

PALLAI Katalin
**SZAKMAI TRÉNINGEK AZ
INTEGRITÁSOKTATÁSBAN**

**PROFESSIONAL TRAININGS
IN INTEGRITY EDUCATION**

Az integritásfejlesztés – bár annál sokkal több – általában a korrupció elleni küzdelem korszerű eszközeként jelenik meg a közigazgatásban. Célja a korrupció megelőzése olyan szervezeti működés és kultúra kialakításával, amely ellenállóvá teszi a szervezetet a korrupcióval szemben. Az integritásfejlesztés komplex szemlélet, rendszerszerű átalakulást céloz, ezért rövid programok során teljességében nem oktatható. A nemzetközi gyakorlat két megoldást alkalmaz. A gyakoribb az, amikor feladva a teljességet, egy-egy kulcselemet oktatnak (például etika- vagy a korrupcióskockázat-elemzés). Másik lehetséges út rápillantani a teljességre. Ilyenkor a szándék az alapfogalmak, a célok, valamint a szemlélet átadása, továbbá a résztvevők napi gyakorlatára vonatkozó konzekvenciák megragadása illusztratív elemekkel. Én ezt az utat választottam a magyar köztisztviselők számára tervezett tréningprogramok előkészítésekor. A cikk e tervezés során alkalmazott legfontosabb elméleti és módszertani megfontolásokat, illetve a módszertan hatásosságát mérő kutatás számottevő eredményeit foglalja össze. Egy olyan programról számol be, amely a magyar köztisztviselői kar több mint tíz százalékához eljutott,

The development of integrity – albeit at much more – as a mean of modern public administration usually fights against corruption. Its purpose is to prevent corruption via creating such kind of culture and organizational behaviour, which makes the organization resistant to the corruption. The development of integrity is a complex approach, which targets systemic transformation, due this in short programs it can't be taught entirely. The international practice uses two solutions. One of the most frequent of them when is a case study will be shown (for example ethics- or corruption risk analysis). Another possible way is to provide a complete approach. In this case, the goal is to explain basic concepts, tasks and approach via transfer illustrative elements and consequences based on daily practice. I chose this second route for designing training programs for Hungarian civil servants. The article summarizes the most important theoretical and methodological considerations used in this term. For measuring efficiency it will be provided the most important results of the research methodology. I will give a program report, which has been reached more than 10% of the Hungarian public

és az oktatást kísérő kutatás szerint a megcélzott hatást érte el.

servants and based on the accompanying research it shows that the target have been productive.

Kulcsszavak: korrupciómegelőzés, integritás, tréning, integritásoktatás, tréningmódszer

Keywords: corruption, prevention, integrity, training, education, methodology

A megvalósítás körülményei

Az integritásszemlélet alkalmazása a korrupciómegelőzésre viszonylag új a magyar közigazgatásban. 2007–2008-ban az Állami Számvevőszék (ÁSZ) *Twining Light* (2008) projektje teremtette meg a szakmai alapokat az integritásszemlélet bevezetéséhez a magyar közigazgatásba. Az antikorrupciós politikában a szemléletváltás a 2012. áprilisában elfogadott 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározathoz köthető. Szintén 2012-ben indult az ÁROP 1.1.21-2012-2012-0001 számú, *Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése* című kiemelt projekt a kormányrendelet megvalósításának támogatására. Az integritásoktatási módszertant és az egy és két és fél napos tréningprogramokat, amelyekről ez a cikk szól, e kiemelt projekt keretében fejlesztették ki és valósították meg.¹ A módszertan kidolgozását – a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) szakértőivel, a leendő trénerekkel és külső szakértőkkel együttműködve – mint a Nemzeti Közszerződési Egyetem (NKE) docense vezettem. 2013 tavaszáig már több mint kilencezer közigazgatási munkatárs és 751 vezető képzése lezajlott, és volt egy felső vezetői tréning is, amelyen államtitkárok, kormánybiztosok és kormányhivatalok főigazgatói vettek részt. Jelenleg további 3500 köztisztviselő és 400 vezető képzése indul, részben továbbfejlesztett módszertannal. 2014 végére így mintegy 1200 közigazgatási vezető és majdnem 13 ezer munkatárs képzése történik meg. Ezzel a köztisztviselői kar mintegy 15 százalékához jut el a képzés. A módszertant közel negyven egyetemi oktató és tréner sajátította el, akik a tréningek során komoly tapasztalatot szereztek az integritásoktatásban, amelyet vélhetően a jövőben is alkalmaznak. Már az eddig felsorolt számok is nagyfokú hatást sejtetnek. Bevezetőben még annyit érdemes elmondani, hogy a tréningmódszertan számos fontos szakmai és módszertani

¹ Közszerződési munkatársak számára egynapos közszerződési etika- és integritásérzékenyítő tréningek, valamint közszerződési vezetők számára két és fél napos integritásmentés-tréningek kifejlesztése és oktatása valósult meg.

innovációt is bevezetett, amelyek több fórumon elismerést nyertek. Az Európai Unió antikorrupciós jelentése (2014) a kidolgozott módszertant innovatív tanulási folyamatot indító módszertanként méltatta.² Emellett a két és fél napos tréninget angol nyelven, nemzetközi csoporton bemutatva egy nemzetközi peer review folyamat során, a téma meghatározó szakemberei szintén kiváló és a régió más országaiban is alkalmazható oktatási programnak minősítették.³

Mivel a cikk terjedelme nem ad lehetőséget a tréning részletes bemutatására, csak azokat a legfontosabb elemeket tudom kiemelni, amelyek kulcs szerepet játszottak a módszer sikerében.

