



INTEGRITÁS-MENEDZSMENT

háttéranyagok az elektronikus tananyaghoz

Dr. Pallai Katalin

az NKE Integritás Tudásközpont szakmai vezetője



2014

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS.....	4
Az újjélandi régiségárus és a magyar tolmács története	4
Demokrácia	8
Integritás.....	10
Az integritás fogalma	10
KORRUPCIÓ.....	14
Tartalmi összefoglalás:.....	15
Hogyan?	16
KORRUPCIÓELEMZÉS	17
Dögei polgármester esete	18
Ahol társadalmi értékrend és közigazgatás rendben, kevesebb korrupció	21
Korrupció	21
ANTI-KORRUPCIÓ	22
Anti-korrupciós megközelítések.....	22
KÖZIGAZGATÁSI INTEGRITÁS	33
Integritás felfogás	33
Közigazgatási integritásmenedzsment.....	34
INTEGRITÁSEPÍTÉS	39
Integritásépítés esettanulmány 1. La Paz.....	39
LEZÁRÁS	46
Három megközelítés az integritásfejlesztéshez – három.....	46





BEVEZETÉS

Az újjélandi régiségárús és a magyar tolmács története

A kilencvenes években egy újjélandi régiségárús érkezett Magyarországra. Mivel nem tudott magyarul tolmácsot alkalmazott. Egy nap a két férfi megéhezett és bement egy élelmiszerboltba, ahol hűtőpultban válogattak. A tolmács - a magyar fiatalember - egy jó minőségű gyümölcsjoghurtot vett a spórolós újjélandi meg kefires ivólevet, ami nagyon olcsó volt. A a fiatalember jóhiszeműen figyelmeztette, hogy a kiválasztott termék nem jó minőségű, de takarékos vendége – valószínűleg az ár miatt - nem változtatott.

A pénztárnál először az újjélandi fizetett 150 forintot a saját ivólevéért, majd a magyar fiatalember 350 forintot a gyümölcsjoghurtjáért. Ekkor vette észre a magyar fiatalember, hogy az újjélandi a pénztárgépből kapott kis cetlit beteszi egy borítékba. Meg kérdezte, hogy miért teszi el.

Az újjélandi természetesen válaszolta, hogy:

- Azért mert leadom az adóbevallásomhoz, és így le tudom vonni költségként.

A magyar fiatalember elámult.

- Ez alapján a cetli alapján elfogadja az adóhivatal? - kérdezte

Erre az újjélandi ámult el:

- Miért is ne? – kérdezett vissza.

Ekkor a magyar fiatalember kedves természetességgel nyújtotta felé saját blokkját:

- Akkor itt az én blokkom is. Az 350 forintról szól. Tedd azt be a bevallásba! Azzal jobban jársz.

Az újjélandi nem értette. Bután nézett rá, és meglepődve mondta:

- De hát ez nem az enyém!
- Nem baj az nem látszik rajta – mondta a magyar fiatalember
- De ha nem az én költségem hogy tenném be?

Ezt meg a magyar nem értette. Hosszan bandukoltak ezután, mindketten próbálták megérteni a történetet.

Önnek mit jelent ez a történet?

A történet alapján:

- o elgondolkozunk, hogy mit is jelent az integritás és hogy állunk vele?



- személyes és társadalmi integritás
- társadalmi kultúra

Hogyan is lehet váltani?

- az újjeländi szabálytudatos állapota: értette, elfogadta és természetesnek tartotta a szabályokat
- az adórendszer jól működött, mert bízott a kereskedőben, és a többiben,
- hatékonyabban, mert nem kellett ellenőrizni
- amúgy is felesleges ellenőrizni, ha a kultúra az elkerülés, a kijátszás „nemzeti sport”

ember és rendszer összhangja: erről szól az integritás menedzsment – hogyan lehet megteremteni

A jól működő csoport

- Elfogadott közös értékek, normák és célok
- Csoporttagok hozzájárulása és részesedése
- Különböző hozzáadott értékek kihasználása
- Csoporttag összetartása
- Bizalom egymásban és a csoport vezetésében
- Kialakult hatékony működésmód
- Kommunikáció, amely megfelelő információt szolgáltat, és irányítani tudja a az együttműködést
- Jó eredmény

Lewin kísérlete

Dr. Heidrich Balázs¹ és Csepeli György² alapján: A vezetői stílusokra vonatkozó következtetéseit K. Lewin 1938-ban fogalmazta meg, s nagyszámú kísérlet alapján egy szimulált csoportos feladatmegoldás tapasztalatait foglalta össze.

1

http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/0007_e6_alkalmazotti_vezetes_scorm/lewin_kiserlete_aD6dEhuZiAH3zK03.html



Három jellegzetesnek tekinthető belső szerveződést és irányítási stílust tudott értelmezni:

Autokratikus / tekintélyelvű stílus

A csoporton belül rövid időn belül elfogadottá vált egy személy, aki gyorsan átlátta a feladatot, azt megfelelően (szakmailag) felbontotta és a csoport többi tagja között a feladatkiosztást és koordinálást határozottan és világosan elvégezte. A továbbiakban számon kérte a feladatokat és kézben tartotta a csoportot. A csoport az említett személyt elfogadta és alkalmazkodott az értékrendjeihez.

- Minden irányelvet a vezető határoz meg, a csoport nem szólhat bele a döntésekbe.
- A tevékenység menete bizonytalan, mert a vezető visszatartja az információkat.
- A vezető rendszertelenül utasít és jelöl ki személyeket egyes feladatok elvégzésére.
- Önkényesen büntet és dicsér.

Demokratikus stílus

A csoporton belül, az előzőekhez hasonló irányító személy megjelenése szintén megtörtént, de az munkamódszerében és a csoport tagokkal való kapcsolat tartós tekintetében eltérő módon tevékenykedik. A feladatfelbontás, illetve -szétosztás a résztvevőkkel közösen, véleménykérés, javaslatadási lehetőség biztosításával történik. A vezető elsősorban integráló, koordináló szerepet tölt be. A feladatok, határidők számonkérése, értékelése tekintetében a következes és határozott magatartás a jellemző és elfogadott.

- Minden közérdekű kérdésben vita után a csoport dönt, a vezető csak kezdeményez, „közvéleményt” teremt.
- A tevékenység egésze közös vita alapján formálódik. A csoportcélok világosak. Ha a vezető tanácsára van szükség, ő mindig alternatívákat ajánl, melyek közül a csoport választ.
- A csoport tagjai egymást szabadon választhatják, ki kivel akar dolgozni. A munkát a csoport osztja fel.
- A bírálat és dicséret figyelembe veszi a csoport véleményét is és objektivitásra törekszik.

Laissez-faire (szabad kezét adó) stílus

² Csepeli György: Szociálpszichológia, Budapest, Osiris, 1997. 374-377 alapján:



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

A csoporton belül az egyes személyek változatlanul önállóan és részben függetlenül tevékenykednek. A feladatok szinte egyénileg határozódnak meg, a határterületek behatárolása részleges, a csoporton belül nincs összedolgozás, a vezető minimális koordinációt valósít meg. Majd kiderül, hogy ki mit tud és képzelt bele feladatába. A laza szerkezetű feladatmeghatározás a problémamegoldás területén lehetőséget ad az egyéni képességek érvényesítésére, bemutatására.

- A csoport mindenről maga dönt, a vezető minimálisan vesz ebben részt.
- A vezető csak a feladathoz szükséges anyagokat adja át. Ha kérdezik, hajlandó válaszolni, de a vitát nem irányítja.
- Nem törődik a szervezéssel.
- Nem avatkozik a munkafolyamatba, nem értékeli, nem dicséri, nem bírálja.

Lewin a kísérleteiket értékelve arra a megállapításra jutott, hogy:

A laissez faire vezető a feladat strukturátlansága miatt rossz eredményeket szült.

- Munkaidő: 33%.
- Minőség rossz.
- kialakul a feladat iránti érdektelenség, lógás, de akár agresszió is

A demokratikus vezető kellemes élmény:

- Munkaidő 50% - felügyelet nélkül is munka
- munka iránti érdeklődés, belemerülés, önnálló munka
- kreatív és minőségi eredmény
- jó közérzet és csoporttudat.

Az autoriter vezető – eredményes:

- Munkaidő 74%, de felügyelet kell. Felügyelet nélkül 29%.
- önmegvalósítás hiánya agresszív légkört szül
- Eltérő reakciók: behódolás vagy ellenszegülés. (hencegést, bűnbakkeresés)

LÉnyeg:



- Autokratikus csoportvezető
 - Meghatározza, mit, honnan, hová. Rendszertelenül utasít, büntet/dicsér.
 - Infót visszatart - bizonytalanság
 - Nem érzi jól magát a csoport, de teljesít.
 - 74% munkaidő, de agresszív légkör, vegyes reakciók. és vezető nélkül 29%.
 - Világos munka, de alig önmegvalósítás ezért frusztráció, motiváció vesztes
- Laissez faire csoportvezető
 - Ráhagyó. Mindent a csoport magában dönt. Vezető csak anyagokat ad.
 - A csoport rosszul teljesít. Szétesés és rossz közérzet veszélye.
 - 33% munkaidő, rossz minőség. Érdektelenség és néha játékos agresszió
- Demokratikus csoportvezető
 - Jelenlét érzelmileg bevonódva. kezdeményez, de csoport dönt.
 - Megbeszélte szabályok, célok, választások é és a bírálat/dicséret is
 - Jó érzés és jó teljesítmény. 50% munkaidő, de motivált. Nem én, hanem mi.

Demokrácia

Beszélgetés:

- Nemzet, közösség
 - monista: egy politikai közösség
 - pluralista: egyéni szabadságok összhangba hozása (jogegyenlőség+ méltóság mindenkinek)
- Demokrácia érték-közösségben élő személyek élettere, akik a közösség mércéi és értékfelfogása szerint gyakorolhatják jogaikat és teljesíthetik kötelezettségeiket.
- Írott és íratlan szabályok összessége minősíti az eredményt
- Piaci modell: preferenciák aggregálása vs. deliberatív modell: normatív kérdések is
- Republikánus demokrácia értelmezések:
 - Procedurális (folyamatra vonatkozó) elvek : együttműködés keretei és szabályai
 - Szubsztantív (tartalmi) célok: a közjó előmozdítása, amihez állampolgári aktivitás kell



- Eljárási igazságosság vs. a tökéletlen eljárás igazságossága
 - Rawls: van amikor jó eljárás, nem jó eredményre vezet. ezért kell a kontroll.
- Többségi eljárás az értékrend alkalmazására, és eltérés is uézért
- Értéktartalom: (1) egyén alapjogai, (2) közösség működései
- Értékelvű értelmezés segíthet az eljárási intézmények működési hibáinak kiküszöbölésében
- Jogállam nem alkalmas arra, hogy tartalmi helyességre következtessük. Ehhez az adott jogintézmény értéktartalmának érvényessége is kell.
- Kérdés csak szabály, vagy értékközösség is?

Beszélgetésben tisztázandók:

A Demokrácia értékközösségben elő személyek élettere, akik a közösség mércéi és értékfelfogása szerint gyakorolhatják jogaikat és teljesíthetik kötelezettségeiket.

- Többségi eljárás az értékrend alkalmazására, és eltérés is ugyan ezért
- Értéktartalom:
 - (1) egyén alapjogai,
 - (2) közösség működései

DEMOKRATIKUS ALAPELVEK:

A POLITIKAI KÖZÖSSÉG KÉPVISELETE ÉS VEZETÉSE

- A hatalom birtokosa az állampolgár, aki időszakosan átruház döntési jogokat a megválasztottaknak.
- A képviselő alanya a teljes politikai közösség.
- A közösség értékeit, céljait és szabályait a politikai megegyezések határozzák meg, de alapja az:
 - felelősség
 - átláthatóság és számonkérhetőség;



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

- fenntarthatóság (a jövő generáció iránti felelősség is);
- jogegyenlőség;
- Joguralom.
- Politika szerepe: döntéshozási folyamat
- Közigazgatás: professzionális döntés előkészítési és megvalósítási folyamat

Lényeg:

A KÖZÖSSÉG ÉRDEKE / JÓLÉTE

FELELŐSSÉG:

A FOLYAMATÉRT ÉS EREDMÉNYÉRT

INTEGRITÁS

Az integritás fogalma

A magyar idegen szavak gyűjteménye szerint az integritás szó egyik jelentése összevonhatóság, egyesíthetőség, a másik érintetlenség, sértetlenség, feddhetetlenség. Az Állami Számszvevőszék által létrehozott integritás honlap az érintetlenségből vezeti le a közigazgatásra is javasolt integritás fogalmat: „az integritás a tisztaság állapotára utal”.³ Angol nyelvterületen az integritás a mindennapi szóhasználatnak is része, és a teljesség és becsületesség fogalmaihoz kötődik.⁴ Személyes szinten az integritás olyan emberre jellemző, akinek tudatos és konzisztens értékrendje van, és a döntéseit és cselekedeteit ezek az értékek vezetik.

