

Állami Számvevőszék



Összefoglaló tanulmány a 2013. évi Integritás felmérés eredményeiről

Jóváhagyom:


Domokos László

2013. 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:

Gombás István
számvevő

Hódi Orsolya
Előadó

dr. Kakatics Lili
számvevő

Szabó Zoltán Gyula
számvevő asszisztens

Az összefoglaló jelentést készítették:

Szatmári János
projektvezető

dr. Kakatics Lili
számvevő

Szabó Zoltán Gyula
számvevő asszisztens

Közreműködött:

Kökény László
számvevő tanácsos, programozó

Tartalomjegyzék

1. AZ INTEGRITÁS FELMÉRÉS CÉLJAI	5
2. A 2013. ÉVI ADATFELVÉTEL ALKALMAZOTT MÓDSZERTANA	7
3. A 2013. ÉVI INTEGRITÁS FELMÉRÉS EREDMÉNYEINEK BEMUTATÁSA 11	
3.1. Részvételi statisztikák	11
3.2. Eredendő veszélyeztetettségi tényező (EVT).....	13
3.3. Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényező (KVNT).....	14
3.4. Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT)	15
3.5. Az eredendő és a veszélyeztetettséget növelő indexek, valamint a kockázatokat mérséklő kontrollok tényezője közötti összefüggések	17
4. EGYES TERÜLETEK KORRUPCIÓS KOCKÁZATAI.....	20
4.1. Hatósági jogkörök, hatósági jogalkalmazás	20
4.2. Jogalkotás	21
4.3. Közzolgáltatások nyújtása	22
4.4. Jogi környezet.....	23
4.5. Szervezeti változások	24
4.6. Humánerőforrás-gazdálkodás.....	25
4.7. Vagyongazdálkodás, közpénzek kezelése	27
4.8. Közbeszerzések	30
4.9. Európai uniós támogatások felhasználása	34
4.10. Az intézmények alap, funkcionális és önként vállalt feladatainak kiszervezése ..	35
4.11. Belső szabályozottság.....	35
4.12. Belső ellenőrzöttség	37
4.13. Külső ellenőrzöttség	38
4.14. Egyéb integritás kontrollok	39
5. A 2013. ÉVI INTEGRITÁS FELMÉRÉS EREDMÉNYEI A KORÁBBI ÉVEK ADATFELVÉTELEINEK TÜKRÉBEN	45
5.1. A 2013. évi adatfelvétel részvételi statisztikája a korábbi évek felméréseinek viszonylatában.....	45
5.2. Eredendő Veszélyeztettség Tényezőjének (EVT) alakulása 2011 és 2013 között... ..	47
5.3. Korrupciós Kockázatot Növelő Veszélyeztetettségi Tényező (KVNT) alakulása 2011 és 2013 között.....	48
5.4. Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényező (KMKT) alakulása 2011 és 2013 között.....	49
6. EGYES KOCKÁZATI TERÜLETEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA A HÁROM FELMÉRÉS ALAPJÁN	52
6.1. Eredendő veszélyeztetettségi tényező kockázati területei 2011-2013 között	52
6.1.1. Hatáskörök: jogalkalmazás és jogalkotás	52
6.1.2. Külső szabályozási környezet: jogállás és a feladatkörök változása	54

6.2.	Korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényező kockázati területei 2011-2013 között.....	55
6.2.1.	Az európai uniós támogatások.....	55
6.2.2.	Közbeszerzések.....	56
6.2.3.	Köztalálékossal gazdálkodás, közpénzek kezelése.....	58
6.2.4.	Közszolgáltatások nyújtása.....	59
6.2.5.	Működési jellemzők.....	60
6.3.	Kontrollok szintjének változása 2011-2013 között.....	60
6.3.1.	Szervezeti kultúra.....	61
6.3.2.	Belső szabályozottság.....	62
6.3.3.	Humánerőforrás-gazdálkodás.....	64
6.3.4.	Speciális korrupcióellenes intézkedések.....	66
7.	„PUHA” KONTROLLOK A KORRUPCIÓ ELLENI KÜZDELEM ESZKÖZTÁRÁBAN	69

1. AZ INTEGRITÁS FELMÉRÉS CÉLJAI

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) vállalta, hogy a 2012-ben lezárult európai uniós finanszírozású Integritás Projekt¹ 2017-ig tartó fenntartási szakaszában évente elvégzi a közszféra intézményei körében az integritás felmérést. Ennek a vállalásnak a keretében került sor a 2013-as integritás felmérésre.

Az Integritás Projekt célja, hogy felmérje a közszféra intézményei korrupciós kockázatoknak való kitettségét, illetőleg az azok mérséklésre hivatott kontrollok szintjét. Az Állami Számvevőszék a projekt révén az integritás szemlélet minél szélesebb körrel történő megismertetését, gyakorlatba ültetését kívánja elérni. Az integritás követelményeinek megfelelő szervezeti működést előnyben részesítő közigazgatási kultúra elterjesztését és a korrupció elleni fellépést az ÁSZ önmagára nézve is stratégiai jelentőségű célként fogalmazta meg. A projekt a felmérésben résztvevő intézmények számára helyzetükről egyfajta „tükörképet” mutat be, ami alapot teremt a jövőbeni pozitív irányú elmozduláshoz. A felmérési eredményeket az ÁSZ a számvevőszéki ellenőrzéseket megalapozó kockázatelemzésekben is fel tudja használni. Összességében az integritás felmérések erősítik a társadalom által elvárt nyilvánossági, átláthatósági normáknak történő megfelelést, elősegítik a kormányzati szervek korrupcióellenes tevékenységét, és hozzájárulnak az integritás alapú közigazgatási kultúra fejlesztéséhez. A projekt jelenlegi, fenntartási szakaszának fontos célja a megkezdett felméréssorozat folytatása, az elmúlt évek tapasztalatai ugyanis azt mutatják, hogy a kérdőív kitöltése révén a költségvetési intézményeknél tudatosul a szervezetüket fenyegető korrupció veszélye, melynek hatására jobban odafigyelnek a korrupciós kockázatok kivédésére, az integritást erősítő kontrollok kiépítésére és működtetésére.

Az Integritás Projekt az integritás szemlélet, a megelőzésen alapuló korrupció elleni küzdelem, a kockázatokban való gondolkodás elterjesztését is célul tűzte ki. 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. Ezen általános értelmezési kereten belül mindig az intézmények jogállása és feladatköre alapján határozható meg, hogy mikor és milyen tevékenységek (pl. közhatalom gyakorlása vagy közösségi javak elosztása) vonatkozásában állhat fenn a korrupció veszélye. Vanak emellett olyan működéssel összefüggő tényezők (pl. átalakulás vagy külső pénzügyi támogatás), amelyek az intézmény típusától függetlenül növelik a korrupciós veszélyeztetettséget, illetőleg olyanok, amelyek a működési kockázatokat mérséklő kontrollok hiányosságáiból következnek.

¹Az Állami Számvevőszék 2009-ben indította el a „Korrupciós kockázatok feltérképezése – Integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” című, ÁROP-1.2.4.-09-2009-0002. számú európai uniós forrásból megvalósított kiemelt projektjét (Integritás Projekt), amely időarányosan sikerrel zárult. A projekt keretében két alkalommal (2011. és 2012. év) került sor a közszféra intézményei körében országos adatfelmérésre egy internetről letölthető elektronikus kérdőív alkalmazásával. A projekt korábbi, végrehajtási szakasza 2009. december 1. és 2012. április 30. között zajlott.

Jelen kutatásnak nem feladata, hogy felmérje az államháztartás körébe tartozó szervek tisztviselőinek felfogását, ismereteit vagy percepcióit a korrupcióval kapcsolatban. Azokat a kockázatokat kívánja azonosítani, amelyek a vizsgált szervek körében károsan befolyásolhatják az adott szerv integritását.

A felmérés során beérkezett adatok alapján azonosíthatók a közsféra legsérülékenyebb területei, ahol a legnagyobb lehet a korrupció kockázata. Ezen területeken vannak a szervezeteknek a megelőzésen alapuló küzdelemben a legjelentősebb feladataik. Az egyes szervezetekre és szervezetcsoportokra számított indexek alapján kockázati sorrend állítható fel, így az is megállapíthatóvá válik, hogy melyek azok a szervezetcsoportok, amelyeknek a legtöbb tennivalójuk van a megelőzésen alapuló korrupció elleni küzdelemben. Ez a küzdelem, vagyis az Integritás Projekt célkitűzései szervesen kapcsolódnak a vezetési kultúrához, a belső kontrollrendszer hatékony működéséhez és ezen belül az eredményes kockázatkezeléshez.

2. A 2013. ÉVI ADATFELVÉTEL ALKALMAZOTT MÓDSZERTANA

A Holland Királyság Számvevőszékének együttműködésével 2007 és 2008 között az Állami Számvevőszék egy európai uniós twinning projekt keretében ismerte meg az integritás alapú közigazgatási működés követelményeit érvényesítő korrupciós kockázatfelmérés és elemzés nemzetközileg is elismert holland gyakorlatát, majd az elsajátított ismeretek birtokában indította el 2009-ben az Integritás Projektet. A felméréshez a standard kérdőíves módszer kínálkozott a legalkalmasabbnak olyan kérdések használatával, amelyek viszonylag szűk teret engednek a szubjektív ítélet kifejezésére. A végleges kérdőív kialakítása – a társadalomkutatásban alkalmazott gyakorlatnak megfelelően – mélyinterjú, majd a papíralapú próbakérdőíves felvétel tapasztalatainak felhasználásával történt.

A felmérés az alábbi területekre irányul:

- I/1. Európai uniós támogatások
- I/2. Közbeszerzések
- I/3. Hatósági hatáskörök
- I/4. Közvagyonnal gazdálkodás, közpénzek kezelése
- I/5. Közszolgáltatások nyújtása
- I/6. Egyéb veszélytényezők
- II/1. Külső szabályozási környezet
- II/2. Szervezeti struktúra
- II/3. Szervezeti kultúra, szervezeti értékek
- II/4. Működési jellemzők
- II/5. Politikai környezet
- II/6. Egyéb tényezők
- III/1. Belső szabályozottság
- III/2. Humánerőforrás-gazdálkodási jellemzők²
- III/3. Belső ellenőrzési rendszerek és módszerek
- III/4. Speciális korrupcióellenes rendszerek és eljárások
- III/5. Külső ellenőrzöttség

A felmérés önkéntes, a helyzetfeltárás eszközeként az elektronikus úton elérhető és kitölthető 155 kérdésből álló kérdőív szolgál. A 2017-ig tartó helyzetfelmérő munka eredményeként évről-évre egyre pontosabban lesznek azonosíthatók a közszféra korrupciós kockázati területei, amelyek ismeretében eredményesebben tervezhetők az ellenőrzések, illetőleg a jövőbeli korrupcióellenes állami intézkedések. A 155 kérdés nagyobb részét dichotóm (igen-nem) kérdések alkotják, amelyek egyes esetekben – ahol ezt az intézményi sajátosságok indokolták – kiegészítésre kerültek a „nem értelmezhető” válaszopcióval. Feleletválasztós kérdések is megtalálhatók a kérdőív struktúrájában, melyek között vannak egy, illetőleg több válasz jelölését is lehetővé tevők. A harmadik kérdéscsoportba tartoznak azok a kérdések, amelyeknél a kitöltő szervezet maga adja meg a választ egy-egy számadat beírásával. A kérdések jelentős része az elmúlt három évre kérdez rá, amely naptári éveket jelent és a 2013. évi felmérés esetében a 2010. január 1-je és 2012. december 31-e közötti időszakot fedi le.

Az egyes kérdések pontozása egy 0-tól 3-ig terjedő skála alkalmazásával valósul meg, amely – a válaszlehetőségek számának figyelembevételével – fél pontonként emelkedik. A pontozási

²A 2013-as felmérés során először – 2012. évi felmérés módszertani felülvizsgálatának eredményeként – az Állami Számvevőszék a kérdőívben belül új, önálló kérdéscsoportban jeleníti meg a humánerőforrás-gazdálkodással kapcsolatos kérdéseket.

rendszer kialakítására az első adatfelvételi időszakot megelőzően egy, a projekt megvalósításában közreműködő munkatársakat és külső szakértőket egyaránt tömörítő szakértői munkacsoport keretében került sor. Az alkalmazott rendszer felülvizsgálatát és szükség szerinti módosítását az Állami Számvevőszék munkatársai minden egyes adatfelvételt megelőzően elvégzik. A 2013-as felmérés előtti felülvizsgálat eredményeként sor került az alkalmazott kérdőív struktúra átalakítására, egyes kérdések esetében válaszlehetőségként megjelent a „nem értelmezhető” opció, valamint – az index mérési irányának megfordulása miatt – a kontrollok meglétére rákérdező kérdésblokkba tartozó kérdések pontozásának módosítása is megtörtént. A felülvizsgálat végzése során öttagú szakmai bizottság segítette a projekten dolgozó munkatársakat, a változtatások elnöki jóváhagyásra történő felterjesztésére a szakmai bizottság egyetértését követően került sor.

A válaszadó költségvetési szervek által kitöltött kérdőívek az ÁSZ iratkezelő rendszerén keresztül egyenesen az Integritás Projekt keretében kifejlesztett elektronikus adatfelvevő, -feldolgozó és térképi megjelenítő rendszerbe érkeztek. A Térinformatikai támogatású Integritás Információs Rendszer (TiiiR) egy olyan adatfeldolgozó informatikai alkalmazás, amely az elektronikusan beküldött kérdőívek válaszadatait automatikusan adatbázisba tölti, majd azokból előre meghatározott matematikai algoritmusok lefuttatásával komplex mutatószámokat (veszélyeztetettségi indexeket) számol. A TiiiR a kockázati indexeket térinformatikai módszerekkel egy internetes felületen meg is jeleníti (kockázati térkép). A TiiiR által számolt kockázati indexeken túlmenően az elemzésben megjelenített adatok, összefüggések vizsgálata az IBM SPSS statisztikai elemző szoftver használatával valósult meg.

Az adatfelvétel sorozat harmadik fordulójára 2013. május 23. és július 5. között került sor. Az országban működő közel 16 000 költségvetési szerv közül 6104 intézmény kapott felkérést elektronikus úton, illetve az ún. Hivatali Kapu Rendszeren keresztül a korrupciós kockázati jellemzőik felmérésére szolgáló elektronikus kérdőív kitöltésére. A 2013. évi felmérés során az ÁSZ által az adatfelvételben történő részvételre felkért szervezetek megkapták a közigazgatási és igazságügyi miniszternek az adatszolgáltatást szorgalmazó levelét is.

A Magyar Államkincstár (MÁK) által vezetett kincstári adatbázis – a felmérés szempontjából releváns – adatainak leszűrésével és az intézmények elérhetőségi adataival történő kiegészítéssel állt össze a célcsoportra vonatkozó adatlistát tartalmazó adatlista. Ennek alapján kerültek kiküldésre az informatikai rendszeren keresztül a felkérő levelek, továbbá a rendszerbe beérkező kérdőívek azonosításához is az említett lista nyújt segítséget. A felmérésben résztvevő intézmények intézménytípusokba történő besorolása (az adatfelvétel 18 csoporttal dolgozik) is a MÁK adatbázis által tartalmazott, az alaptevékenység államháztartási szakágazatát jelölő TEÁOR kódok alapján történt.

Az eredmények minden évben egyfajta láttelepet tárnak az olvasó elé a hazai közszférában a korrupció által legnagyobb kockázatnak kitett területekről, a kockázatok mértékéről az egyes szervezetek esetében, továbbá a kockázatokat mérséklő kontrollok szintjét is megmutatják. Az informatikai rendszer a kérdőíves adatokból három indexet számol:

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 **Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT)**³ 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 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.

Az egyes mutatószámokhoz tartozó kérdések számát, valamint az azok megválaszolásával elérhető maximális pontszámot az 1. sz. táblázat szemlélteti.

1. sz. táblázat

Kérdések száma, valamint az azok megválaszolásával elérhető maximális pontszámok indexenként

Indexek megnevezése	Indexmaximumok	Kérdések darabszáma indexenként
Eredendő Veszélyeztetettségi Tényező	70 pont	30 db
Korrupciós Veszélyt Növelő Tényező	148 pont	64 db
Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényező	113 pont	61 db

Hangsúlyozni szükséges, hogy amíg 2011-ben és 2012-ben az indexek abszolút számokban, pontérték formájában egy 0-100-ig terjedő skálán, addig 2013-ban – a korábbi felmérésektől eltérően – százalékos formában kerültek megadásra a könnyebb értelmezhetőség kedvéért. Nagy változást jelentett továbbá a kontrollok hiányát mérő index mérési irányának megváltozása, amely az ideai felmérésben már a kontrollok meglétére fókuszált. Az index mérési irányának megváltoztatását úgy kellett végrehajtani, hogy az ne veszélyeztesse a korábbi évek – különösen a 2012. évi –, valamint a 2013. évi adatfelvétel eredményei közötti kontinuitást.

Fontosnak tartjuk jelezni, hogy a táblázatokban és diagramokon feltüntetett adatokat egész számra kerekített százalékos formában, valamint darabszámban adtuk meg. Ahol úgy ítéltük szükségesnek, ott a százalékos adatokat egy tizedes jegyre kerekítve tüntettük fel. Két tizedes jegyre kerekítést egyedül az összes válaszadó intézményre számított index értékek esetében használtunk, amelynek oka, hogy az említett értékek kiszámítását a TiiiR rendszer végezte el. A szövegben megadott százalékos értékeket minden esetben – kivéve az index értékeket – egy tizedes jegyre adtuk meg.

Végezetül meg kell jegyeznünk, hogy a felmérés megállapításai csak részben általánosíthatóak⁴ a közszféra egészére. Az intézmények kiválasztásánál követendő szempont volt a reprezentativitásra törekvés, a válaszadás azonban intézménytípusonként igen eltérő, következésképpen a beérkezett kérdőívek nem tekinthetők az egész közszféra reprezentatív mintájának.⁵ A 2013-as felmérésben az előző adatfelvételek során rétegezett mintavétellel kiválasztott intézményi kör alapul vételével került sor a célcsoport szervezeteinek felkérésére. Ezen túlmenően – tekintettel arra, hogy az előző felmérések során az önkormányzatok és a polgármesteri hivatalok válaszoltak igen nagy, az egyéb az önkormányzati intézmények pedig jellemzően

³A korábbi felmérésekben **kontrollok hiányából eredő veszélyeztetettség (KHKT) indexe** volt a megnevezése, és az említett kontrollok hiányára koncentrált, míg a 2013-as felmérés során alkalmazott új index már a kontrollok meglétét helyezi a vizsgálat fókuszpontjába.

⁴Jelen Összefoglaló az önkéntes adatfelvételben résztvevő intézmények válaszai alapján került összeállításra.

⁵A kérdőívet kitöltő szervezeteknél főállásban alkalmazásban lévők létszáma a közszférában foglalkoztatottak összlétszámának több mint 41 százalékát teszi ki.

kis arányban – a korábbinál nagyobb számban kerülnek beválogatásra az általános iskolák, óvodák, bölcsődék, egyéb oktatási, szociális és kulturális intézmények a reprezentativitási arányuk javítása érdekében. A területi igazgatási szervek száma 2013-tól hatszorosára nőtt a 198 járási hivatal belépésével. Ezeknek automatikusan a mintába kellett volna kerülniük, mert a központi költségvetési szervek esetében – a mintavételi elvek alapján – teljes körű az adatfelvétel. Tekintve azonban, hogy a kérdések – annak ellenére, hogy többségük jelen időben fogalmaz – az előző 1-3 naptári évre vonatkoznak, a járások még nem kerülhettek a kérdőív kitöltésére felkért szervezetek közé.

A 2013. évi felmérés egyik kiemelendő újítása, hogy – a felmérés célkitűzéseivel összhangban – a több éven át tartó önkéntes adatfelvételben résztvevő intézményi kör stabilitásának biztosítása érdekében az Állami Számvevőszék hosszú távú együttműködési ajánlatot kínált fel a kérdőívet öt éven keresztül kitöltő szervezeteknek. Módszertani szempontból a lépés jelentősége, hogy az elkövetkező felmérési évekre várhatóan stabilizálódik az az intézményi kör, amely bázisát fogja képezni a 2017. év végén feltárt tendenciáknak. Az ÁSZ azokból a szervezetekből, amelyek vállalták, hogy a következő öt év során kitöltik a kérdőívet megalakította az Integritás Támogatók Körét. Az együttműködő szervezetek számára fórumot hozott létre, ahol az intézmények válaszokat találhatnak az integritással kapcsolatos kérdéseikre, felvetéseikre.

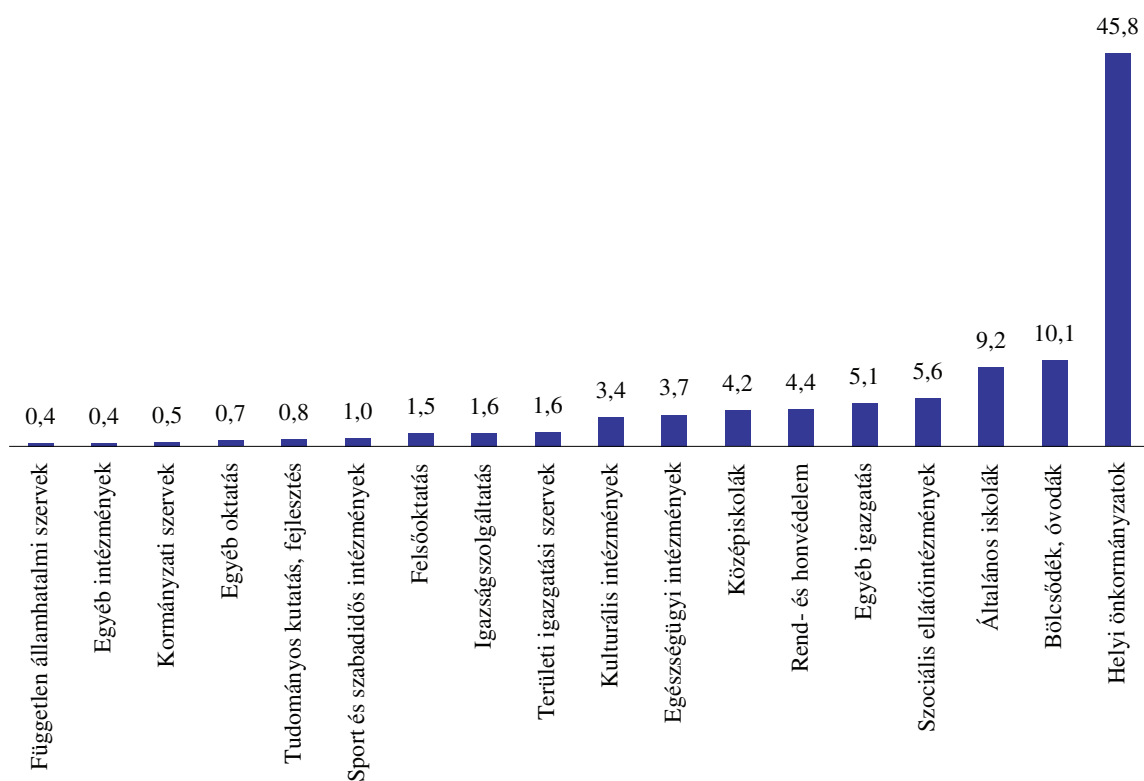
3. A 2013. ÉVI INTEGRITÁS FELMÉRÉS EREDMÉNYEINEK BEMUTATÁSA

3.1. Részvételi statisztikák

A 2013. évi Integritás felmérés során 6104 darab intézmény kapott felkérést a felmérésben történő részvételre. 1501 intézmény töltötte ki és küldte vissza a kérdőívet. Az adatfelvételi időszak lezárásáig visszaérkezett kérdőívekből a TiiiR⁶ rendszer – a továbbiakban a tanulmány alapját képező – 1462 adatlapot tudott befogadni értékelésre⁷, amelyek közül 670 darab (45,8%) a helyi önkormányzatoktól érkezett (lásd 1. és 2. sz. ábra). Az általános iskoláknál 57%-os volt a bővülés, így a résztvevő általános iskolák száma elérte a 135 intézményt. A bölcsődék és óvodák esetében a résztvevő intézmények száma 147. A felkért 8 minisztériumból 7, továbbá valamennyi kormányhivatal kitöltötte a kérdőívet. A 20 törvényszékből 17 szervezet küldte vissza az adatlapot. A korrupció elleni küzdelemben való elkötelezettségük-ről nyilatkozatot (2011. november 18.) aláíró négy intézmény (Állami Számvevőszék, Kúria, Legfőbb Ügyészség, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium) mindegyike részt vett a felmérésben.

1. sz. ábra

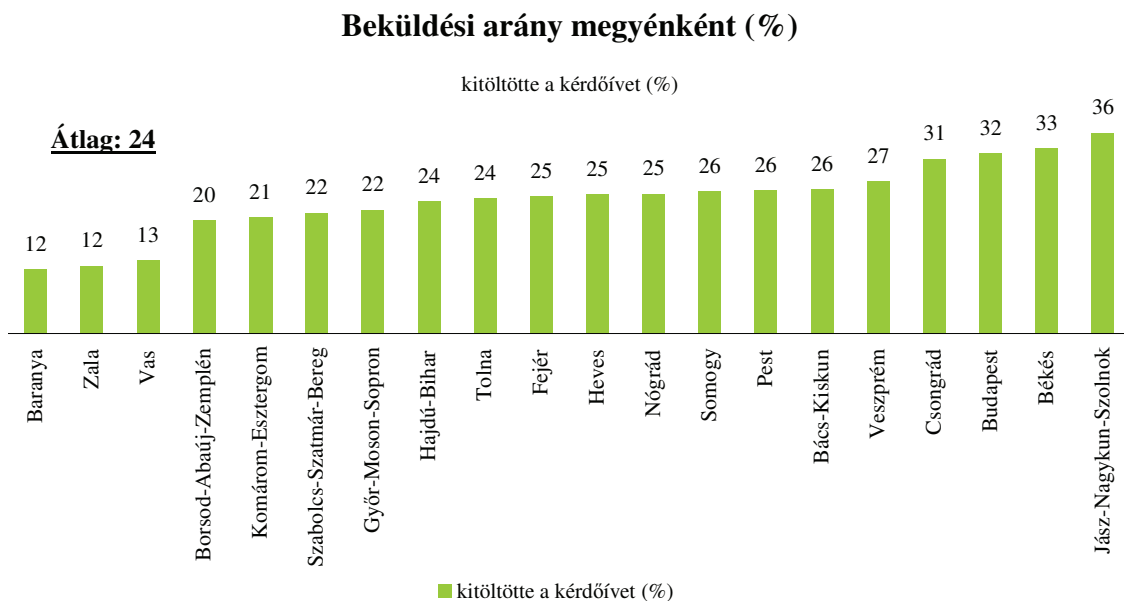
Az összes kitöltött kérdőív megoszlása intézménytípusonként (%)



⁶Az 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.

⁷A felmérés szabályainak összesen 39 kérdőív nem felelt meg. A TiiiR rendszer által be nem fogadott kérdőívek közül 13 darab a 2013. január 1-jén megalakult Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei járási hivataloktól érkezett, amelyek a lekérdezett időszakra (2010. január 1. – 2012. december 31.) vonatkozóan még nem rendelkeztek adatokkal. További 15 darab nem kiértékelhető kérdőív érkezett a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei kormányhivatal alá tartozó, nem önálló szakigazgatási szervektől, 1 darab a MÁV-tól, 1 darab a GYESEV-től, valamint 9 darab hiányosan kitöltött adatlap különböző intézményektől.

2. sz. ábra



A lekérdezésben felkért szervezeteket 18 intézménycsoportba soroltuk a Magyar Államkincstár nyilvántartásában szereplő TEÁOR azonosító szerint⁸. Az intézménytípusokra a 2013. évi felmérés adatai alapján számolt, százalékban megadott kockázati indexek átlagértékeit a 2. sz. táblázat szemlélteti:

2. sz. táblázat

Indexértékek alakulása a 2013. évi felmérés adatai alapján intézménytípusonként (%)

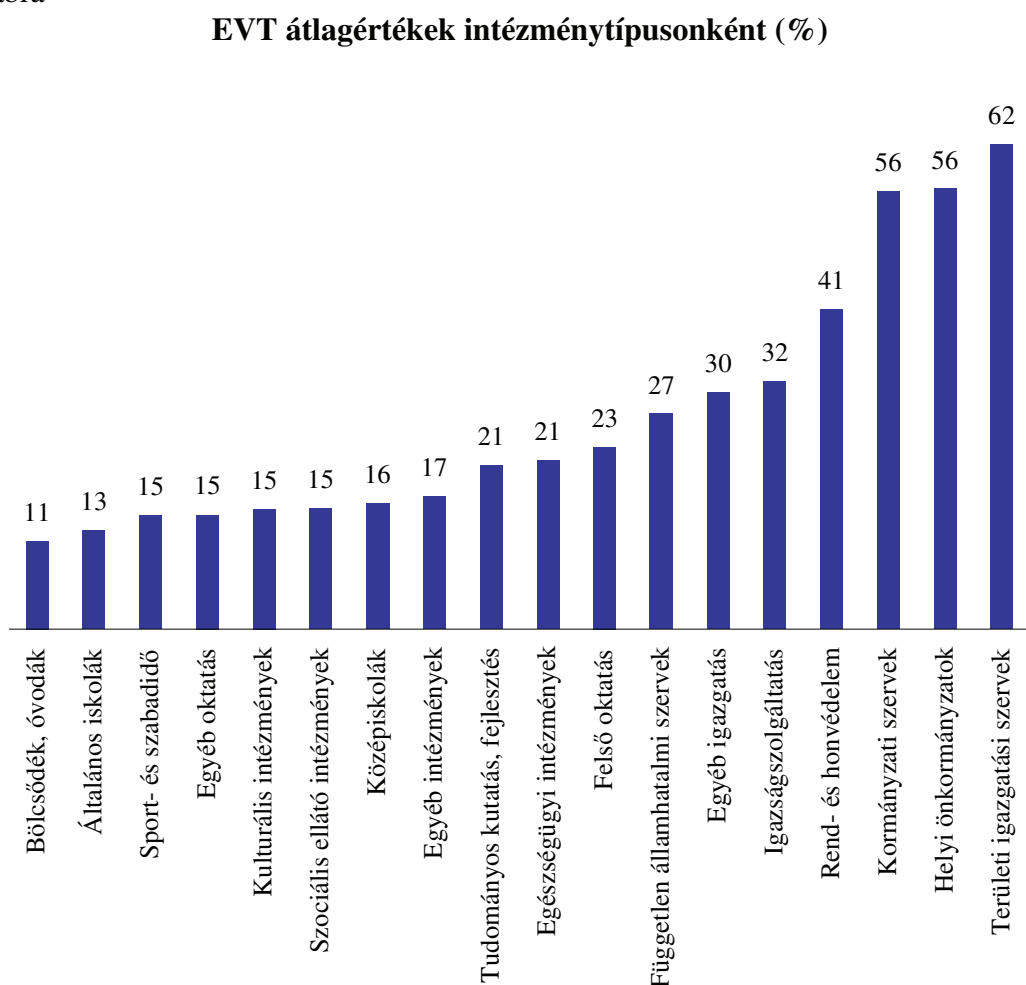
Intézménytípusok	EVT	KVNT	KMKT
Általános iskolák	13	15	51
Egészségügyi intézmények	21	34	66
Egyéb igazgatás	30	26	66
Egyéb intézmények	17	19	55
Egyéb oktatás	15	21	57
Felsőoktatás	23	52	73
Független államhatalmi szervek	27	31	77
Helyi önkormányzatok	56	27	61
Igazságszolgáltatás	32	26	74
Kormányzati szervek	56	44	72
Középiskolák	16	19	60
Kulturális intézmények	15	22	58
Óvodák, bölcsődék	11	13	54
Rendvédelem	41	33	73
Sport- és szabadidő	15	17	53
Szociális ellátó intézmények	15	19	59
Területi igazgatási szervek	62	37	71
Tudományos kutatás, fejlesztés	21	28	67

⁸Intézménycsoportok: 1) helyi önkormányzatok, 2) kormányzati szervek, 3) független államhatalmi szervek, 4) tudományos kutatás, fejlesztés, 5) területi igazgatási szervek, 6) egyéb intézmények, 7) egyéb igazgatási 8) igazságszolgáltatás, 9) rend- és honvédelem, 10) bölcsődék, óvodák, 11) általános iskolák, 12) középiskolák, 13) felsőoktatás, 14) egyéb oktatás, 15) egészségügyi intézmények, 16) szociális ellátó intézmények, 17) kulturális intézmények, 18) sport- és szabadidős intézmények

3.2. *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 mindenkor 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 2013-as felmérésben résztvevő összes válaszadó szervezet adatai alapján számított eredendő veszélyeztetettségi tényező átlaga 36,88%. A költségvetési szervek jogállásából és feladatköreiből következő eredendő veszélyeztetettségi tényezőkre számolt számtani átlagértékeit a felmérésben definiált 18 intézménytípus esetében a 3. sz. ábra szemlélteti.