Az integritás fogalma

Az integritás a közigazgatásban olyan működésmódot jelent, amely lehetővé teszi, hogy a közigazgatás és a közigazgatási szervezet a ráruházott hatalmat és erőforrásokat a demokratikus értékeknek és szabályoknak megfelelően, a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására eredményesen használja. Az integritás új fogalom a magyar közigazgatásban. Ebben a cikkben az integritást mint a korrupcióval szembeni ellenálló képességet tárgyalom. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az integritás nemcsak védelem a korrupciós kísérletekkel szemben, hanem a jó működés – i.e. jó kormányzás – és a közbizalom megteremtésének alapfeltétele.

Integritásmenedzsment

Az integritásfejlesztés olyan szervezeti működés és kultúra kialakítását és fenntartását célozza, amely etikus, szabályozott, szakszerű és átlátható működést alakít ki a közigazgatási szervezetben, és ezzel ellenállóvá teszi a

² *Training curricula [that] promote innovative learning processes*. Annex on Hungary to the EU Anti-Corruption Report, Brussels, 3 February 2014, COM (2014) 38 final.

³ A Peer Review Bizottság tagjai voltak: Ellen Goldberg, Integrity Action, Ana Vasilache, FLDP és Ulrika Kilnes, OECD. (Az Integrity Action vezeti a legnagyobb integritásoktatással és -kutatással és társadalmi részvételre épített integritásfejlesztéssel foglalkozó nemzetközi hálózatot. Az FLDP több mint húszéves fennállása alatt a régió egyik legfontosabb demokratikus vezetést támogató szervezetévé vált. Antikorrupciós tevékenysége során, amelyet az ENSZ közszolgálati díjával is kitüntettek, olyan szakembereket képez, akik integritásfejlesztési folyamatokat vezetnek. A szervezet alapítója és vezetője Ana Vasilache, aki idén az IACA-n (az ENSZ Nemzetközi Antikorrupciós Akadémiáján) is tanít.

szervezetet a korrupcióval szemben. Ezt az ellenálló képességet talán legjobban a szervezeti egészség metaforája fogja meg: az egészséges szervezet jól működik, ellenáll a negatív ingereknek és a kórokozók támadásának, és bizalmat sugároz a környezetében. Az integritásszemlélet a szervezeti egészségre koncentrálna: a szervezet ellenálló képességének erősítésére annak érdekében, hogy a korrupciós kísérletek ne tudjanak behatolni és komolyabb károkat okozni. (Pallai, 2014: 185)

Az ellenálló képesség a szervezet egészségének tulajdonsága, így fejlesztése is a szervezet egészségére vonatkozik. Ezt tükrözi az integritás szó egyik magyar jelentése is – teljesség. Az integritás erősítése olyan komplex tevékenység, amely a szervezet működésének, kultúrájának, külső és belső kapcsolatainak rendszerszerű fejlesztését célozza. Megalapozása nyilvánvalóan multidiszciplináris megközelítést tesz szükségessé, amely a korrupció jelenségét és a szervezetfejlesztést a különböző diszciplínák adta keretek egyesítésével közelíti.

Az integritásfejlesztés és -menedzsment komplex stratégiát, továbbá sokrétű tevékenységet tesz szükségessé. Kiindulópont a szervezet működési kockázatainak elemzése, amely elvezethet azokhoz az intézkedésekhez és gyakran komplex, rendszerszerű átalakításokhoz, amelyek csökkentik a korrupció behatolásának lehetőségét. A legtöbb esetben nem egy apró hiba kiküszöböléséről szól ez a tevékenység, hanem a szervezeti kultúra és működés komplex átalakításáról.

Az oktatástervezés folyamata

Amikor az ember egy oktatási programot tervez, jó esetben nem a fiókjába nyúl, vagy a számítógépének a memóriáját nyitja meg, hogy előkapjon valami korábban már bevált, használható „konzervet”, hanem végiggondolja az aktuális szakmai kihívást. Az oktató ennek során általában a következő dolgokat gondolja végig:

1. *Az átfogó (társadalmi, szervezeti) cél:* a tervezés során az első kérdés az átfogó cél: miért oktatunk; mi az oktatás társadalmi vagy szervezeti célja; miért vált fontossá a téma; a megbízó miért szentel időt rá; mit akar az oktatással elérni?

2. *A célcsoport és szükségletei:* a tervezéshez azt is végig kell gondolni, hogy kit oktatunk. Egyrészt azt kell tudni, hogy milyen attitűdökkel és tudással lép be a résztvevő, mi a kiindulópont. Másrészt azonosítani kell a résztvevő szükségleteit: mire van szüksége az eredményes tanulási folyamat-hoz? (Tanulás alatt nem csak kognitív tudásátadást értve!)

3. *Oktatási célok*: ezután lehet meghatározni az oktatási célokat: az adott csoporttal, az adott keretek között mi tűzhető ki mint cél. Meddig tudjuk őket az átfogó (társadalmi és szervezeti) cél irányába elvinni? Mi reális az adott keretek között? Mire érdemes helyezni a hangsúlyt?

4. *Módszertani megközelítés*: a célokhoz kapcsolódnak a módszerek: alapvetően kognitív síkon oktatunk, vagy meghatározó az érzelmi és viselkedési hatás, az attitűdformálás?

5. *Tananyag felépítése (a story-line)*: a következő lépés átgondolni azt az utat, amelyen a résztvevőt végig szeretnénk vezetni. Amennyiben ez egy meghatározóan kognitív kaland, akkor ez a gondolatmenetet jelenti. Amennyiben azonban komplex, az érzelem és az attitűd szintjén is működő módszertant szeretnénk kidolgozni, végig kell gondolni a teljességet, a bevonás, az elköteleződés folyamatát és a fejlesztendő készségeket is.

