

Állami Számvevőszék

Összefoglaló tanulmány a 2014. évi Integritás felmérés eredményeiről

Jóváhagyom:



Domokos László

2014. november

A felmérést felügyelte:

Dr. Pulay Gyula Zoltán
felügyeleti vezető

A felmérést vezette és a felmérés végrehajtásáért felelős:

Szatmári János
projektvezető

A felmérés végrehajtásában közreműködtek:

dr. Kakatics Lili
számvevő

Szabó Zoltán Gyula
számvevő asszisztens

Plaveczi Ádám
számvevő asszisztens

Az összefoglaló jelentést készítették:

Szatmári János
projektvezető

dr. Kakatics Lili
számvevő

Szabó Zoltán Gyula
számvevő asszisztens

Tartalomjegyzék

1. Vezetői Összefoglaló	8
2. Az Integritás felmérés és a tanulmány céljai.....	17
3. A 2014. évi Integritás felmérés eredményei.....	19
3.1. Részvételi statisztikák	19
3.2. Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT) index	20
3.3. Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők (KVNT) index	21
3.4. Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT) index	22
3.5. A kockázatok és kontrollok szintje közötti összefüggés.....	23
4. A korrupciós kockázati indexek (EVT, KVNT, KMKT) alakulása 2013 és 2014 között	27
5. A 2013. és 2014. évi Integritás felmérésekben egyaránt résztvevő szervezetek eredményeinek összehasonlító elemzése	27
5.1. A 953 szervezetre számított átfogó indexértékek alakulása 2013 és 2014 között	28
5.2. Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT) index alakulása 2013 és 2014 között	28
5.3. Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényező (KVNT) index alakulása 2013 és 2014 között	31
5.4. Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT) index alakulása 2013 és 2014 között	36
6. Az alkalmazott speciális korrupcióellenes intézkedések körében tapasztalt változások 2013 és 2014 között	43
6.1. Etikai kódexszel rendelkező intézmények arányának változása 2013 és 2014 között	43
6.2. Külső panaszokat kezelő rendszert működtető intézmények arányának változása 2013 és 2014 között	44
6.3. Közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert működtető intézmények számának változása 2013 és 2014 között	45
6.4. A munkatársakat korrupcióellenes képzésekben részesítő intézmények számának alakulása 2013 és 2014 között	45
6.5. Rendszeresen korrupciós kockázatelemzést végző szervezetek számának alakulása 2013 és 2014 között	46

6.6.	A négy szem elvét alkalmazó szervezetek számának változása 2013 és 2014 között	47
6.7.	Munkahelyi rotációt alkalmazó szervezetek számának változása 2013 és 2014 között	48
6.8.	A gazdálkodásra vonatkozó adatokat nyilvánosan hozzáférhetővé tevő intézmények számának változása 2013 és 2014 között.....	49
6.9.	A vizsgált 953 intézmény által alkalmazott speciális korrupcióellenes intézkedések alakulása 2013 és 2014 között	50
7.	„Lágy kontrollok” területén megfigyelt változások 2013 és 2014 között.....	51
7.1.	Az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet hatása a korrupciós kockázatok kezelésére szolgáló kontrollok szintjére 2013-2014.....	53
8.	Helyi önkormányzatok kockázatai, valamint kontrollbeli sajátosságai a 2014. évi adatok alapján hivatali létszám szerinti csoportosításban.....	55
8.1.	2014. évi indexértékek a hivatali létszám tükrében	56
8.2.	Kockázatok és kontrollok a hivatali létszám szerint csoportosított helyi önkormányzatoknál	56
8.2.1.	Eredendő veszélyeztetettségi tényezők.....	57
8.2.2.	Korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők	58
8.2.3.	Kontrollok alakulása a helyi önkormányzatoknál a hivatali létszám tükrében	59

Melléklet:

1. sz. melléklet	A 2014. évi Integritás felmérésben alkalmazott indexek kiszámításának módja
------------------	--

Ábrák és táblázatok jegyzéke

1. sz. ábra Részvételi adatok alakulása 2011 és 2014 között
2. sz. ábra Részvételi arányok intézménycsoporti bontásban
3. sz. ábra EVT átlagértékek intézménycsoportonként
4. sz. ábra KVNT átlagértékek intézménycsoportonként
5. sz. ábra KMKT átlagértékek intézménycsoportonként
6. sz. ábra Lineáris korreláció a 2013. évi és 2014. évi intézménycsoporti EVT és KMKT indexérték között
7. sz. ábra Lineáris korreláció a 2013. évi és 2014. évi intézménycsoporti KVNT és KMKT indexérték között
8. sz. ábra Az EVT, KVNT és KMKT indexértékeinek változása intézménycsoportonként (2013-2014)
9. sz. ábra Szervezetük - illetve szervezetük vezetője - gyakorol-e jogalkotással közvetlenül összefüggő hatásköröket?
10. sz. ábra Ha Szervezetük nyújt közszolgáltatást, a szervezetnek van-e jogköre méltányosságból elengedni vagy csökkenteni a szolgáltatási díjat?
11. sz. ábra Ha Szervezetük részesült uniós támogatásban, az uniós támogatások megszerzésére irányuló pályázat elkészítéséhez alkalmaztak-e külső tanácsadót?
12. sz. ábra Az elmúlt 3 évben Szervezetüknél előfordult-e, hogy ugyanaz az ajánlattevő több közbeszerzési eljárást is megnyert?
13. sz. ábra Határozzák meg a szervezeti struktúra legutóbbi változásának időpontját!
14. sz. ábra Az elmúlt 3 évben Szervezetük folytatott-e olyan beszerzési eljárást, amelyben a beszerzés értéke elérte ugyan a közbeszerzési értékhatárt, de a beszerzésre - bármely okból - nem alkalmazták a közbeszerzési törvényt?
15. sz. ábra Kormányzati szervek megoszlása a kiszervezett feladatok típusai szerint
16. sz. ábra A belső ellenőrzési feladatok megtervezésétől eltekintve, Szervezetüknél alkalmaznak-e rendszerszerű kockázatelemzést?
17. sz. ábra Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló adatkezelési szabállyal?
18. sz. ábra Etikai kódexszel rendelkező intézmények arányváltozásának mértéke (2013-2014)
19. sz. ábra Külső panaszokat kezelő rendszert működtető intézmények arányváltozásának mértéke (2013-2014)
20. sz. ábra Közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert működtető intézmények arányváltozásának mértéke (2013-2014)
21. sz. ábra Korrupcióellenes képzésekben résztvevő intézmények arányváltozásának mértéke (2013-2014)

22. sz. ábra	Korrupciós kockázatelemzést végző intézmények arányváltozásának mértéke (2013-2014)
23. sz. ábra	Négy szem elvét alkalmazó intézmények arányváltozásának mértéke (2013-2014)
24. sz. ábra	Munkahelyi rotációt alkalmazó intézmények arányváltozásának mértéke (2013-2014)
25. sz. ábra	Gazdálkodási adataikat nyilvánosan hozzáférhetővé tevő intézmények arányváltozásának mértéke (2013-2014)
26. sz. ábra	Rendszeresen korrupciós kockázatelemzést folytató intézmények arányának változása 2013-2014.
27. sz. ábra	Az elmúlt 3 évben munkatársaikat korrupcióellenes képzésben részesítő intézmények arányának változása 2013-2014.
28. sz. ábra	A 2014. évi indexértékek alakulása a helyi önkormányzatoknál hivatali létszám szerinti bontásban
29. sz. ábra	A hatósági hatásköröket gyakorló helyi önkormányzatok aránya a hivatali létszám tükrében (2014, %)
30. sz. ábra	Az európai uniós támogatási összegek alakulása a hivatali létszám tükrében
31. sz. ábra	A korrupcióellenes eljárásokat és rendszereket alkalmazó önkormányzatok hivatali létszám szerinti megoszlása
1. sz. táblázat	A 2014. évi indexértékek, illetve a 2014. évi részvételi adatokkal súlyozott 2013. évi mutatószámok
2. sz. táblázat	A 2013. és 2014. évi felmérésben is válaszadó intézmények, illetve a teljes sokaság megoszlása intézménycsoportonként
3. sz. táblázat	A legutóbbi két felmérésben egyaránt válaszadó szervezetek átfogó indexértékei
4. sz. táblázat	Eredendő veszélyeztetettségi tényezők alakulása 2013-2014.
5. sz. táblázat	A külső szabályozási környezet megítélésére adott válaszok megoszlásának alakulása 2013-2014. (sport és szabadidős intézményeknél, %)
6. sz. táblázat	Korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők alakulása 2013-2014.
7. sz. táblázat	Az európai uniós közbeszerzési értékhatárt meghaladó közbeszerzési eljárások előkészítésében résztvevő intézmények arányának alakulása 2013-2014. (független államhatalmi szervek, %)
8. sz. táblázat	A rend- és honvédelmi szervek által lefolytatott közbeszerzési eljárások számának alakulása 2013-2014.
9. sz. táblázat	A kockázatokat mérséklő kontrolltényezők alakulása 2013-2014. (%)
10. sz. táblázat	A sport és szabadidős intézmények kontrollszintjét befolyásoló kontrollok változása 2013-2014.
11. sz. táblázat	Rendszerszerű kockázatelemzést alkalmazó területi igazgatási szervek arányának alakulása 2013-2014.

12. sz. táblázat A nyilvánosan közzétett stratégiával rendelkező kulturális intézmények arányának alakulása 2013-2014.
13. sz. táblázat A speciális korrupcióellenes intézkedések alkalmazásának változásai 2013-2014.
14. sz. táblázat A „lány” kontrollok alkalmazásának változásai 2013-2014.
15. sz. táblázat Az eredményesen befejezett közbeszerzési eljárások alakulása a helyi önkormányzatoknál hivatali létszám szerinti bontásban
16. sz. táblázat „Lány” kontrollok alakulása a helyi önkormányzatok hivatali létszámának tükrében

Vezetői Összefoglaló

Az Állami Számvevőszék 2014-ben már negyedik alkalommal mérte fel a közszféra intézményeinek korrupciós kockázatait, illetve az azok kezelésére szolgáló kontrollok szintjét. Az idei felmérésben a 2013. évi adatfelvétel módszerét alkalmaztuk. Az önkéntes részvételen alapuló kérdőíves adatfelvétel során kapott válaszokból három indexet kalkulálunk: 1.) Eredendő Kockázati Tényezők (EVT), 2.) Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők (KVNT), 3.) Kockázatok Mérséklő Kontrollok Tényező (KMKT).

A 2014. évi felmérés során jelentős számban (953 intézmény) részt vettek azok az intézmények, amelyek a 2013. évi felmérés során csatlakoztak az Integritás Támogatók Köréhez, azaz vállalták, hogy minden évben megválaszolják az Integritás kérdőívet. Említett intézmények részvétele a felmérést a két év eredményeinek torzítás mentes összehasonlítását teszi lehetővé.

A felmérésben való részvételre felkért és a válaszadó intézmények arányát megvizsgálva elmondható, hogy az igazságszolgáltatás (96%), a felsőoktatás (82%), a területi igazgatás szervei (80%), illetőleg a kormányzati szervek (80%) válaszoltak a legnagyobb arányban. Míg a legalacsonyabb a válaszadási hajlandóság a középiskolák (22%), óvodák, bölcsődék (17%), valamint a sport és szabadidős intézmények (15%) köréből felkért szervezeteknél volt.

Részvételi adatok alakulása (2011-2014)

A részvételi adatokat nemcsak a statisztika részének tekintjük, hanem a korrupcióellenes küzdelem melletti elköteleződés fontos indikátorainak is, mert az Integritás felmérésben való részvétel önkéntes. A 2014. évi adatfelvételben 1584 szervezet vett részt, amely az eddigi legnagyobb szám.¹ Az első, 2011. évi adatfelvételhez képest 44,6 százalékkal emelkedett a felmérésben résztvevő intézmények száma. A részvételi adatok szerint egyre emelkedik azon intézmények száma, amelyek az integritás erősítését, illetve a korrupciós kockázatok azonosítását a korrupció megelőzésének fontos eszközeként tartják számon.

2014. évi felmérésben résztvevő intézmények (1584) átfogó indexértékeinek alakulása

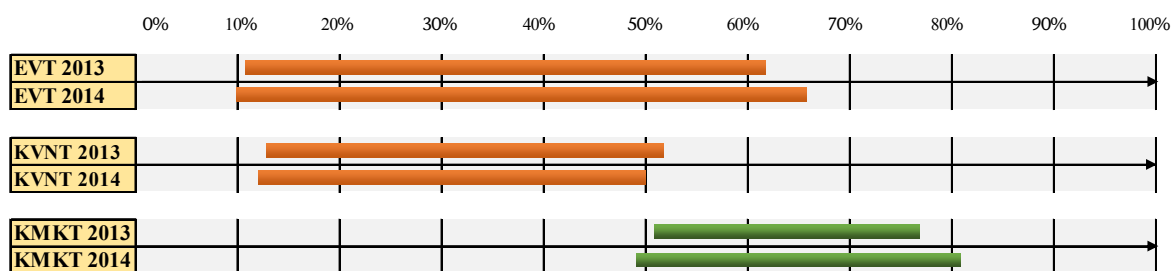
Az összes válaszadóra számított indexértékek a következőképpen alakultak: Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők: 34,26%, Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők: 23,23%, Kockázatok Mérséklő Kontrollok Tényező: 60,29%. Amennyiben ezeket az indexértékeket a 2013. évi mutatószámok 2014. évi részvételi adatokkal súlyozott értékével hasonlítjuk össze, akkor megállapíthatjuk, hogy egyetlen mutatószám esetében sem beszélhetünk szignifikáns változásról, ugyanis az eredendő kockázatok szintje 1 százalékponttal, a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők mértéke 0,4 százalékponttal csökkent, míg a kiépült kontrollok szintje 0,66 százalékkal nőtt.

2014. évi felmérésben résztvevő intézmények (1584) intézménycsoporti indexértékei alakulása

Amennyiben az egyes intézménycsoportok indexértékeit vesszük górcső alá, akkor megállapíthatjuk, hogy az indexértékek az eredendő tényezők tekintetében 10,05 és 66,00 százalék között, a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők értéke 12,34 és 50,31% százalék között, míg a kiépült kontrollok szintje 48,77 és 81,09% között szóródik. Az alábbi ábra azo-

¹ Részvételi adatok alakulása: 2011: 1095 intézmény, 2012: 1001 intézmény, 2013: 1463 intézmény, 2014: 1584 intézmény.

kat az intervallumokat mutatja a két felmérés vonatkozásában, amelyekben az intézménycsoporti értékek szóródnak:



Az ábráról leolvasható, hogy a 2013. évi eredményekkel megállapítható, hogy intézménycsoporti eredendő kockázatok és a kockázatokat mérséklő kontrollok indexértékei 2014-ben szélesebb intervallumban szóródnak, mint 2013-ban, míg korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők értéke közel azonos intervallumban mozog.

Az **eredendő korrupciós kockázatok** terén legmagasabb értékkel a területi igazgatási szervek, a kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, a rend- és honvédelem szervei rendelkeznek. Az oktatási, nevelési, szociális, kulturális és egészségügyi intézmények eredendő kockázatai az intézménycsoportok között a legalacsonyabbak.

A **korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők** a legmagasabbak a felsőoktatási intézmények, a kormányzati szervek, a területi igazgatási szervek esetében, de az egészségügyi intézmények, a rend- és honvédelem, a tudományos kutatásra és fejlesztésre szakosodott intézmények, a független államhatalmi szervek, az egyéb intézmények, a helyi önkormányzatok, valamint az igazságszolgáltatási szervek mutatószámai is meghaladták az átfogó indexértéket. A veszélyeztetettséget növelő tényezők mértéke a szociális ellátó intézményeknél, a kulturális, oktatási és nevelési intézményeknél, valamint a sport és szabadidős intézményeknél maradt az átlagérték alatt.

A **korrupciós kockázatokat mérséklő kontrollok tényezője** a legmagasabb a független államhatalmi, a rend- és honvédelmi, a kormányzati, az igazságszolgáltatási, és a területi igazgatási szerveknél. A kulturális intézmények, a szociális ellátóintézmények, sport és szabadidős intézmények, valamint az alap- és középfokú oktatási és nevelési intézmények mutatószámai az átlagérték alatt maradtak.

A tavalyi felmérés egyik releváns megfigyelése volt, hogy a kontrollok szintje az intézménycsoportok többségénél igazodik mind az eredendő kockázatok, mind a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők szintjéhez. Ezt a megállapításunkat az ideji felmérési adatok vizsgálata is alátámasztotta.

A 2013. és 2014. évi felmérésekben egyaránt résztvevő intézmények (953) átfogó indexértékeinek alakulása

A 2014. évi felmérés során 953 olyan intézményt azonosítottunk, amelyek a 2013. évi felmérésben is részt vettek, ezért esetükben mind az egészre, mind intézménycsoporti bontásban elvégeztük a két felmérés során adott válaszok összehasonlító elemzését. Az említett körre számolt indexértékek a következőképpen alakultak:

Indexértékek alakulása 2013 és 2014 között (%)

Index megnevezése	2013	2014	Változás a 2013. évi eredményekhez képest (százalékpont)
EVT	38,30	37,44	- 0,86
KVNT	26,27	25,54	- 0,73
KMKT	61,93	63,12	+ 1,19

Az előző táblázatból jól látható, hogy bár a 2013. évi eredményekhez képest a 953 intézményre számított indexértékekben szignifikáns változás nem történt: az eredendő kockázatok szintje 0,86 százalékkal, a veszélyeztetettséget növelő tényezők mértéke 0,73 százalékkal csökkent, a meglévő kontrollok szintje 1,19 százalékkal emelkedett. A korrupciós kockázatok kis mértékű csökkenése és a kontrollok szintjének egyidejű emelkedésének hatása pozitív, a kockázatok és a kontrollok közötti „olló” szűkülését jelzi ebben az intézményi körben.

A 2013. és 2014. évi felmérésekben egyaránt résztvevő intézmények (953) intézménycsoporti indexértékeinek alakulása

Amennyiben az indexértékeket intézménycsoporti bontás nézzük meg, akkor kimutathatók azok a 2 százalékpontot meghaladó, szignifikánsnak tekintett változások, amelyek a korrupciós kockázatok és a kiépült kontrollok szintjében végbementek. A következő táblázat a vizsgált 953 intézmény indexértékeinek számtani átlagai változását tartalmazza intézménycsoporti bontásban.

Az index értékek változása intézménycsoportonként (2013- 2014)

Intézménycsoport megnevezése	Az indexértékek változásának iránya (2013-2014)		
	EVT	KVNT	KMKT
általános iskolák			
egészségügyi intézmények			
egyéb intézmények			
felsőoktatás			
független államhatalmi szervek			
helyi önkormányzatok			
igazságszolgáltatás			
kormányzati szervek			
középiskolák			
kulturális intézmények			
óvodák, bölcsődék			
rend- és honvédelem			
sport- és szabadidős intézmények			
szociális ellátóintézmények			
területi igazgatási szervek			
tudományos kutatás, fejlesztés			

Jelmagyarázat: **Zöld:** Pozitív irányú változás, amely a kockázati mutatók (EVT vagy KVNT) csökkenését, vagy a kontrollmutató (KMKT) emelkedését jelenti.
Fehér: Nem történt szignifikáns változás az adott index esetében.
Piros: Negatív irányú változás, amely a kockázati mutatók (EVT vagy KVNT) emelkedését, vagy a kontrollmutató (KMKT) csökkenését jelenti.

A táblázatból kiolvasható, hogy legalább egy indexérték szignifikánsan változott 13 intézménycsoport tekintetében. Kivételt képeznek a felsőoktatási, az egészségügyi intézmények, valamint a helyi önkormányzatok, ahol egyik mutató sem változott szignifikánsan.

Az **eredendő veszélyeztetettségi tényezők** esetében a *független államhatalmi szervek* és a *tudományos kutatásra és fejlesztésre szakosodott intézmények* esetében mértünk 2 százalékpontot meghaladó növekedést, amely a kockázati tényezők növekedését jelenti az említett intézménycsoportokban. Az előbbi intézménycsoport esetében a jogalkotással közvetlenül összefüggő hatáskörök kiterjesztése, illetve a szabályozási környezet korábbinál negatívabb megítélése áll. Az indexérték 2 százalékpontot meghaladó csökkenését mértük a *sport és szabadidős intézményeknél*, a *közép- és általános iskoláknál*. A sport és szabadidős intézmények indexértékének csökkenése a gazdálkodási tevékenységhez kapcsolódó jogosítványok körének szűkülésére, a méltányosságot gyakorló intézmények számának csökkenésére, továbbá a szervezetekre vonatkozó szabályozási környezet kedvezőbb megítélésére vezethető vissza. A középiskolák esetében a mérséklődés egyrésztől a hatósági jogköröket gyakorló, másrésztől a szolgáltatási díjak mérséklésére, illetőleg elengedésére jogosult intézmények számának csökkenésére vezethető vissza. Az általános iskolák tekintetében nem különíthető el egyértelműen egy-két olyan tényező, amely jelentős mértékben befolyásolta az indexérték alakulását.

A **korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők** a következő intézménycsoportok tekintetében emelkedtek szignifikánsan: A *kormányzati szerveknél* a mutatószám emelkedését az elmúlt naptári évben eredményesen befejezett közbeszerzési eljárások számának növekedése, illetve azon intézmények arányának emelkedése magyarázza, amelyek egyes, közbeszerzési értékhatárt elérő eljárásokban nem alkalmazták a közbeszerzési törvényt. A *területi igazgatási szervek* esetében az európai uniós támogatásban részesülő, illetőleg az azok megszerzésére irányuló pályázat elkészítéséhez speciális szakértelmet (külső szakértő) igénybevevő szervek aránya növekedett. A vizsgált intézménycsoport esetében megduplázódott a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy bíróság előtt megtámadott intézmények aránya. Ezzel párhuzamosan emelkedett az elmarasztalt intézmények aránya is. A *rend- és honvédelmi, valamint a független államhatalmi szervek* intézménycsoporti indexértékei szignifikánsan csökkentek. Az index csökkenéséhez többek között a vezetési szintek számának csökkenése járult hozzá, ugyanis a 2013. évi adatok szerint az intézmények több mint egynegyede rendelkezett négyet meghaladó szinttel, míg a 2014. évi eredmények alapján ez az arány már csak 22 százalék.

Fontos kiemelni, hogy felmérésünk rámutatott a 2013. évben megnövekedett eu-s transferek és a közbeszerzési tevékenység vizsgált időszakban történt jelentős emelkedésére, ami közvetlenül megmutatkozott az indexérték alakulásában, növelte a korrupciós veszélyeztetettséget.

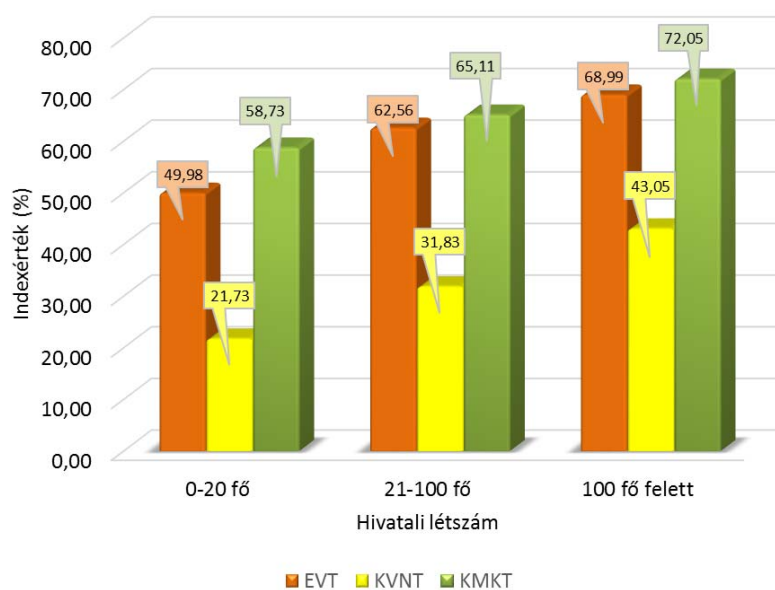
A **kockázatokat mérséklő kontrolltényezők** esetében szignifikáns emelkedést 16 intézménycsoportból 10 vonatkozásában mértünk. Az indexérték legnagyobb mértékű javulását a *sport és szabadidős intézményeknél*, a *területi igazgatási szerveknél*, illetve a *rend- és honvédelmi intézményeknél* mértük. Nem volt olyan intézménycsoport, amelynél az indexérték romlásának mértéke meghaladta volna a 2 százalékpontot. A *sport és szabadidős intézményeknél* a kontrollmutató értékének növekedésére többek között az alapító okiratot aktualizáló intézmények arányának és az integritás erősítését, a szervezeti kultúrát és a korrupció elleni küzdelem témáját nyilvánosan közzétett stratégiájában szerepeltető szervezetek arányának növekedése, illetve az egyéni teljesítményértékelési rendszer teljes körű alkalmazása ad magyarázatot. Negatív, hogy csökkent azon intézmények aránya, amelyek a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszik a gazdálkodásukra vonatkozó adataikat. A *területi igazgatási szervek* kontrollmutatóját egyebek mellett az önálló közbeszerzési részleget kiépítő intézmények arányának emelkedése, a stratégiai terveit rövidebb konkrét programokra/munkatervekre/feladatokra lebontó intézmények arányának növekedése, továbbá az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételeit szabályozó intézmények arányának meghétszereződése befolyásolta. A *rend- és honvédelem szerveinél* a mutatószám emelkedésének okait főként a szervezeti kul-

túra és értékek, a működési jellemzők, a belső szabályozottság, valamint a speciális korrupcióellenes intézkedések esetében fedezték fel.

A 2013. és 2014. évi felmérésekben egyaránt résztvevő helyi önkormányzatokra (402) számított indexértékek alakulása a hivatali létszám tükrében

A helyi önkormányzatok, mint a legnagyobb válaszadói csoport mutatószámainak alakulását a hivatali létszám lencséjén keresztül vizsgáltuk meg. A vizsgálat eredményeként megállapítottuk, hogy az indexértékek emelkedése leköveti a hivatali létszám növekedését, amelyet az alábbi ábra szemléltet.

