

**Gondolatok az
ÉRTÉK-ALAPU KORMÁNYZÁS
és
KÖZSZOLGÁLATI INTERGITÁS
témájához**

Nagy Balázs Ágoston - Pallai Katalin

DEMOKRATIKUS MŰKÖDÉS

ELVEK, RENDSZER ÉS GYAKORLATOK

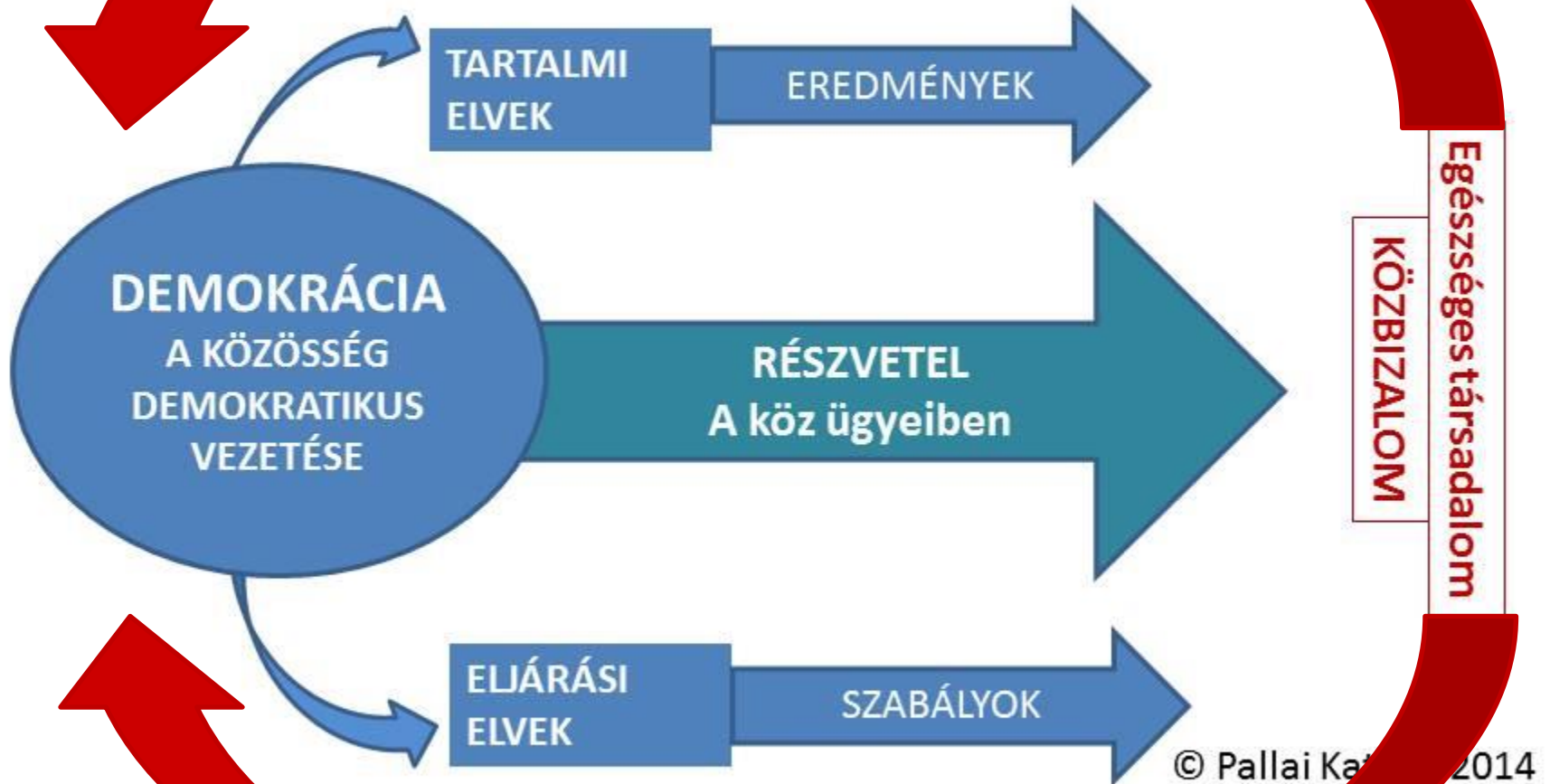
A JÓL MŰKÖDŐ KÖZÖSSÉG

IDÉZZ FEL EGY EMLÉKET!

A DEMOKRATIKUS RENDSZER

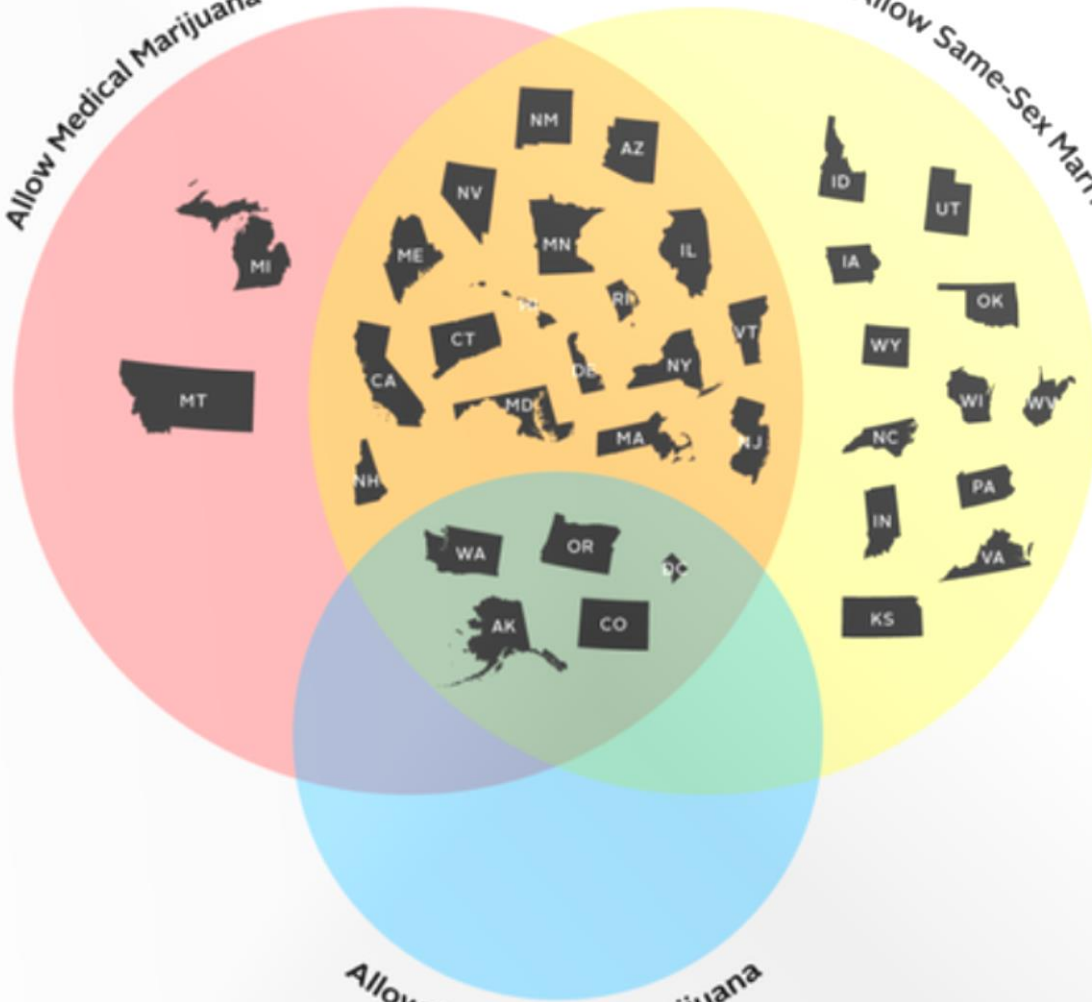
- A hatalom az állampolgáré, aki azt időszakosan átruházza megválasztott képviselőjére
- A politika a teljes közösséget képviseli
- A közjó értelmezése, a célok és szabályok megegyezéseken nyugszanak:
- Alapvető, a folyamatra vonatkozó elvek:
 - Részvétel
 - Joguralom
 - Verseny
 - Átláthatóság és számonkérhetőség
- Az eredményekre (szubsztantív) vonatkozó elvek:
 - Egyenlőség és szabadság érvényesülése
 - Életminőség és fenntarthatóság érdekében érvényesülése

DEMOKRÁCIA



Allow Medical Marijuana

Allow Same-Sex Marriage



None of the above



AZ ÁLLAM

- „Olyan szervezet, amely a társadalmi viszonyok összességére kiterjedő jogrendszer tart fenn a kikényszerítő eszközök feletti végső rendelkezés monopolizálása révén” (Kis, 2014: 554)
- Autoritásigény, amely igazolandó
 - Mivel igazolható?
 - Mit kell teljesítenie a legitimitáshoz?

IGAZOLÁSI LEHETŐSÉGEK

- A javulás irányába vezet?
- „Emberek jóllétének szolgálata”, de mi a fókusz?
 - Individuum?
 - Család?
 - Közösség?
- Fókuszról függő jóllét definíció:
 - Jó élet, amivel az egyén azonosulni tud
 - Családok boldogulása és a tradíciók tisztelete
 - A közösség érdekei szerint
- Az igazolás alternatívái és összefüggései különbözőek
 - Folyamatos vitában formálódó ideológiák
 - Ideológiák egymásra hatása és a határok változása
 - Alakulnak közös alapvetések, pl. emberi jogok
- Értelmes politikai és társadalmi párbeszéd szükségessége

MI IGAZSÁGOS?

Mi alapján? Eredmény alapján?

- Egyenlő elosztás? – elosztási egyenlőség
 - Mindenki ugyanannyit kapjon a korlátos jószágokból?
 - Egyenlő elosztás igazolható eltérésekkel? (igazolható annak kompenzálása, amiért az egyén nem felelős)
 - Szándékos diszkrimináció tilalma?
- Egyenlő elosztási eredmény?
 - Vagy legalább kimeneti egyenlőtlenség korlátozása?
- Mindenki érdeme szerint részesedjen?
- De mi lesz a kiinduló egyenlőtlenségekkel? Egyenlőtlen esélyekkel?
- Esélyegyenlőség? Esélyigazságosság?

HOGYAN JUTHATUNK AZ IGAZSÁGOSSÁGHOZ?

Folyamat alapján?

- Kiegyenlítjük az eltérést?
 - Gyakorlati megoldási lehetőség?
 - Problémái
- Igazságos folyamat?
 - Egyenlő tisztelet? Vélemények és érdekek egyenlően fontosak?
 - Rawls „veil of ignorance”? – gondolati kísérlet
- Az egyre igazságosabb felé navigálunk?

Az értelmes párbeszéd transzformatív folyamat

- Az elképzelések, viszonyok, és bizalom formálódik

KULCSKÉRDÉSEK

- Teljes egyenlőség lehetetlen és nem is kívánatos.
- **Mekkora és milyen típusú egyenlőtlenség engedhető meg az elosztásban, hogy még ne veszélyeztesse a politikai egyenlőséget, a fenntarthatóságot és demokráciát?**

egyenlőtlenség	
elkülönülés →	kohézió felmorzsolódása
Polarizáció →	jutalomosztás, klientúra építés
Szegregáció →	közjó helyett ellenségesség
→ populizmus	Szörnyű leegyszerűsítések Ki tudja meddig vihet?

