

Benkő János – Klotz Péter  
Lóczy Péter – Nagy Márta

# Államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatának elsődleges és másodlagos elemzése



ÁLLAMIGAZGATÁSI  
MUNKAKÖRÖK KORRUPCIÓS  
KOCKÁZATÁNAK ELSŐDLEGES  
ÉS MÁSODLAGOS ELEMZÉSE

Szerkesztette:  
Klotz Péter

A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében jelent meg.

Szerkesztő

Dr. Klotz Péter

Szerzők

Dr. Benkő János (3. fejezet),  
Dr. Klotz Péter (2. és 5. fejezet),  
Dr. Lóczy Péter (1. fejezet),  
Nagy Márta (4. fejezet)

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

© Szerkesztő, 2018

© Szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# Tartalom

<b>1. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI MUNKAKÖRÖK KORRUPCIÓS KOCKÁZATI SZEMPONTÚ ELEMZÉSE</b>	<b>5</b>
1.1. A kutatási felhatalmazás, mandátum	5
1.2. A munkaköri rendszerre és a munkakörök korrupciós kockázatelemzésére vonatkozó kormánydöntések	10
1.3. A munkaköri kockázatelemzés elvi-módszertani keretei	13
1.4. A munkakörök korrupciós kockázatainak 2015-ös felmérése	16
1.5. A kutatás célja	19
<b>2. A KÖZPONTI ÉS TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI MUNKAKÖRÖK KORRUPCIÓS KOCKÁZATI SZEMPONTÚ ELEMZÉSE</b>	<b>22</b>
2.1. A kutatás előzményei	22
2.2. A rendelkezésre álló adatok feldolgozása	23
2.3. A központi államigazgatási szervek adatainak elemzése	25
2.4. A területi államigazgatási szervek adatainak elemzése	30
2.5. Összefoglaló	35
<b>3. A RENDVÉDELMI MUNKAKÖRÖK KORRUPCIÓS KOCKÁZATI SZEMPONTÚ ELEMZÉSE</b>	<b>38</b>
3.1. A vizsgált szervek általános jellemzői	38
3.2. A munkaköröket érintő kockázati tényezők alakulása	40
3.3. Munkaköri kockázatok gyakorisága és súlyozott értékeinek megoszlása	42
3.3.1. A munkaköri kockázatok előfordulása	42
3.3.2. A súlyozott munkaköri kockázatok megoszlása	44
3.4. A veszélyeztetett és fokozottan érintett munkakörök jellemzői	46
3.4.1. A veszélyeztetett munkakörök	46
3.4.2. Fokozottan érintett munkakörök	48
3.5. A veszélyeztetett és a fokozottan érintett munkakörök együttes jellemzői	49
3.6. Az irányító szervek kockázati jellemzői	50
3.7. A kis szervezetek kockázati jellemzői	51
<b>4. A HONVÉDELMI MUNKAKÖRÖK KORRUPCIÓS KOCKÁZATI SZEMPONTÚ ELEMZÉSE</b>	<b>54</b>
4.1. A honvédelmi munkakörök korrupciós kockázatainak elemzése	54
4.2. A rendelkezésre álló adatok leírása	55
4.3. Honvédelmi szervekre vonatkozó összesített adatok elemzése	57
4.4. A Honvédelmi Minisztérium sajátosságainak elemzése	61
4.5. A Honvédelmi Minisztérium központi hivatalai sajátosságainak elemzése	64
4.6. Összefoglalás	67

<b>5. A KUTATÁS MEGÁLLAPÍTÁSAI</b>	<b>69</b>
5.1. Az államigazgatási munkakörök elemzése	69
5.2. A rendvédelmi munkakörök elemzése	72
5.3. A honvédelmi munkakörök elemzése	74
5.4. Az elemzésekből levonható következtetések	75
5.5. Javaslatok	79
5.5.1. A kérdőív átalakítására vonatkozó javaslatok	79
5.5.2. A munkaköri korrupciós kockázatok azonosítására kiadott ÁSZ–NVSZ módszertani útmutató továbbfejlesztésének lehetőségei	80
5.5.3. A kockázati csoportok kialakítására vonatkozó javaslatok	83
5.5.4. Az adatfelvétel módjára vonatkozó javaslatok	84
5.5.5. A munkaköri kockázatelemzés stratégiai felhasználására vonatkozó javaslatok	84
5.6. Összefoglalás	85
<b>FELHASZNÁLT IRODALOM</b>	<b>86</b>
<b>JOGSZABÁLYOK ÉS EGYÉB JOGFORRÁSOK</b>	<b>88</b>
<b>A VIZSGÁLATBA BEVONT SZERVEK</b>	<b>89</b>
I. Államigazgatási szervek	89
II. Rendvédelmi szervek	89
III. Honvédelmi szervek	90

# 1. Az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázati szempontú elemzése

## 1.1. A kutatási felhatalmazás, mandátum

A KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-0001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” tárgyú projekt keretében megvalósuló kutatási program keretében mód nyílt arra, hogy az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázati szempontok szerinti felmérésével kapcsolatos területeket is elemzésnek vessük alá.

A kutatás a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat (a továbbiakban: NKP) tartalmára és feladattervére épül. Ebben kiemelten szerepelnek a közszolgálati rendszer egyes jogintézményeivel (összeférhetetlenség, fegyelmi eljárás, etika stb.) összefüggő vizsgálati területek mellett a munkaköri rendszerek felülvizsgálatával kapcsolatos területek is. A kutatással érintett területek között szerepelnek az NKP alábbi programpontjai:

„4. Az államigazgatási szervek körében

a) fel kell térképezni azokat a munkaköröket és munkakörcsaládokat, amelyeket a korrupciós kockázatok fokozottan érintenek,

[...] E feladatok végrehajtásának támogatására módszertani útmutatót kell közzétenni, amelynek elkészítésével kapcsolatos tevékenységek koordinálására a Kormány az ÁSZ-t kéri fel.

*Felelős:* érintett miniszterek  
[...] a módszertani útmutató közzététele tekintetében a belügyminiszter

*Határidő:* az a) pont tekintetében 2015. december 31.  
[...] a módszertani útmutató közzététele tekintetében 2015. december 31.”<sup>1</sup>

A fenti kormányzati döntések figyelembevételével a kutatási anyag első része az alábbi területek vizsgálatára helyezi a hangsúlyt:

- a munkaköri rendszerre és a munkakörök korrupciós kockázatelemzésére vonatkozó kormánydöntések (stratégiai és jogi alapok),
- munkaköralapú rendszer az államigazgatási szerveknél,
- a munkaköri kockázatelemzés elvi-módszertani keretei,
- a munkakörök korrupciós kockázatainak 2015-ös felmérése.

<sup>1</sup> 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról (a továbbiakban: NKP) 4. pont.

A jelen témakörhöz kapcsolódó kutatás a vonatkozó kormányzati szintű elvi-stratégiai döntéseknek megfelelően két irányban határozható meg: a kormányzati korrupcióellenes területekhez és döntésekhez, illetve a közszolgálati életpályaprogramok részét képező munkaköri rendszerek kialakítása és bevezetése kapcsán. Az államigazgatási munkakörök korrupciós szempontú vizsgálatának közpolitikai, szakpolitikai és jogpolitikai indokoltságának meghatározásához tehát csak olyan elemzés járulhat hozzá, amely mindkét területet – a koncepcionális és a szabályozási területet – egyaránt érinti.

A kutatásnak nem része a témakör nemzetközi vetületének (intézményi, nemzetközi jogi stb.) elemzése, azonban feltétlenül megjegyzendő, hogy a német szövetségi kormányzat régóta vizsgálja az egyes munkaterületek korrupciós kockázatait: ez része a szövetségi közigazgatási szervek korrupció elleni fellépésének.<sup>2</sup> Európai szinten kiemelkedő fontosságú, hogy az Európai Unió Bizottsága 2014. február 3-án közzétette az első európai korrupcióellenes jelentését,<sup>3</sup> amelyben kockázati területként elsősorban a közigazgatást említi, továbbá a városfejlesztési, építésügyi és egészségügyi ágazatokat mint kiemelt kockázatot jelentő tevékenységeket. Emellett korábban, a 2011. évi első féléves magyar soros EU-elnökség a tagállamokra vonatkozóan a közsféra általános integritáspolitikai kérdéseit az EU HR (HRWG) munkacsoportjának napirendjére tűzte. A 2011. évi első félévben hazánkban megkezdett szakmai munka egyfajta hídként szolgált többek között a magyar és a lengyel soros elnökség között is, mivel ez utóbbi szintén kiemelt témaként kezelte az etikai/integritási kérdéseket. Annak, hogy a magyar soros elnökség napirendjére tűzte az uniós tagországok közszolgálati rendszereit érintően az integritást és az integritáshoz kapcsolódó területek kérdéseit, egyik elsődleges oka volt, hogy az EU munkaerőpiacának mintegy 20%-át a közszektorokban foglalkoztatottak teszik ki, ezért maga a munkaerőpiacon képviselt nagyságrend is indokolta e kiemelt tárgykör összeurópai dimenzióba helyezését.

A Kormány 2010-es megalakulásától kezdve az egyik legfontosabb feladatának tekinti az állam iránti közbizalom növelését, valamint a közigazgatás korrupcióval szembeni ellenálló-képességének növelését. A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat összegezte első ütemben az egységes korrupcióellenes kormányzati fellépést, megteremtve a hosszabb távú stratégiai és elvi alapokat.

A 2015–2018 közötti időszakra vonatkozóan a kormányzati szándékokat a Nemzeti Korrupcióellenes Program, illetve a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat összegezte. A Nemzeti Korrupcióellenes Program 24 pontban rögzítette az elérni kívánt célokhoz rendelt konkrét feladatokat, és sokrétű elemzési, korrupciómérési, jogszabály-felülvizsgáló, normaalkotási, oktatási/képzési és továbbképzési, valamint koordinációs és együttműködési feladatokat tartalmaz. Az NKP-hez szorosan kapcsolódva a Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015–2017. évekre tett vállalásait tartalmazó második akciótervről szóló 1460/2015.

<sup>2</sup> *Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung* (2004). Forrás: [verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwwbund\\_30072004\\_O4634140151.htm](http://verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwwbund_30072004_O4634140151.htm) (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 14.)

<sup>3</sup> *A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Az Európai Unió antikorrupciós jelentése* (2014). Brüsszel, Európai Bizottság. Forrás: [ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_hu.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 14.)

(VII. 8.) Korm. határozat (OGP II.) ugyancsak meghatároz korupció megelőzési és integritás témájú feladatokat.

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (a továbbiakban: KÖFOP) kiemelt célja a közigazgatási átláthatóság biztosítása. A program meghatározza az alábbiakat: a korupció mértékének csökkentéséhez szükséges az átláthatóság növelése, az állampolgárokkal és a társadalmi szervezetekkel való szorosabb együttműködés, a korupciós visszaélések magasabb felderítési aránya, valamint a jogszabályok, eljárásrendek folyamatos fejlesztése a korupciós kockázatok csökkentése érdekében. Célkitűzései közé tartozik többek között, hogy csökkenjenek a korupciós kockázatok a szabályozási kiskapuk felszámolásának köszönhetően, javuljon a korupcióérzékelési mutató (CPI), továbbá növekedjen a közigazgatásban az integritás- és hivatásetikai ismeretekkel rendelkező közszolgálati alkalmazottak száma. A KÖFOP-ban a beruházási prioritás keretében támogatandó intézkedési területen célként jelölték meg a kapacitásfejlesztés a korupciós esetek nagyobb arányú felderítését és megelőzését. Összességében a Kormány a 2014–2020 évek-re vonatkozó tervezési időszakban a KÖFOP keretében gondoskodik a program feladatai végrehajtásának támogatását szolgáló projektek tervezéséről és szakmai előkészítéséről.

Megjegyzendő, hogy finanszírozási oldalról a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat 2.10. pontja 5 milliárd Ft előirányzatot hagyott jóvá a *KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16 Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében* tárgyú program végrehajtására, amely az alábbi és a kapcsolódó kutatások végrehajtását is segíti.

A kormányzati döntések második ütemében a Nemzeti Korupcióellenes Programmal összefüggő intézkedések 2017–2018. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1239/2017. (IV. 28.) Korm. határozat ugyan kifejezetten nem rendelkezett az államigazgatási munkakörök korupciós szempontú felülvizsgálatáról, azonban a komplex integrált kockázatkezelési rendszer felülvizsgálata tekintetében lehetőség nyílik a munkakörök fenti szempontok szerinti újbóli elemzésére is.

A kutatás fogalmi, jogi és elvi-rendszertani kereteihez kapcsolódóan megjegyzendő, hogy az államigazgatási szervek – intézményi szintű – belső korupció megelőzési tevékenységének alapjait a belügyminiszter feladatkörébe tartozó, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet határozza meg. Az integritás tanácsadók<sup>4</sup> közjogi funkciója és szerepe egyre jelentősebb a kormányzati korupcióellenes fellépések eszközrendszerében, amelyben az államigazgatási munkakörök korupciós szempontú korábbi átfogó elemzésében való komplex, koordinatív-elemzői feladatkör is megjelent.

A kormányzati korupcióellenes fellépéssel párhuzamosan jelenik meg a közszolgálati jogterületre, a közszolgálati életpálya programra vonatkozóan közjogi, intézményi és finanszírozási rendszerünk megújításának igénye, amelynek egyik kiemelt területe a munkaköri rendszerekkel összefüggő elvi-koncepcionális alapok meghatározása és a bevezetéshez szükséges döntések meghozatala.

<sup>4</sup> A kiadó megjegyzése: a kifejezést a helyesírásnak megfelelő *integritás-tanácsadó* forma helyett az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelettel való összhang érdekében közöljük a fenti írásmóddal.



Ennek alapja a Nemzeti Ügyek Politikája című dokumentum 5.2 *Hiteles, őszinte, a választópolgárok bizalmára épülő kormányzás* fejezetrésze volt, amely a hazai közszolgálat valamennyi foglalkoztatotti állománycsoportjára érvényes stratégiai elveket fogalmazott meg. A dokumentum szerint „Vissza kell állítanunk az állam lerombolt tekintélyét, ennek érdekében meg kell teremtenünk a törvényesen és átláthatóan működő, a közszolgáltatásokat maradéktalanul biztosító állam működési feltételeit. [...] Az erős állam átlátható és egyúttal felelős. [...] Újra kell építeni az államot, ebben kulcsszerepe van a szaktudás és az elhivatottság érvényre juttatásának és annak, hogy visszaadjuk a közigazgatás rangját.”<sup>5</sup>

A fenti elvi alapokat figyelembe véve a Széll Kálmán Terv<sup>6</sup> 8. pontja alapján kellett kidolgozni az új közszolgálati életpályamodelleket, amelyek végrehajtása közös elvek és értékek mentén a civil közigazgatási, valamint a fegyveres, illetve más hivatásos szolgálati állományra vonatkozóan jelenleg is zajlik. A Széll Kálmán Tervben kapott felhatalmazás alapján készült el a Kormányzati Személyzeti Stratégia [1336/2011. (X. 14.) Korm. határozat], amely új alapokat adott az életpályarendszerek kialakításához, a munkaköri rendszerek létrehozásához is.

A közszolgálati életpályák összehangolásáról szóló 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozatban a Kormány döntött a stabil közjogi alapokon álló közszolgálati (közigazgatási, rendészeti és honvédelmi) életpályák közös elvek és értékek alapján történő fejlesztéséről annak érdekében, hogy az összehangolt életpályák rendszerében a közszféra foglalkoztatási jogviszonyai között – többek között a közös munkaköri rendszerek kialakításával – megvalósítható legyen az átjárhatóság a megszerzett közös tudás megőrzésével. Az összehangolás tárgyát képező három foglalkoztatási jogviszony fejlesztését önálló életpályamodellek határozzák meg. A közös elveken és értékeken nyugvó életpályamodellek kialakításához a belépéstől a pályafutás lezárulásáig tartó életútelemezeket kellett kialakítani, megteremtve – többek között a közös munkaköri rendszereken keresztül – az egyes ágazatok közötti többirányú mobilitás lehetőségét.

A már hivatkozott Kormányzati Személyzeti Stratégia követi az 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat alapjául szolgáló elvi irányokat, így azonos elvek mentén (hivatásetikai normák, értékalapú közszolgálat, közös munkaköri rendszer, kiválasztás, tartalékállomány, vizsgarendszer, továbbképzés, előmenetel, javadalmazás, értékelés, állami-munkáltatói gondoskodás), de külön-külön rendezi a kormánytisztviselői/köztisztviselői, a rendvédelmi és a honvédelmi területekre vonatkozó elképzeléseket.

A fenti döntésekhez – elvi-stratégiai alapként – kapcsolódik a munkaköri rendszerek korrupciós szempontú felülvizsgálatát érintően a már említett, a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat is. E határozat alapján az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) által kifejlesztett egységes kérdőív segítségével kockázati térképek készültek a közigazgatási szervek önkéntes adatszolgáltatása alapján a szerveknél felmerülő korrupciós kockázatok mértékéről. Az állami szerveknek rendszeresen fel kell/ kellett mérniük a szervezetüket és tevékenységüket érintő korrupciós kockázatokat (is), valamint az ezek kiküszöbölésére is hivatott belső kontrollrendszerek állapotát. Ez alapján évente

<sup>5</sup> NAVRACSICS Tibor (2010): Itt az idő, hogy helyreállítsuk a demokratikus normákat! In *Nemzeti Ügyek Politikája*. 93. Forrás: [nezopontintezet.hu/files/2012/03/Nemzeti-Ügyek-Politikája-2010.pdf](http://nezopontintezet.hu/files/2012/03/Nemzeti-Ügyek-Politikája-2010.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 14.).

<sup>6</sup> *Széll Kálmán Terv Összefogás az adósság ellen* (2012). 35. Forrás: [/2010-2014.kormany.hu/download/4/dl/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf](http://2010-2014.kormany.hu/download/4/dl/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 14.).

szervezeti szintű intézkedési terveket kell/kellett készíteniük a feltárt hiányosságok orvoslása érdekében. A feltárt intézményi és munkaköri szintű kockázatok, valamint az intézkedési tervek és a megtett intézkedések alapján az állami szervezeteknek évente integritásjelentést kell készíteniük, amelyet kötelező nyilvánosságra hozni.

A stratégiai és jogi alapok körébe tartoznak a Nemzeti Közzolgálati Egyetem által összeállított *Jó Állam Jelentések* alapjául szolgáló (2015–2017) kutatási programok és az azokból nyert adatok is. A jelentés<sup>7</sup> szerint a kormányzás minőségének primér jellemzője a kormányzati bizalom és a korrupcióval kapcsolatos társadalmi érzület mindenkori szintje. Az átláthatóság szintje és mértéke a kormányzás integritásának, azaz a korrupcióellenességnek az indikátora. A jelentés megállapította, hogy az ÁSZ által gondozott közintézményi korrupciós kockázati mérőrendszer adatai szerint – amelynek egyik területe a költségvetési intézmények munkakörei – 2012-től évente emelkedik az önkéntesen részt vevő költségvetési intézmények száma. Ez az emelkedés azt jelzi, hogy a kormányzati szféra intézményei egyre nagyobb mértékben vállalják az átláthatóság objektív mérését, ami az integritás és a transzparencia intézményi szintű erősödésére utal. Az ÁSZ vizsgálatában alkalmazott Kockázatok Méréséklő Kontrollok Tényezői (KMKT) index és a Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők (KVNT) azt tükrözik az elmúlt évek (2013–2016) alapján, hogy fokozatosan erősödik a költségvetési/közigazgatási intézmények integritási szintje<sup>8</sup>. A *Jó Állam Véleményfelmérés* adatai alapján<sup>9</sup> az egyes szakma-, és munkakörcsoportok összehasonlítása tekintetében a hivataliügyintéző-kategóriák esetében viszonylag alacsonyabb a korrupciós kitétség, mint más szakmacsoportok, és munkakörök esetében.

A nemzetközi és hazai dimenziók között kell megemlíteni a Nemzeti Közzolgálati Egyetem *Hatékony közzolgálat és jó közigazgatás* kutatási programjáról is,<sup>10</sup> amely program összegyűjtötte azokat az indikátorrendszereket, amelyeket a kormányzás, illetve a közigazgatási-közzolgálati tevékenységi területeken a korrupcióellenes fellépés fogalomköre takar. A kutatást megerősítette az a tény, hogy az EU 2013-tól többek között a korrupciót mérő indikátorokat és jelentésrendszert is bevezette.<sup>11</sup> A közzféra korrupciós kitétsége, a korrupcióellenes fellépés, a korrupciós kontrollok kiépítettségi szintje indikátorként az OECD, az ENSZ, a Világbank különböző mutatói sorában is megjelennek, önálló vagy részkomponensként.

Mint jeleztem, a jelen kutatás stratégiai és egyben jogi hátterét elsődlegesen a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat, a Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015–2017. évekre tett vállalásait tartalmazó második akciótervről szóló 1460/2015. (VII. 8.) Korm. határozat, valamint a Közigazgatás- és Közzzolgálatás-fejlesztési Operatív Program (2014–2020) biztosítja. A kutatás másodlagos jogi hátterét a közzzolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi

<sup>7</sup> KAISER Tamás szerk. (2017): *Jó Állam Jelentés*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó 29.

<sup>8</sup> KAISER szerk. (2017) 11.

<sup>9</sup> DEMETER Endre – PETÉNYI Sára szerk. (2017): *Jelentés a Jó Állam Véleményfelméréséről*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 141.

<sup>10</sup> KAISER Tamás szerk. (2014): *Hatékony közzzolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közzzolgálati Egyetem. 21.

<sup>11</sup> *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak. A korrupció elleni uniós küzdelem* (2011). Brüsszel, Európai Bizottság. Forrás: [eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:HU:PDF](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:HU:PDF) (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 12.).

CXCIX. törvény, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény, a törvények végrehajtásához kapcsolódó kormányrendeletek és miniszteri rendeletek, illetve a helyi önkormányzatok által kiadott önkormányzati rendeletek és egyéb normák képezik.

Kapcsolódó jogi háttérként kell jelezni az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendeletet is, amely a kutatásból nyert eredmények intézményesülését erősítheti.

## **1.2. A munkaköri rendszerre és a munkakörök korrupciós kockázatelemzésére vonatkozó kormánydöntések**

A kutatási program hatókörébe tartoznak az államigazgatási szerveknél a munkaköralapú rendszerre való áttéréshez kapcsolódó korábbi kormányzati döntések, amelyek a munkakörelemzési modellkísérletet követően, annak gyakorlati tapasztalatai alapján a munkaköralapú rendszerre való fokozatos áttéréshez szükséges előkészítő feladatok végrehajtásáról is rendelkeztek.

A munkaköralapú rendszerre való áttérés lehetősége másfél évtizedes múltra tekint vissza (lásd a Hay Group-módszer 2008-as adaptációját). A sikertelen időszakokat követően a szakpolitikai irányokat meghatározó kormányzati döntések egyértelműen a bevezetés fokozatosságára építettek.

A közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról szóló 1004/2013. (I. 10.) Korm. határozat alapján a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban és a minisztérium által irányított államigazgatási szerveknél (ide értve a fővárosi és megyei kormányhivatalokat is), illetve a Belügyminisztériumban és a Honvédelmi Minisztériumban, valamint e két minisztérium által irányított szerveknél a vezetői munkakörök elemzését és értékelését kellett elvégezni. A munkakörelemzéseket és -értékeléseket a közigazgatási és igazságügyi miniszter által kiadott módszertan alapján és az általa meghatározott rendben végezték el. Ezt követően az előbb említett szervekben kellett elvégezni valamennyi munkakörben a munkakörelemzéseket és -értékeléseket. E felülvizsgálat keretében kellett kialakítani az intézményi szintű munkaköri katasztereket, amely során meg kellett határozni a munkakörcsaládokat és a hozzájuk tartozó karrierutakat, továbbá a részmunkaidős foglalkoztatással, rugalmas munkaidőben betölthető elemzett, értékelt munkakörök jegyzékét is.

Emellett az egységes munkakörelemzési módszertan alapján kellett kialakítani és munkakörönként meghatározni az adott munkakör ellátásának célját és funkcióját, a munkakörrel és a munkakör betöltőjével szemben támasztott főbb felelősségi elemeket, a munkakörrel szemben támasztott követelményeket és kockázati tényezőket, az ellátáshoz szükséges tudást, tapasztalatot, kompetenciákat. Az elemzés eredménye alapján a munkaköröket munkakörcsaládokba kellett rendezni, illetve karrierutakba (végrehajtói, tervezői, tárgyalói, vezetői) kellett csoportosítani, illetve megadott szakmai, kockázati és egyéb szempontok szerint rangsorba állítani.

A fenti feladatok végrehajtásának ellenőrzésére, valamint a munkaköri kataszter/jegyzék jóváhagyására monitoringbizottság jött létre. A monitoringbizottságba az érintett szervek 1-1 tagot delegáltak, a bizottság vezetőjét a közigazgatási és igazságügyi minisz-

ter jelölte ki. A fokozatos áttéréshez szükséges előkészítő feladatok végrehajtásának végső határidejét az 1004/2013. (I. 10.) Korm. határozat 2013. december 31-re határozta meg.

A munkakörelemzési modellkísérlet keretében a kijelölt vagy felkért közigazgatási, rendvédelmi és honvédségi szervek munkaköreinek vizsgálatára is sor került. A modellkísérlet finanszírozása a *Humánerőforrás gazdálkodás a központi közigazgatásban* című ÁROP-2.2.5 projekt terhére történt. A kísérletben részt vevő szervek az alábbiak voltak: Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Magyar Energia Hivatal, Budapest Főváros Kormányhivatala, Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal, Foglalkoztatási Hivatal, Közép-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség, Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság központi szervei, a Honvédelmi Minisztérium intézményei (átszervezés alatt), Dabas Város Önkormányzata, illetve a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete.

A munkaköri rendszert – nem általános érvényűen és nem kötelezően – fokozatosan, több lépésben vezették be. A munkaköralapú rendszer jogviszonyonkénti kötelező bevezethetőségét jelentős szakmapolitikai viták övezték és övezik jelenleg is. Végtelenen leegyszerűsítve, a bevezetés mellett érvelők szerint e rendszer kiegyenlíti a szolgálati típusú előmenetelekből adódó bérpolitikai, javadalmazási és ösztönzési problémákat, a bevezetést ellenzők szerint viszont a szolgálati idő múlásán alapuló karrierrendszerek alapja a fokozatosságon alapuló bér- és javadalmazási rendszerek alkalmazása, a munkakörök eltérő intellektuális felkészültségi és felelősségi szintjét más ösztönzési módszerekkel kell kiegyenlíteni.

Tény, hogy a hazai költségvetési szféra a munkaköri rendszerek alkalmazói szintű bevezetésének irányába tett első lépéseket már megtette, részben a 2012–2013-as modellkísérletekkel, részben a széles körű szakértői bázis megteremtésével. A kezdő lépések normatív oldalról megtörténtek azzal is, hogy a jogalkotó a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényben (a továbbiakban: Kttv.) és annak végrehajtási rendeletében a munkaköri pótlék bevezetésével megteremtette a jogi szabályozási oldalt is. A Kttv. 142. §-a alapján a hivatali szervezet vezetője a Kormány által meghatározott rendben munkaköri pótlékot állapíthat meg.

A közszolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról szóló 249/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet III. fejezet 3. § (1)–(11) bekezdései szerint az államigazgatási szervnél a kormánytisztviselő, kormányzati ügykezelő számára a hivatali szervezet vezetője munkaköri pótlékot állapíthat meg. A munkaköri pótlék csak abban a munkakörben fizethető, amelyet munkakörelemzést követően értékelték a közszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős miniszter által meghatározott szakmai módszertan alapján. A munkakörelemzéseket és -értékeléseket, továbbá a pótléokra javasolt munkaköröket, valamint a pótlék mértékét a kormányzati személyügyi központnak kell megküldeni. A munkakörértékelés alapján a hivatali szervezet vezetője közszolgálati szabályzatban határozza meg azokat a munkaköröket, amelyekben pótlék fizethető.

A munkaköri pótlékra jogosító munkaköröket külön kell meghatározni a vezetőre, az I. besorolási osztályba tartozó, valamint II. besorolási osztályba tartozó kormánytisztviselőre, továbbá a kormányzati ügykezelőre vonatkozóan. Az államigazgatási szervnél a megállapított eredeti személyi juttatások előirányzatának 10%-át nem haladhatja meg a munkaköri pótlékra kifizethető összeg. A kormánytisztviselő részére legfeljebb a besorolása szerinti alapilletménye 30%-ának megfelelő összeg fizethető munkaköri pótlékként. Emellett amennyiben a kormánytisztviselő számára alapilletmény-eltérítést is megállapítottak, akkor

a munkaköri pótlék és az eltérítés együttes összege nem haladhatja meg a kormánytisztviselő besorolása szerinti alapilletménye 50%-ának megfelelő összeget. A kormányzati ügykezelő esetében azzal az eltéréssel kell e rendelkezéseket alkalmazni, hogy részére legfeljebb az illetménye 30%-ának megfelelő összeg fizethető munkaköri pótlékként.

Fontos kiegészítő szabály, hogy a munkakör ismételt elemzésére és értékelésére akkor kerülhet sor, ha megváltozik a munkakör tartalma. Ha egy munkakör ismételt elemzésére és értékelésére kerül sor, akkor arról a közszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős minisztert a kormányzati személyügyi központ útján tájékoztatni kell. A munkakörelemzéseket és értékeléseket a munkáltató államigazgatási szerv tárolja. A munkakörelemzéseket a munkaköri leírások alapján kell végezni.

A munkakörök korrupciós szempontú elemzésének területén jelentős előrelépésként értékelhető a munkaköri pótlékok alapját képező munkakörelemzések 2013-as kiegészítése a korrupciós veszélyeztetettséget mérő szempontrendszerrel. A kiegészítés eredményeképpen azon hivatali szervezetek esetében, ahol a munkáltatói jogkör gyakorlója munkaköri pótlékot kíván alkalmazni, ott többek között az alábbi táblázatban szemléltetett elemzésekre is sort kell keríteni:

### 1. táblázat

*A munkakör korrupciós veszélyeztetettségét vizsgáló kérdések a 2013-as munkakörelemzésben*

		nem fordul elő	esetenként fordul elő	rendszeresen előfordul
31.	A munkakör korrupció általi veszélyeztetettségét vizsgáló kérdések			
31.1.	<i>Hatósági eljárásokban való részvétel (engedélyek, igazolások, igazolványok kiadása; segélyezései és támogatási eljárásokban való közreműködés; ellenőrzések lefolytatása)</i>			
31.2.	<i>Diszkrécionális (szabad mérlegelésen alapuló) döntési hatáskör gyakorlása</i>			
31.3.	<i>Részvétel beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában</i>			
31.4.	<i>Közreműködés külső személyekkel/szervezetekkel való szerződés-kötésben vagy alárendelt szerv/háttérintézmény ilyen jellegű tevékenységében</i>			
31.5.	<i>Gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata vagy ezzel kapcsolatosan intézkedés foganatosítása</i>			
31.6.	<i>Közreműködés európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában</i>			
31.7.	<i>Készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása (ideértve az ingatlanokkal kapcsolatos vagyonekezelést is)</i>			
31.8.	<i>Minősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve másokra vonatkozóan hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is)</i>			
31.9.	<i>A munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel/bűnözőkkel</i>			
31.10.	<i>Az ellátott tevékenység külső szerv általi, véletlenszerű ellenőrzése</i>			

*Forrás: saját szerkesztés*

Ezen tevékenységek vonatkozásában az egyes közigazgatási szerveknél feladat ellátásában megjelölt, 2013-ban elemzett munkakörök esetében rendelkezünk eredményekkel, amelyekre hivatásrendként lehet a későbbiekben szűrést végezni. Figyelembe kell venni azonban, hogy több, munkakörelemzésben részt vett szerv a felmérést követően – a háttérintézményi struktúrát érintő kormányzati döntések miatt – megszűnt, vagy jogutódlással más szervezethez került át, ezért az eredmények ilyen módon nem tekinthetők intézményspecifikusnak.

### 1.3. A munkaköri kockázatelemzés elvi-módszertani keretei

A munkaköri kockázatelemzés elvi-módszertani kereteinek kijelölése a kutatás egyik igen érzékeny területe. Az OECD és az EU tagállami gyakorlat e területen (sem) következetes és egyenszilárdságú, ez betudható a nemzeti hatáskörök elsődlegességének, a közszolgálati joganyag eltérő jellegének és a változó szakpolitikai és jogpolitikai preferenciáknak.

A munkakörök korrupciós szempontú elemzésének hazai munkálataiban a stratégiai és elvi alapok egyik pillérét az Állami Számvevőszék 2009. december 1. és 2012. március 31. között megvalósított *Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése* című ÁROP-1.2.4-09-2009-0002. számú európai uniós kiemelt projektjének (a továbbiakban: Integritás Projekt) adatai és eredményei biztosítják, amely program munkálatai napjainkban is tartanak.<sup>12</sup>

Az ÁSZ már előzőekben is hivatkozott programjának elsődleges célja többek között a közszolgálat közjogi háttérének bemutatásán keresztül a hazai költségvetési szervek humán erőforrás-gazdálkodással összefüggő korrupciós kockázatainak tényszerű, kutatási adatokkal alátámasztott bemutatása volt. Az adatfelvétel – a kapott válaszok, valamint a kutatási adatbázis alapján – figyelembe vette az e területen végzett korábbi felmérések eredményeit, valamint a vonatkozó hazai és nemzetközi szakirodalmat is. További cél volt a humán erőforrás-gazdálkodási tevékenységgel összefüggő kockázatok intézménytípusonként és munkakörönként történő áttekintése, az összefüggések feltárása, a szerzett tapasztalatok összefoglalása és a továbblépés területeinek beazonosítása.

