

KLOTZ PÉTER

## *Közszolgálati értékek és integritás – kérdőíves felmérés a közszolgálatban dolgozók körében<sup>1</sup>*

### *Bevezetés*

A közszolgálati értékek vizsgálata során azt tapasztaljuk, hogy az állam – a modern értelemben vett bürokrácia kialakulását követően – mindig is magasabb erkölcsi-etikai követelményeket támasztott a szolgálatában állókkal szemben, mint a közhatalmat nem gyakorló szervezetek. Ezek a követelmények az alkalmazás során külső jegyekben (például hivatali eskü letétele, egyenruha viselése) is megmutatkoztak, és a közszolgálatban mind a mai napig jelen vannak.

Magyarországon különösen izgalmas feladat az értékek vizsgálata, hiszen a rendszerváltás előtt jelentős eltérés volt a hivatalosan vallott és az emberek által ténylegesen követett értékek között. Ennek illusztrálására jó példa lehet az akkor hatályos Alkotmányban meghatározott alapelv, amely – többek között – a társadalmi tulajdon minden formájának fejlesztését és védelmét rögzítette, miközben a háztáji gazdaságokban és a gazdasági munkaközösségekben egy teljesen más elvek és teljesen más logika mentén szerveződő gazdasági rendszer alakult ki. A rendszerváltást követően a korábbi értékek jelentős része továbbra is hatott a társadalmi-gazdasági viszonyokra, miközben a választások után hatalomra kerülő kormányok tudatosan is alakítani igyekeztek a politika és a közigazgatás értékszémleletét.

Az ezredforduló óta az értékek vizsgálata újra reneszánszát éli. A világgazdasági folyamatok és a világ demokratizálódásának eredményeként olyan új értékek, követelmények jelentek meg és terjedtek el az egész világon, mint például az esélyegyenlőség, a tiszta környezethez való jog, a környezettudatosság és a fair kereskedelem. Ezek a folyamatok a közszolgálatban is tetten érhetőek: az ENSZ aktívan támogatja a jó kormányzás („good governance”) követelményeinek megteremtését a világ országaiban, az OECD pedig a közszolgálati etika, illetőleg az integritás kidolgozásában és gyakorlati alkalmazásában játszott úttörő szerepet.

A közszolgálat értékfókuszú működése napjainkban egyre inkább az integritás fogalma köré összpontosul. Az integritás – amely alatt a vallott elveknek, értékeknek megfelelő cselekvést, feddhetetlenséget értünk – célja, hogy erősítse a személyek és szervezetek ellenálló képességét a vallott értékeket sértő cselekedetekkel szemben, valamint a kockázatelemzés eszközeivel feltárja a szervezeti működésben rejlő kockázatokat és elősegítse csökkentésüket.

A magyar közigazgatásban új megközelítésnek számító integritásalapú működés terjesztését tűzte ki célul az Állami Számvevőszék által 2009-ben indított Integritás Projekt. Az Integritás Projekt – a költségvetési szervek működésében rejlő korrupciós kockázatok évenként ismétlődő feltérképezésén túl – fontos feladatuként határozta meg a társadalmi tudatformálást és az integritás elveinek gyakorlatba történő átültetésének segítését.

Az integritás közigazgatásban használt fogalmának kulcselemei közé tartoznak a vallott elvek, értékek. Ezek felsorolását mind a köztisztviselők jogállásáról szóló korábbi, 1992. évi XXIII. törvény<sup>2</sup>, mind pedig a már hatályba lépett, a közszolgálati tisztviselők-

<sup>1</sup> A tanulmány az Állami Számvevőszék Integritás Projektje keretében, *Integritás és korrupció. Elméleti és közvélemény-kutatási tanulmányok* című kötetben megjelent mű átdolgozott változata.