DEMOKRATIKUS ÉRTÉKEK ÉS ELVEK ÖSSZEFÜGGÉSEI

- → értékválasztások eltérései és követelményei
- → komplexitás, ellentmondások, feloldások
- minden nem érvényesíthető ideálisan
- → milyen döntés mire vezet?
- → cél, hogy az elvek közül **mind több érvényesüljön** a többi elkerülhetetlen, de minimális sérelme mellett
- → **a „mindent összevetve legjobb”**

EGY ESETTANULMÁNY

**ÉRTELMEZÉSEK KÖZPOLITIKAI SZINTEN
A KÖZTISZTVISELŐ ÉRTELMEZÉSEI A KÖZELMÚLT
MAGYARORSZÁGÁN**

A KÖZTISZTVISELŐK A KÖZÉLET SZEREPLŐI?

„A magyar közélet tisztasága, a magyar demokráciának a jövője a tét. Ez a tét olyan nagy, hogy azt gondolom, igen fontos lenne, hogy az emberek számára, az emberek oldaláról **visszaállítsuk a bizalmat a közéletben tevékenykedők iránt.** Ehhez pedig az kell, hogy tegyük áttekinthetővé az ott dolgozók vagyoni helyzetét, és tegyük világossá, hogyha valaki köztisztviselői életpályát választ, legyen az életpálya, tehát egy nagyon fontos feltétel, biztosítsuk a karrier előremeneteli lehetőséget.”

(Stumpf István Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter a Magyar Televízió műsorában, 2000-ben)

MI MOTIVÁLJA ŐKET?

„Az állam működése szempontjából rendkívül fontos hivatások sokat veszítettek társadalmi megbecsülésükből, vonzerejükből. A szolgálatot a kiváló képességűek közül már csak a mély elhivatottsággal rendelkezők vállalták. **Ez kontraszelekcióhoz vezetett.**”

(Pintér Sándor belügyminiszter expozéja az Országgyűlésben, 2001-ben)

MI A FELELŐSSÉGÜK?

A köztársaság közös értékekre épül. [...] A köztisztviselők azok a szakemberei a köztársaságnak, akik mindennapi munkájuk során képviselik, oltalmazzák, és **igyekeznek érvényre juttatni ezeket az értékeket.**

(Medgyessy Péter miniszterelnök Köztisztviselők Napja alkalmából 2003-ban kiadott közleményéből)

MI A FELELŐSSÉGÜK?

»a minisztériumok apparátusában vannak, akik pártoknak szivároztatnak, köztisztviselőként pártpolitikai érdekeket érvényesítenek. "A mainál lényegesen nagyobb önkorlátozó magatartást várunk el, amihez segítséget nyújtunk, mondjuk egy viselkedési kódexszel" - közölte.«

(Újságcikk idézi Gyurcsány Ferenc miniszterelnök televízióban elmondott szavait, 2004-ben)

MI MOTIVÁLJA ŐKET?

„A rendszerváltáskor a közzolgálatiak viszonylag alacsony fizetést kaptak, ám ehhez igen nagy felmondási védettség tartozott. Ez utóbbi azt követően is fennmaradt, hogy **a közzféra bérei beérték**, sőt néhány területen meghaladták a versenyszférában dolgozók fizetését – érvelt Draskovics.”

(Újságcikk idézi Draskovics Tibort, az Államreform Bizottság alelnökét 2006-ban)

MI MOTIVÁLJA ŐKET?

»Az államtitkár szerint a legnagyobb munkát végző vezető köztisztviselők bére jelenleg csak töredéke annak, amennyit hasonló felelősséggel járó munkáért egy multinacionális cég fizetne nekik.

"Sok fiatal, tehetséges ember éppen ezért dönt úgy, hogy nem vállal munkát a közszférában; pedig minden szervezet olyan jó, amilyen jók a vezetői" [...]

"nem várható el mindenkitől, hogy pusztán hivatástudatból hozzon ilyen döntést.,,«

(Újságcikk idézi Szetey Gábor kormányzati személyügyekért felelős államtitkárt 2007-ben)

MI A FELELŐSSÉGÜK?

„2009. évi döntés véglegesítésével 2010-től a közsféra 13. havi juttatásának megszüntetése, helyette **a hiánycél teljesüléséhez és a GDP elvárt növekedéséhez kötött általános ösztönző kiegészítés bevezetése**”

(Bajnai Gordon miniszterelnök-jelöltként tett 2009-es politikai nyilatkozatából)

KINEK A TISZTVISELŐI?

2010. július 6-ától az államigazgatási szerveknél dolgozó tisztviselők **köztisztviselőből kormánytisztviselővé** váltak.

MI MOTIVÁLJA ŐKET?

»„Aki a közszférába eljön dolgozni, az vállalja azt, hogy nem a saját magánérdekeit fogja érvényesíteni, (...) hanem a közt szolgálja" - mondta, hozzátéve, hogy nagyon sok olyan ember van, aki **nem abban látja az életcélját, hogy a fürdőszobájában tükörcsempe legyen, vagy hogy piros Ferrarival járjon, hanem aki a közösséget akarja szolgálni.**«

(Sajtótudósítás Navracsics Tibor közigazgatási és Igazságügyi Miniszternek a ReGeneráció elnevezésű kormányzati karrierexpón 2010-ben tartott beszédéből)

MI A FELELŐSSÉGÜK?

A köztisztviselők típusai:

- Vezető (vezetői munkakörök)
- Katona (végrehajtói munkakörök)
- Mérnök (tervezői munkakörök)
- Ügyvéd (tárgyalói munkakörök)

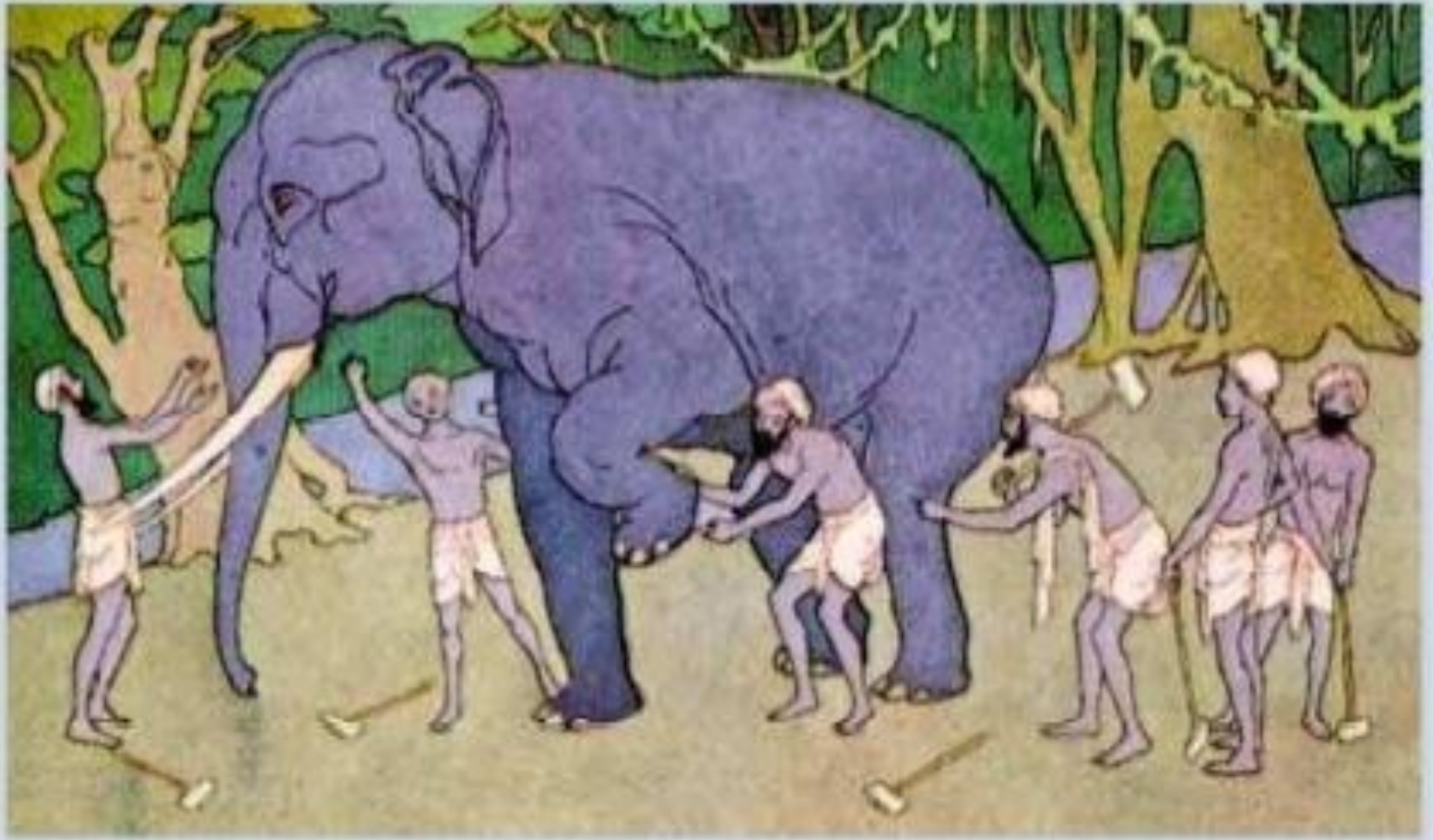
(A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program – MP 11.0 alapján)

DEMOKRÁCIA, INTEGRITÁS ÉS KORRUPCIÓ FOGALMAK

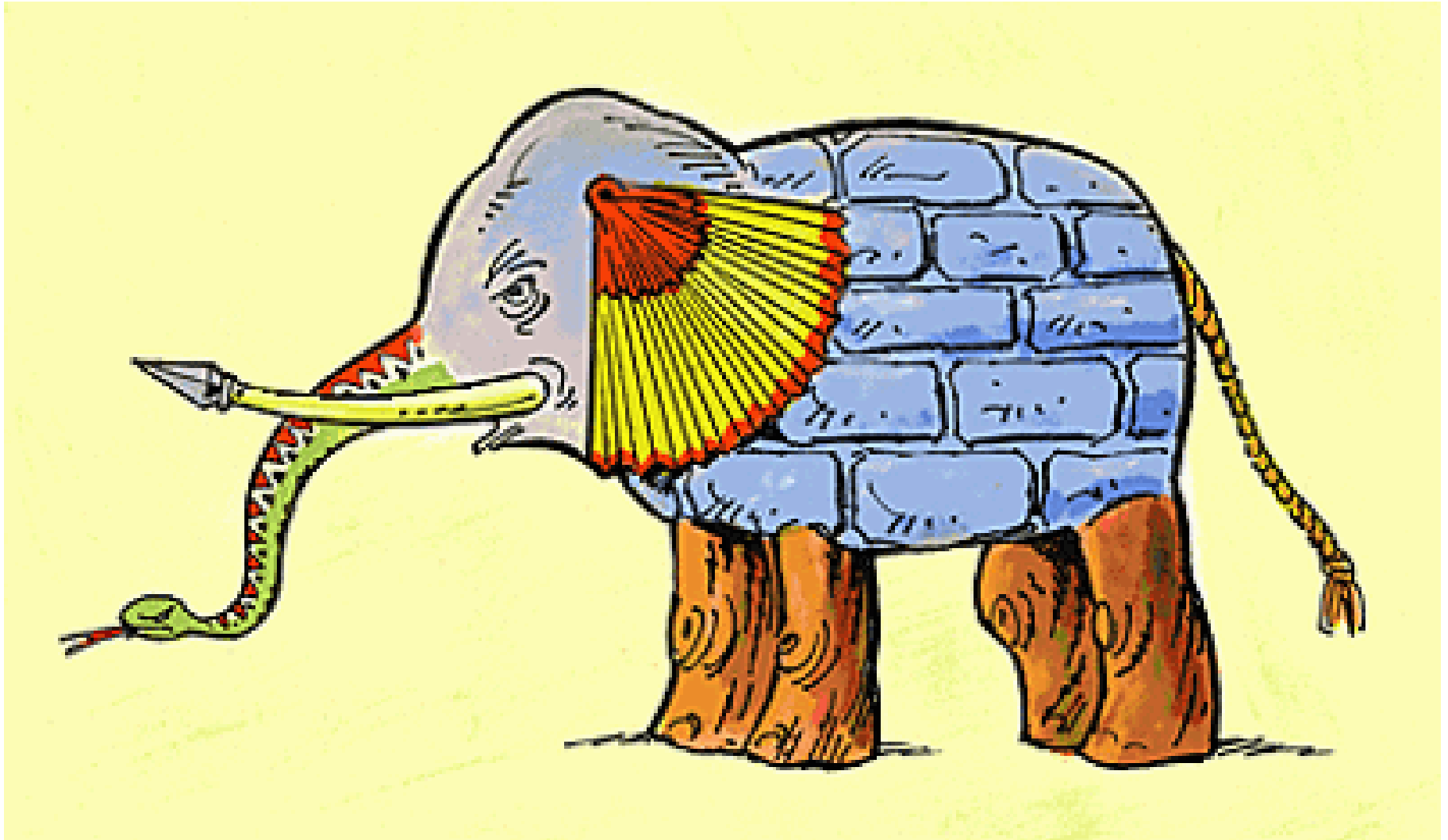
ALAPFOGALMAK MUNKADEFINÍCIÓI I.