Az ÁSZ Integritás Projekt hatókörét tekintve, illetve a hazai költségvetési szektor nagyságát érzékeltetve hazánkban 2011-ben 14 409 önálló vagy részben önálló jogalanyisággal rendelkező költségvetési szervezet működött, ebből az Integritás Projekt keretében – rétegzett mintavétellel – mintegy 4 111 költségvetési szervezet vett részt a kutatásban. Az intézménytípusok szerinti célcsoportok között a független államhatalmi (alkotmányos) szervek, a központi államigazgatási szervek különböző intézménytípusai (minisztériumok, kormányhivatalok, központi hivatalok), az önkormányzati szervek képviselő-testületi hivatalai és a körjegyzőségek, a rendvédelmi és az igazságszolgáltatási szervek, valamint az egészségügyi, szociális, tudományos, oktatási, kulturális, valamint a sport- és szabadidős közszolgáltatásokat végző intézmények egyaránt megtalálhatóak. Ez a közszféra foglalkoztatásjogi szerkezete szempontjából is jelentős, mivel a humán erőforrás-elemzések alapjául szolgáló intézménytípusok határozzák meg az ott alkalmazottak foglalkoztatási jogállását, és a jogállás tartalma befolyásolja az integritáshoz kapcsolható korrupciós kockázati tényezők csökkentésére, megszüntetésére adandó közjogi és intézményi válaszokat.

<sup>12</sup> A program végrehajtásáról részletesen lásd: [integritas.asz.hu](http://integritas.asz.hu).



A hazai közszektor létszámával, összetételével és foglalkoztatási jogállásával összefüggésben már eltérőbb számokat kapunk, s ez elsősorban az alanyi kört érintő számbavételi eltérésekből adódik. Az OECD felmérései szerint hazánkban 2005–2015 között a gazdaságilag aktív népesség 19–20%-a állt alkalmazásban a költségvetési szerveknél, míg az OECD27 átlaga 14–17%. A KSH 2016-os adatai szerint a foglalkoztatottak száma a közszférához sorolható 3 ágazatban (1. közigazgatás, védelem, társadalombiztosítás, 2. oktatás, 3. egészségügy, szociális ellátórendszer) Magyarországon 2015–2016-ban összesen 850 ezer fő körül volt. Az EU-tagállamok közötti összehasonlítás szempontjából ez az adat önmagában nem sokat mutat, mivel a 27 tagállam mérete, államszervezeti berendezkedése, alapjogi intézményrendszere erősen eltérő.

Ebből a szempontból jelentős az ÁSZ Integritás Projekt által érintett személyi kör nagysága, amely mintegy 208 ezer fő, így az összlétszámhoz viszonyított arány megfelelő nagyságúnak tekinthető, alkalmas volt a munkaköröket érintő mélyebb strukturális elemzésekre is.

Lényeges, arányaiban jelentős eltérések voltak tapasztalhatók az Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők tekintetében az egyes tevékenység típusok, intézménytípusok, valamint szervezeti szintek között. A tevékenység- (egyben munkaköri) típusok oldaláról a jogalkotói tevékenység, a hatósági jogalkalmazás, a közszoolgáltatások nyújtása, valamint a költségvetési bevételek (adó, illeték stb.) beszedése a leginkább veszélyeztetett tevékenységek közé tartozik.

Az összegzett adatok (0–100 pont értékhatár között) alapján jelentős mértékű a helyi önkormányzati hivatalok (66 pont), az alkotmányos szervek és hivatalaik (45 pont), a területi dekoncentrált szervek (43 pont), a rendvédelem és honvédelem (43 pont), illetve a kormányzati szervek (41 pont) korrupciós veszélyeztetettségi szintje. E szervtípusoknak az államszervezetben, az alkotmányos alapjogi intézményrendszerben betöltött szerepköre kiemelkedő jelentőséggel bír, mivel – az OECD- és EU-tagországokhoz hasonlóan – a közhatalmi, koordinatív, forrásallokációs és érdekkiegyenlítő szerepkörükből adódóan a veszélyeztetettségi szintjük értelemszerűen magas.

Az ÁSZ-elemzések alapján az eredendő veszélyeztetettségi index középső harmadában az igazságszolgáltatási tevékenység (23 pont), az egészségügy (22 pont) és a felsőoktatás (23 pont) áll. Az index alsó harmadában az általános iskolák (16 pont), a bölcsődék (14 pont), az alapfokú oktatás (15 pont), a középiskolák (19 pont), a kulturális intézmények (18 pont), a sport- és szabadidős intézmények (18 pont), a szociális intézmények (18 pont) és a tudományos kutatás és fejlesztés (16 pont) állt. E szervezeti és tevékenységi körökre jellemző a szolgáltatásközpontúság, a viszonylag homogén foglalkoztatási szerkezet, a döntően közalkalmazotti foglalkoztatási jogviszony, párosulva a központi és önkormányzati normatív finanszírozás alacsonyabb szintjével, az alacsony saját bevételi lehetőségekkel.

Más adatokat mutatnak azonban a Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők vizsgálata ugyanezen szervezeti típusok esetén. A veszélyeztetettséget növelő tényezők közé sorolta az ÁSZ-felmérés különösen a szabályozási környezet gyakori változását, a külső szerződések arányát, a vezetői posztok választáson vagy politikai kinevezésen alapuló arányát, a közbeszerzések nagyságát, az EU-támogatások felhasználását, a személyzeti politika különböző elemeit (a kiválasztás, a toborzás, a pályázati rendszer, a fluktuáció, a bérpolitika stb.), a szervezeti kultúrát, a vezetési kultúrát stb. A 2010–2011-es mért adatokból az elemzések során megállapíthatóvá vált, hogy a veszélyeztetettséget növelő tényezők

átlaga alapján a vizsgálat alá vont szervezeti körből kiemelkedik a felsőoktatás (51 pont), amelynek magas mértéke talán a hivatkozott tényezők együttes hatásában volt keresendő, megalapozva az átalakítások szükségességét. A felsőoktatás után, jelentősen lemaradva jelentkeztek a kormányzati szervek (35 pont), valamint az egészségügyi intézmények (32 pont). Ez utóbbi szervezeti körben is szükséges megemlíteni, hogy a munkakörök döntően közalkalmazotti, illetve kormánytisztviselői jogviszonyt feltételeztek. A mért adatok középső harmadában a területi (dekoncentrált) szervek (29 pont), a rend- és honvédelem (24 pont), a helyi önkormányzatok (24 pont), a tudományos kutatás és fejlesztés (19 pont), a szociális ellátó intézmények (19 pont), a kulturális intézmények (18 pont), az egyéb igazgatás (18 pont) álltak. Az alsó harmadban található szervezeti és intézménytípusok esetében a kockázati adatok az eredendő veszélyeztetettségi tényezők átlagához hasonlóan alacsony mért adatokat mutattak, hiszen különösen e szervek az úgynevezett forrásallokációs rendszerben is alacsony szinten állnak, az államszervezetben betöltött közhatalmi, koordinatív, forráskiegyenlítő stb. szerepük elhanyagolható. E körben az általános iskolák (13 pont), a sport- és szabadidős intézmények (13 pont), az egyéb oktatás (15 pont), a bölcsődék és óvodák (11 pont) tevékenységei (és értelemszerűen kapcsolódó munkakörei) mutatták a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők viszonylag alacsony mértékét.<sup>13</sup>

Az ÁSZ Integritás Projektjének 2011-től kezdődő adatfelmérései évenkénti idősoros elemzésére e kutatásban nem nyílt lehetőség. Azonban az Integritás Projekt 2016. évi rendelkezésre álló adataiból a jelen kutatási tanulmány témáját érintő általános következtetés is levonható. Az ÁSZ kutatási beszámolója alapján a mért adatok azt mutatják, hogy egyrészt a felméréshez több költségvetési intézmény csatlakozott, így az első, 2011-es kutatás részvételénél magasabb arányt mutat. A tapasztalatok szerint minden egyes adatfelvétel során a helyi önkormányzatok alkotják a legnagyobb elemszámú intézménycsoportot: az összes válaszadó intézmény 45,8%-a volt helyi önkormányzat, így az ebben a csoportban történt változások önmagukban is képesek hatást gyakorolni a közszféra kockázati és kontrollszintjére. A közszféra intézményeit a kutatás vezetői 15 intézményi és egyben tevékenység- és munkaköri csoportba sorolták be, ezek a következők: általános és középfokú oktatás, egészségügyi intézmények, egyéb igazgatási tevékenység, egyéb tevékenységek, felsőoktatás, független államhatalmi szervezetek, helyi önkormányzat, igazságszolgáltatás, kormányzati szervezetek, kulturális és szabadidős intézmények, óvoda, bölcsőde, rend- és honvédelem, szociális ellátó intézmények, területi igazgatási szervezetek, tudományos kutatás, fejlesztés. Az ÁSZ 2016-os felméréseinek általános tapasztalata, hogy azoknál az intézményeknél, amelyeknél mind a 2013-as, mind a 2016-os adatfelvételt megelőző három évben történt ÁSZ-ellenőrzés, a Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők indexe jelentősen csökkent. Ugyanennél a csoportnál jelentősen mérséklődött a kontrollhiány, mivel az integritás kockázatok csökkenése mellett nőtt a kontrollok szintje.<sup>14</sup>

A kutatási programnak nem volt elkülönült tárgya az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 69. § (2) bekezdése, valamint a 2016-ban módosított, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet alapján kialakított integrált kockázatkezelési rendszernek az államigazgatási munkakörök

<sup>13</sup> SZENTE Zoltán szerk. (2011): *Elemzések a közszféra korrupciós kockázatairól*. Budapest, Állami Számvevőszék. 81.

<sup>14</sup> *Integritás felmérés – Közintézmények, 2016* (2016). Kutatási jelentés. Budapest, Állami Számvevőszék. 5–7.



kockázati elemzését érintő vetülete. Az azonban megállapítható, hogy a 7. § (2) bekezdésében meghatározott jogpolitikai cél, nevezetesen az, hogy az integrált kockázatkezelési tevékenység során kell felmérni és megállapítani a költségvetési szerv tevékenységében rejlő és szervezeti célokkal összefüggő kockázatokat, valamint meghatározni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, szervesen kapcsolódik a munkakörök korrupciós szempontú elemzéséhez.

#### 1.4. A munkakörök korrupciós kockázatainak 2015-ös felmérése

A munkakörök korrupciós kockázatainak 2015-ös felmérése, a korrupciós kockázati elemzések első értékelése a Nemzeti Korrupcióellenes Program végrehajtásán alapult. A már többször hivatkozott, a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 4. pont a) alpontja szerint az államigazgatási szervek körében fel kell térképezni azokat a munkaköröket és munkakörcsaládokat, amelyeket a korrupciós kockázatok fokozottan érintenek. A Korm. határozat feladattervi pontja végrehajtásának szakmapolitikai célja a teljes államigazgatási szervezetrendszer érintően felmérni és értékelni valamennyi munkakör esetében a munkakörök korrupciós kockázati szintjét.

A felmérésben kötelező jelleggel a minisztériumok, központi hivatalok, fővárosi és megyei kormányhivatalok, a rendvédelmi és honvédelmi szervek vettek részt. A feladat egységes végrehajtása érdekében az ÁSZ-módszertant alapul véve adatfelmérő programot és táblázatot, valamint az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Védelmi Szolgálat együttműködésének eredményeként módszertani útmutatót<sup>15</sup> adtak ki.

A felmérésbe a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.), a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) és a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) által érintett valamennyi munkakört, valamint a Kttv. 8. §-ában meghatározott, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) szerinti, illetve a rendvédelmi és honvédelmi szervek tekintetében a közalkalmazotti munkaköröket is be kellett vonni. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) szerinti állami vezetői jogviszonyban állókat, a szakmai vezetőket, a területi szintű államigazgatási szervek első számú vezetőit, a Kttv. szerinti fizikai munkaköröket, az ügykezelői munkaköröket, a közfoglalkoztatottakat a felmérés nem érintette. A felmérést az érintett államigazgatási szervek 2015. december 1. és 2016. január 31. között hajtották végre, és a Belügyminisztérium több alkalommal konzultációt is biztosított hozzá.

Az államigazgatási szervektől beérkezett adatok az úgynevezett elsődleges kockázati felmérés alapját képezik, az adatok másodlagos (súlyozott) felmérésére jelen kutatás keretében került sor. Az elsődleges adatfelmérés során levonható általános következtetések az alábbiak voltak:

<sup>15</sup> *Módszertani útmutató az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatainak felméréséhez* (2015). Kézirat. Budapest, Állami Számvevőszék – Nemzeti Védelmi Szolgálat.

- A felmérés megközelítőleg 62 000 munkakört érintett, amely szám a Kttv., a Hszt. és a Hjt. által érintett létszámhoz (160 ezer) viszonyítva közel 40%-os (a mért adatban közrejátszott, hogy számos azonos jellegű közigazgatási, rendvédelmi és honvédelmi munkakört összevontak, illetve egy azonos munkakörben több személyt is értékelték).
- A megközelítőleg 62 000 munkakör az összmunkakörök számához viszonyítva közel 70%-os (ez utóbbi különbség az önkormányzati feladat- és hatáskörökből, az alkotmányos szervek által ellátott feladatokból, illetve egyes munkajogi és megbízási jogviszonyban ellátott tevékenységekből adódnak, amelyek a felmérésből kimaradtak).
- A teljes államigazgatási szervezeti rendszert tekintve a négyszintű kockázati szint (nem érintett, kis mértékben érintett, fokozottan érintett, veszélyeztetett) közül összességében a kis mértékben érintett és a nem érintett szintek a dominánsak (ez vélelmezhetően az önbevallási módszertanra vezethető vissza, amely a másodlagos/súlyozott értékelés, illetve a szervtípusonkénti összehasonlító munkakörelemzés során korrigálható realisabb értékek irányába mutat).
- A különböző hivatásrendek (Kttv., Hszt., Hjt.) szerinti összehasonlítás alapján összességében a rendvédelmi szerveknél jellemzően magasabb a munkakörök korrupciós kockázati szintjének átlaga, így nagyobb mértékben jelennek meg a kis mértékben érintett és a fokozottan érintett kategóriák. Ez visszavezethető a hatósági eljárásokban való részvétel (hatósági joggyakorlás), a diszkrecionális jogkörök gyakorlása, a gazdasági tevékenység ellenőrzése/felügyelete, a minősített vagy bizalmas adatok kezelése és a munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel mint kockázati tényezők együttes és gyakoribb előfordulására. A három hivatásrend kockázatiszint-besorolása tekintetében – amennyiben kockázati érintettséggel kapcsolatos hierarchiát lehet felállítani – a rendszert, honvédelem és civil közigazgatás sorrend állapítható meg.
- A közigazgatási szervezetek esetében a minisztériumi szinteken megjelenített korrupciós kockázati szintek jellemzően a kis mértékben érintett és a nem érintett szintek (jellemzően a szakigazgatásban diszkrecionális jogkörök gyakorlása, részvétel/döntés közbeszerzési eljárásban, közreműködés szerződéskötésekben, gazdasági tevékenység ellenőrzése/felügyelete, közreműködés EU-s pályázati rendszerben, pénzügyi kötelezettségvállalás és készpénzkezelés, minősített vagy bizalmas adatok kezelése mint kockázati tényezők együttes és gyakoribb előfordulása miatt). Ez döntően a minisztériumok stratégiai, koordinatív és jogszabály-előkészítő alapfeladataival függhet össze. Azon központi közigazgatási szervezetek esetében, ahol jelentős mértékű EU-s források állnak rendelkezésre, emellett gazdasági tevékenység ellenőrzése/felügyelete is kapcsolódik hozzájuk, illetve azon területi illetékességgel rendelkező szervek, amelyek első- és másodfokú hatósági jogkört látnak el, markánsabban jelenik meg a fokozottan érintett kockázati szint is (Miniszterelnökség Irányító Hatóság, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium, megyei/fővárosi kormányhivatalok).
- A rendvédelmi szervezetek tekintetében a munkakörök korrupciós kockázati szintje árnyaltabb képet mutat abban a tekintetben, hogy az egyes szervezetek alapfeladatai és a hatáskörgyakorlás jellege, illetve az egyes kockázati elemek gya-

korisága döntően befolyásolja a kapott értékeket. A rendőrségi szervek esetében erőteljesebben jelenik meg a fokozottan érintett, illetve a veszélyeztetett kategória, míg az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: OKF), a Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ (a továbbiakban: ROKK), a Nemzeti Biztonsági Szolgálat (a továbbiakban: NBSZ) esetében a kis mértékben érintett kockázati szint a markánsabb.

- A Honvédelmi Minisztérium (a továbbiakban: HM) alá, honvédelmi igazgatásba tartozó szervezeteknél a korrupciós kockázati elemek ugyancsak árnyaltabb képet mutatnak. Az alapfeladatukban koordinatív típusú szervezetek (HM Beszerzési Hivatal, HM Védelemgazdasági Hivatal, HM Rendezvényszervezési Hivatal) esetében a kismértékű veszélyeztetettség, míg a hatósági joggyakorlással és védelemtechnikai, védelmi infrastrukturális vagy kezeléssel rendelkező szervezetek (HM Védelmi Hivatal, HM Hatósági Hivatal) esetében a fokozottan érintett kategória nagyobb számban jelenik meg.
- Szervtípustól függetlenül az adott közigazgatási, rendészeti és honvédelmi szervezeti szintek esetén minél magasabb az adott munkakör beosztási kategóriája, besorolási szintje, annál inkább megjelenik a kis mértékben érintett, a fokozottan érintett és a veszélyeztetett kockázati szint. Ezt az általánosítható képet árnyalják szervtípustól függetlenül az egyes speciális beosztotti munkakörök, például EU-s támogatások, közbeszerzések, büntetett előéletű személyekkel való munkakapcsolat stb., amelyek gyakorisága beosztotti szinteken is erősíti a kockázati szinteket.
- Önmagában a kockázati szintek gyakoriságát vizsgálva összességében a hatósági joggyakorlás, a szakigazgatásban diszkrecionális jogkörök gyakorlása, gazdasági tevékenység ellenőrzése/felügyelete, pénzügyi kötelezettségvállalás és készpénzkezelés, minősített vagy bizalmas adatok kezelése típusú kockázati elemek a jellemzőek. E kockázati elemek fokozata és gyakorisága hivatásrendtől és szervtípustól függően változik.

A beérkezett adatok másodlagos, úgynevezett súlyozott értékelése keretében – jelen kutatás során – került sor a kapott nagy mennyiségű adat számítógépes feldolgozására, hivatásrendenkénti, szervtípusonkénti, szervezetenkénti, munkakörönkénti vizsgálatára, az egyes munkakörök összehasonlító elemzésére, a korrupciós kockázati tényezők elemzésére, az egyes munkakörökre és munkakörcsaládokra jellemző kockázati tényezők összevetésére, kvalitatív és kvantitatív elemzésére. Az elemzések során arra is választ kerestünk, hogy melyek azok a munkakörök az államigazgatásban, amelyek fokozottabb korrupciós kockázatot rejtnek, figyelemmel a munkaköri feladatokra, hatáskörökre, egyéb felhatalmazásokra. Ennek során a kutatás munkakörönként és kockázati tényezőkként vizsgálja az egyes korrupciós kockázatok előfordulásának mértékét, valamint a vizsgálat kiterjesztésének lehetőségeit. A vizsgálat célja továbbá, hogy az adatok részletesebb, összehasonlító elemzésével igazolja vagy cáfolja az adatok elsődleges elemzéséből leszűrt és bemutatott következtetéseket.

## 1.5. A kutatás célja

A kutatásnak fontos, az adatok elsődleges és másodlagos elemzésén túlmutató célja volt a kutatási eredmények szélesebb körű felhasználhatóságának biztosítása mind a belső kontrollrendszer, mind az emberierőforrás-gazdálkodás továbbfejlesztése tekintetében. Ezzel kapcsolatban a Nemzeti Korrupcióellenes Program a korrupciós kockázatokkal kapcsolatos munkakörelemzés kapcsán azt is rögzíti, hogy „A kockázatkezelési rendszer továbbfejlesztése érdekében – a BM Közszolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatósága, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem bevonásával – indokolt annak vizsgálata is, hogy az egyes kockázatok a szervezeteken belül milyen munkakörök esetében térnek el az átlagostól, így ezek kezelésére a rendelkezésre álló anyagi és személyi erőforrások koncentráltabban használhatóak fel.”<sup>16</sup>

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia – összhangban az 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozattal – ugyancsak kiemelt helyen kezeli a munkaköri korrupciós kockázatok vizsgálatát, valamint az integrált emberierőforrás-menedzsment rendszerrel való kapcsolódási pontok feltárását. Eszerint „Az integráltan működtetett emberi erőforrás gazdálkodási rendszer kiépítése keretében javasolt az integritásirányítási rendszer és a HR alrendszer kapcsolódási pontjainak kidolgozása az alábbiak szerint: Az integritási és korrupciós kockázatok felmérésének összekapcsolása a munkakör-elemzésekkel.”<sup>17</sup>

A kormányhatározatban foglalt feladatokat az érintett központi államigazgatási szervek és területi szerveik, a rendvédelmi,<sup>18</sup> valamint a honvédelmi szervek határidőre végrehajtották, ugyanakkor az adatok részletes, tudományos igényű elemzésére nem került sor. Ez alól csak részben jelent kivételt a jelen kutatás egyik kutatója által készített PhD-értekezés,<sup>19</sup> amelynek súlypontja azonban a szervezeti integritásirányítási rendszer és a munkaköri kockázatelemzés módszertani megalapozása volt, így a rendelkezésre álló adatok részletes elemzésére és ágazati összehasonlítására nem vállalkozhatott.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem ugyanakkor – igazodva az NKE Intézményfejlesztési terve (2015–2020), valamint a Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Stratégia által meghatározott irányokhoz – a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-0001 azonosítószámú *Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében* című projekt keretében célul tűzte ki a munkaköri korrupciós kockázatok kérdésének tudományos vizsgálatát. Az *Államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatának elsődleges és másodlagos elemzése* című kutatás keretében a felkért kutatók<sup>20</sup> az alábbi hipotéziseket fogalmazták meg:

<sup>16</sup> *Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018)* (2015). 23. Forrás: [korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/ff/91000/NKP%20Program.pdf](http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/ff/91000/NKP%20Program.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 10.).

<sup>17</sup> *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020)* (2015). 66. Forrás: [kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zszolgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zszolgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 10.).

<sup>18</sup> Bár a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény alapján a rendvédelmi szervek államigazgatási szervnek minősülnek, a könnyebb megkülönböztethetőség érdekében jelen tanulmány keretei között az államigazgatási szerveket és a rendvédelmi szerveket külön kategóriaként tárgyaljuk.

<sup>19</sup> KLOTZ Péter (2017): *Az integritás-szemlélet lehetőségei a korrupció elleni fellépésben, különös tekintettel a munkaköri kockázatok elemzésére*, PhD-értekezés. Budapest, NKE KDI.

<sup>20</sup> Dr. Benkő János, dr. Klotz Péter, dr. Lóczy Péter, Nagy Márta.

1. A munkaköri korrupciós/integritáskockázatok eltérő eloszlásúak és mértékűek a közigazgatási, rendvédelmi és honvédelmi szervek esetében.
2. A munkaköri korrupciós/integritási kockázatok hasonló eloszlásúak és mértékűek a központi és területi államigazgatási szervek (kormányhivatalok) esetében.
3. A munkaköri korrupciós/integritási kockázatok vizsgálata során azonosítani lehet a legnagyobb kockázati kitettséggel rendelkező munkaköröket, és ezekhez a kockázatok csökkentését célzó intézkedéseket lehet rendelni.

A kutatás lefolytatása érdekében a Belügyminisztérium számos szerv adatait bocsátotta rendelkezésre, ugyanakkor valamennyi szerv, illetve ezen szervek közel 62 000 munkakörnek vizsgálata szétfeszítette volna a kutatás kereteit. A kutatás során így elsősorban azokra a szervekre összpontosítottunk, amelyek létszámuknál, valamint feladat- és hatáskörüknél fogva kiemelkedő jelentőségűek, továbbá lehetőséget biztosítanak a szervek közötti megalapozott összehasonlításra. A vizsgálatba bevont szervek listáját az 1. melléklet tartalmazza.

A kutatás keretében végül összesen 15 706 munkakör elemzésére nyílt lehetőség, ez összesen 49 808 foglalkoztatottat foglal magában. A munkaköröket államigazgatás, rendvédelmi és honvédelmi kategóriákra bontva elemeztük, és ennek jegyében tettünk megállapításokat a munkaköri kockázatokra vonatkozóan. A mintában szereplő szervek és munkakörök eloszlását az alábbi táblázat mutatja be:

2. táblázat

*A kutatásban vizsgált szervek és munkakörök eloszlása*

	Államigazgatás		Rendvédelem		Honvédelem	
Szervek száma	23	50%	17	37%	6	13%
Munkakörök száma	10 385	66,13%	4 548	28,96%	771	4,91%
Foglalkoztatottak száma	33 426	67,11%	15 266	30,65%	1116	2,24%
Beosztotti/vezetői munkakörök aránya	77/23		67/33		83/17	
Foglalkoztatottak/munkakörök aránya	3,22		3,36		1,45	

*Forrás: saját szerkesztés*

Amint az a táblázatból is látható, a mintában szereplő adatok túlnyomó része, mintegy kétharmada az államigazgatási szervek köréből származik, 30%-a a rendvédelmi szervek és kevesebb mint 5%-a a honvédelmi szervek köréből került ki. A mintában vizsgált szervek fele az államigazgatási szervek köréből, 37%-a a rendvédelmi, 13%-a pedig a honvédelmi szervek köréből került ki. (Bár a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény alapján a Belügyminisztérium és a Honvédelmi Minisztérium a központi államigazgatási szervek közé tartozik, a kutatás során a rendvédelmi szervekkel való szoros kapcsolata miatt a Belügyminisztériumot a rendvédelmi szervek, a Honvédelmi Minisztériumot a honvédelmi szervek körébe soroltuk.)

A beosztotti és vezetői munkakörök aránya a vizsgált szervek körében eltérően alakul: a rendvédelmi szervek körében a legmagasabb, közel egyharmad a vezetői munkakörök aránya, az államigazgatási szervek tekintetében ez az arány az egy negyedhez közelít, míg a honvédelmi szervek tekintetében kevesebb, mint egy ötöd a vezetők aránya. Az egy munkakörre eső foglalkoztatottak száma a honvédelmi szerveknél a legalacsonyabb, míg az államigazgatási és rendvédelmi szervek körében a munkakörök kevésbé koncentráltak, egy munkakörre közel 3,5 foglalkoztatott esik.

A 2015. december 1. és 2016. január 31. között zajló adatfelvétel mind nagyságát, mind az érintett szervek körét tekintve Magyarországon és nemzetközi szinten is egyedülállónak tekinthető, hasonló méretű és mélységű adatfelvételre nem ismerünk példát. Ebből következően az adatok feldolgozásából és elemzéséből számos következtetés vonható le az államigazgatási szervek munkaköri kockázata, valamint az útmutató, a kérdőív és az adatfelvétel megvalósítása szempontjából egyaránt.

## **2. A központi és területi államigazgatási munkakörök korrupciós kockázati szempontú elemzése**

### **2.1. A kutatás előzményei**

Az előzőekben bemutatott adatfelvételben a rendvédelmi szervek és a honvédelmi szervek mellett a legnagyobb számban a közigazgatási szervek képviseltették magukat. Jelen fejezet tárgya a közigazgatási szervek által szolgáltatott adatok elemzése, ezen belül is elsősorban a központi államigazgatási szervek (minisztériumok), valamint területi államigazgatási szervek (a fővárosi és a megyei kormányhivatalok) adatainak vizsgálata. (Az adatfelvételben az önkormányzatok nem vettek részt, így az önkormányzati hivatalokra vonatkozó adatok elemzésére nem kerülhetett sor.)

Az államigazgatási szervek munkaköri korrupciós kockázatai vizsgálatának egyik legfőbb indoka, hogy a központi államigazgatási szervek feladat- és hatáskörükből adódóan kiemelt szerepet töltenek be a közigazgatásban. A 2010-es választásokat követően kialakított úgynevezett csúcsmisztériumi modellben a korábbi időszakhoz képest is kiemelkedő mennyiségű feladat- és hatáskör koncentrálódik az államigazgatásban, amelyet tovább növel számos, korábban önállóan működő közigazgatási szerv e szervekbe való integrálódása. Ebből kutatásunk tárgya alapján az következik, hogy a korábbi homogénnek tekinthető és leginkább jogszabály-előkészítésre, valamint stratégiaalkotásra és koordinációs feladatokra fókuszáló minisztériumi munkakörök mellett jelentős számú új feladat és ezzel együtt új munkakör jelent meg. Vizsgálataink során abból a hipotézisből indulhatunk ki, hogy a központi közigazgatásban a munkakörökhöz kötődő korrupciós kockázatok magasabbak, mint a közigazgatás más területein.

Magyarországon a fővárosi és megyei kormányhivatalok adják a területi államigazgatás gerincét. Több mint 30 ezer munkatársukkal nemcsak egy-egy megye legnagyobb közigazgatási foglalkoztatójának minősülnek, de járási hivatalaik révén közvetlen kapcsolatban vannak az állampolgárokkal is, így a róluk, működésükről alkotott kép alapvetően befolyásolja a közigazgatás és a kormányzat megítélését.

A fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok átszervezése, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozása és szervezeti egységesítése lehetővé teszi a munkaköri és szervezeti szintű korrupciós kockázataik elemzését, illetve összehasonlítását. E területen – az egységes szervezeti felépítés, valamint a közel azonos feladat- és hatáskörök alapján – abból az alapfeltevésből indulhatunk ki, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalok közel azonos munkaköri kockázatokkal rendelkeznek.



## 2.2. A rendelkezésre álló adatok feldolgozása

Az adatfelvételtől származó, államigazgatási szervekre vonatkozó adatok feldolgozását jelentős mértékben megkönnyítette, hogy azokat a szervek a megadott egységes sablonba feltöltve adták meg. Az adatfeldolgozás első lépése volt az adatok tisztítása, vagyis a hibás adatok és a ritkán, de előforduló elgépelések javítása. Bár az adatokat a szervek egységes sablonban adták meg, ez korántsem jelentett egységes kitöltést. A Földművelésügyi Minisztérium az adatok megadása során például következetesen eltekintett a *Munkakörhöz tartozó jogviszony* oszlop kitöltésétől.

Az államigazgatási szervek vonatkozásában nagyobb mennyiségű adathiány mindössze Budapest Főváros Kormányhivatala vonatkozásában fordult elő, ez összesen 19 munkakört és 110 munkavállalót érint. Ez a szám összességében soknak tűnik, mégis elenyésző a vizsgált munkakörök és a munkavállalók összlétszámához viszonyítva.

Fontos információ, hogy a vizsgált táblázatok nem tartalmazzák az állami vezetőkre (miniszter, politikai államtitkár, miniszteri biztos), az államigazgatási felsővezetőkre (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár), valamint a területi államigazgatási szervek vezetőire (főigazgató) vonatkozó adatokat. Ez alól csak néhány kormányhivatal, illetve a minisztériumok közül a Külgazdasági és Külügyminisztérium kivétel, amely – a miniszterre vonatkozó adatok kivételével – minden minisztériumi vezetőre vonatkozó munkaköri kockázati adatot megadott. Ezek elemzéséből, ha nem is teljes, de legalább megközelítő pontosságú következtetéseket lehet levonni az államigazgatási felsővezetők munkaköri kockázataira, illetve kockázati értékeire vonatkozóan.

A rendelkezésre álló táblázat oszlopai az alábbi adatokat tartalmazták:

1. Szervezet megnevezése,
2. Munkakör megnevezése,
3. Szervezeti egység (főosztály) megnevezése,
4. Munkakörrel betöltött státuszok száma (db),
5. Beosztott/vezető,
6. Munkakörhöz tartalmazó jogviszony.

A beosztotti és vezetői munkakörökre vonatkozó adatokat a táblázat adatainak tisztítása során a munkakör megnevezése alapján a kutatás során egyenként azonosítottuk.

A fenti adatokon túl a Nemzeti Védelmi Szolgálat és az Állami Számvevőszék által elkészített módszertani útmutató – hasonlóan a 2013-as, korábbiakban bemutatott munkakör-elemzéshez használt kérdőívhez – az alábbi kockázati tényezőkre vonatkozó kérdéseket tartalmazta:

1. Hatósági eljárásokban való részvétel, hatósági jogkörrel rendelkezés (engedélyek, igazolások, igazolványok kiadása, segélyezési és támogatási eljárásokban való közreműködés, kötelezésre irányuló hatáskör, szabálysértési eljárásoknál büntetési hatáskör gyakorlása, szakhatósági véleményezés, hatósági ellenőrzések lefolytatása), jogalkotással közvetlenül összefüggő hatáskörök gyakorlása (jogszabályok kezdeményezése, jogszabálytervezetek kidolgozása, szakmai egyeztetése) (0, 1, 2).
2. Diszkrécionális (szabad mérlegelésen alapuló) döntési hatáskör gyakorlása (0, 2, 4).
3. Részvétel beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában (0, 2, 4).