A 2014. évi indexértékek alakulás a helyi önkormányzatoknál hivatali létszám szerinti bontásban (%)



Megfigyeltük, hogy a 0-20 főt alkalmazó intézmények mutatói és a több mint 100 főt foglalkoztató szervezetek eredendő és veszélyeztetettséget növelő indexértékei között mintegy 20 százalékpont különbség van. A KMKT esetében ez a különbség meghaladja a 13 százalékpontot.

Korrupció ellenes intézkedések és eljárások alakulása a 2013. és 2014. évi felmérésekben egyaránt résztvevő intézmények (953) körében

Az egyes intézménycsoportok más-más kontrolltényezők terén tudnak fejlődést felmutatni. Abban viszont szinte mindegyik csoport megegyezik, hogy előrelépés történt a következő táblázatban ismertetésre kerülő speciális korrupcióellenes intézkedések és eljárások tekintetében. A táblázat intézménycsoportonként mutatja be a speciális korrupcióellenes intézkedések változását.

**Speciális korrupcióellenes eljárásokat és rendszereket alkalmazó intézmények arányának változása 2013 és 2014 között
intézménycsoportonként a 2013. és 2014. évi felmérésben egyaránt résztvevő intézmények körében**

	Etikai kódexszel rendelkező intézmény szignifikáns arányának változása	Külső panaszokat kezelő rendszert működtető intézmények arányának szignifikáns változása	Közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert működtető intézmények arányának szignifikáns változása	Korrupcióellenes képzésekben résztvevő intézmények arányának szignifikáns változása	Rendszeresen korrupciós kockázatelemzést végző szervezetek arányának szignifikáns változása	Négy szem elvét alkalmazó intézmények arányának szignifikáns változása	Munkahelyi rotációt alkalmazó intézmények arányának szignifikáns változása	Gazdálkodási adataikat nyilvánosan hozzáférhetővé tevő intézmények arányának szignifikáns változása
általános iskolák								
bölcsődék, óvodák								
egészségügyi intézmények								
egyéb intézmények								
felsőoktatás								
független államhatalmi szervek								
helyi önkormányzatok								
igazságszolgáltatás								
kormányzati szervek								
középiskolák								
kulturális intézmények								
rend- és honvédelem								
sport és szabadidős intézmények								
szociális ellátóintézmények								
területi igazgatási szervek								
tudományos kutatás és fejlesztés								

Jelmagyarázat: **Zöld:** Pozitív irányú változás, amely a kontrollmutató (KMKT) emelkedését jelenti.

Fehér: Nem történt olyan változás, amely szignifikánsan befolyásolta volna a kontrollmutató (KMKT) alakulását.

Piros: Negatív irányú változás, amely a kontrollmutató (KMKT) csökkenését jelenti.

A táblázatból jól látható, hogy az igazságszolgáltatási szervek és a középiskolák kivételével minden intézménycsoportban emelkedett azon intézmények aránya, amelyek etikai kódexszel rendelkeznek. Szignifikánsan emelkedett több intézménycsoport esetében a külső panaszokat, közérdekű bejelentéseket kezelő rendszereket működtető, illetve a korrupcióellenes képzésben részesülő intézmények aránya. Külön ki kell emelni a korrupciós kockázatelemzést folytató szervezetek arányának növekedését. Nyolc csoportban, köztük a kormányzati szervek, egészségügyi intézmények, területi igazgatási szervek esetében látható, hogy szignifikánsan emelkedett a rendszeres korrupciós kockázat elemzést végző intézmények aránya. A többi 10 csoport esetében nem történt változás. Ugyanakkor azt is meg kell említenünk, hogy a négy szem elvét, a munkahelyi rotációt, illetve a gazdálkodási adatait nyilvánosságra hozó intézmények arány több intézménycsoport esetében csökkent.

A „lány kontrollok alakulása a 2013. és 2014. évi felmérésekben egyaránt résztvevő intézmények körében

A vizsgált „lány” kontrollok közül az ajándékok, meghívások és utaztatás feltételeit szabályozó intézmények aránya nőtt a legnagyobb mértékben (6,1 százalékpont). Az intézmények arányának növekedését figyeltük meg továbbá az összeférhetlenség kérdéskörét szabályozó szervezeteknél is. Az alkalmazottaikat gazdasági és egyéb érdekeltségeikről kötelezően nyilatkoztató, a szervezeten kívüli szereplőkkel való kapcsolattartást szabályozó, illetve az integritással és a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos témákat nyilvános stratégiájukban megjelenítő intézmények aránya² nem változott szignifikánsan. A vizsgált 6 kontroll közül 1 esetében beszélhetünk az azt alkalmazó intézmények szignifikáns csökkenéséről. Legnagyobb mértékben, 4,2 százalékponttal a jövedelmbefolyásoló hatással bíró egyéni teljesítményértékelési rendszert alkalmazó intézmények száma esett vissza. A fent leírt változásokat az alábbi táblázat szemlélteti:

A „lány” kontrollok alkalmazásának változásai 2013-2014.

„Lány” kontrollok	Felmérési év		Változás a 2013. évi eredményekhez képest (százalékpont)
	2013	2014	
	%	%	
Ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételeit szabályozó intézmények száma	20,9	27,0	+6,1
Az összeférhetlenség kérdéskörét valamilyen formában szabályozó intézmények száma ³	80,3	82,7	+2,4
A jövedelmbefolyásoló egyéni teljesítményértékelési rendszert működtető intézmények száma ⁴	51,1	46,9	-4,2

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszere fejlesztését célzó 50/2013 (II.25.) Korm. rendelet hatása a kontrollmutató alakulására 2013-2014.

Annak ellenére, hogy a 2014. évi integritás kérdőív nem tartalmaz kérdést a vonatkozó jogszabály alkalmazásával kapcsolatban, az integritás tanácsadókra, illetve az általuk ellátott feladatokra vonatkozóan, az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet hatálya alapján meghatározhatók az integritás tanácsadókat kötelezően alkalmazó intézménycsoportok: kormányzati szervek, terüle-

² A táblázatban megjelenített adatok számításának alapja a nyilvános stratégiával rendelkező intézmények száma: 2013 – 495 intézmény, 2014 – 479 intézmény.

³ A táblázatban megjelenített adatok együttesen tartalmazzák az összeférhetlenség kérdéskörét önálló, illetőleg más szabályzatokban rendező intézmények számát.

⁴ A táblázatban megjelenített adatok együttesen tartalmazzák az alkalmazottak jövedelmét „igen”, „többnyire igen”, valamint „alig” befolyásoló egyéni teljesítményértékelést működtető intézményeket.

ti igazgatási szervek. Ugyancsak a jogszabály alapján meghatározhatók azok az integritás tanácsadók által ellátandó feladatkörök, amelyek megfeleltethetők az integritás kérdőív egyes kérdéseinek. Ezek főként az adott szervezet integritás és korrupciós kockázatainak felmérésére, a kapcsolódó intézkedési tervek elkészítésére, illetve a korrupcióellenes képzések támogatására vonatkoznak. Ezért az érintett intézménycsoportok tekintetében megvizsgáltuk az elmúlt három évben korrupcióellenes képzésben résztvevő, illetve a rendszeresen korrupciós kockázatelemzést végző intézmények számának alakulását a 2013. évi és 2014. évi felmérésekben résztvevő intézmények körében. Az említett intézménycsoportokat összevontan elemezzük.

A fent említett kormányrendelet hatályba lépésével és az integritás tanácsadók munkájának megkezdésével a vizsgált szervek körében a rendszeresen végzett korrupciós kockázatelemzést végző intézmények száma, és ezzel együtt aránya is emelkedett. A 2013. évi eredmények szerint a vizsgált kormányzati és területi igazgatási szervek 11 százaléka, míg a 2014. évi adatok alapján már 78 százaléka készített rendszeresen korrupciós kockázatelemzést. A korrupciós kockázatelemzést folytató intézmények számának emelkedése egyértelműen az integritás tanácsadó megjelenésével függ össze.

Az integritással és a korrupcióellenes küzdelemmel kapcsolatos kérdések előtérbe kerülésének egyik jele, hogy a vizsgált szervezetek körében már minden egyes intézmény részt vett korrupcióellenes képzésben az elmúlt 3 év során a 2014. évi felmérés eredményei szerint. A 2013. évi adatok alapján még csak az intézmények 74 százaléka részesítette munkatársait ilyen típusú képzésben. Az integritás tanácsadók a szervezeten belüli integritással és korrupcióellenes képzésekkel kapcsolatos feladatokat is elláthatnak.

Összegzés

Az integritás felmérések elemzése alátámasztja a következő tanulságok levonását:

- **Az önkéntes integritás felmérésekben a közsféra intézményeinek magas és növekvő részvétele az integritás fontosságának felismerését jelenti részükről. A felmérések is elősegítik, hogy évről évre több szervezet végez korrupciós kockázat elemzést, és fejleszti integritás kontrolljait.**
- **Különösen pozitív, hogy az elmúlt évihez képest a 16-ból 10 intézménycsoportban számottevő (2 százalékpontot meghaladó) javulást regisztráltunk a korrupciós kockázatok méréséért ellenőrzések kiépítésében. Ez a jelentős javulás azonban nem terjedt ki a közsféra egészére. Az állapítható meg, hogy a jók még jobbak lettek – ezek azok az intézmények, amelyek tudatosan erősítik integritásukat – ugyanakkor egyes sok szervezetet magában foglaló intézménycsoportokban egyelőre kisebb léptékű az előrelépés, ezért bár a teljes felmérésre vonatkozóan is javult a kontroll mutatószám értéke (+1,19%) a pozitív elmozdulás kisebb léptékű lett.**
- **Az Állami Számvevőszék kezdeményezésére az Integritás Támogatók Köréhez történt csatlakozással egyre több intézmény vállalja, hogy 2017-ig részt vesz az évenkénti integritás felmérésekben. Ezt az önkéntes vállalását 2014-ben 953 intézmény teljesítette, ennek révén a felmérésben részt vevő intézményi kör stabilizálódott. Ez elősegíti az évenkénti felmérések eredményeinek jobb összehasonlíthatóságát, a pozitív és negatív változások pontosabb felmérését.**
- **A 2014. évi felmérés is bebizonyította, hogy az ÁSZ integritás felmérései érzékeny műszerként jeleznek a korrupciós kockázatok növekedésére (vagy csökkenésére).**

A felmérési eredmények a korrupciós kockázati indexeken keresztül jól jelezték többek között a felmérési időszakban megugrott európai uniós támogatások igénybevételének, vagy a közbeszerzések száma növekedésének hatását.

- Hasonlóképpen érzékelt a felmérés alapján készült elemzés a speciális korrupció ellenes intézkedések alkalmazásában a változásokat. A vizsgált 8-ból 6 kontroll esetében pozitív elmozdulást regisztráltunk (többek között az etikai kódex alkalmazásában, a korrupciós kockázatelemzés végzésében és a korrupció ellenes képzés alkalmazásában) ugyanakkor nincs előrelépés a „4 szem elvét” alkalmazó intézmények arányának növekedésében, és visszalépés tapasztalható a korrupció megelőzése szempontjából fontos munkahelyi rotáció alkalmazásában.
- Az úgynevezett „lágym” integritás kontrollok körében jelentős előrelépést tapasztaltunk az ajándékok, meghívások, utazások elfogadása, valamint az összeférhetlenség szabályozása területén. Ugyanakkor negatív hatású, hogy az intézmények által végzett teljesítményértékeléseknek a korábbiaknál is kisebb intézményi körben van hatása a jövedelmek alakulására.
- Fontos tanulság, hogy az intézmények integritásirányítása fejlesztése érdekében hozott 50/2013. (II.25.) Korm. rendelet rövid idő alatt is jelentős előrelépést eredményezett a jogszabállyal érintett intézményi körben. Különösen tetten érhető ez a korrupció elleni képzések általánossá válásban, a korrupciós kockázat elemzés fejlesztésében, korrupció elleni intézkedési tervek kidolgozásában.
- Az elemzés rávilágít arra is, hogy az integritás felmérésekben résztvevő legszámosabb intézménycsoportban- a helyi önkormányzati körben- a hivatali létszám alapján képzett kategóriák alapján nagy különbségek vannak mind a korrupciós kockázati indexek, mind a kiépült kontrollok tekintetében. Ezeket az eredményeket, és összefüggéseket az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenységében tudja hasznosítani, ugyanakkor a kormányzat felé is hasznos információkat szolgáltat az önkormányzati szféra integritás kontrolljai fejlesztése területén.

1. Az Integritás felmérés és a tanulmány céljai

Az Integritás Projekt célja, hogy felmérje a közszféra intézményei korrupciós kockázatoknak⁵ való kitettségét, illetőleg az azok mérséklésre hivatott kontrollok szintjét. Az Integritás Projekt az integritás szemlélet, a megelőzésen alapuló korrupció elleni küzdelem, a kockázatokban való gondolkodás elterjesztését is célul tűzte ki. A kutatásnak nem feladata, hogy felmérje az államháztartás körébe tartozó szervek tiszttségviselőinek felfogását, ismereteit vagy percepcióit a korrupcióval kapcsolatban. Azokat a kockázatokot kívánja azonosítani, amelyek a vizsgált szervi kör intézményeiben károsan befolyásolhatják az adott szerv integritását. A korrupció elleni küzdelem mellett az integritás szemléletet elfogadó és érvényre juttató intézményi kör bővítése is kiemelt prioritása az integritás felmérésnek. A 2013. évi felmérés során létrehozott Integritás Támogatók Köre is ezt a célt szolgálja.

A 2014. évi adatfelvételben és az elemzés során a 2013. évben felülvizsgált és megújított adatfelvételi módszert alkalmaztuk. A módszer leírása megtalálható jelen tanulmány 1. sz. mellékletében. A felmérésben egy 155 kérdésből álló elektronikus kérdőív válaszai alapján előzetesen definiált algoritmus segítségével három, százalékos formában kifejezett indexet számolunk⁶ (0-100%), ezek a következők:

- Az **Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT)** index a szervezetek jogállásától és feladatkörétől függő eredendő veszélyeztetettség összetevőit teszi mérhetővé. Olyan tényezők határozzák meg, melyek alakítása az alapítószerv 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. Leképezi a költségvetési szervek 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 **Kockázatok 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 olyan faktorok tartoznak, mint a szervezet belső szabályozása, a belső ellenőrzés, valamint az egyéb integritás kontrollok: etikai követelmények meghatározása, összeférhetlenségi helyzetek kezelése, a bejelentések, panaszok kezelése, rendszeres kockázatelemzés és tudatos stratégiai menedzsment.

Az adatfelvételben a felmérési évet megelőző három naptári évre (2011. január 1. – 2013. december 31.) vonatkozó adatok kérdeztük le. Ahol a kérdés nem tartalmaz utalást a hároméves időszakra, ott a válaszadóknak a 2013. december 31-én fennálló állapotnak megfelelően kellett adatot szolgáltatniuk. Ahol az adott kérdés az elmúlt naptári évre vonatkozik, ott az adatszolgáltatási időtartam a 2013. január 1. és 2013. december 31. közötti időszak volt.

⁵ A kockázat nem más, mint egy nemkívánatos esemény bekövetkezésének valószínűsége, megszorozva annak hatásával vagy a bekövetkező kár mértékével (kockázat = valószínűség x hatás). Korrupciós kockázat alatt az Integritás Projektben az adott költségvetési szerv más személyekkel való együttműködése során felmerülő olyan valós, vagy vélt lehetőségeket kell érteni, amelyek az együttműködő fél számára jogosulatlan előnyöket jelenthetnek, az adott költségvetési szerv – vagy tágabb értelemben a közszféra számára – pedig valamilyen kárt okozhatnak. Ez a kár lehet anyagi természetű, a szolgáltatások színvonalában jelentkező, vagy bizalomvesztéssel járó kár.

⁶ A 2014. évi adatfelvételben alkalmazott indexe kiszámításának képleteit az 1. sz. melléklet tartalmazza.

A korábban alkalmazott módszertől eltérően a felkért szervezeteket nem 18, hanem 16 intézménycsoportba soroltuk a Magyar Államkinestár nyilvántartásában szereplő TEÁOR azonosító szerint. Három intézménycsoportot (egyéb igazgatás, egyéb oktatás, egyéb intézmények) összevontunk az „egyéb intézmények” csoportnév alatt.

Jelen tanulmány célja:

- Az eredendő és a kockázatokat növelő tényezők mértékének, illetve az azok kezelésére hivatott kontrollok szintjének meghatározása a 2014. évi felmérésben résztvevő összes intézményre vonatkozóan (1584 intézmény). A 2014. évi felmérésben résztvevő szervezetek számával súlyozott 2013. évi mutatószámok retrospektív összehasonlítása;
- A 2014. évi felmérési eredmények és a változások bemutatása a 2013. évi adatfelvétel tükrében a mindkét évben válaszadó intézmények tekintetében (953 intézmény). Az összehasonlítás során azokra a kockázatokra és kontrollokra fókuszálunk – intézménycsoporti bontásban –, ahol változás figyelhető meg a bázisévhez képest;
- A mind a 2013., mind pedig a 2014. évi felmérésben résztvevő helyi önkormányzatok tekintetében (424) a kockázatok és kontrollok terén meglévő sajátosságok azonosítása a hivatali méret tükrében, valamint a hivatali létszám alapján a jellemző kontrollszintek meghatározása.
- Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvégyesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II.25.) Korm. rendelet rendelkezései vizsgálata a korrupciós kockázatok mérséklésre hivatott kontrollszint alakulása terén.

Az adatfelvételben a felmérési évet megelőző három naptári évre (2011. január 1. – 2013. december 31.) vonatkozó adatokat kérdeztük le. Ahol a kérdés nem tartalmaz utalást a hároméves időszakra, ott a válaszadóknak a 2013. december 31-én fennálló állapotnak megfelelően kellett adatot szolgáltatniuk. Ahol az adott kérdés az elmúlt naptári évre vonatkozik, ott az adatszolgáltatási időtartam a 2013. január 1. és 2013. december 31. közötti időszak volt.

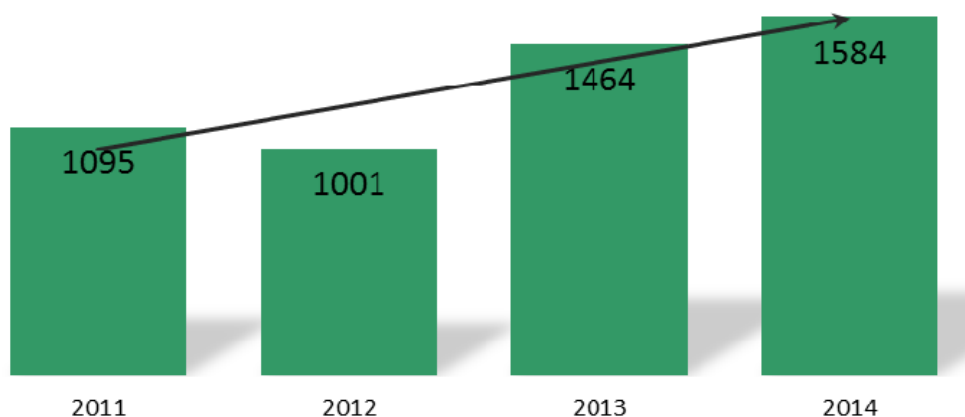
2. A 2014. évi Integritás felmérés eredményei

2.1. Résztvételi statisztikák

A 2014. évi Integritás felmérés során- a tavalyi évhez hasonlóan- 6291 intézmény kapott felkérést a felmérésben történő részvételre. Összesen 1671 intézmény töltötte ki és küldte vissza a kérdőívet. A visszaérkezett kérdőívekből a TiiiR⁷ rendszer – a továbbiakban a tanulmány alapját képező – 1584 adatlapot tudott befogadni értékelésre⁸. A 2014. évi résztvételi adat az eddigi négy felmérés során a legmagasabb (lásd 1. sz. ábra).

1. sz. ábra

Résztvételi adatok alakulása
2011. és 2014. között



Az adatfelvételben – hasonlóan a korábbi adatfelvételekhez – legnagyobb számban a helyi önkormányzatok vettek részt (706 intézmény, 44,6%). A felkért 9 minisztériumból 7, továbbá 20-ból 19 kormányhivatal kitöltötte a kérdőívet. A 20 törvényszékből szintén 19 szervezet küldte vissza az adatlapot.⁹ A korrupció elleni küzdelemben területén együttműködési szándékukat kifejező intézmények (Állami Számvevőszék, Kúria, Legfőbb Ügyészség, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Országos Bírósági Hivatal) mindegyike részt vett a felmérésben. A válaszadásra felkért és a kitöltő intézmények arányát megvizsgálva elmondható, hogy az igazságszolgáltatás (96%), a felsőoktatás (82%), a területi igazgatás szervei (80%), illetőleg a kormányzati szervek (80%) válaszoltak a legnagyobb arányban. Míg a középiskolák (22%), óvodák, bölcsődék (17%), valamint a sport és szabadidős intézmények (15%) köréből felkért szervezeteknél volt a legalacsonyabb válaszadási hajlandóság¹⁰ (lásd 2. sz. ábra).

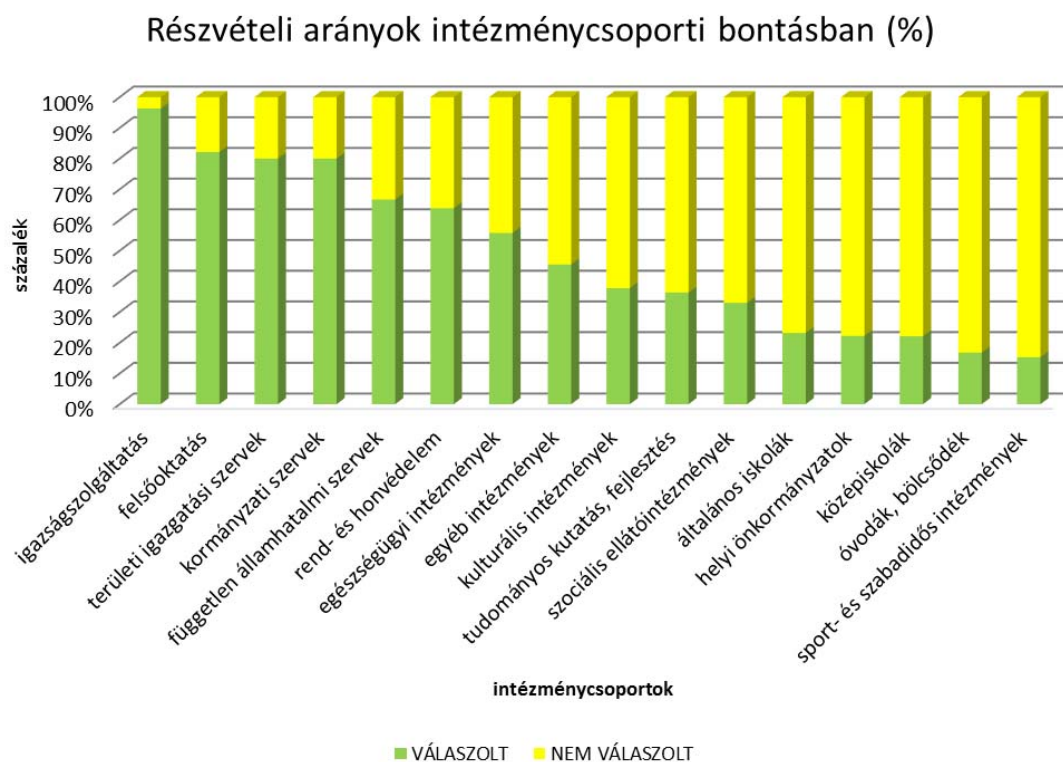
⁷Az Integritás Projekt keretében kifejlesztett elektronikus adatfelvevő, -feldolgozó és térképi megjelenítő rendszer (a továbbiakban: TiiiR), amely a beérkezett kérdőíveket feldolgozza és az adatokból számított indexeket egy elektronikus térképen is megjeleníti.

⁸A felmérés szabályainak összesen 87 kérdőív nem felelt meg; ezeket a rendszer nem tudta feldolgozni. Ennek oka legtöbbször az volt, hogy az intézmények hiányos kérdőívet küldtek, vagy a korábbi évek felméréseiben használt űrlapot töltötték ki ismételtelen.

⁹A résztvételi adatokat az eddigi négy felmérés vonatkozásában éves bontásban az 1. sz. melléklet tartalmazza.

¹⁰Meg kell jegyezni, hogy a válaszadó és a nem válaszoló intézmények arányát befolyásolta az adott intézménycsoportban válaszadásra felkért intézmények száma. Például a felkért 3175 helyi önkormányzat 22 százaléka (706 szervezet) válaszolt, míg a felkért 28 felsőoktatási intézménynek 96 százaléka (27 szervezet).

2. sz. ábra



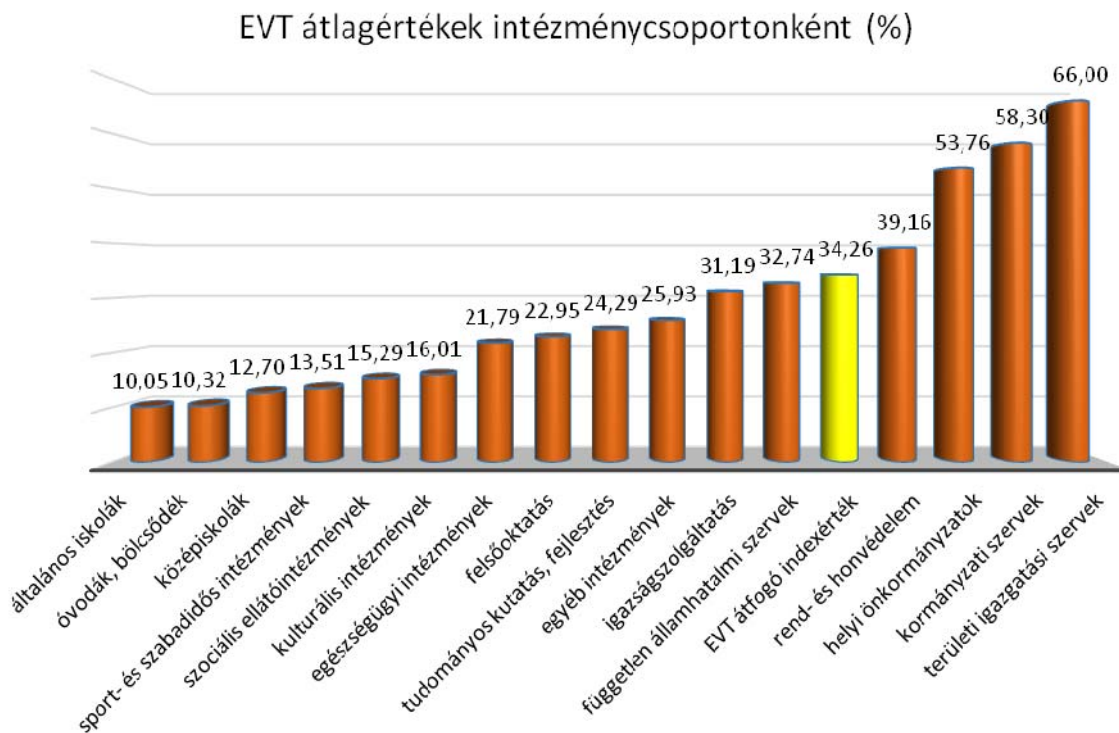
A részvételi adatok területi megoszlását megvizsgálva megállapítottuk, hogy Dél- és Dél-kelet Magyarország megyéiben felkért intézmények válaszoltak a legnagyobb arányban. Jász-Nagykun-Szolnok megyében a felkért intézmények 40 százaléka, Békés megyében 33 százaléka, Csongrád megyében pedig 32 százaléka töltötte ki a kérdőívet. Budapesten a felkért intézmények 32 százaléka vett részt a felmérésben. Az ország nyugati és dél-nyugati megyéiben volt legalacsonyabb a válaszadási hajlandóság: Baranya megyében a felkért intézmények 14 százaléka, Zala megyében ugyancsak 14 százaléka, míg Vas megyében 16 százaléka szolgáltatott adatot.

