

Németh Erzsébet – Martus Bettina – Vargha Bálint Tamás

Közszolgáltatások integritáskockázatai és -kontrolljai

ÖSSZEFOGLALÓ: Az Állami Számvevőszék 2017-ben hetedik alkalommal végezte el a közszféra intézményeinek korrupciós kockázatait, illetve a korrupció ellen védelmet biztosító kontrollok kiépítettségét értékelő integritásfelmérését. A kutatáshoz 3346 szervezet szolgáltatott adatot. Jelen tanulmány a közszolgáltatások integritási helyzetét vizsgálja. A válaszadó intézmények 64 százaléka nyújt közszolgáltatást. A kutatás eredményei szerint a díjköteles szolgáltatás nyújtása, a méltányosság gyakorlásának lehetősége, a szolgáltatás iránti túlkereslet jelentős integritáskockázatot hordoz. Az integritást támogatja, hogy pénzbeli ellátás nyújtása esetén jellemzően készül hivatalos átvételi dokumentum, illetve az összeférhetetlenség kérdéskörét az intézmények többsége megfelelően szabályozza. Panaszkezelő és közérdekű bejelentést támogató rendszert azonban csupán az intézmények harmada alakított ki. Az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának nem megfelelő szabályozottsága a közszféra integritásának egy jelentős hiányosságára hívja fel a figyelmet, különösen az olyan szervezeteknél, ahol a kereslet tartósan meghaladja a kínálatot.

KULCSSZAVAK: integritáskontrollok és -kockázatok, közszolgáltatások

JEL-KÓDOK: H830, K4, K420

Ismert összefüggés, hogy a köz- és magánszektor érintkezési felülete korrupciós kockázatot hordoz magában (Economakis et al., 2010).

A KÖZSZOLGÁLTATÁSOKAT NYÚJTÓ INTÉZMÉNYEK INTEGRITÁSI HELYZETE

A közszolgáltatások nyújtásának integritás szempontú elemzése kiemelten fontos, mivel az állampolgárok nap mint nap kapcsolatba kerülnek ezekkel a közszolgáltatásokkal: óvodába, iskolába járattjuk a gyermekeinket, orvoshoz fordulunk, múzeumot látogatunk, igénybe vesszük a közüzemi szolgáltatásokat.

Levelezési e-cím: nemeth.erszabet@asz.hu

A közszféra és az általa nyújtott szolgáltatások minősége, elérhetősége, integritása az állampolgári bizalom egyik forrása lehet, ennek ellenére ritkán kerül e terület integritása a korrupcióval kapcsolatos kutatások homlokterébe (Jain, Nundy és Abbasi, 2014). A korrupcióval kapcsolatos felmérések igen gyakran a nagyberuházások, pályázatok, hatósági és ellenőrzési tevékenység korrupciós gyakorlatát vizsgálják. A humán közszolgáltatások közül elsősorban az egészségügyben tapasztalható integritási kihívásokkal foglalkoznak a nemzetközi kutatók (Abigail és mtsi., 2009). *Maureen* (2006) a fejlődő országok egészségügyének integritását vizsgálva megállapítja, hogy a legnagyobb kihívást a hiány, a jogszerűtlen finanszírozás, a korrupció és az elégtelen ügyintézés okozza. *Morais* és mtsi. (2017) arra hívja fel a figyelt

met, hogy a magas korrupciós szint összefügg a rossz minőségű egészségügyi és oktatási szolgáltatásokkal, valamint az alacsony életszínvonalal. Több kutatás, köztük a Transparency International felmérései foglalkoznak a paraszolvencia jelenségével. *Jain és mtsi.* (2014) megállapítja, hogy a kenőpénz jelensége a magas prioritású szolgáltatástól téríti el az erőforrásokat az orvosok zsebébe. A szerzők szerint az emberi attitűd részévé válhat, hogy kenőpénzzel igyekszünk egy kicsit előrébb jutni, egy kicsit többhöz és egy kicsit hamarabb.

A közszolgáltatások nyújtása kapcsán ugyanakkor nem csupán az egészségügy területén jelenhetnek meg jelentős korrupciós veszélyek.

Az állampolgárok érdekeltek abban, hogy az állam által nyújtott humán- és közműszolgáltatásokat a lehető legjobb minőségben, optimális mennyiségben és időben és a legkedvezőbb áron kapják meg, miközben számos esetben megfigyelhető a hiány jelensége is, ami tovább növeli a korrupciós nyomást. Az emberek érthető módon szeretnének hamarabb sorra kerülni a hivatali ügyintézés során, elérni, hogy az ő utcájukban aszfaltozzák a járdát, vagy a gyermeküket sikerüljön beíratni az angol tagozatos iskolába stb. A korrupció ökonomiai magyarázatai között fontos helyet tölt be a szűkösség, valamint a túlkereslet. *Clarke és Xu* (2002) a közműszolgáltatásokkal kapcsolatban állapítja meg, hogy amennyiben az adott közműhöz (energiaszolgáltató, telekommunikáció) való hozzáférési szükséglet meghaladja a közmű-infrastruktúra pillanatnyi lehetőségeit, úgy a hozzáférés árára korrupciós járadék épül, amely a közmű bővítéséről vagy akár a szolgáltatás kijavításáról döntést hozó munkatársak nyereségeként jelentkezik. A kutatók azt találták, hogy ott, ahol széles körű és egyenlő hozzáférést biztosít a kérdéses infrastruktúra, alacsonyabb a korrupciós járadék és ritkább annak előfordulása. A korrupció strukturális beágyazottságára figyelmeztet,

hogy a korrupció valószínűsége nagyobb az átmenet (transition) társadalmában vagy a kapitalista fejlődés kezdeti szakaszán, amikor az állam által biztosított jogok, valamint az állam által újraelosztott erőforrásokkal szemben túlkereslet mutatkozik (*Khan*, 2007). Megállapítható, hogy legyen szó bármilyen közszolgáltatásról, a szolgáltatásra történő várakozás, valamint a korrupció előfordulása szoros kapcsolatban vannak. Ennek nyomán az az összefüggés is kimutatható, hogy a közszolgáltatás nyújtásában résztvevő állami alkalmazott szándékosan késleltetheti az ügy elintézését, annak érdekében, hogy erősebb megvesztegetési érdekeltséget hozzon létre (*Lambsdorff*, 2001). Korrupciós helyzetként jelentkezik az is, ha az adott közszolgáltatás elosztásának alapvető elve egalitáriánus, egyenlőségalapú, ugyanakkor az ezen elv mentén megszervezett állami szolgáltatások – pénzügyi érdekérvényesítő képességét tekintve – egyenlőtlen társadalmi szerkezettel találkoznak. Erre épít az az érvelés is, hogy amennyiben az állami közműszolgáltatást a termelékeny és a kevésbé termelékeny gazdasági szereplők ugyanolyan feltételekkel vehetik igénybe, az a gazdaság hatékonyságának egészét negatívan befolyásolja. A korrupció itt a Pareto-hatékonyság helyreállításához járulhat hozzá (*Rashid*, 1981).

A hazai közintézmények integritásának szabályozottsága

Az integritáskultúra elterjedése hazánkban a szabályozás szintjén egyértelműen nyomon követhető (*Németh és mtsi.*, 2017; *Lentner*, 2017). Különösen az elmúlt hét évben új jogszabályok, iránymutatások, etikai kódexek, kormányzati stratégiák az integritást erősítő, korábban nem ismert eszközöket vezettek be vagy tettek kötelező erejűvé korábban még „lágy” integritáskontrollokat. Ugyanakkor a humán közszolgáltatások nyújtásának, illet-

ve az ilyen tevékenységet végző intézmények integritás-szempontrú szabályozása elmaradást mutat a köz- és kormánytisztviselők személyi integritásának erősítéséhez képest.

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

2013-tól a kormány felügyelete alatt álló államigazgatási szervek tekintetében kormányrendelet [50/2013. (II. 25.) kormányrendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről] írja elő az integritásirányítási rendszer kötelezően alkalmazandó elemeit. Ennek alapján az államigazgatási szerveknek évente fel kell mérniük a működésükkel kapcsolatos integritási kockázatokat, és a kockázatfelmérés alapján intézkedési tervet fogalmazznak meg. A szervezet vezetőjének biztosítani kell, hogy az integritási kockázatokra vonatkozó bejelentéseket a szervezet fogadja és vizsgálja. A szervezetenél kötelezően

alkalmazandó integritás-tanácsadó közreműködik az integritási kockázatok felmérésében, az azok kezelésére szolgáló intézkedési terv, valamint az annak végrehajtásáról szóló integritásjelentés elkészítésében. A tanácsadó alakítja ki a szervezet antikorrupciós témájú képzéseit, valamint eseti jelleggel tanácsot ad a szervezet munkatársai részére a felmerült hivatásetikai kérdésekben. Ezen kormányrendelet azt is előírja, hogy az államigazgatási szerv munkatársa érdekérvényesítővel feladatellátásához kapcsolódóan csak felettese előzetes tájékoztatását követően találkozhat.

