

Magyarország által tett intézkedések a korrupcióellenes stratégiák kidolgozása, végrehajtása, monitoringja és értékelése terén

a) Kidolgozás és végrehajtás

Széleskörű közigazgatási és társadalmi (civil szervezetek, érdekképviselői szervek, állampolgárok) egyeztetést követően 2015-ben Magyarország Kormánya elfogadta a Nemzeti Korrupcióellenes Programot (a továbbiakban: NKP)¹. Fontos volt, hogy az NKP kidolgozásába és végrehajtásába minél több érdekelt fél bevonásra kerüljön. Annak érdekében, hogy mind a címzettek, mind pedig a feladatok felelősei számára megismerhető legyen, az NKP közzétételre került a kormányzati honlapon.²

Az NKP készítőinek célja olyan komplex stratégiai dokumentum létrehozása volt, amely a magyar és a nemzetközi helyzet, valamint a prognosztizálható jövőbeli trendek figyelembevételével meghatározza a következő négy év jogalkotási, szervezetfejlesztési, képzési, szemlélet- és köztudatformálással kapcsolatos feladatait, valamint a szükséges ösztársadalmi fellépés elősegítésének lehetőségeit a korrupció-megelőzés és az integritás területén.

Mindezek érdekében az NKP kidolgozása során elsősorban az alábbi vizsgálati technikák kerültek alkalmazásra:

- a 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozattal elfogadott korrupció elleni kormányzati intézkedések és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja 2012-2014 című stratégiai dokumentum végrehajtási tapasztalatainak vizsgálata;
- a Belügyminisztérium előzetes megkeresésére a közigazgatás szereplői, továbbá a korrupcióelleni küzdelemért különös felelősséget viselő független állami szervezetek (Állami Számvevőszék, Kúria, Legfőbb Ügyészség, Alapvető Jogok Biztosa, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, minisztériumok) által megfogalmazott szakmai igények felmérése;

¹ <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/tarsadalmi-egyeztetes-a-nemzeti-korrupcioellenes-programrol-es-a-2015-2016-evekre-vonatkozó-intezkedesi-terv-elfogadasarol-szolo-eloterjesztesrol>

² / <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/strategiai-dokumentumok>
<http://corruptionprevention.gov.hu/download/c/fe/02000/National%20Anti-Corruption%20Programme%20Hungary%202015-2018.pdf>

- a Nemzeti Közszerológati Egyetem integritás tréningjei során felvett kérdőíves felmérés eredményeinek értékelése;
- a Büntető Törvénykönyv korábbi közélet tisztasága elleni, illetve korrupciós bűncselekményekre vonatkozó statisztikai adatainak elemzése;
- a korrupcióellenes egyezmények végrehajtásával kapcsolatban nemzetközi szervezetek (úgy mint az ENSZ, Európa Tanács, Európai Unió, OECD) által tett megállapítások és ajánlások vizsgálata;
- a korrupciót, vagy a hozzá szorosán kapcsolódó jelenségeket vizsgáló elemzések, indexek, rangsorok áttekintése (pl.: EU Anti-korrupciós Jelentés; Transparency International Korrupció Érzékelési Index);
- a korrupcióra, illetve integritásra vonatkozó hazai és nemzetközi kutatási eredmények, publikációk feldolgozása.

Az NKP által megfogalmazott célkitűzések, annak 4 éves időtartama alatt két két éves időtávú Intézkedési Terv végrehajtásával valósultak meg. Az aktualitások és eredmények a kormányzati honlapon megtalálhatóak.³

Az Első Intézkedési Tervet az 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozattal (a továbbiakban: Első Intézkedési Terv) hirdették ki és 2015-től 2016. december 31-ig tartalmazott rendelkezéseket, míg a Második Intézkedési Tervet az 1239/2017. (IV. 28.) Korm. határozattal (a továbbiakban: Második Intézkedési Terv) fogadták el.⁴

A szükséges költségvetés biztosításáról a Pénzügyminisztérium gondoskodott (Első Intézkedési Terv 2. pont). Emellett a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16: „*Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében*” című projekt keretében is számos feladat valósult meg.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 56. § (2) bekezdése a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatok összehangolásának felelőseként a belügyminisztert jelöli ki. A rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a

³ <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/hirek>
<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/szakmai-anyagok-es-osszefoglalok2>

⁴ <http://corruptionprevention.gov.hu/legal-acts>

kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet 13/A. § a) pontja alapján a korrupció elleni kormányzati stratégiát a Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ) készíti elő, majd terjeszti fel a belügyminiszter részére.