AZ IDEIGLENES FOGALMI SEGÉDLET BEMUTATÁSA

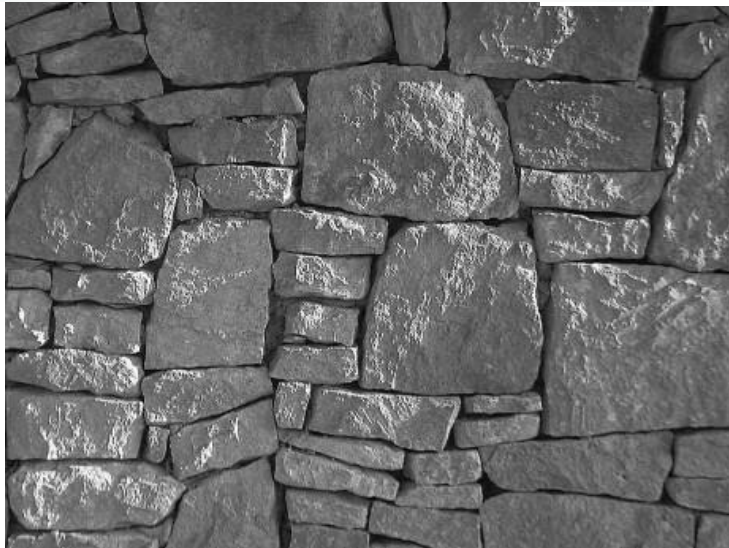
A vakok és az elefánt története



Milyen is az elefánt?



Sőt!



És mi a mi elefántunk?

kormányzás

korrupció

integritás

stb.

Diszciplináris megközelítés: egy nézőpont, egy kép



Multidiszciplináris megközelítés:
több nézőpont, több kép



**Interdiszciplináris megközelítés:
több nézőpont, egy kép**



A tutaj története

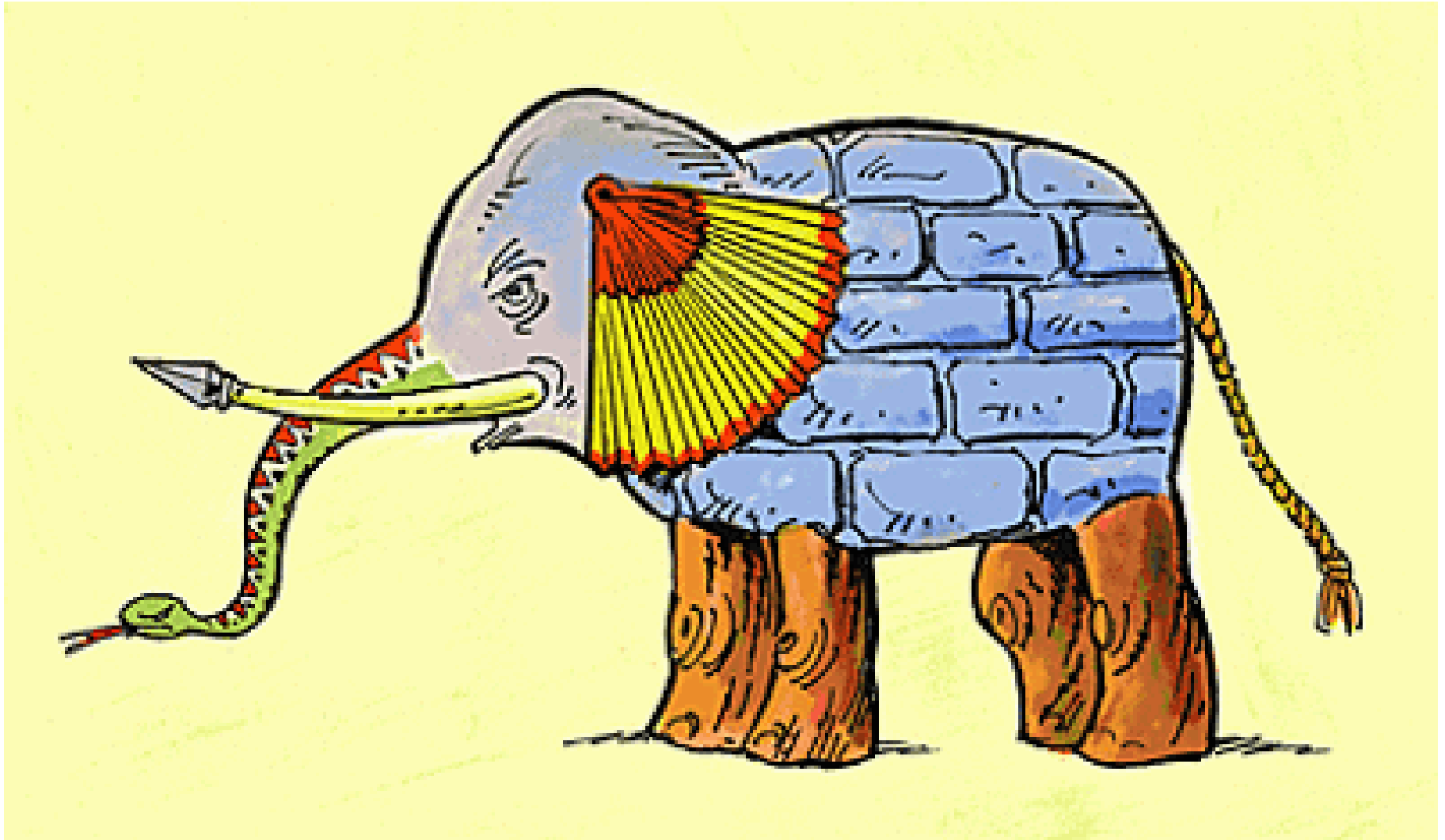


Az ideiglenes fogalmi segédlet

Egy ideiglenes
eszköz, amely
segíti az eltérő
szemléletű
tárgyak
feldolgozását



Ameddig eljuttathat minket



És ahova már csak közösen juthatunk

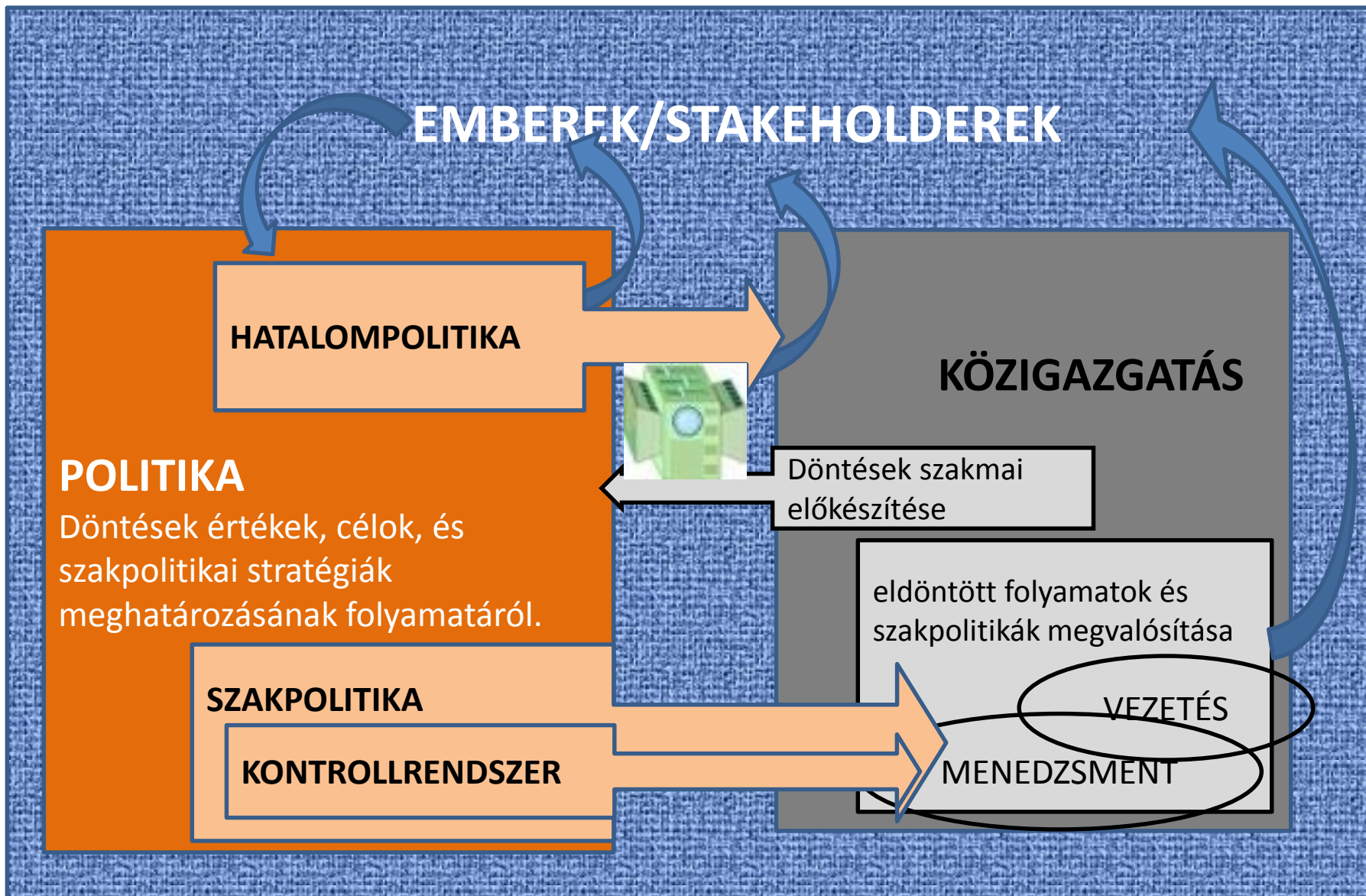


ALAPFOGALMAK MUNKADEFINÍCIÓI II.