Ehhez hasonló integritásirányítási rendszer kötelező módon a közszolgáltatást nyújtó intézmények és közalkalmazottak tekintetében nem érvényesül. Ugyanakkor az államigazgatási szerveknél tágabb körben, így a közszolgáltatást nyújtó intézmények egy jelentős részénél alkalmazni kell a minden költségvetési szerv belsőkontroll-rendszerét kialakító kormányrendelet (Bkr.) integritást erősítő szabályait. A szervezeti integritást erősítő ezen szabályok azonban az államigazgatási szervekre kötelező szabályoknál kevésbé integritáspecifikusak, alapvetően az integrált kockázatkezelési rendszerbe építenek be integritást erősítő folyamatokat. Ugyanakkor mindenképpen előrelépés, hogy a Bkr. ma már meghatározza a „szervezeti integritást sértő esemény” fogalmát, és előírja, hogy a költségvetési szerv vezetője köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, a bejelentett események értékelésének módszertanát, a bejelentés kivizsgálásához szükséges információk összegyűjtésének módját, az érintettek meghallgatásának eljárási szabályait. Fontos rendelkezés, hogy a szervezeti integritást sértő események elhárításához szükséges intézkedéseket és a bejelentő szervezeten belüli védelmére, illetve elismerésére, valamint a vizsgálat eredményéről való tájékoztatásra vonatkozó szabályokat is minden magyar költségvetési szervnek meg kell alkotnia.

A közszolgáltatás fogalmát jogszabály egységes módon nem határozza meg. A közszolgáltatási feladatellátást egyes ágazati jogszabályok részletezik. Az Ebktv. 3. § d) pontja szerint: „szerződéskötési kötelezettség alapján a lakosság alapvető szükségleteinek ellátására irányuló szolgáltatás, így különösen villamosenergia, gáz” stb. Az Nvt. meghatározása szerint a közfeladat-ellátás biztosításának célja a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, közszükséglet, alapvető közösségi igények/érdekek ellátása, kielégítése, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítása. Utalást tartalmaz a feladat közszolgáltatási jellegére a hulladékról, valamint a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló törvény is.

A kutatás célja

A kutatás célja: a közszolgáltatások nyújtásában megjelenő szervezeti integritást fenyegető kockázatok felmérése alapján képet alkotni többek között arról, hogy a közszolgáltatást nyújtó intézmények tekintetében melyek a legelterjedtebb korrupciós kockázatot növelő tényezők, illetve az intézmények miképpen alakították ki, illetve működtették a kockázataik mérséklésére szolgáló kontrollokat.

MÓDSZEREK

Célterület, adatbázis

Az országos adatfelmérésre – az Állami Számvevőszék Integritás portáljáról letölthető elektronikus kérdőív alkalmazásával – 2017-ben 7. alkalommal került sor. A 2017-es felmérés elsősorban a 2016. január 1-je és 2016. december 31-i időszakot öleli fel, míg egyes kérdések az elmúlt három évre kérdeznak rá. Ahol a kérdés nem tartalmaz utalást a hároméves időszakra, ott a válaszadóknak a 2016.

december 31-én fennálló állapotot kellett figyelembe vennie.

A 2017. évi adatfelvételben válaszára felkért közintézmények adatbázisát a Magyar Államkincstár 2016. december 31-i állapotának megfelelő törzskönyvi nyilvántartása képezte. Az adatbázisban szereplő szervezetek közül 2017-ben 10 245 szervezetet kérünk fel a felmérésben való részvételre. Nem kerültek felkérésre például a tankerületek, az országos nemzetiségi önkormányzatok kivételével a nemzetiségi önkormányzatok, valamint azok a szervezetek (például: egyes önkormányzati társulások, gazdasági szolgáltatók stb.), amelyek rendelkeztek ugyan PIR¹-számmal, de e-mail címmel nem. A szervezetek részére kiküldött általános felkérő levélben kértük az önkormányzatokat, hogy a fenntartásukban önálló PIR-számmal rendelkező költségvetési intézményeikre külön kérdőívet töltsenek ki. Az adatfelvétel 2017. május 25. és július 14. között zajlott.

Kérdőív kialakítása, szerkezete

Elsődleges célunk a közszférába tartozó intézmények korrupciós kockázati jellemzőinek feltárása volt. A közszféra intézményei korrupciós kockázatainak és a kapcsolódó kontrollok kiépítettségének meghatározására egy 16 kérdéscsoportból álló kérdőívet használtunk fel, amely összesen 169 kérdésből áll. Ugyanazt az egységes kérdőívet töltik ki az eltérő jogállású és eltérő intézménycsoportba sorolt intézmények. A 169 kérdés nagyobb részét dichotóm (igen–nem) kérdések alkotják, az intézményi sajátosságokhoz való igazodás miatt egyes esetekben „nem értelmezhető” válaszopcióval kiegészítve. Az említettek mellett feleletválasztós kérdések is megtalálhatók a kérdőív struktúrájában, amelyek között vannak egy, illetve több válasz megjelölését is lehetővé tevő kérdések. A harmadik kérdéscsoportba tartoznak

azok a kérdések, amelyeknél a kitöltő szervezet maga adja meg a választ egy-egy számadat beírásával. A kérdőív kitöltése önkéntes alapon működött. A kérdőív az adatfelvétel időszakában az alábbi honlapon volt elérhető: <http://integritas.asz.hu/>.

Adatok feldolgozása, indexek képzése

A kérdőívre adott válaszok beérkezése után a rendelkezésre álló adatállományt rendszerez-tük, majd megtisztítottuk. Az egyes változókat statisztikai módszerekkel is feldolgozhatóvá tettük, amelyeket az IBM SPSS Statistics, valamint a Microsoft Excel program segítségével elemeztük ki. Azokat az eseteket, ahol a válaszadók nem adtak meg adatokat, vagy nem adtak értékelhető választ, hiányos adatként kezeltük a rendszerben. A kérdőívre adott válaszok alapján – előzetesen definiált algoritmus segítségével – az informatikai adatfelvételi és adatfeldolgozó rendszer az intézmények korrupciós érintettségére vonatkozóan százalékos formában kifejezett indexet számol (Báger, 2011).

Ezek a következők.

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

A KORRUPCIÓS VESZÉLYEKET NÖVELŐ TÉNYEZŐK (KVNT) index az egyes intézmények napi működésétől függő – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jeleníti meg. Ez leképezi a költségvetési szervezetek jogi/intézményi környezetének jellemzőit, működésük kiszámíthatóságát, stabilitását, továbbá

az intézmények működtetése során jelentkező – alapvetően a mindenkori menedzsment döntéseitől befolyásolt – olyan változó tényezőket, mint a stratégiai célok meghatározása, a szervezeti struktúra és kultúra alakítása, valamint a személyi és költségvetési erőforrásokkal, illetve a közbeszerzésekkel való gazdálkodás (Pulay, 2014).

A KOCKÁZATOKAT MÉRSÉKLŐ KONTROLLKOR TÉNYEZŐJE (KMKT) index azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollkó, illetőleg, hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket. Ehhez az indexhez további olyan faktorok tartoznak, mint a szervezet belső szabályozása, a külső és belső ellenőrzés, valamint az egyéb integritáskontrollkó: etikai követelmények meghatározása, összeférhetetlenségi helyzetek kezelése, a bejelentések, panaszok kezelése, rendszeres kockázatelemzés és tudatos stratégiai menedzsment.

A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK KORRUPCIÓS KOCKÁZATAI ÉS KONTROLLJAI tekintetében a legfrissebb, 2017. évi adatfelvétel eredményeit elemeztük ki. Az integritásfelmérés kérdései alapján kiválasztottuk a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó kockázatokat és az azokat lefedő kulcskontrollkókat. A közszolgáltatás nyújtása területén a kockázatokat erősítő tényezőkből (egy eredendő veszélyeztetettség, valamint hét kockázatokat növelő tényező) összesített kockázati indexet képeztünk. A kontrollszint meghatározásához nyolc közszolgáltatások kockázatait mérséklő kontrollt vettünk figyelembe, amelyből szintén indexet képeztünk. Az indexek összetevőit a *1. táblázat* tartalmazza.

Minta, válaszadó szervezetek száma

2017-ben összesen 3346 szervezet töltött ki és küldött vissza kiértékelhető kérdőívet. Az adatok feldolgozása során a válaszadó szervezeteket a Kincstár Törzskönyvi nyilvántartásában

A KÖZSZOLGÁLTATÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KÉRDÉSEK ÉS INDEXEK

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

rögzített szakágazati kódjaik (TEÁOR) alapján 15 intézménycsoportba soroltuk be.