2.2. Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT) index

A költségvetési szervek eredendő korrupciós veszélyeztetettségi jellemzőit olyan tényezők határozzák meg, amelyek alakítása az alapító (Országgyűlés, Kormány vagy helyi önkormányzat) jogalkotási hatáskörébe tartozik. Az eredendő korrupciós kockázatok mértéke az adott szervezet mindenkori jogállásától és feladatkörétől függ, ennek okán lényeges különbségek mutatkozhatnak például egy – jogalkotó és hatósági jogalkalmazó jogkörrel felruházott – minisztérium és egy sport és szabadidős tevékenység nyújtására szakosodott szervezet között. A 2014-es felmérésben résztvevő összes válaszadó szervezet (1584 intézmény) adatai alapján számított eredendő veszélyeztetettségi tényező átlaga 34,26% volt.

A költségvetési szervek eredendő veszélyeztetettségi tényezőkre számolt számtani átlagértékeit a felmérésben definiált 16 intézménytípus esetében a 3. sz. ábra szemlélteti. Az EVT szintje 10,05 és 66,00% között mozog.

3. sz. ábra



Az átfogó EVT értéket meghaladó mutatóval a területi igazgatási szervek (66,00%), a kormányzati szervek (58,30%), a helyi önkormányzatok (53,76%), a rend- és honvédelmi szervek (39,16%) rendelkeznek. A legkisebb eredendő kockázati értékeket az általános iskolák (10,05%), illetve a bölcsődék, óvodák (10,32%) esetében mértük.

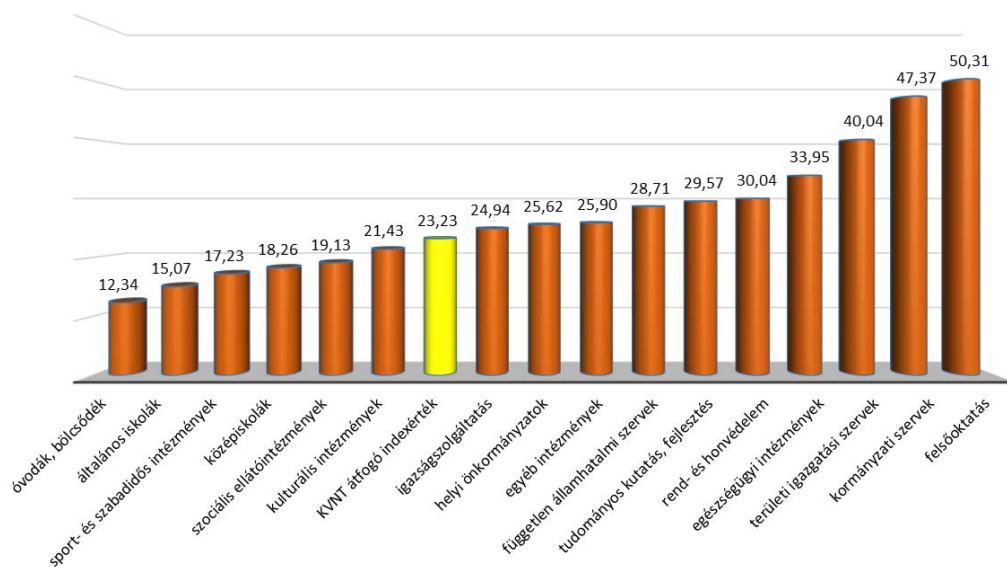
2.3. Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők (KVNT) index

A korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők leképezik egyfelől a költségvetési szervek jogi, intézményi környezetének jellemzőit (kiszámíthatóság, stabilitás), másfelől az intézmények működtetése során jelentkező – alapvetően a mindenkori menedzsment döntéseitől befolyásolt – változó tényezőket. Utóbbiak körében kiemelhető a közbeszerzésekben, uniós pályázatokban való részvétel, valamint a személyi és költségvetési erőforrásokkal való gazdálkodás vagy a szervezeti dinamikák változása. A felmérésben résztvevő összes válaszadó szervezet (1584 intézmény) adatai alapján számított index átlagértéke 23,23%.

A veszélyeztetettséget növelő tényező szintje 12,34 és 50,31% között ingadozik. A KVNT átfogó értékét (23,23%) meghaladó mutatóval rendelkeznek: a felsőoktatási intézmények (50,31%), a kormányzati szervek (47,37%), a területi igazgatási szervek (40,04%), az egészségügyi intézmények (33,95%), a rend- és honvédelem szervei (30,04%), a tudományos kutatás, fejlesztés intézményei (29,57%), a független államhatalmi szervek (28,71%), az egyéb intézmények (25,90%), a helyi önkormányzatok (25,62%), valamint az igazságszolgáltatási szervek (24,94%). Legalacsonyabb mutatóval a bölcsődék, óvodák (12,34%), az általános iskolák (15,07%) és a sport- és szabadidős tevékenységre szakosodott (17,23%) szervezetek rendelkeznek. A KVNT 16 intézménytípusra számolt számtani átlagértékeit a 4. sz. ábra szemlélteti.

4. sz. ábra

KVNT átlagértékek intézménycsoportonként (%)



A korrupciós kockázatokat növelő területeken belül ki kell emelni az európai uniós támogatások körét, mivel az összes válaszadó intézmény közel 58%-a részesült valamilyen uniós forrásban. Külön figyelmet érdemel, hogy a felmérésben résztvevő felsőoktatási intézmények és a területi igazgatási szervek mindegyike részesült uniós támogatásban az elmúlt három évben. Három intézménycsoport kivételével (bölcsődék, óvodák, általános iskolák, szociális ellátó intézmények) valamennyi intézménycsoportba tartozó szervezetek több mint 50%-a jutott uniós támogatáshoz, amely emeli az adott intézménytípusra számított indexértéket.

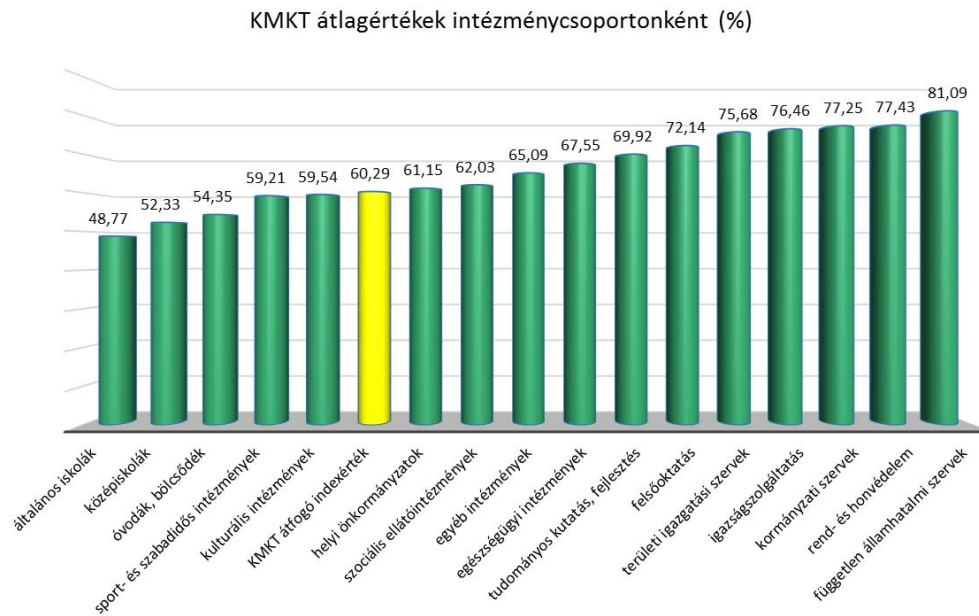
Jelentős mértékben befolyásolják az index alakulását a közvagyonnal gazdálkodás és a közpénzek kezelésével összefüggő kérdésekre adott válaszok, illetve a közbeszerzési eljárásokban történő részvételre vonatkozó adatok. Az utóbbi esetében a 2014. évi felmérésben résztvevő intézmények több mint 50%-a vett részt közbeszerzési eljárás előkészítésében vagy lebonyolításában az elmúlt három év folyamán. A felmérési adatokból látható, hogy a válaszadó független államhatalmi szervek, a kormányzati szervek, a területi igazgatási szervek és a tudományos kutatás, fejlesztésre szakosodott intézmények mindegyike részt vett közbeszerzési eljárásban.

A szervezeti struktúra területén a vezetési szintek száma, illetve a szervezeti struktúra elmúlt 3 év során bekövetkezett változásainak száma korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezőként van jelen a magyar közszférában. Az előbbi esetében megállapítottuk, hogy a válaszadó intézmények közel egyharmada legalább 3 vezetési szinttel rendelkezik. A szervezeti struktúra utóbbi 3 évben lejáratott átalakulásainak tekintetében a szervezetek majdnem kétharmada számolt be arról, hogy legalább egy alkalommal változott a szervezetük felépítése, ezen belül 16 százalékuk (162 intézmény) válaszolta azt, hogy több mint két alkalommal módosult a szerkezet.

2.4. Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT) index

Az indexhez olyan faktorok tartoznak, mint a szervezet belső szabályozása, a külső és belső ellenőrzés, valamint az egyéb integritás kontrollok: etikai követelmények meghatározása, összeférhetetlenségi helyzetek kezelése, a bejelentések, panaszok kezelése, rendszeres kockázatelemzés és tudatos stratégiai menedzsment. A felmérésben résztvevő összes válaszadó szervezet adatai alapján számított KMKT átlagértéke 60,29% (lásd 5. sz. ábra).

5. sz. ábra



Az egyes intézménycsoportokban a kockázatokat mérséklő kontrollok szintje 48,77 és 81,09% között mozog. A KMKT szerint a független államhatalmi szervezeteknél (81,09%), a rend- és honvédelem (77,43%), kormányzati szerveknél (77,25%) és az igazságszolgáltatás intézményeinél (76,46%) mértük a kiépült kontrollok legmagasabb értéke. Legalacsonyabb szinten az általános iskolák (48,77%), a középiskolák (52,33%), és a bölcsődék, óvodák (54,35%) helyezkednek el. Ezeknél az intézményeknél a kiépült kontrollok viszonylag alacsony szintjénél figyelembe kell venni, hogy körükben tevékenységükből adódóan a korrupciós kockázatok is kisebbek.

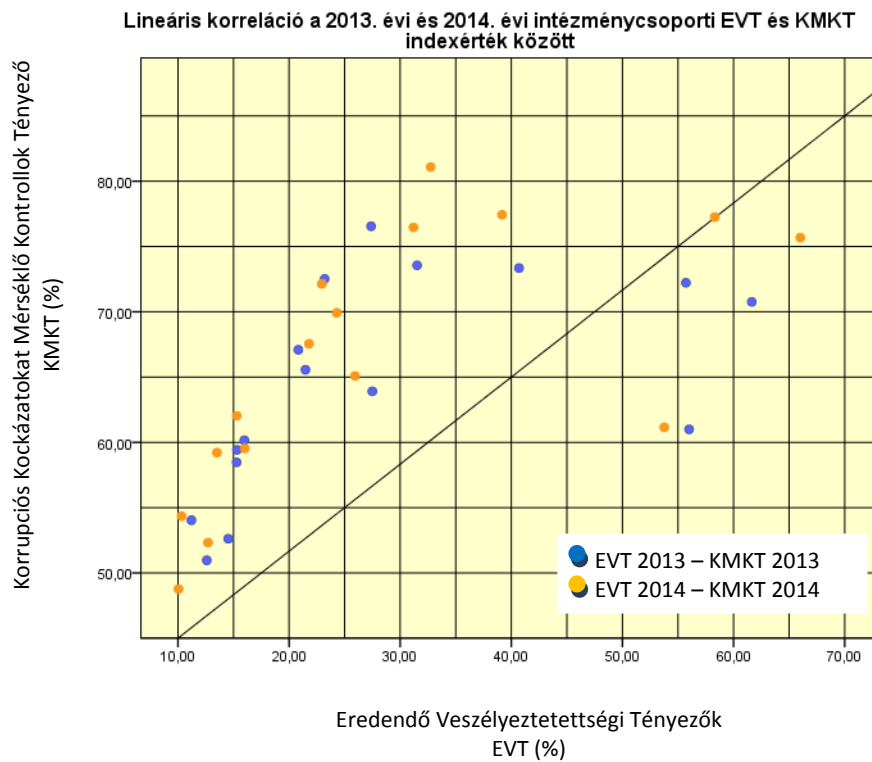
2.5. A kockázatok és kontrollok szintje közötti összefüggés

Megvizsgáltuk az egyes felmérési adatfelvételei alapján számított intézménycsoporti indexek közötti, illetve a 2013. és 2014. évi mutatószámok közötti lineáris kapcsolatok erősségét. Az összefüggések feltárásához a Pearson korrelációt alkalmaztuk. Az alábbi ábrákon a pontok egy-egy intézménycsoportot jelölnek. Mivel két év adatai jelennek meg az ábrákon, ezért minden intézménycsoport kétszer kerültek fel a diagramokra. A vizsgált csoportok minél inkább rendeződnek egy egyenes vonalra annál nagyobb a korreláció mértéke.

A vizsgálat eredményeként megállapítottuk, hogy mind a 2013. évi, mind a 2014. évi intézménycsoporti eredendő veszélyeztetettségi kockázatok szintje és az azok kezelésére szolgáló kiépült kontroll szintje között statisztikailag szignifikáns összefüggés¹¹ található, azaz minél magasabb egy adott intézménycsoport eredendő kockázati mutatószáma, annál magasabb a hozzátartozó kiépült kontrollok indexértéke (lásd 6. sz. ábra)

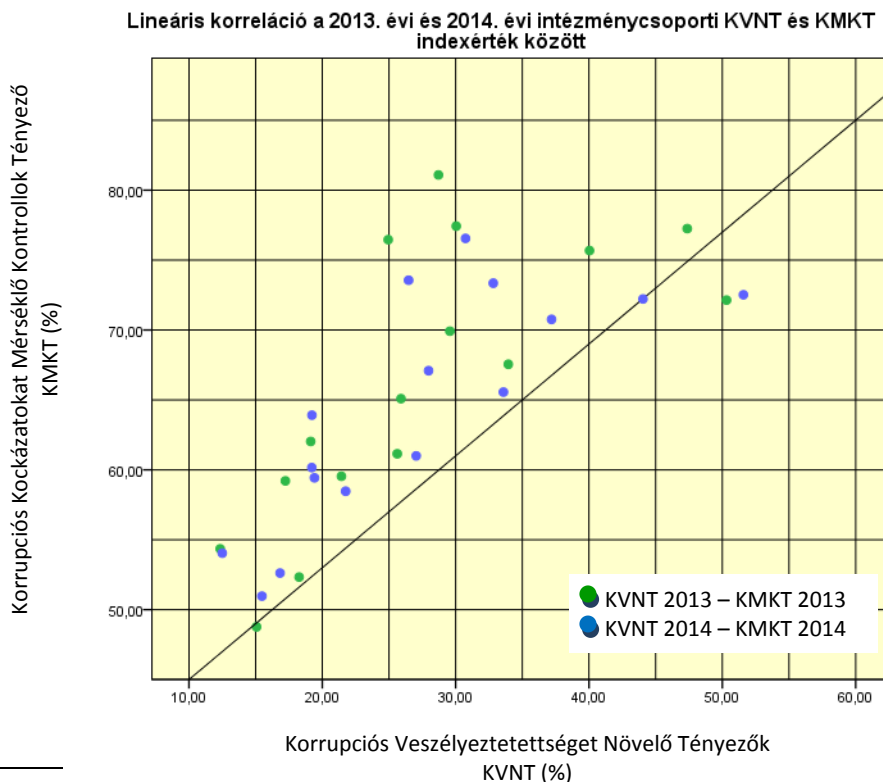
¹¹ Bizonytalansági tényező értéke (p) = 0,05

6. sz. ábra



Amennyiben az egyes felmérési évek intézménycsoporti korrupciós veszélyeztetettséget növelő mutatóit és a kockázatokat mérséklő kontrolllok indexértékeit vizsgáljuk meg, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy a vizsgált két tényező esetében a lineáris kapcsolat erősebb, azaz statisztikailag jelentős¹² szignifikáns összefüggés áll fenn (lásd 7. sz. ábra).

7. sz. ábra

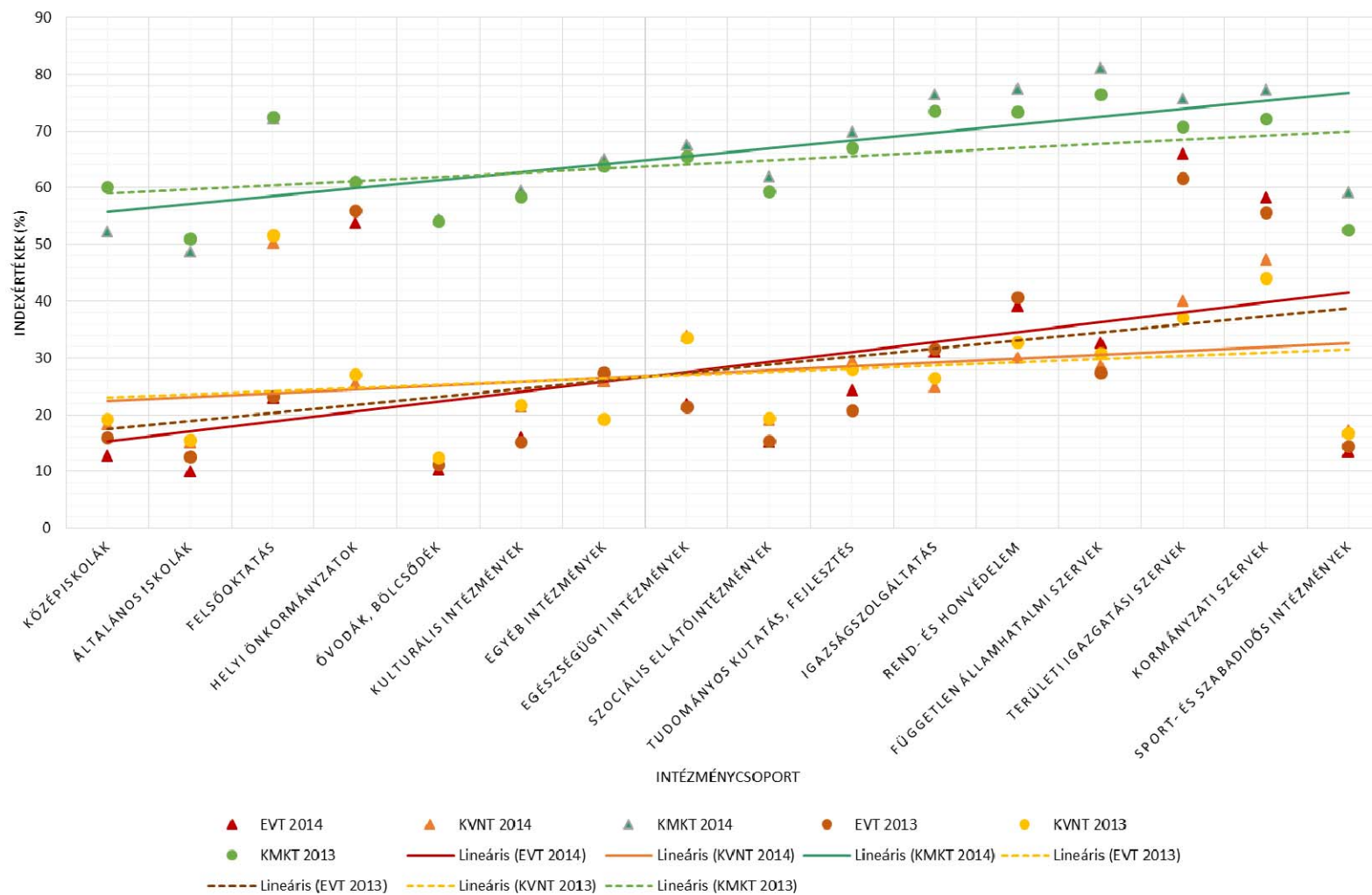


¹² Bizonytalansági tényező értéke (p) = 0,01

Tehát a két tényező alapján megállapítottuk, hogy a szignifikáns lineáris összefüggés van kockázati tényezők szintje és az azok kezelésére kiépült kontrollok mértéke között. Amennyiben az intézménycsoport a 2013. évi és 2014.évi kockázatok mérésére vonatkozó indexértékek változása alapján növekvő sorrendbe rendezzük, és hozzáadjuk az azokhoz tartozó kockázati indexértékeket, akkor megállapíthatjuk, hogy a kontrolltényezők emelkedése azoknál az intézménycsoportoknál (kormányzati, területi igazgatási, független államhatalmi, rend- és honvédelmi, igazságszolgáltatási szervek) volt a legjelentősebb, ahol már a korábbi adatfelvételek során is magas kontrollszintet mértünk. Külön ki kell emelni, hogy az előbbi megállapítás alól csak a sport és szabadidős intézményeket csoportja képez kivételt, ugyanis itt volt a legmagasabb az index emelkedésének mértéke a 2013. évi adatokhoz képest, annak ellenére, hogy a kontrollindexe 2013. évi eredmények alapján az egyik legalacsonyabb volt (lásd 8. sz. ábra).

8. sz. ábra

Az EVT, KVNT és KMKT indexértékeinek változása intézménycsoportonként (2013-2014)



3. A korrupciós kockázati indexek (EVT, KVNT, KMKT) alakulása 2013 és 2014 között

Az 1584 intézményre számított indexértékek előző évi felmérési adatokhoz történő összehasonlíthatósága érdekében súlyoztuk a 2013. évi indexértékeket a 2014. évi részvételi adatokkal. A kalkulált átfogó indexértékeket évenkénti bontásban az 1. sz. táblázat szemlélteti.

1. sz. táblázat

A 2014. évi indexértékek, illetve a 2014. évi részvételi adatokkal súlyozott 2013. évi mutatószámok (%)

Index megnevezése	2013	2014	Változás a 2013. évi eredményekhez képest (százalékpont)
EVT átlagértékei	35,26	34,26	-1,00
KVNT átlagértékei	23,63	23,23	-0,40
KMKT átlagértéke	59,63	60,29	+0,66

Amennyiben a súlyozott 2013. évi indexértékeket összehasonlítjuk a 2014. évi átfogó mutatószámokkal, akkor megállapítható, hogy egyik mutatószám esetében sem történt szignifikáns, 2 százalékpontot meghaladó változás. Ugyanakkor, ha az értékekben bekövetkezett minimális elmozdulások irányát tekintjük, akkor megállapíthatjuk, hogy a 2014. évi eredendő kockázati szint 1 százalékponttal, a veszélyeztetettséget növelő tényezők szintje 0,4 százalékponttal csökkent, míg az azok kezelésére szolgáló kontrollok szintje 0,66 százalékponttal emelkedett, vagyis a kockázati tényezők csökkentek, míg a kiépült kontrolltényezők mértéke növekedett. Tehát –nem szignifikáns mértékben, de – minden mutató javult.

4. A 2013. és 2014. évi Integritás felmérésekben egyaránt résztvevő szervezetek eredményeinek összehasonlító elemzése

A 2014. évi adatfelvételben 953 olyan szervezet vett részt, amely az előző évben is kitöltő intézmény volt. A tanulmány összehasonlító részében erre az intézményi körre koncentrálnunk, hogy megvizsgáljuk a korrupciós veszélyeztetettség, illetve az azok kezelésére szolgáló kontrollok szintjében történt változásokat. Az összehasonlítás során kizárólag azokat a pontokat emeljük ki, ahol változások történtek a bázisév felmérési eredményeihez (2013) képest. A 953 intézmény és a teljes sokaság intézménycsoportonkénti aránya hasonló, ezért azt a teljes sokaság esetében is helytállónak ítéljük. Az összehasonlítás alapját képező intézmények intézménycsoportonkénti számát és arányát a 2. sz. táblázat szemlélteti.

2. sz. ábra

A 2013. és 2014. évi felmérésben is válaszadó intézmények, illetve a teljes sokaság megoszlása intézménycsoportonként

Intézménycsoport megnevezése	953 intézmény		1584 intézmény	
	darab	százalék	darab	százalék
Helyi önkormányzatok	424	44,5	706	44,6
Bölcsődék, óvodák	79	8,3	153	9,7
Általános iskolák	72	7,6	212	13,4
Egyéb intézmények	66	6,9	96	6,1
Szociális ellátó intézmények	57	6	74	4,7

Rend- és honvédelem	54	5,7	60	3,8
Egészségügyi intézmények	41	4,3	53	3,3
Kulturális intézmények	35	3,7	51	3,2
Középiszkolák	30	3,1	73	4,6
Igazságszolgáltatás	22	2,3	26	1,6
Felsőoktatás	21	2,2	23	1,5
Területi igazgatási szervek	20	2,1	20	1,3
Tudományos kutatás, fejlesztés	10	1	12	0,8
Sport és szabadidős intézmények	9	0,9	11	0,7
Kormányzati szervek	7	0,7	8	0,5
Független államhatalmi szervek	6	0,6	6	0,4
Összesen:	953	100	1584	100

Amennyiben intézménycsoportonként azon szervezetek arányát vizsgáljuk, amelyek csak az ideai felmérésben, illetőleg amelyek a tavalyi adatfelvételben is kitöltötték a kérdőívet, megállapíthatjuk, hogy a területi igazgatási és független államhatalmi szervek mindegyike, a felsőoktatási szervek 91, a rend- és honvédelmi szervek 90 százaléka részt vett a 2013. évi felmérésben is.