3. sz. ábra



Az EVT szintje 11 és 62% között változik intézménycsoportonként. Jogállásukat és feladatkörüket tekintve a területi igazgatási szervek (62%), a kormányzati szervek (56%), valamint a helyi önkormányzatok (56%) eredendő korrupciós kockázati szintje haladja meg az 50%-ot. Az említett intézménytípusokat a rend- és honvédelmi szervek köre követi 41%-kal. Átlagot⁹ (26,94%) meghaladó eredendő kockázati indexekkel rendelkeznek ezen felül az igazságszolgáltatási szervek (32%), az egyéb igazgatási szervek (30%) és a független államhatalmi szervek (27%). A legkisebb eredendő kockázati értékeket a bölcsődék, óvodák (11%) és az általános iskolák esetében mértük (13%).

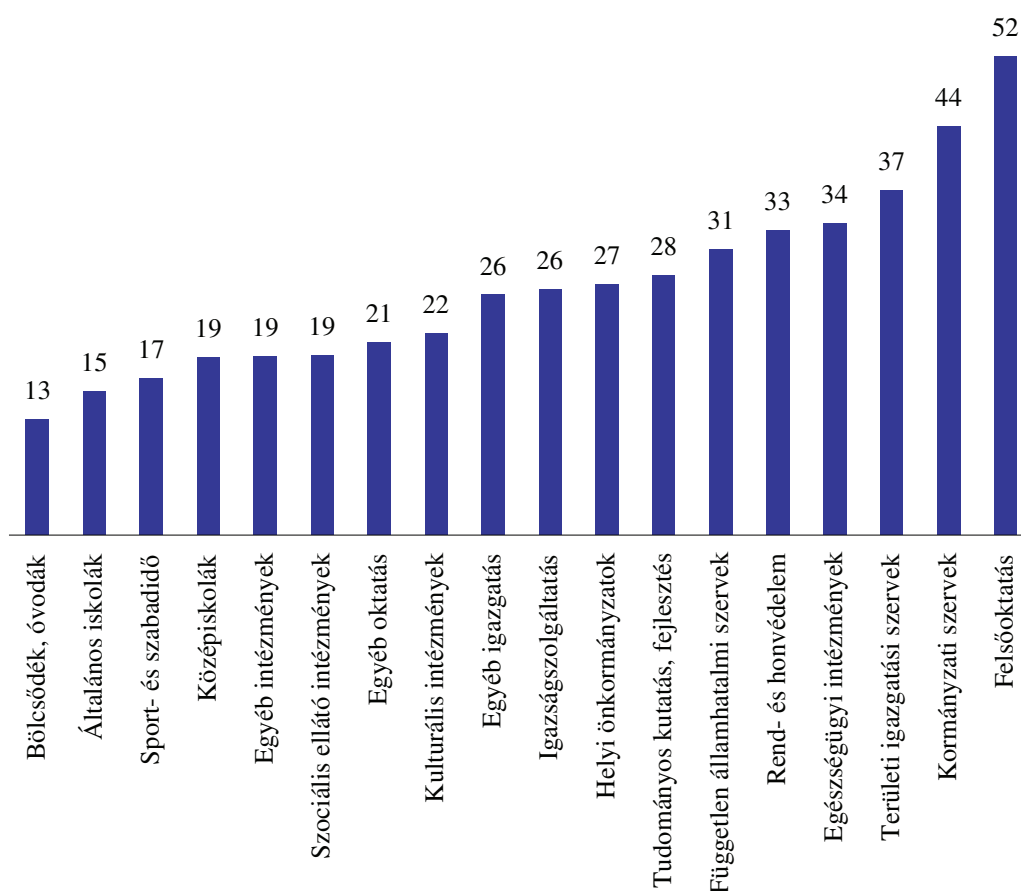
⁹Az intézménycsoportokra számított indexértékek átlaga.

3.3. *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 stratégiai célok meghatározása, a szervezeti struktúra és kultúra alakítása, a közbeszerzésekben, uniós pályázatokban való részvétel, valamint a személyi és költségvetési erőforrásokkal való gazdálkodás. A felmérésben résztvevő összes válaszadó szervezet adatai alapján számított index átlagértéke 24,57%¹⁰. A 2013. évi országos adatfelvételt követően a KVNT-re számolt számtani átlagértékeit a felmérésben definiált 18 intézménytípus esetében a 4. sz. ábra szemlélteti.

4. sz. ábra

KVNT átlagértékek intézménytípusonként (%)



A veszélyeztetettséget növelő tényező szintje 13 és 52% között ingadozik. A KVNT index tekintetében átlagot (27%) meghaladó értékekkel a felsőoktatási intézmények (52%), a kormányzati szervek (44%), a területi igazgatási szervek (37%), az egészségügyi intézmények (34%), a rend- és honvédelem szervei (33%), valamint a független államhatalmi szervek (31%) és a tudományos kutatás, fejlesztés intézményei (28%) rendelkeznek. Legalacsonyabb kockázattal a bölcsődék, óvodák (13%), az általános iskolák (15%) és a sport- és szabadidős tevékenységre szakosodott (17%) intézménycsoportba tartozó szervezetek rendelkeznek.

¹⁰Az összes válaszadó intézményre kiszámított mutatószám értéke nem egyezik meg a 18 intézménycsoportra számított indexértékek átlagával.

A korrupciós kockázatokat növelő területeken belül ki kell emelni az európai uniós támogatások körét, mivel az összes válaszadó intézmény közel 60%-a részesült valamilyen uniós forrásban. Külön figyelmet érdemel, hogy a felmérésben résztvevő felsőoktatási intézmények mindegyike, a tudományos kutatásra és fejlesztésre szakosodott intézmények 91,7%-a, a kormányzati szervek 87,5%-a, az egészségügyi intézmények 72,2%-a, valamint a helyi önkormányzatok 70,4%-a részesült az elmúlt három évben uniós támogatásban, amely emeli az adott intézménytípusra számított indexértéket.

Hasonlóan az uniós támogatások igénybevételéhez, jelentős mértékben befolyásolja az index alakulását a közbeszerzési eljárásokban történő részvétel is. A 2013. évi felmérésben résztvevő intézmények közel 60%-a vett részt közbeszerzési eljárás előkészítésében vagy lebonyolításában az elmúlt három év folyamán. A bölcsődék, óvodák, illetőleg az alsó- és középszintű oktatási intézmények kivételével szinte valamennyi intézménycsoportban 70% feletti azon intézmények aránya, amelyek közbeszerzési eljárást folytattak. Ilyen intézménytípusok például a felsőoktatási intézmények (100%), a kormányzati szervek (100%), a területi igazgatási szervek (95,8%) és a helyi önkormányzatok (69,6%).

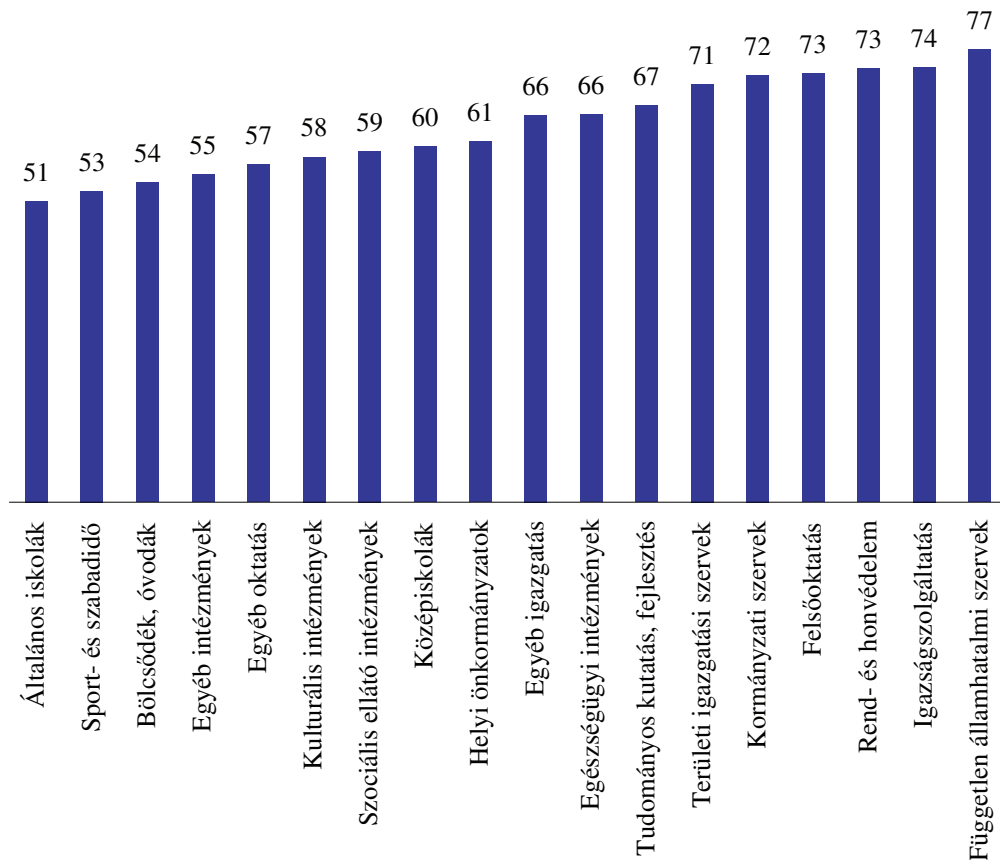
A közvagyonnal gazdálkodás és a közpénzek kezelésével összefüggő kérdéscsoport szintén hangsúlyos része a korrupciós kockázatokat növelő tényezőnek. Ezen területen kiemelendő az ingatlanhasznosításra vonatkozó kérdés, miután a válaszadó intézmények közel 45%-a hasznosította valamely ingatlanát az elmúlt három évben. Az ingatlanok hasznosítása a felsőoktatási intézmények 81,8%-ánál, a helyi önkormányzatok 67%-ánál, valamint a területi igazgatási szervek 66,7%-ánál járult hozzá az intézménycsoportonkénti indexértékek növekedéséhez.

3.4. *Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT) index*

A korábbi felmérések során a Kontrollok Hiányosságaiából eredő Korrupciós Kockázatok (KHKT) megnevezéssel alkalmazott index a kontrolleszközök hiányára fókuszált. 2013-ban a harmadik index a Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT), amely az említett kontrollok meglétét helyezi a vizsgálat központjába. A megváltoztatott 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 külső és belső ellenőrzés, valamint az egyéb integritás kontrollok: etikai követelmények meghatározása, összeférhetlenségi helyzetek kezelése, a bejelentések, panaszok kezelése, rendszeres kockázatelemzés és tudatos stratégiai menedzsment. A felmérésben résztvevő összes válaszadó szervezet adatai alapján számított KMKT átlagértéke 60,47%.

5. sz. ábra

KMKT átlagértékek intézménytípusonként (%)



A KMKT szerint a független államhatalmi szervezeteknél (77%), az igazságszolgáltatás intézményeinél (74%), valamint a felsőoktatás (73%), illetve a rend- és honvédelem (73%) területén mérhető a kiépült kontrollok legmagasabb értéke. Legalacsonyabb szinten az általános iskolák (51%), a sport- és szabadidős intézmények (53%) és a bölcsődék, óvodák (54%) helyezkednek el. Az egyes intézménycsoportokban a kockázatokat mérséklő kontrollok szintje 51 és 77% között mozog (lásd 5. sz. ábra).

A kockázatokat mérséklő kontrollok tényezőjén belül a belső szabályozottság kérdésköre tekinthető az egyik hangsúlyos területnek. Az itt tapasztalható hiányosságok döntően befolyásolják az indexérték alakulását. A belső szabályozottság területén a legnagyobb elmaradás a bölcsődék, óvodák, az általános iskolák, a sport és szabadidős intézmények körében észlelhető, de körükben a korrupciós veszélyeztetettség viszonylag alacsony. Ugyanakkor a helyi önkormányzatok, valamint kisebb mértékben a területi igazgatási szervek körében a magas korrupciós veszélyeztetettséghez képest relatíve elmarad a kontrollok kiépítettsége.

A kontrollok kiépítettségét mérő index alakulásának másik lényeges összetevője a humán erőforrás-gazdálkodás. Az intézménycsoportonkénti indexértékeket az e körbe tartozó kérdések befolyásolják. A speciális korrupcióellenes rendszerek és eljárások kérdésköréből is indokolt kiemelni egy példát, mivel ez a terület is meghatározza egy szervezet kontrollszintjét. Az ún. „négy szem elvét” legkisebb arányban a bölcsődék és óvodák (19,7%), az általános iskolák (12,6%), valamint a középiskolák (21,3%) alkalmazzák, de több más intézménycsoportban is viszonylag alacsony arányban ültették át a gyakorlatba (a helyi önkormányzatok – 38,2%, a szociális ellátó intézmények – 37,8%, kulturális intézmények – 38,0%).

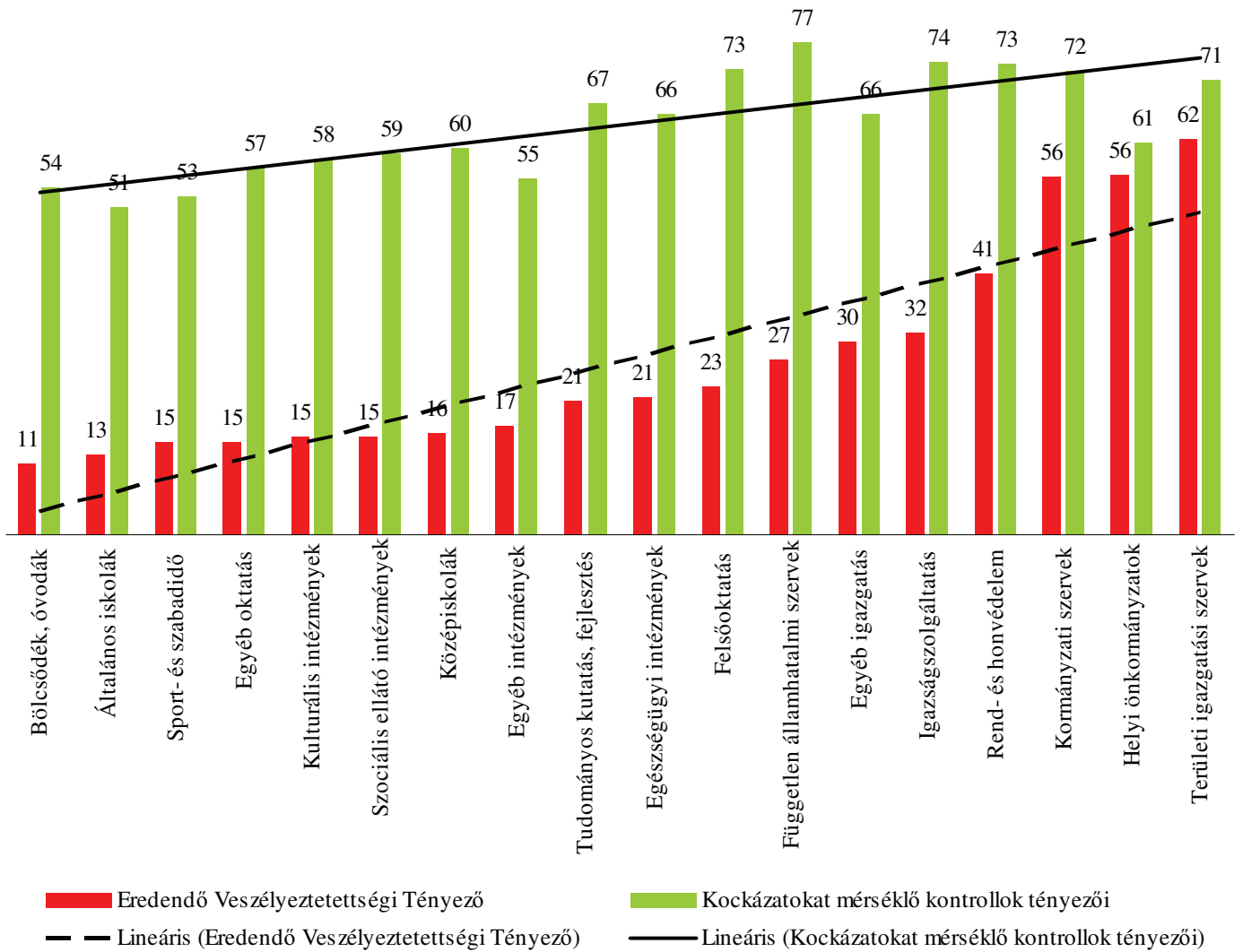
3.5. *Az eredendő és a veszélyeztetettséget növelő indexek, valamint a kockázatokat mérséklő kontrollok tényezője közötti összefüggések*

Annak megállapítására, hogy van-e összefüggés egy adott intézménytípus korrupciós veszélyeztetettségi szintje, illetőleg a meglévő kontrollok szintjének alakulása között, külön-külön összevetettük az EVT és a KVNT intézménycsoportonkénti indexeit azok KMKT mutatószámaival. Az egyes intézménycsoportok növekvő sorrendbe rendezett indexeit egymás mellé helyeztük. Az összefüggések szemléltetésére minden indexhez egy lineáris trendvonalat rendeltünk. A vonalak azt érzékeltetik, hogy milyen mértékben mozognak együtt az EVT és a KVNT indexek a KMKT mutatószámaival.

A 2013. évi felmérés adatai alapján az intézménytípusokra számított indexértékek összevetése során megfigyelhető az a tendencia, hogy a magasabb kockázati értékekhez a meglévő kontrollok szintje is igazodik. Ez igaz mind az eredendő veszélyeztetettségi index és a kockázatokat mérséklő kontrollok, mind pedig a veszélyeztetettséget növelő tényező és a kockázatokat mérséklő kontrollok relációjában. Vagyis a szervezeteknél alkalmazott kontrolltényezők kialakítása leköveti a jogalkotó által meghatározott, illetőleg a funkcióval összefüggésben végzett tevékenységből fakadó korrupciós kockázatok szintjét. Az alábbi ábrákon megjelenített egyenesek – különösen KMKT és KVNT esetében – érzékeltetik a két tényező közötti összefüggést. A vizsgált intézménytípusok többségénél az említett mutatószámok esetében a veszélyeztettség mértéke és az azok kezelésére hivatott kontrollok szintje közel egyenes arányban emelkedik: magasabb korrupciós kockázatokhoz magasabb kiépült kontrollszint társul. Ugyanakkor egyes intézménycsoportok kontrollszintje nem illeszkedik a trendbe. Az egyes indexek közötti összefüggéseket a 6. és 7. sz. ábrák szemléltetik.

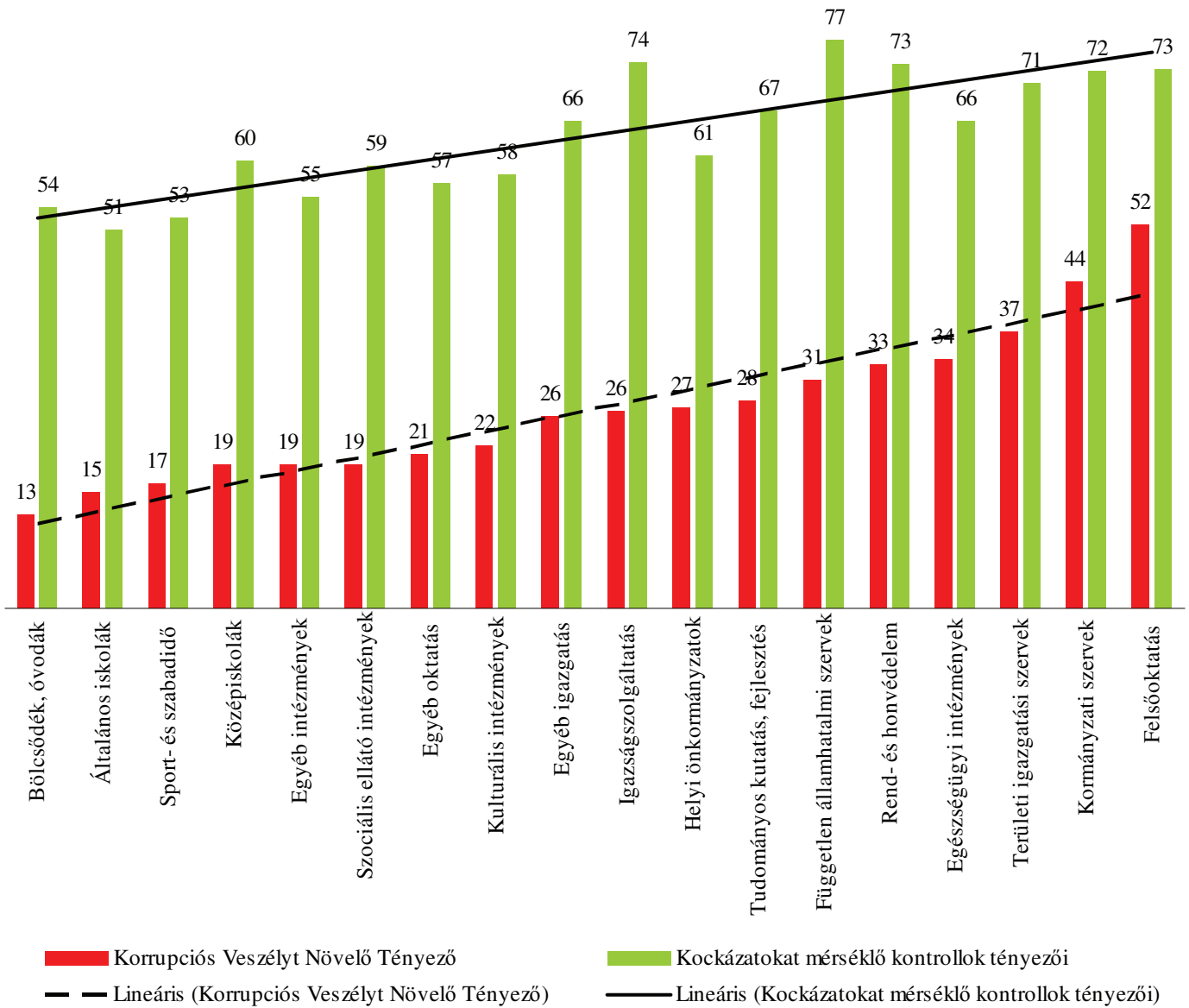
6. sz. ábra

A KMKT és az EVT közötti összefüggés (%)



7. sz. ábra

A KMKT és az KVNT közötti összefüggés (%)



4. EGYES TERÜLETEK KORRUPCIÓS KOCKÁZATAI

4.1. Hatósági jogkörök, hatósági jogalkalmazás

A választ beküldő intézmények 49,1%-a (718 szervezet) jelezte, hogy szervezetüknek egyedi hatósági jogkörei vannak, illetve, hogy szervezetük hatósági jogalkalmazó tevékenységet folytat. A hatósági jogkörrel rendelkező szervezetek 29%-a folytat szabálysértési hatósági és 86,8%-a kötelezési jogkört. Hatósági engedélyek kiadására ezen intézmények 89,7%-a jogosult, hatósági nyilvántartások vezetésével összefüggő feladatokat pedig 87,9%-uk lát el. Hatósági ellenőrzések lefolytatására az intézmények 80,6%-a jogosult, bizonyítvány és igazolvány kiadására irányuló hatásköröket pedig 84,4%-uk gyakorol. A hatósági jogalkalmazást folytató szervek 66,7%-ának van szakhatósági véleményezési jogköre, illetve fele részük köt hatósági szerződéseket. Az alábbi táblázat jól szemlélteti, hogy magas azon hatósági jogköröket birtokló szervezetek száma, amelyeknél a külső szakértők alkalmazására vonatkozó feltételek nem kerültek rögzítésre.

3. sz. táblázat

Összefüggés a hatósági jogalkalmazói tevékenység és a külső szakértők alkalmazására vonatkozó feltételek megléte között (intézmények száma, aránya)

	A Szervezetben van-e külön szabályozás a külső szakértők alkalmazásának feltételeiről?						
		IGEN		NEM		Összesen	
		darab	százalék	darab	százalék	darab	százalék
Szervezetüknek vannak-e egyedi hatósági jogkörei, folytat-e hatósági jogalkalmazást?	IGEN	106	14,8	612	85,2	718	100,0
	NEM	79	10,6	665	89,4	744	100,0

A hatósági jogkörrel rendelkező költségvetési szerveknél elsősorban az egyedi mérlegelésen alapuló (diszkrecionális) döntési jogkör igényel figyelmet a korrupciós kockázatok vonatkozásában. Amennyiben az egyedi mérlegelés szempontjai nem egyértelműen meghatározottak, illetőleg mások számára nem hozzáférhetők, úgy ez a körülmény az adott intézmény korrupciós kockázati szintjét növeli. A 2013-as felmérésben résztvevő hatósági jogkörrel rendelkező intézmények 72,8%-a (523 intézmény) alkalmaz méltányosságot. A 2013-as felmérési adatok szerint a méltányosságot gyakorló intézmények 87%-a biztosítja a mérlegelés szempontjainak megismerését az ügyfelek számára, 13%-uk ugyanakkor ezt mindezidáig nem tette lehetővé (lásd 8. sz. ábra).

8. sz. ábra

Ha szervezetük szokott méltányosságot alkalmazni, a hatósági mérlegelés szempontjai előre megismerhetők-e az ügyfelek számára? (%)



4.2. Jogalkotás

Korrupciós kockázati szempontból a hatósági jogalkalmazáshoz hasonlóan kiemelt figyelmet kell fordítani a költségvetési szervek jogalkotó tevékenységére. A választ beküldő szervezetek 39,5%-a (578 intézmény) számolt be arról, hogy szervezetük – illetve szervezetük vezetője – jogalkotással közvetlenül összefüggő hatásköröket is gyakorol. A jogalkotással összefüggő jogkört gyakorló intézmények 79,6%-ának tartozik feladatkörébe a jogszabály-tervezetek társadalmi egyeztetése és 79,4%-ának a tervezetek szakmai egyeztetése. 88,1%-uk jogosult jogszabályok kezdeményezésére, és ezzel összefüggésben jogszabály-tervezetek kidolgozására. A jogszabály-tervezetek igazgatási úton történő egyeztetésére a szervezetek 74,7%-a jogosult.

4. sz. táblázat

Belső szabályozottság aránya a jogalkotással összefüggő hatáskörök tükrében a 2013. évi adatfelvétel szerint (intézmények száma, aránya)

		A Szervezetben van-e külön szabályozás a külső szakértők alkalmazásának feltételeiről?					
		IGEN		NEM		Összesen	
		darab	százalék	darab	százalék	darab	százalék
Szervezetük - illetve szervezetük vezetője - gyakorol-e jogalkotással közvetlenül összefüggő hatásköröket?	IGEN	77	13,3	501	86,7	578	100,0
	NEM	108	12,2	776	87,8	884	100,0

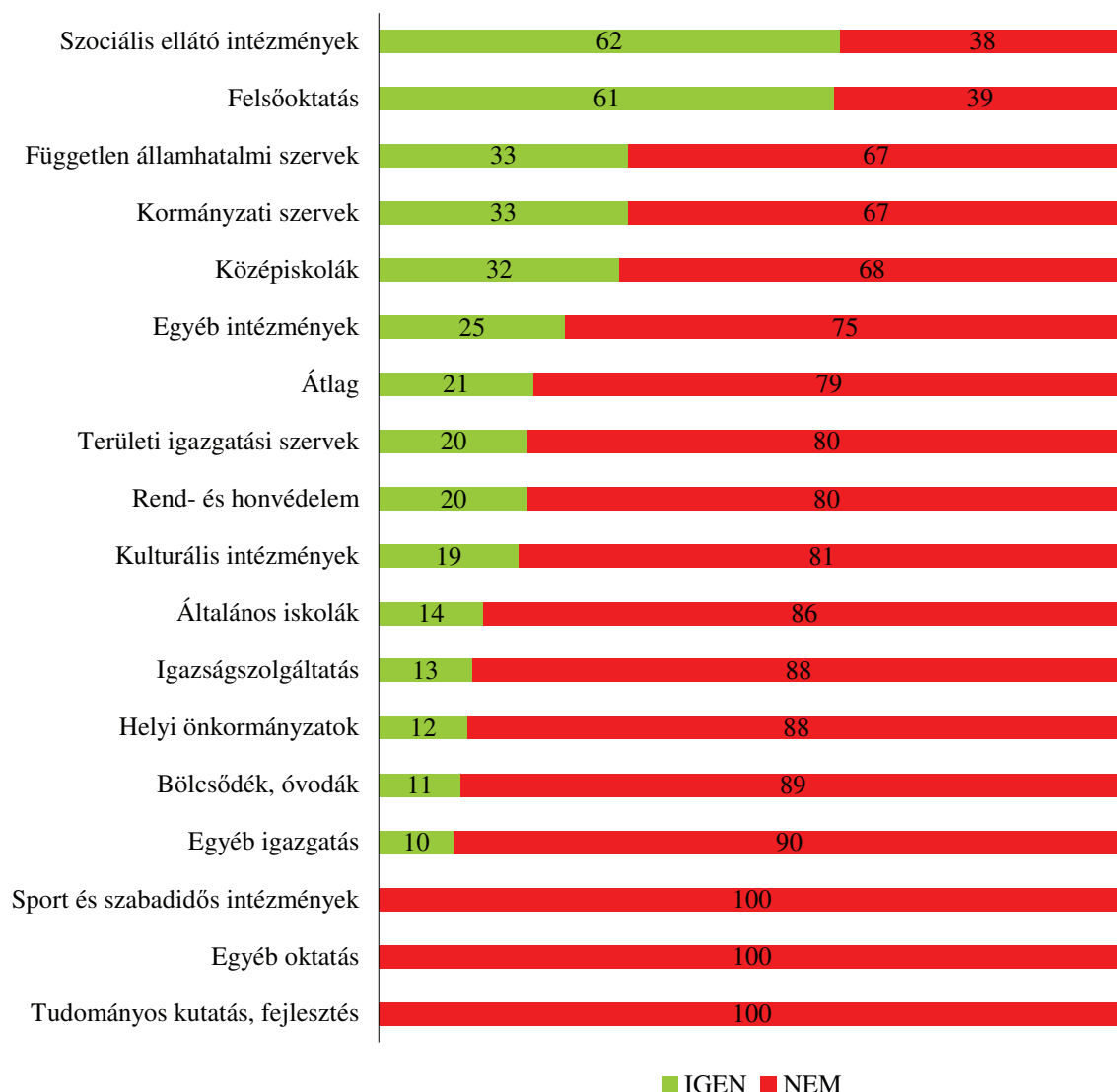
A fenti táblázat rámutat, hogy csekély azon jogalkotással összefüggő hatásköröket gyakorló intézmények aránya (13,3%), amelyeknél a külső szakértők alkalmazására vonatkozó feltételek rögzítettek.

