

VASVÁRINÉ MOLNÁR JUDIT

SZÁMVEVŐ

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

SZABÓ ZOLTÁN GYULA

SZÁMVEVŐ ASSZISZTENS

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK



A helyi önkormányzatok korrupciós veszélyeztetettsége és az azok kezelésre szolgáló kontrollok kiépítettségi szintje – az Állami Számvevőszék 2015. évi integritás felmérése alapján

1. Bevezetés

2015 decemberében az Állami Számvevőszék (továbbiakban ÁSZ) már ötödik alkalommal hozta nyilvánosságra éves adatfelvétel eredményeit összegző komparatív tanulmányát.¹ Az Integritás felmérésben a helyi önkormányzatoknak mindig kitüntetett szerep jut, ami nemcsak annak tudható be, hogy minden eddigi adatfelvétel során az említett szervezetek köréből került ki a legtöbb adatszolgáltató¹, hanem annak is, hogy a helyi önkormányzatok jogállása, feladatainak mennyisége és komplexitása, valamint azok elmúlt időszakban történő folyamatos változása² a korrupciós veszélyekkel szembeni védetség szintjének vizsgálata szempontjából meghatározó jelentőségű. Ezért fontosnak tartjuk, hogy ismételten³ felhívjuk az érintett önkormányzati és hivatali vezetők figyelmét a szervezetüket érintő korrupciós kockázati ténye-

zőkre és egyes alapvető fontosságú korrupcióellenes rendszerek vagy eljárások hiányára.

2. Vizsgált minta, tényezők, időszak

2015. évi Integritás felmérésben összesen 1119 helyi önkormányzat, polgármesteri hivatal és közös önkormányzati hivatal szolgáltatott adatot, amelyből összesen 1097 kérdőív elemzésre került sor.⁴ Cikkünk az ÁSZ 2015. évi Integritás felmérése keretében szolgáltatott adatokon és azok alapján készített integritás intézménycsoportos elemzésen alapszik.⁵ Az elemzés során a válaszadó helyi önkormányzatokat és hivatalokat négy intézménytípusba (továbbiakban típusok) soroltuk: **1.** Városi önkormányzatok, **2.** Községi önkormányzatok, **3.** Polgármesteri hivatalok, **4.** Közös önkormányzati hivatalok. Amennyiben az egyes tényezők vizsgálata során típusonként markáns eltéréseket fedeztünk fel, akkor azokra külön felhívjuk a figyelmet.

¹ Adatszolgáltató „helyi önkormányzatok” intézménycsoportba sorolt szervezetek számának alakulása az egyes felmérési években: 2011: 530, 2012: 591, 2013: 670, 2014: 706, 2015: 1119 szervezet.

² Említhetjük itt az önkormányzatok hivatalainak önállóvá válását, a megyei kormányhivatalok megjelenésével járó hatásköri változásokat, a körjegyzőségek megszűnését és a közös önkormányzati hivatalok megjelenését, vagy a KLIK létrejöttével az önkormányzati fenntartású általános – és középiskolák átkerülését az állam felügyelete alá.

³ A szerzők ebben a témában már korábban publikált cikke a Jegyző és közigazgatás című folyóiratban, amely az ÁSZ Integritás felmérés 2013. évi helyi önkormányzatokra vonatkozó eredményeit mutatja be. A cikk elektronikus formában elérhető a következő linken: <http://www.asz.hu/publikaciok/2014/2013-evi-integritas-felmeres-eredmenyei-korrupcios-kockazatok-es-integritaskontrollok-a-helyi-onkormanyzatoknal/helyi-onk-int-csop-integritas-vegleges.pdf>

⁴ Elemzésünkben az önkormányzatok alatt a városi és a községi önkormányzatokat, hivatalok alatt a polgármesteri hivatalokat és a közös önkormányzati hivatalokat értjük.

⁵ Az Integritás felmérés éves eredményeit bemutató összefoglaló tanulmányok elérhetők az Állami Számvevőszék honlapján: <https://www.asz.hu/hu/Az-intezmenycsoportos-integritas-elemzések-elérhetők>: http://integritas.asz.hu/arop_1_2_4

Az ÁSZ Integritás kérdőíve 155 kockázati és kontrolltényező vizsgálatára terjed ki. Ezeket a tényezőket három csoportban sorolja, amelyek a következők:

I. **Az Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT)** index a szervezetek jogállásától és feladatkörétől függő – eredendő – veszélyeztetettség összetevőit teszi mérhetővé. Olyan tényezők határozzák meg, amelyek alakítása az alapítószerv jogalkotási hatáskörébe tartozik, így például a hatósági jogalkalmazás, a (jogi) szabályozás, vagy a különféle (oktatási, egészségügyi, szociális és kulturális) közszolgáltatások nyújtása.

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

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

A vizsgált tényezők alapján az ÁSZ három százalékos formában kifejezett indexet (EVT, KVNT, KMKT) számol intézményenként. Ezek a mutatószámok az egyes intézmények eredendő veszélyeztetettségi, a korruptió veszélyeztetettséget növelő tényezőinek, valamint a kontrollok kiépültségi szintjét tükrözik.

Az adatfelvételben a felmérési évet megelőző három naptári évre (2012. január 1. – 2014. december 31.) vonatkozó adatokat kérdeztük le. Ahol a kérdés nem tartalmazott külön utalást a hároméves időszakra, ott a válaszadóknak a 2014. december 31-én fennálló állapotnak megfelelően kellett adatot szolgáltatniuk. Ahol az adott kérdés az elmúlt naptári évre vonatkozott, ott az adatszolgáltatási időtartam a 2014. január 1. és 2014. december 31. közötti időszak volt.

