési eredmények azt mutatják, hogy mind a négy, legmagasabb kontrollmutatóval rendelkező intézménycsoport esetében a 2013. évi indexértékekhez képest jelentős emelkedés történt, a legnagyobb, 12,3 százalékpontos növekedés a területi igazgatási szerveknél mutatható ki.

2. TÁBLÁZAT: AZ EVT, KVNT, KMKT INDEXÉRTÉKEK VÁLTOZÁSAI INTÉZMÉNYCSOPORTONKÉNT 2013-RÓL 2017-RE

Intézménycsoport	EVT			KVNT			KMKT			Válaszadó intézmények száma		Főbb változások
	2013	2017	Különb-ség % pont	2013	2017	Különb-ség % pont	2013	2017	Különb-ség % pont	2013	2017	
Általános és középfokú oktatás	13,5	16,5	3,0	16,8	20,0	3,2	53,9	60,8	6,9	201	68	A korábban helyi önkormányzati fenntartásban működő köznevelési intézmények önállósága megszűnt, a KLIK fenntartása alá kerültek. Az intézménycsoportban szakközépiskolák és szakképzési centrumok maradtak.
Egészségügyi intézmények	21,5	20,4	-1,1	33,6	29,8	-3,8	65,6	69,4	3,8	54	110	Állami tulajdonba kerültek az önkormányzati fenntartású szakellátó intézmények, ezáltal növekedett az általános járóbeteg-ellátásra szakosodott intézmények száma.
Egyéb - igazgatási tevékenység	37,2	15,5	-21,7	30,5	16,4	-14,1	68,9	57,7	-11,2	46	184	Megnövekedett az önkormányzatok igazgatási feladatait ellátó intézmények száma.
Egyéb tevékenységek	18,5	14,3	-4,2	19,5	14,9	-4,6	58,8	53,7	-5,1	41	27	Az intézményrendszer strukturális változásából adódóan csökkent az ebbe a csoportba tartozó (pl.: gazdasági szolgáltatók, gyermekélelmezés, településellátó) szervezetek száma.
Felsőoktatás	23,6	27,9	4,3	52,4	49,5	-2,9	72,5	77,2	4,7	22	22	Kancellária bevezetésével növekedett a kontrollok szintje.
Független államhatalmi szervezetek	27,4	23,1	-4,3	30,7	22,5	-8,2	76,5	74,7	-1,8	6	10	
Helyi önkormányzat	56,1	46,2	-9,9	27,3	19,1	-8,2	60,6	62,0	1,4	670	1574	Új önkormányzati hivatalrendszer alakult (pl.: közös hivatalok, járások). A helyi önkormányzatok által ellátott feladatkörök jelentősen csökkentek. Az önkormányzatok és hivatalaik a vonatkozó sajtóösszeírások szerint külön kérdőívet tölthettek ki.
Igazságszolgáltatás	31,0	28,2	-2,8	25,8	22,1	-3,7	73,2	83,9	10,7	22	27	A törvényszékek mellett 2017. évben az összes ítélőtábla is kitöltötte a kérdőívet.
Kormányzati szervezetek	61,9	65,1	3,2	44,6	47,2	2,6	73,7	81,9	8,2	7	8	Teljessé vált a válaszadó minisztériumok száma.
Kulturális intézmények	15,1	11,8	-3,3	20,6	13,8	-6,8	57,1	57,7	0,6	65	248	Jelentősen nőtt a helyi önkormányzati fenntartásban lévő művelődési, kulturális, könyvtári szolgáltatásokat nyújtó szervezetek száma.
Óvoda, bölcsőde	11,2	12,7	1,5	12,5	10,5	-2,0	54,0	56,8	2,8	147	571	Megháromszorozódott a kitöltők száma (a fenntartó önkormányzatok számának növekedése hatással volt erre.)

Rend- és honvédelem	40,7	32,5	-8,2	33,0	24,4	-8,6	73,5	79,8	6,3	65	118	A rendvédelmi feladatokat ellátó szervezetek mellett a honvédelmi feladatokat ellátó intézmények is megjelentek kitöltőként (pl.: katonai alakulatok).
Szociális ellátó-intézmények	15,3	15,5	0,2	19,3	16,7	-2,6	59,3	60,9	1,6	82	340	A megyei önkormányzati fenntartásban lévő szociális és gyermekvédelmi intézmények állami fenntartásba kerültek. Az intézménycsoporton belüli válaszadók összetétele megváltozott.
Területi igazgatási szervezetek	61,6	62,0	0,4	37,2	40,8	3,6	70,8	83,1	12,3	24	20	Strukturális változások: 20 megyei kormányhivatal átvett feladat- és hatásköröket.
Tudományos kutatás, fejlesztés	19,6	12,5	-7,1	27,3	21,6	-5,7	67,8	67,4	-0,4	11	19	
Átlag	36,9	30,6	-6,3	24,6	17,8	-6,8	60,5	61,8	1,3			

A **helyi önkormányzatok** magas számú részvétele kiemelt jelentőségű, mivel a körükben bekövetkezett változások (jogállás, feladatkör, stb.) hatást gyakorolnak a teljes intézményi körre vetített kockázati és kontroll indexértékek alakulására. A helyi önkormányzatok kockázati szintje a 2013. évi adatokhoz viszonyítva mind az EVT, mind a KVNT vonatkozásában (közel 10 százalékponttal) csökkent, amely a megújult hivatali rendszer felállása (közös önkormányzati hivatalok, járások) és a kötelező feladatok lényeges csökkenésének (pl.: állami fenntartásba kerültek az óvodák kivételével közoktatási intézmények, a fekvőbeteg-szakellátó intézmények, megyei önkormányzati fenntartásban lévő szociális és gyermekvédelmi intézmények) tudható be. A feladatok elvonásából adódó kockázati szint csökkenése mellett a kontrollszint kismértékben növekedett, tehát a korábbi magas kockázatokhoz kapcsolódó kontrollhiányos állapot csökkent.

A helyi önkormányzatokon kívül a kockázati szint nagyobb mértékű csökkenését az **egyéb igazgatási tevékenységet ellátó** valamint a **rend és honvédelem** szerveinél mutattunk ki, melynek oka, hogy ezen intézménycsoportoknál a résztvevők köre jellemzően olyan új intézményekkel bővült, amelyek feladatellátásukból, jogállásukból adódóan alacsonyabb kockázati mutatókkal rendelkeznek. Az egyéb igazgatási tevékenységet ellátó intézménycsoportban megnőtt az önkormányzatok igazgatási feladatait ellátó (pl. gazdasági, műszaki ellátó, szolgáltató szervezetek) intézmények száma, a rend és honvédelem intézménycsoportban megjelentek kitöltőként a honvédelmi tevékenységet folytató háttérintézmények, katonai alakulatok. Az egyéb igazgatási tevékenységet ellátó intézményeknél a gyengébb kontrollmutatókkal rendelkező új szervezetek megjelenése hatással volt a kontrollindex csökkenésére, viszont a rendvédelmi szerveknél a kontrollindex nőtt, amely igazolja az irányító szervek mellett a rend és honvédelem valamennyi szervezetére, háttérintézményére jellemző magas fokú szabályozottságot, erős kontrollkiépítettséget.

A **területi igazgatási szervek** intézménycsoportnál a kockázati és kontrollszintek alakulására hatással volt egyrészt az önkormányzatoktól átvett feladatok ellátásából, illetve az új kormányhivatali rendszer felállása kapcsán (20 megyei kormányhivatalba integrálódott a területi államigazgatási szervek jelentős része) megnövekedett hatáskörből adódó magas kockázati veszélyeztetettség. Az intézménycsoportra jellemző átlagnál magasabb kockázati index értéke a 2013. évhez képest 2017. évre a kockázati veszélyeztetettséget növelő tényező vonatkozásában 3,6 százalékponttal emelkedett. Ugyanakkor a kutatási eredmények azt mutatják, hogy a területi igazgatási szervek a kockázatokat mérséklő kontrolljaikat jól kiépítették, a kontrollindex értéke 12,3 százalékponttal emelkedett.

Az **igazságszolgáltatás** intézménycsoportban a kitöltők száma 2017. évben teljes körű lett, valamennyi törvényszék, ítélőtábla és a Kúria is kitöltötte a kérdőívet. A kockázati index kismértékű csökkenése mellett jelentős mértékben növekedett a kontrollindex mutató, a KMKT értéke, amely 2017-ben valamennyi intézménycsoport közül a legmagasabb, mely igazolja az integritáskultúra magas szintű elterjedtségét az igazságszolgáltatás területén.

5.2. Integritás a köz- és magánszektor találkozási pontjain

Ismert összefüggés, hogy a köz- és magánszektor érintkezési felülete korrupciós kockázatot hordoz (Economakis et al., 2010). A köz- és a magánszektor a közbeszerzések, az egyéb üzleti kapcsolatok, a szakértők alkalmazása esetén, valamint azon intézményeken keresztül is találkozik, amelyek közszolgáltatást nyújtanak, vagy hatósági döntéseket hoznak. Ezért ezen az öt kiválasztott területen vizsgáltuk meg az intézmények veszélyeztetettségét.

A korrupció – a Világbank, a Transparency International és más szervezetek által is elfogadott definíciója nyomán – nem más, mint a közhatalom visszaélészerű gyakorlása, személyes előnyökért cserébe. Ám ennek a visszaélésnek a lehetősége és jellege más és más lesz ott, ahol az állampolgárok az állampolgári

jogegyenlőség elve alapján nyújtott ellátásban részesülnek (egészségügy, szociális ellátás), mint ott, ahol nagy gazdasági érdekérvényesítő képességgel rendelkező gazdasági szervezetek ügyfélként jelennek meg a hatósági döntést hozó állami intézmény eljárásában (hatósági jogkörök), és megint más ott, ahol nagyértékű szerződések meghatározott pályázati rend alapján kerülnek odaítélésre (pl. közbeszerzés).

Az Integritás felmérésben alkalmazott kérdőív felépítésében is tükröződik a köz- és a magánszektor találkozásának ezen tipológiája (közszolgáltatások, közhatalom gyakorlása, közbeszerzések). Ugyanakkor az idej felmérés eredményének elemzése érdekében a kérdőív szerkezetében önálló fejezetet nem alkotó kapcsolati típusokat is megvizsgáltunk (szakértők alkalmazása – 5.2.5, egyéb üzleti kapcsolatok – 5.2.4).

5.2.1. A közszolgáltatásokat nyújtó intézmények integritási helyzete

A közszolgáltatások nyújtásának integritás szempontú elemzése kiemelten fontos, mivel az állampolgárok nap, mint nap kapcsolatba kerülnek ezekkel a közszolgáltatásokkal: óvodába, iskolába járattjuk a gyermekeinket, orvoshoz fordulunk, múzeumot látogatunk, igénybe vesszük a közüzemi szolgáltatásokat. A közsféra és az általa nyújtott szolgáltatások minősége, elérhetősége, integritása az állampolgári bizalom egyik forrása lehet, ennek ellenére ritkán kerül e terület integritása a korrupcióval kapcsolatos kutatások homlokterébe. A közszolgáltatások nyújtása kapcsán ugyanakkor jelentős korrupciós veszélyek jelenhetnek meg. Az állampolgárok érdekeltek abban, hogy ezeket a szolgáltatásokat a lehető legjobb minőségben, optimális mennyiségben és időben és a legkedvezőbb áron kapják meg, miközben számos esetben megfigyelhető a hiány jelensége is, ami tovább növeli a korrupciós nyomást. Az emberek érthető módon szeretnék hamarabb sorra kerülni a hivatali ügyintézés során, elérni, hogy az ő utcájukban aszfaltozzák a járdát, vagy a gyermeküket sikerüljön beíratni az angol tagozatos iskolába.

A közszolgáltatás fogalmát jogszabály egységes módon nem határozza meg. A közszolgáltatási feladatellátást egyes ágazati jogszabályok részletezik. Az Ebktv. 3. § d) pontja szerint: „szerződéskötési kötelezettség alapján a lakosság alapvető szükségleteinek ellátására irányuló szolgáltatás, így különösen villamosenergia, gáz”, stb. Az Nvt. 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, valamint a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló törvény is.

A szolgáltatásnyújtás (pl. magánszervezetek bevonása) esetében fontos a közszolgáltatás teljes mechanizmusának szabályozása, alapvetően jogalkotással és hatósági eszközrendszerrel, illetve a szerződéses jogviszonyok kereteinek meghatározásával, mivel a szabályoknak való megfelelés növeli az átláthatóságot és bizalmat. A nem megfelelő, hiányos (joghézagot hagyó, vagy adott területet nem lefedő) szabályozási környezet növeli a korrupciós kockázatokat. Általános elvként érvényesül ugyanakkor, hogy az állam a közérdek érvényesítése érdekében köteles a nem piaci alapú területeket (pl. egészségügyi, oktatási, szociális közszolgáltatások) is működtetni, az ellátás folyamatosságát garantálni.

A közszolgáltatások nyújtásában megjelenő szervezeti integritást fenyegető kockázatok vizsgálata során képet alkothatunk többek között arról, hogy a közszolgáltatást nyújtó intézmények tekintetében melyek a legelterjedtebb korrupciós kockázatot növelő tényezők, illetve az intézmények milyen mértékben működtetnek a területhez kapcsolódó kontrollokat a kockázataik mérséklésére.

Kockázatot hordoznak különösen azok a szervezetek, ahol a közszolgáltatási tevékenységhez díjfizetés kapcsolódik, erős a keresleti nyomás, vagy széles a szervezet mérlegelési joga, miközben az adott szervezet nem rendelkezik az ezt ellensúlyozó speciális kontrollokkal (pl. panaszkezelés szabályozás, ajándék elfogadás feltételeinek szabályozása, összeférhetetlenség, nyilatkozat gazdasági érdekeltségekről, stb.)

A közszolgáltatás nyújtása területén a kockázatokat erősítő tényezőkből (egy eredendő veszélyeztetettség, valamint hét kockázatot növelő tényező) (3. táblázat) összesített kockázati indexet képeztünk. A kontrollszint meghatározásához nyolc közszolgáltatások kockázatait mérséklő kontrollt vettünk figyelembe, amelyből szintén indexet képeztünk. Az Integritás felmérés kérdései alapján kiválasztottuk a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó kockázatokat és az azokat lefedő kulcskontrollokat, amely tényezőkkel az intézmények leginkább jellemezhetőek és veszélyeztetettek, amennyiben végeznek közszolgáltatást. Az indexek összetevőit a 3. táblázat tartalmazza.

3. TÁBLÁZAT: A KÖZSZOLGÁLTATÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÉRDÉSEK

KÉRDÉS-SZÁM	KÉRDÉS	INDEX	TÍPUS
55	Szervezetük nyújt-e - jogszabályi előírások alapján a közösségi igények kielégítése céljából, mint pl. bölcsődei, óvodai ellátás, közoktatás, felsőoktatás, egészségügyi vagy egyéb szociális ellátás, energiaellátás, ivóvíz-ellátás, tömegközlekedés, hulladékkezelés, stb., közszoigáltatást?	EVT	alapkérdés
56	Ha Szervezetük nyújt közszoigáltatást, a nyújtott közszoigáltatások között van-e olyan, amely esetében az igénybevevők részéről adott szolgáltatás iránt megnyilvánuló kereslet tipikusan tartósan és lényegesen meghaladja a szolgáltatásból rendelkezésre álló kínálatot?	EVT	kockázati index
57	Ha Szervezetük nyújt közszoigáltatást, van-e a Szervezetnek olyan szolgáltatása, amely díjköteles?	KVNT	
58	Ha Szervezetük nyújt díjköteles közszoigáltatást, a szolgáltatási díjat Szervezetük állapítja-e meg?	KVNT	
59	Ha Szervezetük nyújt díjköteles közszoigáltatást, a Szervezetnek van-e jogköre méltányosságából elengedni vagy csökkenteni a szolgáltatási díjat?	KVNT	
60	Ha Szervezetük nyújt közszoigáltatást, megismerhetők-e teljes körűen az ügyfelek számára a közszoigáltatás igénybevételeinek feltételei?	KVNT	
61	Ha Szervezetük nyújt közszoigáltatást, lehetőséget ad-e a közszoigáltatás nyújtására vonatkozó szabályozása - a Szervezet külön döntésével - arra, hogy egyedi feltételek érvényesítése mellett kerüljön sor a szolgáltatás igénybevételeire?	KVNT	
62	Ha Szervezetük nyújt közszoigáltatást, kialakította-e nyújtott közszoigáltatással összefüggően beérkező panaszok kezelésének rendjét?	KVNT	
90	Szervezetük az elmúlt évben kapott-e közvetlenül vagy közvetve - pl. alapítványon keresztül - magánszervezetektől vagy magánszemélyektől adományt, pénzbeli vagy más materiális támogatást?	KVNT	
63	Amennyiben az ügyfélnek a nyújtott közszoigáltatás keretében pénzbeli vagy természetbeli ellátás jár, erről készül-e hivatalos átvételi dokumentum?	KMKT	kontroll index
119	Szervezetük milyen formában szabályozza az összeférhetetlenség kérdéskörét?	KMKT	
120	Szervezetük belső szabályozása kötelezővé teszi-e a munkatársaknak, hogy nyilatkozzanak gazdasági vagy - a Szervezet tevékenysége szempontjából releváns - egyéb érdekeltségeikről?	KMKT	
121	Szervezetükön belül szabályozva vannak-e a különféle ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételei?	KMKT	
122	Szervezetüknek van-e belső szabályzata a Szervezeten belüli közérdekű bejelentők védelmére?	KMKT	
133	Ha vannak vagyonynyilatkozat-tételre kötelezett személyek, pontosan meghatározott-e a Szervezetben a vagyonynyilatkozat tételre kötelees személyek köre?	KMKT	
154	Szervezetük működtet-e külső (a szervezeten kívülről érkező) panaszokat kezelő rendszert?	KMKT	
155	Szervezetük működtet-e közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert?	KMKT	
159	Működik-e Szervezetüknel munkahelyi rotáció?	KMKT	

A felmérés adatai szerint a válaszadó intézmények 64 százaléka nyújt közszolgáltatást. Intézménycsoporti bontásban vizsgálva legnagyobb arányban a felsőoktatási (100%), egészségügyi (91%), óvoda, bölcsőde (87%), szociális ellátó intézmények (83%), míg a kulturális intézmények csupán 51százaléka válaszolt igennel erre a kérdésre. A válaszadó független államhatalmi szervezetek, valamint a tudományos kutatás, fejlesztéssel foglalkozó intézmények nem nyújtanak közszolgáltatást, míg a rend- és honvédelmi intézmények csupán 8 százaléka végez ilyen jellegű tevékenységet.

5.2.1.1. Közszolgáltatás: kockázatok és kontrollok

A továbbiakban azt vizsgáltuk, hogy a közszolgáltatást nyújtók milyen mértékben rendelkeznek a közszolgáltatáshoz kapcsolódó kockázatokkal és kontrollokkal. Az 5. ábra a fenti kérdésekre adott válaszok megoszlását mutatja intézménycsoporti bontásban, azon belül is azt, hogy az intézmények hány százaléka rendelkezik az adott kockázattal. Az ábra utolsó oszlopa a kockázatok átlagait mutatja abban a körben, ahol közszolgáltatást nyújtanak.³

Az eredmények azt mutatják, hogy a díjköteles szolgáltatás nyújtása, amely nagy kockázati szintet jelent, az egészségügyi intézmények csoportjában, az egyéb – igazgatási intézmények, egyéb tevékenységek, felsőfokú oktatás, helyi önkormányzatok, igazságszolgáltatás, kormányzati szervezetek, kulturális intézmények, szociális ellátóintézmények, valamint a területi igazgatási szervezetek csoportjában mind az átlagnál magasabb szinten jelentkezik. Tovább növeli a korrupció kockázatát, ha a szervezet maga állapítja meg a szolgáltatás díját. Az egészségügyi intézmények csoportjában a közszolgáltatást nyújtó intézmények 71 százaléka saját maga állapítja meg az általa nyújtott szolgáltatás díját, amely az összes válaszadó átlagát jelentősen meghaladja, csakúgy, mint a felsőfokú oktatás, valamint a helyi önkormányzat és a kulturális intézmények esetében.

A méltányosság gyakorlásának lehetősége szintén jelentős kockázati tényező. A felsőfokú oktatási intézmények 82 százaléka válaszolt úgy, hogy joga van méltányosságból díjat csökkenteni, ami jelentősen meghaladja a hasonló jogkörrel rendelkező intézménycsoportok átlagát. Az egészségügyi intézmények, a kormányzati szervezetek és a kulturális intézmények mintegy fele szintén igennel felelt erre a kérdésre.

A következő fontos kérdés, hogy a közszolgáltatás igénybevételének feltételei megismerhetőek-e. Ha az állampolgár nem ismeri egy-egy méltányossági döntés okát, az különösen rombolja a közbizalmat. A kérdésre adott 'nem' válaszok aránya elenyésző, azaz ez a kockázati tényező a legtöbb intézménycsoport esetében nem jelenik meg. Egyedül a rend- és honvédelmi intézmények csoportja biztosítja az átlagnál jóval kisebb mértékben az állampolgárok számára azt, hogy a közszolgáltatás igénybevételének feltételeit megismerhessék. Az egyedi feltételek melletti szolgáltatások igénybevétele a kulturális intézmények, felsőfokú oktatás, az egészségügyi intézmények, valamint az általános és az alapfokú oktatásnál haladják meg az összes közszolgáltatást nyújtó átlagát.