4.3. Közzolgáltatások nyújtása

A 2013. évi felmérésben résztvevő költségvetési szervek 55,5%-a (811 intézmény) nyújt közszolgáltatást. A közzolgáltatások esetében korrupciós kockázatot elsősorban az jelent, ha a költségvetési szerv által nyújtott közzolgáltatások között olyan is van, amely esetében az igénybevevők adott szolgáltatás iránti kereslete tartósan és lényegesen meghaladja a szolgáltatásból rendelkezésre álló mértéket. A válaszadó intézmények 11,5%-a (168 intézmény) jelezte vissza ezt a problémát. Ez a szűk kínálati oldalban mutatkozik meg, amely – különösen az egészségügyi (62%), szociális ellátó (62%), valamint felsőoktatási intézmények (61%) esetében – vezethet korrupciós helyzetek kialakulásához (lásd 9. sz. ábra).

9. sz. ábra

Ha szervezetük nyújt közzolgáltatást, a nyújtott közzolgáltatások között van-e olyan, amely esetében a kereslet tipikusan tartósan és lényegesen meghaladja a kínálatot? (%)



A 2013-ban vizsgált válaszadói célcsoport által nyújtott közzolgáltatások 85,7%-a díjköteles. A közzolgáltatást nyújtó szervezetek 52%-a ezt a díjat saját hatáskörben állapítja meg, és 48,8%-ának van jogköre méltányosságból elengedni vagy csökkenteni azt. A vizsgált válaszadói kör közel felénél figyelhető meg olyan hatáskör (mérlegelés), amely kiemelt korrupciós kockázatot hordozhat magában, mert a döntéshozó saját belátása szerint határozhat.

5. sz. táblázat

A közszolgáltatások kereslet-kínálati viszonyával összefüggő egyes jellemzők (intézmények száma)

Szervezetükön belül szabályozva vannak-e a különféle ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételei?

	IGEN		NEM		összesen	
	darab	százalék	darab	százalék	darab	százalék
	52	31,0	116	69,0	168	100,0
Ha Szervezetük nyújt közszolgáltatást, a nyújtott közszolgáltatások között van-e olyan, amely esetében a kereslet tipikusan tartósan és lényegesen meghaladja a kínálatot?	93	14,5	550	85,5	643	100,0
	Ha Szervezetük szokott méltányosságot alkalmazni, a hatósági mérlegelés szempontjai előre megismerhetők-e az ügyfelek számára?					
	IGEN		NEM		összesen	
	darab	százalék	darab	százalék	darab	százalék
	121	77,1	36	22,9	157	100,0
	359	58,9	250	41,1	609	100,0

A fenti táblázat szemlélteti, hogy az olyan közszolgáltatást nyújtó szervezetek között, amelynél a kereslet tartósan meghaladja a kínálatot, az intézmények 31,0 %-a rendelkezik az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételeit rendező szabályzattal. A többi közszolgáltatást nyújtó szervezet körében ez az arány 14,5%. A kínálatot tartósan meghaladó kereslet mellett közszolgáltatást nyújtó intézmények 77,1 %-a teszi megismerhetővé a méltányosságból történő odaítélés szempontjait, a többi közszolgáltatást nyújtó intézmény körében ez az érték 58,9 %.

4.4. Jogi környezet

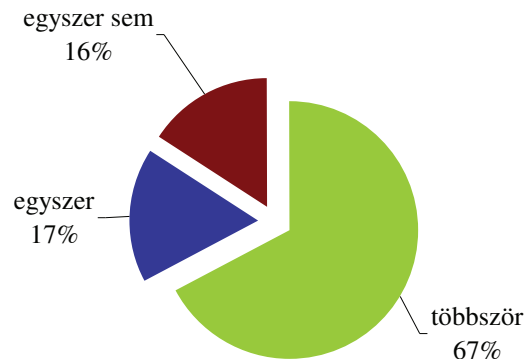
A korrupciós kockázatok kialakulásának kiváltó oka a szervezeti és szabályozó rendszerek gyakori változása. Ezek a változások időről-időre megszakítják a megszokott feladatellátás menetét, új mechanizmusokat vezetnek be, amelyekre a szervezetek nem minden esetben képesek azonnal reagálni, így a nem egyértelműen és teljes körűen meghatározott feladat- és hatáskörök miatt az ún. „átállási” időszak bizonytalanságot eredményezhet.

Kockázati tényezőként jelentkeznek továbbá a szabályozó rendszer hiányosságai: a túlszabályozás, a deregulációs hiányok, az automatikus deregulációval¹¹ kapcsolatos esetleges értelmezési problémák, a sok esetben átláthatatlan, egymásnak ellentmondó és bürokratikus jogszabályok, illetőleg a nem leszabályozott kiskapuk alkalmazása.

¹¹A jogrendszer túlszabályozottságának megszüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló 2012. évi LXXVI. törvény a klasszikus „kampányszerű” dereguláció mellett továbbítve az új jogalkotási törvény által kezdetben csak a rendelkezések szintjén bevezetett automatizmust. A Jat. 12. § új (3) bekezdése szerint a kizárólag beépült és ezzel végrehajtottá vált módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezést, hatályba léptető rendelkezést, illetve az európai uniós követelményekre utaló rendelkezést tartalmazó jogszabály az utoljára végrehajtottá vált rendelkezése végrehajtottá válását követő napon hatályát veszti.

10. sz. ábra

Szervezetük tevékenységére vonatkozó jogi szabályozási környezet változott-e lényegesen az elmúlt három évben? (%)



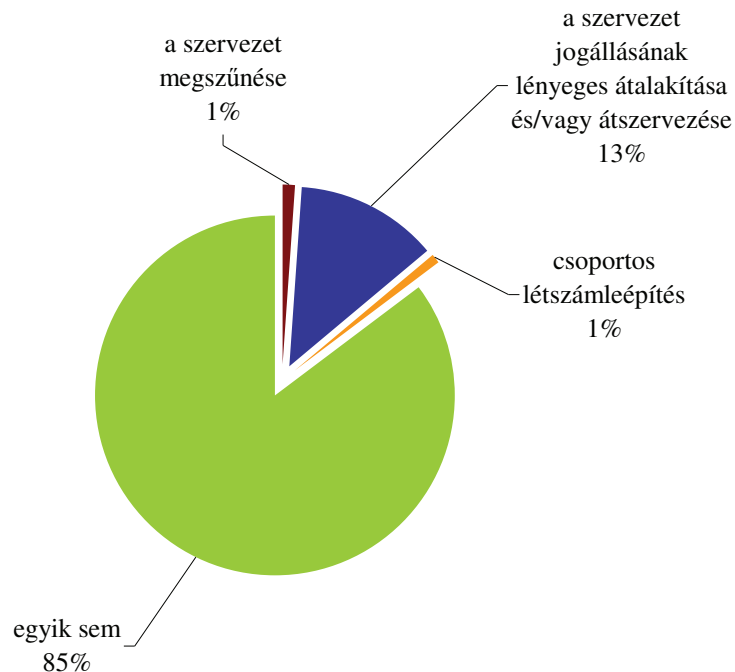
Az 1462 kérdőívet beküldő költségvetési intézmény 84%-a arról számolt be, hogy a szervezetük tevékenységére vonatkozó jogi szabályozási környezet legalább egyszer lényegesen változott az elmúlt három évben (lásd 10. sz. ábra), és 69%-uknál ugyanezen időszak alatt a szervezet jogállására vagy szervei önállóságára vonatkozó jogi szabályozás is változott legalább egyszer. A megkérdezettek 38,1%-a szerint a szervezetükre vonatkozó szabályozási környezet „igen bonyolult”, az intézmények 31,3%-a szerint ellentmondásos, 37,1%-uk szerint hiányos. A szabályozási környezet elégtelensége és/vagy túlterjeszkedése megnehezítheti – esetenként ellehetetlenítheti – a közérdekekkel összhangban álló intézményi célok megvalósítását.

4.5. Szervezeti változások

Az integritás alapú költségvetési szervei működés tekintetében – a külső szabályozási környezet változásaihoz hasonlóan – fontos szerepük van az ún. szervezeti dinamikáknak. Ezek elsősorban a szervezeti struktúrát, a belső eljárásrendeket és a személyi állományt érintő változások. Olyan tényezők, amelyek jelentős befolyást gyakorolnak a stabil és kiegyensúlyozott intézményi működésre, valamint az átláthatósági és elszámoltathatósági követelmények érvényesülésére. Az adatszolgáltató költségvetési szervek 64,7%-ánál (946 intézmény) legalább egy esetben változott a szervezeti struktúra az elmúlt három évben. A változással érintett szervek 71%-a (672 intézmény) esetében pedig a szervezeti módosulásokra egy éven belül került sor. Az adatközlő intézmények 1,1%-a esetében várható a szervezet megszűnése, 0,9% esetében a csoportos létszámleépítés, illetőleg 12,8%-ot érintően a szervezet jogállásának lényeges átalakítása, átszervezése (lásd 11. sz. ábra).

11. sz. ábra

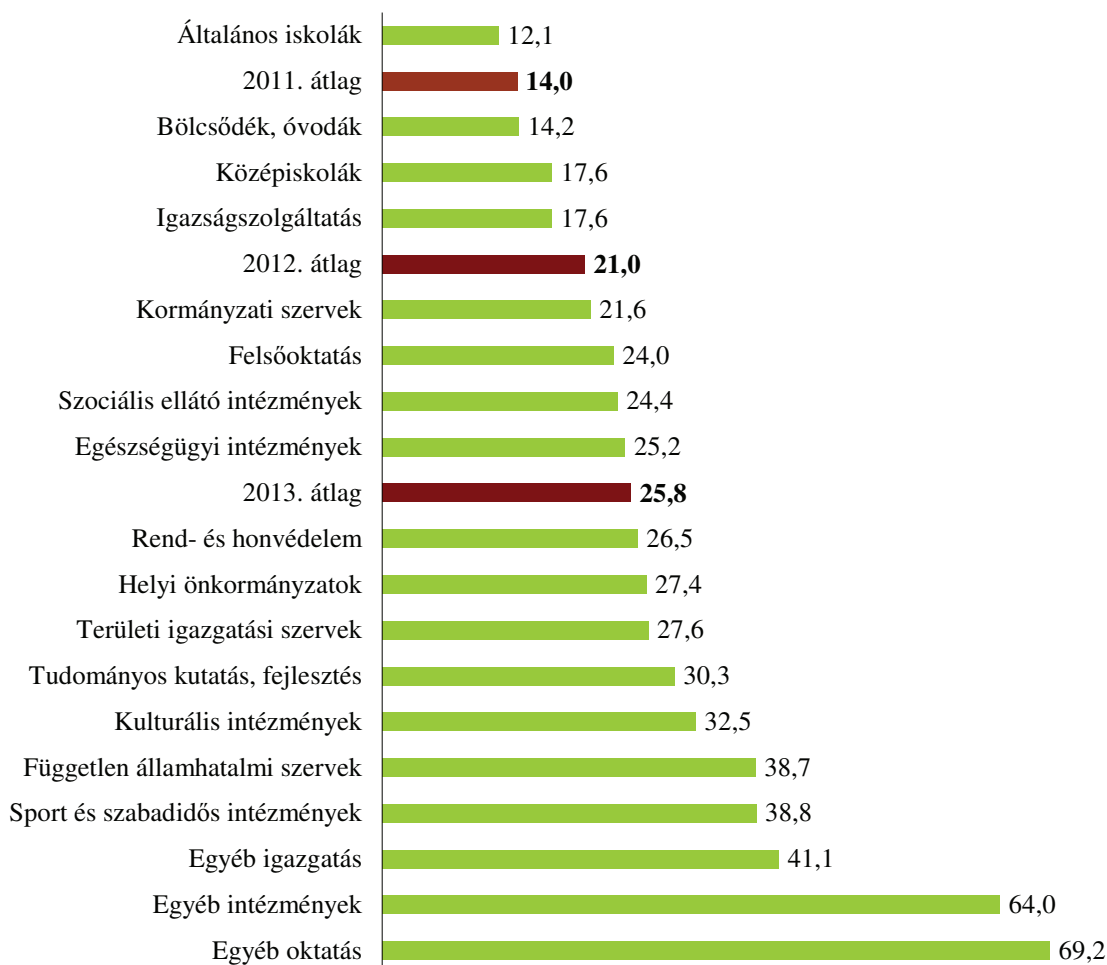
Szervezetüknél várható-e a közeljövőben (egy éven belül) az alábbi változások valamelyikének bekövetkezése? (%)



4.6. Humánerőforrás-gazdálkodás

Ahhoz, hogy a szervezet a kitűzött céljait maradéktalanul meg tudja valósítani, kvalifikált, a társadalom és a közigazgatás egésze által elismert értékek, normák mellett elkötelezett, a köz érdekét szem előtt tartó személyi állományra van szüksége. A kiegyensúlyozott és stabil humán-erőforrás háttérrel nagyban rontja, ha egy költségvetési szerv esetében kiugró szintre emelkedik – vagy magas szinten állandósul – az érkezők és a távozók teljes személyi állományhoz viszonyított aránya (fluktuációs ráta). A 2013. évi felmérés során a válaszadó intézményekre a 2012. év végi adatok alapján kiszámolt fluktuációs ráta átlaga 25,8%, és intézménytípusonként jelentős eltéréseket mutat (lásd 12. sz. ábra).

12. sz. ábra

A fluktuációs ráta átlaga intézménytípusonként (%)

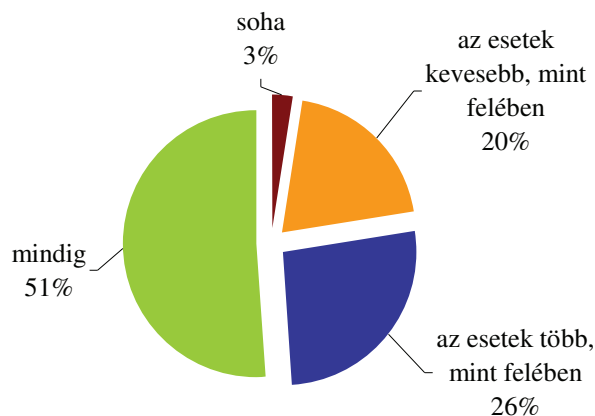
A szervezetek 47,3%-ánál (691 intézmény) fordult elő az elmúlt három év során korábbi munkavállaló (ideértve a nyugdíjba vonult volt munkatársakat is) újbóli foglalkoztatása. A válaszadó intézmények által képviselt személyi állomány nagysága 308.306 fő (a közszféra összfoglalkoztatotti létszámának 41%-a), akiket a költségvetési szervek több mint fele (51%) minden esetben állaspályázat útján választ ki. A válaszolók 20%-a azonban csak kevesebb, mint az esetek felében, 3%-uk pedig sosem ír ki pályázatot. Erkölcsi bizonyítvány bemutatását a szervezetek 93%-a követel meg az új belépőktől.

Pszichológiai tesztet az intézmények 2,1%-a mindig, 3,3%-a az esetek több mint felében, 3,6%-a az esetek kevesebb mint felében, 91%-uk pedig soha nem alkalmaz az új munkatársak kiválasztásakor. Versenyvizsgát vagy más tudásfelmérő tesztet a szervezetek 1,6%-a mindig, 4,2% az esetek több mint felében, 13,2%-a az esetek kevesebb mint felében, 81%-uk pedig soha nem alkalmaz a kiválasztási folyamat során. Felvételi bizottságot a szervezetek 19,7%-a mindig, 13,9% az esetek több mint felében, 18,1%-a az esetek kevesebb mint felében, 48,4%-uk pedig soha nem alkalmaz a kiválasztási folyamat során.

Egyéni beszélgetések (interjú) előzetes lefolytatására a költségvetési szervek 83,9%-ánál mindig, 10,1%-nál az esetek több mint felében, 4,6%-ánál az esetek, kevesebb mint felében, 1,4%-nál soha nem kerül sor. A válaszadó intézmények 51,2 %-a mindig, 26,3 %-a az esetek több mint felében, 19,9 %-a az esetek kevesebb mint felében, 2,6 %-a soha sem ír ki állaspályázatot (lásd 13. sz. ábra).

13. sz. ábra

Az új munkatársak kiválasztásakor szervezetüknél milyen gyakorisággal írnak ki álláspályázatot (%)



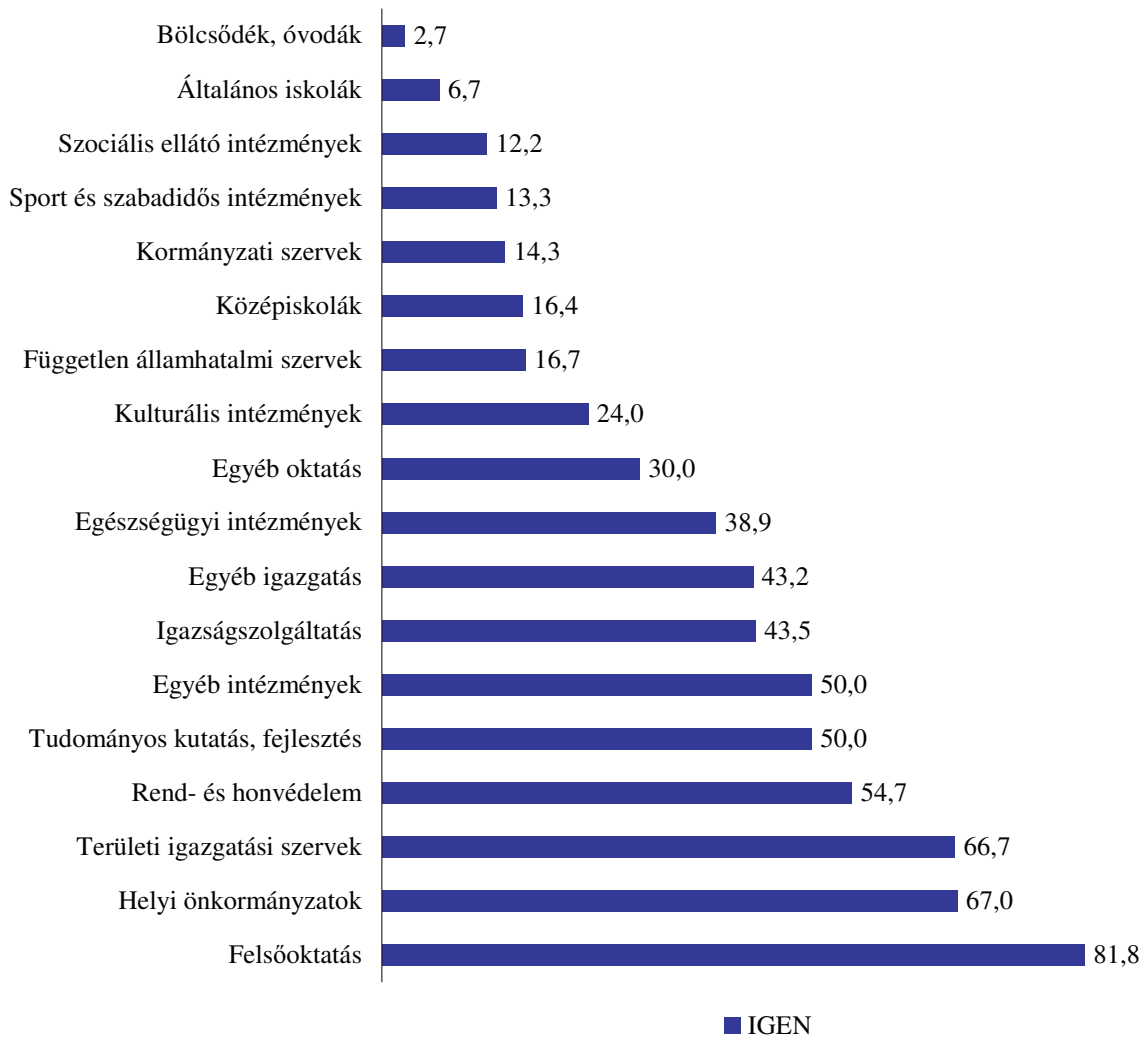
A költségvetési szervek humánerőforrás hátterével kapcsolatos hiányosságok miatt gyakori jelenség a válaszadó intézmények esetében a külső szakértők alkalmazása. A 2013. évi felmérésből kiderül, hogy a válaszadók 38,2%-a (559 intézmény) a szervezet alapfeladatainak ellátására is igénybe vesz külső szakértői közreműködést, illetőleg ezen intézmények 19,3%-a a jogalkotói feladatkörükbe tartozó jogszabályok előkészítéséhez is igénybe vett külső szakértői támogatást az elmúlt három évben.

4.7. Vagyongazdálkodás, közpénzek kezelése

A 2013. évi felmérésben résztvevő 1462 intézmény 73,7%-a (1078 intézmény) önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. A válaszadó szervezetek 30,6%-a (448 intézmény) rendelkezik vagyoni érdekeltséggel valamilyen gazdasági társaságban, amelyekben 49,8%-uk (jellemzően a helyi önkormányzatok – 43%) egyúttal többségi tulajdonos is. A kérdőívet kitöltő intézmények 19,9%-a (291 intézmény) rendelkezett valamilyen értékpapír felett az elmúlt három évben, ennek 92,1%-át a helyi önkormányzatok adják. A vagyoni értékű jogokkal (vételi jog és/vagy elővásárlási jog) az intézmények 11,9%-a (174 intézmény) rendelkezett az elmúlt három évben, melynél szintén a helyi önkormányzatok általi túlsúly a jellemző (88,5%).

A költségvetési szervek nem minden szolgáltatás kapcsán folytatnak le közbeszerzési eljárást: számos feladatot, illetve szolgáltatást kiszerveznek, koncesszióba adnak vagy a magán-szférával közös partneri együttműködésben (Public Private Partnership – PPP) valósítanak meg. Koncessziós szerződések előkészítésében vagy megkötésében az intézmények 5,4%-a (79 intézmény), PPP konstrukcióban pedig 3%-uk (44 intézmény) vett részt. A 2013-as felmérés adatai alapján az intézmények 43,9%-a (642 intézmény) hasznosította valamilyen ingatlanát. Utóbbi tekintetében a felsőoktatási intézmények (81,8%), a helyi önkormányzatok (67%), valamint a területi igazgatási szervek (66,7%) éltek legnagyobb arányban ezzel a lehetőséggel (lásd 14. sz. ábra). Bármely, a szervezet tulajdonába, kezelésébe tartozó vagyonelemek hasznosítása során korrupciós kockázat merülhet fel.

14. sz. ábra

Szervezetük az elmúlt három évben hasznosította-e bármely ingatlanát? (%)

A köztvagyon kezelésével kapcsolatban korrupciós kockázatot jelenthet, ha egy adott szervezet vagyongazdálkodásával összefüggő döntéshozatali folyamatban olyan személyek vesznek részt, akiknek érdekei (gazdasági, magán érdekek) felülírhatják a köz javát szem előtt tartó eljárás lefolytatását és a közérdeket szolgáló tartalmú döntés meghozatalát. Az összeférhetlenség eseteinek szabályozásban rögzítése alkalmas lehet ezen kockázatok csökkentésére, emiatt fontosnak ítéljük a két kérdés közötti összefüggések vizsgálatát (lásd 6. sz. táblázat).

6. sz. táblázat

A vagyongazdálkodás az összeférhetlenségre vonatkozó szabályozás tükrében a 2013. évi felmérés adatai alapján (intézmények száma)

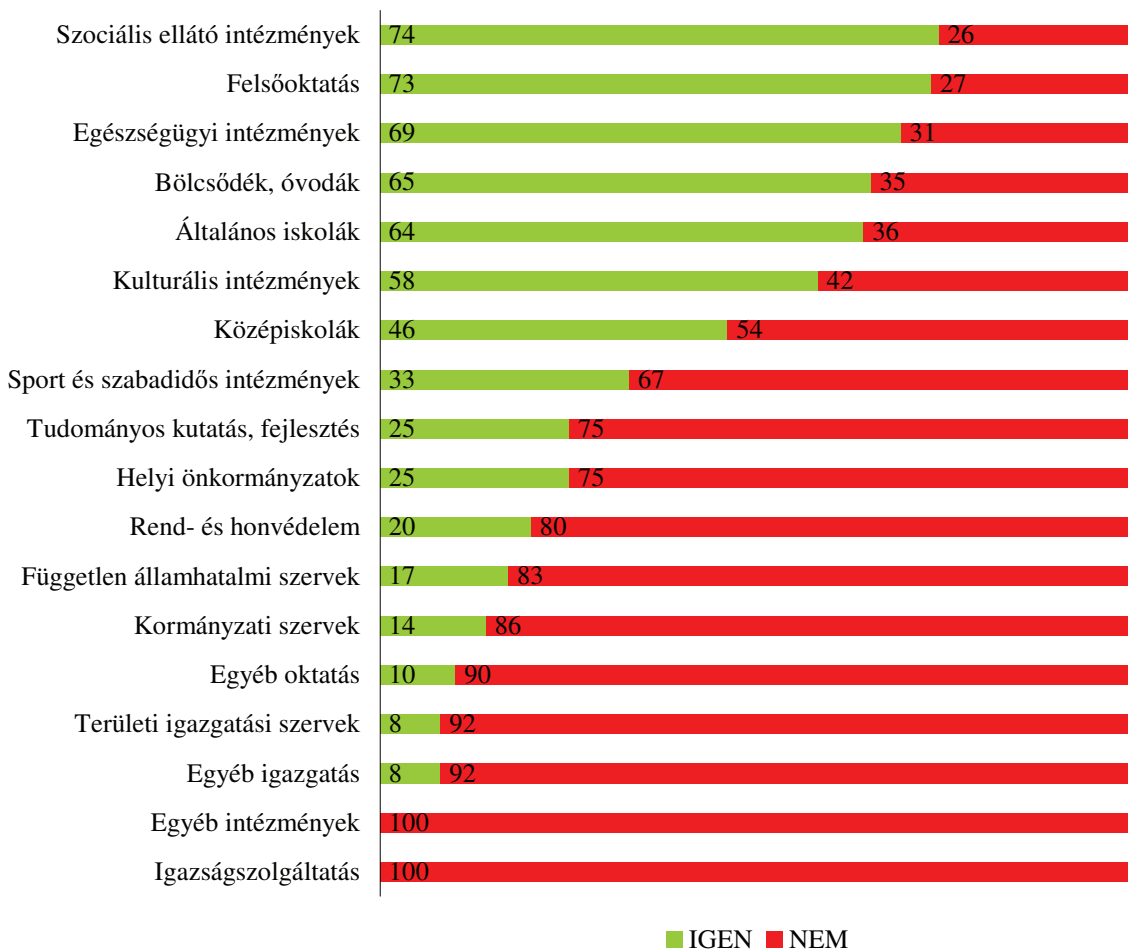
Szervezetük az elmúlt 3 évben	Szervezetük szabályozza-e az összeférhetlenség kérdéskörét?						
	IGEN		NEM		összesen		
	darab	százalék	darab	százalék	darab	százalék	
hasznosította-e bármely ingatlanát?	IGEN	555	86,4	87	13,6	642	100,0
	NEM	592	72,2	228	27,8	820	100,0
rendelkezett-e értékpapírok felett?	IGEN	239	82,1	52	17,9	291	100,0
	NEM	908	77,5	263	22,5	1171	100,0
rendelkezett-e az alábbi vagyoni értékű jogok bármelyikével: vételi jog, elővásárlási jog?	IGEN	148	85,1	26	14,9	174	100,0
	NEM	999	77,6	289	22,4	1288	100,0
rész vett-e koncessziós szerződés előkészítésében vagy megkötésében?	IGEN	64	81,0	15	19,0	79	100,0
	NEM	1083	78,3	300	21,7	1383	100,0
szerződés keretében részt vett-e PPP-konstrukcióban?	IGEN	41	93,2	3	6,8	44	100,0
	NEM	1106	78,0	312	22,0	1418	100,0

Az elmúlt három évben ingatlant hasznosító intézmények közül 86,4% szabályozta valamilyen formában az összeférhetlenség kérdéskörét. Az értékpapírokkal rendelkező szervezetek esetében 82,1% az összeférhetlenség kérdését szabályozók aránya, a vagyoni értékű joggal rendelkező intézményeknél pedig 85,1% ez a mutatószám. A koncessziós szerződések előkészítésében és megkötésében résztvevő költségvetési intézmények 81%-a rendelkezik az összeférhetlenségre vonatkozó szabályozással, míg a PPP konstrukció keretében megvalósuló beruházásokban közreműködő szervezeteknél 93,2% ez az arány.

A válaszoló költségvetési szervek 37,6%-a (550 intézmény) kapott az elmúlt évben közvetlen vagy közvetett formában (pl. alapítványon keresztül) magánszervezetektől vagy magánszemélyektől adományt, pénzbeli vagy más materiális támogatást. Az egyes intézménytípusokat vizsgálva e tekintetben a szociális és felsőoktatási intézmények, az egészségügyi intézmények, a bölcsődék és óvodák, az általános iskolák, továbbá a kulturális intézmények és a középiskolák részesedési aránya átlagon (33,8%) felüli (lásd 15. sz. ábra). Itt tehát számolni kell egy jelentős kockázattal azon intézménytípusoknál, amelyeknél viszonylag alacsony a korrupció elleni védettség.

15. sz. ábra

Szervezetük az elmúlt évben kapott-e közvetlenül vagy közvetve - pl. alapítványon keresztül - magánszervezetektől vagy magánszemélyektől adományt, pénzbeli vagy más materiális támogatást? (%)



4.8. Közbeszerzések

A 2013. évi felmérésben résztvevő intézmények 55,5%-a (812 intézmény) vett részt közbeszerzési eljárás előkészítésében, lebonyolításában az elmúlt három évben, és ezen intézmények közül 627 fejezett be eredményesen legalább egy eljárást 2012 végére. A beszerzések értéke az intézmények 20,6%-ánál (301 intézmény) haladta meg az európai uniós értékhatárt¹². Az intézmények 21,8%-a (319 intézmény) volt beszerző központosított közbeszerzésben. További korrupciós kockázatot növelő tényezőként jelentkezik, hogy az említett intézményi kör 3,5%-a (51 intézmény) folytatott olyan beszerzési eljárást, vagy működött közre olyan eljárásban, amelyben a beszerzés értéke elérte ugyan a közbeszerzési értékhatárt¹³, de a beszerzésre valamilyen okból mégsem alkalmazták a közbeszerzési törvényt. Az említett szervezetek közül 17 darab a helyi önkormányzatok közül, 6 darab a területi igazgatási szervek közül, 10 darab intézmény pedig a rend- és honvédelem szervei közül került ki.

