

KLOTZ PÉTER–PULAY GYULA

## *Térképen a korrupciós kockázatok* – *Integritás Felmérés 2011*

A jelen cikk annak a felmérésnek az eredményeit ismerteti, amelyet az Állami Számvevőszék (ÁSZ) végzett 2011 tavaszán a közszféra korrupciós veszélyeztettségének megismerése érdekében. A felmérésre a 2009-ben az ÁSZ által indított, európai uniós forrásból finanszírozott Integritás Projekt<sup>1</sup> (a továbbiakban: projekt) keretében került sor. A projekt célja, hogy a korrupció visszaszorítása érdekében nemzetközileg igazolt és bevált módszerek hazai adaptációjával növelje a korrupciós kockázatok felmérésére és kezelésére irányuló tudatosságot a költségvetési szervek körében, a társadalom által elvárt nyilvánosság és átláthatóság biztosításával – virtuális térkép segítségével – adatokat szolgáltatson a korrupciós kockázatokról az állampolgárok és a döntéshozók számára, továbbá szakmai támogatással és képzések biztosításával segítse elő a közigazgatás érték-központú szervezeti átalakulását.

Mielőtt a felmérés eredményeit ismertetnénk, szükségesnek tartjuk röviden bemutatni a projekt előzményeit, és ennek keretében azt az új szemléletmódot, amely több európai országban eredményesnek bizonyult a korrupció elleni küzdelemben.

### *1. A korrupció elleni küzdelem új szemléletű megközelítése – Akt vagy Szent?*

A világ egyes országai legfőbb ellenőrző intézményeinek (magyar terminológia szerint

nemzeti számvevőszékeinek) tevékenységében az 1990-es évek közepétől kapott kiemelt hangsúlyt a korrupció elleni küzdelem. Ez megmutatkozott abban, hogy világszerveztük, az INTOSAI több konferenciáján is foglalkozott ezzel a kérdéskörrel. A legfőbb ellenőrző intézmények vezetői egyetértettek abban, hogy a korrupció olyan jelenség, amely minden országot – igaz, különböző mértékben – érint, és ezért a számvevőszékeknek törekedniük kell korrupciót akadályozó környezet megteremtésére. Az INTOSAI a korrupció elleni közös fellépés egyik eszközeként az egyes számvevőszékek által alkalmazott legjobb módszerek megismerését és elterjesztését jelölte meg. Ehhez a törekvéshez csatlakozott az ÁSZ, amikor olyan európai partnerszervezetet keresett, amely aktívan részt vesz a korrupció elleni sikeres küzdelemben. Az Európai Unió által támogatott ún. Twinning Light projekt teremtette meg az együttműködés pénzügyi kereteit. A választás a Holland Számvevőszékre esett. A projekt koordinálását magyar részről az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézete (FEMI)<sup>2</sup> végezte.

A korrupciótól való mentességben a világ élenjáró országai közé tartozó Hollandia számvevőszéki szakértőitől titkon azt vártuk, hogy olyan ellenőrzési módszereket mutatnak be, amelyek segítségével a korrupciós esetek könnyen feltárhatók. Ezzel szemben ők nem is korrupcióról, hanem az ellenkezőjéről – egy számunkra akkor még ismeretlen fogalomról –, az integritásról beszéltek.

Az integritás szó a latin *intangere* kifejezésből ered, amelynek jelentése: érintetlen. Más szóval, a kifejezés olyasvalakit vagy olyasvalamit jelöl, aki vagy ami romlatlan, sértetlen, feddhetetlen, továbbá megvesztegethetetlenségre, az erkölcsi tisztaság állapotára is utal. A köztisztviselők esetében az integritás nem csupán a megvesztegethetetlenség követelményét foglalja magában, hanem olyan értékeket is, mint a becsületesség, az őszinteség, a közvetlenség, a semlegesség, a megfontoltság, a megbízhatóság, az ügyfél-

<sup>1</sup> „Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” – ÁROP 1.2.4-09-2009-0002. számú európai uniós kiemelt projekt, amely 2009. december 1. és 2012. április 30. között 286,54 millió forint összegű támogatással valósul meg az Európai Szociális Alap jóvoltából.

<sup>2</sup> Az ÁSZ Kutató Intézetének a jogelődje.

centrikusság, a tisztelet, az objektivitás és az illemtudás. Következésképpen a köztisztviselőknek törekedniük kell arra, hogy a rájuk ruházott felelősséggel, valamint a rendelkezésükre álló hatalommal, információval és erőforrásokkal az emberek javát, illetve az általuk szolgált közérdeket figyelembe véve éljenek, és helyesen járjanak el mind munkatársaikkal, mind másokkal szemben.

Ugyanez vonatkozik a közigazgatási szervezetekre is azzal, hogy a szervezet köteles mindent megtenni annak érdekében, hogy alkalmazottai ellenálljanak a kísértéseknek. A szervezetnél zajló folyamatokat úgy kell megtervezni, hogy a köztisztviselők ne legyenek kitéve kísértésnek. Például nem szabad túlzott vagy lehetetlen (egymásnak ellentmondó) követelményeket támasztani velük szemben, rendszeresen és érthetően emlékeztetni kell az alkalmazottakat az integritás fontosságára, biztosítani kell, hogy a vezetők jó példát mutassanak, továbbá nyitott és átlátható szervezetet kell működtetni, ahol szabad kritikát gyakorolni és hibákat elkövetni, és ahol a nehéz kérdéseket is meg lehet vitatni.

Világos, hogy ha egy közigazgatási szervezet ilyen gyakorlatot követ, akkor minimálisra csökkenti a korrupció esélyét. Következésképpen, ha a közigazgatási szervezetek eredményes integritás-politikát alkalmaznak, akkor sikeresek lesznek a korrupció elleni küzdelemben. Hollandiában ez a felismerés nem maradt írott malaszt, hanem a holland kormány – a számvevőszék aktív részvételével – bevezette azt a programot, amelynek révén minden közigazgatási szerv egységes keretrendszer mentén kidolgozta integritás-politikáját, amelyet azóta is alkalmaznak, és végrehajtásukat ellenőrzik. A program elnevezése a SAINT (Self-Assessment Integrity – SAINT) mozaikszó volt, amely magyarul szentet jelent. Érdeemes ezt hasonlatként összevetni azzal, hogy Magyarországon a 1037/2007. (VI. 18.) számú kormányhatározat létrehozta az Antikorrupciós Koordinációs Testületet, amelynek a hivatalos rövidítése – talán nem is minden szándékosság nélkül – AKT volt. A két mozaikszó jól tükrözi a

szemléleti különbséget a korrupciót leleplezni (lecsupaszítani) igyekvő magyar és a korrupciót – a jó közigazgatás és a jó munkáltatói gyakorlat következményeként – megelőzni igyekvő holland szemlélet között.