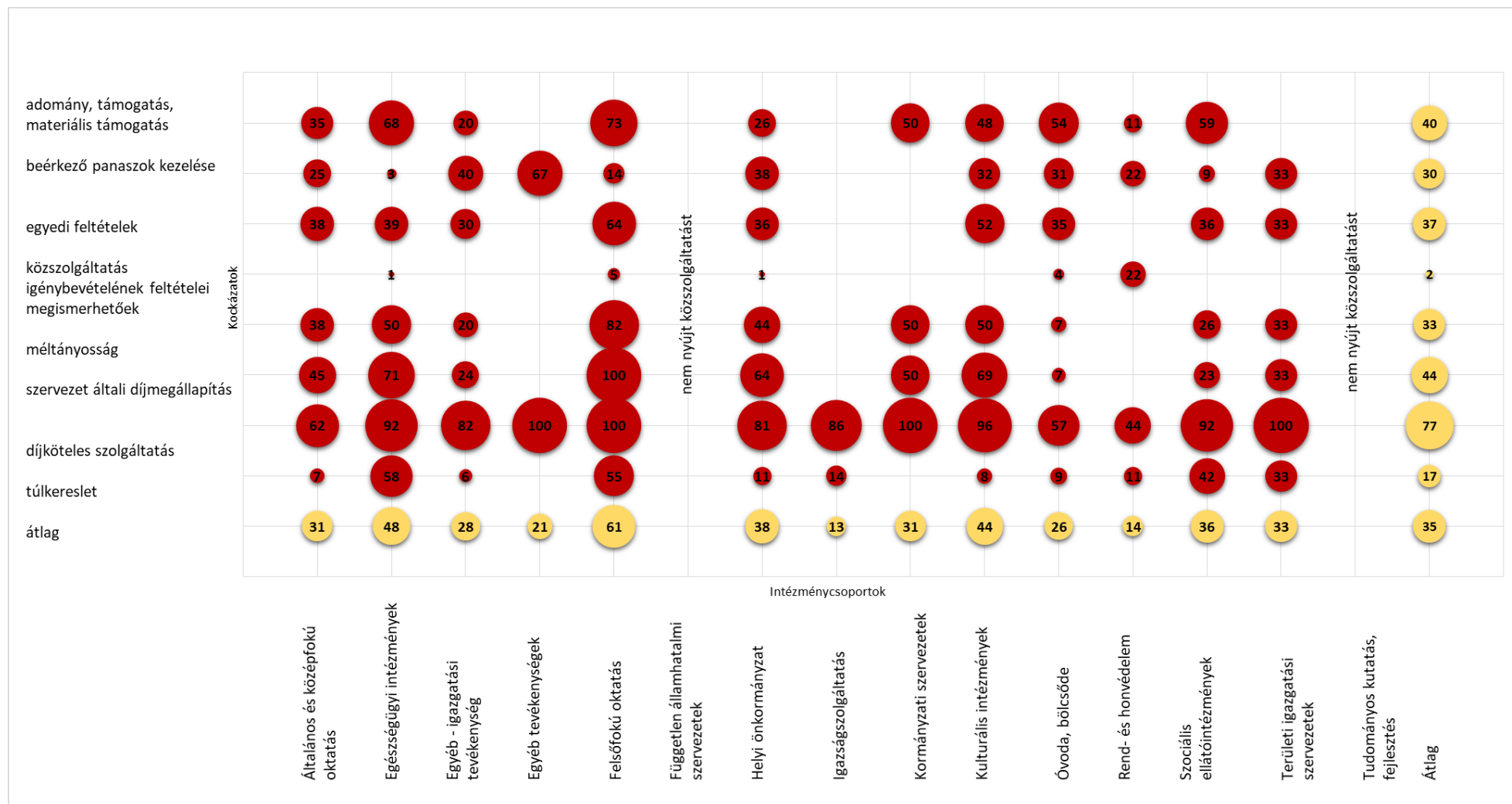
A beérkező panaszok kezelésére kialakított rendszer hiánya integritás-kockázatot rejt magában. A kutatási eredmények élesen rámutatnak, hogy az egyéb – igazgatási tevékenységek, egyéb tevékenységek, helyi önkormányzatok, kulturális intézmények, óvoda, bölcsőde, és a területi igazgatási szervezetek esetében az átlagnál magasabb a panaszkezelő rendszer hiánya. Mindez azért jelent különös kockázatot, mert az általuk nyújtott tevékenység a közszolgáltatások széles körét lefedi, miközben az állampolgárok az általuk tapasztalt visszásságok tekintetében nem tudnak jelzést tenni, illetve a szervezetek ezeket a problémákat nem azonosítják, a panaszokat nem kezelik és a szolgáltatások fejlesztése sem tud megtörténni.

³ Bizonyos intézménycsoportokban (pl. óvodák, bölcsődék) olyan intézmények szerepelnek, amelyek mindegyike nyújt közszolgáltatást, ugyanakkor a visszaküldött kérdőívben nem mindegyik válaszadó jelölte meg ezt a választ. Az adatok feldolgozása során az intézmények által önkéntesen adott válaszokat elfogadtuk.

Több intézménycsoport annak a lehetőségét is megteremti (pl. alapítvány, segélyvonal), hogy állampolgárok, gazdasági szereplők adománnyal, támogatással, materiális hozzájárulással támogathassák működését. Ez szintén kockázatot jelent integritási szempontból is, hiszen az állampolgárok egy-egy intézmény alapítványának támogatásával is igyekezhetnek előnyt szerezni maguknak. A legveszélyeztetettebbek az egészségügyi intézmények, a felsőfokú oktatás, a kulturális intézmények, az óvodák és a bölcsődék, valamint a szociális ellátóintézmények.

A fent felsorolt intézménycsoportok egy része szolgáltatásaik iránti jelentős túlkereslettel is szembesül (pl. egészségügyi intézmények), ami még inkább fenyegeti az integritási helyzetüket, valamint az állampolgárok közszolgáltatásokhoz való igazságos hozzáférését.

5. ÁBRA: A KÖZZSZOLGÁLTATÁST NYÚJTÓK KOCKÁZATI SZINTJE (%)



6. ÁBRA: A KÖZSZOLGÁLTATÁST NYÚJTÓK KONTROLLSZINTJE (%)



A kockázati szintek után érdemes megvizsgálni a közszolgáltatáshoz kapcsolódó kontrollszinteket is az egyes intézménycsoportokban (6. ábra). A közszolgáltatást nyújtó intézmények 89 százaléka nyilatkozta, hogy, ha pénzbeli vagy természetbeni ellátást nyújtanak, arról készül hivatalos átvételi dokumentum. Az egyéb tevékenységek csoportjában ez az arány csupán 67 százalék. Az összes válaszadó intézmény 84 százalékánál – vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség esetén – a vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek körét meghatározták.

A munkahelyi rotáció, mint lehetséges kontrolleszköz, nem elterjedt. A nemzetközi szakirodalom azokban az esetekben tekinti szükséges kontrolleszköznek a munkahelyi rotációt, amikor a gyakori találkozás, személyes kapcsolatok kialakítását eredményezi, ami egyes döntéseknél előnyt jelenthet (Burguet et al., 2016, Tunley et al., 2017). Meg kell azonban jegyezni, hogy ezt általában a hatósági és ellenőrzési tevékenységet végző intézmények tekintetében elvárás. A hazai viszonyokat tekintve azt találtuk, hogy az intézmények csupán 12 százaléka használja ezt a fajta eszközt. E kontroll kiépítettsége a területi igazgatási szerveknél kiemelkedő, a rend- és honvédelem csoportjában, a kormányzati szervezeteknél, és az egészségügyi szervezetek csoportjában, a szociális ellátóintézményeknél, a kulturális intézményeknél, igazságszolgáltatásnál szintén átlagon felüli.

A közérdekű bejelentések rendszerének kialakítása hazánkban meglehetősen alacsony (31%), ezen belül bizonyos intézménycsoportok még ettől az alacsony átlagtól is jelentősen elmaradnak: az egyéb tevékenységet végzők, kulturális intézmények, valamint az óvodák és a bölcsődék. Ennek a rendszernek a hiánya arra hívja fel a figyelmet, hogy az integritást sértő tevékenységek bejelentésére, az észlelt rendellenes működés kiküszöbölésére e nélkül nehezen kerül sor.

Az összeférhetlenség kérdéskörét az intézmények 85 százaléka szabályozza, amely az integritást nagymértékben képes elősegíteni.

Az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának szabályozásának hiánya a közszféra integritásának egy jelentős anomáliájára hívja fel a figyelmet. A közszolgáltatások esetében a megvesztegetés, korrupció állandó téma, az ajándékok elfogadását nem szabályozó közszolgáltatást nyújtó intézmények különösen veszélyeztetettek. Az egészségügyi intézmények csupán 26 százaléka rendelkezik az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának szabályozásával, míg az egyéb–igazgatási tevékenységek csoportjában 18, amely alacsony kontrollszintet mutat más intézménycsoportokhoz képest, pl. a rend- és honvédelem (78%). A válaszadók közül az egyéb tevékenység intézménycsoportjához tartozó, közszolgáltatást nyújtó intézmények egyáltalán nem szabályozzák ezt a tevékenységet.

Az intézmények kevesebb, mint fele teszi kötelezővé belső szabályozásában, hogy a munkavállalók gazdasági érdekeltségeikről nyilatkozzanak, amely szintén sértheti az integritást. Kiemelkedően alacsony az egyéb érdekeltségek szabályozásában az egyéb tevékenységek csoportjába tartozó intézmények aránya.

5.2.1.2.A közszolgáltatás kockázatai és kontrolljai közötti korreláció

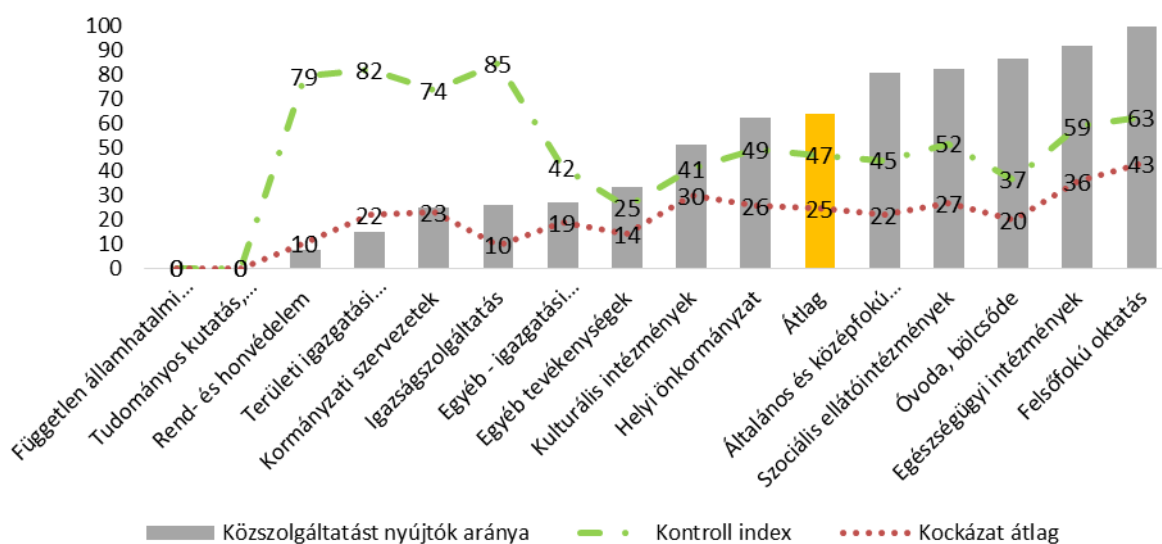
A kockázati és kontrollszintek megvizsgálása után ábrázoltuk, hogy a fent megnevezett kockázatokat milyen mértékben mérséklék a kontrollok. A 7. ábrán az egyes oszlopok az intézménycsoportokon belül azon válaszadók arányát mutatják, amelyek saját bevallásuk szerint nyújtanak közszolgáltatást. Piros, illetve zöld szaggatott vonallal ezen intézmények összevont kockázati és kontrollindexét láthatjuk.

A két index közti korreláció értéke abban a csoportban, ahol a közszolgáltatást nyújtó intézmények aránya 30% feletti: 0,9, amely egy pozitív irányú, erős kapcsolatot mutat. A kutatás eredménye szerint tehát a nagyobb arányban közszolgáltatást nyújtó intézménycsoportok esetében minél nagyobb a kockázatok szintje, annál magasabb a kontrollokkal való lefedettség mértéke. Ha azonban az összes válaszadó intézmény közszolgáltatáshoz kapcsolódó kockázati- és kontrollindexei közötti kapcsolatot mérjük, gyenge és negatív kapcsolat rajzolódik ki: -0,3. Ez az érték arra hívja fel a figyelmet, hogy a közszolgáltatást nyújtó

intézmények kontroll- és kockázati indexe közötti összefüggés erősebb, mintha az összes válaszadó (közszolgáltatást nyújtó és nem nyújtó intézmények) értékeit tekintjük.

Egyes közszolgáltatást kisebb arányban nyújtó szervezetek (rend és honvédelem, területi igazgatási szervek, kormányzati szervek, igazságszolgáltatás) kontrollszintjei kiemelkedően magasak, ami a hatósági és ellenőrző tevékenységükkel függhet össze (erről később bővebben ejtünk szót).

7. ÁBRA: A KÖZSZOLGÁLTATÁST NYÚJTÓK KÖZSZOLGÁLTATÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ KOCKÁZATI ÉS KONTROLLINDEX MUTATÓI INTÉZMÉNYCSOPORTONKÉNT



Amennyiben egyes kulcskockázatok és kulcskontrollok vonatkozásában vizsgálódunk, mélyebben megfigyelhetők az egyes intézményekre jellemző sajátosságok. A közszféra intézményeinél jelentkező ilyen típusú kockázati sajátosságok meghatározása a kapcsolódó kontrollrendszer erősségeinek és gyengeségeinek, fejlesztési lehetőségeinek beazonosítását szolgálja. E kulcskockázatok és kontroll közül hármat részletesebben ismertetünk.

5.2.1.3.A közszolgáltatással összefüggő egyes kockázatok és hozzárendelt kontrollok közötti összefüggés

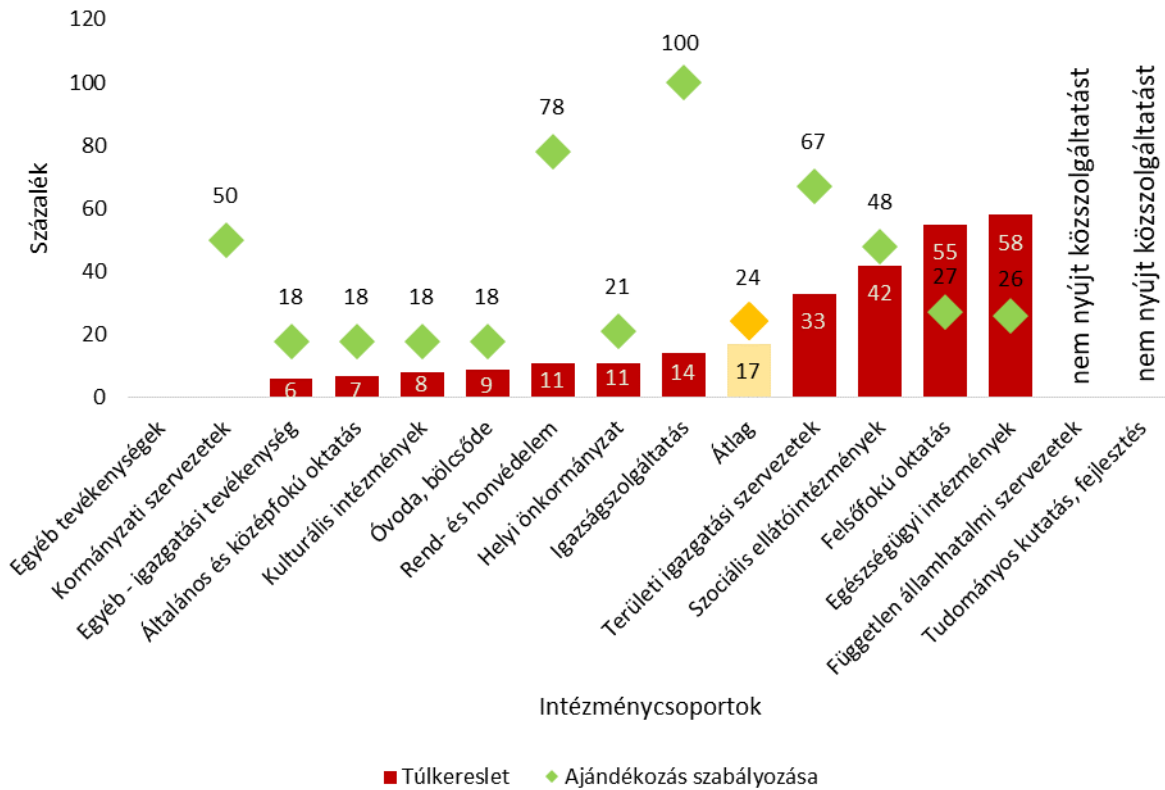
A. Túlkereslet és az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadása

A közszolgáltatások méltányos elosztása, vagyis a jogos igény szerinti részesülés a gyakorlatban sérülhet, ha a kereslet-kínálat egyensúlya kibillen, adott szolgáltatás igénybevételéhez kapcsolódóan túlkereslet lép fel. Korrupciós kockázati veszély, hogy a privátszféra tagjai a kínálati „hiány” miatt érdekeltnek lesznek abban, hogy másoknál gyorsabban, jobb minőségben jussanak hozzá a szolgáltatásokhoz, illetve a másik oldalon a szolgáltatást nyújtók, illetve valamelyik szintjén közreműködők (hatóság képviselői, szakértők, stb.) a saját érdekeik előtérbe helyezésével a közszolgáltatás alapelveit figyelmen kívül hagyva részükre előnyös helyzetet teremtenek. A kockázati szintet mérsékli, ha a közszolgáltatást nyújtó szervezetek rendelkeznek az ajándék elfogadás szabályozásával.

Eredményeink arra figyelmeztetnek, hogy bizonyos intézménycsoportok esetében, ahol közszolgáltatást nyújtanak a szervezetek, a kereslet tartósan meghaladja a kínálatot (pl. felsőfokú oktatás s egészségügyi intézmények), azonban ezekben az intézménycsoportokban a közszolgáltatást nyújtó szervezetek alig egynegyede, 26, illetve 27 százaléka rendelkezik az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételeit rendező szabályzattal, azaz a túlkereslet ellenére a szabályozás elterjedtsége igen alacsony. A túlkereslet okozta integritási kockázatot nagymértékben csökkenti, hogy a felsőfokú oktatási intézmények alapszakokat érintő felvételi eljárása ma már döntően automatizált, az emberi tényező szerepe

csékély. Az ajándékok szabályozása azonban jelentőséggel bír a posztgraduális és a mesterképzés felvételi folyamatában, ahol szerepe van a személyes döntésnek. Megfigyelhető ugyanakkor, hogy egyes, ilyen típusú kockázattal nem, vagy alig szembesülő intézménycsoportok (pl. kormányzati szervek, igazságszolgáltatás, rend és honvédelem) igen magas arányban rendelkeznek ajándékozási szabállyal (8. ábra).

8. ÁBRA: A TÚLKERESLET ÉS AZ AJÁNDÉKOZÁS SZABÁLYOZÁSA AZ EGYES INTÉZMÉNYCSOPORTOKBAN

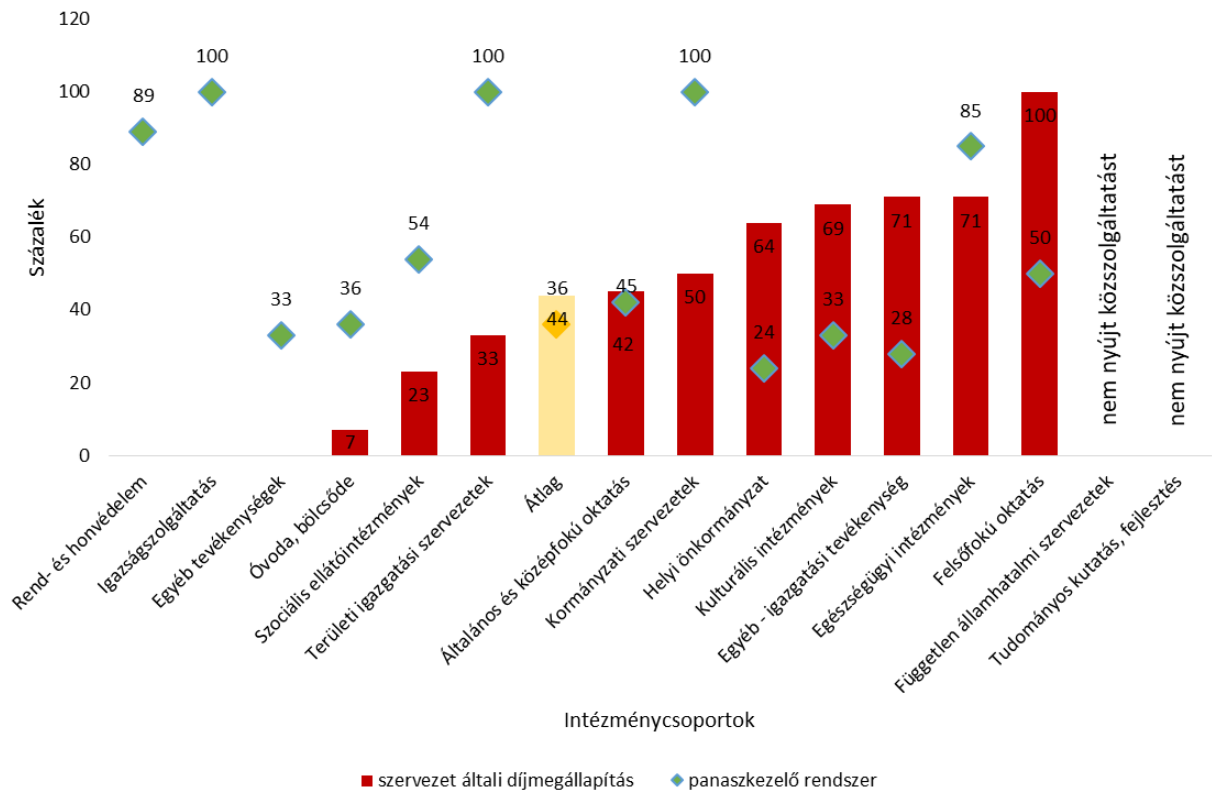


Összességében megállapítható, hogy a túlkereslet és az ajándékok és egyéb juttatások elfogadásának szabályozása között nincs összefüggés, vagyis nem jellemző, hogy azok az intézmények, ahol a szolgáltatás iránt jelentős keresleti többlet mutatkozik, jellemzően inkább szabályozzák az ajándék és egyéb javak elfogadásának rendjét.