³ http://integritas.asz.hu/mi_az_integritas. 2014.01.09-én: „Az integritás szó a latin in-tangere kifejezésből ered, melynek jelentése: érintetlen. Más szóval, a kifejezés olyasvalakit vagy valamit jelöl, aki vagy ami romlatlan, sértetlen, feddhetetlen, továbbá az erényre, megvesztegethetetlenségre, a tisztaság állapotára is utal.”

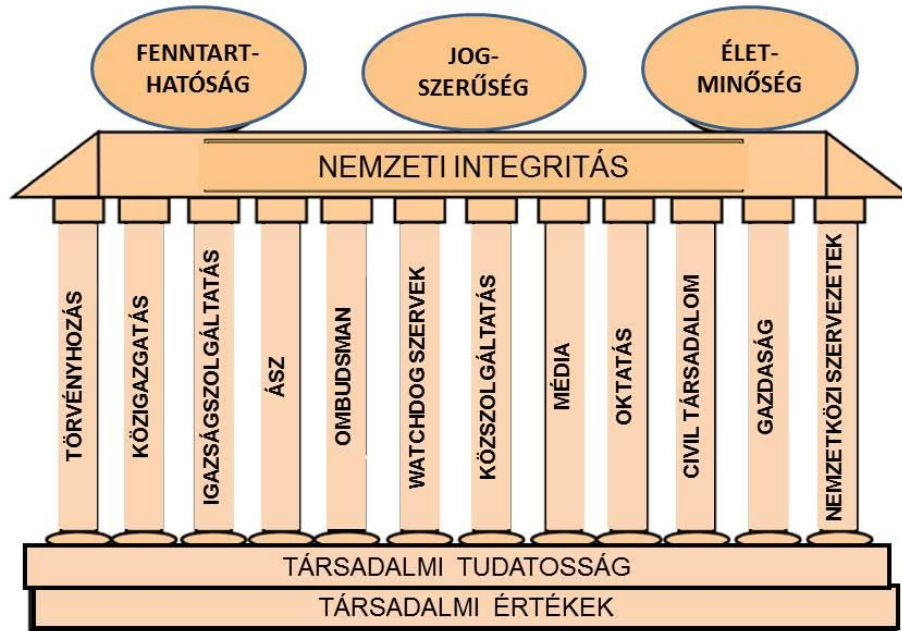
⁴ <http://www.merriam-webster.com/dictionary/integrity> 2014.01.9-én; “Integrity is a concept of consistency of actions, values, methods, measures, principles, expectations, and outcomes. Full definition of integrity: 1. firm adherence to a code of especially moral or artistic values : incorruptibility ; 2. : an unimpaired condition : soundness ; 3. the quality or state of being complete or undivided : completeness”
<http://www.thefreedictionary.com/integrity> : „Steadfast adherence to a strict moral or ethical code.”



Az integritás azonban nem csak személyes, hanem szervezeti szinten is értelmezhető, vagy akár az egész közigazgatási rendszerre is. Ekkor is érték-alapú, konzisztens működést jelent, vagyis azt, hogy a közszféra és a közigazgatás a demokratikus értékekkel és alapelvekkel összhangban működik. De mit is jelent ez pontosabban? A demokrácia értelmezések között van un. minimál értelmezés, amely a demokratikus működést csak procedurális (folyamatra vonatkozó) elvárásként értelmezi, és vannak olyan értékelvű értelmezések, amelyek szubsztantív (tartalmi) célok teljesülését is feltételként fogalmazzák meg.⁵ (Frölich, 2010: 22) Mivel az integritás fogalom alapvetően az érték-alapra helyezi a hangsúlyt a szubsztantív célokat is magában foglaló demokrácia fogalomhoz köthető. Ezt a felfogást jeleníti meg a lenti ábra is.

A Nemzeti Integritás Rendszert – mely azt a teljes rendszert jelenti, amely a kormányzás integritásának biztosításáért felelős - Jeremy Pope antik templomként ábrázolja. A szimbólum egyszerre utal a demokratikus alapokra és az integritás fogalom holisztikus jellegére: az integritás a demokratikus alapértékek és intézmények összességében fogható meg: alapját a társadalmi értékek adják, és a társadalom értéktudatossága. A templom pillérei azok az intézmények, amelyek a demokratikus működéshez és a jó kormányzás fenntartásához elengedhetetlenek. Ezeken nyugszik a tető, a frízben látható nemzeti integritás felirattal. A tetőn a demokratikus rendszer szubsztantív céljai, a fenntarthatóság, jogszerűség és életminőség. Jól láthatóan a nemzeti integritás ezeket az értékeket hordozza.

⁵ Szubsztantív célok alatt pl. jogszerűség, fenntarthatóság érvényesülése, az igazságosságot és méltányosságot megvalósító „jó” döntések.



Forrás: A Nemzeti Integritás Rendszer, Jeremy Pope (1996)

A Nemzeti Integritás Rendszeren belül a közigazgatási szervezetek integritása is értelmezhető. Klotz és Sántha definíciója szerint: „követett értékek, célok és az egyes személyek viselkedése összhangban áll, a szervezetek és munkatársaik minden szükséges lépést megtesznek, hogy a követett értékeknek megfelelően végezzék munkájukat.” (Klotz–Sántha, 2013: 16) Ez a meghatározás alapvetően procedurális tartalomra koncentrálnak.

Az Állami Számvevőszék definíciója szerint az integritás „azon tulajdonságok, képességek, attitűdök és magatartásminták összességét jelenti, amelyek célja a közérdek szolgálata, a közigazgatás



rendeltetészerű, hatékony és eredményes működésének biztosítása.” (ÁSZ, 2009 :8) ⁶ Ebben definícióban a hangsúly a szubsztantív tartalom, a közérdek megvalósításán van.⁷

Összefoglalónak egy saját definíció: *a szervezeti integritás olyan egészséges működésmódot jelent, amely lehetővé teszi, hogy a szervezet a ráruházott hatalmat és erőforrásokat a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására a demokratikus értékeknek és alapelveknek megfelelően és eredményesen használja.* Mivel a demokratikus alapelvek közé tartozik az átláthatóság és számonkérhetőség biztosítása is, az integritás az állampolgárok és más szereplők számára érthetőséget és bizonyosságot ad, hogy a közszféra egésze (a politikai és végrehajtó hatalom) és a velük kapcsolatban álló közszoalgaák konzisztensen és átláthatóan dolgoznak a közcélok érdekében.

Ezzel érthetővé válik az integritás fogalom talán egyik legátfogóbb és lényegre törőbb definíciója is: „Az integritás azoknak a jellemzőknek az összessége, amelyek *a közigazgatásba és az adott közigazgatási szervezetbe vetett bizalom erősítését szolgálják a külső és belső szereplők szemében.*” (Galtung, 2012: 15)

Személyes:

- Az érték-vezérelt magatartás.
- Az integritással rendelkező személynek:
 - Értékrendje és elvei tudatosak és konzisztensek
 - Döntései, magatartása és cselekvései konzisztensek vallott és kinyilvánított értékeivel.
- értékvezérelt magatartás (A cselekedetek, értékek, elvek, módszerek, elvárások és eredmények konzisztenciáját jelenti.) Ez fogjuk majd közigazgatási szervezetekre is értelmezni.

Az értékvezérelt magatartás értelmezhető az egyén, a szervezet vagy akár az egész közigazgatási rendszer szintjén is.

- Szervezeti szinten a demokratikus és közszoalgaati értékeket és elveket követő és megvalósító szervezet.
- Az integritás azoknak a jellemzőknek az összessége, amelyek biztosítják, hogy:

⁶ ÁSZ (2009): Módszertani összefoglaló. „Korrupciós kockázatok feltérképezése –integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” (ÁROP-1.2.4-09-2009-0002) című project.

⁷ Mint látható, az integritás értelmezésében is megtalálható a demokrácia definíciónál említett procedurális és szubsztantív tartalom. Én a további mondanivalómat a szubsztantív elvárást is magában foglaló értelmezésre alapozom.



- a szervezet és a benne dolgozók a demokratikusan elfogadott értékek és normák szerint viselkednek
- a rájuk ruházott erőforrásokat a közcélok megvalósítására
- eredményesen használják
- Az integritás azoknak a jellemzőknek az összessége, amelyek a közigazgatásba/a közigazgatási szervezetbe vetett bizalom erősítését szolgálják a külső és belső szereplők szemében.

Integritás menedzsment

- Az integritás fejlesztés a korrupció ellenes küzdelem korszerű eszköze, amelynek célja a korrupció megelőzése.
- Ugyanakkor a Jó kormányzás alappillére is.

Az integritás a közigazgatásban olyan működésmódot jelent, amely lehetővé teszi, hogy a közigazgatás és a közigazgatási szervezet a ráruházott hatalmat és erőforrásokat a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására eredményesen használja.

közigazgatási integritás definíció

az átruházott hatalmat

- a demokratikus értékeknek és szabályoknak megfelelően
- hatékonyan és hatásosan
- a megegyezett közcélok megvalósítására használja

KORRUPCIÓ

MI A KORRUPCIÓ?

- Olyan viselkedés, amely eltér a köz szolgálatához (politikai vagy végrehajtó) kötődő szabályoktól annak érdekében, hogy
 - ANYAGI, HATALMI vagy STÁTUSZ-előnyöket biztosítson
 - MAGÁN- (személyes, családi, baráti) vagy CSOPORT- (gazdasági, világnézeti-, etnikai-, párt-, szakmai stb.) érdek szolgálatában



eltérés a köz érdekétől, ami sokféle lehet, de hatása a közigazgatás torzulása, majd logikus az elfedés és az egyén, állampolgár kiszolgáltatottsága

korrupció a közösség érdeke helyett egyén vagy csoport érdekének szolgálata

- eltérés a közérdekétől
- elfedést, torzulást, kihasználást, és olyan torzult működést eredményez, aminek az ember/állampolgár kiszolgáltatott

- korrupció: egyén és csoport érdeke szemben a közösséggel

mindaddig az ember biztonságát a közösség adja, amíg nem sajátítja ki egy csoport saját érdekei szolgálatára az országot

Tartalmi összefoglalás:

- a demokrácia a kiindulópont mindaddig, amíg demokratikus közszolgálatról beszélünk
- a demokrácia a közösség jólétét szolgálja
- **korrupció eltérés**, az egyén, csoport érdekei felé
 - o **ez patológia, betegség**
- az **integritás a közösség szolgálatának állapota**
 - o **az egészség**: szervezeté, közösségé és egyéné

- a létező szervezeteket egy **Gauss görbén** ábrázolhatjuk:

- korrupció és integritás a hosszú farkokon

mi azért nézzük meg először a két hosszú farkot, hogy megértsük a korrupciót és azt az állapotot is ami felé navigálunk

Lényeg:



- egyén, csoport vs. közösség szolgálata
- **Korrupció és integritás szembeállítása**
- Két oldalra felkerülnek a további ellentétek
 - o eltérés vs megvalósulás
 - o betegség vs egészség

- **a Gauss-görbén: reális cél az elmozdulás**

MIRŐL LESZ SZÓ?

demokratikus integritás

- hogyan térülhet el?
- mit jelent az integritás?
- hogyan lehet integritást építeni a szervezetben?

Mi a lényeg:

- mik lesznek a kulcsfogalmak, kulcsszavak?
 - eltérés, patológia, betegség
 - egészséges szervezet és dolgozó
- felelősségvállalás és közös cselekvés

Hogyan?

