

A tanulmány megjelent: Dargay, Eszter –Juhász, Lilla Mária szerk: *Antikorrupció és Integritás*. Budapest: Nemzeti Közszerológálati Egyetem. kötetben pp. 93-108.

Dr Pallai Katalin:

Integritásoktatás a közszérológálati képzésben – az építkező oktatás a fejlődő integritásért - absztrakt

A tanulmány a Nemzeti Közszerológálati Egyetemen integritásoktatási és oktatásfejlesztési gyakorlatának elmúlt éveit abból a szempontból elemzi, hogy mennyiben tudott hozzájárulni a hazai közigazgatási integritásfejlesztés ügyéhez. Kronológiai sorrendben mutatja be a köztisztviselői integritás tréningek, az integritás szakirányú képzés és az egyetemi hallgatók integritás oktatáshoz kidolgozott tananyagok fejlesztését, kiemelve a legfontosabb módszertani és tartalmi elemeket, és ismertetve az Integritás Tudásközpontban és az oktatói együttműködés során létrejött olyan új tartalmakat, amelyek beépültek az oktatásba.

A történet vezérfonala a szakmai párbeszéd, amely során különböző paradigmák (pozitivisták és posztpozitivisták) és szakmai területek (akadémia, szakértők és kormánytisztviselők) részvételével alkotó tudásközösség formálódott, és új megközelítések és módszerek születtek. A különböző szakterületek és szakértelmek alkotó párbeszédéből és együttműködéséből olyan integritásoktató és integritásfejlesztő módszerek körvonalazódnak, amelyek amennyiben a munka folytatódhat, nemcsak a hazai közigazgatási környezetben lehetnek a korábbiaknál eredményesebbek, hanem valószínűleg a hasonló problémákkal küszködő környező országoknak is mintát adhatnak.

Kulcsszavak: közigazgatási integritás, integritásfejlesztés, integritásoktatás, argumentatív módszer, interdiszciplinális együttműködés,

The paper presents the public integrity curriculum development and education activities of the last years at the National University for Public Service. It presents the various integrity curricula, their content and methodological considerations, the process of curriculum development and the contribution of the Centre for Excellence in Integrity. The key tenet of the integrity approach is that a fine balance of the rule-based and value-based instruments can lead to effective solutions. According to this, the aim of the curriculum development process was to create synergy between positivist technical and post-positivist argumentative approaches through a collaborative process of curriculum development involving academics, civil servants and argumentative professionals. This discursive process has already produced some new approaches and methods not only for integrity teaching but for organizational integrity development as well, that may prove to be more effective than the actual practice to corruption prevention and integrity development in Hungary. This approach may also be applicable in other countries of the region that are faced with similar corruption problems and integrity deficits. Will these accomplishments be finalized and implemented will depend on whether the work can continue.

Key words: public integrity, integrity education, argumentative method, interdisciplinary collaboration, collaborative curriculum development

Dr Pallai Katalin:

Integritásoktatás a közzolgálati képzésben – az építkező oktatás a fejlődő integritásért

Dr Pallai Katalin

PhD, egyetemi docens

Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Életpálya és Emberi Erőforrás Intézet

e-mail: katalin@pallai.hu

honlap: www.pallai.hu

A kötet első tanulmányában Báger Gusztáv adott bevezetőt a közigazgatási integritás fogalmához, az integritási kockázatelemzéshez és értékelési módszertanhoz és az OECD integritás-irányítási rendszeréhez, és mutatta be azt a holland integritásfejlesztési módszertant, ami a Magyarországon kialakított közzolgálati integritáselemzési és fejlesztési megközelítés forrása és alapja volt. A fogalom definiálása során Báger az OECD megközelítésére hivatkozik, amikor azt a szabályokon alapuló és az értékeken alapuló antikorrupciós szemlélet megfelelő és rugalmas mértékű elegyeként határozza meg.¹

A nyitó tanulmányban Báger Gusztáv emellett bemutatta az Állami Számvevőszék által kifejlesztett integritáselemző módszert is, amely kérdőíves formában gyűjti a közigazgatási szervezetekre vonatkozó olyan információkat, amelyből a korrupciós kockázatoknak való kitettség mértékére és a kontrollrendszer állapotára lehet következtetni és a hasonló tevékenységi körbe tartozó intézményeket össze lehet hasonlítani.²

Ez a tanulmány innen veszi fel a fonatalt. A Nemzeti Közzolgálati Egyetemen integritásoktatási gyakorlatának elmúlt éveit abból a szempontból elemzi, hogy mennyiben tudott hozzájárulni a hazai közigazgatási integritásfejlesztés ügyéhez. A 2012 óta lezajlott oktatásfejlesztési munkáról számol be, amelynek célja egyrészt a diákok és köztisztviselők körében az integritás fogalmának és fejlesztési módszereinek megismertetése és jelentőségük elfogadtatása volt, másrészt az integritás tanácsadó képzés kidolgozása és fejlesztése. E két cél együttesen szolgálja a közigazgatási szervezetekben folyó integritásfejlesztő munkát.

¹ Báger Gusztáv: A korrupció elleni küzdelem integritásalapú szemlélete, módszertani alapjai és nemzetközi tapasztalatai. in: Integritás és antikorrupció Magyarországon 2015 Tanulmánykötet NKE.Budapest, 2015. ?? p.

² Báger: i.m. ?. p.

A fejezet bemutatja az oktatásban alkalmazott didaktikai megközelítést és oktatási módszereket, a főbb tartalmi elemeket és azokat a koncepcionális kereteket, amelyek alapján az oktatás folyik.

Az integritásfejlesztés legfontosabb alapvetése, hogy a szabály- és értékalapú eszközök egyensúlyára van szükség. Ez a megközelítés két minőségében különböző folyamatot feltételez: a szabályok megfogalmazásának, ismertetésének és érvényesítésének folyamatát és az elköteleződés és szervezeti kultúra és normaépítés folyamatát. E szemlélettel összhangban a tanulmányban a bemutatás végig két egymásba fonódó szálon fut: az egyik az alapvetően pozitívista megközelítésű³, hagyományos oktatásfejlesztés szála, amely a tudástartalmak és technikai megoldások fejlesztését és oktatását mutatja be. A másik szál a poszt-pozitívista megközelítésű⁴ transzformatív oktatás módszere, amelynek célja olyan alkotó párbeszéd létrehozása, amelyben nemcsak a technikák és tudástartalmak, hanem megközelítések és a képviselők közötti kapcsolatok is formálódnak annak érdekében, hogy minőségében is új tartalmak keletkezessenek.⁵

A tevékenységek bemutatása kronológiai sorrendet követ azért, hogy ne csak az eredményeket tudja érzékeltetni, hanem rávilágítson arra az alkotó folyamatra is, amelyben lépésenként formálódott mind a tananyag, mind az azt közvetíteni tudó szakmai közösség is. Erre a folyamatra utal a fejezet címe is: „az építkező oktatás”. Egy több éves folyamat, ami során nemcsak tartalmi és módszertani elemek épültek egymásra, hanem olyan együttműködés is kialakult különböző – az integritásfejlesztéshez szükséges – szakmák és szakemberek között, ami értékes új tartalmakat teremtett és annak lehetőségét hordozza, hogy lassanként a holland módszer adaptációját meghaladó, új, a hazai viszonyok között, az aktuális problémákra és kihívásokra reflektáló integritásfejlesztési módszertan fejlődik.