3. Indexértékek alakulása

A „helyi önkormányzatok” intézménycsoportba tartozó összes adatszolgáltató szervezet indexértékei alapján számított átlagos indexértékeket a 3.1. sz. táblázat ismerteti.

A „helyi önkormányzat” intézménycsoportba sorolt intézmények indexértékei mindhárom mutató (EVT, KVNT, KMKT) tekintetében magasabbak, mint a teljes sokaságra kalkulált mutatószámok. Ugyanakkor markáns különbség csak az eredendő veszélyeztetettségi tényezők vonatkozásá-

3.1. sz. táblázat

„Helyi önkormányzatok” intézménycsoport indexértékei

Indexszámítás alapját képező intézményi kör	EVT	KVNT	KMKT
„Helyi önkormányzatok” intézménycsoportba sorolt valamennyi válaszadó	49,5%	24,9%	61,4%
Teljes sokaságra számított átlagos indexérték	31,8%	21,9%	60,4%

ban figyelhető meg, amelynek elsődleges oka az önkormányzatok által gyakorolt széles hatósági hatáskörök meglétében és gyakorlásában lelhető fel. A teljes sokaságra kalkulált átlagos korruptió veszélyeztetettséget növelő tényezők mértéke ezzel szemben csak csekélymértékben haladja meg a „helyi önkormányzatok” intézménycsoport KVNT értékét. Az intézménycsoporti kontrollmutató értéke szintén átlag közeli. A teljes sokaság indexértéke csak 1 százalékponttal alacsonyabb, mint a „helyi önkormányzatok” intézménycsoporti mutatója. a hivataloknál.

4. Kockázati és kontrolltényezők az önkormányzatoknál és a hivataloknál

Ez előző fejezetben ismertettük a „helyi önkormányzatok” intézménycsoport indexértékekben kifejezett szervezeti szintű korruptió veszélyeztetettségét és a kezelésükre hivatott kontrollok kiépítettsége mértékét. A következőkben azokra az eredendő veszélyeztetettségi, korruptió veszélyeztetettséget növelő, valamint a kontrollok tényezőire fókuszálunk, amelyek jelenléte a bemutatott mutatószámokban kifejeződnék.

4.1. Eredendő veszélyeztetettségi tényezők

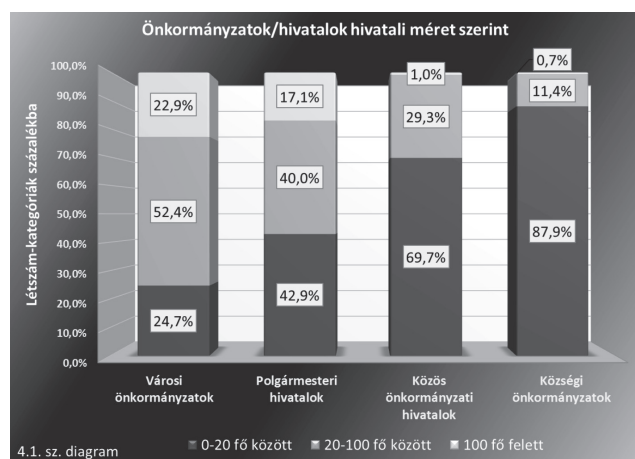
A helyi önkormányzatok eredendő korruptió veszélyeztetettségi jellemzőit főként jogállásuktól és feladatkörüktől függő tényezők határozzák meg. Ugyanakkor típusonként különbségek mutatkoznak veszélyeztetettségi szintjük tekintetében az egyes önkormányzatok/hivatalok között. A következőkben a „helyi önkormányzatok” intézménycsoport eredendő korruptió kockázatait ismertetjük.

Az eredendő veszélyeztetettség szintjét befolyásolja az típusba tartozó válaszadó önkormányzatok/hivatalok mérete. Ez a tényező utal az ellátandó feladatok mennyiségére és komplexitására, amely az azokhoz kapcsolódó további a korruptió kockázatok emelkedését is jelentheti. A hivatali méret meghatározásának alapvető indikátora az előző naptári év végén a főállásban foglalkoztatottak létszáma. Az önkormányzatok és hivatalok által szolgáltatott adatokból kitűnik, hogy a vizsgált városi önkormányzatok több mint háromnegyede és a polgármesteri hivatalok több mint fele legalább 20 főállású alkalmazottal rendelkezik szemben a

közös önkormányzati hivatalokkal és községi önkormányzatokkal, ahol az intézmények többségénél az alkalmazottak létszáma 20 fő alatt marad (lásd 4.1. sz. diagram).

A jogalkotás, hatósági jogkörök és jogalkalmazás kérdéskörben adott válaszok alapján megállapítható, hogy a „helyi önkormányzatok” intézménycsoportba sorolt szervezetek 75,6%-a gyakorol jogalkotással közvetlenül összefüggő hatásköröket. Az ilyen hatáskörökkel rendelkező szervezetek több mint háromnegyede részt vesz jogszabályok kezdeményezésében, jogszabálytervezetek kidolgozásában és egyeztetésében (lásd 4.2. sz. táblázat).

A jogalkalmazási hatáskörökkel a „helyi önkormányzatok” intézménycsoportba sorolt szervezetek 84,0%-a rendelkezik. A kapott válaszok alapján a jogalkalmazó szervezetek több mint 80%-ának vannak engedélyezési típusú, hatósági bizonyítvány vagy igazolvány kiadására vonatkozó, kötelezésre irányuló hatáskörei, illetve végez hatósági nyilvántartást. A válaszadó szervezetek több mint 70%-a végez hatósági ellenőrzéseket, rendelkezik mérlegelésen alapuló hatáskörökkel és él a méltányosság eszközével a jogalkalmazás során. Továbbá a szervezetek mintegy 60%-a végez szakhatósági véleményezést, köt hatósági szerződéseket (lásd 4.3. sz. táblázat).