Fókusz:

- nem korrupció, hanem szervezetfejlesztés – kockázat, veszélyeztettség vs. ellenálló képesség erősítése
- Korrupcióval kapcsolatban: nem a bűn és bűnös, hanem következmény, folyamat ami lerontja a közigazgatás minőségét, közhatalomba vetett bizalmat
- gyakran ismételt működésmódok, akár „szervezeti szokások” – újragondolni, delegitimálni



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

- korrupció, eltérés a közjóról: Mi téríti el a közszolga figyelmét eredeti céljairól?
- hogy lehetne ellenállóbbá tenni a közigazgatást és védeni a benne dolgozó becsületes embereket és ügyfeleket
- nincs gyors, végleges megoldásom, de érdemes beszélni arról, hogy miért lehet felelősséget vállalni és hogy lehet pozitív elmozdulásokat

Lényeg:

- higgadtan, elemzően, reflektálva, megoldásokat keresve
- korrupció, mint jelenség, mint kialakuló működésmódok
- Nem bűnösöket, hanem okokat keresünk.
- Nem megítélünk, hanem elemzünk annak érdekében, hogy fejlesztési pályákat és megoldásokat találjunk.
- A kiszolgáltatott, belekényszerített, belesodródó szereplők védelme
- megérteni hogy miért nemcsak máshol, máskor, mással történik!
- betegség, patológia metafora, amivel valamit tenni kell, gyógyítani
- az egészség állapotába eljuttatni, ami mindig relatív. tökéletes nincs, de értelmezni kell, hogy az irányt tisztán lássuk és a működés összefüggéseit, hogy jó irányba menjünk

KORRUPCIÓELEMZÉS

Bevezető a **KORRUPCIÓELEMZÉS**hez

Nézzük meg a korrupciót mint jelenséget. Hogyan történik?

- egy esetet nézünk, ami nagyon tipikus, csak olyat kerestünk, ami bizonyított
- ezen keresztül értjük meg a jelenség feltételeit
- miért történhet meg
- aktív, passzív és belesodródó szerepeket
- és az összefüggéseket
- ha értjük a jelenséget, akkor tudunk megelőző megoldásokat keresni



- mi jut eszünkbe? általában az Antikorrupció.
- antikorrupciós tapasztalat vezetett az integritáshoz.
- próbáljuk rárakni a háromszögre azokat az elemeket, amikkel kiegészítette az integritás megközelítés a korábbi szabály és szankció szemléletet

Dögei polgármester esete

Az alaphelyzet:

- **2004. március:** európai uniós pályázat a helyi általános iskola felújítása, bővítése, sportcentrum kialakítása, valamint tanuszoda építése, illetve bútor- és eszközbeszerzés tárgyában
- Összköltségvetés: 226 millió forint (kb. 5%-os önrész)
- **2005. május:** szerződéskötés a P-SZ. Kft.-vel, a kivitelezés kezdete
- **2006. június:** likviditási problémák
- **2006. augusztus:** a P-SZ. Kft. levonul az építkezésről, a munkákat másik vállalkozó fejezi be.
- **2006 ősz:** P-SZ. Kft. csőd, majd a vezető meghal.

Váratlan fordulat 2007 nyarán:

- Névtelen levél érkezik dr. N. P.-hez, a helyi képviselő-testület tagjához, benne egy CD és egy levél. A levél szerint a CD-n hangfelvételek találhatók, amelyeken a levélíró szerint V. F., Döge község polgármestere beszélget a néhai Sz. Á.-val, a P-Sz. Kft. egyik vezetőjével (20 milliós kenőpénzről, amiből 8 millió már kifizetve).

A nyomozás:

- A levél alapján dr. N. P. a nyíregyházi ügyészségen bejelentést tesz, nyomozás indul az ügyben.



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

- *A nyomozás során a polgármester tagad, nem ismeri el, hogy a hangfelvételen az ő hangja hallható, azt politikai ellenfelei támadásának tulajdonítja.*
- *A hangfelvételek– egy országos televíziós csatorna révén – 2007 októberében széles körű nyilvánosságot kapnak.*

Az I. fokú bírósági eljárás és az ítélet:

- *A perben mintegy 50 tanút hallgattak meg.*
- *Központi kérdések: Manipulált-e a hangfelvétel? Mi az említett 8 millió forint rendeltetése? Volt-e ráhatása a polgármesternek a képviselő-testületre (kötbérezés)? Átadásra került-e a pénz?*
- *Eljárás: 2008—2010 szeptembere között, időhúzó taktika bevetése.*
- *Az ítélet: A Btk. 250. § (1) bekezdés, (2) bekezdés a) pont szerinti vesztegetés büntette alapján 3 év 10 hónap börtön főbüntetés, 1 millió forint pénz-mellékbüntetés, valamint 5 év közügyektől eltiltás mellékbüntetés + 375 313 forint bünyügyi költség.*
- *„Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás, de különösen a közélet tisztasága elleni bűncselekmények azon túl, hogy manapság igen elszaporodottak, egyidejűleg olyannak is tekinthetők, amelyek a társadalmat igen érzékenyen érintik. (...) Az utóbbi 5—6 évben egymás után láttak napvilágot a vádlott magatartásához hasonló cselekmények. (...) Az is látható, hogy az ilyen jellegű cselekmények esetében évtizedeken át alkalmazott bírósági gyakorlat és szankciórendszer nem volt alkalmas a cselekmények megfékezésére (hasonló jellegű cselekmények döntő többsége korábban többnyire felfüggesztett szabadságvesztés büntetéssel vagy igen rövid időtartamú szabadságvesztés büntetéssel zárult). Nem mellékes az sem, hogy a vádlott polgármesterként valósította meg a terhére rótt bűncselekményt, és mint ilyen, a vele szemben támasztott társadalmi elvárás nagyobb, ezért a cselekményének társadalmi megítélése is súlyosabb.”*

A II. fokú bírósági eljárás és az ítélet:

- *Fellebbezés: tisztázatlan a diktafon eredete, a tanúvallomások csak közvetett bizonyítékok.*



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

- *Gyors ítélet (2011): az elsőfokú ítéletet helybenhagyja, az 1 millió forint pénzbüntetés helyett 8 millió forint vagyonekobzást rendel el.*
- *DE: a volt polgármester nem vonul be a börtönbe, hanem egy egészségügyi intézményben kezelteti magát. Bírósági elfogatóparancs nyomán végül 2011. május 19-én kezdi meg jogerős büntetésének letöltését.*

Lényeg

2004. március: európai uniós pályázat a helyi általános iskola felújítása, bővítése, sportcentrum kialakítása, valamint tanuszoda építése, illetve bútor- és eszközbeszerzés

- **Összköltségvetés: 226 millió forint (kb. 5%-os önrész)**

2005. május: szerződéskötés a P-SZ. Kft.-vel, a kivitelezés kezdete

- **2006. június:** likviditási problémák
- **2006. augusztus:** a P-SZ. Kft. levonul az építkezésről, a munkákat másik vállalkozó fejezi be.
- **2006 ősz:** P-SZ. Kft. csőd, majd a vezető meghal.

Váratlan fordulat 2007 nyarán:

- Névtelen levél érkezik dr. N. P.-hez, a helyi képviselő-testület tagjához, benne egy CD és egy levél. A levél szerint a CD-n hangfelvételek találhatók, amelyeken a levélíró szerint V. F., Döge község polgármestere beszélget a néhai Sz. Á.-val, a P-Sz. Kft. egyik vezetőjével (**20 milliós kenőpénzről, amiből 8 millió már kifizetve**).

A nyomozás:

- dr. N. P. a nyíregyházi ügyészségen bejelentést tesz, nyomozás indul
- A polgármester tagad, nem ismeri el, hogy a hangfelvételen az ő hangja hallható, azt politikai ellenfelei támadásának tulajdonítja.
- A hangfelvételek– egy országos televíziós csatorna révén – 2007 októberében széles körű nyilvánosságot kapnak.

Az I. fokú bírósági eljárás és az ítélet:

- 50 tanút hallgattak meg.
- 2008—2010 szeptembere között, időhúzó taktika



- Az ítélet: 3 év 10 hónap börtön főbüntetés, 1 millió forint pénz-mellékbüntetés, valamint 5 év közügyektől eltiltás + 375 313 forint bűnügyi költség.

A II. fokú bírósági eljárás és az ítélet:

- Gyors ítélet (2011): 1 millió forint pénzbüntetés helyett 8 millió forint vagyonek Kobzást rendel el.
- polgármester egészségügyi intézményben kezelte magát.
- Bírósági elfogatóparancs

2011. május 19-én kezdi meg jogerős büntetésének letöltését

A gyakorlat

- A tréner bevezeti az esetet, de általános formában. azért ezt, mert csak ez dokumentált
- Elmeséli az esetet néhány héttérképpel. A résztvevő okokat gyűjt.
- Mindenki beleképzelheti a tapasztalatait, nem baj, ha sokféle storyból alakul az elemzés, mert a tipikus elemeket keressük.
- A lényeg, hogy összeálljanak a korrupciós jelenség komplex okai kirajzolódjanak.
- A rendszerezés során megérti a jelenség komplex okait és az összefüggéseket.
- A korrupció nemcsak a lehetőség miatt történik: szabályok és szankciók között,
- de a várakozások miatt is. (elvárások, feltételezések)
- Cressey: ha egyet kiszedem, nem működik
- Ma/IM: egyet se tudok teljesen kiszedni, és egymásra hatnak, ezért mindháromon kell dolgozni, hogy stabilan ellenálló legyen a rendszer

Ahol társadalmi értékrend és közigazgatás rendben, kevesebb korrupció

Korrupció

Amennyiben sikerül a résztvevőknek átadni ezt a demokráciafelfogást, és elfogadtatni annak értékét, akkor biztos lépést tettünk legalább a csoportunkban a „többség uralma” képzet diszkreditálása felé, és megalapoztuk egy olyan korrupciófogalom bevezetését, amely iránytű/vonatkoztatási alap lehet a korrupciós jelenségek azonosításánál, és az integritásfogalom bevezetését is előkészíti.



Korrupció munkadefiníció a közszférára

Olyan viselkedés, amely eltér a köz szolgálatához (politikai vagy végrehajtó) kötődő elvektől és szabályoktól annak érdekében, hogy

- ANYAGI, HATALMI vagy STÁTUSZ-előnyöket biztosítson;
- MAGÁN- (személyes, családi, baráti) vagy CSOPORT- (gazdasági, világnézeti-, etnikai-, párt-, szakmai stb.) érdeket szolgáljon.

A korrupció ebben a definícióban nagyon egyszerűen megítélhető a közérdektől való eltéréseken keresztül. Ez higgadt elemzésre alkalmas megközelítés. Ugyanakkor a demokratikus elvekhez való kötés az integritás és az integritásmenedzsment értékalapjának előkészítését is megalapozza.

ANTI-KORRUPCIÓN

Anti-korrupciós megközelítések

A korrupció talán az egyik legkitartóbb társadalmi jelenség. Legátfogóbb definíciója szerint olyan viselkedés, amely köz erőforrásait magán célokra használja. A közigazgatási korrupció során a köz szolgálja eltér a köz szolgálatához (politikai vagy végrehajtó) kötődő elvektől és szabályoktól annak érdekében, hogy anyagi-, hatalmi-, vagy státusz-előnyöket biztosítson, magán-, vagy csoportérdeket szolgálva.

Bár a hatvanas években megjelentek még olyan értekezések is, amelyek a korrupció pozitív hatásait elemezték egyes fejlődő országok esetében, a mára kialakult tudományos konszenzus szerint a korrupció rendkívül káros társadalmi jelenség: kárt okoz azoknak, akik kezdeményezik, azoknak, akik belesodrónak, vagy belekényszerülnek, azoknak, akik forrásait az előnyszerzők megszerzik, és kárt okoz mindannyiunknak - az előnyt szerzőknek is! - azzal, hogy a rosszabbul működő közigazgatás rosszabb eredményeket produkál és rosszabb életfeltételeket teremt, mint, amit korrupció nélkül teremthetne. Nincs



olyan európai ország, amely ne deklarálná hivatalosan, hogy küzd a korrupció ellen, és megjelenési formáit szankcionálja.

A korrupcióellenes politikák első korszakára alapvetően a korrupciót keményvonalas jogalkotói és szankcionáló tevékenységgel elfojtani kívánó stratégia volt a jellemző. Gyorsan kiderült azonban, hogy a kizárólag az elfojtásra koncentráló megközelítésnek komoly akadályai és korlátai vannak. Egyrésztől nehéz a korrupciót felderíteni, mert természetéhez tartozik a rejtőzködés és az, hogy olyan kölcsönös, függést fenntartó bizalmi kapcsolatokat épít, amelyekben érdeke a bevontaknak, hogy egymást fedezzék. Olyan hálózatok alakulnak, amelyből a közreműködőknek nehéz kiszállni (vagy azért, mert az előnyökből részesülnek, vagy mert meg vannak félemlítve).