B. A szervezet általi díjmegállapítás, közérdekű bejelentő rendszerek

A közszolgáltatást nyújtó szervezetek több, mint háromnegyede (77%) nyújt díjköteles szolgáltatást és a szervezetek 44 százaléka saját maga állapítja meg a szolgáltatás díját. A közfeladatot ellátó szerv által nyújtott díjköteles szolgáltatások esetében — főleg amelyben a díjat a szervezet maga állapítja meg — fontos, hogy a szolgáltatás során felmerülő korrupciós próbálkozás, esetleg előny felajánlása kapcsán az érintett, vagy az ilyen jellegű esetet észlelő panasszal élhessen, illetve egyéb közérdekű bejelentést tehesse. A díjmegállapítással kapcsolatos kockázatot ellensúlyozza, ha az intézmény működtet külső, a szervezeten kívülről érkező panaszokat kezelő rendszert. A kutatási eredmény alapján kimutatható, hogy a közszolgáltatást nyújtók csupán 36 százaléka működteti ezt a kontrollt. Intézménycsoporti bontásban nézve látható, hogy a helyi önkormányzatoknál, az egyéb – igazgatási tevékenységet folytatóknál és a kulturális intézmények körében a szervezet általi díjmegállapítás átlagnál magasabb kockázati értéke mellett a legalacsonyabb a jelzett kontrollt működtető intézmények aránya (9. ábra).

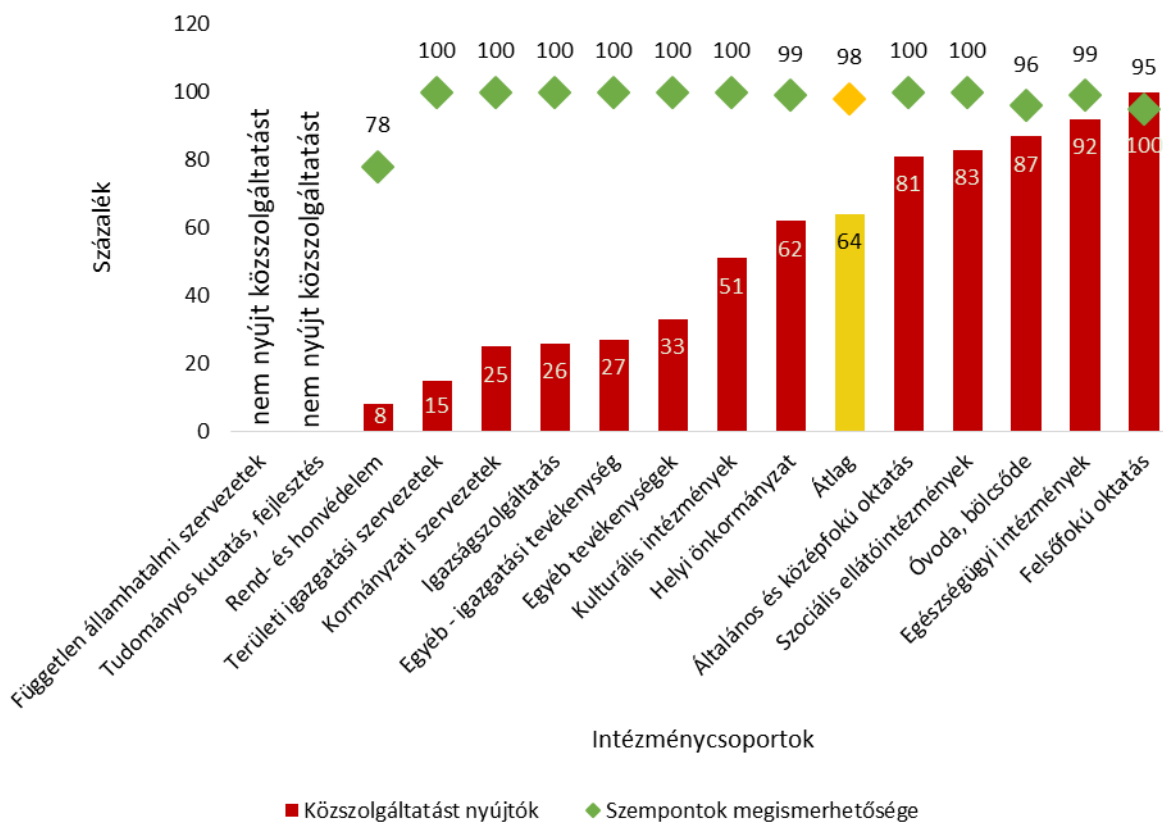
9. ÁBRA: A SZERVEZET ÁLTALI DÍJMEGÁLLAPÍTÁS MÉRTÉKE ÉS A KÜLSŐ PANASZKEZELŐ RENDSZER MŰKÖDTÉSE AZ EGYES INTÉZMÉNYCSOPORTOKBAN



C. Közszolgáltatás nyújtása és a közszolgáltatás igénybevétele feltételeinek megismerhetősége

Alapvető igény a közszolgáltatás nyújtásával szemben, hogy az állampolgárok az ilyen módon kapott ellátásra számíthatnak és az a döntési folyamat, amelyben ennek odaítélése megtörténik, számukra is átlátható. A felmérés eredményei azt mutatják, hogy az állampolgárok a hazai közszolgáltatásokra döntően előre meghatározott, objektív kritériumok alapján jogosultak. Az intézménycsoportok túlnyomó többsége teljes körűen biztosítja az ügyfelek számára a közszolgáltatás igénybevétele feltételeinek megismerhetőségét. Ez jelenti a jogszabály alapján meghatározott jogosultsági feltételeket éppúgy, mint az egyes szervezet által előre megállapított kritériumokat. A szempontok megismerhetősége mellett ugyanakkor figyelembe kell venni azt is, hogy az egyes intézménytípusok eltérő mértékben alkalmazzák az előre lefektetett szempontoktól való eltérés lehetőségét (méltányosság gyakorlása, lásd 5-6. ábra).

A hazai közszolgáltatások integritásának magas szintjét jelzi, hogy a válaszok alapján szinte teljes körű az állampolgárok tájékozódási lehetősége (10. ábra).

10. ÁBRA: KÖZSZOLGÁLTATÁSOK NYÚJTÁSA ÉS A KÖZSZOLGÁLTATÁS IGÉNYBEVÉTELE FELTÉTELEINEK MEGISMERHETŐSÉGE⁴

5.2.2. A hatósági tevékenység végzésével összefüggő kulcskockázatok és kontrollok

Nagy gazdasági érdekérvényesítő képességgel rendelkező piaci szereplők érdekeltnek lehetnek abban, hogy a hatósági tevékenységet folytató szervezetek bizonyos hatósági aktusokat megtegyenek, vagy elmulasszanak megtenni. A hatósági jogkörrel rendelkező szervezeteknél a korrupciós kockázatok vonatkozásában elsősorban az egyedi mérlegelésen alapuló döntési jogkör és a méltányosság gyakorlása igényel figyelmet, különösen, ha azt valamilyen engedélyezési, ellenőrzési, szabálysértési hatósági tevékenység körében, illetve szakhatósági véleményezés során gyakorolják. Jelentősen növeli a korrupció veszélyét, ha a kockázatok mérséklésére hivatott, a kapcsolattartásra, a gazdasági érdekeltségekre vonatkozó, vagy az ajándékok elfogadását korlátozó kontrollokat nem építették ki.

Kutatásunk során megvizsgáltuk, hogy a hatósági tevékenységet folytató intézmények a kiválasztott kockázati tényezők vonatkozásában milyen összevont kockázati indexértékkel rendelkeznek, illetve ehhez kapcsolódóan kockázataikat miképpen mérséklik a megfelelő kontrollokkal.

5.2.2.1. Hatósági tevékenység: kockázatok és kontrollok

Az adatszolgáltató intézmények közül legnagyobb arányban a területi igazgatási szervek, kormányzati szervek, valamint a helyi önkormányzatok rendelkeznek hatósági jogkörrel. A hatósági tevékenység,

⁴ Megjegyzés: mivel a kontroll kérdésre (szempontok megismerhetősége) csak a kockázati kérdésre (köszolgáltatást nyújtás) igen választ adók válaszolhattak, a diagramon a szempontok megismerhetőségére adott igenlő választ a köszolgáltatás nyújtására vonatkozó kérdésre igen választ adó szervezetek arányában ábrázoltuk.

mint kockázat hat intézménycsoport esetében (alapfokú oktatás, egészségügy, szociális ágazat, kulturális intézmények, óvodák, bölcsődék, tudományos kutatás, fejlesztés intézménycsoport) kevésbé jellemző, 10% alatti.

Kutatásunk során a hatósági tevékenység végzésével összefüggésben hat kockázati veszélyeztetettséget növelő tényezőt, illetve tíz kockázatot mérséklő kontrollt azonosítottunk (4. táblázat). A kockázatokat, illetve a kontrollokat a hatósági tevékenységet folytató intézményeknél intézménycsoportonkénti bontásban is kimutattuk (11-12. ábra).

A fent bemutatott hatósági jogkörhöz tartozó kockázatok és kontrollok alapján két összevont indexet hoztunk létre, amelyek a hatósági jogkör kockázatait, illetve a hatósági jogkör kontrolljait mutatják be. Az indexek képzése az Integritás felmérés kérdőívéhez tartozó algoritmus alapján történő pontozás átlagolásával történt, melyet aztán normalizáltunk. Az így kapott értékeket megszoroztuk százzal, így egy százalékban kifejezett mutatószámot kaptunk.

4. TÁBLÁZAT: A HATÓSÁGI JOGKÖRHÖZ KAPCSOLÓDÓ KOCKÁZATOK ÉS KONTROLLOK

KÉRDÉS-SZÁM	KÉRDÉS	INDEX	TÍPUS
30	Szervezetüknek vannak-e egyedi hatósági jogkörei, folytat-e hatósági jogalkalmazást?	EVT	alapkérdés
31	Ha vannak egyedi hatósági jogkörei, vagy hatósági jogalkalmazást folytat, ezek között vannak-e engedélyezési típusú hatáskörök?	KVNT	kockázati index
33	Ha Szervezetüknek vannak egyedi hatósági jogkörei, vagy hatósági jogalkalmazást folytat, ezek között vannak-e szabálysértési hatósági hatáskörök?	KVNT	
36	Ha Szervezetüknek vannak egyedi hatósági jogkörei, vagy hatósági jogalkalmazást folytat, Szervezetük végez-e hatósági ellenőrzéseket?	KVNT	
37	Ha Szervezetüknek vannak egyedi hatósági jogkörei, vagy hatósági jogalkalmazást folytat, Szervezetük végez-e szakhatósági véleményezést?	KVNT	
39	Ha Szervezetüknek vannak egyedi hatósági jogkörei, vagy hatósági jogalkalmazást folytat, Szervezetüknek vannak-e mérlegelésen alapuló hatósági hatáskörei?	KVNT	
41	Ha Szervezetüknek vannak egyedi hatósági jogkörei, vagy hatósági jogalkalmazást folytat, az azok gyakorlása során a szervezet szokott-e méltányosságot alkalmazni?	KVNT	
43	Ha Szervezetük szokott méltányosságot alkalmazni, a hatósági mérlegelés szempontjai előre megismerhetők-e az ügyfelek számára?	KMKT	kontroll index
109	Jelöljék, ha a Szervezetnél léteznek az alábbi személyekkel való kapcsolattartásra vonatkozó szabályok! A) gazdasági szereplők (for profit szektor), B) politikusok (választott képviselők), C) más állami/önkormányzati szervek vezető tisztviselői	KMKT	
119	Szervezetük milyen formában szabályozza az összeférhetlenség kérdéskörét?	KMKT	
120	Szervezetük belső szabályozása kötelezővé teszi-e a munkatársaknak, hogy nyilatkozzanak gazdasági vagy - a Szervezet tevékenysége szempontjából releváns - egyéb érdekeltségeikről?	KMKT	
121	Szervezetükön belül szabályozva vannak-e a különféle ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételei?	KMKT	
122	Szervezetüknek van-e belső szabályzata a Szervezeten belüli közérdekű bejelentők védelmére?	KMKT	
133	Ha vannak vagyonynyilatkozat-tételre kötelezett személyek, pontosan meghatározott-e a Szervezetben a vagyonynyilatkozat tételre köteles személyek köre?	KMKT	
154	Szervezetük működtet-e külső (a szervezeten kívülről érkező) panaszokat kezelő rendszert?	KMKT	
155	Szervezetük működtet-e közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert?	KMKT	
159	Működik-e Szervezetüknél munkahelyi rotáció?	KMKT	

A hatósági jogkörrel rendelkező intézmények körében hat **kulcskockázat**ot azonosítottunk, amelyek jelentős kockázatot hordoznak integritás szempontból. A hatósági jogkörrel rendelkező szervezeteknél a korrupciós kockázatok vonatkozásában elsősorban az egyedi mérlegelésen alapuló döntési jogkör és méltányosság gyakorlása igényel figyelmet. További kockázat, ha a szervezetek a hatósági tevékenységük körében engedélyezési, ellenőrzési, szabálysértési, illetve szakhatósági véleményezést gyakorolnak.

A kutatási eredmények szerint az adatszolgáltató szervezetek közül 1413 intézmény (42%) végez hatósági tevékenységet, ezen intézmények 83 százaléka rendelkezik engedélyezési típusú hatáskörrel, két-harmaduk hatósági ellenőrzéseket végez és több, mint felük szakhatósági véleményezéseket készít. A hatósági jogalkalmazást folytató intézmények többsége nyilatkozott arról, hogy van mérlegelésen alapuló jogköre (78%), illetve 71 százaléka méltányosságot alkalmaz a jogkörgyakorlása során. A méltányosságot a jogszabályok kivételes lehetőségként biztosítják, ennek fényében nagy kockázatot jelez az, hogy a hatósági jogalkalmazást végzők jelentős része számolt be arról, hogy már alkalmazott méltányosságot. Nem zárhatjuk ki, hogy olyan intézmények is alkalmaztak méltányosságot, amelyek erre nem rendelkeztek felhatalmazással.

A hatósági jogalkalmazás területén legmagasabb összevont kockázati indexszel a területi igazgatási szervek rendelkeznek, magas veszélyeztetettséget mértünk még a kormányhivataloknál, kormányzati szerveknél, egészségügyi intézményeknél, a független állami szerveknél, a rend és honvédelem intézményeinél és a helyi önkormányzatoknál. Ezek többsége rendelkezik engedélyezési, ellenőrzési, szakhatósági véleményezési, illetve mérlegelésen alapuló jogkörrel, valamint méltányosságot alkalmaz a jogkörgyakorlása során.

A hatósági jogkörrel rendelkező egészségügyi és területi igazgatási szervezetek szinte mindegyike rendelkezik engedélyezési, szakhatósági véleményezési jogkörrel. Fenti jogkörök tekintetében a rend- és honvédelem, valamint a kormányzati szervezetek csoportja jelentős, míg a helyi önkormányzatok átlagos kockázati szintet mutatnak (11. ábra).

A szabálysértéshez kapcsolódó hatósági jogkörrel csupán a válaszadók 22 százaléka rendelkezik. A területi igazgatási szervezetek, rend- és honvédelem, valamint az igazságszolgáltatás nagy arányban végeznek ilyen jellegű tevékenységeket, ami integritási kockázatukat megnöveli.

Hazánkban a hatósági tevékenységhez kapcsolódó **kontrollok** közül a külső és belső bejelentők védelme, a munkahelyi rotáció alkalmazása és a kapcsolattartási szabályok nincsenek megfelelően kiépítve. A hatósági jogkört alkalmazó intézmények ugyanakkor magas arányban építették ki az alábbi kontrollokat: összeférhetetlenség szabályozása, vagyonnyilatkozat tételi-, illetve gazdasági érdekeltiséggel kapcsolatos nyilatkozattételi kötelezettség.

A mérlegelési hatáskör kiemelt integritási veszélyeztetettséget hordoz, azaz növeli a korrupciós helyzetek kialakulásának kockázatát. Az integritási kockázatot mérsékli, az átláthatóságot és a közbizalmat növeli, ha a mérlegelés szempontjai megismerhetőek az ügyfelek számára. A hazai közintézmények gyakorlatában a szempontok megismerhetősége jellemző, ez a kontroll az érintett intézmények 62 százalékánál megfelelően kiépített.

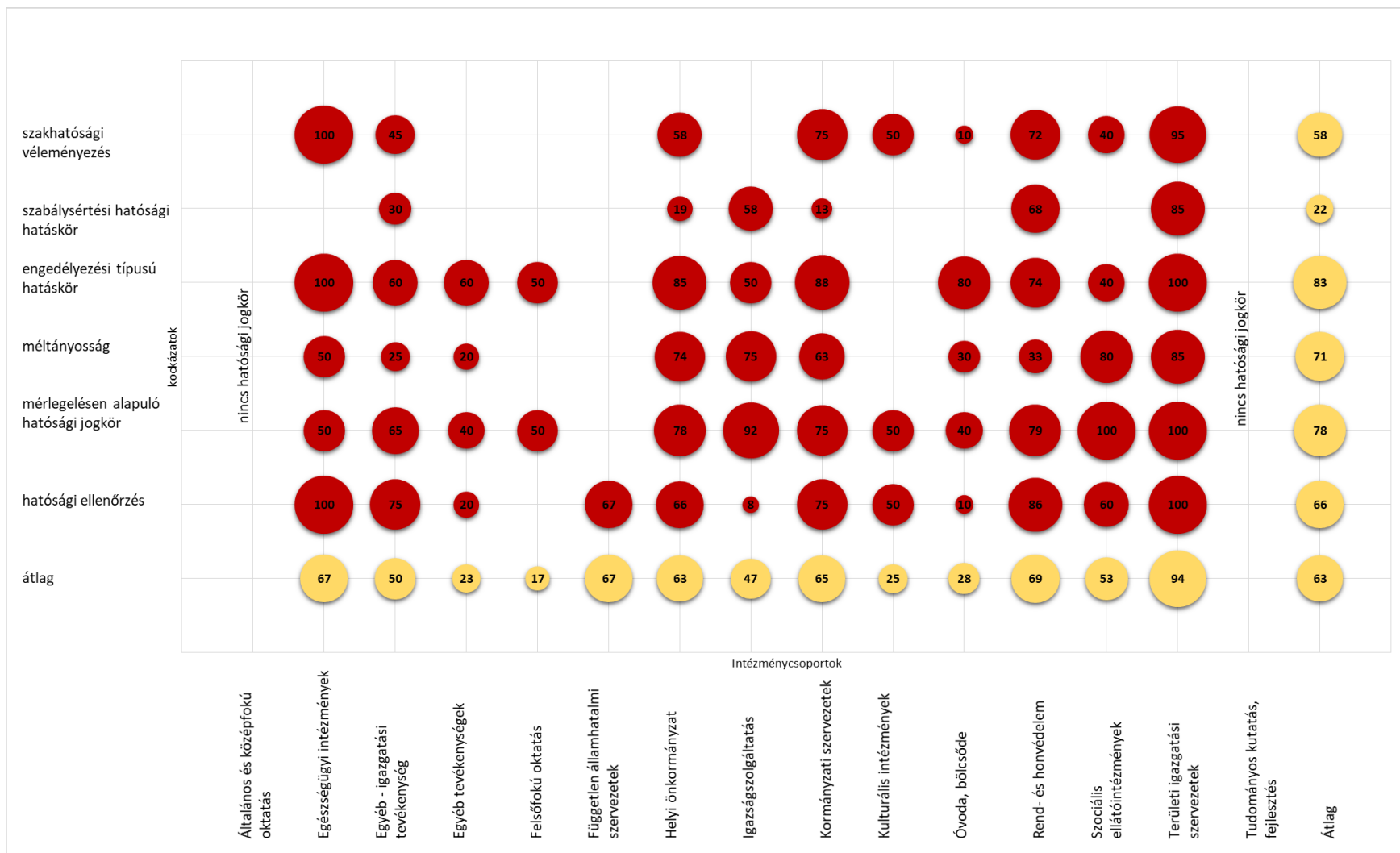
A hatósági jogkörrel rendelkező intézmények kockázataihoz felsorakoztattuk az egyes kulcskontrollokat, amelyek a 11-12. ábrában láthatóak. A hatósági döntések szempontjai a területi igazgatási szervezetek 80 százalékánál megismerhető. Ez a szint még így is alacsonynak mondható, hiszen az összes, hatósági jogkörrel rendelkező, ebbe az intézménycsoportba tartozó szervezetnél a mérlegelési jogkör kockázatként jelenik meg.

A szervezeten belüli bejelentők védelme alacsony kiépítettségű, hiszen az összes válaszadó 28 százalékánál van jelen ez a kontrolleszköz, hasonlóan a panaszok kezeléséhez és a belső szabályzathoz, illetve a szervezeten belüli bejelentők védelméhez. Ezek a kontrollok nagy szerepet játszanak a hatósági jogkörhöz kapcsolódó szakhatósági véleményezés, szabálysértési, engedélyezési és mérlegelésen alapuló jogkörök visszaéléseinek feltárásában. Fontos, hogy az állampolgárok és a szervezeten belüli személyek is bejelentést és panaszt tudjanak tenni, amennyiben rendellenes tevékenységgel, integritást sértő magatartással találkoznak. E három tényező kiépítettségében legrosszabbul a felsőfokú oktatás szerepel, ahol abszolút nem találhatóak meg ezek a kontrollok, valamint az óvoda, bölcsőde, ahol csupán az intézmények 20 százaléka rendelkezik a szükséges kontrollokkal.

