

**ÁROP – 2.2.21 TUDÁSALAPÚ
KÖZSZOLGÁLATI ELŐMENETEL**



**Integritás az
emberierőforrás-gazdálkodásban**

*Fogalmi keretek és szervezetfejlesztési
lehetőségek*

Klotz Péter



MAGYARY PROGRAM

Szerző:

© Dr. Klotz Péter

Szakmai lektor:

Dr. Hazafi Zoltán

2020-ban hatályosította:

Dr. Klotz Péter

A hatályosítás szakmai lektora:

Krauss Ferenc Gábor

A hatályosított kézirat lezárási dátuma:

2020. július 14.

Eredeti megjelenés éve:

2014.

Kiadja:

© Nemzeti Közsolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
rektorhelyettes

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

1. A korrupció és az integritás fogalma, a korrupció elleni fellépés története	4
1.1. A korrupció és az integritás fogalma	4
1.2. A korrupció elleni fellépés története	5
2. Az integritásalapú szervezet, szervezetfejlesztés	7
2.1. Az OECD integritás keretrendszere	7
2.2. Az integritás erősítésére vonatkozó jogszabályi követelmények	8
2.3. Az integritásmenedzsment és a HR kapcsolata	9
3. A HR szerepe az integritás erősítésében.....	12
3.1. A stratégiai emberierőforrás-menedzsment és az integritás kapcsolata	12
3.2. Munkavégzési rendszerek	13
3.3. Emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés.....	14
3.3.1. Személyzetpolitika	14
3.3.2. Toborzás és kiválasztás.....	15
3.3.3. Beillesztés	17
3.3.4. Képzések	18
3.3.5. Rotáció	19
3.3.6. Különleges eljárások	19
3.3.7. Kilépés	20
3.4. Teljesítménymenedzsment	21
3.5. Ösztönzésmenedzsment	21
3.6. Stratégiai tervezés és rendszerfejlesztés	22
3.7. Személyügyi szolgáltatások	22
3.7.1. Személyügyi és munkaügyi adminisztratív feladatok	22
3.7.2. Informatikai rendszerek	24
3.7.3. Kommunikáció	24
4. A vezetők szerepe az integritás erősítésében	26
4.1. Példamutatás	26
4.2. Szervezeti kultúra és közbizalom	27
5. Felhasznált irodalom	28

1. A KORRUPCIÓ ÉS AZ INTEGRITÁS FOGALMA, A KORRUPCIÓ ELLENI FELLÉPÉS TÖRTÉNETE

1.1. A korrupció és az integritás fogalma

A hatalom birtokosai – legyen szó az uralkodóról vagy a népről – mindig is büntették, ha megbízzottjuk (bíró, tisztviselő) saját vagy mások javára visszaélt a rábízott hatalommal. A polgári államok kiépülését kísérő büntetőjogi jogalkotás ugyancsak veszélyesnek ítélte ezt a magatartást, és a vesztegetés különböző alakzataiként (vesztegetés adása, vesztegetés elfogadása) beemelte a büntetendő cselekmények közé.

A hétköznapi szóhasználatban eltér a korrupció és a Büntető Törvénykönyv szerinti korrupciós bűncselekmények köre. Ugyanezt állapíthatjuk meg nemzetközi viszonylatban is: az eltérő kulturális háttér miatt más cselekmények esnek e kategóriába Németországban, Magyarországon vagy éppen a Közel-Keleten.

Bár a korrupciónak nincsen általánosan elfogadott tudományos meghatározása, leggyakoribb definíciója szerint a korrupció a rábízott hatalommal való visszaélés magánelőny megszerzése érdekében. Ezt a definíciót alkalmazza az ENSZ és az Európai Unió is, így a tananyag során ezt a meghatározást vesszük alapul. A fogalom kapcsán kiemelendő, hogy a rábízott hatalom egyaránt lehet közhatalom és magánhatalom, vagyis a korrupció nem csak a közszférában, hanem a magánszférában is megvalósulhat. Ez történik például akkor, ha egy vállalkozás beszerzője kér ellentételezést a tevékenységéért, vagy egy gázóra-leolvasót fizetnek le annak érdekében, hogy kötelességét megszegje. Ugyancsak lényeges elem, hogy az előny nemcsak pénz („nokiás doboz”) lehet, hanem bármi, amitől az azt kapó helyzete kedvezően változik. Előny lehet például a sikeres vizsga, egy sporteseményre szóló tiszteletjegy vagy egy közlekedési bírság elengedése is.

A korrupciós bűncselekmények további sajátossága, hogy bizonyításuk rendkívül nehéz. Általában nincs közvetlen sértettjük, az elkövetők közös érdeke, hogy a cselekmény a hatóságok és a nyilvánosság előtt rejtve maradjon. A kötelesség megszegése ellentételezéseként nyújtott előny az elkövetéskor sok esetben nem, vagy csak jelentős késéssel jelentkezik, am megnehezíti a bizonyítást.

Ezen indokok miatt az elmúlt évtizedekben kezdett elterjedni a büntetőjogi szankcionálás és a megelőzés egyensúlyát hirdető integritás szemlélete. Az integritás a jogszabályoknak való megfelelés mellett kiemelten kezeli az értékelvűséget, az etikai követelményeknek való megfelelést. A jogszabály alapján az integritás *„az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése”*.¹ Bár a jogszabály szövege a szervezeti szintű integritásról szól, az integritás értelmezhető személyi és államigazgatási szinten egyaránt. Az előbbi esetben az integritás szerint élő személyről beszélhetünk, aki a szabályokkal és az általa vallott elvekkel összhangban cselekszik. Államigazgatási szinten integritás alatt az államigazgatási szervek számára meghatározott külső és belső szabályok, valamint stratégiai célkitűzések, elvek és értékek alapján történő működést értjük. A szervezeti integritás erősítése kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy az nem tekinthető csak a korrupció elleni fellépés elemének: az intézkedések megvalósítása egyben a jó kormányzás, a hatékony közzolgálat feltételeként is értelmezhető.

¹ Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2. § a) pont.

1.2. A korrupció elleni fellépés története

A korrupció ellen a XX. század végéig elsősorban a büntetőjog eszközeivel léptek fel az egyes országok. A korrupció burjánzása egy idő után túlmutat a Büntető Törvénykönyvön, és az egész társadalomra, államra nézve jelentős kárt okoz. Az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye szerint „a korrupció súlyos gondot és fenyegetést jelent a társadalmak stabilitására és biztonságára, aláássa a demokrácia intézményeit és a demokratikus értékeket, az erkölcsi értékeket és az igazságosságot, továbbá veszélyezteti a fenntartható fejlődést és a jogállamiságot”.² Ezen kívül megállapíthatjuk, hogy a korrupció torzítja a piaci versenyt, csökkenti az állami bevételeket, erősíti a szervezett bűnözést, és a politikai rendszerbe beszivároghatva torzítja a politikai erőviszonyokat.

Ezek a káros jelenségek halmozottan jelentkeztek az 1990-es években, amikor a kétpólusú világrend összeomlásakor számos állam az elmélyülő gazdasági-társadalmi-politikai válság tüneteiként a korrupció egyre súlyosbodó formáival szembesült.

A korrupció visszaszorítására irányuló, az Amerikai Egyesült Államokból kiinduló kezdeményezések elsőként a nemzetközi kereskedelem területén jelentek meg. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) 1997-es egyezményének célja a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése árán szerzett versenyelőny megakadályozása volt annak büntetendővé nyilvánításával. A folyamatba hamarosan minden jelentősebb nemzetközi szervezet bekapcsolódott, így az Európa Tanács, az Európai Unió és az ENSZ keretében sorra jöttek létre a nemzetközi egyezmények, meghatározva a korrupció elleni fellépés büntetőjogi kereteit és a nemzetközi együttműködés feltételeit.

A korrupció elleni fellépésnek új lendületet adtak az új évezred első éveiben kitört vállalati botrányok (például Enron, Parmalat), amelyek jelentős társadalmi-gazdasági kárt okoztak. E botrányok közös jellemzője, hogy a vállalatok vezetői kijátszották a rájuk vonatkozó szabályokat, és nemcsak megtévesztették, de tudatosan félrevezették a hatóságokat, a munkatársaikat és a társadalmat.

Enron – fogd a pénzt és fuss!

Az Amerikai Egyesült Államokban az eredetileg gázellátással és szállítással foglalkozó Enron a kilencvenes évektől egyre agresszívabb piaci térhódításba kezdett, amelyhez a tőkét a vállalat részvényeinek szárnyaló tőzsdei árfolyama szolgáltatta. Mindeközben a vállalat egyre nagyobb adósságot és veszteséget halmozott fel, amelyet a vezetők – az Arthur Andersen könyvvizsgáló cég közreműködésével – pénzügyi trükkökkel és manipulációkkal titkoltak el. A végül elkerülhetetlen csőd 2001 novemberében következett be, a túlárazott részvények árfolyama 90 dollárról 0,12 dollárra csökkent. A csőd bejelentése előtt a topmenedzserek busás bónuszokat kaptak, miközben a vállalat közel 4000 dolgozója egyik napról a másikra utcára került, és közel húszezer ember vesztette el nyugdíj-megtakarítását. Az Amerikai Egyesült Államok egyik legnagyobb vállalati csődje után ügyfelei elpártoltak az Arthur Andersen könyvvizsgáló cégtől, a törvényhozás pedig szigorúbb szabályokat fogadott el a vállalkozások működésére vonatkozóan.

² Az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének Preambuluma. Magyarországon kihirdette a 2005. évi CXXXIV. törvény.

Ezen botrányok nem csak szigorúbb hatósági fellépést vontak maguk után, de felhívták a figyelmet a vállalkozások társadalmi felelősségére is. Egy vállalkozás ugyanis nem működhet függetlenül a társadalmi-gazdasági környezettől, és működésének nem lehet egyetlen célja a minél nagyobb profit elérése.³ Ekkoriban kezdett teret nyerni a vállalatok irányításában a felelős vállalatvezetés (*corporate governance*) szemlélete, a csalás elleni fellépés, a társadalmi felelősségvállalási (*CSR*), valamint a jogi-megfelelőségi (*compliance*) programok indítása. Elmondhatjuk tehát, hogy napjainkra mind az államigazgatás, mind a versenyszféra elkötelezettebbé vált az értékvezérelt, tisztább működés iránt.

³ Gyermekmunkások alkalmazása a Távol-Keleten vagy illegális forrásból származó ásványkincsek felhasználása ugyanis károsíthatja a vállalatról kialakult képet (brand), így komoly gazdasági károkat is okoz.

2. AZ INTEGRITÁSALAPÚ SZERVEZET, SZERVEZETFEJLESZTÉS

2.1. Az OECD integritás keretrendszere

Az integritás szemléletének elméleti-módszertani megalapozásában úttörő szerepet vállalt az OECD. Modelljét az ún. integritás keretrendszerben foglalta össze, amelyről 2009-ben jelent meg az első összefoglaló tanulmány.

Az OECD megközelítésének lényege, hogy összefoglalja valamennyi, a szervezeti integritásra ható elemet. Megkülönböztet az integritásra közvetlenül ható elsődleges elemeket, illetve olyanokat, amelyek az elsődleges elemek megvalósítását támogatják. Mindkét elemnél eszközöket (szabályzatok, képzések, integritási szempontok figyelembevétele), az azok végrehajtását szolgáló folyamatokat (projektek, eljárások), illetve struktúrákat (vezetők, munkatársak, szervezeti egységek) határoz meg. Az elsődleges és a kiegészítő elemek összessége alkotja az integritásmenedzsment keretrendszert. Ezen túl az integritásra jelentősen hat az a környezet, amelyben a szervezet működik. Ezt feloszthatjuk egyrészt a szervezet belső környezetére (szervezet által vallott értékek, szervezeti kultúra, vezetői viselkedésminták), valamint az adottságként meglévő külső környezetre (társadalmi viszonyok, jogi szabályozás, közszolgálati kultúra). Az integritás erősítésére vonatkozó szándék tehát a legerősebben az elsődleges és a kiegészítő elemek alkalmazása során jelenhet meg. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a szervezet belső környezetére csak korlátozottan és hosszabb időn keresztül van hatással, míg a külső környezet ennél is nehezebben változtatható meg. Az integritás keretrendszert és elemeit az alábbi ábra foglalja össze.