<sup>2</sup> A törvény preambulumban nevesített értékek a társadalmi közmegebecsülés, a közügyek pártpolitika-mentes intézése, a törvényes működés, a korszerű szakmai ismeretek, valamint a pártatlanság.

ről szóló 2011. évi CXCV. törvény<sup>3</sup> tartalmazza, de idesorolhatjuk a közszféra alapvető etikai követelményeiről szóló 105/2009. (XII. 21.) OGY határozatot<sup>4</sup> is. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program<sup>5</sup> a közszolgálati etika – az életpályamodell értékei mellett – külön is nevesíti a teljesítményt és a hatékonyságot. Ez utóbbi megvalósulásának feltételi között szerepel a szakmai tudás, az elkötelezettség és a bizalom.<sup>6</sup>

A jogforrásokban való megjelenésen túl azonban kevés empirikus ismerettel rendelkezünk ezen elvek közigazgatáson belüli megítélésére vonatkozóan. Nem tudjuk például, hogy a közigazgatásban dolgozók azonos fontosságúnak gondolják-e a fenti elveket, vagy vannak-e esetleg olyanok, amelyek fontosabbak a többinél, azaz van-e a közszolgálati elvek között hierarchia. Kevés ismerettel rendelkezünk arra vonatkozóan, hogy a közszolgálatban dolgozók ezen elvek kapcsán látnak-e lényeges különbséget saját szervezetük, illetve a közigazgatás egésze vonatkozásában. Az is fontos kérdés lehet, hogy a közigazgatásban dolgozók mennyire képesek tevékenyen közreműködni az értékek érvényre juttatásáért a közigazgatásban. Végül: A közszolgálati értékek megítélése szempontjából homogén csoportnak tekinthetőek-e a közszolgálatban dolgozók, van-e lényeges különbség például az önkormányzatnál dolgozó köztisztviselők vagy a rendészeti területen dolgozó hivatásos állományúak között?

Annak érdekében, hogy az integritásalapú közigazgatási működés követelményei összhangban legyenek az átalakulóban lévő

közszféra által vallott és követett értékekkel, indokolt alaposabban is megvizsgálunk ezeket a kérdéseket.

### A vizsgálat keretei

Az Állami Számvevőszék az Integritás Projekt keretében „Korrupciós problémák kezelése integritásmenedzsment eszközökkel” című tréning módszertant fejlesztett ki. Az integritásalapú közigazgatási kultúra terjesztése érdekében elkészített módszertan alapján 2011. október 12. és 2011. november 18. között hat héten keresztül összesen 221 közszférában dolgozó munkatárs kiscsoportos tréning keretében zajló oktatására került sor. Bár a projekt vállalásai között nem szerepelt, a két és fél napos tréningek egyben jó alkalmat nyújtottak ahhoz, hogy választ keressünk az integritásalapú szervezeti kultúra elterjesztése szempontjából fontos kérdésekre és empirikus adatokat gyűjtsünk a közszféra értékeiről.

Ismereteink szerint a közszférában dolgozók által vallott értékekről széles körű empirikus adatfelvétel mind ez idáig nem készült.<sup>7</sup> Ezért is mutatkozott különösen jó lehetőségnek, hogy az ország földrajzilag különböző pontjairól érkező, a közszolgálat különböző szintjein és eltérő szervezeteinél dolgozókat felkérjük egy önkéntességen és anonimitáson alapuló kérdőív felmérésben való részvételre.

A felmérésben részt vevőkről vonatkozó adatokra a tréningekről készült összefoglaló elemzés<sup>8</sup> nyújt további információkat. E szerint a tréningeken összesen 221 fő vett részt,

<sup>3</sup> A törvény preambulumban nevesített értékek a társadalmi közmegebecsülés, a hatékonyság és költség-takarékosság, a demokratikus, pártsemleges és törvényes működés, a korszerű szakmai ismeretek, Magyarország érdekeinek és a közjónak pártatlan és hazaszeretettel teljes szolgálata.

<sup>4</sup> Az országgyűlési határozat szerint a megalkotandó etikai kódexekben a becsületesség, az elfogulatlanság, a pártatlanság, a pártsemlegesség, a tárgyilagosság és a tisztesség elveinek kell kifejezésre jutniuk.