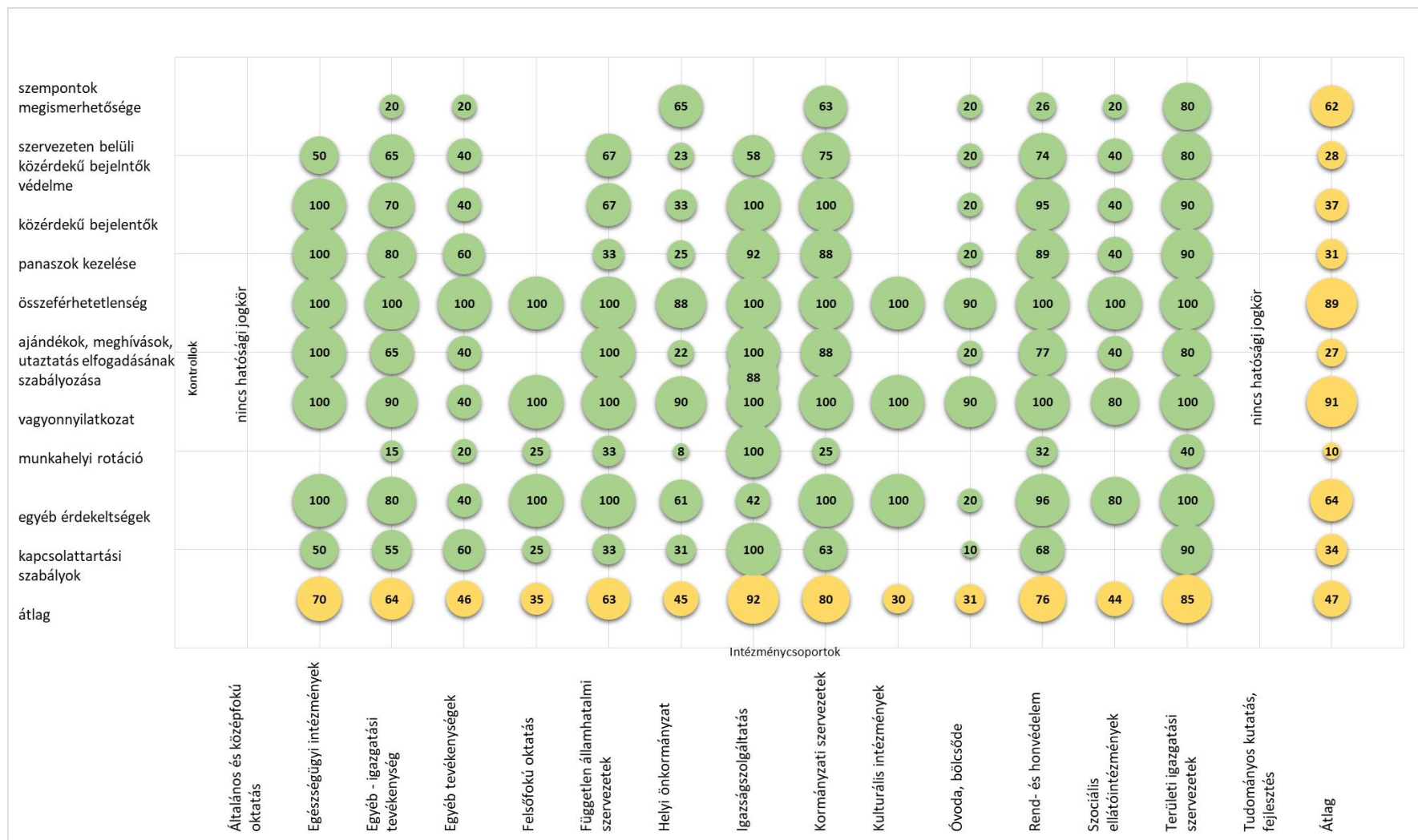
A hatósági jogkör gyakorlása esetében is nagy szerepe van az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának szabályozásának, mivel ezzel a korrupciógyanús befolyásolási kísérletek kiszűrhetőek. Az eredmények azt mutatják, hogy ez a kontroll bizonyos intézménycsoportokban jelentős mértékben hiányzik, pl. felsőfokú oktatás, helyi önkormányzatok, óvoda, bölcsőde és a szociális ellátóintézmények. A munkahelyi rotáció szintén alacsonyan elterjedt a hatósági jogkörhöz kapcsolódó intézményeknél, ugyanakkor a vagyonynyilatkozat tétele az egyéb tevékenységek csoportjában jelez csak problémát. Hasonló képet mutat az egyéb érdekeltségekről való nyilatkozattétel is, amely szintén az egyéb tevékenységek, helyi önkormányzatoknál utalhat az integritás kontroll hiányára.

A kapcsolattartási szabályok kialakítása, mint kontroll, nem terjedt el az elvárható mértékben, hiszen a területi igazgatási szervezetek és az igazságszolgáltatás intézménycsoportján kívül alacsony mértékű a kiépítettség.

11. ÁBRA: A HATÓSÁGI JOGKÖRREL RENDELKEZŐ INTÉZMÉNYEK KOCKÁZATI SZINTJE, INTÉZMÉNYCSONPORTONKÉNT (%)



12. ÁBRA: A HATÓSÁGI JOGKÖRREL RENDELKEZŐ INTÉZMÉNYEK KONTROLL SZINTJE, INTÉZMÉNYCSONPORTONKÉNT (%)



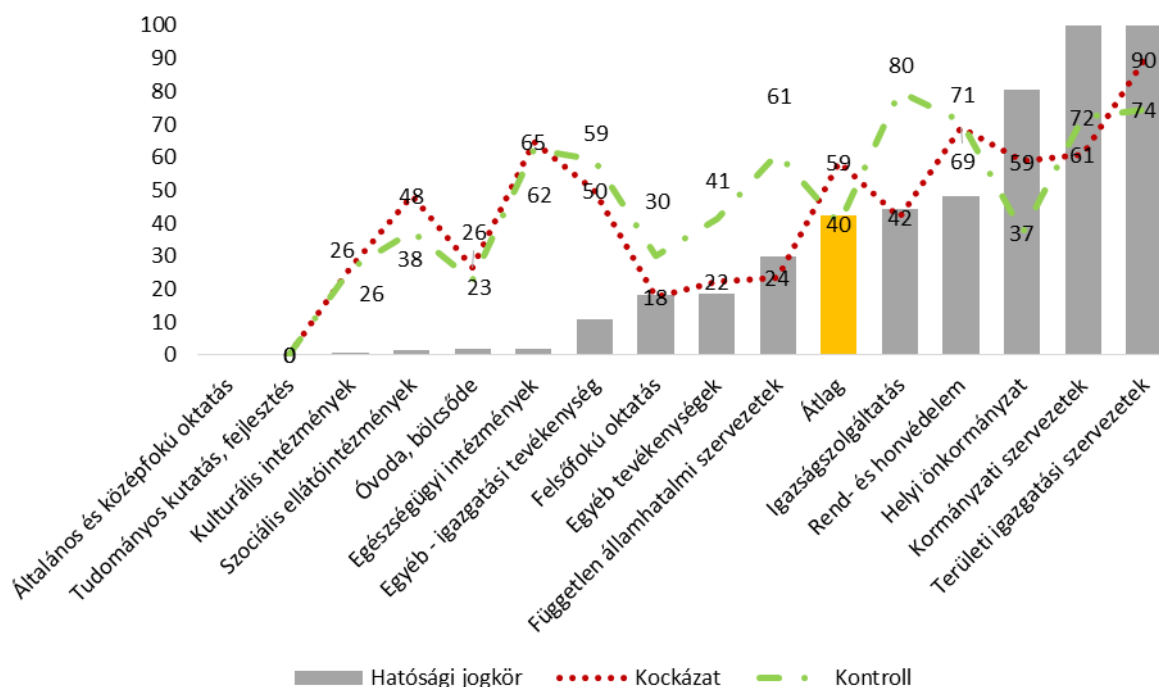
5.2.2.2. Hatósági jogkörök: kockázatok és kontrollok viszonya

Megvizsgáltuk, hogy a hatósági jogkörrel kapcsolatos kockázatok mérséklésére, milyen mértékben építettek ki kontrollokat az egyes intézménycsoportok.

A 13. ábrán látható, hogy az intézmények hány százaléka rendelkezik hatósági jogkörrel az egyes intézménycsoportokban (szürke oszlop), illetve hogy ez a kör milyen hatósági jogkörrel kapcsolatos kockázati indexszel (piros szaggatott vonal) és kontrollindexszel (zöld szaggatott vonal) rendelkezik. Hasonlóan az eddigiekhez, az indexeket a hatósági jogkörhöz kapcsolódó kockázatokból és kontrollokból, a kérdőív algoritmusa alapján határoztuk meg, majd normalizáltuk. Megállapítottuk, hogy azoknál az intézménycsoportoknál, amelyek körében 10 százaléknál magasabb arányban rendelkeznek az intézmények hatósági jogkörrel, a két index közti korreláció 0,48, amely közepes, pozitív kapcsolatot jelez. Mindez azt jelenti, hogy nem mindenhol társul nagyobb kontrollkiépítettség a nagyobb kockázatokhoz (pl. helyi önkormányzatok esetében nem).

A kormányhivatalok és a kormányzati szervek magas kockázati indexértékkel rendelkeznek, ugyanakkor kontrollkiépítettségük is az átlagnál magasabb szintű. A helyi önkormányzatok az átlagosnál magasabb kockázati szintjéhez viszont átlag alatti kontrollindex társul, amely abból adódik, hogy az önkormányzatok kevesebb, mint egyharmada rendelkezik csak közérdekű bejelentések, panaszok kezelése, ajándékozás, külső kapcsolattartás szabályozásával. Az igazságszolgáltatás szerveinél éppen fordítva, az alacsonyabb kockázati indexhez, magas kontrollindex kapcsolódik.

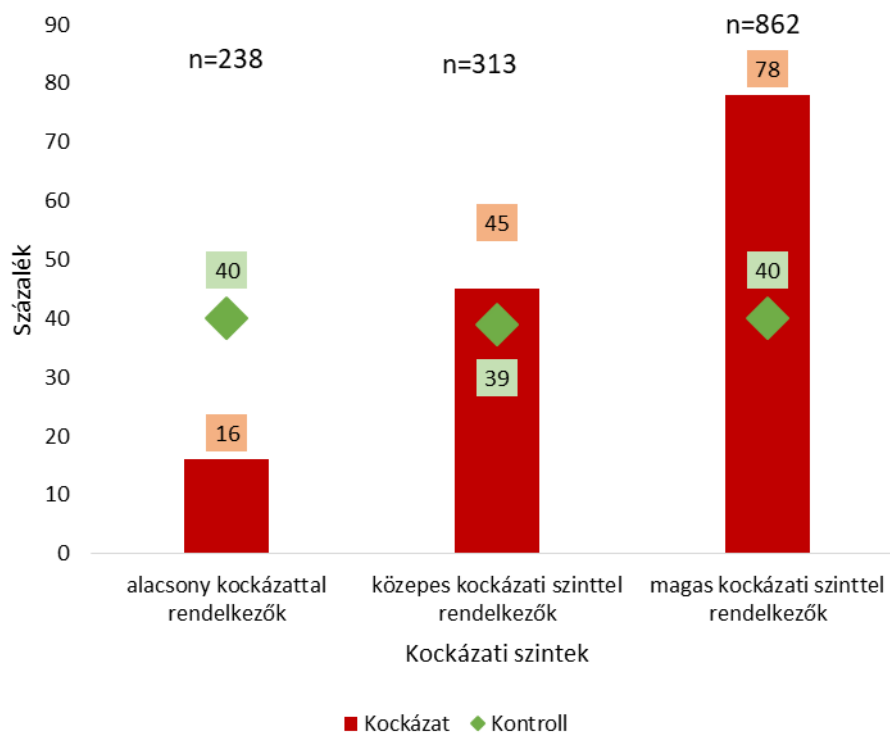
13. ÁBRA: A HATÓSÁGI JOGKÖRHÖZ KAPCSOLÓDÓ KOCKÁZATI ÉS KONTROLLINDEX MUTATÓI, INTÉZMÉNYCSONTOKNÉNT (%)



A hatósági jogkörhöz tartozó kockázatok kontrollokkal való lefedettségének pontosabb beazonosítása érdekében az intézményeket az összevont kockázati indexértékük alapján 3 csoportba soroltuk (alacsony: 0-33,3%, közepes: 33,4-66,6%, magas: 66,7-100%), majd megvizsgáltuk, hogy a kontrollindexek követik-e a kockázatoság mértékét. A hatósági tevékenységet folytató intézmények 17 százaléka alacsony, 22 százaléka közepes, 61 százaléka magas kockázati indexérték tartományba esik (14. ábra). A kutatási eredmények azt mutatják, hogy különböző kockázati szinttel rendelkező intézmények kontroll-szintjei nem mutatnak különbségeket. Akár magasabb, akár alacsonyabb a

kockázati szint, a kontrollok kiépítettsége közel azonos. Mindhárom csoport esetében az átlagos kontrollindex mutató 40 százalék körüli értéket mutat.

14. ÁBRA: AZ ALACSONY, KÖZEPES ÉS MAGAS KOCKÁZATI SZINTEK SZERINTI KONTROLL LEFEDETTSÉG A VÁLASZADÓK KÖRÉBEN (%)



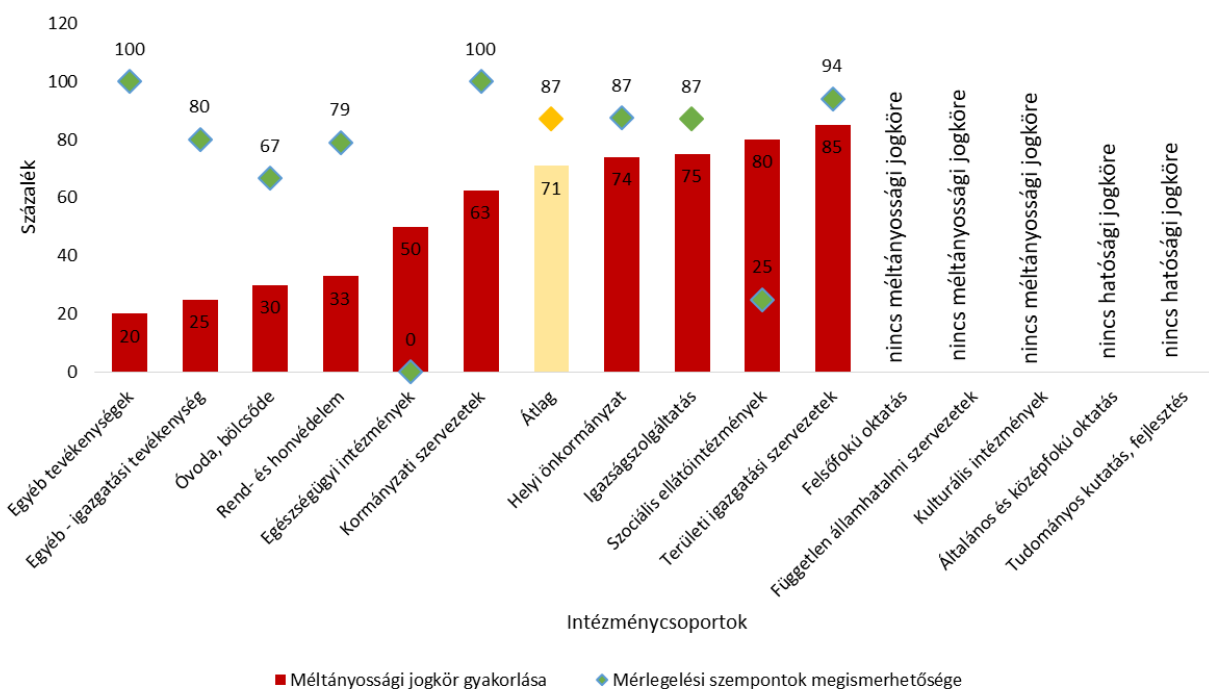
A. A mérlegelési jogkör, méltányosság gyakorlására vonatkozó szempontok megismerhetősége

A mérlegelési hatáskör kiemelt integritási veszélyeztetettséget hordoz, azaz növeli a korrupciós helyzetek kialakulásának kockázatát, mivel a döntéshozó saját belátása szerint határozhat. Az integritási kockázatot mérsékli, az átláthatóságot növeli, ha a mérlegelés szempontjai megismerhetőek az ügyfelek számára.

A mérlegelésen alapuló hatósági jogkör, mint kockázati tényező valamennyi intézménycsoportnál jelentkezik, legmagasabb arányban a területi igazgatási szerveknél (100%), szociális ellátóintézményeknél (100%), igazságszolgáltatás szerveinél (92%) és a helyi önkormányzatoknál (79%) és a rend- és honvédelemnél (79%) fordul elő. Ezeknél az intézménycsoportoknál a kockázati szintet tovább növeli, hogy a mérlegelési jogkör mellett magas arányban méltányosság gyakorlására van lehetőségük (15. ábra).

A hazai közintézmények gyakorlatában igen jelentős kockázatot jelent a méltányosság gyakorlása, a szempontok megismerhetősége azonban szintén jellemző, így a kockázat jelentősen mérsékelt. Az átláthatóság ezen kívül növeli az állampolgári bizalmat.

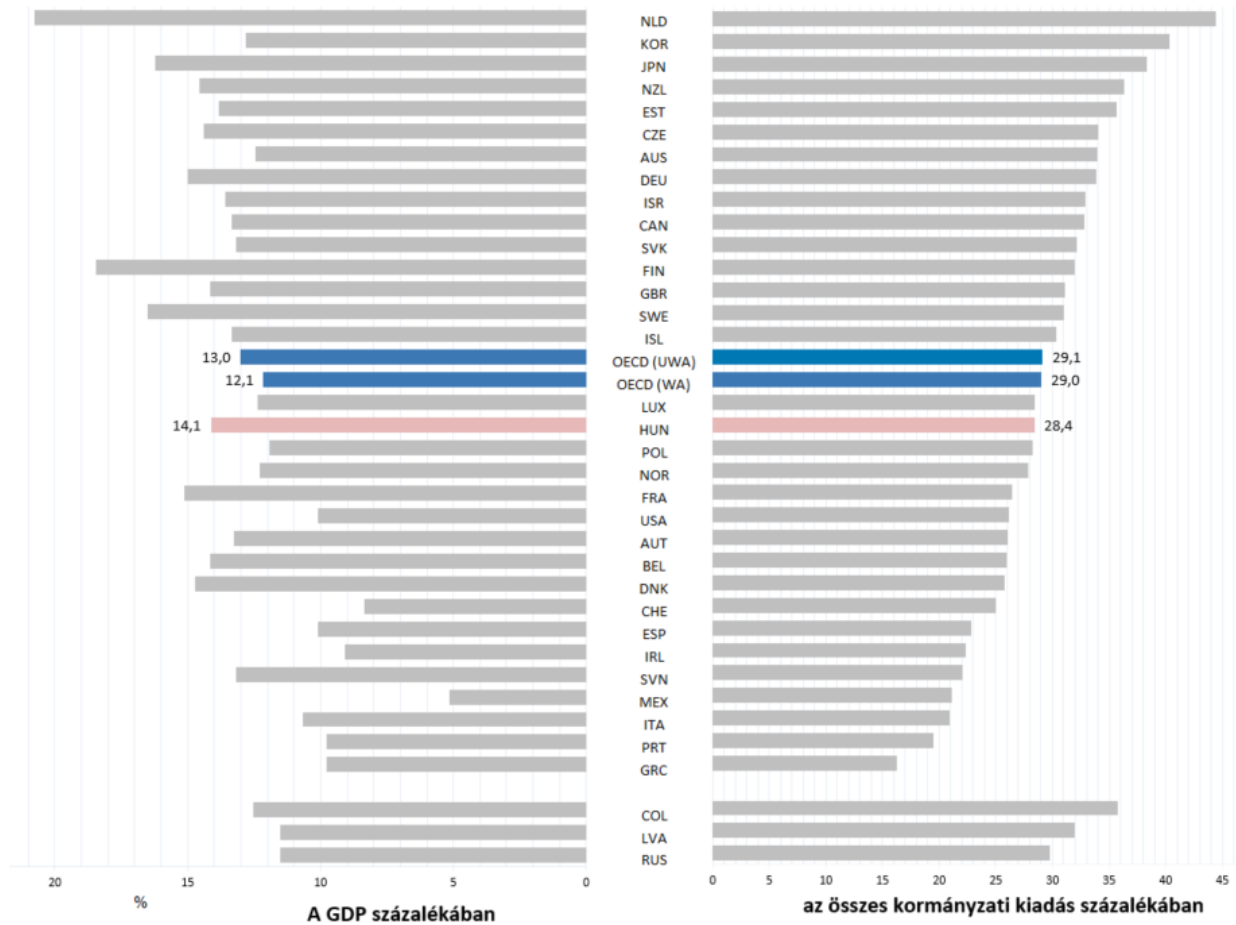
15. ÁBRA: MÉLTÁNYOSSÁG GYAKORLÁSA ÉS A MÉRLEGLÉSI SZEMPONTOK MEGISMERHETŐSÉGE (%)



5.2.3. Közbeszerzések integritási helyzete

A közbeszerzések jelentős súllyal szerepelnek a hazai közpénzek felhasználásában. Magyarország 1996 óta a GDP értékének egyre nagyobb százalékát költötte el közbeszerzések keretében. A kilencvenes évek közepén a közbeszerzés korántsem volt olyan általános gyakorlat, mint ma, akkor még csak a GDP értékének 2 százalékát tették ki az ilyen módon szabályozott beszerzések (Tátrai, 2009). Az OECD adatai szerint Magyarországon a bruttó nemzeti össztermék százalékában kifejezett közbeszerzések értéket figyelembe véve (14%), valamivel többet költ a Magyar Állam ilyen módon a közösen megtermelt jövedelemből, mint az OECD átlaga (16. ábra). A kormányzati kiadások százalékában vizsgálva a közbeszerzések értékét, azt mondhatjuk el, hogy a hazai közpénzek több mint negyedét költjük el közbeszerzések útján. A nemzeti integritás szintje szempontjából tehát döntő jelentőségű a közbeszerzések integritása. A közsfera meghatározó módon ezen a csatornán keresztül jut hozzá az általa nyújtott közszolgáltatásokhoz, valamint a saját működéséhez szükséges árukhoz és szolgáltatásokhoz.