Integritás keretrendszer							
Integritásmenedzsment keretrendszer						Környezet	
Elsődleges elemek			Kiegészítő elemek			Belső környezet	Külső környezet
Eszközök	Folyamatok	Struktúrák	Eszközök	Folyamatok	Struktúrák		
– szabályzatok, szabályok, utasítások	– általános és folyamatos integritás-fejlesztés	– vezetők – integritás felelősök	– az integritás mint a személyzeti kiválasztás és előresorolás feltétele	– személyügyi/ HR folyamatok, közbeszerzési eljárások, szerződéskötés, pénzügyi folyamatok	– szervezeti egységek (jogi, személyzeti/ HR, költségvetési)	– szervezeti értékek – szervezeti kultúra – vezetői viselkedésminták – korrekt szervezeten belüli viszonyok (organisational fairness)	– társadalmi környezet (gazdasági, politikai, bünygyi helyzet) – jogi szabályok, szervezetek, rendszerek – a közszolgálat egészére kiterjedő etikai kódex, személyügyi előírások – közszolgálati kultúra – külső kontroll
– integritás-képzés és -tanácsadás	– az egyes eszközök folyamatos fejlesztése (projektek)		– integritás szempontok érvényesítése a közbeszerzési eljárások és a szerződéskötések során				
– összeférhetetlenség kizárása	– különálló projektek az egyes eszközök bevezetésére vagy megváltoztatására		– az integritás mint a minőségbiztosítás eleme				

1. ábra: Az OECD integritás keretrendszere (Forrás: OECD, 10.)

Az ábra szemléltetésére vegyük az alábbi példát: A munkatársak integritás témájú érzékenyítésére szervezett munkahelyi tréning kidolgozása elsődleges integritásmenedzsment eszköz, amelynek gyakorlati megvalósítása a szervezet oktatási folyamataként értelmezhető; szervezeti háttérét (struktúráját) az oktatásért felelős szakreferens, valamint a tréner biztosítja. A példánál maradvá: az integritás követelményének megjelenítése a kiválasztási eljárás során kiegészítő integritásmenedzsment eszköz, amely – bár elvként egységes, de – több részelemből is állhat (több tagból álló felvételi bizottság, az érintettek időben történő értesítése, egységes követelmények előírása stb.). E követelmény beépítése a folyamatokba azt jelenti, hogy a szervezet a kiválasztási eljárás során ezen új szabályokat következetesen alkalmazza, így támogatva a szervezet integritásának erősítését. Strukturális szempontból a feladat végrehajtásának egyértelmű felelőse a kiválasztásért felelős szervezeti egység, illetve a kiválasztásban közreműködő személyek. E folyamatok a belső környezetre is hatással vannak: következetes alkalmazásukkal változik a szervezeti kultúra, gyakorlattá válik ez a fajta kiválasztási módszer, megnő a munkatársak szervezetbe vetett bizalma. Az integritás elveinek következetes alkalmazása hatással van a külső környezetre is. A szervezet külső megítélése, presztízse javul, eljárása hazai és nemzetközi jó gyakorlatként szélesebb körben is ismertté és alkalmazhatóvá válik.

2.2. Az integritás erősítésére vonatkozó jogszabályi követelmények

Az integritásra vonatkozó jogszabályi követelmények elsődleges forrása⁴ az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet. A kormányrendelet hatálya – a rendvédelmi szervek kivételével – a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó államigazgatási szervekre terjed ki. A jogszabály szerint az integritásirányítási rendszer „*az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a (...) kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján*”.⁵

Az integritásirányítási rendszer kiépítése és működtetése a hivatali szervezet vezetőjének átruházhatatlan személyes felelőssége. Az integritási és korrupciós kockázatok kezelésében való támogatására a hivatali szervezet vezetője *integritás tanácsadót* jelöl ki. Így kell eljárnia minden olyan, a jogszabály hatálya alá tartozó szerv hivatali szervezete vezetőjének, amely gazdasági szervezettel rendelkezik. A gazdasági szervezettel nem rendelkező államigazgatási szervekre vonatkozó integritás tanácsadói feladatokat – megállapodás alapján – az irányítását ellátó felettes államigazgatási szerv, vagy törvényi, kormányrendeleti kijelölés alapján a gazdasági szervezetének feladatait ellátó államigazgatási szerv integritás tanácsadója is elláthatja. Az integritás tanácsadó kinevezéséhez a kormányrendelet 7. § (1) bekezdése alapján felsőfokú végzettségű, legalább hároméves közigazgatási szakmai gyakorlattal rendelkező, a feladatra személyisége és képességei alapján alkalmas és erkölcsileg méltó kormánytisztviselő jelölhető ki. A rendelet a kinevezés további feltételeként korábban nevesítette az integritás tanácsadó szakképzettség⁶ meglétét. Annak érdekében, hogy az integritás tanácsadók pozíciója szilárdabb legyen, a rendelet speciális rendelkezésként előírja, hogy az integritás tanácsadó

⁴ További fontos jogforrásként említhető a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenérzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) kormányrendelet is, amely előírja a költségvetési szerv vezetője számára, hogy szabályozza a szervezeti integritást sértő események kezelésének, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét.

⁵ Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2. § b) pont.

⁶ A korábbi jogszabályi követelmények alapján a Nemzeti Községi Egyetem 2013 februárjában indította el az integritás tanácsadó szakirányú továbbképzési szakot.

kijelöléséhez és a kijelölés visszavonásához a felettes szerv vezetőjének és a rendészetért felelős miniszternek előzetes, írásbeli egyetértése szükséges.

A kormányrendelet – az OECD integritás keretrendszerének mintájára – meghatározza azokat az elsődleges eszközöket, folyamatokat és struktúrákat, amelyeket az államigazgatási szerv integritás-irányítási rendszerének kiépítése során alkalmazni kell. Ezek elsősorban a korrupciós és integritási kockázatok felméréséhez és a kockázatok csökkentéséhez köthetők, de találhatunk köztük a számonkérhetőséget erősítő rendelkezéseket is.

A jogszabály hatálya alá tartozó szervezeteknek évente *intézkedési tervet* kell készíteniük, amelynek végrehajtásáról évente nyilvános *integritásjelentésben* számolnak be. Az integritásirányítási rendszer része az integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó *bejelentések kezelése és vizsgálata* is. A bejelentések érkehetnek a szervezeten kívülről (például ügyfelektől, jogi személyektől, panaszosoktól), valamint a szervezeten belülről, a munkatársaktól. Fontos különbségtétel, hogy nem egyfajta besúgásról van szó, hanem olyan, a szervezet működése szempontjából fontos visszajelzésekről, amelyek túlmutatnak önmagukon, valamint a jelzett problémán. A kívülről vagy belülről érkező bejelentések ugyanis a szervezet számára lehetővé teszik, hogy realisabb képet alakítson ki önmagáról, szükség esetén változtasson működésén, valamint erősítse a működésébe vetett közbizalmat.

A fentiekén túl a kormányrendelet – elsősorban az integritás tanácsadó számára – további, gyakorlati szempontból is jelentős intézkedéseket határoz meg. Ide tartozik a hivatásetikai és antikorrupciós témájú képzésekben való közreműködés, a hivatásetikai témában való tanácsadás, a bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos feladatok ellátása.

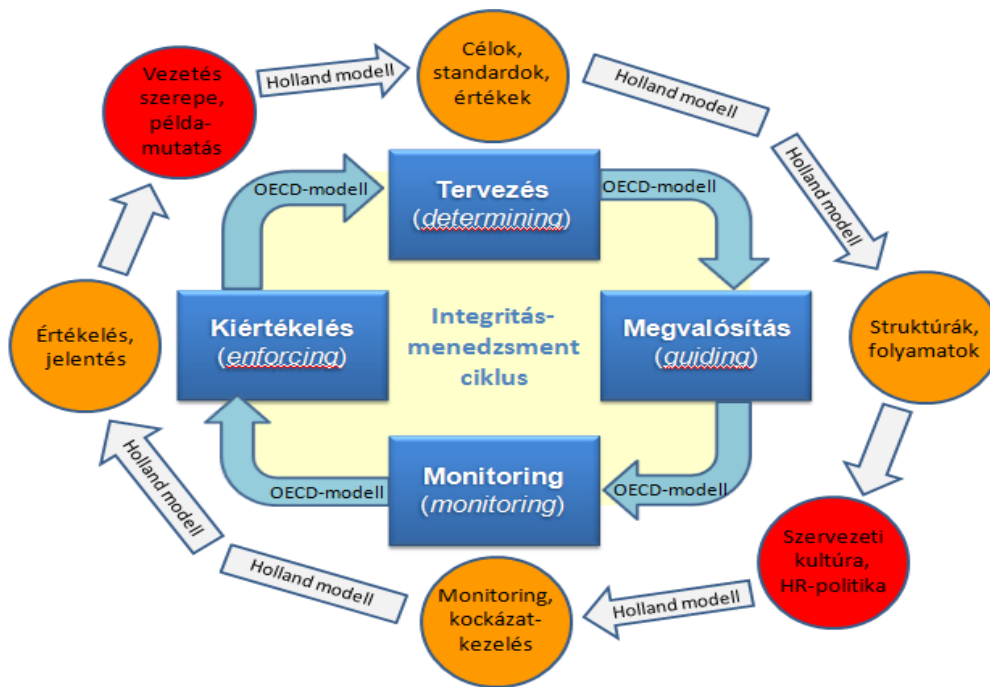
Bár a hivatkozott kormányrendelet kétségtől a legfontosabb az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerének kiépítése szempontjából, számos más jogszabály tartalmaz az integritás erősítése szempontjából releváns szabályt, előírást. Ezeket – az OECD modellje alapján – az integritásmenedzsment rendszer kiegészítő eszközeinek is tekinthetjük. Konkrét példákat említve: ilyenek lehetnek az összeférhetetlenségre, a közbeszerzések intézésére, a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságára, vagy éppen a munkaidő szabályozására vonatkozó rendelkezések.

2.3. Az integritásmenedzsment és a HR kapcsolata

Az integritásirányításra vonatkozó jogszabályi definíció szerint annak feladata a követendő értékek meghatározása, az azok követésében való útmutatás, az értékek követésének nyomon követése és – szükség esetén – kikényszerítése. A definíció az OECD integritásirányítási keretrendszerének megközelítését követi, amely az eszközök kapcsán az integritás meghatározására (determining), a megvalósítására vonatkozó tanácsadásra (guiding), a végrehajtás figyelemmel kísérésére (monitoring), valamint a kiértékelésre és kikényszerítésre (enforcing) vonatkozó intézkedéseket különböztet meg.

Ezek az elemek egymás után végrehajtva egy ún. *menedzsment ciklust* alkotnak, amely a végrehajtás figyelemmel kísérése és kiértékelése következtében egy újabb ciklus alapja lehet. Az integritás eszközei – és maga az integritásirányítási rendszer – tehát nem egy befejezett, zárt rendszert alkotnak, hanem a környezet kihívásaira folyamatosan reagáló, dinamikus rendszert, amely képes saját maga folyamatos fejlesztésére. (Az előző részben ismertetett magyar integritásirányítási rendszer is ezt az elvet követi, a ciklusok az integritási és korrupciós kockázatok kezelésére kidolgozott intézkedési tervvel és integritásjelentéssel éves gyakorisággal követik egymást.)

Az OECD integritásmenedzsment ciklusra vonatkozó modellje mellett a lenti ábra a holland integritásmenedzsment rendszer elemeit is bemutatja. Amint látható, némileg más megnevezésekkel, de ez is követi a menedzsmentciklus működését, azonban a modell alkotói két, az integritásmenedzsment rendszer működése szempontjából kritikus elemet külön is kiemeltek.



2. ábra: Összefüggések az OECD szerinti és a holland integritásmenedzsment modell között

Forrás: Klotz–Sántha 57.