E feladatok végrehajtására a Nemzeti Védelmi Szolgálaton belül megalakult a Korrupciómegelőzési Főosztály (továbbiakban: KMF). A KMF stratégiai tervező, módszertani támogató, elemző-értékelő, koordinációs tevékenységet fejt ki, részt vesz az integritásirányítás rendszer fejlesztésében, tájékoztató és köztudatformáló intézkedéseket készít elő és közreműködik a nemzetközi együttműködésből eredő kötelezettségek teljesítésében.

Az NKP-ben meghatározott célokhoz rendelt intézkedések végrehajtásáért a kapcsolódó kormányhatározatokban megnevezett miniszterek felelnek. Nemcsak az intézkedési tervekben felelősként meghatározott minisztériumok, hanem az egyéb állami szervek is elkötelezettek a szervezeti integritás fejlesztésében, melyet az e tárgykörben megalkotott számos jogszabály-módosítás, módszertani útmutató, valamint megvalósított tréning, szemléletformáló és információs kampány bizonyít. Közreműködőként a minisztériumok mellett megemlíthető a Kúria, az Állami Számvevőszék, a Legfőbb Ügyészség, a Közbeszerzési Hatóság, a Nemzeti Bank, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, a helyi önkormányzatok és önkormányzati érdekszövetségek, a korrupció elleni küzdelem iránt elkötelezett társadalmi, szakmai és érdekképviseleti szervek, gazdasági kamarák, valamint oktatási és kutató intézmények, valamint számos más központi és regionális szintű szerv. (Első Intézkedési Terv 3. pont). A 2017-2018 években megvalósuló Második Intézkedési Terv egy sokoldalú intézmények között megvalósuló egyeztetési folyamatot, valamint az Első Intézkedési Terv monitoringját és elemzését követően készült el.

Az NKP célja a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóbbá tétele, a hatósági eljárások fejlesztése, az üzleti élet tisztaságát elősegítő szabályozás kialakítása, az oktatás és képzés kiterjesztése, a szemléletformálás, továbbá a hatékony korrupcióellenes küzdelemhez szükséges személyi és tárgyi feltételrendszer megteremtése; amely területekre vonatkozó intézkedésektől már középtávon a korrupcióval szembeni szervezeti és egyéni ellenálló képesség erősödését irányozza elő. Az NKP a közszféra, az állami tulajdonú vállalatok és a versenyszféra, illetve a társadalom egésze számára fogalmaz meg célokat.

Az NKP, illetve vívmányai megismerése érdekében 2015 és 2019 között regionális rendezvénysorozatot bonyolítottunk le szakmai szervezetek, közigazgatási és önkormányzati szakemberek, valamint civil szakértők közreműködésével, amelyet E-hírlevél programmal támogatjuk. Emellett az NVSZ 2018-ban médiakampányt indított, megcélozva ezzel a 16 év feletti magyar lakosságot, a Magyarországon működő multinacionális, valamint magyar tulajdonú kis- és középvállalkozások vezetőit, illetve a közigazgatásban dolgozókat. A figyelemfelhívás a korrupciós jelenségek fajtáira, a követendő és kerülendő magatartásmódokra a korrupciónak ellenálló, felelős állampolgári attitűd erősítésére irányul. A kampány az alábbi elemekből áll: bannerek, TV és rádió spotok, Facebook oldal, YouTube csatorna, e-hírlevelek, mobil applikáció.