16. ÁBRA: ÁLTALÁNOS ÁLLAMI BESZERZÉSEK (KÖZBESZERZÉS) A GDP ÉS AZ ÖSSZES KORMÁNYZATI KIADÁS SZÁZALÉKÁBAN (OECD)



A közbeszerzések sajátossága, hogy a közszolgáltatásokkal, vagy a hatósági jogkörökkel szemben ezen a területen a közszféra nem a szolgáltatások nyújtójaként, hanem a magánszféra által nyújtható szolgáltatások megrendelőjeként jelenik meg. A közbeszerzések körében többek között három tényező erősítheti a korrupciós vonzerőt: a szerződés értéke, a teljesítés „misztifikációja”, vagyis olyan technológia beszerzése, vagy olyan bonyolult szerződéses forma alkalmazása, amely a külső szereplők számára igazolhatja a magas árat, valamint az azonnaliság, vagyis elsősorban azok a pályázati kiírások, amelyben egy összegű, előre megfizetendő ellenérték szerepel (Søreide, 2002). Növeli a szerződő felek kockázatait, hogy a köz- és a magánfelek között létrejött jogügyletek jellemzően rugalmatlanabbak, a felek számára kevesebb eltérést tesznek lehetővé (Beuve et al., 2015). A közbeszerzési eljárásokban a korrupciós cselekmény egyes jellemző megvalósulási formái például az árkartell, amikor a versenytársak játszanak össze, vagy az összejátszás magával az ajánlatkérővel. Ez utóbbinak súlyos esete a pályázati kiírás egy ajánlattevőre szabása (Báger, 2011, Ferwerda, 2017).

Az Integritás felmérésben 2017-ben választ adó közintézmények az elmúlt három évben mintegy 22 ezer közbeszerzési eljárás ajánlatkérői voltak. A közbeszerzési eljárások mennyisége ugyanakkor nagyon egyenlőtlenül oszlik meg a válaszadók körében. Minél nagyobb és összetettebb a szervezet, annál több közbeszerzést folytat le. A legnagyobb és a legkisebb szervezetek által lebonyolított átlagos közbeszerzési eljárások darabszáma közötti különbség mintegy tízszeres.

A közbeszerzések integritása keretében azt vizsgáltuk meg, hogy mi mondható el a verseny erősségéről az ajánlattevők száma alapján, hogyan érik az ajánlattevőket a szabálytalan közbeszerzések miatt kimondott jogerős közbeszerzési elmarasztalások, hogy milyen méret és összetettség jellemzi a megtámadott, vagy szabálytalan közbeszerzéseket lefolytató szervezeteket, valamint, hogy megfigyelhető-e különbség az uniós és nemzeti értékhatárok szerint beszerző intézmények eljárásainak eredményessége, szabályossága között.

A közbeszerzések integritásának gyengeségére utal, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság, vagy annak döntését felülvizsgáló bíróság olyan szabálytalanságot talált, amely miatt az eljárásban ajánlatkérő közintézményt elmarasztalta. Az eljárások megtámadása önmagában természetesen nem mutatja meg a közbeszerzési hiányosságot. A megtámadás a konkurenciaharc eszközeként is megjelenhet, és az együtt jár a versenyhelyzettel. A megtámadás ugyanakkor integritási veszélyt is jelezhet, mert utal arra, hogy a szerződéses érték miatt erős az ajánlattevői érdekeltség, valamint jelezheti azt is, hogy az ajánlattevők a pályázati kiírás, vagy az eljárástípus fair, méltányos jellegét vitatják.

5.2.3.1. Versenyerősség a közbeszerzésekben

A közbeszerzések jelentős adminisztrációs teljesítményt követelnek meg az ajánlattevői és az ajánlatkérői oldalon is. Sok esetben a közbeszerzés elhúzódó folyamat, amely negatív hatással van a költségek alakulására is. A 2015-ben újraszabályozott Közbeszerzési törvény (Kbt.) implementálta a 2014/23, 2014/24 és a 2014/25. sz. Uniós Irányelveket, és ennek nyomán a korábbinál nagyobb teret enged az ajánlatkérőnek, hogy a legalacsonyabb ár elvétől eltérjen, lásd a Közbeszerzési törvény 57. §, és a törvény Általános Indokolása. Sőt, a Kbt. ma már nem teszi lehetővé a legalacsonyabb ár, mint egyedüli értékelési szempont alkalmazását a tervezési, a mérnöki, az építészeti szolgáltatások esetében, sem pedig az építési beruházások esetében. A Kbt. preambuluma a verseny és az átláthatóság mellett a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolása, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítésének célját is deklarálja.

A közbeszerzés fő céljában bekövetkezett ezen fordulat megítélése vitatott: azt, hogy az EU közbeszerzési politikái elmozdultak a legalacsonyabb ár elvétől, az összességében gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat elve (MEAT⁵) felé, a kis és közepes vállalatok helyzetbe hozásának céljával indokolták. Kutatások ma már azt is megmutatták, hogy a MEAT-elv alkalmazása nem a kis, hanem a nagyobb vállalatok közbeszerzési részesedésének növekedéséhez vezetett (Stake, 2017).

A fentiekre tekintettel azt ma már nem lehet állítani, hogy egyértelműen olcsóbb beszerzésekhez vezet a közbeszerzési eljárás, mintha ilyen eljárás keretein kívül jutna hozzá a közintézmény az adott áruhoz, szolgáltatáshoz, és ma már a közbeszerzési szabályozás sem ezt a célt helyezi minden más megfontolás fölé. Tanulmány is rámutatott arra, hogy az uniós alapelveken nyugvó közbeszerzési eljárások a közpénzek felhasználása szempontjából egyáltalán nem a legolcsóbb beszerzést támogatják (Antal-Pomázi, 2012). A közbeszerzési eljárások garanciális jellege másban áll. A köz érdeke az, hogy *fair és transzparens* versenyben válasszák ki a megfelelő minőséget nyújtó szerződő partnert, még ha ez egyes esetekben hosszabb időt igényel és magasabb költségeket is jelent.

A fair eljárásban fontos jellemző a verseny erőssége (Toth-Hajdu, 2016). A közbeszerzési verseny erőssége és a közbeszerzések integritása a jó kormányzás egymással összekapcsolódó céljai (Anderson et al., 2011). A verseny erősségét számos egyéb jellegzetesség mellett jól mutatja az ajánlattevők száma. Kevés számú ajánlattevő esetén még lehet ugyan a jogszabálynak megfelelő egyes eljárási típusokban szabályos a közbeszerzés, de kockázatot mutat, ha olyan kiírás születik, amely egy versengő piacon csak kevés

⁵ Most Economically Advantageous Tender, gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat

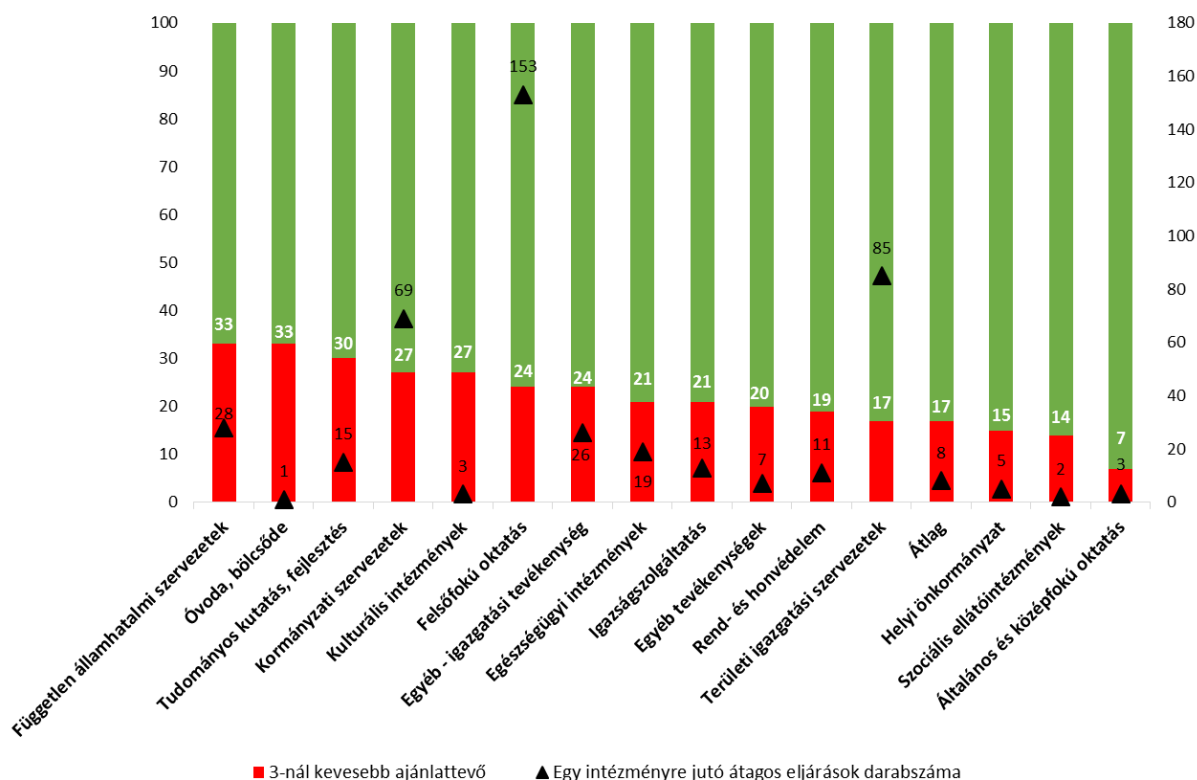
ajánlat benyújtását eredményezi, vagy olyan eljárás kerül – akár a jog által előírt feltételek fennállása esetén – alkalmazásra, amelyben egy partner áll szemben a megrendelővel. A körülmények ezekben az esetekben már nem a legkedvezőbbek arra, hogy az ajánlatkérő számos versengő ajánlat megismerése alapján mérlegeljen. A kisszámú ajánlattevővel lefolytatott eljárások esetében a korrupciós befolyás is könnyebben érvényesülhet, mert adott esetben kevesebb ellenérdekelt fél lesz, amely az ajánlatot megtámadja. A kevés számú ajánlattevő továbbá növelheti az ajánlattevők összejátszásának valószínűségét is. A korrupciós közbeszerzésekben jellemzőbb a verseny korlátozása (Auriol et al., 2016). Korrupciós és nem korrupciós közbeszerzéseket is tartalmazó mintán végzett kutatás igazolja, hogy az ajánlattevők összejátszása az egyik leglényegesebb jel arra, hogy korrupciós közbeszerzéssel állunk szemben (Ferwerda, 2017). Ezzel párhuzamosan egyes intézmények igényeinek és beszerzéseinek egyre nagyobb részét teszik ki szoftverek, licenzek, szellemi tulajdon, vagy a jótállással garantált kivitelezések beszerzése. Ezek olyan speciális termékek, vagy olyan monopolisztikus piacok ajánlattevői közül való választást jelenti, ahol a verseny eleve limitált. Itt az intézmény számára rajta kívül álló okok miatt jelent nehézséget több ajánlat biztosítása. A jogszabályi feltételek fennállása esetén ezekben az esetekben kivételes jelleggel jogszerűen választható az ilyen helyzeteket is kezelő eljárási típus (hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás⁶).

A. Versenyerősség az egyes intézménycsoportokban

A kérdőívben a válaszadók megjelölik, hogy hány olyan közbeszerzési eljárást folytattak le az elmúlt három évben, amelyben háromnál kevesebb ajánlattevő vett részt. A versenyerősség számszerűsítése érdekében megvizsgáltuk, hogy az egyes intézmények által az elmúlt három évben lefolytatott összes közbeszerzés hány százalékában fordul elő olyan eljárás, amelyben kevesebb, mint három ajánlattevő fordult elő. Csak azokat a válaszadókat használtuk föl ezen összevetés érdekében, akik mind a közbeszerzések számára, mind a háromnál kevesebb ajánlattevőre vonatkozó kérdésre érdemi választ adtak. Ennek segítségével értékeltük, hogy az háromnál kevesebb ajánlattevővel lefolytatott eljárások aránya alapján milyen erős a közbeszerzési verseny a közsfera egyes intézménycsoportjaiban.

⁶ Ennek szabályait a Kbt. 98 - 103. §, a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet és a 16/2012. (II. 16.) Korm. rendelet tartalmazzák.

17. ÁBRA: HÁROMNÁL KEVESEBB AJÁNLATTEVŐVEL LEFOLYTATOTT KÖZBESZERZÉSEK (%) ÉS AZ EGY INTÉZMÉNYRE JUTÓ ELJÁRÁSOK DARABSZÁMA INTÉZMÉNYCSOPORTONKÉNT



Általában elmondható, hogy a hazai közintézményekben a verseny helyzete jó. A kérdésekre választ adó intézmények elmúlt három évben lefolytatott eljárásainak átlagosan csupán tizenhét százalékában fordult elő, hogy valamilyen okból háromnál kevesebb ajánlattevő vett részt az eljárásban. A versenyerősséget vizsgálva a hazai közsféra egyes intézményi típusaiban azt találtuk, hogy nincs olyan szektor, amelyben a háromnál kevesebb ajánlattevővel lefolytatott eljárások aránya az elmúlt három évben több lett volna, mint összes közbeszerzési eljárásaik harmada (17. ábra).

A versenyerősség általában abból a szempontból is jónak mondható, hogy a legkevésbé versenyerős és a legnagyobb arányban több számú ajánlattevővel eljárást lebonyolító szervezetek közötti különbség sem mutat nagy szórást. A versenyerősebb eljárástípusok erőteljesebb alkalmazására a független államhatalmi szervezeteknek, a tudományos kutatás intézményrendszerének, és a minisztériumoknak van lehetőségük. Az intézmények által önkéntesen adott közbeszerzésre vonatkozó válaszok értelmezése érdekében tudni kell, hogy az óvodák és bölcsődék főszabály szerint nem önállóan gazdálkodnak, így önállóan közbeszerzést sem folytatnak le.

A kevésbé versenyerős intézménycsoportok eredményei arra is visszavezethetőek, hogy a szoftverek, licenzek, szellemi termékek, a jótállással biztosított kivitelezési munkák ma már számos olyan beszerzést jelentenek, ahol csak egy szereplő tud ajánlatot tenni, az ilyen piacok monopolizáltak. A minisztériumok, vagy a tudományos kutatás fejlesztés intézményei esetében ez a hatás minden bizonnyal erősen jelen van.

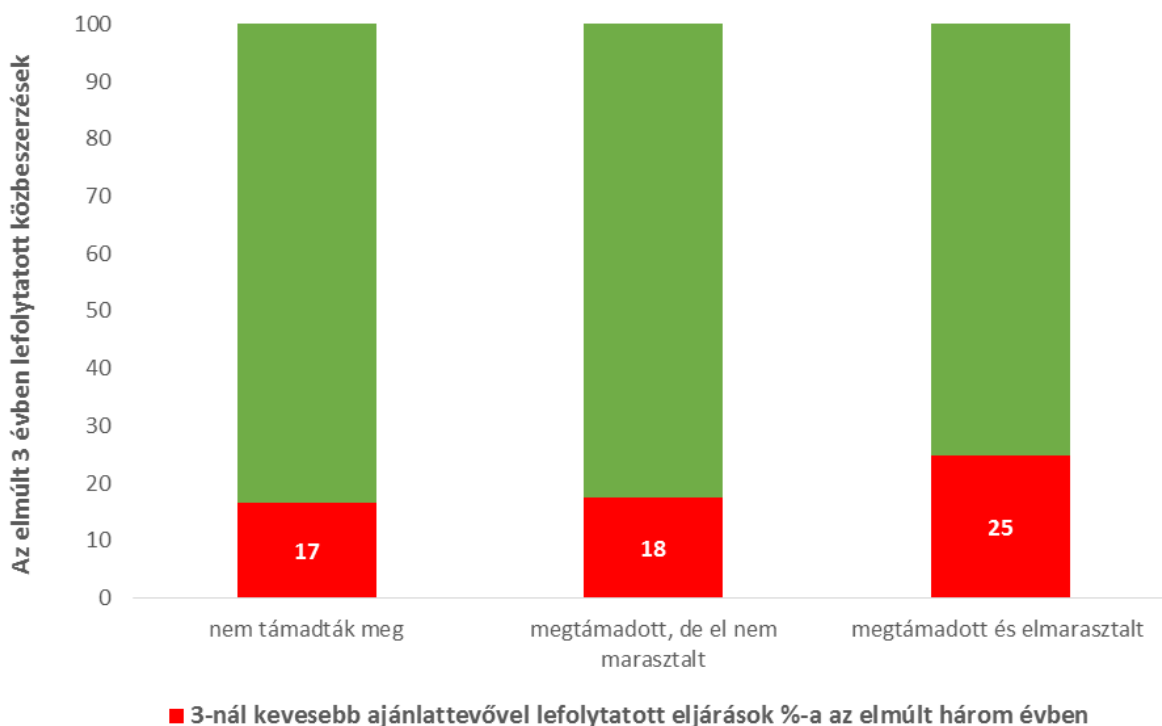
Megvizsgáltuk azt is, hogy a verseny erőssége a több, vagy kevesebb eljárást bonyolító szervezetekre jellemző-e inkább. Azt látjuk, hogy az, hogy az adott intézménycsoportban hány eljárás jut átlagosan egy intézményre igen eltérő képet mutat. Ebből a szempontból vannak intézményeink, amelyek szélsőségesen eltérnek a mintától. A felsőoktatás intézményei és a területi igazgatási szervek jellemzően sok eljárást bonyolítanak. Ugyanakkor azt látjuk, hogy az egy intézményre koncentrálódó eljárások darabszáma

nem mutat összefüggést azzal, hogy milyen gyakran biztosított az, hogy három ajánlattevő vesz részt a kiírt eljárásokban. A verseny erősségét tehát ott is biztosítani képesek az intézmények, ahol sok eljárást kell lebonyolítaniuk.

B. Versenyerősség és az eljárások eredményessége, szabályossága

Megvizsgáltuk, hogy a versenyerős eljárások, milyen arányban jelennek meg azon intézmények csoportjaiban, amelyeknek közbeszerzési eljárásait az erre illetékes fórum előtt megtámadták, és amely szervezetek eljárásai esetében a Közbeszerzési Döntőbizottság, vagy a bíróság jogerős elmarasztalást mondott ki.

18. ÁBRA: HÁROMNÁL KEVESEBB AJÁNLATTEVŐVEL LEFOLYATOTT ELJÁRÁSOK (%) A MEGTÁMADOTT ÉS ELMARASZTALT INTÉZMÉNYEK ELJÁRÁSAIBAN



A versenyerősséget a jogerős elmarasztalások összefüggésében elemezve, azt találjuk, hogy kevésbé jellemző a versenyerősebb eljárásokat lebonyolító intézmények eljárásainak elmarasztalása. Jobb azon közintézmények eljárásai szabályosságának megítélése, amelyek arányaiban több versenyerős eljárást bonyolítanak le (18. ábra).

A kérdőív nem ad lehetőséget arra, hogy a közbeszerzési ügyben elszenvedett elmarasztalások okait részletesen feltárjuk. Az ugyanakkor látható, hogy az ajánlattevők számának alakulása összefüggést mutat a közbeszerzési eljárás további követelményeinek való megfeleléssel, a közbeszerzések általában vett szabályosságával, sikerességével. Ez általában azt az üzenetet küldi a közbeszerzéseket lebonyolító közintézményeknek, hogy eljárásaik eredményességének biztosítása érdekében valójában az intézmények maguk is érdekeltek abban, hogy a választott eljárási típusal és a pályázati kiírás feltételrendszerével ne korlátozzák az ajánlattevők számát.

C. Versenyerősség és szervezeti komplexitás

A szervezet mérete és komplexitása növelheti a kockázati kitettséget, hiszen egy nagyobb intézményben nagyobb kihívás biztosítani a vezetői kontrollt. Azonban az Integritás felmérés eredményeiről szóló 2016.

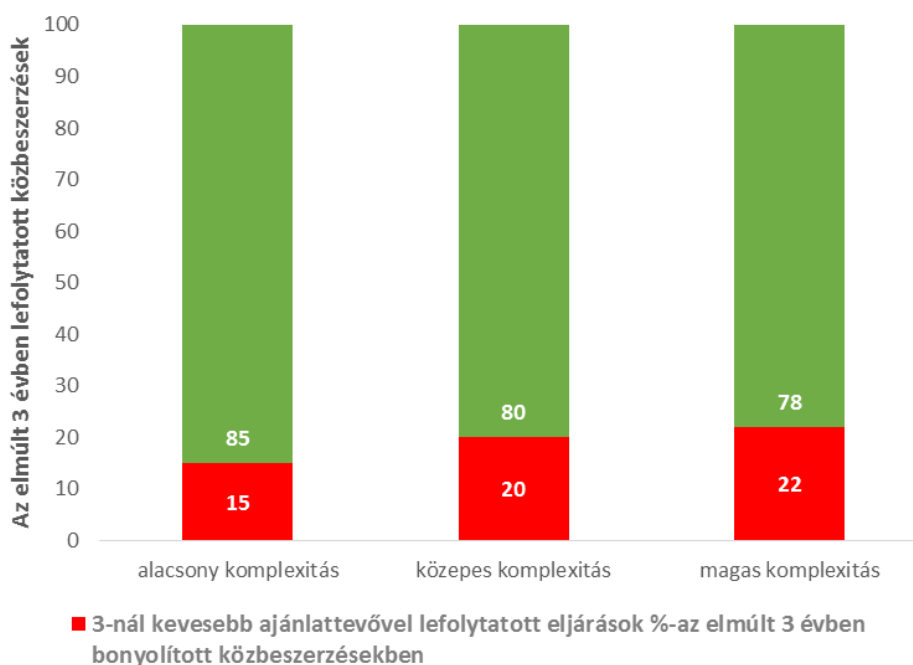
évi kutatás keretében azt találtuk, hogy a válaszadó intézmények mérete és összetettsége pozitív kapcsolatban van az etikus vezetés jelenlétére utaló mechanizmusokkal (Vasvári et al., 2017). Az Integritás felmérés megmutatta, hogy a hazai közintézmények körében a szabályozottság és egyes kontrollok alkalmazása egyenesen arányos a mérettel és az összetettséggel: a közintézmények esetében a nagyobb méret és a magasabb szintű hierarchizáltság magasabb szabályozottságot is jelentett: a szervezeti méret és komplexitás a tavalyi felmérés eredményei alapján „védőfaktor”.