Az egyéb veszélytényezők tekintetében vizsgáltuk, hogy a válaszadó szervezetek rendelkeznek-e alárendelt intézménnyel vagy háttérintézményekkel. A 2015. évi felmérésben szolgáltatott adatok alapján látható, hogy a helyi önkormányzatok intézménycsoportba sorolt szervezetek 42,2%-a rendelkezik alárendelt intézményekkel, míg 17,9%-uk háttérintézményekkel. Amennyiben az adatokat szervezet típusonkénti bontásban vizsgáljuk meg, akkor megállapíthatjuk, hogy a háttérintézmények meglétéhez kapcsolódó kockázatok főként a városi önkormányzatokat, az alárendelt intézmények meglétéhez kapcsolódó veszélyek mind a városi, mind a községi önkormányzatokat jellemzik (lásd 4.4. sz. táblázat).

A külső szabályozási környezet megítélése tekintetében a helyi önkormányzatok 49,1%-a bonyolultnak, 39,0%-a hiányosnak tartja a szervezetre vonatkozó szabályozási környezetet. A vizsgált helyi önkormányzatok 34,0%-a ellentmondásosnak ítélte a vonatkozó jogi szabályozást (lásd 4.5. sz. diagram).

4.2. sz. táblázat

Jogalkotási hatáskörök

Vizsgált tényezők		Válaszadó szervezetek
Jogszabályok kezdeményezése		93,9%
Jogszabálytervezetek	kidolgozása	97,3%
	igazgatási úton történő egyeztetése	81,8%
	társadalmi egyeztetése	87,2%
	szakmai egyeztetése	88,5%

Forrás: Saját összeállítás a 2015. évi Integritás felmérés adatai alapján

4.3. sz. táblázat

Hatósági jogkörök, jogalkalmazás

Vizsgált tényező	Válaszadó szervezetek
Vannak engedélyezési típusú hatáskörei	88,0%
Vannak hatósági bizonyítvány vagy igazolvány kiadására irányuló hatáskörei	81,2%
Vannak kötelezésre irányuló hatáskörei	85,4%
Hatósági nyilvántartást végez	85,0%
Végez hatósági ellenőrzéseket	75,2%
Végez szakhatósági véleményezést	64,0%
Köt hatósági szerződéseket	56,5%
Vannak mérlegelésen alapuló hatáskörei	78,6%
Hatósági jogkörei gyakorlása, jogalkalmazás során szokott méltányosságot alkalmazni	75,6%

Forrás: Saját összeállítás a 2015. évi Integritás felmérés adatai alapján

A felmérés az eredendő kockázat jeleként értékeli azt, ha a költségvetési szervnél van olyan felelősségteljes munkakör, amelynek a betöltője vagyony nyilatkozat-tételre kötelezett. A válaszadó szervezetek 90,2%-ánál volt vagyony nyilatkozat-tételi kötelezettséggel járó munkakör.

4.2. A Korruptió Veszélyeket Növelő Tényezők (KVNT) index alakulása

A korruptió veszélyeztetettséget növelő tényezők leképezik egyfelől a helyi önkormányzatok jogi, intézményi környezetének jellemzőit (kiszámíthatóság, stabilitás), másfelől azok működtetése során jelentkező – alapvetően a mindenkori testületi/vezetői döntésektől befolyásolt – változó tényezőket. A KVNT index kapcsán fontos megemlíteni, hogy az indexérték növekedése háttérben többek között állhatnak olyan tényezők is, amelyek a szervezet működését, feladatellátását pozitívan befolyásolják – például az európai uniós támogatások felhasználása, közbeszerzésben való részvétel, feladatok kiszervezése, szabályozási környezet, szervezeti struktúra változása – mégis e tényezők megléte növeli a működésben rejlő korruptió kockázati kitettségét.

A korruptió veszélyeztetettséget növelő tényezők között az európai uniós támogatások igénybevétele és a közbeszer-

4.4. sz. táblázat

Alárendelt és háttérintézmények

Vizsgált tényező	Városi önkormányzatok	Községi önkormányzatok	Polgármesteri hivatalok	Közös önkormányzati hivatalok
Alárendelt intézményei vannak	65,1%	44,9%	17,9%	19,2%
Háttérintézményei vannak	41,6%	13,3%	16,4%	12,1%

zésekben való részvétel kiemelt súllyal szerepel. A felmérési eredmények azt mutatják, hogy az elmúlt 3 évben a helyi önkormányzatok közel kétharmada részesült európai uniós támogatásban és vett részt közbeszerzési eljárás előkészítésében, lebonyolításában (lásd 4.6. sz. diagram). Növeli a korrupciós veszélyeztetettséget, hogy az európai uniós támogatásban részesülők 83,7%-a alkalmazott külső tanácsadót a támogatások megszerzésére irányuló pályázatok elkészítéséhez. Az európai uniós támogatások felhasználásával kapcsolatban az elmúlt 3 év során 120 önkormányzatnál indult szabálytalansági eljárás, a jellemzően hazai intézmény által indított eljárások több mint fele (59,2%) elmarasztaló eredménnyel zárult.