b) Monitoring és értékelés

Az NVSZ közreműködik az NKP végrehajtásának koordinálásában, figyelemmel kíséri végrehajtását, valamint évenként összesíti a korrupció elleni küzdelemért különös felelősséget viselő kormányzati, valamint független állami szervezetek által küldött tájékoztatásokat, az NKP-hez és az intézkedési tervhez kapcsolódó feladatok megvalósulásával összefüggő monitoring jelentéseket. Az NKP intézkedéseinek nyomon követése a Belügyminiszter feladata: annak előrehaladásáról, valamint az intézkedési tervekben meghatározott feladatok megvalósulásának hatásáról és gyakorlati eredményeiről a Belügyminisztérium jelentést készít a Kormány számára.

Az NKP értékelése és az új stratégia megalkotása jelenleg folyamatban van. Az előkészítés alatt álló Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiában foglalt célok kijelölik azon beavatkozási pontokat, melyek mentén a következő négyéves ciklus korrupciómegelőzési tevékenységi köre épül.

A korrupcióellenes politikák hatékonyságának mérése az alábbiakkal valósult meg:

- Közvélemény-kutatások lefolytatása 2015-ben és 2018-ban az állampolgárok és a vállalkozások körében, amely rákérdezett az NKP ismertségére is.
- Tudományos kutatások készültek az eredmények hatékonyság-vizsgálatához.
- Projekt indikátorok mutatják a projekt keretében megvalósult eredményeket.
- Jó Állam Projekt Mutató.

A korrupciónak kitett területek feltérképezése, a kockázatok kezelése:

- Az Integrált Kockázatkezelési rendszer keretében félévente kitöltött kérdőív mutatja a költségvetési szervek egy részének, nevezetesen az államigazgatási szervek kockázatkezelési rendszereinek a fejlődését, a korrupciós és integritási kockázatok kezelését.
- Feltérképezésre kerültek a rendvédelmi és az államigazgatási szervek tekintetében azok a munkakörök, amelyek fokozottan ki vannak téve a korrupciónak. Az elsődleges kockázati elemzéseket követően történt meg a teljes államigazgatási munkaköri rendszer másodlagos korrupciós kockázati, un. súlyozott elemzése is, melynek során a már rendelkezésre álló adatok összehasonlító elemzésére, az egyes munkakörökre és munkakörcsaládokra jellemző kockázati tényezők összevetésére, kvalitatív és kvantitatív elemzésére is sor került.

Tanulságok, jó gyakorlatok a nemzeti korrupcióellenes politikák és stratégiák kidolgozása, megvalósítása, értékelése terén

Az NKP végrehajtása során az intézkedési formák széles skáláját sikerült alkalmazni az értékalapú módszerektől a szigorúan vett szabályalapú - pl. jogszabály-alkotási - folyamatokig. A korrupciómegelőzési intézkedésekkel a társadalom széles spektrumát sikerült megszólítani: a diákoktól az üzleti élet szereplőjéig, az alkalmazott módszereket, eszközöket a csoportok sajátosságaihoz igazítva.

Magyarország az elmúlt négy évben komplex intézkedéscsomagot valósított meg. A legfontosabb, hogy a már elért eredményeket meg tudja őrizni, és tovább folytassa a szemléletformálást a már kipróbált és bevált képzési módszerekkel, hogy minél több társadalmi csoport, szervezet váljon az integráns működés elkötelezettjévé.

Szakmai segítségnyújtás

A fentiek alapján látható, hogy Magyarországon a korrupcióellenes stratégiák kidolgozása, végrehajtása és értékelése bejáratott eljárásrenddel bír, így annak fejlesztéséhez specifikus külső szakmai támogatás nem szükséges. A jövőre nézve tovább kell népszerűsíteni a kiadott módszertani útmutatókat, a szemléletformáló tréningeket, a magas színvonalú – esetleg akkreditált – szakmai képzéseket, de olyan területek felé is szükséges nyitni, melyek eddig az NKP-ben nem kaptak helyet.