4. Közreműködés külső személyekkel/szervezetekkel való szerződéskötésben vagy alárendelt szerv/háttérintézmény ilyen jellegű tevékenységében (0, 1, 2).
5. Gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata vagy ezzel kapcsolatosan intézkedés foganatosítása (0, 1, 2).
6. Közreműködés európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában (0, 1, 2).
7. Készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása (ideértve az ingatlanokkal kapcsolatos vagyonkezelést is), pénzügyi területhez kapcsolódó (kötelezettségvállalási, ellenjegyzési, teljesítés igazolási, utalványozási) jogkörök gyakorlása (0, 2, 4).
8. Minősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve a másokra vonatkozó hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is) (0, 1, 2).
9. A munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel/bűnözőkkel (0, 1, 2).
10. Az ellátott tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzése (figyelem, a logika megfordul!) (4, 2, 0).

Valamennyi kérdésre három lehetséges válasz volt megjelölhető: nem fordul elő/esetenként fordul elő/rendszeresen előfordul. A táblázat utolsó előtti oszlopa egy, a kockázati értékek alapján számított pontszámot tartalmazott. E pontszám az egyes kérdésekre adott – esetenként súlyozott – válaszok pontszámainak összesítésével jött létre. A pontszámok a kérdések felsorolása mögött, zárójelben találhatóak, segítségükkel lehetővé válik a munkaköri kockázatok pontszámok alapján történő másodlagos értékelése is. A pontszámok alapján a munkakörök kockázati pontszámainak értéke 0 és 28 közé eshet.

A táblázat utolsó oszlopa a munkakör kockázati csoportját jeleníti meg a megadott pontszám alapján. 0 és 4 pont között a munkakör a „nem érintett”, 5 és 10 pont között a „kis mértékben érintett”, 11 és 20 pont között a „fokozottan érintett”, míg 21 és 28 pont között a „veszélyeztetett” kategóriába tartozik.<sup>21</sup>

A rendelkezésre álló adatok alapján a szervezet teljes létszámára, a vezetők és a beosztottak számára és szervezeten belüli százalékos eloszlására, a munkakörhöz tartozó jogviszonyok számára és százalékos eloszlására, az 1–10 kérdésre adott egyes választípusok számára és százalékos eloszlására, az egyes kockázati tényezőkre adott válaszok számára, valamint a szervezet munkaköri kockázati pontjainak elosztására és százalékos arányára vonatkozóan volt lehetőség az adatok összesítésére, illetve részben grafikonos megjelenítésére. A továbbiakban a központi államigazgatási szervekre, illetve ezek területi államigazgatási szerveire vonatkozó adatok elsődleges és másodlagos elemzésére kerül sor e szempontok figyelembevételével.

<sup>21</sup> Ez a munkaköri kockázati pontértékek alapján felállított kockázati rendszer. *Módszertani útmutató az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatainak felméréséhez* (2015). 4.

### 2.3. A központi államigazgatási szervek adatainak elemzése

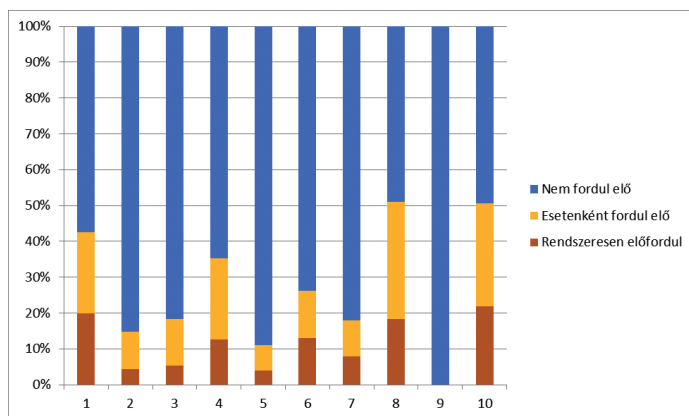
A központi államigazgatási szervek közül a Földművelésügyi Minisztérium, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium, valamint a Miniszterelnökség adatai álltak rendelkezésre. Mivel a Belügyminisztériumot a rendvédelmi szervek, a Honvédelmi Minisztériumot a honvédelmi szervek körébe soroltuk (lásd 1.5. alfejezet), munkaköri kockázati sajátosságait e szervekkel együtt elemeztük.

A minisztériumok összesen 2292 munkakőről szolgáltatott adatokat, ennek 28%-a vezetői, 72%-a beosztotti munkakör. Az adatok összesen 4341 munkatársra vonatkoznak.

A mintában szereplő munkatársak túlnyomó többsége, 90%-a kormánytisztviselőként tevékenykedik, míg a munkavállalók aránya 9%, egyéb kategóriába pedig 1% tartozik. Ezen adatok kapcsán fontos megjegyezni, hogy a Földművelésügyi Minisztérium ilyen bontásban nem szolgáltatott adatokat, így azok csak a többi tárcára vonatkoznak.

A tárcák közül a legnagyobbak a Nemzetgazdasági Minisztérium tekinthető (750 munkakör, 1920 munkatárs), amelyet a Miniszterelnökség (603 munkakör, 1069 munkatárs), a Külgazdasági és Külügyminisztérium (385 munkakör, 798 munkatárs), valamint a Földművelésügyi Minisztérium (554 munkakör, 554 munkatárs) követ. Fontos hangsúlyozni, hogy ezen adatok nem a teljes állományi létszámra vonatkoznak, mivel az állami vezetőket, a berendelt/vezényelt állományt, illetve sok esetben a munkavállalókat nem tartalmazzák. Ez alól kivételnek tekinthető a Külgazdasági és Külügyminisztérium, amely törekedett a teljes állománytábla megjelenítésére. Ezekből az adatokból – különösen a felsővezetőkre vonatkozó kockázati értékekből – a későbbiek során további következtetéseket lehet levonni.

A minisztériumok kockázati értékeinek megoszlását az alábbi ábra mutatja:



1. ábra

*Munkaköri kockázati adatok százalékos megoszlása a minisztériumokban*

*Forrás: saját szerkesztés*

A minisztériumok munkaköreinek elsődleges elemzése alapján a legmagasabb kockázati tényező a külső ellenőrzés hiánya (10. kérdés), ez a munkakörök 49%-nál fordul elő. Ezt követi a hatósági eljárásokban és jogalkotásban való részvételre vonatkozó kockázati tényező

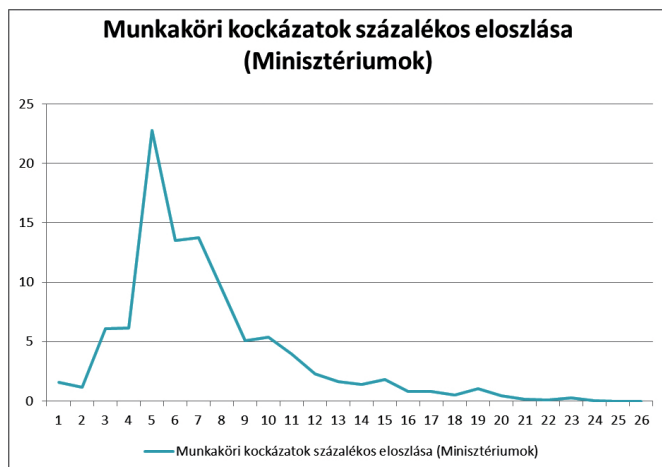
(1. kérdés), amely rendszeresen a munkakörök 20%-nál fordul elő. Feltehető, hogy a hangsúly itt inkább a jogalkotási eljárásban való részvételen van, a teljes mintában az esetenkénti előfordulással együtt ez a tényező 43%-ot tesz ki. A kockázati tényezők közül kiemelhető a minősített és bizalmas információk birtoklása (8. kérdés), amely a rendszeresen és esetenkénti előfordulást összevonva a munkakörök 51%-ára jellemző. A kockázati tényezők közül kiemelhető még a külső személyekkel/szervezetekkel való szerződés-kötésben való közreműködés (4. kérdés), amely rendszeresen a munkakörök 13%-ában, esetenként pedig 23%-ában fordul elő.

A legkisebb kockázati tényező egyértelműen a munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel vagy bűnözőkkel (9. kérdés). Ez rendszeresen egyetlen munkakör esetében sem fordul elő, esetenként is mindössze egyetlen munkakörnél jelentkezik. A rendkívül kis arányú erőfordulás arra enged következtetni, hogy ez a kockázat a központi államigazgatás munkakörei esetében nem tekinthető relevánsnak.

A további munkaköri kockázati tényezők elsődleges elemzése alapján az állapítható meg, hogy azok a központi közigazgatási szerveknél alacsony értékeket mutatnak, a rendszeres előfordulás jellemzően 4% és 13% között alakul. A kockázati tényezők esetenkénti előfordulása jellemzően meghaladja a rendszeres előfordulások gyakoriságát.

Ez a munkaköri kockázatkezelés szempontjából arra utal, hogy a munkaköri kockázatok egy jelentős hányadában (jellemzően a diszkrecionális jogkörök gyakorlásával, a (köz) beszerzésekkel, a külső személyekkel, szervezetekkel való szerződés-kötésekkel, az európai uniós pályázatokkal, valamint a gazdasági tevékenység ellenőrzésével kapcsolatos feladatokban) a munkatársak csak eseti jelleggel látnak el kockázatos tevékenységeket. Ebből következően valószínűleg kevesebb gyakorlattal rendelkeznek az adott tevékenység ellátásában, így oktatásukra, képzésükre nagyobb szükség mutatkozik.

A munkakörökhöz súlyozással rendelt pontértékek lehetővé teszik a minisztériumi munkaköri kockázatok eloszlásának másodlagos értékelését. Ezek a pontszámok az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Védelmi Szolgálat által kidolgozott módszertani útmutató (*Módszertani útmutató az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatainak felméréséhez*, 2015) alapján 0-tól 28-ig terjedhetnek. A rendelkezésre álló minisztériumi adatok elemzése alapján a leggyakoribb kockázati pontérték a 4-es, ez a vizsgált minisztériumi munkakörök 23%-ára jellemző. Ezt követi a sorban a 6-os 14%-kal, majd az 5-ös 13%-kal. Összességében a munkaköri kockázati pontértékek százalékos eloszlását mutató grafikon egy bal oldalára aszimmetrikus haranggörbére hasonlít, amelynél a magasabb pontértékek százalékos előfordulása fokozatosan csökken. A munkaköri kockázati pontértékek százalékos eloszlását az alábbi grafikon szemlélteti:



2. ábra

*Munkaköri kockázati pontértékek százalékos megoszlása a minisztériumokban*

*Forrás: saját szerkesztés*

A grafikon alapján vizsgáljuk meg, melyek azok a munkakörök, amelyek kiemelkedően magas kockázati pontértékekkel rendelkeznek! A munkaköri kockázatok elemzésére kidolgozott módszer alapján ezt könnyedén, a pontértékekre vonatkozó szűréssel meg tudjuk oldani, akár a központi államigazgatási szervek 2300 munkakörére vonatkozóan is. A magas kockázattal rendelkező munkakörök listája igen heterogén, egyaránt találhatunk közöttük beosztotti és vezetői munkaköröket. Az ÁSZ–NVSZ-módszertan alapján veszélyeztetettnek minősülő, vagyis a munkaköri kockázatok másodlagos értékelése alapján 21 vagy ennél magasabb pontértékek száma rendkívül csekély, a vizsgált 2292 munkakörből mindössze 9 (0,4%) tartozik ebbe a kategóriába. Ezen munkakörök kockázati pontértékei is a kategória alsó értékeihez tartoznak, két munkakör 21, hat munkakör 22, egy pedig 23 ponttal rendelkezik.

Az adatok alapján a legkockázatosabb minisztériumi munkakörnek a Külgazdasági és Külügyminisztérium Biztonságpolitikai és Nemzetközi Együttműködésért Felelős Államtitkárságának államtitkári munkaköre minősül. E munkakör jellemzője, hogy a büntetett előéletű személyekkel/bűnözőkkel való közvetlen kapcsolaton kívül esetében valamennyi kockázati tényező felmerül. Túlnyomó többségük rendszeresen, míg a gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése (5. kérdés), illetve az ellátott tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzése (10. kérdés) csak esetenként fordul elő.

Az adatok alapján a Külgazdasági és Külügyminisztérium más felsővezetői is igen kockázatos munkaköröket töltenek be. A közigazgatási államtitkári, valamint a gazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkári munkakör egyaránt 22 ponttal rendelkezik, így veszélyeztetett munkakörnek minősülnek. Bár nem tekinthető felsővezetőnek, de ugyancsak veszélyeztetett munkakör a Külgazdasági és Külügyminisztérium Határmenti Gazdaságfejlesztési Főosztályának főosztályvezetői munkaköre (21 pont).

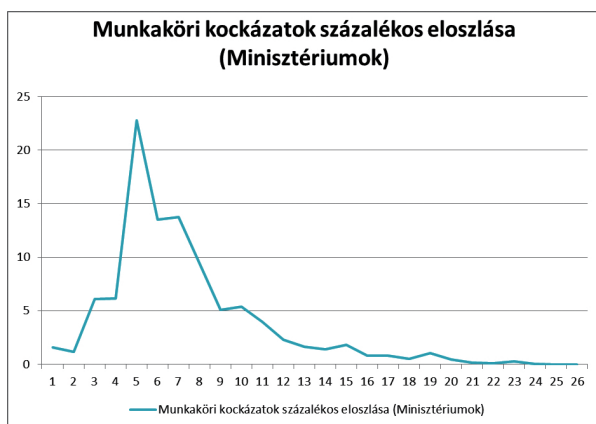
A Külgazdasági és Külügyminisztériumnak a tárca felsővezetőire vonatkozó adatszolgáltatása érdekes bepillantást enged a minisztériumok felsővezetőire vonatkozó korrupciós

kockázatok előfordulására különösen arra tekintettel, hogy más tárcák ezen adatok megadásától következetesen eltekintettek. Ezen adatok alapján megállapítható, hogy a felsővezetői munkakörök összességében lényegesen nagyobb korrupciós kockázati pontszámokkal rendelkeznek, mint az átlagos munkakörök. A pontszámok alapján ez az érték gyakran az átlagos értékek három-négyszeresére tehető. Az adatok alapján az is megállapítható, hogy a korrupciós kockázatok nagysága a felsővezetők esetében nem egyenesen arányos a szervezeti hierarchiában elfoglalt pozícióval. A Külgazdasági és Külügyminisztériumban egyaránt találunk magas (23) és viszonylag alacsony (14) korrupciós pontértékkel rendelkező államtitkári munkaköröket. Ez a megállapítás igaz a helyettes államtitkári munkakörökkel kapcsolatban is (22, illetve 11).

Korrupciós kockázati szempontból kiemelkedő pontértékeket mutat a Miniszterelnökség Irányító Hatósági Főosztálya. E szervezeti egységnél valamennyi vezető kiemelkedő korrupciós kockázatnak van kitéve: az irányító hatósági főosztályvezető, az EMVA irányító hatósági osztályvezető, a halászlai alapok osztályvezető, valamint a monitoring osztályvezető munkaköre egyaránt 22 ponttal rendelkezik. A Miniszterelnökség Irányító Hatósági Főosztálya többi munkakörét vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy azok korrupciós kockázati pontértékei jelentősen meghaladják a minisztériumi átlagot, a kockázati értékek 18 és 14 pont között találhatóak. Joggal mondhatjuk tehát, hogy az Irányító Hatósági Főosztály munkakörei az egész központi közigazgatás legkockázatosabb munkakörei közé tartoznak. A kockázatos munkakörök összessége pedig rávilágít a szervezeti egység – jelen esetben az Irányító Hatósági Főosztály – magas korrupciós kockázatára is.

A fokozottan érintett munkakörök száma jóval nagyobb, mint a veszélyeztetetté, összesen 248 darab. Ez az összes vizsgált munkakör 10,8%-a. A kockázatosabb munkakörök eloszlása ebben az esetben jóval kiegyensúlyozottabb képet mutat, mint a veszélyeztetett munkaköröké, e kategóriában valamennyi felmérésben adatot szolgáltató tárca képviseltette magát.

Az ÁSZ–NVSZ módszertani útmutató alapján korrupciós kockázattal nem érintett munkakörök (0–4 pont) száma 865, amely a teljes vizsgált munkakörök számának 37,7%-a. Ebből következően a kis mértékben érintett munkakörök (5–10 pont) aránya 51%. A minisztériumok munkaköri kockázati besorolásának eloszlását az alábbi ábra mutatja be:



3. ábra

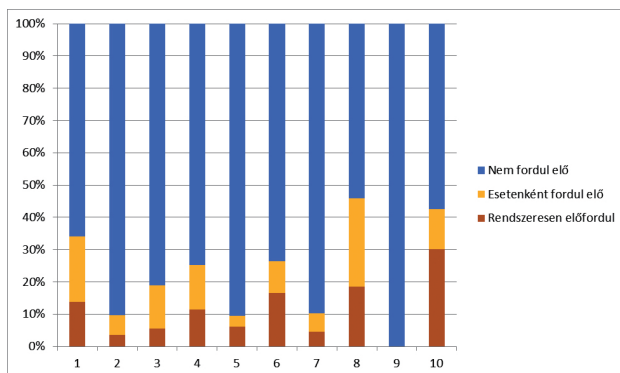
*Munkaköri kockázati pontértékek százalékos megoszlása és a kockázati csoportok a minisztériumokban*

*Forrás: saját szerkesztés*

A minisztériumok összesített adatainak elemzését követően vizsgáljuk meg az egyes minisztériumok sajátosságait! A központi közigazgatási szervek közül mind szervezeti létszámát, mind a feladatok sokrétűségét tekintve egyaránt kiemelkedik a Miniszterelnökség. Az adatbázis összesen 603 munkakör adatait tartalmazza, amelyből 406 (67%) beosztotti és 197 (33%) vezetői. A korábban írtakkal összhangban indokolt ezen adatokat annak tekintetében értékelni, hogy ezekben a Miniszterelnökség felsővezetői (miniszter, államtitkárok, helyettes államtitkárok, miniszterelnöki biztos stb.) nem szerepelnek.

A létszámadatok összesítése alapján a Miniszterelnökség igen nagy szervezet, 1069 főre vonatkozóan bocsátott rendelkezésre munkaköri kockázati adatokat.

Az egyes munkaköri kockázati tényezőkre vonatkozó adatokat az alábbi ábra foglalja össze:



4. ábra

*Munkaköri kockázati adatok százalékos megoszlása a Miniszterelnökségen*

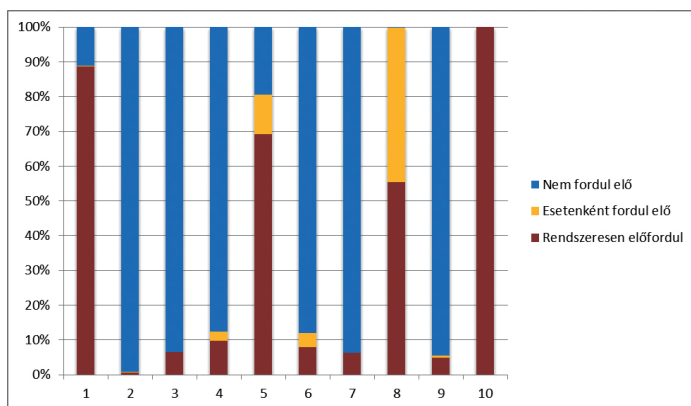
*Forrás: saját szerkesztés*

Amint az ábrán is látható, a Miniszterelnökségen a munkaköri kockázati értékek megoszlása igen hasonlít a minisztériumokra vonatkozó összesített adatokhoz. Közös sajátosság, hogy a munkakör ellátásával kapcsolatban egyáltalán nem fordul elő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel. A Miniszterelnökség jellemzője, hogy a kockázati értékek átlagosan alacsonyabbak, mint a minisztériumok összesített kockázati értékei. Ez a 10. kérdés esetében is így van, amely azt mutatja, hogy a Miniszterelnökség tevékenységeinek külső szerv általi rendszeres ellenőrzése rendszeresebb, mint a többi tárca esetében.

Ezek az adatok ugyanakkor egy sajátosságra is rávilágítanak. Míg a Miniszterelnökség kockázati értékei alacsonyabbak, mint a tárcák összesített értékei, a korábban kifejtettek szerint a Miniszterelnökségen egyes munkaköri korrupciós kockázatok igen koncentráltan fordulnak elő (lásd Irányító Hatósági Főosztály). Ez azt mutatja, hogy a Miniszterelnökségen belül a munkakörök közt igen nagy kockázati különbségek vannak, a kockázati értékek közötti szórás igen magas. Ebből viszont a kockázatok kezelése szempontjából az következik, hogy a magas kockázati értékű munkakörök azonosításával és ezek kezelésével a tárca munkaköri korrupciós kockázatainak egy jelentős része kezelhető.

## 2.4. A területi államigazgatási szervek adatainak elemzése

A területi államigazgatási szervek, vagyis a fővárosi és a megyei kormányhivatalok adatai ugyancsak a 2015. december 1. és 2016. január 31. közötti adatfelvétel alapján állnak rendelkezésre. Mielőtt az összesített adatok részletes elemzésébe belemennénk, ki kell térnünk a Békés Megyei Kormányhivatal által szolgáltatott adatokra. E kormányhivatal adatai ugyanis jelentős mértékben eltérnek mind az egyes kormányhivatalok által rendelkezésre bocsátott adatoktól, mind az összesítés során nyert eredményektől. Mivel a kormányhivatalok feladat- és hatásköre lényegében azonos, az eltérés megítélésünk szerint nem magyarázható ezen túlmutató helyi sajátosságokkal. A Békés Megyei Kormányhivatal munkaköri kockázati adatainak százalékos megoszlását az alábbi ábra szemlélteti:



5. ábra

Munkaköri kockázati adatok százalékos megoszlása a Békés Megyei Kormányhivatalban

Forrás: saját szerkesztés

Amint az a fenti ábrán is látható, egyes kockázati tényezők rendkívül szokatlan eloszlást mutatnak. Míg a hatósági eljárásokban való részvétel és a hatósági jogkörrel rendelkezés (1. kérdés) a munkakörök 89%-ában fordul elő rendszeresen, az ellátott tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzése (10. kérdés) esetében ez az arány már 100%. A rendszeresen előforduló tevékenységek aránya az 5. és 8. kérdés esetében is kiemelkedően magas, 69%, illetve 55%. Ezzel ellentétben a 2. kérdés esetén (diszkracionális jogkör gyakorlása) a rendszeres előfordulás rendkívül alacsony, alig 1%.

Még különösebb eloszlást mutatnak a kockázati tényezők esetenkénti előfordulására vonatkozó értékek. Míg a minisztériumok esetében azt tapasztaltuk, hogy a tevékenységek esetenkénti előfordulása a rendszeres előfordulás mintegy két-háromszorosa, a Békés Megyei Kormányhivatal esetében ezen értékek – két kérdés kivételével – szinte teljesen hiányoznak. Ahol előfordulnak, ott is jellemzően a munkakörök alig néhány (1–4%) százalékára vonatkozóan jelennek meg. Két kockázati tényező esetében ezek előfordulása 11%, illetve 36%, ugyanakkor ezen tényezők esetében a nemleges előfordulás nem jelenik meg.

Ha az adatokat a munkakörökre vetítve elemezzük, arra a következtetésre juthatunk, hogy a vizsgált kormányhivatal munkaköreiben szinte kizárólag (89%) hatósági jogalkalmazó munkát végeznek, diszkracionális döntési hatáskört lényegében nem gyakorolnak. Ötből négy munkakör esetében közreműködnek külső személyekkel vagy szervezetekkel való szerződéskötésben, minden munkakörben esetenként vagy rendszeresen előfordul a minősített vagy bizalmas információk birtoklása, illetve az ellátott tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzése. Emellett a vizsgált 387 munkakör 58%-a tartozik egyetlen kockázati pontérték-kategóriába (5), míg a második leggyakoribb kategória 22%-kal a 6 pontérték.

Megítélésem szerint a fenti furcsaságok legvalószínűbb magyarázata, hogy az adatokat nem a munkakörök elemzése alapján rögzítették, hanem attól függetlenül, véletlenszerűen vagy a kitöltő által jónak gondolt értékek megadásával. Míg más kormányhivataloknál előfordulnak a kockázati tényezők közötti kisebb-nagyobb eltérések, addig a Békés Megyei Kormányhivatal adatainak rendszertelen eloszlása vélhetően az adatszolgáltatás hiányosságaira vezethető vissza.

Mivel a kormányhivatalon belül a biztosan hibás, illetve a hibátlan munkaköri adatok elkülönítésére sem munkaköri, sem szervezeti egység szinten nem adódott reális és tudományos szempontból megbízható lehetőség, végül az adatok (387 munkakör, 812 foglalkoztatott) összesítésből való kihagyása mellett döntöttünk. Ezt a döntést alátámasztja, hogy a hibás adatok mennyiségük miatt vélhetően hatással lettek volna a fővárosi és a megyei kormányhivatalok összesített adataira, ugyanakkor elhagyásuk nem eredményezte az összesített adatok érdemi csökkenését.

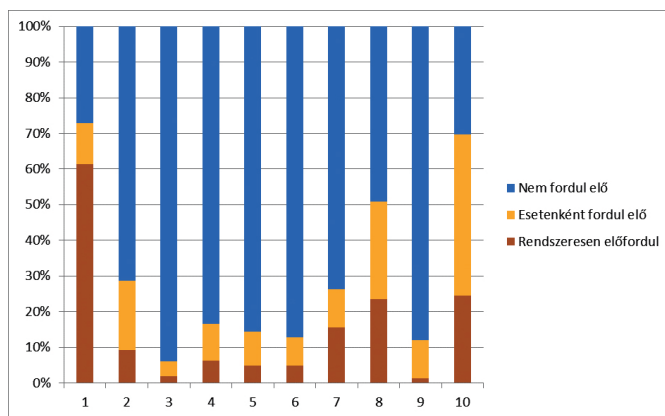
A fentiek alapján így Budapest Főváros Kormányhivatala, valamint 18 megyei kormányhivatal adatainak összesítésére nyílt lehetőség. Ez 8093 munkakört jelent, amely összesen 29 805 munkatárs feladatait határozza meg. A vizsgált minta nagysága lényegében lefedi a területi (fővárosi és megyei) államigazgatási szerveket, így elmondhatjuk, hogy ezen szervek munkaköri korrupciós kockázatainak vizsgálatára igen nagy, szinte a szervek teljes körét lefedő mintán nyílt lehetőség. Az adatok nagy száma mindenképpen növeli a vizsgálati eredmények megbízhatóságát.

Az adatokat elemezve azt találjuk, hogy a munkakörök 78%-a beosztotti, míg 22%-a vezetői. Az egy munkakört betöltő személyek száma igen nagy szórást mutat, jelentős



részüket egy személy tölti be, míg a legnépesebbnek a Veszprém Megyei Kormányhivatal kormányablak-ügyintézői munkaköre tekinthető 115 munkatárssal.

A munkaköri korrupciós kockázatok elsődleges elemzése alapján a kockázati tényezők eloszlását az alábbi ábra szemlélteti:



6. ábra

*A munkaköri kockázati adatok százalékos eloszlása a fővárosi és megyei kormányhivatalokban*

*Forrás: saját szerkesztés*

A kormányhivatalok adatait vizsgálva a legszembetűnőbb sajátosság a hatósági eljárásokban való részvételre (1. kérdés) vonatkozó kockázati tényező igen magas előfordulása. E kockázati tényezőn belül a tevékenység rendszeres előfordulására vonatkozó válaszok aránya 61%, amely a minisztériumok összesített mintájával összehasonlítva több mint háromszoros gyakoriságot jelent. Érdekeség ugyanakkor, hogy a rendszeresen előforduló hatósági munka mellett milyen kis mértékben van jelen e tevékenység esetenkénti gyakorlása. Míg a minisztériumok összesített adatai esetében az esetenkénti előfordulás gyakorisága több mint kétszerese volt a rendszeres előfordulásnak, a kormányhivatalok összesítése során ez az arány csak alig haladja meg a 10%-ot (12%).

Az adatokból az következik, hogy a kormányhivatalok munkakörei esetében igen magas a hatósági eljárásban való részvételhez kötődő korrupciós kockázat. E kockázati tényező esetében sokkal inkább az tekinthető meglepőnek, hogy a rendszeresen előforduló kockázati tényező mellett ilyen kicsi az esetlegesen előforduló kockázati tényezők aránya.

A munkaköri kockázatok értékelése szempontjából érdekesség, hogy a beszerzésekben, közbeszerzésekben való rendszeres vagy esetenkénti részvétel mindössze a vizsgált munkakörök 2, illetve 4%-ára jellemző. Ez a vizsgált több mint 8 ezer munkakörhöz képest igen kis arányt képvisel. Azt is mondhatjuk, hogy a közbeszerzéshez kapcsolódó kockázati tényezők igen koncentráltan fordulnak elő a szervezetben belül, megyénként átlagosan alig 10 ember foglalkozik e területtel rendszeresen.

Ha a kockázati tényezők szervezeten belüli eloszlását vizsgáljuk, akkor további sajátosságokra is bukkanhatunk. Az adatfelvétel időpontjában a fővárosi és a megyei kormányhivatalok egységes szervezeti felépítését és működési rendjét a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 7/2015. (III. 31.) MvM

utasítás határozta meg. Ezen utasítás alapján a közbeszerzési feladatokat a kormányhivatalok szervezeti egységei a gazdasági feladatokhoz [37. § c) pont], illetve a törvényességi felügyeleti feladatokhoz [42. § f) pont] kapcsolódóan látják el. Mivel a kormányhivatalok szervezeti tagozódása követi a hivatkozott MvM utasításban meghatározott kereteket, a szervezet saját beszerzéseivel és közbeszerzéseivel kapcsolatos feladatainak ellátása a Pénzügyi és Gazdálkodási Főosztály feladat- és hatáskörébe tartozik. Ezt az adatfelvétel során vizsgált szervezetek jelentős részénél (például Baranya Megyei Kormányhivatal, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal, Fejér Megyei Kormányhivatal, Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal) így is van. Ugyanakkor számos olyan szervezeti egységet is találunk, amelyek – az MvM utasítás alapján – jellemzően nem foglalkoznak közbeszerzési feladatokkal. A Jogi és Koordinációs Főosztály (például Heves Megyei Kormányhivatal, Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal, Veszprém Megyei Kormányhivatal, Zala Megyei Kormányhivatal) bevonása a közbeszerzéshez kapcsolódó jogi és koordinációs feladatok ellátása miatt indokolhatóan tűnhet, ugyanakkor olyan megoldásokkal is találkozhatunk, amelyek már komolyabb aggályokat is felvethetnek. Ilyen például, ha a Kormány megbízotti Kabinet kabinetvezetője (Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal) vagy a Kormány megbízotti Kabinet osztályvezetője (Veszprém Megyei Kormányhivatal) vesz részt rendszeresen beszerzésekben vagy közbeszerzési eljárásokban. E példa is azt mutatja, hogy a munkaköri kockázatelemzés segítségével olyan összefüggéseket is fel lehet tárni, amelyek túlmutatnak az egyes kockázati tényezők vizsgálatán, és közvetlenül hozzájárulhatnak a szervezeti működési kockázatok csökkentéséhez.

Az elsődleges kockázati tényezőket tovább vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a külső személyekkel/szervezetekkel való szerződéskötésben való közreműködés (4. kérdés), a gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata (5. kérdés), illetve az európai uniós projektek elbírálásában, végrehajtásában való közreműködés (6. kérdés) ugyancsak kevésbé jellemző a kormányhivatalokra. Mindhárom kockázati tényező esetében a rendszeres előfordulás gyakorisága 6, illetve 5-5%, vagyis minden 20. vizsgált munkakör esetében fordul elő e tevékenység rendszeresen. Megállapítható továbbá, hogy – ellentétben az 1. kérdéshez kapcsolódó kockázati tényezőkkel – e tevékenységek kevésbé jellemzőek a kormányhivatalokra. A minisztériumokra vonatkozó adatokkal összehasonlítva ugyanakkor azt tapasztaljuk, hogy a külső személyekkel, szervezetekkel való szerződéskötésben való rendszeres részvétel (4. kérdés) és az európai uniós projektek elbírálásában, végrehajtásában való rendszeres közreműködés (6. kérdés) mintegy kétszer olyan gyakori minisztériumi szinten, mint a kormányhivataloknál. Ezzel ellentétben a gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata (5. kérdés) tekintetében a minisztériumi és a kormányhivatali szint között nincs érdemi különbség.

A minősített vagy bizalmas információk birtoklása (8. kérdés) igen hasonlóan alakul a vizsgált minisztériumi és kormányhivatali munkakörök körében. Ez rendszeresen a munkakörök 20%-ánál fordul elő, míg az esetenkénti előfordulás minisztériumi szinten nagyobb, 35%-os gyakoriságot mutat.

Jelentős az eltérés a munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel vagy bűnözőkkel (9. kérdés) esetében. Míg a minisztériumi munkakörök között ez a tevékenység esetenként is csak igen ritkán fordult elő, a kormányhivatalok esetében e tevékenység a munkakörök 1%-ánál rendszeresen, míg 11%-uknál esetenként fordul elő.

Ha a kormányhivatalok munkaköreinél a tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzését vizsgáljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy 70%-uk esetében ez rendszeresen vagy esetenként előfordul, így csak a munkakörök 30%-ára jellemző az ellenőrzés hiányából fakadó kockázat. Ez lényegesen kisebb arány, mint a minisztériumok 49%-os értéke.