A közbeszerzések vonatkozásában mérsékelt a veszélyeztetettség abban a tekintetben, hogy az önkormányzatok kevesebb, mint negyede (22,1%) vett részt olyan közbeszerzési eljárás előkészítésében, amelyben a közbeszerzés értéke elérte az európai uniós értékhatárt. Amennyiben ezt a kérdést a típus szerinti kategóriák bontásban is elemezzük, láthatjuk, hogy az uniós értékhatárt elérő közbeszerzések – mint veszélyeztetettséget növelő tényező – leginkább a városi önkormányzatoknál jelentkezett, ott az arány megközelítette az 50%-ot, míg a községi önkormányzatoknál az arány csak 10% volt. A közbeszerzésekkel összefüggésben kiemelt korrupciós kockázatot jelent az is, hogy a felmérési adatok szerint az elmúlt 3 évben a helyi önkormányzatok 43,8%-ánál legalább egyszer előfordult, hogy egy háromnál kevesebb ajánlattevő vett részt valamely közbeszerzési eljárásban, illetve a válaszadó önkormányzatok 38,4%-ánál legalább egyszer előfordult, hogy ugyanaz az ajánlattevő több közbeszerzési eljárást is megnyert (4.7. sz. diagram).

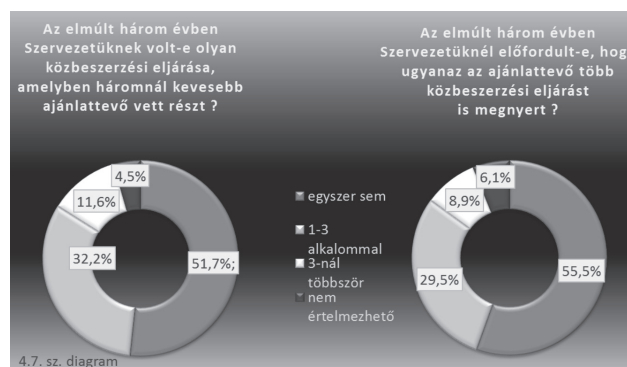
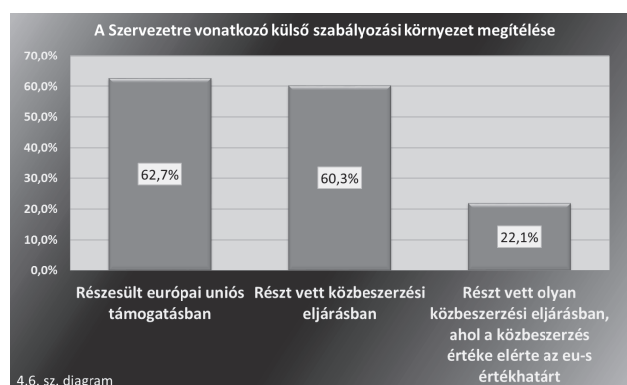
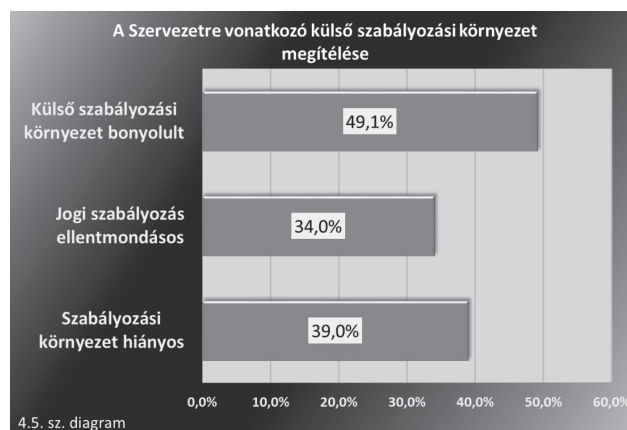
A két feltételt együtt is megvizsgálva láthatjuk, hogy az elmúlt három évben a helyi önkormányzatok 6,3%-a folytatott le olyan közbeszerzési eljárás(oka)t amely(ek)ben háromnál több alkalommal vett részt háromnál kevesebb ajánlattevő, illetve ugyancsak háromnál többször nyert ugyanaz az pályázó (lásd 4.8. táblázat).

A közvagyonnal gazdálkodás, közpénzek kezelése tárgykörben korrupciós kockázati kitettség az ingatlanhasznosítással és értékpapír feletti rendelkezéssel kapcsolatban mutatható ki. A korrupciós veszélyeztetettséget növeli, hogy az elmúlt 3 évben a helyi önkormányzatok 65,0%-a hasznosította valamely ingatlanát, továbbá 37,3%-a rendelkezett értékpapírokkal (lásd 4.9. sz. diagram). A helyi önkormányzatok 65,5%-ának volt gazdasági társaságban tulajdoni részesedése, de típus szerinti kategóriáktól függően eltérések mutathatók ki. Magas kockázati tényezőként ez leginkább a városi önkormányzatoknál jelentkezett, mivel közel 100%-uknak volt a 2014. évben gazdasági társaságban tulajdoni részesedése és kockázatot esetükben még az is tovább növeli, hogy igen

magas a gazdasági társaságban többségi tulajdonosi részesedéssel rendelkezők aránya (80,1%).

A közszolgáltatások nyújtása kérdéskörben veszélyeztetettségi tényező, hogy a közszolgáltatást nyújtó helyi önkormányzatok döntő többsége (86,8%) rendelkezik díjköteles szolgáltatással, illetve a kockázatot tovább növeli, hogy a szolgáltatási díjat az önkormányzatok több mint kétharmada (67,7%) maga állapítja meg.