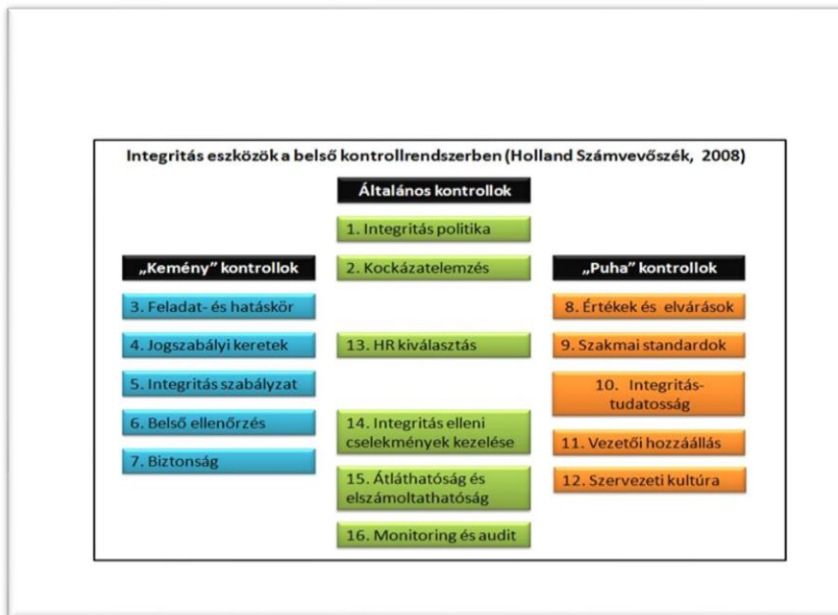
Másrésztől azért nehéz a felelősségre vonás, mert általában erős érdekérvényesítő képességgel és magas intelligenciával, vagy nagyszerű szervezőkészséggel és kapcsolati hálóval rendelkeznek a kezdeményezők. Gyorsan és találékonyan azonosítják azokat a pontokat, ahol előnyökhöz juthatnak. Közigazgatásból megszerzett személyes előnyök miatt használtam a korrupciót kezdeményezőre az élőködő metaforát, és a reakcióképesség miatt hívtam a korrupciós gyakorlatokat mém-eknek. Azért fontos a metaforákkal is hangsúlyozni a korrupciós gyakorlatok változatosságát és folyamatos, a változó körülményekre reagáló alakulását, mert segít megérteni, hogy amíg csak szabályozási eszközökben gondolkodunk, hosszú távú, stratégiai „rabló-pandúr játéka” készülhetünk. Márpedig a törvényhozás és a büntetőeljárások ehhez lassú és nehézkes eszközök.

Ha pedig nem sikeres a korrupció elleni küzdelem, fennáll a veszély, hogy a korrump személyekből hálózatok épülhetnek, és így elindulhat a stabilizálódás. Egy alternatív, informális társadalmi szerveződés jöhet létre, amelyben kialakul a szereplők helye, és élettere. Ekkor már, ha a stabil formációból egy-egy per ki is mozdít egy-egy szereplőt, a hálózat pótolja és visszaépíti a működést. Ez a rendszerszerű működés – és rendszerszerű korrupció - ereje. Amikor egy ilyen rendszer ellen kizárólag re-aktív, szankcionáló szemlélettel kívánunk harcolni egy holland közmondással élve ahhoz hasonló, mint amikor valaki „fel akarja törölni a vizet, miközben az a csapból folyamatosan ömlik”. (ÁSZ 2008: 14)

A korrupció ellenes küzdelemben ezek a felismerések fordulathoz vezettek. Mivel kiderült, hogy a korrupció elleni küzdelemben a re-aktív megközelítés, amely az elkövetett bűnt üldözi, önmagában nem elegendő, nyilvánvalóvá vált az is, hogy nem lehet a teljes felelőséget a törvényhozásra és bűnüldözésre

áthárítani. A sziszifuszi küzdelem felismerése irányította a figyelmet a megelőzésre, és azoknak a szervezeteknek és gyakorlatoknak a szerepére, amelyeken keresztül megelőzhetjük a korrupció beférkőzését a közigazgatásba. A középpontba az a kérdés került, hogy hogyan lehet a közigazgatási szervezeteknek és az egész közigazgatásnak a korrupcióval szembeni ellenálló képességét erősíteni. A korábbi metaforával élve: hogyan lehetne olyan – egészséges – körülményeket teremteni a szervezetekben, amelyek a korrupció behatolásának lehetőségét csökkentik.

Az új eszköz az integritásfejlesztés lett, amelynek egyik meghatározó gondolata az, hogy amennyiben szervezeti kultúraépítéssel a szabályozó eszközöket támogató értéktudatot lehet erősíteni, akkor az erősíteni fogja a szabálykövetést.⁸ Ezzel a „keményvonalas” utasító, szabályozó és szankcionáló eszközök mellé, kiépülnek a látszólag „puha elemeknek”. A szabályok, az értéktudat, és az elkötelezettség a szervezet ellenálló képességének részei: visszatérve a mém és egészség metaforához, olyan antitest rendszert alkotnak, amely korán érzékeli és reagálni tud az élősködők támadására.



Forrás: Klotz-Sántha, 2012. nyomán

⁸ Természetesen ez abban az esetben igaz, amikor az aktuális szabályok összhangban állnak egymással és a szervezet kinyilvánított és közvetített értékeivel. Ellenkező esetben az érték-tudatosítás felerősíti az ellentmondások érzékelését, és dilemma helyzetek elé állítja a szabályalkalmazót.



Bár az eszközökben mindig könnyebben megragadható egy a szervezeti integritáshoz hasonló komplex fogalom, mégsem kérdés, hogy az integritásfejlesztés nem csupán egy eszköztár, hanem egy vezetési és irányítási szemlélet. Amennyiben az érték- és kultúraépítés új a szervezet vezetés eszköztárában, akkor vezetési és irányítási kultúra-váltást jelent a szervezetben. Olyan stratégiát, amelybe beépülnek a korszerű vezetés eszköztárában a munkatársak összehangolását, motiválását és mobilizálását szolgáló eszközök. Ezek fontossága abban áll, hogy az érték és szabály-tudat partnerré teszi a munkatársakat a korrupció elleni küzdelemben. Ezzel visszaérkeztünk a felelősség kérdéséhez: az integritás szemlélet a szervezet és dolgozói felelősségét tudatosítja a korrupció elleni küzdelemben.

A korrupció mint mém

A korrupciós gyakorlatokat mémekként is felfoghatjuk:

A mém aránylag új fogalom, Richard Dawkins alkotta híres *Önző gén* (1976) című könyvében. Dawkins az evolúció alapjának nem a fajokat, hanem a géneket tekinti. A gén arra törekszik, hogy reprodukálja magát, és fennmaradjon. Az evolúció logikája szerint azok a gének maradnak fenn, amelyek hordozóikat az aktuális körülmények közötti túlélésben segítik. A mémek fogalmát Dawkins a gének analógiájára alkotta. A mém a kulturális közvetítés egysége: olyan kis „csomag”, amely kulturális tartalmakat közvetít (gondolat, viselkedés, stílus), és az egyik agyból a másikba vándorol mint ötlet, utánozható minta, gesztus.⁹ A mémek a génekhez hasonlóan önmagukat másolják és másolhatóak, és az őket hordozó személyeken keresztül maradnak fenn, és szaporodnak. Szintén a génekhez hasonlóan mutációk során átalakulnak, és így igazodni tudnak bizonyos külső körülményekhez.¹⁰ Mivel a mémeknek az őket éppen körülvevő világban kell élniük, a változó körülményeken is nagyban múlik, hogy melyik mutáció lesz sikeres. Ez Dawkins kulturális evolúciós elméletének lényege, amely segítségünkre lesz a korrupció kulturális aspektusának megértésében.

⁹ A Merriam–Webster-szótár alapján: „An idea, behavior, or style that spreads from person to person within a culture.”

¹⁰ Ez a Dawkins által meghatározott három jellemző: variability, reproduction and “differential fitness” (variabilitás, reprodukció és kontextuális fittség).



Nem kérdés, hogy egyes korrupciós gyakorlatok elképesztően sikeres mémekként működnek. A korrupcióra hajlamos emberhez eljutnak a társadalomban megjelenő korrupciós ötleteket hordozó mémek (kulturális „gondolatcsomagok”), amelyek ötleteket adnak és segítenek abban, hogy a korrupciót fontolgató a büntudatát valamiféle racionalizálással csökkenteni tudja. Ezek a mémek a korrupcióval toleráns társadalmi közegben és gyenge szervezetben gyorsan terjednek és nagyon jól működnek. Adaptívak is, ha szükséges, mert gyakran komoly érdekérvényesítő képességgel, intelligenciával és kapcsolati hálóval rendelkező egyének és csoportok a terjesztők, akik gyorsan tanulnak egymástól, tájékozódnak a befogadó közeg változásairól, így pontosan és gyorsan tudják átformálni, illeszteni az átvett gyakorlatokat annak érdekében, hogy előnyökhöz jussanak.

A korrupciós gyakorlatokat mémnek tekintve, hordozóikat a korrupciós gént hordozó élősködőként foghatjuk fel, akik megtámadják a közigazgatási szervezetet, hogy előnyhöz jussanak. Azért használom az élősködő fogalmát, mert az élősködőnek és a korrupt személynek is gazdaszervezetre van szüksége, egyedül nem tudja megteremteni az életfeltételeit. Előfordul, hogy néhány élősködő egészséges szervezettel kerül kapcsolatba, és nem okoz nagyobb diszfunkciót.¹¹ Ilyenkor kialakul egy élehető egyensúly, amelyben az élősködő nem von el annyi erőforrást, hogy annak bármi jele lenne. Amikor azonban a szervezet valami más betegség miatt legyengül, elszaporodhatnak az élősködők, és a gazdaszervezet állapotát tovább rontják. Az élősködők a gyenge szervezetben komoly kárt okoznak. Ekkor kezelni kell a betegségeket: fel kell venni a harcot az élősködő ellen, és a legyengülést okozó más betegségeket is kezelni kell.

A korrupció abban is hasonlítható az élősködőkhöz, hogy a támadás lefolyása azon múlik, hogy az élősködő vagy a szervezet ellenálló képessége erősebb-e. Ha a szervezet gyenge, nemcsak a behatolás veszélye nagy, de miközben kezeljük az egyik betegséget, jó eséllyel érkezhetsz a következő támadás is. Mire kiépítjük válaszukat az egy élősködőre, megtörténik a mutáció, és új támadásnak vagyunk kitéve. A behatolás a konkrét támadáson túl olyan folyamatokat – további következményeket – is elindíthat, amelyek a konkrétan megtámadott funkción túl más szerveket is megbetegíthetnek. Vagyis, kilépve a metaforából, nemcsak a korrupciós gyakorlat során kinyert erőforrás gyengíti a szervezetet, hanem a gyakorlat létének más területekre gyakorolt torzító hatásai is. Ezek a közvetett hatások a szervezet

¹¹ Bár gyakorlatilag szinte nincs európai parazitás ember, viszont a távol-keletiek nagy része érintett parazitás megbetegedésekben. Együtt élnek a parazitáikkal, és problémát a paraziták csak akkor okoznak, amikor valakinek a szervezete legyengül. A parazita miatti megbetegedés így indikátorbetegség, amely valami más, nagyobb betegséget jelez.



működésének torzulásához vezethetnek, végül foglyul ejthetik a szervezetet, és a korrupciót kiszolgáló rendszerré alakíthatják át a működést.

Visszatérve a metaforához, ha sok behatolást enged a szervezet, előfordulhat, hogy nem sikerül már mindet kezelni, így a betegségek annyira legyengíthetők, vagy akár oly mértékben fel is élhetik a szervezetet, hogy már az élőködőnek se tud jó körülményeket biztosítani. (Annak ellenére, hogy ez persze nem volt célja az élőködőnek.)

Amennyiben ezt az egészség-betegség metaforát használjuk, akkor a hagyományos jogalapú antikorrupciós megközelítéseket, mint a betegségek kezelését, vagyis alapvetően a már behatolt élőködők elleni gyógymódokat foghatjuk fel. Az integritás szemlélete pedig az egészségre koncentrál: a szervezet ellenálló képességének erősítésére annak érdekében, hogy a korrupciós kísérletek ne tudjanak behatolni és komolyabb károkat okozni.

Korrupció fogalomról nincs megegyezés a tudományágak között és országonként is különböző. 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. A pszichológia személyes etikai döntésekre és viselkedésekre, a közgazdaságtan az egyén és csoport érdek-alapú döntésére, a szociológia a társadalmi környezetre, a jog a normaszegésre és annak büntetésére helyezi a hangsúlyt, a kriminológia a szabály és normaszegés folyamatára, a politológia pedig arra a folyamatra, amely során a közösségre kötelező szabályok megalkotása a közösség érdekében képviselőtől eltérül. A hagyományos – weberi alapokra épülő – közigazgatás tudomány a jogi megközelítésre épít.