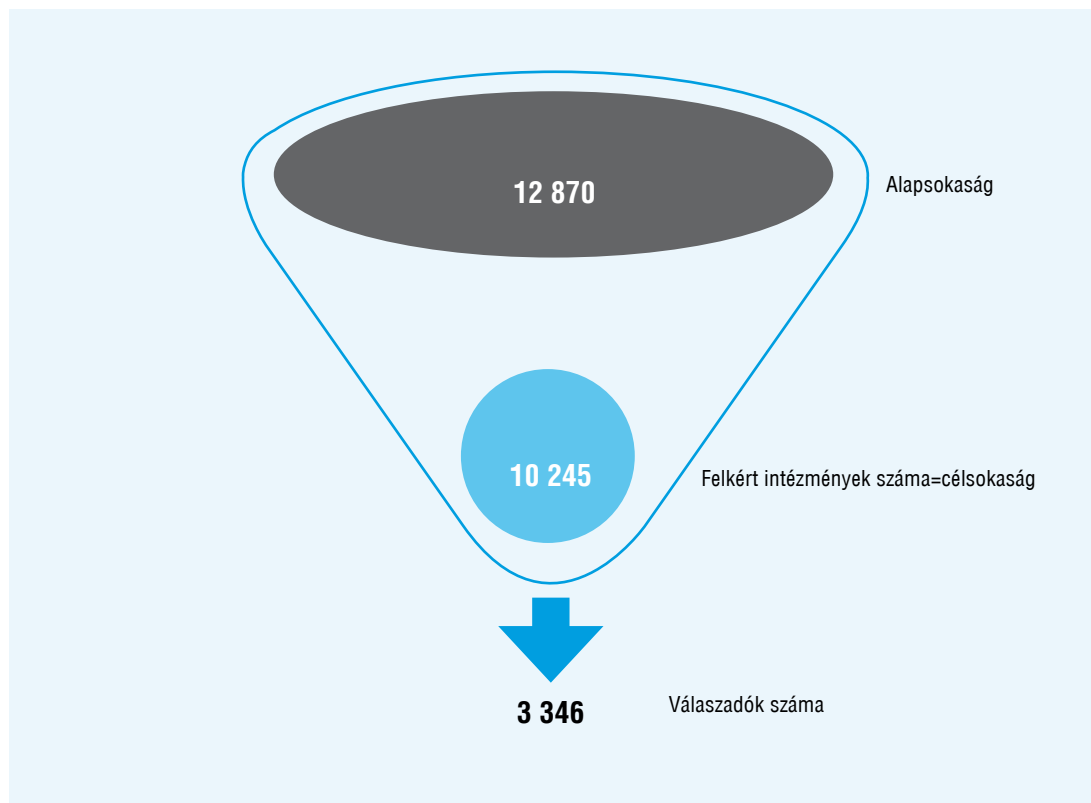
Az adatfelvétel során összesen 10 245 közintézményt kértünk fel válaszadásra, amelyből 3346 küldött vissza kiértékelhető kérdőívet (lásd 1. ábra). A mintánk a legtöbb intézménycsoport esetében nem tekinthető reprezentatívnak. Ahol a mintánk nem mutat reprezentativitást, a bemutatott eredményeket nem lehet a közsféra intézményeinek összességére kivetíteni. Bár a válaszadók összetétele a reprezentativitást nem elégíti ki, de a nagy elemszám miatt az általános trendek bemutatathatók. Az alapsokaságban vannak olyan intézménycsoportok, amelyekben a válaszadó intézmények köre és az alapsokaság intézménycsoportjai szegmense teljes mértékben lefedik egymást (kormányzati szervezetek, területi igazgatási szervezetek). Az ezen intéz-

ménytípusokat érintő változásokról teljes képet kaphatunk.

Minden egyes éves adatfelvételben a helyi önkormányzatok alkotják a legnagyobb elemszámú intézménycsoportot. A 2017. évi adatfelvételben az összes válaszadó intézmény 47 százaléka helyi önkormányzat. Így az ebben a csoportban történt változások önmagukban képesek hatni a közsféra kockázati és kontrollszintjére. A kitöltő intézmények számának alakulásához vélhetőleg hozzájárult a korrupciós kockázatelemzést végző integritás-tanácsadók megjelenése a kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervezeteknél, kivéve a rendvédelmi szervezeteket és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot. A magas részvételt segítette az is, hogy a kormányzat a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vo-

1. ábra

AZ ADATFELVÉTELHEZ KAPCSOLÓDÓ SOKASÁGI ÉS MINTAELEMSZÁMOK



natkozó terve elfogadásáról szóló határozatába foglalta az ÁSZ integritásfelméréséhez történő csatlakozás népszerűsítését, valamint az ÁSZ Integritás Támogatók Köre elnevezésű kezdeményezése (Németh, Vargha, 2017). Ezek azok a szervezetek, amelyek vállalták, hogy 2017-ig minden évben részt vesznek az Állami Számvevőszék korrupcióellenes felmérésében.

A 2017. évi adatfelvételen minden eddiginél több intézmény vett részt, a válaszadói létszám 11,5 százalékkal haladja meg a 2016. évi adatot, illetve több mint háromszorosa a 2011. évi első felmérési év részvételi adatának (lásd 2. ábra).

A 2017. évi felmérésben részt vevő intézmények foglalkoztatják a közszféra alkalmazottainak (kormánytisztviselő, köztisztviselő, közalkalmazott) 61,9 százalékát. A helyi önkormányzatok, az egyéb igazgatási tevékenységet ellátó, valamint a rend- és honvédelem szerveinél a résztvevők köre új intézmények-

kel bővült. A felmérésbe belépő intézmények feladatellátásukból, jogállásukból adódóan az indexek alakulására is hatással voltak (lásd 2. táblázat).

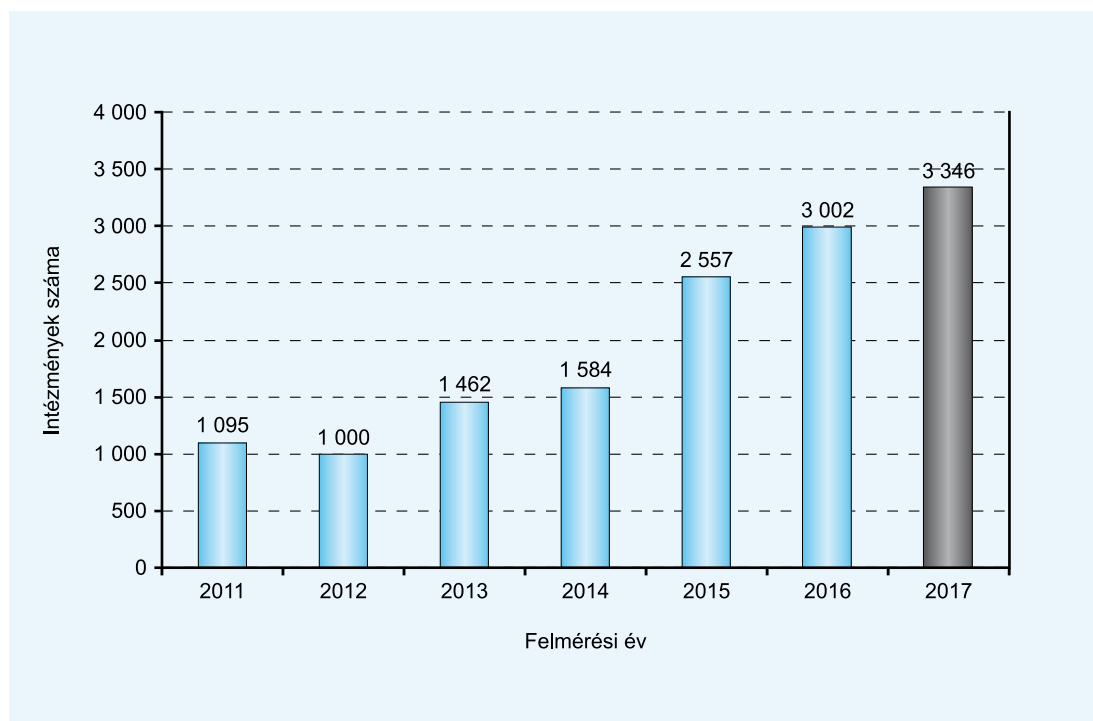
EREDMÉNYEK

Közszolgáltatás: kockázatok és kontrollok

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

2. ábra

A VÁLASZADÓ INTÉZMÉNYEK SZÁMÁNAK ALAKULÁSA (2011–2017)



A VÁLASZADÓ INTÉZMÉNYEK SZÁMÁNAK ALAKULÁSA INTÉZMÉNYCSOPORTONKÉNT (2013–2017)

Intézménycsoport neve (2017)	Évek				
	2013	2014	2015	2016	2017
Általános és középfokú oktatás	201	288	133	81	68
Egészségügyi intézmények	54	53	110	110	110
Egyéb – igazgatási tevékenység	46	48	195	175	184
Egyéb tevékenységek	41	47	14	72	27
Felsőoktatás	22	23	25	23	22
Független államhatalmi szervezetek	6	6	9	12	10
Helyi önkormányzat	670	706	1 106	1 376	1 574
Igazságszolgáltatás	22	25	29	23	27
Kormányzati szervezetek	7	7	8	10	8
Kulturális és szabadidős intézmények	65	62	185	223	248
Óvoda, bölcsőde	147	153	303	380	571
Rend- és honvédelem	64	61	123	123	118
Szociális ellátóintézmények	82	74	276	354	340
Területi igazgatási szervezetek	24	20	20	20	20
Tudományos kutatás, fejlesztés	11	11	22	20	19
Összesen	1 462	1 584	2 557	3 002	3 346

közszolgáltatást, míg a rend- és honvédelmi intézmények csupán 8 százaléka végez ilyen jellegű tevékenységet.