4.1. A 953 szervezetre számított átfogó indexértékek alakulása 2013 és 2014 között

A válaszadói kör (953 intézmény) indexértékeinek számtani átlagának vizsgálatának eredményeként megállapítottuk, hogy – hasonlóan a részvételi adatokkal súlyozott mutatókhoz – egyik indexérték sem változott szignifikánsan. Elmondhatjuk ugyanakkor, hogy mind az eredendő veszélyeztetettségi tényezők, mind a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők mértéke csökkent, míg a korrupciós kockázatok mérséklésre szolgáló tényezők szintje nőtt (lásd 3. sz. táblázat). Az eredmények arányaiban a teljes minta (1584) esetében mért adatokat tükrözik.

3. sz. táblázat

A legutóbbi két felmérésben egyaránt válaszadó szervezetek átfogó indexértékei (%)

Index megnevezése	2013	2014	Változás a 2013. évi eredményekhez képest (százalékpont)
EVT	38,30	37,44	-0,86
KVNT	26,27	25,54	-0,73
KMKT	61,93	63,12	+1,19

4.2. Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT) index alakulása 2013 és 2014 között

Az összehasonlításban azokat az intézménycsoportokat elemeztük részletesen, ahol a 2014. évi adatfelvétel eredményeiben szignifikáns, legalább 2 százalékpontos¹³ változást mértünk 2013. évi felmérési adatokhoz képest. A fenti feltételnek megfelelő intézménycsoportokat 4. sz. táblázat szemlélteti.

¹³ A 2 százalékpontos változást tartjuk szignifikáns változásnak, ez a megoldás egyrészt tükrözi az egyes indexek mögötti pontskálák nagysága közötti különbségeket, másrészt kellően nagyok ahhoz, hogy akár egy vagy több kérdésre adott válaszok megváltozását érzékeltessék. Jelen esetben a 2 százalékpontos változás a pontskálák tekintetében a következőképpen alakul: EVT – 1,4 pont, KVNT – 2,26 pont, KMKT – 2,96 pont.

4. sz. táblázat

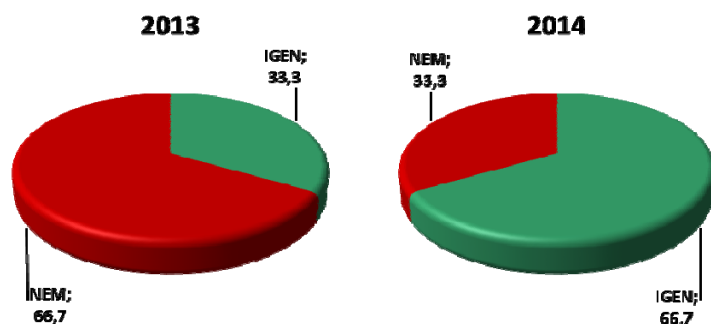
Eredendő veszélyeztetettség tényezők alakulása 2013-2014. (%)

Intézménytípusok	2013	2014	Változás a 2013. évi eredményekhez képest (százalékpont)
	EVT	EVT	
<i>független államhatalmi szervek</i>	27,38	32,74	+5,36
<i>tudományos kutatás, fejlesztés</i>	21,71	24,29	+2,58
<i>sport- és szabadidős intézmények</i>	14,84	12,03	-2,81
<i>középiskolák</i>	17,33	14,38	-2,95
<i>általános iskolák</i>	13,28	9,79	-3,49

FÜGGETLEN ÁLLAMHATALMI SZERVEK: Az eredendő kockázatok növekedésének háttérében a kérdőívre adott válaszok alapján a jogalkotással közvetlenül összefüggő hatáskörök kiterjesztése, illetve a szabályozási környezet megítélésének változása áll. Az előbbi esetben megállapítottuk, hogy amíg a 2013. évi felmérés adatai szerint az intézménycsoportba tartozó szervezetek 33,3 százaléka rendelkezett jogalkotással összefüggő hatáskörökkel (elsősorban jogszabályok kezdeményezése és igazgatási szinttel történő egyeztetése), addig 2014-ben ez az érték megduplázódott. A szabályozási környezet 2013. évi egyöntetűen „nem ellentmondásos” és „nem hiányos” megítélése a 2014. évi adatfelvétel eredményei szerint megváltozott: a válaszadó független államhatalmi szervek 16,7 százaléka ellentmondásosnak, valamint hiányosnak ítéli a szervezetre vonatkozó jogszabályi környezetet (lásd 9. sz. ábra).

9. sz. ábra

Szervezetük - illetve szervezetük vezetője - gyakorol-e jogalkotással közvetlenül összefüggő hatásköröket? (%)

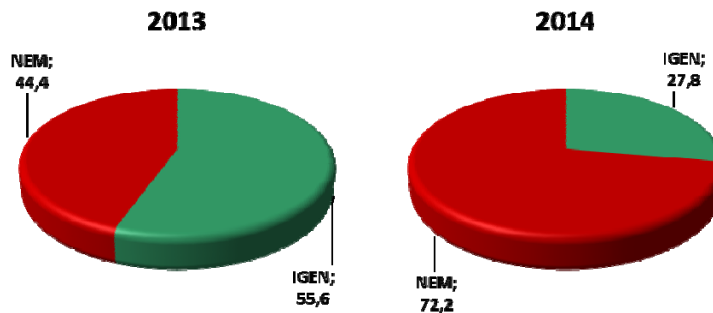


TUDOMÁNYOS KUTATÁS, FEJLESZTÉS INTÉZMÉNYEK: Az eredendő kockázati indexérték emelkedését eredményezte, hogy jogalkotással közvetlenül összefüggő hatáskörökkel, illetve a közszolgáltatási díjak méltányossági alapon történő mérséklésének lehetőségével a válaszadó szervezetek 20 százaléka rendelkezik. Ez az arány korábban 10 százalék volt. A mutatószám emelkedéséhez hozzájárult továbbá, hogy a 2014. évi adatok szerint az intézménycsoporton belül teljes körűvé vált a vagyonyilatkozat- tételi kötelezettség.

KÖZÉPISKOLÁK: Az EVT értéke a középiskolák tekintetében csökkent, amit egyrészt a hatósági jogköröket gyakorló intézmények számának csökkenésével, másrészt a szervezetek gazdálkodásuk során gyakorolt jogosítványok körére vonatkozó kérdés válaszopcióinak bővülésével magyarázhatunk. 2013. évi válaszadó intézmények 10 százaléka gyakorolt még hatósági jogköröket, 2014-re ez az arány már a 7 százalékot sem érte el. Az index értékét tovább csökkentette, hogy a közszolgáltatást nyújtó intézmények közül 2013-ban a szolgáltatási díjak mérséklésére vagy elengedésére az intézmények 33,3 százaléka volt jogosult, míg 2014-ben ez az arány mindössze 16,7 százalék volt (lásd 10. sz. ábra).

10. sz. ábra

Ha Szervezetük nyújt közszolgáltatást, a szervezetnek van-e jogköre méltányosságból elengedni vagy csökkenteni a szolgáltatási díjat? (%)



A szervezeti átalakulás egyaránt érezhető az oktatási intézmények kockázati és kontrollindexein. A KLIK¹⁴ irányítása és felügyelete alá kerüléssel a középiskolák korábbi jogosultságainak jelentős része (hatósági jogkörök gyakorlása, pályázatokban, közbeszerzési eljárásokban történő részvétel, humán erőforrás-gazdálkodás) átkerült a felügyeletüket ellátó szervhez. A kontrollmutató értékét befolyásoló faktor, az azok kialakításához (pl.: belső szabályzatok kialakítása) szükséges döntési jogosultság a KLIK-hez került. Az ártrendeződésnek tudható be a méltányosságot gyakorló intézmények számának csökkenése is.

SPORT ÉS SZABADIDŐS INTÉZMÉNYEK: Az eredendő veszélyeztetettségi tényezők indexe 2,8 százalékpontos csökkenést mutat. Az értékváltozás háttérében a gazdálkodási tevékenységhez kapcsolódó jogosítványok körének szűkülése, a méltányosságot gyakorló intézmények számának csökkenése, továbbá a szervezetekre vonatkozó szabályozási környezet megítélésnek kedvező irányú változás húzódik meg. Méltányosságot gyakorló intézmények aránya 2013-ban még 55,6 százalék volt, 2014-re ez 44,4 százalékra csökkent. Erőteljesebben befolyásolta az index alakulását a külső szabályozási környezet intézmények általi megítélése: 2013-ban a szervezetek 44,4 százaléka találta hiányosnak a vonatkozó jogszabályokat, míg 2014-ben már csak 11,1 százaléka vélekedett így. A mutatószám csökkenésének mértékét ugyanakkor mérsékelte a vonatkozó szabályozási környezet bonyolultságának megítélésében bekövetkezett hangsúlyeltolódás: 2013-ban a válaszadók 22,2 százaléka, míg 2014-ben 44,4 százaléka tartotta bonyolultnak a követendő jogszabályokat (lásd 5. sz. táblázat).

¹⁴A Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés c) pontja a KLIK-et jelöli ki az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervként, ennek keretében az állami fenntartású köznevelési intézmények fenntartói jogai és kötelezettségei gyakorlására. Feladatait az ország egész területére kiterjedő illetékességgel látja el. A KLIK irányítása és felügyelete alá került általános és középiskolák önállósága megszűnt, a szervezet köznevelési intézményként működő jogi személyiségű szervezeti egységeivé váltak.

5. sz. táblázat

**A külső szabályozási környezet megítélésére adott válaszok megoszlásának alakulása
2013-2014. (sport és szabadidős intézményeknél, %)**

Megítélésük szerint a Szervezetre vonatkozó szabályozási környezet bonyolult-e?	2013	2014	Változás a 2013. évi eredményekhez képest (százalékpont)
Igen, bonyolult	22,2	44,4	+22,2
Átlagos	77,8	44,4	-22,4
Nem bonyolult	0,0	11,2	+11,2
Megítélésük szerint a Szervezetre vonatkozó szabályozási környezet hiányos-e?	2013	2014	Változás a 2013. évi eredményekhez képest (százalékpont)
Igen	44,4	11,1	-33,3
Nem	65,6	88,8	-23,2

ÁLTALÁNOS ISKOLÁK: Csökkent az index értéke, de a kedvező irányú változásra – eltérően a sport és szabadidős intézményektől, illetve a középiskoláktól – több tényező kisebb mértékű változás ad magyarázatot. Az általános iskolák esetében szinte valamennyi eredendő veszélyeztetettségi tényező tekintetében megfigyelhető kismértékű változás. Példaként említhető – a középiskoláknál is megfigyelt, a KLIK alá történő betagozódással összefüggésben álló – hatósági jogkörök szűkülése a 2013. évi felmérési eredményekhez képest (2013: 5,6%, 2014: 1,4%), vagy a vagyonyilatkozat-tételre kötelezett kör csökkenése (2013: 56,9%, 2014: 54,2%).

**4.3. Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényező (KVNT) index alakulása
2013 és 2014 között**

A Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők esetében – az EVT-hez hasonlóan – szintén kizárólag azokat az intézménycsoportokat vesszük górcső alá, amelyeknél a két felmérési év indexértékei között legalább 2 százalékpontos eltérést mértünk. Négy ilyen csoportot találtunk: a kormányzati, a rend- és honvédelmi, valamint a területi igazgatási szervek (lásd 6. sz. táblázat).

6. sz. táblázat

Korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők alakulás 2013-2014. (%)

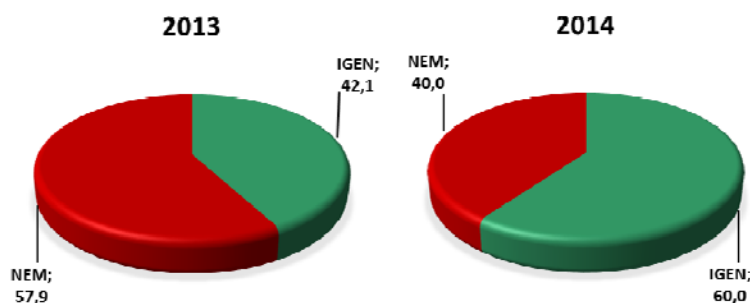
Intézménytípusok	2013	2014	Változás a 2013. évi eredményekhez képest (százalékpont)
	KVNT	KVNT	
<i>területi igazgatási szervek</i>	37,33	40,04	+2,71
<i>kormányzati szervek</i>	45,35	47,57	+2,22
<i>független államhatalmi szervek</i>	30,74	28,71	-2,03
<i>rend- és honvédelem</i>	33,54	30,99	-2,55

TERÜLETI IGAZGATÁSI SZERVEK: A korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők mutatója 2,71 százalékponttal emelkedett a 2013. évi értékhez képest. Az indexérték növekedése az alábbi okokra vezethető vissza. A mindkét évben válaszadó területi igazgatási szervek közül a 2013. évi felmérés adatai alapján 95 százalék, a 2014. évi eredmények szerint 100 százalék részesült európai uniós támogatásban az elmúlt három évben. Veszélyeztetettséget

növelő tényezőként jelentkezett, hogy a támogatás megszerzésére szolgáló pályázatok elkészítéséhez 2014-ben az intézmények 60,0 százaléka alkalmazott külső tanácsadót, míg 2013-ban csupán 42,1 százalékuk vette igénybe külső szakértő szolgáltatásait (lásd 11. sz. ábra).

11. sz. ábra

Ha Szervezetük részesült uniós támogatásban, az uniós támogatások megszerzésére irányuló pályázat elkészítéséhez alkalmaztak-e külső tanácsadót? (%)

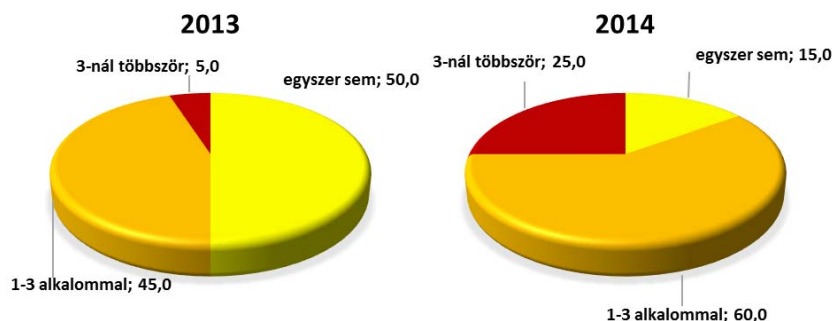


2014-ben a területi igazgatási szervek 20,0 százaléka válaszolta, hogy 1-3 alkalommal támadták meg a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy bíróság előtt az általa lefolytatott valamely közbeszerzési eljárást, míg ugyanezt a 2013. évi felmérési adatok szerint csak a válaszadó intézmények 10,0 százaléka mondta. Tovább emelte az index értékét, hogy 2014-ben ugyancsak a válaszadó intézmények 20,0 százaléka számolt be arról, hogy az elmúlt három évben a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy bíróság jogerősen el is marasztalta a szervezetet. 2013-ban mindössze az intézmények 10,0 százalékával történt meg ugyanez. Az előzőekkel egybeeseng, hogy a válaszadó intézményi kör 2013-ban mindössze 1, 2014-ben azonban már 6 közbeszerzési eljárást vont vissza.

Hasonlóan a területi igazgatási szerveknél nőtt azon intézmények aránya, amelyeknél ugyanaz az ajánlattevő egy alkalomnál többször nyert közbeszerzési eljárást (2014-ben 85%, 2013-ban 50%). Azon intézmények aránya, ahol ugyanaz az ajánlattevő háromnál több alkalommal nyert közbeszerzési eljárást 2014-ben 25 százalék, míg 2013-ban 5 százalék (lásd 12. sz. ábra).

12. sz. ábra

Az elmúlt 3 évben Szervezetüknél előfordult-e, hogy ugyanaz az ajánlattevő több közbeszerzési eljárást is megnyert? (%)

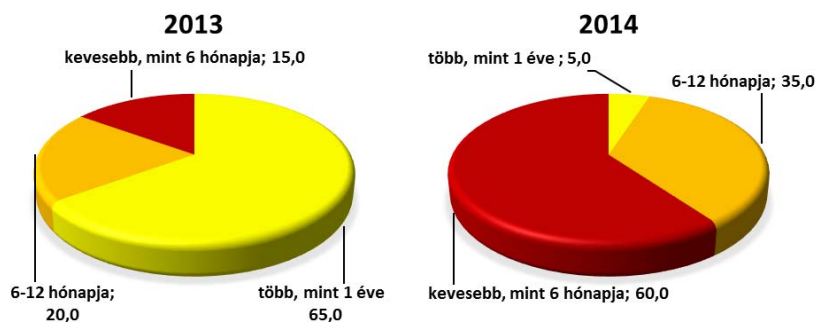


A területi igazgatási szervekre számított kockázatokat növelő tényezők indexértékét többek között olyan összetevők mérsékeltek, mint a közbeszerzési törvény rendelkezéseit alkalmazó szervezetek arányának növekedése. Amíg 2013. évi felmérési adatok alapján 15,0 százalék, addig 2014. évi eredmények szerint már csak 5,0 százalék azon intézmények aránya, amelyek folytattak olyan közbeszerzési értékhatárt elérő beszerzési eljárást, ahol valamilyen okból nem alkalmazták a közbeszerzési törvény rendelkezéseit. Emellett mérséklő tényezőként hatott az

indexértékre az intézménycsoportot érintő szervezeti átalakulások időbeli átrendeződése. 2013-ban az intézmények 65,0 százaléka arról számolt be, hogy a szervezetüket érintő legutóbbi struktúraváltozás hat hónapon belül történt, míg a 2014. évi adatfelvétel eredményei alapján már 60,0 százalékuk azt vallotta, hogy több, mint egy év telt el az utolsó szervezeti átalakulás óta (lásd 13. sz. ábra).

13. sz. ábra

Határozzák meg a szervezeti struktúra legutóbbi változásának időpontját! (%)

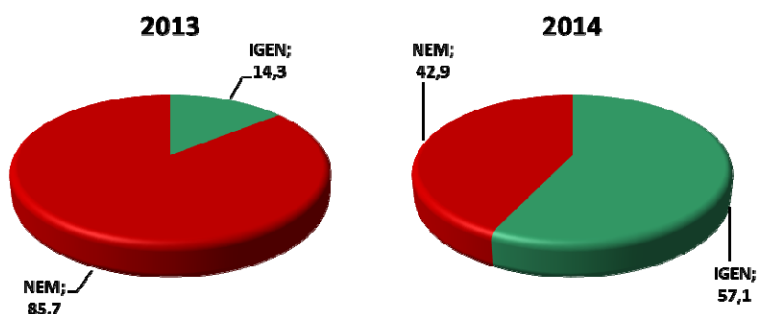


KORMÁNYZATI SZERVEK: A korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők mutatója 2,22 százalékponttal emelkedett a 2013. évi értékhez képest. Az indexérték emelkedésének hátterében többek között az elmúlt naptári évben eredményesen befejezett közbeszerzési eljárások számának növekedése áll. Míg a 2012-es naptári évben az intézmények átlagosan 15 eljárást bonyolítottak le, addig 2013-ban már 32,7 eljárásra növekedett. Volt olyan kormányzati intézmény is, amely több mint 100 eredményes eljárást folytatott le 2013-ban.

Emelkedett továbbá azon intézmények aránya, amelyek olyan beszerzési eljárásban vettek részt, ahol – bár a beszerzési érték elérte a közbeszerzési értékhatárt, de – nem alkalmazták a közbeszerzési törvényt¹⁵: 2013-ban 14,3 százalék, 2014-ben pedig már 57,1 százalék nem alkalmazta a közbeszerzési törvény rendelkezéseit legalább egy közbeszerzési értékhatárt elérő beszerzés lebonyolításakor (lásd 14. sz. ábra). Feltehetően a jogszabályban rögzített, a törvény rendelkezéseinek alkalmazása alól mentesítő kivételek magyarázzák az értékek emelkedését.

14. sz. ábra

Az elmúlt 3 évben Szervezetük folytatott-e olyan beszerzési eljárást, amelyben a beszerzés értéke elérte ugyan a közbeszerzési értékhatárt, de a beszerzésre - bármely okból - nem alkalmazták a közbeszerzési törvényt? (Kormányzati szervek, %)



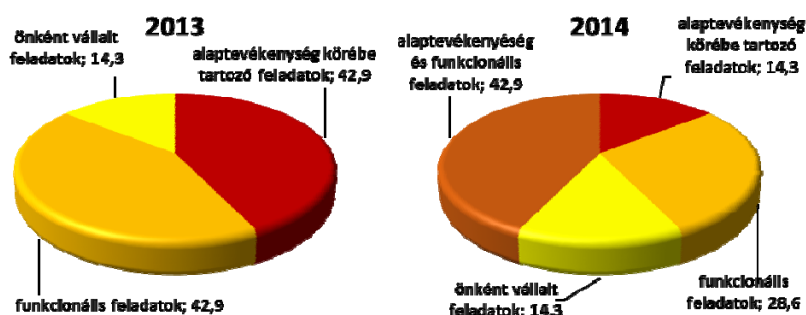
¹⁵A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 9. §-a felsorolja azon eljárások körét, amelyek nem tartoznak a törvény hatálya alá; nem kell alkalmazni rájuk a törvény rendelkezéseit (pl.: védelmi beszerzések, nemzetközi szerződésben vagy nemzetközi szervezet által meghatározott külön eljárásban történő beszerzés, szolgáltatási koncesszió, közfeladat ellátásának átadására irányuló, kutatási fejlesztési szolgáltatásra vonatkozó eljárás).

Növekedett azon kormányzat intézmények aránya, amelyeknél ugyanazon ajánlattevő 3-nál többször nyert közbeszerzési eljárást az elmúlt három évben (2013: 28,6%, 2014: 57,1%). A növekedés hátterében egyrészt valószínűleg az időtényező áll, mivel a kérdés az elmúlt három évre vonatkozik, így az évente lekért adatokban mindig szerepelnek a korábbi évek számai is. Másrészt, a közbeszerzési eljárásban résztvevő felek egyre jobban megismerik egymást, és kialakulnak tartós együttműködés belső körei. Felmérésünk érzékeli a közszféra intézményeinél az említett faktorokból fakadó kockázatok növekedését.

A feladataikat kiszervező szervezetek aránya nem változott. Ugyanakkor 2014. évi felmérés során kapott válaszokból megállapítható, hogy a kormányzati szervek 57,14 százaléka legalább egy alaptevékenységét, 71,43 százaléka legalább egy funkcionális feladatát kiszervezi. Az intézmények 42,86 százaléka az alaptevékenységéhez tartozó és funkcionális feladatainak egy részét kiszervezi. 2013. évi felmérés adatok szerint ilyen típusú átfedés nem volt (lásd 15. sz. ábra).

15. sz. ábra

Kormányzati szervek megoszlása a kiszervezett feladatok típusai szerint (%)



A kormányzati szervek esetében az indexértékre mérséklően hatott a közszolgáltatást nyújtó kormányzati szervek esetében a díjköteles szolgáltatással rendelkező, valamint a díjat megállapító intézmények számának csökkenése. További mérséklő tényezőként említhetjük, hogy a vételi, illetve elővásárlási joggal az elmúlt három évben - a 2014. évi felmérés adatai alapján, a 2013. évi adatfelvétel eredményeitől eltérően – egyetlen intézmény sem rendelkezett.

FÜGGETLEN ÁLLAMHATALMI SZERVEK: Az indexérték szignifikáns csökkenését részben az magyarázza, hogy a 2013. évi adatfelvétel során egyetlen intézmény a közbeszerzéshez kapcsolódó kérdéseknél több esetben is a nem értelmezhető választ adta. Másrészt olyan tényezők arányváltozása áll a mutatószám csökkenésének hátterében mint az eu-s források megszerzésére irányuló pályázat elkészítéséhez külső tanácsadót alkalmazó intézmények arányának csökkenése. A 2014. évi felmérés szerint egyetlen ilyen intézmény volt. A közbeszerzés terén további ilyen csökkentő tényező volt, hogy a 2014. évi felmérés adatai alapján a válaszadó független államhatalmi szervek 33,3 százaléka vett részt olyan közbeszerzési eljárásban, ahol a közbeszerzés értéke elérte az európai uniós értékhatárt. Ez az arány a 2013. évi felmérés eredményei szerint 50,0 százalék volt (lásd 7. sz. táblázat).

7. sz. táblázat

**Az európai uniós közbeszerzési értékhatárt meghaladó közbeszerzési eljárások előkészítésében résztvevő intézmények arányának alakulása 2013-2014.
(független államhatalmi szervek, %)**

Az elmúlt 3 évben Szervezetük részt vett-e olyan közbeszerzési eljárás előkészítésében, amelyben a közbeszerzés értéke elérte az európai uniós értékhatárt?	2013	2014	Változás a 2013. évi eredményekhez képest (százalékpont)
Igen	50,0	33,3	-33,3
Nem	50,0	76,7	-23,2

A 2014. évi adatfelvétel szerint a külső szabályozási környezet tekintetében a szervezetek jogállására vagy szervei önállóságára vonatkozó jogszabályok az elmúlt három évben a válaszadó intézmények felénél egyszer, míg a másik felénél egyszer sem változott. A tavalyi felmérésben még volt olyan válaszadó szervezet, amely úgy válaszolt, hogy többször is változtak a rá vonatkozó jogszabályok. A működési jellemzők körébe sorolt tényezők közül ki kell emelni a magánszervezetektől és/vagy magányszemélyektől pénzbeli vagy más materiális támogatást kapó intézmények arányának csökkenését. Az idei felmérési adatok szerint egyetlen intézmény sem kapott támogatás a fent említett körtől az elmúlt naptári évben (2013. január 1. – december 31.). A 2013. évi felmérés adatai szerint egyetlen intézmény részesült ilyen támogatásban.