Integritás felfogás mindent korrupciónak tekint, amely norma vagy törvényt sért vagy a közjó érvényesülését. Tehát azt is, ami a munkatársaknak vagy a közösségnek káros. Ez egy szélesebb értelmezés. Mi a köz szolgálatától és annak megegyezett céljaitól való eltérülésként értelmeztük.

Nemzetközi trendek a korrupció ellené fellépésben



A korrupcióval szembeni globális fellépés sürgetése az Amerikai Egyesült Államokhoz köthető. Az 1972-ben kipattant ún. Watergate-botrány¹² és az amerikai vállalatok korrupciós visszaéléseit feltáró vizsgálatok az 1970-es évekbeli USA-ban olyan szabályozási folyamatot generáltak, amelynek célja – az addigi etikai mércék magasabbra állításával – a tiszta közélet megteremtése volt. Első határozott lépések:

- 70-es évek USA vállalati botrányai. Először Watergate botrány, majd a Pénzügyi bizottság egy re több külföldi megvesztegetést tárnak fel. Az évtized végén így született meg a külföldi korrupciós gyakorlatokról szóló szövetségi törvény,¹³ mely büntetendővé nyilvánította a külföldi államok gazdasági ügyekben döntéshozatalra illetékes köztisztviselőinek megvesztegetését.. (Ma már több milliárd dolláros büntetéseket is kiszab az amerikai Pénz és Tőkefelügyelet.)
- Ez alapvetően egy vállalati jogi compliance alapú megközelítés
- A törvény nem érte el a célzott pozitív hatást, ugyanakkor az amerikai nagyvállalatok számára negatív hatással járt, hogy más fejlett országok korrupciós gyakorlatot folytató vállalatai „versenyelőnybe” kerültek a fejlődő országok piacain. A helyzet megváltoztatása érdekében egyre több vállalat lobbizott olyan nemzetközi konvenciókért, amelyek az USA-n kívül – globálisan – is tilalmazzák a korrupciós üzleti gyakorlatokat
- Azzal, hogy az amerikaiak elsők voltak és ezzel a vállalataik hátrányba kerültek. Ezért is kemény lobbyzást folytattak a nemzetközi szervezetekkel,
- Egyik első volt az OECD megegyezéshez, keretmegállapodáshoz vezetett, majd 1997 től széleskörű összefogások, amelyben Európai Bizottság és Európa Tanács is fontos szerepet játszott. Elsőként az Amerikai Államok Szervezete (1996), majd 1997-ben az ugyancsak jelentős USA befolyás alatt működő Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) vállalta fel egy korrupció elleni nemzetközi egyezmény¹⁴ megalkotását. Az OECD-ben emellett 1997 óta

¹² A Watergate-ügy egy washingtoni irodaházról kapta a nevét, mely az 1972-es amerikai elnökválasztáson a Demokrata Párt főhadiszállása volt. 1972. június 17-én egy csoport behatolt Larry O'Brian demokrata elnök irodájába, hogy bizalmas iratok birtokába jusson. A betöréssel kapcsolatban indított vizsgálat szálai Richard Nixon republikánus elnökig vezettek, melynek következményeként Nixon közvetlen munkatársainak egy részét vád alá helyezték és elítélték. Az ügy súlyos helyzetbe hozta az elnököt, aki így 1974. augusztus 9-én lemondott.

¹³ Ld.: Foreign Corrupt Practices Act (1977).

¹⁴ A nemzetközi üzleti kapcsolatokban a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni 1997. évi OECD egyezményt Magyarországon a 2000. évi XXXVII. törvény hirdette ki.



egy külön Korrupció Elleni Munkacsoport (Bribery Working Group) foglalkozik korrupciós tárgyú kutatásokkal, illetve korrupció elleni programokkal. A Munkacsoport plenáris ülése olyan ajánlásokat fogalmaz meg, melyek elsősorban a nemzetközi közélet tisztaságának elősegítését célzó feladatok hatékonyabb megvalósítására irányulnak. Az ajánlások az OECD Egyezményben részes államok tekintetében a tudatos hozzáállás erősítését célozzák, a bennük megfogalmazott feladatok végrehajtásának koordinációja folyamatos.

- A korrupció elleni globális fellépés az 1990-es évek első felében más fórumrendszereken is megkezdődött. Ezek között említjük a különböző nemzetközi gazdasági szervezeteket (Nemzetközi Gazdasági Kamara, Világbank), valamint az olyan nem-kormányzati szerveket (NGO), mint a berlini székhelyű Transparency International, amely 1994-ben kifejezetten a korrupció elleni globális civil fellépésre szerveződött.
- A korrupció elleni fellépés tekintetében európai uniós szinten az Európai Bizottság mellett az Európai Csalás Ellenes Hivatal (OLAF) és az EUROPOL hivatkozható olyan közösségi intézményként, melyek – a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme okán – kiemelt figyelmet fordítanak a csalás és korrupció elleni fellépésre.
- Ezek az új intézmények már nemcsak a BTK-ra hanem a megelőzésre is koncentrálnak és egy hatékony monitoringot is bevezetett
- Emiatt és emellett elkezdődött egy intézményesedés is. Főleg a monitoringon keresztül
- Nemzetközi tudásátadás pl. IACA, TI
- Ez is vezetett egy új kormányzási modell felé, amelyben nemcsak a hatékonyság, hanem a folyamat is a figyelem középpontjába került.
- A versenyképesség miatt is fontos a korrupció elleni fellépés, mert nemcsak a jólét ellen működik, hanem a hatékony gazdaság
- 2008-as válság alatt új elem a közbizalom: válság alatt is romlott a közbizalom, részben alappal is, hiszen a válságban sok olyan dolog felszínre került, ahol az cégek, vagy államok léptek át szabályokat és törvényeket.

Betetőzés a 2003 ENSZ korrupció elleni egyezmény

EU céljai

Az uniós szervek e negatív jelenségekre úgy tekintenek, mint amelyek



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

- aláaknázzák az intézményrendszeren belüli egészséges döntéshozatalt,
- torzítják a versenyt, és ezzel sértik a szabad piac elvét,
- károsítják az Európai Unió pénzügyi érdekeit,
- hátrányosan befolyásolják a külpolitikát olyan államok esetében, akik segélyben részesülnek, valamint
- ellentétben állnak a nemzetközi kereskedelem nyílt és átlátható bonyolításának általános követelményeivel.
- Az európai uniós tagállami együttműködésen túl a világ legjelentősebb nemzetközi szervezetei szinte kivétel nélkül elkülönült szervezeti keretek között, illetőleg önálló programok keretében foglalkoznak a korrupciós jelenségekkel. Az együttműködések alapját olyan nemzetközi egyezmények képezik, melyek többségéhez hazánk is csatlakozott az elmúlt években. Ilyen módon az egész világra kiterjedő korrupció elleni együttműködést koordinál jelenleg az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), valamint az ENSZ e területre szakosított szervezete – az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala (UNODC) –, mely hazánkkal is szoros munkakapcsolatot tart fenn. Hazánk emellett az ENSZ Korrupció Elleni Egyezménynek¹⁵ aláírójaként részt vesz az egyezményben részes államok különböző együttműködési formáiban (ld. Részes Államok Konferenciája).
- Az Európa Tanács esetében a Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO) tekinthető korrupció elleni küzdelemre szakosodott szervezetnek, melynek Magyarország alapítástól kezdve tagja. A GRECO – az OECD-hez és az ENSZ-hez hasonlóan – rendszeresen készít felméréseket, a lefolytatott vizsgálatok alapján pedig ajánlásokat fogalmaz meg az értékelt tagállamok számára. Az Európa Tanács tagállamai által aláírt korrupciós ellenes egyezményekben¹⁶ foglalt feladatok végrehajtásáról készült jelentések elfogadására általában a tagállamokkal közösen két évente végzett szakértői kiértékelések alapján kerül sor.

15 Az ENSZ Mexikóban (Merida) 2003-ban kelt Korrupció Elleni Egyezményét a magyar Országgyűlés is megerősítette a 2005. évi CXXXIV. törvényben, mely 2005. december 14-én lépett hatályba.

¹⁶ Ld. az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményét (kihirdette a 2004. évi L. törvény) és az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27-én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményét (kihirdette a 2002. évi XLIX. törvény).



Magyarország:

- nemzetközi kapcsolatok része, EU és Nátó – ezért a szabályozási feltételek fontossá váltak
- 2001 első kormányhatározat az implementáció kezdete: Büntetőjogi, jogi és egyéb intézkedések ami elsősorban nemzetközi követelményeket valósít meg: a korrupcióellenes kormányzati intézkedéscsomagot 2001 tavaszán fogadta el a Kormány,¹⁷ amelynek háttérében hazánk EU-csatlakozási esélyeinek javítása állt. A főként a korrupció kriminalizálására és a büntetőjogi szabályozás szigorítására összpontosító egymással lazán összefüggő – a valódi programot nem alkotó – intézkedések túlnyomó többségét az akkori Kormány néhány hónapon belül teljesítette.
- 2002-től kezdődik egy intézményépítési kísérlet: cél létrehozni a korrupció ellen szervezeteket:
- ilyen pl. 2002-10 között a közpénzügyi államtitkárság, köztársasági korrupció ellenes tanács, Tanácsadó testület...AK koordinációs testület, és a létre nem jött közérdekvédelmi testület, de ezek nem tudtak a problémával megbírkózni.
- Ezt követően hosszú évekig nem volt jellemző a korrupciós problémák kezelésének tervszerű meghatározása és programba foglalása, míg a Kormány 2007 nyarán féléves határidővel előírta egy átfogó korrupció elleni stratégia kidolgozását. Ez, valamint a hozzá kapcsolódó intézkedési terv a civil szervezetek közreműködésével 2008-ra készült el, azonban a Kormány elé nem került benyújtásra.
- A 2010-ben alakult Kormány korrupció elleni intézkedéseinek súlya az elszámoltatásra és a büntetőjogi eszközök alkalmazására helyeződött
- 2012-ben új, a megelőzésre és a szervezeti ellenállóképesség erősítésére összpontosító határozatot fogadott el [1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról]. E kormányhatározat közel húsz intézkedést sorol fel a jó állam megteremtése és a korrupció visszaszorítása érdekében. A végrehajtás támogatására 2012. december 17-én kezdődött meg az ÁROP-1.1.21. „Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése” című, összesen 680 millió forint összköltségvetésű és 2014. május 31-ig tartó kiemelt projekt végrehajtása, amelyben a

¹⁷ Ld.: a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozatot.



Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium mint projektgazda a Nemzeti Közzolgálati Egyetemmel együttműködve felelős a feladatok megvalósításáért.

- Integritás szemlélet nagyobb eséllyel indul, mert rendszert fejleszt

Integritás építés Magyarországon

- ÁSZ Twinning Light projekt fél éves módszertani megalapozás fél éves projekt
- 2007-2008: Árop 1.2.4. újra integritás megalapozás módszertani fejlesztéssel – integritás kérdőív+képzések és ismeretterjesztés (ma is ASZ honlapon)
- 2012-2014 Árop 1.1.21: most folyik új intézmények építése átfogó 2012 integritás kormány stratégia alapján: új elemek a büntetőjogi eszközök mellé a megelőzés, kockázatelemzés és szervezetfejlesztés érdekében.
- előny, hogy a kockázatokra koncentrálnak nem a megtörtént szankcionálására
- nem igazságszolgáltatás, hanem szervezeti megelőzés,
- szakmai hálózat kialakulás
- Komoly szakmai támogatás OECD-től: cél nem szakpolitika, hanem állami működés javítása
- Pozitív megközelítés a jó út megtalálására

20/2013 kormányrendelet Integritásirányítási rendszert megalkotta

- egyszemélyi felelősség,
- stratégiai jelleg,
- integritás tanácsadó alkalmazása a szervezeti működés javítására
- bejelentő védelem újraszabályozása
- hivatásetikai kódex
- képzések és ismeretterjesztés – ITK



KÖZIGAZGATÁSI INTEGRITÁS

Integritás felfogás

Az elmúlt 10 évben a közigazgatási integritást a témában meghatározó szervezetek és szaktekintélyek különböző fogalmi lehatárolással definiálták. Nem alakult még ki egységes fogalomhasználat. A különböző definíciók egyelőre egymás mellett élnek. Itt csak eltérőt emlelek ki:

A perspektívák az integritás szó különböző jelentéseiből indulnak ki: a teljességből, a példás morális tartásból, vagy a szabálykövető viselkedésből. (Six-Huberts 2008):

- Etikai teljesítményként: közszoigák és szervezetek etikai szabályoknak és normáknak megfelelő működésére irányítja a figyelmét és az ellenőrző intézményekre. (Six et all, 2012)

Integrity systems have been developed to safeguard the ethical performance of public officials. (Six, et all, 2012)

- officials.
- A szervezeti etikai menedzsment és annak betartását ellenőrző intézmények összességéeként¹⁸. (Six-Lawton 2013)
- Az OECD az etikai infrastruktúrát helyezve a középpontba (OECD 2000) **Integritási Rendszer**: minden eszköz, folyamat, struktúra és tényező, mind a közszoigára szervezetein belül, mind pedig azokon kívül, amelyek befolyással vannak egy szervezet tagjainak integritására.p.11
- A tanulmány szövegkörnyezetében az „integritás” a mindennapi gyakorlatban általánosan elfogadott értékek és normák alkalmazását jelenti (van den Heuvel & Huberts, 2003: 19). A „közszoigai integritás” tehát a közszoigára szervezeteinek napi gyakorlatában általánosan elfogadott társadalmi értékeknek és normáknak az alkalmazására utal. p12

¹⁸ Integrity systems include both the organizational ethics management efforts within the government’s administration as well as the integrity guardians external to the administration, such as external financial auditors, ombudsmen and the police and justice system. An integrity guardian is an agency with oversight and control powers concerning integrity violations.