Integritáskockázatok

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

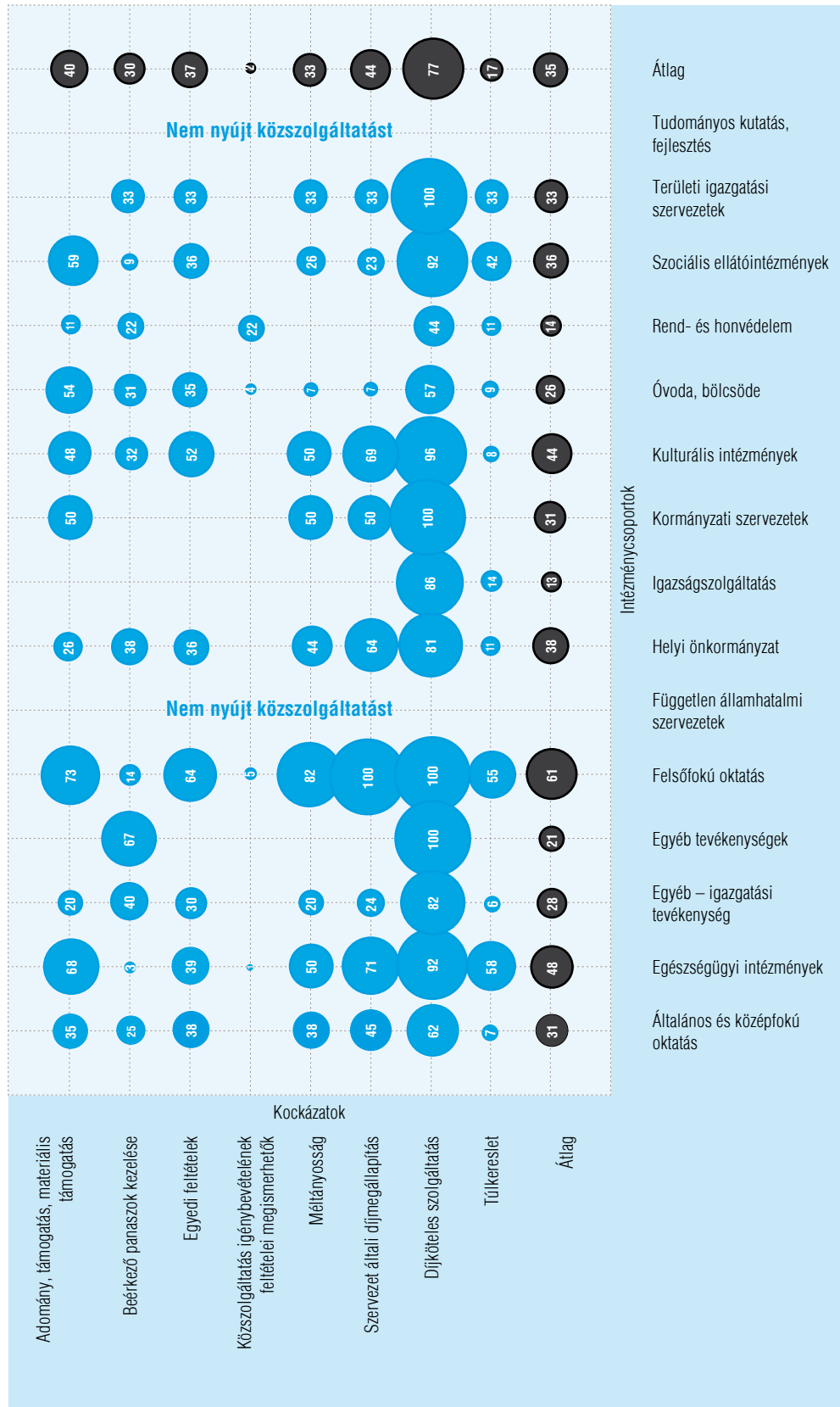
A **DÍJKÖTELES SZOLGÁLTATÁS NYÚJTÁSA** eredményeink szerint nagy kockázati szintet jelent, a vizsgált intézmények 77 százaléka nyújt díj-

köteles szolgáltatást. Ez a kockázat az egészségügyi intézmények csoportjában, az egyéb – igazgatási intézmények, egyéb tevékenységek, felsőfokú oktatás, helyi önkormányzatok, igazságszolgáltatás, kormányzati szervezetek, kulturális intézmények, szociális ellátó intézmények, valamint a területi igazgatási szervezetek csoportjában az átlagnál magasabb szinten jelentkezik.

Ha a szervezet maga állapítja meg a szolgáltatás díját, az tovább növeli a korrupció kockázatát. Ez a megkérdezett szervezetek 44 százalékában jellemző kockázat. Az egészségügyi intézmények csoportjában az arány 71 százalék, amely az összes válaszadó átlagát jelentősen meghaladja, csakúgy, mint a felsőfokú oktatásnál, valamint a helyi önkormányzatnál és a kulturális intézményeknél.

3. ábra

A KÖZSZOLGÁLTÁST NYÚJTÓK KOCKÁZATI SZINTJE AZ EGYES KOCKÁZATOK MEGLÉTERE VAGY HIÁNYÁRA VONATKOZÓAN (SZÁZALEK)



A MÉLTÁNYOSSÁG GYAKORLÁSÁNAK LEHETŐSÉGE kiemelt kockázati tényező. Közintézményeink 33 százalékában van erre lehetőség. Ugyanakkor a felsőfokú oktatási intézmények 82 százaléka válaszolt úgy, hogy joga van méltányosságból díjat csökkenteni, ami jelentősen meghaladja a hasonló jogkörrel rendelkező intézménycsoportok átlagát. Az egészségügyi intézmények, a kormányzati szervezetek és a kulturális intézmények mintegy fele szintén igennel felelt erre a kérdésre.

A KÖZSZOLGÁLTATÁS IGÉNYBEVÉTELÉNEK FELTÉTELEI MEGISMERHETŐSÉGÉNEK HIÁNYA jelentősen növeli a korrupció kockázatát. Ha az állampolgár nem ismeri egy-egy méltányossági döntés okát, az különösen rombolja a közbizalmat. A kérdésre nemmel válaszolók aránya elenyésző (2 százalék), azaz ez a kockázati tényező a legtöbb intézménycsoportnál nem jelenik meg. Egyedül a rend- és honvédelmi intézmények csoportja biztosítja az átlagnál jóval kisebb mértékben az állampolgárok számára azt, hogy a közszolgáltatás igénybevételének feltételeit megismerhessék.

AZ EGYEDI FELTÉTELEK MELLETTI SZOLGÁLTATÁSOK IGÉNYBEVÉTELE a méltányosság gyakorlásának lehetősége mellett szintén jelentősen fokozza a korrupciós veszélyeztetettséget. A hazai közintézmények 37 százalékánál van erre lehetőség. A kulturális intézményeknél, a felsőfokú oktatásnál, az egészségügyi intézményeknél, valamint az általános és az alapfokú oktatásnál haladják meg az összes közszolgáltatást nyújtók átlagát.

A BEÉRKEZŐ PANASZOK KEZELÉSÉRE KIALAKÍTOTT RENDSZER HIÁNYA szintén integritáskockázatot rejt magában. Ez a vizsgált közintézmények 30 százalékában megjelenő hiányosság. A kutatási eredmények élesen rámutatnak, hogy az átlagnál magasabb a panaszkezelő rendszer hiánya a következő kategóriákban: egyéb – igazgatási tevékenységek, egyéb tevékenységek, helyi önkormányzatok, kulturális intézmények, óvoda, bölcsőde és a területi

igazgatási szervezetek. Mindez azért jelent különös kockázatot, mert az általuk nyújtott tevékenység a közszolgáltatások széles körét lefedi, miközben az állampolgárok az általuk tapasztalt visszásságok tekintetében nem tudnak jelzést tenni, illetve a szervezetek ezeket a problémákat nem azonosítják, a panaszokat nem kezelik, így a szolgáltatások fejlesztése sem tud megtörténi.

ADOMÁNYOK, TÁMOGATÁSOK ELFOGADÁSA is jelent bizonyos mértékű integritáskockázatot. Több intézménycsoport annak a lehetőségét is megteremti (például alapítvány, segélyvonal), hogy állampolgárok, gazdasági szereplők adománnyal, támogatással, materiális hozzájárulással támogathassák működését (40 százalék). Ez azért jelenthet kockázatot, mert az állampolgárok egy-egy intézmény alapítványának támogatásával is igyekezhetnek előnyt szerezni maguknak. A legveszélyeztetettebbek az egészségügyi intézmények, a felsőfokú oktatás, a kormányzati szervezetek, a kulturális intézmények, az óvodák és a bölcsődék, valamint a szociális ellátóintézmények.

A SZOLGÁLTATÁSAIK IRÁNTI TÚLKERESLET különösen fokozza a korrupció kockázatát. Arra a kérdésre, hogy „Ha Szervezetük nyújt közszolgáltatást, a nyújtott közszolgáltatások között van-e olyan, amely esetében az igénybevevők részéről adott szolgáltatás iránt megnyilvánuló kereslet tipikusan tartósan és lényegesen meghaladja a szolgáltatásból rendelkezésre álló kínálatot” a válaszadók 17 százaléka felelt igennel. Ugyanakkor nagy az eltérés a különböző intézménytípusok között. A legnagyobb túlkereslettel az egészségügyi intézmények, a felsőoktatás és a szociális ellátó rendszer szembeesül, ami még inkább fenyegeti az integritási helyzetüket, valamint az állampolgárok közszolgáltatásokhoz való igazságos hozzáférését.

