

Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefvárosi Önkormányzat ANTIKORRUPCIÓS STRATÉGIÁJA 2020-2024.

Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat képviselő-testülete 162/2019. (XI. 28.) számú határozatával úgy döntött, hogy kinyilvánítja az atlatszo.hu, a K-Monitor és a Transparency International Magyarország által javasolt „**Ez a Minimum!**” korrupció elleni és átláthatósági program megvalósítása iránti elkötelezettségét.

Az Önkormányzat kiemelt célkitűzésének tekinti a korrupció elleni küzdelmet, mert a korrupció széles körűen rombolja a társadalmat, aláássa a demokráciát és a jogállamiságot, az emberi jogok megsértéséhez vezet, torzítja a piacokat és erodálja az életminőséget. A társadalmi igazság ideájára alapozva arra törekszik az Önkormányzat, hogy a korrupció nyilvánvaló méltánytalansága helyett az esélyegyenlőség és a szolidaritás igazsága legyen a működés mozgatórugója.

Ennek elérése érdekében az Önkormányzat hangsúlyt fektet a korrupció megelőzésére és széles körű átláthatóságot kíván biztosítani növelve a szervezeti ellenálló-képességet, a külső és belső kontrollrendszer megerősítésével, a szervezeti integritás hatékonyságának növelésével, közbeszerzések és beszerzések erőteljes és teljes körű ellenőrzésével. Az Önkormányzat antikorrupciós politikájának megvalósításaként alapvető értéknek tekinti a tisztesség, becsület, átláthatóság, elszámoltathatóság, feddhetetlenség és pártatlanság alapelveket, elhivatottságot a korrupció megelőzésében és felderítésében, valamint a zéró toleranciát.

Az Önkormányzat általános céljaként határozza meg a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóbbá tételét, a közigazgatás és az üzleti élet tisztaságának elősegítését, az ezekkel kapcsolatos oktatás és képzés kiterjesztését. A korrupcióellenes politika célja, hogy olyan tudással és eszközrendszerrel vértesse fel az Önkormányzatot, intézményrendszerét és gazdasági társaságait, amellyel észrevehető és megelőzhető a vesztegetés és a politikai-, közigazgatási- és gazdasági korrupció.

Az Önkormányzat a korrupció elleni küzdelme során felméri azokat a kockázatokat, melyek veszélyeztetik az általa kijelölt céljainak a megvalósítását. Ezeknek a kockázatoknak a megismerésével felülvizsgálja a jelenleg működő rendszer esetleges hiányosságait, a megelőzést veszélyeztető tényezőket, melyek negatív hatást gyakorolhatnak az Önkormányzat, intézményei és gazdasági társaságai működésére. Az Önkormányzat vezetésének gondoskodnia kell a rendszer céljainak teljesítését veszélyeztető külső és belső kockázatok felméréséről, a kockázatok elemzéséről, értékeléséről, valamint a kockázatok kezelését szolgáló intézkedések kialakításáról. Megfelelő kockázatkezeléssel szabályozni kell a kockázatok csökkentésének módját, kijelölve a feladatok végrehajtásáért felelős vezetőket.

Ezt a célt megvalósítva antikorrupciós stratégiáját kiterjeszti intézményrendszerére és az önkormányzati tulajdonú/résztulajdonú gazdasági társaságaira egyaránt.

Az Önkormányzat alapul veszi a 2020-2022. közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia által is meghivatkozott **OECD ajánlásokat**, továbbá igazodik a kormányzati stratégia céljaihoz is a *korrupcióellenes tevékenység szakszerűségének* fokozása, az *integritási tudatosság* erősítése, valamint az *ügyintézési folyamatokban* rejlő kockázatok további mérséklése tekintetében. Ez utóbbi kormányzati cél kapcsán az Önkormányzat is kiemelten kezeli az e-közigazgatási fejlesztéseket a korrupció megelőzést támogató informatikai célok és feladatok meghatározásakor.

Az Önkormányzat antikorrupciós stratégiája az OECD ajánlása¹ alapján

Az OECD *A közsféra integritásáról* szóló ajánlása átfogó keretet ad az Önkormányzat korrupcióellenes stratégiájának kialakításához. A nemzetközi ajánlás az eseti jellegű integritási politikáról a fókuszot a kontextusfüggő, viselkedési, kockázatalapú megközelítésre helyezi, hangsúlyt fektetve az integritási kultúra terjesztésére az egész közösségben.



Forrás: OECD

¹ OECD Recommendation on Public Integrity (2017)

Az OECD ajánlás szerinti antikorrupciós stratégia elemei:

Koherens és átfogó integritási RENDSZER



Elkötelezettség

A felső vezetés kidolgozza a szükséges jogi és intézményi kereteket, és magas szintű szabálykövetéssel mutat példát.



Felelősség

Az Önkormányzat szervei, cégei és intézményei összehangoltan, tisztázott felelősségi körök szerint működnek. Világos, hogy „ki mit csinál”.



Stratégia

Adatok és indikátorok értékelésén és az integritásra vonatkozó valós kockázatokon alapuló, célkitűzéseket és prioritásokat meghatározó stratégia kidolgozása.



Normák

A szabályok és az Önkormányzat értékei tükröződnek a jogszabályokban, valamint a szervezeti szabályozásokban, és ezeket hatékonyan kommunikálják.

Integritási KULTÚRA



Az egész társadalmat bevonó

Vállalkozások, magánszemélyek és a nem kormányzati szereplők közreműködnek a közszféra integritásának megőrzésében és nem tűrik a korrupciót.



Vezetés

A vezetők az Önkormányzat szervezeteit, cégeit és intézményeit az integritást szem előtt tartva vezetik; meghatározzák és nyilvánosságra hozzák az integritással összefüggő feladatokat.



Teljesítmény-központúság

Az Önkormányzat arra törekszik, hogy hozzáértő és tapasztalt tisztviselőket és munkatársakat alkalmazzon, akik mélyen elkötelezettek az Önkormányzat integritás értékei mellett.



Kapacitásfejlesztés

A tisztviselők és munkatársak megfelelő felkészültséggel és szakértelemmel rendelkeznek az integritással kapcsolatos normák alkalmazásához.



Nyitottság

Az integritással kapcsolatos aggályok nyíltan és szabadon megvitathatók a munkahelyen, és biztonságos a feltételezhetően integritást sértő esetek bejelentése.

Hatékony ELSZÁMOLTATHATÓSÁG



Kockázatkezelés

Az Önkormányzat szervezeteinél, cégeinél és intézményeinél az integritási kockázatokat hatékonyan kezelőrendszer működik.



Érvényre juttatás

A korrupciót és más, az integritást sértő eseteket felderítik, kivizsgálják és szankcionálják.



Felügyelet

A felügyeleti és ellenőrző szervek külső kontrollt gyakorolnak.



Részvétel

Az átlátható és nyílt kormányzás lehetővé teszi valamennyi érintett érdemi részvételét a közpolitikák kialakításában és végrehajtásában.

Az OECD ajánlás alkalmazásával kitűzött **általános antikorrupciós célkitűzések** biztosítják a legjobb nemzetközi gyakorlatokhoz való igazodást, valamint az antikorrupciós intézkedések megvalósulásának nyomon követésekor a legszélesebb körű összehasonlítás lehetőségét az antikorrupciós programot megvalósító más önkormányzatokkal.

A nemzetközi tapasztalatok szerint kiemelt korrupciós kockázati területek és lehetőségek

A **KÖZBESZERZÉS** a gazdasági és társadalmi jólét kiaknázatlan forrása. Az önkormányzati kiadások jelentős részét teszi ki, mégis túlonatlag bürokratikus, nem hatékony és a korrupció szempontjából rendkívül érzékeny. Az Önkormányzat biztosítja a közbeszerzések integritását és a korrupció visszaszorítását (integritás, átláthatóság, érintettek részvétele, hozzáférhetőség, valamint felügyelet és ellenőrzés).

AZ INFRASTRUKTÚRA, főképp a nagyszabású projektek különösen ki vannak téve a korrupció és a rossz gazdálkodás veszélyeinek. Jellemző rájuk a költségtúllépés, a késedelmek, az alacsony társadalmi haszon melletti drága fenntartás. Ugyanakkor a közösségi infrastruktúra lehetőséget biztosít az Önkormányzatnak, hogy integritását bizonyítsa és polgárai bizalmát növelje. Az Önkormányzat biztosítja, hogy az infrastrukturális projektek jövedelmezők, átláthatók és korrupciómentesek legyenek.