A holland modell az integritásmenedzsment rendszer működése szempontjából két kulcstényezőt emel ki, a vezetést, valamint a szervezeti kultúrát, és az ennek alakításában kiemelt fontosságú HR-politikát.

A szervezeti kultúra jelentősége abból ered, hogy a szervezet több, mint az egy helyen dolgozó munkatársak összessége: saját értékekkel, mintákkal, szokásokkal rendelkezik, amelyek erősíthetik vagy gyengíthetik a szervezet integritását.⁷ A szervezeti kultúra nem önmagában való. Természetesen lehetnek külső jegyei is (például egyenruha, hajviselet), azonban hordozói leginkább a szervezetet alkotó munkatársak, a szervezeti kultúra elsősorban az ő viselkedésükön keresztül jelenik meg.

A HR kiemelt szerepe az integritásirányítási rendszerben többek között ebben ragadható meg. A HR-es munkatársak toborozzák, tesznek javaslatot a vezetőknek a kiválasztásra és illesztik be a szervezeti kultúra jövőbeli hordozóit, és így alakítják a szervezeti kultúrát, a szervezet (a munkáltatói jogkör gyakorlója) rajtuk keresztül tart kapcsolatot a munkatársakkal, és ők azok, akik a szervezet legfőbb értékével, a munkatársak szaktudásával gazdálkodnak.

Mielőtt belevágnánk a HR és az integritás kapcsolatának részleteibe, indokolt megállni néhány gondolat erejéig a tudásmenedzsment témájánál. Azt általánosságban leszögezhetjük, hogy minél képzettebb munkaerőt használ egy szervezet, annál magasabb szintű, értékesebb terméket állít elő, legyen szó gépipari termékekről vagy szolgáltatásokról. Ebből a szempontból a közszolgálat az egyik leginkább tudásintenzív ágazatok közé tartozik, a felsőfokú végzettségűek aránya átlagosan 70%, a központi közigazgatásban pedig megközelíti a 80%-ot.⁸ Igen nagy jelentősége van tehát annak, hogy a szervezetek ezt a tudástöket hogyan képesek karbantartani, folyamatosan fejleszteni, illetve megújítani. A tudás jó hasznosításához elengedhetetlen a megfelelő munkaszervezés, valamint a motiváló

⁷ A katonai szervezetek szervezeti kultúrája például a szigorú alá-fölrendeltségen és a kapott parancsok feltétlen végrehajtásán alapul, ellenben csak korlátozottan tolerálja az egyéni kreativitást, amelynek harci körülmények között rendkívül súlyos következményei lehetnek.

⁸ Kiss é. n., 5. A tanulmány további adatokat közöl a közigazgatási szervek körében végzett felmérés alapján a meglévő végzettségekről.

munkahelyi légkör és szervezeti kultúra. Az emberek jelentős részét lehet több pénzzel motiválni, de hosszú távon a szakmai fejlődés, a munkatársak megbecsülése és az érdekes, kihívásokkal teli munka eredményesebb ösztönző.

A közszolgálati munka további sajátossága, hogy munkaszervezési okok miatt rendkívüli specializáció figyelhető meg, különösen a központi közigazgatásban. Amíg a magánszférában egy marketin-ges vagy egy pénzügyes munkakört⁹ betöltő viszonylag könnyen mozog a különféle iparágak között (például az élelmiszeriparból könnyen átnyerelhet az autóiparba), addig egy jogszabály-előkészítéssel foglalkozó büntetőjogász más munkakörökben csak korlátozottan alkalmazható. A magasfokú specializáció következtében ezen munkakörökben kiemelkedő a munka során elsajátított gyakorlati tudás és ismeretek szerepe, amelyek csak többéves gyakorlattal szerezhetőek meg. Ebből következően e specialistákat kiesésük esetén nem, vagy csak nagy nehézségek árán lehet pótolni, így tudásuk a szervezet működése szempontjából kulcsfontosságú. A HR-es szakembereknek tehát ezen körülmények ismeretében kell tevékenykedniük és törekedniük arra, hogy az államigazgatási szervek leg-főbb értékének tekinthető tudás ne vesszen el, folyamatos képzések és tapasztalatcserék segítségével bővüljön, valamint a szervezet a rendelkezésre álló tudást a lehető legjobban hasznosítsa.

A következő fejezetben a HR és az integritás kapcsolatát vizsgáljuk meg részletesebben.

⁹ Az elmúlt időszakban az államigazgatásban a munkakör helyett gyakran alkalmazzák az álláshelyen ellátandó fel-
adatokat kifejezést. Jelen tanulmány keretei között a két kifejezést tartalmilag azonosnak tekintjük.

3. A HR SZEREPE AZ INTEGRITÁS ERŐSÍTÉSÉBEN

3.1. A stratégiai emberierőforrás-menedzsment és az integritás kapcsolata

A közszolgálati emberierőforrás-menedzsment feladata és célja „*felkészült, magas teljesítmény nyújtására kész, elkötelezett, motivált munkaerő biztosítása a közszolgálat számára, mégpedig a megfelelő számban, a kellő időben, és a szükséges helyen*”.¹⁰

Az emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozó szakterület hosszú fejlődési utat járt be az elmúlt másfél évszázadban. Míg ezt megelőzően a munkavállalás a munkaadó és a munkavállaló megállapodásán alapult,¹¹ a foglalkoztatásra vonatkozó állami szabályozás megjelenésével vált szükségessé az ehhez kapcsolódó adminisztráció ellátása (*személyzeti adminisztráció*). A második világháborútól tartó második fejlődési szakaszban a munkatársakkal való foglalkozás önálló szakterületté vált, kialakultak a személyzeti munka szakterületei (*személyzeti menedzsment*). Az új szemlélet megjelenésére nemcsak a fejlődő gyáripar, de a II. világháború is jelentős hatással volt. Az USA háborúba való belépése és a hadiipari termelés csúcsra járatása lehetővé tette új munkaszervezési eljárások és megoldások kipróbálását és széles körű elterjedését. A következő fejlődési fázis kezdete a múlt század nyolcvanas-kilencvenes éveire tehető, amikor az új technológiák megjelenése, az informatika fejlődése, a piacok nemzetközivé válása – a korrupciós kockázatok növekedésén túl – a verseny fokozódásához is vezetett. A vállalatok ettől kezdve kezdték erőforrásnak tekinteni a munkavállalókat, az emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozó szakemberektől pedig a hatékonyság fokozását várták el (*emberierőforrás-menedzsment*). A kilencvenes évek második felében a globalizáció kiteljesedésével a piaci verseny tovább fokozódott, és növekedésnek indultak a multinacionális vállalatok. Előtérbe került a menedzserek kiemelt szerepe a vállalati célok megfogalmazásában és végrehajtásában, a HR integráló feladata, valamint a stratégiai gondolkodás (*stratégiai emberierőforrás menedzsment*).¹² Amint azt a tananyag bevezetőjében is láthattuk, a kétezres évek elején kitört vállalati botrányok következményeként a versenyképesség fontos elemévé vált az etikus működés és a társadalmi felelősségvállalás, amelyeknek megteremtésében, a szervezeti belső kultúra átalakításában a HR területre fontos feladatok hárulnak.

A közszolgálatban a személyügyi terület fejlődése a magánszférához hasonlóan alakult, bár azt még nem mondhatjuk el, hogy a HR-területet a közszolgálati vezetők döntő része stratégiai szempontból kiemelkedőként kezelné. Azok a társadalmi-gazdasági folyamatok azonban, amelyek a vállalatokra hatottak és hatnak, nem hagyják érintetlenül a közszférát sem. Egyrészt növekvő kihívást jelent az egyre gyorsuló technikai fejlődéshez való alkalmazkodás (például okostelefonok elterjedése, adattárolás felhőkben), másrészt a közszolgálat egészébe vetett bizalmat jelentősen rombolta a 2008-ban kirobbant gazdasági világválság. Ez több olyan összefüggésre világított rá, amely megkérdőjelezte egyes kormányok hozzáértését és alkalmasságát (amerikai pénzügyi szabályozás hiányosságai, izlandi bankok csődje, Görögország valótlán statisztikai adatai), továbbá megrendítette az ezen államok működésébe vetett közbizalmat.

Ezek a folyamatok szükségessé tették a közszolgálat szemléletének megújítását, a szervezetek működésébe vetett közbizalom helyreállítását és egy szakszerűbb, felelősségteljesebb és átláthatóbb működési modellre való átállást. Ezen követelmények végrehajtásában, a közszolgálati szervezetek megújításában, szervezetük fejlesztésében kiemelkedő szerep hárul a HR-területre.

¹⁰ SZAKÁCS 2013, 5.

¹¹ Illetőleg a viszonyt a státusból eredő jogok és kötelezettségek szabályozták, mint például a jobbágyság esetén.

¹² TORRINGTON–HALL 1987, 4–10.

Az alábbiakban a Szakács Gábor által felállított,¹³ a közszolgálati humánfolyamatokat leíró modell mentén vesszük sorra azokat az intézkedéseket, amelyek hozzájárulhatnak a közszolgálati szervezetek megújításához, integritásuk erősítéséhez, valamint a működésükbe vetett közbizalom erősítéséhez. Hangsúlyozottan nem célunk a modell részletes bemutatása, így a modell keretei között csak azokra a részterületekre térünk ki, amelyeknek az integritás szempontjából kiemelt jelentőségük van.

3.2. Munkavégzési rendszerek

A közszolgálat egyik sajátossága a feladat- és hatáskörök megosztása és egymástól való szigorú elhatárolása. Ez az elv megjelenik horizontális (feladat- és hatáskörök) és vertikális értelemben (irányítás és felügyelet, hierarchia) egyaránt. Ennek következménye, hogy minden elvégzendő feladat valamely államigazgatási szervhez, szervezeti egységhez és személyhez kötődik, legvégül egy vagy több munkatárs munkaköri leírásában jelenik meg.

Mivel a feladat- és hatásköri változások, valamint szervezeti átszervezések következtében az ellátandó feladatok köre változik, a munkaköri leírásokat rendszeres időközönként felül kell vizsgálni és frissíteni kell. Ez lehetővé teszi, hogy a szervezet munkatársai tisztában legyenek azzal, hogy milyen feladat ellátását várja el tőlük munkáltatójuk, ugyanakkor azt is lehetővé teszi, hogy ne legyenek ellátatlan feladatok és hatásköri összeütközések.

Ez, a feladatok teljes körű lefedése, valamint a munkaköri leírások naprakészen tartása azért is kiemelkedő jelentőségű, mivel növeli a munkatársak munkájukért végzett felelősségét. Hibázás esetén előfordulhat, hogy a felelősséget nem lehet egyértelműen megállapítani, mivel az érintettek azzal védekeznek, hogy a munka elvégzése „nem az én feladatom volt”. Súlyosabb esetben a hivatali visszaélést sem lehet megállapítani, ha a kinevezési okiratban és a munkaköri leírásban nincsen egyértelműen rögzítve, mi tartozik az adott munkatárs hivatali kötelességei körébe.

Fontos a nyilvántartások naprakészen tartása is. Egy-egy munkatárs belépése a közszolgálati szervek tevékenységének viszonylag jól tervezhető eleme, így a belépés előtt elkészített és a munkatársal a belépéskor aláíratott munkaköri leírással elkerülhető a szabályozatlanságból eredő kockázat.

A munkaköri leírások megléte mellett a közszolgálat működésének stabilitását és tervezhetőségét segíti elő a munkaköralapú foglalkoztatási rendszer (MAR) bevezetése. Erre a magyar közszolgálatban is megtörténtek az előkészítő szakmai munkák.¹⁴ A MAR lényege, hogy a közigazgatási feladatok ellátásának alapjaként a munkakört definiálja, és ehhez határozza meg a munkakör betöltéséhez szükséges végzettséget, továbbképzést, kompetenciákat és illetményt/illetményelemeket. Amíg jelenleg a munkakör betöltéséhez kapcsolódóan a jogszabály csak általános és speciális alkalmazási követelményeket határoz meg (például szakirányú felsőfokú végzettség, középfokú idegennyelv-ismeret) és a további feltételek meghatározását a felvételi eljárást kezdeményező vezetőre bízta, addig a MAR alkalmazása esetén a rendelkezésre álló, rögzített munkakörhöz keresik a betöltésére leginkább alkalmas munkatársat. Mivel nem mindegyik feladat tesz ki egy teljes munkakört, a MAR alkalmazásával a jelenleginél szélesebb körben nyílik lehetőség osztott és részmunkaidős feladatok ellátására. Erre példa lehet, hogy a kormánytisztviselő a nyolcórás munkaidejéből 6 órát hatósági ügyintézőként, 2 órát pedig szervezési szakreferensként tevékenykedik.