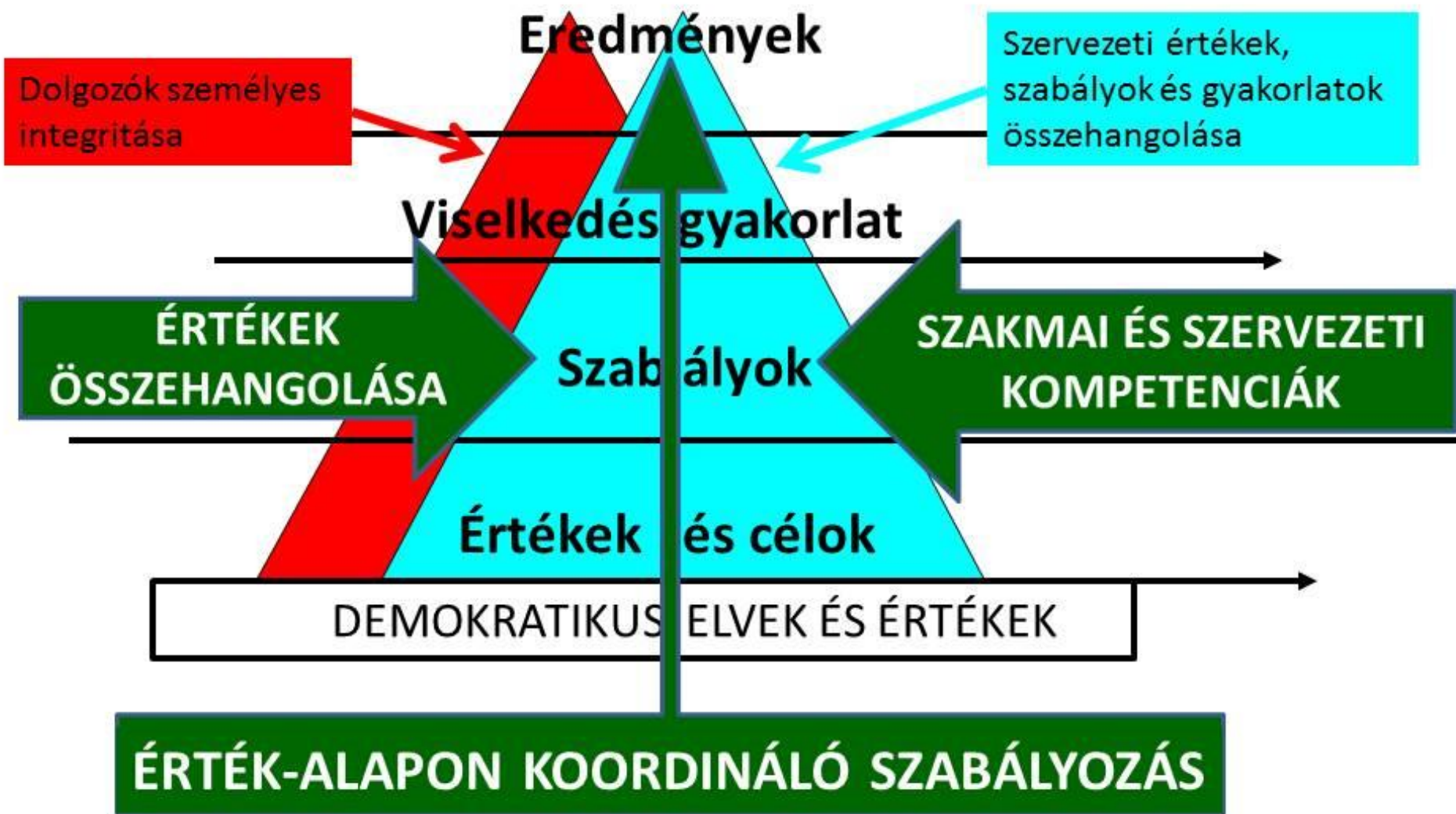
GRAFIKUS FOGALMI TÉRKÉPEK

KORMÁNYZÁS

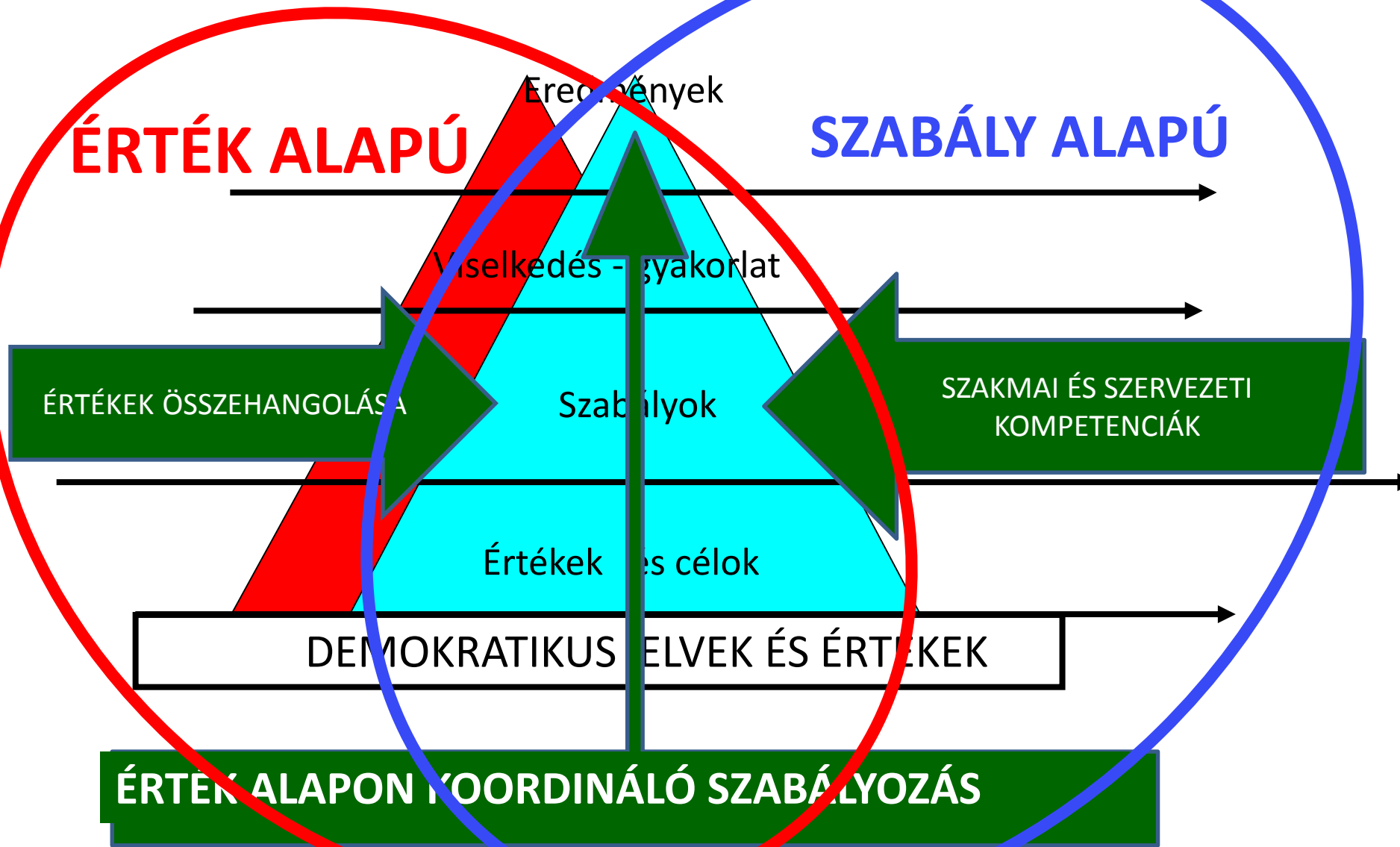
Pallai, 2015:
Fogalmak az ITSZK 2.0-hoz



SZERVEZETI INTEGRITÁS



INTEGRITÁSFEJLESZTÉS



INTEGRITÁS KÉPLET

© Pallai Katalin, 2014

ÖSSZESEGE

$$I = \text{ö} (\text{SZ}, \text{E}, \text{K}) - \text{Korrupció}$$

Integritás

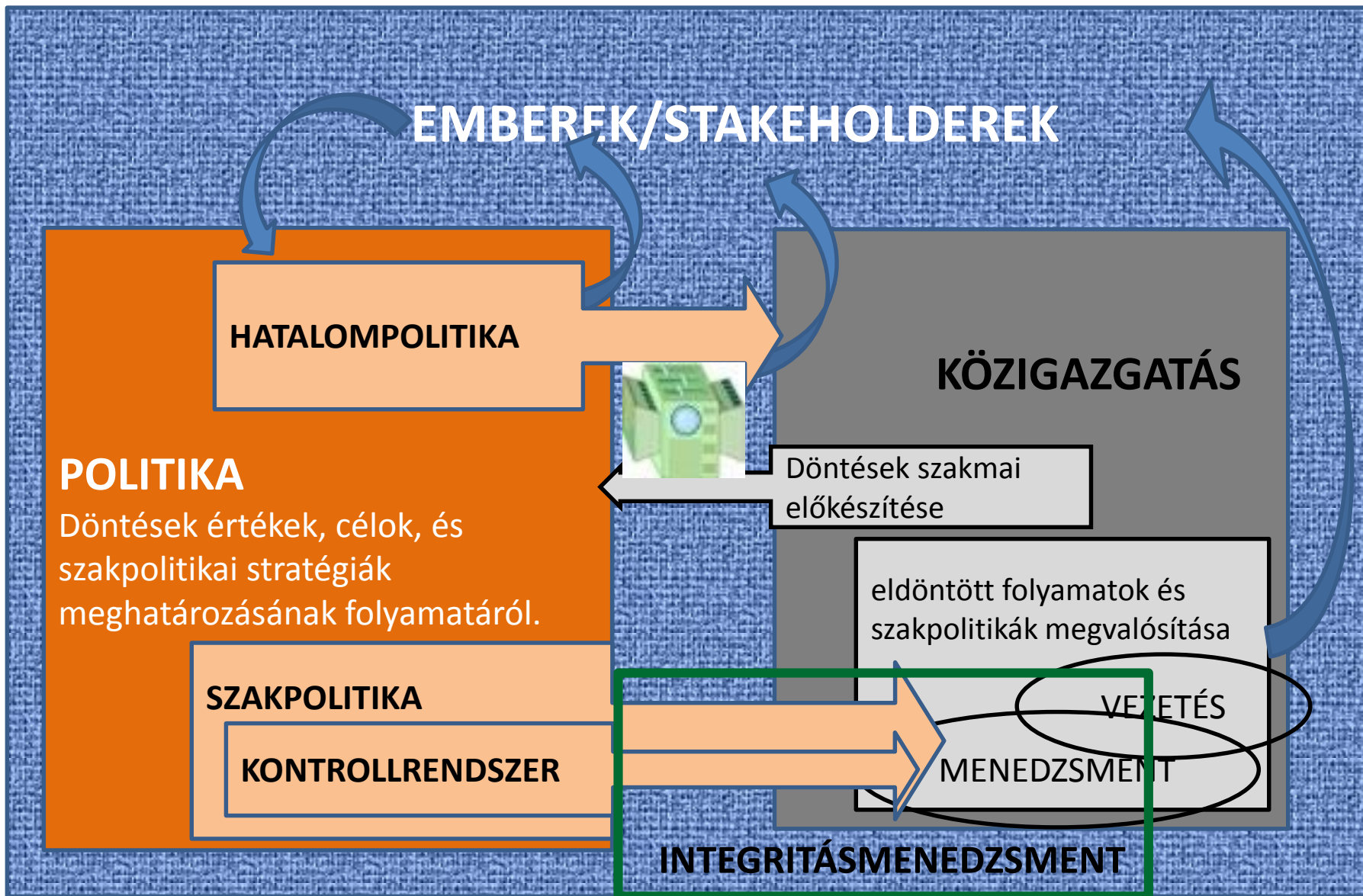
Etika

Kompetencia
(szervezeti kompetencia)

Szabályok
Működőképes szabályok!