A kormányhivatalok munkaköri kockázatainak a tevékenységekhez rendelt kockázati pontértékek szerinti, vagyis másodlagos kockázati elemzése azt mutatja, hogy az ÁSZ–NVSZ útmutató szerint veszélyeztetett, 21–28 kockázati pontértékű munkakörök száma viszonylag csekély, mindössze 22. A két legmagasabb kockázati pontszámmal jelölt munkakör egyaránt 26 ponttal egy járási hivatalvezetői, illetve hivatalvezető-helyettesi státusz. Mivel a mintában szereplő hivatalvezetői és hivatalvezető-helyettesi munkakörök jellemzően kisebb kockázati pontértékkel bírnak, ezen eredmény megítélésem szerint nem annyira a munkakör keretében ellátott tevékenységekből, hanem inkább a pontatlan adat-szolgáltatásból következik. Ezzel együtt ugyanakkor a veszélyeztetett munkakörök aránya mindössze 0,3%. Ezen kategórián belül is túlnyomó többséget alkotnak a Foglalkoztatási Főosztályokhoz köthető munkakörök, illetve néhány felsővezetői munkakör.

A fokozottan érintett munkakörök száma összesen 1052, a teljes munkakörállomány 13%-a. Ez némileg magasabb arány, mint a minisztériumi munkakörök esetében mért 11,1%. Mivel az ÁSZ–NVSZ módszertani útmutató szerint a kockázati tényezőkkel nem érintett (0–4 pontszámú) munkakörök aránya 35%, az adatokból az következik, hogy a kis mértékben érintett (5–10 pontszámú) munkakörök aránya a teljes mintában mintegy 52%.

Az egyes munkaköri kockázati pontértékek százalékos megoszlását az alábbi ábra mutatja be:



7. ábra

*Munkaköri kockázati pontértékek százalékos eloszlása a kormányhivatalokban*

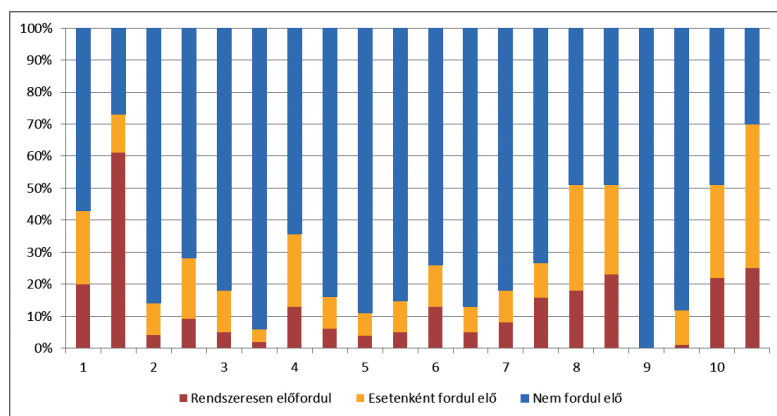
*Forrás: saját szerkesztés*

Amint az az ábrán is látható, a munkaköri kockázati pontértékek eloszlása – a minisztériumi adatokhoz hasonlóan – egy aszimmetrikus haranggörbére hasonlít, amelynek bal oldala meredeken emelkedik, jobb oldala pedig fokozaton ereszkedik és csökken a 0 értékig.

kig. A rendelkezésre álló adatok alapján az állapítható meg, hogy a leggyakoribb kockázati pontérték a 4-es, amely a teljes minta mintegy 21%-át teszi ki. Ezt követi a 6-os 14%-kal, illetve az 5-ös és a 8-as 9-9%-kal. A grafikon jellemzője, hogy a páros értékek – feltehetően az alkalmazott súlyozásból adódóan – magasabb előfordulási gyakoriságot mutatnak, mint a páratlanok, ezáltal a grafikon sajátos alakzatot vesz fel. A minisztériumi kockázati pontértékek eloszlása jóval egyenletesebb képet mutat, az egymás melletti pontszámok közötti eltérések kevésbé jellemzőek.

## 2.5. Összefoglalás

A központi és területi államigazgatási szervek adatainak elemzése azt mutatja, hogy jóllehet a két szervtípus között lényegesen eltérő korrupciós kockázatokat feltételeznénk, a rendelkezésre álló adatok ezt csak részben támasztják alá. Az adatok könnyebb kezelhetősége érdekében az egyes kockázati tényezők eloszlását egyetlen ábrán mutatjuk meg, kockázati tényezőnként az első oszlopban a minisztériumok, a második oszlopban a kormányhivatalok adatait tüntetve fel:



8. ábra

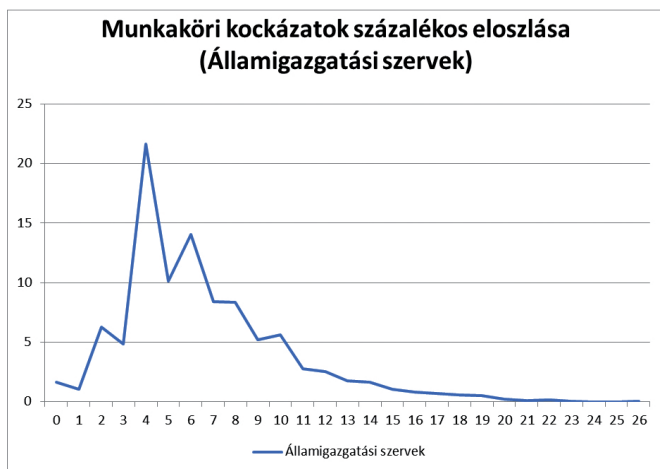
*Munkaköri kockázati pontértékek százalékos eloszlása a minisztériumokban és a kormányhivatalokban*

*Forrás: saját szerkesztés*

Amint az az ábrán is látszik, a kockázatok eloszlásában sok esetben jelentős eltérés tapasztalható a minisztériumok és a kormányhivatalok között. A legmarkánsabb különbség a hatósági eljárásokban való részvételhez (1. kérdés) kötődik. Amíg a minisztériumok esetében ez a tényező a munkakörök 20%-nál fordul elő rendszeresen, addig a kormányhivatalokban ez az arány 61%. A diszkrecionális döntési jogkör gyakorlása (2. kérdés), az európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában való közreműködés (6. kérdés), illetve a készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása (7. kérdés) esetében a kormányhivatalok rendszeresen előforduló kockázatai magasabbak, mint a minisztériumoknál. A beszerzésben, közbeszerzésben való részvétel (3. kérdés) a kormányhivatalok esetében szinte alig fordul elő, a munkakörök 94%-ára ez a tevékenység egyáltalán nem jellemző.

A közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel vagy bűnözőkkel (9. kérdés) kockázati tényezőként egyáltalán nem fordul elő a minisztériumi munkakörök között, míg a kormányhivatalok esetében ez rendszeresen a munkakörök 1%-nál, esetenként pedig 11%-ánál fordul elő. Lényeges különbség tapasztalható ugyanakkor az ellátott tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzése (10. kérdés) kapcsán: a minisztériumok munkaköreinek 49%-ánál ez nem fordul elő, míg a kormányhivatalok munkaköreire ez csak 30%-ban jellemző.

A központi és területi államigazgatási szervek 10 385 munkakörére vonatkozó adatok összesítésével elkészíthető az államigazgatási szervek munkaköri kockázati pontértékeinek százalékos eloszlására vonatkozó összesítés. Ennek grafikus megjelenítését az alábbi ábra mutatja:



9. ábra

*Munkaköri kockázati pontértékek gyakorisága az államigazgatási szerveknél*

*Forrás: saját szerkesztés*

Amint az az ábrán jól látható, az államigazgatási szervek munkaköri kockázati pontértékeinek eloszlása jól követi a központi és a területi államigazgatási szervek kockázati eloszlását, ugyanakkor – vélhetően az adatok mennyiségéből adódóan – inkább ez utóbbi szervtípushoz áll közelebb. Mindkét mintában a leggyakoribb kockázati pontszám a 4-es és a 6-os, míg a magasabb kockázati pontértékek kisebb gyakoriságot mutatnak. Az adatok alapján a minisztériumi pontértékek kiegyensúlyozottabb eloszlást mutatnak, míg a kormányhivatalok adatsorában a páros számoknál nagyobb kiugrásokat tapasztalunk. Ennek oka megítélésem szerint a pontértékek ÁSZ–NVSZ útmutató szerinti súlyozásában rejlik, mivel a súlyozott értékek gyakrabban jelennek meg a kormányhivatalok által végzett tevékenységek között.

A kormányhivatalok egy munkakörre eső kockázati értéke (6,64) mintegy 6%-kal magasabb, mint a minisztériumoké (6,27), az összesített mintára vonatkozóan az átlagos kockázati érték ugyanakkor 6,56, amely inkább a kormányhivatalok adataihoz áll közelebb.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a kockázati értékek eloszlásában jelentős különbségek vannak a minisztériumok és a kormányhivatalok esetében, ugyanakkor

a kockázatok mértéke mind az egy munkakörre eső átlagértékek, mind a kockázati értékek eloszlása tekintetében igen hasonló a minisztériumok és a kormányhivatalok között.

Az egyes államigazgatási munkakörökhöz kapcsolódó munkaköri kockázatok ismerete jelentős mértékben hozzásegíthet a költségvetési szervek integrált kockázatkezelési rendszerének megerősítéséhez, a közszolgálati életpálya programok részét képező munkaköri rendszerek kialakításához és bevezetéséhez, valamint a jobb, a valós szervezeti kockázatokra releváns válaszokat adni képes integritásirányítási rendszer kialakításához.

## **3. A rendvédelmi munkakörök korrupciós kockázati szempontú elemzése**

### **3.1. A vizsgált szervek általános jellemzői**

Az elemzés a rendvédelem 17 szervezetének (a továbbiakban együtt: minta) adataira támaszkodik, amelyek 4548 munkakörben 15 266 főt foglalkoztatnak. Az elemzésbe bevont szervek listáját az 1. melléklet tartalmazza. A vizsgált szervezeti körben egyaránt vannak országos irányító szerepet betöltő szervek (BM, ORFK, BVOP, OKF), továbbá fővárosi, megyei és városi feladatokat ellátó szervek és egy gazdasági társaság is. Az elemzett szervezetek közül a minisztérium mellett 9 szerv rendőrségi, 4 büntetés-végrehajtási, 3 pedig katasztrófavédelmi feladatokat lát el. A 15 266 fő legnagyobb részét a 9 rendőrségi szerv (10 933 fő) foglalkoztatja, a katasztrófavédelem 2524 fővel, a büntetés-végrehajtás pedig 1551 fővel szerepel a mintában. Az egyes szervezetek mérete (létszáma) igen széles skálán mozog, a 3 legkisebb létszáma nem éri el a 100 főt sem, a legnagyobbé viszont csaknem 6000 fő, és a második legnagyobbé is meghaladja a 3000-et.

A mintában szereplő foglalkoztatottak több mint kétharmada (71%) hivatásos állományba tartozik, csaknem egyharmada (28%) közalkalmazott, és csak igen csekély a kormánytisztviselők aránya, amely alig éri el az 1%-ot. Ők jórészt vezetői vagy helyettes vezető pozíciót töltenek be. Egyáltalán nem foglalkoztat kormánytisztviselőt a BVOP, a PMKI, a Tiszavasvári Rendőrkapitányság és értelemszerűen a Pálhalma Kft. Ugyanakkor viszonylag magas (8%) a kormánytisztviselők aránya az ORFK-n.

A munkakörök vezető-beosztott aránya igen eltérő. A mintaátlag 33/67, ugyanakkor két szervezet esetében is a 24/76-os arány mutatható ki (Pálhalma Kft., Budapest XV. Kerületi Rendőrkapitányság), viszont a BVOP-nál 41/59 és az OKF esetében 42/58 vezető-beosztott arány jellemző, és még a Készenléti Rendőrségnél is 38/42 arány mutatkozik.

A vizsgált 17 szerv munkatársai összesen 4548 munkakört látnak el, az egy szervezetre jutó átlagérték 268. A munkakörök száma például a Készenléti Rendőrségnél (1878), valamint a BRFK-nál (872). A legkevesebb munkakör a két vidéki rendőrségi szervezetnél van, mégpedig a Tiszavasvári Rendőrkapitányságnál (41) és a Nyírbátori Határrendészeti Kirendeltségnél (15). Az egy munkakörre jutó létszám a minta átlaga szerint 3,4 fő, vagyis átlagosan 3-4 munkatárs lát el egy-egy munkakört. Ettől igen jelentős eltérést mutatnak az egyes szervek adatai. A legalacsonyabb érték a Belügyminisztériumra jellemző, ott egy munkakörre átlagosan egy munkatárs jut. Igen alacsony ez a mutató a ROKK és az OKF esetében (1,5), a BVOP-nál (1,6), de 2,0 érték jellemzi az ORFK-t és a Tiszavasvári Rendőrkapitányságot is. Ezekkel szemben különösen magas az egy munkakörre jutó foglalkoztatottak száma három szervezetnél, a két katasztrófavédelmi szervezetnél, az FKI-nál (13,9) és a PMKI-nál (11,5), valamint a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetnél (9,6). A magas értékek oka, hogy a két katasztrófavédelmi intézetnél rendkívül magas három

állománycsoport (beosztott tűzoltó, gépkocsivezető és különleges kezelők) száma és aránya. Az említett három állománycsoport nélkül az egy munkakörre jutó létszám például a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetnél több mint a felére, 5,04-re csökken. Meg kell jegyezni, hogy a három állománycsoport kockázati pontértéke egyaránt 4, amely még a felét sem jelenti a szervezetekre jellemző átlagos 9,18-as kockázati pontértéknek. A Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetnél pedig a biztonsági, körlet- és munkafelügyelők száma 398, ami a teljes létszám 49%-át teszi ki, mindkét munkakör kockázati pont értéke 5. Részleteket az 3. táblázat tartalmaz.

3. táblázat

*A munkakörök és szervezetek száma az egyes szervezetekben*

Szervezet	Munkakörök	Létszám	Egy munkakörre jutó létszám
Belügyminisztérium	258	258	1,0
Országos Rendőr-főkapitányság	372	739	2,0
Budapesti Rendőr-főkapitányság	872	3102	3,6
Budapest XV. Kerületi Rendőrkapitányság	54	167	3,1
Készenléti Rendőrség	1878	5819	3,1
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság	218	607	2,8
Tiszavasvári Rendőrkapitányság	41	81	2,0
Nyírbátori Határrendészeti Kirendeltség	15	95	6,3
Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ	73	189	2,6
Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ	90	134	1,5
Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága	106	261	1,6
Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet	83	799	9,6
Pálhalmai Büntetés-végrehajtási Intézet	78	409	5,2
Büntetés-végrehajtás Pálhalma Kft.	36	82	2,3
Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság	203	296	1,5
Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság	104	1455	13,9
Pest Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság	67	773	11,5
<b>Összesen</b>	<b>4548</b>	<b>15 266</b>	<b>3,4</b>

*Forrás: saját szerkesztés*

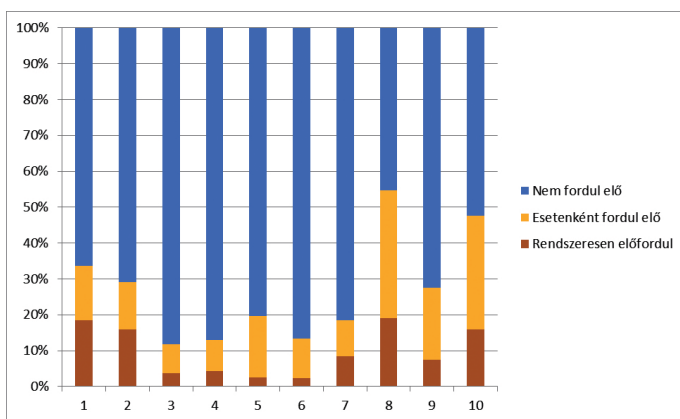
Az intézménycsoportban foglalkoztatott 15 266 fő 4548 munkakört töltött be. Egy vezetői munkakört átlagosan 1,33 fő töltött be, ennél jóval magasabb volt az beosztotti munkakörre jutó munkatársak száma (4,35). Egy beosztotti munkakörre tehát jóval több beosztott jut, ehhez az átlagértékhez különösen az egyes szervezetnél igen nagy számban foglalkoztatott (előadói, felügyelői, gépkocsivezetői) munkatársak száma járult hozzá. A vezetői és a munkatársi munkakörökre jutó kockázati tényezők átlaga közötti különbség nem tekinthető számottevőnek, hiszen a vezetőkre jutó érték 7,97, míg a beosztotti érték 6,63 volt.



### 3.2. A munkaköröket érintő kockázati tényezők alakulása

A munkaköröket *rendszeresen* érintő kockázati tényezők közül a külső ellenőrzés hiánya jelentette a kiemelkedően legmagasabb értéket (52%). Ehhez képest a többi tényező szerepe igen mérsékeltnek tűnik, hiszen arányuk az egyes szerveknél nem éri el a 20%-ot sem. Azért van további 3 tényező, amelyek értéke legalább közelíti a 20%-hoz, ezek a bizalmas információ kezelése (19%), a hatósági jogkör gyakorlása (18%) és a szabad mérlegelési jogkör (16%). Ezek mellett a pénzkezelés, ingatlangazdálkodás, kötelezettségvállalás 8%-ban, és a közvetlen kapcsolat bűnözőkkel átlagosan 7%-ban érintette a munkaköröket. A többi tényező aránya 2–4% között alakult.

A munkaköröket *esetenként* érintő kockázati tényezők között is a külső ellenőrzés hiánya (30%) a legmagasabb, hasonló arányú a bizalmas információk kezelése, továbbá egyaránt 20-20%-os arányú a közvetlen kapcsolat bűnözőkkel, valamint a gazdasági tevékenység ellenőrzése. Ez utóbbi valószínűleg részben a belső ellenőrzést jelentheti. Meg kell jegyezni, hogy a rendszeres előfordulása 3%, ami nem utal gyakori és a szervek sok tevékenységére kiterjedő belső ellenőrzésre.



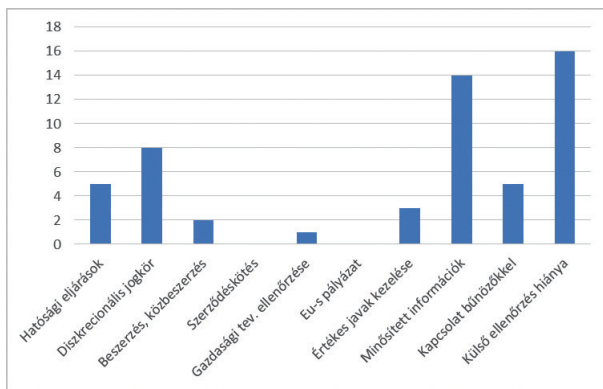
10. ábra

*A mintába került rendvédelmi szervek munkaköreire ható integritási kockázatok megoszlása*

*Forrás: saját szerkesztés*

Azt is megvizsgáltuk, hogy az egyes kockázati tényezők 10%-nál nagyobb mértékben milyen gyakorisággal fordultak elő a minta szerveinél. Amint a következő ábrából megállapítható, a vizsgált intézménycsoportban (17 szerv) a leggyakrabban előforduló, az egyes munkaköröket érintő kockázati tényező a külső ellenőrzés hiánya volt, egy szerv (Bp. XV. Kerületi Rendőrkapitányság) kivételével mindegyiknél előfordult ez a veszélyeztetettségi tényező. A második leggyakrabban jellemző kockázat a bizalmas információk kezelése (14 előfordulás), majd ezt követi a diszkrecionális jogkör alkalmazása. Ez utóbbi tényező az intézménycsoportnak már a felére sem volt jellemző. Figyelemre méltó, hogy a szerződés-kötés és az uniós pályázat egyáltalán nem fordult elő (10%-nál nagyobb arányban) egyetlen szervnél sem.

Általában jellemző, hogy egy-egy szervnél 3, ritka esetben 4 db 10%-nál kisebb súlyú rendszeresen előforduló kockázati tényező a jellemző. Azonban az egy-egy meghatározó tényező előfordulása zömében 50% alatti, kivéve a külső ellenőrzés hiányát, mert ennek a tényezőnek a gyakorisága 9 szervnél 50% feletti, és két ízben (OKF, PMKI) meghaladja még a 90%-ot is. Figyelemre méltóan magasak egy kis szervezet (81 fő foglalkoztatott), a Tiszavasvári Rendőrkapitányság kockázati tényezői, egyaránt igen magas a hatósági tevékenység, a bizalmas információk és a közvetlen kapcsolat bűnözőkkel kockázat aránya, ez meghaladja a 70%-ot. Ugyancsak magas értékek jellemzik a Budapest XV. Kerületi Rendőrkapitányságot is, itt a szabad mérlegelési jogkör, a szerződéskötés, a közvetlen kapcsolat bűnözőkkel 40 és 60% közötti előfordulása mellett igen magas (83%) a bizalmas információk kezelésének aránya. Mivel nincs több rendőrségi kis szervezet a mintában (kerületi vagy kisvárosi kapitányság), ezért nem lehet levonni messzemenő következtetéseket az előbbi két szervezet jellemzőiből. Mindenképpen javasolt több ilyen szervezet adatainak elemzése annak érdekében, hogy meg lehessen állapítani, hogy a kérdőív kitöltésnél kialakult értelmezési probléma vagy ténylegesen erőteljes kockázati érintettség áll a háttérben.



11. ábra

*A 10%-nál jelentősebb kockázati tényezők gyakorisága a vizsgált szervezeteknél (alkalom)*

*Forrás: saját szerkesztés*

A kockázati tényezők közül a külső ellenőrzés hiányának van a legnagyobb súlya mind az előfordulás gyakoriságát (szinte minden szervezetnél előfordul), mind a szervezeten belüli súlyát illetően. A külső ellenőrzés hiánya a szervek többségénél 50%-os vagy annál nagyobb súllyal érvényesül. Három szervezet van, ahol a külső ellenőrzés hiányának hatása nem éri el az 50%-ot, ugyanakkor két szerv esetében ez az intenzitás a 90%-ot is meghaladja. Miután az adatfelvétel eredményei szerint a legjelentősebb súlyú kockázati tényezőről van szó, továbbá az ÁSZ–NVSZ útmutatóban kiemelt súllyal (4 pont) szerepel a külső ellenőrzés, így indokolt áttekinteni a korrupció megelőzésben a külső ellenőrzés által betölthető és betöltött szerepet, amelyre az 5.5.2. pontban kerül sor.

### 3.3. Munkaköri kockázatok gyakorisága és súlyozott értékeinek megoszlása

#### 3.3.1. A munkaköri kockázatok előfordulása

A minta szervezeteinek 4548 munkakörét érintő korrupciós tényezők átlagos előfordulási értékeit az alábbi táblázat mutatja, amely a szervek között igen nagy szórást tükröz. A mintában szereplő 17 szervből 9-nél a munkakörök háromnegyedénél, illetve 7 szervezetnél a munkakörök kétharmadánál egyáltalán nem fordul elő a 10 kockázati tényező egyike sem. Ez azt jelenti, hogy 5059 foglalkoztatottat és 1071 munkakört nem veszélyeztetnek az útmutatóban szereplő kockázati tényezők. Az esetenkénti előfordulás 20% alatt marad, összesen 3 szervezetnél valamivel nagyobb ez az érték (Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet, Budapest XV. Kerületi Rendőrkapitányság, ROKK), de ezeknél sem haladja meg a 25%-ot. Az esetenként korrupciós kockázati tényezőknek kitett munkakörök száma 2735, az ezekben foglalkoztatottak száma 7903. Azon munkakörök aránya, amelyeknél rendszeresen előfordulnak korrupciós kockázatok a minta szerveinél 0,6% (ROKK) és 30,6% (Budapest XV. Kerületi Rendőrkapitányság) között váltakozik. Ezen munkakörök száma 428, és az ilyen munkakörben foglalkoztatottak száma 1396 fő. Lényegében mind a munkakörök, mind a foglalkoztatottak 10%-a tekinthető veszélyeztetettnek.

4. táblázat

*A munkaköröket érintő kockázati tényezők előfordulási gyakorisága*

Átlagos előfordulás	Mintaátlag (%)	Legmagasabb érték (%)	Legalacsonyabb érték (%)
<i>Nem fordul elő</i>	73	81	49
<i>Esetenként fordul elő</i>	17	25	4
<i>Rendszeresen előfordul</i>	10	31	1

*Forrás: saját szerkesztés*

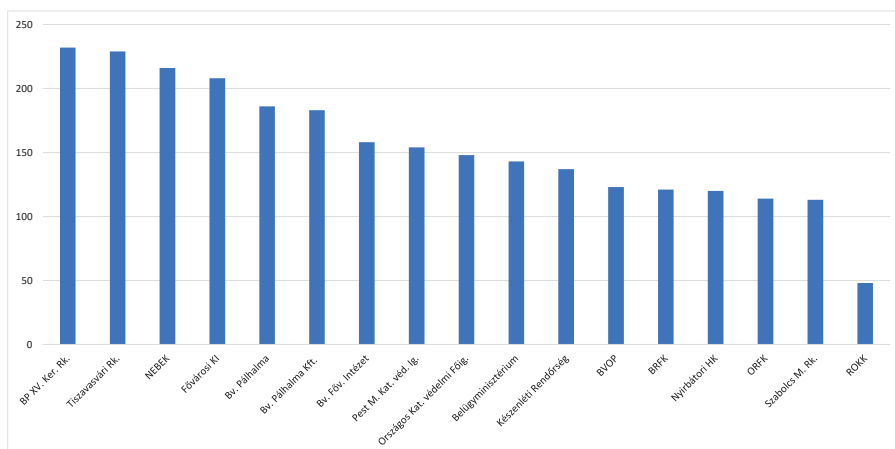
A rendszeresen előforduló kockázati tényezők szervenkénti előfordulását (százalékos értéket) súlynak tekintve a 17 szerve kockázati ragsort készítettünk. Ez a módszer az ÁSZ–NVSZ útmutató továbbfejlesztéséhez egy, az eddigiektől (pontosításos súlyozás) eltérő megoldásnak javasolható. A táblázat soraiban és oszlopaiban a rendszeresen előforduló kockázati tényezők százaléértékeit összegeztük. A sorok összege az egyes szervezetek kockázati érintettségét, az oszlopok összege pedig az egyes kockázati tényezőknek a 17 szerve együttesen gyakorolt hatását mutatja. Ezek alapján a legkockázatosabbnak a két rendőrségi kis szervezet bizonyult. A szervezeti kockázati sorrendet az alábbi táblázat mutatja. A tényezők közül ez esetben is a külső ellenőrzés hiánya bizonyult kiemelkedően a legjelentősebbnek.

5. táblázat

*A rendszeresen előforduló kockázati tényezők gyakoriságának kihatása a szervezeti kockázatokra*

Tényezők	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	Összes súly	Sorrend
BM	24	5	7	11	8	15	10	15	0	48	143	10
ORFK	8	1	10	10	1	10	5	20	0	49	114	15
BRFK	14	8	1	4	2	0	6	25	17	44	121	13
Készenléti Rendőrség	24	28	3	3	2	1	8	14	5	49	137	11
NEBEK	8	16	21	8	8	0	37	52	3	63	216	3
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság	8	0	2	1	3	2	17	23	12	45	113	16
Budapest XV. Kerületi Rendőrkapitányság	57	43	0	6	0	0	6	83	37	0	232	1
ROKK	0	4	0	0	0	0	0	0	0	44	48	17
Tiszavasvári Rendőrkapitányság	76	7	0	0	0	0	17	15	73	41	229	2
Nyírbátori Határrendészeti Kirendeltség	7	0	0	0	13	0	7	13	0	80	120	14
BVOP	9	8	3	7	5	4	10	7	1	69	123	12
Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet	2	6	2	2	6	0	10	25	54	51	158	7
Pálhalmai Büntetés-végrehajtási Intézet	5	1	6	8	5	3	13	32	76	37	186	5
Büntetés-végrehajtás Pálhalma Kft.	0	0	6	8	0	0	0	11	100	58	183	6
OKF	17	1	4	3	0	1	5	19	0	98	148	9
FKI	24	36	2	7	13	0	20	38	0	68	208	4
Pest Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság	22	6	1	1	4	0	4	25	0	91	154	8
Összesen	305	170	68	79	70	36	175	417	378	935		
Tényezők sorrendje	IV.	VI.	IX.	VII.	VIII.	X.	V.	II.	III.	I.		

*Forrás: saját szerkesztés*



12. ábra

A rendszeresen előforduló kockázati tényezők összegzett gyakoriságának hatása a szervezeti kockázatokra

Forrás: saját szerkesztés

### 3.3.2. A súlyozott munkaköri kockázatok megoszlása

Az egyes munkakörök súlyozott átlagos kockázati értékei szervenként 5,4 és 9,18 között szóródnak, a mintaátlag 6,63 volt. Egy szervezet kockázati értéke 9 feletti, 4 szervezeté 8 feletti, 5 szervezeté 7 feletti, 4 szervezeté 6 feletti és 3 szervezet kockázati értéke a 6-ot sem éri el. A munkaköri kockázat értéke a BRFK-nál (5,4), a ROKK-nál (5,66), valamint a Nyírbátori Határrendészeti Kirendeltségnél a legalacsonyabb. A legmagasabb kockázati értéke a Fővárosi Katasztrófavédelmi Intézetnek van (9,18), de magas ez a mutató a NEBEK-nél (8,82) és a Budapest XV. Kerületi Rendőrkapitányságnál is (8,6).

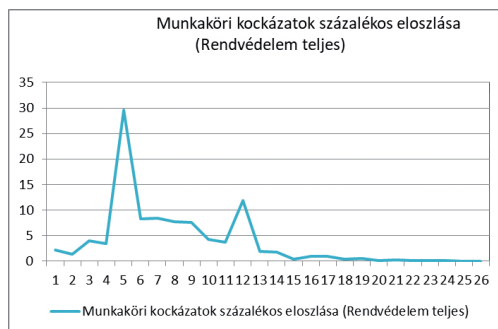
6. táblázat

A szervezetek súlyozott kockázati értékének megoszlása

Kockázati érték	9 feletti	8 feletti	7 feletti	6 feletti	5 feletti
Szervezetek száma	1	4	5	4	3

Forrás: saját szerkesztés

A magas súlyozott átlaggal rendelkező szervezetekre (8 és 9 feletti mutató) jellemző, hogy rendkívül alacsony a nem érintett munkakörök aránya, két szervezetnél még a 10%-ot sem éri el (Budapest XV. Kerületi Rendőrkapitányság és Tiszavasvári Rendőrkapitányság), valamint a 10% feletti a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet és a Fővárosi Katasztrófavédelmi Intézet adata. Egyedül a NEBEK-nél magas a nem érintett munkakörök aránya (32%). Igen jelentős eltérést mutatnak az egyes szervezetek kockázati mutatói.



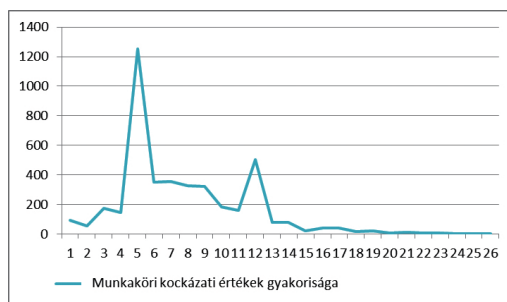
13. ábra

*A munkaköri kockázatok százalékos eloszlása a rendvédelmi mintában*

*Forrás: saját szerkesztés*

A minta munkaköri kockázati értékei sajátos eloszlást mutatnak, ugyanis két csúcspont kettéválasztja a munkaköröket egy alacsonyabb kockázatú (5 pontérték alatti) és egy magasabb kockázatú (12 pont feletti) csoportra. E megoszlás alapján két megállapítást lehet tenni: egyrészt a mintában szereplő rendvédelmi szervek munkaköreinek fele a korrupciós kockázatoktól nem érintett körbe tartozik, és csak 7%-uk számítható a fokozottan érintett és a veszélyeztetett csoportba. A két csúcspont közti intervallumba tartozik a munkaköröknek csaknem a fele, amelyek zöme (32,3%) a kis mértékben érintett körbe számít. A veszélyeztetett munkakörök aránya elég alacsony, és nem éri el az 1%-ot sem (0,81%).

A két csúcspont közötti távolságra a vezető-beosztotti kockázati különbségek nem adnak magyarázatot, ugyanis a vezetői érték 7,97 és a beosztotti ennél csak két ponttal alacsonyabb. A 12 pont körüli értékek nagy száma arra utal, hogy a beosztotti munkakörökben is vannak olyanok, amelyek már éppen a fokozottan érintett körbe tartoznak (NEBEK). A későbbiekben a veszélyeztetett munkakörök elemzése során majd látható, hogy a 12 pont körüli munkakörök egy része közvetlenül a veszélyeztetett vezetők köréhez tartozik.



14. ábra

*A munkaköri kockázati értékek gyakorisága a rendvédelmi mintában*

*Forrás: saját szerkesztés*

Az előző ábrában szereplő súlyozott pontértékekből látható, hogy a leggyakrabban előforduló integritáskockázat 5 pontértékű, amely 1253 munkakörre jellemző, ilyen kockázatú munkakört 4260-an töltenek be. A másik leggyakrabban, 501 alkalommal előforduló

munkakör 12 pontértékkel rendelkezik. Az ebben a munkakörben foglalkoztatottak száma 1703 fő volt.