A munkaköralapú rendszer a munkakörökhöz kötődő korrupciós kockázatelemzéshez is segítséget nyújthat. Amennyiben a munkakör jól meghatározott, az is felmérhető, hogy mekkora a korrupciós kockázatoknak való kitettsége. Nyilvánvaló, hogy más mértékű és milyenségű korrupciós kockázatoknak van kitéve egy hatósági ellenőr, mint egy titkárnő vagy éppen egy gyámügyintéző. Az egyes

¹³ SZAKÁCS 2013, 17–23.

¹⁴ Az ÁROP-2.2.17. Új közszolgálati életpálya projekt egyik fontos eleme volt a munkakör alapú rendszer (MAR) bevezetésének szakmai megalapozása.

munkakörökhöz kötődő korrupciós kockázatok összesítéséből összeállhat egy szervezeti szintű kockázati térkép, amely megmutatja, hogy a szervezet munkatársai milyen mértékben vannak kitéve a különféle korrupciós kockázatoknak. Ez az információ – a menedzsmentciklus során felvázolt folyamat szerint – kockázatok csökkentő intézkedéseket (például munkabeosztás átszervezése, rotáció) indukálhat, amelyek végrehajtása során erősödhet a szervezet integritása.

3.3. Emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés

3.3.1. Személyzetpolitika

A közszolgálat kialakításakor fontos annak meghatározása, hogy milyen elvek szerint működjön a közszolgálat személyzetpolitikája. E körben a kompetenciaalapú, a zárt (karrieralapú) és a nyitott (munkaköralapú) rendszert szokták megkülönböztetni azzal a kitételrel, hogy ezek a modellek tiszta formájukban sehol sem jelennek meg.

A közszolgálat szerepéről és helyéről korábban rögzített elvek (például egyre nagyobb szintű specializáció, közszolgálati hivatásutak követelmények növekvő jelentősége) a zárt közszolgálati rendszer kiépítésének szükségessége mellett szólnak. Mindazonáltal indokolt néhány gondolat erejéig tovább elemezni e modellek előnyeit és hátrányait a szervezeti integritás szempontjából is.

A zárt rendszerrel maradva ez a modell azt feltételezi, hogy a köz szolgálatába állók hosszú távú stabilitást szeretnének, cserébe hajlandók többletkötelezettségeket vállalni (például összeférhetlenségi előírások, vagyonyilatkozat-tétel, etikai szabályok). A zárt rendszer kiépítésekor tehát arra kell figyelemmel lenni, hogy a piaci szférában is jól hasznosítható tudással rendelkező szakemberek ne hagyják el a közszférát, és ne hasznosítsák máshol tudásukat. Erre a közszolgálati rendszerek jelenleg kevésbé felkészültek, jóllehet már megjelentek azok a rendelkezések, amelyek – legalább egy időre – megtiltják a köz szolgálatában állók számára a jogviszonyuk megszüntetését követő munkavégzést a privát szférában. Például a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 117. §-a a kormánytisztviselő közszolgálati jogviszonya megszűnését vagy megszüntetését követő időszakra vonatkozóan már tartalmazza az elhelyezkedési korlátozásra vonatkozó alapvető rendelkezéseket. Bizonyos jogviszonyoknál (például rendőr, bíró, ügyész) a jogviszony megszüntetését követően ügyvédként nem járhatnak el azon szervek előtt, ahol korábban alkalmazásban álltak (összeférhetlenség).

Az említett példák az ún. *forgóajtó-jelenség* (revolving door effect) kategóriájába tartoznak. Ez alatt azt értjük, hogy a köz alkalmazásában állók munkaviszonyuk megszüntetését követően közvetlenül ugyanazon a szakterületen a magánszféra alkalmazásába lépnek, és – tudásukon kívül – kapcsolati, szervezeti tőkéjüket is hasznosítják. Bár a korábban írtak szerint e jelenség visszaszorítására csak korlátozottak a jogszabályi lehetőségek, a közszolgálati szervek – a HR munkatársak közreműködésével – sokat tudnak tenni ezen elvek érvényesítése érdekében. A külső szolgáltatások igénybevételére vonatkozó szabályzatban meghatározott időre (például 6 hónap – 2 év) általánosan megtilthatják például a volt munkatárssal történő szerződéskötést (ideértve természetesen az alvállalkozóként való bevonását is). Ezen túl az alkalmazott Általános Szerződési Feltételek részévé lehet tenni, hogy a szerződő fél kötelezi magát e szabályok betartására, ellenkező esetben a szerződés érvénytelenné válik.

A leginkább a nyitott közszolgálati személyzetpolitika jellemzőjének tekintett zsákmányrendszer továbbélése, ha az államigazgatási szervek vezetői felől egyértelmű nyomás tapasztalható egyes személyek alkalmazására. Ennek keresztülvitelét megkönnyíti, ha a szervezetek nem rendelkeznek belső eljárásrenddel a kiválasztási eljárásra, illetve nincs a munkakör betöltéséhez szükséges képzettségi követelményekre vonatkozó leírás. Ezek a hiányosságok lehetővé teszik, hogy a szervezet bárkit bármilyen munkakörre alkalmazzon, amely a szakmai teljesítmény radikális csökkenésén túl nemkívánatos belső hatalmi játszmákhoz és hiteltelenséghez vezet.

3.3.2. Toborzás és kiválasztás

Mielőtt elmélyednénk a toborzás és kiválasztás, valamint a szervezeti integritás összefüggéseiben, indokolt, hogy tegyünk egy rövid alkotmányjogi kitérőt, és elemezzük az Alaptörvény erre vonatkozó rendelkezéseit. A XXIII. cikk (8) bekezdése szerint: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.” Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése a közhivatal viseléséhez való jogot rögzíti, amelynek feltételei a rátermettség (alkalmasság), a képzettség és a szaktudás. Ez a jog nem általános emberi jog, hanem csak a magyar állampolgárokat illeti meg.¹⁵ A közhivatal viseléséhez általános életkori korlát nincsen (gyakorlati feltétele általában a nagykorúság, vagyis főszabály szerint a 18. életév betöltése), ugyanakkor egyes pozícióknál létezhetnek minimális vagy maximális életkori követelmények (például a köztársasági elnök esetében ez a 35. életév betöltése).

A közhivatal viseléséhez való jog fontos polgári jogi vívmány volt a XIX. században, célja az addig kizárólag a nemességet megillető hivatalviselés kiterjesztése és az állami működésben való részvétel kiterjesztése minden állampolgárra.¹⁶ A minden magyar állampolgárt megillető jog azonban csak akkor érvényesülhet, ha ennek megvannak az objektív feltételei. Vagyis a közhivatal viseléséhez az állampolgároknak információkkal kell rendelkezniük arról, hogy melyik szervnél milyen feltételekkel vállalhatnak közhivatalt. Amikor tehát a toborzásról és a felvételi eljárás lefolytatásáról van szó, az állami szervek nemcsak a saját érdekeiket követik, hanem az Alaptörvény egyik alapvető rendelkezésének érvényesüléséhez teremtik meg a feltételeket.

Egy szervezet működése során az üres állások betöltése egyrészt jelentős kockázatot hordoz (nem lehet tudni, hogy a kiválasztott személy végül beváltja-e a hozzá fűzött reményeket), másrészt komoly erőforrásokat is igényel (interjúk lefolytatása, adminisztráció). A szervezeteknek tehát ilyen feltételek mellett kell döntést hozniuk arról, hogy az üres álláshelyet milyen módon töltsék be. Sajnálatos módon sok esetben a személyes ismeretségek döntenek arról, hogy végül kire esik a választás, így a *nepotizmus*, az átláthatatlan baráti-ismerősi összefonódások könnyen teret nyerhetnek a szervezetben.

Nepotizmus alatt azt értjük, hogy döntési helyzetben lévők a hatalmi pozíciók, jövedelemforrások elosztásánál saját rokonaikat, barátait és ismerőseiket részesítik előnyben az alkalmasabb jelentkezővel szemben. A nepotizmus jelensége amellelt, hogy nem egyeztethető össze a szervezeti integritással, a szervezet működésében is komoly károkat okoz. Ezek közül a csak a legfontosabbakat soroljuk fel:

- A döntési helyzetben lévő segítségével felvett új munkatárs elsősorban nem a szervezethez, hanem segítőjéhez kötődik és lesz lojális. Mivel a felvétele neki köszönhető, munkaviszonyának fenntartása (a próbaidő eredményes letelte) is leginkább tőle függ, és nem személyes teljesítményétől. Vagyis nem a közvetlen felettese, hanem patrónusa elvárásainak kíván megfelelni. Ez a helyzet egyrészt az új munkatársat kiszolgáltatottá és zsarolhatóvá teszi, másrészt motivációját és munkateljesítményét is csökkenti.
- A nepotizmus szervezeten belüli jelenléte megtöri a hagyományos, szervezeten belüli hierarchikus viszonyokat, és helyettük más, informális hatalmi hálózatokat alakít ki. A nepotikus kapcsolatokkal rendelkező munkatársak sok esetben munkateljesítmény helyett a patrónus felé mutatott lojalitással mutatják ki elkötelezettségüket. A nepotizmus túlburjánzása esetén egy-egy patrónushoz kötődően egész függőségi láncok alakulhatnak ki, súlyosabb esetben pedig a belső konfliktusok sora bontakozhat ki a munkatársak között.

¹⁵ Ennek oka az állam és az állampolgár közötti szorosabb érzelmi-jogi kötelék szükségessége. Más munkaköröknél a szorosabb jogi kötelék nem szükséges, így valaki egy iskolában nem magyar állampolgárként is taníthat például angolt, vagy lehet tolmács egy nagykövetségen.

¹⁶ A közhivatal viseléséhez való jog betetőzéséként értelmezhető, hogy Wekerle Sándort első polgári származású személyként 1892-ben miniszterelnökké választották, amely az akkor elérhető legmagasabb közhivatal volt.

- Az elterjedt nepotikus kapcsolatok hozzájárulhatnak a megbízó–ügynök típusú korrupciós hálózatok¹⁷ megjelenéséhez. Ebben a megbízó ügynökén keresztül tart kapcsolatot az ügyféllel, a korrupciós tranzakcióban közvetlenül nem vesz részt, és korrupciós érintettsége rendkívül nehezen bizonyítható.
- A nepotizmus jelenléte hitelteleníti a szervezet működését. Arról a hivatalról, ahol az állásokat személyes ismeretség alapján töltik be, az állampolgárok mindent túlzó negatív hírt elhisznek még akkor is, ha ennek nincs valóságalapja.

Az államigazgatási szervek akkor tudnak teljes mértékben megfelelni az Alaptörvényből eredő kötelezettségeiknek, ha az új munkatársak kiválasztását átlátható és korrekt eljárás szerint végzik. A közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 45. §. (1) bekezdése alapján a kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet. Szakmai álláspontunk szerint a nyílt pályáztatás jobban megfelel az átláthatóság, valamint az integritás által támasztott követelményeknek.

Amikor az államigazgatási szervek egy-egy állás megüresedésekor új munkatárs felvétele mellett döntenek, célszerű a külső jelentkezők előtt az álláshely belső munkatársakkal történő betöltését is megfontolniuk. Ez jótékonyan hat mind a munkatársak motivációjára, mind a szervezeten belüli belső mozgásokra. A megüresedő új álláshelyek belső, a munkatársak körében történő meghirdetése lehetőséget nyújt a munkakörökkel kevésbé elégedettek számára más munkakörben történő elhelyezkedésre. Ez a szervezet számára azért lehet előnyös, mivel az elégedetlen munkatársak számára a kilépésen túl a helyzet megoldására felmerülhet a más szervezeti egységhez történő áthelyezés,¹⁸ megőrizve az évek során felhalmozódott szervezeti tudást.