A kockázatokat mérséklő kontrollok

A kockázati szintek után megvizsgáltuk a közszolgáltatáshoz kapcsolódó kontrollszinteket

is az egyes intézménycsoportokban (lásd 4. ábra).

PÉNZBELI VAGY TERMÉSZETBENI ELLÁTÁS NYÚJTÁSA esetén, a közszolgáltatást nyújtó intézmények 89 százalékánál készül hivatalos átvételi dokumentum, ami alapvető integritáskontroll-tényező. Az egyéb tevékenységek csoportjában ez az arány csupán 67 százalék.

VAGYONNYILATKOZAT-TÉTELI KÖTELEZETTSÉG esetén a vagyonnyilatkozat-tételre kötelezettek körét az összes válaszadó intézmény 84 százalékánál meghatározták, így kontrollálva az esetleges integritást sértő vagyongyarapodást.

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

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

AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG KÉRDÉSKÖRÉT az intézmények 85 százaléka szabályozza, amely az integritást nagymértékben elősegíti.

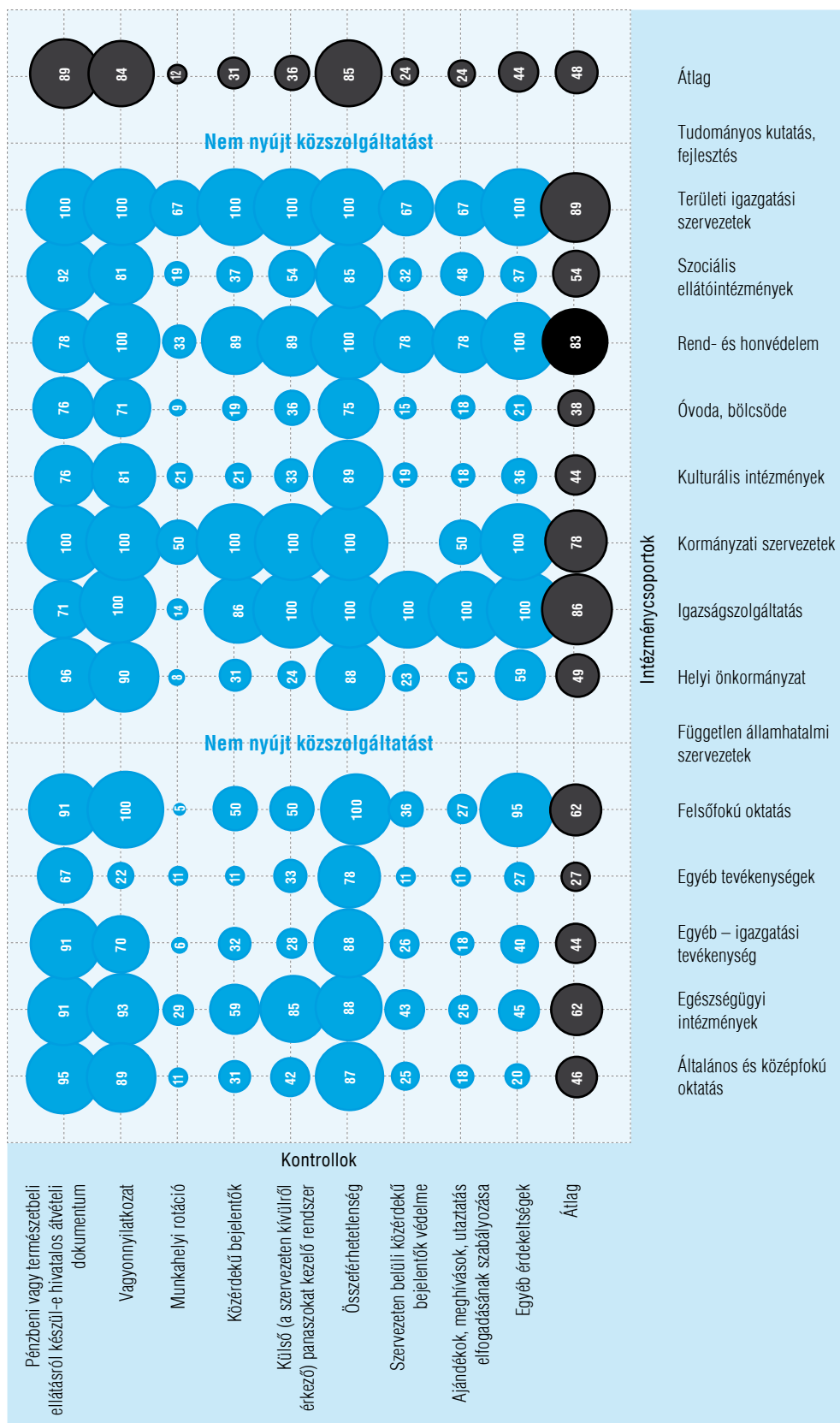
AZ AJÁNDÉKOK, MEGHÍVÁSOK, UTAZTATÁS ELFOGADÁSÁNAK SZABÁLYOZÁSI HIÁNYA viszont a közszféra integritásának egy jelentős anomáliájára hívja fel a figyelmet. Mindössze a válaszolók 24 százaléka él ezzel az alapvető kontrolleszközzel. A közszolgáltatások kapcsán a megvesztegetés, a korrupció állandó téma, az ajándékok elfogadását nem szabályozó közszolgáltatást nyújtó intézmények különösen veszélyeztetettek. Az oktatási intézményeknél, a bölcsődétől az egyetemekig, az egészségügyi, kulturális és szociális intézményeknél, valamint az önkormányzatoknál elégtelen az ajándékok, meghívások és utaztatás elfogadásának szabályozása. Más intézménycsoportoknál, például a rend- és honvédelemnél, az igazgatszolgáltatásnál ez a kontrolltípus megfelelően kiépített.

A GAZDASÁGI ÉRDEKELTSÉGEKRŐL VALÓ NYILATKOZATTÉTELT a munkavállalók számára az intézmények kevesebb, mint fele teszi kötelezővé belső szabályozásában. A gazdasági érdekeltségek feltárása ugyanakkor bizonyos tevékenységeknél, döntési pozícióknál alapvető kontrolleszköz. Kiemelkedően alacsony az egyéb érdekeltségek szabályozásában az egyéb tevékenységek csoportjába tartozó intézmények aránya.

ÖSSZEFOGLALVA: kockázatot hordoznak különösen azok a szervezetek, ahol a közszolgáltatási tevékenységhez díjfizetés kapcsolódik, erős a keresleti nyomás vagy széles a szervezet mérlegelési joga, miközben az adott szervezet nem rendelkezik az ezt ellensúlyozó speciális kontrollokkal (például panaszkezelés szabályozás, ajándékelfogadás feltételeinek szabályozása, összeférhetlenség, nyilatkozat gazdasági érdekeltségekről stb.). A következőkben egyes speciális kockázatokhoz kapcsolódó kulcskontrollok kiépítettségét vizsgáljuk.

4. ábra

A KÖZSZOLGÁLTATÁST NYÚJTÓK KONTROLLSZINTJÉ AZ EGYES KONTROLLOK MEGLÉTÉRE VAGY HIÁNYÁRA VONATKOZÓAN (SZÁZALÉK)



A közszolgáltatás kockázatai és kontrolljai közötti összefüggések

A kockázati és kontrollszintek megvizsgálása után azok összefüggéseit tártuk fel. Arra kerestük a választ, hogy a magasabb kockázati szinttel rendelkező intézmények nagyobb mértékben építették-e ki a kockázatok méréséklését szolgáló integritáskontrolljaikat.

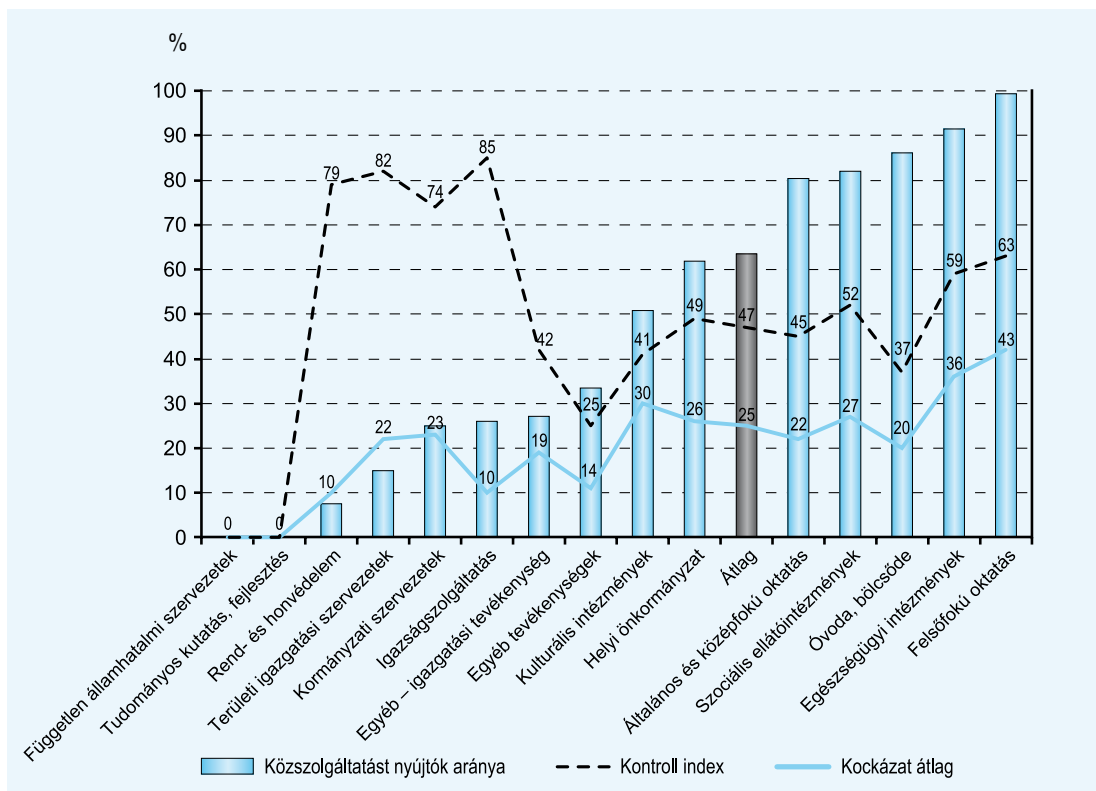
Az 5. ábrán az egyes oszlopok az intézménycsoportokon belül azon válaszadók arányát mutatják, akik saját bevallásuk szerint nyújtanak közszolgáltatást.² Zöld, illetve fekete szaggatott vonallal ezen intézmények összevont kockázati és kontrollindexét láthatjuk. A két index közti korreláció értéke abban a csoportban, ahol a közszolgáltatást nyújtó intézmények aránya 30 százalék feletti: 0,9. Ez pozí-