KORMÁNYZÁS

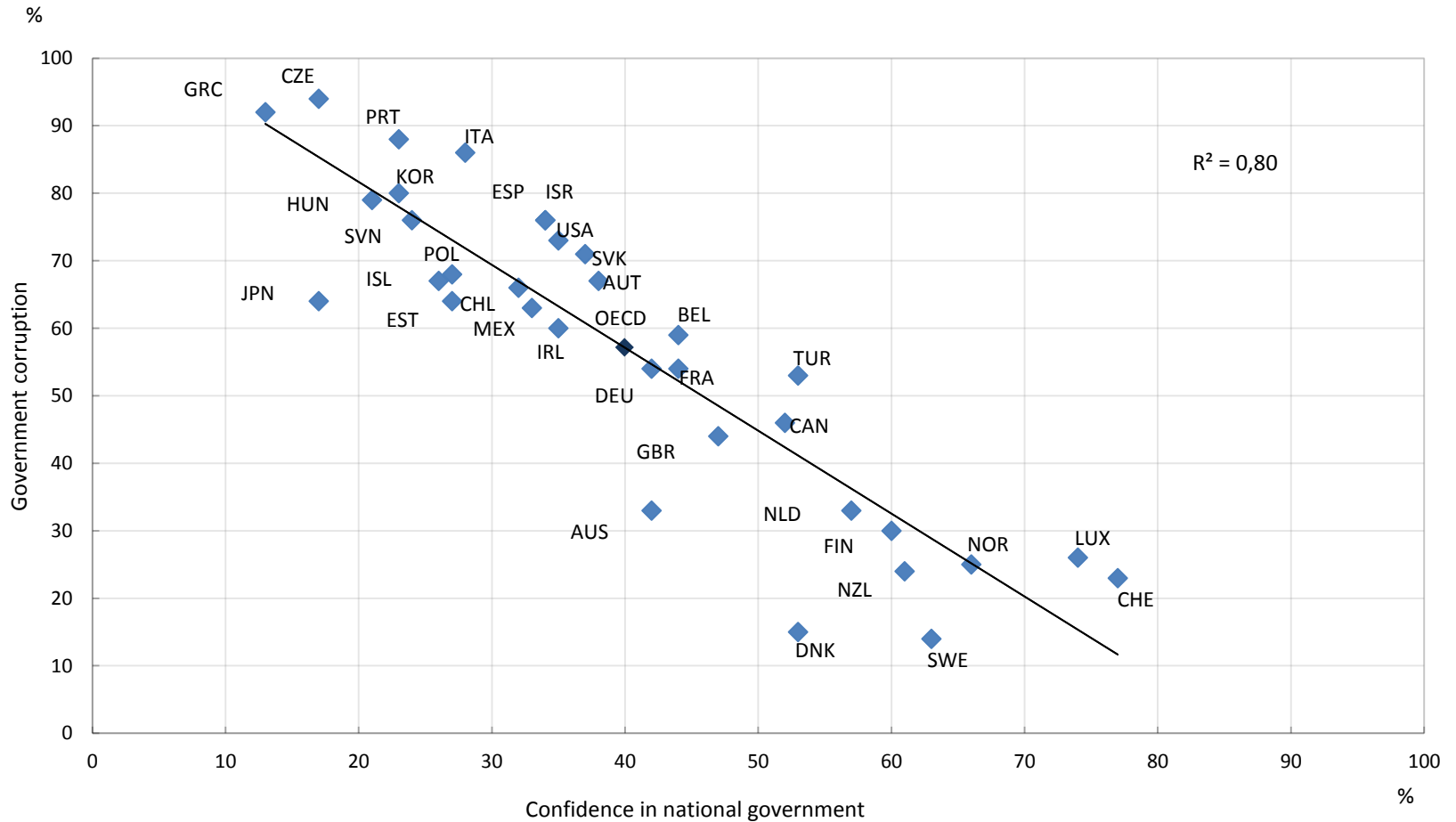
Pallai, 2015:
Fogalmak az ITSZK 2.0-hoz



ÁBRÁZOLÁS TÉRKÉPEN ÉS SZÁMOKBAN

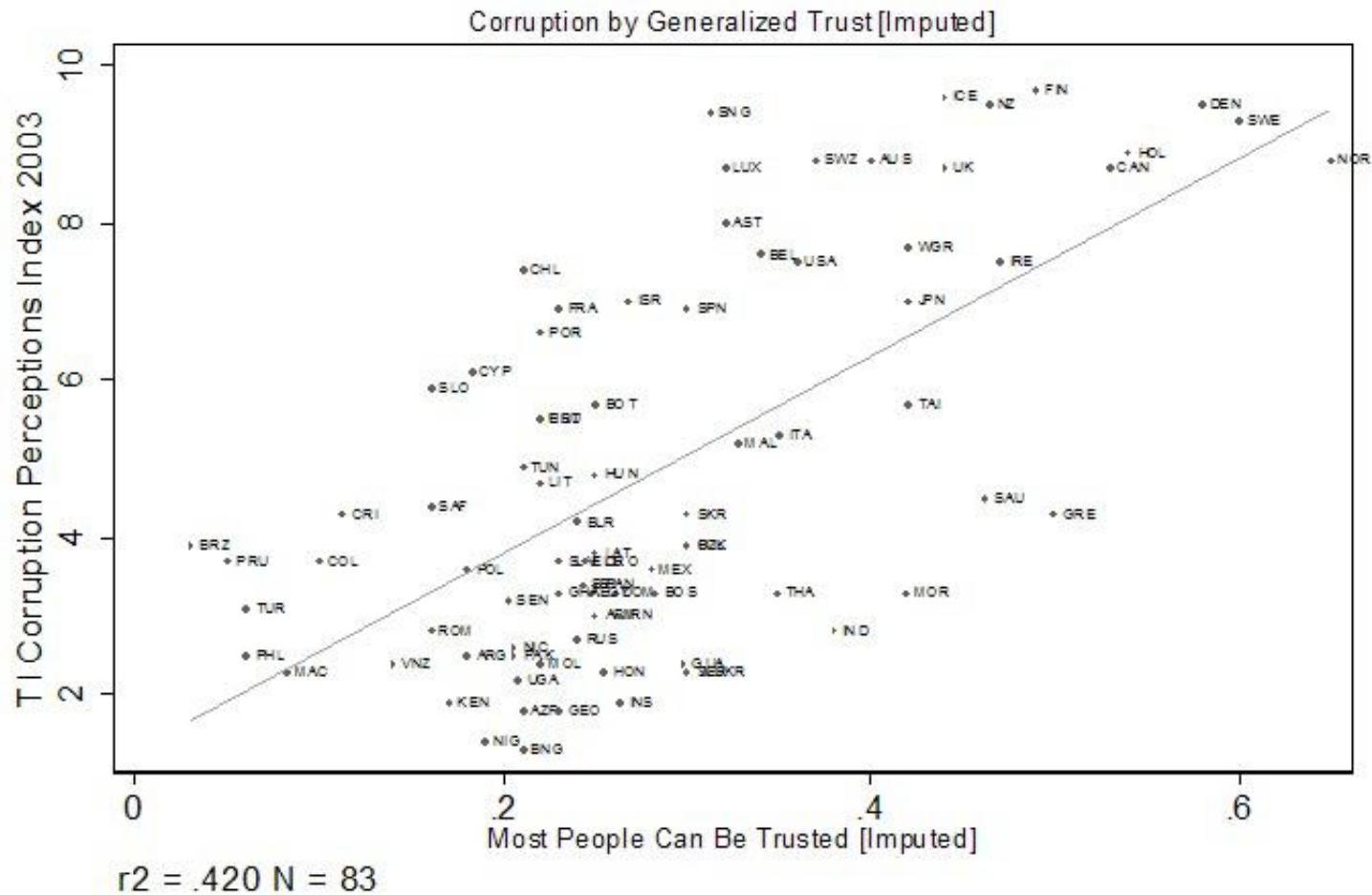
CORRUPTION AND PUBLIC TRUST

OECD: Government at a Glance, 2013

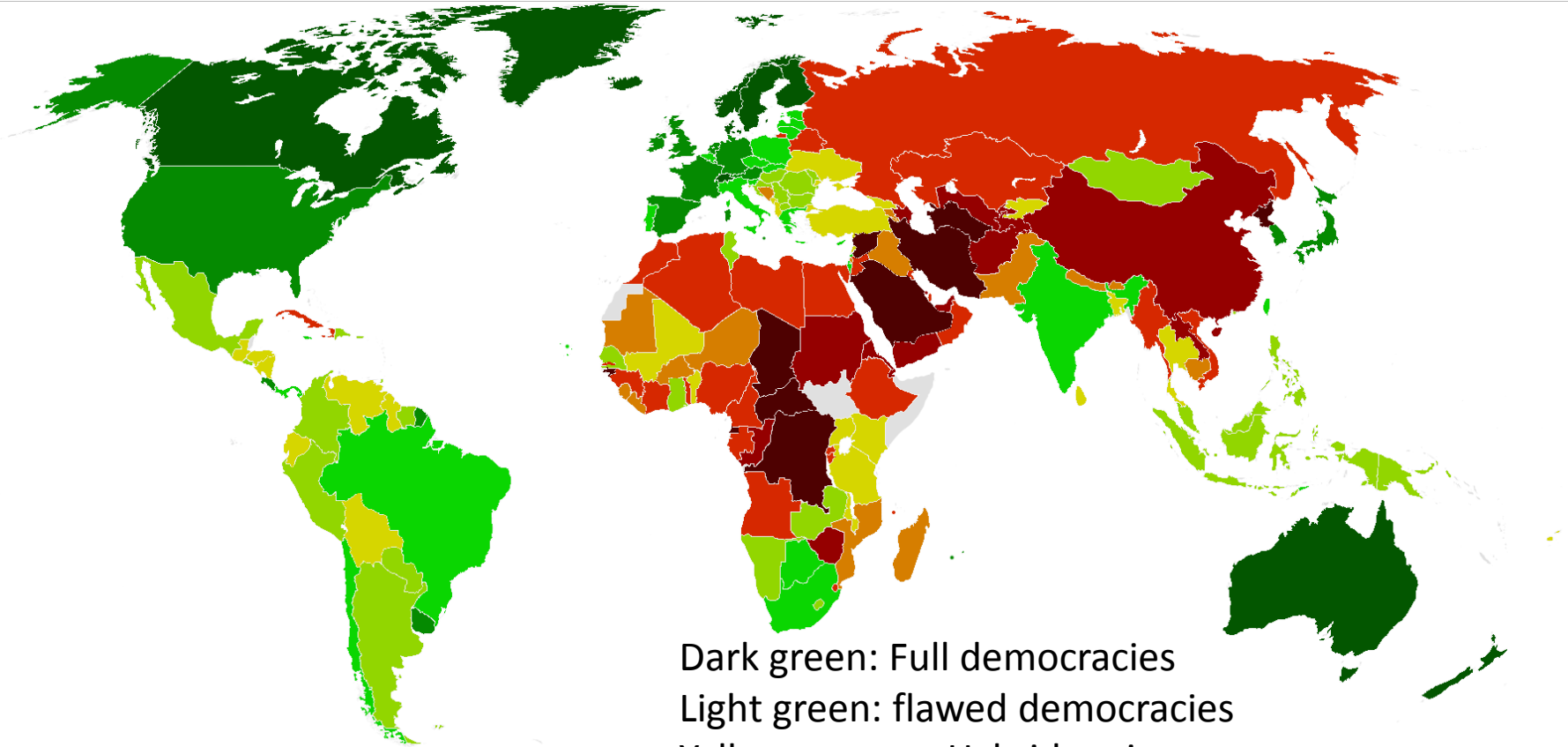


CORRUPTION AND GENERAL TRUST

© Uslaner, 2005

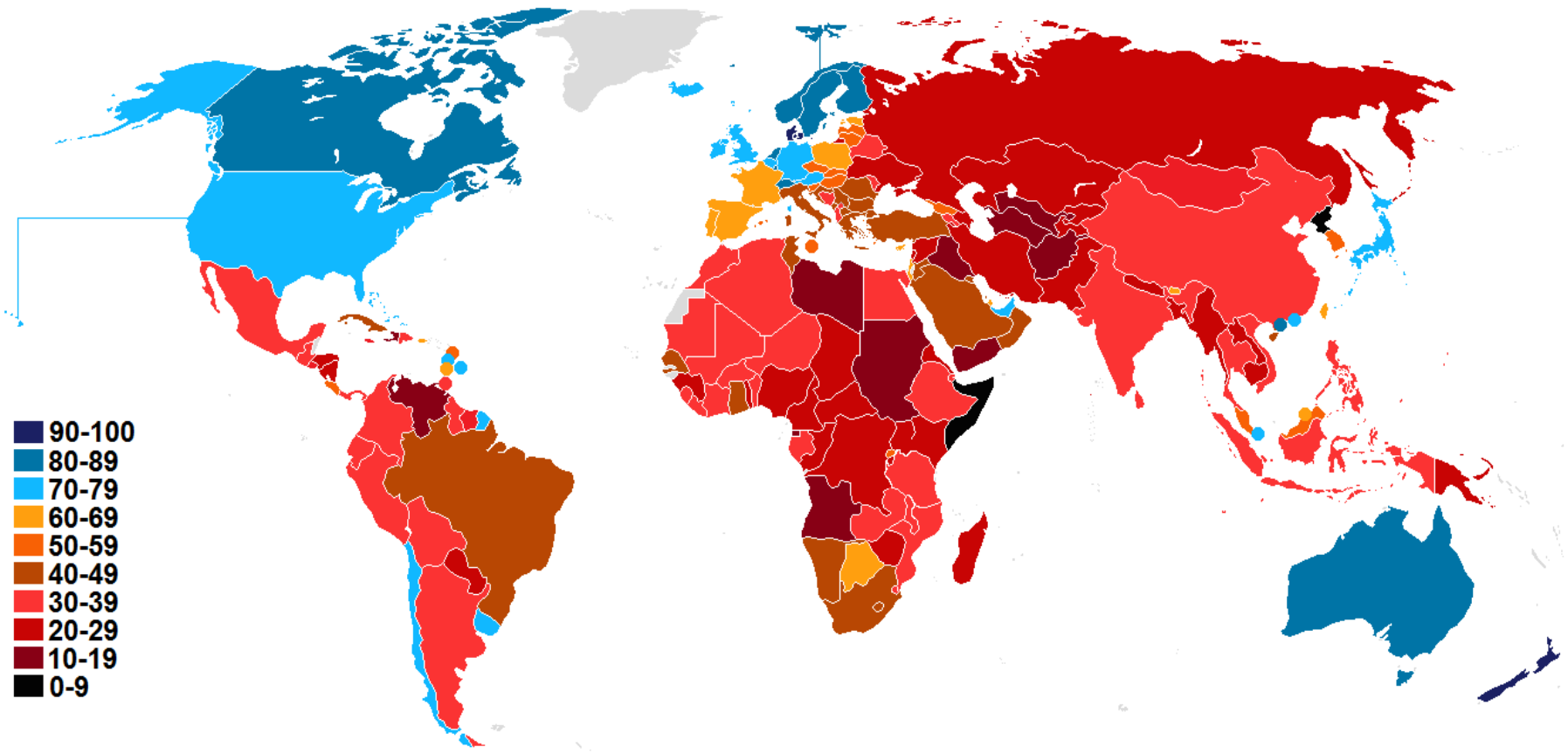


EIU, 2014: DEMOCRACY INDEX



Dark green: Full democracies
Light green: flawed democracies
Yellow, orange: Hybrid regimes
Red: Authoritarian regimes

TI, 2014: Corruption Perceptions Index Index