A holland megközelítés másik figyelemre méltó eleme a módszeresség. A korrupció elleni küzdelem eddigi hazai megközelítése – kevés kivétellel – a korrupciót, – bármennyire általános is – véletlen, egyedi esetként kezelte, amelynek kiszűrése és leleplezése során a korrupciót elkövető egyének és a korrupciót üldöző hatóságok kerülnek egymással szembe. Ezzel szemben a holland megközelítés a korrupció veszélyét a közigazgatási szervek hiányos működésében folyamatosan jelenlévő kockázatnak tartja. Mi következik ebből? Az, hogy a közigazgatási szerveknek folyamatosan és módszeresen védekezniük kell e veszély ellen, fel kell mérniük és minimalizálniuk kell ezt a kockázatot. E megközelítésben a korrupció elleni küzdelem a korrupció kockázatának a megismerésével kezdődik, és a kockázat csökkentésének a terepe a közigazgatási szerv, felelőse pedig a munkáltató. Miért hatékonyabb ez? Azért, mert a korrupt egyének és a hatóságok gyenge eredményességű rablópanidurozása helyett a közigazgatási szervek vezetőit hatalmazza fel és teszi felelőssé a korrupciós kockázatok és ezen keresztül a korrupció csökkentéséért.

A fenti megközelítésmódot a munkabiztonság területén évtizedek óta alkalmazott rendszerhez lehet hasonlítani. A munkahelyeken a baleset egy állandó veszély, amelynek a bekövetkezését a munkáltatóknak meg kell akadályozniuk. Erre jogszabályok kötelezik őket, amelyek a megelőzés módjára vonatkozóan is tartalmaznak előírásokat. A különböző típusú munkahelyeken azonban igen eltérő a balesetek bekövetkezésének a kockázata. Ezért a munkáltatóknak rendszeresen kockázatelemzést kell végezniük, és munkabiztonsági intézkedéseiket a kockázatok súlyának megfelelően kell meghozniuk. Például védősisakban kell dolgozniuk azoknak a munkavállalóknak, akiket munka közben a fejsérülés veszélye fenyeget.

A szervezeti szintű integritáspolitikai kidolgozása és megvalósítása is ezt a logikát követi. Először azt kell felmérni, hogy az intézmény által folytatott tevékenységek a korrupció szempontjából mennyire veszélyeztetettek. Ezt nevezik eredendő veszélyeztetettségnek. Nyilván nagyobb a korrupció veszélye ott, ahol közpénzek beszédéséről, elosztásáról, hatósági igazolványok kiadásáról döntenek, mint ahol hosszú távú stratégiákat dolgoznak ki. Emellett vannak olyan körülmények, amelyek a korrupció veszélyét növelik. Ilyen például az, ha a jogszabályok nem egyértelműek és ezért túl széles körű mérlegelési lehetőséget biztosítanak az ügyben eljáró köztisztviselő részére. Ezeket a körülményeket nevezik veszélyeztetettséget növelő tényezőknél, amelyeket a korrupciós kockázatok értékelésakor szintén számításba kell venni. Az ily módon megállapított veszélyeztetettségi szintet kell az ún. integritásirányítási intézkedések vagy más elnevezéssel korrupciós kontrollok segítségével mérsékelni.

A Twinnig Light projekt során a magyar közsférára adaptáltuk a holland modellt, amelynek során a közsférán belül 11, a korrupció által különösen veszélyeztetett tevékenységcsoportot és 5, a korrupciós kockázatot jelentősen növelő tényezőcsoportot azonosítottunk. Ugyanakkor 14 olyan intézkedési területet is sikerült meghatározni, amelyekben a korrupciós kockázatokat lényegesen mérséklő kontrollok építhetők be. E kontrollok kiépítettségét, működésének hatékonyságát szintén értékelni lehet, és így meg lehet állapítani, hogy a kontrollok a korrupciós kockázatokot milyen mértékig tudják csökkenteni. A megmaradó korrupciós kockázat mutatja az adott közintézmény korrupciós veszélyeztettségének fokát. Ily módon a közsféra korrupciós veszélyeztetettsége mérhetővé válik, azaz feltérképezhető. A holland módszer adaptált változata szerinti önértékelést nyolc minisztérium és egy önkormányzat egy kísérleti program keretében elvégezte. A kidolgozott

részletes javaslat az ÁSZ honlapján elérhető tanulmányból megismerhető.<sup>3</sup>

A korrupciós kockázati térkép elkészítésére vonatkozó ÁSZ-javaslat kormányzati egyeztetése során merült fel az a gondolat, hogy az ÁSZ ne álljon meg a térkép koncepciójának kialakításánál, hanem készítse is el a közsféra korrupciós kockázatának térképét. E gondolat és a kísérleti program tapasztalatai öltöttek testet a projektben, amelynek egyik fő célja, hogy a pozitív ösztönzés eszközével, a jó és követendő példák kiemelésével támogassa a közigazgatás szervezeti kultúrájának értékközpontú megújítását, továbbá ehhez támogatást adjon mind a költségvetési szervek, mind az állampolgárok részére.

## 2. A felmérés célja és módszere

A projekt a közvélemény számára teljesen új, a közigazgatás és a politika számára pedig részben ismeretlen fogalmat (integritás) és működési módot kíván bevezetni a köztudatba. Az integritás elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti: olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek megfelel. Az integritás a közsféra esetében a társadalom által elvárt nyilvánossági, átláthatósági, illetve jogi/etikai normáknak történő megfelelést jelenti.

Az Integritás Projekt keretében a költségvetési szféra jelentős részét átfogó, ún. Integritás Felmérések<sup>4</sup> elkészítésére is sor kerül. A felmérés központi eleme a holland önértékelésen alapuló módszer továbbfejlesztésével és hazai viszonyokra való adaptálásával, az ÁSZ munkatársai és külső szakértők bevoná-

<sup>3</sup> BÁGER Gusztáv–KORBULY Andrea–PULAY Gyula: *Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közsférában*, ÁSZ FEMI Budapest, 2008. ([http://integritas.asz.hu/uploads/files/GB\\_KA\\_PGyZ\\_2008\\_Korrupcios\\_kockazatok\\_felterkepezese\\_a\\_magyar\\_kozsferaban.pdf](http://integritas.asz.hu/uploads/files/GB_KA_PGyZ_2008_Korrupcios_kockazatok_felterkepezese_a_magyar_kozsferaban.pdf)).

<sup>4</sup> A 2011. évi Integritás Felmérés adataiból készült Integritás Jelentés az alábbi linken érhető el: [http://integritas.asz.hu/uploads/doktar/asz\\_integritas\\_jelentes\\_2011.pdf](http://integritas.asz.hu/uploads/doktar/asz_integritas_jelentes_2011.pdf).

sával kialakított Integritás Kérdőív. A 155 kérdésből álló kérdőívek az Állami Számvevőszék iratkezelő rendszerén keresztül a projekt keretében kifejlesztett elektronikus adatfeldolgozó és térképi megjelenítő rendszerbe érkeztek. A Térinformatikai Integritás Információs Rendszer (TiiR) olyan adatfeldolgozó és informatikai alkalmazás, amely az elektronikusan beküldött kérdőívekből kinyert válaszadatokat automatikusan beolvassa, adatbázisba tölti, majd belőlük előre meghatározott matematikai algoritmusok lefuttatásával komplex mutatószámokat számol. A mutatószámok értéke 1 és 100 közé eshet, ahol a magasabb veszélyeztetettség magasabb értéknek felel meg. A TiiR a veszélyeztetettségi mutatószámokat – a magyar közigazgatásban egyselőre úttörőnek számító – térinformatikai módszerekkel egy bárki által hozzáférhető internetes felületen megjeleníti („korrupciós kockázati térkép”).