Mind e több éves folyamat vezetését, mind bemutatását az a meggyőződés vezeti, hogy olyan komplex problémát, ami a magyar közigazgatásban jelen van, azért nem lehet kizárólag technikai megoldásokkal kezelni, mert nemcsak bűnös egyéni érdekérvényesítésről van szó,

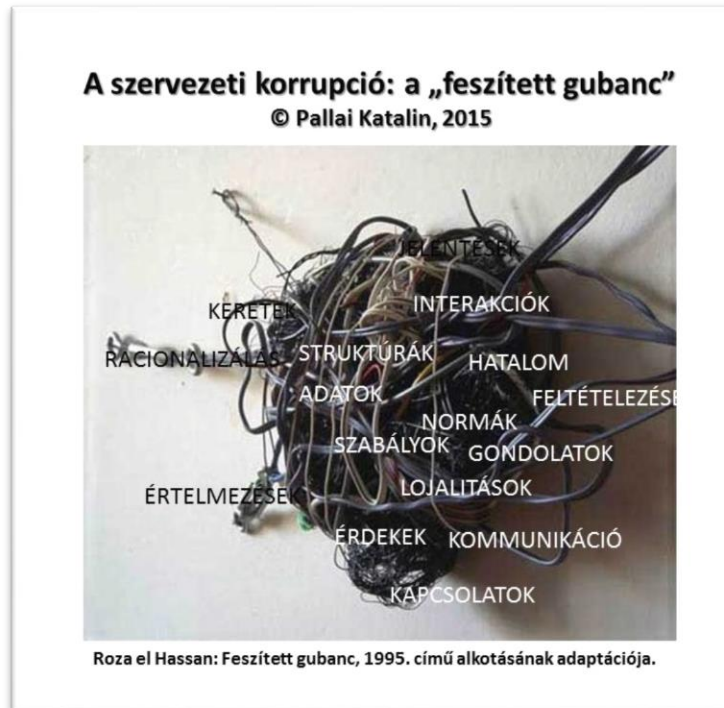
³ A pozitívista megközelítés szerint a tudomány feladata a valóság racionális, objektív elemzése. Alapvetése, hogy lehetséges az elemzőtől független, kultúrafüggetlen eredmény. A közigazgatásban a pozitívista elméletek olyan koncepciójára épülnek, akik érdekeik szerint cselekszenek és racionális kontrolmechanizmusokkal és ösztönzőkkel befolyásolhatóak. A közpolitikai folyamatban a szakértő szerepe az objektív elemzés, és a legjobb megoldások megalkotása, és amennyiben lehetséges az eredmények mérése. Szempontunkból meghatározó pozitívista módszerek pl. a kvantitatív elemzés, racionalista tervezés, technikai megoldások, a PDCA ciklus, és a compliance rendszerek.

⁴ A poszt-pozitívista megközelítés túllép a pozitívista gondolkodási kereten és a közigazgatás tudományban alkalmazott technikai racionalitáson. Alapfeltevése, hogy a tudás nem csak objektív alapokon nyugszik, hanem kulturális paradigmák, és általuk befolyásolt észlelések és magyarázatok is részei. A tudás és az igazság társadalmi termékek, amelyek közösségi folyamatok során jönnek létre. Az érzékelt valóság is társadalmi termék, ami interakciókon és argumentatív folyamatokon keresztül formálódik. A politológiában az 1990-es évek óta került előtérbe az un.argumentatív (US)/interpretatív (UK) fordulat, ami a figyelmet a közpolitikai folyamatok elemzésében a kommunikatív folyamatra irányította, a narratívák, értelmezések és jelentések társadalmi valóságot alakító erejére. A tanulmányban a poszt-pozitívista módszer a dialógusban formálódó valóság koncepciójára és az argumentatív megközelítésre utal.

⁵ A transzformatív oktatás alapvetéseit Pestalozzi „Head-Heart-Hand” gondolatára vezetik általában vissza. A transzformatív oktatás célja nemcsak kognitív, hanem attitűd és viselkedési szinten is hatni. Freire alapvetése, hogy az eredményes kognitív és attitűdváltozás feltétele, hogy a tanuló aktívan részt vehessen a tanulási folyamatban egy olyan térben, ahol oktatók és tanulók együttműködve fedezik fel és validálják a formálódó tudást, és közösen vállalnak felelősséget a tanulási folyamatért. Ilyen folyamatokban a résztvevők személyiségfejlődés, személyes átalakulás és új elköteleződések kialakulásának tapasztalatairól számolnak be. (Fischer Mandell: Transformative Learning in Planning and Policy Deliberation: Probing Social Meaning and Tacit Assumptions. in: Fischer, F. and Gottweis, H.: The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice.. Duke UP. Durham-London. 2012).

hanem a korrupciós jelenségeket gyakran a bevett gyakorlatok, értelmezések, hatalmi struktúrák és kapcsolatok kusza szövedéke támogatja.

1. ábra: A szervezeti korrupció, mint „feszített gubanc”



A 1. ábrán látható „feszített gubanc” ezt a kusza szövedéket érzékelteti.⁶ A szervezeti integritás fejlesztéséhez ezt a gubancot kell kibogozni. Meggyőződésem, hogy ez csak olyan folyamatban történhet meg, amelyben az érintett szakmák képviselői nem egymás mellett állnak, hanem együttműködnek. A tanulmányban azt a folyamatot mutatom be, ami az integritásképzések fejlesztése kapcsán a tudomány képviselői, szervezeti gyakorlati szakemberek és a személyes és szervezeti kompetenciafejlesztő szakemberek között kialakult. Feltételezésünk az, hogy e folyamat modell lehet a szervezeten belüli integritáselemzésre és fejlesztésre is.

1. Az integritás tanácsadó képzés indítása

2012-ben az ÁROP 2.1.21 „Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése „kiemelt projekt keretében került kialakításra az Integritás tanácsadó szakirányú képzés első tananyaga. (ITSZK 1.0) Mivel a tananyag kidolgozásának idején még nem volt ennek az új területnek se elfogadott szabályozása, se gyakorlata, se a szakirány vezetői, se az oktatók számára nem voltak tisztázottak a célok, a tananyagba az integritásfejlesztéshez kapcsolódó

⁶ Róza el Hassan műalkotása az acélsodronyból készült gubanc. A feliratokkal alakítottam korrupció jelképpé. A feliratokat azért tettem rá, hogy megjelenítsem mindazokat a dolgokat, amiket alakítani kell az integritásfejlesztési folyamatban.

tudományterületek oktatása került, alapvetően hagyományos, pozitívista megközelítésben. (Három kommunikációs készségfejlesztő blokkal kiegészítve.)

Mire az első két évfolyam 121 hallgatója végzett a 50/2013. (II. 25.) Kormányrendelet meghatározta az integritás tanácsadó feladatait és a 2013. év során a kinevezett tanácsadók már gyakorlati tapasztalatokat is szereztek. A képzés tapasztalatai és a kinevezett integritás tanácsadók munkatapasztalatai adták a további fejlesztések egyik alappilléret.