REND- ÉS HONVÉDELMI SZERVEK: Az európai uniós támogatásokhoz kapcsolódó kockázatokat növelő tényezők nem módosították szignifikánsan a mutató értékét. A közbeszerzések terén megfigyeltük, hogy kismértékben csökkent azon intézmények aránya, amelyek részt vettek közbeszerzési eljárás előkészítésében vagy lebonyolításában az elmúlt három évben. Nőtt ugyanakkor az egy intézményre eső, az elmúlt naptári évben eredményesen befejezett közbeszerzések száma (lásd 8. sz. táblázat).

8. sz. táblázat

A rend- és honvédelmi szervek által lefolytatott közbeszerzési eljárások számának alakulása 2013-2014.

ÉV	Ügyek száma összesen (db)	Közbeszerzést folytató intézmények száma (db)	az 1 intézményre eső ügyek száma (db)
2013	147	49	3
2014	222	47	4,7

A két adatfelvétel eredményeinek összehasonlítása alapján kockázatot növelő tényezőként kell megemlítenünk, hogy a válaszadó intézmények 46,3 százaléka folytatott olyan közbeszerzési eljárást az elmúlt három évben, amelyben legalább egyszer háromnál kevesebb ajánlattevő vett részt. Ebben a körben növekedett azoknak az intézményeknek az aránya, amelyeknél a fent említett eset háromnál több alkalommal is előfordult (2013: 20%, 2014: 28%). A szervezeti struktúra kérdéskörén belül a szervezeti egységek és a vezetési szintek száma is emelkedett a tavalyi (2013) felmérési eredményekhez képest. 2014-ben a válaszadók 37,0 százaléka rendelkezik több mint 15 szervezeti egységgel, míg 2013-ban csak 33,3 százaléka nyilatkozott így. Négyenél több vezetési szint 25,9 százaléknál található a 2013. évi felmérésben kalkulált 22,2 százalékkal szemben. A működési jellemzők körében az alapfeladatok ellátásra történő szakértői közreműködés igénybevétele érdemel figyelmet. 2013-ban adott

válaszok alapján a szervezetek 44,4 százaléka, míg 2014-ben 51,9 százalékuk vette igénybe ilyen típusú szolgáltatást.

4.4. Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT) index alakulása 2013 és 2014 között

A kockázatokat mérséklő kontrollok tényezők esetében a 2 százalékpontot meghaladó szignifikáns emelkedést az vizsgált intézménycsoportok 62,5 százalékánál, azaz 10 csoportnál figyeltünk meg. Az emelkedés azt jelenti, hogy azon intézmények körében, amelyek mind a 2013. évi, mind a 2014. évi felmérésben részt vettek, emelkedett a meglévő, korrupciós kockázatok kezelésére hivatott kontrol szintje. A legnagyobb mértékben – több mint 6 százalékponttal – a sport- és szabadidős tevékenységre szakosodott intézményeknél az index érték. A területi igazgatási szerveknél több mint 4 százalékponttal, míg a rend- és honvédelmi, a független államhatalmi, a kormányzati, illetve az igazságszolgáltatási szerveknél 3 százalékpontot meghaladóan szélesedett a felmérésben lekérdezett kontrollok köre a 2013. évi adatfelvétel eredményeihez képest. A kiépült kontrollok szintje a bázishoz képest nem változott szignifikánsan a helyi önkormányzatok, az oktatási és nevelési és az egészségügyi intézmények tekintetében. Egyetlen intézménycsoport esetében sem mértük az indexérték 2 százalékpontot meghaladó csökkenését (lásd 9. sz. táblázat).

9. sz. táblázat

A kockázatokat mérséklő kontrolltényezők alakulása 2013-2014. (%)

ssz.	Intézménytípusok	2013	2014	Változás a 2013. évi eredményekhez képest (százalékpont)
		KMKT	KMKT	
1	<i>sport- és szabadidős intézmények</i>	53,55	60,48	+6,93
2	<i>területi igazgatási szervek</i>	71,31	75,68	+4,37
3	<i>rend- és honvédelem</i>	73,94	77,75	+3,81
4	<i>független államhatalmi szervek</i>	76,55	80,09	+3,54
5	<i>kormányzati szervek</i>	74,88	78,30	+3,42
6	<i>igazságszolgáltatás</i>	73,06	76,28	+3,22
7	<i>szociális ellátóintézmények</i>	60,08	62,83	+2,75
8	<i>kulturális intézmények</i>	59,26	61,68	+2,42
9	<i>egyéb intézmények</i>	64,17	66,59	+2,42
10	<i>tudományos kutatás, fejlesztés</i>	67,59	69,85	+2,26

Az indexérték növekedésének okait itt is a 2 százalékpontot meghaladó változást felmutató intézménycsoportok esetében ismertetjük részletesen.

SPORT- ÉS SZABADIDŐS INTÉZMÉNYEK: Az indexérték legnagyobb mértékű növekedését, 6,93 százalékpontot a sport- és szabadidős tevékenység folytatására szakosodott intézményeknél mértük. Az indexérték emelkedésére a többek között az ad magyarázatot, hogy a 2013. évi felmérési eredményekhez képest nőtt azon intézmények arány amelyek szervezték alapító okiratát aktualizálták (2013: 77,8%, 2014: 88,9%), szerepeltetik nyilvánosan közölt stratégiajukban a szervezeti kultúra, integritás erősítése vagy a korrupció elleni fellépés témakörének valamelyikét (2013: 40,0%, 2014: 60,0%), rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló adatkezelési szabályzattal (2013: 88,9%, 2014: 100%). További fontos, az indexértéket növelő tényezőként jelentkezik, hogy míg 2013. évi eredmények szerint

az intézmények 77,8 százalék működtetett egyéni teljesítményértékelési rendszert, addig ilyen rendszert már minden intézmény alkalmaz a 2014. évi értékek alapján (lásd 10. sz. táblázat).

10. sz. táblázat

A sport és szabadidős intézmények kontrollszintjét befolyásoló kontrollok változása 2013-2014. (%)

Kontrolltényező	2013	2014	Változás a 2013. évi eredményekhez képest (százalékpont)
Aktualizálta az alapító okiratát	77,8	88,9	+11,1
Nyilvánosan közzétett stratégiában szerepel a következő témák közül valamelyik: a szervezeti kultúra, az integritás erősítése, az korrupció elleni fellépés	40,0	60,0	+20,0
A vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló adatkezelési szabállyal rendelkezik	88,9	100,0	+11,1
Működtet egyéni teljesítményértékelési rendszert	77,8	100,0	+22,2

A sport- és szabadidős intézményeknél a humán erőforrás-gazdálkodás jellemzők területén növekedett azon intézmények aránya, amelyek felvételi bizottságot alkalmaztak, azon belül is azoké, amelyek mindig felállítanak bizottságok az új munkatárs kiválasztására (2013: 22,2%, 2014: 44,4%). Az indexérték emelkedését eredményezte az a tény is, hogy a 2014. évi felmérés szerint már másfélszer annyi szervezetnél működik belső ellenőrzés, mint tavaly. Ezen belül is azon intézmények száma növekedett, amelyeknél ezt a feladatot egy fő belső ellenőr látja el.

TERÜLETI IGAZGATÁSI SZERVEK: Esetükben a kontrollok kiépültségének több, mint 4,5 százalékpontos növekedést mértünk. Az indexérték emelkedésének hátterében a – többek között a következők állnak: Növekedett azon intézmények aránya, amelyek a szabályszerű közbeszerzések lebonyolításához önálló részleget építenek ki és/vagy olyan munkatársakat alkalmaznak, akinek közbeszerzési szakértői vizsgája van. A 2013. évi felmérés adatai szerint a válaszadó intézmények 5 százaléka tartott fent önálló részleget, illetve 55 százalék alkalmazott közbeszerzési szakértői vizsgával rendelkező munkatársakat. 2014. évi adatok szerint az önálló részleggel rendelkező intézmények aránya 20 százalékra, míg a megfelelő képzettséggel rendelkező munkatársak alkalmazó szervezetek aránya 60 százalékra emelkedett.

Az index érték emelkedését eredményezte az is, hogy a 2014.évi adatok alapján már a válaszadó intézmények 90 százaléka bontja le stratégiai terveit rövidebb konkrét programokra, munkatervekre, feladatokra. A 2013. évi eredmények szerint ugyanezt a válaszadó szervezetek csupán 65 százaléka tette meg. Mindkét vizsgált adatfelvételi időszakban a válaszadó területi igazgatási szervek több mint 50 százaléka végzett rendszerszerű kockázatelemzést¹⁶. Ebben a körben 15 százalékponttal emelkedett azon intézmények aránya, amelyek az azonosított kockázatokat valamilyen adatbázisban rögzítik, illetve 25 százalékponttal nőtt azon szervezetek aránya, melyek kockázatkezelési tevékenységet is folytatnak (lásd 11. sz. táblázat).

¹⁶ A belső ellenőrzési feladatok megtervezésétől eltekintve.

11. sz. táblázat

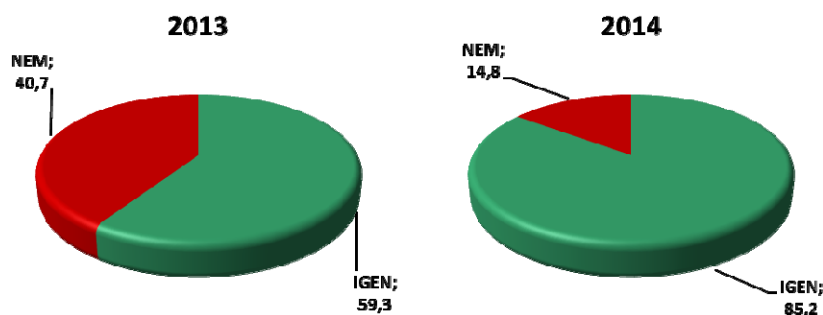
Rendszerszerű kockázatelemzést alkalmazó területi igazgatási szervek arányának alakulása 2013-2014. (%)

Tevékenység megnevezése		2013	2014
Rendszerszerű kockázatelemzést alkalmaz a belső ellenőrzési feladatok megtervezésétől eltekintve		55,0	60,0
Ebből:	Adatbázisban rögzíti a kockázatelemzés során azonosított kockázati tényezőket	72,7	91,7
	Értékeli a kockázatelemzés eredményét	90,9	91,7
	A kockázat elemzés eredménye alapján MINDIG folytat kockázatkezelési tevékenységet	45,5	66,7
	A kockázat elemzés eredménye alapján NÉHA folytat kockázatkezelési tevékenységet	54,5	33,3
	A kockázat elemzés eredménye alapján SOHA SEM folytat kockázatkezelési tevékenységet	0,0	0,0

REND- ÉS HONVÉDELMI SZERVEK: Az intézménycsoportnál a kontrollok kiépültségének több, mint 3,8 százalékpontos növekedését mértük a 2013. évi eredményekhez képest. A mutatószám változását többek között a szervezeti kultúra és szervezeti értékek, a működési jellemzők, a belső szabályozottság, valamint a speciális korrupcióellenes intézkedések körébe tartozó tényezők magyarázzák. Emelkedett azon intézmények aránya, amelyek nyilvánosan közzétett stratégiával rendelkeznek, azokban szerepeltetik az integritáshoz, korrupcióellenes küzdelemhez kapcsolódó témakörök valamelyikét, illetve stratégiájukat rendszeresen lebontják rövidebb távú konkrét programok, munkatervekre. A működési jellemzők körén belül növekedett azon szervezetek aránya, amely a belső ellenőrzési feladatok megtervezésétől eltekintve rendszerszerű kockázatelemzést alkalmaznak (2013: 59,3%, 2014: 85,2%). Ezzel párhuzamosan növekedett azon intézmények aránya is, amelyek a kockázati tényezőket rögzítik, az elvégzett elemzés eredményét értékelik, és az alapján kockázat kezelési tevékenységet folytatnak (lásd 16. sz. ábra).

16. sz. ábra

A belső ellenőrzési feladatok megtervezésétől eltekintve, Szervezetüknel alkalmaznak-e rendszerszerű kockázatelemzést? (%)



A belső szabályozottság területén szinte valamennyi tényező hozzájárult a mutatószám emelkedéséhez. Minden intézmény rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló kötelezettségvállalási, titokvédelmi szabályzattal, illetve az összeférhetlenség kérdéskörét szabályozzák a 2014. évi adatok szerint. A 2013. évi eredmények szerint teljes körű lefedettséget csak a kötelezettségvállalási szabályzatnál figyeltünk meg. A két felmérés viszonylatában nagyobb elmozdulást fedeztünk fel a tekintetben, hogy a rend- és honvédelmi szervek

mekkora hányada teszi kötelezővé a munkatársaknak, hogy nyilatkozzanak gazdasági vagy egyéb érdekeltségeikről (2013: 87,0%, 2014: 94,4%). Emellett a közérdekű bejelentők védelmére vonatkozó belső szabályzattal 2014. évi adatok szerint már a válaszadók 51,9 százaléka rendelkezik, szemben a korábbi 35,2 százalékkal.

FÜGGETLEN ÁLLAMHATALMI SZERVEK: Az összes válaszadó tekintetében a 2013. és 2014. évi felmérés adatai alapján legmagasabb intézménycsoporti kontrollindexszel rendelkező (2013: 76,55%, 2014: 81,09%) független államhatalmi szerveknél a kontrollmutató értéke 3,54 százalékponttal emelkedett. Ez eleve magas kontrollmutató ilyen mértékű emelkedése több kisebb arányú megváltozására vezethető vissza eltérően más intézménycsoportok értékeitől, ahol néhány tényező drasztikus átalakulás magyarázza az indexérték növekedését. A több tényező közül ki kell emelni a humán erőforráshoz kapcsoló kontrollokat, azon belül is az egyéni teljesítményértékelési rendszereket alkalmazó intézmények arányának emelkedését, illetve a teljesítményértékelések bérekre gyakorolt hatásának növekedését. 2014. évi adatok szerint a válaszadó szervezetek mindegyike alkalmazott már egyéni teljesítményértékelési rendszereket. Az ilyen rendszerek már az intézmények 83,3 százalékánál mindig, míg a maradék 16,7 százalék esetében többnyire befolyásolják az alkalmazottak jövedelmének alakulását. A 2014. évi felmérés adatai szerint a független államhatalmi szervek 83,3 százaléka készített minden esetben intézkedési tervet a belső ellenőrzés által megfogalmazott javaslatokra. 2013-ban ez az arány 66,7 százalék volt. A 2014. évi válaszok alapján megállapítottuk, hogy „lágy” kontrollok közül etikai kódexszel, külső panaszokat kezelő rendszerrel a válaszadó szervezetek mindegyike rendelkezik, illetve közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert már 66,7 százalékuk működtet.

KORMÁNYZATI SZERVEK: A korrupciós kockázatokat mérséklő tényezők indexértéke 3,42 százalékponttal emelkedett a bázisévben végrehajtott felmérés adataihoz képest. A működési jellemzők körén belül hatályos beszerzési szabályzattal – eltérően a korábbi felmérési eredményektől - a válaszadó intézmények mindegyike rendelkezik a 2014-es adatok szerint. Rendszerszerű kockázatelemzést 71,4 százalékuk végez, szemben a korábbi 51,7 százalékkal. Az említett tevékenységet folytató intézmények mindegyike úgy nyilatkozott 2014-ben, hogy értékeli is a kockázatelemzés eredményét. A belső szabályozottság köréből kiemelendő kontrolltényező, hogy a módosult belső szabályzatokhoz a változásban érintett munkavállalók munkaköri leírását a szervezetek 85,7 százaléka igazította az idej felmérés eredményei alapján, 2013. évi adatfelvétel szerint ez érték 57,1 százalék volt.

IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS SZERVEI: A vizsgált intézménycsoportok közül az igazságszolgáltatási szerveire számított kontrollmutató esetében mértünk több mint 3 százalékpontos emelkedést a 2013. évi indexértékhez képest. A mutatószám emelkedését többek között a következő tényezők magyarázzák. A bázisév felmérési eredményeihez képest emelkedett azon intézmények aránya, amelyek szervezetük alapító okiratát az utóbbi három évben bekövetkezett változásoknak megfelelően aktualizálták (2013: 90,9%, 2014: 100%). Emelkedett továbbá az arány azoknál a szervezeteknél is, amelyeknek van nyilvánosan közzétett stratégiája (2013: 54,5%, 2014: 68,2%), illetve az azzal rendelkezők közül többen szerepeltetik a stratégiában a szervezeti kultúra javítása, az integritás erősítése, a korrupció elleni fellépés témakörre valamelyikét. A működési jellemzők körén belül ki kell emelni – hasonlóan más intézménycsoportokhoz – a rendszerszerű kockázatelemzést végző szervezetek arányának növekedését (2013: 50%, 2014: 68,2%). A kockázatelemzési tevékenység hasznosulásának mértékét meghatározó jellemzők mindegyikében nőtt azon szervezetek aránya, amelyek adatbázisban rögzítik az azonosított kockázati tényezőket, értékeli a kockázatelemzés eredményét, valamint az alapján kockázatkezelési tevékenységet is folytatnak.

A humán erőforrás-gazdálkodással összefüggő kérdések között az állaspályázati kiírások gyakoriságának változása érdemel figyelmet. A kapott válaszokból megállapítottuk, hogy a 2013.

naptári évben az intézmények 68,2 százaléka az esetek több mint felében írt ki állaspályázatot, míg ez az érték 2012-ben 40,9 százalék volt.

Az igazságszolgáltatás szerveire számolt indexérték emelkedését nem segítette elő többek között, hogy mindkét felmérési időszakban a szervezet hatékony és eredményes működéséhez nélkülözhetetlen hatályos és aktualizált szervezeti és működési szabályzattal az intézmények 95,5 százaléka rendelkezett. Emellett a korábbi 100 százalékos lefedettséghez képest csökkent a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzések lebonyolítására hatályos beszerzési szabályzattal rendelkező intézmények aránya (2014: 95,5%).

SZOCIÁLIS ELLÁTÓINTÉZMÉNYEK: A intézménycsoport kontrollmutatója 2,75 százalékpontot emelkedett a 2013. évi eredményekhez képest. Az indexérték emelkedését többek között a közbeszerzések lefolytatásához szükséges szakértelmet önálló közbeszerzési feladatokért ellátásért felelős részleg működtetésével vagy közbeszerzési szakértői vizsgálattal rendelkező munkatárs alkalmazásával biztosító intézmények arányának növekedése magyarázza. A közbeszerzés területén növekedett azon intézmények aránya is, amelyek rendszerszerűen vizsgálják a közbeszerzések útján beszerzett áruk, szolgáltatások teljesítésének megfelelőségét.

A külső szabályozási környezethez területén a vizsgált két felmérés eredményeinek viszonylatában emelkedett azon intézmények aránya, amelyek szervezetük alapító okiratát aktualizálták az utóbbi három évben (2013: 91,2%, 2014: 96,5%). A működési jellemzők köréből ki kell emelni, hogy a 2014. évi felmérési eredmények szerint a szervezetek kétharmada (66,7%) végez rendszerszerű kockázatelemzést a belső ellenőrzési feladatok megtervezésétől eltekintve. Ez az arány a 2013. évi eredmények szerint még csak 49,1 százalék volt. A kockázatelemzési tevékenységet folytató szervezetek növekedett azon intézmények száma is, amelyek az azonosított kockázatokat nyilvántartják, értékelik a kockázatelemzés eredményét, illetve az alapján kockázatkezelési tevékenységet folytatnak.

A kontrollmutató értéknek emelkedését eredményezte továbbá az informatikai szabályzattal rendelkező intézmények körének bővülése (2013: 54,4%, 2014: 59,7%) (lásd 20. sz. ábra). Növekedett azon intézmények aránya is, amelyek belső szabályozása kötelezővé teszi a munkatársak számára, hogy nyilatkozzanak gazdasági vagy egyéb- a szervezet szempontjából releváns – érdekeltségeikről (2013: 36,8%, 2014: 42,1%). A belső ellenőrzés terén emelkedett azon intézmények aránya, amelyeknél működik belső ellenőrzés (2013: 79,0%, 2014: 86,0%), valamint azon intézmények aránya is, amelyek rendelkeznek elfogadott stratégiai ellenőrzési tervvel (2013: 59,7%, 2014: 63,2%) és azok megalapozásához rendszeres kockázatelemzést is végeznek.

KULTURÁLIS INTÉZMÉNYEK: A intézménycsoport tekintetében a kontrollmutató értéke 2,42 százalékpontot emelkedett. Az indexérték emelkedésének elsődleges okai a szervezeti kultúra és szervezeti értékek körében található meg. A vizsgált intézményi kör az említett tényezők tekintetében szinte minden esetben javult. Emelkedett a nyilvánosan közzétett stratégiával rendelkező szervezetek aránya, míg azon belül a szervezeti kultúra javításával, az integritás erősítésével, illetve a korrupció elleni küzdelem témájával foglalkozó nyilvános stratégiával rendelkező intézmények aránya nem változott. Emellett emelkedett azon intézmények aránya is, amelyek szervezetük közép- és hosszú távú terveiket rendszeresen lebontják rövidebb távú, konkrét programokra, munkatervekre, feladatokra. (lásd 12. sz. táblázat)

A nyilvánosan közzétett stratégiával rendelkező kulturális intézmények arányának alakulása 2013-2014. (%)

Tevékenység megnevezése	2013	2014
Nyilvánosan közzétett stratégiával rendelkezik	37,1	45,7
Ebből: A nyilvánosan közzétett stratégia tartalmazza a következők valamelyikét: szervezeti kultúra javítása, integritás erősítése, korrupció elleni fellépés	69,2	68,8
Közép- és hosszú távú stratégiát felbontják rövidebb távú, konkrét programokra, munkatervekre, feladatokra	65,7	74,3

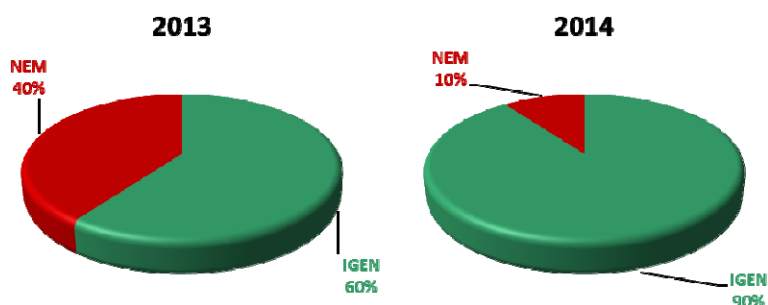
A belső szabályozottság vonatkozásában emelkedett az informatikai szabályzattal rendelkező intézmények arányának emelkedését (2013: 77,1%, 2014: 80,0%), valamint nőtt azon szervezetek aránya is, amelyek olyan közbeszerzési szabályzattal rendelkeznek, ami egyszerre rendelkezik legalább három árajánlat bekéréséről és a közbeszerzési értékhatárt el nem érő közbeszerzések lebonyolításáról (2013: 80,0%, 2014: 82,9%).

Az intézménycsoport esetében a fentiekben túl a kontrollmutató értékének emelkedését több tényező is mérsékelte. Az intézménycsoport esetében külön említést érdemel az a tény, hogy a belső ellenőrzési rendszerek és módszerek körében csökkent azon szervezetek aránya, amelyeknél belső ellenőrzés működik (2013: 88,6%, 2014: 82,9%), ami kihatott a több témakörhöz kapcsolódó kiértékelésére is.

TUDOMÁNYOS KUTATÁS, FEJLESZTÉS SZERVEI: A intézménycsoport kontrollmutatója 2,26 százalékpontot emelkedett. Az előzőekben bemutatott intézménycsoportok nagy részétől eltérően a tudományos kutatás és fejlesztésre szakosodott intézmények csoportjában nem lehet lehatárolni egy vagy több konkrét területet, ahol több kontrolltényező együttesen változott volna, ezért itt egy-egy tényező bemutatására koncentrálnak. A működési jellemzők körébe tartozó kontrolltényező például a – belső ellenőrzési feladatok megtervezésének körén kívül eső – rendszerszerű kockázatelemzési tevékenység folytatása, amelyet az intézmények 70,0 százaléka végzett a 2014-es felmérés szerint. Ez jelentős emelkedés a tavalyi 50,0 százalékhöz képest. Különösen fontos az a tény, hogy a rendszerszerű kockázatelemzést folytató intézmények körében továbbra is minden szervezet értékeli a kockázat elemzés eredményét, illetőleg végez kockázatkezelési tevékenységet.

17. sz. ábra

Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló adatkezelési szabályzattal?



A belső szabályozottság terén a kontrollmutató emelkedését eredményezte azon intézmények aránya növekedése, amelyek szabályozással rendelkeznek a külső szakértők alkalmazásának

feltételeiről (2013: 20,0%, 2013: 30,0%). Érdemes kiemelni az adatkezelési szabályzattal (2013: 60,0%, 2013: 90,0%) (lásd 17. sz. ábra), illetve a titokvédelmi szabályzattal (2013: 40,0%, 2013: 50,0%) rendelkező intézmények arányának emelkedését. Az indexérték emelkedését magyarázza többek között az álláspályázatot kiíró, valamint a stratégiai ellenőrzési tervvel rendelkező intézmények arányának emelkedése is. Ugyanakkor emelkedett azon intézmények aránya is, amelyeknél jelenleg ugyanaz a személy látja el az utalványozás, a kötelezettségvállalás és az ellenjegyzés közül valamelyik kettőt (2013: 30,0% 2014: 50,0%). Ez utóbb mérsékelte az indexérték emelkedését.