A toborzás kapcsán annak legegyszerűbb módja a pályázati felhívás kozigallas.gov.hu állásportálon történő meghirdetése. A társadalmi bizalom erősítése érdekében érdemes lehet az álláshirdetéseket mind az államigazgatási szerv honlapján, mind hivatali hirdetőtábláján közzétenni. Az álláshirdetések az állásra vonatkozó legfontosabb információkon (munkáltató neve, munkavégzés helye, feladatok meghatározása, illetmény, jelentkezés módja, képesítési feltételek, csatolandó iratok, jelentkezési határidő, kiválasztási eljárás, az állás betölthetősége, kapcsolattartó neve) túl utalást tartalmazhatnak a munkáltató által követett speciális elvekre. Ilyen lehet például a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok (kismamák, mozgáskorlátozottak, romák) előnyben részesítése, a kiválasztási eljárás során esélyegyenlőségi politika vagy az integritás elvének következetes alkalmazása.

Rés a pajzson

Suriname, a volt dél-amerikai holland gyarmat fontos szerepet tölt be a szomszédos országokból származó kábítószer európai, elsősorban amszterdami exportjában. Amikor az 1991-es választásokat követően kitört a polgárháború, a korrump suriname-i katonai junta vezetői megpróbálták nagyobb befolyást szerezni az amszterdami rendőrségben, illetve a helyi drogüzletben. Egy suriname-i származású, rendőrségen dolgozó személyügyi munkatárson keresztül nem kevesebb, mint 16 támogatójukat próbálták a szervezeten belül álláshoz juttatni annak érdekében, hogy ők a későbbiekben már rendőrként segítsék a drogügyletek lebonyolítását. Jóllehet a kísérlet még idejében megghiúsult, ez is jól mutatja, hogy az államigazgatási szervezeteknek miért kell különös gondossággal eljárniuk munkatársaik felvétele során.

¹⁷ Részletesen lásd Klitgaard 1988.

¹⁸ A belső mozgások technikai megvalósítására az automatikus áthelyezés és a belső felvételi eljárás egyaránt megvalósítható, ugyanakkor korrektebb, ha az állás betöltését a szervezet a külső pályázatok mintájára, egyszerűsített formában intézi (például motivációs levél bekérése), valamennyi jelentkező meghallgatása.

Megítélésünk szerint a felvételi eljárás során nem célszerű ajánlásokat bekérni a jelentkezőktől. A különféle fontos és jelentős emberektől írásban és szóban érkező ajánlások inkább a jelentkező kapcsolati hálójáról, mintsem alkalmasságáról adnak tájékoztatást, és könnyen beindíthatják a „ki tud fontosabb embertől ajánlólevelet beszerezni?” típusú versengést. Ettől indokolt megkülönböztetni a referenciát, amely a volt munkatársak és vezetők jelentkezővel kapcsolatos személyes tapasztalatairól ad visszajelzést. Lehetőség szerint referenciát csak a szűk listán maradt jelöltektől kérjünk, és kizárólag a munkavégzéssel kapcsolatban releváns információkra kérdezzünk rá.

Az álláshirdetésre jelentkezőktől beérkezett pályázatokról azonnal küldjünk visszajelzést! Ha másként nem megy, akkor a külön e-mail címre (például `allasok@... gov.hu`) beállított automatikus válaszüzenettel. A visszajelzés erősíti a pályázatot kiíró szerv pozitív megítélését, ezért az elutasított pályázatról is szükséges visszajelzés küldése, mivel így a pályázó közvetlenül kap információt benyújtott pályázatának sikertelenségéről. A pályázatok feldolgozása, értékelése jelentős feladat a HR-es munkatársaknak, már csak ezért is érdemes elkerülni a magas fluktuációt. A folyamatot jelentősen gyorsíthatja, ha az államigazgatási szerv online karrierportállal rendelkezik, bár összkormányzati szempontból inkább a meglévő állásportál fejlesztése, bővítése tűnik célravezetőnek.

A legjobb leendő munkatárs kiválasztására számos technika létezik, a tesztek alkalmazásától a személyes interjún át az értékelő központig (AC). A tapasztalatok szerint azonban az államigazgatáson belül elsősorban a vezetővel történő személyes elbeszélgetést és az interjút alkalmazzák, amely alapján leginkább a szimpátia és a szóbeli kommunikációs készségek mérhetők. A jelentkezőről árnyaltabb képet lehet kapni legalább egy írásbeli feladat (például feljegyzés készítése) megoldásával. Már csak azért is indokolt lehet ezzel a módszerrel szélesíteni a rendelkezésre álló kiválasztási eszközök körét, mivel a leendő munkatárs a közvetlen vezetővel való beszélgetés helyett munkaidejének jelentős részében írásbeli feladatokat fog megoldani.

3.3.3. Beillesztés

A kiválasztási eljárás befejeztével az új munkatárs munkába áll, azonban még hosszú időnek kell eltelnie addig, amíg teljes értékű munkatárssá válik. Helyzete sajátos, hiszen nemcsak egy új feladatkör ellátását kell elsajátítania, de be kell illeszkednie egy új társaságba, és meg kell tanulnia a szervezet működésére vonatkozó íratlan szabályokat is. Az új környezetbe való beilleszkedés előbb-utóbb meg szokott történni külön beillesztési és mentorálási programok nélkül is, ugyanakkor több szempont alapján mégis indokolt erre a szervezetnek időt és energiát szánnia.

Elsőként nem mindegy, hogy az új munkatárs sok konfliktus árán, csak hónapok múlva lesz a munkahely teljes jogú tagja, vagy ez a folyamat egy intenzív program segítségével lerövidíthető, és így a kívánt eredmény hatékonyabban érhető el.

Másodsorban a munkafolyamatok nagy része egy tapasztaltabb, segítőknek (*mentornak*) kinevezett munkatárstól való közvetlen tanulás útján könnyebben elsajátítható. A szervezet belső világába a mentor segítségével történő bevezetéssel számos olyan kényes kérdés tisztázható, amelyek e nélkül csak hosszú hónapok elteltével kerülnének felszínre. Ezen túl a szervezettől a beilleszkedéshez nyújtott támogatás az új munkatársakban erősíti az elkötelezettség érzetét és az alkalmazkodás iránti belső késztetést.

Az integritás szemszögéből nézve fontos kiemelni, hogy a szervezetre maguk a szervezet munkatársai jelentik a legnagyobb működési kockázatot. Ez a kockázat különösen jelentős az új munkatársak esetében, hiszen ők még nincsenek teljesen tisztában a tevékenységükre vonatkozó szabályokkal és elvárásokkal, így tévedésből vagy véletlenül könnyebben hibáznak, amelynek a szervezet egészére nézve súlyos következményei lehetnek. Mindenki hallott már tapasztaltabb kollégáitól olyan történeteket, amelyek pályakezdő korukban elkövetett baklövéseikről szólnak. Indokolt tehát az új

munkatársakban lévő potenciális kockázatokat kezelni, és felhívni figyelmüket nemcsak a szervezet működésével kapcsolatos szabályokra, de a működéssel együtt járó kockázatokra is.¹⁹

3.3.4. Képzések

Az új munkatársak beillesztése során már részben szót ejtettünk a képzések és a munkára való felkészítés fontosságáról. Az etika és integritás témájú képzéseknek fontos szerepük van a munkatársak érzékenyítésében azáltal, hogy felhívják a figyelmet az etikus és integritás elveit követő magatartás fontosságára, valamint hozzásegítenek e témák könnyebb megértéséhez és értelmezéséhez.

A képzések szervezése során általános tapasztalat, hogy a munkatársak figyelmét még a képzés megkezdése előtt indokolt felhívni a témára, és fel kell őket világosítani arról, hogy mi a képzés célja, és azon – ha nem önként jelentkeztek rá – miért ők vesznek részt. Ellenkező esetben az etika, integritás és antikorrupciós képzésen való részvétel könnyen stigmává válhat, hiszen „azokat küldik, akiknek szükségük van rá” vagy „akik amúgy is hajlamosak az ilyen cselekedetekre”. Ez természetesen nem így van, hiszen főszabály szerint minden munkatársnak tisztában kell lennie a 2013. szeptember 1-jén hatályba lépett Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex rendelkezéseivel annak érdekében, hogy a rendelkezéseket ismerje és be is tudja tartani.

A már hivatkozott 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet 9. §-a a képzéseken való részvétel megkönnyítése érdekében előírja, hogy: „Az államigazgatási szervek vezetői és tisztviselői kötelesek részt venni az államigazgatási szerv integritásirányítási rendszere kialakítása és működtetése érdekében szervezett integritás, korrupciómegelőzés és etika témájú, központi és szervezeti szinten megtartandó képzéseken, továbbá kötelesek ezeken beosztott munkatársaik részvételét is biztosítani.”

Képzésmódszertani szempontból egy kritikus pontra már ráirányítottuk a figyelmet. A másik ilyen lehet, hogy a korrupció témája rendkívül kényes és frontális, tantermi oktatással nehezen feldolgozható. Ez a fajta oktatás ugyanis elsősorban az ismeretek átadására alkalmas, az etika, integritás és a korrupció témájával kapcsolatban azonban nem az ilyen, az ismeretszintre ható információknak van jelentősége, mivel az oktatásnak a résztvevők gondolkodásmódját, mentalitását kell megváltoztatnia. Ennek elérésére a frontális, tantermi oktatás helyett a tréningmódszertan alkalmasabb, mivel a résztvevők kognitív tudatának alakítása helyett elsősorban az érzelmi és csoportdinamikai eszközöket alkalmazza. Egy kiscsoportos tréning során nemcsak ismeretek átadására nyílik mód, de a résztvevők gondolkodását a mások és saját reakcióik alapján alakuló csoportdinamika is jelentős mértékben befolyásolja.

Az államigazgatásban a 2012–2014 közötti időszakban jelentősen megújult az etika, integritás és antikorrupciós képzések módszertana, és számos új képzést indított a témában a Nemzeti Közszolgálati Egyetem. A leghosszabb időtartamú, két féléves integritás tanácsadó szakirányú képzés a leendő integritás tanácsadók számára nyújt elméleti és gyakorlati felkészítést feladataik ellátására, a két és fél napos integritásmenedzsment tréning a vezetőket ismerteti meg az integritás szélesebb, szervezeti összefüggéseivel, míg az egy napos közszolgálati etika és integritás tréning a munkatársak érzékenyítését szolgálja.²⁰ E képzések a közszolgálati továbbképzési rendszer részévé váltak, így hosszú távon is hozzájárulhatnak az államigazgatási szervek integritásának erősítéséhez, a munkatársak elköteleződésének növeléséhez.

¹⁹ A működési kockázatokat szélesen értelmezve és ideértve például a munkavédelmi szabályok megsértéséből eredő kockázatokat is.

²⁰ Az integritás tanácsadó képzésben 2020 februárjáig mintegy 400 fő szerzett oklevelet, míg a jelenléti képzéseken az elmúlt években több ezren, a 2018-ban indult online képzéseken több tízezren vettek már részt. Ez azért is tekinthető jelentős eredménynek, mivel 2012-t megelőzően az államigazgatásban ilyen képzések csak elvétve fordultak elő.

3.3.5. Rotáció

Rotáció alatt azt a munkaszervezési eljárást értjük, amely alapján az egyes munkaköröket betöltő munkatársak rendszeres időközönként váltják egymást. Rotációt a szervezetek különböző okokból alkalmazhatnak. Új munkatársak, gyakornokok kapcsán célja, hogy az érintettek minél több munkaterületet megismerjenek a szervezeten belül, bővítsék a szervezetről, a szervezeti folyamatokról és az egyes munkaterületekről meglévő ismereteiket. A rotáció technikája alkalmazható a munkaköri kiegészés megelőzésére is a monoton, egyhangú munkakörökben. Ilyen esetben a más munkakörbe történő áthelyezés kiközösíti az érintettet a megszokott kerékvágásból, és inspirálóan hathat rá az új környezet, az új kihívások, illetve az új munkatársak.