6. *A tananyag elemei*: határozott véleményem szerint csak ezek után lehet elkezdni gondolkodni azon, hogy az oktató milyen esetet, gyakorlatot, eszközt használ. Hiszen nem tűzijátékot vagy szórakoztató programot szervezünk, hanem hatásos oktatást szeretnénk tervezni. Korrekt módon csak így használhatjuk az oktatásra áldozott erőforrásokat, és érezhetjük felhatalmazva magunkat arra, hogy igénybe vegyük a résztvevő idejét.

A cikk második részében szereplő esettanulmányt e logika alapján strukturáltam. Ahhoz azonban, hogy a kitűzött oktatási célok értelmezhetővé váljanak, szükséges egy rövid összefoglaló az elméleti alapokról.

Az oktatás elméleti megalapozása

Amikor az ember nemcsak „tréner”, hanem egyetemi oktató is, legalább saját maga számára szükségesnek érzi a témával foglalkozó elméletek és a különböző tudományterületek, definíciók, illetve felfogások között elhelyezni saját megközelítését. Esetünkben ez a pozicionálás egyrészt azért volt fontos, mert annak ellenére, hogy a közelmúltban komoly próbálkozások történtek interdiszciplináris összegzésekre (Graaf et al., 2010) (Graeff, Grieger, 2012) (Báger, 2013), sem a korrupcióhoz kötődő tudományos munkában, sem az integritásfejlesztés területén nem alakult ki se közös definíció, se megközelítés a különböző tudományágak között, így eltérő konceptualizálások élnek egymás mellett. (Persson et al., 2013: 450) Másrészt az is tudható, hogy különösen a mi – közép-kelet-európai – régiókban az elmúlt évtizedekben egyre nagyobb források kerülnek antikorrupciós projektekre, mégis részletes elemzések látnak napvilágot a látszólag folyamatosan fejlődő szabályozó eszközök implementációs problémáiról. (Mungiu-Pippidi, 2006) (EU, 2014) A határozott előrelépés helyett inkább az a jelenség figyelhető meg, hogy kialakul egy anti-

korruptió ipar, amely a korruptió mellett virágzik. (Sampson, 2010) Ebben a helyzetben a minták ismétlése helyett szükséges végiggondolni, milyen megközelítés hozhat pozitív elmozdulást – itt és most.

A korruptió értelmezése – megbízó-ügynök elmélet vagy kollektív akcióprobléma?

A továbbiakat meghatározó elméleti kérdés, hogy miként értelmezzük a korruptió jelenségét, mert az értelmezés meghatározza a beavatkozás irányát. A magyar köztisztviselői tréningek módszertanának kidolgozása előtt áttanulmányoztam az integritástréningek nemzetközi gyakorlatát. A más országokban folyó közszolgálati integritástréningek elemzése azt mutatta, hogy a módszertan kidolgozói alapvetően az intézményi közgazdaságtanra alapozták felfogásukat. Ebben az elméleti keretben a kiindulópont az önző egyén, aki egyéni haszonra tör, és ezért megszegi a szervezeti szabályokat. (Ez egyébként a köztudatban is a leginkább elterjedt korruptióértelmezés.) Ezt a koncepcionális keretet pontosította Klitgaard (1988) a nyolcvanas években azzal, hogy a megbízó-ügynök elméletet⁴ és a diszkréció problémáját is beemelte a kulcskérdések közé.⁵ Az elemzés és a beavatkozás középpontjában a szabályozó és szankcionáló rendszerek maradtak Klitgaard elméleti hozzájárulása után is, csak a hangsúly a szabályozó rendszer pontosításáról az ösztönzők korrigálása („fixing incentives”) felé tolódott. (Klitgaard, 1988) Mivel Klitgaard felfogása és a megbízó-ügynök elmélet máig meghatározó szerepet tölt be a korruptió elemzésében és a közigazgatási válaszok kidolgozásában, nem meglepő, hogy az általam elemzett tréningek alapvetően ezen a megközelítésen alapulnak.

Ennek ellenére további koncepcionális keretek keresésére az adott okot, hogy kutatások sora bizonyította: a Klitgaard-modellnek csak az ún. kis korruptiók ügyekben van magyarázó ereje, amelyek alapvetően etikus társadalmi és intézményi közegben, eseti kihágásként jelentkeznek. (Rose-Ackerman,

⁴ A megbízó-ügynök elmélet (Principal-Agent Theory) fontos elemző keret a politológiában és a közgazdaságtanban. Megbízó-ügynök probléma akkor lép fel, amikor a megbízó és az ügynök érdekei eltérnek, és az ügynök – nem megfelelően kialakított szabályok között, saját hasznát maximalizálva – nem a megbízó érdekének megfelelő döntést hoz. A helyzet jellemző: az érdekkonfliktus, az aszimmetrikus információ (olyan információ, amely visszatartható a megbízótól) etikai kockázat (haszon jelentkezik az ügynöknél, de az okozott kárt nem az ügynök viseli).

⁵ Híres képlete $C = M + D - A$ (Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability), vagyis a korruptió = döntési monopólium + diszkréció (széles döntési lehetőség) – számonkérhetőség.

2010: 51) A mi közigazgatásunkban nem csak ilyen esetek fordulnak elő. Vannak olyan elterjedt gyakorlatok is, amelyek szembekerülnek a nyugati demokrácia értékei alapján értelmezett integritással, és így meg kell jelenniük a tréningtematikában.