A szervezeti struktúra területén a belső stabilitás és kiszámíthatóság fontos tényező, megfelelő hátteret biztosíthat



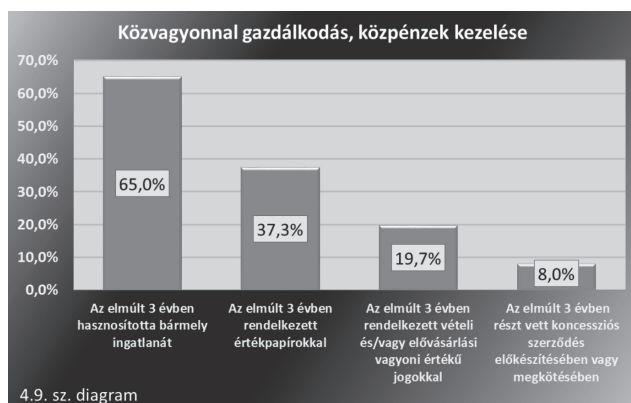
4.8. sz. táblázat

A közbeszerzési eljárásban résztvevő ajánlattevők és a megnyert pályázatok arányának alakulása (helyi önkormányzatok)

	Az elmúlt három évben Szervezetüknel előfordult-e, hogy ugyanaz az ajánlattevő több közbeszerzési eljárást is megnyert?		
	Válaszok	1-3 alkalommal	3-nál többször
Az elmúlt három évben Szervezetüknek volt-e olyan közbeszerzési eljárása, amelyben háromnál kevesebb ajánlattevő vett részt?	1-3 alkalommal	91 intézmény (13,7%)	14 intézmény (2,1%)
	3-nál többször	33 intézmény (5,0%)	42 intézmény (6,3%)

a kiegyensúlyozott intézményi működéshez és a korrupció elleni eredményes fellépéshez. Elemzésünk során eltéréseket figyelhetünk meg a – besorolási kategóriák függvényében – a szervezeti egységek, vezetési szintek száma, illetve szervezeti struktúra változásának száma között. A vizsgált önkormányzati típusok tekintetében megállapítottuk, hogy a községi önkormányzatok jellemzően 1-5 szervezeti egységgel rendelkeznek, míg a 6-15 szervezeti egység a nagyobb hivatali létszámú városi önkormányzatokra jellemző. A vezetési szinteket tekintve is hasonló a megoszlás, a községi önkormányzatokra leginkább 1-2 vezetési szint, a városi önkormányzatokra emellett a 3-4 vezetési szint is jellemző.

A szervezeti struktúra és a külső szabályozási környezet gyakori változása fokozhatja az önkormányzatok működésében rejlő korrupciós kockázatokat, hátráltatja a megszokott feladatellátás menetét, a feladat és hatáskörök megváltozása pedig bizonytalanságot eredményezhet. A felmérési adatok azt mutatják, hogy a szervezet jogállására vagy szervi önállóságra vonatkozó jogi szabályozás legalább egy alkalommal a helyi önkormányzatok több, mint kétharmadánál (70,1%), a tevékenységükre vonatkozó jogi szabályozási környezet pedig az önkormányzatok 86,6%-ánál változott az utóbbi három évben. A szervezeti struktúra változása az utóbbi három évben az önkormányzatok több mint felét érintette. Fontos kiemelni, hogy a válaszok szerint ezek a változások az önkormányzatok közel egyharmadánál (32,9%) az elmúlt egy évben történtek.



A működési jellemzők vonatkozásában megállapítottuk, hogy a helyi önkormányzatok több mint egyharmada vett igénybe szakértői közreműködést alapfeladatai ellátásához, illetve szervezte ki legalább egy feladatát. Tovább növeli a kockázatokat, hogy az önkormányzatok több mint háromnegyede valamely az alaptevékenységének körébe tartozó feladatot szervezte ki (lásd 4.10. sz. táblázat). Az intézménycsoportra jellemző sajátosság, de egyben korrupciós veszélyt jelent, hogy az önkormányzatok 48,4%-ának van érvényes, többéves együttműködési megállapodása nem állami szervezettel.

4.10. sz. táblázat

Működési jellemzők

Vizsgált tényezők		Helyi önkormányzatok
A szervezet igénybe vesz szakértői közreműködést		38,7%
Tevékenysége körében vannak kiszervezett feladatai		36,9%
Amennyiben vannak kiszervezett feladatai:	a Szervezet alaptevékenysége körébe tartoznak	75,3%
	a Szervezet funkcionális feladatai	40,2%
	a Szervezet önként vállalt feladatai	34,1%

Forrás: Saját összeállítás a 2015. évi Integritás felmérés adatai alapján

Az önkormányzatok ellenőrzöttsége tekintetében legnagyobb arányban a hatósági ellenőrzések jelentik a külső kontrollt, a szervezetek 85,2%-ánál volt ilyen típusú ellenőrzés. NAV ellenőrzések az önkormányzatok 28,4%-át érintette. A helyi önkormányzatok intézménycsoportból az összes felmérésben részt vevő a közül 227 intézménynél (20,3%) volt az elmúlt három évben ÁSZ ellenőrzés. A típus szerinti kategóriák alapján az ÁSZ önkormányzatokat érintő ellenőrzései a városi önkormányzatok: 60,2, a községi önkormányzatok: 8,7, a polgármesteri hivatalok: 6,9, a közös önkormányzati hivatalok: 15,2%-át fedték le.

4.3. A Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT)

Az indexhez olyan faktorok tartoznak, mint a szervezet belső szabályozottsága, a belső ellenőrzés, valamint az egyéb integritás kontrollok: etikai követelmények meghatározása, összeférhetetlenségi helyzetek kezelése, a bejelentések, panaszok kezelése, rendszeres kockázatelemzés és tudatos stratégiai menedzsment.