A KÖZPOLITIKÁK SZŰK ÉRDEKKÖRÖK FOGLYÁVÁ VÁLNAK: A közpolitikák a polgárok és az Önkormányzat közötti kapcsolat középpontjában állnak, és meghatározzák a polgárok mindennapi életének minőségét. A közpolitika foglyul ejtése - vagyis amikor a szakpolitikákkal kapcsolatos közpolitikai döntések a közérdek helyett egyéni érdekeket szolgálnak - növelheti az egyenlőtlenségeket és alááshatja a demokratikus értékrendet, a gazdasági-társadalmi fejlődést és a kormányzásba vetett bizalmat. Az Önkormányzat olyan mechanizmusokat valósít meg, amelyek az érdekelt felek bevonásával, az átláthatóság biztosításával, az elszámoltathatóság elősegítésével és a szervezeti integritási politikák erősítésével biztosítják a közérdek elsőbbségét.

Fogalom meghatározások

Az Önkormányzat antikorrupciós stratégiája a következő **fogalom meghatározásokat** használja:

- **A korrupció** fogalmát az Önkormányzat nem szűkíti le a Btk. szerinti korrupciós cselekményekre, hanem tágan értelmezve korrupciónak tekint minden olyan társadalmi jelenséget, amely során valaki a rábizott hatalommal visszaél. Elfogadva a Transparency International által definiált fogalmat, az Önkormányzat korrupciónak a hatalommal, illetve a hatáskörrel egyéni- vagy csoport előnyök szerzése érdekében történő visszaélést tekinti.
- **Korrupciós kockázat** alatt a hatalommal való visszaélés lehetőségének közérdeket érintő negatív hatását értjük.
- **Önkormányzat integritása** a közös etikai értékekhez, elvekhez és normákhoz való alkalmazkodás és ezek következetes összehangolása az Önkormányzat működésében, amelyek megóvják a közérdeket és megőrzik elsőbbségét a magánérdekkel szemben.
- **A közszféra** körébe tartoznak a jogalkotó, végrehajtó, és közigazgatási szervek, valamint ezek tisztviselői, legyenek akár kinevezett, akár választott pozícióban foglalkoztatva, díjazásért vagy díjazás nélkül, határozatlan vagy határozott időtartamig, az Önkormányzat központi vagy területi szintjén. Ide tartoznak az önkormányzati tulajdonban lévő társaságok és a köz- és magán-szféra közötti partnerségek, valamint ezek tisztségviselői, továbbá közszolgáltatások nyújtásával foglalkozó tisztviselők, munkatársak és szervezetek; amelyeket egyes alvállalkozóknak kiszervezhetnek, vagy magánforrásból finanszírozhat.

Általános stratégiai célkitűzések

1. Elkötelezettség

Az Önkormányzat politikai és intézményi vezető szintjein az integritás közszférában való erősítése és a korrupció mérséklése iránti **elkötelezettség** kimutatása, különösen azzal, hogy:

- a) az Önkormányzat integritási rendszere meghatározza, támogatja, ellenőrizzé és érvényesítse az Önkormányzat integritását, valamint illeszkedjen a szélesebb közmenedzsment-, illetve önkormányzati keretekbe;
- b) a megfelelő jogalkotói és intézményi keretek segítségével az Önkormányzat szervezetei képesek felelősséget vállalni a tevékenységeik és az ezeket ellátó tisztviselők, munkatársaik integritásának hatékony kezeléséért;
- c) a politikai és az intézményi vezetői szint számára egyértelmű elvárások fogalmazódnak meg, amelyek az Önkormányzat integritási rendszerét az egyéni példamutatás révén erősítik, beleértve ebbe a hivatalos feladatok magas színvonalú, mintaadó ellátását.

2. Felelősség

Az Önkormányzat intézményi **felelősségének** kinyilvánítása az Önkormányzat integritási rendszerének hatékonyabbá tétele érdekében különösen azzal, hogy:

- a) egyértelmű felelősségi körök kerülnek meghatározásra a megfelelő (szervezeti vagy feladatellátási) szintek számára az Önkormányzat integritási rendszerlemeinek tervezéséhez, irányításához és végrehajtásához;
- b) az Önkormányzat integritási rendszerének fejlesztéséért, végrehajtásáért, érvényesítéséért és/ vagy nyomon követéséért központi felelősséggel bíró valamennyi tisztviselő, illetve munkatárs, szervezeti egység vagy szerv (ideértve az önállókat és/vagy a függetleneket is) – a joghatóságán belül – megfelelő hatáskörrel és kapacitással rendelkezik feladatai teljesítéséhez;
- c) az ilyen tevékenységet végző tisztviselők, munkatársak, szervezeti egységek és szervek közti, többirányú horizontális és vertikális együttműködési mechanizmusok kialakításra kerülnek, olyan formális vagy informális eszközökkel, amelyek a koherencia megteremtését, az átfedések és hiányosságok elkerülését, valamint a jó gyakorlatok megosztását és felhasználását célozzák.

3. Stratégia

Tényeken alapuló, az Önkormányzat integritási és korrupciós kockázatainak mérséklését célzó **stratégiai** megközelítés kialakítása, különösen azzal, hogy:

- a) stratégiai célok és prioritások kerülnek meghatározásra az Önkormányzat integritási rendszere számára, amely az Önkormányzat integritási normái megszegésének kockázatalapú megközelítésén alapul, és amely figyelembe veszi azokat a tényezőket, amelyek hozzájárulnak a hatékony integritáspolitikai kialakításához a közszférában;
- b) referenciaértékeket és mutatókat dolgoznak ki, valamint hiteles és releváns adatokat gyűjtenek az Önkormányzat integritási rendszerének végrehajtásáról, teljesítményéről és általános hatékonyságáról.

4. Normák

Magas szintű magatartási **normák** meghatározása a tisztviselők és az intézmények, gazdasági társaságok munkatársai számára, különösen azzal, hogy:

- a) a minimumkövetelményeknél többet várnak el, előbbre valónak tekintik a közérdeket, betartják a közszolgálati értékeket, olyan nyitott közeget teremtenek, amely lehetővé teszi és jutalmazza a szervezeti tanulást, valamint támogatja a jó közigazgatást, felelős irányítást;
- b) beillesztik az integritási normákat a szervezeti szabályozásokba (magatartási vagy etikai kódexek formájában) azért, hogy tisztázzák az elvárásokat és azok adott esetben fegyelmi, közigazgatási, polgári eljárások és esetleges szankciók alapjául tudjanak szolgálni;
- c) egyértelmű és arányos eljárásokat határoznak meg az integritási normasértések megelőzésére a közszférában, valamint a tényleges vagy potenciális összeférhetlenségi helyzetek kezelésére;
- d) kommunikálják az Önkormányzat értékeit és normáit az Önkormányzat szervezetein belül, valamint kifelé irányulóan a magánszektor, a civil társadalom és az emberek felé arra kérve őket, hogy tartsák tiszteletben ezen értékeket és normákat a tisztviselőkkel és munkatársakkal való együttműködésük során.

5. Az egész társadalom bevonása

Az Önkormányzat integritási kultúrájának támogatása **az egész társadalom bevonásával**, együttműködve a magánszektorral, a civil társadalommal és az egyénekkkel, különösen azzal, hogy:

- a) elismerik a magánszektor, a civil társadalom és az egyének szerepét az Önkormányzat integritási rendszerében, a magánszektor, a civil társadalom és az egyének pedig tiszteletben tartják az Önkormányzat integritásának értékeit a közszférával való együttműködésük során különösen azért, hogy ösztönzik őket ezen értékek közös felelősségként vállalt megőrzésére;
- b) az érintett feleket bevonják az Önkormányzat integritási rendszerének kidolgozásába, alkalmazásába és rendszeres korszerűsítésébe;
- c) növelik a társadalom tudatosságát az Önkormányzat integritásának előnyeivel kapcsolatban és csökkentik az Önkormányzat integritási normasértéseivel szembeni toleranciát, és adott esetben kampányokkal támogatják az Önkormányzat integritásával kapcsolatos állampolgári ismeretek oktatását a lakosság körében, különösen az iskolákban;
- d) megosztják a magánszektorral és a civil társadalommal az Önkormányzat integritásának járulékos előnyeit, amelyek az üzleti és a nonprofit tevékenységek integritásának megőrzéséből, valamint a jó gyakorlatok megosztásából és felhasználásából származnak.

6. Vezetés

Az integritás alapú **vezetés erősítése**, az **Önkormányzat** szervezetének, cégeinek és intézményeinek integritás iránti elkötelezettségének megjelenítése, különösen azzal, hogy:

- a) az integritás alapú irányítás része a vezetői követelményeknek a szervezetek vezetői szintjén, továbbá feltétel a vezetők kiválasztása, kinevezése és előléptetése során, ahogy a vezetők teljesítményértékelése is az Önkormányzat integritási rendszerének figyelembevételével történik a szervezetek minden szintjén;
- b) egyértelmű hatáskör meghatározás támogatja a vezetőket etikai vezetői szerepükben, szervezeti támogatással (belső kontrollrendszer, humán erőforrás-eszközök és jogi tanácsadás), valamint rendszeres időszakonként továbbképzéssel és útmutatás nyújtásával annak érdekében, hogy növeljék a tudatosságot és fejlesszék a készségeket és gyakorlatukat az olyan esetekben, amelyekben az Önkormányzat integritását érintő kérdések megfelelő megítélése szükséges;

- c) olyan irányítási keret kerül kidolgozásra, amely támogatja a vezetői felelősségvállalást az integritási és korrupciós kockázatok azonosításában és mérséklésében.