Az ÁSZ a 14 409 költségvetési szerv közül területi (kistérségi) és intézménytípus szerint arányos mintavétellel alakította ki a célcsoportot, bevonva az egészségügyi, szociális, tudományos, oktatási, kulturális, valamint sport és szabadidős közszolgáltatást nyújtó intézményeket is. Az így kialakított 4111 költségvetési szervből álló célcsoport teljes egészében lefedi a független államhatalmi szerveket, a központi és területi államigazgatási szerveket (484 szerv), az önkormányzati képviselő testületek hivatalait (1223 szerv), a körjegyzőségeket (680 szerv), valamint az igazságszolgáltatási és rendvédelmi szerveket.

A célcsoport részére a Projektiroda postai úton, illetve az ún. Hivatali Kapu rendszeren keresztül küldte meg a korrupciós kockázati jellemzőik felmérésére szolgáló Integritás Kérdőívet, valamint a hozzá kapcsolódó kitöltési útmutatót.

Az Integritás Felmérésben résztvevő költségvetési szervek számának növelése érdekében a Projektiroda regionális rendezvénysorozatot szervezett. A fővárosi és hat regionális helyszínen megrendezett szakmai konferenciák résztvevői részletes tájékoztatást kaphattak

a korrupció magyarországi helyzetéről, az integritás jelentőségéről a korrupció elleni küzdelemben, az ÁSZ Integritás Projektjéről, valamint az Integritás Kérdőív kitöltésével összefüggő tudnivalókról.

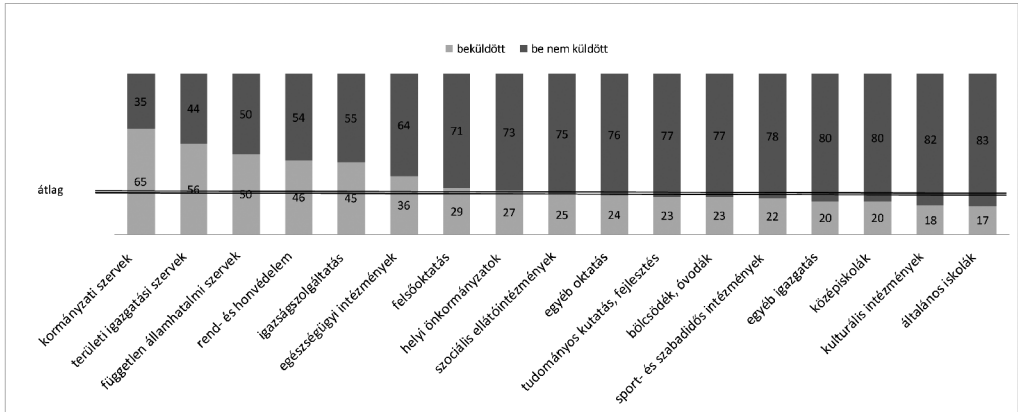
### 3. Részvételi adatok

A február 8. és március 31. között lebonyolított első Integritás Felmérésen való részvételre felkért 4111 költségvetési szerv közül – az önként csatlakozókkal együtt – 1095 küldte vissza a megszabott határidőig a kérdőívet. Ez átlagosan 26%-os adatszolgáltatási arányt jelent, ugyanakkor az adatszolgáltatók között felülreprezentáltak a nagyobb költségvetéssel és személyi állománnyal rendelkező szervek. Az összes költségvetési szervre vonatkoztatva az adatlapot kitöltők és visszaküldők a költségvetési összkiadások 38%-át, személyi állomány tekintetében pedig 36%-át képviselik 2238 milliárd forintos összköltségvetéssel, illetve 208 067 fős létszámmal.

Az Integritás Kérdőív kitöltése önkéntes volt, elmaradása nem járt semmiféle szankcióval, mivel ez ellenkezett volna a projektösztönző, önkéntes részvételen alapuló érték szemléletével, továbbá az elvárásoknak való megfelelni vágyás és a szankciók elkerülésének kényszere vélhetően torzította volna a válaszokat is. A költségvetési szervek első ízben szembesültek hasonló méretű és – belső munkaszervezési szempontból összetett – feladattal, ezért összességében a visszaküldési arány biztatónak tekinthető és jelentősen meghaladta az előzetes várakozásokat.

Az adatok könnyebb feldolgozása, valamint a meglehetősen heterogén beküldői kör könnyebb kezelése érdekében a felmérésben részt vett intézmények – feladat- és hatáskörük alapján – összesen 17 intézménytípusba kerültek besorolásra. A beküldési arányok az így kialakított intézménytípusok szerint jelentősen eltértek egymástól. A legaktívabbak a kormányzati és területi államigazgatási szervek voltak 65%-os, illetve 56%-os részvételi

### 1. grafikon. Beküldési arányok intézménytípusonként



arányal, míg a beküldés aránya a kulturális intézmények (18%) és az általános iskolák (17%) körében volt a legalacsonyabb.

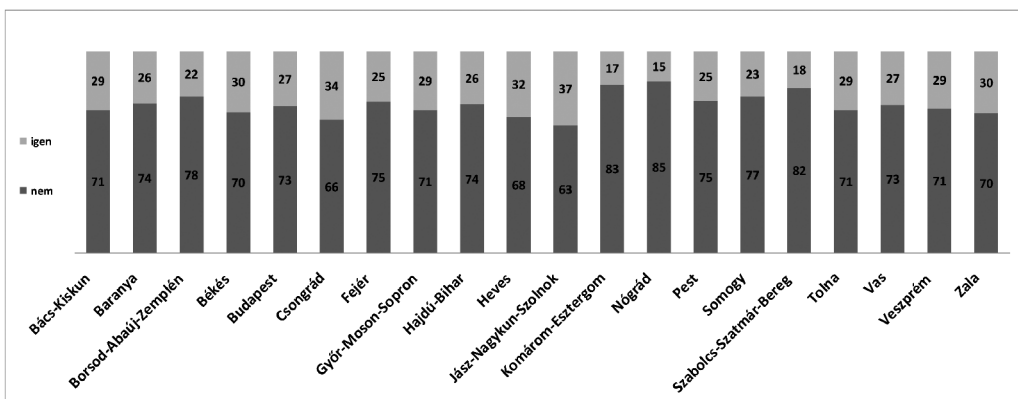
Az ország minden részéből érkeztek válaszok, a felmérésben résztvevő szervek lefedik az ország egész területét. Ha a válaszadók megyei elosztását vizsgáljuk, jelentős eltéréseket nem tapasztalunk. A kitöltött kérdőívek jelentős része – 153 db kérdőív – érkezett Budapestről, ami a közigazgatás centralizált jellegéből, a központi közigazgatási szervek nagy számából következik. Kiemelendő azonban, hogy a visszaküldött kérdőívek számát tekintve Pest megye második (92 db), utána Borsod-Abaúj-Zemplén következik (89 db), ami

mintegy kétszerese a többi megyéből érkezett kérdőívek átlagának. A válaszadási arány Jász-Nagykun-Szolnok (37%) és Csongrád (34%) megyékben volt a legmagasabb, kétszerese Nógrád (15%) és Komárom-Esztergom (17%) megye értékeinek.