A közbeszerzési tevékenységhez kapcsolódó kontrollok tekintetében a szabályszerű eljárások lefolytatásához szükséges szakértelmet külső közbeszerzési szakértő, illetve szakértői szervezet alkalmazása révén biztosítja a válaszadó szervezetek 78,1%-a. A helyi önkormányzatok csekély arányban működtetnek önálló közbeszerzési részleget vagy alkalmaznak közbeszerzési szakértői vizsgával rendelkező munkatársa(ka)t. Ha ezen kockázati tényezőket besorolási kategóriák szerint is megvizsgáljuk, láthatjuk, hogy a külső szakértő alkalmazásá-

nak aránya valamennyi kategóriában magas (70% feletti), viszont az önálló közbeszerzési feladatokért felelős részleg működtetése leginkább csak nagyobb hivatali létszámú és több szervezeti egységgel rendelkező városi önkormányzatokra jellemző, a többi kategóriában 10% alatti arányt képvisel.

A kontrollok hiányára utal és kiemelt kockázatot jelent viszont, hogy a közbeszerzési eljárásban külső szakértő szolgáltatásait igénybe vevő önkormányzatok túlnyomó része külön nem szabályozta a külső szakértők alkalmazásának feltételrendszerét (lásd 4.11. sz. diagram). Ez különösen hangsúlyos annak ismeretében, hogy az önkormányzatok 83,7%-a az európai uniós támogatások megszerzéséhez is igénybe vette külső tanácsadó szolgáltatásait. A kockázatokat mérséklő kontrollok további hiányossága olvasható ki a felmérési adatokból, mivel ezek szerint a közbeszerzések útján beszerzett áruk vagy szolgáltatások teljesítése megfelelőségét a válaszadó helyi önkormányzatoknak csak kicsivel több, mint fele vizsgálja (lásd 4.12. sz. diagram).

A szervezeti értékek és kultúra területén megállapítottuk, hogy a helyi önkormányzatok 54,3%-a rendelkezik nyilvánosan közzétett stratégiával. Az ilyen stratégiával rendelkező önkormányzatok körében csupán 50,2% azon intézmények

aránya, amelyek szerepeltetik stratégiájukban a szervezeti kultúra javítása, az integritás erősítése, a korrupció elleni fellépés témakörének valamelyikét. A szervezeti kultúrát alapvetően befolyásolni tudja a vezetés, ha a stratégiában megfogalmazott, egyértelmű célok mentén levezethető – teljesítményközpontú – feladatellátást követel meg. A válaszadó helyi önkormányzatok 59,2%-a nyilatkozott úgy, hogy hosszú távú stratégiai terveit rendszeresen lebontja rövidebb távú konkrét programokra, munkatervekre, feladatokra. A közép és hosszú távú tervek végrehajtását a válaszadó helyi önkormányzatoknak mindössze 25,4%-a méri és értékeli rendszeresen nyilvánosan megismerhető indikátorokkal.

Szintén kockázatokat hordozhat magában, hogy – a belső ellenőrzési feladatok megtervezésétől eltekintve a helyi önkormányzatoknak kevesebb mint egyharmada végez rendszerszerű kockázatelemzést. Ezek az adatok alacsonynak tekinthetők, mivel jogszabályi kötelezettség alapján – a belső kontrollrendszer elemeként – a költségvetési szerv vezetőjének kockázatkezelési rendszert kell kialakítania és működtetnie az intézmény tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatok feltárását segítő rendszeres kockázatelemzésekre alapozva. A felmérési adatok alapján a rendszerszerű kockázatelemzést végző intézmények kevesebb, mint fele rögzíti valamilyen adatbázisban a beazonosított kockázatokat, közel háromnegyedük értékeli a kockázatelemzés eredményét, ezzel szemben a kockázatelemzés eredménye alapján több mint 90%-uk „néha” vagy „mindig” folytat kockázatkezelési tevékenységet. Azon helyi önkormányzatok aránya, amelyek mindegyik résztvevénységet végzik és azon belül „mindig” kezelik a kockázatokat 20,4%. (lásd 4.13. sz. diagram).

A felmérésben vizsgált egyes speciális korrupcióellenes rendszereket és eljárásokat alkalmazó helyi önkormányzatok aránya eszközönként változik. Összességében megállapíthatjuk, hogy egy kivételével egyik korrupcióellenes rendszer vagy eljárás esetében sem haladja meg az azt alkalmazó helyi önkormányzatok aránya a 40%-ot. A vizsgált intézmények körében leginkább elterjedt korrupcióellenes eszközök az etikai kódex és a négy szem elve, amiket az adatszolgáltatók 34,6 és 36,6%-a használ. A válaszadó helyi önkormányzatok legmagasabb arányban – a jogszabályi előírás következtében is – a szervezet gazdálkodására vonatkozó adatokat hozzák nyilvánosságra (97,1%). A speciális korrupcióellenes rendszereket és eljárásokat alkalmazó helyi önkormányzatok arányát a 4.14. sz. táblázat szemlélteti.

