



CRAIOVA, ROMÁNIA ESETTANULMÁNY

**Stratégiák a korrupciós kitétség
kezelésére és megakadályozására
az önkormányzatok integritásának,
hatékonyságának és
elszámoltathatóságának fokozása révén**

Fordította: dr. Atkári János

Az esettanulmányt készítette: Ana Vasilache és Nicole Rață, FDPL (Foundation Partners for Local Development), az LGI (Local Government Initiative, Open Society Institute) „Program for Anticorruption Practitioners – PAP 2010” programja keretében

2011. január



Tartalom

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	5
I. RÉSZ: A KÖRNYEZET	9
Háttér	9
Megközelítés	11
II. RÉSZ: A FOLYAMAT ÉS AZ AKTOROK	14
A folyamat lépései	14
A folyamat aktorai	15
III. RÉSZ: EREDMÉNYEK	19
Diagnózis	19
Általános diagnózis	19
Mélyelemzés	24
Ok-okozati elemzés	24
A szervezeti kultúra elemzése	25
A személyzetfejlesztés és a motiváció elemzése	25
A külső érdekeltek által észlelt	26
Megoldások: stratégiai terv	27
Vízió	27
Stratégiák	27
Akción	29
Eredmények 2010 végén	29
A díj	29
Időközi értékelés	30
Következtések	33



VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Az ismeretek és a szakértelem átadása révén hatékonyabbá és eredményesebbé tehetjük az önkormányzatokat, de anélkül, hogy foglalkoznánk a *Korrupcióval*¹ is, nem lehetséges elnyernünk az állampolgárok tiszteletét és bizalmát.

Romániában a rendszerváltás elmúlt 20 éve során a gyenge intézményrendszer által levezé nyelt drámai társadalmi és gazdasági változások következtében megnövekedett a korrupció a közéletben. A közigazgatás decentralizációja magával hozta a korrupció decentralizációját is.

Craiova Önkormányzata pályázott és kiválasztották, hogy részt vegyen a „*Városok Korrupció nélkül – Városok, amelyeknek jövőjük van*” programban, amely az FPDL kezdeményezésére jött létre annak érdekében, hogy hozzájáruljon Romániában és más kelet-közép-európai, illetve délkelet-európai országokban egy újszerű megközelítés kialakításához, amellyel a korrupciót kezelik és megelőzik a helyi önkormányzatokban és közösségekben.

Craiova város Dolj megye központja, több mint 300 000 lakossal. Az 1475-ig visszanyúló dokumentumok gazdag történelemről tanúskodnak. Craiova jelentős iparváros, fontos oktatási központ, gazdag kulturális élettel. A craiovai önkormányzatnak több mint 500 alkalmazottja, közvetlenül választott polgármestere és 27 választott tanácsnoka van.

A 2008–2010 közötti időszakban Craiova Önkormányzatát az FPDL segítette², hogy stratégiai tervet készítsen és valósítsa meg a korrupciós kitétség kezelésére és megakadályozására. A korrupcióellenes megközelítés során egy *stratégiai és participációs* folyamatot alkalmaztak.

Stratégiai, ami azt jelenti, hogy a hangsúlyt a korrupciós rendszerek, és nem (kizárólag) a korrupciós egyének megváltoztatására helyezte; fontosságuk szerint állította sorrendbe a korrupció legveszélyesebb formáit; végigjárta a stratégia tervezési folyamat lépéseit, a diagnózistól a megoldásokig.

Participációs, ami azt jelenti, hogy a korrupciós kitétség elemzésébe és a megoldások kidolgozásába bevonták a hivatali vezetőket és a beosztottakat, a politikai vezetőket és a külső érdekelteket. Minthogy a korrupció egy emóciókkal, félelemmel, szégyenérzéssel és idegenke-

¹ Robert Klitgaard úgy definiálja a *Korrupciót*, mint a hivattal való visszaélést egyéni haszonszerzés céljából, ahol is a *Hivatal* olyan bizalmi pozíciót jelent, amelyben valaki jogosult egy intézmény nevében eljárni.

² Az Open Society Institute Local Government Initiative és az EU Transition Facility 2007 programjai pénzügyi segítségével.

déssel terhelt fogalom, az FPDL facilitátorai segítettek az embereknek demisztifikálni a korrupciót, és analitikus módon közelíteni hozzá.

Robert Klitgaard képletét használták, hogy meghatározzák a szervezet területeinek korrupciós kitettségét: $K = M + EM - \hat{A}$ (E), Korrupció = Monopolhelyzet + a köztisztviselő Egyéni Megítélése – Átláthatóság (Elszámoltathatóság). Ugyanezen képlet alapján a megoldások a szervezeti *környezetben* a következők révén végrehajtandó változtatásokat is tartalmaztak:

- A közszolgáltatások Monopolhelyzetének csökkentése
- Az Egyéni Megítélés korlátozása a döntéshozatali folyamatban
- Az Elszámoltathatóság és az Átláthatóság növelése az Ügyfelekkel és a Megbízóval/Megbízókkal szemben.

A folyamat kialakítása azon a feltevésen alapult, hogy Craiova Önkormányzatának képviselői, a politikai vezetők, a hivatali vezetők és a beosztottak hozzáértő, motivált emberek, ismerik szervezetük működési zavarait, sebezhető pontjait, képesek saját megoldások kialakítására, ha nyitott és pozitív környezetben dolgoznak együtt. Az FPDL facilitátorainak az volt a feladatuk, hogy ilyen légkört és önbizalmat teremtsenek az egyének és a csoportok szintjén, valamint hogy ösztönözzék az embereket a felelősségvállalásra a kívánatos változások megvalósításában. Gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező külső szakértőket is bevontak a kidolgozás különböző fázisaiba, a problémák megfogalmazásától a megoldások kidolgozásáig.

A folyamat első szakaszaiban kizárólag belső emberek vettek részt (a kezdeti 25 fős központi csoportot több mint 65 százalékban önkormányzati alkalmazottakból álló csoportra bővítették). De a stratégiai terv fő irányainak meghatározása után külsősöket is bevontak (a korrupció szempontjából sebezhető szolgáltatások, mint például magáncégek, állampolgári szervezetek, nem kormányzati szervezetek, szakmai szervezetek ügyfeleit/hasznélvezőit).

A folyamat a következő szakaszokból állt:

- Egyezmény aláírása az FPDL-nek és Craiova Önkormányzatának vezetői (polgármestere és titkára) között
- A szervezet korrupciós kitettségének általános diagnózisa 2 lépésben történt: *előzetes diagnózis és bővített diagnózis*
- A stratégiai tervben kezelendőként a korrupciónak kitett tevékenységek kiválasztása
- A sebezhető tevékenységek mélyelemzése
- Ok-okozati elemzés és megoldások kidolgozása a szervezet rendszerében és eljárási szabályaiban rejlő okoknak a kezelésére
- A szervezeti kultúra elemzése (képzéssel egybekötve) és megoldások kidolgozása azoknak az okoknak a kezelésére, amelyek az emberek magatartási normáiban, vélekedéseiben, egymás közti viszonyaiban rejlenek

- A humán erőforrás menedzsment elemzése (képzéssel egybekötve) és megoldások kidolgozása az azzal összefüggő okoknak a kezelésére, ami eltéríti az embereket attól, hogy hatékonyan, eredményesen és integritást tanúsítva lássák el feladataikat
- A korrupciós kitétség külső érdekeltek által érzékelt okainak, valamint az általuk javasolt megoldásoknak a meghatározása
- A stratégiai terv véglegesítése: vízió, célok, stratégiák és akciók – beleértve, hogy ki a felelős, mennyi a megvalósításra szánt idő, és melyek a siker mutatói
- A stratégiai terv megvalósításában elért előrehaladásnak és a folyamat egyéni és szervezeti szinten mutatkozó előnyeinek az értékelése (a befejezés után 4 hónappal)

A kibővített öndiagnózis folyamatába az összesen 500 dolgozó közül 315 alkalmazottat vontak be. Külön-külön értékelték a szervezetük által nyújtott 33-féle tevékenység/szolgáltatás (T) esetében a monopolhelyzet, az egyéni mérlegelés, az átláthatóság/elszámoltathatóság mértékét; 15-öt ítéltek korrupció szempontjából sebezhetőnek; 6-ot pedig a stratégiai terv által vizsgálálandónak:

- T1: Építéshatósági tanúsítványok, építési és bontási engedélyek
- T2: Az építkezési fegyelem ellenőrzése
- T3: Közvagyon-gazdálkodás
- T4: Közbeszerzések
- T5: Vagyonnyilvántartás
- T6: Humán erőforrás menedzsment

A diagnózis folyamatát e hat tevékenységi kör még alaposabb elemzése követte: a vezetők és a beosztottak külön-külön válaszoltak a következő kérdésekre: Milyen korrupciós tevékenységre kerülhet sor? Ki nyerhet, és ki veszíthet, ha megtörténik? Miért kerülhet sor korrupcióra, milyen okok teszik lehetővé?

Szakértők támogatta munkacsoportok jöttek létre, hogy elemezzék az okokat, megoldásokat/stratégiákat és akcióterveket dolgozzanak ki a kezelésükre. Workshopokat szerveztek, hogy a munkacsoportok találkozhassanak, és megoszthassák egymással munkájuk eredményeit.

A tanácsnokokat felkérték, hogy vegyenek részt a kidolgozásban, és segítsenek javítani a kapcsolatokat a szervezet vezetőivel. A workshopok keretében képzés is folyt, hogy a vezetők és a beosztottak, valamint a tanácsnokok jobban megértsék szervezetük kultúráját, illetve bővítsék a vele, a személyzet fejlődését szolgáló különböző munkamódszerekkel, a változás kezelésének folyamatával kapcsolatos ismereteiket.