### 3.4. A veszélyeztetett és fokozottan érintett munkakörök jellemzői

#### 3.4.1. A veszélyeztetett munkakörök

A veszélyeztetett munkakörök száma igen csekély (15), ezekben 37 foglalkoztatott dolgozik. Veszélyeztetett munkakörök csupán 5 szervnél fordulnak elő (BRFK, KR, NEBEK, Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet, Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság). A 37 főből 36 hivatásos, és csak egy közalkalmazott van köztük.

Maximális, 28 pontértékkel rendelkező munkakör nincs, sőt 26 és 27 ponttal rendelkező sem, viszont a mintában előforduló legveszélyeztetettebb (25 pontos) munkakörben 17-en dolgoznak, vagyis a veszélyeztetetteknek csaknem a fele. A veszélyeztetett munkakörök közel háromnegyedében (28 fő) nem vezetők dolgoznak, zömük, 17 fő a NEBEK kiemelt főnyomozója, illetve nyomozója, továbbá a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet jogtanácsosa és a KR kiemelt főelőadója. A vezető beosztásban dolgozó 10 fő közül 3 igazgatóhelyettes, 3 osztályvezető és 4 fő alosztályvezetői pozícióban van. A szakmai megoszlást tekintve 17 fő műveleti (NEBEK), 9 fő támogató (NEBEK), 6 fő gépjármű- és műszaki osztály (KR és Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság), 3 fő gazdasági vezető (BFRK, Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet). A veszélyeztetett munkaköröket betöltők kockázati értékeit a következő táblázat foglalja össze.

7. táblázat

*A veszélyeztetett munkakörökben foglalkoztatottak kockázati értékei és szervei*

Szerv	Munkakör	Szervezeti egység	Pont-érték	Munkakörök száma	Létszám	Vezető/beosztott (2, 1)
NEBEK	osztályvezető	speciális műveleti osztály	22	1	1	2
NEBEK	kiemelt főnyomozó	műveleti alosztály	25	1	14	1
NEBEK	főnyomozó	műveleti alosztály	25	1	2	1
NEBEK	alosztályvezető	támogató osztály	23	1	1	2
NEBEK	kiemelt főnyomozó	támogató osztály	23	1	8	1
Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet	gazdasági vezető	vezetői közvetlen	23	1	1	2

Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet	kiemelt főelőadó, jogtanácsos	vezetői közvetlen	23	1	2	1
BRFK	gazdasági főkapitány-helyettes	gazdasági igazgatóság	22	1	1	1
Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság	katasztrófavédelmi igazgató-helyettes	vezetői közvetlen	22	1	1	2
Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság	osztályvezető	műszaki osztály	22	1	1	2
KR	osztályvezető	gépjárműosztály	25	1	1	2
KR	alosztályvezető, osztályvezető-helyettes	gépjármű-alosztály 1.	21	1	1	2
KR	kiemelt főelőadó, osztályvezető-helyettes	gépjármű-alosztály 2.	21	1	1	2
KR	alosztályvezető	gépjárműjavító alosztály	23	1	1	2
KR	alosztályvezető	tanúvédelmi szolgálat	21	1	1	2
		<i>Összesen</i>		15	37	

*Forrás: saját szerkesztés*

### 8. táblázat

*A veszélyeztetett munkakörökben foglalkoztatottak kockázati értékei és létszáma*

<b>Kockázati érték, pont</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>25</b>
Munkakörök száma	3	4	5	0	3
Foglalkoztatottak száma	3	4	13	0	17
Szerv	KR	NEBEK, BRFK, Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság	NEBEK, KR, Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet	–	NEBEK, KR

*Forrás: saját szerkesztés*

Megvizsgáltuk, hogy a veszélyeztetett munkakörökkel milyen kockázati tényezők vannak kapcsolatban. Akármennyire is furcsának tűnik, a veszélyeztetett munkakörök 60%-ában nem fordul elő a külső ellenőrzés, tehát ez számít a legmagasabb értékű kockázati tényezőnek. A veszélyeztetett 37 munkakör 40%-ában további kockázatot jelent a diszkrecionális



jogkör gyakorlása és 38%-ukban a készpénzzel, vagyonnal való gazdálkodás és annak nyilvántartása is. Ezek mellett magas még a beszerzésben és közbeszerzésben (32%), illetve a szerződés-kötésben való részvétel (30%), valamint a bizalmas információ kezelése is (24%). Amennyiben a százalékos előfordulásokat súlyoknak tekintjük (összegezzük), akkor a veszélyeztetett munkakörök kockázati kitétsége 72%-kal magasabb, mint a minta szerveibe tartozó munkakörök kockázati átlaga.

### 3.4.2. Fokozottan érintett munkakörök<sup>22</sup>

A fokozottan érintett munkakörök zöme vezetői munkakör. A BM-ben 36 fokozottan érintett munkakör van, átlagos kockázati értékük 14,2. A 36-ból mindössze 16 munkahely kockázati értéke éri el, illetve haladja meg a 15-ös értéket.<sup>23</sup> Ebből a 16 munkakörből mindössze egy beosztott van (pénzügyi előadó, 15 pont), a többi munkakör 8 főosztályvezetői és 7 főosztályvezető-helyettesi pozíciót jelent. A 36 munkakörnek több mint a fele gazdálkodási, pénzkezelési, költségvetési, fejlesztési feladatokkal foglalkozik.

Két 20 és 18 pontos és egy 19 pontos kockázati értékű munkakör van. Ezek a következők:

- intézménygazdálkodási osztály főosztályvezető-helyettese (20),
- e-közigazgatási főosztályvezető (20),
- pénzügyi erőforrás-gazdálkodási főosztályvezető (19),
- támogatás koordinációs főosztályvezető (18),
- nemzetközi főosztályvezető (18).

Az ORFK-nál 11 olyan munkakör van, amelynek kockázati értéke eléri vagy meghaladja a 15 pontot. Közülük van két főkapitány-helyettes, 3 főosztályvezető, 5 osztályvezető és egy referens. A tevékenységi skála széles: gazdálkodás, informatika, központi infrastruktúra, e-biztonság, EU-s támogatás, igazgatás és közlekedérendészet.

A BVOP-nál összesen 6 olyan munkakör van, amelynek pontértéke 15, vagy annál magasabb. Az egyes munkakörök megoszlása: gazdasági, műszaki (munkakör), biztonság és fogva tartás. A 6 munkakör az alábbi:

- főosztályvezető (20),
- országos parancsnok gazdasági helyettese (19),
- szolgálatvezető 1. (16),
- szolgálatvezető 2. (16),
- főosztályvezető-helyettes (16),
- osztályvezető (16).

Az OKF-nél 10 olyan fokozottan érintett munkakör van, amelynek kockázati értéke eléri a 15 pontot, vagy azt meghaladja, közülük 3 munkakör 20-as kockázati értékkel rendelkezik, és mindegyik vezetői munkakör. Szakmai összetételük igen változatos: költségvetés, ingatlangazdálkodás, beruházásszervezés és projektelszámolás, műszaki, beruházás, kri-

<sup>22</sup> A fokozottan érintett munkakörök közül a 15-től 20 pontig érintetteket vizsgáltuk.

<sup>23</sup> A kockázati sáv középértékét választottuk.

tikus infrastruktúra, ingatlangazdálkodás, projektelszámolás. Az érintett munkakörök a következők:

- főigazgató-helyettes (20),
- főosztályvezető 1. (20),
- főosztályvezető 2. (20),
- gazdasági főigazgató-helyettes (18),
- főosztályvezető (18),
- főosztályvezető-helyettes (18),
- irodavezető (16),
- főosztályvezető (15),
- főosztályvezető-helyettes (15),
- osztályvezető (15).

A veszélyeztetett és a fokozottan érintett munkakörökről megállapítható, hogy tevékenységi körük igen széles körű, nagyobb részük a szervezet alapfeladataihoz kapcsolódik, de jelentős arányú a gazdálkodási és támogatási tevékenységek aránya is. Meglepő, hogy a 4 irányító szervben nincs veszélyeztetett munkakör. A minta szerveiben többségben vannak a beosztotti veszélyeztetett munkakörök.

Ugyanakkor az egyértelműen megállapítható, hogy a négy irányító szervben csak fokozottan érintett munkakörök vannak, amelyekből viszont elenyésző a beosztottiak aránya.

### **3.5. A veszélyeztetett és a fokozottan érintett munkakörök együttes jellemzői**

Annak érdekében, hogy további következtetéseket lehessen levonni a munkaköri kockázatokról, a minta 4548 munkaköréből kiválogattuk a 15 pontnál kockázatosabb munkaköröket (15-től 25-ig). Számuk 148, lényegében tízszerese a 20 pontos és annál kockázatosabb (37) munkakörökének. A 148 munkakör zömét (103) hivatásosak töltik be, 30 a közalkalmazotti munkakör. A vezetői munkakörök száma 114 (77%) a beosztotti arány pedig 23%. A 148 munkakört 231 foglalkoztatott tölti be, egy munkakörre 1,56 munkatárs jut. A 148 munkakörből a négy irányító szerv 28%-kal részesedik, magas a Készenléti Rendőrség (20%) aránya, további említésre méltó még a BRFK és a NEBEK (8 és 7%).

A kockázati tényezők összességében a 148 munkakör esetében 38%-ban rendszeresen előfordulnak, és az esetenkénti előfordulás aránya is eléri a 33%-ot. A legnagyobb valószínűséggel rendszeresen előforduló kockázati tényező a 7. számú, vagyis a készpénz, javak, ingatlanok kezelése és ezen tranzakciók lebonyolításában és adminisztrációjában való részvétel; ez a 148 munkakör 78%-át veszélyezteti. Viszonylag magas még a 2–3. és a 4. tényező kihatása (hatósági tevékenységben, szabad mérlegelési hatáskör gyakorlásában és a beszerzésben, közbeszerzésben való részvétel), sorrendben 53, 54 és 55%-os aránnyal. A bizalmas információk birtoklásának aránya 41%-os. Továbbá a külső ellenőrzés hiánya a 148 munkakörnél csak 40%-os súlyt képvisel, szemben a veszélyeztetett munkakörök 60%-ával. Ugyanakkor a bűnözőkkel való közvetlen kapcsolat aránya rendkívül alacsony, nem éri el az 5%-ot sem. Összevetve a 148 15 pontnál magasabb kockázatú munkakört a veszélyeztetett 37 munkakörrel, a veszélytényezők kihatásának súlya és megoszlása nem

mutat számottevő eltérést. Az mindenképpen megemlíthető, hogy a veszélyeztetett csoportnál (37 fő) a szabad mérlegelés a legsúlyosabb tényező, igaz, csak kicsit magasabb értékkel, mint a készpénz és javak kezelése.

Az átlagos kockázati érték a 148 munkakör esetében 17,2 pont, a vezetői és beosztotti veszélyeztetettség között nincs nagy különbség (17,2 és 16,9).

Hasznos lett volna a 148 munkakör szakmastruktúráját is értékelni, azonban még a gazdálkodási, szakmai és támogatói szétválogatás is gondot okozott, ugyanis azt, hogy egy-egy osztály, főosztály elnevezése milyen szakmai tartalmat takar, a szervezeti működésre vonatkozó részletesebb információk nélkül nehéz megítélni. Annyit az adatokból meg lehetett állapítani, hogy a gazdálkodással összefüggő munkakörök (kötségvetés, gazdálkodás, számvitel, vagyongazdálkodás, pénzügyek) a 148 munkakörnek mintegy 30%-át teszik ki. Azt, hogy a további 70%-ból pontosan mennyi a kifejezetten szakmai tevékenység és a támogató tevékenység, még megbecsülni sem lehet.

### 3.6. Az irányító szervek kockázati jellemzői

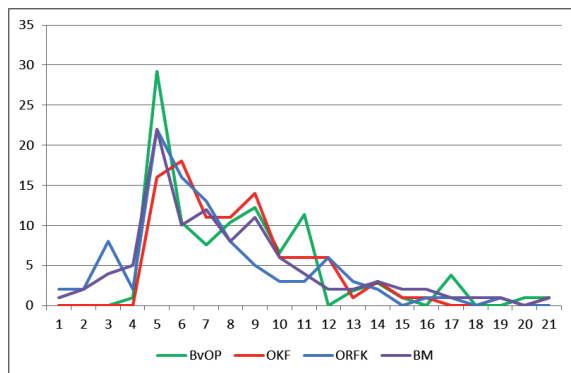
Négy ilyen szerv van a mintában: a BM, az ORFK, a BVOP és az OKF. A négy szervben összesen 939 munkakörben 1554 főt foglalkoztatnak. Az egy munkakörre jutó foglalkoztatottak száma átlagosan 1,65. Ezen belül a BM-ben ez arány 1,0; az ORFK-n 2,0; a BVOP-nál a legmagasabb 2,5; az OKF-nél pedig 1,5. A vezetők aránya 26% (ORFK) és 42% (OKF) között váltakozik. A beosztotti munkakörök aránya az OKF-nél a legalacsonyabb (58%), és az ORFK-nál a legnagyobb. A BM-ben az adatok alapján nincs hivatásos állomány,<sup>24</sup> azonban a három irányító szervnél a 70%-ot is meghaladja a hivatásosok aránya, amely az OKF-nél a legmagasabb, 82%. A BM-ben közalkalmazott szintén nincs, a három irányító szervnél ez az arány 17% és 24% között mozog. Mindezekből már következik, hogy a BM munkaerőállománya a mintában csak kormánytisztviselőkből áll, ugyanakkor a három irányító szervnél összesen 9 kormánytisztviselő dolgozik (ORFK 8, OKF 1 fő) a BVOP-nál nincs kormánytisztviselő.

Ami a kockázati tényezőket illeti, mind a négy irányító szervnél a külső ellenőrzöttség hiánya a legnagyobb veszély a munkakörök kapcsán. Az OKF-nél ez a mutató kimagasló értéken áll (98%), némileg alacsonyabb a BVOP 68%-os értéke, az ORFK-nál és a BM-nél is 49%, illetve 48% ez a veszélyeztetettségi érték. Lényegében mind a négy szervezetnél a kockázati tényezők kiterjedtsége a jellemző, vagyis szinte mindegyik előfordul, de súlyuk (arányuk) alacsony. Egyedül a BM-nél éri el a hatósági tevékenység aránya a 24%-ot. Jelentősebb még az ORFK-nál (20%) és az OKF-nél a bizalmas információ kezelése, továbbá a BVOP-nál a készpénz, javak kezelése és nyilvántartása. Ugyanakkor az előbbi – a négy szervezetre jellemző legmagasabb kockázati értékek mellett – meg kell említeni, hogy az ORFK-nál és az OKF-nél egyáltalán nem fordul elő a bűnözőkkel való rendszeres közvetlen kapcsolat kockázati tényezője. Amennyiben az egyes tényezők összegzett előfordulási gyakoriságát tekintjük, a négy szerv közül az OKF munkaköreit érintik a legerőteljesebben a kockázati tényezők, majd a sorrendben a BM következik, és a legkevésbé a BVOP-nál és a végén az ORFK-nál hatnak a kockázatok. Az átlagos veszélyeztetettségi

<sup>24</sup> A BM a vezényelt hivatásos állományú munkatársakra vonatkozóan nem szolgáltatott adatokat.

pontértékek alapján ehhez képest némileg más sorrend mutatható ki. Ez esetben is az OKF munkakörei a legveszélyeztetettebbek (7,6 pont), a második helyen a BVOP áll (7,4 pont), majd a BM következik (6,84 pont), és az ORFK most a legkevésbé veszélyeztetett (6,2 pont).

A súlyozott pontértékek szerint a négy szervben nincsen veszélyeztetett munkakör. Sőt a négy szerv munkakörei nem különböznek a fokozottan érintett állomány tekintetében sem, hiszen ez a kockázati mutató a 12%-os (BVOP) és a 16%-os arány (ORFK) között változik. Már jelentősebb eltérés mutatkozik a kis mértékben érintett és a nem érintett munkakörök arányát tekintve. Egyaránt 20-20%-os eltérés van a minimum- és a maximumarányok között mindkét kategóriát illetően. A nem érintett munkakörök aránya a négy szervben 17% (OKF) és 37% (ORFK) között változik. A kis mértékben érintett, enyhén kockázatos csoportba a munkakörök 48%-a (ORFK) és 68%-a (OKF) tartozik. Mind a négy szerv kockázati pontértékeinek eloszlási görbéi sajátosan alacsony pontértéken érik el a maximumot: a 4 pontot a munkakörök 29%-a képviseli a BVOP esetében, egyaránt 22-22%-át teszi ki a BM és ORFK munkaköreinek, továbbá 5 pont értéknél (18%) csúcsozódik ki az OKF esetében. A görbék hirtelen emelkedő, majd viszonylag gyorsan zuhanó és kis csúcsokkal tarkított képet mutatnak, azonban nyoma sincs a rendvédelmi átlagban kimutatott kettős csúccsal jelzett eloszlásnak. A négy szervezet közül egyedül az ORFK kivétel, hiszen a 3 pontos érték esetében is rendelkezik egy 7% körüli csúcserővel, és így ábrázolva is látható munkaköreinek viszonylag alacsony átlagos kockázati értéke. A maximumpont utáni kisebb csúcserővel az OKF-nél 8 pontnál, a BVOP-nál 9 és 11 pontnál, a BM-nél pedig 7 és 9 pontnál fordulnak elő, amelyek átlagosan 10-12 munkakört jelentenek. Mindezeket az alábbi ábra jól tükrözi.



15. ábra

*Munkaköri kockázatok százalékos eloszlása a rendvédelmi irányító szervezetnél*

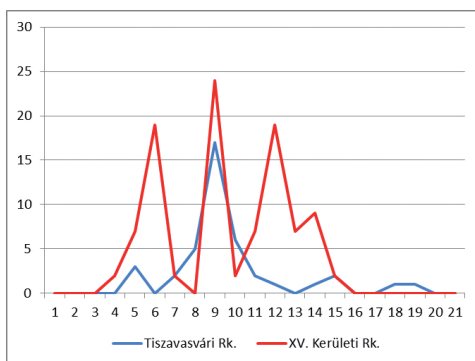
*Forrás: saját szerkesztés*

### 3.7. A kis szervezetek kockázati jellemzői

A mintában két kisebb rendőrségi szervezet van, a Budapest XV. Kerületi Rendőrkapitányság és a Tiszavasvári Rendőrkapitányság, mindkét szervnél a munkakörök száma 55. Ugyanakkor a foglalkoztatottak száma már eltérő, hiszen a fővárosi rendőrségi szervezet-

ben 167 fő, míg a tiszavasváriban csak 81 fő dolgozik. A vezető-beosztott arány mindkét szervben 24/76. Egy munkakörre a fővárosi egységben 3,1, míg a vidéki rendőrkapitányságon 2,0 munkatárs jut. Kormánytisztviselő munkatársa csak a fővárosi szervezetnek van, mégpedig 2 fő. A közalkalmazott arány jelentősen eltérő, a fővárosi kapitányságon jóval magasabb ez arány (22%), míg Tiszavasváriban csupán 12%. Mindebből az is következik, hogy a vidéki szervezetben igen magas a hivatásos arány (88%). Akár a korrupciós veszélytényezők súlyozatlan, akár súlyozott előfordulási gyakoriságát nézzük, mindkét szervezetnél a rendvédelmi átlagnál magasabb értékeket találunk. Az átlagnál viszonylag magasabb a korrupciós veszélytényezők befolyása az egyes munkakörökre, továbbá az átlagos kockázati értékek is a legmagasabbak közé tartoznak a mintában.

Az egyes kockázati tényezők eltérő súllyal hatnak a két szerv munkaköreire, de egyaránt magas kockázati helyzetet okoznak. Tiszavasvári kockázati pontértéke 8,68 és a Budapest XV. Kerületi Rendőrkapitányság mutatója is alig marad el ettől (8,6). A Tiszavasvári Rendőrkapitányságnál a hatósági tevékenység munkaköri kockázatokra gyakorolt hatása igen magas, eléri a 75%-ot, ez a fővárosban csak 57%. Különösen magas a vidéki szervnek a bűnözőkkel való közvetlen kapcsolatból származó veszélyeztetettsége (73%), ez a mutató a fővárosi szervnél jóval alacsonyabb (37%). Mindkét szervezetnél jelentős a bizalmas információk kezelésből származó munkaköri kockázat, Tiszavasvári esetében ez az érték 72%, míg a fővárosi kerületi kapitányságon 83%. Összességében az állapítható meg a két kis szervezet munkaköri kockázatairól, hogy jóval több tényező hat rájuk, és jóval nagyobb súllyal (arányban). Ezek következtében míg a rendszeresen előforduló (súlyozatlan) kockázatnak kitett munkakörök aránya a fővárosi szervezetben eléri a 30%-ot, de a vidéki szervezetnél is a 18%-ot, ezzel szemben a rendvédelmi átlag csak 10%. Veszélyeztetett munkakör egyik szervezetnél sincs. Ugyanakkor az esetenkénti és rendszeres érintettség a fővárosi szervnél igen magas értékeket mutat (54 és 39%), viszont a tiszavasvári szervezet értékei ennél jóval alacsonyabbak. Mindezek alapján, amennyiben a kockázati tényezők százalékos előfordulását összegezzük, akkor a két kis szervezet a kockázati rangsor élén foglal helyet.



16. ábra

*A Tiszavasvári Rendőrkapitányság és a Budapesti XV. Kerületi Rendőrkapitányság kockázati értékeinek megoszlása*

*Forrás: saját szerkesztés*

A két kapitányság munkaköri kockázatait teljesen eltérő eloszlású görbék írják le. A fővárosi szervezetben a munkaköri kockázatok pontértékei 3 csúcs körül helyezkednek el (6, 9, 12), 15-25-15%-os megoszlásban, ugyanakkor amint az ábrából is látni lehet, 8-as és 11-es kockázati értékkel rendelkező munkakörök alig vannak. A tiszavasvári munkaköri kockázatok 9-es kockázati pontérték körül csúcsosodnak, ide tartozik a munkakörök 41%-a és görbe fel- és leszálló ága érinti még a munkakörök 12 és 15%-át, így a 7, 8, 9-es kockázati értékhez tartozik a munkakörök kétharmada. A munkakörök maradék része a 4 kockázati értéket sem éri el.

Egyik szervezetben sincs veszélyeztetett munkakör, csak fokozottan érintett munkakörök vannak. A Budapesti XV. Kerületi Rendőrkapitányságnál a vezetői munkakör (rendőrkapitány) a legérintettebb (14), a bűnüldözési, rendészeti, vizsgálati és gazdasági vezetői munkakörök ennél egy ponttal kevésbé veszélyeztetettek. A Tiszavasvári Rendőrkapitányságnál viszont a bűnügyi és a rendészeti osztályvezetői munkakör a legérintettebb (18 és 17), a kerületi kapitány pontértéke csak 14.

## **4. A honvédelmi munkakörök korrupciós kockázati szempontú elemzése**

### **4.1. A honvédelmi munkakörök korrupciós kockázatainak elemzése**

Az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatainak elsődleges és másodlagos elemzése körében sajátos helyet foglalnak el a honvédelmi munkakörök. Egyrészt a honvédelmi terület feladat- és hatáskörei tekintetében jelentősen eltér a klasszikusnak tekintett államigazgatási feladatoktól. Szervezeteinek célja nem az állampolgárok vagy jogi személyek jogviszonyainak szabályozása, esetleg számukra különféle (köz)szolgáltatások biztosítása, hanem az állam, illetve az állampolgárok fegyveres, katonai erővel történő védelme.

E sajátos jogállást tükrözi a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény. Joggal merülhet fel, hogy miért indokolt e sajátos jogállású szervek esetében munkaköreik korrupciós kockázatok mentén történő elemzése és értékelése, hiszen e szervek jellemzően nincsenek közvetlen kapcsolatban az állampolgárokkal vagy az üzleti életben tevékenykedő gazdasági társaságokkal, ugyanakkor tevékenységükre igen jellemző a szigorú alá-fölé rendeltségi viszonyok, az erős kontrollok, a kiemelkedő hivatástudat, valamint az adatok és információk szigorú védelme.

A feltett kérdésre két szempont alapján is választ adhatunk. Egyrészt a gyakorlat azt mutatja, hogy a honvédelemre jellemző erős kontrollok nemcsak a honvédelmi kötelezettségek ellátását segítik elő, hanem a szervezet és a szervezetben dolgozó munkatársak védelmét is szolgálják a külső kísértésekkel szemben. A honvédelmi terület ugyanis nem kizárólag az állampolgárok vagy a gazdasági társaságok részéről van kitéve korrupciós fenyegetettségnek, hanem elsősorban olyan személyek vagy szervezetek részéről, akik vagy amelyek intenzíven érdeklőnek más országok honvédelmi képességei iránt. A vesztegetés törvényi tényállása szempontjából ugyanakkor irreleváns, hogy azt magánember vagy valamely szervezethez tartozó egyén követi el.

Másrészről azt is mondhatjuk, hogy a honvédelem területén számos olyan tevékenység van, amelyek korrupciós kockázata kiemelkedő. Elég, ha csak a nagy értékű honvédelmi eszközök (például repülőgépek, rakétarendszerek, harckocsik) beszerzésére, a minősített információk nagy számára és kiemelt jelentőségére, valamint a honvédelmi kötelezettségek megszegésének kiemelkedő, adott esetben egy háború vagy az állam működése szempontjából végzetes következményeire gondolunk.

Ugyanakkor ha a honvédelmi tevékenységet alapvetően a honvédelmi igazgatás oldaláról vizsgáljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy az igen közel áll az államigazgatáshoz, illetve ezen belül a rendvédelmi igazgatáshoz is. E területekhez hasonlóan találkozunk hatósági eljárásokkal, jogalkotással, közbeszerzésekkel, bizalmas vagy minősített információkkal, illetve a külső ellenőrző szervek tevékenységével. Azt mondhatjuk tehát, hogy a kétség-

kívül meglévő szervezeti, illetve a feladat- és hatáskörökből fakadó különbségek ellenére a honvédelmi igazgatási feladatoknak az államigazgatási feladatokkal meglévő hasonlósága alapján indokolt a honvédelmi munkakörök korrupciós kockázatainak vizsgálata.

A honvédelmi munkakörök korrupciós sajátosságai vizsgálatának másik indoka, hogy a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2011-es elfogadásától kezdődő törekvés az egyes hivatásrendek (közigazgatás, rendvédelem, honvédelem) egymáshoz közelítése, a köztük lévő átjárhatóság biztosítása. Ebből a szempontból is indokolt vizsgálni az államigazgatási és rendvédelmi munkakörök mellett a honvédelmi munkakörök korrupciós kockázatait annak érdekében, hogy mindhárom hivatásrendről, azok munkaköreiről minél teljesebb képet kapjunk.

Ebből adódik, hogy bár a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 4. pontjának a) alpontja csak az államigazgatási szervek munkakörei korrupciós kockázatainak felmérését írja elő, mégis döntés született a honvédelmi munkakörök korrupciós kockázatainak vizsgálatára vonatkozóan is.

A korábban kifejtettekkel összhangban a Honvédelmi Minisztériumot a kutatás során a honvédelmi szervek körébe soroltuk és munkaköri kockázati sajátosságait e szervekkel együtt elemeztük.

A honvédelmi szervek működésének vizsgálata szempontjából az ágazati irányítási feladatokat ellátó szerv, a Honvédelmi Minisztérium kiemelkedő szerepet tölt be, ezért a munkaköri kockázatelemzés szempontjából is indokolt e szerv különös hangsúllyal történő vizsgálata.

Ennek megkezdése előtt azonban részletesebben meg kell vizsgálni a 2015. december 1. és 2016. január 31. között végzett adatfelvétel során összegyűjtött adatok jellegét és eloszlását annak érdekében, hogy megalapozottabb képet kaphassunk a vizsgálatba bevont szervekről.

## 4.2. A rendelkezésre álló adatok leírása

A kutatásban vizsgáltuk a Honvédelmi Minisztériumban, valamint a központi honvédelmi szerveknél dolgozók számát és a munkakörhöz tartozó jogviszonyát. A munkakörökkel kapcsolatban a kutatás alapján egy fontos megállapítás tehető: a munkakörök kockázati tényezőit nem lehet egységesen kezelni. A munkakör az egy személy által ellátott feladatok összessége, amely egyben a szervezet legkisebb építőeleme is, és amelyet – alapesetben – egyetlen személy tölt be. A munkakört meg kell különböztetni a munkakört betöltő személytől, mivel a munkakör objektív kritériumokkal leírható. Az objektív kritériumokkal leírható munkakörtől el kell különíteni a munkakört betöltő személyhez fűződő kockázatokot, amelyek viszont jelentősen függenek az adott személy szociális, kulturális stb. sajátosságaitól. Ezek nagymértékben szubjektív elemek, amelyek a munkaköri kockázatokkal kombinálva csökkenthetik vagy éppen növelhetik azokat. E szubjektív elemek tehát nagyban befolyásolják a munkaköri kockázatokot, sőt a munkaköri kockázatelemzés egyik célja pont az, hogy a meglévő szubjektív kockázat és az objektív munkaköri kockázat egymásra hatása, viszonya feltárható legyen. Ezekkel a szubjektív kockázatokkal a szervezeti



kockázatkezelés során indokolt hangsúlyosan foglalkozni, így a jelen fejezetnek nem célja azok részletes vizsgálata.

Az objektív elemek vizsgálata során elsőként meg kellett ismerni az adott munkakörhöz kapcsolódó feladatokat. Ezen belül vizsgálhatóak azon részfeladatok és kritikus pontok, amelyek – az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Védelmi Szolgálat által 2015-ben a meglévő előzmények alapján elkészített módszertani útmutató (*Módszertani útmutató az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatainak felméréséhez*, 2015) alapján a kiemelt kockázati elemek közé tartoznak. Ilyen például:

- a hatósági eljárásokban való részvétel, hatósági jogkörrel rendelkezés (engedélyek, igazolások, igazolványok kiadása, segélyezési és támogatási eljárásokban való közreműködés, kötelezésre irányuló hatáskör, szabálysértési eljárásoknál büntetési hatáskör gyakorlása, szakhatósági véleményezés, hatósági ellenőrzések lefolytatása); a jogalkotással közvetlenül összefüggő hatáskörök gyakorlása (jogszabályok kezdeményezése, jogszabálytervezetek kidolgozása, szakmai egyeztetése);
- a diszkrecionális (szabad mérlegelésen alapuló) döntési hatáskör gyakorlása;
- a részvétel beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában;
- a közreműködés külső személyekkel/szervezetekkel való szerződéskötésben vagy alárendelt szerv/háttérintézmény ilyen jellegű tevékenységében;
- a gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata vagy ezzel kapcsolatosan intézkedés foganatosítása;
- a közreműködés európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában;
- a készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása (ideértve az ingatlanokkal kapcsolatos vagyonekezelést is); a pénzügyi területhez kapcsolódó – kötelezettségvállalási, ellenjegyzési, teljesítésigazolási, utalványozási – jogkörök gyakorlása; a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve a másokra vonatkozóan hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is);
- a munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel/bűnözőkkel.

A honvédelmi szervekre vonatkozó adatok elemzése kapcsán előljáróban érdemes rögzíteni, hogy a kérdőívet kitöltő szervek igen pontos adatokat szolgáltatottak, mondhatni katonás pontossággal jártak el. A beérkezett adatokban nem található adathiány vagy pontatlanság, amely a vizsgált államigazgatási és rendvédelmi szervekkel összehasonlítva is egyedülálló, és alátámasztja a vizsgált adatok megbízhatóságát.

A fenti kockázati tényezők alapján összesen 771 munkakör vizsgálatára került sor, amelyeket 1116 munkatárs tölt be. A munkakörök többségét, 421 munkakört (55%) a hivatásosok adják, majd a közalkalmazottak következnek 297 munkakörrel (39%), akiket a kormánytisztviselők követnek. Ez utóbbi kategória összesen 53 munkakört foglal magába, ez a teljes vizsgált munkakörök összesen 7%-át teszi ki. Bár más szervekre jellemző, a honvédelmi szervek körében munkavállaló foglalkoztatására nem került sor, így ez a foglalkoztatási kategória üresen maradt (0%).

Az adatokról alkotott kép teljessége érdekében le kell szögezni, hogy a munkaköri kockázatok felmérése nem terjedt ki az állami vezetőkre, valamint az államigazgatási szer-

vek felsővezetőire (miniszter, parlamenti államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, miniszteri biztos). Ezen személyekre vonatkozóan – a korábban bemutatottak szerint – a tárcák közül a Külgazdasági és Külügyminisztérium szolgáltatott adatokat, amelyek azonban a minta kis méretéből adódóan inkább csak tájékoztató, iránymutató jellegűek, megalapozott következtetések levonására kevésbé alkalmasak.

A vizsgált munkakörökhöz kötődő foglalkoztatási adatok eloszlása – nevezetesen a hivatásos állományúak relatív alacsony (55%) és a civilek (közalkalmazottak, kormánytisztviselők) viszonylag magas (45%) aránya is azt támasztja alá, hogy a központi honvédelmi szerveknél is számos olyan terület és tevékenység van, amelynek betöltéséhez nem szükséges a hivatásos állományban történő foglalkoztatás. Ez a körülmény is az államigazgatási és a honvédelmi igazgatási szervek közötti erős feladat- és hatásköri kapcsolatra utal.

### 4.3. Honvédelmi szervekre vonatkozó összesített adatok elemzése

A felmérés alapján rendelkezésre álló munkaköröket egyaránt vizsgálhatjuk szervezeti szinten, illetve összesítve. A munkakörök sajátosságainak vizsgálata után elsőként azt indokolt elemezni, hogy milyen a mintaként szolgáló adatok szervezeti összetétele, vagyis mely szervek munkaköri adatai képezik vizsgálatunk tárgyát. A Honvédelmi Minisztérium honvédelmi szervek körében történő vizsgálatáról és ennek okairól korábban már írtunk.