- Klotz és Sántha definíciója szerint „követett értékek, célok és az egyes személyek viselkedése összhangban áll, a szervezetek és munkatársaik minden szükséges lépést megtesznek, hogy a követett értékeknek megfelelően végezzék munkájukat”.¹⁹
- Báger Gusztáv (2013)

Az Integritás a közzszolgálatban, mint a korrupció megelőzés hatásos módszere került, de nem kizárólag. Alapvető a Jó kormányzáshoz. Nem kizárólag a korrupcióhoz köthető, hanem a jó kormányzás feltétele. Ez egy átfogóbb megközelítés.

Az NKE széles mandátuma a közigazgatással kapcsolatos oktatásban és fejlesztésben mindenképpen azt támasztja alá, hogy az integritás széles értelmezését tekintsük munkánk alapjának. A közigazgatási vezetés, menedzsment, szervezetfejlesztés és szervezeti kultúra – mindazok, amikre az integritás széles értelmezése hatással van. Ez indokolja, hogy az ITK koncepcióhoz kiinduló definíciónak a következőt választottam:

„Az integritás a közigazgatásban olyan működésmódot jelent, amely lehetővé teszi, hogy a közigazgatás és a közigazgatási szervezet a ráruházott hatalmat és erőforrásokat a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására eredményesen használja.”
(Pallai 2014) Ezzel a jó kormányzást és „ezzel a közigazgatásba és az adott közigazgatási szervezetbe vetett bizalom erősítését szolgálja a külső és belső szereplők szemében.”
(Galtung 2012)

Közigazgatási integritásmenedzsment

Az integritás szemlélete a korrupció megelőzés módszereként fejlődött ki: ez az irány azt keresi, hogyan lehet a szervezet korrupcióval szembeni ellenálló képességét erősíteni. Ennek az ellenálló képességnek alapja az érték-tudat erősítése, egyrészt azért, mert az érték-központú elemek, tudják a szabály-központú

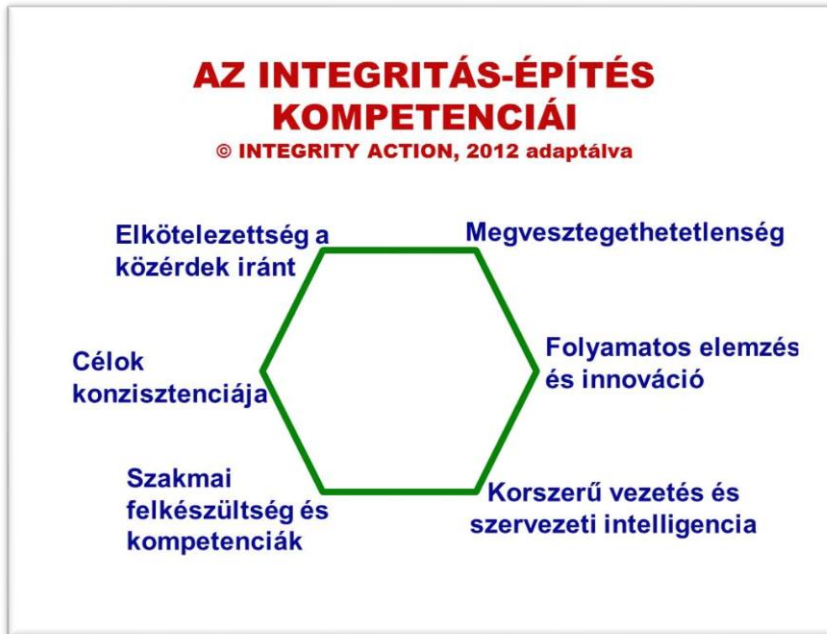
¹⁹ Klotz Péter –Sántha György: Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás. Törzsanyag az integritásmenedzsment tárgyahoz. Budapest: NKE–VTKI. 2013. p.16.



elemek hatását erősíteni, másrésztől azért, mert a szervezeti kultúra és érték-tudat teszi képessé a szervezetet arra, hogy észlelni és elemezni tudja a mém-ként változó és terjedő korrupciós gyakorlatokat. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a szabály és érték-tudat magában még nem önkéntlenül elegendő ahhoz, hogy a korábban említett, reaktív „rabló-pandúr játék”-on túllépjünk, mindössze annyira elég biztosan, hogy valamennyivel hatásosabb, kollektív „rabló-pandúr játék”-ot játszunk.

Paradigmaváltást nem az jelent, amikor módosítjuk a reakciót, hanem amikor pro-aktív megelőzési stratégiát építünk, amelynek célja nem a korrupcióra való reagálás, hanem a szervezeti egészség: olyan egészséges működésmód, amelyben a közigazgatási szervezet a ráruházott hatalmat szisztematikusan és átláthatóan kizárólag a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására használja. Ehhez nem elég a szabály-követést tudatosítani és erősíteni, az egész irányítást kell úgy átalakítani, hogy az értékek és célok megvalósítására alkalmas rendszerré váljon. A demokratikus értékeknek és a köz érdekeihez kapcsolódó szabályoknak az egész szervezeti élet - a tervezés és működés - alapjává kell válnia. Ki kell alakulnia a szervezeti működés konzisztenciájának és hatásosságának. Az integritás-építés olyan rendszerszerű fejlesztést jelent, ahol az értékekre és célokra épített konzisztencia erősíti a szervezetet és teszi részeit egymással együttműködő, egymást erősítő elemekké. Egy ilyen egészséges szervezet azzal szűkíti be a korrupció lehetőségét, hogy az integritás a szereplők viselkedésében és a szervezeti működésben meghatározó logikává válik, amely érthető és átlátható rendszerben irányítja a gyakorlatokat. A konzisztens és átlátható rendszernek kulcsszerepe van abban, hogy pontosan érzékelhetővé teszi a korrupciót, vagyis a köz szolgálatától való eltérést.

Amennyiben a közigazgatási integritást nemcsak procedurális (folyamatra vonatkozó), hanem szubsztantív (tartalmi) értelemben is használjuk, a közigazgatási integritásnak az alapvetően etikai kérdések, mint a közérdek melletti elkötelezettség és megvesztegethetetlenség, mellett további feltételei vannak. A köz érdekének megvalósításához elengedhetetlen feltétel a szakmai kompetencia, a folyamatos elemzés és tervezés és az a szervezeti intelligencia és vezetési kultúra, amely megvalósítható, a szervezet tevékenységeit és munkatársait együttműködő rendszerbe építő megoldásokat talál.



Mint a fenti magyarázathól is kitűnik a közigazgatási szervezet integritással történő irányítása nagyon komplex kihívás. Ráadásul az integritás bár illeszkedik a jó kormányzás fogalmába, az integritás nem az egyetlen vezérlőelv, hanem olyan vezérlő elv, amelynek megvalósító eszköztárát a többi vezetési és irányítási eszközhöz illeszteni kell. Erre utal az integritási eszközök rendszerező lenti tábla. (OECD, 2009) A táblázat megkülönbözteti az un. elsődleges eszközöket, amelyek az integritás kiépítésének közvetlen lépései, és a másodlagos elemeket, amelyek beépülve a szervezeti tervezés és irányítási rendszerbe az integritást a teljes működést átható vezérlő elvvé teszik.

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

	Eszközök	Folyamatok	Struktúrák
Elsődleges eszközök	Kódexek, szabályok, iránymutatás, integritás-képzés és tanácsadás, összeférhetetlenség felfedése stb.	Átfogó, állandó integritásfejlesztési folyamat, állandó fejlesztési folyamatok az egyedi eszközök tekintetében; egyszeri projektek eszközök bevezetésére vagy megváltoztatására stb.	Integritás-felelős, vezetés
Kiegészítő eszközök	Az integritás mint az alkalmazottak felvételének és előléptetésének kritériuma, a közbeszerzési eljárásoknak és a szerződéskötések kezelésének integritási vonatkozásai, beleértve a minőségértékelés eszközeinek integritását stb.	Személyügyi menedzsment, a közbeszerzési és szerződéskötési menedzsment, a pénzügyi menedzsment stb. folyamatai	Személyügyi menedzsment, közbeszerzési és szerződéskötési menedzsment, pénzügyi menedzsment stb.

Forrás: OECD, 2009

Az első és másodlagos eszközök, folyamatok és struktúrák együttesen tudnak olyan egészséges szervezetet létrehozni, amely a ráruházott hatalmat a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására használja.

Végül, de nem utolsó sorban az integritás része nemcsak az átlátható belső működés, hanem a külső szereplők számára biztosított átláthatóság és számonkérhetőség is. Nem „csak” azért, mert demokratikus érték és alapelv, hanem azért is, mert a közigazgatás működését javítja és biztosítja. Az átlátható és számonkérhető közigazgatás alkalmas ugyanis arra, hogy erősítse a bizalmat a közszférában, kiterjessze a szerepvállalást és felelősséget az állampolgárokra és azt a társadalmi együttműködést biztosítsa, amely eredményes és fenntartható fejlődéshez elengedhetetlen.

Ha összegzőként az integritást etikus, kompetens és átlátható működésként definiáljuk, amely alkalmas a közérdek megvalósítására, eredménye nemcsak a korrupció megelőzése, hanem az is, hogy „a



közigazgatásba és az adott közigazgatási szervezetbe vetett bizalom erősítését szolgálja a külső és belső szereplők szemében.” (Galtung, 2012: 15)



INTEGRITÁSÉPÍTÉS

Integritásépítés esettanulmány 1. La Paz

Részletek Robert Klitgaard--Ronald MacLean-Abaroa–H. Lindsey Parris: *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention* című könyvéből

Nem sok városvezető kerül olyan szélsőséges helyzetbe, mint amilyenel Ronald MacLean-Abaroa szembesült, amikor a bolíviai La Paz polgármestereként hivatalba lépett. Mégis, valahányszor más országok tisztségviselőinek említettük az esetet, mindannyiszor a beavatottak mosolyával válaszoltak.

La Paz 1948 óta első ízben választott polgármestereként, 1985. szeptember 13-án tettem le a hivatali esküt. Tudtam, hogy nehéz feladat vár rám, de álomban sem gondoltam, hogy a helyzet ennyire súlyos. Hamar rájöttem, hogy találnom kell valakit, aki pénzt tudna nekem kölcsönözni, hogy kihúzzam a következő hónapig, mivel az új fizetésem csupán havi 45 amerikai dollárnak megfelelő összeg volt. És nem csak erre kellett a pénz, az is csaknem lehetetlennek látszott, hogy felálljon a közvetlen munkatársaimból álló stáb, mivel ők még ennél is kevesebbet fognak kapni. A nap végén, amikor hazaindultam, beültem a polgármesteri kocsiába, egy rozoga 1978-as négykerék-meghajtású járgányba, és közben azon tűnődtem, nem kerültem-e olyan kelepcebe, ahonnan az első megválasztott hivatalomról való lemondástól eltekintve nincs kiút. A gondolat, hogy radikális változásra van szükség, a megmentőmnek bizonyult. Határesettel álltam szemben. Bolívia még mindig az addigi legsúlyosabb gazdasági válságának kellős közepén volt. A korábbi elnöknek le kellett rövidítenie mandátumát és lemondani a hivataláról, mielőtt a hadsereg, a nép, vagy ami még valószínűbb, a kettő közösen távolítja el onnan. Noha derék elnök volt, mégis képtelen volt megállítani a gazdasági összeomlást. Az inflációs ráta augusztusban éves szinten elérte a 40 000 százalékot. Másnap bementem az irodámba, azon töprengve, hol is kezdjem a reformokat. A négykerék-meghajtású kocsi lerobbant, a sajátommal kellett munkába mennem. Ahogy leparkoltam a városháza előtt, észrevettem a kivénhedt járművek között két, kifejezetten luxusszámba menő autót. Az egyik, mint később megtudtam, egy az önkormányzatnak dolgozó külföldi szakértőé volt. A másik, egy elegáns szedán, a városháza pénztárosáé. Az első sejtéseim arról, hol lehet a pénz.