Ahhoz, hogy ezek a gyakorlatok és a megelőzésükre alkalmas stratégiák is bekerülhessenek a tananyagba, a közszolgálati korrupciót nem kizárólag büntetőjogi tényállásként, hanem a köz érdekétől való eltérésként⁶ kellett értelmezni. Ezzel a szélesebb definícióval dolgozva látnunk kell, hogy ma Magyarországon több olyan elterjedt gyakorlat működik, amely a demokratikus értékekkel és szabályokkal ütközik, mégis fennmarad. Nem egy közülük némely szervezetekben már informálisan elfogadott gyakorlattá vált. Ennek oka a korrupcióval toleráns társadalmi és szervezeti környezet. Ilyen esetekre a megbízó-ügynök elmélet – amelyen egyébként a gondolat atyja, Klitgaard is túllépni látszik – magyarázó ereje nem elegendő. (Klitgaard, 2006) Az elterjedt és a szervezeti működésbe beépült korrupciós gyakorlatban ugyanis nem az „önző szabályszegő” áll a szabálykövető közösséggel szemben, titokban nyereszkedve, hanem jóval komplikáltabb helyzet alakul ki.

A korrupciós gyakorlat ismertté, akár kulturális mintává válhat, más néven mémként⁷ terjedhet a korrupcióval toleráns társadalmi közegben és az ilyen közegben működő gyenge közigazgatási szervezetekben. Sokakban elmosódik ilyen esetben a jó és a rossz, a vállalható, valamint a nem vállalható határvonala. A korrupció normalizálódása oda is vezethet, hogy lassanként már fel se tűnik, mi a szabályszegés. Az eltérés a kultúra részévé válik. „Ezt nálunk így csinálják.” Ekkor megszűnik a megbízó-ügynök elmélet magyarázó ereje, ugyanis már nemcsak titkos, önző, egyéni választás eredménye lehet a közszolgálat szabályaitól és a közérdektől való eltérés, hanem viselkedési minta, környezeti nyomás, amelynek hatására egyre több munkatárs sodródik bele a folyamatba.

Ilyen helyzetben a demokratikus értékekből levezetett integritás egy eltérő kultúrát képvisel, mint a környezet kultúrája és az ahhoz tartozó viselkedési és cselekvési minták. Amennyiben a becsületes munkatárs megpróbál a korrupcióval toleráns mintából kilépni, és az integritás elveinek megfelelően eljárni, olyan kockázatokkal kell szembenéznie, amelyeknek a vállalása a szereplők nagy részének nem áll módjában. Legtöbb esetben a környezeti nyomás hatására az egyén kiszolgáltatottnak érzi magát, és bár ellenérzésekkel, de belesodródik a számára elfogadhatatlan gyakorlatba. (Persson et al.,

⁶ A tréning folyamán a korrupciót a közösség érdekeinek szolgálatától való eltérésként definiáltuk. A közigazgatási korrupció olyan viselkedés, amely eltér a köz szolgálatához kötődő elvektől és szabályoktól annak érdekében, hogy magán- vagy csoportérdeket szolgálva anyagi, hatalmi vagy státuselőnyöket biztosítson.

⁷ Részletes magyarázat a mém metaforához: Pallai, 2014.

2013) A kutatási eredmények azt mutatják, hogy ezen a helyzeten az se változtat, amikor a többség elvben elítéli és károsnak tartja a kialakult gyakorlatot. Az egyének nagy része ekkor se akarja vagy képes vállalni az ellenállás személyes költségét. (Rothstein, 2011) Az ilyen környezetben kialakuló társadalmi csapdát nevezi a politológia kollektív akcióproblémának.

A megbízó-ügynök elmélet és a kollektív akcióprobléma két elméleti keret, a korrupciós jelenség két, alapvetően eltérő koncepcionalizálása. Azért fontos mindkettőt értelmezni és szétválasztani, mert különböző beavatkozási stratégiák irányába vezetnek.

A stratégia: a szabályok és szabálykövetés fejlesztése, illetve a várakozások megváltoztatása

A megbízó-ügynök elmélet és persze Klitgaard korábban idézett korrupciós képlete alapján a beavatkozási stratégiában a hangsúly egyrészt a szabályozási kérdésekre kerül – ezek között is a döntési jogkörök, az információs utak szabályozása, az átláthatóság és a számonkérhetőség biztosítása játszik kulcsszerepet –, másrészt a szabálytudat, továbbá a szabálykövetés erősítése. Mindazok az eszközök logikusan következnek ebből az elemzési keretből, amelyek a munkatárs lehetőségeit és mérlegelését befolyásolják. Erre utalt a korábban idézett „fixing incentives” (az ösztönző rendszer kijavítása) klitgaardi stratégia.

Ha azonban a kialakult helyzetet jobban megragadja a kollektív akcióprobléma, akkor nem elegendő a szabály és a munkatársak szabálytudatának erősítése. Itt a kérdés nem a szabálytudat, hanem legtöbbször a formális és informális szabályok ütközése. Amikor a munkatárs ismeri mind a formális, mind az informális szabályokat, akkor választania kell. A korábban idézett kutatások is arra az eredményre jutottak, hogy a formális szabály ismerete ellenére a közösségi választól eltérő egyéni cselekvés nehezen vállalható mindaddig, amíg az egyén nem feltételezheti, hogy mások is hasonló utat választanak, és így nem egyedül kell vállalnia az ellenszegülést. A kollektív akcióprobléma megoldása nemcsak szabályokon és nemcsak erkölcsi felelősségvállaláson múlik, hanem várakozásokon, feltételezéseken, bizalmon. Azért kollektív cselekvési probléma, mert megoldása a közösség összehangolásán múlik: a koordinált, feltételezett egyidejű cselekvés oldja a kialakult társadalmi csapdát.