2. Köztisztviselői hivatásetika és integritás tréningek

A fejlesztés másik alappillére a szintén az ÁROP 1.1.21 projekt keretében 2013 tavaszán kidolgozott köztisztviselői „Közszolgálati etika és integritás” és „Integritásmenedzsment” című tréningek voltak, amelyeken 7.362 köztisztviselő vett részt a projekt ideje alatt.

2.1. Az oktatás módszertani megközelítés

A tréningek célja az érzékenyítés volt: a köztisztviselőkkal széles körében megismertetni és elfogadtatni az integritás-alapú megközelítést. Ezt a célt - a tananyag kidolgozójaként - kettős didaktikai kihívásként értelmeztem: egyrésztől közérthetővé és befogadhatóvá kellett tenni egy nehezen megragadható, holisztikus⁷ megközelítést, amely a gyakorlatban folyamatos elemzést és komplex fejlesztő munkát igényel, másrésztől olyan diszkurzív⁸ érték- és attitűdformaló folyamatot kellett indítani, amely során a résztvevők képesek közösen reflektálni az általuk ismert integritást sértő gyakorlataikra és – felelősséget vállalva – keresni saját lehetőségeiket, helyüket az integritásfejlesztő folyamatban.⁹ A módszertanban így a poszt-pozitívista megközelítésű transzformatív oktatás kapott kulcsszerepet, amit nemzetközi elemzők is „innovatív tanulási folyamat”-nak értékelték.¹⁰

2.2. Elméleti megalapozás és koncepcionális keretek

A tananyag 2013-ban kidolgozott első változata alapvetően még a nemzetközi szakmai szervezetek (OECD¹¹, Integrity Action, Transparency International) és neves kutatók (Cressey, Klitgaard, Presson) által kidolgozott koncepcionális keretekre, azok rendszerezésére, vizualizálására és az alkalmazáshoz gyűjtött nemzetközi esetekre épült. Más szervezetek integritás tréningjeihez képest két fontos új elem került be a tréningbe: a

⁷ A szaknyelvben alkalmazott holisztikus kifejezés széles körben elterjedt: a teljességet megragadó, a lényeges alkotóelemeket egyszerre és összefüggéseit szem előtt tartva értékelni és kezelni törekvő megközelítés.

⁸ A diszkurzív módszerek a politikatudományban a kilencvenes évektől kerültek előtérbe. A 4. lábjegyzetben kifejtette poszt-pozitívista megközelítés módszertanához tartozik. Lényege, hogy a résztvevők a párbeszéd, közös értelmezés, jelentéstudajdonítás során hozzák létre a számukra észlelhető valóságot.

⁹ A módszertan részletesebb bemutatása: Pallai, Katalin: A tréningek szerepe az integritásoktatásban. Társadalom és Honvédelem. 2015/ 1. szám: 27-43 p.

¹⁰ Magyarország-melléklet az EU Antikorrupció jelentéséhez, Brüsszel, 2014.2.3. COM(2014) 38 final

¹¹ Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet Szervezet, (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD). A továbbiakban OECD.

demokratikus értékek és elvek közös, rendszerszerű értelmezéséből levezetett közigazgatási integritásfogalom, és a legújabb nemzetközi antikorrupciós irodalomban is megjelenő kollektív akció probléma¹² koncepcionális kerete az integritásfejlesztés akadályainak elemzéséhez.¹³

A tréningek során a kiindulópont a korrupciós helyzetek és etikai dilemmák elemzése volt, amin keresztül a résztvevők mintákat kaptak mind a korrupcióelemzéshez, mind a felelős etikai mérlegeléshez. Az integritásfogalom bevezetése a demokratikus értékekre és elvekre építve jelent meg a tréningeken, míg az integritásépítési eszköztár közös esetelemzések és megoldások során épült össze. A tréningek erejét a résztvevők és trénerek véleménye szerint a keretek rendszerbe illesztése, a logikus felépítés és a gyakorlatok során kialakuló diszkurzív¹⁴ folyamat adta.¹⁵

2.3. Az eredmények

Bár általánosan elterjedt gyakorlat, hogy a tréningek után csak résztvevői elégedettséget vizsgálnak a szervezők, meggyőződésem, hogy a tevékenység integritásához az is hozzá tartozik, hogy ellenőrizzük, hogy a tréningek teljesítették-e céljukat: a résztvevők antikorrupciós tudásának és attitűdjének formálását.¹⁶ Ezért a szokásos résztvevői véleményeket és elégedettséget összegző kérdőívek helyett a tréningek kezdetén és vége után kitöltött kérdőívekkel mértük a résztvevők tudás és attitűdváltozását. 7.632 résztvevő válaszainak független elemző általi kiértékelése azt mutatta, hogy a tréning alatt a kérdőívben szereplő meghatározóan fontos négy tudás, és négy attitűd kérdésben szignifikáns elmozdulásokat értünk el. Egyetlen olyan kérdés volt, amelyben az elmozdulás néhány tréner csoportjaiban, és ettől a teljes mintára számított átlagban is – bár nagyon kis mértékben – de nem a megcélzott irányba történt.¹⁷ Bár az eredmény, hogy volt egy kérdés, amelyben néhány trénernek nem sikerült a megfelelő irányba vezetni a résztvevőket, nem öröm, mégis az a tény, hogy készült olyan elemzés, amely ezt megmutatja, és alkalmas az elmozdulások finomabb szerkezetének az elemzésére is, nagyon fontos, mert így lehet azonosítani a további fejlesztés feladatait. Az adatok részletes elemzése sok más fontos adalékot is szolgáltatott a módszertan továbbfejlesztéséhez.¹⁸

¹² Persson Anna. et al.: Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem. Governance, 2013/ 3. szám 449–471. p.

¹³ Az elméleti alapokról bővebben: Pallai Katalin - Kis Norbert: „A teljesség felé” Integritásoktatás és kutatás a Nemzeti Közszerológati Egyetemen. Pénzügyi Szemle. 2014/ 2. szám. 170-173. p.

¹⁴ lbj.4 és 8.

¹⁵ Siklaki István: Az ITK integritás-tréningjeinek hatása a közigazgatási vezetők munkájára és gondolkodására. Nemzeti Közszerológati Egyetem. Integritás Tudásközpont. Budapest. 2015.

¹⁶ E gondolat részletes kifejtése: Pallai Katalin – Gregor Aniko: ‘Impact assessment of public integrity training workshops for civil servants’. Paper presented at the EGPA (European Group for Public Administration) Annual Conference. Toulouse, 26. August. 2015.