7. Teljesítményközpontúság

A közszolgálati értékek és a felelős irányítás iránti **teljesítményközpontú** és szakmai alapú elkötelezettség erősítése, különösen azzal, hogy:

- a) olyan emberierőforrás-menedzsment rendszer kerül kialakításra, amely következetesen alkalmazza az olyan alapelveket, mint a teljesítmény és az átláthatóság, annak érdekében, hogy támogassa a szakmaiságot a közszférában, megakadályozza a favoritizmust és a nepotizmust, védjen a szükségtelen politikai beavatkozástól, és mérsékelje a pozícióval való visszaélés és a hivatali kötelességszegés kockázatait;
- b) objektív kritériumokon és formalizált eljárás módokon alapuló tisztességes és nyitott rendszer biztosítja a toborzás, a kiválasztás és az előmenetel folyamatait, valamint az elszámoltathatóságot és a közszolgálati ethoszt támogató értékelési rendszert.

8. Kapacitásfejlesztés

Megfelelő tájékoztatás, képzés, **útmutatás** és naprakész tanácsadás nyújtása a tisztviselőknek és munkatársaknak az Önkormányzat integritási normáinak munkahelyi alkalmazásához, különösen azzal, hogy:

- a) a tisztviselők és munkatársak karrierjük során egyértelmű és naprakész tájékoztatást kapnak a szervezet politikáiról, szabályairól és ügyviteli eljárásairól, amelyek az Önkormányzat integritása magas szintjének fenntartásához szükségesek;
- b) a tisztviselőknek és munkatársaknak a karrierjük során biztosítják a belépéskori és a munkavégzés melletti integritásképzést az etikai dilemmák elemzéséhez szükséges alapvető készségek fejlesztése és a tudatosság növelése érdekében, valamint hogy az Önkormányzat integritási normáit értelmezni és alkalmazni tudják a személyes környezetükben is;
- c) a tisztviselők és munkatársak számára könnyen hozzáférhető formális és informális útmutatást és konzultációs mechanizmusokat biztosítanak, hogy segítsék alkalmazni az Önkormányzat integritási normáit mindennapi munkájuk során és kezelni tudják az összeférhetlenségi helyzeteket.

9. Nyitottság

Az integritással kapcsolatos aggályokra reagáló, **nyitott** szervezeti kultúra támogatása a közszférában, különösen azzal, hogy:

- a) támogatják a nyitott kultúrát, ahol az etikai dilemmákat, az Önkormányzat integritását érintő aggályokat és hibákat szabadon, adott esetben a munkavállalói képviselőkkel meg lehet vitatni, és ahol a vezetőség fogékony és elkötelezett az időben történő tanácsadás és a releváns ügyek megoldása iránt;
- b) egyértelmű szabályokat és eljárásokat biztosítanak az integritási normák feltételezett megsértésének bejelentésére, és a jog szerint és a gyakorlatban egyaránt védelmet nyújtanak a jóhiszemű és észszerű indokok alapján tett bejelentés miatti igazságtalan elbánás minden formája ellen;
- c) alternatív csatornákat biztosít az integritási normák feltételezett megsértésének bejelentésére, ideértve adott esetben a független vizsgálat lefolytatására hatáskörrel és kapacitással rendelkező szervhez való anonim bejelentéstétel lehetőségét is.

10. Kockázatkezelés

Kockázatkezelési és belső kontroll keretrendszer alkalmazása az Önkormányzat szerveinél, intézményeinél és cégeinél integritásuk megőrzése érdekében különösen azzal, hogy:

- a) világos célokat megfogalmazó kontrollkörnyezetet teremtenek, amely bizonyítja a vezetők elkötelezettségét az Önkormányzat integritása és a közszolgálati értékek iránt, és amely tárgyilagos bizonyosságot nyújt a szervezet hatékonyságára, teljesítményére, valamint a jogszabályoknak és a gyakorlatnak való megfelelésére vonatkozóan;
- b) stratégiai megközelítést alkalmaznak a kockázatkezelésben, amely magában foglalja az Önkormányzat integritási és korrupciós kockázatainak értékelését, a kontroll hiányosságok kezelését (ideértve figyelmeztető jelzések beépítését a kritikus folyamatokba), valamint a kockázatkezelési rendszer hatékony monitoring- és minőségbiztosítási mechanizmusának kialakítását;
- c) a kontrollmechanizmusok koherensek, és egyértelmű eljárásokat tartalmaznak a jogszabályok és előírások megsértésének megalapozott gyanúja esetén, valamint támogatják bejelentések megtételét az illetékes hatóságoknak félelem és a megtorlás veszélye nélkül.

11.Érvényre juttatás

Annak biztosítása, hogy a **jogérvényesítési** mechanizmusok megfelelő választ adjanak az Önkormányzat integritási normáinak tisztviselők és valamennyi más érintett személy által elkövetett feltételezett megsértése esetén, különösen azzal, hogy:

- a) a tisztességesség, objektivitás és időszerűség elveit alkalmazzák az Önkormányzat integritási normáinak érvényesítése során (ideértve a felderítést, a nyomozást, a szankcionálást és a jogorvoslatot) a fegyelmi, közigazgatási és polgári eljárásokban;
- b) támogatják az együttműködési és információcsere mechanizmusokat az érintett szervezetek, szervezeti egységek és tisztviselők, illetve munkatársak között (szervezeti vagy területi szinten) az átfedések és a hiányosságok elkerülése, valamint a jogérvényesítési mechanizmusok időszerűségének és arányosságának növelése érdekében;
- c) ösztönzik az átláthatóságot az Önkormányzat szervezeteiben biztosítva a nyilvánosság számára a jogérvényesítési mechanizmusok hatékonyságának és az ügyek kimenetelének megismerhetőségét, különösen az esetekre vonatkozó releváns statisztikai adatok rendszerének kidolgozásával figyelembe véve azok bizalmasságát és más vonatkozó jogi rendelkezéseket.

12.Felügyelet

A felügyelet és az ellenőrzés szerepének erősítése az Önkormányzat integritási rendszerén belül, különösen azzal, hogy:

- a) biztosított a szervezeti tanulás támogatása és az Önkormányzat szerveinek elszámoltathatósága a felügyeleti, ellenőrző szervek szankcióira, határozataira és hivatalos állásfoglalásaira adott megfelelő válaszokkal (adott esetben a jogorvoslatokat is ideértve);
- b) az Önkormányzat integritását erősítő felügyeleti és ellenőrző szervek válaszolnak a harmadik fél feltételezett jogsértésekről vagy visszaélésekről szóló bejelentésére (például vállalkozások, munkavállalók és más személyek által benyújtott panaszok vagy bejelentések);
- c) ellenőrző szerveken keresztül biztosított a törvények és rendeletek (vonatkozzanak akár köz- és magánszervezetekre, illetve magánszemélyekre) pártatlan végrehajtása.

13.Részvétel

Az **átláthatóság** és az **érintettek bevonásának** ösztönzése a politikai folyamat és a politikai ciklus minden szakaszában az elszámoltathatóság és a közérdek előmozdítása érdekében különösen azzal, hogy:

- a) támogatják az átláthatóságot és a nyílt kormányzást, köztük az információhoz és a nyílt adatokhoz való hozzáférést, valamint az információkérésekre időben történő válaszadást;
- b) biztosításra kerül, hogy valamennyi érintett fél – köztük a magánszektor, a civil társadalom és az egyének – bekapcsolódhasson a közpolitikák kidolgozásába és végrehajtásába;
- c) megakadályozzák, hogy a közpolitikák szűk érdekkörök foglyává váljanak, amelyet az összeférhetlenségek kezelése, valamint a lobbitevékenységek, illetve a politikai és választási kampányok finanszírozásának átláthatósága növelése révén érnek el;
- d) olyan társadalmat támogatnak, amelynek részei a civil ellenőrző szervezetek, az állampolgárok önszerveződő csoportjai, a szakszervezetek és a független média.