5. Az alkalmazott speciális korrupcióellenes intézkedések körében tapasztalt változások 2013 és 2014 között

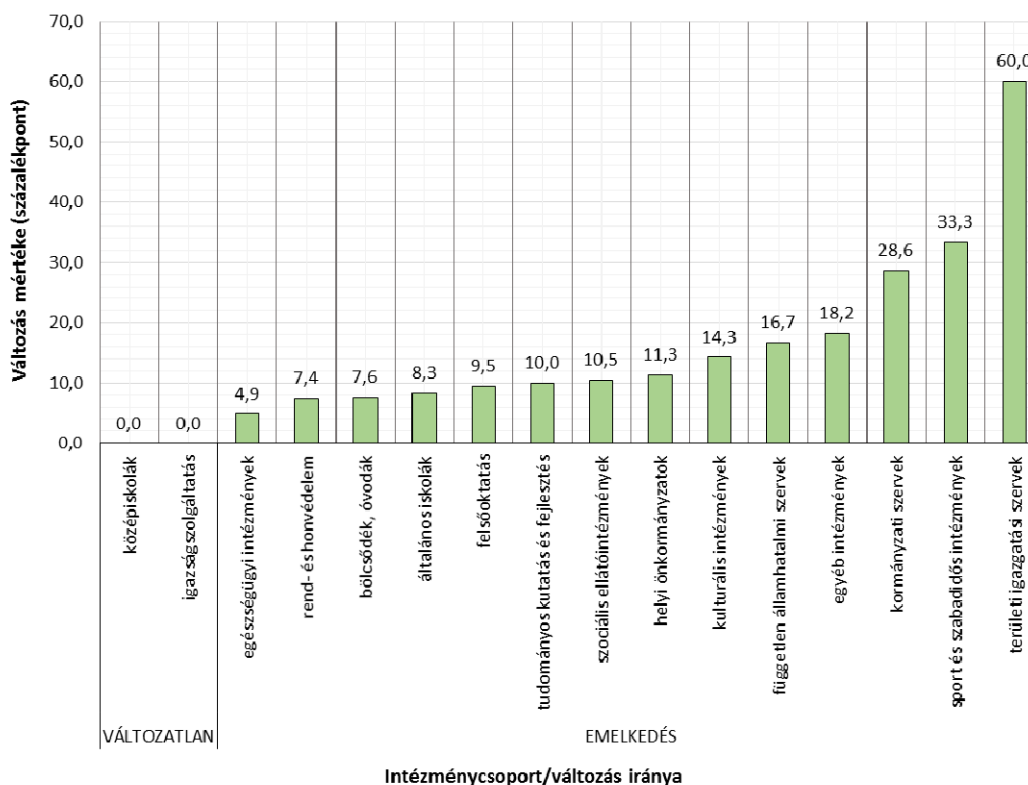
A speciális korrupcióellenes intézkedések körében 8 kontrolltényező összehasonlító vizsgálatát végeztük el a 16 intézménycsoportra. Az összehasonlított intézmények körét a 2013. és a 2014. évi integritás felmérésben egyaránt válaszadó szervezetek képezték (953 intézmény). A következőkben kontrolltényezőnként mutatjuk be az egyes intézménycsoportok válaszait és az azokban bekövetkezett változásokat.

5.1. Etikai kódexszel rendelkező intézmények arányának változása 2013 és 2014 között

Felmérésünk kimutatta, hogy 14 intézménycsoport esetében növekedett azon intézmények aránya, amelyek etikai kódexszel rendelkeznek. A 2013. évi felmérés eredményei alapján az intézmények 31,2 százaléka (297 intézmény), míg a 2014. évi adatok szerint ez az érték 42,7 százalékos (407 intézmény) rendelkezett etikai kódexszel. Legnagyobb mértékben a területi igazgatási szervek, valamint a sport és szabadidős intézmények esetében mértünk növekedést. Emellett jelentős, 10 százalékpontot meghaladó növekedést figyeltünk meg további hat intézménycsoport esetében. A területi igazgatási szervek esetében 60 százalékpontos emelkedésről számolhatunk be a 2013. évi adatokhoz képest. A helyi önkormányzatoknál több mint 11 százalékpontos növekedés következett be. A helyi önkormányzatok körében a nagyarányú emelkedés ellenére továbbra is mindössze az intézmények egyharmada (129 intézmény) rendelkezik etikai kódexszel az említett intézménycsoportban. Ki kell emelni továbbá a független államhatalmi szervek körét, mivel itt már valamennyi intézmény rendelkezik etikai kódexszel. A részleteket a 18. sz. ábra szemlélteti.

18. sz. ábra

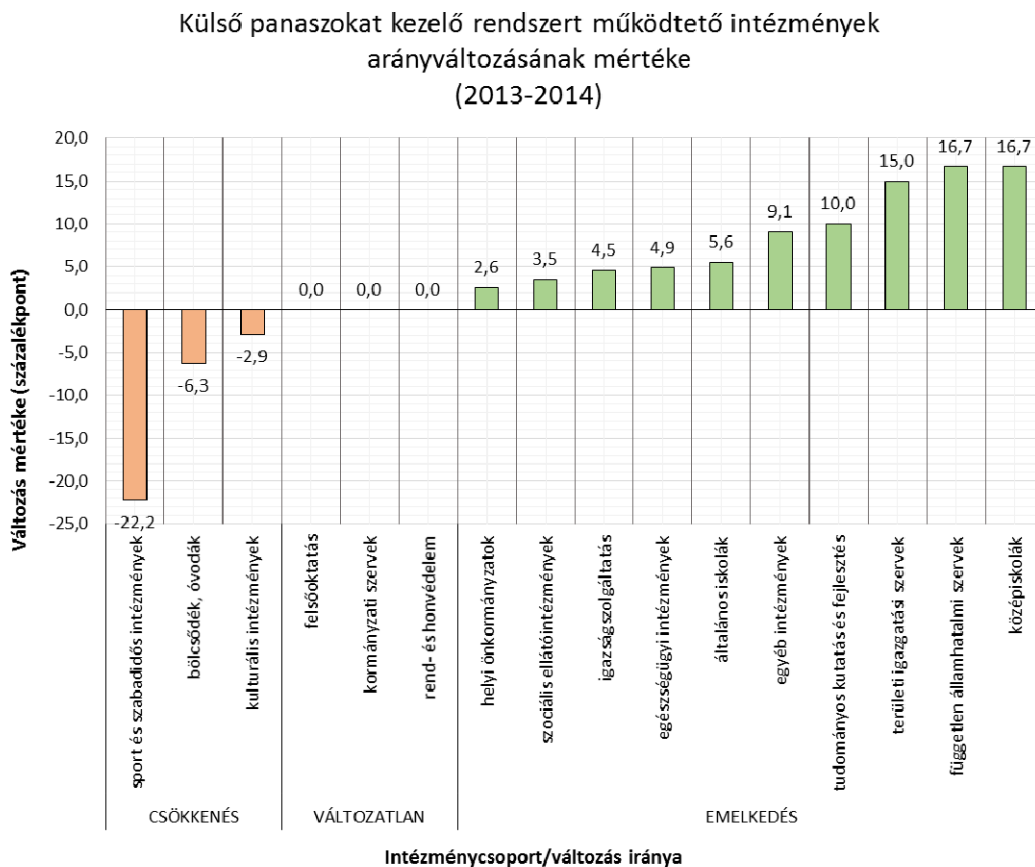
Etikai kódexszel rendelkező intézmények arányváltozásának mértéke (2013-2014)



5.2. Külső panaszokat kezelő rendszert működtető intézmények arányának változása 2013 és 2014 között

A külső panaszokat kezelő rendszert működtető szervezetek számának tekintetében szintén növekedésről számolhatunk be. A 2014. évi felmérés szerint az intézmények 35 százaléka működtet ilyen rendszereket, ami 2,9 százalékponttal magasabb a 2013. évi értéknél. 10 intézménycsoport esetében mértük, hogy növekedett azon intézmények aránya, amelyek külső panaszokat kezelő rendszert működtetnek. A legnagyobb, 16,7 százalékpontos emelkedést a középiskolák és a független államhatalmi szervek esetében mértük. Az utóbbi esetében már minden intézmény fenntart ilyen rendszereket. Amennyiben az intézmények számát vesszük, akkor a helyi önkormányzatok köre emelkedett a legtöbb szervezettel (10 intézmény), ám így is csupán az intézménycsoportba tartozó szervezetek mintegy egyötöde (89 intézmény) működtet panaszokat kezelő rendszert. Eltérően az etikai kódexszel rendelkező intézmények számának egyértelmű emelkedésétől, jelen kontrolltényező három intézménycsoport esetében minimálisan (1-2 intézmény/intézménycsoport) csökkent. Emellett a felsőoktatási intézmények körében, a kormányzati szervek esetében és a rend- és honvédelem szerveinél a panaszkezelő rendszert működtető intézmények aránya nem változott (lásd 19. sz. ábra).

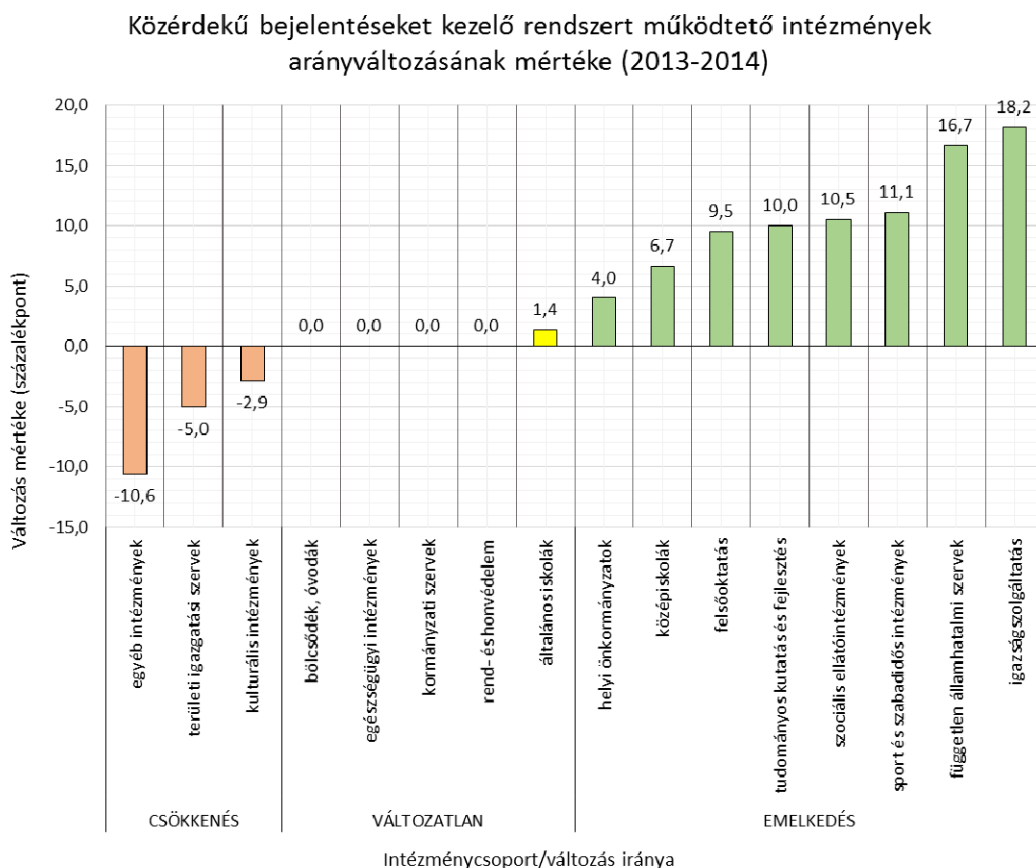
19. sz. ábra



5.3. Közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert működtető intézmények számának változása 2013 és 2014 között

A külső panaszokat kezelő rendszerrel mért értékekhez hasonlóan közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert a válaszadó intézmények 30 százaléka (290 intézmény) a 2014. évi adatok szerint. Tavaly a vizsgált szervezetek 27 százaléka működtetett ilyen rendszereket. A közérdekű bejelentéseket kezelő intézmények arányának szignifikáns növekedése figyelhető meg nyolc intézménycsoport esetében, amelyek közül a szociális ellátóintézmények, valamint a helyi önkormányzatok és az igazságszolgáltatás szervei emelkednek ki. Érdekes megfigyelni, hogy a területi igazgatási szervek esetében – eltérően a külső panaszokat kezelő rendszert üzemeltető területi igazgatási szervek arányának változásától – csökkent a kontrollt alkalmazó intézmények aránya. Jelenleg az említett intézménycsoport 65 százaléka használja mindkét rendszert. A kormányzati szervek esetében a rendszert működtető szervezetek aránya nem változott a két felmérés viszonylatában. Megfigyeltük, hogy a kormányzati szervek körében vizsgált, az említett rendszereket működtető intézmények mindegyike párhuzamosan, egymást erősítve alkalmazza azokat. A külső panaszokat kezelő rendszert alkalmazó intézmények számának vizsgálatakor megállapítottakhoz hasonlóan itt sem beszélhetünk egyértelmű növekedésről, a csökkenés mértéke megegyezik a külső panaszkezelő rendszerek esetében mért értékekkel (lásd 20. sz. ábra).

20. sz. ábra

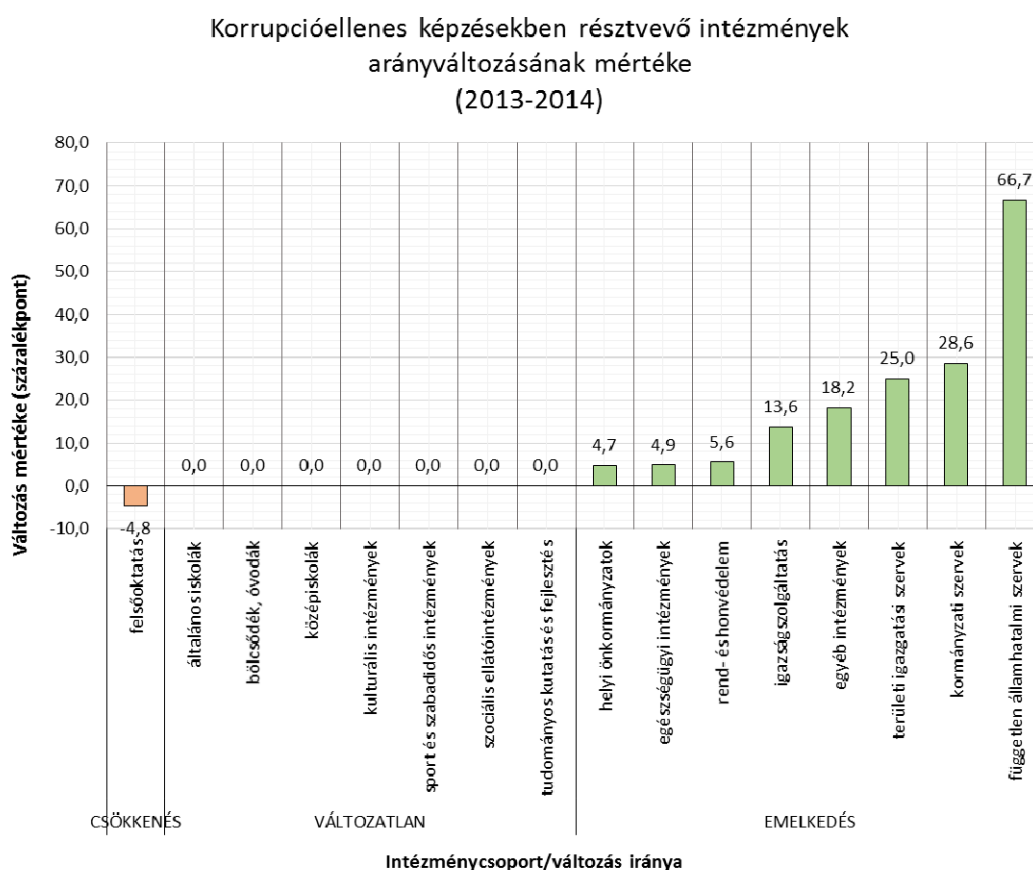


5.4. A munkatársakat korrupcióellenes képzésekben részesítő intézmények számának alakulása 2013 és 2014 között

Az elmúlt három évben a munkatársakat korrupcióellenes képzésekben részesítő intézmények aránya több mint 5 százalékponttal emelkedett a 2013. évi felmérés adataihoz képest (2013:

14,3%, 2014: 19,4%). Ki kell emelni a kormányzati és a területi igazgatási szerveket, amely intézménycsoportokban már minden egyes intézmény részesítette munkatársait korrupcióellenes képzésben. Emelkedés történt a helyi önkormányzatoknál, ahol eleve is alacsony volt ezen intézmények aránya (2013: 12,3%, 2014: 17,0%). A független államhatalmi szervek esetében tavaly mindössze egy olyan intézmény volt, amely részesítette alkalmazottait ilyen típusú képzésben, 2014-ben azonban már az intézmények 83 százalékánál volt korrupcióellenes képzés. Nem változott az arány az oktatási, nevelési és kulturális intézmények, a tudományos kutatás és fejlesztés szervezetei, illetve a szociális ellátásra szakosodott intézmények körében. Egyedül a felsőoktatás intézménycsoportnál tapasztaltuk a képzésben részesülő szervezetek arányának szignifikáns, 2 százalékpontot meghaladó csökkenését. Körükben csak egyetlenegy intézmény részesítette ilyen típusú képzésben a munkatársait az elmúlt három évben (lásd 21. sz. ábra).

21. sz. ábra

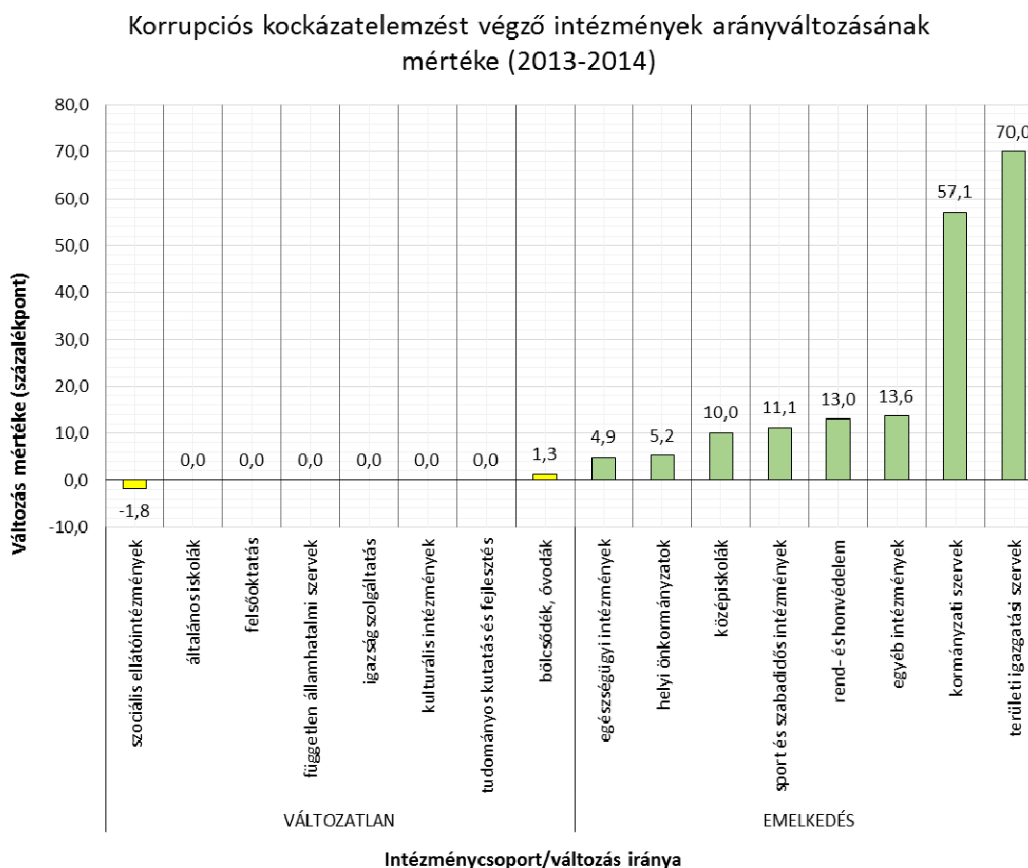


5.5. Rendszeresen korrupciós kockázatelemzést végző szervezetek számának alakulása 2013 és 2014 között

A rendszeresen korrupciós kockázatelemzést végző intézmények aránya majdnem megduplázódott 2014-ben a 2013. évi adatokhoz képest (2013: 6,9%, 2014: 13,4%). Szignifikáns, 2 százalékpontot meghaladó emelkedést mértünk 8 intézménycsoport esetében. Legnagyobb mértékben a területi igazgatási szervek, a kormányzati szervek és az egyéb intézmények körében emelkedett a korrupciós kockázatelemzést végző intézmények aránya. Amennyiben az intézmények számát vesszük, akkor megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok száma nö-

vekedett a legnagyobb mértékben, 22 intézménnyel. Annak ellenére, hogy a helyi önkormányzatok csoportja gyarapodott a leginkább, továbbra is alacsony az ilyen tevékenységet folytató szervezetek aránya az intézménycsoporton belül (8,3%). Nyolc intézménycsoport vonatkozásában nem mértünk szignifikáns változást a rendszeres korrupció kockázatelemzést folytató intézmények arányában (lásd 22. sz. ábra).

22. sz. ábra

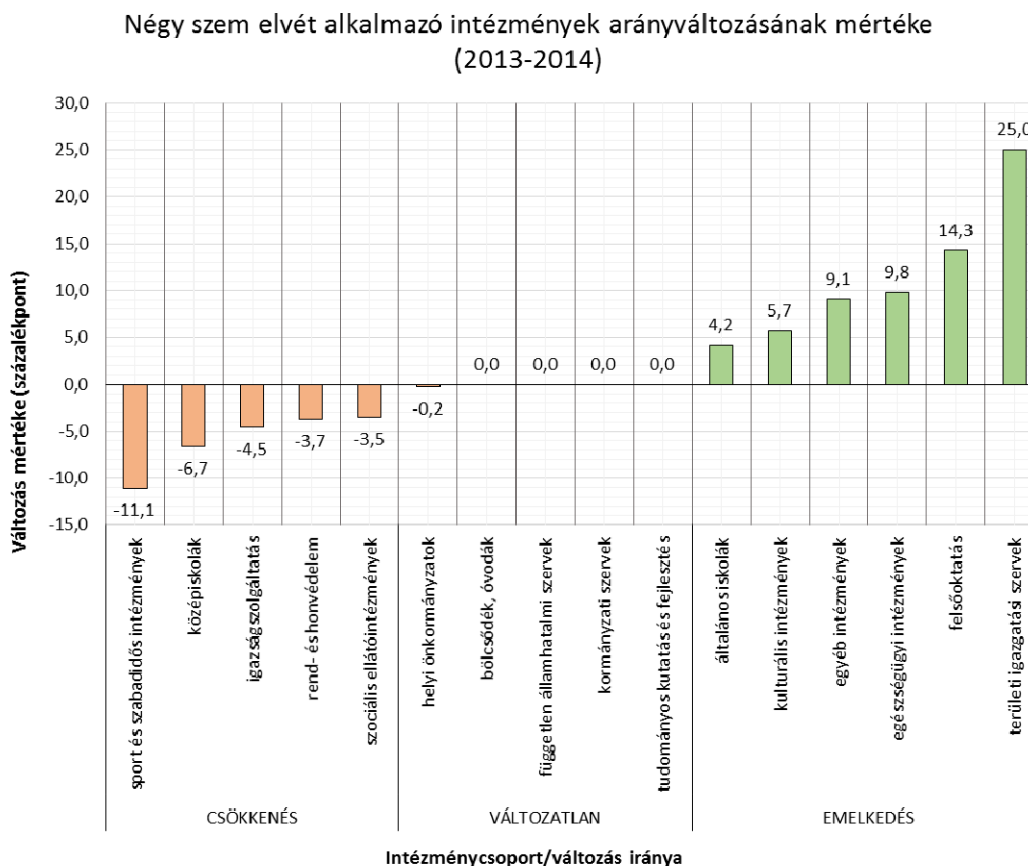


5.6. A négy szem elvét alkalmazó szervezetek számának változása 2013 és 2014 között

A négy szem elvét alkalmazó intézmények aránya a két felmérés vonatkozásában nem változott (46,5%, 443 intézmény). Annak ellenére, hogy arányuk nem változott, az intézménycsoportok közötti arányokban változás figyelhető meg. A négy szem elvét alkalmazó intézmények aránya a területi igazgatási szervek, a felsőoktatás és az egészségügyi intézmények körében emelkedett a legnagyobb mértékben. A területi igazgatási szervek esetében az emelkedés 25 százalékpontos volt. Ki kell emelni, hogy az említett intézménycsoportban, illetve a független államhatalmi szervek körbe tartozó minden szervezet alkalmazza a négy szem elvét. Az arányok nem változtak szignifikánsan a tudományos kutatás és fejlesztés szervezeteinél, a kormányzati szerveknél, a független államhatalmi szerveknél, a bölcsődék és óvodáknál, illetve a helyi önkormányzatoknál. Hat intézménycsoport esetében a négy szem elvének háttérbeszorulásáról kell beszámolni. Ebbe körbe tartoznak a sport- és szabadidős intézmények, a kö-

zépiskolák, az igazságszolgáltatás, a rend- és honvédelem szervei, valamint a szociális ellátóintézmények. A vizsgált kontrollt alkalmazó intézmények arányának szignifikáns csökkenése 3,5 és 11,2 százalékpont között mozog (lásd 23. sz. ábra).