**Lessons learned in the development, evaluation and impact of anti-corruption strategies
(Art. 5 of the United Nations Convention against Corruption)**

Measures taken by Hungary in the field of developing, implementing, monitoring and evaluating anti-corruption strategies.

b) Development and Implementation Process

Involving a wide range of administrative and civil organisations⁵ (NGOs, professional associations and unions, citizens) the National Anti-Corruption Programme (hereinafter: NAP) was adopted by the Hungarian Government in May 2015.

It was important to engage in the development and in the implementation of the NAP as many stakeholders as possible. NAP was published on the website of the Government in order to make it available for the target groups and for all those organisations that were responsible for the fulfilment of the tasks.⁶

The authors of the NAP intended to create a complex strategic document that takes into account the Hungarian and international situation as well as the projected future trends and defines measures for four years in relation to legislation, organisation development, training, attitude shaping, awareness raising, and the promotion of the required overall social actions in the prevention of corruption and promoting integrity.

In order to achieve that, primarily the following analytical techniques were used during the elaboration of the NAP:

- review of the experience of implementing the anti-corruption measures adopted by Government Resolution No. 1104/2012 (IV. 6) and the strategic document titled “Corruption Prevention Programme in the Public Administration 2012-2014”;
- assessment of the needs of the public administration bodies and independent public agencies bearing special responsibility in the fight against corruption [State Audit

⁵ <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/tarsadalmi-egyeztetes-a-nemzeti-korrupcioellenes-programrol-es-a-2015-2016-evekre-vonatkozó-intezkedési-terv-elfogadasáról-szóló-előterjesztésről>

⁶ / <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/strategiai-dokumentumok>
<http://corruptionprevention.gov.hu/download/c/fe/02000/National%20Anti-Corruption%20Programme%20Hungary%202015-2018.pdf>

Office, Kúria (the Supreme Court), General Prosecutor's Office, Commissioner of Fundamental Rights, National University of Public Service and ministries] articulated upon the request of the Minister of Interior;

- assessment of results of the questionnaire-based survey made during the integrity training programs held by the National University of Public Service;
- analysis of the statistical data on crimes against the transparency of public life and corruption pursuant to the former Criminal Code;
- review of the findings and recommendations of international organisations concerning the implementation of anti-corruption treaties (UN, Council of Europe, European Union and OECD);
- review of analyses, indices and rankings focusing on corruption or closely related phenomena (e.g., EU Anti-Corruption Report; Transparency International Corruption Perception Index);
- overview of the results of Hungarian and international researches and publications.

Section 56 (2) of Government Decree No. 94/2018 (V. 22) *on the tasks and competences of the members of Government* designates the Minister of Interior as the minister responsible for co-ordinating the government tasks relating to anti-corruption. According to Section 13/A a) of Government Decree No. 293/2010 (XII. 22) *on the designation of the police agency performing internal crime prevention and detection tasks and the detailed rules of the performance of such tasks, the lifestyle monitoring and integrity checks*, the government strategy against corruption is to be prepared and submitted to the Minister of Interior by the National Protective Service (hereinafter: NPS).

For the implementation of these tasks a specified department, the Corruption Prevention Department (hereinafter: CPD) started its operation. The CPD focuses its work on strengthening integrity of State organisations by way of strategic planning, developing integrity management systems, providing state actors with methodological support, education and training. Furthermore, the CPD reaches out to the private sector and to the society as a whole by way of different awareness raising and information activities and also takes part in international cooperation.

The relevant Government Decisions name the Ministers responsible for implementing the measures aimed at achieving the objectives of the NAP. Not only the ministries responsible for the implementation of tasks set forth in the first Action Plan but also a wide range of other state organisations are committed towards the development of organisational integrity, which is proved by numerous legal amendments, guidelines, trainings, awareness-raising and information campaigns. The partners include the ministries, the Supreme Court, the State Audit Office, the National Tax and Customs Authority, the Prosecutor General, the Public Procurement Authority, the Central Bank, the National University of Public Service, local governments, the associations of local governments, professional associations and unions, business chambers, research and educational organisations committed to the fight against corruption, and many others at central and regional level (Para 3, First Action Plan).