A mérés és tudományos megközelítés határai

**MENNYIRE BÍZHATUNK A
STATISZTIKAI ADATOKBAN?**

KIS HAZUGSÁG, NAGY HAZUGSÁG STATISZTIKA?

„Csak abban a statisztikában hiszek, amit én magam hamisítok.”

Tévesen Churchillnek tulajdonított mondás

„A számok nem hazudnak.”

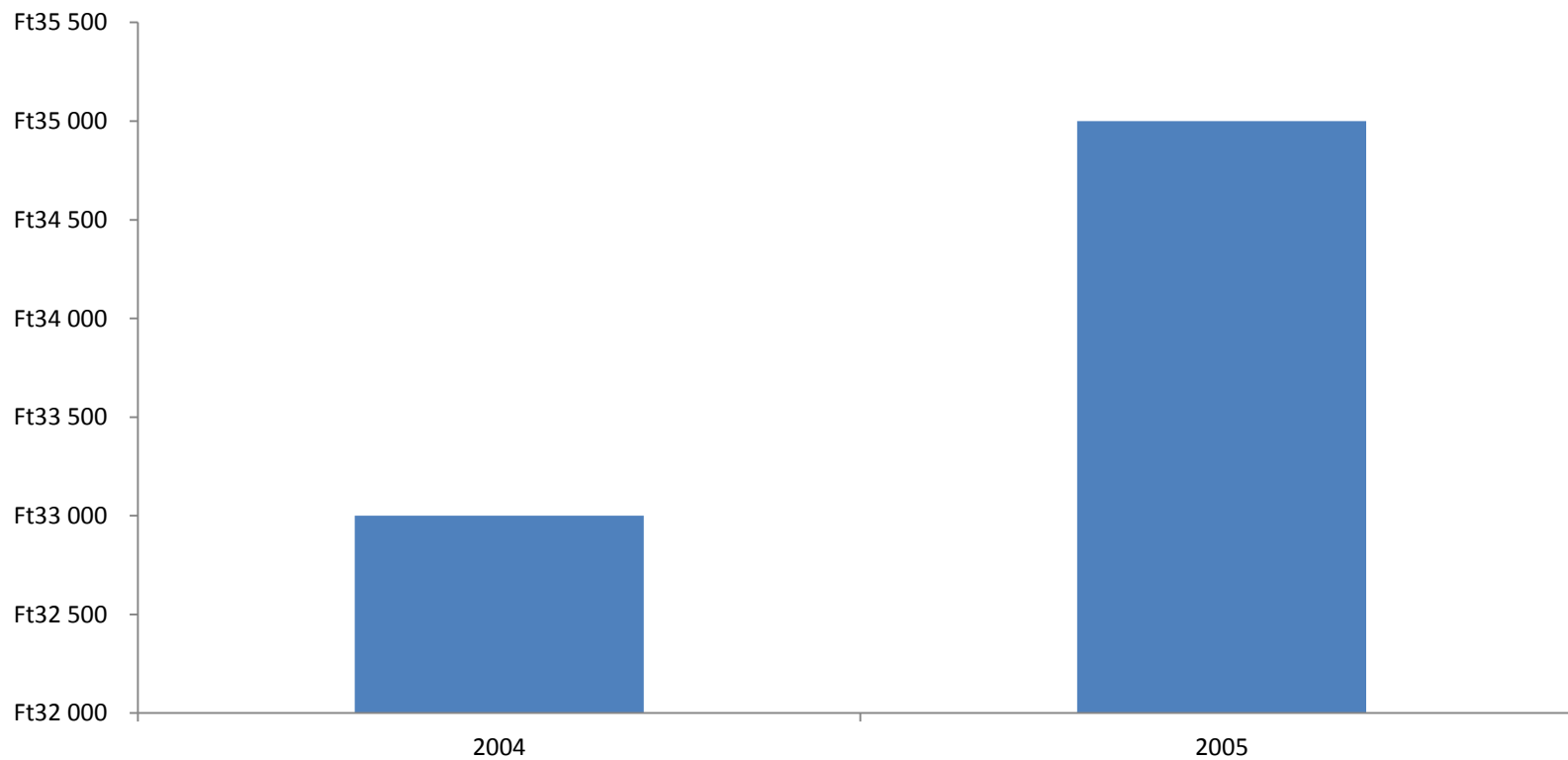
Közkeletű mondás

AHOL ELCSÚSZHATNAK A DOLGOK

- Konceptualizálás
- Operacionalizálás
- Mintavétel
- Összefüggés \neq oksági kapcsolat
- Grafikus bemutatás

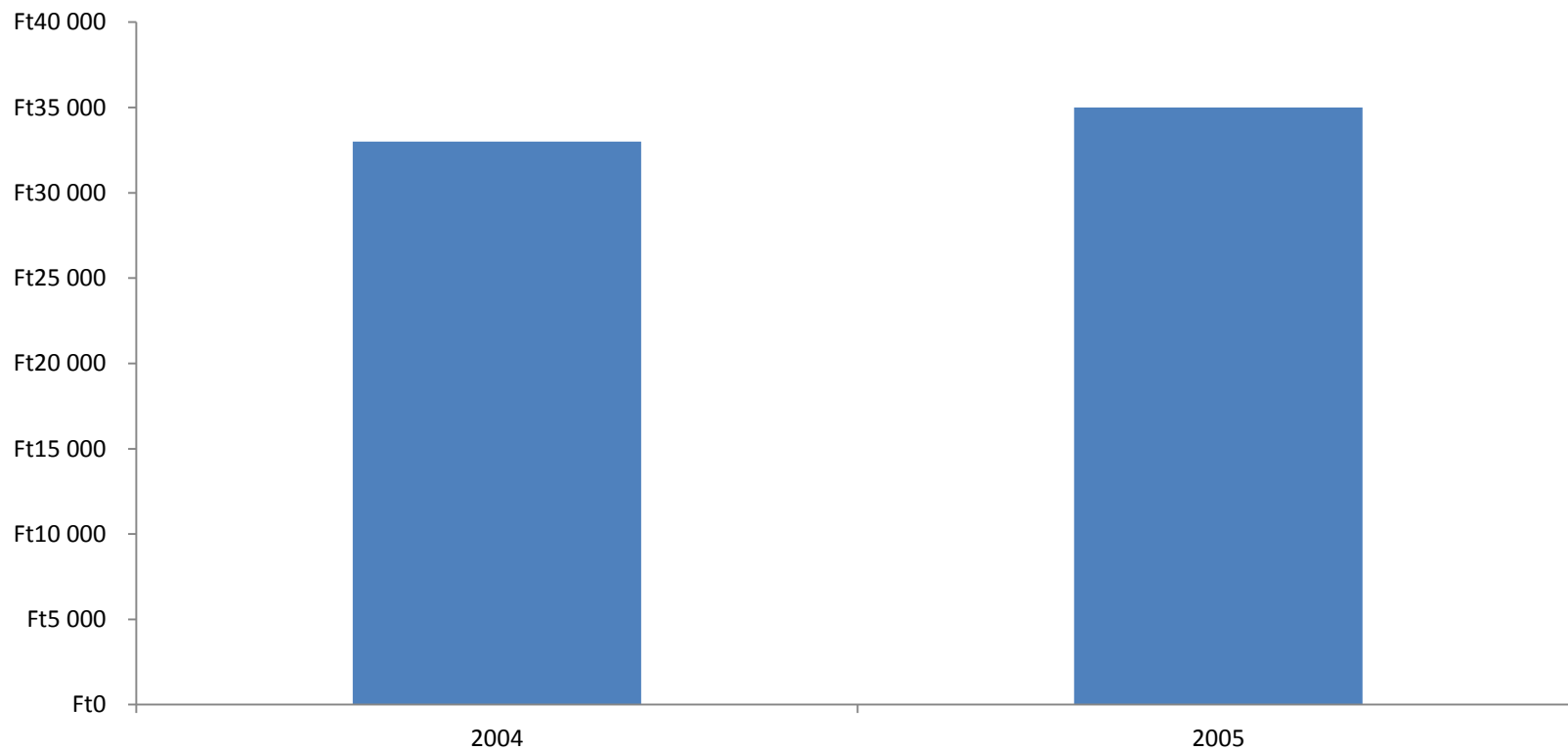
VIZUALIZÁCIÓ I.