tív irányú, erős kapcsolatot mutat. A kutatás eredménye szerint tehát a nagyobb arányban közszolgáltatást nyújtó intézménycsoportoknál annál magasabb a kontrollokkal való lefedettség mértéke, minél nagyobb a kockázatok szintje.

Ha azonban az összes válaszadó intézmény közszolgáltatáshoz kapcsolódó kockázati- és kontrollindexei közötti kapcsolatot mérjük, gyenge és negatív kapcsolat rajzolódik ki: -0,3. Ez az érték arra hívja fel a figyelmet, hogy a közszolgáltatást nyújtó intézmények kontroll- és kockázati indexe közötti összefüggés erősebb, mintha az összes válaszadó (közszolgáltatást nyújtó és nem nyújtó intézmények) értékeit tekintjük. Egyes közszolgáltatást kisebb arányban nyújtó szervezetek (rend és honvédelem, területi igazgatási szer-

5. ábra

A KÖZSZOLGÁLTATÁST NYÚJTÓK KÖZSZOLGÁLTATÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ KOCKÁZATI ÉS KONTROLLINDEXÉNEK SÚLYOZOTT MUTATÓI INTÉZMÉNYSZÖRÖSÉGKÉNT



vek, kormányzati szervek, igazságszolgáltatás) kontrollszintjei kiemelkedően magasak, ami a hatósági és ellenőrző tevékenységükkel függhet össze.

Speciális kockázatok és kontrollok

Amennyiben egyes kulcskockázatok és a mérésükre szolgáló kulcskontrollok vonatkozásában vizsgálódunk, mélyebben megfigyelhetők az egyes intézményekre jellemző sajátosságok. A közsféra intézményeinél jelentkező ilyen típusú kockázati sajátosságok beazonosítása a kapcsolódó kontrollrendszer erősségeinek és gyengeségeinek, fejlesztési lehetőségeinek beazonosítását szolgálja. E kulcskockázatok és kontroll közül hármát részletesebben ismertettünk.

Túlkereslet és az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadása

A közszolgáltatások méltányos elosztása, vagyis a jogos igény szerinti részesülés a gyakorlatban sérülhet, ha a kereslet-kínálat egyensúlya megbillen, adott szolgáltatás igénybevételéhez kapcsolódóan túlkereslet lép fel (Vasvári és mtsi., 2017). Korrupciós kockázati veszély, hogy az állampolgárok a kínálati „hiány” miatt érdekeltnek lesznek abban, hogy másoknál gyorsabban, jobb minőségben jussanak hozzá a szolgáltatásokhoz, illetve a másik oldalon a szolgáltatást nyújtók, illetve valamelyik szintjén közreműködők (hatóság képviselői, szakértők, stb.) a saját érdekeik előtérbe helyezésével a közszolgáltatás alapelveit figyelmen kívül hagyva teremtsenek saját részükre előnyös helyzetet. A kockázati szintet mérsékli, ha a közszolgáltatást nyújtó szervezetek rendelkeznek az ajándékok, utazások és egyéb juttatások elfogadására vonatkozó szabályozással.

A regressziós eljárással megvizsgáltuk, hogy a hiány miképpen hat az ajándékozás szabályozására (azaz a kockázat hogyan hat a kontrollkiépítettségre). A hiány egy egységnyi növekedése átlagosan 0,102 egységgel növeli meg

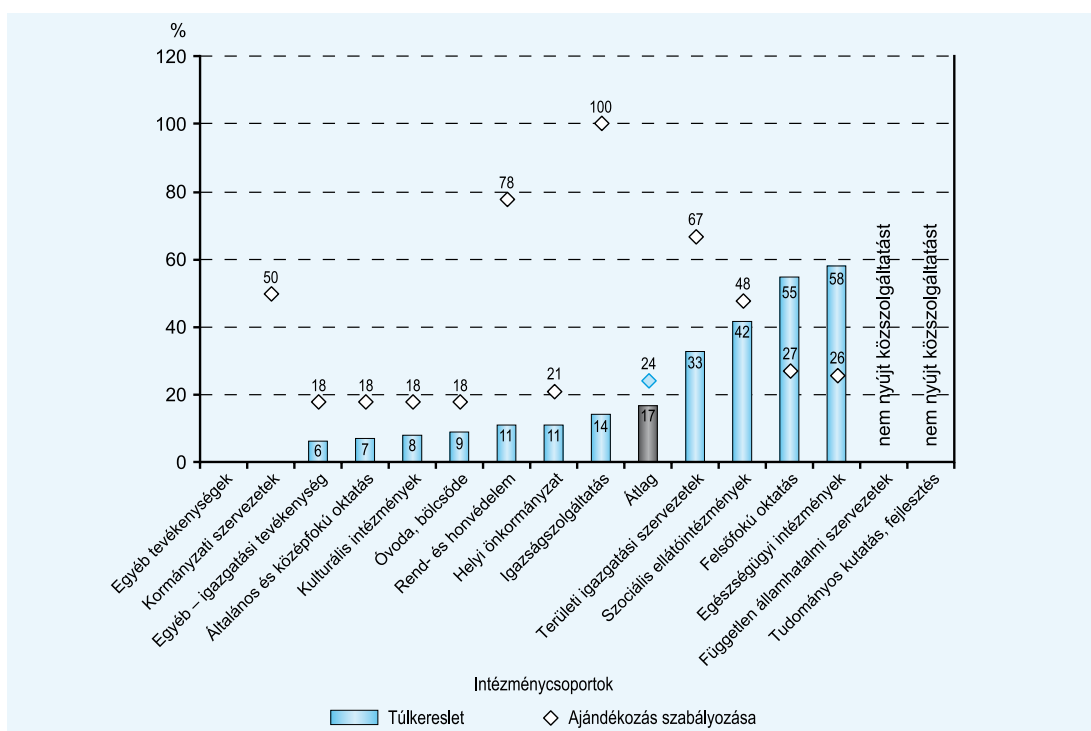
a szabályozási környezet mértékét. A regressziós modell p-értéke 0,729. Ez azt jelenti, hogy a hiány nem szignifikáns paraméter, azaz a hiány nem hat a szabályozás mértékére. Megállapítható tehát, hogy a túlkereslet, valamint az ajándékok és egyéb juttatások elfogadásának szabályozása között nincs összefüggés, vagyis nem jellemző, hogy azok az intézmények, ahol a szolgáltatás iránt jelentős keresleti többlet mutatkozik, jellemzően inkább szabályozzák az ajándék és egyéb javak elfogadásának rendjét.

Eredményeink arra figyelmeztetnek továbbá, hogy bizonyos közszolgáltatást nyújtó intézménycsoportoknál a kereslet tartósan meghaladja a kínálatot (például felsőfokú oktatás és egészségügyi intézmények). Ezeknek az intézménycsoportoknak azonban alig egynegyede, 26 illetve 27 százaléka rendelkezik az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételeit rendező szabályzattal. Megfigyelhető ugyanakkor, hogy egyes, ilyen típusú kockázattal nem vagy alig szembesülő intézménycsoportok (például kormányzati szervek, igazságszolgáltatás, rend- és honvédelem) igen magas arányban rendelkeznek ajándékozás szabályzattal (*lásd 6. ábra*).

A szervezet általi díjmegállapítás és a közérdekű bejelentő rendszerek

A közszolgáltatást nyújtó szervezetek több mint háromnegyede (77 százaléka) nyújt díjköteles szolgáltatást és a szervezetek 44 százaléka saját maga állapítja meg a szolgáltatás díját. A közfeladatot ellátó szerv által nyújtott díjköteles szolgáltatásoknál – főleg amelyben a díjat a szervezet maga állapítja meg – fontos, hogy a szolgáltatás során felmerülő korrupciós próbálkozás, esetleg előny felajánlása kapcsán az érintett vagy az ilyen jellegű esetet észlelő panasszal élhessen, illetve közérdekű bejelentést tehesen. A díjmegállapítással kapcsolatos kockázatot ellensúlyozza, ha az intézmény működtet külső, a szervezeten kívülről érkező

A TÚLKERESLET ÉS AZ AJÁNDÉKOZÁS SZABÁLYOZÁSA AZ EGYES INTÉZMÉNYCSONPORTOKBAN



panaszokat kezelő rendszert. Eredményeink azt mutatják, hogy a közszolgáltatást nyújtók csupán 36 százaléka működteti ezt a kontrollt.