A kollektív akcióprobléma elmélete arra világít rá, hogy azokban az esetekben, amikor az alapvető elvektől való eltérés és szabályszegés nem izolált egyéni út, hanem elterjedt gyakorlat, akkor nem kizárólag a szabályok pontosítására, illetve erősítésére van szükség (szabálytudat erősítése, szabá-

lyok erejének növelése, a szervezeti értékek és etika erősítése). Ez mindig része az integritásszemléletnek. Ebben az esetben azonban nem elegendő. A személyes és interperszonális várakozások, feltételezések megváltoztatására is szükség van. Ez pedig az integritásszemléleten belül is új elem. Azt jelenti ugyanis, hogy nem elegendő a munkatársakkal mint egyénekként számolni, képezni és támogatni őket, hanem olyan közösségi folyamatra van szükség, amelyen keresztül a kölcsönös feltételezések, valamint várakozások is megváltoznak. Amennyiben a szervezetben új gyakorlatok kialakítására, kultúraváltásra is szükség van, a munkatársnak abban is bízni kell, hogy egyszerre vált mindenki. Ebben a koncepcionális keretben a megoldásnak részben ki kell lépnie a hazai közpolitikában ma még uralkodó pozitivista⁸ keretből. Miközben megőrizzük, alkalmazzuk az eddig ismertett pozitivista jog (szabály és szankció), illetve közigazgatás-tudomány (információ és ösztönzők) alapján kimunkált elemzési és beavatkozási módszereket, természetesen fontos azt is megvizsgálni, hogy mi módon emelhetők az eszköztárba a posztpozitivisták politológia és közpolitika interpretatív/argumentatív⁹ megközelítései és eszközei, amelyek alkalmasak a közös értékek, szemlélet és kölcsönös várakozások formálására.

A cél értelmezése: a szabály- és a normaszocializáció egyensúlya

A kihívást a szabályozás és a kultúra egyidejű, illetve azonos irányú befolyásolása jelenti. Azaz a megvalósítható szabályok kialakítása, ami alapvetően olyan racionális szakmai-technikai megoldásokhoz vezet, amelyeknek a fóku-

⁸ A pozitivista megközelítés alapvetően arra a feltételezésre alapul, hogy a tudományos megközelítés objektív és racionális elemzésre épül, transzkulturális, és eredményei elválaszthatók az elemző személyiségétől és kultúrájától. A közpolitikai folyamatban kulcsszereplő a szakember, akinek feladata a legjobb megoldás megalkotása. A posztpozitivisták szemlélet szerint a folyamatok nem elemezhetők objektív nézőpontból. Az elmélet és az analízis egyszerre formálja és alakítja az értékeket és a valóságot. A politika és a közpolitika argumentatív/diszkurzív gyakorlat: eredményét alapvetően meghatározza a felfogás, a problémaalkotás, -megnevezés, -artikulálás stb. Az intézményesítés nemcsak formálja, de „teremti” is a valóságot.

⁹ A posztpozitivisták politológiában az ún. argumentatív (US) vagy interpretatív (UK) fordulat az 1990-es években jelent meg. A szemlélet a pozitivisták társadalomtudományoknak és a közpolitikai elméleteknek azon az alapvetésén lép túl, amely a közpolitikai folyamatot kizárólag szakmai feladatok összességének tekinti. E posztpozitivisták felfogások a közügyeknek a társadalmi párbeszédben formálódó karakterére, a narratívákban formálódó értékekre, jelentésekre és megoldásokra irányítják a figyelmet. A vonatkozó két alapmű: Bevir-Rhodes (2010), Fischer-Gottweis (2013).

szában az érdekek, az információk, a kockázatok és az ösztönzők állnak. És ezzel párhuzamosan, ezt erősítve az értéktudat erősítése, a normaszocializáció, amely életet lehet a szabályokba. A kettő csak együtt képes megtörni az elkerülés, az elfedés és a racionalizáció gyakorlatát. Persze ez így még nem új gondolat, mert az integritásépítésnek mindig van egy szabály- és egy értékközpontú komponense. Az új elem az, hogy nem elegendő, ha az érték-komponens az egyént célozza. A közösséggel, a szervezeti etikai infrastruktúrával kell dolgozni, és annak állapotában kell a munkatársak számára is hihető, egyértelmű változást elérni.

A fenti gondolatmenet célja annak indokolása, hogy a korrupcióval toleráns környezetben miért nem elegendő a pozitivista technokrata keret a korrupció megelőzésére. Ilyen közegben a kialakult kultúrát és gyakorlatot kell megváltoztatni. Azt a hallgatólagosan elfogadott működésmódot, amelyet mindenki ismer és ért, mindenki tudja a saját helyét benne. Azt is tudja, hogy mit jelent ez személy szerint neki, hogyan tud élni vele, és hogyan tud megélni ebben a működésben. Ettől stabil egy ilyen működés. Ráadásul e stabil működésmód hatásai közé tartozik, hogy a korrupciós gyakorlat következménye nemcsak a hallgatólagosan elfogadott informális szabályrendbe épült be, hanem jó eséllyel a szervezet formális szabályaiba is beépültek olyan elemek, amelyek lehetővé teszik a társadalmilag tolerált korrupciós gyakorlat fennmaradását. A működés így torzult az egészséges, demokratikus elveket követő működéshez képest, de a rendszer stabil, egyensúlyban van. A megváltoztatása ettől válik kollektív akcióproblémává.

Ebben a helyzetben két alapvető kihívás van. Az egyik inkább technikai jellegű: át kell alakítani a formális működést, hogy az kizárja a korrupciót. A másik a nehezebb falat: kezelni a kollektív akcióproblémát is, azaz elhárítani az átalakítás akadályát. Értelmes megoldást kell találni, és annak megvalósulását el is kell hitetni az érintettekkel. Nem kizárólag szabályváltásról van szó, hanem kultúraváltásról, és ehhez nem elég a vezető döntése: a csapat értékeit és viselkedését is át kell alakítania.