Beavatkozási területek

Az általános antikorrupciós stratégiai célkitűzések megvalósulása az alábbi kiemelt beavatkozási területeken kijelölt rövid (2020-21), közép (-2022) és hosszabb (-2024) távú **prioritásokon** keresztül tervezhető és követhető nyomon:

- Az információs szabadság hatókörének bővítése
- Az informatikai lehetőségek kiaknázása
- A tulajdonosi szemlélet erősítése a vagyongazdálkodásban
- A beszerzések és beruházások átláthatóságának növelése
- Az integritás fejlesztése a közösségi részvétel és a tudásmegosztás erősítésén keresztül

A beavatkozási területek kijelölésekor szempont volt az antikorrupciós stratégiai célkitűzések mind szélesebb körű lefedése, továbbá a jelenlegi állapotból kiindulva a kézzelfogható eredményekhez vezető útvonalak kijelölése. Az így meghatározott beavatkozási területekhez rendelhetők hozzá az alkalmas eszközök, intézkedések, felelősök és az ütemezés, továbbá a teljesítménymérés rendszere is.

Megvalósítás és nyomon követés

A stratégiában meghatározott célkitűzéseket megvalósító intézkedéseket **éves intézkedési terv** és a szükséges források rendelkezésre állásának hosszabb távú tervezését megalapozó, 2-5 éves időtartamra szóló **cselekvési program** tartalmazzák, amelyek beavatkozási területenként meghatározzák a végrehajtandó feladatokat, azok határidejét és a végrehajtásáért felelős szervezeteket.

Az OECD által közzétett *A közszféra integritásának érettségi modellje*² eszközt biztosít arra, hogy az Önkormányzat félévente önértékeléssel, valamint évente az önértékelési eredmények független felülvizsgálatával megállapítsa és igazolja a korrupcióellenes stratégia célkitűzéseinek megvalósulását, illetve ezek alapján - szükség esetén - aktualizálja az intézkedési tervben előírtakat. Az OECD nyilvánosan elérhető online értékelő eszközével mind a 13 célkitűzés megvalósításának állapota mérhető és a *Kezdő, Fejlődő, Kialakított és Élenjáró* besorolási kategóriák valamelyikébe sorolható. Az értékelési eredmények alkalmasak a más - hasonló antikorrupciós programot megvalósító - önkormányzatokkal való összehasonlításra, valamint a következő tervezési időszakra vonatkozó prioritások kockázat-alapú meghatározására.

Az antikorrupciós stratégia célkitűzések megvalósulását bemutató aktuális értékelési eredményeket az Önkormányzat nyilvános honlapján teszi közzé.

² OECD Public Integrity Maturity Models (2020)

Jelenlegi prioritások az Önkormányzat antikorrupciós stratégiájának megvalósításában

I. Az információszabadság hatókörének bővítése

Az információszabadság az információhoz való szabad hozzáférést jelenti. Magyarországon két, alaptörvény által biztosított alanyi jogból, a közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének jogából tevődik össze.

Az Önkormányzat csatlakozva a K-Monitor programjához úgy véli, hogy – a jogszabályi korlátozásokon túl - bárkinek jogában áll közügyekkel (államigazgatási, közigazgatási) kapcsolatos információkhoz, adatokhoz hozzájutni és ezeket másokkal megosztani, újságban, interneten közzétenni.

Az információszabadság a számon kérhetőség és az átláthatóság alapfeltétele, mely során az átláthatóságot minden jogosultnak a jogosultsági szintjén kell értelmezni. Ahhoz, hogy az állami és közigazgatási döntésekkel kapcsolatban kérdés vagy kritika fogalmazódhasson meg, szükséges a vonatkozó információk elérhetősége, hiszen a kompetens véleménynyilvánítás alapfeltétele a tájékozottság.

A megismerhető adatok körét az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) szabályozza.

Az Info tv. szerint **közérdekű adatnak tekintjük** az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat (Infotv. 3. § 5. pont). A közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni azon adatok tekintetében is, amelyeket törvény közérdekből nyilvános adatnak minősít.

Közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli (Infotv. 3. § 6. pont). Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.

Az Möt. 6. § a) pontja értelmében a helyi önkormányzat feladatai ellátása során támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt. Az Möt. 2. § (2) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, **széles körű nyilvánosságot teremtve** kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.

Az információs önrendelkezési jogról és az információ szabadságáról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info.tv.) 32. § előírja, hogy a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben - így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és - személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan - **köteles** elősegíteni és **biztosítani a közvélemény pontos és időszerű tájékoztatását.**

Az Önkormányzat jelenlegi vezetése a széles körű nyilvánosság megteremtése és megvalósítása érdekében elkötelezett a közérdekű adatok, valamint a közérdekből nyilvános adatok teljes körű közzétételének megvalósítása iránt. Az Önkormányzat, annak intézményei és a köztulajdonban lévő gazdálkodó szervezetei a nyilvánosság, így a közzététel útján biztosítja a transzparenciát és az elszámoltathatóságot. Amennyiben ez nem biztosított sérülnek az átláthatóság, az elszámoltathatóság és az integritás alapelvei.

Az Info.tv. 1. sz. melléklete tartalmazza az általános közzétételi listát, melynek az Önkormányzat - a korábbi önkormányzati gyakorlattal ellentétben - maradéktalanul eleget kíván tenni. E szerint az Önkormányzat közzé teszi a szervezeti, személyzeti adatokat, a tevékenységre, működésre vonatkozó adatokat, a gazdálkodási adatokat, melyeket jelen stratégia 1. számú melléklete tartalmaz. A korábbi vezetés az Info.tv. 1. sz. melléklete szerinti általános közzétételi adatokat nem vagy nem teljeskörűen tette közzé, illetve az azokban bekövetkezett adatváltozásokat nem követte le, különös tekintettel a gazdálkodási adatokra irányulóan voltak elmaradások.

A jelenlegi önkormányzati vezetés kiemelt figyelmet fordít a gazdálkodási adatok körére, így különösen kiemelt feladatának tekinti az alábbi adatok közzétételét:

- a közfeladatot ellátó szerv éves költségvetése, számviteli törvény szerint beszámolója vagy éves költségvetés beszámolója,
- közfeladatot ellátó szervnél foglalkoztatottak létszámára és személyi juttatásaira vonatkozó összesített adatok, illetve összesítve a vezetők és vezető tisztségviselők illetménye, munkabére, és rendszeres juttatásai, valamint költségtérítése, az egyéb alkalmazottaknak nyújtott juttatások fajtája és mértéke összesítve,
- a közfeladatot ellátó szerv által nyújtott, az államháztartásról szóló törvény szerinti költségvetési támogatások kedvezményezettjeinek nevére, a támogatás céljára, összegére, továbbá a támogatási program megvalósítási helyére vonatkozó adatok, kivéve, ha a közzététel előtt a költségvetési támogatást visszavonják vagy arról a kedvezményezett lemond,
- az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, **ötmillió forintot elérő** vagy azt meghaladó értékű árubeszerezésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződések megnevezése (típusa), tárgya, a szerződést kötő felek neve, a szerződés értéke, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama, valamint az említett adatok változásai, a védelmi és biztonsági célú beszerzések adatai és a minősített adatok, továbbá a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 9. § (1) bekezdés b) pontja szerinti beszerzések és az azok eredményeként kötött szerződések adatai kivételével; a szerződés értéke alatt a szerződés tárgyáért kikötött - általános forgalmi adó nélkül számított - ellenszolgáltatást kell érteni, ingyenes ügylet esetén a vagyon piaci vagy könyv

szerinti értéke közül a magasabb összeget kell figyelembe venni. Az időszakonként visszatérő - egy évnél hosszabb időtartamra kötött - szerződéseknél az érték kiszámításakor az ellenszolgáltatás egy évre számított összegét kell alapul venni. Az egy költségvetési évben ugyanazon szerződő féllel kötött azonos tárgyú szerződések értékét egybe kell számítani,

- a koncesszióról szóló törvényben meghatározott nyilvános adatok (pályázati kiírások, pályázók adatai, az elbírálásról készített emlékeztetők, pályázat eredménye)
- a közfeladatot ellátó szerv által nem alapadatai ellátására (így különösen egyesület támogatására, foglalkoztatottai szakmai és munkavállalói érdek-képviselői szervei számára, foglalkoztatottjai, ellátottjai oktatási, kulturális, szociális és sporttevékenységet segítő szervezet támogatására, alapítványok által ellátott feladatokkal összefüggő kifizetésre) fordított, ötmillió forintot meghaladó kifizetések,
- az Európai Unió támogatásával megvalósuló fejlesztések leírása, az azokra vonatkozó szerződések
- közbeszerzési információk (éves terv, összegzés az ajánlatok elbírálásáról, a megkötött szerződésekről).

Annak érdekében, hogy a gyakorlatban is érvényesüljenek az Ez a Minimum! program által kitűzött célok, az atlatszo.hu, a K-Monitor és a Transparency International Magyarország önkormányzati átláthatósági mintaszabályzatot dolgozott ki. Ezt felhasználva az Önkormányzat **külön rendeletet fog alkotni** az önkormányzati működés átláthatósági szabályaira vonatkozóan.