Regressziós eljárást használva megállapítottuk, hogy a szervezet általi díjmegállapítás egy egységnyi növekedése átlagosan 0,246 egységgel csökkenti a panaszkezelő rendszer kiépítettségének mértékét. A regressziós modell p-értéke 0,361. Ez azt jelenti, hogy a szervezet általi díjmegállapítás nem szignifikáns paraméter, azaz ez a változó nem hat a panaszkezelő rendszer kiépítettségének mértékére.

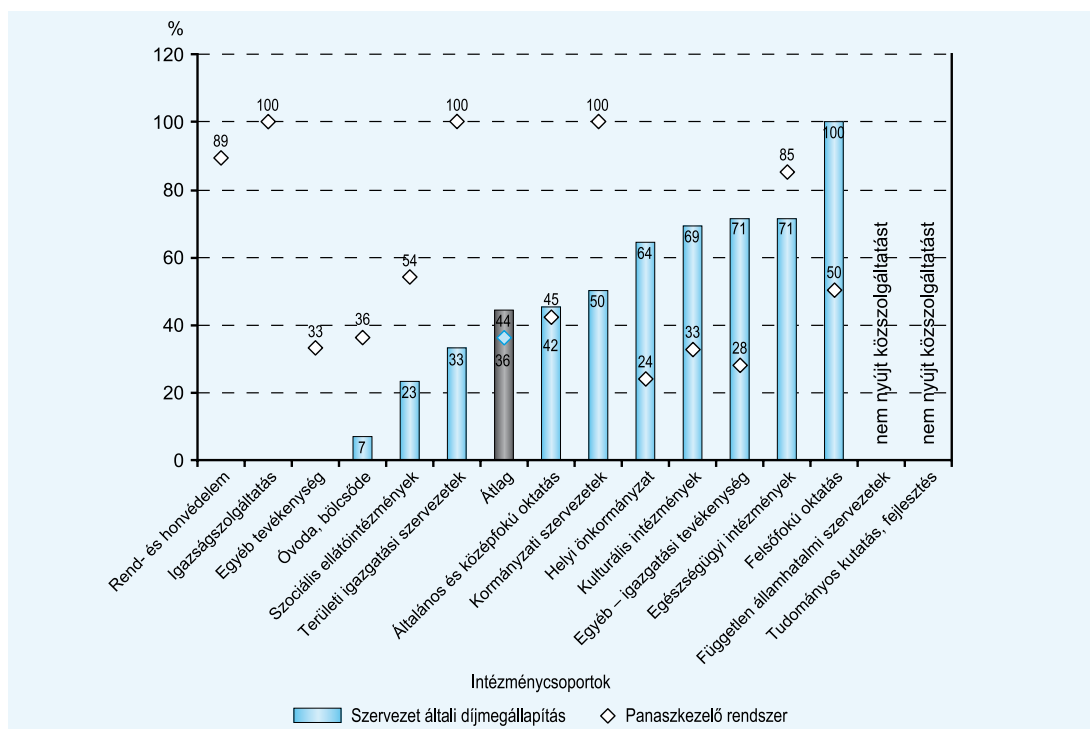
Intézménycsoportonként vizsgálva kimutatható, hogy a helyi önkormányzatoknál, az egyéb – igazgatási tevékenységet folytatóknál és a kulturális intézmények körében a szervezet általi díjmegállapítás átlagnál magasabb kockázati értéke mellett a legalacsonyabb a jelzett kontrollt működtető intézmények aránya (lásd 7. ábra).

Közszolgáltatás nyújtása és az igénybevétel feltételeinek megismerhetősége

Alapvető igény a közszolgáltatás nyújtásával szemben, hogy az állampolgárok tájékoztatást kapnak arról, hogy milyen típusú ellátásra jogosultak, illetve az a döntési folyamat, amelyben ennek odaítélése megtörténik, számukra is átlátható. Az átláthatóság és a kiszámíthatóság az integritásszemlélet alappillére, így megvizsgáltuk, hogy a közszolgáltatás nyújtása, valamint az igényvétel feltételeinek megismerhetősége milyen összefüggést mutat.

A felmérés eredményei azt mutatják, hogy az állampolgárok a hazai közszolgáltatásokra döntően előre meghatározott, objektív kritériumok alapján jogosultak. Az intézménycsoportok túlnyomó többsége teljes körűen biztosítja az ügyfelek számára a közszolgáltatás igénybevétele feltételeinek megismerhetőségét. Ez jelenti a jogszabály alapján meghatá-

A SZERVEZET ÁLTALI DÍJMEGÁLLAPÍTÁS MÉRTÉKE ÉS A KÜLSŐ PANASZKEZELŐ RENDSZER MŰKÖDTETÉSE AZ EGYES INTÉZMÉNYCSOPORTOKBAN



rozott jogosultsági feltételeket éppúgy, mint az egyes szervezet által előre megállapított kritériumokat. A szempontok megismerhetősége különösen akkor alapvető fontosságú, ha a szolgáltatás nyújtása során méltányosságot alkalmaznak.

A hazai közszolgáltatások integritásának magas szintjét jelzi, hogy a válaszok alapján szinte teljes körű az állampolgárok tájékozási lehetősége (lásd 8. ábra).

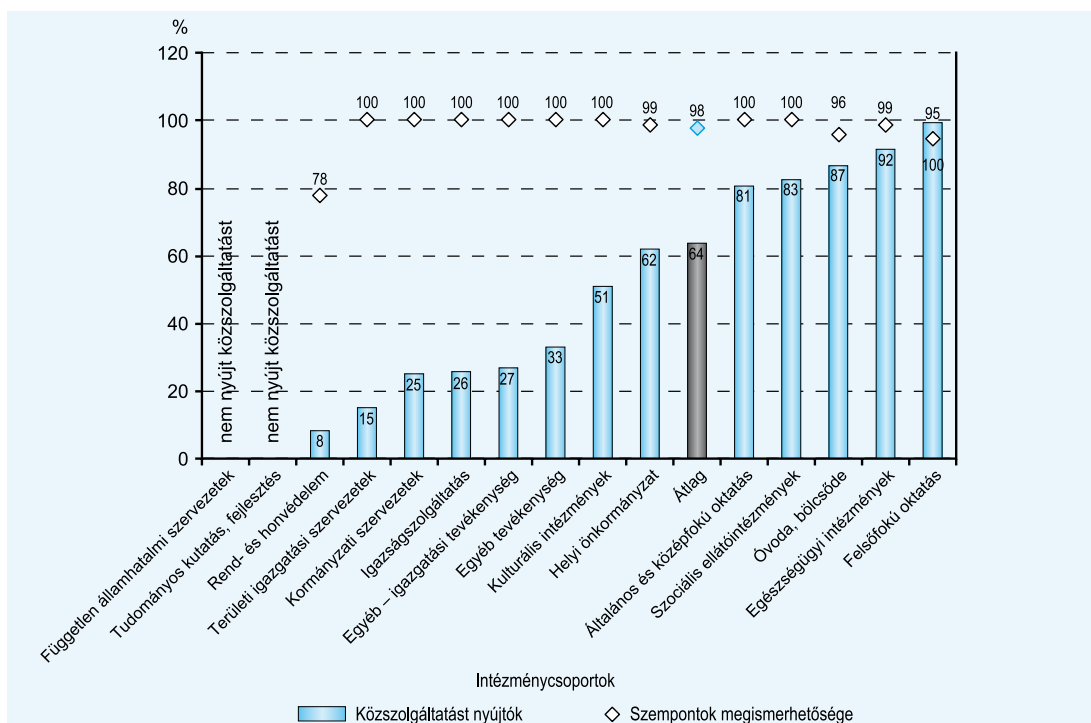
KÖVETKEZTETÉSEK

Az állam által biztosított közszolgáltatások jelentős mértékben alakítják az állampolgárok testi és szellemi jólétét (egészségügyi ellátás, közoktatás, ivóvíz, fűtés). Az állampolgároknak erős érdeke fűződik ahhoz, hogy e közszolgáltatások igénybevételét a maguk szá-

mára – akár mások rovására és jogszerűtlenül is – maximalizálják (várólisták megkerülése, felvételi rendszerek befolyásolása). A közszolgáltatások ilyen visszaélészerű elosztása, az egyenlőség elve alapján járó szolgáltatások körében egyenlőtlen hozzáférést okoz. Mindez nagymértékben befolyásolja az állampolgárok bizalmát az állam és intézményei iránt. Mindezekre tekintettel az ilyen tevékenységet folytató állami intézmények integritása kulcsfontosságú.