¹²A Közösségi értékhatárt elérő, közösségi közbeszerzési eljárások értékhatárai 2012-ben: árubeszerzés és szolgáltatások esetében az 54 560 000 Ft-ot meghaladó, építési beruházások és koncessziók esetében az 1 364 000 000 Ft-ot meghaladó beszerzések tartoztak ebbe a kategóriába.

¹³Árubeszerzés és szolgáltatások esetében 8 000 000 Ft feletti, építési beruházások esetében a 15 000 000 Ft feletti, szolgáltatási koncesszióknál a 25 000 000 Ft feletti, építési koncesszió esetében pedig a 100 000 000 Ft feletti beszerzések estek közbeszerzési kötelezettség alá 2012-ben.

Az adatközlő intézmények 13,2%-a (193 intézmény) számolt be arról, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottságnál megtámadták eljárásukat, illetve a megkérdezettek 7,6%-a (111 intézmény) jelezte, hogy volt olyan eljárásuk az elmúlt három évben, amely során elmarasztaló döntőbizottsági vagy bírósági határozat is született. Ezen belül legnagyobb arányban a felsőoktatás szervei (36%), a kormányzati szervek (29%), legkisebb mértékben pedig a bölcsődék, óvodák (1%) és a szociális ellátó intézmények (1%) érintettek (lásd 16. sz. ábra).

16. sz. ábra

Az elmúlt három évben közbeszerzési ügyben a szervezetet elmarasztalta-e jogerősen Közbeszerzési Döntőbizottság vagy bíróság? (%)

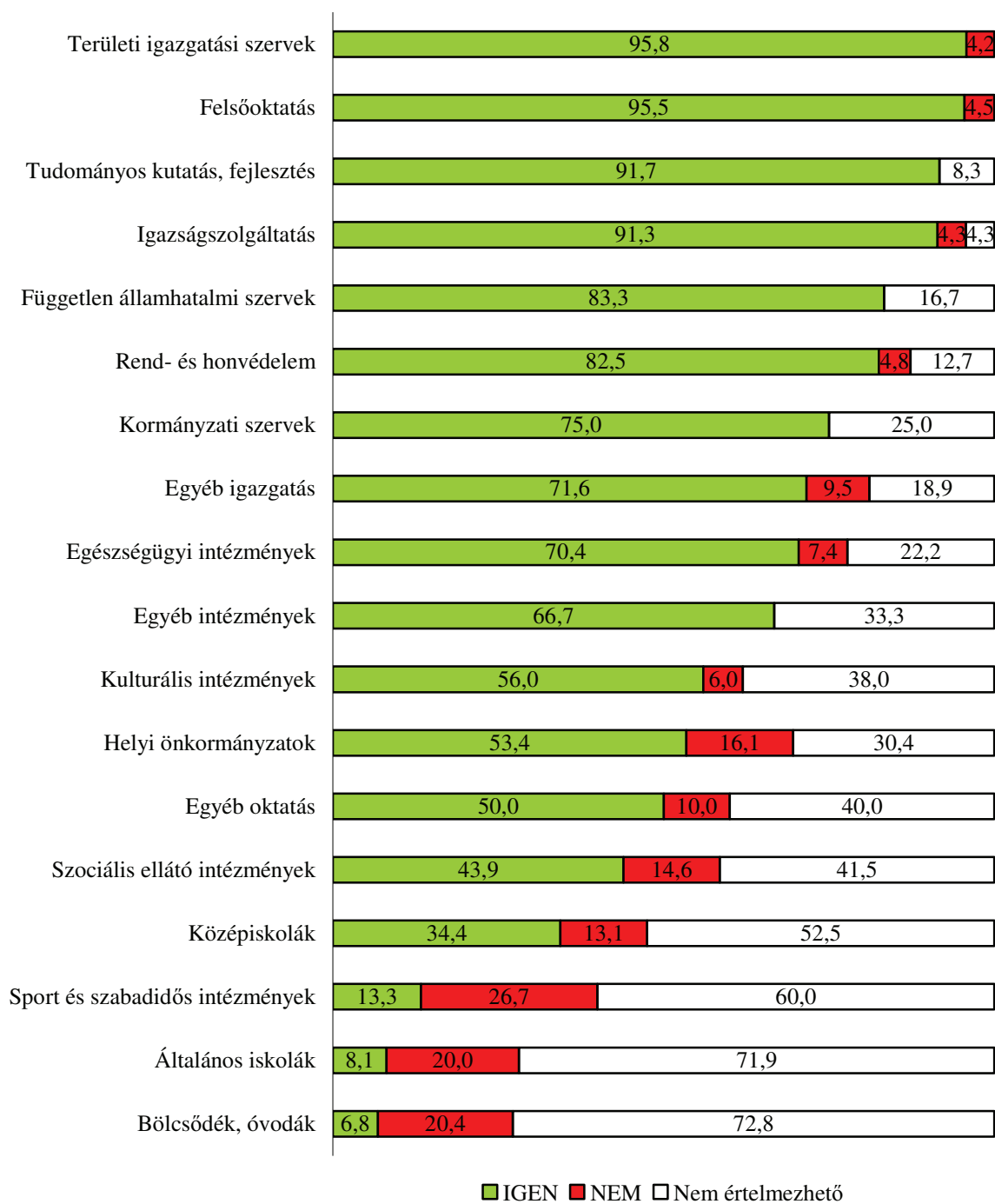


Az adatközlők 8,6%-a (126 intézmény) vont vissza közbeszerzési tendert az elmúlt három évben legalább egyszer. A válaszadó intézmények 26,3%-ánál (384 intézmény) az elmúlt három évben legalább egyszer előfordult, hogy a közbeszerzési eljárásban háromnál kevesebb ajánlattevő vett részt. Ehhez hasonlóan a válaszadók 24%-a (351 intézmény) jelezte vissza, hogy ugyanazon ajánlattevő több tendert is megnyert ezen időszak alatt.

A szabályszerű közbeszerzések lefolytatásához szükséges szakértelmet a felmérésben résztvevő szervezetek közül 93 önálló, közbeszerzési feladatokat ellátó részleg működtetésével biztosítja, 168 alkalmaz olyan munkatársat, aki közbeszerzési szakértői, referensi vizsgával rendelkezik, 826 külső közbeszerzési szakértőt, illetőleg szervezetet bíz meg a tenderek lefolytatásával, 92 intézmény pedig egyéb módon oldja meg. 250 intézménynél nem folytatnak közbeszerzést. A válaszadó intézményeknek 14,4%-a (210 intézmény) nem vizsgálja rendszeresen a közbeszerzések útján beszerzett áruk, illetve szolgáltatások teljesítésének megfelelőségét (lásd 17. sz. ábra).

17. sz. ábra

Szervezetük rendszeresen vizsgálja-e a közbeszerzések útján beszerzett áruk vagy szolgáltatások teljesítésének megfelelőségét? (%)



A 7. sz. táblázat megmutatja, hogy a vizsgált válaszadói körben milyen típusú szakértelem alkalmazása mellett történik a közbeszerzések során beszerzett áruk és szolgáltatások teljesítésének minőségi ellenőrzése.

7. sz. táblázat

Az alkalmazott speciális szakértelem típusai és a beszerzett áruk és szolgáltatások teljesítésének megfelelőségére vonatkozó rendszerszerű vizsgálatok közötti összefüggés a 2013. évi adatfelvétel alapján
(szervezetek száma, valamint az összes válaszadó intézményre vetített aránya)

Szervezetüknél hogyan biztosítják a szabályszerű közbeszerzések lefolytatásához szükséges speciális szakértelemet? (többet is választhat)		Szervezetük rendszerszerűen vizsgálja-e a közbeszerzések útján beszerzett áruk vagy szolgáltatások teljesítésének megfelelőségét?					
		IGEN		NEM ¹⁴		Összesen	
		darab	százalék	darab	százalék	darab	százalék
Ebből azok a szervezetek, amelyeknél	a) önálló közbeszerzési részleg működik	83	89,2	10	10,8	93	100,0
	b) közbeszerzési szakértői vizsgával rendelkező munkatár- sa(ka)t alkalmaznak	157	93,5	11	6,5	168	100,0
	c) külső közbeszerzési szakértőt, ill. szakértői szervezetet bíznak meg	592	71,7	234	28,3	826	100,0
	d) egyéb módon oldják meg	61	66,3	31	33,7	92	100,0
	e) nem folytatnak közbeszerzést	11	4,4	239	95,6	250	100,0
	f) nem értelmezhető	5	2,0	251	98,0	256	100,0

A speciális szakértelem típusok, illetve a közbeszerzések útján beszerzett áruk és szolgáltatások minőségi ellenőrzése közötti összefüggések vizsgálatából megállapítható, hogy a közbeszerzési szakértői vizsgával rendelkező alkalmazottakat foglalkoztató intézmények esetében a lehető legteljesebb a közbeszerzés útján beszerzett áruk és szolgáltatások minőségének ellenőrzése (csak minden 16. intézmény nem végez ilyen típusú ellenőrzést). Legalacsonyabb szintű garanciát a beszerzett áruk minőségére a külső szakértői/szervezeti közreműködés alkalmazása jelenti (minden 3-4. intézmény elmulasztja az utólagos vizsgálatokat). Az önálló közbeszerzési részleget működtető intézmények hasonló hatékonysággal képesek ellátni a rendszerszerű vizsgálatokat, mint a közbeszerzési vizsgával rendelkező munkatársat foglalkoztatók, azonban a magasabb működtetési költség egyúttal magasabb kockázatot is jelent az intézmény egészére nézve.

¹⁴A 2013. évi felmérésben újonnan került bevezetésre a „nem értelmezhető” válaszlehetőség. A „NEM” oszlopban foglalt értékek összevontan tartalmazzák a „NEM” és a „Nem értelmezhető” választ adó intézmények számát.

Annak megállapítása nehézségbe ütközik, hogy az ajánlattételi felhívások visszavonásának indokait mekkora mértékben alkotják olyan külső, előre nem látható tényezők, amelyekre a szervezet ráhatással nem rendelkezik. Az 8. sz. táblázat szemlélteti, hogy azon intézmények körében, amelyek önálló, közbeszerzési feladatokért felelős részleget működtetnek, jóval körültekintőbben járnak el az egyes közbeszerzések lefolytatása során, az ajánlattételi felhívások visszavonásával megelőzve az esetleges szabálytalanságokat. Az önálló, közbeszerzési feladatokért felelős részleget működtető szervezetek 45,2%-a vont vissza ajánlattételi felhívást. A közbeszerzési szakértő vizsgával rendelkező munkatársat alkalmazó intézmények esetében ez 30,4, míg a külső szakértőt igénybe vevő szervezeteknél 13,2% volt.

8. sz. táblázat

Az alkalmazott speciális szakértelem típusai és a beszerzett áruk és a visszavont közbeszerzési ajánlattételi felhívások közötti összefüggés a 2013. évi adatfelvétel alapján (szervezetek száma, valamint az összes válaszadó intézményre vetített aránya)

Szervezetüknél hogyan biztosítják a szabályszerű közbeszerzések lefolytatásához szükséges speciális szakértelmet? (többet is választhat)		Az elmúlt három évben Szervezetük vont-e vissza közbeszerzési ajánlattételi felhívást?					
		IGEN		NEM ¹⁵		Összesen	
		darab	százalék	darab	százalék	darab	százalék
Ebből azok a szervezetek, amelyeknél	a) önálló közbeszerzési részleg működik	42	45,2	51	54,8	93	100,0
	b) közbeszerzési szakértői vizsgával rendelkező munkatársa(ka)t alkalmaznak	51	30,4	117	69,6	168	100,0
	c) külső közbeszerzési szakértőt, ill. szakértői szervezetet bíznak meg	109	13,2	717	86,8	826	100,0
	d) egyéb módon oldják meg	5	5,4	87	94,6	92	100,0
	e) nem folytatnak közbeszerzést	0	0,0	250	100,0	250	100,0
	f) nem értelmezhető	0	0,0	256	100,0	256	100,0

Ha az intézménytípusonkénti bontást vizsgáljuk, akkor a következő kép bontakozik ki: az önálló, közbeszerzési feladatokért felelős részleget működtető felsőoktatási intézmények 58,3%-a vont vissza ajánlattételi felhívást, az egyéb igazgatás körébe tartozó intézmények esetében ez az arány 60, a kormányzati szervek esetében pedig 33,3%.

4.9. Európai uniós támogatások felhasználása

Az idei adatfelvételben válaszadó intézmények 59,1%-a (864 intézmény) részesült valamilyen európai uniós támogatásban az elmúlt három évben. A kérdőívet beküldő intézmények 42,1%-a (615 intézmény) külső tanácsadót alkalmazott uniós pályázatának elkészítéséhez. A kapott támogatások kapcsán 26 szervezettel szemben indult európai bizottsági vizsgálat, melyek közül 3 esetben született elmarasztaló ítélet. A 2013. évi felmérésben résztvevő intézményeknél a hazai ellenőrzési jogosítványokkal rendelkező szerv 170 esetben indított szabályta-

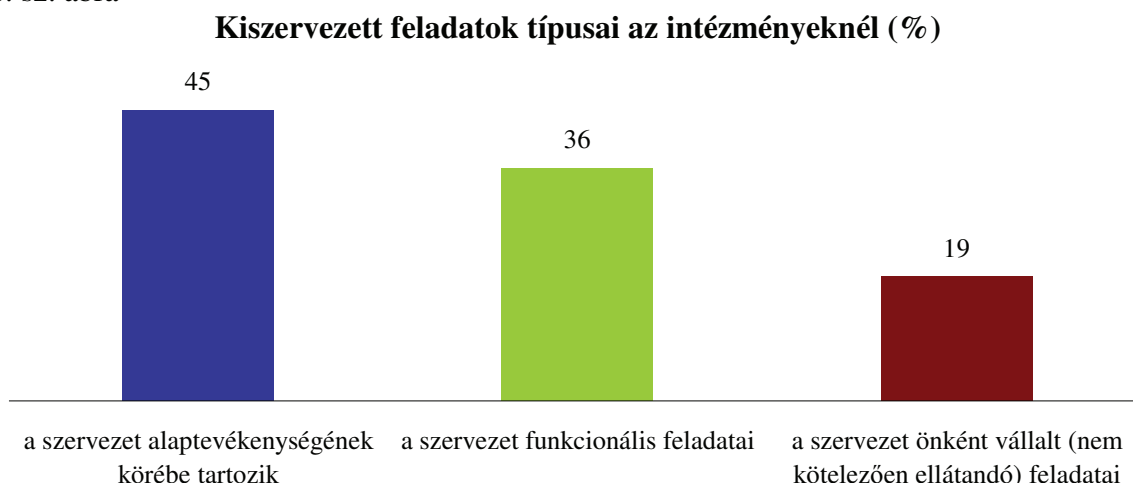
¹⁵A 2013. évi felmérésben újonnan került bevezetésre a „nem értelmezhető” válaszlehetőség. A „NEM” oszlopban foglalt értékek összevontan tartalmazzák a „NEM” és a „Nem értelmezhető” választ adó intézmények számát.

lansági eljárást, ezek közül 82 alkalommal született elmarasztaló ítélet. Az Európai Bizottság által indított 3 szabálytalansági eljárás közül pedig 1 végződött elmarasztalással.

4.10. *Az intézmények alap, funkcionális és önként vállalt feladatainak kiszervezése*

A válaszadó intézmények 45%-a olyan alaptevékenységei körében is beszámolt kiszervezett feladatokról, amelyek ellátására hozták létre őket, azaz alapfeladatok ellátására is igénybe vettek szakértői közreműködést. A szervezet funkcionális feladatai¹⁶ tekintetében a felmérésben résztvevők 36%-a élt a kiszervezés lehetőségével, az önként vállalt intézményi feladatok ellátására pedig a szervezetek 19%-a vett igénybe külső szakértői közreműködést (lásd 18. sz. ábra).

18. sz. ábra



4.11. *Belső szabályozottság*

A 2013. évi felmérésben választ adó költségvetési intézmények 97,6%-a (1427 intézmény) rendelkezik hatályos és aktualizált szervezeti és működési szabályzattal. A résztvevő szervezetek 47,1%-ánál (688 intézmény) ugyanaz a személy látja el az utalványozás, a kötelezettségvállalás és az ellenjegyzés feladatai közül valamelyik kettőt. A szervezetek 12,7%-a (185 intézmény) rendelkezik a külső szakértők alkalmazására vonatkozó külön szabályzattal. 58,5%-uknak önálló belső szabályzata van a szervezet saját gépjárműveinek használatáról, és 36,7%-uk (536 intézmény) külön szabályzatban rendelkezik az egyéb (nem gépjármű) vagyontárgyak szervezeten kívüli használatáról.

A szervezetek 95,7%-ánál valamennyi munkatárs rendelkezik munkaköri leírással, és a legutóbbi SZMSZ módosítás óta az intézmények 91%-a igazította a munkaköri leírásokat a megváltozott szabályokhoz. A szervezetek 66,9%-a (978 intézmény) rendelkezik hatályos beszerzési szabályzattal a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzések lebonyolítására. Ezen belül 910 intézmény szabályzata rögzíti három árajánlat bekérését, míg 68 intézménynél erre vonatkozó előírás nincs.

Korrupciós szempontból kockázatot jelent az alkalmazottak szervezeti értékektől és céloktól eltérő – szakmai, egzisztenciális, üzleti, politikai, stb. – érdekeltsége. Nem véletlen, hogy ma már az egész világon kiterjedten szabályozzák a különféle érdek-összeütközéseket a munkáltató és annak alkalmazottai között. Magyarországon is rendkívül fontos az összeférhetlenségi esetek körének pontos meghatározása, továbbá összeférhetlenségi helyzet kialakulása

¹⁶Funkcionális feladatnak az olyan támogató, kiegészítő, kiszolgáló tevékenységek tekinthetők, mint az étkeztetés, a futárszolgálat, az informatikai rendszerkarbantartás, vagy a minőségbiztosítás.

esetén a követendő eljárások, illetve következmények megállapítása és ezek következetes alkalmazása. Az összeférhetlenség kérdéskörét a résztvevő intézmények 2,3%-a (33 intézmény) önálló összeférhetlenségi szabályzatban rendezi, 76,2%-uk más szabályzatokban rögzítette az ilyen jellegű szabályozó rendelkezéseket, az intézmények 21,5%-a pedig nem rendelkezik semmilyen erre vonatkozó szabályozással. Az értékek intézménytípusonkénti megoszlását, illetve azok átlagértékhez viszonyítását a 9. sz. táblázat szemlélteti.

9. sz. táblázat

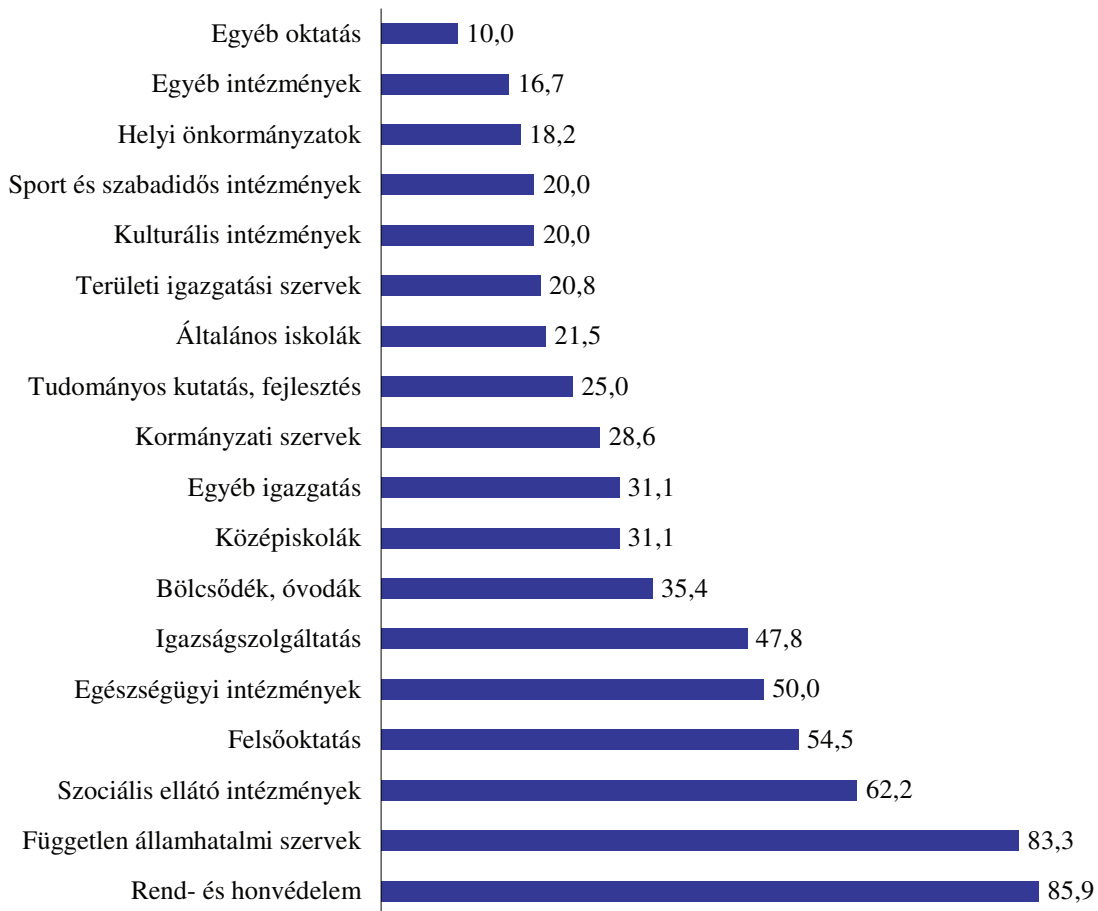
Az összeférhetlenség szabályozásának kérdése intézménytípusonként (%)

Intézménytípus megnevezése	Szervezetük milyen formában szabályozza az összeférhetlenség kérdéskörét?			
	szabályozottság mértéke	Ebből		nem szabályozott
		önálló szabályzat	más szabályzat(ok)ban	
Egyéb intézmények	100,0	0,0	100	0,0
Független államhatalmi szervek	100,0	0,0	100	0,0
Igazságszolgáltatás	100,0	4,3	95,7	0,0
Területi igazgatási szervek	100,0	4,2	95,8	0,0
Rend- és honvédelem	98,4	1,6	96,8	1,6
Felsőoktatás	95,5	0,0	95,5	4,5
Tudományos kutatás, fejlesztés	91,7	16,7	75,0	8,3
Egészségügyi intézmények	90,7	0,0	90,7	9,3
Kormányzati szervek	87,5	0,0	87,5	12,5
Kulturális intézmények	86,0	0,0	86,0	14,0
Egyéb igazgatás	85,1	5,4	79,7	14,9
Átlag	85,0	2,4	82,6	15,1
Szociális ellátó intézmények	82,9	0,0	82,9	17,1
Helyi önkormányzatok	82,7	2,7	80,0	17,3
Középiskolák	80,4	6,6	73,8	19,7
Egyéb oktatás	80,0	0,0	80,0	20,0
Sport és szabadidős intézmények	66,7	0,0	66,7	33,3
Bölcsődék, óvodák	52,4	1,4	51	47,6
Általános iskolák	48,9	0,0	48,9	51,1

A 2013-as felmérés adatai szerint a válaszadó szervezetek 29%-a rendelkezik intézményi szintű etikai kódexszel. Az egyes intézménycsoportok tekintetében a legnagyobb lefedettséget a rend- és honvédelem (85,9%), a független államhatalmi szervek (83,3%) és a szociális ellátó intézmények (62,2%) területén mértük. A három legalacsonyabb lefedettséggel rendelkező intézménycsoport között találjuk a helyi önkormányzatokat (18,2%) is (lásd 19. sz. ábra).

19. sz. ábra

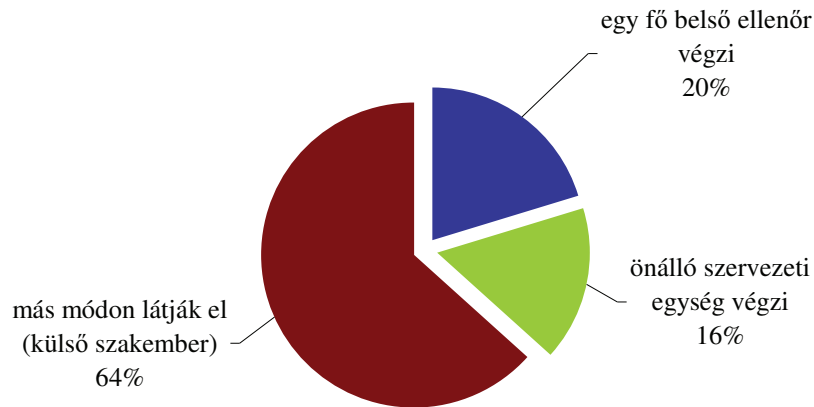
Etikai szabályzat aránya intézménytípusonként (%)



A szabályozással rendelkező szervek közül 23 intézmény számolt be arról, hogy az elmúlt három évben a szervezet bármely tagjával szemben szakmai etikai eljárás indult kötelesség-szegés miatt, és ezek közül 14 végződött elmarasztalással (ez az esetek 60,9%-a).

4.12. Belső ellenőrzöttség

A 2013. évi felmérésben résztvevő intézmények 92,2%-ánál (1348 intézmény) működik belső ellenőrzés. Ebből a szervezetek 20,4%-ánál (275 intézmény) ezt a feladatot egy fő belső ellenőr végzi. Önálló szervezeti egység keretében történik a feladat megvalósítása az intézmények 16,3%-ánál (220 intézmény), 63,3%-uk (853 intézmény) pedig a belső ellenőrzés ellátását más módon (külső szakértő közreműködésével) rendezi (lásd 20. sz. ábra).

Ki látja el a belső ellenőri feladatokat? (%)

A 2013-as felmérés adatai szerint a belső ellenőrzés függetlensége az esetek 81,5%-ában (1191 intézmény) biztosított. A belső ellenőrök függetlensége a szervezetek 92,7%-ánál teljes mértékben, 2,5%-uknál pedig részben megfelel a jogszabályi előírásoknak. A szervezetek 91,6%-a rendelkezik elfogadott éves ellenőrzési tervvel, 65%-uk elfogadott stratégiai ellenőrzési tervvel, és 64%-uk alkalmaz rendszeres kockázatelemzést az ellenőrzési tervek megvalósításához. A válaszadó intézmények 66,2%-ánál készültek minden esetben dokumentált módon intézkedési tervek, 23,4%-uknál általában készültek ilyen tervek, 10,4%-uk esetében pedig nem jellemző a dokumentált intézkedési tervek használata.

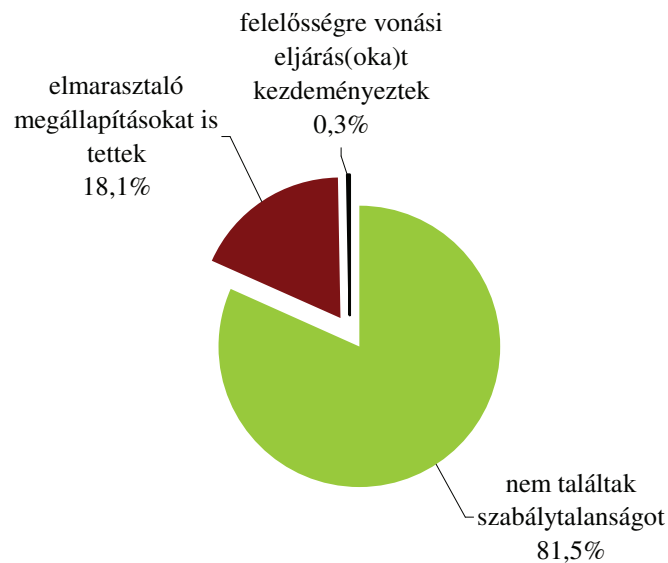
A felmérésben részt vevő intézmények 95,1%-ánál az elmúlt három évben egyetlen – a belső ellenőrzés által kezdeményezett – fegyelmi, illetve büntető ügy sem indult. Az intézmények 4,9%-a (72 intézmény) esetében legalább egy fegyelmi, illetve büntetőeljárás kezdeményezésére került sor a belső ellenőr által. Volt olyan intézmény is, ahol az elmúlt három év alatt összesen 32 ilyen eljárást kezdeményezett a belső ellenőr.

4.13. Külső ellenőrzöttség

A 2013-ban vizsgált költségvetési szervek ellenőrzöttsége tekintetében legnagyobb mértékben az Állami Számvevőszék rendszeres vizsgálatai jelentenek külső kontrollt. Ennek kapcsán a válaszadók 33,6%-a (491 intézmény) számolt be arról, hogy az elmúlt három évben volt számvevőszéki ellenőrzés az adott szervezetnél. Az esetek 25,6%-ában az ellenőrzések nem találtak szabálytalanságot, 7,5%-ában születtek elmarasztaló megállapítások, és az intézmények 0,5%-a nyilatkozott úgy, hogy esetükben felelősségre vonás kezdeményezésére is sor került. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal ellenőrzései az elmúlt három évben a választ adó intézményi kör mintegy 31,7%-át érintették. Az ellenőrzések során az esetek 27,8%-ában nem találtak szabálytalanságot, 3,9%-ában azonban elmarasztaló megállapítások is születtek. A válaszadó intézmények 79,7%-ánál (1165 intézmény) volt egyéb hatósági (pl. ÁNTSZ, munkaügyi felügyelőségi, tűzoltósági, környezetvédelmi és vízügyi felügyelőségi) ellenőrzés, ebből az esetek 18,1%-ában születtek elmarasztaló megállapítások, 81,5%-ában az ellenőrzés nem talált szabálytalanságot (lásd 21. sz. ábra).

21. sz. ábra

Ha volt a szervezetnél hatósági ellenőrzés, mi volt az eredménye? (%)



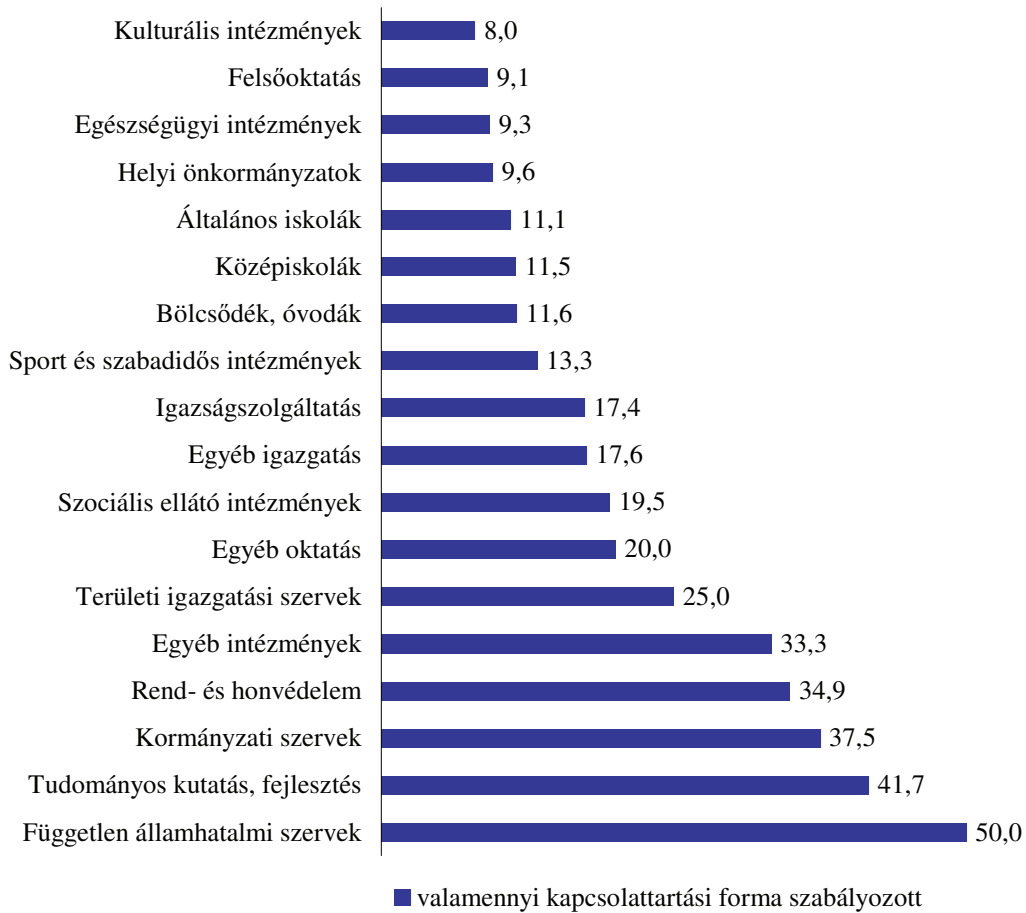
Az elmúlt három évben felügyeleti eljárás kezdeményezéséről az intézmények 5,4%-a (79 intézmény) számolt be.