Egy esettanulmány: a köztisztviselői integritástréningek az ÁROP 1.1.21-ben

Az oktatás célja

Az oktatástervezés első lépése a cél meghatározása. A mi esetünkben a megbízótól kapott meghatározás a közszolgálati etika, a korrupciómegelőzés és az integritásmenedzsment témáinak oktatása volt. Mindez a *Korrupció meg-*

előzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése című kiemelt projekt keretében. Ezek a keretek irányt adtak, a tananyagfejlesztéshez azonban szükséges volt meghatározni, hogy hogyan konceptualizáljuk a közigazgatásban a korrupciós jelenségeket és kihívásokat, továbbá körvonalazzuk, hogy miben szeretnénk leginkább megerősíteni a köztisztviselőt. Ezekről a kérdésekről szólt az előző elméleti rész. Ez egyrészt azt mutatta be, hogy miért dolgoztunk olyan interdiszciplináris korrupciófelfogással, amely túllép a büntetőjog adta kereten, és egyesíti a közgazdaságtan, a közpolitika, a szociológia és a politológia nézőpontjait. Másrészt lehetőséget adott annak a megindolására, hogy az adott körülmények között elengedhetetlen volt olyan tréningeket tervezni, amelyek nemcsak a résztvevők munkájához releváns tartalmat adják át az integritásépítésről, hanem hozzájárulnak a folyamathoz szükséges érzelmi és viselkedési megerősítéshez is.

Célcsoport

A tréningeket köztisztviselők szakmailag vegyes csoportjai számára terveztük. Néhány közös jellemző azonban feltételezhető volt a célcsoport meghatározó többségéről. Egyrészt, a tervezés idején az integritás fogalma annyira új volt a magyar közigazgatásban, hogy ismeretére nem lehetett számítani a belépő résztvevők vonatkozásában. Másrészt feltételezhető volt, hogy a tréningre érkező köztisztviselők saját szakmájukban képzettek, így területükön a technikai tudásuk magas színvonalú. Azonban nem volt elvárható – különösen a munkatársaktól –, hogy ismerjék az interdiszciplináris elemzési keret elemeit, és átlássák a szervezetüket, a közigazgatást és az azt körülvevő társadalmi folyamatokat. Harmadrészt tudtuk, hogy a résztvevők nagy része – bár a személyes elkötelezettségük, a közszolgálati ethoszuk nem kérdőjelezhető meg – a korrupcióval toleráns társadalmi közegben él. Ezért a kulcsfogalmak aktuális társadalmi értelmezéseinek rekonceptualizálása volt szükséges ahhoz, hogy – a rendelkezésre álló rövid idő alatt is – kialakulhasson egy olyan interpretációs keret és közös demokrácia- és korrupciófogalom, amely megalapozza az integritásszemlélet bevezetését és az integritásépítéshez kapcsolódó alapfogalmak és stratégiák befogadhatóvá és emlékezetessé tételét.

Oktatási célok

Ebben a helyzetben a módszertannak három célt kellett szolgálnia:

1. olyan konceptuális keret felépítését, amelyben átadható az integritás kultúrája;

2. az integritásfejlesztéshez szükséges tudás alapjait kellett átadni: az integritásfejlesztéshez szükséges szervezeti kompetenciák és érték, valamint szabályrendszerek összefüggéseit;
3. a résztvevők korrupcióval toleráns kulturális válaszainak megváltoztatását, mert „áttanulás” (átértékelés) és a várakozások megváltoztatása nélkül alig lett volna haszna a szakmai tartalom átadásának.

E hármas cél teljesítésének esetén feltételezhetjük, hogy a tréning során a résztvevők számára megragadhatóvá válik a demokratikus közszolgálati integritás fogalma, és összeáll egy átfogó kép az integritás értelméről, valamint lehetséges működéséről és fejlesztéséről. A vegyes célcsoport tagjainak nem lehet saját környezetükre alkalmazható, konkrét megoldásokat adni. Azonban e hármas cél – megfelelő oktatási módszer alkalmazása mellett – gondolkodásra készítheti tréning résztvevőit arról, hogy a saját környezetükben minek lenne értelme (kognitív sík), és indíttatást, megerősítést kaphatnak ahhoz, hogy megtegyék azt, ami lehetséges (érzelmi, viselkedési és attitűdhatás).

Módszer

A hármas kihívásra a megoldást olyan „szakmai tréning” jelenti, amely tapasztalatalapú, a résztvevők interakcióira építő módszertant alkalmaz a szakmai tartalom átadására és az attitűdformálásra. A tapasztalatalapú, interaktív módszer eredménye, hogy a résztvevők az oktatást problémamegoldó és reflexív beszélgetésfolyamként élik meg, amelynek során a beszélgetés mindig konkrét maradhat, és a résztvevők számára érthető és kényelmes szinten zajlik. A résztvevő belép a közös munkába, és gondolkodási folyamatként éli meg. Az oktatás során olyan kommunikációs tér jön létre, amelyben személyes narratívák, valamint szituációs és kritikus incidens típusú eseteken keresztül indított önkéntelen reflexiók találkoznak a tréner által kezdeményezett problémamegoldási, illetve strukturálási folyamatban. A tréner a csoporttal közösen dolgozik: vezeti a beszélgetésfolyamot, strukturál, megerősít körvonalazódó konklúziókat, és időnként új tudáselemeket illeszt hozzájuk. Nem agresszívan, de konzekvensen haladva előre a szigorú rendszerben épülő szakmai tartalmon. Nem tart hosszabb, frontális kognitív blokkokat, hanem nagyrészt a diskurzust strukturáló összefoglalókként, definíciókként és ábrákként hozza be az új elemeket, amelyek a közös gondolkodási folyamatot megörökítő flipchartokkal együtt formálják és építik a csoport tudását és viszonyát a témához. A folyamat így messze túlmutat az egyirányú kognitív tudásátadáson. A résztvevők a diskurzuson keresztül a közösséghez kapcsolódnak. Egymástól tanulnak, egymásnak adnak bizonyosságot arról, hogy mások is hasonlóan gondolkodnak. Miközben közösen

találnak megoldásokat, közösen alkotják újra valóságukat is. Így a folyamat hat a tartalomhoz kötődő érzelmi viszonyra és attitűdökre is. A csoportdinamika segít a változásokkal kapcsolatos kétségek megtörésében és a korábban tárgyalt várakozások megváltoztatásában.