Köztisztviselő illetményalap



VIZUALIZÁCIÓ II.

Köztisztviselő illetményalap



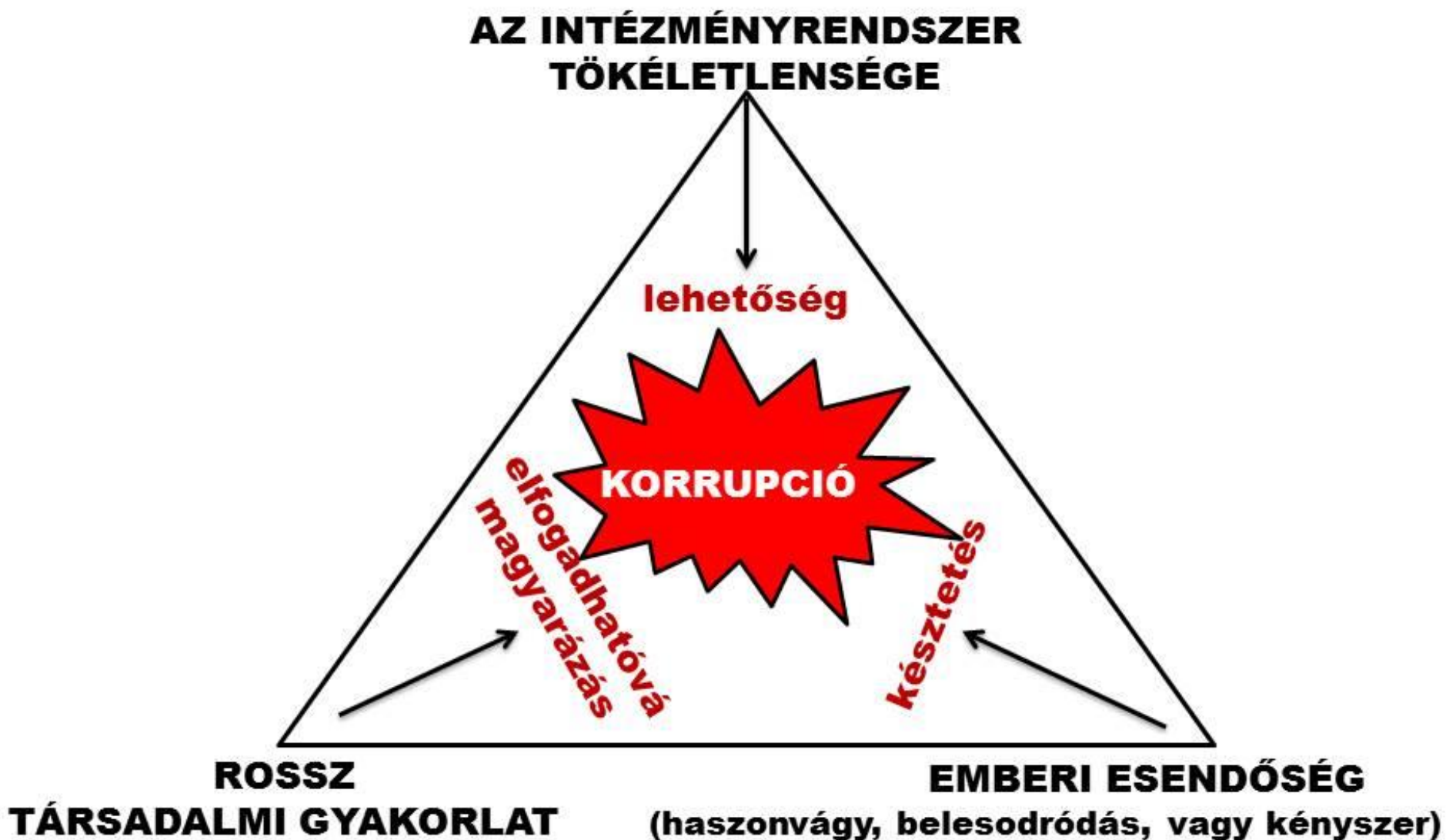
PÁRBESZÉD ÉS NORMÁK SZEREPE AZ INTEGRITÁSFEJLESZTÉSBEN

KORRUPCIÓ KONCEPTUALIZÁLÁSOK

- Az „önző-lény”
 - szigorúan „egydimenziós racionalitású” önző egyén számítása
 - Haszonszerzési lehetőség a szabályok kijátszásával
- A „túl-szocializált” egyén képzete
 - amikor a társadalmi, vagy csoportnormák megengednek korrump gyakorlatokat
 - szocializáció akár oda is vezethet, hogy internalizálódik
 - akár az elkövető pozitív önképének elemévé is válhat