4.14. Egyéb integritás kontrollok

A költségvetési szervek hivatali apparátusa megkönyékezhetetlenségének és érinthetlenségének biztosítása érdekében Európában elterjedt kontroll intézkedésnek számít a külső személyekkel való kapcsolattartás szabályozása. A felmérésben résztvevő intézmények közül 13,1% válaszolt úgy, hogy szervezetüknél a gazdasági szereplők, a politikusok, illetőleg az egyéb állami/önkormányzati szervek vezető tisztségviselői vonatkozásában valamennyi kapcsolattartási forma szabályozott. Az értékek intézménytípusonkénti megoszlását a 22. sz. ábra szemlélteti:

22. sz. ábra

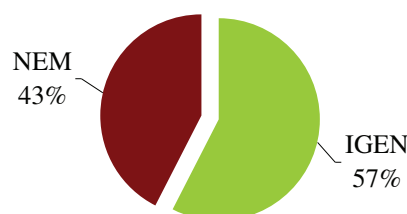
Külső szereplőkkel való kapcsolattartás szabályozottsága (%)



A 2013-as felmérés során megállapítást nyert, hogy a válaszadó intézmények több mint felének (51%) van nyilvánosan közzétett stratégiája, és ezen belül 57%-uk utal olyan értékekre, mint szervezeti kultúra javítása, integritás vagy korrupció elleni fellépés (lásd 23. sz. ábra).

23. sz. ábra

Ha Szervezetüknek van nyilvánosan közzétett stratégiája, szerepel-e benne a következők közül valamelyik: szervezeti kultúra javítása, integritás erősítése, korrupció elleni fellépés? (%)



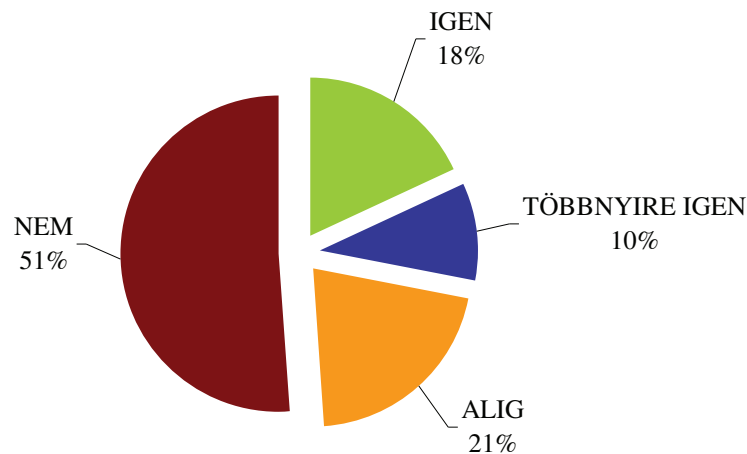
Az intézményi szintű stratégiakészítésnek nemcsak a célok és értékek egyszerű deklarálásában, illetőleg ünnepélyes kinyilvánításában van jelentősége. A vezetés alapvetően befolyásolni tudja a szervezeti kultúrát, ha a szervezet működését egyértelműen az intézmény stratégiájában megfogalmazott célok teljesítésének rendeli alá. Ez pontos helyzetelemzést, előrelátást, tervezést és teljesítményközpontú feladatszervezést igényel az intézmények részéről.

A válaszadó költségvetési szervek 67,9%-a (933 intézmény) él stratégiai menedzsment eszközökkel. Az elkészített közép- és hosszú távú tervek végrehajtását 45,3%-ban mérik vagy értékelik különféle mutatók (indikátorok) használatával.

A 2013. évi adatfelvétel során választ adó szervek 66,9%-a működtet az alkalmazottak munkateljesítményét értékelő rendszereket, és azoknak az esetek felében (51%) egyáltalán nincs – vagy alig (21%) van – befolyása a személyi állomány éves jövedelmének alakulására. A felmérésben résztvevő szervezetek 18%-a nyilatkozott úgy, hogy az értékelések minden esetben befolyásolják a dolgozók éves jövedelmének alakulását (lásd 24. sz. ábra). Ugyanakkor fontos a felmérési eredmények értékeléséhez hozzátenni, hogy a teljesítmény elismerésére a jövedelmeken kívül egyéb ösztönzők révén is kínálkozik lehetőség (pl.: karriertervezés, szakmai elismerések, kitüntetések, díjak adása), amelyek alkalmazására a felmérés nem kérdez rá. Feltehető, hogy a teljesítmény jövedelem formájában történő elismeréséről a hangsúly az egyéb ösztönzők alkalmazására helyeződött át a gazdasági válság hatására.

24. sz. ábra

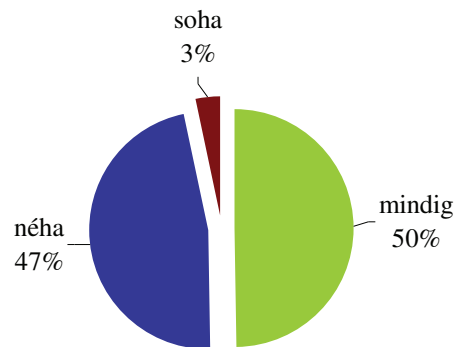
A teljesítményértékelések befolyásolják az alkalmazottak éves jövedelmének alakulását?
(%)



A pontos helyzetelemzés és a tisztánlátás miatt kiemelt jelentősége van a működési kockázatok elemzésének. Ennek hiányában ugyanis az intézmények menedzsmentje legfeljebb csak érezheti, hogy hol és milyen mélységű beavatkozások szükségesek a káros következmények elkerülése érdekében. A választ adó intézmények mintegy kétharmada (64%) alkalmaz, míg 36%-uk nem végez kockázatelemzést az ellenőrzési tervek kellő alátámasztásához. A válaszadók 61,8%-a nem alkalmaz rendszerszerű kockázatelemzést a működéssel összefüggő veszélyek feltárása érdekében.

25. sz. ábra

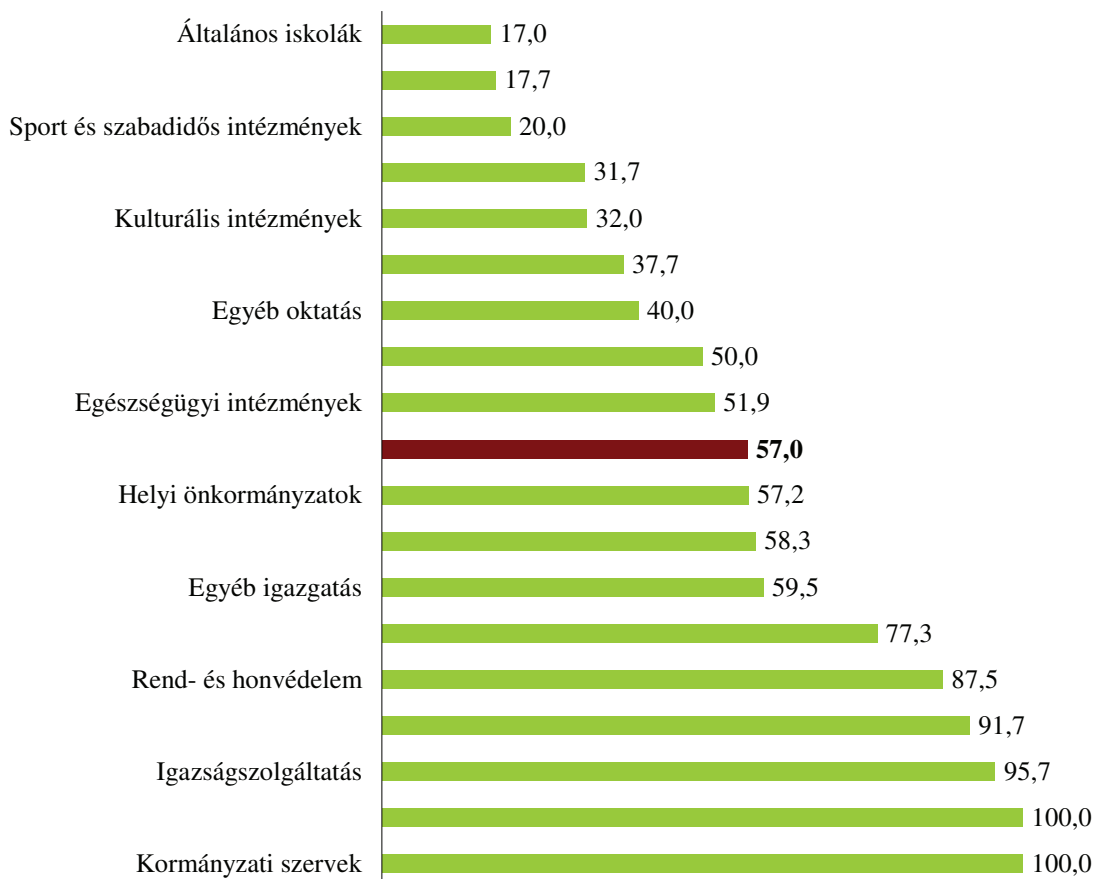
Ha szervezetüknél alkalmaznak rendszerszerű kockázatelemzést, az eredmények alapján folytatnak-e kockázatkezelési tevékenységet? (%)



A kockázatelemzést alkalmazó szervek 50%-a nyilatkozott úgy, hogy a kockázatelemzés eredményei alapján rendszeresen kockázatkezelő tevékenységet folytat, 47%-uk pedig néha reagál a feltárt problémákra (lásd 25. sz. ábra).

26. sz. ábra

Szervezetük belső szabályozása kötelezővé teszi-e a munkatársaknak, hogy nyilatkozzanak gazdasági vagy - a szervezet tevékenysége szempontjából releváns - egyéb érdekeltségeikről? (%)

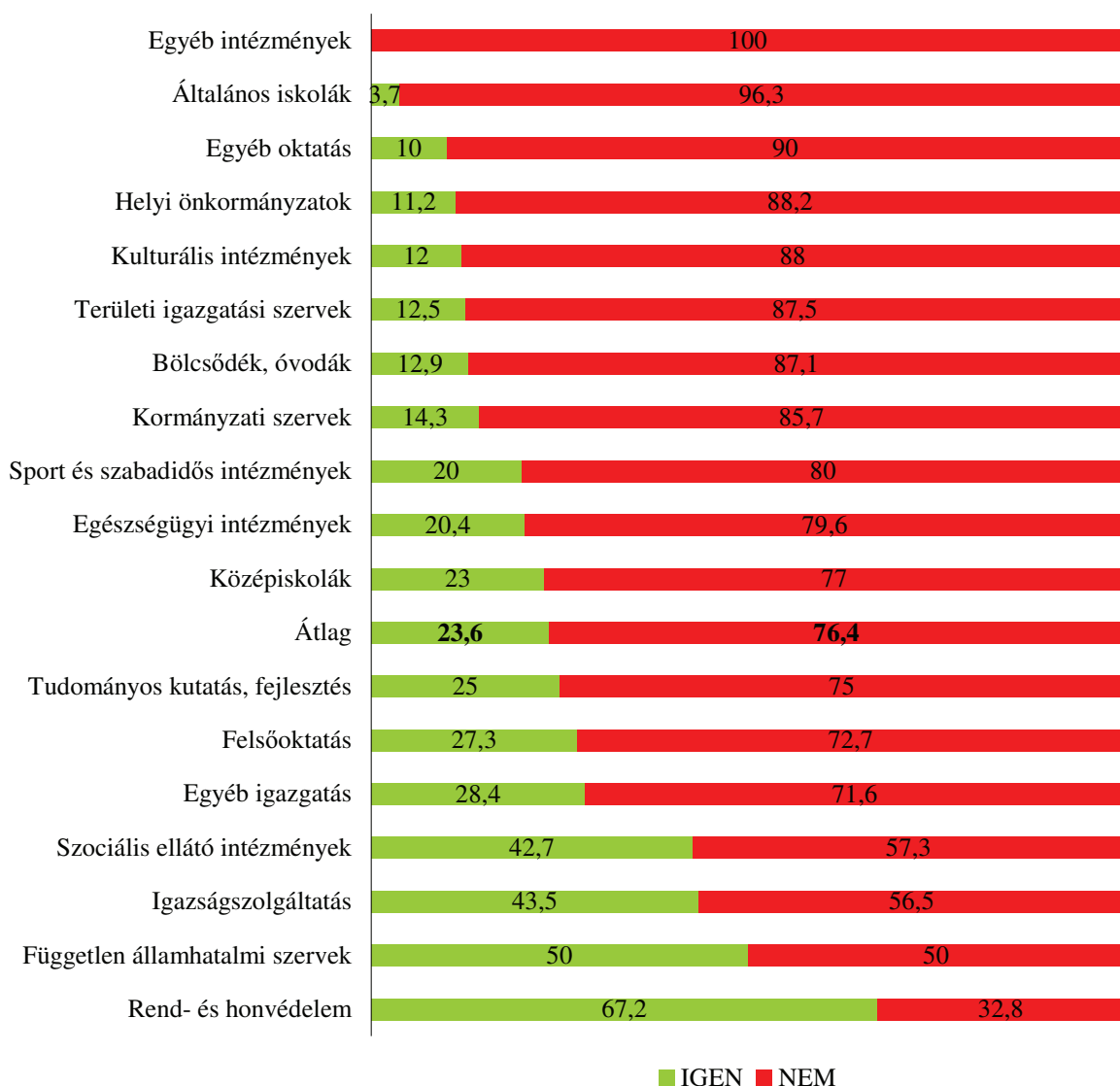


A 2013-as felmérés adatai alapján a helyi önkormányzatoktól kezdődően az átlagot (57,0%) meghaladó mértékben találunk olyan belső szabályozást, amely kötelezővé teszi a munkatársaknak, hogy nyilatkozzanak a gazdasági, vagy a szervezet tevékenysége szempontjából releváns egyéb összeférhetetlenségi esetekről (lásd 26. sz. ábra).

A magán- és a közszféra közötti érdek összeütközések eseteinek pontos beazonosítása, következetes szabályozása és gyakorlati érvényesítése ugyanakkor rendkívül lényeges a korrupciós veszélyeztetettség szint mérséklése szempontjából. Ezért is fontos az ajándékok elfogadására vonatkozó belső szabályozások intézményi elterjedtségének vizsgálata. A felmérésben résztvevő intézmények 17,7%-a szabályozza a különféle ajándékok, meghívások és utaztatások elfogadásának feltételei. Az intézménytípusonkénti megoszlást a 27. sz. ábra szemlélteti.

27. sz. ábra

Szervezetükön belül szabályozva vannak-e a különféle ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételei? (%)



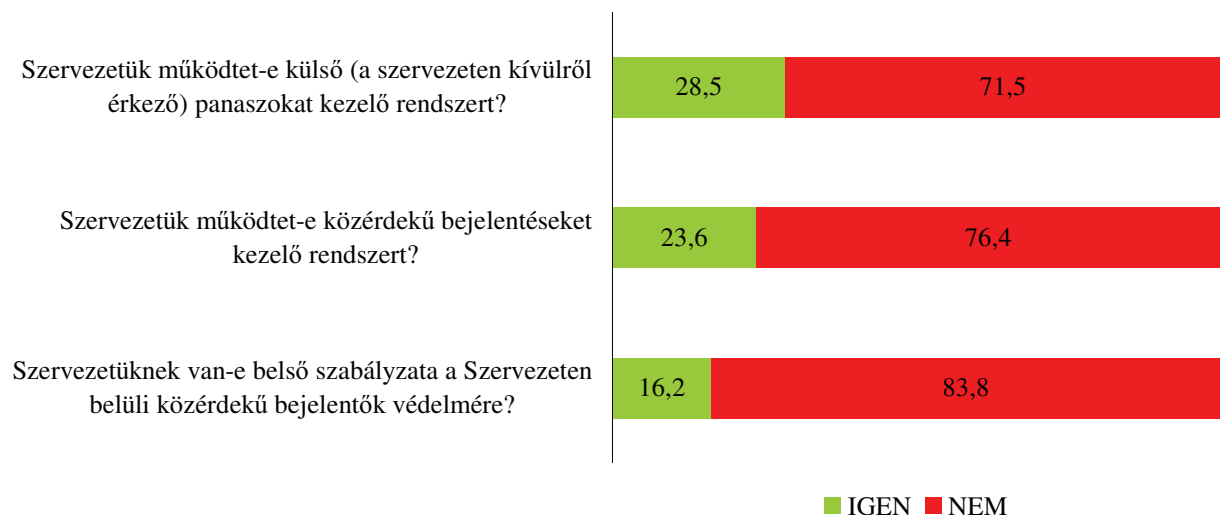
A 2013-as felmérésben választ adók 85,2%-ánál (1246 intézmény) nyilvánosan hozzáférhető a szervezet gazdálkodására vonatkozó adatok. A kormányzati, a területi igazgatási, a független államhatalmi szervek, továbbá a felsőoktatási, a sport- és szabadidős tevékenységre szakosodott és a tudományos kutatási, fejlesztési intézmények esetében ez az érték 100%. A legalacsonyabb értéket az általános iskolák (51,9%) esetében mértük.

Amennyiben egy szervezet nem átlátható és elszámoltatható alapon működik, továbbá ha az egyes szervezeti struktúrák különböző szintjeire nem jutnak el a feladatok megfelelő színvonalú teljesítéséhez szükséges információk, akkor azok a jelzések sem áramolhatnak akadálytalanul, amelyek a különböző működési anomáliákról értesítenék a menedzsmentet. A korrupciós veszélyeztetettség kezelése szempontjából fontos az egyszerűen elérhető és gyors bejelentő rendszerek, illetőleg eljárásrendek szervezeten belüli kialakítása, továbbá a bejelentést tevők (angolul: whistleblowers) megfelelő védelmének biztosítása.

A 2013. évi felmérésben résztvevő költségvetési szervek 28%-a működtet külső (a szervezeten kívülről érkező) panaszokat kezelő, illetőleg 24%-uk tart fenn belső közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert. A válaszadó kormányzati, területi igazgatási, független államhatalmi, rend- és honvédelmi szervek, illetőleg az egészségügyi intézmények több mint felénél alkalmaznak kívülről érkező panaszokat kezelő rendszert. Közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert a kormányzati, a területi igazgatási, a független államhatalmi, a rend- és honvédelmi, az igazságszolgáltatási szervek, valamint az egészségügyi intézmények több mint fele működtet. A szervezeten belüli közérdekű bejelentők védelmére vonatkozó belső szabályzattal a felmérésben résztvevő intézmények 16%-a rendelkezik (lásd 28. sz. ábra).

28. sz. ábra

A szervezeten belülről és/vagy kívülről érkező bejelentőrendszerek, illetőleg a bejelentő védelemre vonatkozó szabályozás elterjedtsége a válaszadó intézmények körében (%)



5. A 2013. ÉVI INTEGRITÁS FELMÉRÉS EREDMÉNYEI A KORÁBBI ÉVEK ADATFELVÉTELEINEK TÜKRÉBEN

A 2013. évi Integritás felmérés eredményeinek a megelőző adatfelvételekkel történő összehasonlítása révén láthatóvá válnak a közsféra szervezeteit érintő változások, folyamatok, megismerhetjük ezek irányát, az intézmények felépítésére, működésére gyakorolt hatásukat. Ezen tendenciák ismerete abban az esetben is fontos információkat hordoz, ha – ahogy az elmúlt három év adatfelvételei esetében történt – a válaszadói minta összetétele jelentős eltéréseket mutat.¹⁷

5.1. A 2013. évi adatfelvétel részvételi statisztikája a korábbi évek felméréseinek viszonylatában

A 2013. évi adatfelvétel során 1462 intézmény töltötte ki értékelhető módon az Integritás kérdőívet, amely a 2012. évi részvételi adatokhoz képest 46,1, a 2011-es felmérés adataihoz képest pedig 33,5 százalékpontos növekedést mutat (lásd a 10. számú táblázatot).

10. sz. táblázat

A válaszadó intézmények száma intézménytípusonként a 2011-2013. évi adatfelvételekben

Intézménytípusok	2011		2012		2013	
	darab	százalék	darab	százalék	darab	százalék
Helyi önkormányzatok	530	48,4	591	59,0	670	45,8
Bölcsődék, óvodák	14	1,3	5	0,5	147	10,1
Általános iskolák	86	7,9	50	5,0	135	9,2
Szociális ellátó intézmények	69	6,3	34	3,4	82	5,6
Egyéb igazgatás	39	3,6	26	2,6	74	5,1
Rend- és honvédelem	67	6,1	51	5,1	63	4,3
Középiskolák	81	7,4	36	3,6	61	4,2
Egészségügyi intézmények	48	4,4	40	4,0	54	3,7
Kulturális intézmények	40	3,7	22	2,2	50	3,4
Területi igazgatási szervek	32	2,9	68	6,8	24	1,6
Igazságszolgáltatás	13	1,2	17	1,7	23	1,6
Felsőoktatás	8	0,7	15	1,5	22	1,5
Sport és szabadidős intézmények	9	0,8	1	0,1	15	1,0
Tudományos kutatás, fejlesztés	13	1,2	7	0,7	12	0,8
Egyéb oktatás	6	0,5	0	0,0	10	0,7
Kormányzati szervek ¹⁸	36	3,3	29	2,9	8	0,5
Független államhatalmi szervek	4	0,4	8	0,8	6	0,4
Egyéb intézmények	0	0,0	1	0,1	6	0,4
Összesen:	1095	100,0	1001	100,0	1462	100,0

¹⁷A részben változó adatszolgáltató intézmények körének stabilizálódását szolgálja többek között az Integritás Támogatók körének létrehozása. A válaszadói kör stabilizálódás révén az egyes évek eredményeinek összehasonlításából további, mélyebb következtetések levonására lesz lehetőségünk.

¹⁸A korábbi évek gyakorlatától eltérően 2013-ban a kormányzati szervek körébe kizárólag a „Minisztériumok tevékenysége”, a „Kormány, kormánybizottságok, miniszterelnöki hivatal tevékenysége”, valamint „Külügyi, külföldi diplomáciai, konzuli szolgáltatás” szakágazati kódok alá tartozó szervezetek kerültek besorolásra.

A 2013. évi felmérésben is – hasonlóan az elmúlt évek adatfelvételeihez – a helyi önkormányzatok vettek részt legnagyobb (46%) arányban: 670 intézmény az 1462 válaszadóból (2011-ben 530, 2012-ben 591 volt a résztvevő helyi önkormányzatok száma). Az előző évekhez hasonló részvételi arány jellemezte a rend- és honvédelmi szervezetet, az igazságszolgáltatási, az egészségügyi és az egyéb igazgatási intézményeket. A 2013. évi felmérésben a felkért és a válaszadó szociális ellátó és általában az önkormányzati fenntartású intézmények száma megnőtt, ugyanakkor a felkért és az adatszolgáltató szervezetek aránya megfelel a 2011. évi értékeknek. Jelentős mértékben nőtt a felmérésben résztvevő bölcsődék, óvodák és az általános iskolák aránya. Ennek oka, hogy a 2013. évi felmérésben jóval nagyobb arányban kerültek felkérésre nevelési-oktatási intézmények.

A táblázat látszatra a területi igazgatási szervek aktivitásának visszaesését mutatja 2013-ban, azonban a 2012. évi adatfelvétel során az időközben a megyei kormányhivatalokba beolvadt szakigazgatási szervek (földhivatal, igazságügyi szolgálat, munkaügyi központ, stb.) önálló intézményként töltötték ki a kérdőívet. A területi igazgatási szervek körébe tartoztak a vízügyi igazgatóságok is, amelyek a 2013-as felmérés során már az egyéb igazgatási szervek csoportjába kerültek. A vízügyi igazgatóságokat érintő átsorolás indoka, hogy a Magyar Államkincstár nyilvántartási rendszere nem a területi igazgatási szervek számára fenntartott TEÁOR kódok alatt tartja nyilván ezen intézményi kört. Az említett szervezetek a „vízügyi igazgatás” szakágazatába sorolódnak. A 2013-as felmérésben a területi igazgatási szervek körébe főként a kormányhivatalok tartoznak. Ki kell emelni, hogy a kormányhivatalok részvétele 100%-os volt a felmérésben, ami egyedülálló a vizsgált intézménycsoportok között.

A kormányzati szervek intézménycsoportba a tisztább kép érdekében a 2013-as felmérésben kizárólag a „Minisztériumok tevékenysége”, a „Kormány, kormánybizottságok, miniszterelnöki hivatal tevékenysége”, valamint „Külügyi, külföldi diplomáciai, konzuli szolgáltatás” szakágazati kódok alá tartozó szervezetek kerültek besorolásra¹⁹. Bár a Honvédelmi Minisztérium a „Védelmi feladatok központi igazgatása és szabályozása” szakágazat alá tartozik, az elemzés szempontjából a szervezet tevékenysége a hangsúlyos, ezért a kormányzati szervek körébe került átsorolásra a rend- és honvédelmi szervek csoportjából. A három felmérési év részvételi statisztikáit összevetve megállapítható, hogy a beküldési aktivitás az évek során regionális szinten hasonló, ugyanakkor az aktivitásban továbbra is nagy különbségeket tapasztaltunk az egyes régiók között.(lásd a 11. számú táblázatot).

11. sz. táblázat

A válaszadó intézmények számának aránya a régióként adatszolgáltatásra felkért intézmények számához viszonyítva az egyes adatfelvételi években (%)

Régió megnevezése	2011	2012	2013
Dél-Alföld	31,3	28,4	29,8
Közép-Magyarország	27,3	28,9	29,3
Észak-Alföld	26,0	19,5	25,6
Közép-Dunántúl	23,8	19,7	24,7
Észak-Magyarország	24,0	16,8	22,3
Dél-Dunántúl	26,1	13,3	19,5
Nyugat-Dunántúl	29,0	14,7	16,0

¹⁹Korábban a kormányzati szervek körébe sorolt több intézményt az egyéb igazgatás kategóriába soroltunk át, mert TEÁOR számuk alapján igazgatási tevékenység ellátására szakosodtak.

Jeleznünk kell, hogy a 2013-as felmérés esetében az egyéb intézmények²⁰, illetve az egyéb oktatási intézmények²¹ adatai is megjelennek az elemzésekben. A korábbi évek felméréseinek elemzése során ezen intézménycsoportok megjelenítésére nem került sor, mivel képviselőiktől nem érkezett be kitöltött kérdőív.

5.2. Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT) index alakulása 2011 és 2013 között

Tekintettel arra, hogy a 2013. évi felmérésben résztvevő intézményi kör nagymértékben változott az előző évekhez képest, az eredmények összehasonlíthatósága érdekében a 2013. évi átfogó indexeket (EVT, KVNT, KMKT) a 2013. évi intézménycsoporti részindexek 2012. évi részvételi adataival súlyozva számoltuk ki. A számítások alapján megállapítható, hogy az eredendő korrupciós kockázatok szintje 2013-ban kismértékben haladja meg a 2012-ben mért adatokat. A 2013-as EVT mutató a 2011. évi és 2012. évi indexek átlagával (46,2) lényegében megegyezik.

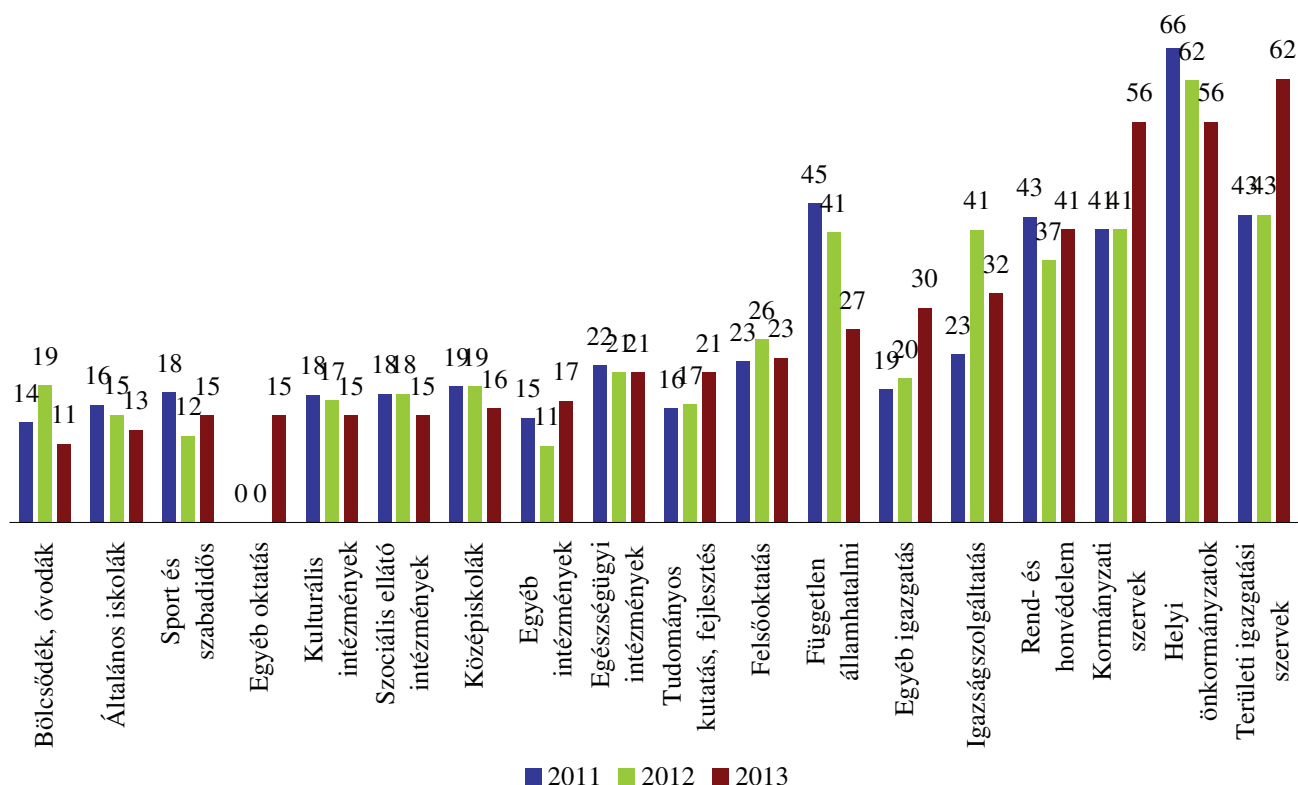
12. sz. táblázat

Az EVT összes válaszadó intézményre számított átlagértékének alakulása 2011 és 2013 között

2011	2012	2013 ²²
47,83	44,62	46,01

29. sz. ábra

EVT átlagértékei intézménycsoportonként a 2011-2013. évi adatfelvételek szerint (%)



²⁰Pl.: a nem veszélyes hulladék gyűjtése, egyéb vendéglátás, számviteli, könyvvizsgálói, adószakértői tevékenységet végző szervezetek tartoznak ebbe a kategóriába.