A tárca mellett az alábbi szervek szolgáltatottak adatokat:

- Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal,
- Honvédelmi Minisztérium Nemzeti Rendezvényszervező Hivatal,
- Honvédelmi Minisztérium Beszerzési Hivatal,
- Honvédelmi Minisztérium Hatósági Hivatal,
- Honvédelmi Minisztérium Védelemgazdasági Hivatal.

Amint a felsorolásból látható, a vizsgálatba bevont szervek a Honvédelmi Minisztériumtól szervezetiileg elkülönülten, de a honvédelmi miniszter irányítása alatt tevékenykednek. Valamennyi központi szervként működik, székhelyük egyaránt Budapest. Nevükből eredően egy-egy speciális honvédelmi feladat (védelem, beszerzés, védelemgazdaság) ellátására jöttek létre. A legnagyobb közülük a HM Védelemgazdasági Hivatal 500 munkakörrel és 500 foglalkoztatottal, míg a legkisebb a HM Rendezvényszervező Hivatal 14 munkakörrel és 25 foglalkoztatottal. A vizsgált szervekre vonatkozó legfontosabb adatokat az alábbi táblázat foglalja össze:

9. táblázat

*A honvédelmi szervek adatai*

	Szervezet	Munkakör	%	Létszám	%	Átlagos kockázat
1.	Honvédelmi Minisztérium	196	25,4	429	38,5	6,07
2.	HM Védelmi Hivatal	29	3,8	50	4,5	11,28
3.	HM Nemzeti Rendezvényszervező Hivatal	14	1,8	25	2,2	8,36

	Szervezet	Munkakör	%	Létszám	%	Átlagos kockázat
4.	HM Beszerzési Hivatal	14	1,8	43	3,8	9,57
5.	HM Hatósági Hivatal	18	2,3	69	6,2	8,06
6.	HM Védelemgazdasági Hivatal	500	64,9	500	44,8	5,83
	Összesen	771	100	1116	100	6,28

*Forrás: saját szerkesztés*

Amint az a táblázat adataiból is látható, a munkakörök tekintetében azok jelentős részét a HM Védelemgazdasági Hivatala adja, ide tartozik a vizsgált munkakörök mintegy kétharmada. Ehhez képest a HM Nemzeti Rendezvényszervező Hivatal, illetve a HM Beszerzési Hivatal munkaköreinek aránya elenyészőnek mondható, alig teszi ki a vizsgált munkakörök 2%-át. A vizsgált munkakörök negyede tartozik a Honvédelmi Minisztériumhoz.

A létszámot vizsgálva a szervezetek közötti különbségek már kevésbé nagyok. A HM Védelemgazdasági Hivatala ebben a kategóriában is dominánsnak mondható, habár a munkakörökhöz képest a létszám 44,8%-át adja ez a szervezet. A munkakörökhöz viszonyítva az összes többi vizsgált szervezet mintában szereplő aránya növekedett, ebben a kategóriában a Honvédelmi Minisztérium aránya 38,5%.

A szervezetek tekintetében indokolt vizsgálni az egy munkakörré eső átlagos kockázati pontértéket is. Ezt úgy kapjuk meg, hogy a munkakörökhöz kapcsolódó kockázati pontértékeket összesítjük, majd elosztjuk a munkakörök számával. Az adatok összevetése alapján az állapítható meg, hogy a HM Védelmi Hivatal munkaköreinek kockázati átlaga jelentősen meghaladja a többi szervezetét. A 11,28-as átlagérték azt mutatja, hogy e szerv munkaköreinek átlagos kockázata közel kétszerese a honvédelmi szervek átlagának. Ha azt is figyelembe vesszük, hogy e kockázatok mindössze 29 munkakörré vonatkozóan jelentkeznek, akkor a munkaköri korrupciós kockázatok jelentős koncentrálódásáról beszélhetünk. A koncentrálódást jól mutatja, ha ezeket az adatokat a honvédelmi szervek munkaköreinek leggyakoribb kockázati értékéhez, a 4-eshez viszonyítjuk. Ezzel összehasonlítva a HM Védelmi Hivatal munkaköreinek átlagos kockázata közel háromszorosa a leggyakrabban előforduló kockázati értéknek.

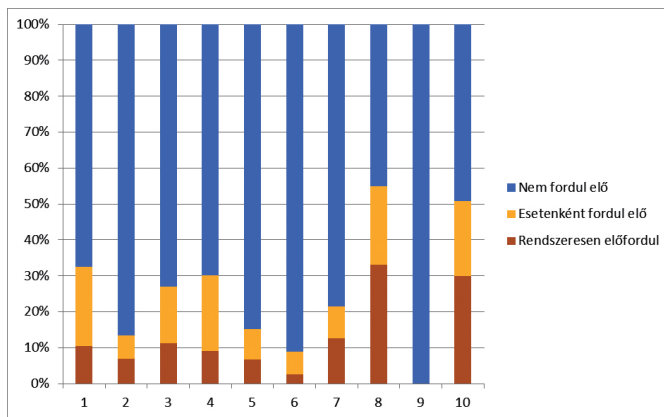
A listában ugyancsak kiemelkedően magas kockázati szintet képvisel a HM Beszerzési Hivatal 9,57-es értéke. Ez az átlagos honvédelmi munkaköri kockázati értéket több mint 50%-kal haladja meg. A listában némileg talán meglepő módon az átlagos munkaköri kockázati tényezők között a harmadik helyet foglalja el a HM Nemzeti Rendezvényszervező Hivatal a 8,36-os értékkel. Ahogy az előző két esetben is, a HM Nemzeti Rendezvényszervező Hivatalra is igen jellemző a munkaköri korrupciós kockázatok jelentős koncentrációja: a magas értékek mindössze 14 munkakörré vetítve jelentkeztek.

Érdekesség, hogy a nagy létszámú szervezetek, a Honvédelmi Minisztérium és a HM Védelemgazdasági Hivatal átlagos munkaköri kockázati értékei egyaránt az átlag alatt találhatóak, és nagy létszámuknál fogva inkább lefelé húzzák a honvédelmi szervek összesített munkaköri kockázati értékét, amely 6,28.

A szervezetekre vonatkozó összesített adatok elemzését követően térjünk át a honvédelmi munkakörök összesített adatainak elemzésére! A honvédelmi munkakörök elsődleges, vagyis a kockázati tényezők nagyságára és eloszlására vonatkozó elemzése alapján az állapítható meg, hogy a rendszeresen előforduló kockázati tényezők közül a legmagasabb

a külső szerv általi ellenőrzés hiánya (10. kérdés), amely a vizsgált munkakörök 49%-ára jellemző. Ezt követi a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (8. kérdés) 33%-os gyakorisággal, illetve a készpénz vagy más értékes javak kezelése, pénzügyi jogkörök gyakorlása 13%-kal. Érdekes, hogy – ellentétben az államigazgatási vagy rendvédelmi munkakörökkel – a hatósági jogkörök gyakorlása (1. kérdés) nem jellemző a honvédelmi munkakörökre, mivel ez alig 10%-uk esetében jelenik meg rendszeresen. Az adatokat elemezve azt tapasztaljuk, hogy e kockázat forrása jelentős mértékben a HM Védelemgazdasági Hivatal, illetve a Honvédelmi Minisztérium. A vizsgált honvédelmi szervek közös sajátossága, hogy büntetett előéletű személyekkel vagy bűnözőkkel való rendszeres vagy esetenkénti kapcsolat egyetlen munkakör esetében sem jelentkezik.

A honvédelmi szervek összesített munkaköri kockázati értékeit az alábbi ábra mutatja be:



17. ábra

*Munkaköri kockázati pontértékek százalékos megoszlása a honvédelmi szerveknél*

*Forrás: saját szerkesztés*

Az ÁSZ–NVSZ-módszertan alapján veszélyeztetettnek minősülő, vagyis a munkaköri kockázatok másodlagos értékelése alapján 21 vagy ennél magasabb pontértékű munkakör a honvédelmi szerveknél nem található. Ez azért is meglepő, mivel a korábbiakban kifejtettek szerint egyes honvédelmi szervek vonatkozásában kiemelkedően magas átlagos munkaköri kockázati értékek mutatkoztak. Ez arra utal, hogy bár egyes szerveknél magas az átlagos munkaköri kockázati érték, de ez a munkakörök között egyenletesen oszlik el, nem találhatóak közöttük 21 vagy ennél magasabb pontértékű, vagyis veszélyeztetettnek minősülő munkakörök.

A fokozottan érintett munkakörök száma összesen 107 darab, arányuk 13,88%. A korrupciós kockázatok másodlagos elemzése alapján a kockázatoknak leginkább kitett honvédelmi munkakörök az alábbiak:

- HM Védelemgazdasági Hivatal – osztályvezető (19),
- HM Védelemgazdasági Hivatal – osztályvezető, vezető kiemelt mérnök főtiszt, kiemelt főtiszt, mérnök főtiszt, főelőadó (19),

- HM Védelemgazdasági Hivatal – infrastrukturális és fejlesztési főigazgató-helyettes (18),
- HM Védelemgazdasági Hivatal – igazgató (18),
- HM személyzeti főcsoportfőnök (18).

További érdekesség, hogy míg az átlagos munkaköri kockázati értékek kapcsán a kisebb létszámú honvédelmi szervek voltak a leginkább érintettek, a legkockázatosabb munkakörök a nagyobb szervezetekhez – nevezetesen a HM Védelemgazdasági Hivatalhoz, valamint a Honvédelmi Minisztériumhoz – kapcsolódnak.

A honvédelmi szervek kockázati értékeinek gyakoriságát vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a leggyakoribb kockázati pontérték a 4-es, amely a mintában szereplő munkakörök 22%-ára jellemző. Ezt követi gyakoriságban a 6-os pontérték 14%-os, majd a 7-es 9%-os gyakorisággal.

A fenti szervezetek és munkakörök kockázatainak vizsgálatakor megállapítható, hogy a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve másokra vonatkozóan hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is) a legáltalánosabban és leggyakrabban előforduló magas kockázati elem. A munkakörök kockázati érintettsége a honvédelmi szerveknél három kategóriába sorolható (nem érintett, kis mértékben érintett és fokozottan érintett). Veszélyeztetett munkakör nem fordul elő. A kockázati csoportok tekintetében sem lehet általános megállapítás tenni a vizsgált hivatalok tekintetében. A Honvédelmi Minisztérium Védelemgazdasági Hivatalának szervezeti egységeinél a kockázati tényezők szempontjából nem érintett szervezeti egységek jelentős arányt mutatnak. Ide tartozik a vizsgált munkakörök fele, és ezt követik a kis mértékben érintett szervezeti egységek, amelyek a munkakörök további 37%-át teszik ki. Általánosan megállapítható, hogy a többi vizsgált hivatal tekintetében a kis mértékben érintett munkakörök előfordulása – a Honvédelmi Minisztérium (32%) kivételével – nem jellemző, ugyanakkor számos olyan szerv van, amelynél kis mértékben érintett munkakör egyáltalán nem fordul elő (például HM Hatósági Hivatal, HM Beszerzési Hivatal).

Az egyes kockázati tényezőkre adott válaszokat szintén három szinten értékeltük. Ez a három szint a *nem fordul elő*, az *esetenként fordul elő* és a *rendszeresen előforduló* kockázati tényező. Ennek az összesített értékelése is a hivatalok közti különbözőséget mutatja, és az egyes szervek között sokszor igen markáns különbségeket lehet felfedezni. Ebből a vizsgálati szemszögből tekintve a Honvédelmi Minisztérium Beszerzési Hivatalát lehet kiemelni, ahol a *nem fordul elő* válasz több kockázati tényező esetében (diszkrecionális jogkör gyakorlása, gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata, készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása, illetve a munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel vagy bűnözőkkel) is 100%-os arányban jelenik meg. Ugyanezen szerv tekintetében más kockázati tényező előfordulása is kiemelkedő, 100%-os értéket mutat. Ezek – nem függetlenül a HM Beszerzési Hivatalának fő feladataitól – a beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában való részvétel, valamint a külső személyekkel vagy szervezetekkel való szerződéskötésben való közreműködés. Hasonlóan magas értékek jelennek meg a HM Nemzeti Rendezvényszervező Hivatal, illetve a HM Védelmi Hivatal esetében is. A kockázati tényezők szélsőséges eloszlásának legfontosabb okai, hogy egyrészt a vizsgált szervek speciális feladat- és hatásköröket látnak el, így ezeket vizsgálva értelemszerűen magasabb értékeket kapunk. A másik ok pedig

a szervezetek kis méretében rejlik, ezek ugyanis – a kis elemszámú minták sajátosságait követve – hajlamosak a szélsőséges ingadozásokra.

A fentiek alátámasztására mindhárom esetben fontos megvizsgálni a kutatás elején vázolt szervezeti egységek által végzett tevékenységeket, mert azok sok esetben választ adnak a kiemelkedő kockázati százalékos értékekre. A fenti három szervezet vizsgálatánál a rendszeresen előforduló kockázati elemek szinte minden munkakörben megjelennek. Ez az általános magas érték főként a Honvédelmi Minisztérium Beszerzési Hivatalára jellemző.

A honvédelmi munkaköri kockázati tényezők megoszlásával kapcsolatos kutatás 6 kockázati tényező tekintetében ad kiugró eredményt. Ezek a következők:

- az ellátott tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzése,
- diszkrecionális (szabad mérlegelésen alapuló) döntési hatáskör gyakorlása,
- részvétel beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában,
- közreműködés külső személyekkel/szervezetekkel való szerződéskötésben vagy alárendelt szerv/háttérintézmény ilyen jellegű tevékenységében,
- minősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve a másokra vonatkozóan hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is),
- hatósági eljárásokban való részvétel, hatósági jogkörrel rendelkezés (engedélyek, igazolások, igazolványok kiadása, segélyezési és támogatási eljárásokban való közreműködés, kötelezésre irányuló hatáskör, szabálysértési eljárásoknál büntetési hatáskör gyakorlása, szakhatósági véleményezés, hatósági ellenőrzések lefolytatása) Jogalkotással közvetlenül összefüggő hatáskörök gyakorlása (jogszabályok kezdeményezése, jogszabálytervezetek kidolgozása, szakmai egyeztetése).

A fentiek közül a legtöbb vizsgált szervezetnél magasabb százalékos arányban rendszeresen előforduló tevékenység a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve a másokra vonatkozóan hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is). Ez esetenként vagy rendszeresen a vizsgált munkakörök 55%-ánál fordul elő, de szervezetenként – különösen a rendszeres és esetenkénti előfordulások tekintetében – igen nagy kilengéseket mutat.

Ezt követi 3 további tevékenység hasonló arányú rendszeresen előforduló százalékos mértékkel:

- az ellátott tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzésének hiánya (49%),
- részvétel beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában (11%),
- közreműködés külső személyekkel/szervezetekkel való szerződéskötésben vagy alárendelt szerv/háttérintézmény ilyen jellegű tevékenységében (9%).

#### 4.4. A Honvédelmi Minisztérium sajátosságainak elemzése

A honvédelmi szervek összesített adatainak elemzését követően a feladat- és hatáskörénél fogva legjelentősebb szerv, a Honvédelmi Minisztérium munkaköri korrupciós kockázataira vonatkozó adatok elemzése következik.

A Honvédelmi Minisztérium önálló jogi személyiséggel rendelkező központi államigazgatási szerv. A Honvédelmi Minisztérium rendeltetése kettős. Egyrészt mint a honvédelem igazgatási funkcióját ellátó szerv gondoskodik az ország honvédelmi, védelempolitikai,



illetve védelemgazdasági céljainak formálásáról, konkrétan az országvédelem tervezéséről, szervezéséről, valamint a honvédelmi kérdésekkel kapcsolatos döntések előkészítéséről, katonadiplomáciai feladatok ellátásáról. Másrészt a minisztérium a Magyar Honvédség részeként felelős annak irányításáért, valamint a katonai vezetésért és az ország védelmének megtervezéséért.

Szervezeti felépítését tekintve a Honvédelmi Minisztérium a miniszter irányítása alá tartozó központi hivatalokat és a miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezeteket, valamint a miniszter fenntartói irányítása alá tartozó köznevelési intézményt és a miniszter közvetlen irányítása alá tartozó szervezeteket foglalja magába. A korrupciós kockázatok megismerésének ezért fontos eleme a szervezeti hierarchia ismerete és a szervezeten belüli tevékenységek feltárása, megismerése.

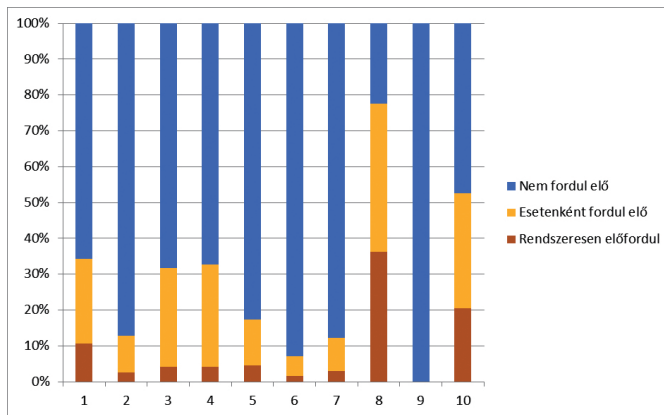
A Honvédelmi Minisztériumon belül számos, az államigazgatási és a honvédelmi igazgatás sajátosságaira jellemző szervezeti egység található. A központi államigazgatási szervek (minisztériumok) jellemző szervezeti egysége a Honvédelmi Minisztériumon belül is megtalálható Miniszteri Kabinet, a Kontrolling Főosztály, a Humánpolitikai Főosztály vagy a Parlamenti Államtitkár Titkársága. A Honvédelmi Minisztérium ugyanakkor számos olyan szervezeti egységgel rendelkezik, amelyek a Honvédség irányításához köthetőek. Ilyen például a Honvéd Vezérkar Hadművelési Csoportfőnökség, a Honvéd Vezérkar Logisztikai Csoportfőnökség, valamint a Honvéd Vezérkar Híradó és Informatikai Csoportfőnökség. Ezek a szervezeti egységek – hasonlóan a központi államigazgatási szervek kapcsán azonosított jellemző szervezeti egységekhez – a honvédelmi miniszter irányítása alatt állnak. A fenti részlegek tekintetében összességében 196 munkakört lehet megkülönböztetni, amely munkakörökben 421 fő tevékenykedik.

A tárcán belül a munkakörök tekintetében 83%-os a beosztotti, 17%-os a vezetői munkakörök aránya. A jogviszonyok kapcsán a kutatás során 4 különböző jogviszonyt vizsgáltunk. Ezek a következők: hivatásos, közalkalmazott, kormánytisztviselő, munkavállaló. A Honvédelmi Minisztérium több szempontból is sajátos szerv, mivel e munkakörök egymáshoz viszonyított aránya lényegesen eltér a honvédelem összesített adataitól. Míg a teljes honvédelmi mintában a hivatásos munkakörök aránya 55%-os, a közalkalmazottak aránya 39%-os, a kormánytisztviselőké pedig 7%-os, addig a minisztériumban a hivatásos munkakörök aránya eléri a teljes minta háromnegyedét (75%). Közalkalmazott foglalkoztatása – egyetlen kivételtől eltekintve – egyáltalán nem jellemző a tárcára, míg a kormánytisztviselők aránya kiemelkedő, 24%-os. Érdekeség, hogy a honvédelmi tárcánál található a vizsgált kormánytisztviselői munkakörök jelentős része, 55-ből 48. Munkavállalói munkakörök sem a tárcánál, sem az egyéb honvédelmi szerveknél nem találhatóak, így értelemszerűen számuk és arányuk egyaránt 0%.

A honvédelmi tárca adatainak vizsgálata során a központi államigazgatási szervek munkaköri kockázatainak eloszlásától több ponton is jelentősen eltérő mintázattal találkozhatunk. A Honvédelmi Minisztérium 196 munkakörre vonatkozóan szolgáltatott adatokat. Ezekből az olvasható ki, hogy a Honvédelmi Minisztérium munkaköreinek mindössze 11%-a esetében fordul elő rendszeresen az 1. kérdésben nevesített kockázati tényező. Ez lényegesen kevesebb, mintegy fele a központi államigazgatási szervek összesített értékeinek. A Honvédelmi Minisztérium további sajátossága, hogy a 2–7. kockázati értékek (diszkrecionális döntési hatáskör gyakorlása; beszerzésben, közbeszerzésben való részvétel; külső személyekkel/szervezetekkel való szerződéskötésben való részvétel; gazdasági tevé-

kenység közvetlen ellenőrzése; európai uniós projekt elbírálásában vagy végrehajtásában való részvétel; illetve készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása) esetében a rendszeres részvételre vonatkozó adatok igen alacsonyak, a munkakörök 3–9%-a között változnak. Ennek oka, hogy e tevékenységek jelentős részét nem a honvédelmi tárca látja el közvetlenül, hanem a miniszter felügyelete alatt működő, de önálló jogi személyiséggel rendelkező központi szervek.

Ebből az is következik, hogy míg ezek a tevékenységek rendszeresen igen kis arányban fordulnak elő, esetenkénti előfordulásuk sokkal több munkakört érint, lényegesen többet, mint a minisztériumok összesített adatai esetén. A Honvédelmi Minisztériumra mégis a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (9. kérdés) jellemző igazán. Míg e kockázati tényező rendszeres előfordulása a minisztériumi összesített munkakörök esetén 20% alatt marad, a honvédelmi tárcánál ez a vizsgált munkakörök 36%-ára jellemző. Ugyancsak kiemelkedően magas e kockázati tényező esetenkénti előfordulása (41%). Azt is mondhatjuk, hogy e tárcánál a munkakörök közel négy ötödére (78%) jellemző a minősített vagy bizalmas információk birtoklása. Érdekes, hogy minisztériumok alig több mint felére jellemző ez a kockázati tényező. A Honvédelmi Minisztérium korrupciós kockázati értékeinek megoszlását az alábbi ábra szemlélteti:



18. ábra

*Munkaköri kockázati adatok százalékos megoszlása a Honvédelmi Minisztériumban*

*Forrás: saját szerkesztés*

Az e fejezetben részletezett okokból adódóan a korrupciós kockázatú tevékenységek aránya alacsony. Annak ellenére, hogy itt az egyik legmagasabb a foglalkoztatottak száma, a kockázatos tevékenységek itt fordulnak elő legkevesebb százalékban. A rendszeresen előforduló, korrupciós kockázattal járó tevékenységek közül is csupán a külső szerv általi ellenőrzés hiánya (49%) és a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve másokra vonatkozóan hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is, 33%) kiemelkedő.

A szervezet által ellátott tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzése 30%-os rendszerességgel fordul elő, ami egyfajta középértéknek tekinthető, távol áll a teljes külső ellenőrzéstől és annak teljes hiányától is, amelyekre egyaránt találunk példákat a vizsgált



szervek vonatkozásában. Az adatok arra engednek következtetni, hogy a Honvédelmi Minisztérium számos kockázatos tevékenységét önálló szervezetbe szervezte ki. Ez – mivel a tevékenység megszüntetése értelemszerűen nem jelenthetett reális alternatívát – klasszikus példája lehet a kockázatok kezelése kapcsán alkalmazott megoldásnak, a kockázatok áthárításának. Vagyis a kockázat nem szűnt meg, hanem az már egy másik szerv felelősségévé vált. Ennek vizsgálata ugyanakkor, hogy ez a megoldást mennyire motiválta a kockázatok csökkentésének szándéka, és mennyire valami más indok, a munkaköri korrupciós kockázatokra vonatkozó jelen kutatás nem adhat érdemi választ. E megoldás kockázatkezelésre vonatkozó hatásainak vizsgálata ugyanakkor reális kutatási igényként merülhet fel.

A Honvédelmi Minisztérium adatainak elemzését követően az egyéb honvédelmi szervek vizsgálata következik.

#### 4.5. A Honvédelmi Minisztérium központi hivatalai sajátosságainak elemzése

A vizsgált HM központi hivatalok elemzése során nem nyílt lehetőség az összes szerv sajátosságainak részletes elemzésére, ugyanakkor az elemzésre kiválasztott szervek meghatározásakor fontos szempont volt, hogy elsősorban azok kerüljenek sorra, amelyek kockázataik vagy méretük alapján a kutatás szempontjából különös jelentőséggel bírnak. Ezek alapján részletesen a HM Védelmi Hivatal, a HM Beszerzési Hivatal, valamint a HM Védelemgazdasági Hivatal adatainak elemzésére térünk ki. Előbbi kettő kiválasztását magas átlagos korrupciós pontszámuk, utóbbiét pedig mérete és a vizsgált munkakörök nagy száma indokolta.

A *Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal* a vizsgált hivatalok közt az első helyen áll az egy munkakörre eső átlagos kockázati pontérték vonatkozásában, ezért is indokolt, hogy e szerv sajátosságait részletesebben is elemezzük.

Kis létszámú hivatalról van szó, mivel csupán 50 fő foglalkoztatott dolgozik itt. A 29 munkakör 83%-a beosztotti és 17%-a vezetői munkakör. A foglalkoztatottak 93%-a hivatásos, míg 7%-a, összesen 2 fő kormánytisztviselői jogviszonyban dolgozik. A HM Védelmi Hivatal a legnagyobb átlagos kockázati tényezővel rendelkező szerv, 11,28-as értékkel.

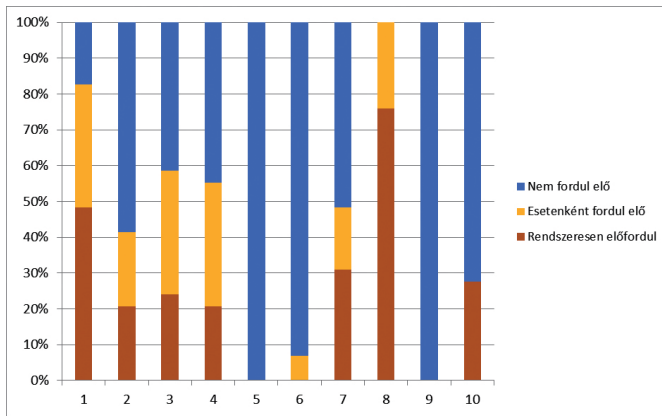
A legnagyobb korrupciós kockázati százalékot mutató tevékenység a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve a másokra vonatkozóan hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is). Ez a tevékenység 76%-ban rendszeresen előfordul. Ezt a szervezet tekintetében kiemelkedően nagy arányt továbbelemezve elmondható, hogy annak mértékére nincs befolyással a munkakör jellege (beosztotti vagy vezetői) és a foglalkoztatási jogviszony sem. Hasonló arányban adott *rendszeresen előfordul* választ a vezető beosztású foglalkoztatott, illetve az alacsonyabb szintű szakreferens is.

A Védelmi Hivatal tekintetében aggasztónk tekinthető a külső szerv által végzett ellenőrzés hiánya. Ez a vizsgált munkakörök 72%-ánál jelentkezik. A korrupciós kockázatú tevékenységek kapcsán a harmadik helyen áll a hatósági eljárásokban való részvétel, hatósági jogkörrel rendelkezés. Ez a tevékenység 48%-ban rendszeresen előforduló tevékenység. A készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása a Védelmi Hivatal munkaköreiben 31%-ban van jelen. Ez viszonylag nagy számnak tekinthető.

A fentiekén túl még három tevékenység mutat magasabb korrupciós kockázatot. Ezek a következők:

- diszkrécionális (szabad mérlegelésen alapuló) döntési hatáskör gyakorlása (21%);
- részvétel beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában (23%);
- közreműködés külső személyekkel/szervezetekkel való szerződéskötésben vagy alárendelt szerv/háttérintézmény ilyen jellegű tevékenységében (31%).

Az alábbi ábra a HM Védelmi Hivatal kockázati tényezőinek százalékos megoszlását mutatja be:



19. ábra

*Munkaköri kockázati adatok százalékos megoszlása a HM Védelmi Hivatalban*

*Forrás: saját szerkesztés*

A rendelkezésre álló adatok alapján a HM Védelmi Hivatal legkockázatosabb munkakörei a következők:

- vezető szakreferens (18),
- főigazgató-helyettes (17),
- igazgató (17).

A *Honvédelmi Minisztérium Beszerzési Hivatal* ugyan a legkisebb létszámmal bíró vizsgált szervezetek közé tartozik, viszont e szervezet az egyik legnagyobb átlagos kockázati tényezővel rendelkező szerv, 9,57-es értékkel.

A hivatal teljes létszáma 43 fő, amelynek 29%-a vezető, 71%-a pedig beosztotti munkakörben dolgozik. A munkatársak 50-50%-os arányban hivatásos és közalkalmazott jogviszonyban foglalkoztatottak. A vizsgált kérdésekben érdekes, hogy munkakörtől és munkakörhöz tartozó jogviszonytól függetlenül mind a 10 kérdésre szinte mindenki ugyanazt a választ adta; ez mindenképpen figyelemre méltó statisztikai adat. Szinte csak egy tevékenység esetében fordul elő, hogy a teljes állomány nem ugyanazt a választ adta. Ez a hatósági eljárásokban való részvétel, hatósági jogkörrel rendelkezés. Azt mondhatjuk, hogy a munkatársak igen homogén tevékenységeket látnak el, ezek között alig van eltérés. E tevékenységek további vizsgálata során szintén elmondható, hogy munkakörtől

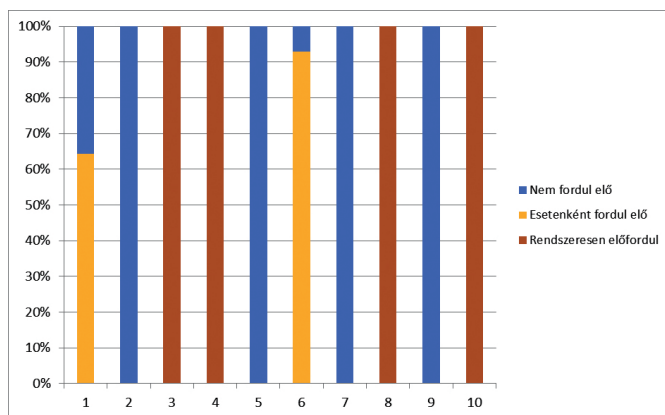
és munkakörhöz tartozó jogviszonytól független a válaszok aránya, és nem lehet egy-egy munkakört kiragadni. Valamennyi munkakörre egyhangúan jellemző, hogy a munkából adódóan 100%-os kockázati aránnyal rendszeresen előforduló tevékenységek a következők:

- részvétel beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában,
- közreműködés külső személyekkel/szervezetekkel való szerződéskötésben vagy alárendelt szerv/háttérintézmény ilyen jellegű tevékenységében,
- minősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve a másokra vonatkozóan hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is).

A magas korrupciós kockázatú tevékenységekből adódóan 100%-osan egybehangzó választ adtak a munkatársak arra vonatkozóan, hogy az ellátott tevékenység kapcsán rendszeres a külső szerv általi ellenőrzés. Hozzátehetjük, hogy egy ilyen korrupciós kockázatú tevékenységet folytató munkahely tekintetében ez jogos elvárás is. A vizsgált munkakörök kockázatai alapján megállapítható, hogy a vizsgált szervezetek közül erre a szervezetre kell integritási szempontból a legnagyobb figyelmet fordítani.

Sajátos körülmény ugyanakkor, hogy a korrupciós kockázati tényezők magas, kiugró értékeket nem mutatnak, a viszonylag szűk létszám kockázati tényezőinek többsége a 8–10-es pontszám körül alakul.

Az alábbi ábra a HM Beszerzési Hivatal kockázati tényezőinek százalékos megoszlását mutatja be:



20. ábra

*Munkaköri kockázati adatok százalékos megoszlása a HM Beszerzési Hivatalban*

*Forrás: saját szerkesztés*

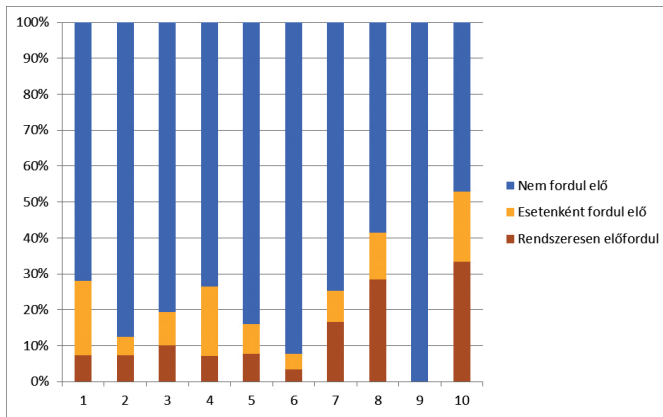
A rendelkezésre álló adatok alapján a HM Beszerzési Hivatal legkockázatosabb munkakörői többek között a következők:

- igazgató (10),
- főelőadó (10),
- kiemelt főtiszt (10).

A Honvédelmi Minisztérium Védelemgazdasági Hivatal a vizsgált szervezetek között a legnagyobb szervezetnek nevezhető, a teljes létszám 500 fő, amelyből 450 fő beosztott és 50 fő vezető beosztásban, illetve munkakörben dolgozik. A dolgozók munkakörhöz tartozó jogviszonya két csoportra osztható, a hivatásos és a közalkalmazotti jogviszonyra, amelyek 45–55%-os arányban oszlanak meg. E szerv állományában kormánytisztviselői jogviszony nem található.