### 4. Korrupciós kockázati tényezők

A 2011. évi Integritás Felmérés eredményeinek elemzése előtt le kell szögeznünk, hogy a felmérés nem magát a korrupciót mérte, hanem annak – számos összetevőből eredő – kockázatát. Kockázat alatt a nemki-

### 2. grafikon. Beküldési arányok megyénként (százalék)



vánatos esemény bekövetkezésének valószínűségét értjük, megszorozva annak hatásával vagy a bekövetkező kár mértékével (kockázat = valószínűség x hatás). Előjáróban azt is megállapíthatjuk, hogy míg önmagában egyes tényezők nem növelik közvetlenül a korrupció veszélyét, ezek halmozódása és az így kiváltott hatás összességében jelentős korrupciós kockázatot rejthet magában.

A korrupció kockázata az Integritás Projekt által alkalmazott koncepció szerint alapvetően függ az adott szerv jogállásától és feladatkörétől, a szerv vezetése által vállalt (többet) feladatoktól és azok mértékétől. E tényezőket a belső és külső kontrollok csökkenthetik.

#### 4.1. Eredendő veszélyeztetettség

A költségvetési szervek jogállásából és feladatköréből fakadó kockázatokat Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT) nevezzük. Az EVT körébe tartozik különösen a jogalkotó tevékenység, a hatósági jogalkalmazó tevékenység, a közszolgáltatások nyújtása, valamint a költségvetési bevételek beszedése (központi és helyi adók, vámok, illetékek, díjak).

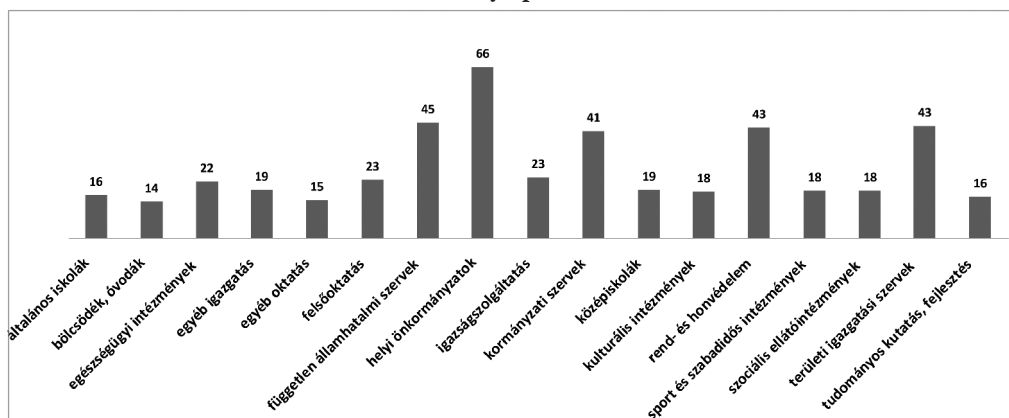
A fenti grafikonból látható, hogy jogállásukat és feladatkörüket tekintve Magyarországon a helyi önkormányzatok (66 pont) korrupciós szempontból kimagaslóan veszélyez-

tetettek. Utánuk következnek a független államhatalmi (45 pont), továbbá a területi államigazgatási (43 pont), a rend- és honvédelmi (43 pont), valamint a kormányzati szervek (41 pont). A helyi önkormányzatok kimagasló értéke azzal magyarázható, hogy széles hatásköri kompetenciájuknál fogva gyakorlatilag minden olyan feladattal foglalkoznak, amelyek az EVT kiszámításakor relevánsak voltak. Ebből következően a speciális feladatkörű intézménytípusok, így a bölcsődék és óvodák (14 pont), az egyéb oktatási intézmények (15 pont), valamint az általános iskolák jogállásuknál és feladatkörükénél fogva a legkevésbé veszélyeztetett intézménytípusok közé tartoznak. Az eredendő veszélyeztetettséget mérő index az igazságszolgáltatási szervek vonatkozásában is inkább az alsó értékekhez áll közel, ennek azonban vélhetően (félre)értelmezési oka van, ugyanis a kérdőívet kitöltő bíróságok többsége az igazságszolgáltatási tevékenységet nem tekintette (hatósági) jogalkalmazó feladatnak, így az erre vonatkozó kérdések kitöltését mellőzték.

#### 4.2. Veszélyeztetettséget növelő tényezők

A Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők (KVNT) értéke mutatja a költségvetési szervek jogi, intézményi környeze-

3. grafikon. Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT) átlaga intézménytípusonként



tének jellemzőit, másfelől – intézményi szinten – megjelennek benne az alaptevékenységen felüli egyéb kiegészítő tevékenységek hatásai is. Ezek lehetnek például az alaptevékenységek ellátására kötött külső szerződések, a vezetői posztok választáson, politikai kinevezésen alapuló betöltése, az EU-támogatások, közbeszerzések, a személyzeti politika és gyakorlat jellege (toborzás, kiválasztás rendszere, fluktuáció), a szervezeti struktúra változásának gyakorisága, valamint a szervezeti kultúra és a vezetési stílus.

A KVNT átlagértékeinek rangsorát 51 ponttal a felsőoktatási intézmények vezetik. Ennek hátterében elsősorban a felsőoktatási nagyberuházások (EU- támogatások) és az intézményi összevonások (felsőoktatási integráció) állnak. A második helyen a kormányzati szervek (35 pont) találhatóak, amelynek hátterében az intézmények nagysága, strukturáltsága, a rendszeres beszerzések, valamint a fejlesztési célú támogatások felhasználása áll. A harmadik helyen a független államhatalmi szervek (35 pont), a negyedik helyen pedig az egészségügyi intézmények jelennek meg, hasonló okból, mint a felsőoktatási intézmények. A rangsort ebben az esetben is a bölcsődék és óvodák (11 pont), az általános iskolák (13 pont), valamint a sport- és szabadidős intézmények (13 pont) zárják.