A külső érdekelteket, a korrupció szempontjából sebezhetőnek ítélt szolgáltatások/tevékenységek potenciális haszonélvezőit és ügyfeleit is bevonták a kidolgozás folyamatába. Ők megerősítették a belső diagnózis eredményeit, és javaslatokat fogalmaztak meg. A központi kor-

mányzat képviselőit is felkérték, hogy vitassák meg a korrupciós kitétség azon okait, amelyek nem lehet kizárólag helyi szinten kezelni, és sok más önkormányzat is szembesül velük.

A stratégiai terv megvalósításának kidolgozása folyamatos, annak érdekében, hogy az 5 fő stratégiai célt (C) el lehessen érni: C1: Javítani kell a közpénzekkel és a közvagyon tárgyakkal való felelős gazdálkodást; C2: Meg kell szilárdítani a minőségirányítási rendszert; C3: Növelni kell a tevékenységek átláthatóságát; C4: Korszerű humán erőforrás menedzsment rendszert kell bevezetni; C5: Javítani kell a belső ellenőrző mechanizmusokat.

I. RÉSZ: A KÖRNYEZET

HÁTTÉR

Ha Peter Druckernek igaza van, és az elkövetkező 25 évben a *Kormányzás* lesz a vállalkozói tevékenység és az innováció legfontosabb területe, akkor az előttünk álló legnagyobb kihívásokat jelenti majd (nem csupán Romániában, hanem a világon mindenütt), hogy:

- hatékonyabbá és eredményesebbé tegyük a kormányzati munkát
- a kormányzatok elnyerjék az állampolgárok tiszteletét és bizalmát

Az ismeretek és a szakértelem átadása révén hatékonyabbá és eredményesebbé tehetjük az önkormányzatokat, de anélkül, hogy foglalkoznánk a *Korrupcióval*³ is, nem lehetséges elnyernünk az állampolgárok tiszteletét és bizalmát.

Romániában a rendszerváltás elmúlt 20 éve során a gyenge intézményrendszer által leveleznyelt drámai társadalmi és gazdasági változások következtében megnövekedett a korrupció a közéletben. A közigazgatás decentralizációja magával hozta a korrupció decentralizációját is. Minél több felelősség és pénzügyi forrás koncentrálódott helyi szinten, annál jobban nőtt az önkormányzatok korrupciós kitétsége, kísértést és lehetőséget kínálva a köztisztviselőknek, hogy egyéni érdekből visszaéljenek a pozíciójukkal.

A román közintézmények és különösen az önkormányzatok korrupciós kitétségének visszaszorítása folyamatosan az európai uniós intézmények és a román kormány figyelmének középpontjában áll.

A Belügyi és Reformügyi Minisztérium 2008 júliusában, más minisztériumokkal együttműködve, Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia 2008–2010⁴ címmel tervet dolgozott ki. Az volt az üzenete, hogy az önkormányzati korrupcióval való foglalkozás egyike Románia prioritásainak.

Craiova Önkormányzata az országos szintű erőfeszítésekkel párhuzamosan, és még mielőtt a Korrupcióellenes Stratégia elkészült volna, elhatározta, hogy stratégiai tervet dolgoz ki a korrupciós kitétség kezelésére és megakadályozására a szervezet integritásának, hatékonyságának és elszámoltathatóságának növelése révén.

Craiova város Dolj megye központja, több mint 300 000 lakossal. Az 1475-ig visszanyúló dokumentumok gazdag történelemről tanúskodnak. Craiovának 1848 körül 20 000 lakosa volt. Az 1960-as évek elején vált jelentős iparvárossá. A lakosság csaknem 50 százalékát foglalkoztatja a gépgyártás, a repülőgépgyártás, a vegyipar, az élelmiszer-feldolgozóipar, a villamosipar vagy az energiaipar; Craiova fontos oktatási központ is, egyetemén 30 000 diák

³ Robert Klitgaard úgy definiálja a *Korrupciót*, mint a hivattal való visszaélést egyéni haszonszerzés céljából, ahol is a *Hivatal* olyan bizalmi pozíciót jelent, amelyben valaki jogosult egy intézmény nevében eljárni.

⁴ Az esettanulmány készültkor egy új, 2011–2013-ra szóló korrupcióellenes stratégia kidolgozása volt folyamatban

tanul. Gazdag a kulturális élete; vannak színházai, filharmóniai zenekara, múzeumai, művészeti iskolái. Az Olténiai Vízmű lát el több mint 350 000 embert ivóvízzel; öt erre szakosodott cég biztosítja a 340 km hosszú csatornahálózat működését. A tömegközlekedést, a villamos- és buszhálózatot Craiova Helyi Közlekedési Autonóm Társasága (RATL) és egy magáncég üzemelteti. A Craiovai Önkormányzatnak több mint 500 alkalmazottja, összetett szervezeti felépítése, 27 választott tanácsnoka és közvetlenül választott polgármestere van. További információk Craiováról: www.primariacraiova.ro

Craiova Önkormányzata pályázott és kiválasztották, hogy részt vegyen a „*Városok Korrupció nélkül – Városok, amelyeknek jövőjük van*” programban, amely az FPDL kezdeményezésére jött létre annak érdekében, hogy hozzájáruljon Romániában és más kelet-közép-európai, illetve délkelet-európai országokban egy újszerű megközelítés kialakításához, amellyel a korrupciót kezelik és megelőzik a helyi önkormányzatokban és közösségekben.

Az FPDL⁵ egy romániai nem kormányzati szervezet, amelyet várostervezéssel, közigazgatással, szervezet- és közösségfejlesztéssel foglalkozó szakértők egy csoportja hozott létre 1994-ben, azzal a céllal, hogy kapacitásépítő tevékenységek révén erősítsék a demokratikus kormányzási módszereket, támogassák a civil társadalom fejlődését, elősegítsék egy új változás- és konfliktuskezelési kultúrának a kialakítását Romániában és szerte a világban.

Az FPDL úgy látta, hogy az egyik lehetséges mód céljai eléréséhez, ha a közép-kelet-európai/délkelet-európai régióból kiválasztott, *változást szorgalmazó ügynökökből* hálózatot szervez és támogat kapacitásépítéssel, akik aztán ezen országok önkormányzatainak és civil szervezeteinek tekintetében teszik ugyanezt. Az elmúlt 12 év alatt az FPDL több mint 30 ország tréneriből és képzési központjából, több mint 1500 tréner, facilitátor és tanácsadó közreműködésével hálózatot épített ki, valamint magas színvonalú képzési kézikönyveket, interaktív/participációs képzési módszereket tett széles körben elérhetővé.⁶

A 2008–2010 közötti időszakban az FPDL segítette⁷ a craiovai önkormányzatot, hogy stratégiai tervet dolgozzon ki és valósítson meg a korrupciós kitétség kezelésére és megakadályozására, a következőkre kiterjedve:

- Politikai vezetők, hivatali vezetők és beosztottak, választott tisztségviselők és külső érdekeltek bevonásával az önkormányzat korrupciónak kitett tevékenységeinek és szolgáltatásainak meghatározása és elemzése
- Olyan megoldások (stratégiai és gyakorlati) kidolgozása, amelyek az azonosított tevékenységek/szolgáltatások korrupciós kitétségét hivatottak kezelni és megakadályozni az integritás, a hatékonyság és az átláthatóság növelésén keresztül

⁵ www.fpd.ro

⁶ Mindezen tevékenységeket a kelet-közép-európai/délkelet-európai országok számára létrehozott Kapacitásépítő Program, az „Együtt Dolgozni” Regionális Program keretében végezték, amelyet az Open Society Institute Local Government Initiative (LGI) támogatott.

⁷ Az Open Society Institute Local Government Initiative és az EU Transition Facility 2007 programjai pénzügyi segítségével.

- A fő helyi aktorokra kiterjedő kapacitásfejlesztés a stratégiai terv megvalósítása céljából
- A tanulságok és az eredmények helyi, országos és nemzetközi szintű terjesztése abból a célból, hogy ennek a korrupcióellenes stratégiának és participációs megközelítésnek az alkalmazását kiterjesszék Romániában és más európai országokban.

MEGKÖZELÍTÉS

Azt, hogy milyenek vagyunk, nem csupán a bennünk rejlő tulajdonságok határozzák meg, hanem a környezet is. Malcolm Gladwell „*The Tipping Point – How Little Things can Make a Big Difference*” [magyarul *Fordulópont – Ahol a kis különbségekből nagy változás lesz* című jelent meg] című könyvében bemutatja, hogy a különböző helyzetek hogyan befolyásolhatják egészen radikális módon a viselkedésünket, nemegyszer felülkerekedve bennünk rejlő hajlamainkon is.

Meggyőzően illusztrálja, hogy a *környezetnek*, amelyben élünk, fontos szerepe van, és erőteljesen alakítja magatartásunkat.

Leírja azt a kísérletet, amelyet két New York-i kutató⁸ végzett, hogy mérni tudja a becsületességet, és ennek alapján kiderítse, hogy ez egy alapvető, állandó tulajdonság, vagy olyan jellemvonás, amely a környezet hatására változhat. Kísérletükbe 11 ezer 8 és 16 év közötti diákot vontak be, több hónapon át a legkülönbözőbb helyzetekben tesztelve a hajlamokat.