Az információ-szabadság hatókörének bővítésének jelenlegi prioritásai az alábbi antikorrupciós stratégiai célkitűzésekhez kapcsolódnak szorosabban:

- Rendszer: Elkötelezettség, Stratégia
- Kultúra: Az egész társadalom bevonása, Vezetés, teljesítmény-központúság, Nyitottság
- Elszámoltathatóság: Felügyelet, Részvétel

Azonnali intézkedést igényel a **nyilvánosságot érintő adatok körének és hozzáférési, közreadási módjának** meghatározása az Önkormányzatnál, annak cégeinél és a kapcsolódó intézményeknél, az **adatigénylések kezelésének újraszabályozása** és informatikai támogatása, továbbá a **költségvetési és pályázati információk** elérhető, áttekinthető és kereshető módon történő megosztása.

Középtávon szükséges a **közzététel felülvizsgálata**, valamint a **költségvetés- és pályázati projekt tervezési és nyomonkövetési folyamatok** átláthatóságának magasabb szintre emelése az Önkormányzat, cégei és intézményei által.

Hosszabb távon szükséges az **iratkezelés rendjének** a digitalizált működéshez való igazítása, továbbá meghatározandók az **üzleti célú felhasználásra publikálható adatok** köre és hasznosításuk módja.

II. Az informatikai lehetőségek kiaknázása

Az Ez a minimum! program pusztán a szándék kinyilatkoztatásával vagy egy rendelet elfogadásával nem ültethető át a gyakorlatba. A megvalósításhoz rendeleti, belső szabályozást érintő megoldások mellett jelentős technikai változtatások (pl. honlapfejlesztés) is szükségesek.

Az antikorrupciós stratégia kiemelendő beavatkozási területnek tekinti az informatika fejlesztését és hasznosítását, mert a korábbi vezetés a közel elmúlt 10 évben ezen a területen említendő jelentősebb fejlesztéseket, beruházásokat nem eszközölt sem hálózat, sem szoftver, sem hardver területeken.

A jelenlegi vezetés beiktatását követően azzal a ténnyel szembesült, hogy az informatika területén jelentős elmaradások, hiányosságok kerültek felszínre, így ezen a területen sürgős beavatkozásra van szükség (szükséges munkaállomások biztosítása, nyilvántartások felfektetése, folyamatok dokumentálása, szoftver-hardver beszerzések, IT rendszer biztonság, adatvédelem).

A 2020-2022. közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia is célként fogalmazza meg az ügyintézési folyamatokban rejlő kockázatok további mérséklését az **e-közigazgatás** továbbfejlesztésével.

Az e-közigazgatás és a digitalizáció hatékony eszközei lehetnek a korrupció csökkentésének, ugyanis átláthatóbbá teszik a közigazgatási szolgáltatásnyújtást, hiszen a digitális térben végzett aktivitásnak nyoma van. 2018. évtől a gazdálkodó szervezetek és a költségvetési szervek számára kötelezővé vált az elektronikus ügyintézés. Egyes területeken a magánszemélyek számára – választásuk szerint - is biztosítottá vált az elektronikus ügyintézés. A belső folyamatok elektronizálásával, a technológiai elemek alkalmazásával csökkenthető a korrupciós kockázat és növelhető az átláthatóság. Az e-ügyintézési szolgáltatás kialakításával, fejlesztésével, azok használatának elterjedésével, az ügyfél és ügyintéző közötti személyes kontaktusok számának csökkenésével vagy elhagyásával a kényelmi funkcion túl az ügyfelek oldalán idő- és pénzmegtakarítás jelentkezik. Továbbá alkalmassá teheti a közszférát a távmunka-, az üzleti világban közkeletűen alkalmazott „home office” munkavégzésre, mely során az önkormányzatnak a hatékony működése mellett költségmegtakarítása is jelentkezik.

Az e-közigazgatási fejlesztések során már megvalósult, vagy folyamatban lévő fejlesztések elsődlegesen arra irányultak, hogy a felhasználók megfelelő szakrendszereket tudjanak használni feladataik elvégzése érdekében. A jövőbeli fejlesztések stratégiai célja a back-office folyamatok további elektronizálása annak érdekében, hogy a közigazgatási háttér munka is mind inkább elektronikusan történjen, és ahol lehet, minél több részfolyamat automatizáltan.

Fontos, hogy a belső folyamatokat olyan módon kell elektronizálni, hogy nem egy az egyben a meglévő papíralapú folyamat kerüljön leképezésre a digitális térben, hanem igazgatásszervezési szempontból úgy kell átalakítani, leegyszerűsíteni az ügymenetet, hogy a digitális megoldásokból fakadó lehetőségeket maximálisan kihasználva váljon egyszerűbbé a teljes folyamat.

A belső folyamatok további elektronizálásával elérhető az is, hogy a folyamatban mind több helyen alkalmazásra kerüljenek azon technológiai elemek (adatokhoz és rendszerekhez való

jogosultság alapú hozzáférés, illetve a hozzáférések naplózása, elektronikus hitelesítési és időbélyegzési megoldások, elektronikus fizetés, automatizált adatcserek), amelyeknek köszönhetően tovább csökkenhet vagy megszűnhet a korrupciós kockázat.

A fejlesztések további célja az **e-ügyintézési folyamat átláthatóságának növelése**, azáltal, hogy az ügyfelek részére az ügykövetés funkciója biztosított legyen, valamint az érintett az adataihoz történő hozzáféréstől tudomást szerezzen, és azt nyomon követhesse. Kiemelten fontos a hatósági adatbázisok fejlesztése, kiterjesztése, az adatkapcsolatok megteremtése, valamint a rendszer hibátlan működtetése, amely alapját képezheti az adatalapú közigazgatásnak, ami egyben a szolgáltatások és folyamatok további széles körű automatizálására is lehetőséget adhat a jövőben, ezáltal is tovább csökkentve a korrupciós kockázatokat.

Az antikorrupciós intézkedések közvetlen támogatásán túl ennek a területnek a fejlesztése igényli a legjelentősebb mértékű pénzügyi forrást. Ugyanakkor az informatika fejlesztése a korrupcióellenes stratégia szinte valamennyi célkitűzését közvetlenül is érinti:

- Rendszer: Elkötelezettség, Felelősség, Normák
- Kultúra: Az egész társadalom bevonása, Vezetés, Kapacitás-fejlesztés, Nyitottság
- Elszámoltathatóság: Kockázatkezelés, Érvényre juttatás, Felügyelet, Részvétel

Fentiekre tekintettel olyan azonnali intézkedések megtételére van szükség, mely az **IT rendszerek, IT licenkek** áttekintését jelentik, olyan állapotfelmérést takar, melynek eredményeként az Önkormányzat és a Hivatal IT rendszerei tekintetében egyértelmű, világos képet kap a vezetés, mely kiindulópontját jelenti a szükséges informatikai fejlesztések előkészítéséhez, továbbá elkerülhetetlen az **átfogó adatkataszter** elkészítése az Önkormányzatnál, cégeinél és intézményeinél.

Középtávon szükséges az **adatvagyon-védelmi szabályzatok** felülvizsgálata és a hiányosságok pótlása, továbbá az **IT biztonság és adatvédelem** átfogó felülvizsgálata. Az **e-ügyintézés** kereteinek tágításával, szélesebb területre való kiterjesztésével növelni kell az átláthatóságot, első lépésben a **bejelentő-védelmi rendszer** informatikai támogatásával.

Hosszabb távon biztosítani kell az informatikai terület mind nagyobb mértékű **összehangolását** az antikorrupciós stratégia többi beavatkozási területeivel, annak érdekében, hogy az informatikai lehetőségek kiaknázására a lehető legszélesebb körben sor kerülhessen.

III. A tulajdonosi szemlélet erősítése a vagyongazdálkodásban

Kiemelt fontosságúnak tekintendő az önkormányzati vagyon megőrzése, megóvása, mert alapvető követelmény, hogy a vagyongazdálkodás szabályszerű, átlátható és gazdaságos legyen, biztosítva az Önkormányzat által nyújtott szolgáltatások megfelelő színvonalát, hiszen a feladatellátás költségeinek, ráfordításainak alakulása a lakosság széles körét érinti.

Magyarországon az intézmény-centrikus közfeladat-ellátás a jellemző, de egyre jelentősebb a költségvetésen kívüli feladatellátás térnyerése. Helyi szinten ennek legfontosabb szereplői az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok.