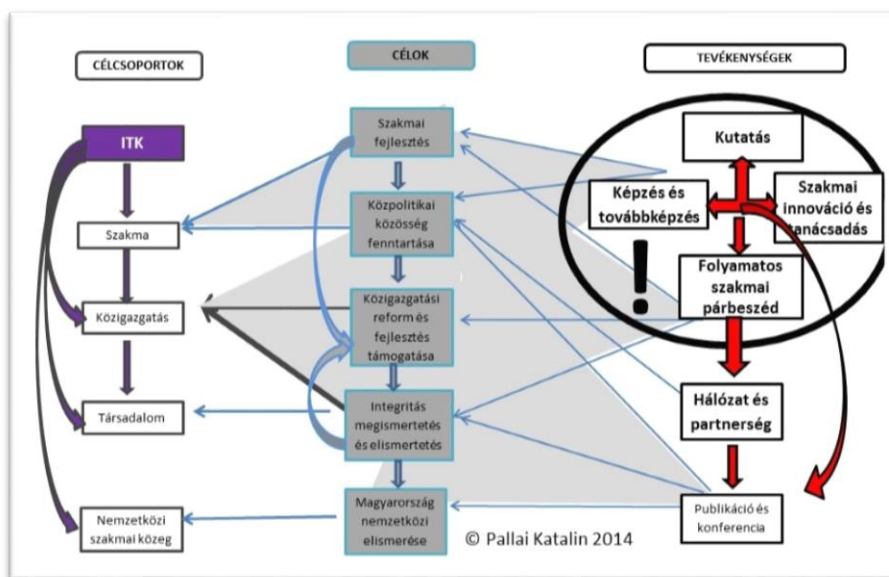
¹⁷ Gregor Anikó készített független elemzést a tréningek alatt keletkezett kérdőívek eredményeiről: Gregor Aniko: Tréning hatásvizsgálat. Nemzeti Közszerológati Egyetem. Integritás Tudásközpont. Budapest. 2015.

¹⁸ Gregor Anikó adatelemzése alapján készült szakmai elemző tanulmány: Pallai – Gregor 2015 i.m.

3. Az Integritás Tudásközpont szerepe a képzések fejlesztésben

A 2013. december 9-én a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kezdeményezésére a Nemzeti Közszerológati Egyetem az Életpálya és Emberi Erőforrás Intézet (Intézet) keretén belül intézeti munkacsoportként megalakult Integritás Tudásközpontot (ITK) teremtett lehetőséget az eddig bemutatott két pillér összekapcsolására. Az ITK számára egy potenciális szakmai közösség magját az integritás szemléletet Magyarországra bevezető szakembereken túl a képzett integritás tanácsadók és trénerek jelentették. E háromféle szakemberi kör kapott meghívást közreműködésre az ITK működési koncepciójának kidolgozásában. A kidolgozott működési koncepció szerint a központ két legfontosabb szerepe a tudásközösség formálása és tudásgyűjtő és megosztó központként való működés lett.¹⁹ A 2. ábra az ITK működési koncepciójából származik. Az ITK céljainak és tevékenységeinek rendszerét mutatja. Látható, hogy a központban a fő tevékenységek, a kutatás, oktatásfejlesztés és szakmai innováció és szakmai párbeszéd áll, ami a tudásközösség alapja.

2. ábra: Az Integritás Tudásközpont Koncepciója



3.1. Szakmai közösségépítés

Az ITK-nak 2014 során kulcsszerepe volt abban, hogy összefogja a formálódó szakma aktív tagjait: szakértőket, integritás tanácsadókat, integritás trénereket. Műhelybeszélgetések és szakmai rendezvények adtak teret a képzések és integritás tanácsadói tapasztalatok folyamatos értékelésére, és formálódó jó gyakorlatok megosztására. Ez a szakmai párbeszéd – bár tartalmában különbözött a tréningek alatt folyó párbeszédtől - hatásában hasonló volt azok

¹⁹ Pallai Katalin: Integritás Tudásközpont – koncepció. Tanulmány. ÁROP 2.1.11 projekt. Budapest. 2014.

transzformatív hatásához. A beszélgetések során nemcsak a nézőpontok formálódtak és a tapasztalatok kapcsolódtak egymáshoz, hanem a résztvevők egymás elköteleződését is erősítették. A szervezetekben általában egyedül dolgozó integritás tanácsadók visszajelzései alapján ezeknek a megerősítő találkozásoknak nagy jelentősége volt szakmai fejlődésükben.

A kialakuló szakmai közösség az egyetem számára is fontossá vált a későbbiekben is, mert az egyetemi oktatók alapvetően elméleti és koncepcionális tudását közvetlenül kapcsolta össze a legfrissebb gyakorlati tapasztalatokkal, és az egyetemhez vonzott olyan gyakorlati szakembereket, akik mint látni fogjuk, később fontos szerepet töltek be az oktatásfejlesztésben.

3.2. Tudástár és tudásmegosztás

Az ITK tudásgyűjtő és megosztó tevékenységének is fontos szerepe volt az integritásképzések továbbfejlesztésében. A központ szisztematikusan gyűjtötte a hazai integritásfejlesztési kihívások szempontjából fontos nemzetközi szakirodalmat és lehetőségei szerint magyarra fordította a legfontosabb gondolatokat. Emellett hazai jó gyakorlatokról írt esettanulmányokkal, kutatásokkal dokumentálta a hazai integritásfejlesztés eredményeit és saját oktatási anyagokkal bővítette az integritásoktatás eszköztárát. A 2014 ősztől megújult tréningek során az ITK termékei közül a hazai esetek és a hazai környezethez kapcsolódó oktatófilm a tréningek kulcselemei lettek, amelyek fontosságát a résztvevők is visszaigazolták.

Az ITK első éve alatt létrejött tudástár és a formálódó tudásközösség meghatározó erőforrássá vált az integritásoktatás továbbfejlesztése során.

4. Az integritástréningek továbbfejlesztése – a „saját” tartalom kialakulása

4.1. Integritás tréningek beépítése a közszolgálati továbbképzésbe

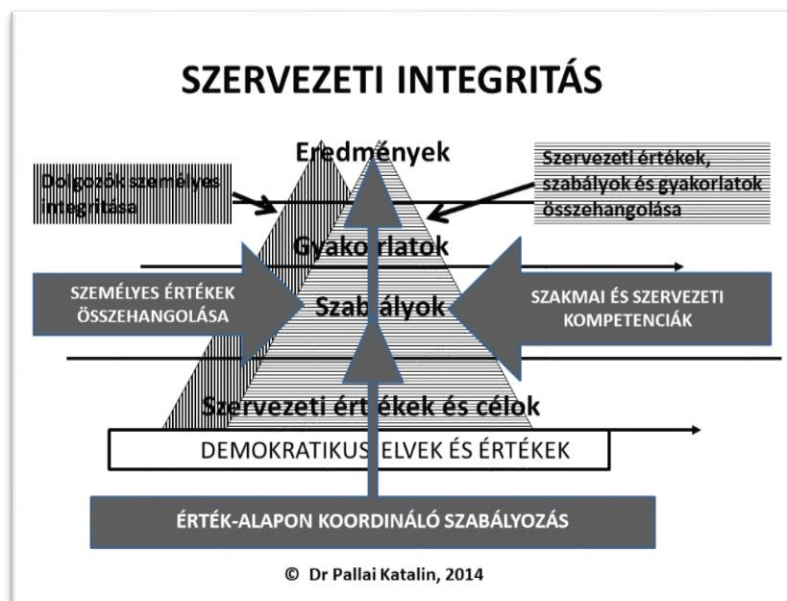
Az ÁROP²⁰ projektből finanszírozott képzések után az Integritásmenedzsment és Közszolgálati etika és integritás tréningek beépültek a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképző Intézetének (VTKI) szakmai továbbképzési programkínálatába. Emellett 2014 nyarán az oktatásfejlesztés szempontjából még két fontos lépés történt. A VTKI lehetőséget teremtett a tréningek módszertanának továbbfejlesztésére még a szeptemberi kezdés előtt és – a nagyszámú érdeklődő miatt - gyakorló integritás tanácsadók tréneri képzésére, és bevonására az oktatásba. Mint később látni fogjuk, mindkét elem nagyon fontossá vált a továbbfejlesztésben.