²¹Az oktatást kiegészítő tevékenységet, valamint a máshová nem sorolható egyéb oktatási tevékenységet végző intézmények alkotják ezt a kört (pl.: oktatási központok, nevelési és pedagógiai intézetek).

²²2012. évi részvételi adatokkal súlyozott érték.

A vizsgált 18 intézménycsoportból 9 esetében csökkent az eredendő kockázati tényező átlagértéke, míg hatnál a mutatószám növekedése, azaz az eredendő korrupciós kockázatok emelkedése figyelhető meg (lásd 29. sz. ábra). Lényeges változás a kormányzati, a területi, valamint az egyéb igazgatási szervek körében tapasztalható. A kormányzati és a területi igazgatási szervek esetében ennek okai az adatfelvételt megelőző években lezajlott strukturális változások lehetnek. Ezen túlmenően az értékek módosulását az egyes intézménycsoportok összetételében végrehajtott átsorolások is befolyásolták. Különösen a kormányzati szervek esetében, ahol a korábbi évektől eltérően kizárólag a minisztériumi tevékenységet ellátó szervek találhatóak, amelyek – jellegükből adódóan – magas eredendő kockázatokkal rendelkeznek. A területi igazgatási szervek esetében az újonnan létrejövő kormányhivatalok komplex tevékenysége okozhatja az EVT érték jelentős növekedését.

5.3. *Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényező (KVNT) index alakulása 2011 és 2013 között*

Az összehasonlíthatóvá tett²³ KVNT indexek azt mutatják, hogy a KVNT átlagos szintje több mint 5 százalékponttal emelkedett. A mutató átlagának emelkedése összhangban van azzal, hogy minden intézménycsoportban a KVNT értéke magasabb, mint a 2012-es szint.

13. sz. táblázat

A KVNT összes válaszadó intézményre számított átlagértékének alakulása 2011 és 2013 között

2011	2012	2013 ²⁴
26,12	22,42	27,77

Intézménycsoportonként vizsgálva az index értéke az előző évek felmérési eredményeihez hasonlítva jelentősen nőtt a kormányzati szervek, a területi igazgatási szervek, a tudományos kutatás, fejlesztés, valamint a rend- és honvédelmi szervek körében. Az egyes intézménycsoportok évenkénti EVT és KVNT értékeit összevetve részben ugyanazoknál az intézménytípusoknál figyelhető meg jelentős mértékű változás. A kormányzati és a területi igazgatási szervek esetében az eredendő veszélyeztetettségi tényezőnél bemutatott okok a KVNT esetében is helyállónak tekinthetők.

Az index növekedését eredményezte továbbá az európai uniós támogatásban részesülő intézmények számának emelkedése, 2013-ban szinte minden intézménytípusban növekedett az európai uniós támogatásban részesülő szervezetek aránya. A közbeszerzések területén az európai uniós értékhatárt meghaladó közbeszerzési eljárásban résztvevő intézmények száma is növekedett, valamint emelkedett a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy bíróság által elmarasztalt és a közbeszerzési törvényt nem alkalmazó szervezetek száma.

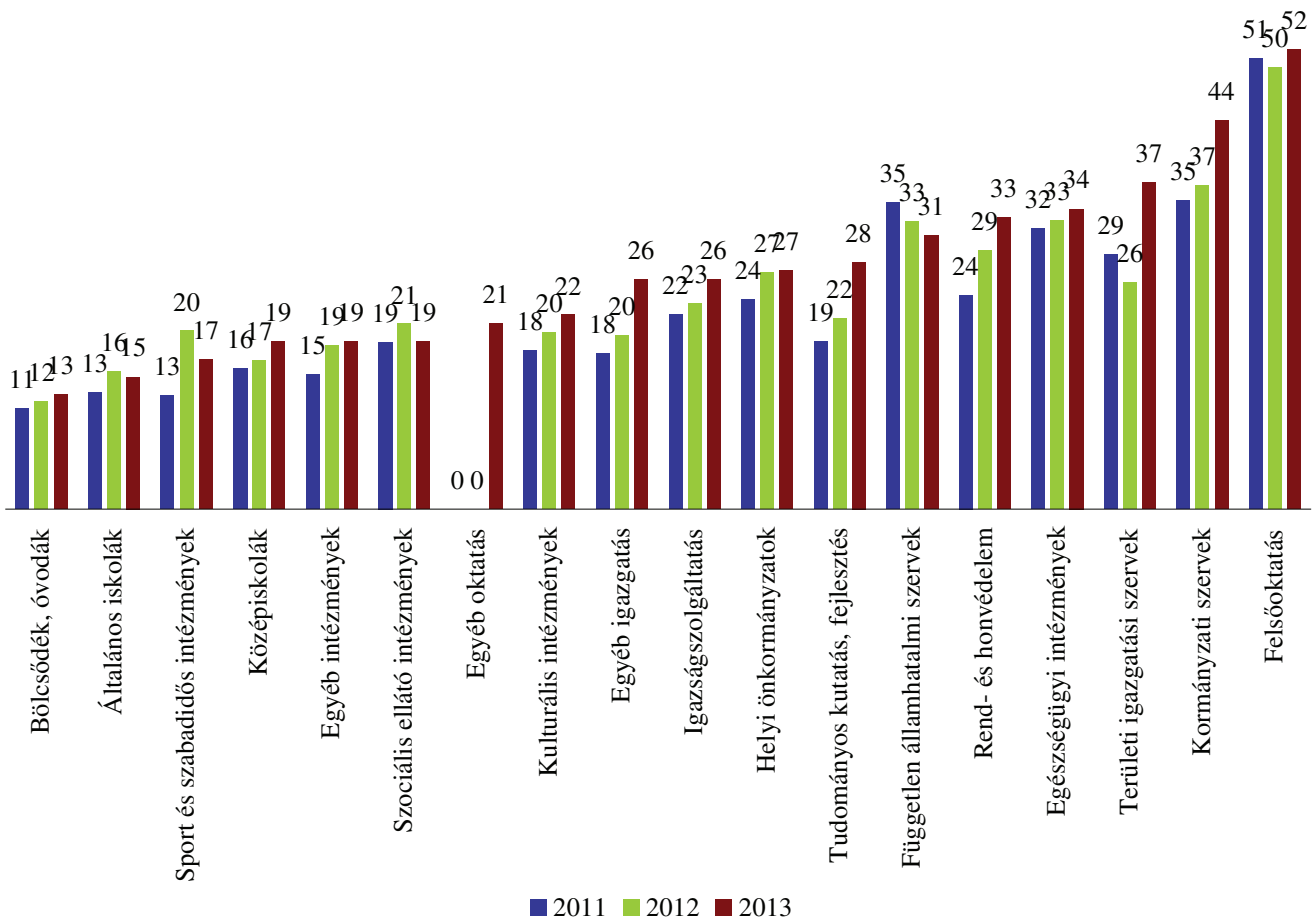
A korábbi adatfelvételek során mért értékekhez hasonlóan a felsőoktatás (52%) rendelkezik a legmagasabb kockázati indexszel, amelyet a kormányzati szervek (44%) és a területi igazgatási szervek (37%) értékei követnek (lásd a 30. sz. ábra).

²³A 2013. évi intézménytípusonkénti indexeket a 2012. évi felmérésben résztvevő intézmények számával súlyoztuk.

²⁴2012. évi részvételi adatokkal súlyozott érték.

30. sz. ábra

KVNT átlagértékei intézménytípusonként a 2011-2013. évi adatfelvételek szerint (%)



A 2013. évi felmérésben vizsgált időszakban a korrupciós kockázatokat növelő tényezők legkevésbé a bölcsődék, óvodák (13%), az általános iskolák (15%) korrupciós veszélyeztetettségét emelték.

5.4. Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT) index alakulása 2011 és 2013 között

A 2013. évi felmérésben résztvevő összes válaszadó szervezetre számított KMKT 2012. évi részvételi adatokkal súlyozott értéke 62,79 (lásd a 14. sz. táblázatot).

14. sz. táblázat

Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényező (KMKT) és Kontrollok Hiányából fakadó Veszélyeztetettség Tényezője (KHKT) összes válaszadó intézményre számított átlagértékeinek alakulása 2011 és 2013 között

Év	2011	2012	2013 ²⁵
KMKT átlagértéke	-	-	62,79
KHKT átlagértékei	31,53	33,88	-

²⁵2012. évi részvételi adatokkal súlyozott érték.

A 2013. évi felmérés egyik módszertant érintő módosítása volt, hogy a korábbi évek adatfelvételei során alkalmazott kontrollok hiányának szintjét mérő index mérési irányát megváltoztattuk, és a meglévő kontrollok szintjét mértük fel. Az index mérési irányának megváltoztatása miatt nehézségekbe ütközik a 2013. évi és a korábbi évek intézménycsoportonkénti indexértékeinek összevetése. Emiatt célszerűnek találtuk, hogy az egyes évek intézménycsoportonkénti indexek alapján képzett rangsorokat hasonlítsuk össze, amely biztosíthatja a kontinuitást az új, illetőleg a korábbi értékek között.

A három adatfelvétel eredményei alapján megállapítható, hogy a független államhatalmi, az igazságszolgáltatási, a rend- és honvédelmi, a felsőoktatási, a kormányzati, illetve a területi igazgatási szervek rendelkeznek átlagon felüli szinten kiépült kontrollokkal mindhárom felmérési évben. Ehhez a körhöz 2012-től a tudományos kutatásra és fejlesztésre szakosodott intézmények tudtak csatlakozni. A fenti intézményeken túl meg kell említeni az egészségügyi intézményeket is, amelyek a 2013. évi adatfelvétel eredményei szerint átlagon felüli mértékben rendelkeznek kiépült kontrollokkal (lásd 15. sz. táblázat).

Az index alakulására pozitívan hatott a nyilvánosan közzétett stratégiával rendelkező intézmények arányának, valamint a korrupció elleni fellépést, az integritás erősítését vagy a szervezeti kultúra fejlesztését tartalmazó stratégiát birtokló szervezetek arányának növekedése. Továbbá kedvező hatást jelent a külső szakértők alkalmazására vonatkozó előírásokkal, valamint az etikai kódexszel rendelkező intézmények arányának emelkedése.

A KMKT alapján a független államhatalmi szervezeteknél (77%), az igazságszolgáltatás intézményeinél (74%), valamint a felsőoktatás (73%), illetve a rend- és honvédelem (73%) területén mérhető a létező kontrollok magasabb szintje, míg az általános iskolák (51%), a sport- és szabadidős intézmények (53%) és a bölcsődék, óvodák (54%) alacsonyabb szinten helyezkednek el. Az egyes intézménycsoportokban a kockázatokat mérséklő kontrollok szintje 51 és 77% között mozog.

Összehasonlító táblázat: a Kockázatok Méréséklő Kontrollok Tényező (KMKT) és a Kontrollok Hiányából fakadó Veszélyeztetettségi Tényező (KHKT) intézménycsoportonkénti átlagértékei

Év	2011	2012	2013
Index neve	KHKT (pont)	KHKT (pont)	KMKT (%)
Átlagon felül szinten kiépült kontrollokkal rendelkező intézménycsoportok	Független államhatalmi szervek (19) Igazságszolgáltatás (24) Rend- és honvédelem (24) egyéb intézmények (28) Területi igazgatási szervek (29) Felsőoktatás (29) Kormányzati szervek (30)	Rend- és honvédelem (22) Igazságszolgáltatás (22) Független államhatalmi szervek (23) Kormányzati szervek (27) Területi igazgatási szervek (28) Tudományos kutatás, fejlesztés (29) Felsőoktatás (29)	Független államhatalmi szervek (77) Igazságszolgáltatás (74) Rend- és honvédelem (73) Felsőoktatás (73) Kormányzati szervek (72) Területi igazgatási szervek (71) Tudományos kutatás, fejlesztés (67) Egészségügyi intézmények (66) Egyéb igazgatás (66)
	Átlag (30)	Átlag (29)	Átlag (64)
Átlagon aluli szinten kiépült kontrollokkal rendelkező intézménycsoportok	Tudományos kutatás, fejlesztés (32) Egészségügyi intézmények (32) Szociális ellátó intézmények (34) Középiszkolák (34) Helyi önkormányzatok (35) Egyéb igazgatás (36) Általános iskolák (36) Kulturális intézmények (38) Bölcsődék, óvodák (39) Sport és szabadidő (40)	Egészségügyi intézmények (31) Középiszkolák (32) Egyéb igazgatás (32) Bölcsődék, óvodák (32) Szociális ellátó intézmények (32) Sport és szabadidős intézmények (33) Helyi önkormányzatok (35) Általános iskolák (36) Kulturális intézmények (37) Egyéb intézmények (38)	Helyi önkormányzatok (61) Középiszkolák (60) Szociális ellátó intézmények (59) Kulturális intézmények (58) Egyéb oktatás (57) Egyéb intézmények (55) Bölcsődék, óvodák (54) Sport- és szabadidő (53) Általános iskolák (51)

6. EGYES KOCKÁZATI TERÜLETEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA A HÁROM FELMÉRÉS ALAPJÁN

A fejezetben az elmúlt három év felmérési eredményeit hasonlítjuk össze. A komparatív elemzés során az egyes indexek (EVT, KVNT, KMKT) legfontosabb összetevőire koncentráltunk. Előre jelezzük, hogy az egyes indexek alatt bemutatott terület olykor olyan kérdéseket is tartalmaznak, amelyek a kérdőívek kiértékelése során más index alá kerültek besorolásra. Ugyanakkor fontosnak tartjuk, hogy az egyes kockázati területeket, amelyeket a kérdőív egy-egy kérdés csoportja fog össze, a rájuk legjellemzőbb indexhez kapcsolódóan mutassuk be:

EVT	KVNT	KMKT
Hatáskörök: jogalkalmazás és jogalkotás	Az európai uniós támogatások	Szervezeti kultúra
Külső szabályozási környezet: jogállás és a feladatkörök változása	Közbeszerzések	Belső szabályozottság
	Közvagyonnal gazdálkodás, közpénzek kezelése	Humán erőforrás-gazdálkodás
	Közszolgáltatások nyújtása	Speciális korrupcióellenes intézkedések
	Működési jellemzők	

6.1. *Eredendő veszélyeztetettségi tényező kockázati területei 2011-2013 között*

Az EVT mutatószámra vonatkozó kérdések több kérdés csoportban is helyet kaptak. Ugyanakkor az indexhez kapcsolódó kérdések döntő többsége az intézmények hatásköreivel (jogalkalmazás, jogalkotás) foglalkozik. Az említett kérdéskör mellett kiemeltük a külső szabályozás változásaira fókuszáló területet, mivel annak mértéke befolyásolhatja a szervezetek korrupciós kockázatainak mértékét.

6.1.1. **Hatáskörök: jogalkalmazás és jogalkotás**

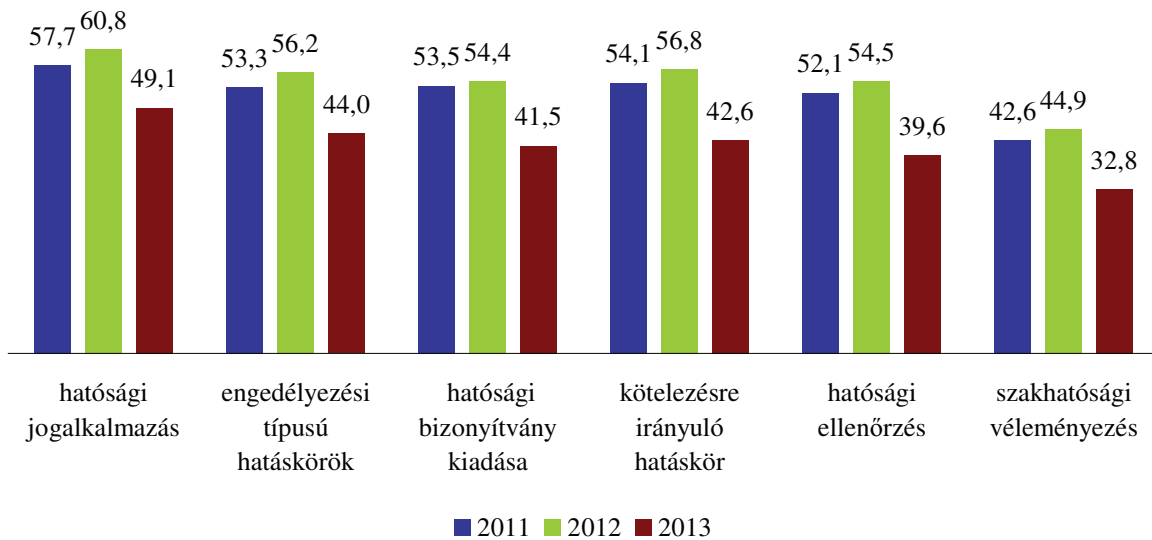
Az EVT egyik fő tényezője a jogalkalmazás. Ennek keretében külön vizsgáljuk az egyes hatósági jogköröket (pl.: engedélyezés, hatósági ellenőrzés, szakhatósági véleményezés) alkalmazó intézmények arányát.

A felmérések eredményeit összehasonlítva megállapítható, hogy a jogalkotással közvetlenül összefüggő hatáskörök gyakorlása terén lényeges elmozdulás nem történt. Az arányszámok a 39-47%-os sávban mozognak, követik az egyes felmérésekben résztvevő intézmények összetételét. A jogalkotói hatáskörrel rendelkező intézmények döntő hányada jogszabályok kezdeményezésével, jogszabály-tervezetek kidolgozásával és egyeztetésével kapcsolatos hatáskörökkel is rendelkezik.

Hasonló a helyzet az egyedi hatósági jogkörök gyakorlása, hatósági jogalkalmazó tevékenység folytatása tekintetében is, 2011-ben a válaszadó intézmények 58, 2012-ben 61, 2013-ban pedig 49,1%-a rendelkezett ilyen jogkörökkel. Az engedélyezési, igazolvány és bizonyítvány kiadására, nyilvántartás vezetésére, hatósági ellenőrzés lefolytatására, hatósági szerződések kötésére, mérlegelés gyakorlására, valamint kötelezésre irányuló hatáskörök esetében lényeges elmozdulás nem figyelhető meg (lásd 31. sz. ábra).

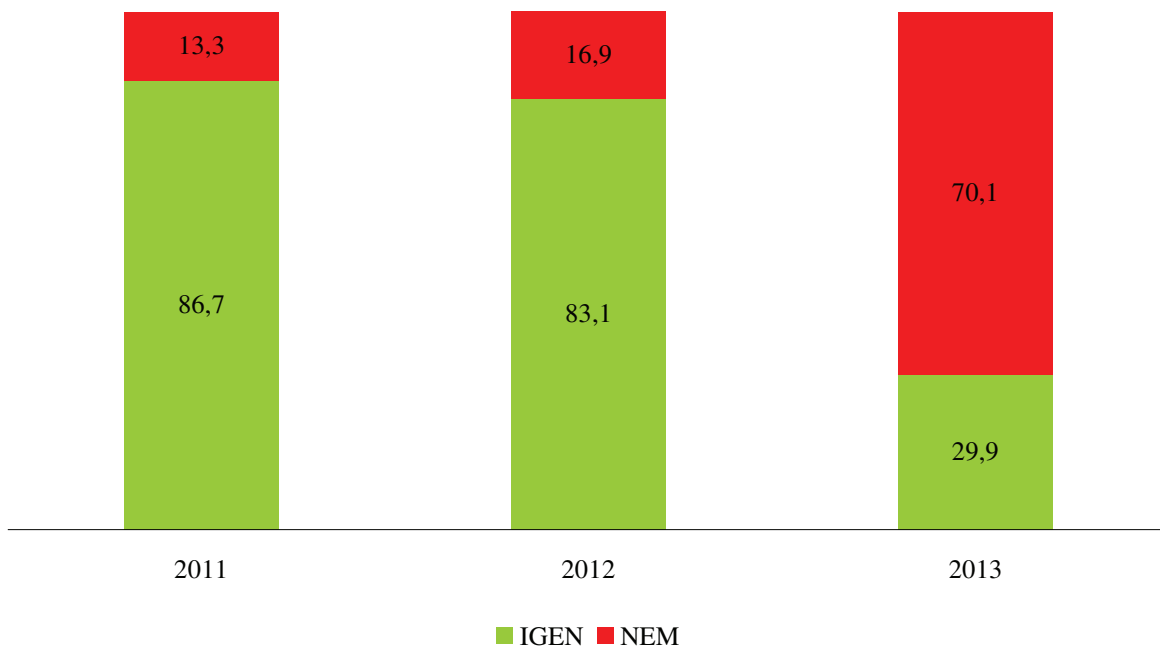
31. sz. ábra

Hatósági jogkörökkel rendelkező válaszadó intézmények aránya az elmúlt három évben



32. sz. ábra

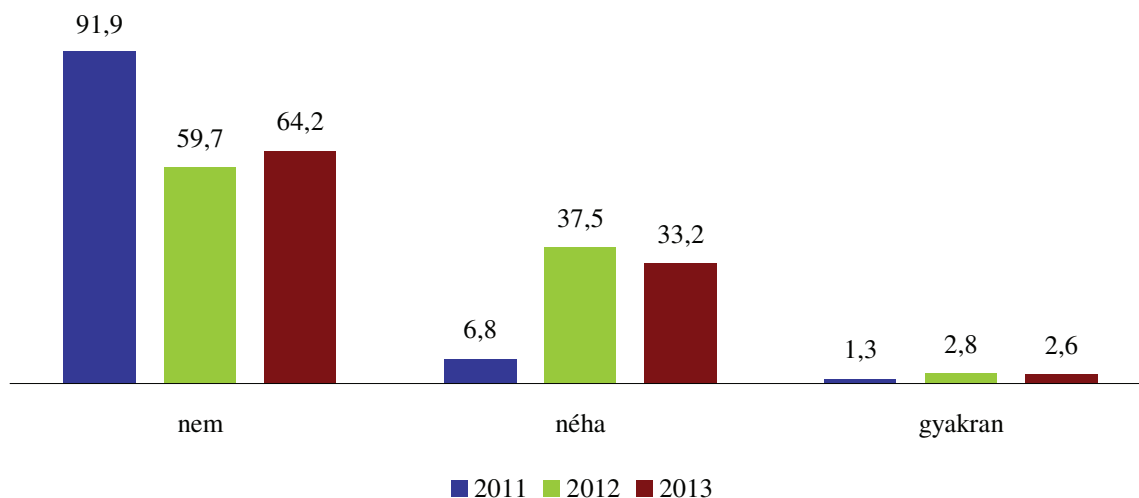
A szabálysértési hatósági jogkörök gyakorlásának megoszlása a beküldő intézmények körében a 2011-2013. évi adatfelvételek szerint



A szabálysértési hatósági feladatkörök tekintetében markáns csökkenés tapasztalható (lásd 32. sz. ábra), amely összefüggésben áll az új, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény hatályba lépésével. A törvény a községi, városi, megyei jogú városi és a fővárosi kerületi jegyzőktől megvonta ezt a jogkört, és az újonnan felállításra kerülő járási hivatalok feladat- és jogkörébe utalta.

33. sz. ábra

Szervezetük alkalmaz-e méltányosságot hatósági jogalkalmazás során? – a 2011-2013. évi adatfelvételek szerint (%)



A jogalkalmazással és a transzparenciával kapcsolatos kardinális kérdések, hogy az érintett szervezetnek van-e lehetősége méltányosság gyakorlására (lásd 33. sz. ábra), illetve, hogy a méltányossági szempontok az érintettek számára megismerhetőek-e. A méltányosságot gyakorló intézményeknek 2011-ben 40,8, 2012-ben 81,9, 2013-ban pedig 87,4%-a biztosította a mérlegelés szempontjainak megismerését. 12,6%-uk továbbra sem teszi elérhetővé ezeket a szempontokat, ezért ezen a területen további lépések szükségesek.

6.1.2. Külső szabályozási környezet: jogállás és a feladatkörök változása

A külső szabályozási környezet egyaránt hatást gyakorol az eredendő és a kockázatokat növelő tényezők szintjére. Az 1462 kérdőívet beküldő költségvetési intézmény 84,3%-a arról számolt be, hogy a szervezetük tevékenységére vonatkozó jogi szabályozási környezet legalább egyszer lényegesen változott az elmúlt három évben. Ez az érték 2011-ben 53,3%, 2012-ben pedig 71,9% volt. A 2013. évi felmérésben résztvevő intézmények 69,0%-ánál a jogállására vagy szervezeti önállóságára vonatkozó jogi szabályozás változott legalább egyszer. Ez az arány 2011-ben 29,7%, míg 2012-ben 60,0% volt.

19. sz. táblázat

A szabályozási környezet bonyolultságának megítélése a válaszadó szervezetek körében az elmúlt három évben (%)

	2011	2012	2013
igen bonyolult	41,0	46,0	38,1
átlagos	50,6	47,1	54,9
nem bonyolult	8,4	7,0	7,0
összesen	100,0	100,0	100,0

Amíg 2013-ban az intézmények 38,1%-a „igen bonyolult”-nak és 54,9%-uk átlagosnak ítélte a szabályozási környezetet, addig 2012-ben a megkérdezettek 46,0%-a vélekedett úgy, hogy a szabályozási környezet „igen bonyolult” és 47,1%-uk tartotta átlagosnak. Továbbra is 7,0% az azon intézmények aránya, amelyek a szabályozási környezetet nem tartják bonyolultnak, vagyis az előző két kategória esetén történt áttolódás: a szabályozást bonyolultnak tartók aránya növekedett (lásd 19. sz. táblázat).

6.2. Korruptiós veszélyeztetettséget növelő tényező kockázati területei 2011-2013 között

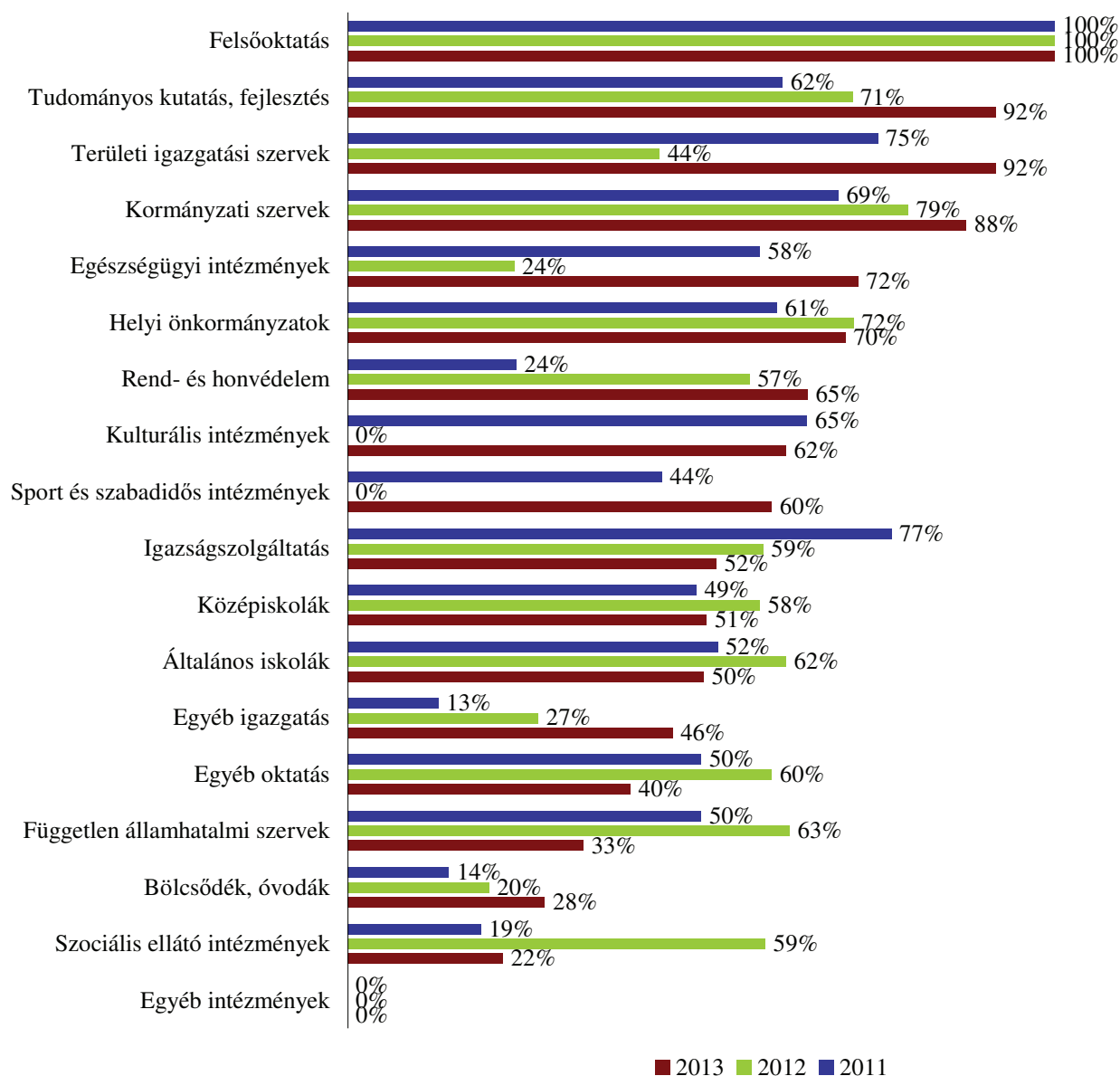
Az KVNT mutatószámra vonatkozó kérdések a kérdőív valamennyi kérdéscsoportjában (16) megtalálhatók. Az indexhez kapcsolódó kérdések meghatározó része az európai uniós támogatásokra, a közbeszerzésekre, a közszolgáltatások nyújtására, valamint a működési jellemzőkre és a belső ellenőrzés területeire koncentrál.

6.2.1. Az európai uniós támogatások

A legfrissebb eredmények alapján megállapítható, hogy a válaszadó intézmények 59,1%-a részesült valamilyen európai uniós támogatásban az elmúlt három évben. A 2011. évi adatfelvételben 53,1% volt ez az arány, a 2012. évi felmérés szerint pedig elérte a 64,4%-ot. Az európai uniós támogatásban részesülő szervezetek arányát intézménycsoportonkénti bontásban a 34. sz. ábra szemlélteti.