A felmérési adatok szerint a helyi önkormányzatok 98,7%-a működtet belső ellenőrzést. A belső ellenőrzési feladatok ellátását az intézmények különböző módokon⁶ biztosítják. Az intézmények jelentős többsége (79,5%) a belső ellenőrzési feladatokat külső szakember bevonásával látja el. Ugyanakkor



⁶ Az intézménycsoportra jellemző sajátosság, hogy adott önkormányzat a belső ellenőrzési feladatok ellátását – képviselő-testületi határozatban meghatározott módon – társuláshoz való csatlakozással „társulási megállapodás” alapján – biztosítja. A belső ellenőrökre (alkalmazotti jogviszonyban illetve szerződéses jogviszonyban álló külső szakember megbízása esetén is) egységesen vonatkoznak a jogszabályi előírások.

kor meg kell jegyezni, hogy a feladatellátás e módja inkább a községi önkormányzatokat és a közös önkormányzati hivatalokat jellemzi. Egy-két kivételtől minden helyi önkormányzatnál biztosított a belső ellenőrzés függetlensége és a belső ellenőrök képzettség megfelel a jogszabályi előírásoknak.

A szervezeti célokkal összhangban álló humánerőforrás-gazdálkodás fontos eleme a megfelelő munkaerő kiválasztása. Az új alkalmazottak kiválasztása kérdéskörben adott válaszok alapján az intézménycsoportra jellemző, hogy az új munkatársak felvétele – besorolási kategóriától függetlenül – leginkább álláspályázat kiírása útján egyéni elbeszélgetés, állásinterjú alapján történik. Egyéni elbeszélgetést a helyi önkormányzatok 80,9%-a mindig alkalmaz. A másik leginkább elterjedt eljárás, az álláspályázat kiírása, amelyet a helyi önkormányzatok 49,7% mindig alkalmaz. Bár itt meg kell jegyezni, hogy a típusonkénti adatok azt mutatják, hogy az álláspályázat kiírás inkább a kisebb létszámmal működő községi önkormányzatokat és közös önkormányzati hivatalokat jellemzi, mivel ezen intézmények esetében 50% feletti az említett kiválasztási eljárást mindig alkalmazók aránya. Egyéb kiválasztási eljárások (tudás felmérés, pszichológiai teszt) alkalmazása a vizsgált helyi önkormányzatok körében néhány kivételtől eltekintve nem jelenik meg, a szervezetek 1-2%-a alkalmaz csupán ilyen eljárásokat. Felvételi bizottságot is csak a helyi önkormányzatok mintegy 10%-a állít fel minden esetben.

A kockázatokat mérséklő ún. „lány” kontrollok közül a belső szabályozottság tekintetében négy kontroll kiépítettségét vizsgáltuk. Korrupciós szempontból magas veszélyeztetettséget jelent az alkalmazottak szervezeti értékektől, céloktól eltérő érdekeltsége, ezért kiemelkedően fontos a magán és községi közöti „érdek-összeütközések” beazonosítása, szabályozása. E téren kontrollhiányosságot jelez, hogy a helyi önkormányzatok kevesebb, mint egyötöde szabályozza az ajándékok, utaztatás, meghívások elfogadásának feltételeit és rendelkezik belső szabályzattal a szervezeten belüli közérdekű bejelentők védelmére. Kedvezőbb kép bontakozik ki előtűnk, ha az alkalmazottak – a szervezet tevékenysége szempontjából releváns – gazdasági, vagy egyéb érdekeltségeire vonatkozóan nyilatkozattételi kötelezettséget előírók arányát vizsgáljuk. Ilyen kötelezettséget a helyi önkormányzatok több mint fele ír elő alkalmazottainak (lásd 4.15. sz. táblázat).

A humánerőforrás-gazdálkodás területén „lány” kontrollt jelent, ha adott intézménynél a teljesítményértékelések befolyásolják az alkalmazottak éves jövedelmét. A helyi önkormányzatok 53,1%-ánál egyáltalán nem befolyásolja az alkalmazottak éves jövedelmét teljesítményértékelésük, míg 22,1%-uk esetében ez a hatás mindig érvényesül.

Az adatszolgáltató szervezet besorolási kategóriája tekintetében nem találtunk különbséget a helyi önkormányzatok belső szabályozottsága vonatkozásában. A kapott válaszok alapján elmondható, hogy az intézmények többsége a jogszabály által előírt szabályzatokkal rendelkezik. Az intézménycsoport erőssége, hogy 90% feletti arányban rendelkeznek hatályos, aktualizált szervezeti és működési szabályzattal,

4.14. sz. táblázat

Speciális korrupcióellenes rendszerek és eljárások

Vizsgált tényező	Helyi önkormányzatok
Etikai kódexszel rendelkezik	34,6%
Külső panaszokat kezelő rendszert működtet	18,0%
Közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert működtet	25,3%
Részt vett korrupcióellenes képzésben az elmúlt 3 évben	15,3%
Rendszeresen végez korrupciós kockázatelemzést	4,8%
Alkalmazza a négy szem elvét	36,6%
Működik munkahelyi rotáció	6,9%
Gazdálkodásra vonatkozó adatokat nyilvánosan hozzáférhetővé teszi	97,1%

Forrás: Saját összeállítás a 2015. évi Integritás felmérés adatai alapján

4.15. sz. táblázat

„Lány” kontrollok

Vizsgált tényező	Helyi önkormányzatok
Szabályozza az ajándékok, utaztatás, meghívások elfogadásának feltételeit	18,9%
Nyilatkozattételi kötelezettséget ír elő az alkalmazottaknak a szervezet tevékenysége szempontjából releváns – gazdasági, vagy egyéb érdekeltségeik tekintetében	56,0%
Rendelkezik belső szabályzattal a szervezeten belüli közérdekű bejelentők védelmére vonatkozóan	18,0%

Forrás: Saját összeállítás a 2015. évi Integritás felmérés adatai alapján

jogszabályokkal összhangban álló iratkezelési, utalványozási, kötelezettségvállalási és adatkezelési szabályzattal. Ugyanakkor alacsonyabb azon intézmények aránya, amelyek titokvédelmi, informatikai, illetve a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzések lebonyolítására beszerzési szabályzattal rendelkeznek (4.16. sz. táblázat).