²⁰ ÁROP: Államreform Operatív Program

4.2. Az új koncepcionális keret

Bár a tréningeket nyomon követő és hatásukat elemző kutatások azt mutatták, hogy a módszertan hatásos, az ITK környezetében zajló szakmai párbeszéd több olyan részletkérdést pontosított, ami 2013 tavaszán, a tréning tananyagának fejlesztésekor még fel sem vetődött. Az ITK működési koncepcióját megalapozó szakirodalmi kutatás pedig szélesítette a látóteret és segítette a koncepcionális keret szintetizálásában. A továbbfejlesztés során kialakult a közigazgatási integritásfogalom tiszta, érthető és átadható magyarázata, etikai mérlegelési gyakorlatokból levezetett integritás magyarázat, és azt összegző és bevéső ábrázolás, képlet és definíció.

3. ábra: Szervezeti integritás ábra



Az összegző ábrázolás a 3. ábrán látható. Fő üzenete, hogy az integritás a működőképes szabályalkotás és a dolgozók személyes elköteleződéseinek erőterében formálódik. Az ábrában elől látszó piramis azt a koordinációt jelenti, ami során a szervezeti szabályok a szervezeti értékek és célok, és a szakmai és szervezeti megfontolások összehangolódnak. Azt mutatja, hogy az integritáshoz egyrészt olyan szabályrendszer szükséges, ami a demokratikus értékeken és elveken nyugszik és megfelel a szervezeti értékeknek és céloknak (a függőleges nyíl alsó része), másrészt a szervezetben dolgozó különböző szakmák és szervezetvezetési rendszerek követelményeinek is megfelel (jobb oldali vízszintes nyíl). Ennek az elől látható piramisnak a felső része azt jelzi, hogy az közszolgálati integritás akkor valósul meg, amikor nemcsak a szabályrendszer konzisztens, hanem a szervezeti kialakult gyakorlatok is az értékek és szabályok megvalósulását szolgálják és a megállapodott közcéloknak megfelelő eredményeket hoznak létre. A háttérben levő piramis a dolgozók személyes integritását ábrázolja hasonló formában. Ennek a piramisnak a négy szintje a dolgozók személyes értékeit, elfogadott szabályait, viselkedéseit és döntéseit jelenti. A piramison látható vízszintes nyíl azt jelzi, hogy a szervezet integráns működéséhez arra is szükség van, hogy a munkatársak személyes integritását/„piramisait” közel hozzuk a szervezet integritás-piramisához: megtörténjen az értékek összehangolása és a munkatársak elköteleződése a

szervezeti szabályok, gyakorlatok és az eredményes cselekvés mellett. Az integritásfejlesztés feladata a két „piramis” építése és összetolása.

A továbbfejlesztett tréningmódszertanban ezt az integritás felfogást építjük fel a tréning elején, ezt összegezzük az integritás képletünkben: $I = \text{ö} (SZ+K+E)^{21}$ Az integritás-képletben szereplő három elem a **Sz**abály (\uparrow), a **K**ompetencia (\leftarrow) és az **E**tika (\rightarrow) az ábrán szereplő három nyílnak felel meg. A képlet szerint ezek összehangolása („**ö**”) jelenti az integritást.

A fő üzenetet, ábrázolást és képletet az első órákban a résztvevőkkel közösen építjük fel, majd ebben a keretben elemezzük az eseteket és mutatjuk be az integritásfejlesztő eszköztár működését és az egyes hatások összefüggéseit. Ez a keret alapvetően az integritásrendszer fejlesztés belső összefüggéseit segít megértetni. Abban is segít, hogy a tréningen résztvevő munkatársak saját lehetséges helyüket és szerepeiket azonosítani tudják az integritásfejlesztésben.

Mivel az új tréningeken a fő üzenet - miszerint az integritás a működőképes szabályalkotás és a dolgozók személyes elköteleződéseinek erőterében formálódik – nemcsak verbálisan jelenik meg, hanem vizuális és képlet-szerű ábrázolásban is szintetizálódik, a legfontosabb tartalmat kik-ki olyan formában viheti haza, ami számára megragadható és emlékezetes marad.

4.3. Hazai esetek és oktatófilm

Az ITK termékei arra is lehetőséget adtak, hogy a tréningekbe már hazai jó gyakorlatokat is beemeljünk és hazai oktató filmen keresztül is elemezni tudjunk néhány elterjedt közigazgatási integritásdeficitet²². Ezek az elemek abban segítenek, hogy a reflexiót és párbeszédet konkrét hazai lehetőségek és kihívások felé irányítsa.

4.4. Tanácsadók bevonása a képzésbe - ugródeszka a továbblépéshez

A 2014 őszén indult VTKI képzések harmadik fontos hozadéka az volt, hogy lehetőség nyílt arra, hogy a korábbi trénerek mellé, akik különböző területekről érkezve, az integritásoktatásba az ÁROP projekt során kapcsolódtak be, kiképzett és gyakorló integritás tanácsadók is csatlakozhassanak, akik külön tréneri felkészítón ismerkedtek meg a tananyaggal és az oktatási módszerrel.

A gyakorló tanácsadók az oktatásba bekapcsolódva beléptek egy értelmezési körbe, az átvett didaktikai modell beépült saját gondolkozásukba és munkájukba is, és aki engedélyt kapott a VTKI-től a módszerek és anyagok használatára, a saját szervezetén belüli képzéseibe is átvette. Ezzel a modellek elkezdtek több csatornán keresztül terjedni. Ez oda vezethet, hogy a VTKI továbbképzéséről a szervezetbe visszaérkező köztisztviselő, és a szervezeten belüli képzésen résztvevő ugyanazt a nyelvet és értelmezési keretet érti, és ezen keresztül értelmezi

²¹ A képletben I: az integritás; E: Etika; Sz: Szabályok; K: kompetenciák és az „ö ()” e három elem összességét jelenti. A képlet maga nem egyedi újítás. Hasonló képleteket más etika és integritásoktatási programok is használnak. Tartalma azonban egyedi, és a kapcsolódó vizualizálás és a didaktikai folyamat is 2014 őszén, került kialakításra.

²² Az integritás fejlesztés során integritásdeficitnek nevezünk minden olyan jelenséget, amely során a szervezet vagy egyén, vagy a nemzeti integritásrendszer sérül.

helyzetét és szervezetét. Az argumentatív megközelítés²³ szerint az értelmezési keretek ilyenfajta terjedésének komoly jelentősége van együttműködő rendszerek megalapozásában.

A gyakorló szakemberek bekapcsolódása – ahogy a későbbiekben látni fogjuk - arra is esélyt adott, hogy az oktatás és használat során a tanácsadók tovább is gondolják a kapott modelleket. A következő fejezetében látni fogjuk, hogy a gyakorló tanácsadók szakértelmére és közreműködésre is szükség volt ahhoz, hogy tananyagfejlesztés során kialakult új koncepcionális keret, a priamis-ábra és a hazai kihíváshoz újraalkotott képlet, a szervezeti belső kommunikációba és szervezeti kockázatelemzésbe beilleszthetővé válhasson.