34. sz. ábra

Európai uniós támogatásban részesülő intézmények aránya intézménytípusonként a 2011-2013. évi adatfelvételek alapján (%)



A 2013-as felmérésben résztvevő intézményi körben 173 (11,9%) esetben indult szabálytalansági eljárás, melyek közül 83 alkalommal (az összes válaszadó intézmény 5,7%-a) született elmarasztaló ítélet. A 2013-as adatokból az látszik, hogy több intézménytípusnál nőtt az uniós támogatásban részesülő intézmények aránya, amely a felmérésben résztvevő intézmények körében növeli a korrupciós kockázatokat. A korábbi évek felméréseihez hasonlóan a felsőoktatás szerveinél a legmagasabb az uniós támogatások felhasználása, mivel közülük valamennyi részesült uniós forrásban. A tudományos kutatási és fejlesztési intézmények, valamint a területi igazgatási szervek több mint 90%-a részesült uniós támogatásban.

6.2.2. Közbeszerzések

A közbeszerzésekkel összefüggő korrupciós kockázatokat több aspektusból vizsgáljuk: górcső alá vesszük a közbeszerzési eljárás előkészítésében, lebonyolításában résztvevő intézmények arányát, az európai uniós értékhatárt meghaladó közbeszerzést folytató intézményeket, a közbeszerzési törvényt alkalmazó szervezeteket, a sikeres közbeszerzési eljárást lebonyolító intézményeket, valamint a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos elmarasztalások számát. A 2013-ban mért értékek a korábbi évek adataival csak korlátozott mértékben összevethetők, mert a minta összetétele és nagysága jelentős mértékben átalakult.

A felmérésben résztvevő intézmények 55,5%-a részt vett közbeszerzési eljárás előkészítésében, lebonyolításában az elmúlt három évben, amely a korábbi évek mutatószámainál alacsonyabb (lásd 16. sz. táblázat):

16. sz. táblázat

Közbeszerzési eljárás előkészítésében, lebonyolításában résztvevő intézmények aránya az elmúlt három évben (%)

2011	2012	2013
60,5	68,0	55,5

A 2013. évi felmérésben résztvevő intézmények 21,8%-a volt beszerző központosított közbeszerzésben. Ez az érték alatta marad a 2011-es és 2012-es értéknek (24%). 2013-ban a beszerzések értéke az intézmények 20,6%-ánál (301 intézmény) haladta meg az európai uniós értékhatárt, amely a 2011-es felmérés eredményeihez közelít (230 intézmény, 21,0%). Ebben a tekintetben a 2012-es érték nevezhető kiugrónak (270 intézmény, 27,0%) (lásd 17. sz. táblázat). Az arány csökkenésére a vizsgált adatszolgáltatói intézményi kör ad magyarázatot. A 2013-as mintában az alap- és középfokú oktatási és nevelési, valamint a szociális és kulturális intézmények száma és aránya jelentősen megnőtt a korábbi két felmérésben résztvevőkhöz képest. Ezekre az intézményekre nem jellemző a közbeszerzési tevékenység folytatása.

17. sz. táblázat

Európai uniós értékhatárt meghaladó közbeszerzést folytató intézmények aránya az elmúlt három évben (%)

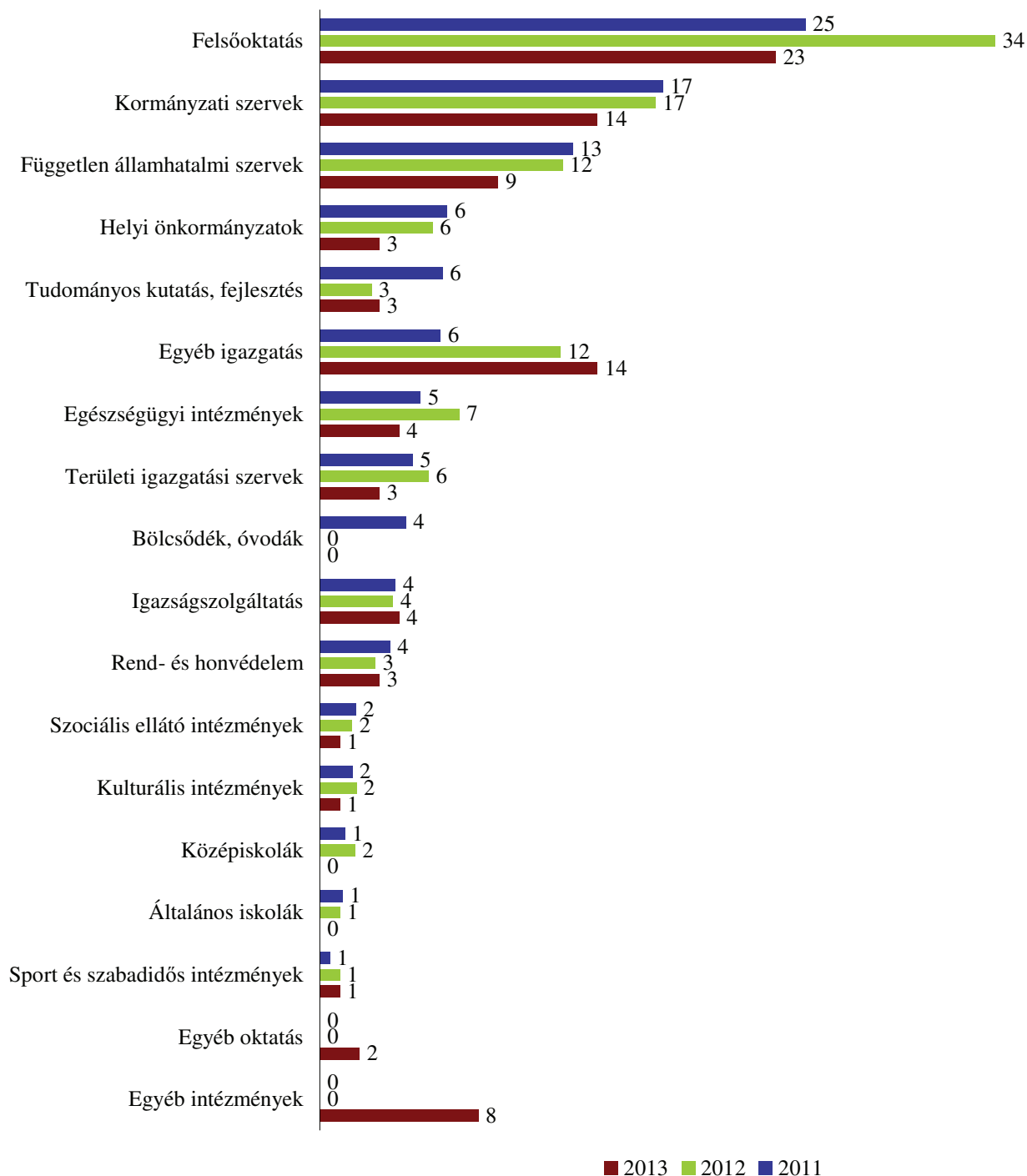
2011	2012	2013
21,0	27,0	20,6

2013-ban a kitöltő szervezetek 3,5%-a folytatott olyan beszerzési eljárást, vagy működött közre olyan eljárásban, amelyben a beszerzés értéke elérte ugyan a közbeszerzési értékhatárt, de a beszerzésre valamilyen okból mégsem alkalmazták a közbeszerzési törvényt. Ez az arány a két korábbi felmérésben egyaránt 5,7% volt. A 2013. évi felmérésben a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy bíróság által elmarasztalt 111 szervezet közül 84 nem alkalmazta valamilyen okból a közbeszerzési törvényt. (A 2011-es adatfelvételben 97 ilyen szervezetből 28-at marasztalt el a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy bíróság.)

Az előző naptári évben – a korábbi felmérések eredményeihez hasonlóan - a felsőoktatási intézmények fejezték be átlagban a legtöbb közbeszerzési eljárást (23 db eljárás), ám aktivitásuk a 2011-ben mért szintet mutatja (25 db eljárás). A legtöbb intézménytípusnál az előző években mért adatokkal általában megegyező, illetőleg azokhoz közelítő értékek figyelhetők meg. A bölcsődék, óvodák esetében továbbra sem jellemző közbeszerzési eljárásokban történő részvétel, hasonlóan a tavalyi felmérésben mért adatokhoz. A sikeresen befejezett közbeszerzési eljárások számát intézménytípusonkénti bontásban a 35. sz. táblázat mutatja.

35. sz. ábra

Az előző naptári évben sikeresen befejezett közbeszerzési eljárások számának átlaga intézménytípusonként a 2011-2013. évi adatfelvételek szerint (db)



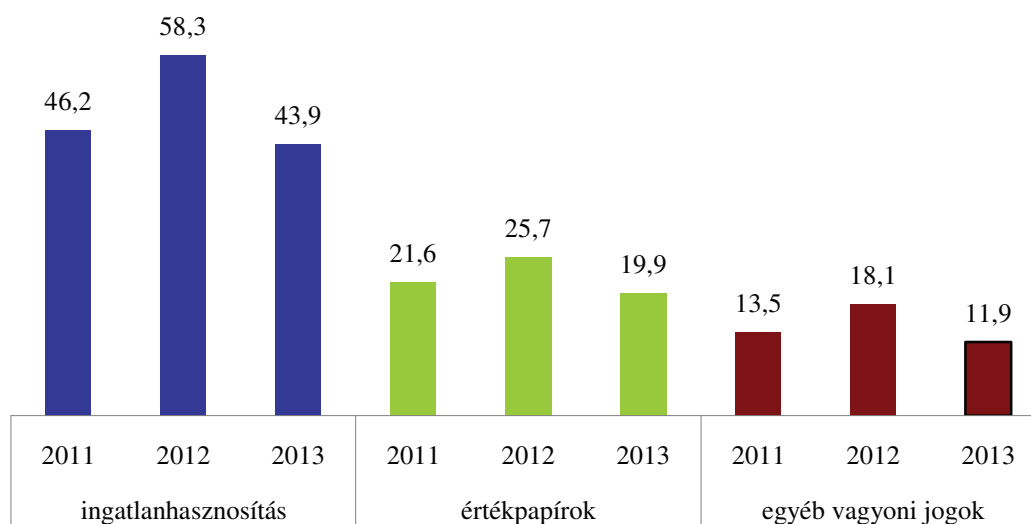
A 2013-as felmérésben adatközlők 8,6%-a legalább egy alkalommal vont vissza közbeszerzési tendert az elmúlt három évben. A 2013-as adatok alapján a válaszadó intézmények 26,3%-ánál az elmúlt három évben legalább egyszer előfordult, hogy a közbeszerzési eljárásban háromnál kevesebb ajánlattevő vett részt. 2012-ben ez az arány meghaladta a 40%-ot. 2013-ban a válaszadók 24,0%-a jelezte vissza, hogy ugyanazon ajánlattevő az utolsó három év során több tendert is megnyert, 2012-ben ez az esetek 34,8%-át tette ki. A három felmérés eredményeit összehasonlítva – annak ellenére, hogy a probléma továbbra is fennáll – kedvező változsról számolhatunk be. 2013-ban a közbeszerzési eljárásban résztvevő, ajánlattételi felhívást visszavonó szervezetek aránya csökkent, amely csökkenti a korrupciós kockázatok szintjét.

6.2.3. Közvagyonnal gazdálkodás, közpénzek kezelése

Az ideai felmérésben válaszadó intézmények 43,9%-ára jellemző, hogy hasznosította ingatlanát. A felsőoktatási intézmények (81,8%), a helyi önkormányzatok (67,0%), valamint a területi igazgatási szervek (66,7%) éltek legnagyobb arányban ezzel a lehetőséggel. A legkisebb értékeket többek között a bölcsődék, óvodák (2,7%), az általános iskolák (6,7%), a középiskolák (16,4%) és a független államhatalmi szervek (16,7%) körében mértük. A 2012. évi felmérés adatai alapján a válaszadók 58,3%-a hasznosította ingatlanát. Ez az arányszám a 2011-es adatfelvételben mérténnél 46,2% volt. A 2013-ban adatszolgáltató intézmények 19,9%-a rendelkezett valamilyen értékpapír felett az elmúlt három évben, döntően a helyi önkormányzatok (92,1%). A többi intézménytípus vagy nem, vagy csupán csekély mértékben rendelkezett ilyen befektetéssel: a közszolgáltatást nyújtó intézmények esetében szinte elenyésző az értékpapírral rendelkezés, az igazgatási szervek esetében közel harmadánál fordul elő (lásd 36. sz. ábra).

36. sz. ábra

Vagyongazdálkodással kapcsolatos főbb jellemzők a felmérésben résztvevők körében a 2011-2013. évi adatfelvételek szerint (%)



A költségvetési szervek számos feladatot, illetve szolgáltatást kiszerveznek, koncesszióba adnak vagy a magánszférával közös, partneri együttműködésben (Public Private Partnership – PPP) valósítanak meg. Koncessziós szerződések előkészítésében vagy megkötésében a 2013-as felmérés adatai alapján az intézmények 5,4%-a, PPP konstrukcióban 3,0%-uk vett részt. A PPP konstrukcióban résztvevő intézmények aránya a korábbi évekhez képest nem változott.

6.2.4. Közzolgáltatások nyújtása

A 2013-as felmérésben válaszadó intézmények 55,5%-a nyújt közzolgáltatást, 2012-ben 61,5%-uk tette ezt (lásd 18. sz. táblázat). 2013-ban a közzolgáltatást nyújtó intézmények aránya az egészségügyi (92,6%), a felsőoktatási (81,8%), valamint a szociális ellátó intézmények (67,1%) körében volt a legmagasabb. Az arány csökkenésére a minta összetételében megjelenő változások adnak magyarázatot.

18. sz. táblázat

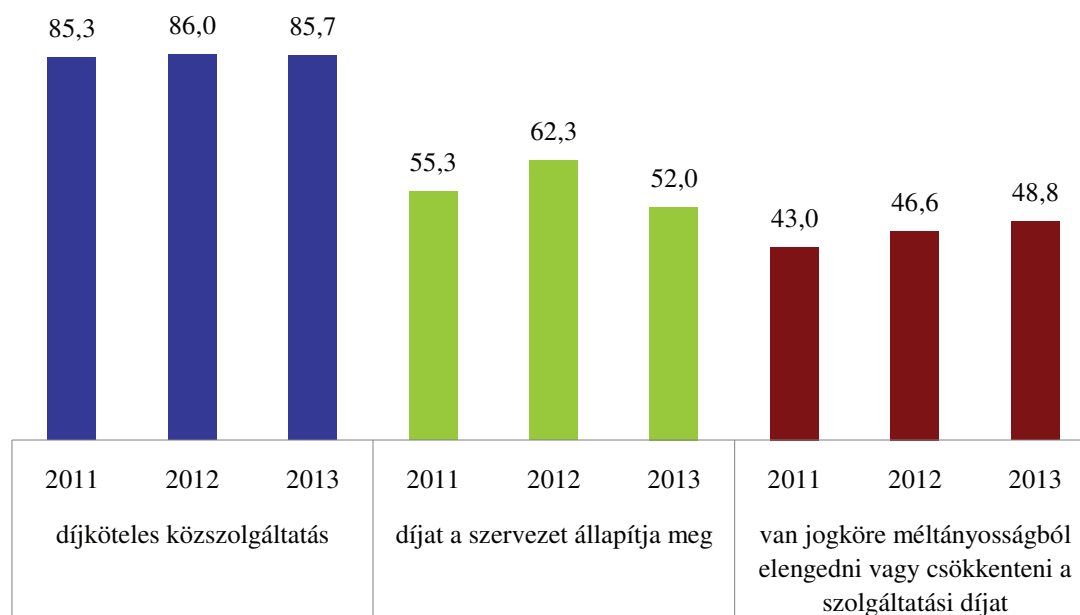
Közzolgáltatást nyújtó szervezetek arányának alakulása a válaszadó szervezetek között az elmúlt három évben (%)

2011	2012	2013
60,9	61,5	55,5

A közzolgáltatások terén korrupciós kockázatot elsősorban az jelenthet, ha a költségvetési szerv által nyújtott közzolgáltatások között olyan is található, amely esetében az igénybevevők adott szolgáltatás iránti kereslete tartósan és lényegesen meghaladja a szolgáltatásból rendelkezésre álló mértéket. Ezt a problémát a 2013. évi válaszadó intézmények 11,5%-a jelezte vissza. Ez az arány a 2011. és 2012. évi felmérésekben résztvevő intézmények körében közel 23% volt. A szűk kínálat különösen az egészségügyi (62,0%), szociális ellátó (61,8%), valamint felsőoktatási intézményekre (61,1%) jellemző, azaz ezekben az intézményekben növeli a korrupciós helyzetek kialakulásának kockázatát. 2013-ban a vizsgált válaszadói célcsoport által nyújtott közzolgáltatások 85,7%-a díjköteles (ez az arány a 2012. évi felmérésben 86,0% volt). A közzolgáltatást nyújtó szervezeteknek 2012-ben 62,3, 2013-ban 52,0%-a ezt a díjat saját hatáskörben állapította meg. Méltányosságból elengedni vagy csökkenteni a közzolgáltatások díját pedig 2013-ban az érintett költségvetési szervek 48,8, 2012-ben 46,6%-ának volt jogosultsága (lásd 37. sz. ábra).

37. sz. ábra

Közzolgáltatások nyújtásával kapcsolatos főbb jellemzők a felmérésben résztvevők körében a 2011-2013. évi adatfelvétel szerint (%)



A közszolgáltatások nyújtásának fedezetét képezhetik a magánszférából érkező pénzbeli vagy természetbeni juttatások is, ezért a közszolgáltatások kapcsán indokoltnak érezzük a közszféra intézményei részére juttatott adományok vizsgálatát. A 2013. évi felmérésben válaszoló költségvetési szervek 37,6%-a kapott az elmúlt évben közvetlen vagy közvetett módon magán-szervezetektől vagy magánszemélyektől adományt, pénzbeli vagy más materiális támogatást (2011-ben ez az arány 36,3, 2012-ben 28,0%). A 2013-as felmérés adatai alapján a szociális, a felsőoktatási, az egészségügyi intézmények, a bölcsődék és óvodák, az általános iskolák, továbbá a kulturális intézmények és a középiskolák részesedési aránya átlagon (33,8%) felüli.

Megállapítható, hogy az elmúlt három év során ellentétes folyamatok hatottak. Az adományokban részesülő, továbbá a díjköteles szolgáltatások tekintetében méltányossági jogkörrel rendelkező intézmények aránya nőtt, ami növeli a kockázatok mértékét. Azon közszolgáltatások aránya csökkent, amelyeknél a kereslet tartósan meghaladja a kínálatot, ez pedig mér-séklően hat a korrupciós veszélyeztetettség szintjére.

6.2.5. Működési jellemzők

A 2013-as felmérésben választ adó intézmények 44,9%-a számolt be alaptevékenységei körében is kiszervezett feladatokról. A funkcionális feladatok²⁶ tekintetében a résztvevők 35,9%-a, míg az önként vállalt intézményi feladatok ellátása során 19,2%-uk élt a kiszervezés lehetőségével. 2012. évi felmérés eredményei szerint a feladatokat kiszervező intézmények 46,8%-a alapfeladatait, 36,6%-a funkcionális feladatait és 16,6%-a önként vállalt feladatait szervezte ki. 2011-ben ez az arány 49,9%, 33,2% és 16,9% volt. 2013. év felmérés adatszolgáltató intézményeinek 38,2%-a vett igénybe szakértői közreműködést alapfeladatainak ellátására. A 2012-es felmérés adatai szerint a válaszadók 37,2%-a, míg 2011-ben 38,9%-a vett igénybe külső szakértői segítséget alapfeladataik ellátásához, és ezeknek a feladatoknak közel harmadát ki is szervezik.

2013-ban a válasz-adó szervek 19,0%-a rendszeresen folyta-tott kockázatkezelő tevékenységet, 18,0%-uk pedig néha reagált a feltárt prob-

21. sz. táblázat			
Kockázatkezelő tevékenység folytatásának gyakorisága az összes válaszadó intézmény körében (%)			
Év	2011	2012	2013
Rendszeresen	17,0	17,6	19,0
Néha	16,3	13,9	18,0

lémákra. A működési jellemzők és a belső ellenőrzöttség körébe tartozó kontrollok esetében mérsékelt emelkedés figyelhető meg 2011 és 2013 között. Kis mértékben nőtt a minden esetben kockázatkezelő tevékenységet folytató intézmények, valamint a kockázatkezelő tevékenységet néha végző szervezetek aránya. A vizsgált intézmények a kockázatok azonosítása és kezelése tekintetében kis mértékben ugyan, de előre léptek.

6.3. *Kontrollok szintjének változása 2011-2013 között*

Akárcsak az előbbi két index esetében a KMKT mutatószámra vonatkozó kérdések is több kockázati területhez kapcsolódnak. A kontrollok tekintetében kiemelkednek a szervezeti kultúrához, a belső szabályozottsághoz, a humán erőforrás-gazdálkodáshoz, illetve a speciális korrupcióellenes intézkedésekhez kapcsolódó kérdések, ezért a következőkben ezeket a területeken lezajlott változásokat mutatjuk be.

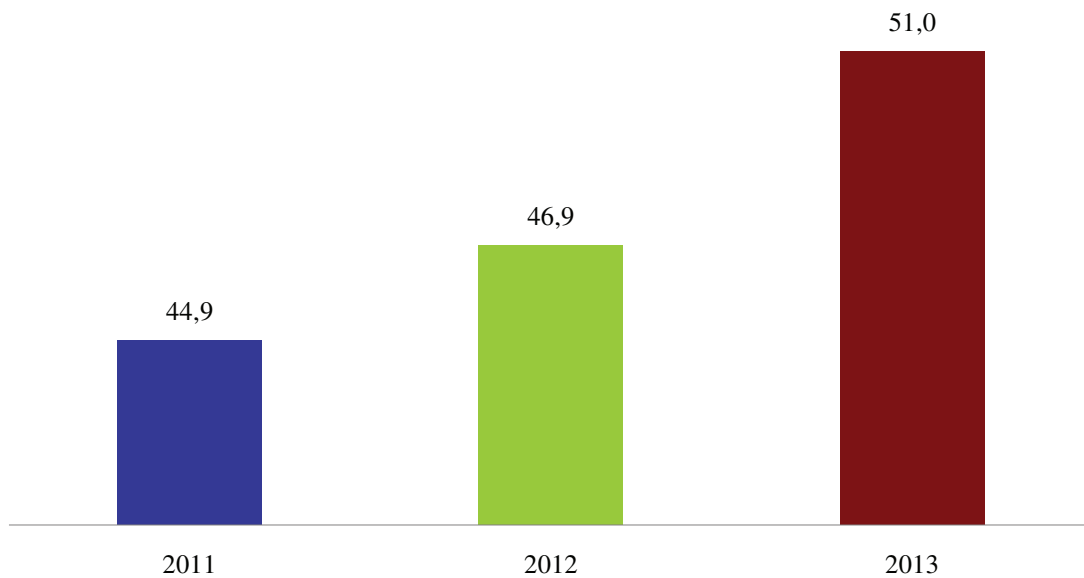
²⁶Funkcionális feladatnak az olyan támogató, kiegészítő, kiszolgáltató tevékenységek tekinthetők, mint az étkeztetés, a futárszolgálat, az informatikai rendszerkarbantartás, vagy a minőségbiztosítás.

6.3.1. Szervezeti kultúra

A szervezeti értékek és kultúra a kockázatokat mérséklő kontrollokra hatnak, amelyek között az intézményi szintű stratégia meglétét vizsgáljuk, továbbá annak kultúrafejlesztő, integritást erősítő, korrupcióellenes küzdelemre vonatkozó tartalmára kérdezzük rá. 2013-ban a válaszadó intézmények több mint felének (51,0%) van nyilvánosan közzétett stratégiája, és közülük 57,0% utal olyan értékekre, mint szervezeti kultúra javítása, integritás vagy korrupció elleni fellépés (2011-ben 54,7%, 2012-ben 52,5%). 2012-ben az intézmények mintegy fele (46,9%), 2011-ben pedig 44,9%-uk rendelkezett ilyen dokumentummal (lásd 38. és 39. sz. ábra).

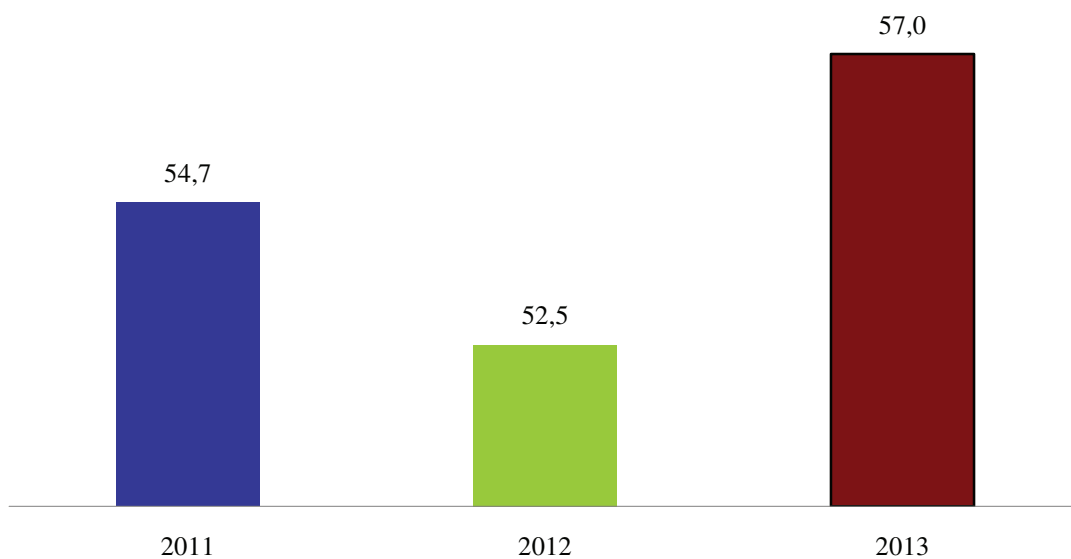
38. sz. ábra

Nyilvánosan közzétett stratégiák aránya a 2011-2013. adatfelvételek alapján (%)



39. sz. ábra

A szervezeti kultúra fejlesztésére, az integritás erősítésére, valamint a korrupció elleni küzdelemre utaló kifejezések a válaszadó intézmények stratégiáiban a 2011-2013. adatfelvételek alapján (%)



A nyilvánosan közzétett stratégiák aránya a 2013-as felmérésben adatszolgáltató költségvetési szervezetek közül az oktatási-nevelési intézmények értékeinek átlaga 70,7% (bölcsődék, óvodák, általános és középiskolák, felsőoktatási intézmények), és ezekben hangsúlyt is fektetnek a szervezeti kultúra javítására. Ki kell emelnünk a felsőoktatási intézmények körét, ahol a 2013. évben a válaszadó intézmények mindegyike rendelkezett nyilvánosan közzétett stratégiával. Magas továbbá a nyilvánosan hozzáférhető stratégiai dokumentumok aránya az igazságszolgáltatás szerveinél (56,5%) (lásd 20. sz. táblázat). A nyilvánosan közzétett stratégiák arányának egyértelmű növekedése figyelhető meg a kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok és az egyéb igazgatás körébe sorolt szervezetek esetében. A három év viszonylatában egyedül a kulturális intézményeknél látható az arány egyértelmű csökkenése.

20. sz. táblázat

A nyilvánosan közzétett stratégiák aránya intézménytípusonként a 2011-2013. évi adatfelvételekben (%)

Intézménytípus	2011	2012	2013
Általános iskolák	72,1	76,0	57,0
Bölcsődék, óvodák	71,4	80	63,3
Egészségügyi intézmények	39,6	45	46,3
Egyéb igazgatás	10,3	19,2	32,4
Egyéb intézmények	-	0,0	0,0
Egyéb oktatás	66,7	-	30,0
Felsőoktatás	75	73,3	100
Független államhatalmi szervek	25	50	33,3
Helyi önkormányzatok	40,6	48,2	52,7
Igazságszolgáltatás	61,5	52,9	56,5
Kormányzati szervek	30,6	37,9	62,5
Középiskolák	76,5	77,8	62,3
Kulturális intézmények	55	36,4	34
Rend- és honvédelem	34,3	29,4	38,1
Sport és szabadidős intézmények	22,2	100	46,7
Szociális ellátó intézmények	42	52,9	36,6
Területi igazgatási szervek	28,1	17,6	29,2
Tudományos kutatás, fejlesztés	38,5	28,6	33,3

A 2013-as felmérésben válaszadó költségvetési szervek 67,9%-a alkalmazott stratégiai menedzsment eszközöket, az elkészített közép- és hosszú távú tervek végrehajtását pedig 45,3%-ban mérik vagy értékelik különféle mutatók (indikátorok) használatával.

6.3.2. Belső szabályozottság

A belső szabályozottság szükséges, de nem elégséges feltétele a hatásos korrupciós kockázatkezelésnek. A belső szabályozottságra vonatkozó

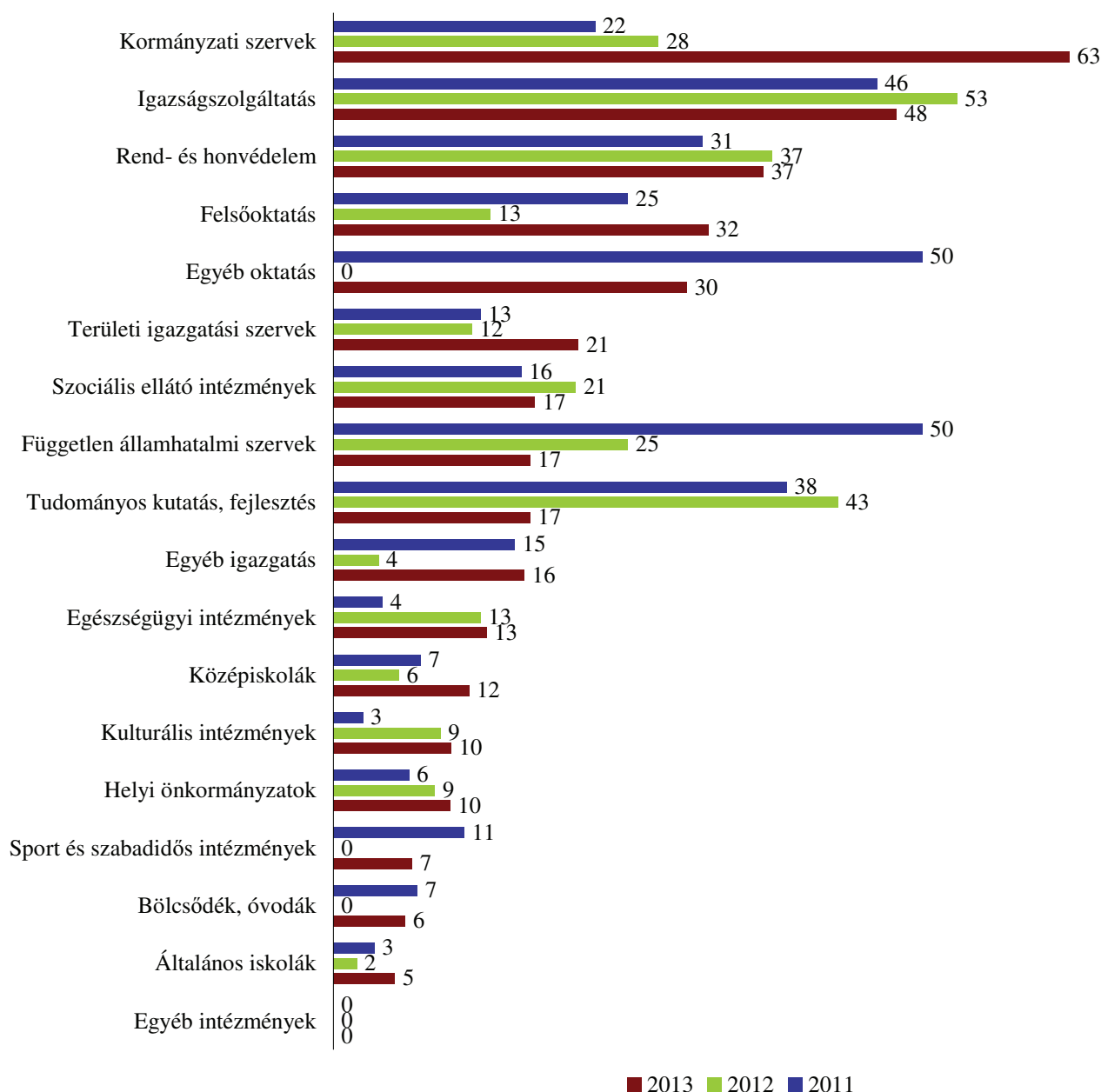
22. sz. táblázat	Év		
	2011	2012	2013
Ugyanaz a személy látja el az utalványozás, az ellenjegyzés és a kötelezettségvállalás feladatait közül valamelyik kettőt az összes válaszadó intézmény körében (%)	46,4	44,4	47,1

kérdések az intézmények belső kontrolljainak kiépültségét mérik. Ebben a körben az utalványozás, az ellenjegyzés és a kötelezettségvállalás kérdésével, a külső szakértők alkalmazására vonatkozó szabályozottsággal és közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzési szabályzat meglétével foglalkozunk.