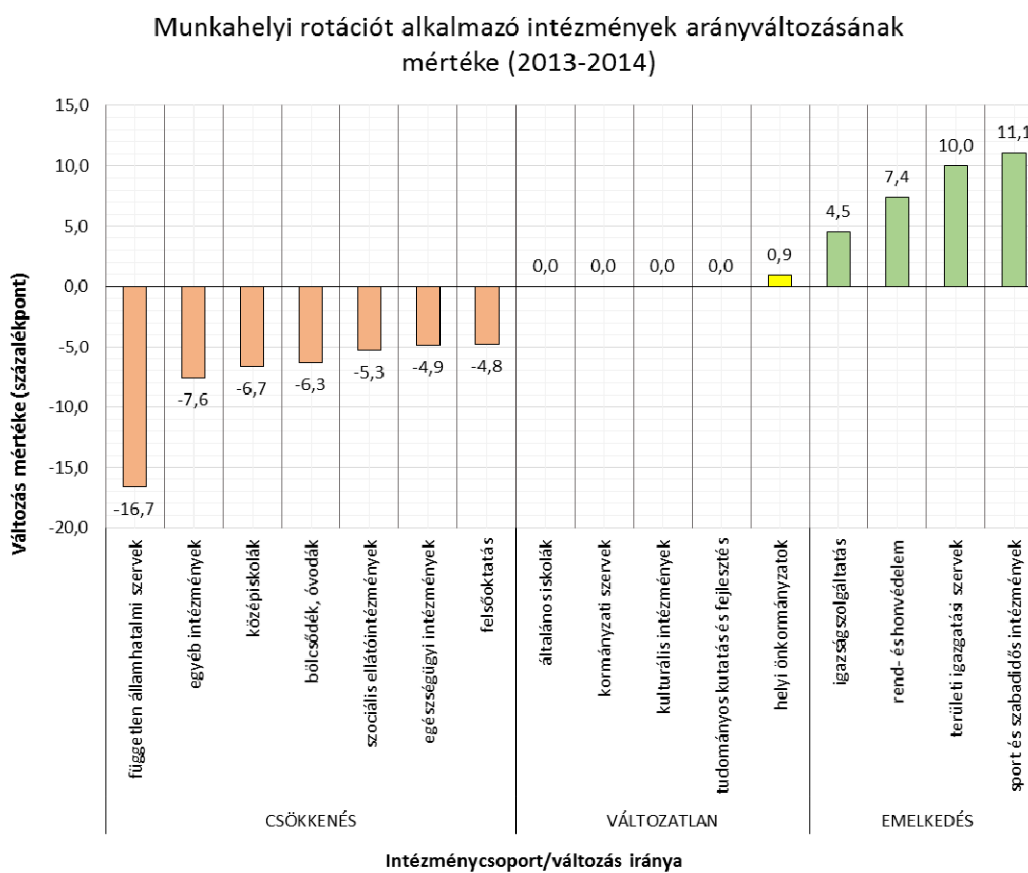
23. sz. ábra



5.7. Munkahelyi rotációt alkalmazó szervezetek számának változása 2013 és 2014 között

A munkahelyi rotációt – amely hatásos korrupciós kockázat csökkentő eszköz – alkalmazó intézmények aránya a 2014. évi adatok szerint nem változott 2 százalékot meghaladó mértékben a 2013. évi eredményekhez képest (2013: 12,9%, 2014: 12,2). A vizsgált intézménycsoportok közül négyben figyelhető meg a rotációt alkalmazó intézmények arányának szignifikáns emelkedése: a sport és szabadidős intézményeknél, a területi igazgatási szerveknél, a rend- és honvédelem intézményeinél, illetve az igazságszolgáltatási intézményeknél. A rotációt alkalmazó szervezetek számának stagnálása 5 intézménycsoportban látható: helyi önkormányzatok, tudományos kutatásra és fejlesztésre szakosodott intézmények, kulturális intézmények, kormányzati szervek és általános iskolák. A korábbi speciális korrupcióellenes intézkedésektől eltérően, a rotáció alkalmazásával kapcsolatban több olyan intézménycsoport van, ahol az azt alkalmazó intézmények arányának csökkenése látható (7 intézménycsoport: felsőoktatás, egészségügyi intézmények, szociális ellátó intézmények, bölcsődék, óvodák, középiskolák, egyéb intézmények, független államhatalmi szervek). Esetükben a csökkenés mértéke 4,8 és 16,6 százalékpont között mozog (lásd 24. sz. ábra).

24. sz. ábra

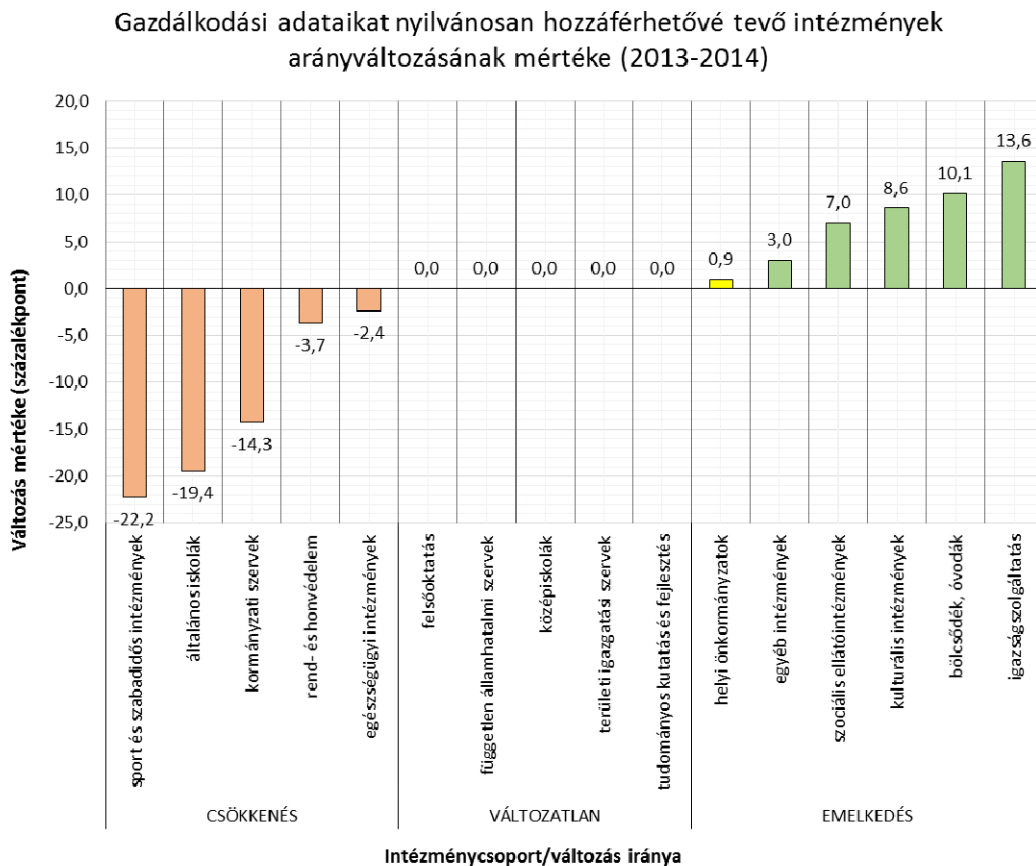


5.8. A gazdálkodásra vonatkozó adatokat nyilvánosan hozzáférhetővé tevő intézmények számának változása 2013 és 2014 között

A gazdálkodásra vonatkozó adatok nyilvánosan hozzáférhetővé tételét jogszabály¹⁷ írja elő a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek számára. Ennek ellenére 4 intézménycsoport esetében beszélhetünk csak arról, hogy az azokba tartozó intézmények mindegyike eleget tesz ezen kötelezettségének (felsőoktatás, független államhatalmi szervek, területi igazgatási szervek, tudományos kutatás és fejlesztés intézményei). A jogszabályi kötelezettséget teljesítő intézmények aránya a 2013. évi adatokhoz képest nem változott szignifikánsan (2013: 87,5%, 2014: 87,9%). Hat intézménycsoportban emelkedett a gazdálkodásra vonatkozó adatokat nyilvánosságra hozó intézmények aránya: igazságszolgáltatás szervei, bölcsődék, óvodák, kulturális intézmények, szociális ellátó intézmények, egyéb intézmények, helyi önkormányzatok. Öt csoportban nem változott az intézmények aránya. Ebbe a körbe tartoznak a tudományos kutatás, fejlesztés szervezetei, a területi igazgatás szervei, a középiskolák, a független államhatalmi szervek, illetve a felsőoktatás intézményei. Szintén 5 csoportban – sport és szabadidős intézmények, általános iskolák, kormányzati szervek, rend- és honvédelem szervei, illetve egészségügyi intézmények - figyeltük meg az arányok csökkenését (lásd 25. sz. ábra).

¹⁷ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 32. §-a úgy rendelkezik, hogy "A közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben - így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és - személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan - köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását".

25. sz. ábra



5.9. A vizsgált 953 intézmény által alkalmazott speciális korrupcióellenes intézkedések alakulása 2013 és 2014 között

Az egyes speciális korrupcióellenes intézkedések vizsgálatát követően megállapítottuk, hogy a górcső alá vett 8 intézkedés közül 6 esetében emelkedett az azt alkalmazó intézmények száma. A négy szem elvét alkalmazó intézmények száma nem változott, míg a rotációt alkalmazó szervezetek száma csökkent a két felmérés vonatkozásában. Megállapítottuk továbbá, hogy egyetlen korrupcióellenes intézkedés alkalmazási rátája sem éri a 100 százalékot. Az intézkedéseket alkalmazó intézmények számának növekedése ellenére - a gazdálkodásra vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatalának kivételével - egyetlen intézkedést sem alkalmaznak 50 százalékot meghaladó mértékben a vizsgált intézmények. Ezen belül legtöbbször a négy szem elvét alkalmazzák (mindkét évben 46, 5%), legkevesebben pedig a munkahelyi rotáció intézményét működtetik szervezetüknél (lásd 13. sz. táblázat).

A speciális korrupcióellenes intézkedések alkalmazásának változásai 2013-2014.

Speciális korrupcióellenes intézkedések ¹⁸	Felmérési év				Változás a 2013. évi eredményekhez képest (százalékpont)
	2013		2014		
	db	%	db	%	
Etikai kódexszel rendelkező intézmények száma	297	31,2	407	42,7	+11,5
Korrupciós kockázatelemzést végző intézmények száma	66	6,9	128	13,4	+6,5
Korrupcióellenes képzésben résztvevő intézmények száma	136	14,3	185	19,4	+5,1
Közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert működtető intézmények száma	254	26,7	290	30,4	+3,7
Külső panaszokat kezelő rendszert működtető intézmények száma	306	32,1	334	35,0	+2,9
Gazdálkodási adataikat nyilvánosan hozzáférhetővé tevő intézmények száma	834	87,5	838	87,9	+0,4
Négy szem elvét alkalmazó intézmények száma	443	46,5	443	46,5	0
Munkahelyi rotációt alkalmazó intézmények száma	123	12,9	116	12,2	-0,7

6. „Lágy kontrollok” területén megfigyelt változások 2013 és 2014 között

Ebben a fejezetben a 2013-ban és 2014-ben is válaszadó intézmények (953) „lágy” kontrolltényezőkhöz kapcsolódó kérdésekre adott válaszait vizsgáljuk meg.

Az összeférhetlenség szabályozásának módja

A felmérés során arra kerestük a választ, hogy hány intézmény milyen formában szabályozza az összeférhetlenség kérdését. A két felmérési év eredményeinek összehasonlításából kiderül, hogy 23 intézménnyel nőtt azon intézmények száma, amelyek valamilyen formában szabályozták az összeférhetlenség kérdéskörét. A 2013. évi eredmények szerint 16 olyan intézmény volt, amely önálló szabályzatban rendelkezett az összeférhetlenségről, míg a 2014. évi felmérés szerint már 23 ilyen intézmény van. A mindkét felmérési évben válaszadó intézmények döntő többsége (2013: 78,6%, 2014: 80,3%) más szabályzatokban rendezi a kérdést. Ki kell emelni az igazságszolgáltatási szervek körét, ahol a válaszadó szervek mindegyike szabályozza valamilyen formában – főként nem külön szabályzatban – az összeférhetlenség kérdéskörét.

¹⁸ A százalékos értékeket mind a 2013. évi, mind a 2014. évi felmérésekben egyaránt résztvevő intézmények (953) alapján számítottuk ki.

Méltányosság – a mérlegelés szempontjainak megismerhetővé tétele

A vizsgált 953 intézmény körében a 2013. évi felmérés szerint 36,4 százalék, míg a 2014. évi felmérés szerint 35,4 százalék gyakorolt méltányosságot. Tehát csekély mértékben ugyan, de csökkent a méltányosságot gyakorló szervezetek aránya. 2013. évi méltányosságot gyakorló válaszadók 86,7 százaléka (301 intézmény), míg 2014. évi adatok szerint 88,1 százaléka (297 intézmény) teszi megismerhetővé az általa gyakorolt méltányosság mérlegelési szempontjait.

Szervezeten kívüli szereplőkkel való kapcsolattartás szabályozottsága

A szervezeten kívüli szereplőkkel való kapcsolattartás szabályozottságának vizsgálatakor három csoportra (politikuskok, profitorientált szektor képviselői, más közigazgatási intézmények vezetői) vonatkozó kapcsolattartási szabályozottságra kérdeztünk rá. A két felmérési év során eredményeiből kiderül, hogy továbbra is az intézmények 15,8 százaléka rendelkezik mindhárom csoporttal való kapcsolattartás módjáról, feltételeiről. Azoknak az intézményeknek az aránya nem változott szignifikánsan, amelyek legalább egy csoportra vonatkozóan rendelkeznek szabályokkal a 2013. évi eredményekhez képest (2013: 21,7%, 2014: 21,6). Az intézmények többsége semmilyen módon nem rendelkezik a kérdésről (2013: 62,4%, 2014: 62,5%).

A teljesítményértékelések jövedelem-befolyásoló hatása

A két felmérési év tükrében megállapítható, hogy a teljesítményértékelések jövedelem-befolyásoló ereje kezd háttérbe szorulni, mivel 4,2 százalékponttal növekedett azon intézmények száma, amelyeknél az alkalmazott teljesítményértékelések egyáltalán nem befolyásolják az alkalmazottak jövedelmét (2013: 48,9%, 2014: 53,1%). Azon szervezetek köre, ahol az értékelések minden esetben hatással vannak az alkalmazottak bérére a két felmérés függvényében nem változott (2013: 18,6%, 2014: 18,7%). Ugyanakkor például a rend- és honvédelmi szervek körében a felmérési eredmények összehasonlítása alapján megállapítottuk, hogy emelkedett ugyan az egyéni teljesítményértékelési rendszert működtető szervezetek aránya (2013: 66,7%, 2014: 85,2%), de a teljesítményértékelések az intézmények közel kétharmadánál egyáltalán nem befolyásolják semmilyen mértékben az alkalmazottak éves jövedelmének alakulását. Mind 2013-ban, mind 2014-ben az előbb említett intézménycsoportba tartozó intézmények mindössze 9,3 százaléka számolt be arról, hogy az említett értékelések minden esetben hatással vannak a jövedelmekre.

Az integritással és a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos témák megjelenése a nyilvános stratégiákban

Az összehasonlító vizsgálat eredményeképpen megállapítottuk, hogy 1,6 százalékponttal csökkent a nyilvános stratégiával rendelkező szervezetek aránya (2013: 51,9%, 2014: 50,3%). A nyilvános stratégiával rendelkező intézmények körén belül nem változott azon intézmények aránya, amelyek stratégiájukban foglalkoznak az integritás erősítéséhez és/vagy a korrupció elleni küzdelemhez kapcsolódó témákkal. A stratégiával rendelkező intézmények csökkenése főként a fenti témákat stratégiájukban nem szerepeltető szervezetek érintette (2013: 21,1%, 2014: 19,6%).

Ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának szabályozottsága

Az ajándékok, a meghívások, az utaztatás elfogadásának feltételeit meghatározó intézmények köre 6,1 százalékponttal emelkedett a 2013. évi eredményekhez képest (2013: 20,9%, 2014: 27,0%). Ez a területi igazgatási szervek tekintetében azt jelenti, hogy a 2013. évi felmérés adatai alapján a válaszadó szervezetek még csak 10 százaléka szabályozta valamilyen formában a különféle ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételeit. Ezzel szemben 2014-ben már az intézmények 70 százaléka szabályozta az említett kérdéskört. Az igazság-

szolgáltatási szervek körében az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételeit már az intézmények 50 százaléka szabályozza. A szociális intézmények 2014. évi felmérési eredményei szerint a kulturális intézmények 20,0 százaléka rendelkezik szabállyal a különféle ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételeiről, ami 5,7 százalékponttal több mint a tavalyi felmérési eredmények. A „lány” kontrollok terén jelentős előrelépést jelent a felmérés által érzékelt, az ajándékok, meghívások, utaztatás feltételeit szabályozó intézmények arányának emelkedése.

Az alkalmazottak gazdasági és egyéb érdekeltségeikről való nyilatkozattételi kötelezettsége

Az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásához hasonlóan – igaz, nem szignifikánsan, de – emelkedett az alkalmazottaikat gazdasági és egyéb érdekeltségeikről kötelezően nyilatkozatoló intézmények aránya (2013: 52,0%, 2014: 52,7%).

A vizsgált 953 intézmény által alkalmazott „lány” kontrollok alakulása 2013 és 2014 között

A vizsgált „lány” kontrollok közül az ajándékok, meghívások és utaztatás feltételeit szabályozó intézmények száma nőtt a legnagyobb mértékben. Az intézmények számának növekedését figyeltük meg továbbá az összeférhetlenség kérdéskörét szabályozó szervezeteknél és az alkalmazottaikat gazdasági és egyéb érdekeltségeikről kötelezően nyilatkozatoló intézmények körében. A vizsgált 7 kontroll közül 4 esetében az intézmények száma csökkent. Legnagyobb mértékben, 40 intézménnyel a jövedelmbefolyásoló hatással bíró egyéni teljesítményértékelési rendszert alkalmazó intézmények száma csökkent (lásd 14. sz. táblázat).

14. sz. táblázat

A „lány” kontrollok alkalmazásának változásai 2013-2014. (%)

„Lány” kontrollok	Felmérési év				Változás a 2013. évi eredményekhez képest (százalékpont)
	2013		2014		
	db	%	db	%	
Ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételeit szabályozó intézmények száma	199	20,9	257	27,0	+6,1
Az összeférhetlenség kérdéskörét valamilyen formában szabályozó intézmények száma ¹⁹	765	80,3	788	82,7	+2,4
A jövedelmet befolyásoló egyéni teljesítményértékelési rendszert működtető intézmények száma ²⁰	487	51,1	447	46,9	-4,2

6.1. Az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet hatása a korrupciós kockázatok kezelésére szolgáló kontrollok szintjére 2013-2014.

Az integritás felmérés egyik lehetséges új fókuszterülete az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó intézmények, illetve az abban számukra előírt feladatok. Annak ellenére,

¹⁹ A táblázatban megjelenített adatok együttesen tartalmazzák az összeférhetlenség kérdéskörét önálló, illetőleg más szabályzatokban rendező intézmények számát.

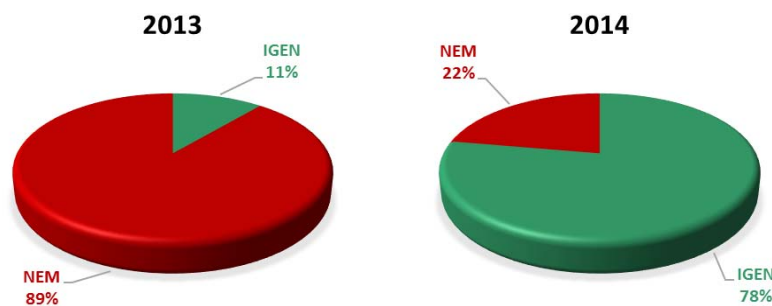
²⁰ A táblázatban megjelenített adatok együttesen tartalmazzák az alkalmazottak jövedelmét „igen”, „többnyire igen”, valamint „alig” befolyásoló egyéni teljesítményértékelést működtető intézményeket.

hogy a 2014. évi integritás kérdőív nem tartalmaz külön kérdést az említett jogszabályi kötelezettségekre vonatkozóan, mégis meghatározhatók azok intézménycsoportok (kormányzati szervek, területi igazgatási szervek) és tényezők, amelyekkel a jogszabály hatását lehet felmérni a korrupciós kockázatok kezelésére szolgáló kontrollok szintjében. Az érintett intézménycsoportok tekintetében megvizsgáltuk az elmúlt három évben korrupcióellenes képzésben résztvevő, illetve a rendszeresen korrupciós kockázatelemzést végző intézmények számának alakulását a 2013. évi és 2014. évi felmérésekben egyaránt résztvevő intézmények (953) körében. Az említett két intézménycsoportot (kormányzati, területi igazgatási szervek) összehasonlítva elemezzük.

A fent említett kormányrendelet hatályba lépésével és az integritás tanácsadók munkájának megkezdésével a vizsgált szervek körében a rendszeresen végzett korrupciós kockázatelemzést végző intézmények száma, és ezzel együtt aránya is emelkedett. A 2013. évi eredmények szerint a vizsgált kormányzati és területi igazgatási szervek 11 százaléka, míg a 2014. évi adatok alapján már 78 százaléka készített rendszeresen korrupciós kockázatelemzést (lásd 26. sz. ábra). A korrupciós kockázatelemzést folytató intézmények számának emelkedése egyértelműen az integritás tanácsadó megjelenésével függ össze.

26. sz. ábra

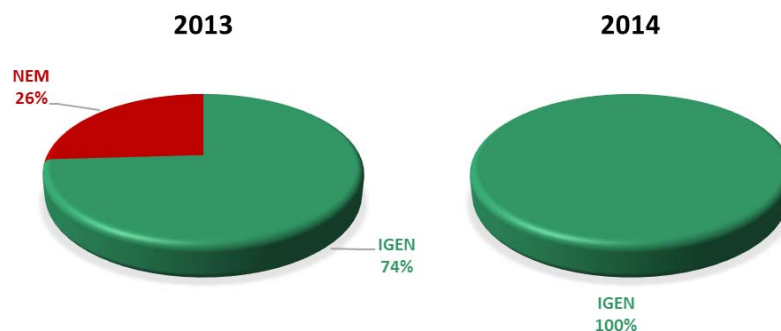
Rendszeresen korrupciós kockázatelemzést folytató intézmények arányának változása 2013-2014. (%)



Az integritással és a korrupcióellenes küzdelemmel kapcsolatos kérdések előtérbe kerülésének egyik jele, hogy a vizsgált szervezetek körében már minden egyes intézmény részt vett korrupcióellenes képzésben az elmúlt 3 év során a 2014. évi felmérés eredményei szerint. A 2013. évi adatok alapján még csak az intézmények 74 százaléka részesítette munkatársait ilyen típusú képzésben. Az integritás tanácsadók a szervezeten belüli integritással és korrupcióellenes képzésekkel kapcsolatos feladatokat is elláthatnak (lásd 27. sz. ábra).

27. sz. ábra

Az elmúlt 3 évben munkatársaikat korrupcióellenes képzésben részesítő intézmények arányának változása 2013-2014. (%)



A 50/2013. (II.25.) Korm. rendelet hatását leginkább a rendszeres korrupciós kockázatelemzést folytató intézménycsoporti elemzések lencséjén keresztül vizsgálva lehet felmérési eszközeinkkel láthatóvá tenni. A kormányzati szervek körében 70,0, a területi igazgatási szervek esetében 57,1 százalékponttal emelkedett azon szervezetek arány intézménycsoportjukon belül, amelyek alkalmazzák, amelyek már alkalmazzák a vizsgált kontrollt. A két intézménycsoport tekintetében volt a legnagyobb a növekedés aránya. Különösen beszédes, hogy a két felmérési adatainak összehasonlítása alapján a harmadik legmagasabb növekedési arány mindössze 13,6 százalékpont volt. Az első és a harmadik csoport között a távolság több mint 50 százalékpont. Tehát megállapíthatjuk, hogy többek között az 50/2013. (II.25.) Korm. rendelet hatására emelkedett a jogszabály hatálya alá tartozó szervezetek korrupciós kockázatok kezelésére szolgáló kontrolljainak szintje.

7. Helyi önkormányzatok kockázatai, valamint kontrollbeli sajátosságai a 2014. évi adatok alapján hivatali létszám szerinti csoportosításban

Az eddig lefolytatott négy integritás felmérés mindegyikében a helyi önkormányzatok intézménycsoportja volt a legnagyobb válaszadói kör. A 2014. évi adatfelvételben 706 önkormányzat vett részt, amely az összes válaszadó 44,6 százalékát teszi ki. Közülük 424 intézmény vett részt a tavalyi felmérésben is, mint adatszolgáltató. Összehasonlító elemzésünk középpontjában ez az intézményi kör áll. Úgy döntöttünk, hogy ezzel a csoporttal külön foglalkozunk, mivel pusztán hivatali létszámukat tekintve is nagyon heterogén csoportot alkotnak. Elemzésünkben éppen ezért a hivatali létszám alapján 3 kategóriába soroltuk a helyi önkormányzatokat. Az integritás kérdőívben alkalmazott 7 kategóriát 3 kategóriába vontuk össze az elemzés során. Ezek a következők: 0-20 főt foglalkoztató kategória, ami a kis létszámú szervezetek tömöríti (240 db), 21-100 főt foglalkoztató közepes méretű szervezetek (143 db), és a 100 főt meghaladó hivatali létszámmal rendelkező nagy önkormányzatok (41 db).

Ezzel a megoldással a helyi önkormányzatok mérete és a korrupciós kockázatok, illetve az azok kezelésére szolgáló kontrollok kiépültségi szintje közötti összefüggésekre világítunk rá. Emellett kísérletet teszünk azoknak a kontrollok minimális szintjének meghatározására a hivatali létszám függvényében.²¹

²¹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 84. és 85. §-a rendelkezik a polgármesteri, a megyei önkormányzati, valamint a közös önkormányzati hivatalokról. A 2013. január 1-jét követő 60 napon belül az arra kötelezett önkormányzatoknak létre kellett hozniuk a közös hivaltalt. A szabályozás szerint kötelezően közös önkormányzati hivaltalt hoznak létre azok a községi önkormányzatok, melyek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosság szám feletti települések főszabályként önkéntes alapon részt vehetnek közös hivaltalban. A lakosság szám meghatározásánál a helyi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényben meghatározott lakosság számot és időpontot kell figyelembe venni. Ha a megállapodó települések lakosság száma nem éri el a kétezer főt, úgy legalább hét település önkormányzata kétezer fő alatt is alakíthat közös önkormányzati hivaltalt.

A létrehozott közös önkormányzati hivaltal létszámát az érintett képviselő-testületek a közös önkormányzati hivaltal létrehozásáról szóló megállapodásban határozzák meg, minden érintett településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket. A köztisztviselői létszám a közös hivaltal létrehozó és a működését támogató önkormányzatok lakosság számával arányosan kerül megállapításra.