5. Az Integritás tanácsadóképzés továbbfejlesztése

2014 tavaszán, részben az integritás tréningek továbbfejlesztésével párhuzamosan elindult az ÁROP-projekt során kifejlesztett integritás tanácsadó képzés továbbfejlesztése is. A továbbfejlesztésre azért volt szükség, mert a korábbi tananyag még a terület szabályozása előtt készült. 2014-ben már nemcsak két végzett évfolyam hallgatóinak a tapasztalata, hanem a kinevezett integritás tanácsadók munkatapasztalata is rendelkezésre állt. Emellett az ITK keretében elindult akciókutatás fókuszcsoportos beszélgetéseinek témája is a tanácsadói munka volt, így a fókuszcsoportokon résztvevő közigazgatási vezetők véleményét is megismerhettük az integritás tanácsadói rendszer aktuális működéséről és potenciális lehetőségeiről.²⁴

A képzés célja nem változott. Továbbra is olyan közigazgatási szakemberek képzése maradt a cél, akik azonosítani és elemezni tudják a szervezet korrupciós és integritáskockázatait, és kezdeményezni tudják a korrupció megelőzésével, valamint az integritásirányítási rendszer kiépítésével és működtetésével járó szervezetfejlesztési feladatok megvalósítását. Változás csak a feladatok ellátásához szükséges kompetenciák meghatározásában volt. Kiindulópont egyrészt az integritásszemlélet alaptétele volt, miszerint a szabály és érték-alapú eszközök alkalmazásának egyensúlyára kell törekedni, másrészt az a tapasztalat, hogy a magyar integritásfejlesztés messze előrébb tart a szabály-alapú, mint az érték-alapú eszközök alkalmazásában. A koncepció kialakításában résztvevő szakértők abban meg tudtak egyezni, hogy a konkrét szakmai feladatokban való technikai jártasság megteremtése mellett az integritás tanácsadókat a vezetői tanácsadói és szervezeti kultúra-fejlesztő szerep betöltésére is fel kell készíteni. Ehhez személyes tanácsadói és folyamat irányítói kompetenciákat is fejleszteni kell. Így a pozitivisták megközelítésű technikai kompetenciák mellett ebben a fejlesztésben is megjelent a poszt-pozitivisták komponens, az érték-építéshez elengedhetetlen személyes kompetenciák és az argumentatív módszerek.

5.1. Az új oktatási koncepció

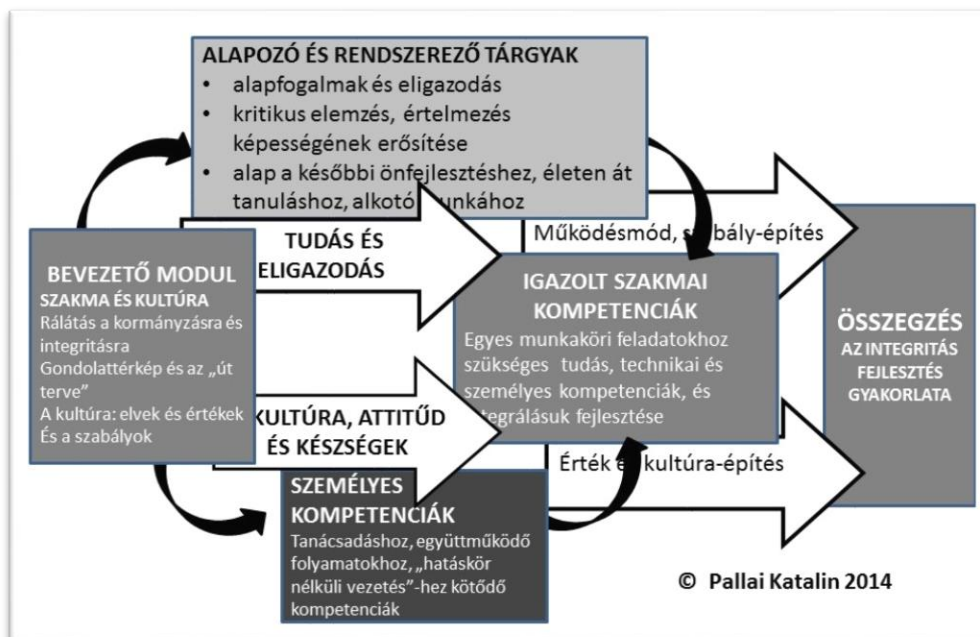
Az új oktatási koncepció nemcsak a képzés tartalmi továbbfejlesztését célozta, hanem a megváltozott tartalmi célok miatt, módszertani váltására is javaslatot tett. A posztgraduális szakirányú képzés számára a meghatározó részben elméleti tárgyakon és alapvetően frontális

²³ lbj 4.

²⁴ Siklaci i.m.

oktatáson alapuló hagyományos egyetemi oktatási módszer helyett korszerű kompetencia alapú szakmai továbbképzési módszert javasolt, amely központjában az 50/2013. (II. 25.) kormányrendeletben meghatározott munkaköri feladatok során alkalmazandó szakmai kompetenciák gyakorlat-központú fejlesztése állt. A képzés célja e feladatok szakszerű elvégzéséhez nyújtani egyrészt a szükséges mértékben elmélettel is megalapozott szemléletet, koncepcionális eligazodást és gyakorlati tudást, másrészt fejleszteni az integritás tanácsadói (vezetői és etikai tanácsadói) és szervezeti értéképítő szerephez szükséges személyes kompetenciákat.

4. ábra: A továbbfejlesztett integritás tanácsadó szakirányú képzés felépítése



A 4. ábra mutatja, hogy az új koncepcióban az oktatás két szálon indul: a kognitív tudást és készségeket fejlesztő alapozó tárgyakkal, amelyek a tanácsadók eligazodását és kritikus gondolkodási és elemzési készségeinek fejlesztését szolgálják és a személyes kompetencia tárgyak, megközelítés, attitűd, kultúra és viselkedés formáló tevékenységeivel. Cél, hogy mire a hallgatók a szakmai gyakorlati tárgyakkhoz érnek mind a racionális szabály-alapú, mind az érték és kultúraépítő megközelítéseket be tudják fogadni, és érzékelni tudják, és később megvalósítani, az eredményes integritás fejlesztéshez szükséges egyensúly érdekében.

5.2. A tananyag fejlesztési folyamat

Már a bevezetőben szó volt róla, hogy az ott „feszített gubanc”-ként ábrázolt szervezeti korrupciós gyakorlatokból és integritásdeficittekből álló probléma együttes „kicsomózásához” komoly együttműködésre van szükség a szervezeten belül a különböző szakterületek és döntési szintek képviselői között. A továbbfejlesztett oktatási koncepció ilyen folyamat kezdeményezésére is szerette volna felkészíteni a hallgatókat, és a tananyagtervezés során

hasonló együttműködést tervezett kialakítani az oktatók között is. Kezdetől nyilvánvaló volt ugyanis, hogy csak munkás, együttműködő folyamatban juthatnak el az oktatók, a koncepció lényegét jelentő közös fogalmakhoz/szakmai szótárhoz, integrált tartalomhoz és a gyakorlat szempontjából is releváns, interdiszciplinális²⁵ megközelítésű tárgyakhoz. A másik nyilvánvaló tény volt, hogy a szakmai kompetencia tárgyakhoz mindenképpen gyakorló szakemberekre is szükség volt. E két feltétel tette szükségessé, hogy nyílt pályázat keretében keressük meg azokat az oktatókat, akik egyrészt rendelkeznek az integritásfejlesztéshez szükséges különböző kompetenciákkal, másrészt vállalni tudják az integrált tananyag kifejlesztéséhez szükséges hosszú munkát.