2013-ban a felmérésben résztvevő szervezetek 47,1%-ánál látja el ugyanaz a személy az utalványozás, a kötelezettségvállalás és az ellenjegyzés feladatai közül valamelyik kettőt. (A 2012-es felmérés adatai alapján a szervezetek 44,4%-ánál ugyanaz a személy látta el az utalványozás, az ellenjegyzés és a kötelezettségvállalás feladatai közül legalább kettőt, 2011-ben pedig 46,4% volt ez az arányszám.) Mindez a vizsgált intézményeknél a kontrollszint kis mértékű csökkenését eredményezi. A 2013. évi felmérésben résztvevő szervezetek 12,7%-a rendelkezik a külső szakértők alkalmazására vonatkozó külön szabállyal. [A 2011-es felmérés adatai szerint az intézmények mintegy tizede szabályozta a külső szakértők alkalmazását. A kérdésben 2012-ben sem történt számottevő változás (2011-ben 116 intézmény – 10,5%, 2012-ben 120 intézmény – 11,9%)]. A külső szakértők alkalmazásának feltételeiről rendelkező szervezetek arányát intézménytípusonkénti bontásban a 40. sz. ábra szemlélteti.

40. sz. ábra

Külső szakértők alkalmazásának belső szabályozottsága intézménytípusonként a 2011-2013. évi adatfelvételek szerint (%)



A közbeszerzések és általában a beszerzések kapcsán sokszor esik szó a kontrollrendszerek fontosságáról. A 23. sz. táblázatban a hatályos közbeszerzési értékhatárt el nem érő hatályos beszerzési szabályzatok lefedettségének aránya látható az egyes felmérésekben résztvevő összes válaszadó intézmény vonatkozásában.

23. sz. táblázat

A hatályos közbeszerzési értékhatár alatti beszerzéseknél beszerzési szabályzatot alkalmazó intézmények aránya (%)

	2011	2012	2013
Rendelkezik hatályos beszerzési szabályzattal a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzések lebonyolítására	67,2	70,5	66,9
A hatályos beszerzési szabályzat előírja a közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések esetén legalább három árajánlat bekérését	59,3	65,5	62,2
Rendszerszerűen vizsgálja a közbeszerzések útján beszerzett áruk vagy szolgáltatások teljesítésének megfelelőségét	67,8	70,8	48,2

A 2013. évi felmérésben résztvevő intézmények 92,2%-ánál működik belső ellenőrzés. (Ez az érték a 2012-es és a 2011-es felmérés során 97% volt.) 2013-ban az összes adatszolgáltató szervezet 18,8%-ánál végzi egy fő belső ellenőr a feladatot, 2012-ben 16,6% volt ez az érték. 2013-ban az intézmények 15,0%-ánál történik önálló szervezeti egység keretében a feladat megvalósítása, 58,3%-uk pedig a belső ellenőrzés ellátását más módon (külső szakértő közreműködésével) biztosítja. Az érték megfelel az előző évek adatfelvételei során mért eredményeknek, mivel mind 2012-ben, mind pedig 2011-ben az intézmények közel kétharmada látta el ezt a feladatot külső szakértői segítséggel.

24. sz. táblázat

A belső ellenőrök képzettsége (%)

Belső ellenőrök képzettsége	2011	2012	2013
Teljes mértékben megfelel a jogszabályi előírásoknak	95,3	95,2	92,7
Részben megfelel a jogszabályi előírásoknak	2,8	1,5	2,5

A belső ellenőrök jogszabályban foglalt képzettségi előírásoknak való megfelelése az elmúlt három év során az összes válaszadó intézmény tekintetében a 24. sz. táblázatban rögzítettek szerint alakult.

6.3.3. Humánerőforrás-gazdálkodás

A szervezeti célokkal összhangban álló humánerőforrás-gazdálkodás az egyik sarokköve a korrupciós kockázatok hatásos kezelésének. A humánerőforrás-gazdálkodás körében foglalkozunk a teljesítményértékelés, a fluktuáció és az új alkalmazottak kiválasztását szolgáló módszerek kérdésével. A humánerőforrás-gazdálkodás keretein belül kell szólnunk az összeférhetetlenség, valamint az alkalmazottak egyéb gazdasági érdekeltségeikre irányuló nyilatkozattételi kötelezettség kérdéséről. A témák egyúttal a „puha” kontrollok körébe is sorolhatók, amennyiben az adott szervezetre vonatkozó jogszabály az alkalmazásukat nem teszi kötelezővé. Ez utóbbit szem előtt tartva a „puha” kontrollokról szóló fejezetben kerülnek kifejtésre. A 2013. évi felmérésben résztvevő intézmények tekintetében a munkaerő-forgalom²⁷ (fluktuáció) átlagos értéke 25,8%²⁸. Ez az érték a 2012-es adatokhoz képest 5 százalékpontos, a 2011-

²⁷A távozott és az érkezett létszám viszonyítva az összes létszámhoz.

²⁸A felmérésben adatszolgáltató szervezetek által foglalkoztatottak összlétszáma 308,3 ezer fő. A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján a köztisztviselők és közalkalmazottak létszáma a költségvetési intézményekben a 2012. évben 751,3 ezer fő (http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli010.html).

ben mért mutatószámhoz képest pedig 12 százalékpontos növekedést mutat. A jelenségre magyarázattal szolgálhatnak a közszféra több területét is érintő szervezeti átalakítások²⁹ és az ezzel összefüggő létszámleépítések.

A fluktuációs adatokat intézménytípusonként vizsgálva megállapítható, hogy a kormányzati szervek esetében jelentős mérséklődés mutatkozik (48-ról 22%-ra), amelyet a választásokat követő személyi állományt érintő szervezeti átalakítások mértékének csökkenése, majd stabilizálódása indokolhat. Az átszervezések hatása érződik a 2013. évi értékekben a kulturális intézmények és a tudományos kutatás, fejlesztés terén is, ahol az előző évi adatokhoz képest 14-16 százalékpontos emelkedést mértünk. A ráta csökkenése figyelhető meg azon intézménycsoportok esetében (bölcsődék, óvodák, szociális ellátó és egészségügyi intézmények, általános iskolák), ahol a korábbi években a szakképzett munkaerő hiánya és/vagy elégtelen szervezeti struktúra volt jellemző. A 2013. évi felmérésben válaszadó összes költségvetési intézmény 77,2%-a ellenőrzi a benyújtott dokumentumok (önéletrajzok, diplomák és bizonyítványok, referenciák) hitelességét. Ez a mutatószám a 2012-es adatokhoz képest 1,2 százalékponttal, a 2011-es adatokhoz képest pedig 1,9 százalékponttal alacsonyabb.

25. sz. táblázat

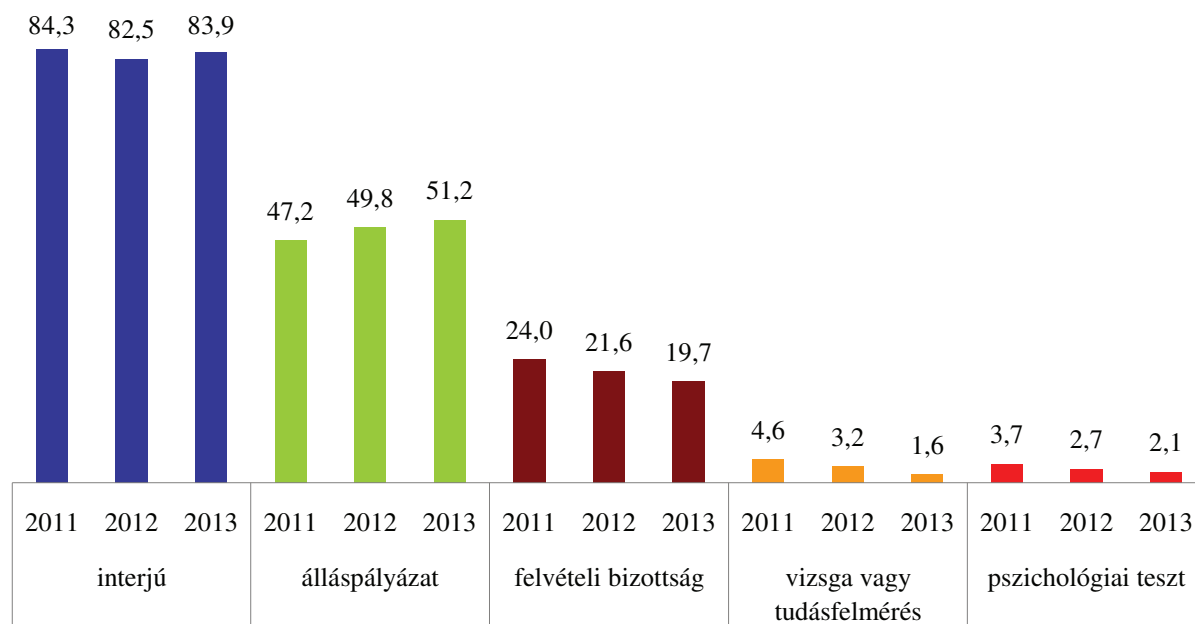
Teljesítményértékelési rendszert működtető szervezetek aránya az elmúlt három felmérési évben³⁰ (%)

Év	2011	2012	2013
Egyéni teljesítményértékelési rendszert működtető szervezetek aránya	73,9	74,8	66,9

A 25. sz. táblázat alapján a 2013. évi felmérés adatai 7,9 százalékpontot csökkentek a 2012-es szinthez képest, 2011 és 2012 között a teljesítményértékelési rendszert működtető szervezetek aránya nem változott.

41. sz. ábra

Az új munkatársak kiválasztásakor alkalmazott eljárások a 2011-2013. évi adatfelvétel szerint (%)



²⁹Pl.: Nemzeti Adó- és Vámhivatal létrehozása, a minisztériumi struktúra átalakítása, a területi igazgatási szerveket érintő átszervezések.

³⁰A táblázatban megjelenített érték az összes válaszadó költségvetési szerv tekintetében mért arányt mutatja.

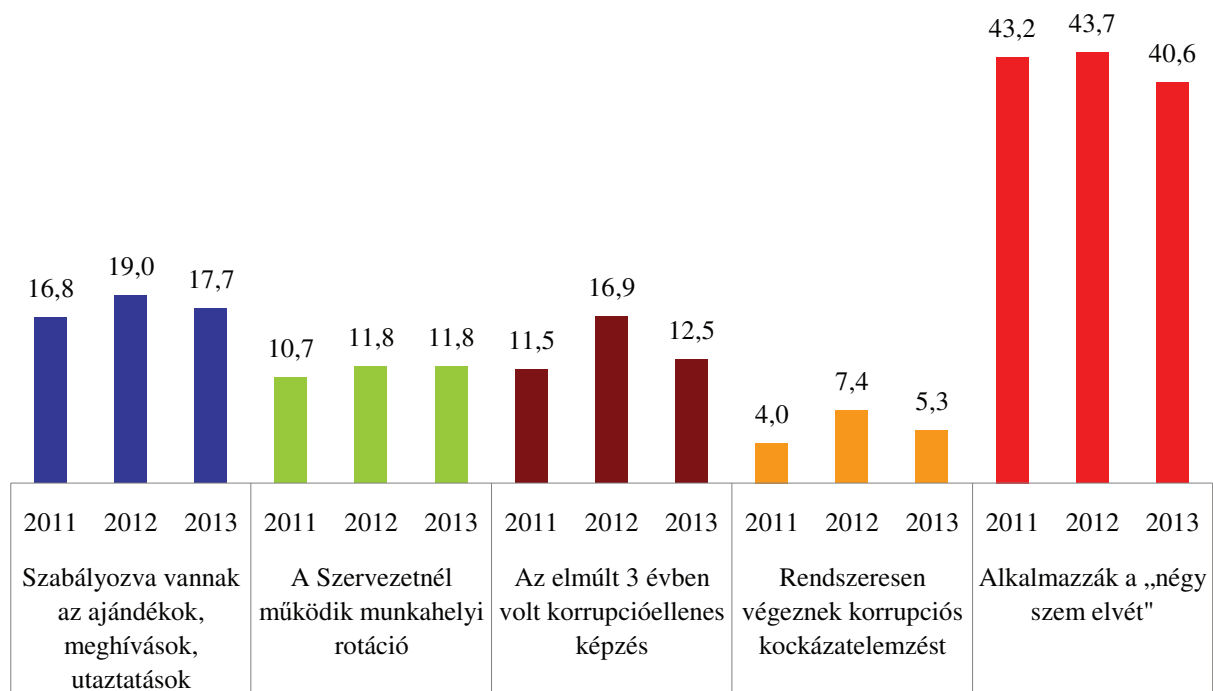
A 2013-as felmérés nem eredményezett jelentősebb elmozdulást az új alkalmazottak kiválasztására szolgáló eljárás elemei (interjú, álláspályázat kiírása, felvételi bizottság felállítása, vizsga vagy tudásfelmérő tesztek, illetve pszichológiai teszt alkalmazása) tekintetében. Egyedül az álláspályázatok kiírásában figyelhető meg folyamatos pozitív változás, mivel a 2013. évi adatfelvétel által mért 51,2%-os arány 4 százalékponttal magasabb a 2011. évinél (lásd 41. sz. ábra).

6.3.4. Speciális korrupcióellenes intézkedések

A 2013. évi felmérésben résztvevő intézményeknek 17,7%-a szabályozza a különféle ajándékok, meghívások és utaztatások elfogadásának feltételeit. Ha a három év összefüggésében vizsgáljuk a 42. sz. ábrán szereplő értékeket, jól látható, hogy az összes válaszadó intézmény tekintetében a vizsgált öt területből négy esetben alacsonyabbak a 2013. évi értékek a 2012. évi adatoknál. 2013-ban egyedül a munkahelyi rotációt alkalmazó intézmények száma növekedett (2011 – 117 intézmény, 2012 – 118 intézmény, 2013 – 173 intézmény), ugyanakkor az arányokat tekintve a 2013-as érték megegyezik a 2012-es szinttel (11,8%).

42. sz. ábra

Speciális korrupcióellenes intézkedések a 2011-2013. évi adatfelvétel szerint (%)



A 2013-as felmérés adatai szerint a válaszadó szervezetek 29,5%-a rendelkezik intézményi szintű etikai kódexszel. Az egyes intézménycsoportok tekintetében a legnagyobb lefedettséget a rend- és honvédelem (85,7%), a független államhatalmi szervek (83,3%) és a szociális ellátó intézmények (62,2%) területén mértük. Bár a három leg-

alacsonyabb lefedettséggel rendelkező intézménycsoport között találjuk a helyi önkormányzatokat (18,2%) is, azonban jelentős előre lépésnek tekinthető, hogy a vizsgált három év viszonylatában 7,4 százalékponttal emelkedett az etikai kódexszel rendelkező szervezetek aránya ebben az intézménycsoportban.

26. sz. táblázat			
	Év		
	2011	2012	2013
Etikai kódexszel rendelkező szervezetek aránya (%)	24,1	24,6	29,5

2012. évi felmérés szerint az intézmények negyede rendelkezett etikai szabályzattal, ezen belül a rend- és honvédelmi szervek (88,2%) és az igazságszolgáltatás szervei (70,6%) esetében volt a legnagyobb ez az érték. Az önkormányzatok (12,4%) és a területi igazgatási szervek (13,2%) rendkívül kis arányban rendelkeztek ilyen szabályzattal, és a kormányzati szerveknél is csupán 37,9% volt a mutató. A 18 intézménycsoportból a helyi önkormányzatok, az egészségügyi intézmények, a területi igazgatási szervek és az egyéb igazgatás terén figyelhető meg az etikai kódexek arányának folyamatos növekedése (lásd 27. sz. táblázat). Az igazságszolgáltatási szervezetek esetében az arány csökkenése a szervezetrendszerben lezajlott strukturális (törvényszékek és járásbíróóságok felállítása) átalakulásokkal magyarázható.

27. sz. táblázat

Etikai kódexszel rendelkező intézmények aránya a 2011-2013. évi adatfelvételekben (%)

Intézménytípusok	2011	2012	2013
Általános iskolák	22,1	28,0	21,5
Egészségügyi intézmények	37,5	47,5	50,0
Egyéb igazgatás	12,8	30,8	31,1
Egyéb intézmények	-	0,0	16,7
Egyéb oktatás	16,7	-	10,0
Felsőoktatás	50,0	46,7	54,5
Független államhatalmi szervek	75,0	25,0	83,3
Helyi önkormányzatok	10,8	12,4	18,2
Igazságszolgáltatás	84,6	70,6	47,8
Kormányzati szervek	27,8	37,9	37,5
Középiskolák	27,2	38,9	31,1
Kulturális intézmények	20,0	13,6	20,0
Bölcsődék, óvodák	35,7	40	35,4
Rend- és honvédelem	76,6	88,2	85,7
Sport- és szabadidő	0,0	0,0	20,0
Szociális ellátó intézmények	58	67,6	62,2
Területi igazgatási szervek	12,5	13,2	20,8
Tudományos kutatás, fejlesztés	38,5	57,1	25,0

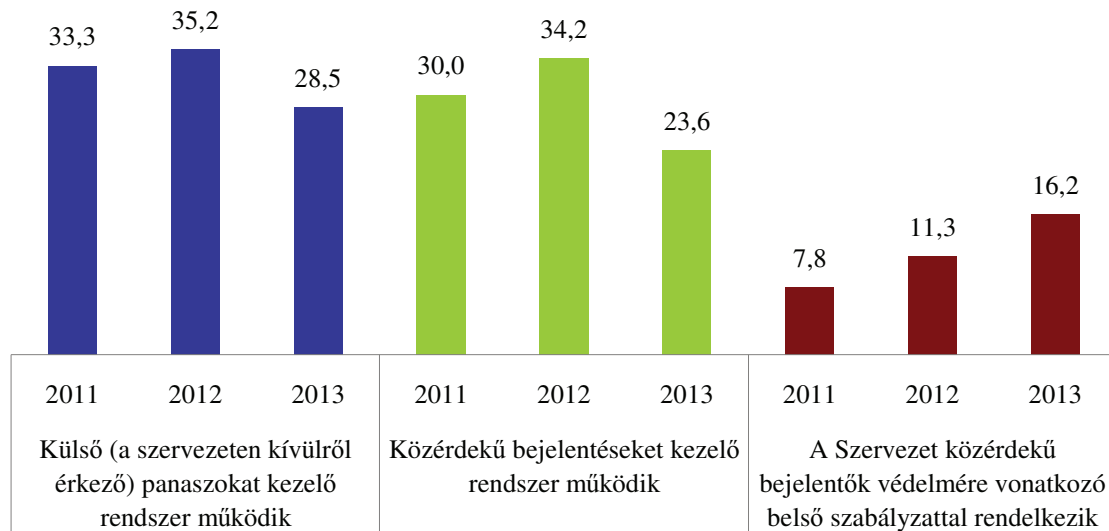
A 2013. évi felmérésben résztvevő költségvetési szervek 28,5%-a működtet külső (a szervezeten kívülről érkező) panaszokat kezelő³¹, illetőleg 23,6%-uk tart fenn belső közérdekű bejelentéseket³² kezelő rendszert. A 2012-es adatfelvételben résztvevő intézményi kör esetén a külső panaszrendszerek és a közérdekű bejelentéseket kezelő rendszerek megléte a válaszadók harmadára jellemző, ami a 2011-es eredményekhez képest néhány százalékpontos javulást mutatott (lásd 43. sz. ábra). Az arányok csökkenésére a vizsgált minta szerkezeti változásoknak magyarázatot.

³¹A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. „Rendszerről” akkor lehet beszélni, ha az eljárást valamely belső szabályzat írja elő, a panaszok fogadása folyamatosan történik vagy történhet, s az eljárás eredményeit dokumentálják.

³²A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. „Rendszerről” akkor lehet beszélni, ha az eljárást külső jogszabály vagy valamely belső szabályzat írja elő, a bejelentések fogadása folyamatosan történik vagy történhet, s az eljárás eredményeit dokumentálják.

43. sz. ábra

A szervezeten belülről és/vagy kívülről érkező bejelentőrendszerek, illetőleg a bejelentő védelemre vonatkozó szabályozás elterjedtsége a válaszadó intézmények körében a 2011-2013. évi adatfelvétel szerint (%)



A 2013-ban vizsgált összes válaszadó költségvetési szerv ellenőrzöttsége tekintetében legnagyobb mértékben az Állami Számvevőszék rendszeres vizsgálatai jelentenek külső kontrollt. A válaszadók 33,6%-a számolt be arról, hogy az elmúlt három évben volt számvevőszéki ellenőrzés az adott szervezetnél. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési aránya 2012-ben 38,6, 2011-ben pedig 41,8%-ot mutatott.

7. „PUHA” KONTROLLOK A KORRUPCIÓ ELLENI KÜZDELEM ESZKÖZTÁRÁBAN

A „puha” kontrollok közé soroljuk a jogszabályban kötelezően nem előírt kontrollokat. Ebbe a körbe tartoznak többek között az etikai vagy a humánerőforrás-gazdálkodással kapcsolatos területek. A fejezetben bemutatott kontroll elemek részletesebb elemzését a korábbi szakaszokban már elvégeztük, ehelyütt kizárólag „puha” kontroll mivoltuk miatt kerültek megjelenítésre és együttes elemzésre.

Az alábbiakban felsoroltakon túl ugyan további „puha” kontroll elemek is léteznek, azonban a korrupciós kockázatok szempontjából mi a következő hét területet emeljük ki és mutatjuk be az elmúlt három felmérési év tükrében (lásd 28. sz. táblázat). *A vizsgált három felmérés alapján nőtt az etikai kódexet alkalmazó, a külső szereplőkkel való kapcsolattartást szabályozó, a mérlegelés szempontjait megismerhetővé tevő és a szervezeti kultúra javítását szem előtt tartó intézmények aránya.* A korrupció elleni képzés, az összeférhetlenség kérdése, valamint az ajándékok, utaztatás feltételeire vonatkozó szabályozás területén az arányok látszólagos eltolódására a minta összetételében bekövetkezett változások adnak magyarázatot.

28. sz. táblázat

„Puha” kontrollok alkalmazásának aránya az elmúlt három adatfelvétel tükrében (%)

„Puha” kontrollok	2011	2012	2013
Korrupcióellenes képzés	11,5	16,9	12,5
Összeférhetlenség kérdése	82,4	85,5	78,5
<i>Etikai kódex</i>	<i>24,1</i>	<i>24,6</i>	<i>29,5</i>
<i>Méltányosság – mérlegelés szempontjainak megismerhetővé tétele³³</i>	<i>41,0</i>	<i>82,0</i>	<i>87,0</i>
<i>Külső szereplőkkel való kapcsolattartás szabályozottsága³⁴</i>	<i>9,7</i>	<i>11,1</i>	<i>13,1</i>
A teljesítményértékelések befolyásolják az alkalmazottak éves jövedelmének alakulását ³⁵	52,6	53,7	48,8
<i>Szervezeti kultúra javítása, integritás erősítése, korrupció elleni fellépés megjelenítése a nyilvánosan közzétett stratégiákban</i>	<i>54,7</i>	<i>52,5</i>	<i>57,0</i>
Ajándékok, meghívások, utaztatások elfogadásának szabályozottsága	16,8	19	17,7

A 2013. évi felmérésben résztvevő intézmények 49%-ánál találunk olyan belső szabályozást, amely kötelezővé teszi a munkatársaknak, hogy nyilatkozzanak a gazdasági vagy a szervezet tevékenysége szempontjából releváns egyéb összeférhetlenségi esetekről. 2012-ben ez az érték 58,7, 2011-ben pedig 48,9% volt. Az értékek intézménytípusonkénti megoszlását a 44. sz. ábra szemlélteti.

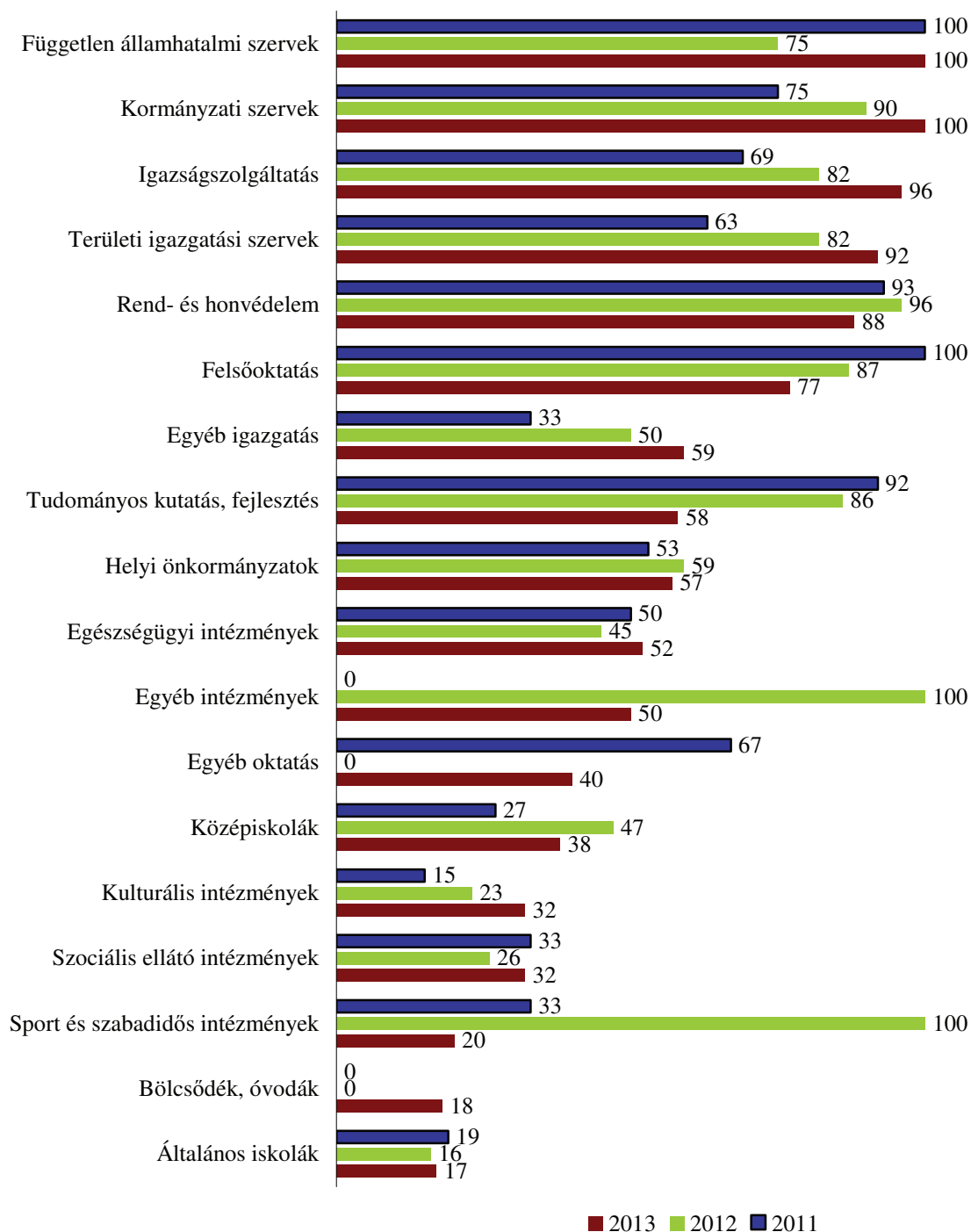
³³A táblázat sorában megjelenített adatok a méltányosságot gyakorló intézményekre vetített arányokat mutatják.

³⁴A táblázat sorában megjelenített adatok csak azon válaszadó intézmények arányát mutatja, amelyeknél mind a politikusokkal, gazdasági szereplőkkel, mind pedig más közigazgatási intézmények vezetőivel való kapcsolattartási forma szabályozásra került.

³⁵A táblázat sorában található adatok összevontan jelentik meg a kérdésre adható következő válaszok arányait: „igen”, „többnyire igen” és „alig”.

44. sz. ábra

A gazdasági és egyéb érdekeltségekről történő nyilatkozatok aránya intézménytípusonként a 2011-2013. évi adatfelvétel szerint (%)



2013-ban a válaszadó intézmények 78,5%-a szabályozza valamilyen formában az összeférhetetlenség kérdését, 2012-ben ez az arány 85,5, 2011-ben pedig 82,4% volt. Az intézménycsoportonkénti megoszlást a 29. sz. táblázat szemlélteti.

29. sz. táblázat

Az összeférhetetlenség kérdésének szabályozása a felmérésben részt vevő intézmények körében (%)

Intézménytípusok	2011	2012	2013
Általános iskolák	83,7	80	48,9
Egészségügyi intézmények	87,5	85	90,7
Egyéb igazgatás	89,7	92,3	85,1
Egyéb intézmények	-	100	100
Egyéb oktatás	66,7	-	80
Felsőoktatás	100	93,3	95,5
Független államhatalmi szervek	100	100	100
Helyi önkormányzatok	78,1	83,1	82,7
Igazságszolgáltatás	100	100	100
Kormányzati szervek	86,1	93,1	87,5
Középiskolák	80,2	75	80,3
Kulturális intézmények	77,5	86,4	86
Bölcsődék, óvodák	85,7	100	52,4
Rend- és honvédelem	98,5	100	98,4
Sport- és szabadidő	55,6	100	66,7
Szociális ellátó intézmények	85,5	85,3	82,9
Területi igazgatási szervek	90,6	89,7	100
Tudományos kutatás, fejlesztés	92,3	100	91,7

Az Integritás projekt által kitűzött közigazgatási kultúraváltás megvalósíthatóságát befolyásolja az egyes szervezeteken belül működő belső kontrollrendszer működése, és ezen belül a felmerülő kockázatok kezelésének eredményessége és hatékonysága. A felmérés feltérképezi a közsféra kockázati gócpontjait, és rávilágít a kockázatok kezelésére hivatott kontrollok kiépítettségének szintjére. Ezáltal növeli a közsféra intézményeinek tudatosságát, kockázatokkal szembeni érzékenységét, ez pedig táptalaja lehet az új közigazgatási kultúrának.