Kutatásuk első következtése, cseppet sem meglepő módon, az volt, hogy amennyiben a környezet megengedi, több visszaélés történik. Bizonyos esetben, ahol lehetett csalni, a tesztek eredménye 50 százalékkal volt magasabb, mint a „becsületes” feltételek mellett. Amikor megnézték a csalások megoszlását, az eredmény hasonlóképpen nyilvánvaló volt: az idősebbek közül többen csaltak, mint fiatalabb társaik, valamivel kevesebb okos gyerek csalt, mint a kevésbé intelligensek, éppannyi lány csalt, mint fiú, és kevesebben csaltak azok, akik stabil, boldog családban éltek, mint akik kevésbé szilárd és boldog családban nevelkedtek.

Meglepő módon azonban a kutatók nem találtak a következetesség jelével: nem lehetett behatárolni egy tisztán csalók és külön egy becsületes diákok alkotta csoportot. Fő és igen lényeges következtésük az volt, hogy a „*becsületesség*” nem egy állandó, belső tulajdonság, és a környezet jelentősen hat rá.

Az ebből következő logikus következtetés, hogy megfelelő környezet kialakításával tudnunk kellene hatni a nem becsületes magatartásra, és meg kellene tudnunk akadályozni azt.

Ez a fő üzenete a Robert Klitgaard, Ronald MacLean Abaroa és Lindsey Parris által írott „*Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*” [Korrupkt városok: gyakorlati útmutató az orvosláshoz és megelőzéshez] című könyvnek is: a korrupcióellenes stratégiák-

⁸ Hugh Hartshorne és M.A. May, 1920.

nak arra kell törekedniük, hogy megváltoztassák azt a környezetet, amelyben az egyén él és dolgozik, nem pedig, úgy, ahogy a legtöbb stratégia kizárólagosan teszi, és bele is bukik, hogy az egyén viselkedését jogi és morális nyomással próbálja megváltoztatni. A könyv úgy érvel, hogy a korrupció büntett, amelyet a környezet határoz meg, nem (csak) a személyes tulajdonosságok; büntett, amelyet hideg gazdasági számításból, nem pedig irracionális érzelmektől vezérelve követnek el. Az emberek akkor hajlanak arra, hogy korruptak legyenek, ha úgy vélik, többet nyernek, mint amennyit veszítenek, ha a jutalom nagy, és a lebukás veszélye csekély, vagy még ha le is buknának, a büntetés enyhe. Az emberek akkor hajlamosak korrupciót elkövetni, ha olyan szervezetekben dolgoznak, ahol *Monopolhelyzetben* vannak egy áru vagy szolgáltatás tekintetében, az ő *Egyéni Megítélésüktől* függ, hogy az adott áruhoz vagy szolgáltatáshoz ki férhet hozzá, és ha igen, mekkora mértékben, nem vonatkoznak rájuk az *Elszámoltathatóság*, sem pedig az *Átláthatóság* szabályai, hogy másoknak is rálátásuk lenne arra, amikor és ahogyan döntést hoznak. Ez az a Környezet, amely a korrupció melegágya.

Robert Klitgaard egy képletet állít fel, amelyet Craiovában is használtak a diagnóziskészítéskor, hogy meghatározzák a szervezet területeinek korrupciós kitéttőségét: $K = M + EM - \hat{A}$ (E), Korrupció = Monopolhelyzet + a köztisztviselő Egyéni Megítélése – Átláthatóság/Elszámoltathatóság.

Tény, hogy az egyes emberek különféleképpen reagálhatnak a környezetből fakadó kísértésekre, és hogy sok köztisztviselő vagy a magánszektorban dolgozó tisztségviselő nem korrumpálható még akkor sem, ha a kísértés jelen van. De a lényeg, hogy minél több a környezeti kísértés, annál nagyobb a korrupciós kitéttőség. Az árnyékos és sötét területeken, amelyek híján vannak az Átláthatóságnak és Elszámoltathatóságnak, megnő az esélye, hogy korrupcióra bukkanjunk.

Robert Klitgaard képletét követve, a megoldások, amelyekkel megváltoztathatjuk a *környezetet*:

- A közszolgáltatások Monopolhelyzetének csökkentése
- Az Egyéni Megítélés korlátozása a döntéshozatali folyamatban
- Az Elszámoltathatóság és az Átláthatóság növelése az Ügyfelekkel és a Megbízóval/Megbízókkal szemben.

A könyv, amely sikeres eseteken keresztül, mint amilyen például a La Paz-i polgármester, Ronald MacLean Abaroa története, mutatja be, hogy a korrupciót hatékonyan lehet kezelni *stratégiai és participációs* megközelítéssel.

Stratégiai, ami azt jelenti, hogy a hangsúlyt a korrump szervezetek, és nem (kizárólag) a korrump egyének megváltoztatására helyezte; fontosságuk szerint állította sorrendbe a korrupció legveszélyesebb formáit; végigjárta a stratégia tervezési folyamat lépéseit, meghatározva, hogy hol tartunk éppen, és hogyan jutunk el innen oda, ahová el akarunk jutni.

Participációs, ami azt jelenti, hogy a korrupciós kitéttőség elemzésébe és a megoldások kidolgozásába bevonták a vezetőket és a beosztottakat. Bármilyen meglepő is, ez mindaddig lehet-

séges, amíg igaz a feltevés, hogy a korrupciós kitettség nem (csupán) a rossz emberek, hanem a rossz rendszerek okozta probléma. Külső facilitátorok/tanácsadók segítettek az embereknek az ilyen rendszerekről analitikusan és a büntetéstől való félelem nélkül beszélni. Minthogy a korrupció egy emóciókkal, félelemmel, szégyenérzéssel és idegenkedéssel terhelt fogalom, a facilitátor elsődleges feladata az volt, hogy demisztifikálja a korrupciót, és analitikus módon közelítse meg azt.

A participációs folyamat rengeteg jó hozadékkal járt:

- A korrupciónak kitett tevékenységek/szolgáltatások mélyebb, kölcsönös megértése
- A megoldást és a megelőzést szolgáló kezelési terv, beleértve a javító intézkedéseket is, amelyeket kívülálló nem tudott volna jobban kidolgozni
- Valódi elköteleződés a tervezett változtatások megvalósítása mellett.

Az intézkedések megvalósításához hiányzó szakértelmet és külső támogatást az FPDL korrupcióellenes gyakorló szakemberei, szakértői biztosították.

II. RÉSZ: A FOLYAMAT ÉS AZ AKTOROK

A FOLYAMAT LÉPÉSEI

A craiovai önkormányzatban lezajlott participációs folyamat, amely a korrupciós kitétség kezelését és megelőzését célozta, legalább annyira lényegesnek bizonyult (ha nem lényegesebbnek), mint az eredménye: a politikai vezetők, a hivatali vezetők és az alkalmazottak együttes részvétele bizalmat és elkötelezettséget teremtett a tervezett változtatások iránt; a résztvevők úgy álltak egymással kapcsolatban, mint a gondokat átérző és az ügyek iránt elkötelezett emberek; javultak a kapcsolatok az egyes osztályok, a választott és kinevezett tisztségviselők között; a pozitív jövőkép arra sarkallta az embereket, hogy cselekedjenek, tegyenek valamit a szervezetért; minden megbeszélés, annak köszönhetően, ahogyan meghallgatták egymást, beszéltek, kommunikáltak, az általuk elképzelt jövőt mintázták; beszélgetéseik arról szóltak, mit tudnának ők maguk tenni ezért a jövőért, és nem arról, hogy mások mit tehetnének, illetve kellene tenniük értük.

Az FPDL korrupcióellenes szakemberei feleltek a *folyamat* minőségéért, aminek alapja az a feltevés volt, hogy az önkormányzatnak a folyamatba bevont politikai vezetői, hivatali vezetői és alkalmazottai hozzáértő, motivált emberek, ismerik szervezetük problémáit és céljait.

Craiova önkormányzati képviselői feleltek a *tartalom* és a *végtermék* minőségéért, mivel ők voltak, akik (1) meghatározták és elemezték a korrupció által legveszélyeztetettebb tevékenységeket, amelyek a leginkább vannak hatással a polgárok életére és a város jövőjére, (2) stratégiákat és megvalósítási akcióterveket dolgoztak ki annak érdekében, hogy csökkentsék a meghatározott tevékenységek/szolgáltatások korrupciós sebezhetőségét.

A résztvevők nyíltan beszéltek arról, mi a felelősségük abban, hogy korrupciós veszély alakulhat ki, mit tehetnek, hogy kezeljék (nem pedig hogy mások mit tehetnének vagy kellene tenniük ezért). A vezetők felismerték, hogy pusztán büntetés, fenyegetés vagy súlyos következmények kilátásba helyezésével nem lehet arra kényszeríteni az embereket, hogy emelkedjenek felül saját egyéni érdekeiken; hogy sem egy világos vízió, sem a legrészletesebb terv sem képes jövőképet kialakítani, ha hiányzik az egész szervezet töretlen elkötelezettsége. Ezért a társadalmi tőke – kapcsolatok, viszonzási normák, kölcsönös segítségnyújtás és szavahihetőség – kiépítése ugyanolyan fontos volt, mint az akciótervek, menetrendek, sikermutatók kidolgozása.

A folyamat a következő szakaszokból állt:

- **Egyezmény aláírása** az FPDL és Craiova Önkormányzatának vezetői (polgármester és titkár) között, amely tisztázta a felelősségi köröket, a folyamat szakaszait és a várható eredményeket
- A szervezet korrupciós kitétségének **általános diagnózisa** 2 lépésben történt: Az *előzetes diagnózist* egy 25 főből álló központi csoport végezte, tagjai felsővezetők és vezetői beosztásúak voltak, a *bővített diagnózist* 12 osztály 315 dolgozója végezte. Azok

a csoporttagok, akik az előzetes diagnózist készítették, részt vettek a bővített diagnózis munkafolyamatában.