Rotáció a fentiekén túl korrupciómegelőzési célból is alkalmazható a kockázatos és túl szoros személyes kapcsolatok kialakulásának megnehezítése érdekében. Egyes államigazgatási szervek ugyanis rendszeresen ugyanazon szervezetek, állampolgárok körében végeznek ellenőrzéseket, így akarva-akaratlanul személyes viszonyba kerülhetnek velük. Ebben az esetben fennáll a veszélye, hogy a számukra szimpatikusabb ellenőrzöttel elnézőbben viselkednek, ami károsan hat a munkavégzés színvonalára, és veszélyezteti a szervezet integritását.

A rotáció, vagyis a munkatársak cseréje az azonos munkakörök között pont a kívánatosnál szorosabb személyes kapcsolatok kialakulását nehezíti meg. A rotáció lehet véletlenszerű, amikor az ellenőrzést végzők maguk sem tudják, hogy mely területre/szervezethez mennek ellenőrizni, de lehet előre tervezett is, amikor a munkatársak fél-egy éves váltásban különböző területeken dolgoznak. Fontos hangsúlyozni, hogy az államigazgatásban nem csak az ellenőrzési területen dolgozók vannak fokozott kockázatnak kitéve, ez a jelenség a hivatali munkatársak esetében is fennállhat (például ha egy ügyintézőnek rendszeresen visszatérő „saját” vagy „kedvenc” ügyfelei vannak).

Szervezeti szempontból a rotáció alkalmazása járhat szervezeten belüli konfliktusokkal, hiszen a munkatársak ragaszkodhatnak a megszokott munkakörülményeikhez és kapcsolataikhoz, így bevezetése során fokozott figyelemmel szükséges eljárni.

3.3.6. Különleges eljárások

Az államigazgatási szervek egyes munkatársai különösen fontos döntésekre bírnak ráhatással, illetve működésükből fakadóan olyan adatokat is kezelhetnek, amelyek nem tartoznak sem a széles, sem a szűkebb nyilvánosságra. Az ilyen, fontos és bizalmas munkakört betöltő személyeknek fokozott biztonsági ellenőrzésen kell átesniük. Ennek célja annak vizsgálata, hogy az ellenőrzés alá vont személlyel kapcsolatban felvetődnek-e olyan kockázati tényezők, körülmények, információk, amelyek miatt tevékenysége jogellenes céllal befolyásolhatóvá, illetve támadhatóvá válhat, és ezáltal a nemzetbiztonságot sértő vagy veszélyeztető helyzet állhat elő.

A nemzetbiztonsági ellenőrzések célja tehát a szervezet személyi kockázatainak csökkentése annak érdekében, hogy egyrészt a kockázatok az illetékes szerv előtt ismertté váljanak, másrészt ez alapján kezelhetők legyenek (például munkatárs áthelyezése más munkakörbe, javaslatok bizonyos kapcsolatok megszakítására).

Ugyancsak a különleges eljárások kategóriájába tartozik a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségek teljesítése, illetve a vagyonyilatkozatok kezelésével kapcsolatos feladatok ellátása. A vagyonyilatkozat-tételi eljárás során az erre kötelezettek (általában vezetők, közbeszerzésekben közreműködők stb.) arról nyilatkoznak, hogy milyen ingó és ingatlan vagyonnal, illetve kötelezettségekkel (kölsön, tartozás) rendelkeznek. Az eljárás célja annak felmérése, hogy az eljárásra kötelezett vagyona mekkora, illetve korábban tett vagyonyilatkozatával összehasonlítva fellelhető-e vagyongyarapodás, és ha igen, ez összeegyeztethető-e legális jövedelmével.

A vagyonyilatkozati eljárás tehát egyrészt megnehezíti az illegális forrásból (például vesztegetésből származó) vagyon eltitkolását, másrészt hosszabb időre nyomon követhetővé és számonkérhetővé teszi a vagyongyarapodást. A vagyonyilatkozat-tételi eljárás nem tekinthető univerzális eszköznek a korrupció visszaszorításában, de visszaélés gyanúja esetén fontos adatokat szolgáltathat az eljáró hatóságoknak. A HR feladata tehát e tekintetben egyrészt a jogszabályi rendelkezések betartatása, másrészt a vagyonyilatkozatok gondos őrzése.

3.3.7. Kilépés

A korábban leírtak alapján megállapíthatjuk, hogy a munkatársak és az általuk birtokolt tudás az államigazgatási szervek legfontosabb tőkéje. Ezért egy-egy munkatárs kilépése mindenképpen fájdalmas veszteség a szervezet számára, és azt jelzi, hogy a munkatárs nem találta meg ott a számítását. A nyílt, őszinte munkahelyi légkör lehetővé teszi az államigazgatási szerv biztosította lehetőségek és a munkatársak elvárásainak összhangba hozatalát és az esetleges konfliktusok kezelését még azok elfajulása előtt. A munkatársak és a vezetők közötti bizalom és párbeszéd csökkenti a munkahelyi fluktuációt, és elkerülhetővé válik a munkatársak kényszerű kilépése.²¹ A HR-es feladatok ellátása során tehát törekedni kell a munkahelyen belüli nyílt és őszinte légkör kialakítására, a munkatársak és a vezetők közötti párbeszéd folyamatos javítására.

A törekvések ellenére mégis bekövetkező kilépés mögött sokszor nehéz, egy-egy ember, család sorsát befolyásoló döntés áll, ugyanakkor szükség esetén ezt a döntést – a munkatársak vagy a szervezet egészének érdekét szem előtt tartva – a munkáltatói jogkör gyakorlójának meg kell tudni hoznia.

Bármi is vezet a kilépéshez, mind a döntés közlésének, mind a folyamatnak mindkét fél érdekét tiszteletben tartva, korrekt eljárásban és méltósággal kell megtörténnie. Egy eszkalálódó konfliktus nemcsak súlyos lelki sérülések okozója lehet, de akár munkajogi következményekkel is járhat, amely az elválást még komplikáltabbá teszi. Egy konfliktusokkal terhelt kilépés ezen túl megmérgezheti a munkahelyi légkört is, amelynek káros hatásai kihatnak a többi munkatársra is.

A kilépés ugyanakkor nemcsak veszélyeket, de lehetőségeket is rejt a szervezet számára. Az államigazgatási szervek ugyanis nemcsak a belépőkkel, hanem a kilépőkkel is folytathatnak interjút annak érdekében, hogy megismerjék a munkahellyel, a munkavégzéssel kapcsolatos tapasztalatokat. Ennek, a szakirodalomban *exit interjúnak* hívott műfajnak az a célja, hogy a munkahely – sajátos belső bejelentési forrásból – első kézből származó információkat, visszajelzéseket kapjon magáról, működéséről, a volt munkatárs által tapasztalt előnyös és hátrányos jellemzőiről. Noha azt gondolhatnánk, hogy az exit interjú nem más, mint a sértetten távozó munkatársak számára biztosított „panasznap”, pszichológiai jelentősége is kiemelkedő. Elsősorban segít lezárni a munkahelyhez kötődő életszakaszt, és hozzásegít a változások könnyebb feldolgozásához, ugyanakkor – ha figyelmesen hallgatják őket – a volt munkatársak megnyílnak, és őszintén beszélnek azokról a tapasztalataikról, amelyekről a jelenlegi munkatársak nem mernek, vagy nem akarnak.

Az exit interjú körülményeit célszerű úgy kialakítani, hogy mind a kérdező, mind a volt munkatárs egy kicsit eltávolodjon – a szó lelki és fizikai értelmében egyaránt – a munkahelytől, és könnyebben beszélhessen először általános, majd konkrét tapasztalatairól. A bizalom légkörének megőrzése és megteremtése elsődleges fontosságú, így a volt munkatársat biztosítani kell arról, hogy az általa elmondottak csak feldolgozott formában jutnak el a szervezet vezetőjéhez, és nem jutnak vissza volt munkatársaihoz. A bizalom és titoktartás biztosítására indokolt, hogy az exit interjút vagy a szervezet integritás tanácsadója, vagy HR munkatársa folytassa le. Az exit interjúkból eredő következtetéseket, tanulságokat – feldolgozott formában, szükség szerint intézkedési javaslatokkal kiegészítve – indokolt a hivatali szervezet vezetőjének tudomására hozni annak érdekében, hogy megtehesse a szükséges intézkedéseket.

²¹ Ennek alternatívája lehet például a rotáció, azaz a munkatárs szervezeten belül más munkakörbe helyezése.

3.4. Teljesítménymenedzsment

Valamennyi szervezet működésének van egyfajta belső ritmusa, üteme, amelyben a fokozottabb tempójú (például tavasz, karácsony előtti hetek) és a kisebb terheléssel járó időszakok (például nyár, karácsonyi ünnepek közötti napok) követik egymást. Szerencsés, ha a szervezet első számú vezetője ezeket az alkalmakat felhasználja, hogy állománygyűlés keretében röviden értékelje a szervezet által elvégzett munkát, kiemelve azokat az egyéni és szervezeti teljesítményeket, amelyek az eredményekhez hozzájárultak, köszöntse az új munkatársakat és búcsúztassa a távozókat, vagyis megerősítse a szervezet munkatársaiban a közös értékeket, a közös célokat és a közös feladatokat. Egy-egy rendszeres, fél- vagy negyedévente tartott állománygyűlés ritmust ad a szervezet működésének, közvetlenül elérhetővé teszi a vezetőt a munkatársak számára, javítja a kommunikációt, valamint fontos szerepet tölt be a szervezeti kultúra tudatos alakításában.

Az állománygyűléseket – tekintettel a kieső munkaidőre is – indokolt feszes tempóban, vagyis legfeljebb fél óra időtartamban megtartani, viszonylag rövid vezetői beszédekkel, a mondanivaló illusztrálására hasznosak lehetnek a kivetített és mindenki számára könnyen befogadható ábrák, grafikonok.

Az állománygyűlések mellett a szervezeti teljesítménymenedzsment eszközei lehetnek a munkatársak körében végzett felmérések, elégedettségmérések is. Ezek közül az adatok összehasonlítását is lehetővé teszi a legutóbb 2013-ban végzett elkötelezettség- és elégedettségmérés, amelynek eredményei a korábbi évek adataival összehasonlítva fontos visszajelzésként épülhetnek be a szervezeti célkitűzések közé.

Az integritás erősítése szempontjából ugyancsak hasznos funkció a közszolgálati egyéni teljesítményértékelés (TÉR). A munkatársak számára meghatározott egyéni teljesítménykövetelmények és kompetenciák teljesítése előmozdíthatja az egyéni és ezáltal a szervezeti integritás erősödését, különösen arra tekintettel, hogy az értékelhető kompetenciák között a munkatársak és a vezetők között egyaránt szerepel az integritás.

A teljesítmény menedzseléséhez fontos inputot szolgálhat a Közös Értékelési Keretrendszer (Common Assessment Framework – CAF) eszközével végzett önértékelés, amely egyben hozzásegíti a szervezetet a minőség kultúrájának elterjesztéséhez. Az integritással kapcsolatos példákkal kiegészített CAF-módszertan lehetővé teszi a szervezeti teljesítmény növelését, egyben az integritás szempontjainak hangsúlyosabb megjelenítését a szervezeti önértékelés, valamint az ebből levonható következtetések megfogalmazása során.

3.5. Ösztönzésmenedzsment

Az államigazgatás jelenlegi ösztönzési rendszere – nem függetlenül az illetmények összegétől – jellemzően az anyagi jellegű ösztönzésekre (célfeladat-juttatás, jutalom) épít. Ennek alkalmazásának lehetőségeit ugyanakkor jelentősen korlátozza az ilyen célokra fordítható költségvetési és intézményi források szűkössége. Ebből természetesen nem lehet azt a téves következtetést levonni, hogy a munkatársak ösztönzésére csak korlátozottan van mód, hanem inkább olyan megoldásokat kell keresni, amelyek az anyagi ösztönzők helyett az erkölcsi elismerésre helyezik a hangsúlyt.