A belső kontrollok és ezzel összefüggésben az integritás erősítése kapcsán a kötelezettségek, aláírási jogosultságok szétválasztásának, elkülönítésének célja a jogosultságok és felelőségek koncentrációjának megakadályozása. A válaszadó helyi önkormányzatok 42,4%-a válaszolta, hogy szervezetüknek legalább egy alkalommal előfordult, hogy egyazon ügyben ugyanaz a személy látta el az utalványozás, kötelezettségvállalás és ellenjegyzés feladatai közül bármely kettőt. Az összeférhetetlenség kérdéskörét a helyi önkormányzatok 82,2%-a szabályozza valamilyen formában. A kapcsolódó szabályokat az intézmények 79,8%-a más szabályzatokba beépítve rögzíti.

4.16. sz. táblázat

Belső szabályozottság a hivatali létszám tükrében

Vizsgált tényező	Helyi önkormányzatok
SZMSZ (hatályos és aktualizált)	99,5%
Iratkezelési Szabályzat	98,8%
Utalványozási Szabályzat	98,7%
Kötelezettségvállalási Szabályzat	98,1%
Adatkezelési Szabályzat	93,8%
Informatikai Szabályzat	76,3 %
Titokvédelmi Szabályzat	62,1%
Beszerezési Szabályzat (közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzések lebonyolítására)	71,2%

Forrás: Saját összeállítás a 2015. évi Integritás felmérés adatai alapján

5. Összegzés

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a 2015. évi adatok elemzése révén láthatóvá váltak számunkra a „helyi önkormányzatok” intézménycsoportba sorolt szervezetekre leginkább jellemző eredendő veszélyeztetettségi tényezők, a korrupciós kockázatokat növelő tényezők, valamint az említett szervezeteknél kiépült kontrollrendszerek erősségei és gyengeségei. Ennek megfelelően megállapíthatjuk, hogy:

- A helyi önkormányzatok eredendő kockázatainak közül kiemelkedik a jogalkotáshoz és a hatósági jogalkalmazáshoz kapcsolódó feladatok. Az előbbinél ki kell emelni a jogszabályok kezdeményezéséhez és véleményezéséhez kapcsolódó, az utóbbinál pedig az engedélyezésre, a kötelezésre, a hatósági nyilvántartás vezetésére irányuló hatásköröket. Emellett fel kell hívni a figyelmet a háttér- és alárendelt intézmények meglétéhez kapcsolódó eredendő kockázatokra is. Itt megállapítottuk, hogy a háttérintézmények működtetésével járó kockázatok jelenléte a vizsgált „helyi önkormányzatok” intézménycsoport egészére általában jellemző, míg az alárendelt intézményekhez kapcsolódó korrupciós veszélyek inkább csak a városi és községi önkormányzatokra érvényes, a polgármesteri hivatalokra és a közös önkormányzati hivatalokra nem;

- A korrupciós veszélyeket növelő tényezők sorában jelentős súllyal szerepel az európai uniós támogatások magas arányú felhasználása, illetve a közbeszerzésekben – EU-s értékhatárt elérő közbeszerzésekben – való részvétel. A veszélyeztetettséget emeli, hogy az intézmények közel felénél legalább egyszer előfordult olyan közbeszerzés, ahol 3-nál kevesebb ajánlattevő vett részt, illetve ugyanaz a pályázó 3-nál többször nyert; Kiemelt jelentőségű, hogy az elmúlt három évben az önkormányzatok többsége hasznosította valamely ingatlanát, rendelkezett értékpapírok felett, továbbá rendelkezett gazdasági társaságban tulajdonosi részesedéssel; A közszolgáltatást nyújtó intézmények körében igen magas volt a díjköteles szolgáltatást nyújtók aránya és a kockázatokat az is növelte, hogy annak díját többségük maga határozza meg. Kockázatokat növelő tényező a külső szabályozási környezet és a szervezeti struktúra többszöri változása, az alapfeladatok ellátására szakértői közreműködés igénybevétele, alapfeladatok kiszervezése;
- A „helyi önkormányzatok” intézménycsoport egyik egyértelmű erőssége a 2015. évi Integritás felmérés adatai alapján a belső szabályozottság kiépítettsége. Az összeférhetetlenség kérdéskörét is szabályozza valamilyen formában a szervezetek döntő hányada. További erősség a speciális korrupció ellenes rendszerek és eljárások tekintetében, hogy szinte valamennyi vizsgált szervezet nyilvánosságra hozza a gazdálkodásra vonatkozó adatait. Ezzel szemben az említett eljárások körében még mindig alacsony az etikai kódexszel rendelkező, a közérdekű bejelentéseket és külső panaszokat kezelő rendszert működtető, a korrupciós kockázatelemzést, a munkahelyi rotációt, a négy szem elvét alkalmazó szervezetek aránya. Ugyancsak van tere a fejlődésnek az úgynevezett „lágy” kontrollok terén. Alacsony azon szervezetek aránya, amelyek rendelkeznek szabályzat-tal az ajándékok, utaztatás, meghívások elfogadásának feltételei vagy a szervezeten belüli közérdekű bejelentők védelme vonatkozásában. A közbeszerzésekhez kapcsolódó kontrollok közül ki kell emelni a külső szakértő alkalmazásának feltételire vonatkozó szabályozást, amely a közbeszerzési eljárásban tanácsadó szolgáltatásait igénybevevő intézmények közel 90%-ánál hiányzik.