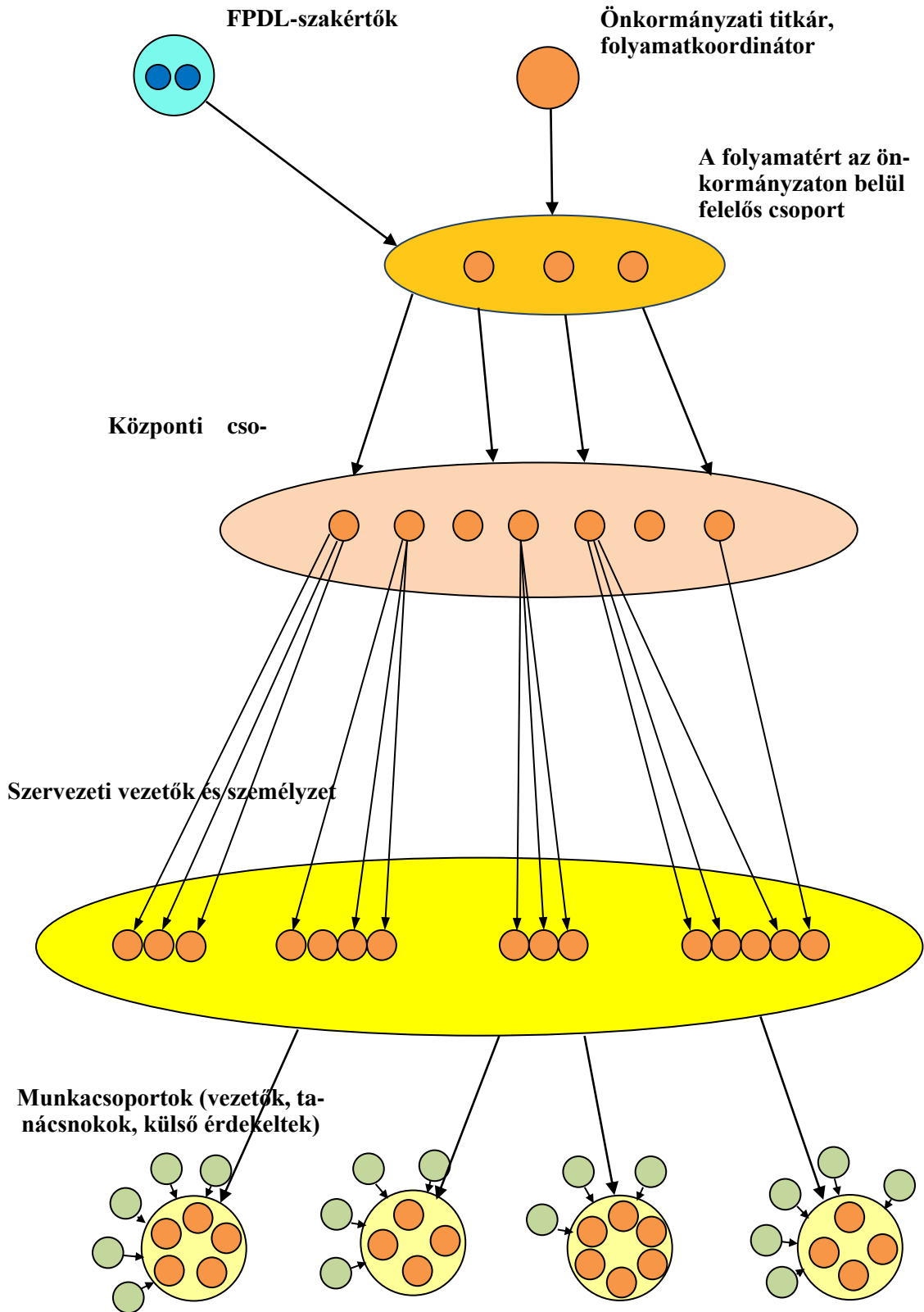
- A stratégiai tervben kezelendőként a **korruptciónak kitett tevékenységek kiválasztása**
- **A korruptciónak kitett tevékenységek mélyelemzése** a munkacsoportok tagjaival
- **Ok-okozati elemzés és megoldások kidolgozása** a szervezet rendszerével és eljárásaival összefüggő okok kezelésére
- **A szervezeti kultúra elemzése** (képzéssel egybekötve) és **megoldások kidolgozása** azoknak az okoknak a kezelésére, amelyek az emberek magatartási normáiban, vélekedéseiben, egymás közti viszonyaiban rejlenek
- **A humán erőforrás menedzsment elemzése** (képzéssel egybekötve) és **megoldások kidolgozása** az azzal összefüggő okoknak a kezelésére, ami eltéríti az embereket attól, hogy hatékonyan, eredményesen és integritást tanúsítva lássák el feladataikat
- A korrupciós kitétség **külső érdekeltek által érzékelt** okainak, valamint az általuk javasolt megoldásoknak a **meghatározása**
- **A stratégiai terv véglegesítése:** vízió, célok, stratégiák és akciók – beleértve, hogy ki a felelős, mennyi a megvalósításra szánt idő, és melyek a siker mutatói
- **A stratégiai terv megvalósításában elért előrehaladásnak és a folyamat** egyéni és szervezeti szinten mutakozó **előnyeinek az értékelése** (a befejezés után 4 hónappal)

A FOLYAMAT AKTORAI

- **Folyamatkoordinátor** Craiova Önkormányzatán belül: Nicoletta Miulescu, titkár
- **Csoportfelelős** Craiova Önkormányzatán belül, kontaktszemély az FPDL szakértői/facilitátorai számára: Elvira Stancu, a PR Osztály vezetője, valamint segítői, Claudiu Popescu és Alina Gheorghe
- **FPDL-szakértők:** Ana Vasilache és Nicole Rață szervezte és segítette a folyamatot; 8 másik FPDL-szakértő a várostervezés, közbeszerzés, építésfelügyelet, építési engedélyek kiadása, a közvagyon-kataszter, közvagyon-kezelés területen segítette a vezetőket és beosztottakat a diagnózis felállításában, csakúgy mint a megoldások kidolgozásának fázisaiban; egy társadalomkutatásra specializálódott céget (IMAS) kértek fel a fókuszcsoportokkal és interjúkkal végzett kvalitatív kutatások, illetve a szervezeten belüli kérdőíves kvantitatív kutatások lebonyolítására.
- **A Központi csoport** 25–35 tagból állt: a titkár, hivatali vezetők és beosztottak különböző osztályokról/szolgáltatás területről, valamint 10–15 tanácsnok, akiket bevontak az előzetes diagnózisba, a szervezeti kultúra és humán erőforrás menedzsment elem-

zésbe, továbbá a stratégiák és akciótervek kidolgozásába; a csoport összetétele alig változott a két év során, általában a magasabb beosztásban dolgozó döntéshozókból (igazgatók, szolgálatvezetők) állt.

AKTOROK



- A **szervezeti vezetők és beosztottak** csoportját 315/318 ember alkotta (az összesen több mint 500 alkalmazottból), és vett részt a kérdőívek kitöltésében a folyamat különböző fázisaiban (általános diagnózis, humán erőforrás menedzsment elemzés, a stratégiai terv megvalósítási folyamatának értékelése), illetve a félidőben és a folyamat végén szervezett megbeszélésen, ahol tájékoztatták őket a stratégiai folyamat alakulásáról és eredményeiről.
- Az egyes **munkacsoportokat** 10–12 ember alkotta (összesen 50–60 ember), közülük többen a központi csoport tagjai, kollégáikkal megerősítve.
- **Külső érdekeltek** csoportja: korrupciónak kitett szolgáltatások 30 ügyfele/hasznélvezője, akik részt vettek a fókuszcsoportokban és azokon az interjúkon, amelyek az adott szolgáltatásban általuk érzékelt problémákat és megoldási javaslatokat tárták fel; állampolgári konzultatív bizottságok, nem kormányzati szervezetek, a központi kormányzat és tervező/kivitelező cégek 77 képviselője vett részt azokon a vitákon, amelyeket azért szerveztek, hogy tájékoztassák és bevonják őket a stratégiai terv megvalósításába; 56 polgármester, akik tagjai a Román Önkormányzatok Szövetségének, és akikkel ismertették a craiovai tapasztalatokat, továbbá kaptak egy könyvet «Egészséges Szervezetek – a korrupciós kitétség kezelése és megelőzése az önkormányzatokban» címmel; 260 ember, köztük korrupcióellenes szakemberek kelet-közép-európai/délkelet-európai csapatai, akik lájkolták a «Korrupció Városok – hálózat kezelésre és megelőzésre» Facebook-oldalt.

III. RÉSZ: EREDMÉNYEK

DIAGNÓZIS

Általános diagnózis

Az általános diagnózis két lépcsőben történt: az előzetes diagnózist a központi csoport, a bővített diagnózist 315 alkalmazott végezte el a központi csoport tagjainak támogatásával.

A diagnózis készítése során egy értékelő kérdőívet használtak, amelyet Ana Vasilache és Nicole Rață (FPDL) dolgozott ki, együttműködve Elvira Stancuval, a PR Osztály vezetőjével. Az értékelő kérdőív mindkét lépcsőben hasonló volt.