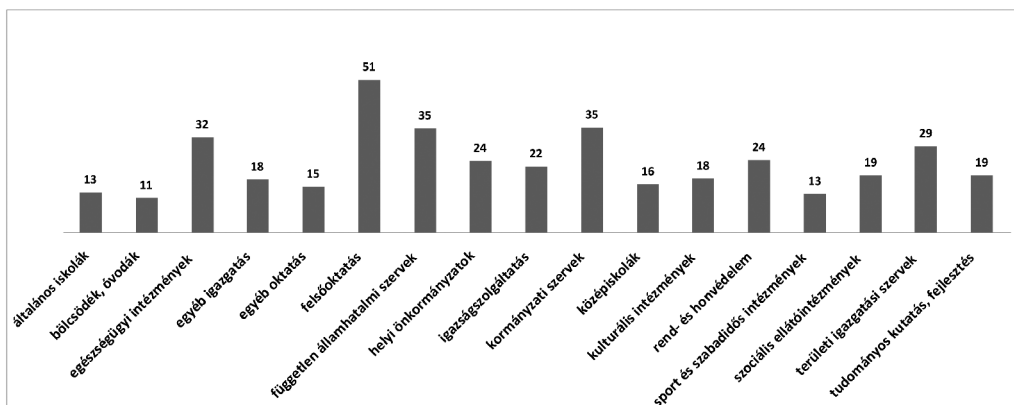
### 4.3. Kontrollok hiánya

A fenti két típusba sorolt korrupciós kockázati tényezők hatását fokozza az, ha a vizsgált szervezet gyenge vagy hiányos külső és belső kontrollok mellett végzi tevékenységét. A kontrollok hiányosságából eredő korrupciós kockázati tényezők (KHKT) körébe tartozik a belső szabályzatok milyensége, az általános belső ellenőrzési rendszerek állapota, valamint a speciális, korrupcióellenes rendszerek megléte vagy hiánya. A KHKT körébe tartozik továbbá az adott költségvetési szerv nyilvánossággal kapcsolatos politikája, valamint a külső ellenőrző szervek (ÁSZ, KEHI, felettes szerv) által végzett ellenőrzések hatása.

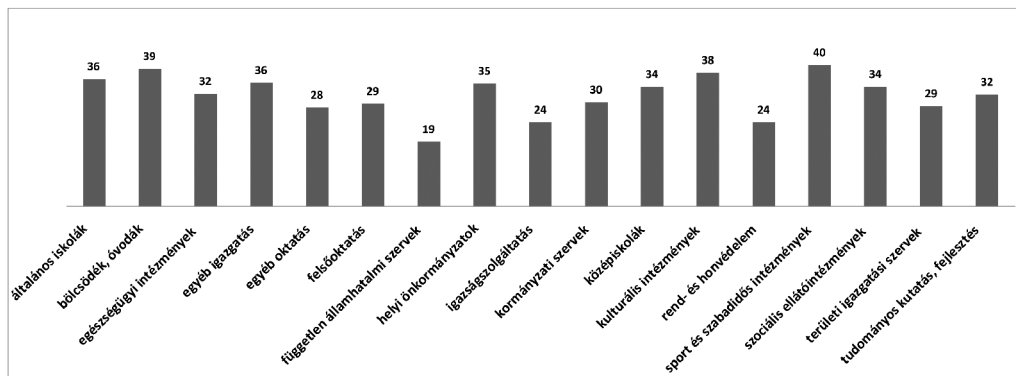
E területen az értékelés során azt célszerű vizsgálni, hogy léteznek-e az adott költségvetési szervnél intézményesült kontrollok, illetve amennyiben ezek adottak, képesek-e betölteni a rájuk háruló feladatot?

Bár a grafikon alapján a többi indexhez hasonló nagy szórást nem tapasztalunk, megállapíthatjuk, hogy kontrollok rendszere azon közszolgáltatást nyújtó intézmények körében a legfejletlenebb, amelyekre nem jellemző a közhatalmi döntésekhez kapcsolódó bonyolult jogi garanciális rendszerek kiépültsége, ebből következően a fejlett adminisztrációs rendszerek működtetése. Az egyéb igazgatási szervek (36 pont), a helyi önkormányzatok

### 4. grafikon. Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők (KVNT) átlaga intézménytípusonként



### 5. grafikon. Kontrollok Hiányosságaiából eredő Kockázati Tényezők (KHKT) aránya intézménytípusonként



(35 pont), valamint a kormányzati szervek (30 pont) viszonylag magas értékei azonban arra utalnak, hogy a kontrollok sok esetben azokon a területeken is hiányosak, ahol ezt az ellátott feladat jellege mindenképpen indokoltá tenné.

A külső és belső kontrollokra vonatkozó kérdések kapcsán a legkedvezőbb eredményeket a független államhatalmi szervek (19 pont), az igazságszolgáltatási szervek (24 pont), valamint a rend- és honvédelmi szervek (24 pont) tudják felmutatni.

#### 5. Kiemelkedő korrupciós kockázatok

Az első Integritás Felmérésben részt vett költségvetési szervek nagy száma lehetővé teszi, hogy az egyes kérdésekre adott válaszokat intézménytípusonként és kérdésenkénti bontásban is értelmezzük, így értékes adatokhoz jussunk a magyar közigazgatás helyzetéről. Jóllehet a kérdőívek tudományos feldolgozása és a kutatási eredmények publikálása az Integritás Projekt jelenleg is zajló fázisában történik, egy-két érdekes és cselekvésre ösztönző megállapítás megfogalmazására már előzetesen is lehetőség nyílik.

##### 5.1. Szabályozási környezet

A korrupció okait kutató nemzetközi és hazai szakirodalomban jelentős korrupciós kockázati tényezőként említik a szabályozá-

si környezet gyakori változását, a szabályozás hiányát, a túlszabályozást, valamint a rossz jogszabályokat. A felmérés adatai alapján azt mondhatjuk, hogy a költségvetési szervek megítélése szerint a szabályozási környezet gyakori változása Magyarországon is jelentős korrupciós kockázatokat rejt magában. Az intézmények 53%-a számolt be arról, hogy a szervezetük tevékenységére vonatkozó jogi szabályozási környezet legalább egyszer lényegesen változott az elmúlt három évben. 30%-uk nyilatkozott úgy, hogy ugyanezen időszak alatt a szervezetük jogállására vagy szervei önállóságára vonatkozó jogi szabályozás is változott legalább egyszer.

A válaszadók visszajelzései alapján az esetek közel harmadában, 32%-ban várható a szervezet jogállásában további lényeges változás, lényeges átalakítás és/vagy átszervezés, míg 5%-uk jelzett csoportos létszámleépítést.

Sokat elárul a jogi szabályozás minőségéről, hogy a megkérdezettek 41%-a szerint a szervezetükre vonatkozó szabályozási környezet bonyolult, 40%-a szerint ellentmondásos, 45%-a szerint pedig hiányos.

##### 5.2. Európai uniós támogatások felhasználása, közbeszerzések

Magyarországon korrupciós szempontból az egyik legkockázatosabb területnek az európai uniós támogatások felhasználása, illetve a



hozzá szorosan kötődő közbeszerzési eljárások lebonyolítása tekinthető. A választ adó intézmények 53%-a részesült valamilyen támogatásban az elmúlt három évben, ugyanakkor jellemző, hogy a pályázatok előkészítése során a szervezetek külső tanácsadót vesznek igénybe. Erről a támogatásban részesültek 69%-a számolt be.

Az uniós támogatások mértéke intézménytípusonként jelentősen eltérő. Míg a szociális ellátó intézmények átlaga 6 millió forint körül alakul, a kormányzati szervek átlagosan 2430 millió, a felsőoktatási intézmények átlagosan 4132 millió forint támogatásban részesültek. Megállapítható, hogy a válaszadó költségvetési szervek között az európai uniós támogatások jelentős hányadát a nagyobb szervek (felsőoktatási intézmények, kormányzati szervek, területi igazgatási szervek) használták fel.