A KORRUPCIÓ FELTÉTELEI

Pallai Katalin, 2013, Donald Cressey családi háromszöge nyomán



INTEGRITÁS-IRÁNYÍTÁSI RENDSZER

© DONALD CRESSEY: THE FRAUD TRIANGLE NYOMÁN

**SZABÁLYOKAT ÉPÍTŐ
INTÉZKEDÉSEK**

**AZ INTÉZMÉNYRENDSZER
TÖKÉLETLENSÉGE**

lehetőség

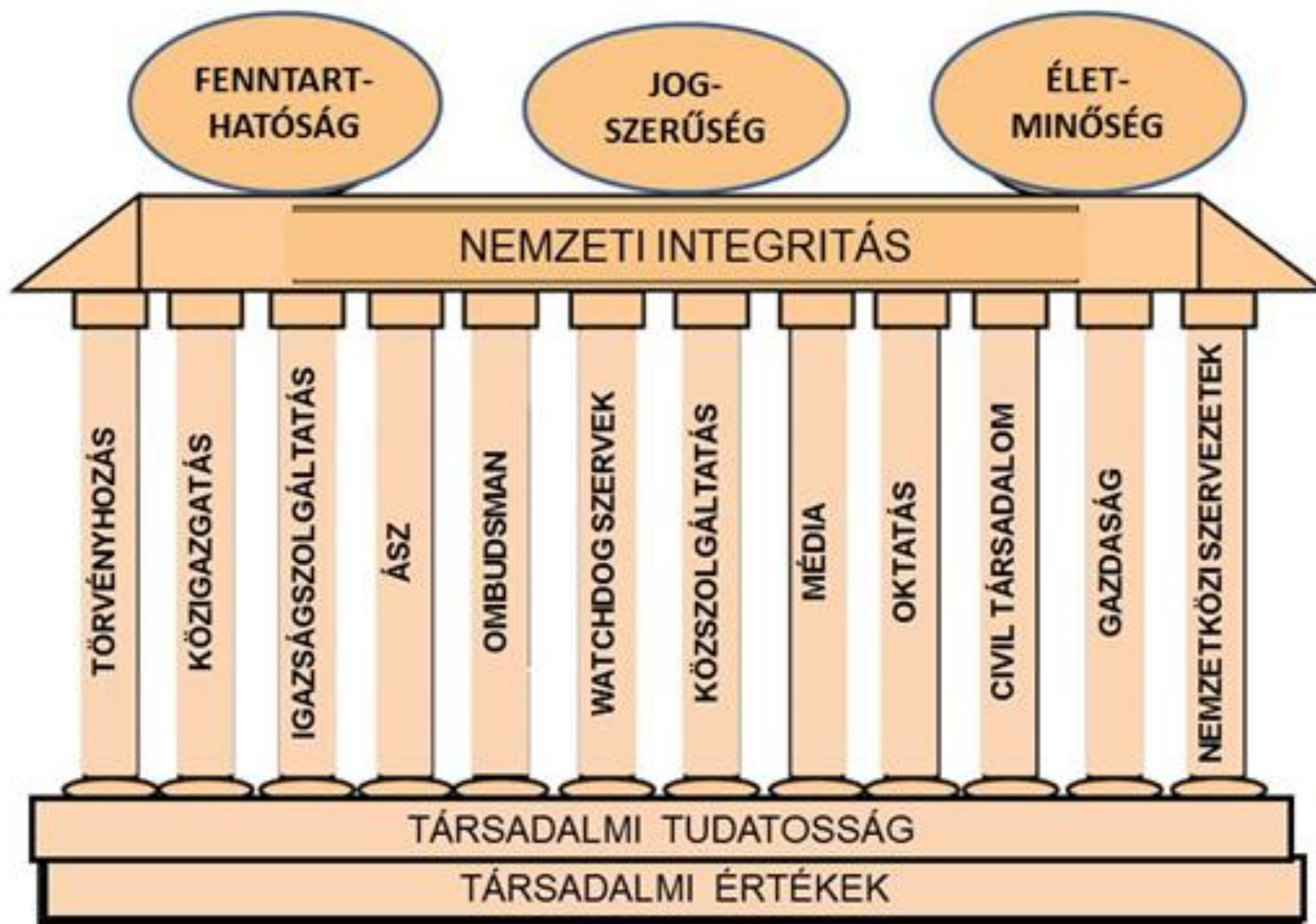
**elfogadhatóvá
magyarázás**

késztetés

**ROSSZ TÁRSADALMI
GYAKORLAT**

**EMBERI
ESENDŐSÉG**

**ÉRTÉKEKET ÉPÍTŐ
INTÉZKEDÉSEK**



NEMZETI INTEGRITÁS RENDSZER

FENNTART-
HATÓSÁG

JOG-
SZERŰSÉG

ÉLET-
MINŐSÉG

NEMZETI INTEGRITÁS-MENEDZSMENT RENDSZER

TÖRVÉNYHOZÁS

KÖZIGAZGATÁS

IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

ÁSZ

OMBUDSMAN

WATCHDOG SZERVEK

KÖZSZOLGÁLTATÁS

MÉDIA

OKTATÁS

CIVIL TÁRSADALOM

GAZDASÁG

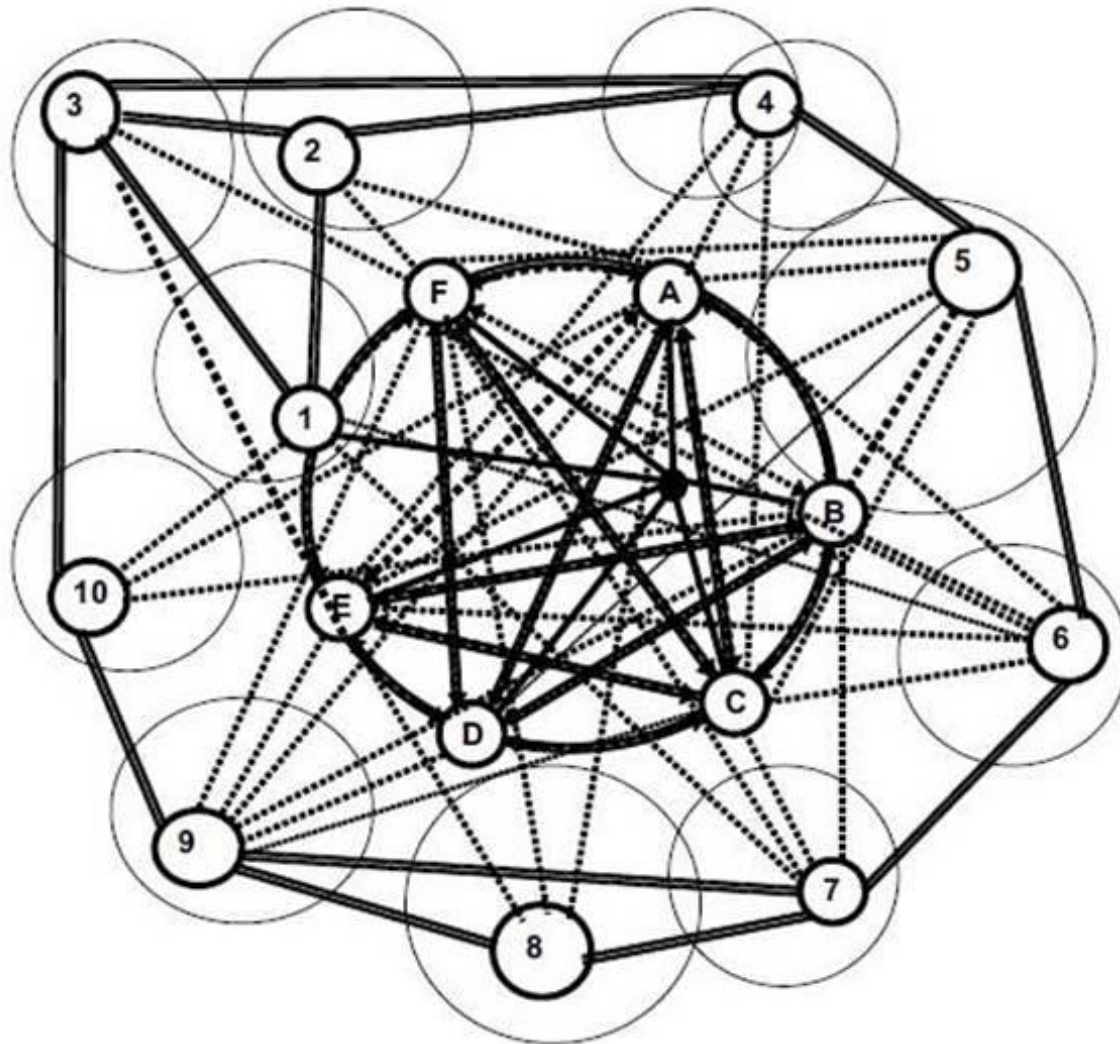
NEMZETKÖZI SZERVEZETEK

TÁRSADALMI TUDATOSSÁG

TÁRSADALMI ÉRTÉKEK

© Transparency International adaptálva

A FÉSZEK © Sampford, 2005



KONFIGURÁCIÓS INTEGRITÁSELMÉLET

Six-Lawton, 2013

- a korrupcióval kapcsolatos reform állapotát: vannak-e olyan értékek, intézményesült logikák, kultúraelemek és gyakorlatok a társadalomban, amelyek támogatják a korrupciót, és elindultak-e komoly antikorrupciós reformok
- a szervezetek külső kontroljának állapota: léteznek-e olyan független intézmények, amelyeknek együttesen elegendő hatalma van a korrupció vizsgálatára, megítélésére és szankcionálására, és van-e független média és független aktorok a civil társadalomban.
- a szervezeten belüli körülmények elemzése: amely során azt vizsgálták, hogy van-e erős értékalapú szabályozás és gyakorlatok, és/vagy van-e olyan működő compliance-rendszer, ami nem gyengíti az etikai értékek internalizálását

KONFIGURÁCIÓS INTEGRITÁSELMÉLET

Six-Lawton, 2013

Eltérő stratégiák, de

1. amennyiben a kontroll és etikai rendszer összhangban van („frame resonance”), nagy a valószínűsége az etikus magatartásnak
 2. a szabályok (compliance-based policies) túlsúlyba kerülnek, kiszoríthatják és semlegesíthetik az érték-alapú eszközök hatását
 - megölik a munkatársak belső motivációját a szabálykövetésre
 - szabályok betartása bizonytalanná válik
 - szabályok kiürülnek
 - romlik az integritásstratégia eredményessége
- Tanulságok a hazai integritásfejlesztéshez

KORRUPCIÓ, MINT KOLLEKTÍV AKCIÓPROBLÉMA

Presson et al, 2013

- Korruptióval toleráns közegben a formális szabályok és informális gyakorlatok és normák ütközése
- Egyedül megtörni a közösség normáit kockázatos – kollektív akcióprobléma
- A helyes cselekvés várakozások, bizalom és kölcsönös feltételezések kérdése
- Normafejlesztés, normaszocializációs és interperszonális várakozások, amelyek befolyásolása diszkurzív folyamaton keresztül történhet

POZITÍV VÁLTOZÁSOK

(Moroff – Schmidt-Pfister: Anti-corruption movements, mechanisms, and machines, 2012)

- Részletes kutatás a poszt-kommunista régió antikorrupciós politikáiról ,
- Az eredmények:
 - pozitív elmozdulásokban meghatározó jelentősége volt az antikorrupciós törekvések széles társadalmi támogatottságának
 - spontán áttörések, amiket hosszabb társadalmi pár
 - episztemikus közösség hatása, amely folyamatosan formálni tudta a társadalmi narratívákat

**MIÉRT VAN EKKORA JELENTŐSÉGE
A PÁRBESZÉDNEK?**

A TRÉNINGEK TAPASZTALATA

- Személyes és csoportos kommunikáció fontossága
- Az alkotó párbeszéd:
 - a szereplők viszonya megváltozik
 - amely során a szereplők észlelése, értelmezései megváltozik
 - új, integratív (nyer-nyer) megoldásokra juthat
 - amely értéket teremt
 - Ami nem harc, hanem kapcsolódás

KÉPZETEK AZ ÁLLAMRÓL

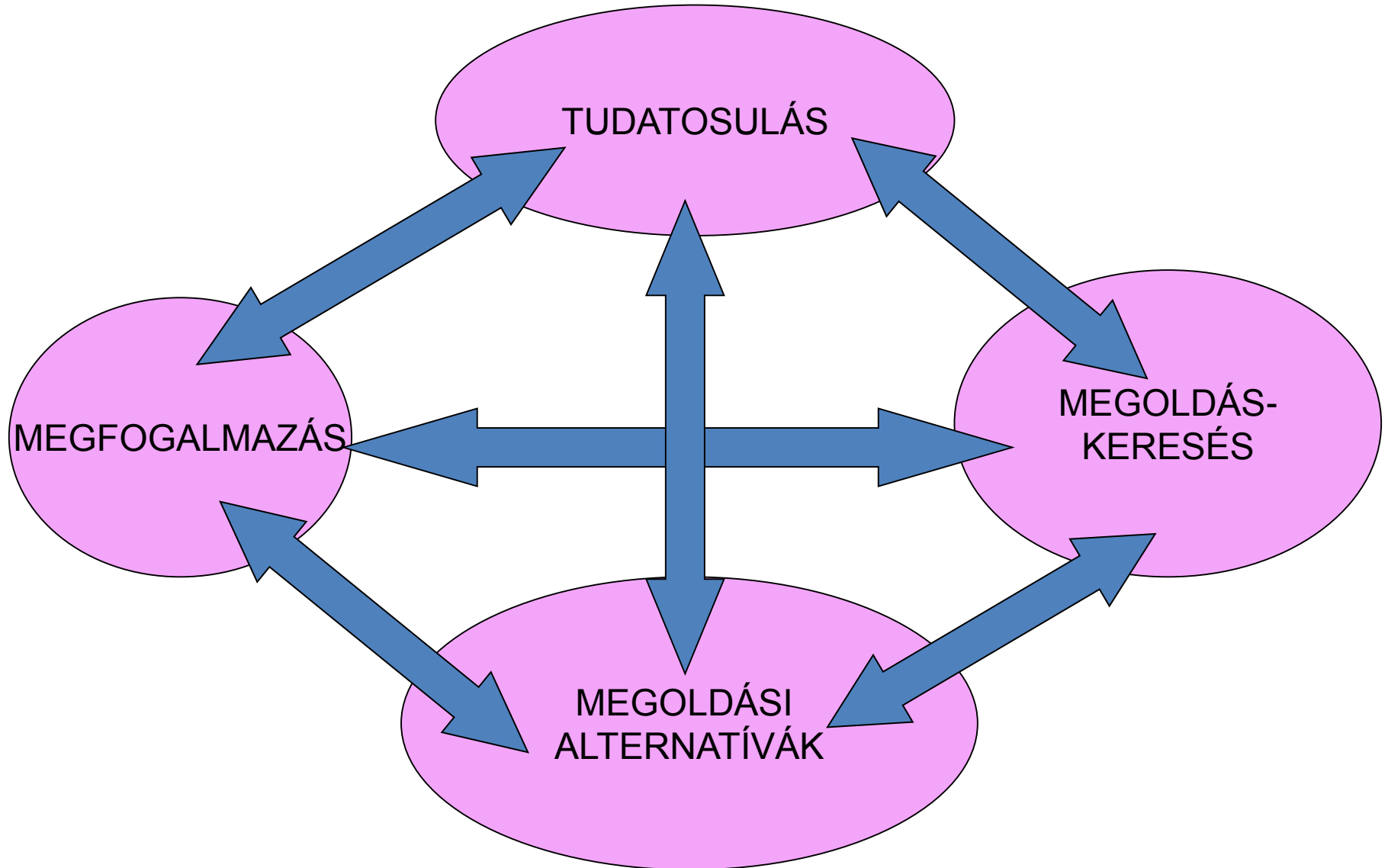
Gupta: Narrating the state of corruption, 2009

- Hétköznapi emberek történetei a korrupcióról: a „folklór” hatása:
 - Hogyan értelmezik a jelenségeket?
 - Hogyan értik és látják az államot? Milyen várakozásokkal?
 - Hogyan látják saját lehetőségeiket?
 - Hogyan racionalizálják saját cselekedeteiket?
 - A szabályok mellett ez határozza meg a működést.
- „Anélkül, hogy kialakulna egy közmegegyezés arról, hogy mi erkölcsös, elfogadható és mi nem, a korrupció-elemzés és párbeszéd is korrupttá válik.”

AZ ARGUMENTATÍV MEGKÖZELÍTÉS

- „A nyelv a valóság alkotó része. Alakítja azt, amit valóságon értünk.” (Fischer-Gottweis, 2012)
- A diskurzus értelmező és konstruáló tevékenység
- Hatalma, hogy
 - érthetővé, közölhetővé, elutasíthatóvá, tesz dolgokat
 - viszonyt alakít az egyén és közeg között
 - szerepeket jelöl ki, bevon vagy kizár
 - megformálja az ügyeket
 - közösséget formál

AZ ÜGYEK ÉS ÉRTELMEZÉSEK FORMÁLÓDÁSA



- „A közpolitikai döntéshozatal alapvetően egy folyamatos diszkurzív küzdelem a problémák meghatározása és fogalmi megragadása, a kérdések köztudatban való megjelenése, a közpolitikai válaszokat motiváló közös jelentések és az értékelési kritériumok fölött,, (Stone 2002).

NORMASZOCIALIZÁCIÓ

© Pallai, Finnemore and Sikkink, 1998 koncepciója alapján

Intézményesülés:
szabályokhoz igazodó
viselkedés.

Konzisztenssé, elfogadottá,
normává/normálissá válik.

SZABÁLYSZERŰ VISELKEDÉS

ELŐÍRÓ FÁZIS

Beépülnek elemek a
hivatalos retorikába és
szabályokba.

Engedmények,
csoportmobilizáció,
vita, tematizálás, harc.

TAKTIKAI ENGEDMÉNYE

A hatalmi elit tagadja:
„alaptalan, tájékozatlan,
tévedés, külföldi bérenc”.

TAGADÁS

Civilek, sajtó
feltár eseteket,
megtorlás.

ELNYOMÁS

**Alkotó társadalmi párbeszéd
Diszkurzív/argumentatív folyamat**

KÖSZÖNJÜK A FIGYELMET!