A 33 önkormányzati szolgáltatást/tevékenységi kört két aspektusból vizsgálta:

- A korrupciós kitettség mértéke
- Amennyiben jelen van a korrupció, mennyiben hat a polgárok életére, a város jövőjére és arculatára

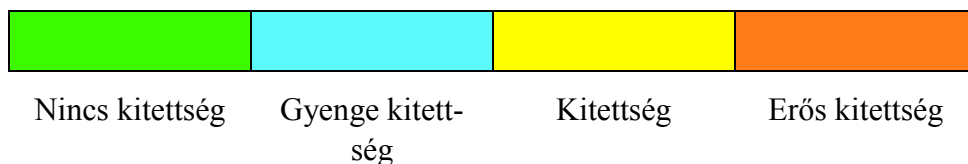
A korrupciós kitettséget egy olyan mutatóval állapították meg, amelyhez felhasználták Robert Klitgaard képletét⁹: **Korrupció = Monopolhelyzet + Egyéni Megítélés – Átláthatóság**. A válaszadókat arra kérték, hogy 1-től 5-ig terjedő skálán (az 1 = nagyon alacsonytól az 5 = nagyon magasig) értékeljék mindegyik tevékenységet/szolgáltatást.

Monopolhelyzet: a megfelelő tevékenység vagy szolgáltatás monopolhelyzetének mértéke (Van piaci verseny az ellátásában? Van alternatíva az állampolgárok számára, amelyből választhatnak?)

Egyéni Megítélés: az egyéni megítélés mértéke egy tevékenység végzése vagy szolgáltatás nyújtása során hozott döntésekben (Vannak útmutatóul szolgáló világos szabályok vagy előírások a döntéshez? Túl sok szabály és előírás van, nemegyszer egymásnak ellentmondók, és egyéni megítéléstől függ, hogy melyiket választja valaki?)

Elszámoltathatóság/Átláthatóság: a döntéshozatal elszámoltathatóságának/átláthatóságának mértéke a megbízó, illetve ügyfelek viszonylatában (A megbízók, illetve ügyfelek rendelkezésére állnak a szükséges információk arról, hogy az eljáró személyek hogyan döntenek? Egy-szerű információhoz jutni?)

⁹ Robert Klitgaard, Ronald MacLean Abaroa és Lindsay: *Korrupciós városok – gyakorlati útmutató a kezeléshez és megelőzéshez*, Paris, Ed. Humanitas, 2006, román nyelvre fordította és kiadta az FPDL az LGI támogatásával.

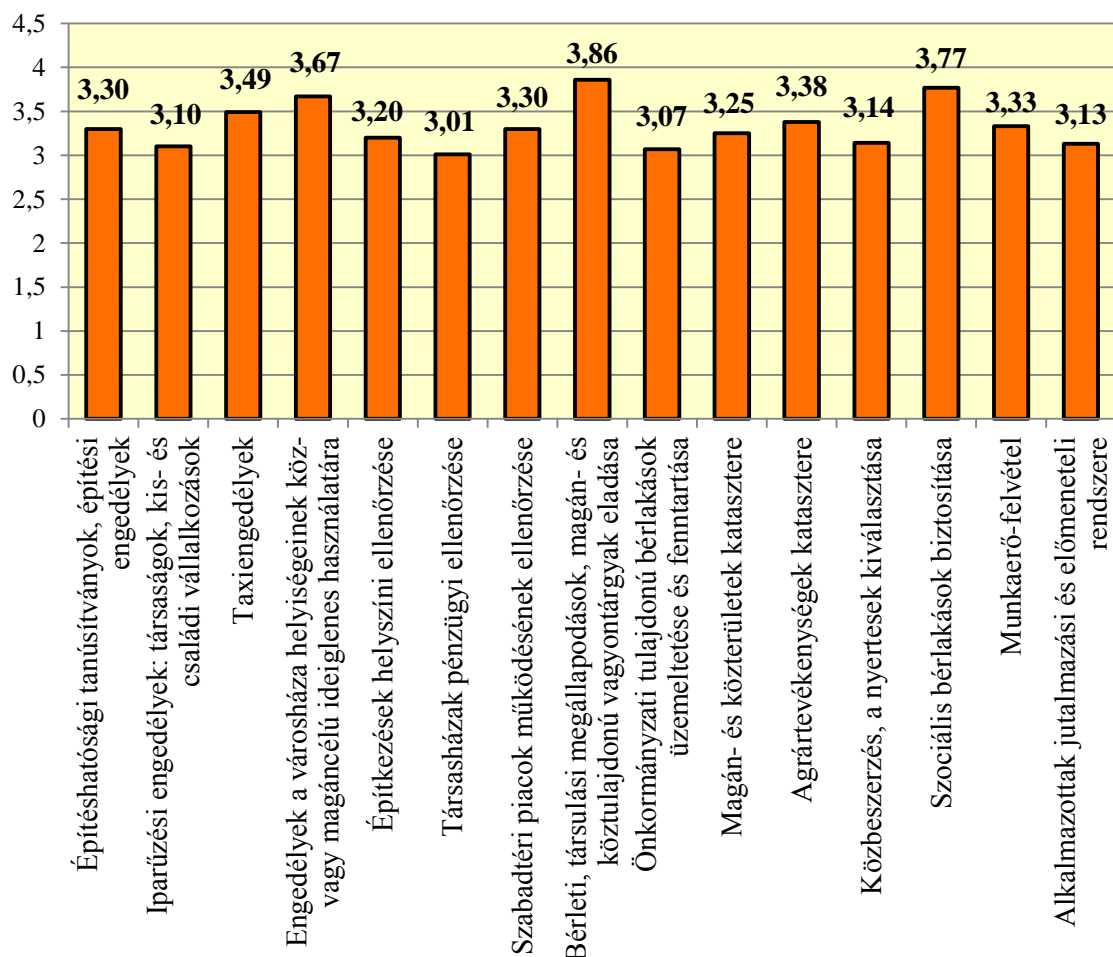


A bővített diagnózis eredményei megerősítették az előzetes diagnózis eredményeit. A 33 tevékenység és szolgáltatás közül 15-ről (45 százalék) vélték úgy, hogy korrupciónak kitett (az értékek 3,07 és 3,86 között mozogtak):

- Építéshatósági tanúsítványok és építési engedélyek kibocsátása
- Iparüzési engedélyek kiadása gazdasági vállalkozások, vállalkozók számára
- Taxiengedélyek
- Engedélyek a városháza helyiségeinek köz- vagy magáncélú ideiglenes használatára
- Az építkezési fegyelem ellenőrzése
- A társasházi közösségek pénzügyi ellenőrzése
- A kereskedelmi tevékenység ellenőrzése a piacokon
- Önkormányzati tulajdonú vagyontárgyak bérlése, lízingelése, eladása
- Önkormányzati tulajdonú lakások fenntartása és építtetése
- Önkormányzati tulajdonú vagyontárgyak nyilvántartása
- Mezőgazdasági adatok nyilvántartása
- Közbeszerzés
- Szociális bérlakások biztosítása
- Munkaerő-felvétel
- Alkalmazottak előléptetése

Ezeknek a tevékenységeknek/szolgáltatásoknak az átlagos mutatója a következőképpen alakult:

Korrupciónak kitett tevékenységek 12 osztály és részleg alkalmazottai 315 kérdőívet töltöttek ki



Mind a 15, korrupciónak kitett tevékenységet/szolgáltatást úgy határozták meg, hogy jelentős negatív hatással bír, ha korrupció történik; a 12 osztályból/részlegből 6-nál fennáll a felelősségük alá tartozó tevékenységek esetében a korrupciós kitettség.

Különbég mutatkozott aközött, ahogyan ezek az osztályok saját tevékenységük sebezhetőségét érzékelik, és aközött, ahogyan azt mások látják:

OSZTÁLY VAGY RÉSZLEG	KORRUPCIÓS KITETTSÉGŰNEK TALÁLT TEVÉKENYSÉGEK	A szervezet átlaga	Belső átlag
Várostervezési Osztály	Építésügyi tanúsítványok és építési engedélyek kiadása	3,30	3,77
	Az építkezési fegyelem betartásának ellenőrzése	3,20	5,87
Pénzügyi-Gazdasági Osztály	Működési engedélyek kiadása üzleti vállalkozások és vállalkozók számára	3,10	2,68
	Társasházi közösségek pénzügyi ellenőrzése	3,01	1,45
	A piacok kereskedelmi tevékenységének ellenőrzése	3,30	2,03
Vagyongazdálkodási (Köztulajdon) Osztály	Önkormányzati tulajdonú vagyontárgyak bérbeadása, lízingelése, eladása	3,67	1,89
	Önkormányzati tulajdonú lakások fenntartása és építtetése	3,25	1,72
	Önkormányzati vagyontárgyak	3,86	2,76
	Önkormányzati helyiségek ideiglenes használatának engedélyezése	3,07	1,94
	Szociális lakások biztosítása	3,77	2,44
Közszolgálati Osztály	Taxiengedélyek kiadása	3,49	0,90
A polgármester irányítása alatt álló szolgáltatások	Közbeszerzés	3,14	2,25
A titkár irányítása alatt álló részleg	Mezőgazdasági adatok nyilvántartása	3,38	5,00
Minden osztály	Alkalmazottak felvétele	3,33	2,91
	Alkalmazottak előléptetése	3,13	3,16

Tevékenységek/szolgáltatások kiválasztása a stratégiai tervhez

Az általános diagnózisról készített jelentés eredményeit 31 személy erősítette meg, felsővezetők és a központi csoport tagjai. A következő hat tevékenységet azért választották ki, hogy a stratégiai terv ezekre fókuszáljon, és mindegyik tevékenységre (T) munkacsoportot állítottak fel.