The second Action Plan, that covers years 2017 and 2018, is based on a multi-institutional consultation and on the monitoring and assessment of the first Action Plan. It aims at completing the objectives of the Programme in all fields of intervention.

The general objective of the NAP is to make the management of public funds more transparent, to develop regulatory proceedings, to establish regulations that promote the transparency of the business sector, to extend education and training programs, to raise awareness, and to provide resources in staff and equipment necessary for the effective fight against corruption. It was expected from the measures applied in the above listed areas to strengthen the resistance capability of organisations and individuals against corruption in the medium term.

The Programme sets objectives for the public sector, state-owned companies and the business sector as well as the whole society.

Between 2015 and 2019 a series of regional events, workshops, conferences, professional days are being organized with the participation of professional organisations, experts from public administrative agencies, local governments and civil organisations. So as to inform the public on the NAP and its results an E-Newsletter Programme was launched in 2018. Furthermore a communication campaign was launched by the NPS in 2018. Its target groups are: citizens over the age of 16, managers of small and medium enterprises. Raising public awareness aims at giving information on the nature of corruption, corruption risks and how to avoid corrupt situations, creating an organisational culture and attitude amongst citizens that resists corruption.

The campaign consists of the following elements: banners, TV and Radio spots, a Facebook site, a YouTube channel, E-Newsletters, mobile applications.

b) Monitoring and Evaluation

The NPS participated in the coordination of the implementation of the NAP and in the monitoring of its implementation. The NPS also collected and compiled the reports received from government agencies and independent state entities bearing a special responsibility for combating corruption; the monitoring reports on the implementation of the NAP and the Action Plans (adopted by the Government Decision); the findings of relevant Hungarian researches; and the recommendations and findings made by international and civil organisations on an annual basis. Monitoring the implementation of the Programme is the duty of the Minister of Interior, who reports to the Government on the progress of implementation, and on the effect and achievements of the tasks specified in the Action Plans.

The evaluation of the NAP and the elaboration of the new strategy is under way. The objectives of the new strategy strive to highlight the intervention points along which the next four-year term programme is based.

The effectiveness of the anti-corruption policies were measured as follows:

- In 2015 and 2018 representative national surveys were conducted amongst citizens and enterprises that contained questions concerning the awareness of the NAP.
- The effectiveness of the NAP was supported by conducting scientific researches.
- Achievements of the NAP realized within the frames of the above mentioned project are confirmed by project indicators.
- Good State Project Indicator.

Mapping of the areas exposed to corruption, risk management:

- Surveys conducted in every half a year within the frames of the integrated risk management system contributed to monitoring and analysing the anti-corruption risk management activities of an important segment of budgetary organisations, namely the state authorities. Based on the latter – concerning only state authorities – a

continuously positive tendency can be seen in the field of the risk management activities, which also cover anti-corruption risk management of these organisations.

- Within law enforcement agencies and public administrative bodies jobs and types of jobs that are exposed to a higher risk of corruption were mapped. The first risk analyses were followed by a deep analysis encompassing comparative data analysis, qualitative and quantitative analysis of the risk factors of different jobs and types of jobs.

Best practices and lessons learned from the development, implementation and evaluation of the national anti-corruption policies.

The NAP encompassed a wide range of measures: value-based and compliance-based (e.g. legislative) processes. Its corruption prevention measures reached at large section of the society. Tailor-made measures were implemented involving different actors from students to businesses.

Hungary has implemented a complex package of measures over the last four years. The most important thing is to preserve the achievements of the NAP and continue the attitude shaping activity with the help of the elaborated and proven methodology so as to reach as many social groups as possible.

Technical assistance

It can be established, that matters of developing, implementing and evaluating of anti-corruption strategies have the proper regime in place. Therefore, specific external technical assistance is not requested for its further development. As far as future measures concerned further promotion of guidelines published, attitude shaping trainings developed, high-quality professional courses launched is needed while setting new objectives as well.