E szervnél a legmagasabb kockázat tényezőt a külső szerv általi ellenőrzés jelenti 47%-os értékkel. Ezt követi 28%-kal a minősített vagy bizalmas információk birtoklása, majd harmadik leggyakoribb kockázati tényezőként 17%-ban jelenik meg rendszeresen a munkavégzésben a készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása, és 10%-ban fordul elő a munkakörök esetén a beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában való részvétel.

Az alábbi ábra a HM Védelemgazdasági Hivatal kockázati tényezőinek százalékos megoszlását mutatja be:



21. ábra

Munkaköri kockázati adatok százalékos megoszlása a HM Védelemgazdasági Hivatalban

Forrás: saját szerkesztés

A rendelkezésre álló adatok alapján a HM Védelemgazdasági Hivatal legkockázatosabb munkakörei többek között a következők:

- osztályvezető (20),
- kiemelt főtiszt (19),
- kiemelt mérnök főtiszt (19),
- vezető kiemelt mérnök főtiszt (19),
- főelőadó (19).

## 4.6. Összefoglalás

A honvédelmi munkakörök vizsgálata során összesen 6 szervezet adatainak elemzésére nyílt lehetőségünk. Ezek közül méretét, valamint feladat- és hatásköreit tekintve egyaránt

kiemelkedik a Honvédelmi Minisztérium, amely szervezeti felépítését tekintve egyrészt ellátja a honvédelmi ágazat politikai-szakmai irányítását, másrészt sajátos honvédelmi igazgatási feladatköröket is betölt. E sajátos szerepből adódóan a Honvédelmi Minisztériumot a központi államigazgatási szervektől elkülönülten, a honvédelmi szervek között tárgyaltuk.

A munkaköri korrupciós kockázatok elemzése során egyrészt sikerült mind szervezeti, mind honvédelmi szinten elkülöníteni a leginkább kockázatos munkaköröket. Ebben sajátosságként jelentkezik, hogy az ÁSZ–NVSZ módszertani útmutató alapján veszélyeztetett munkakör az adatok alapján nem volt azonosítható. A szervek átlagos munkaköri kockázati értéke ugyanakkor igen jelentős eltéréseket mutatott, a legalacsonyabb átlagos érték (5,83; HM Védelemgazdasági Hivatal) és a legmagasabb érték (11,28; HM Védelmi Hivatal) között közel kétszeres volt az eltérés. A honvédelmi ágazaton belül egy sajátosság is azonosítható volt, amely szerint a kisebb szervezeteknek (hivataloknak) jellemzően magasabbak a munkaköri korrupciós kockázati pontértékei. Ez a sajátosság egyrészt e kisebb létszámú (jellemzően 60 fő alatti) szervek speciális tevékenységéből (beszerzések, rendezvényszervezés, minősített vagy bizalmas információk birtoklása) feladat- és hatásköréből ered, részben pedig összefügg a kisebb szervekre jellemző statisztikai sajátosságokkal, az értékek jelentős szórással. A honvédelmi szervek vizsgálata során sikerült egy új kockázatkezelési módszert, a kockázatok áthárítását (kiszervezését) azonosítani, amelynek a kockázatokra kifejtett hatása további vizsgálódásokra nyújthat lehetőséget.

Végezetül az elemzés során lehetővé vált a honvédelmi területre jellemző kockázattípusok azonosítása, amelyek közül a külső szerv általi ellenőrzés hiánya, a minősített vagy bizalmas információk birtoklása, illetve a hatósági jogalkalmazó tevékenység viszonylag kis aránya és a büntetett előéletű személyekkel vagy bűnözőkkel való közvetlen – rendszeres vagy esetenként előforduló – kapcsolat teljes hiánya emelhető ki.

## 5. A kutatás megállapításai

### 5.1. Az államigazgatási munkakörök elemzése

Az államigazgatási munkakörök vizsgálata során külön elemeztük a központi államigazgatási szervek, illetve a területi államigazgatási szervek (a fővárosi és megyei kormányhivatalok) adatait.

A minisztériumok munkaköreinek elsődleges elemzése azt mutatja, hogy a legmagasabb kockázati tényező a külső ellenőrzés hiánya (10. kérdés) ez a munkakörök 49%-ánál fordul elő. Ezt követi a hatósági eljárásokban és jogalkotásban való részvételre vonatkozó 1. kérdés, amely rendszeresen a munkakörök 20%-ánál fordul elő. Feltehető, hogy a hangsúly itt inkább a jogalkotási eljárásban való részvételen van, a teljes mintában az esetenkénti előfordulással együtt ez a tényező 43%-ot tesz ki. A kockázati tényezők közül kiemelhető a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (8. kérdés), amely a rendszeresen és esetenkénti előfordulást összevonva a munkakörök 51%-ára jellemző. A kockázati tényezők közül kiemelhető még a külső személyekkel vagy szervezetekkel való szerződés-kötésben való közreműködés (4. kérdés), amely rendszeresen a munkakörök 13%-ában, esetenként pedig 23%-ukban fordul elő. A legkisebb kockázati tényező egyértelműen a munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel vagy bűnözőkkel. Ez rendszeresen egyetlen munkakör esetében sem fordul elő, esetenként is mindössze egyetlen munkakörnél jelentkezik.

A további munkaköri kockázati tényezők elsődleges elemzése alapján az állapítható meg, hogy azok a központi közigazgatási szerveknél alacsony értékeket mutatnak, a rendszeres előfordulás jellemzően 4% és 13% között alakul. A minisztériumi munkakörök átlagos kockázati értéke 6,27.

Az ÁSZ–NVSZ-módszertan alapján veszélyeztetettnek minősülő, vagyis a munkaköri kockázatok másodlagos értékelése alapján 21 vagy ennél magasabb pontértékű munkakörök száma rendkívül csekély, a vizsgált 2292 minisztériumi munkakörből mindössze 9 db (0,4%) tartozik ebbe a kategóriába. Ezen munkakörök kockázati pontértékei is a kategória alsó értékeihez tartoznak, két munkakör 21, hat munkakör 22, egy pedig 23 ponttal rendelkezik. A kockázateértékelés alapján a kockázatoknak leginkább kitett minisztériumi munkakörök az alábbiak:

- KKM biztonságpolitikai és nemzetközi együttműködésért felelős államtitkár (23),
- KKM közigazgatási államtitkár (22),
- KKM gazdasági helyettes államtitkár (22),
- ME irányító hatósági főosztályvezető (22),
- ME EMVA irányító hatósági osztályvezető (22),
- ME halászati alapok osztályvezető (22),
- ME monitoring-osztályvezető (22),
- KKM főosztályvezető (21).

A Külgazdasági és Külügyminisztériumnak a tárca felsővezetőire vonatkozó adat-szolgáltatása rálátást enged a minisztériumok felsővezetőire vonatkozó korrupciós kockázatok előfordulására. Ezen adatok alapján megállapítható, hogy a felsővezetői munkakörök összességében lényegesen nagyobb korrupciós kockázati pontszámokkal rendelkeznek, mint az átlagos munkakörök. A pontszámok alapján ez az érték gyakran az átlagos értékek három-négyszeresére tehető. Az adatok alapján az is megállapítható, hogy a korrupciós kockázatok nagysága a felsővezetők esetében nem egyenesen arányos a szervezeti hierarchiában elfoglalt pozícióval.

A Miniszterelnökség Irányító Hatósági Főosztálya többi munkakörét vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy azok korrupciós kitettsége mind a vezetők (22 pont), mind a beosztottak (14–18 pont) esetében jelentősen meghaladják a minisztériumi átlagot. Az adatokból az következik, az Irányító Hatósági Főosztály munkakörei az egész központi közigazgatás legkockázatosabb munkakörei közé tartoznak. A kockázatos munkakörök összessége pedig rávilágít a szervezeti egység – jelen esetben az Irányító Hatósági Főosztály – magas korrupciós kockázatára.

A területi államigazgatási szervek vizsgálata során Budapest Főváros Kormányhivatala, valamint 18 megyei kormányhivatal adatainak összesítésére nyílt lehetőség. Bár a Békés Megyei Kormányhivatal adatai rendelkezésre álltak, azok – vélhetően az adatszolgáltatás hiányosságaira visszavezethető okokból következő – rendszertelen eloszlása szükségessé tette az adatok összesítésből való kihagyását. Így összességében a kormányhivatalok adatainak vizsgálata során 8093 munkakör bevonására nyílt lehetőség, ami összesen 29 805 foglalkoztatottat jelent.

A kormányhivatalok adatait vizsgálva a legszembetűnőbb sajátosság a hatósági eljárásokban való részvétellel (1. kérdés) vonatkozó kockázati tényező igen magas előfordulása. E kockázati tényezőn belül a tevékenység rendszeres előfordulására vonatkozó válaszok aránya 61%, amely a minisztériumok összesített mintájával összehasonlítva több mint háromszoros gyakoriságot jelent. A munkaköri kockázatok értékelése szempontjából érdekesség, hogy a beszerzésekben, közbeszerzésekben való rendszeres vagy esetenkénti részvétel mindössze a vizsgált munkakörök 2, illetve 4%-ára jellemző. Ez a vizsgált több mint nyolcezer munkakörhöz képest igen kis arányt képvisel. Azt is mondhatjuk, hogy a közbeszerzéshez kapcsolódó kockázati tényezők igen koncentráltan fordulnak elő a szervezeten belül, megyéenként átlagosan alig tíz ember foglalkozik e területtel rendszeresen.

Az elsődleges kockázati tényezőket tovább vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a külső személyekkel/szervezetekkel való szerződés-kötésben való közreműködés (4. kérdés), a gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata (5. kérdés), illetve az európai uniós projektek elbírálásában, végrehajtásában való közreműködés (6. kérdés) kevésbé jellemző a kormányhivatalokra. Mindhárom kockázati tényező esetében a rendszeres előfordulás gyakorisága 6, illetve 5-5%, vagyis minden 20. vizsgált munkakör esetében fordul elő e tevékenység rendszeresen. Megállapítható továbbá, hogy – ellentétben az 1. kérdéshez kapcsolódó kockázati tényezőkkel – e tevékenységek kevésbé jellemzőek a kormányhivatalokra. A minisztériumokra vonatkozó adatokkal összehasonlítva ugyanakkor azt tapasztaljuk, hogy a külső személyekkel, szervezetekkel való szerződés-kötésben való rendszeres részvétel (4. kérdés) és az európai uniós projektek elbírálásában, végrehajtásában való rendszeres közreműködés (6. kérdés) mintegy kétszer olyan gyakori minisztériumi szinten, mint a kormányhivataloknál. Ezzel ellentétben a gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése,

vizsgálata (5. kérdés) tekintetében a minisztériumi és a kormányhivatali szint között nincs érdemi különbség.

A minősített vagy bizalmas információk birtoklása (8. kérdés) igen hasonlóan alakul a vizsgált minisztériumi és kormányhivatali munkakörök körében. Ez rendszeresen a munkakörök 20%-ánál fordul elő, míg az esetenkénti előfordulás minisztériumi szinten nagyobb, 35%-os gyakoriságot mutat.

Jelentős az eltérés a munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel vagy bűnözőkkel (9. kérdés) esetében. Míg a minisztériumi munkakörök között ez a tevékenység esetenként is csak igen ritkán fordult elő, a kormányhivatalok esetében e tevékenység a munkakörök 1%-ánál rendszeresen, míg 11%-uknál esetenként fordul elő.

Ha a kormányhivatalok munkaköreinél a tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzését vizsgáljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy 70%-uk esetében ez rendszeresen vagy esetenként előfordul, így csak a munkakörök 30%-ára jellemző az ellenőrzés hiányából fakadó kockázat. Ez lényegesen kisebb arány, mint a minisztériumok 49%-os értéke.

Az ÁSZ–NVSZ-módszertan alapján veszélyeztetettnek minősülő, vagyis a munkaköri kockázatok másodlagos értékelése alapján 21 vagy ennél magasabb pontértékű munkakörök száma rendkívül csekély, a vizsgált 8071 kormányhivatali munkakörből mindössze 22 (0,3%) tartozik ebbe a kategóriába. Ezen munkakörök kockázati pontértékei is a kategória alsó értékeihez tartoznak, hét munkakör 21, tizenegy munkakör 22, két munkakör 23, további kettő pedig 26 ponttal rendelkezik.

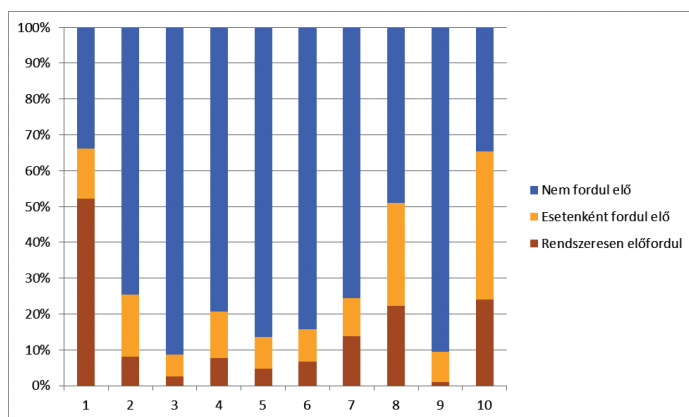
A korrupciós kockázatok másodlagos elemzése alapján a kockázatoknak leginkább kitett kormányhivatali munkakörök az alábbiak:

- járási hivatalvezető (26),
- járási hivatalvezető-helyettes (26),
- hatósági osztályvezető (23),
- foglalkoztatási osztályvezető (23).

A magas kockázattal rendelkező kormányhivatali munkakörök sajátossága, hogy jellemzően vezetői munkakörök, ugyanakkor közöttük egyaránt szerepel felsővezető (főigazgató, igazgató), középvezető (főosztályvezető, főosztályvezető-helyettes), valamint alsó szintű vezető (osztályvezető). E veszélyeztetett munkakörök jellemzően a Pénzügyi és Gazdasági Főosztályon, a Foglalkoztatási Főosztályon, illetve a járási hivatalokban fordulnak elő gyakrabban. Az adatokból továbbá az is megállapítható, hogy a kormányhivatali munkakörök átlagos kockázati értéke 6,64, míg a minisztériumok és a kormányhivatalok összesített kockázati értéke 6,56.

A központi és területi államigazgatási szervek összesített munkaköri kockázati értékeit az alábbi ábra mutatja be:





22. ábra

*Munkaköri kockázati pontértékek százalékos megoszlása az államigazgatási szerveknél*

*Forrás: saját szerkesztés*

## 5.2. A rendvédelmi munkakörök elemzése

A rendvédelmi szervek körében összesen 17 szerv adatainak elemzésére nyílt lehetőség. Ezek feladat- és hatásköreik, illetve méretük alapján igen változatos képet mutatnak. A mintában képviseltetik magukat a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, valamint a katasztrófavédelem szervezetei, van közöttük központi szerv (Belügyminisztérium, Országos Rendőr-főkapitányság, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága), területi szerv (Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság), illetve helyi szerv (Pálhalmi Büntetés-végrehajtási Intézet, Tiszavasvári Rendőrkapitányság) egyaránt. A legkisebb vizsgált rendvédelmi szerv a Tiszavasvári Rendőrkapitányság 81 fős állománnyal, míg a legnagyobb az 5819 főt foglalkoztató Készenléti Rendőrség.

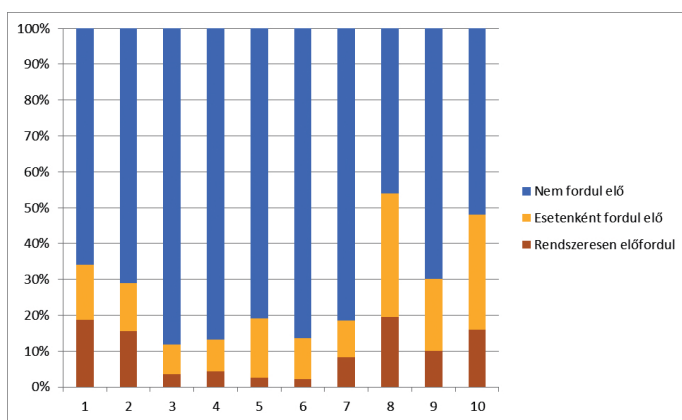
A rendvédelmi munkakörök korrupciós kockázatainak elsődleges elemzése során a rendszeresen előforduló kockázati tényezők közül a külső ellenőrzés hiánya (10. kérdés) jelentette a legmagasabb kockázatot (52%). Ehhez képest a többi kockázat tényező aránya igen mérsékelt, egyetlen esetben sem éri el a 20%-ot. A legmagasabb értékkel rendelkező kockázat tényezők a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (8. kérdés, 19%), a hatósági jogkör gyakorlása (18%), illetve a diszkrecionális jogkörrel rendelkezés (2. kérdés, 16%). Az államigazgatási szervekhez képest igen magas, 10%-os értéket mutat a büntetett előéletű személyekkel vagy bűnözőkkel való kapcsolat (9. kérdés), ellenben a gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata (5. kérdés), illetve az európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában való közreműködés (6. kérdés) a vizsgált munkakörök alig 3%-ánál, illetve 2%-ánál fordul elő rendszeresen.

Az esetenként előforduló kockázati tényezők kapcsán a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (8. kérdés), illetve az ellátott tevékenység külső ellenőrzése jelenti a legnagyobb veszélyt. Előbbi a vizsgált munkakörök 34%-ánál, utóbbi 32%-uknál jelentke-

zik. Ezen értékektől csak alig marad el a hatósági jogkör gyakorlása, amely a munkakörök 27%-ára jellemző esetlegesen.

A kockázati tényezők szervek közötti gyakoriságát vizsgálva hasonló megállapításra juthatunk, mint a rendvédelmi szervek összesített mintájában. A szervek között leggyakrabban előforduló kockázati tényező a külső ellenőrzés hiánya (10. kérdés), a Budapest XV. Kerületi Rendőrkapitányság kivételével minden szervnél ez adja a legmagasabb értéket. Igen gyakori a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (8. kérdés) és a diszkrecionális jogkör gyakorlása (2. kérdés), az előbbi 14, az utóbbi pedig 8 szerv esetében jelentkezik a munkakörök 10%-ánál nagyobb arányban rendszeresen.

A rendvédelmi szervek összesített munkaköri kockázati értékeit az alábbi ábra mutatja be:



23. ábra

*Munkaköri kockázati pontértékek százalékos megoszlása a rendvédelmi szerveknél*

*Forrás: saját szerkesztés*

Az ÁSZ–NVSZ-módszertan alapján veszélyeztetettnek minősülő, vagyis a munkaköri kockázatok másodlagos értékelése alapján 21 vagy ennél magasabb pontértékű munkakörök száma rendkívül csekély, a vizsgált 4548 rendvédelmi munkakörből mindössze 15 db (0,3%) tartozik ebbe a kategóriába. A korrupciós kockázatok másodlagos elemzése alapján a kockázatoknak leginkább kitett rendvédelmi munkakörök az alábbiak:

- KR gépjármű-osztályvezető (25),
- KR gépjármű-alosztályvezető (23),
- BRFK gazdasági rendőrfőkapitány-helyettes (23),
- NEBEK kiemelt főnyomozó (23).

A fentiekben túl a pontszámok alapján számos olyan szervezeti egység azonosítható, amelyekben a korrupciós kockázatnak kitett munkakörök halmozottan fordulnak elő. Ilyen például a NEBEK Műveleti, illetve Támogató Alosztálya. Ez utóbbinál nemcsak az alosztály vezetője, de az ott dolgozó főnyomozók és kiemelt főnyomozók is kiemelkedő kockázati pontszámmal (22) rendelkeznek. Ugyancsak kiemelt kockázatot hordoznak a Készenléti Rendőrség gépjárművekkal foglalkozó szervezeti egységeinek (Gépjármű Alosztály 1–2.)

alosztályvezetői (21). Az ÁSZ–NVSZ-módszertan szerint számos rendvédelmi szerv gazdasági munkaköre minősül veszélyeztetettnek, így például a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet gazdasági vezetője (22) és kiemelt főelőadója/jogtanácsosa (22), a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság igazgatóhelyettese (22) és osztályvezetője (22).

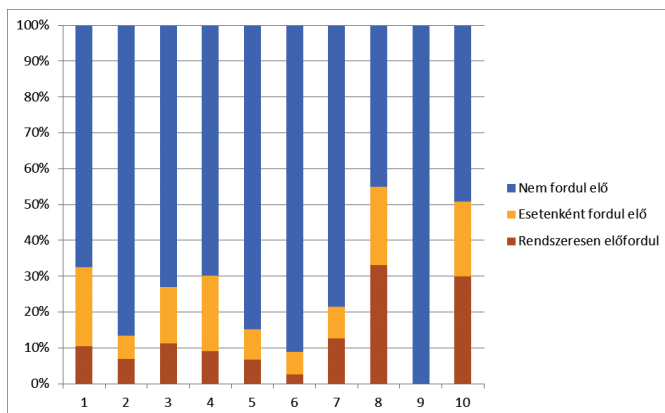
A rendvédelmi szervek kockázati értékeinek gyakoriságát vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a leggyakoribb kockázati pontérték a 4-es, amely a mintában szereplő munkakörök 29%-ára jellemző. Bár az 5, 6, 7, 8 kockázati pontértékek előfordulása közel azonos (8–9%), az államigazgatási munkakörökkel ellentétben újabb csúcspontértéket találunk a 11-es pontértéknél, amely a rendvédelmi munkakörök 11%-ánál fordul elő. Ez az eltérés nagyrészt egyetlen szerv, a Készenléti Rendőrség adataiból adódik, ahol a munkakörök 23%-a, 423 munkakör tartozik ebbe a – jellemzően járőröket, járőrvezetőket és csoportparancsnokokat tartalmazó – kategóriába. A rendvédelmi munkakörök átlagos kockázati értéke 6,66.

### 5.3. A honvédelmi munkakörök elemzése

A honvédelmi munkakörök vizsgálatához összesen hat szervezet munkaköri adatai állnak rendelkezésre. Ezek a következők: Honvédelmi Minisztérium, HM Beszerzési Hivatal, HM Hatósági Hivatal, HM Nemzeti Rendezvényszervező Hivatal, HM Védelemgazdasági Hivatal és HM Védelmi Hivatal. E szervek közül a legnagyobb a HM Védelemgazdasági Hivatal, amelynek foglalkoztatotti létszáma 500 fő, míg a legkisebb a 25 fős HM Nemzeti Rendezvényszervező Hivatal.

A honvédelmi munkakörök elsődleges elemzése alapján az állapítható meg, hogy a rendszeresen előforduló kockázati tényezők közül a legmagasabb a külső szerv általi ellenőrzés hiánya (10. kérdés), amely a vizsgált munkakörök 49%-ának jellemzője. Ezt követi a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (8. kérdés) 33%-os gyakorisággal, illetve a készpénz vagy más értékes javak kezelése, pénzügyi jogkörök gyakorlása 13%-kal. Érdekes, hogy – ellentétben az államigazgatási vagy rendvédelmi munkakörökkel – a hatósági jogkörök gyakorlása (1. kérdés) nem jellemző a honvédelmi munkakörökre, mivel ez alig 10%-uk esetében jelenik meg rendszeresen. Az adatokat elemezve azt tapasztaljuk, hogy e kockázat forrása jelentős mértékben a HM Védelemgazdasági Hivatal, illetve a Honvédelmi Minisztérium. A vizsgált honvédelmi szervek közös sajátossága, hogy büntetett előéletű személyekkel vagy bűnözőkkel való rendszeres vagy esetenkénti kapcsolat egyetlen munkakör esetében sem jelentkezik.

A honvédelmi szervek összesített munkaköri kockázati értékeit az alábbi ábra mutatja be:



24. ábra

*Munkaköri kockázati pontértékek százalékos megoszlása a honvédelmi szerveknél*

*Forrás: saját szerkesztés*

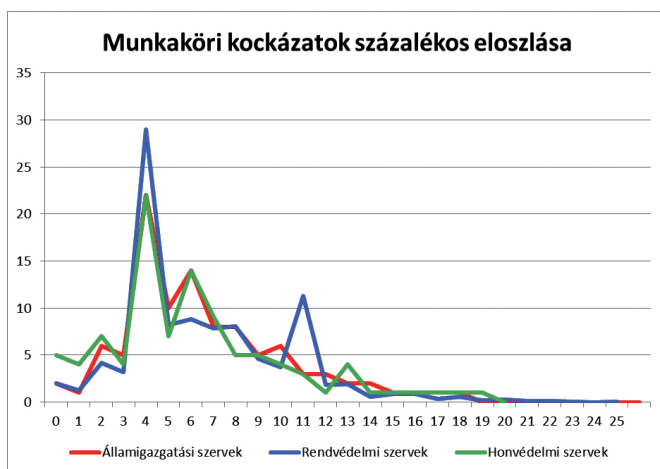
Az ÁSZ–NVSZ-módszertan alapján veszélyeztetettnek minősülő, vagyis a munkaköri kockázatok másodlagos értékelése alapján 21 vagy ennél magasabb pontértékű munkakör a honvédelmi szerveknél nem található. A fokozottan érintett munkakörök száma összesen 107 darab, arányuk 13,88%. A korrupciós kockázatok másodlagos elemzése alapján a kockázatoknak leginkább kitett honvédelmi munkakörök az alábbiak:

- HM Védelemgazdasági Hivatal – osztályvezető (19),
- HM Védelemgazdasági Hivatal – osztályvezető, vezető kiemelt mérnök főtiszt, kiemelt főtiszt, mérnök főtiszt, főelőadó (19),
- HM Védelemgazdasági Hivatal – infrastrukturális és fejlesztési főigazgató-helyettes (18),
- HM Védelemgazdasági Hivatal – igazgató (18),
- HM személyzeti főcsoportfőnök (18).

A honvédelmi szervek kockázati értékeinek gyakoriságát vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a leggyakoribb kockázati pontérték a 4-es, amely a mintában szereplő munkakörök 22%-ára jellemző. Ezt követi gyakoriságban a 6-os pontérték 14%-os, majd a 7-es 9%-os gyakorisággal. A honvédelmi munkakörök átlagos kockázati értéke 6,28.

#### 5.4. Az elemzésekből levonható következtetések

A rendelkezésre álló adatok alapján lehetőség nyílik az államigazgatási, a rendvédelmi és a honvédelmi szervekre vonatkozó munkaköri kockázatok összehasonlítására. Ezek százalékos eloszlását az alábbi grafikon mutatja:



25. ábra

*Munkaköri kockázati pontértékek százalékos eloszlása ágazatonként*

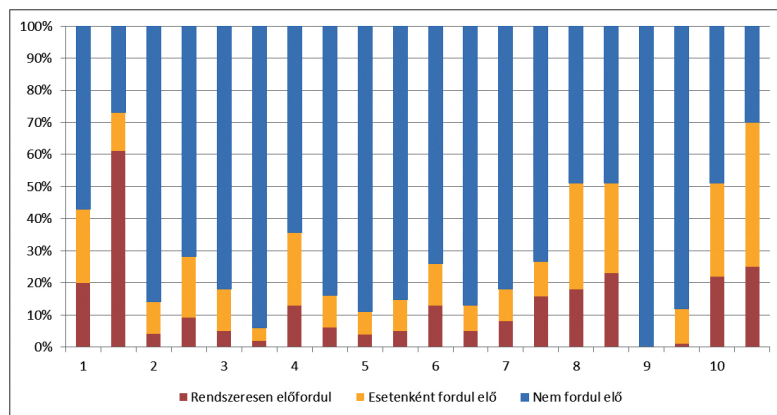
*Forrás: saját szerkesztés*

Amint az az ábrán is látható, a pontértékek eloszlása az államigazgatásban, a rendvédelmi szerveknél és a honvédelmi szerveknél igen hasonló, aszimmetrikus haranggörbére hasonlít, amelynek bal oldalán meredeken emelkedő, jobb oldalán pedig fokozatosan csökkenő elosztást mutatnak a munkaköri kockázati pontértékek. A honvédelmi szerveknél 5%, míg a rendvédelmi és államigazgatási szerveknél 2-2% azon munkakörök aránya, amelyek a legkisebb mérhető kockázattal rendelkeznek. Valamennyi ágazatnál a leggyakoribb kockázati pontérték a 4-es, amelyet az államigazgatási szerveknél és a honvédelmi szerveknél egyaránt a 6-os érték követ. A rendvédelmi szerveknél ezzel szemben a második leggyakoribb kockázati pontérték a 11-es, amely jelentős mértékben egyetlen szerve, a Készenléti Rendőrségre vezethető vissza. Valamennyi ágazatban viszonylag kisszámú a fokozottan érintett és veszélyeztetett munkakörök aránya, ugyanakkor ehhez a megállapításhoz fontos hozzáfűzni, hogy az ágazati felsővezetők (miniszterek, államtitkárok, helyettes államtitkárok, kormány megbízottak, főigazgatók, főkapitányok és helyetteseik) adatait a rendelkezésre álló minta nem tartalmazta.

A munkakörre vonatkozó átlagos kockázati pontérték a központi és területi közigazgatási szervek esetében 6,56 pont, a rendvédelmi szerveknél 6,66, míg a honvédelmi szerveknél 6,28 pont.

Ebből következően a kutatási tervben rögzített első hipotézist, amely szerint a munkaköri korrupciós/integritás kockázatok eltérő eloszlásúak és mértékűek a közigazgatási, rendvédelmi és honvédelmi szervek esetében, csak részben sikerült igazolni. Az elemzésekből megállapítható, hogy a három szervtípus – bár feladat- és hatásköreik igen eltérőek – jelentős hasonlóságot mutat a kockázati pontértékeik eloszlását és átlagát tekintve egyaránt. Az ágazatok és a szervek között ugyanakkor kétségtelenül vannak eltérések, azonban ezek pontos mértékének megállapításához szükséges lenne a felsővezetői munkakörök, illetve valamennyi rendvédelmi és honvédelmi területi és helyi szerv adatainak megismerése.

A második hipotézis igazolásához – amely szerint a munkaköri korrupciós/integritási kockázatok hasonló eloszlásúak és mértékűek a központi és területi államigazgatási szervek (kormányhivatalok) esetében – először a kockázatok eloszlását célszerű megvizsgálni. A könnyebb kezelhetőség érdekében ezek eloszlását egyetlen ábrán mutatjuk be, kockázati tényezőnként az első oszlopban a minisztériumok, a második oszlopban a kormányhivatalok adatait tüntetve fel:



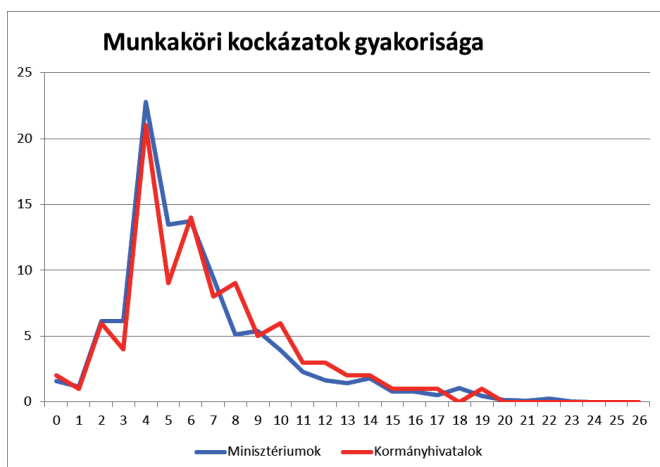
26. ábra

*Munkaköri kockázati pontértékek százalékos eloszlása a minisztériumokban és a kormányhivatalokban*

*Forrás: saját szerkesztés*

Amint az az ábrából is látszik, a kockázatok eloszlásában sok esetben jelentős eltérés tapasztalható a minisztériumok és a kormányhivatalok között. A legmarkánsabb különbség a hatósági eljárásokban való részvételhez (1. kérdés) kötődik. Amíg a minisztériumok esetében ez a tényező a munkakörök 20%-ánál fordul elő rendszeresen, addig a kormányhivatalokban ez az arány 61%. A diszkrecionális döntési jogkör gyakorlása (2. kérdés), az európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában való közreműködés (6. kérdés), illetve a készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása (7. kérdés) esetében a kormányhivatalok rendszeresen előforduló kockázatai magasabbak, mint a minisztériumoknál. A beszerzésben, közbeszerzésben való részvétel (3. kérdés) a kormányhivatalok esetében szinte alig fordul elő, a munkakörök 94%-ára ez a tevékenység egyáltalán nem jellemző. A közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel vagy bűnözőkkel (9. kérdés) kockázati tényezőként egyáltalán nem fordul elő a minisztériumi munkakörök között, míg a kormányhivatalok esetében ez rendszeresen a munkakörök 1%-ánál, esetenként pedig 11%-uknál fordul elő. Lényeges különbség tapasztalható ugyanakkor az ellátott tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzése (10. kérdés) kapcsán: a minisztériumok munkaköreinek 49%-ánál ez nem fordul elő, míg a kormányhivatalok munkaköreire ez csak 30%-ban jellemző.