A munkatársak részvételével zajló állománygyűlések jó alkalmat nyújtanak arra, hogy egy-egy valóban kiemelkedő teljesítményt nyújtó munkatárs vagy szervezeti egység felé az első számú vezető kifejezze elismerését. Nemzetközi vállalatoknál gyakori „A hónap dolgozója” elismerés adományozása, ez azonban a hazai közegben ellentmondásos megítélésű lehet, továbbá egyfajta automatizmusá teszi az elismerést, amely teljesítménytől függően „jár”.

Technikailag szerencsésebb megoldás, ha a munkatársak maguk javasolhatnak maguk közül olyanokat, akik szerintük az adott évben/félévben a legtöbbet tették a szervezet céljainak eléréseért, vagy legönzetlenebbül segítették munkatársaikat. Ez egyfajta szervezeten belüli elismerést, közös vissza-

jelzést adhat a munkatársaknak saját teljesítményükről, egyben bevonja őket a szervezet szempontjából fontos döntések meghozatalába.

Bármilyen elismerést is alkalmaz a szervezet, és azt bármilyen formában is teszi, fontos alapelv, hogy az elismerés valódi teljesítményért járjon, és a döntés átlátható feltételek mellett szülessen meg. Ez úgy is biztosítható, hogy a HR munkatárs a szervezet intranetes felületén vagy kör-e-mailben tájékoztatja a munkatársakat a szervezet elismerésének adományozásáról, a jelölhető személyekkel szemben támasztható követelményekről, a jelölés módjáról, valamint a döntésről. Ezekkel a szervezeti integritást figyelembe vevő körülményekkel biztosítható, hogy az elismerés valóban ösztönző legyen, nemcsak az azt kapó, hanem valamennyi munkatárs számára.

3.6. Stratégiai tervezés és rendszerfejlesztés

Az előzőekben felsorolt intézkedések legjobban akkor fejtik ki hatásukat, ha nem önállóan, hanem egymásra tekintettel, egységes rendszerben és stratégia mentén alkalmazzák őket. Az integritást erősítő intézkedéseknek illeszkedniük kell a szervezeti stratégiák által meghatározott keretbe is annak érdekében, hogy harmonikusan szolgálják a szervezet céljait.

Annak érdekében, hogy valamennyi szervezeti integritásmenedzsment rendszer jól működhessen, a vezetőknek, valamint az integritás tanácsadóknak ismerniük kell a szervezetet, annak belső dinamikáját, valamint a kihívást jelentő területeket. A szervezetre vonatkozóan számos forrásból nyerhetők információk, ezek jelentős részéről már volt szó a korábbiak során: szervezeti kockázatelemzés, külső és belső bejelentési rendszer, elégedettségmérések, munkatársak exit interjúi.

A HR-es munkatársak számos további, a szervezet megítélésére, szakmai működésének minőségére vonatkozó hasznos információkat gyűjthetnek be munkájuk során. Ilyen információforrás lehet a meghirdetett álláshelyre jelentkezők száma vagy változása az évek során, az állásinterjúk alatt a szervezetre vonatkozó kérdésekre adott válaszok, az ösztöndíjas vagy gyakornoki programokra jelentkezők száma és motiváltsága stb. Ezek az információk mind hasznos segítséget nyújthatnak a szervezet vezetése számára, hogy reális képet formáljon mind a szervezet előnyeiről, mind hátrányairól.

A beérkező információk feldolgozásával a szervezet vezetése egyfajta képet kap a szervezet egészéről, és meghatározza azokat a területeket, ahol változtatást lát szükségesnek. Ezt a szervezet számára is értelmezhető hosszú távú stratégiába (például szervezetfejlesztési, integritás, HR, kompetenciafejlesztési) foglalva a gyakorlati lépések cselekvési tervvé állnak össze, amely a feladat megnevezésén túl tartalmazza a felelős, a határidő, a forrás és a végrehajtás szempontjából egyéb releváns információk felsorolását. A stratégia és az akcióterv végrehajtását monitorozás kíséri, amely folyamatos visszajelzést ad a végrehajtás állapotáról, a megtett és az elvégzendő feladatokról. A stratégia végrehajtásakor szükséges egyfajta záróértékelés elvégzése, számba véve a terveket és a tényeket. Ennek elvégzéséhez a szervezet különböző területeiről érkező visszajelzések szükségesek (például munkatársak körében végzett elégedettség-vizsgálatok, külső szereplők visszajelzései, statisztikai adatok).

Jól láthatjuk, hogy a folyamat nem más, mint az integritásmenedzsmentről szóló részben megismert menedzsmentciklus, amely – következetes végrehajtás esetén – hozzájárul a szervezet vagy annak egyes eljárásainak, egységeinek folyamatos fejlesztéséhez.

3.7. Személyügyi szolgáltatások

3.7.1. Személyügyi és munkaügyi adminisztratív feladatok

Amint azt korábban láthattuk, az emberierőforrás-menedzsment fejlődésének első lépése a személyzeti adminisztráció kialakulása volt. Ekkor a vállalkozások még csak a munkatársak nyilvántartásával és munkabérük bérszámfejtésével járó alapvető adminisztratív feladatokat látták el. Az emberierő-

forrás-menedzsment rendszerek fejlődésével ezek a munkáltatáshoz kötődő alapvető adminisztratív feladatok továbbra is megmaradtak, bár a személyi kartonokat és a papíralapú bérszámfejtést átvették a számítógépes nyilvántartások és bérszámfejtő programok.

Tekintettel arra, hogy az államigazgatási szervek kiadásainak jelentős része személyi jellegű költségelem (illetmény és járulék), ennek jogszerű felhasználásában kiemelkedő szerepük van a HR adminisztrációval foglalkozó munkatársaknak.

Az államigazgatási szervek jogszerű működésének alapvető feltétele, hogy pontos és aktuális nyilvántartást vezessenek a náluk foglalkoztatott személyekről és személyes adataikról. Ezt a munkát megkönnyíti az állománytábla, amely vizuális segédeszközként a szervezet struktúráját követve mutatja, hogy az egyes szervezeti egységeknél hány fő dolgozik és milyen beosztásban. A munkatársakról vezetett alapnyilvántartás birtokában a személyügy képes proaktív adatszolgáltatásra a vezetők felé. Ez a személyügyi feladatok tervezhetőségének első lépése is: pontos nyilvántartás birtokában a személyügy képes hónapokkal előre jelezni, hogy milyen pozícióban várható üresedés (például lemondás, tartós távollét, gyés). A szervezet személyzetszervezésétől függően kerülhet sor a munkatársak közötti belső rotálásra, felvételi eljárás lefolytatására vagy a munkakörök átszervezésével a feladat- és felelősségi viszonyok átrendezésére.

A személyügyi feladata annak biztosítása, hogy a szervezetnél dolgozók kinevezési okirata és munkaköri leírása megfeleljen a tényleges helyzetnek. Ezen elv következetes érvényesítése nemcsak a szervezeti integritás alapvető feltétele, de a HR-munkatársak jól felfogott érdeke is. A jogviszonyok rendezetlensége esetén a helyzet előbb-utóbb átláthatatlanná és kezelhetetlenné válik, rosszabb esetben egy-egy váratlan munkaügyi jogvita hozza felszínre a problémákat. Ebben a helyzetben azonban az alá-fölérendeltségi viszonyok rendezetlensége, a feladat- és hatáskörök tisztázatlansága könnyen vezethet jogvita teljes elvesztéséhez akkor is, ha az alapjául szolgáló konfliktusban az államigazgatási szervnek történetesen igaza volt.

A személyügyi nyilvántartások másik kritikus eleme a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatban benyújtott okiratok eredetiségének kérdése. Ezen okiratok sajátossága, hogy elég egyszer bemutatni őket és ehhez hosszú távú joghatások fűződnek. A legjelentősebb ezek közül a végzettséget igazoló okirat (diploma), valamint a hatósági erkölcsi bizonyítvány. Mindkettő a jogviszony létesítésének elengedhetetlen feltétele, így amennyiben az új munkatárssal úgy létesül jogviszony, hogy ezek eredetiben történő bemutatására nem kerül sor, vagy a személyügyi munkatárs nem vizsgálja meg alaposan e dokumentumok eredetiségét, annak a szervezetre nézve komoly anyagi és erkölcsi következményei lehetnek. A nyelvvizsga utáni pótlék – ha jogosulatlanul veszik igénybe – a szervezetnek éves szinten több százezer forintos kárt okoz, ugyanakkor egyben büncselekmény is. Természetesen nem követelmény, hogy valamennyi HR-munkatárs professzionális közokirat-szakértővé képezze tovább magát, de az okiratok a kibocsátó intézménynél történő általános vagy szűrőpróbaszerű visszaellenőrzése elejét veheti a próbálkozásoknak. Preventív hatása van, ha a személyügy ezt a gyakorlatát rögzíti a felvételre vonatkozó eljárásrendben vagy a HR-stratégiában, és ezt előzetesen az érintett pályázók tudomására is hozza.

Talán felesleges is lenne megemlíteni, de jelentőségénél fogva nem mehetünk el annak hangsúlyozása mellett, hogy a személyügyi feladatok ellátása nagyfokú diszkréciót és titoktartást követel meg az ott dolgozó munkatársaktól. Ez nem csak azt jelenti, hogy a személyügyi nyilvántartásban található adatokat csak az arra jogosultak részére adják ki és nem szolgáltatnak adatokat, információt az illetéktelenek részére, legyen szó mégoly régi és megbízható munkatársról is. A diszkréció és a titoktartás azt is megköveteli, hogy kényes kérdéseket (például szociális támogatás, temetési segély, illetményelőleg, illetményváltozás) a személyügyi feladatokat ellátó munkatársak személyesen és négy szemközt beszéljenek meg az érintettel. Senki sem szeretné ugyanis, ha számára kényes kérdésekről szélesebb körben is tudomást szereznének, különösen olyanok, akiknek az adott ügyvel kapcsolatban nincs tennivalójuk. Technikailag nehéz lehet megoldani, de ilyen helyzetekre célszerű külön tárgyalót fenntartani, vagy az érintetteket az irodában tapintatosan tíz percre magukra hagyni.

3.7.2. Informatikai rendszerek

A személyügyi feladatok ellátásában nagy segítséget nyújtanak az informatikai rendszerek. A legfontosabb közülük kétségkívül a személyügyi alapnyilvántartás, amely a munkatársakra vonatkozó adatokat tartalmazza. Ezen rendszerek működhetnek elkülönült rendszerként (például WinTiszt) vagy más szervezeti informatikai rendszerekkel (például MS Outlook, telefonkönyv) integráltan. A legfejlettebb nyilvántartási rendszerek szervesen illeszkednek a szervezet más informatikai rendszereihez, és részükre – előre meghatározott körben – adatokat szolgáltatnak. Sokszor ez az adatszolgáltatás képezi alapját más rendszerek működésének (például informatikai hozzáférés, készletnyilvántartás, belépési jogosultságok).

A személyügyi alapnyilvántartás mellett a személyügy számos más, egyes HR-feladatok ellátása szempontjából kritikus rendszereket is kezel. Ilyen rendszer lehet például a cafeteria, a teljesítményértékelést kezelő informatikai rendszer vagy a vagyonyilatkozatokat nyilvántartó rendszer. Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy e rendszerek működésének egyik alapelve az adatok pontos és aktuális nyilvántartása, másrészt az illetéktelen hozzáférések kizárása. Veszélyt nemcsak az jelent, ha valaki betekintve e rendszerekbe adatokhoz fér hozzá, hanem az is, ha az adatbázis egészét megszerzi, illetve jogosulatlanul módosít a tárolt adatokon. E rendszerek az államigazgatási szervek működése szempontjából kritikus rendszernek minősülnek, így a bennük rögzített adatokat rendszeresen mentik, és a módosításokat a rendszer naplózza. Egy-egy jogosulatlan hozzáférés az egész rendszer, illetve az abban tárolt adatok hitelességét kérdőjelezi meg, így az adatbiztonság sérelme önmagán túlmutató jelentőséggel bír.