Eredményeink azt mutatják, hogy a tipikusan közszolgáltatást nyújtó intézmények körében az integritáskockázatok és a kontrollok kiépítettsége együtt mozog, azaz minél magasabb a kockázati szint, annál magasabb a kontrollkiépítettség is. A kutatás emellett arra is rávilágított, hogy az egyéb hatósági vagy ellenőrzési funkcióval rendelkező intézménycsoportok (rendőrség, honvédelem), illetve a

KÖZSZOLGÁLTATÁSOK NYÚJTÁSA ÉS A KÖZSZOLGÁLTATÁS IGÉNYBEVÉTELE FELTÉTELEINEK MEGISMERHETŐSÉGE*



* *Megjegyzés:* mivel a kontrollkérdés (szempontok megismerhetősége) csak a kockázati kérdésre (közszolgáltatás-nyújtás) igen választ adók válaszolhattak, a diagramon a szempontok megismerhetőségére adott igenlő válaszokat a közszolgáltatás nyújtására vonatkozó kérdésre igen választ adó szervezetek arányában ábráztuk.

független állami szervek integritáskontroll-szintje a kockázati szinttől függetlenül magas. Ez minden bizonnyal annak is köszönhető, hogy a humán közszolgáltatást nyújtó intézmények esetén kevesebb az úgynevezett kemény kontroll, vagyis a jogszabályokban előírt kötelező kontrolllelem. Mindez azzal jár, hogy az önkéntesen kialakított kontrollok jobban követik a beazonosított integritáskockázatok. Ezt akár üdvözölni is lehetne, kutatásunk azonban azt is feltárta, hogy bizonyos, az integritást jelentősen veszélyeztető helyzetek esetén számos esetben nem épültek meg azok mérséklését elősegítő kulcskontrollok.

A közszolgáltatások területén a legjelentősebb kockázatokat a díjköteles szolgáltatás

nyújtása, a méltányosság gyakorlásának lehetősége és a szolgáltatás iránti túlkereslet jelenti.

A közszolgáltatást nyújtó intézmények körében a kontrollok közül megfelelően kiépített a pénzbeli vagy természetbeni ellátás dokumentáltsága, illetve az összeférhetetlenség és a vagyonyilatkozat szabályozása.

Élesen mutatkozik meg ugyanakkor a közérdekű bejelentések és panaszok kezelésére való felkészületlenség. A belső és külső bejelentő rendszer működtetése mindenképpen szükséges ahhoz, hogy az integritást sértő eseményeket a szervezet megismerhesse, kezelhesse, a kockázatokat megfelelően értékelhesse, illetve a szükséges kontrollokat kiépíthesse. Az, hogy az állampolgár panasza érdemben és hivatalosan nem

tud megjelenni a rendszerben, tovább gyengítheti a bizalmat és erősítheti azt a tendenciát, hogy az állampolgár az őt ért hátrányt ne a hivatalos eljárásban bízva, hanem kerülő utakon igyekezzen kiküszöbölni. A bejelentő rendszerek azonban csak abban az esetben tudják betölteni a funkcióikat, ha minden bejelentő számára biztosított a megfelelő védelem, e nélkül ugyanis túlságosan kockázatos lehet például egy kolléga integritást sértő magatartásának jelzése.

Jelentős korrupciós kockázatot hordoz az a tény, hogy az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadása nem megfelelően szabályozott a hazai közszolgáltatást nyújtó intézmények körében. Különösen élesen vetődik fel a szabályozás hiányossága az olyan közszolgáltatást nyújtó szervezetek között, amelynél a kereslet tartósan meghaladja a kínálatot. Ezt mértük például az egészségügyi és felsőoktatási intézményeknél. Ugyanakkor meg kell említeni, hogy a felsőoktatás területén a túlkereslet elsősorban az egyetemi, főiskolai felvételiket érinti. Itt viszont egy olyan kontrollt vezettek be, amely az egyik leghatásosabb integritást elősegítő tényező. Ez pedig a döntési folyamatok automatikussá tétele.

Közel egy évtizede hazánkban a felvételi sorrendet, a szerzett pontok alapján egy gép számolja ki, amely automatikusan értesíti az érintetteket is. Felsőoktatásban dolgozóként magam is tapasztaltam (Németh Erzsébet), hogy a rendszer bevezetése után szinte teljesen megszűntek a korábban oly gyakori protekciót kérő telefonok.

Amennyiben a szolgáltatás igénybe vevői nem látják át, hogy miért kell például az egyik betegnek többet várnia a sürgősségin, mint a másoknak, az komoly feszültséget kelt, és rendkívüli módon erodálja a szolgáltatás iránti bizalmat. A bizalomnak pedig az egészségügyben placebohatása is van. Nem beszélve arról, hogy a betegek együttműködését is javítja. Vagyis, ha a beteg bízik az orvosban, illetve a gyógyító ellátásban, úgy nemcsak jobban követi az orvos utasításait, de azok jobban is hatnak.

Természetesen nincs mindenütt lehetőség egy automata segítségével érkezési sorrendben kiszolgálni az ügyfeleket, de a kockázat beazonosítására, a szabályok kialakítására, azok megismerhetőségének biztosítására és az egyéb kontrollok kiépítésére nemcsak lehetőség, de szükség is lenne.

JEGYZETEK

¹ A Magyar Államkincstár által kiadott törzskönyvi nyilvántartási azonosítószám

² Érdekes, hogy bizonyos intézménycsoportokban, például óvodák, bölcsődék, iskolák vagy szociális

ellátó intézmények is csupán mintegy 80 százalékban nyilatkoztak úgy, hogy végeznek közszolgáltatást, holott nyilvánvalónak látszik, hogy ezen intézménytípusoknál maga a közszolgáltatás az alaptevékenység.

IRODALOM

BÁGER G. (2011). Korrupciós kockázatok a közgazdaságban. Metodológia és empirikus tapasztalatok. *Pénzügyi Szemle*, 2011/1 43–56. oldal

BARR, A., MAGNUS, L., PIETER SERNEELS (2009). „Corruption in public service delivery: An experimental

analysis.” *Journal of Economic Behavior & Organization* 72.1, pp. 225–239

BURGUET, R., GANUZA, J. J., GARCIA MONTALVO, J. (2017). *The microeconomics of corruption. A review of thirty years of research*. Handbook of Game Theory and

Industrial Organization, L. Corchón and L. Marini, eds., Edward Elgar Pub.

CLARKE, G. R., XU, L. C. (2002). *Ownership, competition, and corruption: bribe takers versus bribe payers*. Policy Research Working Paper

ECONOMAKIS, G., RIZOPOULOS, Y., SERGAKIS, D. (2010). Patterns of corruption. *Journal of Economics and Business*, 13(2), pp. 11–31

JAIN, A., NUNDY, S., ABBASI, K. (2014). Corruption: medicine's dirty open secret. *BMJ*. Jun 25; 348:g4184. doi: 10.1136/bmj.g4184

LAMBSDORFF, J. (2001). *How corruption in government affects public welfare: A review of theory* (No. 9). CeGE Discussion Paper

LENTNER Cs. (2017). Az államháztartás számviteli alapelveinek és kontrolrendszerének vázlatos bemutatása. In: Zéman Zoltán (szerk.) *Évtizedek a számvitelben: Controller Info Tanulmánykötet*. 351 p. Budapest: Copy & Consulting Kft., 165–174. oldal

LEWIS, M. (2006). *Governance and corruption in public health care systems*. Center of global Development, Working Paper 78

MORAIS, P., VERA L. M. and A. CAMANHO (2017). „Exploring the Relationship Between Corruption and Health Care Services, Education Services and Standard of Living.” International Conference on Exploring Services Science. Springer, Cham

MUSHTAQ H. KHAN (2007). Patron-Client networks and the economic effects of corruption in Asia, *The European Journal of Development Research*, 10:1, 15–39, DOI: 10.1080/09578819808426700

NÉMETH E., VARGHA B. (2017). A magyar közintézmények integritása – Összehasonlító elemzés 2013–2016. *Köz-Gazdaság* 12: (4) 57–84. oldal

NÉMETH E., MARTUS B. SZ., VARGHA B. T., GERGELY SZ., VASVÁRINÉ M. J., JAKOVÁC K. (2017). *Elemzés a közszféra integritási helyzetéről 2017. A hazai integritás helyzete a köz- és a magánszektor érintkezési felületén*. Budapest: Állami Számvevőszék, 2017. 70

PULAY, Gy. (2014). A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megelőzése által, *Pénzügyi Szemle* 2014 (2) 151–166. oldal

RASHID, S. (1981). Public Utilities In Egalitarian LDC's: The Role Of Bribery In achieving Pareto efficiency. *Kyklos* 34(3): 448–460., DOI 10.1111/j.1467–6435.1981.tb01199.x

TUNLEY, M., BUTTON, M., SHEPHERD, D., BLACKBOURN, D. (2017). Preventing occupational corruption: utilising situational crime prevention techniques and theory to enhance organisational resilience. *Security Journal*, pp. 1–32

VASVÁRI T., NÉMETH E., MARTUS B., VARGHA B., KOZMA G. (2017). *Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként – 2016*. Budapest: Állami Számvevőszék, 77

JOGSZABÁLYOK

Magyarország Alaptörvénye

Nvt. – 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti versenyéről

Ebtv. – 2003. évi CXXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

2015. évi CCXI. törvény a kéményseprő-ipari tevékenységről

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

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

Korm. rendelet (50/2013. (II. 25.))

WEBES FORRÁSOK

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

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