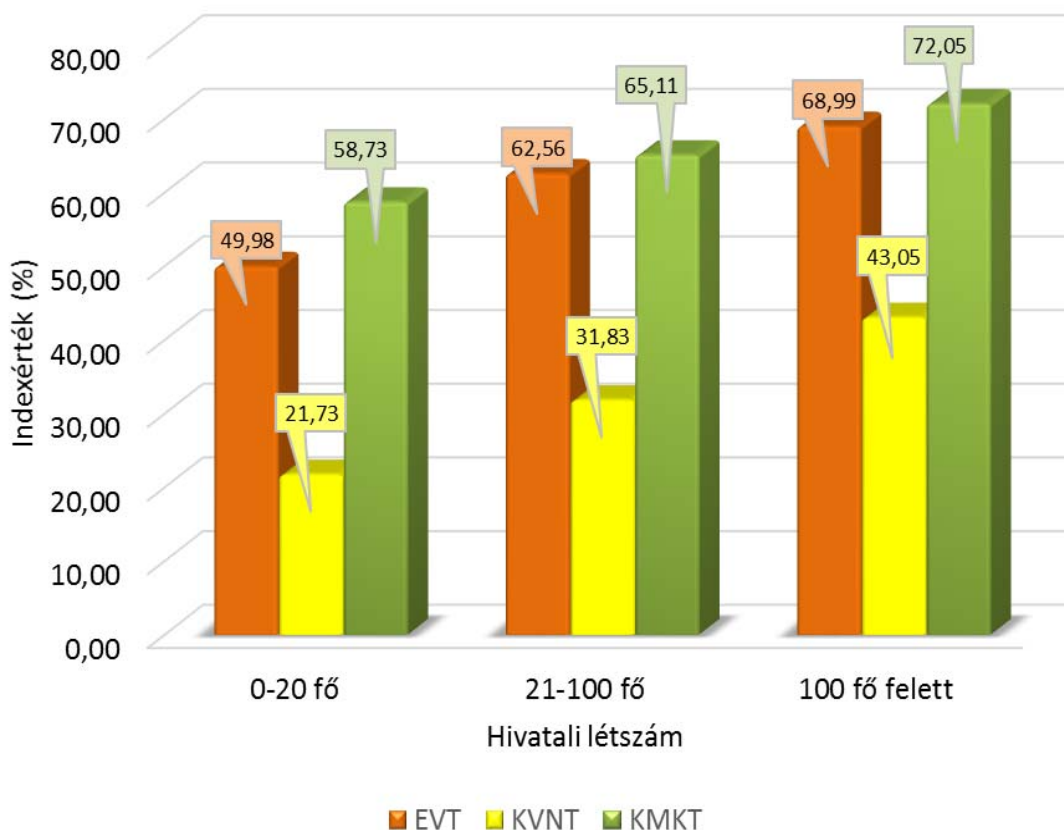
A Magyarország központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény 2. sz. mellékletében a támogatások összegének meghatározásához az elismert hivaltali létszámot veszik alapul. Az elismert hivaltali létszám a számított alaplétszám korrekciós tényezőkkel korrigált összege. Önálló polgármesteri hivaltal esetében az elismert

7.1. 2014. évi indexértékek a hivatali létszám tükrében

A helyi önkormányzatok hivatali létszám szerinti csoportosításával megvizsgáltuk az általunk képzett három mutatószám (EVT, KVNT, KMKT) alakulását. A csoportképzés eredményeként megállapítottuk, hogy az indexértékek emelkedése leköveti a hivatali létszám növekedését (lásd 28. sz. ábra).

28. sz. ábra

A 2014. évi indexértékek alakulás a helyi önkormányzatoknál hivatali létszám szerinti bontásban (%)



Megfigyeltük, hogy a 0-20 főt alkalmazó intézmények mutatói és a több mint 100 főt foglalkoztató szervezetek eredendő és veszélyeztetettséget növelő indexértékei között mintegy 20 százalékpont különbség van. A KMKT esetében ez a különbség meghaladja a 13 százalékpontot.

7.2. Kockázatok és kontrollok a hivatali létszám szerint csoportosított helyi önkormányzatoknál

Az elemzést azon helyi önkormányzatok vonatkozásában végeztük, amelyek mind 2013., mind pedig a 2014. évi felmérésben válaszadó intézmények voltak. A felmérésben nem különítettük el az önkormányzatokat és a polgármesteri hivatalokat, mindkettő a „Helyi önkormányzatok” intézménycsoport része.

hivatali létszám megegyezik a számított alaplétszámmal. Budapest Főváros Önkormányzata esetében az elismert hivatali létszám 470 fő.

Bár valamennyi önkormányzat köteles a törvényben meghatározott kötelező feladatok ellátására, a jogalkotó figyelemmel volt a feladat- és hatáskörök megállapításánál az önkormányzatok eltérő adottságaira, így különösen a lakosság számra, a közigazgatási terület nagyságára, valamint a gazdasági teljesítőképességre.

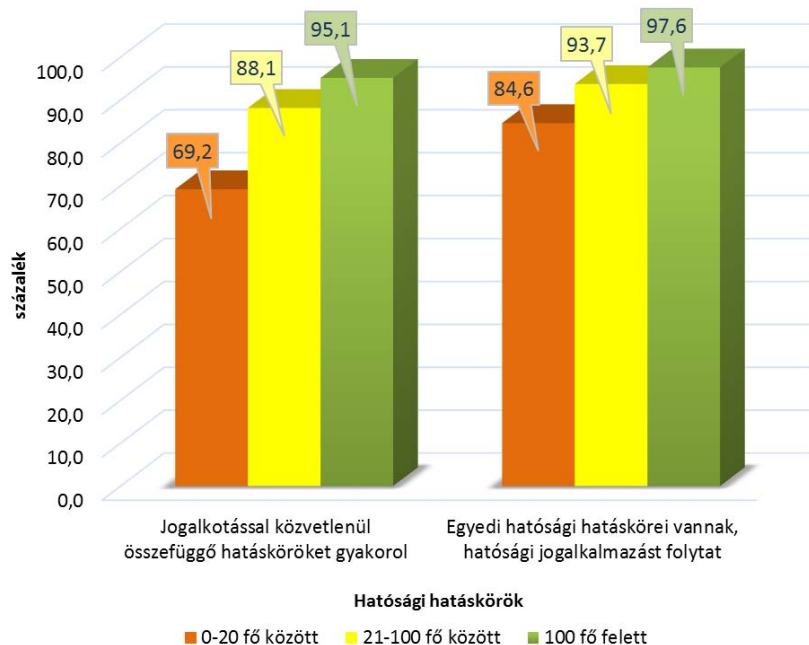
7.2.1. Eredendő veszélyeztetettségi tényezők

A hivatali létszám szerinti átfogó EVT indexek szintjét a helyi önkormányzatok hatáskörei alapján befolyásolták. A válaszokból megállapítható, hogy minden létszám kategóriában többségben vannak azok az intézmények, amelyek jogalkotással közvetlenül összefüggő hatásköröket gyakorolnak, illetve egyedi hatósági jogkörökkel rendelkeznek, vagy hatósági jogalkalmazást folytatnak. A legnagyobb arányban a 100 fő feletti, míg a legalacsonyabb arányban a 0-20 fő közötti hivatali létszámmal rendelkező kategóriában tartozó intézmények gyakorolják ezeket a hatásköröket.

A hatósági hatáskörök vizsgálat is alátámasztotta, hogy a hivatali létszám és a hatósági hatáskörök gyakorlása között összefüggés van. Megállapítottuk, hogy a hivatali létszámmal együtt emelkedik az vizsgált kategórián belül az adott hatáskört gyakorló intézmények száma. Jogalkotással összefüggő hatáskört a 100 fő feletti intézmények 95,1, 21-100 fő közötti szervezetek 88,1, míg a 0-20 fő közötti helyi önkormányzatok 69,2 százaléka gyakorol. Ugyanez a sorrend figyelhető meg az egyedi hatósági jogköröket gyakorló intézményeknél is (100 fő felett: 97,6%, 21-100 fő között: 93,7%, 0-20 fő között: 84,6%). A hatósági hatásköröket gyakorló helyi önkormányzatok arányát hivatali létszám tükrében a 29. sz. melléklet szemlélteti.

29. sz. ábra

A hatósági hatásköröket gyakorló helyi önkormányzatok aránya a hivatali létszám tükrében (2014, %)



A bemutatott összefüggés alól két kivételt találtunk az egyedi hatósági jogkörök és hatósági jogalkalmazás területén: 1.) szakhatósági véleményezés, 2.) hatósági szerződések kötése. Az előbbi hatáskör tekintetében nincs szignifikáns különbség az azt gyakorló intézmények arányában a 21-100 közötti és 100 feletti hivatali létszámmal rendelkező intézmények között. A hatósági szerződéseket a 21-100 fő közötti helyi önkormányzatok 55,9 százaléka, míg a 100 feletti alkalmazottal rendelkező intézmények 48,8 százaléka köt.

A méltányosság tekintetében látható vált, hogy a 100 főt meghaladó intézmények gyakorolják a legnagyobb arányban ilyen hatásköreiket. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az említett kategóriában ugyancsak a legmagasabb a méltányosságot nem gyakorló intézmények aránya

(12,2%) is. Ez az arány a 0-20 fő közötti létszámmal rendelkező helyi önkormányzatok esetében nem éri el a 3 százalékot.

A külső szabályozási környezet megítélése vonatkozásában megállapítottuk, hogy a legnagyobb hivatali létszámmal rendelkező helyi önkormányzatok tartják leginkább bonyolultnak a szabályozási környezetet (56,1%), míg a legalacsonyabb kategóriában az intézmények kevesebb mint fele (48,3%) vélekedik így. A helyi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok ellentmondásosságára nézve a 21-100 fő közötti intézmények esetében legmagasabb azon válaszadók aránya (44,1%), akik ellentmondásosnak tartják a jogi szabályozást.

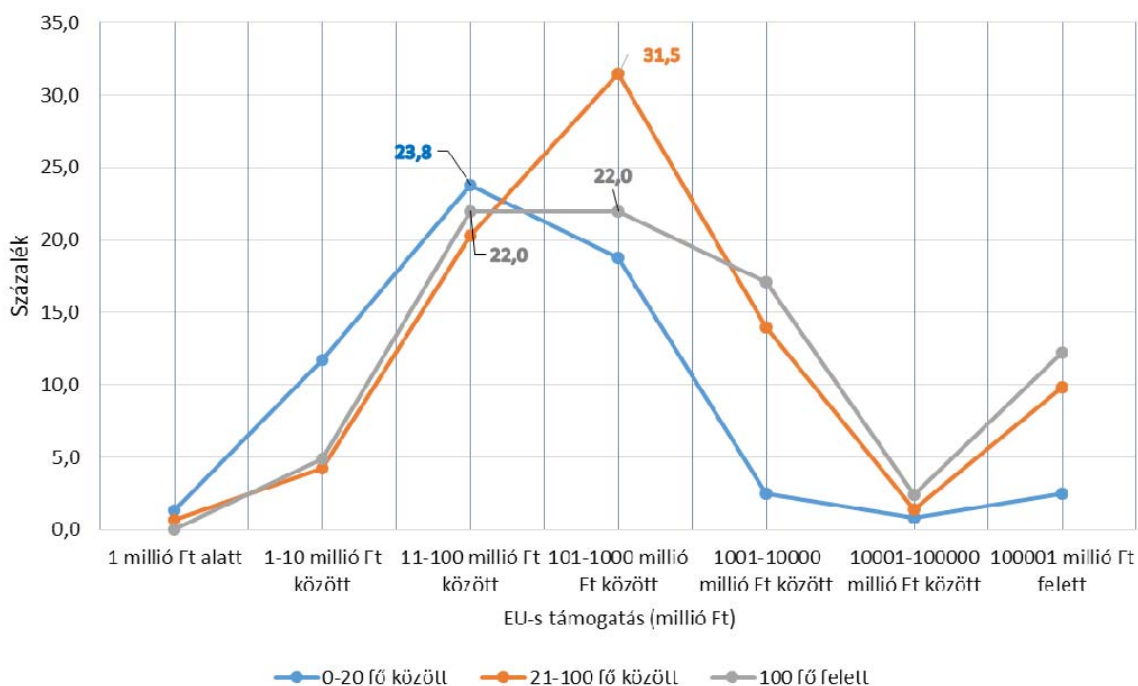
A humánerőforrás-gazdálkodáshoz kapcsolódó kérdésekre kapott válaszok alapján megállapítottuk, hogy mindössze 5 intézmény alkalmaz nemzetbiztonsági szűrést a fontos és bizalmas munkakört betöltő, illetve arra jelölt személy esetében. A csekély számú szűrést végző intézmények mind a három kategóriában megtalálhatók. Ezzel szemben minden kategóriában 90 százalék fölött van azon intézmények aránya, amelyeknél vannak vagyonyilatkozat-tételre kötelezett személyek. A 100 fő feletti kategóriában minden helyi önkormányzatnál vannak ilyen alkalmazottak.

7.2.2. Korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők

Az európai uniós támogatások témakörén belül a mindkét felmérésben résztvevő 0-20 fő közöttiek 60,8, a 21-100 fő közöttiek 81,8 és a 100 főt meghaladó hivatali létszámmal rendelkező intézmények 80,5 százaléka részesült európai uniós forrásban az elmúlt három évben. A legtöbb támogatott intézmény – függetlenül a létszámtól - 11 és 100 millió, illetve 101 és 1 milliárd forint közötti összeget kapott (lásd 30. sz. ábra). Az uniós támogatások megszerzésére irányuló pályázatok elkészítéséhez a támogatásban részesült intézmények 87,9 százaléka vette igénybe külső tanácsadó segítségét. A támogatások felhasználásával kapcsolatban szabálytalansági eljárás a támogatott intézmények 22,6 százalékával szemben indult, és ezek közül felét elmarasztaló döntés követte. Az elmarasztalások mintegy kétharmadára a 21-40 és a 41-100 főt foglalkoztató helyi önkormányzatok körében került sor.

30. sz. ábra

Az európai uniós támogatási összegek alakulása a hivatali létszám tükrében (%)



Közbeszerzési eljárás előkészítésében, lebonyolításában az elmúlt három évben a válaszadók 71,0 százaléka vett részt. Az elmúlt naptári évben ezek az intézmények 1379 db közbeszerzési eljárást fejeztek be eredményesen, így az egy intézményre eső eljárások száma átlagosan 4,6. Megvizsgáltuk az eredményesen befejezett eljárások összesített számát a hivatali létszámok tükrében, és megállapítottuk, hogy a legtöbb egy intézményre eső eljárást (17,1 db) az 100 főt meghaladó hivatali létszámmal rendelkező intézmények bonyolították le. (lásd 15. sz. táblázat).

15. sz. táblázat

**Az eredményesen befejezett közbeszerzési eljárások alakulása
a helyi önkormányzatoknál hivatali létszám szerinti bontásban**

Hivatali létszám	Intézmények száma	Eredményesen befejezett eljárások száma	Egy intézményre eső eredményesen befejezett eljárások száma
0-20 fő	138	258	1,9
21-100 fő	124	455	3,7
100 fő felett	39	666	17,1

A 2014. évi felmérés adatai szerint a közbeszerzési eljárás előkészítésében, lebonyolításában résztvevő helyi önkormányzatok mindössze 5,9 százaléka nem alkalmazta valamilyen okból a közbeszerzési törvényt a közbeszerzési értékhatárt elérő beszerzések esetében. Az általunk létrehozott valamennyi kategóriában történt ilyen eset. A közvagyonnal gazdálkodás témakörében vizsgáltuk az elmúlt három évben történt ingatlan hasznosításra, értékpapírok birtoklására, vagyoni értékű jogokkal történő rendelkezésre, továbbá a koncessziós szerződés előkészítésében vagy megkötésében való részvételre vonatkozó adatokat. A témakörön belül a legnagyobb kockázatot az ingatlan hasznosításához kapcsolódó tevékenység jelenti, ennek oka, hogy szinte minden önkormányzat - kisebb vagy nagyobb mértékben - rendelkezik ingatlan tulajdonnal. Az intézmények 67,9 százaléka hasznosította ingatlanát az elmúlt három évben. Értékpapírral 39,4 százalékkal rendelkezett, míg vagyoni értékű jogok gyakorlását 22,4 százalékkal végezte a vizsgált időszakban. Koncessziós szerződés előkészítésében, megkötésében az intézmények 9,9 százaléka vett részt.

7.2.3. Kontrollok alakulása a helyi önkormányzatoknál a hivatali létszám tükrében

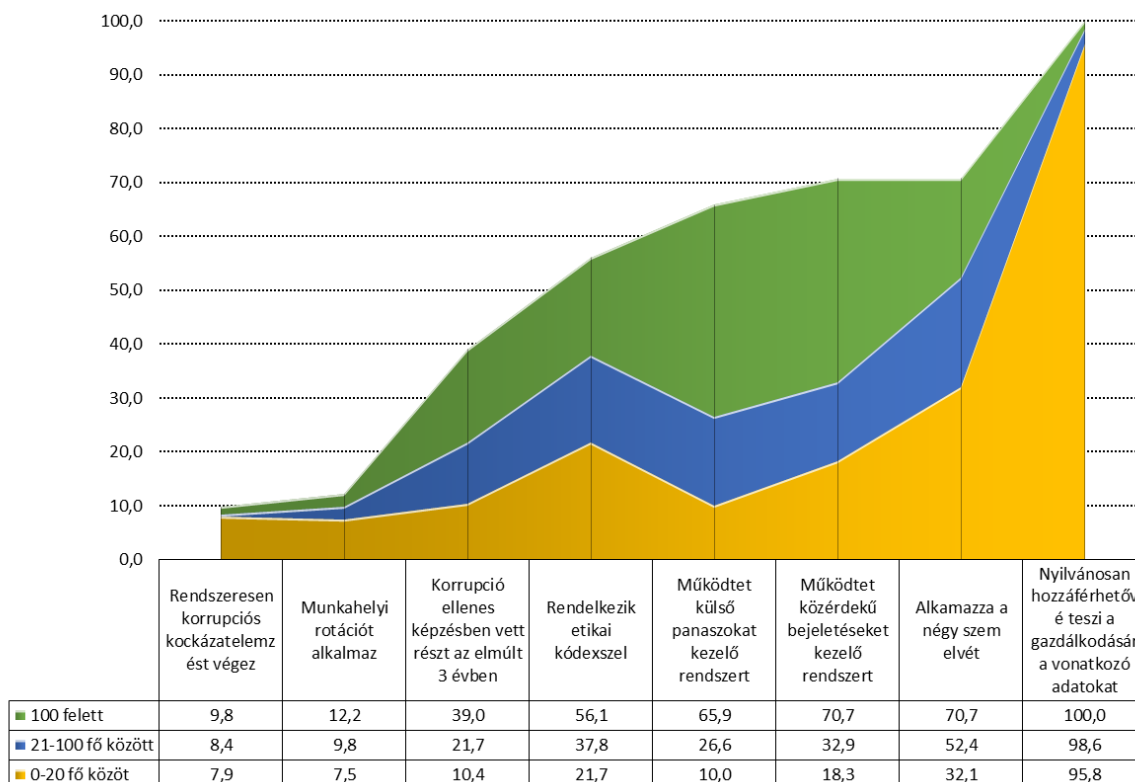
A kontrollok tekintetében is megfigyeltük, hogy a hivatali létszám növekedésével együtt az adott kontrollt alkalmazó intézmények aránya is növekszik. A hivatali létszám szerinti szinte minden kontroll esetében jelentősen emelkedik az azt alkalmazó helyi önkormányzatok aránya, ezért ebben a részben csak a témánk szempontjából kiemelt figyelmet érdemlő speciális korrupcióellenes eljárásokat és rendszereket, valamint a „lágymű” kontrollokat alkalmazó intézmények arányának alakulásával foglalkozunk.

A gazdálkodási adatokat szinte minden helyi önkormányzat hozzáférhetővé tesz a nyilvánosság számára. A 100 fő feletti hivatali létszámmal rendelkező szervezetek mindegyik, a 21 és 100 fő közötti intézmények 98,6 százaléka, míg a 20 fő alatti szervezetek 95,8 százaléka tesz eleget jogszabályban előírt kötelezettségének. Továbbá ez az egyetlen olyan korrupcióellenes eljárás, amelyet mindegyik hivatali létszám alapján képzett csoportban az intézménye több mint fele működteti. Ezen kívül csak a 100 fő feletti és a 21-100 fő közötti hivatali létszámmal rendelkező helyi önkormányzatok több mint 50 százaléka alkalmazza a négy szem elvét, míg csak a legnagyobb csoportba sorolt szervezetek több mint fele működtet közérdekű bejelentéseket, külső panaszokat kezelő rendszerek, illetve rendelkezik etikai kódexszel.

Rendszeresen korrupciós kockázatelemzést végző intézmények arány egyetlen kategóriában sem éri el a 10 százalékot (100 fő felett:9,8%, 21-100 fő között: 8,4%, 0-20 fő között: 7,9%). Hasonlóan alacsony a munkahelyi rotációt alkalmazó intézmények arány is (100 fő felett:12,2%, 21-100 fő között: 9,8%, 0-20 fő között: 7,5%). A korrupcióellenes eljárásokat és rendszereket alkalmazó önkormányzatok hivatali létszám szerinti megoszlását a 31. sz. ábra szemlélteti.

31. sz. ábra

A korrupcióellenes eljárásokat és rendszereket alkalmazó önkormányzatok hivatali létszám szerinti megoszlása (%)



A „lány” kontrollok közül megvizsgáljuk az ajándékok elfogadásának feltételeit, az összeférhetetlenség kérdést szabályozó, illetve az egyéni teljesítményértékelési rendszert működtető helyi önkormányzatok arányának alakulását a hivatali létszám tükrében. Az alábbi 16. sz. táblázat adatiból kiolvasható, hogy a 20 fő feletti önkormányzatok több mint 90 százaléka működtet egyéni teljesítményértékelési rendszert. Az is megállapítható, hogy a 100 fő feletti helyi önkormányzatoknál legnagyobb azon intézmények aránya, amelyeknél a teljesítményértékelések minden esetben befolyásolják az alkalmazottak éves jövedelmének alakulását (34,1%). Ennek ellenpontja, hogy a 20 vagy annál kevesebb hivatali létszámmal rendelkező szervezetek körében a legmagasabb azon intézmények aránya, amelyeknél az említett kontroll semmilyen hatással nem bír a jövedelmek alakulására (50,8%).

**„Lágy” kontrollok alakulása a helyi önkormányzatok
hivatali létszámának tükrében (%)**

Kontroll megnevezése	100 fő felett	21-100 fő között	0-20 fő között
Egyéni teljesítményértékelési rendszert alkalmaz	97,6	93,0	64,6
A teljesítményértékelések az alkalmazottak éves jövedelmének alakulását	befolyásolja	34,1	25,8
	többnyire befolyásolja	34,1	6,7
	alig befolyásolja	14,6	16,7
	nem befolyásolja	17,1	50,8
Szabályozza a különféle ajándékok, meghívások, utaztatások elfogadásának feltételeit	29,3	24,5	12,5
Az összeférhetlenség kérdéskörét szabályozza	85,4	88,8	81,7

Az ajándékok elfogadásának feltételeit szabályozó intézmények aránya egyetlen kategóriában sem éri el a 30 százalékot. A 0-20 fő közötti kategóriában a szervezeteknek csak a 12,5 százaléka rendelkezik erről a kérdéssel. A legnagyobb arányban (29,3%) a 100 fő feletti létszámmal bíró helyi önkormányzatok szabályozzák az ajándékok, utaztatás, meghívások elfogadásának feltételeit.

Az összeférhetlenség kérdését vizsgálva megállapítható, hogy az eddig feltárt összefüggésektől eltérően a 21-100 fő közé eső intézmények rendezik legnagyobb arányban ezt a kérdést (88,8%) valamilyen formában. A legkisebb arányban (81,7%) a 0-20 fő alatti szervezetek szabályozzák az összeférhetlenség kérdéskörét.

Mellékletek

**A 2014. évi Integritás felmérésben alkalmazott
indexek kiszámításának módja**

A kérdőív 16 kérdéscsoportból és 155 kérdésből épül fel. Minden egyes kérdés egy adott index alá került besorolásra. Ennek megfelelően az Eredendő Veszélyeztetettségi Tényező alatt 30, a Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényező alatt 64 és a Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényező alatt 61 kérdés található. Az alábbi táblázat a kérdések számának megoszlását mutatja indexenként és kérdéscsoportonként:

ssz.	Kérdéscsoportok neve	EVT (db)	KVNT (db)	KMKT (db)	Σ:
I/1	Európai Uniós támogatások		7		7
I/2	Közbeszerzések		12	2	14
I/3	Hatósági hatáskörök	18	2		20
I/4	Közhatalommal gazdálkodás, közpénzek kezelése	1	5		6
I/5	Közszolgáltatások nyújtása	2	3		5
I/6	Egyéb veszélytényezők	2	2		4
II/1	Külső szabályozási környezet	3	2	1	6
II/2	Szervezeti struktúra	1	5		6
II/3	Szervezeti kultúra, szervezeti értékek		1	4	5
II/4	Működési jellemzők		8	5	13
II/5	Politikai környezet		2		2
III/1	Belső szabályozottság		1	21	22
III/2	Humánerőforrás-gazdálkodási jellemzők	3	5	11	19
III/3	Belső ellenőrzési rendszerek és módszerek			9	9
III/4	Speciális korrupció rendszerek és eljárások		2	8	10
III/5	Külső ellenőrzöttség		7		7
Összesen		30	64	61	155

Az egyes kérdések válaszait egy 0-3-ig terjedő skálán kerültek pontozásra. A skála 0,5 pontonként emelkedik. A következő táblázat bemutatja azokat a képleteket, amelyek alapján egy intézmény indexei kiszámításra kerülnek:

Index megnevezése	Index kiszámításának képlete egy intézményre
Eredendő Veszélyeztetettségi Tényező (%)	$\frac{\sum_{i=1}^{30} \text{evt}(i)_{\text{megszerzett pontérték}}}{\sum_{i=1}^{30} \text{evt}(i)_{\text{max pontérték}}} * 100$ <p>i=1-től 30-ig (EVT alá sorolt kérdések száma)</p>
Korrupció Kockázatokat Növelő Tényező (%)	$\frac{\sum_{i=1}^{64} \text{kvnt}(i)_{\text{megszerzett pontérték}}}{\sum_{i=1}^{64} \text{kvnt}(i)_{\text{max pontérték}}} * 100$ <p>i=1-től 64-ig (KVNT alá sorolt kérdések száma) kvnt(i)_{max} ≠ nem értelmezhető</p>
Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényező (%)	$\frac{\sum_{i=1}^{61} \text{kmkt}(i)_{\text{megszerzett pontérték}}}{\sum_{i=1}^{61} \text{kmkt}(i)_{\text{max pontérték}}} * 100$ <p>i=1-től 61-ig (EVT alá sorolt kérdések száma) kmkt(i)_{max} ≠ nem értelmezhető</p>

Az egyes adatszolgáltató szervezetekre kiszámolt indexek összegének számtani átlaga adja meg a teljes válaszadói körre számított átfogó indexek értékét.