A méret és az összetettség számszerűsítése érdekében a válaszadó szervezetek komplexitását mérő mutatószámot hoztunk létre (komplexitás-index). A mutató számításához az integritás-felmérésből 5 változót vettünk figyelembe: szervezeti egységek száma, vezetési szintek száma, rendelkezik-e önálló döntéshozói jogkörrel, van-e dolgozói érdekképviselő, valamint az év végi létszámot. A kérdőív algoritmus alapján az egyes válaszokat súlyoztuk, majd normalizálással számítottuk ki az egyes válaszadó intézmények komplexitás-index értékét. A mutató tekintetében azon intézmények jellemezhetőek magas komplexitással, amelyek szervezeti egységeinek száma több mint 15-re tehető, a vezetési szintek száma meghaladja a négyet, rendelkeznek önálló döntéshozói jogkörrel, és érdekképviseléssel, valamint az év végi főállású munkavállalók száma nagyobb.

A 2017. évben választ adó szervezetek 81 százaléka alacsony összetettségű és kisméretű szervezet és a válaszadóknak csupán 4,6 százaléka számított magas komplexitásúnak. A 2017. évi válaszadók körében a magas komplexitásúak több mint tízezer közbeszerzési eljárást folytattak le az elmúlt három évben.

Megvizsgáltuk, hogy a szervezetek mérete és összetettsége szerint hogyan alakul a közbeszerzési verseny erőssége, tehát hogyan alakul az ajánlattevők száma a három szervezeti összetettség szerint kialakított csoportokban.

19. ÁBRA: VERSENYERŐSSÉG A SZERVEZETEK KOMPLEXITÁSA SZERINT



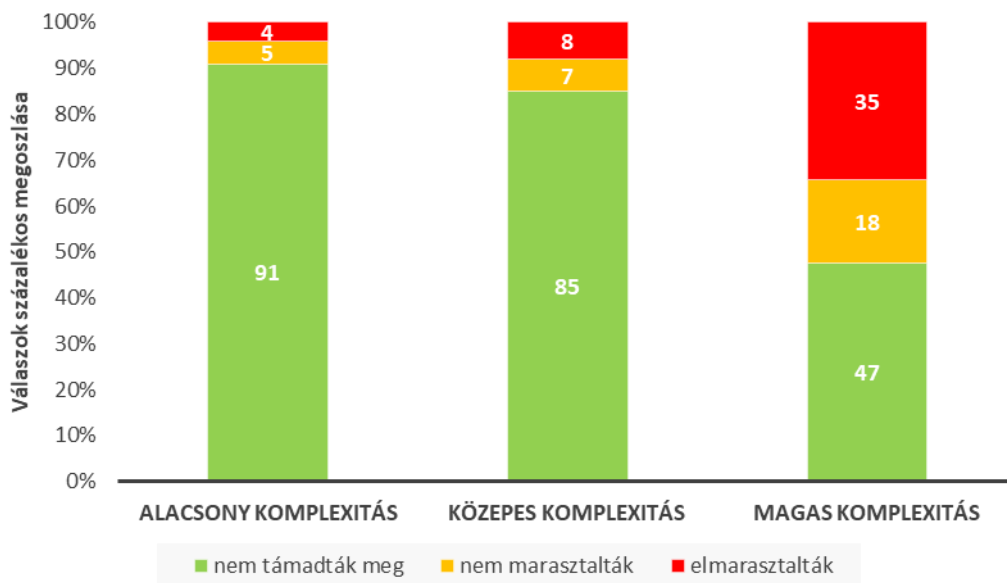
Azt találtuk, hogy azon szervezetek körében, amelyek az ajánlattevők számára vonatkozó kérdésre választ adtak, a szervezeti komplexitás növekedésével csökken a verseny erőssége: Vagyis egyre több olyan választ adnak a szervezetek, amely szerint közbeszerzéseik arányában több eljárást folytattak le háromnál kevesebb ajánlattevő részvételével (19. ábra). Ebben az esetben is feltételezhetjük, hogy a kevésbé

versenyerős nagyobb intézmények eredményei visszavezethetők az egy szereplős speciális piacok áruinak megrendeléséhez.

5.2.3.2. Közbeszerzések és a szervezetek komplexitása

Megvizsgáltuk azt is, hogy a választ adó intézmények szervezeti összetettsége milyen kapcsolatban van a közbeszerzések megtámadásával és a jogerősen megállapított szabálytalanságokkal. A kérdőív kitöltésével az intézmények arra válaszolnak, hogy érte-e őket közbeszerzési elmarasztalás, vagy nem. Egy másik válaszukban azt is megjelölik, hogy hány közbeszerzési eljárást bonyolítottak le. Az elmarasztalások tehát az intézmény szintjén jelentkeznek és nem az egyes eljárások sorsáról informálnak: a kérdőív alapján az eljárások elmarasztalásának aránya nem mutatható ki.

20. ÁBRA: KÖZBESZERZÉSI MEGTÁMADÁSOKRÓL ÉS ELMARASZTALÁSOKRÓL SZÓLÓ VÁLASZOK ARÁNYA A SZERVEZETI KOMPLEXITÁS SZERINT



Az eredményeink azt mutatják, hogy a magasabb komplexitású szervezetek körében arányaiban magasabb azon válaszok száma, amely szerint a szervezetet közbeszerzési ügyben az elmúlt három évben elmarasztalták. A válaszok alapján elmondható, hogy a kis, és kevésbé összetett szervezetek valamivel eredményesebben kezdeményeznek közbeszerzéseket (20. ábra).

Az eredmények értelmezése érdekében fontos látni azt, hogy a közbeszerzések száma nem egyenletesen oszlik meg a három összetettségi kategória intézményeiben. Míg az alacsony összetettségi szintű szervezetek átlagosan 7,1 eljárás előkészítésében vettek részt a hároméves időszakban, addig a magas komplexitású szervezeteknél átlagosan ennek mintegy tízszerese koncentrálódik: itt a válaszok szerint egy közintézmény átlagosan 71 közbeszerzést is lebonyolított a vizsgált időszakban. Az, hogy egy szervezetnek mintegy tízszer annyi közbeszerzést kell menedzselnie, növelheti a szabálytalanságok előfordulásának valószínűségét is. Az összetettebb, nagyobb intézmények tehát több eljárást bonyolítanak le és nagyobb kockázatot viselnek.

5.2.3.3. Szabályosság, eredményesség és a közbeszerzések koncentrációja

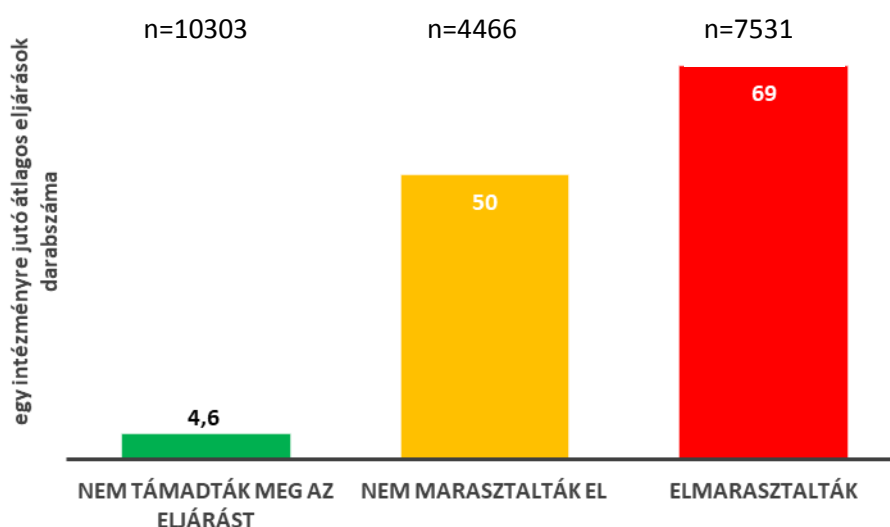
A 2016. évi eredményeket elemző intézménycsoportos elemzés is utalt arra, hogy a közbeszerzési eljárások koncentrációja összefügg a kockázatokkal (Vasvári et al., 2017). Erre, valamint az 5.2.3.2. pontban ismertetett eredményekre tekintettel elemeztük azt is, hogy az egy szervezetre jutó közbeszerzések

száma milyen összefüggést mutat a közbeszerzések körében kimondott elmarasztalásokról szóló válaszok számával. A közbeszerzést lefolytató válaszadók közül, az egy szervezet által az elmúlt 3 évben lefolytatott közbeszerzési eljárások átlagos száma 8,1.

A 2017. évi válaszadók közül 2556 szervezetet nem támadtak meg közbeszerzési ügyben, ezek az intézmények összesen 10 303 közbeszerzési eljárást folytattak az elmúlt három évben. Ezen csoportban található a válaszadók által kiírt közbeszerzések mintegy fele. Ugyanakkor a fennmaradó 197 megtámadott intézménynél koncentráltabb 11 998 eljárás, amelyek egy részéről a Közbeszerzési Döntőbizottság, vagy a bíróság mondhatott véleményt.

Ennek nyomán megvizsgáltuk, hogy hogyan alakult a megtámadást el nem szenvedő, illetőleg a jogerősen elmarasztalt és nem elmarasztalt szervezetekre jutó átlagos eljárási darabszám.

21. ÁBRA: EGY SZERVEZETRE JUTÓ ÁTLAGOS KÖZBESZERZÉSEK DARABSZÁMA AZ ELMÚLT HÁROM ÉVBEN AZ ELJÁRÁSOK MEGTÁMADÁSA ÉS AZ ELMARASZTALÁSOK ÖSSZEFÜGGÉSÉBEN



Jól látható, hogy lényegesen kevesebb a meg sem támadott eljárásokat kiíró intézményeknél az egy intézményre jutó közbeszerzések átlagos darabszáma. Az elmarasztalt és az el nem marasztalt intézményekre jutó eljárások száma nem mutat ilyen jelentős eltérést, de itt is látszik, hogy több eljárás koncentráltabb a szabálytalanul, vagy kevésbé eredményesen közbeszerző szervezetekre (21. ábra).

Megállapítható, hogy a közbeszerzési eljárások eredményessége és szabályossága – a megtámadás és az elmarasztalás – tekintetében veszélytényező az egy intézmény által lefolytatott eljárások darabszáma. Ez rámutat arra az összefüggésre, hogy amellett, hogy több eljárás között nagyobb eséllyel fordulhat elő hiba, a több közbeszerzés lebonyolítása esetén elvárható gyakorlottság és nagyobb szakértelem nem feltétlenül ellensúlyozza ezt a hatást.

5.2.3.4. Uniós értékhatár fölötti eljárások

Azt is megvizsgáltuk, hogy a közbeszerzési elmarasztalások összefüggésben vannak-e közbeszerzési eljárás jellegével, összetettségével, különösen annak nagyobb értékével. A kérdőív rákérdez arra, hogy a szervezetnek az elmúlt három évben volt-e uniós értékhatár fölötti közbeszerzése. Az uniós értékhatár fölötti eljárásban erősebb lehet a verseny is, mert arra bármely uniós tagállamban honos gazdálkodó

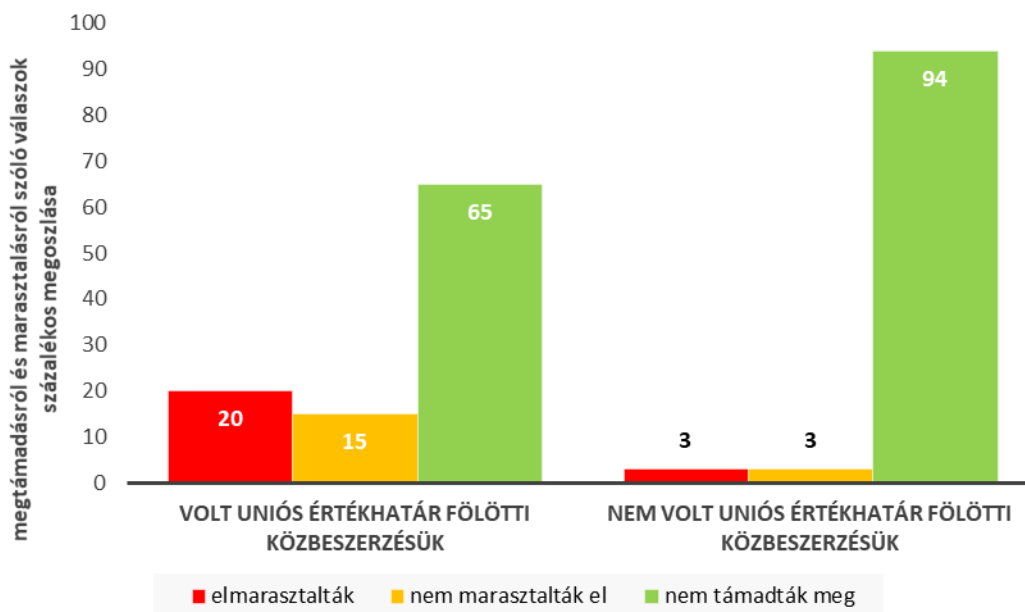
szervezet az Unió Hivatalos Lapjában (OJS, TED)⁷ történő közzétételét követően, nagyobb eséllyel pályázhat, ugyanakkor az uniós eljárás egyben magasabb adminisztrációs követelményeket, magasabb szabályozottságot is jelent.

2016. január 1-jétől az uniós értékhatár árubeszerzésre, valamint a szolgáltatás megrendelésére 414 000 euró, építési beruházásra 5 186 000 euró, szociális és egyéb szolgáltatásra 1 000 000 euró volt. Közszolgáltatói szerződések esetén a tervpályázati eljárás lefolytatására vonatkozó uniós közbeszerzési értékhatár pedig 414 000 euró volt.

A kérdőív uniós értékhatárra vonatkozó kérdése ugyanakkor az ilyen típusú közbeszerzések kumulált összegének, vagy számának megállapítására nem alkalmas: azonos kategóriát képeznek azon szervezetek ahol egy ilyen eljárást folytattak le és ahol akár tíznél is többet.

Azt azonban jól mutatja az ennek alapján végzett csoportosítás, hogy azon szervezetek körében, ahol relatíve nagyobb összegű és komplexebb közbeszerzési eljárások is előfordultak másképpen oszlanak meg a közbeszerzési megtámadásokról és elmarasztalásokról szóló válaszok, mint a csak nemzeti eljárásrend szerint kiírók esetében.

22. ÁBRA: MEGTÁMADÁSOK ÉS ELMARASZTALÁSOKRÓL SZÓLÓ VÁLASZOK AZ UNIÓS ÉRTÉKHATÁR FÖLÖTT ÉS ALATT KÖZBESZERZŐ SZERVEZETEKNEÉL



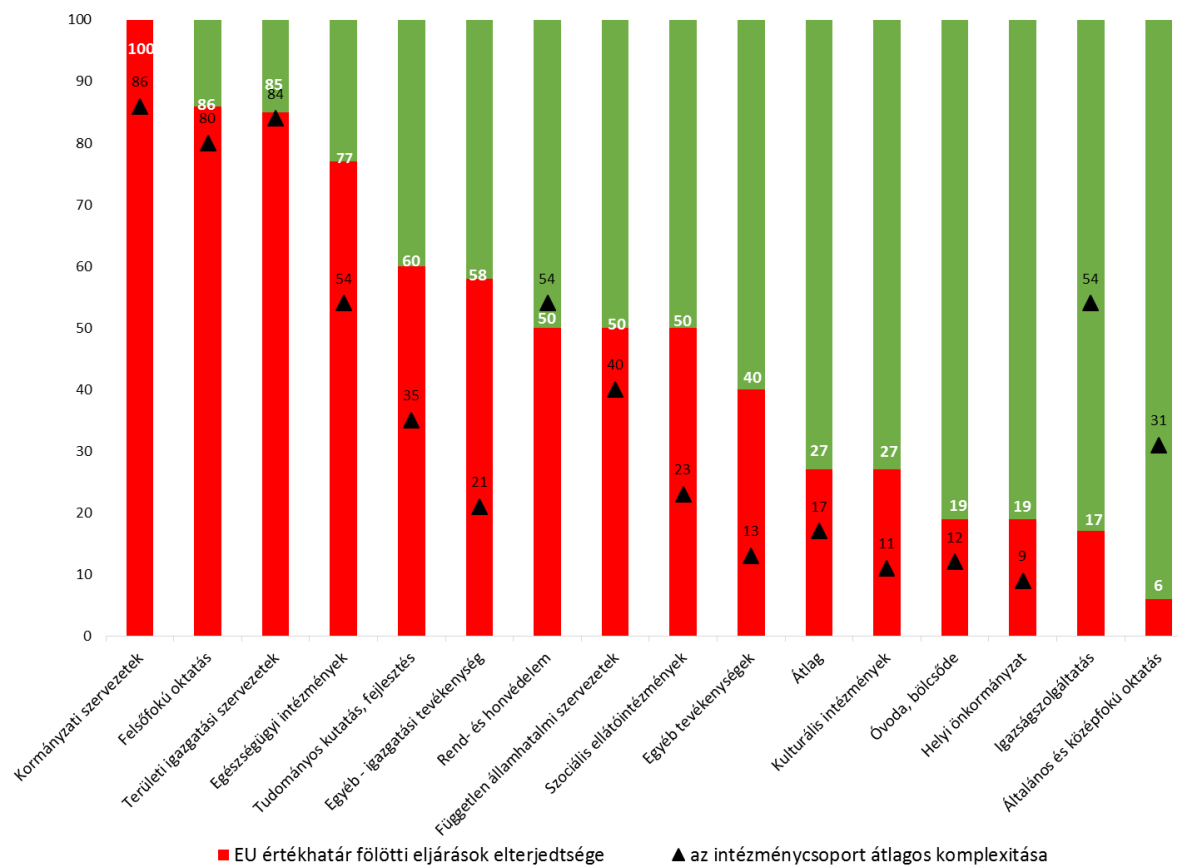
Azt találtuk, hogy azon szervezetek körében, ahol volt uniós értékhatár fölötti beszerzés, nagyobb arányban fordul elő az a válasz is, hogy az ajánlatkérő intézmény eljárásait megtámadás, vagy elmarasztalás érte. A nemzeti eljárás szerint közbeszerzéseket bonyolítóknál jellemzőbb az, hogy az ajánlattevők nem fordulnak jogorvoslati igénnyel az illetékes hatóságokhoz (22. ábra). Az uniós beszerzéseket bonyolító intézmények veszélyeztetettebb helyzetben vannak közbeszerzéseik eredményessége és szabályossága tekintetében. Az eredmények annak a kockázatát is tükrözhetik, hogy az uniós értékhatár fölötti beszer-

⁷ A TED (Tenders Electronic Daily) az európai közbeszerzések nyilvánosságát biztosító „Kiegészítés az Európai Unió Hivatalos Lapjához” c. kiadvány online változata. A webhelyen évente 460 000 közbeszerzési felhívás (ezen belül 175 000 ajánlati felhívás) jelenik meg, összesen kb. 420 milliárd euró értékben (<http://ted.europa.eu>).

zést bonyolítók több közbeszerzést indíthattak, amelyek között nagyobb eséllyel volt hibás. Az uniós eljárások lefolytatása esetében a megtámadások esélyét pedig minden bizonnyal növeli a magasabb szerződési érték.

Azt is megvizsgáltuk, hogy az uniós eljárások lebonyolítása mely intézménycsoportokban és milyen komplexitású intézményeknél jelentkezik inkább. Azt feltételeztük, hogy az uniós beszerzéseket is bonyolító intézmények nagyobb komplexitást (lásd 5.2.3.2.) mutatnak.

23. ÁBRA: UNIÓS ELJÁRÁSOKAT BONYOLÍTÓ INTÉZMÉNYEK ÉS INTÉZMÉNYI KOMPLEXITÁS



A fenti diagram azt mutatja, hogy azon intézménycsoportokban, ahol az uniós eljárások arányaiban több intézményben fordulnak elő, milyen az intézmények átlagos összetettsége és mérete. Jól látszik, hogy az uniós eljárásokat lefolytató intézmények magasabb száma a minisztériumok, a felsőoktatás, a területi igazgatás, a kulturális intézmények, önkormányzatok intézményeiben együtt jár a magasabb átlagos komplexitással. Vannak ugyanakkor kevésbé összetett szervezetek is, ahol elterjedt az uniós közbeszerzési eljárás (kutatás fejlesztés, egyéb igazgatás, szociális intézmények). Az igazságszolgáltatás és a közoktatás intézményei ugyan nagyobb komplexitásúak, de kevésbé jellemző körükben az uniós értékhatár fölötti közbeszerzés (23. ábra). Összességében elmondható, hogy egyes intézménytípusok esetében látszik kapcsolat az uniós eljárások és az intézményi méret között. Ez arra utal, hogy az uniós eljárásoknál tapasztalt elmarasztalási és megtámadási kockázat a nagyobb és a többször, valamint nagyobb értékben beszerző intézményeket fenyegetheti jobban.