A pályázat alapvetően átrendezte az oktatók összetételét: megnövekedett a gyakorló szakemberek aránya és olyan új oktatók is bekapcsolódtak a fejlesztésbe, akik addig egyáltalán nem ismerték egymást, mert az integritás szemlélet magyarországi adaptációjának és megismertetésének különböző fázisaiban és tevékenységeiben közreműködtek.²⁶

Alapvetően három csoportba sorolhatók az oktatók: az elméletben jártas egyetemi oktatók, a gyakorlati szakemberek és olyan trénerként is dolgozó szakemberek, akiknek komoly tapasztalata volt a tanácsadásban, az interaktív és transzformatív módszerek alkalmazásában és együttműködő folyamatok építésben. Kezdetül nyilvánvaló volt, hogy e három szakértelem közösen szülhet csak integrált tartalmat és új, használható megoldásokat. Abban, hogy a sokféle tudás és megközelítés képviselőinek nagy része mára kezdi egymás nyelvét és szemléletét érteni, és olyan tartalmakat alkot, amelyek tudásaikat összekötik kulcsszerepe volt az argumentatív módszerekben és folyamattervezésben is jártas oktatóknak. Ők vállalták a vezérszerepet az oktatói műhelyek során az oktatók együttműködésének katalizálásában, és mutattak mintákat oktatóknak és hallgatóknak egyaránt arra, hogy hogyan lehet nagyon sokféle elköteleződés és nézőpont között alkotó párbeszédet generálni.

Bár a pályázati kiírásnak is része volt, hogy az oktatók részt vesznek a közös tananyagfejlesztésen, egyes oktatók lehetőségei és aktivitása is különböző volt. Talán az is oka lehet ennek, hogy ez a tananyagfejlesztés alapvetően különbözik a szokásos gyakorlattól. Így a hasonló transzformatív folyamatról korábban tapasztalatot nem szerzett oktatók még nem pontosan érzékelik a folyamat menetét és lényegét. Ők lassúnak és nehézkesnek érzékelhetik a tananyagfejlesztést. E tanulmány megírásáig már az ötödik egy, vagy több napos oktatói műhelyen van túl a csapat. Az utolsó két műhely alatt azok között az oktatók között, akik végig jelen voltak meg is történt az ún. transzformatív áttörés, amiben a résztvevők és paradigmáik össze tudtak kapcsolódni. Ez egyrészt egyes területeken olyan új megközelítéseket, tartalmakat és módszereket teremtett, amelyek ígéretesek abból a szempontból, hogy következményük lesz a szervezeti integritásfejlesztő gyakorlatra is, másrészt az összekapcsolódás tapasztalata olyan élmény volt a résztvevőknek, ami remélhetően kitart a tartalom és módszerek szubsztantív összeillesztéséig és ezzel egy olyan integrált képzési tartalom kifejlesztéséig, amire kevés példa van. Tudatosan nem azt írom, hogy a végleges tananyag elkészültéig, mert egy kialakuló szakma esetén nem kérdés, hogy később is folyamatosan formálódnia kell a tananyagnak.

²⁵ Több tudományterület megközelítésének, módszereinek, tudásának vagy fogalmainak összekapcsolásával, vegyítésével elemzi az összefüggéseket és hoz létre új tartalmakat.

²⁶ A pályázat eredményéről szóló kutatásról készített elemzés: Pallai Katalin: Impact of culture on the results of a tender for faculty for a post-graduate education program: the role of sense making, expectations and networks of potential teachers. Paper presented at the IASIA (International Association of Schools and Institutes of Administration) Annual Conference. Paris, 08. July 2015.

5.3. Szemelvények a legújabb eredmények közül

Ez a tanulmány nem ad lehetőséget az integritásoktatás és fejlesztés gyakorlata számára is releváns, formálódó, új módszerek és megoldások részletes bemutatására, ezért csak két olyan, egymáshoz szorosan kapcsolódó eredményt emelek ki, amely alkalmazásáról már visszajelzéseink is vannak.

Egyik érdekes fejlemény az, hogy az integritás tréningekhez az NKE fejlesztésben kidolgozott új integritás ábra és képlet, amiről a 4. részben írtam egy formálódó, új szervezeti kockázatelemzési gyakorlat alapjává vált. Dobos Csaba, a Pestmegyei Kormányhivatal integritás tanácsadója, aki a képzésen az integritási kockázat elemzés és intézkedési terv készítés című tárgyat oktatja dolgozott ki olyan kockázatelemzési és intézkedéstervezési módszert, ami az általa a trénerképzés során megismert a képletre, és az alkotó párbeszédre vonatkozó tapasztalatokra épül. A fejlesztés alatt álló módszer szerint a képlet rendszerében olyan együttműködő kockázatelemzési és kezelési folyamatot lehet indítani, ami – mint minden korrekt részvételi folyamat - egyszerre segíti a problémák komplex elemzését (az ún. személyes és helyi tudások összegzését), a folyamatban résztvevő munkatársak rálátását a problémák összefüggéseire (rendszer gondolkodás), a hatások beavatkozások megtervezését és a megvalósítás koordinálását. Az integritás tanácsadó szakirányú képzés tananyagának már része ez a módszer, így a szakon oktató és tanuló kollegákkal folytatott párbeszédben is formálódik. Ha ez a módszer végleges formájában összeáll és belép a közigazgatási szervezetek gyakorlatába, az együttműködő folyamat minőségében más hatást fog gyakorolni a szervezetre, mint a korábbi ÁSZ kérdőív kitöltése, vagy más kérdéssorokra alapozott kvantitatív kockázatelemzési módszerek.

A másik - az előzővel szorosan összefüggő - új fejlesztés középpontjában az együttműködő, sokszereplős elemzési folyamat módszertana áll. A személyes kompetenciafejlesztő modulokban a korábbi tananyagban is szereplő asszertív és együttműködő kommunikáció és konszenzusépítés az új tananyagban egyrésztől argumentatív²⁷ eszköztárral (pl. történetek alkalmazása, a meggyőzés és befolyásolás eszközei) egészült ki és a tanácsadásban alkalmazott különböző kommunikációs stílusok tudatosításával és gyakorlásával (Heron modell), másrésztől olyan technikai elemek oktatásával, amelyek az együttműködő probléma megoldási és közpolitikai folyamatok vezetése során alkalmazhatóak. Az eszköztár célja, hogy a tanácsadókat felkészítsük arra, hogy a kockázatelemzés és fejlesztés aktuális zárt gyakorlata helyett szélesebb szervezeti munkafolyamatokat tudjanak indítani, egyrésztől azért, hogy a bevont szereplők tudása hasznosulhasson, másrésztől azért, hogy táguljon az egyes intézkedések megvalósítása mellett elkötelezett, és egymásban bízó szervezeti aktorok²⁸ köre. Ez az egyetlen lehetőség a korábban említett kollektív akcióprobléma típusú helyzetek kezelésére.²⁹ Ez az elem szorosan kapcsolódik az - eddig leginkább csak célként megfogalmazott, de a hazai gyakorlatban nem alkalmazott - szervezeti integritás elemző csoport gondolatához.³⁰