- **T1: Építéshatósági tanúsítványok, építési és bontási engedélyek**
- **T2: Az építkezési fegyelem ellenőrzése**
- **T3: Közvagyon-gazdálkodás**
- **T4: Közbeszerzések**
- **T5: Vagyonnyilvántartás**
- **T6: Humán erőforrás menedzsment**

Mélyelemzés

60 munkacsoport-tag töltötte ki ezt a kérdőívet, külön-külön válaszolva a következő kérdésekre, amelyek mindegyike korrupciós kitétségeknek talált tevékenységre vonatkozott:

- Milyen korrupciós tevékenységekre kerülhet sor (a meghatározott korrupciós kitétség miatt)?
- Ki húzhat hasznot ezekből a tevékenységekből, és miben áll ez?
- Kit érinthetnek ezek a tevékenységek?
- Mi lehet az oka, ami miatt megtörténhetnek/lehetővé válnak ezek a korrupciós tevékenységek?

Ok-okozati elemzés

Az FPDL szakértői a munkacsoportok által megjelölt okokat *problémafa*-módszerrel elemezték, és meghatározták az ok-okozati összefüggést, valamint az összetettség mértékét. A munkacsoportok tagjai a workshopok során minden sebezhetőnek talált tevékenységre kidolgoztak, bemutattak, megvittattak és lezártak egy problémafát.

A korrupciós kitétség okai azoknak az okoknak az elemei voltak, amelyek a szervezet rendszerbeli és működési zavarából, valamint a szervezeti kultúrából fakadtak (látható jellegzetességek, írott és íratlan normák és szabályok, értékek és elvek, meggyőződések és feltevések).

A munkacsoport tagjai először azokra az okokra a kezelésére dolgoztak ki megoldásokat és stratégiákat, amelyek a szervezet rendszerbeli és működési zavarából fakadtak.

Mélyelemzés, problémafák és a javasolt megoldások az 1. Függelékben

A szervezeti kultúra elemzése

Különös figyelmet szenteltek azoknak az okoknak a további tanulmányozására, amelyek a szervezeti kultúrából eredtek (például a felelősségvállalástól való vonakodás, nepotizmus, gyenge jellem, aki engedelmeskedik a felette álló parancsainak, az állás elvesztésétől való féltelenség, ahogy mindig dolgoztunk és dolgozunk elve). Az elemzés folyamata képzéssel volt egybekötve.

A craiovai önkormányzat kultúráját a központi csoport 30 tagja tanulmányozta a 4 szoba, egy szervezet kultúráját leíró¹⁰ metafora segítségével. A későbbiekben meghatározták azokat lépéseket, amelyekkel megváltoztathatják a feltevéseket és meggyőződéseket, amelyek megakadályozzák őket abban, hogy elérjék a céljukat, és megvalósíthassák a korrupció kezelésére és meggátolására szolgáló stratégiákat. Meghatározták az alkalmazottak és a vezetők szakértelmében és magatartásában, a testület és a hivatali vezetés, valamint a különböző osztályok közötti viszonyban kívánatos változásokat is.

A szervezeti kultúra és a szervezeti megoldások a 2. Függelékben

A személyzetfejlesztés és a motiváció elemzése

A humán erőforrás menedzsment, mint korrupciónak kitett terület, további és még mélyrehatóbb vizsgálatok fókuszába került.

Az elemzési folyamat során képzést is kaptak a központi csoport tagjai, a hivatali vezetők, a politikai vezetők és tanácsnokok, hogy bővítsék tudásukat és szakértelmüket, amikor a 4 különböző vezetési stílust¹¹ alkalmazzák a személyzet fejlesztésére és motiválására.

Meghatározták, hogy ők melyik stílust részesítik előnyben, és azt is megtanulták, hogy a jó menedzser/vezető képes mind a négy stílust hatékonyan használni, ha rendelkezik a szükséges képességgel, hogy felmérje a személyzet érettségének fokát: (1) A személyzet szakmai színvonala – birtokában vannak-e az állás betöltéséhez szükséges ismereteknek és képességeknek (2) A személyzetnek vannak-e ambiciózus, de reális céljai (3) Akar-e a személyzet felelősséget vállalni.

¹⁰ Edgar Schein: Galéria (kulturális elemek, amelyeket mindenki láthat, megfigyelhet), Könyvtár (írott és íratlan normák és szabályok), Kápolna (értékek és elvek) és Katakombák (feltevések és meggyőződés).

¹¹ **Irányító** (a menedzser/vezető részletes utasítást ad, hogy a feladatot hogyan kell elvégezni, mindeközben nem fordít figyelmet arra, hogy kapcsolatot építsen ki a személyzettel); **tréner** (a menedzser/vezető továbbra is előtérbe helyezi a feladat elvégzésére vonatkozó részletes utasítást, de közben arra is ügyel, hogy bizalomteljes, támogató kapcsolatot alakuljon ki a személyzettel); **támogató** (a személyzet, mivel irányítást és képzést is kapott, egyre nagyobb hozzáértéssel bír, és a menedzser/vezető döntési jogkörrel is felruházta őket, és továbbra is támogatja a személyzettel való kapcsolatoknak, különösen pedig a személyzet egymás közti kapcsolatainak az erősítését annak érdekében, hogy hatékony és eredményes csapata legyen); **delegáló** (a menedzser/vezető elismeri és tiszteletben tartja a személyzet tagjainak azon képességét, hogy rendszeres irányítás és támogatás nélkül is képesek ellátni a feladatokat. Feladatokat delegál, a szükséges hatáskörrel és eszközökkel, beleértve a cselekvési szabadságot is).

Személyre szabott akcióterveket dolgoztak ki, hogy javíthassák a személyzettel szemben alkalmazott vezetési stílusukat, és hogy motiváltabbá tegyék a személyzetet abban, hogy munkájukat integritást tanúsítva és hatékonyan végezzék.

A személyzetfejlesztésre javasolt lépések a 3. Függelékben

Az eredményeket igazolandó kvantitatív kutatást végeztek a craiovai önkormányzaton belül, hogy megtudják, mi a személyzet véleménye a következőkről:

- Mi motiválja őket arra, és mi hat az ellen, hogy a Craiovai Önkormányzatnál dolgozzanak?
- Mivel tehetők motiváltabbá, hogy hatékonyan és integritást tanúsítva dolgozzanak?

A kérdőívet 318 alkalmazott töltötte ki: 80,5% személyzet; 88% köztisztviselő; 75% négy évnél régebben dolgozott a szervezetnél; 63% nő; 86% folytatott felsőfokú vagy posztgraduális tanulmányokat, ami mutatja, hogy Craiova Önkormányzatának köztisztviselői magasan kvalifikáltak, hatalmas szakmai potenciállal rendelkeznek, amit hasznosítani kellene.

A személyzetfejlesztési elemzés eredményei a 4. Függelékben

A külső érdekeltek által észlelték

Kutatást végeztek, hogy azonosítsák a korrupciónak kitett szolgáltatások/tevékenységek nyújtásával kapcsolatos problémákat, ahogyan a célkedvezményezettek látják, valamint az azonosított problémák megoldására irányuló javaslataikat.

A kutatás kvalitatív módszert alkalmazott: fókuszcsoportok és egyéni mélyinterjúk. Az így kapott eredmények statisztikailag nem reprezentatívak, és nem lehet általánosítani, a lakosság többségének véleményeként beállítani őket, viszont segítenek annak a megértésében, hogy mi az oka bizonyos érzeteknek, véleményeknek.

Számos válaszadó szerint sok azonosított probléma esetében két lényeges lépésre szükség van a megoldáshoz:

- (1) Be kell fejezni az önkormányzati ingatlankezelést
- (2) Professzionálisabbá kell tenni a köztisztviselőket, a vezetőket és a személyzetet

A külső érdekeltek által érzékelték ismertetése az 5. Függelékben

Az eredményeket nézve, megfigyelhető, hogy a vezetők és a személyzet minden problémát szakmai hozzáértéssel és érettséggel azonosított/elemezett; sőt még több problémát jeleztek, bizonyítva, hogy a beavatottak jobban tudják, mivel állnak szemben, mint bármely külső érdekelte.

MEGOLDÁSOK: STRATÉGIAI TERV

A központi csoport tagjai dolgozták ki a víziót, az 5 fő célt, a megvalósításukhoz szükséges stratégiákat és lépéseket.

Vízió

Craiova Önkormányzata az integritás és a hatékonyság mintaképe a közéletben, működése átlátható, az állampolgárok érdekeiért és a város jövőjéért érzett felelősséggel teszi a dolgát.

Célok, hogy megvalósítsuk a víziót

C1: A közpénzekkel és közvagyon tárgyakkal való felelős gazdálkodás erősítése

C2: A minőségirányítási rendszer megszilárdítása

C3: Az önkormányzati tevékenységek átláthatóságának fokozása

C4: A humán erőforrás menedzsment korszerű rendszerének megvalósítása

C5: Olyan mechanizmusokat kell kialakítani, amelyek megakadályozzák/csökkentik annak a lehetőségét, hogy hivatali pozíciójával visszaéljen valaki egyéni érdekek miatt

Stratégiák

1. cél: A közpénzekkel és közvagyon tárgyakkal való felelős gazdálkodás erősítése	
1.1.	A vagyontaszter kialakításának befejezése és a javított Városfejlesztési Tervek (PUD/PUZ) felvitele a város digitális térképére
1.2.	A Városfejlesztési Keretterv és Keretszabályozás (PUG, RLU) felújítása és a szomszédos önkormányzatokkal a közigazgatási határokról folyó viták lezárása
1.3.	A Várostervezési Osztály és a Helyi Adók Osztálya közötti adategyeztetés
1.4.	Terv kidolgozása az építkezési fegyelem betartásának ellenőrzésére és az építési engedélyek kiadásával való koordináció javítására
1.5.	A vagyontaszter kidolgozásának befejezéséig is a város közvagyon tárgyai kataszterének kidolgozása saját alkalmazottak igénybevételével
1.6.	A közvagyon tárgyak felvitele a város digitális térképére
1.7.	Az Agrárkataszter és a Helyi Adók Osztálya közötti adategyeztetés
1.8.	A közvagyon tárgyakkal – épületekkel és telkekkel – való gazdálkodás (lízingelés, eladás, vásárlás, kisajátítás) tervének kidolgozása a város integrált fejlesztési terve alapján
1.9.	A közbeszerzési (különösen a közberuházási) szerződések monitoringrendszerének megvalósítása azok kezdetétől a befejezéséig
1.10.	A közberuházások többletköltségeinek csökkentése a projekttervek hibáinak még a kivitelezővel való szerződéskötés előtti feltárása/megoldása révén