A közbeszerzési eljárások minősége változó: az adatközlő intézmények 16%-a nyilatkozott úgy, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottságnál megkérdézték 9%-a számolt be arról, hogy az elmúlt három évben volt olyan eljárásuk, amely során elmarasztaló döntőbizottsági vagy bírósági döntés is született. A kormányzati szervek e területen 39%-ban, míg a szociális ellátó intézmények mindössze 3%-ban érintettek. Egyenes arányosság van az uniós támogatások mértéke és a jogerős elmarasztalással végződő közbeszerzések száma között, továbbá megállapítható, hogy a közbeszerzések számának növekedése nem jár együtt az eljárások minőségének arányos növekedésével. Míg a visszavont közbeszerzések átlagértéke tekintetében a felsőoktatási intézmények (1100 millió forint) állnak az élen, addig a második helyet a rend- és honvédelmi szervek (806 millió forint), valamint a helyi önkormányzatok (786 millió forint) foglalják el. Azt csak a mélyebb elemzések alapján lehet eldönteni, hogy a jelenségek hátterében a pályázati önrész biztosításának nehézségei, a rosszul előkészített pályázat vagy egyéb okok állnak-e.

Valós korrupciós kockázatot jelenthet ugyanakkor, hogy a választ adó intézmények 35%-a esetében az elmúlt három évben leg-

alább egyszer előfordult, hogy a közbeszerzési eljárásban háromnál kevesebb ajánlattevő vett részt. A válaszadók 31%-a jelezte vissza, hogy ugyanazon ajánlattevő az utolsó három év során több tendert is megnyert, miközben az intézmények 32%-a nem vizsgálja rendszeresen a közbeszerzés során beszerzett áruk és szolgáltatások teljesítésének megfelelőségét.

### 5.3. Személyzeti politika, szervezeti kultúra

A költségvetési szervek kiegyensúlyozott, stabil működésének kulcsa a megfelelő képzettséggel rendelkező, felkészült munkatársi gárda, ahol az érkezők és a távozók aránya viszonylag alacsony szinten marad. A kormányzati és területi államigazgatási szervek választásokat követő átszervezései, valamint a nők nyugdíjba vonulására vonatkozó szabályok változása a fluktuációt magas szintre emelték, az érkezők és a távozók teljes létszámhoz viszonyított aránya a kormányzati szervek esetén 34%, a területi államigazgatási szervek kapcsán 47% volt.

A széles körű közigazgatási tapasztalatokat szerzett munkatársak pótlása és a megfelelő szakértelem biztosítása jelentős problémaként jelentkezik a költségvetési szervek körében. Erre a jelenségre utal, hogy az adatlapot betöltő szervek kétötödénél az elmúlt három évben előfordult a korábbi munkavállalók (ideértve a nyugdíjba vonuló munkatársak is) visszafoglalkoztatása. A válaszadó intézmények körében gyakori a külső szakértő alkalmazása, 39%-uk a szervezet alapfeladatainak ellátására is igénybe vesz külső szakértőt, míg a jogalkotási feladatok ellátása érdekében az elmúlt három évben 23%-uk fordult külső szakértőhöz.

A költségvetési szervek hivatali apparátusa megkönyezhetetlenségének és érintetlenségének biztosítása érdekében Európában elterjedt kontroll-intézkedésnek számít a külső személyekkel való kapcsolattartás szabályozása. Ezzel összefüggésben a felmérésben résztvevő intézmények közül 71% válaszolt úgy, hogy szervezetüknél a gazdasági szereplők, a politikusok, illetve az egyéb állami/önkormányzati szervek veze-

tő tisztviselői vonatkozásában egyik kapcsolattípus sem szabályozott.

A szabad állások nyilvános pályázat útján történő betöltése segíti az átlátható működést és – a pályázati feltételek egyértelmű rögzítésével – hozzájárul ahhoz, hogy az adott munkakörre leginkább megfelelő pályázó kerüljön kiválasztásra. Az új munkatársak kiválasztásakor az intézmények 53%-a mindig nyilvános álláspályázatot ír ki, míg 2%-uk soha, 18%-uk pedig az esetek kevesebb, mint felében.

A kiválasztási módszerek kapcsán a válaszadók 43%-a soha nem alkalmaz felvételi bizottságot, így feltehető, hogy az adott állás betöltéséről lényegében egyetlen személy dönt. Az új munkatársak kiválasztása során a válaszok alapján a felvételi beszélgetés (állásinterjú) a domináns, a válaszadók 85%-a jelezte, hogy alkalmazására mindig sor kerül. Bár a jelentkezők készségeinek, képességeinek felmérésére jobban alkalmas, (verseny)vizsgát vagy tudást (készséget) felmérő tesztet csak az intézmények negyede használ valamilyen gyakorisággal, és mindössze 5%-uk jelezte, hogy ez minden felvételi eljárás elengedhetetlen feltétele. Még rosszabb arányt találunk a pszichológiai tesztek alkalmazásában. Itt a válaszolók mindössze 4%-a jelezte, hogy mindig alkalmazza, míg 88%-a soha. A fenti adatok alapján megállapítható, hogy a költségvetési szervezetek sokkal nagyobb figyelmet kellene szentelniük az új munkatársak kiválasztása során a jelöltek alkalmasságának objektív mérésére alkalmas módszereknek, mivel ehhez mind a személyi, mind a tárgyi feltételek adottak (pl. feljegyzés vagy határozattervezet készítése, szituációs gyakorlatok). A szubjektív elemeken alapuló kiválasztás növeli a korrupciós kockázatokat, mivel a felvételi eljárásban résztvevő jelöltek teljesítménye csak nehezen összehasonlítható.

#### 5.4. Belső szabályozottság és ellenőrzés

A kontrollok egy fontos csoportját alkotják azok a belső normák, amelyek a helyes működést veszélyeztető helyzetek kialakulása esetére pontos eljárásrendeket (szerepeket, felelőségeket) határoznak meg. Ebből a

szempontból az Integritás Felmérés adatai viszonylag kedvező képet mutatnak. A választ adó költségvetési intézmények működési folyamatainak belső szabályozottsága magas arányú (99%-os az alapító okiratok és az SZMSZ-ek tekintetében). Nagyobb elmaradások a speciálisabb szakértelmet igénylő titokvédelmi (38%), informatikai (31%) és közbeszerzési (33%) szabályzatok tekintetében tapasztalhatók.

A követelmények pontos meghatározása a feladatkörökön, a szervezeti struktúrákon és az eljárásrendeken kívüli területeken is fontos. Lényeges, hogy a közszféra valamennyi munkatársa számára világosak legyenek a munkavégzésükre vonatkozó szakmai és etikai minimumkövetelmények. Bár a közszféra egészére mindmáig nem készült egységes etikai kódex, a felmérés is azt bizonyítja, hogy az etikai követelmények egységesítésére, etikai minimumok meghatározására nagy szükség van. Összességében a válaszadók 76%-a nem rendelkezik etikai szabállyal, ami jelentősen megnehezíti a munkatársak közös értékek segítségével történő motiválását. Az etikai szabályzat teljesen hiányzik a válaszadó sport- és szabadidős intézmények körében (0%), míg az etikai szabályzat megléte lényegesen magasabb arányú a szociális ellátó intézmények (58%), a független államhatalmi szervek (75%), a rend- és honvédelem (78%), valamint az igazságszolgáltatás szervei körében (85%).