Napjainkban tehát az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok is kiemelt fontosságú szerephez jutnak a lakossági szolgáltatások biztosításában. Az Önkormányzat kizárólagos vagy többségi tulajdonában álló gazdasági társaságok ellenőrzése kiemelt jelentőségű, mivel működésük hatással van a tulajdonos Önkormányzat gazdálkodására, a társaságok gazdálkodásának egyes elemei befolyásolják az önkormányzati alszektor költségvetési hiányát és ezáltal az államadóságot is. Ezek ellenőrzése tehát kiemelten fontos a közfeladat ellátása, és a közvagyon megőrzése, megóvása érdekében. Ezért alapvető követelmény, hogy gazdálkodásuk, működésük szabályszerű és átlátható legyen. Továbbá követelmény az, hogy az önkormányzati feladatellátáshoz rendelt vagyon működtetését a tulajdonostól elvárható gondossággal végezze, a feladatot ellátó gazdasági társasággal a létesítő okiratban, (köz)szolgáltatási szerződésben foglaltakat betartassa.

Az Önkormányzat a kizárólagos, illetve többségi tulajdonában álló jelentősebb gazdasági társaságaira is kiterjeszti antikorrupciós stratégiáját, melyek:

- Józsefvárosi Közösségiért Nonprofit Zrt. (JKN) (100 %)
- Józsefvárosi Gazdálkodási Központ Zrt. (JGK) (100 %)
- RÉV8 Zrt. (RÉV8) (60 %).

A többségi önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok számára a közfeladataik ellátásához szükséges eszközöket, a nemzeti vagyon meghatározó részét a tulajdonos Önkormányzat biztosítja. Az érintett gazdasági társaságok a közvagyonot működtetve, tevékenységének meghatározó részében közszolgáltatásokat nyújtanak. Ezúton közpénzzel is gazdálkodnak, működésükhöz, fejlesztéseikhez a központi vagy az önkormányzati költségvetésből támogatásban részesülnek. Az általuk nyújtott közszolgáltatásokért általában szolgáltatási díjat szednek, ebből fedezik működési kiadásuk egy részét.

Az Önkormányzat **Közszolgáltatási Keretszerződést** kötött a gazdasági társaságaival abból a célból, hogy az Önkormányzat a közfeladatokat biztonságosan, hatékonyan és jó minőségben lássa el. Így a **Jgk Zrt.**, mint a közszolgáltatási feladatok kizárólagos címzettjét a Budapest Józsefvárosi Önkormányzat vagyonáról és a vagyon feletti tulajdonosi jogok gyakorlásáról szóló 66/2012. (XII. 13.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: VÖr) 2. mellékletében a keretszerződés tárgyát képező feladatok ellátására felhatalmazta és nevesítette gazdasági társaságát (JGK), mint kizárólagos közfeladat ellátót. Ezért az Önkormányzat a **vagyongazdálkodást kiemelten védendő területnek tekinti**, hiszen ez a gazdasági társaság 100%-ban közpénzből finanszírozott, így a közpénz elköltésének átláthatónak és jogszerűnek kell lennie, azzal el kell számolni nem csupán az illetékes ellenőrző szervek felé, hanem az átláthatóságot biztosítva a lakosság felé is.

Az Állami Számvevőszék elemzései szerint a többségi köztulajdonú gazdasági társaságok működésével kapcsolatos eredendő korrupciós veszélyeztetettséget lényegesen befolyásolja, illetve növeli:

- A gazdasági társaságnak biztosított közvagyon, erőforrások, **közpénzek nagysága**, mivel a működéshez, közfeladat-ellátáshoz biztosított erőforrások (apport, kezelésbe adott vagyon) nagyságával arányosan nő az eredendő korrupciós veszélyeztetettség
- A vagyonelemek felett biztosított **rendelkezési jog mikéntje**, mivel a gazdasági társaság működését, eredendő korrupciós veszélyeztetettségét befolyásolja a *létesítő okirat*, a vagyonkezelési szerződés, üzemeltetési szerződés, közfeladat-ellátási szerződés tartalma, a feladatellátáshoz kapcsolódóan meghatározott műszaki, gazdálkodási követelmények, a kapcsolódó tulajdonosi beszámoltatás.
- Nő az eredendő korrupciós veszélyeztetettség, ha a létesítő okirat, illetve az említett szerződések a társaság gazdálkodása során felmerülő, **tulajdonost érintő döntések körét** nem, vagy hiányosan határozzák meg (például a tulajdonosok pótbefizetési kötelezettségére vonatkozó előírásokat; tulajdonosi hozzájárulást a hitelfelvételekhez, beruházás, vagyonértékesítés, selejtezés, illetve veszteség leírás jóváhagyását, a társaság kötelezettségvállalásaival; garancia nyújtását/kezességvállalást; hozzájárulást a követelések elengedéséhez).
- **Korrupciós veszélyt növelő tényező a tulajdonosi felügyelet, ellenőrzés elmaradása** vagy formálissá válása, amelynek következtében a tulajdonosnál információhiány keletkezhet a gazdasági társaság tevékenységéről.
- Szintén növeli a közfeladat ellátásából adódó korrupciós kockázatokat, ha az gazdasági társaság közfeladat ellátásán kívül **egyéb vállalkozási tevékenységet** is végez, szükséges ezeknek a tevékenységeknek jól szabályozott elkülönítése.
- A szabályozási környezet mikéntje, a hiányos, ellentmondásos, nem egyértelmű vagy bonyolult szabályozási környezet, a **gyakran változó jogi környezet vagy szervezeti struktúra, vezető tisztviselők** a korrupciós veszélyeztetettséget szintén növelik.

Az Önkormányzat a gazdasági társaságok működése és közfeladat-ellátása során az eredendő korrupciós veszélyeztetettségi tényezőket a **tulajdonosi joggyakorlása** körültekintő kiépítésével redukálhatja, különösképp a vagyongazdálkodás területén, melyet különös gondossággal és részletezettséggel szükséges szabályozni.

A tulajdonos Önkormányzat felül kívánja vizsgálni a JGK működését a gazdaságosság és hatékonyság szempontok figyelembevételével, a gazdasági társaság felépítésének összetettségét, a szakmai tevékenységek, feladatok szétosztását és összehangoltságát, a vagyongazdálkodási közszolgáltatási szerződések tartalmát.

A létesítő okiratok felülvizsgálatával az Önkormányzat különösen kiemelt figyelmet kíván fordítani a tulajdonosi joggyakorlás módjának meghatározására, hiszen eredendő korrupciós veszélyeztetettségi tényezők a gazdasági társaság működésének, és közfeladat-ellátásának alapvető jellemzői, amelyek alakítása a jogszabályok keretei között a tulajdonosok, illetve a tulajdonosi jogkör gyakorlók hatáskörébe tartozik. Ilyen alapvető jellemző például a társaság tulajdonosi összetétele, irányítási és felügyeleti rendszere, valamint az, hogy a vállalkozás nyújt-e közszolgáltatásokat, és milyen feltételekkel. A szabályozók közötti összhang megteremtése, a világos és egyértelmű jogi környezet kialakítása a jogalkalmazás során biztosítja a helyes jogértelmezést, így a jogszerű eljárást.

A tulajdonosi jogok gyakorlása kiemelt kockázati terület, annak nem megfelelő vagy hiányos, nem egyértelmű szabályozása korrupciós kockázati tényezővé válhat. Fontos, hogy a feladat- és hatáskörök, a felelősségi körök, beszámoltatás, ellenőrzés, felügyelet kellő

részletezettséggel, egyértelműen legyen szabályozva. Az alapító Önkormányzat a tulajdonosi joggyakorlás erősítésével a kockázatokat csökkentheti, ha a tulajdonos Önkormányzat a társaság számára szerződésben, üzleti tervben vagy más módon a tevékenység mérésére alkalmas kritériumrendszerrel, ennek keretében a szakmai feladat-ellátás gazdaságosságának, hatékonyságának mérésére alkalmas mutatószámokat határoz meg annak érdekében, hogy a társaság működése, feladatellátása mérhető és átlátható legyen. Azonban az akkori alapító ilyen tevékenység mérésére alkalmas mutatószámokat nem határozott meg a gazdasági társaságai esetében, így a JGK vonatkozásában sem.

Az előző vezetés alatt a legnagyobb számú foglalkoztatottat alkalmazó gazdasági társaság szervezeti és működési szabályzatának gyakori módosítása volt a jellemző. A helyi jogi szabályozási környezet (SZMSZ, alapszabály, ügyrend) gyakori változtatása kockázati tényezőként értékelendő, így a társaság tevékenységében rejlő kockázatokkal együtt azt fel kell mérni, értékelni és megfelelő kezelésére megoldást adni.

Az Önkormányzat felülvizsgálja a gazdasági társaságainak Szervezeti és Működési Szabályzatát, amely a társaság belső struktúráját, a döntéshozatal részletes szabályait, egyértelműen azonosítható kompetencia-térképpel és a feladatdelegálás rendjét jeleníti meg.