A munkaköri kockázatok százalékos eloszlásán túl célszerű összevetni a minisztériumok és a kormányhivatalok kockázati értékeinek gyakoriságát is. Ennek eredményét az alábbi grafikon mutatja be:



27. ábra

*Munkaköri kockázati pontértékek gyakorisága a minisztériumokban és a kormányhivatalokban*

*Forrás: saját szerkesztés*

Amint az az ábrán is látható, a minisztériumi és a kormányhivatali kockázati pontértékek eloszlása nagyon hasonló képet mutat. Mindkét mintában a leggyakoribb kockázati pontszám a 4-es és a 6-os, míg a magasabb kockázati pontértékek kisebb gyakoriságot mutatnak. Az adatok alapján a minisztériumi pontértékek kiegyensúlyozottabb eloszlást mutatnak, míg a kormányhivatalok adatsorában a páros számoknál nagyobb kiugrásokat tapasztalunk. Ennek oka megítélésünk szerint a pontértékek ÁSZ–NVSZ útmutató szerinti súlyozásában rejlik, mivel a súlyozott értékek gyakrabban jelennek meg a kormányhivatalok által végzett tevékenységek között. A kormányhivatalokra jellemző továbbá, hogy a 8 és 17 közötti kockázati pontértékeik jellemzően magasabbak, mint a minisztériumi munkakörökben. Vélhetően ennek tudható be az is, hogy a kormányhivatalok egy munkakörre eső kockázati értéke (6,64) mintegy 6%-kal magasabb, mint a minisztériumoké (6,27). Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a kockázati értékek eloszlásában jelentős különbségek vannak a minisztériumok és a kormányhivatalok esetében, ugyanakkor a kockázatok mértéke mind az egy munkakörre eső átlagértékek, mind a kockázati értékek eloszlása tekintetében igen hasonló a minisztériumoknál és a kormányhivataloknál.

Az elemzések során vizsgáltuk a harmadik hipotézis helytállóságát is. Eszerint a munkaköri korrupció/integritási kockázatok vizsgálata során azonosítani lehet a legnagyobb kockázati kitettséggel rendelkező munkaköröket, és ezekhez a kockázatok csökkentését célzó intézkedéseket lehet rendelni. A vizsgálatok során nemcsak a leginkább kockázatos munkaköröket sikerült azonosítani, de olyan szervezeti egységeket is, ahol a kockázatos munkakörök nagyobb arányban vannak jelen. A kockázatos munkakörökhöz, valamint szervezeti egységekhez olyan intézkedéseket lehet rendelni, amelyek hozzájárulnak a korrupciós, illetve integritáskockázatok csökkentéséhez. Ilyen lehet például a kockázatos munkakört betöltő személyek rendszeres rotációja, a folyamatok újratervezése, a „négy szem” elvének fokozott alkalmazása vagy a kockázatokhoz illeszkedő képzések megtartása.

## 5.5. Javaslatok

A 2015–2016 során felvett, az államigazgatási szervek munkaköri kockázataira vonatkozó adatok elemzése során számos olyan összefüggést is sikerült feltárni, amely a munkaköri kockázati kérdőív továbbfejlesztése során, illetve azon túl is hasznosítható. Ezen javaslatokat a munkaköri kockázati kérdőív átalakítására, az ÁSZ–NVSZ módszertani útmutató továbbfejlesztésére, a módszertani útmutató által kialakított kockázati csoportokra, az adatfelvétel módjára, illetve a kockázatelemzés stratégiai felhasználására vonatkozóan fogalmazhatjuk meg.

### 5.5.1. A kérdőív átalakítására vonatkozó javaslatok

A Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 4. pont a) alpontja – amely szerint fel kell térképezni azokat a munkaköröket és munkakörcsaládokat, amelyeket a korrupciós kockázatok fokozottan érintenek –, valamint az ÁSZ–NVSZ módszertani útmutatója egyértelműen a munkaköri korrupciós kockázatok meghatározását tűzte ki célul. A kérdőív kérdései ugyanakkor nem kizárólag a korrupciós kockázati tényezők, hanem – ennél szélesebb körűen – integritás kockázati tényezők felmérésére is alkalmasak. Ilyen tényező például a készpénz vagy más értékes javak kezelése (7. kérdés), illetve a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (8. kérdés). Előbbi sokkal közelebb lehet a csalás vagy a sikkasztás törvényi tényállásához, mint a vesztegetéséhez, utóbbi pedig a visszaélés elkövetésének széles körét rejt magában, és ezek mindegyike alkalmas a szervezet működésébe vetett bizalom megingatására. A fentiek alapján tehát indokolt lenne a korrupciós kockázati kérdőív integritáskockázati kérdőívre való átnevezése. Ezt támasztja alá az is, hogy a munkaköri integritáskockázatok vizsgálata jobban illik a költségvetési szervek által kötelezően kialakítandó integrált kockázatkezelési rendszer keretei közé.

Az alkalmazott kérdőív kérdéseinek vizsgálata során megállapítható, hogy szükségesnek látszik az 1. kérdés jelentős egyszerűsítése. Egyrészt a kérdés túlságosan hosszú, így nehezen érthető, másrészt több kockázati tényezőt (hatósági jogkörrel rendelkezés, jogalkotással közvetlenül összefüggő hatáskörök gyakorlása, szabálysértési eljárásokban büntetési hatáskör gyakorlása) is vizsgál. Álláspontunk szerint indokolt lehet e kérdésben csak egyetlen kockázati tényezőre, mégpedig a hatósági eljárásban való részvétellel összpontosítani a kérdés megfogalmazásának jelentős egyszerűsítése, illetve rövidítése mellett.

Hasonló a helyzet a 7. kérdéssel kapcsolatban is. Ez jellemzően vagyoni kockázati tényezőket vizsgál (készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása), azonban ezek mellett megjelenik egy másik, jellemzően a pénzügyi területhez kapcsolódó kockázati tényező is (pénzügyi területhez kapcsolódó – kötelezettségvállalási, ellenjegyzési, teljesítésigazolási, utalványozási – jogkörök gyakorlása). Ez utóbbi tényezők ugyanakkor némi átfedést mutatnak a szerződéskötéshez kapcsolódó kockázati tényezőkkel. Ezen túl az is megállapítható, hogy míg a kérdés első fele kockázati tényezőket, addig a második része a kockázathoz kapcsolódó kontrolltényezőket vizsgál. Mindebből az következik, hogy nem lehet összevonni a kockázatot és az azt kezelő kontrollokat.



A büntetett előéletű személyekkel vagy bűnözőkkel fennálló közvetlen kapcsolat (9. kérdés) mint kockázati tényező az adatokból következően csak a munkakörök egy viszonylag szűk körére vonatkozóan releváns. Ennek egyik oka az lehet, hogy sok esetben nem egyértelmű, hogy az a személy, akivel a munkakör betöltője találkozik, korábban követett-e el bűncselekményt, és amennyiben igen, az a korrupció szempontjából releváns-e (például tartás elmulasztása, könnyű testi sértés). Ezek alapján indokolt lehet a kérdés lecserélése és a büntetett előéletű személyekkel vagy bűnözőkkel fennálló közvetlen kapcsolat helyett az állampolgárokkal/gazdasági társaságokkal fennálló közvetlen kapcsolat mint kockázati tényező feltüntetése. Ez egyrészt egyértelműbbé tenné a kockázati tényező fennállásának megítélését, másrészt az integritás sérelme szempontjából relevánsabb tényezőt tenné vizsgálat tárgyává, harmadrészt így szorosabbá lehetne tenni a kapcsolatot a többi kockázati tényezővel, elsősorban a hatósági jogkörrel rendelkezéssel és a diszkrecionális döntési hatáskör gyakorlásával.

Az ellátott tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzése (10. kérdés) kapcsán szintén indokolt néhány felvetés vizsgálata. Az első, hogy bár a külső ellenőrzés, illetve az ellenőrzés során tett megállapítások fontos részei a kockázatkezelési rendszernek, ez mégsem jelent, jelenthet egyedüli megoldást a szervezeti kontrollokra. A külső ellenőrzés ugyanis jellemzően utólagos, a szervezet egy-egy tevékenységére vagy területére terjed ki, és így csak közvetetten érinti a munkaköröket. Ezen túl sok esetben a külső szerv általi ellenőrzés terjedelme és határa sem egyértelmű. Az Állami Számvevőszék vagy a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal által folytatott külső ellenőrzés egyértelműen ebbe a kategóriába tartozik, de vajon a rendvédelmi szervek munkaköreire vonatkozóan tekinthető-e ellenőrzésnek a Nemzeti Védelmi Szolgálat tevékenysége (például a megbízhatósági vizsgálat lefolytatása)? Jogi szempontból nem, ugyanakkor valószínű, hogy az érintett munkatársak e tevékenységet inkább tekintik külső szerv általi ellenőrzésnek, mint az ÁSZ munkáját. Mindezek alapján indokolt lehet újragondolni a külső szerv általi rendszeres ellenőrzést mint kockázati tényezőt, esetlegesen kiegészítve a belső ellenőrzésre vonatkozó tevékenységgel.

Megítélésünk szerint jelentős mértékben segítené a munkaköri kockázati kérdőív használatát, ha az ÁSZ–NVSZ módszertani útmutató meghatározná a rendszeresen előforduló, illetve az esetlegesen előforduló tevékenységek közötti választóvonalat. Ez a határ a visszatérően ismétlődő tevékenységek esetén lehetne a havonta egyszeri, évi tizenkétszeri alkalom. Vagyis abban az esetben, ha hatósági jogkör gyakorlása egy hónapon belül egy alkalomnál többször fordul elő, akkor az rendszeresen előforduló tevékenységnek tekinthető. Amennyiben a kockázati tényező állapotra vonatkozik (például beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában való részvétel, készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása, illetve minősített vagy bizalmas információk birtoklása), akkor a választóvonal a havi 2 hétnél, illetve az évi 6 hónapnál húzódnak.

### **5.5.2. A munkaköri korrupciós kockázatok azonosítására kiadott ÁSZ–NVSZ módszertani útmutató továbbfejlesztésének lehetőségei**

Az útmutató szemléletében a korrupciós veszélytényezők választékában, azok tartalmában és súlyozásukat tekintve is továbbfejlesztést igényel. Az útmutatóban még sok esetben nem

tükröződik a korrupciómegelőzési szemlélet, ezt a megelőző kontrollok hiánya és a külső ellenőrzés indokoltán nagyobb súlya fejezi ki. Nem egyértelmű, hogy a szervezeten belüli ellenőrzés milyen szervezeti formájára utal az útmutató. A költségvetési intézmények pályázat útján megszerzett és felhasznált forrásainak kockázatait és az azokból keletkező kockázati láncot egyáltalán nem veszi figyelembe, így azokat sem a kockázatok terjedelme, sem mélysége (súlyozása) tekintetében nem tudja kezelni.

Először is hangsúlyozni kell, hogy útmutató (ÁSZ–NVSZ) túlértékeli a korrupció elleni küzdelemben a külső ellenőrzés szerepét, vagyis ezzel még az üldözési szemléletet helyezi előtérbe a megelőzés helyett. A másik probléma, hogy – ahogyan azt más szempontok alapján már bemutattuk – nem derül ki, hogy a módszertan mit ért a külső ellenőrzés hiánya alatt. Valószínűleg a külső ellenőrzés gyakoriságára gondoltak az útmutató készítői, azonban azt meg kell jegyezni, hogy gyakran több év is eltelik, mire egy szervezet külső ellenőrzésére sor kerül. A korszerűsödő ellenőrzési módszertan mind gyakrabban alkalmazza a kockázatelemzést már a kiválasztás során, tehát jórészt a kockázati rangsor elején lévő szervek ellenőrzésére kerül sor, és előfordulhat, hogy a nem kockázatosnak minősített szervezetet igen ritkán keresik fel az ellenőrző szervezetek. Ebből az is következik, hogy az ellenőrzés hiánya más körülmények figyelembevétele nélkül nem tekinthető egyértelműen kockázati tényezőnek, különösen nem kiemelt súllyal. További fontos módszertani kérdés, hogy a hivatkozott kérdőív előrettekintő és valóban integritásszemléletű jellegének erősítése érdekében indokolt lett volna a külső ellenőrzés helyett a kontrollok hiányára való koncentráció.

A külső ellenőrzés leglényegesebb vonása, hogy a szervezet működési, gazdálkodási folyamatainak kívül eső érdekeltekhez köthető, ilyen értelemben nagy visszatartó erővel rendelkezik a szabálytalanságok és a korrupció feltárásában, ez pedig egyúttal visszatartó erőt is jelent (het) az elkövetők és a kezdeményezők számára. Jogosan merül fel a kérdés, hogy milyen szervezetek és milyen gyakorisággal, továbbá milyen területeken folytatnak külső ellenőrzést egy-egy szervezetnél. A külső ellenőrzést végző szervezeti kör igen tág: az Európai Unió, az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a NAV, a társadalombiztosítás és a különféle hatóságok<sup>25</sup> is ide tartoznak. A külső ellenőrzések gyakoriságáról és eredményeiről ÁSZ *Integritás felméréséből* kaphatunk bizonyos információkat, ezekből azonban a 10. korrupciós tényezőre csak részkövetkeztetések vonhatók le.

Az *Integritás felmérésben* kérdésként szerepel, hogy az adott intézménynél az elmúlt 3 évben milyen külső ellenőrzések voltak, és azok tártak-e fel hiányosságokat. Az *Integritás felmérés* azonban a hon- és rendvédelmet egy intézménycsoportnak tekinti, rájuk vonatkozóan csak összevont adatokkal rendelkezünk. 2012 és 2015 között a beküldő intézmények 30%-ánál volt ÁSZ-ellenőrzés, amely 11%-ukra tett elmarasztaló megállapításokat. NAV-ellenőrzés a szervezetcsoport 16%-ánál volt, és ez alapján az intézmények 32%-ánál találtak olyan szabálytalanságot, amely miatt elmarasztaló megállapításokra került sor. Hatósági ellenőrzés a hon- és rendvédelmi szervezetek 60%-ánál volt, és azok 27%-ánál tettek elmarasztaló megállapításokat. Azonban az is megállapítható az *Integritás Felmérésből*, hogy

<sup>25</sup> Minden intézmény köteles a külső ellenőrzésekről nyilvántartást vezetni, azonban ilyen információkkal a mintában szereplő szervezetekről nem rendelkezünk. A további elemzésekhez célszerű lehet egy-egy intézménytől ilyen információkat beszerezni. Ezekből az adatokból elsősorban arra lehetne következtetni, hogy a végrehajtott külső ellenőrzések a korrupciós kockázati tényezők feltárásában milyen szerepet töltenek be.

az elmarasztalások nem voltak olyan súlyúak, hogy azok alapján felelősségrevonási eljárást kellett volna kezdeményezni.

Mindezekből a külső ellenőrzés gyakoriságára egy maximális és egy minimális változat vázolható fel. Az *Integritás felmérés* adatai szerint 3 évben a hon- és rendvédelem intézményeinek 30%-ánál ÁSZ-, 16%-ánál NAV- és 60%-ánál hatósági ellenőrzés volt. Ha feltételezzük, hogy mindegyik ellenőrző intézmény más-más szervezetnél végzett ellenőrzést, akkor feltételezhető, hogy háromévente mindegyik szervezetnél volt egy külső ellenőrzés. Ha ez valósult meg, akkor ez nem minősíthető a külső ellenőrzés hiányának. A minimális változat esetében azt lehet megállapítani, hogy az intézményeknek évente legalább 20%-át a hatósági ellenőrök felkeresték,<sup>26</sup> vagyis öt év alatt sor kerülhetett mindegyik szervezet ellenőrzésére.

Az előbbi három szervezet mellett a felügyelő minisztérium, az illetékes felügyeleti szervek is (ORFK, BRFK, OKF, BVOP) végezhetnek külső ellenőrzést, azonban ezek gyakoriságáról szintén nem rendelkezünk információval. Még ezeket a gyakoriságokat figyelembe véve sem tekinthető ellenőrzés hiányos területnek az adott intézménycsoport.

További kérdés, hogy a külső ellenőrzések az 1. ábrában bemutatott legkockázatosabb területekre irányulnak-e. A külső ellenőrzések általában szabályszerűségi ellenőrzések, és a gazdálkodás hatékonyságát, célszerűségét vizsgálják, lényegében tehát az éves elszámolások hitelesítésére irányulnak. A korrupciós kockázati területek/tényezők azonosításával ma egyedül az ÁSZ *Integritás felmérése* foglalkozik, azonban ez önkéntes adatfelvétel, és nem ellenőrzés.

A második lényegi módszertani kérdés, hogy az ÁSZ–NVSZ-módszertan 5. kockázati tényezője (röviden: gazdasági tevékenység ellenőrzése) milyen tartalommal is rendelkezik. A tényező teljes megnevezése a következő *gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata vagy ezzel kapcsolatosan intézkedés foganatosítása*. Ez a megfogalmazás értelmezésünk szerint a belső ellenőrzésre és az általa megtett ellenőrzési megállapításokra és az azokat követő – a jogszabályban (Bkr.) kötelezően előírt – intézményvezetői intézkedésekre vonatkozik. Ezt egyérművé teszi a 10. kockázati tényező külső ellenőrzésként történő definiálása. De az alkotók az akkor még jogszabályi előírásként működő FEUVE-rendszerre<sup>27</sup> is gondolhattak. Amennyiben ez így van, akkor a már a 2012-es ÁSZ-ellenőrzés óta<sup>28</sup> elavultnak tekinthető, az ellenőrzés és kontroll fogalmát és tartalmát összezavaró FEUVE-rendszerrel lehet szó, amely a nemzetközi gyakorlattal nem kompatibilis, de az Áht. 2009. évi korszerűsítése után alacsonyabb rendű jogszabályban továbbra is fennmaradt. A fogalmi zavaron kívül a FEUVE-rendszer legnagyobb problémája, hogy mellőzi, megkerüli a belső kontrollrendszer kiépítésének és fejlesztésének szükségességét, holott ezt nemzetközileg 2004 óta az INTOSAI-szabványok is előírják.<sup>29</sup> Az ebből fakadó

<sup>26</sup> Amennyiben 3 év alatt az intézmények 60%-ánál legalább hatósági ellenőrzés volt, akkor egy év alatt 20%-ukat keresték fel. Ha nem volt ismétlődés, akkor ötévente minden intézmény ellenőrzésére sor kerülhetett, és emellett volt még ÁSZ- és NAV-ellenőrzés is.

<sup>27</sup> Folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés.

<sup>28</sup> *Jelentés a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés szabályszerűségének a zárszámadási ellenőrzésbe bevont intézményeknél lefolytatott ellenőrzéséről* (2012). 2012. szeptember. Budapest, Állami Számvevőszék.

<sup>29</sup> *INTOSAI GOV 9100 – Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector* (2004). INTOSAI. Forrás: [psc-intosai.org/data/files/9A/87/E1/E2/1E927510CE0EA0E65CA5818A8/INTOSAI-GOV-9100\\_e.pdf](http://psc-intosai.org/data/files/9A/87/E1/E2/1E927510CE0EA0E65CA5818A8/INTOSAI-GOV-9100_e.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 10.)

legnagyobb probléma, hogy napjainkig az államháztartás intézményeinek működésében a FEUVE működtetése elsőbbséget kapott a belső kontrollrendszer kiépítésével szemben. Ugyanakkor látni kell, hogy a korrupciómegelőzést, az integritásszemlélet és -gyakorlat fejlesztését és megerősítését nagymértékben felgyorsíthatná egy jól működő belső kontrollrendszer, ugyanis az integritásirányítás (integritásmenedzsment) ezen rendszer részeként, ebbe beépülve kell, hogy működjön.

A minta intézményeinél az 5. kockázati tényező átlagosan 3%-ban fordul elő. Ha ez valóban a belső ellenőrzésre és annak gyakoriságára vonatkozik, akkor ez a néhány százalék igazán csekélynek és valóban kockázati tényezőnek tekinthető. (Ha az útmutató szerzői a FEUVE-re gondoltak, akkor irreleváns tényezőről van szó, amelyet ki kell iktatni az útmutatóból.) Ha a belső ellenőrzésről van szó, akkor a hiányát kellene mérni mint lényeges, a korrupciós kockázatokat megelőző kontrolltényezőnek. Ebbe a tényezőbe vannak beszűfolva az integritáskontrollok is

A harmadik lényegi kérdés a 7. tényező tartalma. A pénzkezelés, vagyongazdálkodás kockázati tényező, azonban a kötelezettségvállalási, ellenjegyzési, teljesítésigazolási, utalványozási tevékenységek kontrolltényezőnek számítanak, vagyis a kockázatok megelőzését szolgálják. Mindebből az következik, hogy nem lehet összevonni a kockázatot és az azt kezelő kontrollokat.

A negyedik lényegi módszertani kérdés az egyes tényezők súlyozása. Már az *Integritás felmérés* első eredményei után szakértői elemzés készült az egyes integritás-/korrupciós kockázatok összefüggéseiről. Az egyik elemzés<sup>30</sup> arra a következtetésre jutott, hogy az *Integritás felmérés*ben az egyes intézményeknél nagy gyakorisággal és súllyal előforduló EU-s támogatások és a közbeszerzések között szoros kapcsolat mutatható ki. Ugyanis azok az intézmények, amelyek közbeszerzésben vesznek részt, a támogatás elnyerése után a forrást közbeszerzés útján használják fel. Így egy korrupciós veszélyeket magában hordozó láncolat kezdődik, amely még nem ér véget, hiszen a sikeres közbeszerzés után (kivéve a központosított közbeszerzéseket) még beruházási folyamat kezdődik. Ez a kockázati lánc – főként, ha építéssel, korszerűsítéssel folytatódik – meghosszabbodik, vagyis ezeket a kockázatokat is szerepeltetni kellene a munkaköri kockázati tényezők között, éspedig jelentős súllyal.

### 5.5.3. A kockázati csoportok kialakítására vonatkozó javaslatok

A kockázati csoportok kialakítása megkönnyíti a munkaköri kockázatok kezelését, egyben tájékoztatást is nyújt a szervezeti kockázatok mértékéről. A kockázati csoportok kialakítására ugyanakkor jelentős hatással vannak a kockázati tényezőkhöz rendelt súlyozások. Ezek használata indokolt lehet, tekintettel arra, hogy az egyes kockázati tényezők eltérő súllyal jelentkezhetnek. Az ÁSZ–NVSZ útmutató jelenleg a 2., a 7. és a 10. kérdéshez rendel kétszeres súlyokat. Ezek közül a 7. kérdés súlyozása (készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása) megítélésem szerint nem szükségszerű, ezt indokolt lenne inkább az európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában való részvételhez (6. kérdés) kapcsolni.

<sup>30</sup> SZENTE szerk. (2011) 23.

A vizsgált 46 szerv és 15 706 munkakör kockázatainak eloszlása azt mutatja, hogy a munkakörök mintegy 37%-a tartozik a nem érintett, 48%-a a kis mértékben érintett, 15%-a a fokozottan érintett, míg 0,03%-a veszélyeztetett kategóriába. A kockázati csoportok ezen eloszlása azt mutatja, hogy az eredeti négy kategória lényegében háromra redukálódott, mivel a veszélyeztetett munkakörök száma statisztikailag alig értelmezhető. Különösen problémás, hogy a leggyakrabban előforduló kockázati pontérték (4) a korrupciós/integritás kockázattal nem érintett kategóriába tartozik. Megítélésünk szerint indokolt a kockázati kategóriákat felülvizsgálni annak érdekében, hogy azok jobban tükrözzék a munkakörök tényleges veszélyeztetettségét.

Ezen túl a *nem érintett* kategória elnevezése igen félrevezető, mivel azt sugallja, hogy ezen munkakörök esetében korrupciós vagy integritáskockázattal nem kell számolni. Ez természetesen helytelen következtetés, mivel ezen munkakörök esetében is jelen van a kockázat, legfeljebb a kockázatok nagysága vagy halmozódása kisebb.

#### 5.5.4. Az adatfelvétel módjára vonatkozó javaslatok

A munkaköri korrupciós kockázatelemzésre vonatkozó adatfelvételt a korábban hivatkozott kormányhatározat írta elő, és az érintett államigazgatási, rendvédelmi és honvédelmi szervek 2015. december 1. és 2016. január 31. között hajtották végre. A munkaköri kockázatelemzés hosszú távú fenntarthatósága, a költségvetési szervek integrált kockázatkezelési rendszerének támogatása, a közszolgálati életpályaprogramok részét képező munkaköri rendszerek kialakítása és bevezetése, valamint az integritásirányítási rendszer működésének elősegítése érdekében – a szükséges módszertani fejlesztéseket követően – indokolt a szervezeti adatfelvétel rendszeressé tétele és beillesztése a szervezetek mindennapi gyakorlatába. Ehhez szükséges a meglévő ÁSZ–NVSZ módszertani útmutató továbbfejlesztése, valamint a Belügyminisztérium által készített adatfelvételi kérdőív online, elektronikus felületének létrehozása.

Biztosítani kell továbbá, hogy az adatfelvételben közreműködők – lehetőleg a szervezet integritás tanácsadója vagy HR-munkatársa – megfelelő felkészítést kapjanak mind az adatfelvétel céljára, módszerére, mind a kapcsolódó technikai tudnivalókra vonatkozóan. Ez biztosíthatja egyrészt a kérdőív egységes kezelését, a munkaköri leírásokkal való összhangját, valamint az adatok megbízhatóságát.

#### 5.5.5. A munkaköri kockázatelemzés stratégiai felhasználására vonatkozó javaslatok

A munkaköri integritáskockázatok vizsgálata – a bemutatott elméleti és gyakorlati tapasztalatok alapján – jól alkalmazható módszer lehet a szervezeti integrált kockázatelemzés hatékonyságának és eredményességének növelésére. Megfontolásra javasolható ezért a soron következő antikorrupciós és integritás stratégia kidolgozása során, hogy a munkaköri integritáskockázatok elemzése – amennyiben erre a folyamat informatikai támogatásának feltételei adottak – épüljön be a 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet szerinti integrált kockázatkezelési rendszerbe. Ugyancsak e körben javasolható, hogy a közszolgálati, állami

vezetői jogviszonyhoz kapcsolódó nyilatkozatok (például vagyonyilatkozat, összeférhetlenségi nyilatkozat) tartalma, illetve kötelező vizsgálata igazodjon a betöltött munkakör kockázatának mértékéhez. E körben indokolt lehet a kötelezően vizsgálandó nyilatkozatok százalékos mértékének meghatározása is.

Javasolható továbbá, hogy a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 88. §-ához kapcsolódó felhatalmazás alapján a megalkotandó kormányrendelet – összhangban a munkaköralapú rendszerrel – fektesse le a munkaköri kockázatelemzés- és kezelés legfontosabb szabályait is.

## 5.6. Összefoglalás

A munkaköri integritáskockázatok első, a munkakörök széles körére kiterjedő felmérésével lehetővé vált egyrészt a munkaköri kérdőív helyességének vizsgálata, másrészt a további kockázatkezelési intézkedések megalapozása. A kérdőívvel kapcsolatban megállapítható, hogy összességében jól alkalmazható a munkaköri kockázatok felmérésére, ugyanakkor néhány esetben szükséges a pontosítása, továbbfejlesztése.

A munkakörhöz kötődő kockázatkezelési intézkedések továbbfejlesztéséhez – a szervezeti elköteleződésen túl – szükséges a munkaköri leírások folyamatos felülvizsgálata, frissítése, az államigazgatási szerveknél bevezetett munkaköralapú rendszer megerősítése, a felmérés informatikai támogatásának megteremtése, valamint a rendszernek az integritás-irányítási rendszerbe való integrálása. Reményeink szerint kutatásunk eredményei hozzájárulhatnak e célok megvalósításához.

## Felhasznált irodalom

- A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Az Európai Unió antikorrupciós jelentése* (2014). Brüsszel, Európai Bizottság. Forrás: [ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_hu.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 12.).
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak. A korrupció elleni uniós küzdelem* (2011). Brüsszel, Európai Bizottság. Forrás: [eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:-2011:0308:FIN:HU:PDF](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:-2011:0308:FIN:HU:PDF) (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 12.).
- Integritás felmérés – Közintézmények, 2016* (2016). Kutatási jelentés. Budapest, Állami Számvevőszék. DEMETER Endre – PETÉNYI Sára szerk. (2017): *Jelentés a Jó Állam Véleményfelmérésről*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- INTOSAI GOV 9100 – Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector* (2004). INTOSAI. Forrás: [psc-intosai.org/data/files/9A/87/E1/E2/1E927510C0E-A0E65CA5818A8/-INTOSAI-GOV-9100\\_e.pdf](http://psc-intosai.org/data/files/9A/87/E1/E2/1E927510C0E-A0E65CA5818A8/-INTOSAI-GOV-9100_e.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 14.).
- KAISER Tamás szerk. (2014): *Hatékony közzszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem.
- KAISER Tamás szerk. (2017): *Jó Állam Jelentés*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- KLOTZ Péter (2017): *Az integritás-szemlélet lehetőségei a korrupció elleni fellépésben, különös tekintettel a munkaköri kockázatok elemzésére*, PhD-értekezés. Budapest, NKE KDI.
- „Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” című *ÁROP-1.2.4-09-2009-0002. számú európai uniós kiemelt projekt* (2018). Állami Számvevőszék. Forrás: [integritas.asz.hu](http://integritas.asz.hu) (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 14.).
- Módszertani útmutató az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatainak felméréséhez* (2015). Kézirat. Budapest, Állami Számvevőszék – Nemzeti Védelmi Szolgálat.
- Közigazgatás- és Közzszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020)* (2014). 66. Forrás: [www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 12.).
- NAVRACSICS Tibor (2010): Itt az idő, hogy helyreállítsuk a demokratikus normákat! In *Nemzeti Ügyek Politikája*. 87–95. Forrás: [nezopontintezet.hu/files/2012/03/Nemzeti-Ügyek-Politikája-2010.pdf](http://nezopontintezet.hu/files/2012/03/Nemzeti-Ügyek-Politikája-2010.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 14.).
- Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018)* (2015). 23. Forrás: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/ff/91000/NKP%20Program.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. január 12.).
- Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung* (2004). Forrás: [www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_30072004\\_-O4634140151.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_30072004_-O4634140151.htm) (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 14.).

---

*Széll Kálmán Terv Összefogás az adósság ellen* (2012). Forrás: <http://2010-2014.kormany.hu/download/4/d1/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. szeptember 11.).

SZENTE Zoltán szerk. (2011): *Elemzések a közsféra korrupciós kockázatairól*. Budapest, Állami Számvevőszék.



## Jogszabályok és egyéb jogforrások

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.
2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről.
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről.
2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról.
2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.
- 249/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról.
- 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről.
- 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat a közszolgálati életpályák összehangolásáról.
- 1336/2011. (X. 14.) Korm. határozat a Kormányzati Személyzeti Stratégiáról.
- 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról.
- 1136/2012. (V. 3.) Korm. határozat az Államreform Operatív Program 2011–2013. időszakra szóló akciótervének megállapításáról, továbbá az Államreform Operatív Program és az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program keretében egyes kiemelt projektjavaslatok akciótervi nevesítéséről.
- 1346/2012. (IX. 7.) Korm. határozat az Államreform Operatív Program 2011–2013. évekre szóló akciótervének elfogadásáról és kiemelt projektek nevesítéséről.
- 1004/2013. (I. 10.) Korm. határozat a közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról.
- 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról.
- 1460/2015. (VII. 8.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015–2017. évekre tett vállalásait tartalmazó második akciótervéről szóló (OGP II.).
- 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról.
- 1239/2017. (IV. 28.) Korm. határozat a Nemzeti Korrupcióellenes Programmal összefüggő intézkedések 2017–2018. évre vonatkozó terve elfogadásáról.
- 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról.

# A vizsgálatba bevont szervek

## I. Államigazgatási szervek

1. Miniszterelnökség
2. Külgazdasági és Külügyminisztérium
3. Földművelésügyi Minisztérium
4. Nemzetgazdasági Minisztérium
5. Budapest Főváros Kormányhivatala
6. Pest Megyei Kormányhivatal
7. Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal
8. Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal
9. Vas Megyei Kormányhivatal
10. Fejér Megyei Kormányhivatal
11. Veszprém Megyei Kormányhivatal
12. Zala Megyei Kormányhivatal
13. Somogy Megyei Kormányhivatal
14. Baranya Megyei Kormányhivatal
15. Tolna Megyei Kormányhivatal
16. Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal
17. Csongrád Megyei Kormányhivatal
18. Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal
19. Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal
20. Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal
21. Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal
22. Heves Megyei Kormányhivatal
23. Nógrád Megyei Kormányhivatal

## II. Rendvédelmi szervek

1. Belügyminisztérium (BM)
2. Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK)
3. Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK)
4. Budapest XV. Kerületi Rendőrkapitányság (Bp. XV. ker. Rk.)
5. Készenléti Rendőrség (KR)
6. Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság (SzSzBMRk)
7. Tiszavasvári Rendőrkapitányság (Tiszavasvári Rk)
8. Nyírbátor Határrendészeti Kirendeltség
9. Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK)

10. Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ (ROKK)
11. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BVOP)
12. Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet (Fővárosi Bv. Intézet)
13. Pálhalmai Büntetés-végrehajtás Intézet (Pálhalma Bv.)
14. Pálhalmai Büntetés-végrehajtási Kft (Pálhalma Bv. Kft.)
15. Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (OKF)
16. Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság (FKI)
17. Pest Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (PMKI)

### **III. Honvédelmi szervek**

1. Honvédelmi Minisztérium
2. HM Beszerzési Hivatal
3. HM Hatósági Hivatal
4. HM Nemzeti Rendezvényszervező Hivatal
5. HM Védelemgazdasági Hivatal
6. HM Védelmi Hivatal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)

[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: 06 (30) 426 6116

E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu)

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni

Olvasószerkesztő: Tóth Anikó

Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-615-5920-47-9 (PDF)

ISBN 978-615-5920-48-6 (EPUB)

A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében jelent meg.

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFECTETÉS A JÖVŐBE**