5.2.4. Egyéb üzleti kapcsolatok

A korrupciós kockázat nem csupán olyan erősen szabályozott csatornákon jelenhet meg, mint a közbeszerzés. A közintézményeknek kiterjedt gazdasági jellegű kapcsolatai is együttműködést, érintkezést jelentenek érdekelt magánszereplőkkel: a közintézmény ingatlanát bérbe adhatja, koncessziós szerződéssel hasznosíthat állami monopóliumot, PPP konstrukciókban, magántőkével közös finanszírozás keretében valósít meg beruházásokat, valamint egyes feladatait kiszervezheti. Bár az értékhatár függvényében egyes ügylettípusokhoz itt is kapcsolódhat közbeszerzés, de az ilyen kapcsolatokban a két fél üzleti pozíciójából adódó integritás igényel figyelmet.

Az állam, szerepfelfogása függvényében favorizálhatja a magánszereplő bevonását, vagy limitálhatja az ilyen megoldásokat, ám ezen üzleti kapcsolatok egyes közintézmények működésének mégis velejárói. Teljes kiiktatásuk így nem várható el és nem is kívánatos. Értékelésünk szerint ugyanakkor kockázatot hordoz, ha azok a szervezetek, amelyeknek jellemzően kiterjedtebbek, intenzívebbek a magánszektoralal kialakított gazdasági kapcsolatai, nem alkalmazzák az ezen területen jelentőséggel bíró kontrollokat.

Ezen kockázati helyzetek beazonosítása érdekében összevetettük a kérdőív egyéb gazdasági kapcsolatok jelenlétét felmérő kérdéseit azon kérdésekre adott válaszokkal, amely kérdések nyomán beazonosított kontrollok érdemi védelmet nyújtanak a korrupciós érdekekkel fellépő magángazdasági szereplő befolyás-szerzésével szemben.

Ilyen kontrolleszköz a vagyonyilatkozat, amely megakadályozza, hogy a közhivatalt viselő személy korrupciós pénzek elfogadása nyomán gazdagodjon, ilyen eszköz, ha a szervezet szabályozza a kapcsolattartás rendjét a külső stakeholderekkel, amelynek nyomán nincs lehetősége egy munkatársnak monopolizálnia és átláthatatlanná tennie a kapcsolatokat az üzleti féllel. Az ajándékok elfogadásának szabályozása pedig tudatosíthatja a közintézmény munkatársaiban a befolyásolási kísérletek felismerését. Lényeges eszköz a gazdasági érdekeltségekről szóló nyilatkozat megkövetelése, amely azt szolgálja, hogy az ilyen típusú összeférhetlenség a jövőre nézve kizárható legyen. Alapvető gazdaságossági követelmény, hogy a hasznosított ingatlan ellenértékének megállapítását önköltségszámítás támassza alá. Fontos tehát, hogy ha a szervezet érintkezik a gazdasági erőt képviselő érdekelt féllel, akkor rendelkezzen az ebből fakadó kockázat mérséklését szolgáló kontrollokkal: alkalmazzon a kapcsolattartásra vonatkozó szabályokat, nyilatkoztassa munkatársait vagyoni helyzetükről, szabályozza a befolyásolási lehetőségeket (ajándékok, utazás).

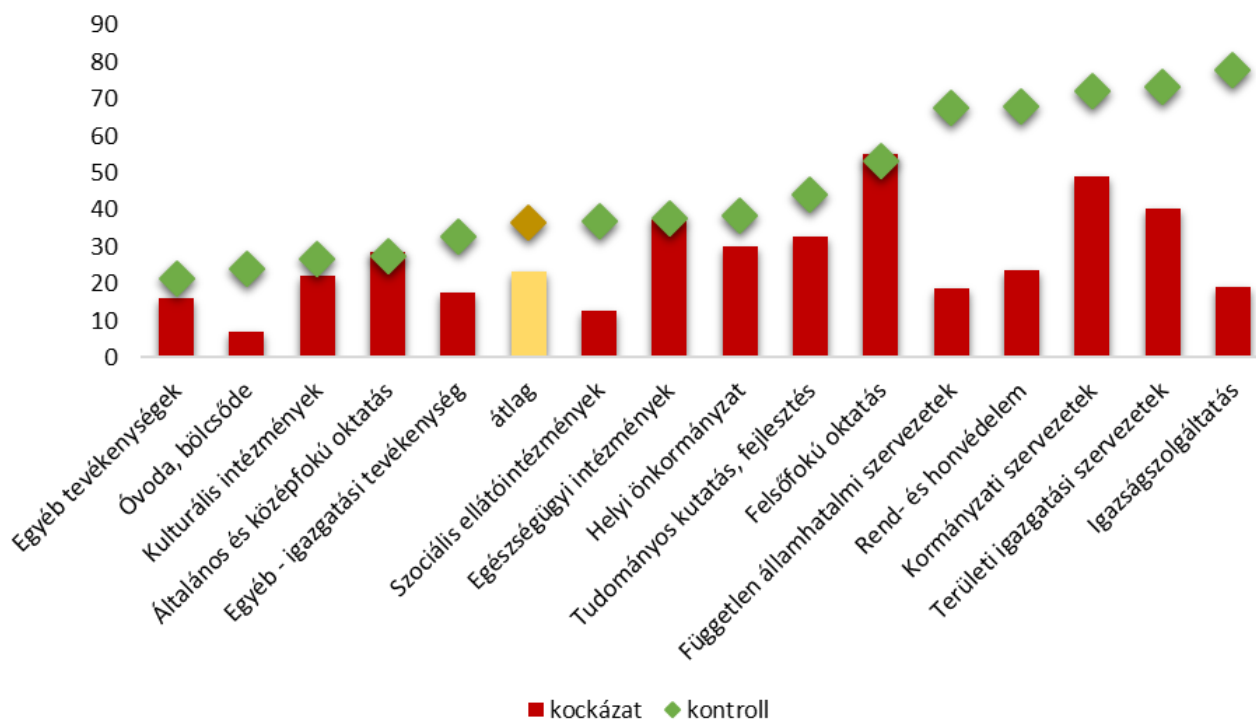
A kockázatok felmérése érdekében kiválasztottuk a kérdőív gazdasági kapcsolatokat, és az ilyen jellegű kapcsolatokat kontrolláló eszközöket azonosító kérdéseit (5. táblázat).

5. TÁBLÁZAT EGYÉB GAZDASÁGI KAPCSOLATOK KOCKÁZATI ÉS KONTROLL KÉRDÉSEI

KOCKÁZATOT JELENTŐ GAZDASÁGI KAPCSOLATOK	GAZDASÁGI KAPCSOLATOK KOCKÁZATÁT MÉRSÉKLŐ KONTROLLOK
<i>Részt vett-e koncessziós szerződés előkészítésében vagy megkötésében?</i>	<i>Léteznek-e a külső érdekérvényesítővel való kapcsolattartásra vonatkozó szabályok?</i>
<i>Részt vett-e PPP-konstrukcióban?</i>	<i>A belső szabályozás kötelezővé teszi-e a munkatársaknak, hogy nyilatkozzanak gazdasági és egyéb érdekeltségeikről?</i>
<i>A szervezet tevékenységének körében vannak-e kiszervezett feladatok?</i>	<i>Szabályozták-e az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételeit?</i>
<i>Ha vannak kiszervezett feladatok, az az alaptevékenysége, funkcionális feladata, vagy önként vállalt feladat?</i>	<i>Ha vannak vagyonynyilatkozat-tételre kötelezett személyek, pontosan meghatározott-e a szervezetben a vagyonynyilatkozat tételre köteles személyek köre?</i>
<i>Az elmúlt 3 évben hasznosította-e bármely ingatlanát?</i>	<i>Ingatlan hasznosítása esetén alkalmaztak-e önköltség-számítást?</i>
<i>Ingatlan hasznosítása esetén a bérleti díj megállapításakor alkalmaz-e egyedi díjszabást, méltányosságot?</i>	<i>Helység bérbeadása esetén kapcsolódó szolgáltatások díjának megállapítására alkalmaznak-e önköltség-számítást?</i>
<i>Bérbe ad-e helyiséget rendezvények megtartása céljára?</i>	

Ezen kérdések alapján két indexet alakítottunk ki. Az indexek képzése az Integritás felmérés kérdőívéhez tartozó algoritmus alapján történő pontozás átlagolásával történt, amelyet ezt követően normalizáltunk. A kapott értékeket megszoroztuk százal, így egy százalékban kifejezett mutatószámot kaptunk. Az indexek segítségével azt vizsgáltuk meg, hogy az egyes intézménycsoportokban a kontrollok elterjedtsége lépést tart-e magánszférával folytatott üzleti kapcsolatokban rejlő veszélyek előfordulásával.

24. ÁBRA: ÜZLETI KAPCSOLATOK KOCKÁZATI INDEXE ÉS A KEZELÉSÜKRE SZOLGÁLÓ KONTROLLINDEXEK INTÉZMÉNYTÍPUSONKÉNT (%)



Az eredmények azt mutatják, hogy a közsfera egészében átlagosan magasabb a kulcskontrollok elterjedtsége, mint a veszélyeztető gazdasági kapcsolatok jelenléte. Azt találtuk, hogy bár a kulturális intézmények és az általános és középfokú oktatás szektorában a magánszférával kialakult gazdasági kapcsolatok nem a legerősebbek, de ezen intézménytípusokban a kontrollkiépítettség elterjedtsége is alacsonynak mondható (24. ábra).

A már erősebb gazdasági jellegű külső kapcsolattal rendelkező felsőoktatás az a szektor, amelyben a kontrollok elterjedtsége nem múlja felül a gazdasági kapcsolatok kiterjedtségének szintjét, míg az egészségügyi intézmények esetében magas kockázatokat és átlagos mértékű kontrollokat találtunk. Ezen intézménytípusok jellemzően jelentős mértékű forrásokkal is gazdálkodnak, éppen ez állhat intenzív kapcsolataik hátterében is. Ezen intézmények esetében különösen fontos a kapcsolattartásra vonatkozó és a befolyásszerzési kísérleteket minimalizáló kontrollok megszilárdítása

5.2.5. Szakértők alkalmazása

A külső szakértői tevékenység igénybevétele a köz- és magánszektor érintkezési felülete, amely így önmagában integritási veszélyhelyzet. A szakértői díjazás egy további jellegzetessége miatt is kockázat, és mint ilyen további vizsgálatot igényel. A szakértői munka esetében ugyanis a külső ellenőrzés, vagy általában a közvélemény számára nehezen ellenőrizhető a szakértő bevonásának indokoltsága, nehezen megállapítható az ellenszolgáltatás érdemi tartalma, a szakértői munka szerződészerű teljesítése, továbbá az adott szakértői tevékenység piaci értéke sem határozható meg egyértelműen.

A külső szakértő által előállított szakmai tartalommal kapcsolatban is merülhetnek föl integritási kockázatok. Míg a szervezet saját munkatársaival szemben elvileg megkövetelhet szigorú összeférhetetlenségi szabályokat, az egy-egy projektre igénybe vett szakértők esetén megvan annak a lehetősége, hogy a szakértő egy-egy beszállítóhoz köthető megvalósítási, kivitelezési megoldás iránt elfogult szakértői munkát fejtsen ki (Pulay, 2014) a közintézmény számára ennek érdemi kontrollja nehézséget jelen.

Ma már a külső szakértők alkalmazásának egy jelentős része a közbeszerzésekhez kapcsolódik. A közintézmények által végzett közbeszerzésekre olyan összetett követelményrendszer vonatkozik, amely indokolja, hogy a szervezetek lebonyolításukhoz speciális szaktudást vegyenek igénybe. A közbeszerzés tárgya számos esetben olyan műszaki sajátosságokkal rendelkező termék és szolgáltatás, amelynek beszerzése esetén indokolt az ajánlatkérői oldal ilyen típusú hozzáértésének megkövetelése is. A Közbeszerzési törvény ezért a közbeszerzési eljárás megalapozottságának biztosításához szükséges szakértelem eljárásba történő bevonását az ajánlatkérők számára kötelező rendelkezésként írja elő. A Kbt. 27. § (3) bekezdése szerint a közbeszerzési eljárás előkészítése, valamint az ajánlatok értékelése során az ajánlatkérői oldalnak rendelkeznie kell a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai, közbeszerzési, jogi és pénzügyi szakértelemmel. Többlet követelmény, hogy a részben, vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzés esetén, az uniós értékhatárt elérő építési beruházás esetén és az ötszázmillió forintot elérő értékű közbeszerzési eljárásba az ajánlatkérő felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó is köteles bevonni.

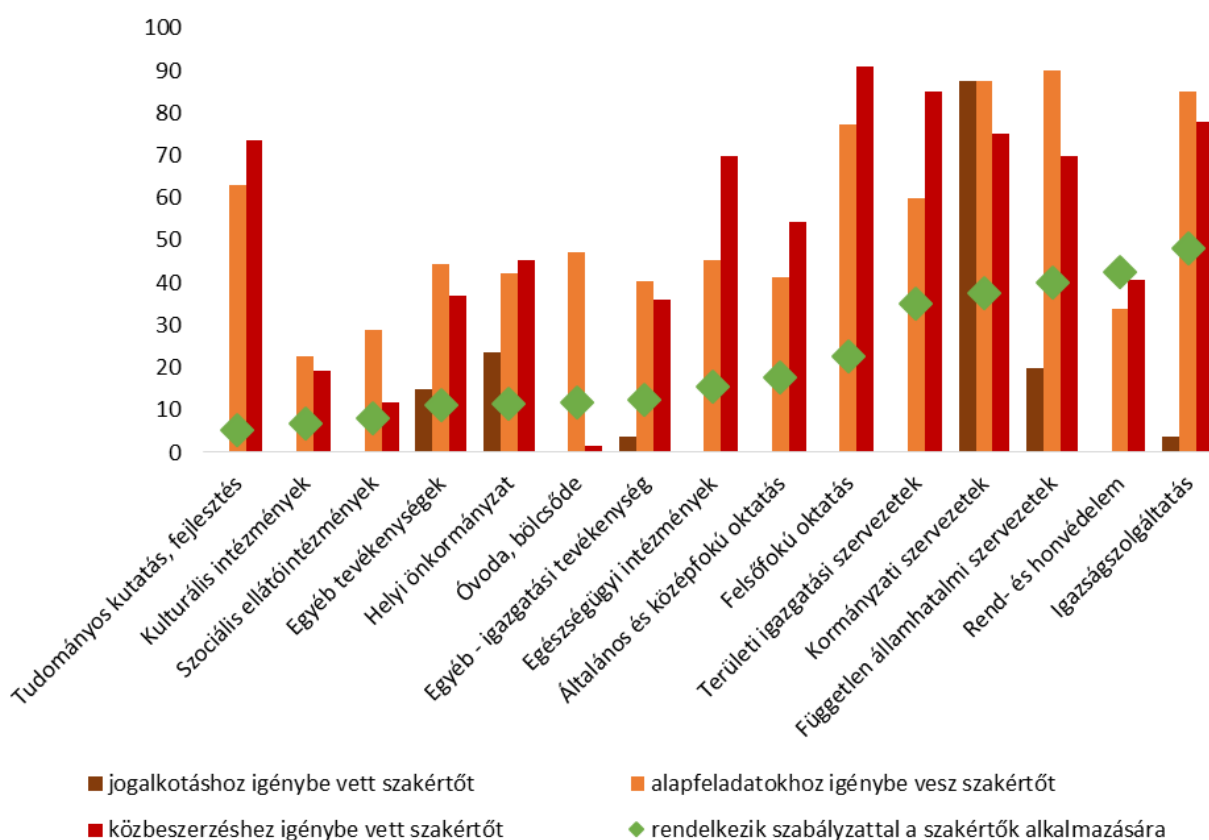
Ugyanakkor tudjuk, hogy a szakértelem rendelkezésre állása nem csupán jótékony hatást gyakorolhat, hanem szentesítheti magát a korrupciós gyakorlatot is. A közbeszerzések visszaélészerű, egy pályázót kedvező helyzetbe hozó kiírása is olyan típusú visszaélés, amelyhez nagyfokú, az eljárást, az adott piacot és a konkrét pályázót ismerő szakértelem szükséges (Jávor-Jancsics, 2016). A szaktudás ilyen visszaélészerű hasznosítását nevezik a korrupció „technicizációjának”.

A szakértők alkalmazása ugyanakkor számos esetben szükséges a közintézmények működéséhez. A szakértők alkalmazása a szervezetnél fennálló szakmai kompetenciahiányból származó veszélyeket is mérsékli. A szakértők igénybevételében rejlő kockázatra adott intézményi válasz tehát nem a külső szakértők teljeskörű mellőzése, hanem az átláthatóságot és számonkérhetőséget erősítő szabályozás fokozása.

Az Integritás felmérés a külső szakértők alkalmazására három területen kérdez rá: egyfelől, a közbeszerzések során alkalmazott szakértői típusok esetében, ezen túl a jogszabály előkészítése során igénybevett szakértőkről, valamint a szervezet alapfeladatainak ellátásához igénybe vett szakértői munkáról gyűjt információt.

Ezen három szakértői forma igénybevételének elterjedtségét vizsgáltuk meg a tizenöt intézménycsoportban. A szakértők bevonásában rejlő kockázatok ellensúlyaként jelenik meg, ha a szervezet rendelkezik a szakértők alkalmazásának feltételeiről szóló szabályzattal. Egy ilyen szabályzat a szakértők alkalmazásának önkényességét, a teljesítésigazolás módját, a szakértői igénybevétel szükséges eseteit írja körül, átláthatóvá teheti a szakértők igénybevételére vonatkozó szervezeti követelményeket. A kérdőív erre vonatkozó kérdésére adott pozitív válaszok elterjedtsége azt mutatja, hogy az adott intézménycsoporton belül mennyien mérséklik a szakértők alkalmazásának kockázatát.

25. ÁBRA: A HÁROM SZAKÉRTŐI TÍPUS IGÉNYBEVÉTELÉNEK ELTERJEDTSÉGE ÉS AZ ALKALMAZÁSUKRA VONATKOZÓ SZABÁLYZAT JELENLÉTE (%)



Az, hogy az egyes intézménycsoportok mennyire alkalmaznak szakértőket, változókéony képet mutat. A kormányzati szervezeteknél mindhárom szakértői típus 80 százaléknál is jobban elterjedt. A független államhatalmi szervek és a helyi önkormányzatok alapfeladataikhoz és a jogalkotási tevékenységhez is inkább alkalmaznak szakértőket, mint más közfeladatot végző szervezetek (25. ábra). A szakértők alkalmazására vonatkozó szabályzatot, a rend és honvédelem intézménycsoportja kivételével, minden szektorban kevésbé alkalmazzák, mint amennyire a szakértői igénybevétel körükben elterjedt.

A közsféra intézményei között tehát intenzíven alkalmazott gyakorlattal állunk szemben, amelynek oka és háttere intézménytípusonként ugyan eltérő lehet, de az ebben rejlő veszély tudatosodása és a veszélyeztetettség mérséklésében majdnem mindenhol jelentős a lemaradás. Eredményeink felhívják a figyel-

met arra a veszélyhelyzetre, hogy míg a hazai közzférában a szakértők igénybevétele széleskörűen előfordul, a szakértők alkalmazására vonatkozó szabályzat már nem ennyire elterjedt. Különösen indokolt a szabályozottság növelése egy olyan területen, ahol a szakértői munka hozzáadott értéke, érdemi tartalma nehezen ellenőrizhető.

5.3. Intézményi méret és a gazdálkodás rendjének szabályossága

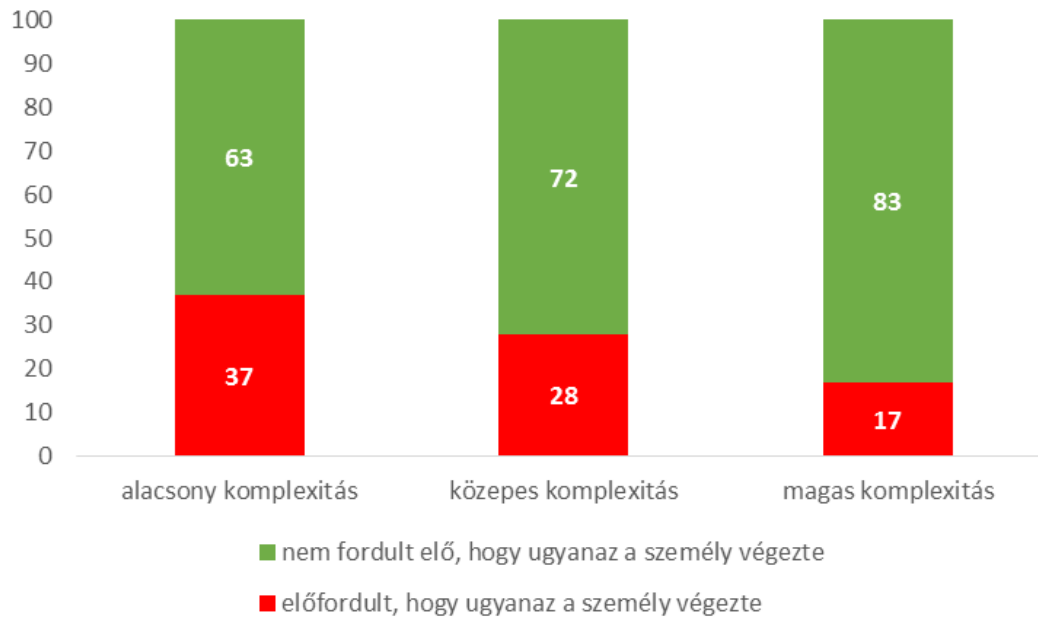
A közzféra intézményei körében is létezik egy „optimális üzemméret”. Olyan szervezet, amely a legalacsonyabb költségen képes megfelelő minőségben és szabályszerűen ellátni a feladatait. Ennek részeként pedig olyan mérettel és tagoltsággal rendelkezik, amelynek nyomán képes a belső kontrollkörnyezet alkotó szabályozásokat is működtetni. A 2016. évi Integritás felmérés eredményei már rámutattak arra, hogy a közzférában a szervezet mérete és összetettsége pozitív összefüggést mutat egyes kontrollok elterjedtségével (Vasvári et al., 2017). Az Állami Számvevőszék egyes ellenőrzéseiben is rámutatott arra, hogy alacsony létszámmal rendelkező, a személyi és tárgyi feltételek hiányával jellemezhető szervezetek kevésbé voltak képesek belső kontrollmechanizmusokat fenntartani, a kisméretű intézmények nehezebben tudják biztosítani az alapvető kontrollokat, a szabályosságot.