Az Önkormányzat antikorrupciós stratégiája a megfelelő szabályozási környezet kialakításával az elvárható jogbiztonságot meg kívánja teremteni. Az Önkormányzat felülvizsgálja, hogy intézményei, gazdasági társaságai rendelkeznek-e a jogszabályokban előírt kötelező belső szabályzatokkal, intézkedik a hiányosságok pótlására és azok előírásoknak történő megfelelése iránt, különös tekintettel az etikai szabályzat, ellenőrzési nyomvonal, integritást sértő események eljárásrendje, integrált kockázatkezelési eljárásrend megalkotására.

Az Önkormányzat az intézményeinél és gazdasági társaságainál is **integrált kockázatkezelési rendszer** működtetését fogja előírni. E tevékenység során fel kell mérni és meg kell állapítani a szervezet tevékenységében rejlő és szervezeti célokkal összefüggő kockázatokat, valamint meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját, intézkedik az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására **szervezeti felelős** kijelölésére.

Az egyes **vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségekről** szóló 2007. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Vnytv.) 1. § (1) bekezdése szerint *az alapvető jogok és kötelességek pártatlan és elfogulatlan érvényesítése, valamint a közélet tisztaságának biztosítása és a korrupció megelőzése céljából a kötelezettet vagyonynyilatkozat tételi kötelezettség terheli.* Ez a kötelezettség nem csupán az önkormányzati képviselőket, köztisztviselőket érinti, hanem valamennyi gazdasági társaság törvényben előírt feladatot ellátó tisztségviselőt, munkavállalót, alkalmazottat, megbízottat. A jogszabály szerint vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség terheli azt a nem közszolgálatban álló személyt is, aki javaslattételre, döntésre és ellenőrzésre jogosult, továbbá aki közbeszerzési eljárásban vagy vagyonnal való gazdálkodásban feladatot vagy munkakört lát el. Így a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség terheli például az igazgatóság tagjait, a felügyelőbizottság tagjait és a fenti tárgykörben érintett munkavállalókat, megbízási jogviszonyban álló érintetteket egyaránt.

Az Önkormányzat felül kívánja vizsgálni a gazdasági társaságait érintő vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségre vonatkozó szabályozást és teljesítést.

Az Önkormányzat a nemzetközi vállalatirányítási ajánlásoknak megfelelően olyan objektív és **független igazgatóságot** kíván létrehozni, amely nem vesz részt a menedzsment munkájában, amelyben az önkormányzati és szervezeti érdek érvényesül, a felelősségi szabályok egyértelműek meghatározottak.

Az Önkormányzat a gazdasági társaságainál olyan **felügyelőbizottságot** kíván működtetni, melynek tagjai a Ptk. szerinti és a létesítő (alapító) okiratban előírt ellenőrzési kötelezettségeik teljesítése érdekében az általuk kialakított, a Képviselő-testület által jóváhagyott ügyrendben és éves munkaprogramban meghatározott módon értékelik a kockázatkezelési, belső kontroll és társaságirányítási funkciók eredményességét és hatékonyságát.

Az Önkormányzat tulajdonosi joggyakorlásában és a vagyongazdálkodás döntéshozatali folyamataiban a **hatáskörök** olyan megosztására kell törekedni, mely a törvényi előírások figyelembe vételén túl a **legnagyobb átláthatóságot** is biztosítja.

A vagyongazdálkodás jelenlegi prioritásai valamennyi antikorrupciós stratégiai célkitűzéshez kapcsolódnak:

- Rendszer: Elkötelezettség, Felelősség, Stratégia, Normák
- Kultúra: Az egész társadalom bevonása, Vezetés, Teljesítmény-központúság, Kapacitás-fejlesztés, Nyitottság
- Elszámoltathatóság: Kockázatkezelés, Érvényre juttatás, Felügyelet, Részvétel

A tulajdonosi szemléletet erősítő, előbbieken ismertetett, az Önkormányzat tulajdonában lévő gazdasági társaságokra vonatkozó átfogó - a korrupciómegelőzésen túlmutató - megújítási program támogatásához azonnali intézkedésként szükség van a **szervezeti struktúra** és a vagyongazdálkodási döntések, illetve a tulajdonosi joggyakorlás **hatáskör-megosztásának** felülvizsgálatára, az **alapvető működést szabályozó dokumentumok** aktualizálására, a **vagyonkataszter** frissítésére és a **vagyonnyilvántartási rendszer** teljeskörű felülvizsgálatára.

Középtávon szükséges az **ingóság-, ingatlanértékesítés/vásárlás** és az **ingatlanbérbeadás** szabályozásának áttekintése és módosítása, valamint a **vagyonelemek rangsorolhatóságának** biztosítása (hasznosulás, beruházás vagy karbantartás prioritizálása szerint).

Hosszabb távon biztosítani kell a vagyongazdálkodás megfelelő **informatikai támogatását**, egy integrált vagyongazdálkodási rendszer bevezetésével.

IV. A beszerzések és beruházások átláthatóságának növelése

A beszerzés, illetve közbeszerzés a közpénzfelhasználás korrupció által kiemelten veszélyeztetett, illetve érintett területe. A leggyakrabban előforduló problémák: a személyre szabott feltételek kidolgozása egyes ajánlattevők előnyben részesítése érdekében, a közbeszerzések kisebb ajánlatokra darabolása, hogy a versenyeztetéssel járó eljárásokat elkerüljék, az eljárás különböző szakaszaiban felmerülő összeférhetlenség, ami nem csak közbeszerzési tisztviselőket, de a magasabb szintű ajánlatkérőket is érinti, aránytalan és indokolatlan kiválasztási kritériumok, ajánlattevők indokolatlan kizárása, sürgősségi eljárások indokolatlan használata, nem megfelelő helyzetelemzés, ahol az ajánlati árak túlságosan alacsonyok, a legalacsonyabb ár, mint legfontosabb feltétel túlzott figyelembevétel a teljesítés minőségére és a teljesítési képességre vonatkozó szempontokkal szemben, az ajánlatok közzététele alóli indokolatlan kivételek.

A közbeszerzési eljáráson kívül az odaítélés szakaszát követően is azonosíthatók a teljesítések minőségét érintő kockázatok. Az odaítélés szakaszát követően előfordulhat például a közbeszerzési szerződések módosításainak nem kellő indokolása, valamint a szerződéses feltételeket módosító és a költségvetést növelő utólagos szerződésmódosítás.

Az Európai Unióbeli közbeszerzések területén tapasztalható korrupció azonosításáról és csökkentéséről szóló tanulmány³ négy fő szabálytalan gyakorlatot azonosít:

- 1) összejátszás ajánlattételben (ajánlat-elfojtás, kiegészítő ajánlatok, körbenyerés és alvállalkozások formájában), amikor a szerződést „odaigérik” egy vállalkozónak, a tisztviselők beleegyezésével vagy anélkül;
- 2) visszafolytatás; amikor a tisztviselő csúszópénzt kér vagy fogad el, amelyet figyelembe vesz a közbeszerzési eljárás folyamán, ideértve az adminisztratív eljárásokat is;
- 3) összeférhetlenség;
- 4) más szabálytalanságok, ideértve a szándékosan helytelen gazdálkodást/ismerethiányt, amikor a tisztviselők nem végzik el a megfelelő ellenőrzéseket vagy nem követik a szükséges előírásokat és/vagy eltérnek vagy szemet hunynak a vállalkozók által elkövetett nyilvánvaló szándékos szabálytalanságok felett.

Bár a tárgyalásos és közvetlen odaítélésű eljárások bizonyos körülmények között indokoltak, lehetnek olyan esetek, amikor azért kerül rájuk sor, hogy elkerüljék a versenyeztetéses eljárási kötelezettségeket.

A közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos kedvező döntésért nyújtott pártfinanszírozás is a korrupció esetei közé tartozik, mely az üzleti szféra és a helyi szintű politikusok közötti túl szoros kapcsolatok esetében merülhet fel.

A beszerzések korrupciós kockázatainak csökkentése érdekében az Önkormányzat Képviselőtestülete a korábbi vezetés alatt kiszervezett - az átláthatóságot veszélyeztető - közbeszerzési eljárások megszüntetéséről döntött, és létrehozta a Hivatalon belül önálló szervezeti egységként a Közbeszerzési Irodát, mely az Önkormányzat szerveinek, cégeinek és intézményeinek valamennyi közbeszerzéséért felel. A kiszervezés megszüntetésével az

³ „A közbeszerzések területén jelentkező korrupció meghatározása és csökkentése az Európai Unióban – A korrupció közvetlen költségei és más elemeinek megbecsülése kidolgozott módszertan az antikorrupció területén egy uniós értékelési mechanizmus számára”, 2013. június 30. PricewaterhouseCoopers és ECORYS.