<sup>5</sup> <http://www.kormany.hu/download/1/6d/40000/>

Magyary%20Kozigazgatas%20fejlesztesi%20Program.pdf

<sup>6</sup> Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, 44. p.

<sup>7</sup> Az interneten a köztisztviselők etikai értékorientációjára vonatkozó – valószínűleg 2002-ben készült – felmérésre utal a Magyar Közigazgatási Intézet által készített dia-sor: <http://www.kszk.gov.hu/data/cms29538/> Etika a közigazgatásban diak MKL.ppt A felmérésre vonatkozóan további adat, hivatkozás nem áll rendelkezésre.

<sup>8</sup> Összefoglaló tréneri elemzés a *Korrupciós problémák kezelése integritásmenedzsment eszközökkel című képzéshez szükséges tananyagfejlesztés, oktatás és kapcsolódó elektronikus tananyagfejlesztés* projekthez (kézirat), 4. p.

ebből 87 férfi és 134 nő volt, átlagéletkoruk 42 év. A résztvevők szervezetben elfoglalt státusa alapján mintegy 54%-a vezető, 44%-a nem vezető munkakörben (beosztásban) dolgozott. A résztvevőkre vonatkozó adatok alapján megállapíthatjuk, hogy nem, életkor, földrajzi eloszlás és szervezettípus alapján jól reprezentálják a közszférában dolgozók megoszlását. A küldő szervek igyekeztek eleget tenni az ÁSZ felkérő levelében foglalt előzetes kérésnek, így a résztvevők az integritásalapú intézményi működés szempontjából kulcsfontosságú területekről (belső ellenőrzéssel, stratégiaalkotással, szabályozással, koordinációval vagy emberierőforrás-menedzsmenttel kapcsolatos feladatkörök) érkeztek. Mivel a résztvevői létszám (221 fő) és a beérkezett kérdőívek száma (205 db) közel azonos, a résztvevőkre vonatkozó fenti megállapítások jól leírják a válaszadók személyi összetételét is.

A kérdőívek kitöltésére az első napon, közvetlenül a tréningek kezdetekor került sor annak érdekében, hogy a csoportdinamika és a tréningen hallott információk lehetőleg ne befolyásolják a válaszadást. Az adatok további elemzésének biztosítása érdekében lehetőség volt a munkáltató szerv típusának bejelölésére is. Igazodva a résztvevői körhöz, a válaszadók a következő kilenc kategóriából tudtak választani: független államhatalmi szerv, kormányzati szerv, területi igazgatási szerv, helyi önkormányzat, egyéb igazgatás, igazságszolgáltatás, rend- és honvédelem, egészségügyi intézmény, valamint felsőoktatás.

### *A kérdőív felépítése*

A résztvevők által kitöltött kérdőív összesen 1 + 30 kérdésből állt. A válaszadónak elsőként – a további elemzések megkönnyítése érdekében – a felsorolt kilenc szervtípus közül kellett kiválasztania azt, ahol alkalmasan áll.

A kérdőív első 10 kérdése a közszféra egészére vonatkozóan kérdezett rá<sup>9</sup> az egyes értékekre<sup>10</sup>. Jóllehet a hazai és nemzetközi szakirodalom számtalan, a közszolgálati működés szempontjából jelentős elvet, értéket sorol fel, a kérdőívben – terjedelmi okok miatt – ezek körét kényszerűen szűkíteni kellett. Az értékek kiválasztásakor végül a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény preambulumban szereplő kategóriákat vettük alapul, ezt egészítettük ki az integritásalapú közigazgatási működés megteremtése érdekében fontos elemekkel<sup>11</sup>. A válaszokat – a pontosabb értékelés érdekében – 1-től 10-ig terjedő, tízfokozatú skálán lehetett bejelölni, ahol az 1-es érték az „egyáltalán nem”, míg a 10-es a „teljes mértékben” kategóriáknak felelt meg.

A második tízes kérdéscsoport ugyanazekkel az értékekkel kapcsolatos beállítódást vizsgálta, mégpedig a saját szervezet vonatkozásában.<sup>12</sup> A kérdések ilyen módon való elrendezése lehetővé tette párba állításukat, vagyis azt, hogy ugyanazokat az értékeket a közigazgatás egésze, illetve a saját szervezet vonatkozásában is vizsgálhassuk.