Tartalom

A diszkurzív folyamat természetesen egy nagyon feszesen felépített szakmai tartalmat közvetít, amely a demokratikus értékektől indulva építi a csoport korrupció- és integritásfogalmait, etikai dilemmák elemzésétől jut el a szervezeti etikai infrastruktúra- és kultúrafejlesztéshez, majd a kockázatok, integritásdeficitok elemzésén át az integritás feltételét jelentő szakmai és szervezeti kompetenciákhoz és az alkotóelemek rendszerszerű összefüggéseihez. Végül sikeres stratégiák és működő rendszerek megismertetésével teszi reális alternatívává a szervezeti integritás fejlesztését, erősítve a pozitív várakozásokat.



A TANANYAG FELÉPÍTÉSE

1. nap: Bevezetés

- Etikai dilemmák
- Munkadefiníciók
- Korrupciós esetelemzés
- A korrupció következményei

2. nap: Integritás menedzsment

- Cél és eszközök
- Integritás deficitok
- A hazai környezet
- Integritásfejlesztés

3. nap: Személyes reflexiók és akcióterv









1. ábra. A „út”, amelyet bejárunk: a tananyag felépítése és érzelmi folyamata

A tréning végére így alakul ki egy átfogó kép arról, mi módon erősíthető a közigazgatási szervezet képessége arra, hogy a ráruházott hatalmat és erőforrásokat eredményesen használja a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek javára. A kognitív tartalom így a megoldási mintákat építi, a diszkurzív eszközök pedig az ezek megvalósíthatóságába vetett hitet erősítik. A módszertan eredményességét a tudás, az értelmezés és a várakozások, attitűdök változásának vonatkozásában az oktatást végigkövető kutatással bizonyítottuk, ezt az írás később tárgyalja.

Eszközök

Említettem már, hogy a legfontosabb eszköz a közös munka és gondolkodási folyamat, amelyet a tréner kezdeményez, továbbá vezet. Benne konkrét esetmegbeszélések, strukturált elemzések, szituációs és kritikus incidens típusú esetek, önkéntelen reflexiók, személyes narratívák találkoznak a tréner által behozott rendszerező keretekkel. Talán a „csoporthemória” rögzítéséről érdemes külön beszélni, mert ez kulcseleme annak az interpretációs folyamatnak, amelynek során a fogalmak átértelmezése, a korábban említett áttanulás, és normaalkotás történik.

A „csoporthemória” kifejezés arra utal, hogy azt, amit egy-egy résztvevő megjegyzett, folyamatosan megerősítik a terem falán gyűjtött flipchartok. (2. ábra) Ezek a lapok látszólag a kognitív folyamat emlékei, de a kognitív síkon messze túlmutatnak. Segítenek rögzíteni a résztvevőknek a kapcsolódó



„Az a tudás, amit képekbe és metaforákba tudunk leképezni, nagyon tartóssá válik, és még arra is lehetőséget teremthet, hogy az ösztönös viselkedési mintákat befolyásolja.”
(Parks, 2005: 14)

2. ábra. Az előtérben csoportmunka zajlik, a falon a csoportmemória

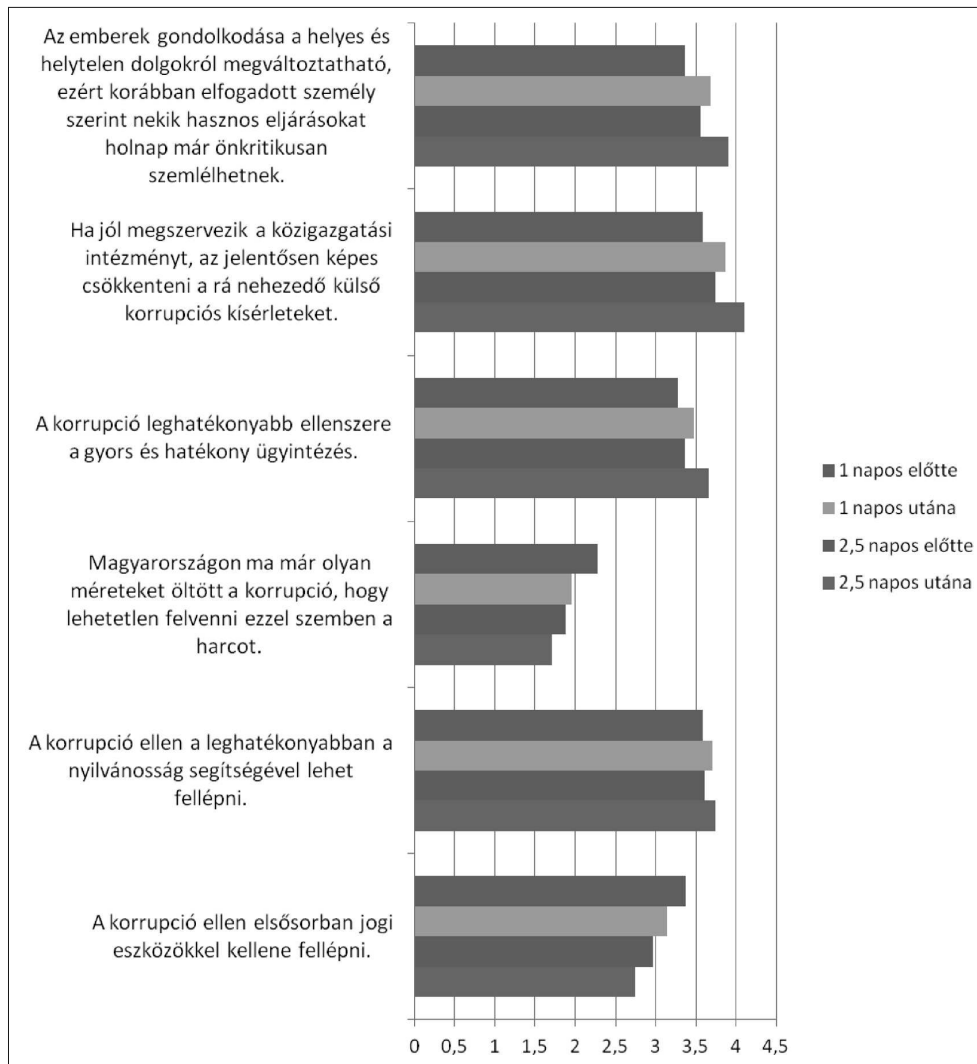
közösségi élményt, az érzelmi és attitűdváltozást. A falon sorakozó emlékek jelentősége meghatározó abban, hogy hagyományos „oktatótér” helyett egy argumentatív/interpretatív tér jöjjön létre (mikroközösségi térként, de az elméleti részben tárgyalt argumentatív tér sajátosságaival), amelyben a résztvevők a diskurzuson keresztül a közösséghez kapcsolódnak, és közösen alkotják újra valóságukat. (Fischer-Gottweis, 2013) Ugyanis mivel a résztvevők folyamatosan érzékelik, hogy hasonló úton haladnak, a csoportdinamika segíti őket kétségeiknek az elosztatásában.