Önkormányzat saját kockázatkezelési és belső kontrollrendszerét alkalmazza a beszerzési folyamatokra.

A beszerzésekkel kapcsolatos korrupció megelőzésének további eszközei az összeférhetetlenségre és a vagyonyilatkozattételre vonatkozó eljárások és azoknak önkormányzati intézmények és cégek vezetésére történő kiterjesztése.

A belső és külső ellenőrzési mechanizmusok megerősítésén túl az Önkormányzat jelentős szerepet szán a beszerzések átláthatóságának jogszabályi követelményeket meghaladó, de az adatvédelmi szabályokat figyelembe vevő növelésének.

Felül kell vizsgálni a megkötött közbeszerzési szerződések közzétételének vagy az ezekhez való hozzáférés biztosításának új formáit, ideértve a jogokra, kötelezettségekre és szankciókra vonatkozó rendelkezéseket, a bizonyos szerződéses kitételekre vonatkozó, pontosan meghatározott, korlátozott és indokolt titoktartási kivételekkel.

Fokozni kell a közbeszerzési eljárások átláthatóságát az odaítélés előtti és utáni szakaszban az Önkormányzat éves pénzügyi kimutatásának és mérlegének, valamint az építési beruházások, árubeszerzések és szolgáltatások lebontott költségeinek online közzétételével.

A beszerzések és beruházások átláthatóságának növelése a korrupcióellenes stratégia szinte valamennyi stratégiai célkitűzéséhez kapcsolódik:

- Rendszer: Elkötelezettség, Felelősség, Normák
- Kultúra: Az egész társadalom bevonása, Vezetés, Teljesítmény-központúság, Kapacitás-fejlesztés, Nyitottság
- Elszámoltathatóság: Kockázatkezelés, Érvényre juttatás, Felügyelet, Részvétel

Azonnali intézkedést igényel a beszerzések és szerződések (múltbeli) adatainak kereshetőségét, elemzését lehetővé tévő **nyilvános adatbázis** létrehozása (figyelemmel az Info. tv.-re), az **értékhatár alatti beszerzések** ajánlatkérési, szerződéskötési és kontroll eljárásainak felülvizsgálata, továbbá a **közbeszerzés** folyamatainak újraszervezése az átláthatóság növelése érdekében.

Középtávon szükséges a **beruházás-tervezési folyamatok és szabályozás** felülvizsgálata, valamint a beruházások **nyomonkövetési és visszacsatolási rendszerének** kialakítása a társadalmi hasznosulás átláthatóságának biztosításával.

Hosszabb távon biztosítani kell a beszerzésekhez, azok tervezéséhez, nyomon követéséhez szükséges **informatikai támogatást**.

V. Az integritás fejlesztése a közösségi részvétel és a tudásmegosztás erősítésén keresztül

Az Önkormányzat integritásának fejlesztésében - a jogszabályi megfelelés biztosításán túl - kiemelt terület a **közösségi részvétel** erősítése, továbbá a **külső és belső tudásmegosztás** biztosítása. A teljes társadalmat bevonó közösségi részvétel és visszacsatolás intézményesülése nélkül nincs garancia arra, hogy az antikorrupciós intézkedések elérjék a közösség által kívánatosnak tartott és érzékelhető kedvező hatásokat. A közösségi részvétel intézményesülése nélkül nem biztosítható, hogy a közpolitika ne válhasson szűkebb érdekcsoportok foglyává.

Az Önkormányzat a **Közösségi Részvételi Iroda** létrehozásával olyan mechanizmusokat valósít meg (tájékoztatás, párbeszéd, konzultáció és döntésekbe való bevonás), amelyek az érdekelt felek bevonásával, az átláthatóság biztosításával, az elszámoltathatóság elősegítésével és az integritási rendszer erősítésével biztosítják a közérdek elsőbbségét.

A Közösségi Részvételi Iroda működése biztosítja, hogy részvétel különböző fokai ne ad hoc jelleggel, hanem proaktívan, szabályozott keretek között valósuljanak meg:

- Az első lépcső a **polgárok közérthető tájékoztatása**: azaz, hogy az információt olyan formában és olyan felületeken nyújtja az Önkormányzat, amely az érintettek eligazodását a lehető legjobban biztosítja.
- A második lépcső a **párbeszéd**: ez olyan eszközöket jelent, amelyek lehetővé teszik a polgárok számára, hogy kérdéseiket feltehessék, panaszait, igényeiket javaslataikat megfogalmazhassák az egyes ügyek kapcsán. A párbeszéd szerves része a visszacsatolás, vagyis, hogy a polgárok tudják, hogy véleményüket, javaslataikat hogyan építette be az Önkormányzat a munkájába és milyen intézkedéseket tett.
- A következő lépcső a **konzultáció**: itt egy adott terv vagy intézkedés kapcsán az érintettek előzetes javaslatai formálhatják a végleges megvalósulást, de fontos, hogy a konzultáció nem megkötő erejű, a végső szó a döntéshozóké.
- A részvétel negyedik lépcsője a döntésekbe történő **bevonás**: a polgárok bevonásával született döntések megkötő erejűek az Önkormányzat számára.

Az **integritási tudástranszfer** megvalósítása biztosítja a korrupció-megelőzési folyamatok megújítása kapcsán összegyűlt tapasztalatok intézményi kultúrába, tudásba való beépülését, továbbá a más önkormányzatok számára történő átadását, a legjobb hazai és nemzetközi gyakorlatok átvételét. A külső tudástranszfer megvalósulásának kiindulópontja az „Ez a Minimum!” korrupció elleni és átláthatósági programhoz csatlakozott önkormányzatokkal, civil szervezetekkel már kialakult kapcsolat, melyre építve mind a belső, mind a belső tudástranszfer kommunikációs csatornái, **szervezeti és együttműködési keretei** kialakíthatók, illetve továbbfejleszthetők.

Az OECD által közzétett A közszféra integritásának **érettségi modelljével** mind a 13 általános antikorrupciós célkitűzés megvalósításának állapota mérhető (a *Kezdő*, *Fejlődő*, *Kialakított* és *Élenjáró* kategóriákba sorolhatók). Az értékelési eredmények - a következő tervezési időszakra vonatkozó belső prioritások kockázat-alapú meghatározásán túl - alkalmasak az **önkormányzatok, illetve intézmények egymás közötti összehasonlítására**.

Az Önkormányzat működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó **bejelentések fogadására és kivizsgálására** közvetlenül a Polgármesternek alárendelve célszerű működtetni az **integritási tanácsadó** funkciót, mely a bejelentések fogadásán és kivizsgálásán, továbbá az etikai kérdésekkel kapcsolatos tanácsadáson kívül közreműködik az Önkormányzat integritási és korrupciós kockázatainak felmérésében és az integritási és korrupciós kockázatok kezelésére szolgáló intézkedési terv elkészítésében, illetve aktualizálásában.

Az önkormányzati integritási rendszer fejlesztése és az antikorrupciós stratégiai célkitűzések szerinti működtetése és fejlesztése, valamint ennek keretében a közösségi részvétel és a tudásmegosztás a korrupcióellenes stratégia valamennyi stratégiai célkitűzéshez kapcsolódik:

- Rendszer: Elkötelezettség, Felelősség, Stratégia, Normák
- Kultúra: Az egész társadalom bevonása, Vezetés, Teljesítmény-központúság, Kapacitás-fejlesztés, Nyitottság
- Elszámoltathatóság: Kockázatkezelés, Érvényre juttatás, Felügyelet, Részvétel

A közösségi részvétel és a tudásmegosztás intézményesítése mellett az integritási rendszer jogszabályi feltételeknek való megfeleléséhez azonnali intézkedésként szükség van a **korrupciós kockázatelemzésre és vizsgálati eljárások** lefolytatására, a **bejelentővédelmi rendszer** aktualizálására, és az integritásra vonatkozó **szabályzatok és eljárásrendek** felülvizsgálatára, illetve a hiányzó szabályzatok elkészítésére, kiadására.

Középtávon szükséges az antikorrupciós mechanizmusok **hatásmérési eljárásainak** bevezetése, az integritás **humánpolitikai vonatkozású eljárásainak** kialakítása és bevezetése, az integritással kapcsolatos **képzések, tréningek** megszervezése. Középtávon szükség lesz az integritási rendszer működtetésével kapcsolatos változásoknak az Önkormányzat többi **szabályozási dokumentumaiban** történő átvezetésére (eljárásrendek, hatásköri és döntéshozatali mechanizmusok, munkaköri leírások, stb.)

Hosszabb távon biztosítani kell az **ügyfélszolgálati és részvételi döntéshozatal** szabályainak aktualizálását, valamint az **integritási tudástranszfer** szervezeti és külső együttműködési kereteinek kialakítását, illetve bővítését.