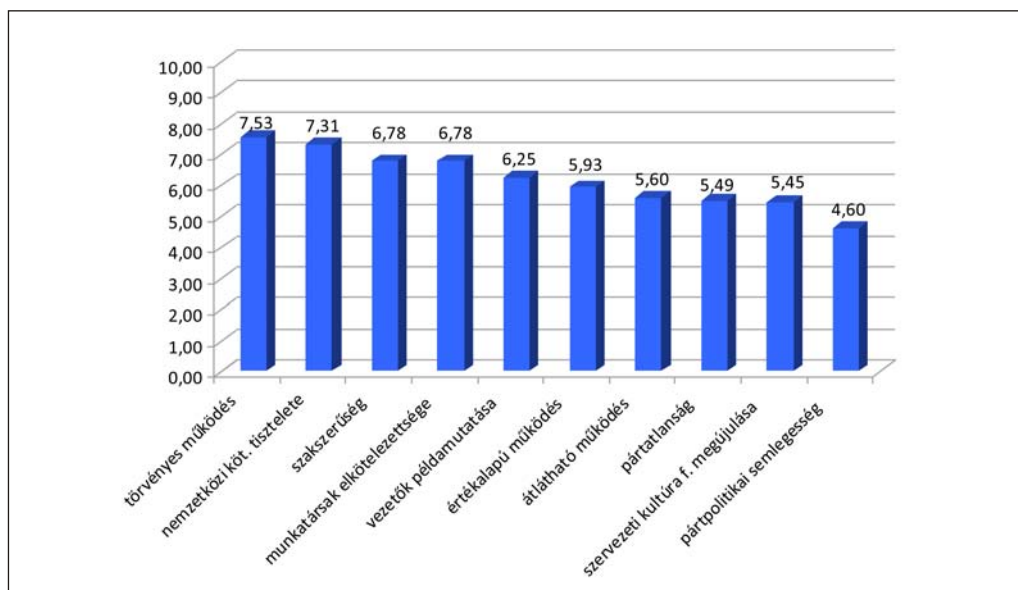
A kérdőív harmadik tízes kérdéscsoportja alapvetően a korrupcióval szembeni fellépés, illetve az integritásalapú közigazgatási működés feltételeire kérdezett rá egyéni, szervezeti és a közigazgatás egésze vonatko-

<sup>9</sup> A feltett kérdés: „Megítélése szerint mennyire jellemző a közszolgálat egészére/egészének működésére a...?”

<sup>10</sup> Ezek: 1. szakszerűség, 2. törvényes működés, 3. nemzetközi kötelezettségek tisztelete, 4. átlátható működés, 5. pártatlanság, 6. pártpolitikai semlegesség, 7. munkatársak elkötelezettsége, 8. vezetők példamutatása, 9. szervezeti kultúra folyamatos megújulása, 10. a vallott elveknek, értékeknek megfelelő (értékalapú) működés.

<sup>11</sup> Ezek: átlátható működés, munkatársak elkötelezettsége, vezetők példamutatása, szervezeti kultúra folyamatos megújulása, a vallott értékeknek megfelelő (értékalapú) működés.

<sup>12</sup> A feltett kérdés: „Megítélése szerint mennyire jellemző saját szervezetére/szervezetének működésére a...?” Eltérés a 7. kérdés vonatkozásában volt, ahol a kérdőív a „munkatársak elkötelezettsége” helyett a kézzelfoghatóbb „munkatársak önzetlensége” kategóriára kérdezett rá.