Az alacsony fokú szabályozottság mellett a költségvetési szervezeteknél az etikai normák érvényesülésével is lehetnek problémák, hiszen az e téren szabályozással rendelkező szervezeteknek csupán 4%-a számolt be arról, hogy az elmúlt három évben a szervezet bármely tagjával szemben szakmai etikai eljárás indult volna kötelezettségzegés miatt. Ha azonban eljárás indult, az az esetek 61%-ban elmarasztaló eredménnyel is zárult.

Az Integritás Felmérésben részt vett intézmények körében vegyes kép bontakozik ki a belső ellenőrzöttség területén. Bár az intézmények 97%-ban működik belső ellenőr-

zés, az intézmények csupán 71%-a rendelkezik elfogadott stratégiai ellenőrzési tervvel, az ellenőrzési tervek megalapozásához a válaszadók csak 24%-a végez rendszeres kockázatelemzést. Az intézmények 8%-ánál nem jellemző, hogy a belső ellenőrzés által megfogalmazott javaslatokból dokumentálható módon intézkedési tervek készülnek, míg 22% azon intézmények aránya, ahol ez esetlegesen történik meg.

### 5.5. Korrupcióellenes rendszerek és képzések

Az Integritás Felmérés arra is lehetőséget adott, hogy a magyar költségvetési szervek körében első ízben felmérésre kerüljenek az alkalmazott korrupcióellenes rendszerek és eljárások. A válaszok azt mutatják, hogy az intézmények 96%-a nem végez rendszeres korrupciós kockázatelemzést, így azzal sem lehetnek tisztában, hogy az általuk ellátott feladatok korrupciós szempontból milyen veszélyeknek vannak kitéve.

A korrupcióellenes képzés tekintetében csak egy árnyalatnyival kedvezőbb a helyzet. A költségvetési szervek 12%-a nyilatkozott úgy, hogy az elmúlt három évben volt korrupcióellenes képzés munkatársai részére.

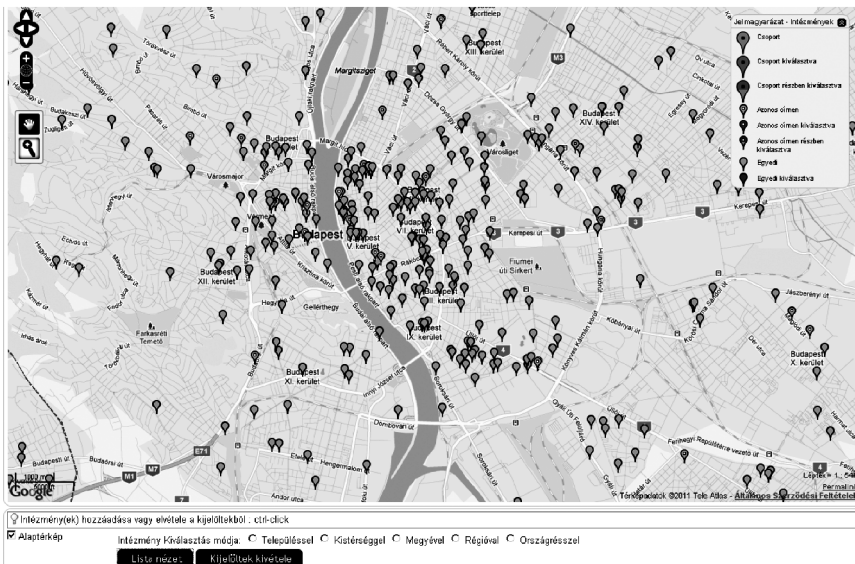
Ezen a területen a független államhatalmi szervek érték el a legjobb eredményt (50%), őket a rend- és honvédelmi szervek (37%) és az igazságszolgáltatás (31%) követi. A korrupcióellenes képzések tekintetében érintetlen területnek számít a felsőoktatás (0%), az egészségügyi intézmények (0%) és a tudományos kutatás-fejlesztés (0%), míg a kormányzati szervek (17%), a területi igazgatási szervek (16%) és a helyi önkormányzatok (15%) eredményei is messze elmaradnak a kívánatostól.

A felmérésben részt vevő intézmények 45%-a rendelkezik nyilvánosan közzétett stratégiával, ebből 40%-ban szerepel a szervezeti kultúra javítása, illetve az integritás és a korrupcióellenes fellépés.

## 6. Kockázatok a térképen

Az Integritás Projekt egyik alapvető célkitűzése, hogy a felmérés eredményeképpen létrejövő adatbázisban mind a beküldő intézmények, mind az állampolgárok könnyen és egyszerűen tudják kikeresni az őket érdeklő adatokat. A keresést és a könnyebb megértést segíti elő a magyar közigazgatásban újszerűnek számító térinformatikai megoldás,

### 1. térkép. A korrupciós kockázati térkép egy eleme



amely térképen is láthatóvá, egyszersemind átláthatóbbá teszi a költségvetési szerveket.

Az Integritás Portálról (<http://integritas.asz.hu>) mindenki által elérhető korrupciós kockázati térkép – amellett, hogy javítja a közérdekű adatokhoz való hozzáférést – fontos technológiai előrelépést jelent az ÁSZ részére is, növelve a jelentések szakmai színvonalát.

Az ÁSZ az Integritás Felméréseket éves gyakorisággal (legközelebb 2012 tavaszán) megismétli. Az éves felmérések lehetővé teszik, hogy a résztvevő költségvetési szervek körének további bővítése mellett folyamatokról, trendekről is információkat kapjanak a résztvevő intézmények, az állampolgárok és a döntéshozók egyaránt. A korrupcióval való tudatos szembenézést, valamint az ellene való hatékony fellépést, az integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztését segítik az Integritás projekt további célkitűzései is. Az adatok mélyebb, tudományos elemzésén kívül az ősz folyamán 247 tisztviselő részesülhet a Projekt finanszírozta integritás-menedzsment képzésben és már készül az az elektronikus tananyag is, amely a közsféra valamennyi munkatársa részére elérhetővé teszi az értékalapú közigazgatási működés és az integritás-menedzsment legfontosabb tudnivalóit.

### *7. A felmérés csak az első lépcső*

A felmérés eredményeinek ismertetése – eredményeink szerint – meggyőzően bizonyította, hogy a kialakított módszertan alkalmas a magyar közsféra korrupciós kockázati helyzetének bemutatására. Emellett a felmérésben önként résztvevő közintézmények azt is megítélhetik, hogy saját intézményük – a többi közintézményhez viszonyítva – mennyire veszélyeztetett a korrupciós kockázatoktól, és elegendő intézkedést tett-e a veszélyeztetettség mérséklése érdekében. Önmagában ez is elég lehet ahhoz, hogy a közintézmények vezetői, munkatársai felismerjék a korrupciós kockázatok elemzésének célszerűségét, és élve a projekt által felajánlott képzési lehetőséggel, megerősítsék ezt a tevékenységét és javítsák a korrupciós kontrollok működését. Az így

meginduló folyamat is elvezethet az integritás kultúrájának meghonosodásához.