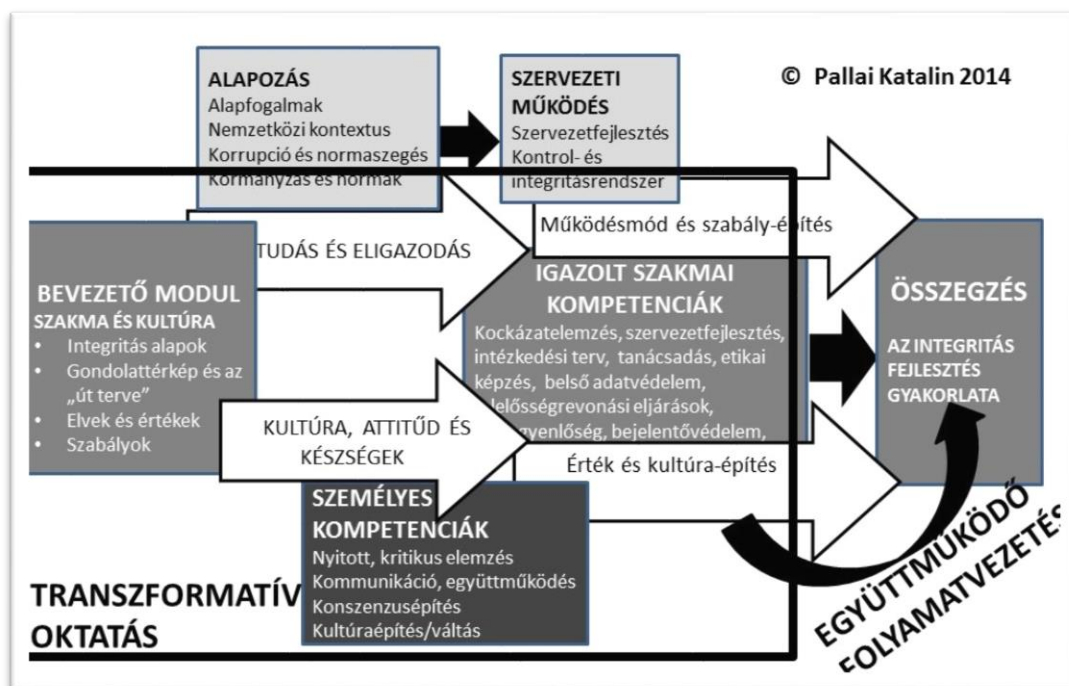
6. ábra: Egy lehetséges hatás a továbbfejlesztett oktatás következtében

²⁷ lbj 4.

²⁸ az aktorok a cselekvésre képes szereplőket jelenti

²⁹ Persson i. m.

³⁰ Benkő János: Belső kontrolrendszerek. tankönyv az integritás tanácsadó szakirányú képzéshez. Nemzeti Közszoigalati Egyetem VTKI. Budapest. 2015.



7. Az egyetemi hallgatók integritásoktatása

A Nemzeti Közszerológati Egyetemen az integritásoktatás területén történt egyik legfontosabb változás az, hogy integritásoktatás az egyetem 2014-ben elfogadott új tantervében már olyan kötelező tárggyá vált, amely a lehető legmagasabb óraszámot és kreditértéket kapta. A tárgyat a Közigazgatási kar minden mesterszakos hallgatójának fel kell vennie. Tartalmi felépítése előadásokra és gyakorlati órákra osztott. Az előadások során a hallgatók alapvetően a tanácsadóképzés alapozó és koncepcionális tárgyai közül a legfontosabbakat hallgatják, természetesen egyszerűsített formában. A szemináriumokat képzett integritástrénerök és tanácsadók tartják tréning formában. A szemináriumi órák során a korábban kifejlesztett köztisztviselői tréningök néhány érzékenyítő és attitűd és szemléletformáló gyakorlata mellett, a hallgatók felkészültségéhez illesztett további gyakorlatok során vitatják meg a hallgatók a korrupcióval és integritással kapcsolatos gondolataikat, a trénerök által behozott új koncepcionális kereteket és a gyakorló szakemberek által megosztott közigazgatási tapasztalatokat. A kétféle tevékenység – előadás és szeminárium - így kiegészíti egymást.

8. Zárszó

Idén tavasszal az OECD által rendezett rangos Integrity Week (integritás hét) című rendezvényen az integritásfejlesztéssel kapcsolatos esetek megbeszélése során a

leggyakrabban ismételt szó véleményem szerint az együttműködés volt. A közigazgatás tudomány egyik legjelentősebb éves rendezvényén, a European Group of Public Administration (EGPA)³¹ éves konferenciáját idén nyáron a Geert Bouckaert³² azzal a gondolattal nyitotta meg, hogy a közigazgatás fejlesztésben a legnagyobb kihívás a különböző paradigmák közötti hidak megteremtése: a különböző tudományágak és szakmák paradigmái, a tudomány és gyakorlat paradigmái és a nemzeti és regionális paradigmák között. Mindkét gondolat abból ered, hogy 21. század komplex kihívásaival szemben olyan megoldásokra van szükségünk, amik szakmák határain, a paradigmák közötti párbeszédben és együttműködésben születnek.

A tanulmányban a Nemzeti Közszoigalati Egyetemen az integritásoktatásban és tananyagfejlesztésben az elmúlt években lezajlott folyamatot mutattam be nagy vonalakban. A részletek a lábjegyzetekben szereplő többi publikációban olvashatóak. Számomra a történet vezérfonala a paradigmák (pozitivisták és posztpozitivisták) és szakmai területek (akadémia, szakértők és kormánytisztviselők) összekapcsolásával, és képviselőik együttműködése során születtek. Olyan folyamatokban, amelyekben alkotó szakmai párbeszéd alakult ki, ami lehetővé tette, hogy különböző területekről érkező szakemberek egymás szakmai világába belépjenek, és a gondolatokat és módszereket összefűzzék. Az elindult szakmai munkában meggyőződésem, hogy nemcsak hidak, hanem szinergiák alakulnak, amik ha a munka folytatódhat, esélyt adhat arra, hogy olyan, az aktuális kontextusunkban, eredményt hozó integritásoktató és integritásfejlesztő módszerek alakulhassanak, amelyek valószínűleg a hasonló problémákkal küszködő környező országoknak is mintát adhatnak.

Ehhez azonban szükséges továbbra is fenntartani a kapcsolatot az elmélet, a gyakorlat és az őket összefűző alkotó párbeszéd folyamat között. E hármas a mi munkánkban olyan, mint egy háromlábú szék, aminek mindhárom lábára szükség van: a koncepcionális tisztaságra és színvonalas technikai kompetenciákra és az alkotó folyamatra. E három elem szinergiájának szépségét tapasztalják meg a fejlesztő folyamatban résztvevő aktív oktatók, erre képezzük az integritás tanácsadókat és remélhetően ez kerül be a szervezetekbe az integritáselemzés és fejlesztés és az szervezeti integritás erősítésére. Amit itt leírtam az azonban egy ígéretes folyamatnak csak a kezdete. Reméljük folytatás is lesz.

³¹ Nevezetesen nemzetközi közigazgatás tudományi szervezet. Magyarul: A Közigazgatás Európai Csoportja.

³² Geert Bouckaert. Keynote speech. EGPA Annual Conference, Toulouse. 2015. Augusztus 26.