A kontroll gyakorlásának alapvető jellegzetessége bizonyos jogosítványok megosztása a szervezet tagjai között, a munka olyan szervezetének kialakítása, amely egyes döntési mozzanatokat funkcionálisan is elkülönít, olyan folyamatok kialakítása, amelyben több szereplő hozzájárulása szükséges egy adott döntés, ügylet, gazdasági tranzakció teljesedéséhez.

Pontosan az ilyen esetek feltérképezésére szolgál az integritás kérdőív egy kérdése, amely azt vizsgálja, hogy a szervezetnél előfordult-e az elmúlt három évben olyan gazdasági esemény, amelyben ugyanaz a személy látta el az utalványozás, kötelezettségvállalás és ellenjegyzés feladatai közül bármelyik kettőt. Az Ávr. 60.§-a kimondja, hogy a kötelezettségvállaló és a pénzügyi ellenjegyző ugyanazon gazdasági esemény tekintetében azonos személy nem lehet. A kérdőív ezen kérdése így a szabálytalan és a jog által megengedett, de kockázatosnak tekintett eseteket egyaránt azonosítja.

A kérdésre adott válaszok megoszlásának elemzésével azt vizsgáltuk meg, hogy az alacsony, a közepes, és a nagy-méretű és összetettségű szervezetek körében milyen gyakran fordul elő az, hogy egy gazdasági esemény esetében ugyanaz a személy látta el az utalványozás, ellenjegyzés, vagy kötelezettségvállalás feladatai közül, bármely kettőt.

**26. ÁBRA: UGYANAZON SZEMÉLY RÉSZVÉTELE A GAZDÁLKODÁSI JOGKÖRGYAKORLÁS EGYES MOZZANATAI-
BAN**



Azt találtuk, hogy a nagyobb és jobban tagolt szervezetek esetében kisebb a valószínűsége annak, hogy ugyanaz a személy vesz részt egy gazdasági esemény esetében a gazdálkodási jogkörgyakorlás egyes mozzanataiban. Minél nagyobb a szervezet annál inkább képes ezen alapvető pénzügyi, gazdálkodási feladat lebonyolítását megfelelően biztosítani. A vizsgált gazdálkodási kockázat és szabálytalanság a leginkább (37%) a legalacsonyabb komplexitással bíró szervezetek körében fordult elő (26. ábra).

Ez arra utal, hogy az ilyen típusú szabálytalanság alapvetően a szervezeti infrastruktúra, a személyi és tárgyi feltételek hiányára vezethető vissza, és ez utóbbi önmagában jelenti a kockázatot.

Következtetések

Az Állami Számvevőszék immár tíz éve foglalkozik az integritás kultúrájának meghonosításával, elterjesztésével. A 2017. évi Integritás felmérés eredményei alapján készült elemzés több év eredményeinek összehasonlításával számszerűsítette a közszféra integritásának alakulását, valamint megvizsgálta a köz- és a magánszektor öt érintkezési pontjának (közszolgáltatások, hatósági tevékenység, közbeszerzések, egyéb üzleti kapcsolatok, szakértők alkalmazása) integritási helyzetét.

Az alábbiakban a kutatás eredményei alapján levont következtetéseinket mutatjuk be.

Az Integritás felmérés egyik fő eredménye az integritás szemlélet 2011 óta mért megerősödése. A közszféra intézményeinek eredendő kockázatai és a kockázati kitettséget növelő tényezők a vizsgált időszakban csökkentek, a kontrollkiépítettség szinten maradt. Ennek a háttérben három fő tényezőt azonosíthatunk:

1. A részvétel megháromszorozódása 2011-hez képest, azt mutatja, hogy a közszféra jelentős részéhez eljutott az integritás üzenete. Azt is egyértelműen megmutattuk, hogy az Integritás felmérésben való többszöri részvétel növeli a szervezetek kockázatérzékenységét és elősegíti a szükséges kontrollok kiépítését is.
2. A közszféra integritásának megerősödése nem csupán szervezeten belüli okokra vezethető vissza. Ennek alapját az biztosította, hogy ebben az időszakban jogszabályok, iránymutatások, etikai kódexek, kormányzati stratégiák az integritást erősítő, korábban nem ismert eszközöket vezettek be, vagy tettek kötelező erejűvé, korábban még „lágy” előírásokat.
3. Pozitívan befolyásolták az integritást az intézményrendszer érintő jelentős kormányzati átszervezések is. A központosítások, feladatátadások, jogállásváltozások, az alacsonyabb kontroll értékkel rendelkező intézmények beolvadása központi szervezetekbe a szervezetek kockázatainak csökkenésével járt, miközben a kontrolljaik szintje változatlan maradt.

Közszolgáltatások integritása

Az állam által biztosított közszolgáltatások jelentős mértékben alakítják az állampolgárok testi és szellemi jólétét (egészségügyi ellátás, közoktatás, ivóvíz, fűtés). Az állampolgároknak erős érdeke fűződik ahhoz, hogy e közszolgáltatások igénybevételét a maguk számára – akár mások rovására és jogszerűtlenül is – maximalizálják (várólisták megkerülése, felvételi rendszerek befolyásolása). A közszolgáltatások ilyen visszaélészerű elosztása, az egyenlőség elve alapján járó szolgáltatások körében egyenlőtlen hozzáférést okoz. Mindez nagymértékben befolyásolja az állampolgárok az állam és intézményei iránti bizalmát. A fentiekre tekintettel az ilyen tevékenységet folytató állami intézmények integritása kulcsfontosságú. Ennek ellenére eddig átfogó kutatás ezen terület integritási helyzetét jellemzően nem vizsgálta. Elterjedtebb, hogy a nagyobb beruházások, gazdasági tranzakciók, vagy a jogalkotás integritása kelti föl a korrupciót kutatók figyelmét.

Eredményeink azt mutatják, hogy a közszolgáltatást nyújtó intézmények körében az integritáskockázatok és a kontrollok kiépítettsége együtt mozog, azaz minél magasabb a kockázati szint, annál magasabb a kontrollkiépítettség is.

A közszolgáltatások területén a legjelentősebb kockázatok a díjköteles szolgáltatás nyújtása, a méltányosság gyakorlásának lehetősége és a szolgáltatás iránti túlkereslet jelenti.

Alapvető gazdálkodási követelmény, a pénzbeli vagy természetbeni ellátás dokumentálása, amelyet a válaszok alapján az intézmények csupán 67 százaléka biztosított.

A közszolgáltatást nyújtó intézmények körében a kontrollok közül megfelelően kiépített az összeférhetlenség és a vagyonyilatkozat szabályozása. Élesen mutatkozik meg ugyanakkor a közérdekű bejelentések és panaszok kezelésére való felkészületlenség. A bejelentő rendszerek működtetésének hiányában a szolgáltatás színvonalát negatívan befolyásoló jelenségek, de az integritást sértő tevékenységek észlelésére és kezelésére sem kerülhet sor. Az, hogy az állampolgár panasa érdemben és hivatalosan nem tud megjelenni a rendszerben, tovább gyengítheti a bizalmat és erősítheti azt a tendenciát, hogy az állampolgár az őt ért hátrányt ne a hivatalos eljárásban bízva, hanem kerülő utakon igyekezzen kiküszöbölni. Ezen kívül jelentős korrupciós kockázatot hordoz az a tény, hogy az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadása nem megfelelően szabályozott a hazai közszolgáltatást nyújtó intézmények körében, különösen élesen vetődik fel a szabályozás hiányossága az olyan közszolgáltatást nyújtó szervezetek között, amelynél a kereslet tartósan meghaladja a kínálatot.

Hatósági tevékenység végzésével összefüggő kulcskockázatok és kontrollok

Az, hogy az állami szerv igazolványokat állítson ki, engedélyt, szakhatósági véleményt bocsásson ki, mind a magánszemélyek, mind a gazdasági szereplők mindennapi életéhez, tevékenységéhez nélkülözhetetlen. Ilyen típusú feladatokat a válaszadó intézmények kétötöde lát el, elsősorban az önkormányzatok, a kormányzat és a területi igazgatás szervezetei. A hatósági jogkörökben rejlő korrupciós veszély hazánkban megfelelő mértékben tudatosult. Az állami szabályozás számol azzal, hogy az ilyen tevékenység végzésére feljogosított szervezetek, az ezekben dolgozó közhivatalnokok erős korrupciós érdekeltséggel néznek szembe, ezért az ilyen tevékenységre vonatkozó szabályozások hagyományosan szigorúak.

Ezt az általános képet az Integritás felmérés eredményei is visszaigazolták: A hatósági tevékenységet folytató intézményeknél azt találtuk, hogy az eltérő kockázati szinttel (alacsony, közepes, magas) rendelkező intézmények kontrollszintjei nem mutatnak különbségeket. Akár magasabb, akár alacsonyabb a kockázati szint, a kontrollok kiépítettsége közel azonos. A hatósági jogköröket gyakorlók esetében a kontrollok ezen „rugalmatlansága” hol kontrollhiányt, hol pedig túlkontrolláltságot okoz. Ezzel ellentétben a közszféra egészét vizsgálva a magasabb kockázatokat általában követi a kontrollok erősebb kiépítettsége is.

A kormányhivatalok és a kormányzati szervek magas kockázati indexértékkel rendelkeznek, ugyanakkor kontrollkiépítettségük is az átlagnál magasabb szintű. Vannak olyan intézménycsoportok, ahol szükség lenne a kontrollok jobb kialakítására (rend- és honvédelem, területi igazgatási szervezetek, helyi önkormányzat, egészségügyi intézmények), mivel ezeknél a hatósági tevékenységekkel kapcsolatban mért kockázati indexek meghaladják a kontroll indexek szintjét. Ugyanakkor az igazságszolgáltatás szerveinél az alacsonyabb kockázati indexhez magas kontrollkiépítettség kapcsolódik.

A hatósági jogkörrel rendelkező szervezeteknél integritás kockázatot jelent az egyedi mérlegelésen alapuló döntési jogkör és méltányosság gyakorlása, az engedélyezési, ellenőrzési, szabálysértési, illetve szakhatósági véleményezési jogkör.

Az általánosan magas kontrollkiépítettség mellett, a kutatás arra hívja fel a figyelmet, hogy a hatósági tevékenységhez kapcsolódó kontrollok közül a külső és a belső bejelentők védelme, a munkahelyi rotáció alkalmazása és a kapcsolattartási szabályok nincsenek megfelelően kiépítve. A hatósági tevékenység végzése során azért van szükség a munkatársak rotációjára, hogy ugyanazokkal az ügyfelekkel való rendszeres találkozások ne alakítsanak ki olyan személyes viszonyt, amely veszélyeztetné az egyes hatósági döntések elfogulatlanságát, objektivitását.

Közbeszerzések integritási helyzete

A hazai közintézmények közbeszerzéseiben a verseny erőssége általában jónak mondható. A kevesebb ajánlattevővel lefolytatott eljárás hátterében a több speciális, monopolpiacról beszerezhető árut és szolgáltatást (szoftverek, licenzek) vásárló, és nagyobb ajánlatkérő intézmények állnak. A versenyerősséget ugyanakkor azon intézmények is képesek biztosítani, ahol sok eljárás jut egy-egy intézményre.

A meg nem támadott, vagy el nem marasztalt eljárásokat bonyolító szervezetek nagyobb versenyerősséget biztosítanak. Az ÁSZ tapasztalatai (Gál et al., 2016) és a Közbeszerzési Hatóság által közzétett döntések alapján is feltételezhető, hogy ebben jelentős szerepet játszik az, hogy a kezdeményezett közbeszerzési jogorvoslatok jelentős része a közbeszerzési eljárás mellőzését, valamint az ajánlattevők kizárását kifogásolja. Eredményeink rámutatnak arra, hogy a közintézmények saját közbeszerzéseik eredményességének biztosítása érdekében maguk is érdekeltek abban, hogy a választott eljárási típussal és a pályázati kiírás feltételrendszerével ne korlátozzák az ajánlattevők számát.

Az elmarasztalásról szóló válaszok előfordulásából kiindulva a közbeszerzések szabályossága tekintetében veszélytényező az egy intézmény által bonyolított eljárások darabszáma. Eredményeink felhívják a figyelmet arra, hogy a sok közbeszerzést lefolytató szervezeteknél megtalálható szaktudás nem ellensúlyozza a nagyszámú eljárással járó kockázatot.

Az uniós értékhatárt elérő közbeszerzéseket lefolytató intézményeknél több közbeszerzési elmarasztalásról és megtámadásról szóló válasz fordult elő. A nagyobb, és többet költő intézmények eljárásai elmarasztalásának valószínűségét az uniós eljárások lefolytatásával együttjáró ismeret és gyakorlat tehát nem mérsékli, a megtámadások esélyét pedig minden bizonnyal növeli a magasabb szerződési érték.

A közbeszerzés – a korábban vizsgált területektől eltérően és várakozásunkkal ellentétben – a közszerfa olyan tevékenysége, amelyben a nagyobb intézményi mérettel együtt járó magasabb szintű kontrollkiépítettség nem ellensúlyozza a nagyszámú közbeszerzéssel járó kockázatot. Erősebb hatásként jelentkezik az, hogy hány darab eljárás esik egy intézményre és az, hogy mennyire erős a verseny, mint önmagában az ajánlatkérő intézmény mérete és összetettsége.

Egyéb üzleti kapcsolatok integritása

A kutatás megállapítja, hogy a közszerfa egészében a nagy értékű, vagy összetettebb gazdasági ügyletek (koncesszió, a PPP beruházások, a feladatki szervezés, az ingatlan bérbeadása) kevésbé elterjedtek, mint az ezek veszélyeit csökkentő kontrollok kiépítettsége.

A felsőoktatás és az egészségügy ettől az általános mintától úgy tér el, hogy itt a gazdasági kapcsolatokat szabályozó kontrollok alkalmazása a többi intézménnyel ellentétben nem múlja felül lényegesen a kockázati kitétséget. A felsőoktatás és az egészségügy szektorának kockázataira az Integritás felmérés már többször felhívta a figyelmet (lásd Vasvári et al., 2017).

Az Integritás felmérés több, azonos irányba mutató eredménye alapján arra következtethetünk, hogy ezen „sérülékeny” szektorokban az integritástudatosság erősítését megelőző feladat az általában vett belső, vezetői és tulajdonosi kontrollok megerősítése, az ehhez szükséges személyi, tárgyi és szakmai architektúra robusztusabbá tétele.

Szakértők alkalmazásának integritása

Eredményeink felhívják a figyelmet arra, hogy lényegesen kevésbé elterjedt a szakértők alkalmazására vonatkozó szabályzat jelenléte, mint amilyen arányban a hazai közintézmények külső szakértelmet alkalmaznak. A szakértők alkalmazására vonatkozó szabályozottságot a közszerfában még erősíteni kell.

Ebből a szempontból a közsféra majdnem minden intézménytípusa veszélyeztetett. Különösen alacsonynak mondható e szabályzat kialakítása a helyi önkormányzatok, a tudományos kutatás fejlesztés, az egészségügy és a felsőoktatás intézményeiben. A szabályozottság jelenlegi szintjén a szakértők alkalmazása lehetőséget adhat arra, hogy a köz forrásai nem teljesen mértékben átlátható módon kerüljenek magánszereplőkhöz. Indokolja a szabályozottság növelését az is, hogy a szakértői munka hozzáadott értéke, érdemi tartalma eleve nehezen ellenőrizhető.

Szervezeti méret és szabályos gazdálkodás

A nagyobb és tagoltabb szervezetek inkább képesek biztosítani a gazdálkodási jogkörgyakorlás, mint alapvető gazdálkodáshoz kötődő feladat megfelelő működését. Ezeknél az intézményeknél kisebb a valószínűsége annak, hogy ugyanaz a személy vesz részt adott gazdasági esemény esetében a gazdálkodási jogkörgyakorlás egyes mozzanataiban.

Eredményünk arra utal, hogy a gazdasági jogkörgyakorláshoz kapcsolódó esetleges szabálytalanságok nem feltétlenül visszaélést jeleznek, hanem sok esetben a szervezeti infrastruktúra, a személyi és tárgyi feltételek hiányára vezethetőek vissza, és ez utóbbi önmagában jelenti a kockázatot. A közsféra intézményeinek szabályos, és integritásnak megfelelő működése csak akkor várható el, ha mindennek anyagi és személyi feltételei rendelkezésre állnak.

Irodalom

- Anderson, R. D., Kovacic, W. E., & Müller, A. C. (2011): Ensuring integrity and competition in public procurement markets: a dual challenge for good governance. *Arrowsmith and Anderson (2011)*, 681-718.
- Auriol, E., Straub, S., & Flochel, T. (2016): Public procurement and rent-seeking: the case of Paraguay. *World Development*, 77, 395-407.
- Antal-Pomázi, K. (2012): A Közbeszerzés mint árverés. *Pénzügyi Szemle* 2012/4 (p. 413-425)
- Báger G. (2011): Korrupciós kockázatok a közigazgatásban. Metodológia és empirikus tapasztalatok. *Pénzügyi Szemle*, 2011/1 (p. 43-56.)
- Beuve, J., Moszoro, M., & Saussier, S. (2015) : Political Contestability and Public Contract Rigidity, Chaire Economie des Partenariats Public-Privé Institut d'Administration des Entreprises
- Burguet, R., Ganuza, J. J., & Garcia Montalvo, J. (2016): The microeconomics of corruption. A review of thirty years of research.
- Economakis, G., Rizopoulos, Y., & Sergakis, D. (2010): Patterns of corruption. *Journal of Economics and Business*, 13(2), 11-31.
- Klotz P. (2016): Az integritás-szemlélet lehetőségei a korrupció elleni fellépésben, különös tekintettel a munkaköri kockázatok elemzésére, Doktori (phd) értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2016, p. 73-81.
- Fazekas, M. Cingolani, L. Tóth, B. (2016): A comprehensive review of objective corruption proxies in public procurement: risky actors, transactions, and vehicles of rent extraction
- Ferwerda, J., Deleanu, I., & Unger, B. (2017): Corruption in public procurement: Finding the right indicators. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23(2), 245-267.
- Gál N. – Bodánszky N. – Székely Zs. – Mészáros L. (2016): Az ÁSZ munkájának hasznosulása a közbeszerzések ellenőrzése tükrében, *Pénzügyi Szemle* 2016/2 (p. 161-175.)
- Hessami, Z. (2014): Political corruption, public procurement, and budget composition: Theory and evidence from OECD countries. *European Journal of Political economy*, 34, 372-389.
- Jávor, I., & Jancsics, D. (2016): The role of power in organizational corruption: an empirical study. *Administration & Society*, 48(5), 527-558.
- Németh E., Vargha B. (2017): A magyar közintézmények integritása - Összehasonlító elemzés 2013-2016. *KÖZ-GAZDASÁG* 12: (4) pp. 57-84.
- Pulay, Gy. (2014): A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megelőzése által, *Pénzügyi Szemle* 2014/2
- Pulay, Gy., Maros, Gy. Vida, C. (2016): Elemzés a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok körében végzett integritás felmérés eredményeiről. ÁSZ, Budapest
- Pulay, Gy. Szatmári, J. Vida C., Dávid, G. (2016): Összefoglaló tanulmány a többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok körében végzett integritás felmérésének eredményeiről. ÁSZ, Budapest

- Stake, J. (2017): Evaluating quality or lowest price: consequences for small and medium-sized enterprises in public procurement. *The Journal of Technology Transfer*, 42(5), 1143-1169.
- Sørreide, T. (2002): Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Chr. Michelsen Intitute.
- Tátrai, T. (2009): Verseny a közbeszerzési piacon. *Közgazdasági Szemle/Economic Review*, 56.
- Tóth, I. J., & Hajdu, M. (2016): Korrupciós kockázatok, átláthatóság, közbeszerzések közbeszerzések – Magyar közbeszerzések 2009–2015 közötti adatainak elemzése”, in Kolosi T. és Tóth I. Gy. (szerk.), Társadalmi Riport, Budapest
- Tunley, M., Button, M., Shepherd, D., & Blackburn, D. (2017): Preventing occupational corruption: utilising situational crime prevention techniques and theory to enhance organisational resilience. *Security Journal*, 1-32.
- Vasvári T., Németh E., Martus, B., Vargha, B., Kozma G. (2017): Elemzés a közsfera integritási helyzetéről intézménycsoportonként – 2016. Budapest: Állami Számvevőszék, 77 p.
- Vasvári T., Vargha B., Martus B. Németh E. (2017): Etikus vezetés és szervezeti struktúra. A hazai közintézmények integritási helyzetének összefüggése az etikus elterjedtségével és a szervezeti sajátosságokkal. *KÖZ-GAZDASÁG* 12: (4) pp. 29-56.

Jogszabályok:

Magyarország Alaptörvénye

Nvt. - 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

Kbt. - 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről

Ebktv. - 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

2015. évi CCXI. törvény a kéményseprő-ipari tevékenységről

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet

Bkr. - A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet

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

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU Irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU Irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU Irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről

Webes források:

<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/a-kormany-korrupcioellenes-intezkedesei>

<http://2010-2014.kormany.hu/hu/gyik/osszefoglalo-a-kormany-korrupcioellenes-intezkedeseirol>

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Csere János utca 10.

Levélcím: 1364 Budapest 4. Pf.54.

Telefon: 484 9100

www.asz.hu