A folyamat azonban gyorsítható is, mindekelőtt akkor, ha a kormányzat felkarolja a korrupció elleni küzdelem integritás alapú megközelítését, és szorgalmazza, hogy a kormány irányítása alá tartozó intézmények kialakítsák a saját integritásirányítási rendszereiket. (Ez ügyben előrehaladott tárgyalások folynak az ÁSZ és a kormányzat illetékesei között.) Ehhez a kezdeményezéshez csatlakozhatnának a kormánytól független intézmények is. Így végső célként kitűzhető, hogy Hollandiához hasonlóan Magyarországon is törvény írja elő integritásirányítási rendszer bevezetését a közigazgatási szervek vagy akár minden közintézmény részére. Nem lenne azonban szerencsés törvényi szabályozással eléje vágni a tanulási folyamatnak, és formális intézkedések bevezetésére kényszeríteni az intézményeket az integritás kultúrájának folyamatos fejlesztése helyett. Az integritási felmérések során az ÁSZ is az önkéntesség elvét tartja célravezetőnek és azt követi. Ezt húzza alá az is, hogy a projekt jövő év közepén történő lezárását, azaz a második felmérést követően a további felmérések elvégzése és az éves integritási jelentések elkészítése már nem az ÁSZ egyik szervezeti egységének, hanem az ÁSZ Kutató Intézetének (ÁSZKUT) a feladata lesz. Az ÁSZKUT kijelölése erre a feladatra egyúttal azt is jelenti, hogy az ÁSZ a projekt tapasztalatait elsősorban az ÁSZKUT-on keresztül osztja majd meg az integritásirányítási rendszert bevezető kormányzati és a kormánytól független szervekkel. Így nem sérül az ÁSZ függetlensége sem. (Egyes vélemények szerint a számvevőszékek közvetlen és aktív bekapcsolódása a kormányzat által kidolgozandó jogszabályok kialakításába nem egyeztethető össze a kormánytól független státusszal.)

Az ÁSZKUT aktív szerepvállalása azonban egyáltalán nem jelenti azt, hogy az ÁSZ a projekt befejezése után már nem vesz részt az integritásalapú korrupció ellenes tevékenységben. Éppen ellenkezőleg: a projekt megvalósítása az ÁSZ számára is új lehetőségeket kínál arra, hogy – középtávú stratégiájával össz-

hangban – hozzájáruljon a jó kormányzáshoz. Elsőként említhetjük, hogy az ÁSZ adatszolgáltatóként is részt vett a felmérésben, azaz saját szervezetének korrupciós veszélyeztettségét is értékelte a felmérés révén. Így lesz ez a jövőbeni felmérések során is, és az ÁSZ is létrehozta saját integritásirányítási rendszerét.

Az ÁSZ az ellenőrzött szervezetek kiválasztásánál széles körben alkalmazza a kockázatelemzést. Ez eddig elsősorban a pénzügyi-gazdálkodási kockázatok feltárását és mérlegelését jelentette. A korrupciós kockázat fogalmának bevezetésével és mérhetővé tételével megnyílik a lehetőség arra, hogy az ellenőrzött szervezetek kiválasztásánál az ÁSZ a korrupciós kockázatok mértékét is figyelembe vegye. Természetes, hogy ebben az esetben az ellenőrzés kiterjed a korrupciós kockázatok mérséklésére alkalmas kontrollok vizsgálatára is.

Új lehetőséget ad majd az ÁSZ ellenőrzései számára az, ha jogszabály rendeli majd el az integritásirányítási rendszer bevezetését a közintézményekben vagy azok egy csoportjában. Ebben az esetben ugyanis az ÁSZ azt tudja és fogja majd ellenőrizni, hogy az érintett közintézmények eleget tesznek-e jogszabályban meghatározott kötelezettségeiknek, azaz feltárják-e a korrupciós kockázatokat és ezek mérséklése érdekében megfelelő kontrollokat működtetnek-e. Ily módon előállhat az a cikkünk elején kívánatosnak tartott helyzet, hogy az ellenőrző szervezetek elsősorban nem konkrét korrupciógyanús ügyek kapcsán kell a pandúr szerepét eljátszaniuk, hanem a korrupciós kontrollok meglétének és működési hatékonyságának ellenőrzésével járulhatnak hozzá a korrupció elleni eredményesebb fellépéshez.

#### *Felhasznált források:*

BÁGER Gusztáv–KORBULY Andrea–PULAY Gyula: *Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában*, ÁSZ FEMI Budapest, 2008. ([http://integritas.asz.hu/uploads/files/GB\\_KA\\_PGYZ\\_2008\\_Korrupcios\\_kockazatok\\_felterkepezese\\_a\\_magyar\\_kozszferaban.pdf](http://integritas.asz.hu/uploads/files/GB_KA_PGYZ_2008_Korrupcios_kockazatok_felterkepezese_a_magyar_kozszferaban.pdf)) (letöltés időpontja: 2011. augusztus 2.).

*Integritás Jelentés 2011. a magyarországi költségvetési szervek működésében rejlő korrupciós kockázatokról* (Állami Számvevőszék, Integritás Projektiroda)

[http://integritas.asz.hu/uploads/doktar/asz\\_integritas\\_jelentes\\_2011.pdf](http://integritas.asz.hu/uploads/doktar/asz_integritas_jelentes_2011.pdf) (letöltés időpontja: 2011. augusztus 2.).

*Útmutató a 2011. évi Integritás Felméréshez* (Állami Számvevőszék, Integritás Projektiroda) [http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz\\_sugo-kerdoivB5\\_last%20%28nyomdai%29.pdf](http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz_sugo-kerdoivB5_last%20%28nyomdai%29.pdf) (letöltés időpontja: 2011. augusztus 2.).

#### *Térképen a korrupciós kockázatok*

A cikk annak a felmérésnek az eredményeit ismerteti, amelyet az Állami Számvevőszék végzett az Integritás Projekt keretében 2011 tavaszán a közszféra korrupciós veszélyeztetettségének megismerése érdekében. A projekt célja, hogy az integritáson alapuló nemzetközi módszerek hazai adaptációjával növelje a korrupciós kockázatok felmérésére és kezelésére irányuló tudatosságot a költségvetési szervek körében, a nyilvánosság és átláthatóság biztosításával – virtuális térkép segítségével – adatokat szolgáltatson a korrupciós kockázatokról az állampolgárok és a döntéshozók számára, továbbá szakmai támogatással és képzések biztosításával segítse elő a közigazgatás érték-központú szervezeti átalakulását.

A felmérésben 1095 szerv vett részt és szolgáltatott adatot az eredendő, a működésből eredő, valamint a kontrollok hiányából fakadó kockázatairól. Az eredmények azt mutatják, hogy a kockázatok az egyes szervtípusokra vonatkozóan speciális jellegzetességeket mutatnak, amelyek további vizsgálatok tárgyát képezhetik.