3.7.3. Kommunikáció

A szervezeti integritásmenedzsment rendszer sikeres működésének elsődleges feltétele, hogy a munkatársak tudjanak a szervezet ez irányú tevékenységéről, és legalább főbb vonalaiban tisztában legyenek a céljával és a legfontosabb elemeivel. Bármiféle előrelépés az integritás építésének területén csak akkor képzelhető el, ha a szervezet kommunikációja egy irányba mutat, és a kommunikáció, valamint a tényleges tevékenység között minél nagyobb átfedés van.

Előfordulhat, hogy a szervezet integritással kapcsolatos kommunikációja előreszalad, azaz egyes meglévő, de kevésbé jól működő elemeket túlhangsúlyoz annak érdekében, hogy a szervezetet kedvezőbb színben tüntesse fel. Ez kockázatos helyzet, és akár a szervezet teljes kommunikációjának jelentős hitelvesztéséhez vezethet. Az integritással kapcsolatos eredmények kommunikálásában – a kockázatok csökkentése és a hitelesség megőrzése érdekében – indokolt a visszafogottság és csak a ténylegesen elért eredményekről szóló beszámolók közzététele.

Szervezeti szinten általában nem célravezető a problémák nyílt tagadása. Egyrészt csak rövid ideig lehet hatásos, másrészt könnyen előfordulhat, hogy a problémáról meggyőző, a korábbi állítással ellentétes bizonyíték lát napvilágot, amely a szervezetet és annak vezetőit a kiindulási helyzethez képest még rosszabb helyzetbe hozza. E magatartás helyett az őszinte, a kihívásokkal való nyílt szembenézés eredményesebb lehet. El kell tudni fogadni, hogy nincs tökéletes rendszer, és a hibát nem az követi el, aki a rendszeren javítani szeretne, hanem az, aki a hibák meglétét tagadja. A hibák kijavítására vonatkozó jó szándék ugyanakkor kevés, a kommunikációnak ki kell terjednie a probléma feltárására tett intézkedés meghozatalára vagy a megoldására tett első lépésekre.

A szervezet egésze szempontjából fontos, hogy az antikorrupció, a hivatásetika vagy az integritás témája jelen legyen a munkahelyi mindennapi párbeszéd során. E témák túl hangsúlyos jelenléte azonban kontraproduktív lehet: a szervezetek ugyanis nem azért jöttek létre, hogy antikorrupciós és integritási programokat hajtsanak végre, hanem azért, hogy ellássák azokat a feladatokat, amelyeket az alapító szerv számukra meghatározott. Vagyis az integritás nem öncél, hanem a feladatok hatékonyabb, eredményesebb és a közbizalmat erősítő végrehajtásának eszköze.

Az integritás témájának az államigazgatási szervek mindennapi életében való megjelenítésének egyik eszköze a vezetők és a munkatársak részére szervezett képzési program, amely lehetővé teszi, hogy kiscsoportban, védett környezetben a munkatársak fontos vitákat folytassanak le olyan témákról, amelyek a munkahelyi mindennapokban jelen vannak, de nincs idő ezek elmélyült kibeszélésére. Az integritás tréningek egyik fontos tapasztalata és jelentős hozadéka volt, hogy lehetőséget biztosított a közszolgálati tisztviselők számára a közös dolgok rendezésére, megvitatására.

4. A VEZETŐK SZEREPE AZ INTEGRITÁS ERŐSÍTÉSÉBEN

4.1. Példamutatás

A vezetőknek fokozott felelősségük révén kulcsszerepük van a szervezeti integritás megteremtésében. Lehet bármilyen elkötelezett az integritás tanácsadó, lehetnek bármilyen elkötelezettek a munkatársak, a vezető, vezetők támogatása nélkül csak részeredményeket lesznek képesek elérni.

A vezetőknek elsősorban azt kell belátniuk, hogy az integritás nemcsak a szervezet, hanem a saját jó hírük megőrzését is elősegíti. A közvélemény ugyanis a szervezetet egyre inkább a vezetővel azonosítja, és a szervezet minden előnye és bűne előbb-utóbb a vezetőre hull vissza. Amikor vezetői példamutatásról beszélünk, akkor a vezetőnek nem csak szóban kell példát mutatnia, hanem cselekedeteivel is. A szervezet első számú vezetőjének meg kell követelnie a fokozott figyelmet és számonkérhetőséget vezetőtársaival szemben, és ha szükséges, vállalnia is kell a konfliktusokat az általa képviselt elvek érvényre juttatása érdekében.

Madame Cresson fogorvosa

Amikor Edith Cressont, a volt francia miniszterelnököt európai uniós biztossá választották, szívesen látta volna szájszabó, Philippe Berthelot-t biztosi kabinetjében. Sajnos a biztos személyes barátjának számító szájszabó már betöltötte a 66. életévét, és a bizottsági szabályok szerint nem kaphatott volna szakértői kinevezést. Ezen túl a kabinetben sem volt üres státusz, így végül Berthelot úr külső tudományos tanácsadóként kapott szerződést. Jóllehet a külső szerződések időtartamát a Bizottság két évben maximalizálta, a biztos kérésére mégis meghosszabbították szerződését, így összesen két és fél évet töltött el pozíciójában. A többek között Edith Cresson uniós biztos ellen csalás gyanújával indított vizsgálatoknak döntő hatása volt abban, hogy a Jacques Santer vezette Európai Bizottság végül 1999-ben lemondani kényszerült.

A szervezetet az integritás elvei mentén irányító vezetőt *integritás építőnek* (integrity builder) szokták nevezni, aki rendelkezik azzal a bölcsességgel és tekintéllyel, valamint menedzsment ismeretekkel, amelyek szükségesek a szervezeti integritás fejlesztéséhez. A vezetők nemcsak jó vagy rossz példát tudnak mutatni munkatársaiknak, de ők hozzák azokat a döntéseket, amelyek alapvetően befolyásolják mind a szervezet működését, mind külső megítélését.

Ezen túl a szakirodalom ismeri az ún. *ártalmas vezető* (toxic leader) kategóriát is. Ez alatt általában olyan személyeket értünk, akik destruktív viselkedésükkel vagy diszfunkcionális személyiségjegyekkel²² jelentős károkat okoznak munkatársaiknak, szervezetüknek vagy ellenlábasaiknak. Az ilyen személyek minél magasabbra kerülnek a hivatali ranglétrán, annál több kárt képesek okozni, szélsőséges esetben teljesen ellehetetlenítik a szervezet működését.

²² Ilyen tulajdonságjegyek például az integritás hiánya, a kielégíthetetlen exhibicionizmus, a hatalmas ego, az arrogancia, a kapzsiság, a moralitás hiánya, a következmények figyelmen kívül hagyása, a vezetői kompetenciák hiánya.

A szervezeti integritásépítés sikeressége tehát nagyrészt attól is függ, hogy a szervezet mennyire képes kompetens és a közjóért dolgozni kész vezetőket, vezetői utánpótlást kinevelni. Ha a vezetők kiválasztása és továbbképzése stratégiai elvek nélkül, véletlenszerűen alakul, akkor az általuk nyújtott teljesítményre is ez lesz a jellemző. A vezetésnek tehát egyrészt folyamatosan figyelnie kell, hogy a szervezeten belül mely munkatársakból válhat potenciális vezető, másrészt gondoskodnia kell róla, hogy kisebb feladatok ellátásával kipróbálhassák és fejleszthessék vezetői képességeiket, továbbá olyan személyiségjegyek erősödhessenek meg, amelyek a vezetői feladatok ellátásához kiemelkedően fontosak.

4.2. Szervezeti kultúra és közbizalom

A társadalmi szerveződés és a gazdasági működés egyik fontos összetevője a társadalmi bizalom.²³ Ennek hiánya vagy csökkenése rontja a társadalmi-gazdasági hatékonyságot, így jelentős károkat okoz. Amikor tehát egy-egy szervezetnél korrupciós vagy más botrány tör ki, az messze túlmutat az adott szervezeten: rajta keresztül az egész ágazatot, illetve az egész közszférát tünteti fel rossz színben. Ha az állampolgárok gyakran találkoznak a sajtóban és saját baráti körükben negatív tapasztalatokkal, akkor ez jelentősen módosítja az adott szervezetről, a közszolgáltatásról alkotott képüket. Az is igaz állítás, hogy a jó hírnév lerombolásához elég egy perc, ugyanakkor a helyreállításához egy élet is kevés.

A 2008-as gazdasági világválság nemcsak a kormányokba vetett bizalmat ingatta meg és vezetett az állam és a társadalom viszonyának újraértelmezéséhez, de ráirányította a figyelmet a társadalmi bizalom megőrzésének, helyreállításának és erősítésének szükségességére.

Az államok azóta is keresik a közbizalom erősítésének, helyreállításának legjobb eszközeit. Bár minden helyzetre általánosan alkalmazható megoldás feltehetően nem létezik, a kormányok egy része a megoldást a társadalmi csoportokkal folytatott, azok bevonására, partnerként való kezelésére épülő kormányzási módot részesíti előnyben. Más kormányok inkább a transzparens működésre, az átláthatóságra építenek, ezzel is erősítve a kormányzati feladatokat ellátók elszámoltathatóságát és számonkérhetőségét. Olyan modellel is találkozhatunk, amely a válság hatására a kormányzat központosítására, hatékonyságának és eredményességének növelésére összpontosít.

Bármelyik megoldás is legyen a sikeresebb, azt leszögezhetjük, hogy az állampolgárok és az állam viszonya átalakult. Egyrészt megnöttek az állammal szemben támasztott állampolgári igények, másrészt javultak a hatalom számonkérhetőségének technikai feltételei. E megoldási javaslatok közös sajátossága, hogy bőven meríthetnek az integritásmenedzsment eszköztárából, amely horizontális modellként új lendületet adhat a kormányzás jobbra tételének.

²³ Lásd erről részletesebben Fukuyama 2007.

5. FELHASZNÁLT IRODALOM

1. FUKUYAMA, Francis: *Bizalom*. Európa Könyvkiadó Kft. Budapest, 2007.
2. KISS László: *A közzolgálati tisztviselők képzési keretrendszerének felülvizsgálata*. Elérhető: http://magaryprogram.kormany.hu/download/b/32/a0000/04_KissLaszlo_A_kozszolgalmati_tisztviselok_kepesitesi_keretrendszerenek_felulvizsgalata.pdf
3. KLITGAARD, Robert: *Controlling Corruption*. University of California Press, 1988.
4. KLOTZ Péter – SÁNTHA György: *Integritásmenedzsment*. (Egyetemi jegyzet.) Nemzeti Közzolgalmati Egyetem, Budapest, 2013.
5. OECD: *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Paris, 2009. Elérhető: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF%282009%292&docLanguage=En>
6. PALLAI Katalin: Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritásmenedzsment témájához. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/1. szám. 181–193.
7. SZAKÁCS Gábor: A közzolgalmati tisztviselők összetételéről, a vezetőkről és a munkahelyi mobilitásról; ÁROP-2.2.17. Új közzolgalmati életpálya. Emberi erőforrás gazdálkodás és közzolgalmati életpálya kutatás „Közzolgalmati Humán Tükör 2013” (kézirat), 2013.
8. SZAKÁCS Gábor: *Személyügyi menedzsment: A közzolgalmati stratégiai emberi erőforrás menedzsment alapjai*. Nemzeti Közzolgalmati Egyetem, Budapest, 2013. (Egyetemi jegyzet.)
9. TORRINGTON, Derek – HALL, Laura: *Personal Management – A New Approach*. Prentice Hall International (UK) Ltd., 1987.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
rektorhelyettes

Címe:

1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

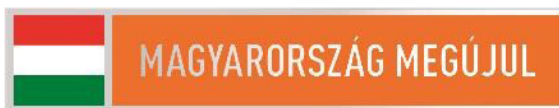
Dorogi Katalin

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-346-0 (PDF)

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszachenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.