1.11.	A közberuházások minőségének javítása és a közpénzek hatékony felhasználása az építési munkák szakszerű monitoringja révén
-------	--

2. cél: A minőségirányítási rendszer megszilárdítása

2.1.	Új, külön tevékenység (új folyamat és eljárások) beindítása a craiovai gazdasági és társadalmi fejlesztés stratégiai tervének kidolgozására, valamint a városfejlesztési dokumentumok (PUG, PÜZ) kidolgozására
2.2.	A Városfejlesztési Tervezés Technikai Bizottságának visszaállítása és működésének felülvizsgálata
2.3.	Az összes osztály működés módjának felülvizsgálata a reakcióidő csökkentése és a személyes felelősség fokozása érdekében
2.4.	A levélforgalom rendszerének javítása annak érdekében, hogy csökkenjen a dokumentumok osztályok közötti áramlásának ideje
2.5.	Évenkénti vizsgálatok elvégzése a stratégiai tervek hatásának monitoringja érdekében, felmérve, hogy miként értékelik az érintett ügyfelek a jelen stratégiai tervben korrupciónak kitettként meghatározott szolgáltatások/tevékenységek minőségét
2.6.	Nyilvántartási és monitoringrendszer kidolgozása a tanácsnoki interpellációk és az azok nyomán tett intézkedések vonatkozásában
2.7.	Eljárás módok kidolgozása a végrehajtó szervek és az önkormányzati testület közötti együttműködés és kommunikáció szabályozására
2.8.	A Műszaki-Gazdasági Bizottságnak a jóváhagyott közberuházási projektek minőségéért viselt felelőssége tisztázása/fokozása

3. cél: Az önkormányzati tevékenységek átláthatóságának fokozása

3.1.	Egyértelmű információk nyújtása az önkormányzati honlap szerkezetének és tartalmának átalakítása révén
3.2.	A honlapon szereplő információk nyújtásáért felelős alkalmazottak képzése a hatékony nyilvános kommunikáció terén, hogy a célcsoportokra gyakorolt hatás érdekében képesek legyenek strukturált, egyértelmű, megfelelő nyelvet használó és képi megjelenítést alkalmazó üzenetek megfogalmazására

4. cél: A humán erőforrás menedzsment korszerű rendszerének megvalósítása

4.1.	Funkcionális elemzés elvégzése (a szervezeti felépítés és tevékenységek tekintetében), amelynek célja 1.) a szervezeti felépítés javítása, 2.) célok és teljesítménymutatók tisztázása az egyes osztályok számára, 3.) a munkahelyek számának és profiljának újragondolása a feladatok méltányos és hatékony elosztása érdekében
4.2.	A munkaköri leírások felülvizsgálata a felelőségek korszerűsítése, tisztázása, az alkalmazottak felelősségét növelő feladatrábízás, valamint a munka eredményének minősége tekintetében releváns egyéni teljesítménymutatók meghatározása érdekében
4.3.	Az alkalmazotti értékelési rendszer javítása, hogy az objektívabb legyen, a telje-

	sítménymutatókkal mért eredmények kiértékelésére alapozva
4.4.	Különböző módszerekkel nyilvános elismerésben részesítése az egyéni és kollektív sikereknek
4.5.	A személyes munkafeltételek javítása

5. cél: A hivatali pozíció személyes célokra való kihasználásának lehetőségét megakadályozó/korlátozó mechanizmusok kialakítása

5.1.	A belső ellenőrzés javítása annak közvetlenül az önkormányzati vezetés alá rendelése, a pénzügyi és jogi kérdésekre összpontosítása, valamint annak révén, hogy előzetes bejelentés nélkül és releváns mintákra összpontosítva végzik
5.2.	A felügyeleti/ellenőrzési tevékenységet végző alkalmazottak rotációja
5.3.	Azokon az osztályokon, ahol ezt az elvet még nem alkalmazzák, a közvetlen kapcsolat megszüntetése a kérelmet benyújtó polgárok és a kérelmekről döntő köztisztviselők között
5.4.	Az etikai tanácsadó tevékenységének javítása

Akciók

Akcióterv a stratégiák megvalósítására a 6. Függelékben

EREDMÉNYEK 2010 VÉGÉN

A díj

A Craiovai Önkormányzat 2010-ben elnyerte az első díjat a „Minőség és Innováció a Közsférában” elnevezésű, a Köztisztviselők Szervezetének ajánlott gyakorlatokat felvontató éves versenyén, „A közzolgálat integritásának, átláthatóságának és elszámoltathatóságának erősítése” kategóriában.

Abban az évben 30 romániai központi és helyi közhatóság nevezett be kezdeményezésével/projektjével a versenyre három fő kategóriában:

1. A közzolgáltatások javítása eredményes szervezeti és minőségirányítási rendszerekkel
2. A közigazgatás megerősítése társadalmi párbeszédén és az állampolgárok döntéshozatalba való bevonásán keresztül
3. A közzolgálat integritásának, átláthatóságának és elszámoltathatóságának fokozása

Mindegyik kategóriában válogató bizottságot állítottak fel, amelyek tagjai tekintélyes közzszolgálati egyetemokről, nem kormányzati szervezetekből és a szaksajtóból kerültek ki. A díjakat a 2010. november 16-án megtartott éves konferencián adták át.

Időközi értékelés

Szociológiai kutatást végeztek, és egy záró workshopot tartottak, hogy a folyamat hatását felmérjék, meghatározzák és összegezzék a tanulságokat:

A szociológiai kutatás során kérdőíveket osztottak szét a szervezeten belül, és a válaszadók két csoportja töltötte ki azokat: 23 személyt közvetlenül is bevontak a stratégiai terv kidolgozásának folyamatába (politikai vezetőket, köztisztviselőket és tanácsnokokat), 105 személy nem vett részt közvetlenül a folyamatban. A cél az volt, hogy felmérjék és összevegyék a két csoport véleményét, hogy a különböző tevékenységek korrupciós kitétségének kezelésében és megelőzésében mennyire volt hasznos a folyamat, és mennyire hatékonyak az eredmények.

A záró egynapos workshopnak sikerült összehozni a központi csoport tagjait, 30 embert, politikai vezetőket, köztisztviselőket és tanácsnokokat, akik közvetlenül részt vettek a projekt tevékenységeiben, hogy tájékoztassák őket a kutatási eredményekről, összegezzék a tanulságokat, értékeljék, mit sikerült megvalósítani, felállítsák a következő év akcióinak prioritási rendjét, és végül, de nem utolsósorban, ismertessék minden egyes csapattagnak azokat a képességeit, amelyek nagyban hozzájárultak a projekt sikeréhez, és a továbbiakban is hozzájárulnak majd a stratégiai terv megvalósítását célzó erőfeszítések folytatásához.

A kutatási eredmények:

A stratégiai tervezés folyamatát és lépéseit még azok az alkalmazottak is ismerik és elismerik, akik közvetlenül nem vettek részt a projekt tevékenységeiben: azok az alkalmazottak, akik kevesebb mint három éve dolgoztak a szervezetenél, jobban informáltak tűntek. Azok számára, akik kevesebb mint 5 éve voltak a szervezet munkatársai, a legismertebb tevékenységek a stratégiai tervezés és az információ megosztását célzó megbeszélések voltak.

A stratégiai terv tartalmát a nem résztvevők több mint 60 százaléka ismerte, de csak 5 százalék nyilatkozott úgy, hogy részleteiben is ismeri, és ők 1–3 éve voltak a szervezetenél.

A projekt tevékenységeiről szóló információkat a kollégák főleg egymás közt osztották meg. Akik több mint 5 éve dolgoztak szervezetenél, úgy nyilatkoztak, hogy főként főnökeiktől értesültek róla.

A nem résztvevők szerint azok a tevékenységek, amelyekre a stratégiai tervben javasolt megoldások a legnagyobb hatást gyakorolják majd, a következők:

- Humán erőforrás menedzsment
- Az építkezési fegyelem betartása
- A közbeszerzések és a közberuházások monitoringja

Az önkormányzatnál kevesebb mint 1 éve dolgozók bíznak a leginkább a megoldások hatékonyságában és az összes tevékenységre gyakorolt hatásában.

A szervezetre a nem résztvevők szerint a tevékenységek átláthatóságának és a szervezeti környezet integritásának a növelése van a legnagyobb hatással.

A közvetlenül résztvevőknek több mint a fele nyilatkozott úgy, hogy részleteiben ismeri a stratégiai tervet. Többségük 5 évnél régebben dolgozik a szervezetnél.