A pénztáros egy ötödosztályú hivatalnok volt, minimális fizetéssel, és ahogy tudomásomra jutott, megvolt az a szokása, hogy hetente többször is váltogatta, hogy éppen melyik kocsival menjen munkába. Egyáltalán nem csinált titkot abból, hogy nyilvánvalóan jól megy neki. Sőt ami azt illeti, szokásává vált,



hogy az elszegényedett önkormányzati alkalmazottaknak, beleértve néhány felettesét is, kölcsönt ajánlott, „versenyképes” heti kamat felszámítása mellett.

Később, fent az irodámban, nyomasztó magányérzet telepedett rám. A magánszektorban dolgozva, ahol komoly méretű bányatársaságokat vezettem, megszoktam a csapatmunkát. Újjonnan megválasztott tisztségemben azonban semmi sem volt, ami csapatra emlékeztetett volna. A körülöttem lévők inkább egy hajótörés túlélőinek látszottak, mintsem bármi másnak. A szakmai személyzet tagjai átlagosan havi 30 amerikai dollár körüli összeget kerestek. Sokan buzgón keresték az egyéb jövedelemforrásokat. A korrupció, ha nem is mindig a pénztáros által űzött mértékben, de mindenütt jelen volt. Bolíviában országos szinten éppen kormányváltás történt, és az új vezetést nem az én pártom adta. Nem számíthattam az országos kormányzat támogatására, ahogy az egészen a legutóbbi időkig megszokott volt, amikor is a polgármestereket az elnök nevezte ki, és az államkincstár fizette őket. Az új törvények szerint a városok pénzügyileg önállóak voltak, és én azzal szembesültem, hogy két héten belül akkora összeget kell bérként kifizetnem, amely La Paz teljes havi bevételének durván 160 százalékát teszi ki! Ez részben a hiperinflációnak és a szövetségi támogatás megváltozásának volt betudható. De egy része, talán nagy része, a korrupciónak.

A súlyos helyzet számos jelét tapasztaltam az önkormányzatban. Az intézményi működés leromlása olyan mértéket öltött, hogy az önkormányzatban gyakorlatilag összeomlott a hatalom tekintélye. Mindenki a maga boldogulását kereste, amikor jövedelemre igyekezett szert tenni, ezért kiterjedt volt a korrupció. Az adófelügyelők különböző technikákat alkalmaztak, kenőpénzek kicsikarásától egészen addig, hogy csúszópénz fejében alacsonyabb adót állapítsanak meg. Az ingatlanadó megállapítása különösen alkalmas volt arra, hogy az adófizetők és a korrump hivatalnokok összejátsszanak. A hiperinfláció miatt újabb értékbecslésre volt szükség, és hivatalnokok egész hada állt készen, hogy nekivágjon felkeresni az ingatlantulajdonosokat, és „megegyezzen” velük egy olyan ingatlanértékében, amely a tulajdonosnak és a hivatalnoknak is megfelel, de persze jóval a valódi érték alatt van. Az eredmény pedig: adómegtakarítás az ingatlantulajdonosnak, főképp a gazdagabbjának, csúszópénz a vele összejátászó tisztviselőnek; és egy feladatait ellátni képtelen város, mivel az anyagi források még a minimális mértékben sem állnak rendelkezésére.

A városi kormányzat tulajdonképpen egy hatalmas „építőipari cég” volt, amely nem sokat épített. A város traktorokkal, teherautókkal és mindenféle építőipari gépekkel is rendelkezett. Volt kétezzer munkása,



alacsony fix fizetéssel, akik naponta átlagosan öt órát voltak hajlandók dolgozni. A gépeket is csak hasonló ideig működtették, ami, ha a rendkívül magas állóeszköz-beruházási költségeket vesszük, különösen rossz határfokúnak számít. Ugyanakkor feltűnt, hogy az üzemanyag- és olajfogyasztás, az alkatrész-felhasználás abnormálisan magas. Bizonyára a feketepiacon értékesítik, gondoltam, és a gyanúm sajnos hamarosan be is igazolódott. Az új gumibroncsokat, a drága alkatrészeket, mint például az üzemanyag-befecskendezőket, a szivattyúkat és a Caterpillar traktorok alkatrészeit áruba bocsátották, sérült és használt alkatrészekkel „pótolva” őket a város tulajdonában lévő gépekben.

És végül, ott volt a városi rendőrség, egy „puha rendőrség”, amely nem nyomoz, nem visel fegyvert, hanem az a dolga, hogy igazgassa az informális szektort, ellenőrizze a piacok tisztaságát, és rendet tartson az utcai árusok között. Ez is a korrupció egyik forrása volt, mivel a helyi rendőrség kizsarolt pénz ellenében hagyta, hogy az árusok legális és illegális tevékenységet egyaránt folytassanak.

A MEGOLDÁS

Amikor valaki monopolhelyzetben van egy szolgáltatás tekintetében (de lehet ez áru is a piacon), s ráadásul az egyéni szabadsága nagy, a monopolhelyzettel való visszaélés kockázata pedig kicsi, akkor pusztán személyes érdekalapú racionális döntés, ha az ilyen helyzetben lévő el is csábul. Különösképp ha neki is vannak vágyai, amit valaki más tud kiszolgálni cserébe a szolgáltatásért, akkor már olyan egyensúlyi helyzet is jön létre, amelyben korrumpálódnak és korrumpálódnak is közös érdekei jelennek meg. A képlet igen bonyolult volna, ha mindent bele akarunk építeni, de igen egyszerű, ha csak a korrumpálható oldaláról és a moralitást félretéve kívánjuk megfogalmazni.

A Korrupció egyenlő a Monopólium és az Egyéni Megítélés összegével, melyből kivonandó az Elszámoltathatóság, azaz: $K = M + EM - E$. S ha ezt a képletet elfogadjuk, akkor ebből az is következik, hogy ha változtatni szeretnénk, az apparátus teljes kicserélése egy másik apparátusra semmiféle eredményt nem hoz, hiszen ha ugyanazok a monopóliumok, és ugyanolyan kontroll nélküliek az egyéni megítélés lehetőségei, akkor a következő apparátus is ugyanazokat a hibákat fogja elkövetni.

De ezzel párhuzamosan ugyanennyire fontos az is – amit a képlet már nem tartalmaz –, hogy a rendszert alkotó egyéneknek és az intézménynek magának legyen küldetéstudata és értékrendszere. Kevésbé várható



az, hogy egyes hősök morális megvilágosodáson esnek át, de remélhető közmegegyezés létrejötte arról, hogy egy-egy intézmény milyen célt is szolgál, s ebből a célból aztán felépítheti mindenki a maga hivatástudatát és integritását.

Mindenekelőtt érdemes körbenézni, jó példák után kutatni, kinek sikerült és hogyan megváltoztatni, jó irányba terelni a maga intézményét, például egy bizonyos közigazgatási szektort, vagy mint La Paz esetében 1985-től egy egész város működését. A sikertörténetekben alighanem találunk közös vonásokat.

La Paz 1985 előtt

Nem nehéz belátni, hogy a város helyzete egészen elszomorító volt 1985 előtt, mikor Ronald MacLean-Abaroa lett a polgármester. Nem csak egy rendszerváltás utáni helyzetről volt szó – itt is 40 év után először voltak szabad választások, mint a kelet-európai rendszerváltozásoknál –, hanem hozzánk képest még egy elszegényedett ország mély gazdasági válság utáni időszakáról is beszélhetünk, Európai mértékkel nézve elviselhetetlen a nyomor, melynek részese tulajdonképp néhány korrupt személy kivételével maga a közigazgatás is.

Ahhoz, hogy egy konkrét adattal is megvilágíthatóvá váljon magának az önkormányzatnak a helyzete, elegendő, ha arra utalunk, hogy a város összbevételének 120 százaléka volt egyedül a város közalkalmazottainak a bérköltsége. Ez több részről adódhatott. Részben az adómorál alacsony volta miatt (nem jöttek be a betervezett bevételek), másrészt túl sokakat és rossz hatékonysággal foglalkoztatott a város (bár többnyire igen alacsony – pl. egy mérnök 30 dollár/hó, a polgármester 100 dollár/hó – fizetésért, harmadrészt pedig kisebb-nagyobb korrupciós csatornákon mozgott a pénz jelentős része. A városnak 1985-ben 5700 alkalmazottja volt, ebből 4000 fizikai munkás az önkormányzati vállaltoknál.

A sok munkás későn kezdett dolgozni, és korán abba is hagyták, ellenben a városi gépek alkatrészeinek lába kelt, és jó esetben kicserélődtek az újak használtakra, valamint az üzemanyagokat is kilopták a gépekből. De ugyanígy hétköznapi volt a minőségi előírások megszegése. A legbejárattabb, magasabb szintű hivatali korrupció pedig az adóbehajtásból származott: csúszópénz ellenében alacsonyabbra értékelték bárki ingatlanát. Az ügyintézéseket és engedélyeztetési eljárásokat is áthatotta az átláthatatlan bürokrácia és a korrupció. Az önkormányzat beszállítóinak is kenőpénzt kellett fizetniük, hogy a munkájukat vagy termékeiket kifizessék. (Lásd ugyanerre hazai példaként Döge falu esetét, ahol a polgármester azért került börtönbe, mert ő is kenőpénzt követelt ahhoz, hogy a teljesítési igazolást aláírja.)

A közigazgatás minden szintjén a hanyagság (pl. könyvelések) és a szakmai szempontok figyelmen kívül hagyása volt jellemző (a személyzeti politikában nepotizmus, klientizmus, politikai pártfogások.)

La Paz 1985 után

Ahhoz, hogy a megfelelő stratégiát az új polgármester kialakíthassa, először is fel kellett tárnia a helyzetet, és megérteni a korrupciós folyamatok részleteit. Ehhez persze szakértőkre is szükség volt, de azokra a munkatársakra is, akik már régebb óta dolgoztak az önkormányzatnál, és pontosan ismerték a működésmódokat. Nemcsak a tudásukra, de a támogatásukra is szükség volt, hiszen velük lehetett csak megfordítani a folyamatokat.

Meghatározó jelentősége volt, hogy az apparátust nem csak engedelmességre kérte, hanem be is vonta az érdemi munkába. A helyzetfeltárásokat csoportmunkában végezték, amely során elköteleződtek a támogató munkatársak. A feltárás emellett megalapozta közös jövőképük és az intézmény érdekeivel közös céljaik megtervezését. Csapatot épített a változtatáshoz.

Meghatározó jelentősége volt annak is, hogy hasonló módszertannal és áttekinthető feldolgozási módszerrel vizsgálta meg a közmunkák, az adóbevételek behajtása, az engedélyek kibocsátása, a közbeszerzés, az auditálás és értékelés stb. rendszereit. Miután ezek megvoltak, sor került az egyes területeken elvégzendő átalakítások megbeszélésére, elfogadtatására és aztán kiviteleztetésére.

Közmunkák

Túl sok önkormányzati alkalmazott volt, s a város olyan feladatokat próbált elvégezni, amelyeket a piac is el tudott volna. Az építési alkalmazottak jó részét ezért elbocsátották. Egy ilyen lépés szintén nem történhetett volna meg anélkül, hogy meg ne fogalmazták volna, mi egy városvezetés valódi feladata. Az építőmunkák tekintetében – ha az közösségi pénzből meg – nyilván felügyelniük kell, de nem nekik kell az építőmunkát elvégezni.

Más közmunkákra természetesen nagyobb szükség volt, ám az igények összegyűjtését szintén szociológiai felmérések kellett megelőzzék.