Hatáselemzés

A módszertan eredményességét a tudás, az értelmezés és a várakozások, attitűdök változásának vonatkozásában az oktatást végigkövető kutatással bizonyítottuk. (3. ábra) A képzés szervezésekor fontos újítás volt, hogy kiléptük a tréningeken általában alkalmazott elégedettségi kérdőívek gyakorlatából, amelyek alig szolgáltatnak információt a hatásosságról. Ehelyett a dr. Zsolt Péterrel közösen kidolgozott hatásosság-mérést alkalmaztuk (ezen innovációt már több szervezet át is vette tőlünk). A tréning elején és végén a résztvevők azonos, alapvetően az attitűdjeik mérésére szolgáló kérdőívet töltöttek ki. A kérdőívben a kitöltő egytől ötig terjedő skálán határozta meg a korrupcióval kapcsolatos állításokat a következők szerint: 5 – teljesen egyetért; 4 – inkább egyetért; 3 – részben egyetért, részben nem ért egyet; 2 – inkább nem ért egyet; 1 – egyáltalán nem ért egyet. Fontos, hogy a kérdőívben nem volt olyan kérdés, amelyre a tréning során ilyen formában adnánk explicit válaszokat, mert nem az átadott információk megjegyzését próbáltuk nyomon követni. A lenti ábra a válaszok átlagpontoszámait mutatja a tréning előtt és után. A feldolgozott több mint 15 ezer kérdőív elemzése azt mutatja, hogy a tréning minden vizsgált dimenzióban kedvező irányú hatást fejtett ki.

Az ábra az átlagot mutatja, majdnem negyven tréner munkájának az eredményét az ország különböző területeiről és különböző munkakörökből érkező köztisztviselővel. Természetesen csoportok és trénerek eredményei között komoly szórás van. Sok csoportban az elmozdulások lényegesen nagyobbak. (A részletes eredmények később lesznek publikálva.)

A korábban említett, a tréning rövid távú attitűdváltó hatását mérő kutatás mellett folyik a hosszú távú attitűdváltás nyomon követése is, és a már képzett munkatársak körében elindított akciókutatás. Ez olyan kérdések azonosítását célozza, amelyeken eredményes fejlesztőmunka indulhat.



3. ábra. A hatáselemzés eredményei

Felhasznált irodalom

- ÁSZ (2008): *Korrupciós kockázatok feltérképezése Magyarországon*. A Twinning Light projekt zárójelentése. Budapest: Állami Számvevőszék
- BÁGER G. (2013): *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- BEVIR, M., RHODES, R. A. W. (2010): *The State as Cultural Practice*. Oxford: Oxford University Press

- EU (2014): *Antikorrupciós jelentés*. Brüsszel: Európai Bizottság
- FISHER-GOTTWEIS, F. H. (2013): *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Durham: Duke University Press
- GRAAF, G. de, et al. (Eds.) (2010): *The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption*. Mountain View: Barbara Budrich Publishers
- GRAEFF, P., GRIEGER, J. (2012): *Was ist Korrupt? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven Gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung*. Berlin: Nomos
- KLITGAARD, R. (1988): *Controlling Corruption*. Oakland: University of California Press
- KLITGAARD, R. (2006): Subverting Corruption. *Global Crime*, 7 3-4, 299-307.
- MUNGIU-PIPPIDI, A. (2006): Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*, 17 3, 86-99.
- PALLAI K. (2014): Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritásmentés témájához. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1, 181-193.
- PARKS, S. D. (2005): *Leadership Can Be Taught. A Bold Approach for a Complex World*. Boston: Harvard Business School Press
- PERSSON, A. et al. (2013): Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, 26 3, 449-471.
- ROSE-ACKERMAN, S. (2010): The Institutional Economics of Corruption. In. GRAAF, G. de, et al. (Eds.), *The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption*. Mountain View: Barbara Budrich Publishers
- ROTHSTEIN, B. (2011): Anti-Corruption: The Indirect ‘Big Bang’ Approach. *Review of International Political Economy*, 18 2, 228-250.
- SAMPSON, S. (2010): The Anti-Corruption Industry: From Movement to Institution. *Global Crime*, 11 2, 261-278.