A résztvevők úgy értékelték, hogy a stratégiai tervben meghatározott megoldások lesznek a leghatékonyabbak, és a következő tevékenységekre hatnak legjobban:

- A közbeszerzések és a közberuházások monitoringja
- Humán erőforrás menedzsment
- Az építéshatósági tanúsítványok és építési engedélyek kiadása
- Vagyonnyilvántartás

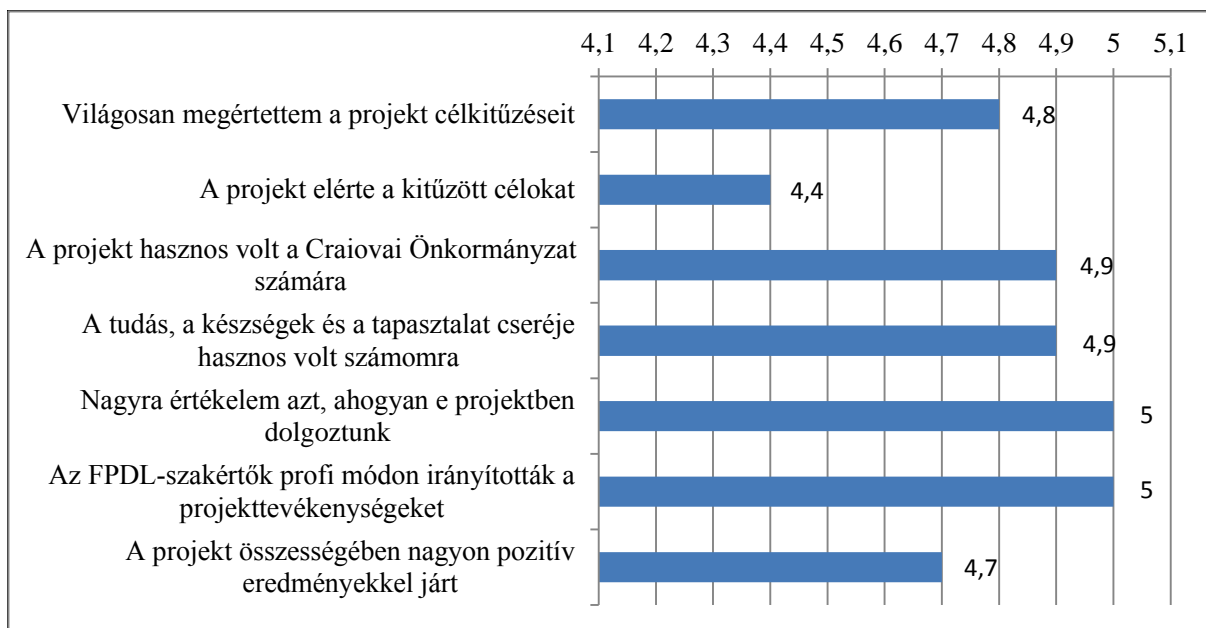
A stratégiai terv megvalósításának köszönhető legfontosabb változások a résztvevők szerint a tevékenységek átláthatóságának fokozása, az osztályok közötti együttműködés javulása és a csapatszellem megjelenése.

A résztvevők többsége úgy ítéli meg, hogy az önkormányzat tevékenységei e terv hatásának és a szervezeten belüli együttműködésnek, valamint a munkafolyamatok felülvizsgálatának köszönhetően javultak.

A két csoport válaszait összevetve megállapíthatjuk, hogy a stratégiai terv kidolgozásának folyamata és tartalma jól ismert azok számára, akiknek kell még javítaniuk a nem résztvevők közötti információterjesztésen. A legjobb információszerzési csatorna a fiatalabb személyzet számára a többi kolléga, az idősebbek számára a főnök.

Mindkét csoport szerint a humán erőforrás menedzsmentre és a közbeszerzésekre lesz legnagyobb hatással a stratégiák megvalósítása. A bizakodás, hogy a stratégiai terv megvalósítását pozitív változások követik, nőhet a nem résztvevők körében, ha reális és konkrét eredményeket látnak.

A kutatás vizsgálta azt is, hogy a résztvevők mit gondolnak az FPDL szakembereivel való viszonyról és a facilitátorként vagy trénerként nyújtott teljesítményükről. Következzenek a felmérés eredményei: 1 = egyáltalán nem ért egyet, 5 = teljes mértékben egyetért a megállapítással.



A workshop során a résztvevők meghatározták az egyén és a szervezet szintjén levonható leghasznosabb tanulságokat:

Mit tudtunk meg, és mi volt a leghasznosabb egyénileg

- A vezetői képességek fejlesztése
- A kollégák közötti kapcsolatok javulása, az osztályok közötti kapcsolatok javulása, a vezetők és tanácsnokok közötti együttműködés javulása, az együttműködés erősödése
- A csapatmunkának látható eredménye van, megtanuljuk, hogyan legyünk egy csapatban végzett munka részesei
- Megtanuljuk, hogyan legyünk felelősebbek
- Társakra találunk, kapcsolatba kerülünk egymással
- Önértékelés
- Problémákat megoldani, végezni a munkámat, feladataimat
- Új információ, ismeret, kellemes élmény, jobban ismerem magamat
- Az integritás fogalmának lényege, mint szavahihetőség, betartani az ígéreteket

Mit tudtunk meg, és mi volt a leghasznosabb a szervezet szempontjából

- A stratégiai tervet mi, köztisztviselők és tanácsnokok dolgoztuk ki; a folyamatot és a sebezhető tevékenységek elemzését belülről végeztük el (önértékelés) teoretikus rendszer használatával
- A stratégiai terv elkezdett megvalósulni
- A munkafolyamatok javultak

- Nőtt az átláthatóság és a személyzet elszámoltathatósága
- Javult a hivatali vezetők és a választott döntéshozók közti kapcsolat
- A tevékenységek hatékonyabbak
- Mi azonosítottuk a szervezetünk problémáit és gyenge pontjait és a kezelésükre szolgáló megoldásokat
- Átláthatóbb döntéshozatali folyamatunk van
- Nőtt annak megértése, hogy szükség van az egyértelmű eljárásokra
- Javult az üzenetek továbbítása az állampolgárok felé

Részletes időközi értékelések eredménye a 7. Függelékben

Következtések

David Bornstein újságíró azokról a társadalmi újításokról írt, amelyek hatalmas mozgalmakká váltak. A „*How to Change the World: Social Entrepreneurs and the Power of New Ideas*” [Hogyan változtassuk meg a világot: Társadalmi vállalkozók és az új eszmék hatalma] című könyvében arról beszél, hogyan jöttek létre sikeres átalakulások. A mi esetünkben az az érdekes, hogy a jellegzetességeiben ráismertünk arra, amit mint sikeres társadalmi innovációt ír le.

Egyetlen példája sem kezdődött kormányzati vagy más nagyrendszer szponzorálta programként. Mindegyik kezdeményezés szerény forrásokkal és fanfárok nélkül indult el. Így történt a mi esetünkben is.

Arra a következtetésre jut, hogy azok a változások, amelyek nagy dimenzióban indultak, felülről kezdeményezték őket, és gyors sikerre törekedtek, nem hoztak tartós eredményeket. A fenntartható változások helyileg kis méretben és lassan történtek. Így történt a mi esetünkben is.

Egy másik következtetése, hogy minden sikeres innováció mögött ott állt egy mélyen elkötelezett vezető, aki valami mást akart, valami újat hozni a világba. Azt írja, hogy ezek a társadalmi vállalkozók elég türelmesek, és időt adnak az eszméiknek, hogy kifejlődjenek, és megtalálják a saját működés módjukat. Kiderítette, hogy évekbe telik, míg rájövünk, mi a legjobb lépés/megközelítés, és mire meg tudjuk mondani, hogy milyen típusú embert kíván a siker. Így történt a mi esetünkben is.

És végül a következtetései reményt adnak nekünk, hogy ennek a kezdeményezésnek sikeres lesz a jövője. Úgy vélte, hogy csak miután a kezdeményezés megérlelődött, és a saját feltételei szerint valósult meg, kezdett el növekedni, kapott figyelmet, és ért el olyan szintet, amely sok ember érintett.

Hol tartunk most?

A korrupcióellenes megközelítés már megvan, a legjobb eljárásnak fogadják el, sok ország önkormányzatainak és központi kormányának, valamint tudományos intézményének figyelmét is elnyerte. Hosszú út vezetett addig, míg az ilyen témájú átfogó megközelítést hatékonyan ismerték el a korrupcióellenes szakértők, alapítók, civil társadalmi szervezetek, sőt az önkormányzatok is.

A korrupció elleni harc az ügyészeken és bírákon, az ellenőrzés és a büntetés eszközein alapult, vagy a civil társadalmi szervezetek támogatói vagy monitoring kampányán, amelyek a leggyakoribb korrupcióellenes megközelítésnek számítottak és számítanak ma is.

Nem állítjuk, hogy szükség van ezekre a megközelítésekre. Csak azt mondjuk, hogy azokat a bátor politikai és hivatali vezetőket, akik vizsgálni akarják szervezetük korrupciós kitértését, támogatniuk kell a korrupcióellenes szakértőknek, hogy elindíthassák és levezethessék a stratégiai és participációs folyamatokat, amelyekben részt vesznek a szervezeteik tagjai és a külső érdekeltek is. Csupán azt mondjuk, hogy hatékonyabb mód a rendszeren belülről elindítani a változás folyamatait, mint kívülről gyakorolni nyomást a rendszerre, hogy változzon meg. Igazi változások csak akkor történnek (és ez igaz az egyén és a szervezet szintjén is), ha megvan a kellő belső elkötelezettség is.

Ennek a megközelítésnek most széles körűvé kell válnia, és ezt úgy érhetjük el, hogy növeljük a korrupció ellen küzdő szakemberek és önkormányzatok számát. A siker szempontjából kritikus tényező a korrupcióellenes szakemberek szakmai felkészültsége és képességei, valamint az önkormányzatokban zajló hosszú távú participációs folyamatok, amelyek a szervezeti rendszernek nem csupán a megváltoztatására, hanem e rendszer társadalmi tőkájének a növelésére is törekednek.