Elbocsátások és felvételek

A polgármesternek sikerült külföldi segínyt is szerezni a közmunka és a hivatali adminisztráció reformjára. A pénz egy részéből létre tudott hozni normális fizetésű státuszokat is, és a kulcspozíciókat így már meg tudták fizetni. Új, a változásban elkötelezett, jól képzett emberekre is szüksége volt.

Adók

Az adók beszédésének kudarcát jól mutatta a korábbi gyakorlat, ahol a köztisztviselőket könnyűszerrel korrumpálták. A tisztviselők gyors megregulázása helyett az egyszerűbb megoldás az volt, ha az adóbeszedést is kiszervezi: bankokat bízott meg. Talán az egyik legszellemesebb megoldása az ingatlanok értékelési mechanizmusában alkalmazott változtatás volt. A tisztviselői felmérést – amelyben érdekeltté volt korábban az alacsonyan fizetett tisztviselő és az ingatlan tulajdonos is az önkormányzat átverésében – felváltotta „önfelméréssel”. Az állampolgárok maguk határozták meg az ingatlan értékét, de ezután a város a tulajdonos által deklarált érték x-szereséért megvehette az ingatlant. Így ha valaki túl kevésre értékelte, azt kockáztatta, hogy el is veszíti. Az adóbevételek azonnal megnöttek.

Bürokrácia

A bürokrácia átláthatóvá tétele – kis fizetecskék kibocsátása vállalkozóknak, hogy ismerjék a jogaikat, és ne lefizetniük kelljen a hivatalnokokat –, eljárásmenetek leegyszerűsítése, rövidítése (pl. közbeszerzések), nyilvántartási rendszerek összevonása, az ügyfélfogadást és az ügyintézését szétválasztó „pultrendszer” kialakítása (ne a pult mögött ülő dönthesse el a kérelem engedélyezhetőségét) mind a rendszert mozdította el egy pozitív irányba. Minden változtatási tervet nem is sikerült végigvinni, így pl. ez az utolsó is megállt félúton, de a célok itt is egyértelműek és világosak lettek.

Összefoglalva

A képletből kiindulva egyszerre kellett változtatni a struktúrákon, az ellenőrzési rendszereken, és kialakítani új meritokratikus értékeket (az utóbbit például fiataloknak szánt programokkal).

Az új értékrend kialakításához tartozott az is, hogy el kellett bocsátani a korábbi, gazdagságával kérkedő pénzügyest, de inkább támogató technikákkal maga mellé kellett állítani a hivatal egészét, amelyet csak úgy lehetett, hogy nem magát a hivatalt támadta, hanem preventív stratégiával a korrupcióval szemben lépett fel.



Ösztönző rendszereket vezetett be, olyan terveket igyekezett megvalósítani, amelyeket a város fiókjában heverő hosszú távú stratégiák tartalmaztak, tehát egyfajta folyamatosságra is törekedett, és így is legitimálta a napi döntéseit.

„Három éven belül a város infrastrukturális beruházásai tízszeresére nőttek. A bevételek emelkedtek. Két év alatt az önkormányzati bérek versenyképessé váltak a magánszektor fizetéseivel. Minden jelentés azt erősítette meg, hogy csökkent a korrupció. És MacLean-Abaroa polgármestert kétszer újraválasztották”.²⁰

²⁰ A könyvben az szerepel, hogy kétszer választották újra. Később harmadszor is, így összesen négy választási ciklusban volt polgármester. Később az ország pénzügyminisztere lett.



LEZÁRÁS

Három megközelítés az integritásfejlesztéshez – három

Mivel az integritásfejlesztés aránylag új fogalom a közpolitikában, és harcos támogatói vannak mind a köz-, mind a civil szereplők között, több olyan magyarázó metafora terjedt el, amely különböző szempontok szerint teszi érthetővé a szemlélet lényegét és a nemzeti integritásrendszert. A három metafora az ITK szerepválasztásához lehet magyarázó adalék:

- A leghíresebb a görög templom metafora a nemzeti integritás rendszert olyan antik templomként ábrázolja, amely a demokratikus alapértékek és intézmények összességében fogható meg; alapját a társadalmi értékek adják, és a társadalom értéktudatossága. A templom pillérei azok az intézmények, amelyek a demokratikus működéshez és a jó kormányzás fenntartásához elengedhetetlenek. Ezeken nyugszik a tető, a nemzeti integritás. A tetőn három gömb: demokratikus rendszer szubsztantív céljai, a fenntarthatóság, a jogszerűség és az életminőség. Jól láthatóan a nemzeti integritás „templom” ezeket az értékeket hordozza, ha az alapzat, vagy a pillérek megrogynak, az értékek lehullnak. (Pope 2000)
- A Rubik kocka metaforában az egymásba forduló kockák 3 szektort (köz, magán, civil) és 3 területet (jogi, intézményi, etikai) szimbolizálnak. A metafora ezen elemek pontos összeillesztésére és rendszerszerű működtetésére helyezi a hangsúlyt. (Sampford 2013)
- A Fészek metafora arra épül, hogy a fészekben sok magában akár gyenge ágacska és kötőanyag épül össze elég erőssé ahhoz, hogy a törékeny tojásokat megóvja. A nemzeti integritásrendszer is így épül sok elemből, amelyek együttműködése és összetartása tudja a nemzeti integritás törékeny ideáját körbevenni és őrizni. (Sampford at all 2005)
- Másik fontos üzenete a fészek metaforának: a fészek mindig olyan anyagból készül, ami a közelben található, és folyamatosan erősíti a fészekrakó. A nemzeti integritásfejlesztésnek is az adott országban kialakult kontextusban, annak elemeire kell épülnie, folyamatosan fejlesztve az elemeket és kapcsolatokat. (Head at al, 2008)



Mindhárom metafora megfog valami nagyon fontosat az integritásfejléséből. A görög templom a rendszer elemeire koncentrál: az államigazgatási rendszerre. Üzenete az, hogy különböző erősségű oszlopok (formális intézmények) is megtarthatják a tetőt, és rajta a demokratikus alapértékeket, de ha az oszlopok megrogynak, megrogyhat a templom és az értékek elhullhatnak. A Rubik kocka egy nagyon erősen összehangolt gépezet működéséeként ábrázolja az államigazgatási rendszert. Az államigazgatás irányítására helyezve a hangsúlyt. A fészkek pedig komplex rendszerként fogja meg az integritást, amelynek ereje a rendszerelemek összetartásából (interakciójából) ered. Hihetetlenül sok, magában gyakran gyenge elem (szereplő) együttes, egymást támogató erejéből.

Gondoljuk végig a fő elemeket és üzeneteket:

- **miért volt fontos:**
 - az új zélandi régiségárús? – talán emlékszik még
 - a jéghegy azzal, ami kilátszik és ami a víz alatt van?
 - a két piramis, amit össze kell tolnunk, hogy a szervezet biztonságosan működjön
 - „A vár ereje nem a falakban, hanem a védők lelkében van!” – ki mondta?
- Mit lehet ehhez így lezárásként hozzá tenni: még két metaforáról szeretnék beszélni: a görög templomról és a fészkekről. – mi köze is ennek az integritáshoz? ☺
- A leghíresebb a **görög templom metafora** a nemzeti integritás rendszert olyan antik templomként ábrázolja, amely a demokratikus alapértékek és intézmények összességében fogható meg; alapját a társadalmi értékek adják, és a társadalom értéktudatossága. A templom pillérei azok az intézmények, amelyek a demokratikus működéshez és a jó kormányzás fenntartásához elengedhetetlenek. Ezeken nyugszik a tető, a nemzeti integritás. A tetőn három gömb: demokratikus rendszer szubsztantív céljai, a fenntarthatóság, a jogszerűség és az életminőség.
- Jól láthatóan a nemzeti integritás „templom” ezeket az értékeket hordozza, ha az alapzat, vagy a pillérek megrogynak, az értékek lehullnak.



- A görög templom metafora a formális – **hivatalos rendszert jól összegzi**
- Mi nagyon sokat beszéltünk a jéghegyről: különböző dolgokra rajzoltunk jéghegyeket: korrupció, szervezet, integritás....
- ezért, amikor a szervezetre rajzoltunk templomot már nyilak is megjelentek, amik azt mutatták, hogy az integritás stratégia hat az össze többi elemre. Meg a környezetre is. Az OECD rendszerezéssel (elsődleges és másodlagos) ezt a **széletterjedő hatásra fókuszáltunk** -
- **Az OECD a rendszert emeli ki:**
- a rendszerszerűség rossz hír, mert komplikált, nehéz megérteni, és nehéz változtatni. Tudjuk már hogy a döntéseket a jéghegy víz feletti részéről gyorsan meg lehet hozni és keményen keresztülvinni, de hogy hat-e az lent a víz alatt dől el.
- A jó hír az, hogy ha jó irányba mozdul, ezek az összefüggések, a sokféle kapcsolat stabilitást és biztosítékokat ad.
- **De térjünk vissza egy percre az eredeti templomhoz: Görög templom → a NIR vertikális függőségi rendszer**
- a templom metafora megfog valami nagyon fontosat az integritásfejlesztésből. A görög templom a rendszer elemeire koncentrálnak: az államigazgatási rendszerre. Üzenete az, hogy különböző erősségű oszlopok (hivatalos/formális intézmények) is megtarthatják a tetőt, és rajta a demokratikus alapértékeket, de ha az oszlopok megrogynak, megrogyhat a templom és az értékek elhullhatnak.
- a középpontban a hivatalos intézmények, amelyek jogszabályi kereteket és esetünkben(!) alapvetően vertikális (felülről-lefelé ható) irányítási és függelmi rendszereket alakítanak.
- Évtizedek antikorrupciós eszközei pont erre az alapra épültek: ha a rendszer rendben van, és vezetői becsületesek, kialakul egy vertikális lánc, amin keresztül a szabályok korlátozzák a vezetőket és a feljebbálló számon kéri a beosztottjait. Kialakul a biztos vertikális függelmi lánc.
- de mi történik, ha egy láncszem meggyengül? Mi lesz az alatta levővel? Az is eltérül? – márpedig ez megtörténik, különösen olyan országokban ahol korrupció toleráns kultúra!



- **Egy demokratikus rendszerben**, abban a rendszerben, amiről én beszéltem sok múlik az embereken, de **nem minden egy emberen**
- **Kapcsolódások:** pont arról szól az intézményrendszer, hogy lehetőségek, korlátok, kontrolok vannak benne, és millió szállak kapcsolódnak a szereplők – hivatalos és nem hivatalos szereplők, hivatalos és nem hivatalos kapcsolatokon. függelemben, meg egymás mellett, meg egymástól távol, de rálátással. **ez biztosítja a rendszert!**
- A hivatalos intézményrendszert kiegészíti az etikai infrastruktúra többi eleme, amiről sokat gondolkodtunk. MI!
- Van egy **másik metafora** az Integritás rendszerre, amit én nagyon szeretek 😊😊 és a mi helyzetünkre nagyon relevánsnak érzek – nem véletlenül választottam az általam vezetett Integritás Tudásközpont szimbólumának is.
- **A Fészek metafora** arra épül, hogy a fészekben sok **magában akár gyenge ágacska és kötőanyag** épül össze elég erőssé ahhoz, hogy a törékeny tojásokat megóvja. A nemzeti integritásrendszer is így épül sok elemből, amelyek együttműködése és összetartása tudja a nemzeti integritás törékeny ideáját körbevenni és őrizni.
- Másik fontos üzenete a fészek metaforának: a fészek mindig **olyan anyagból készül, ami a közelben található, és folyamatosan** erősíti a fészekrakó. A nemzeti integritásfejlesztésnek is az adott országban kialakult kontextusban, annak elemeire kell épülnie, folyamatosan fejlesztve az elemeket és kapcsolatokat.
- A fészek komplex rendszerként fogja meg az integritásrendszert, amelynek **ereje a rendszerelemek összetartásából** (interakciójából) ered. Hihetetlenül sok, magában gyakran gyenge elem (szereplő) együttes, egymást támogató erejéből.
- **A fészekben van mindannyiunknak szerepe!** 😊 Megtalálhatom amagam kis fűszálát, vagy kötőanyagát, amit hozzáteszek. Ki ezt- ki azt. Én a magam részét ismeretterjesztéssel, megértetéssel, szemléletformálással tettem hozzá.
- Megpróbáltam gondolatokat indítani. Hosszú és széles az út. sokan elférünk rajta.
- Azon már Önnek kell elgondolkodni, hogy mit tehet hozzá. 😊 magáért, értem a gyerekei boldogulásáért.