1. diagram: A közzolgálat egészére vonatkozó átlagos pontszámok

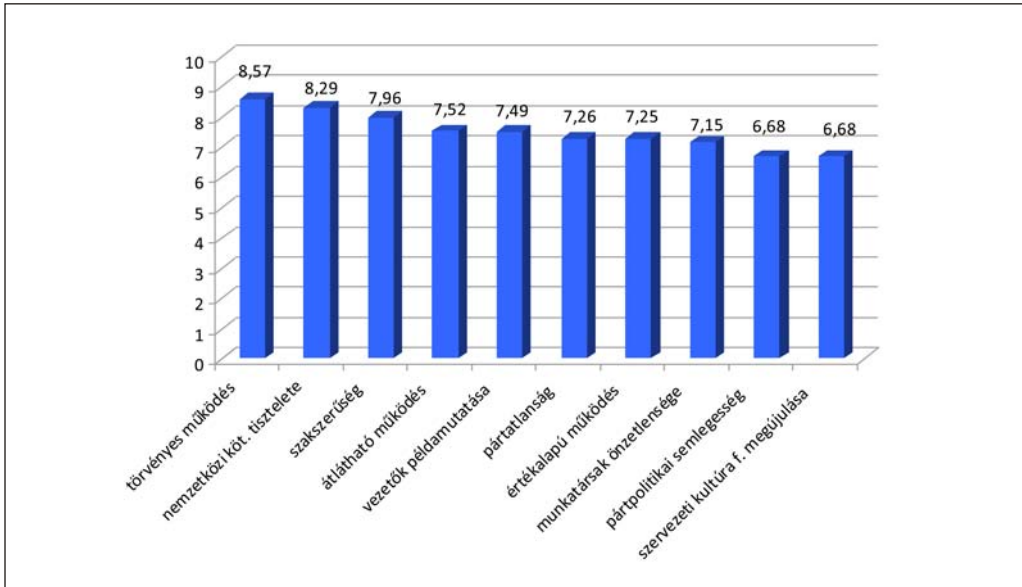
zásában. E kérdések esetén – a fenti értékelést alkalmazva – a válaszadónak azt kellett eldöntenie, hogy mennyire ért egyet a kérdést követő állítással.

### *Értékek a közzolgálatban*

A közzolgálat egészére vonatkozó (1–10. kérdés) adatok vizsgálata kapcsán azt a megállapítást tehetjük, hogy a kapott értékek között jelentős eltérések vannak: míg a legmagasabb átlagot a törvényes működés kapta (7,53), a pártpolitikai semlegesség átlaga csak 4,60 volt. Ez az érték lényegesen alacsonyabb az összes többinél, a válaszok alapján már „az inkább nem jellemző” kategóriába esik. Az összesített átlag (6,17) alatt található még a szervezeti kultúra folyamatos megújítása, a pártatlanság, az átlátható működés és az értékalapú működés átlagos értéke is. Ezen elemek megítélése kritikusan alacsony, ami azt mutatja, hogy a közigazgatásnak ezen értékek vonatkozásában rossz az önképe. Az alacsony átlagos pont-

szám határozott beavatkozásokat tesz szükségessé annak érdekében, hogy a – részben a hivatkozott törvényekben is szereplő – értékek jobban érvényesüljenek a közigazgatás egészében, javuljon a közzolgálat egészének önképe. Különösen aggasztó azon értékek (átlátható működés, pártatlanság, pártpolitikai semlegesség) átlagos pontszáma, amelyek szervezeten belüli hiánya jelentősen növeli a korrupciós kockázatokat. A közzolgálat egészére vonatkozó átlagos pontszámokat és az értékek hierarchiáját az 1. diagram szemlélteti.

Ha a saját szervezetre vonatkozó értékekre vonatkozó kérdéseket elemezzük, a közzolgálat egészére vonatkozó átlagokhoz képest lényegesen jobb az összkép: a vizsgált értékek átlaga (7,49) összesen 1,32 ponttal magasabb, mint a közzolgálat egészére vonatkozó átlagszámok. Mindez azt a beállítódást is igazolja, amely szerint a válaszadók lényegesen jobb véleménnyel vannak a saját szervezetük működéséről, illetve az arra jellemző értékekről, mint a közigazgatás egészéről. A korrupció kockázatát csökkentő,



2. diagram: A saját szervezet működésére vonatkozó átlagos pontszámok

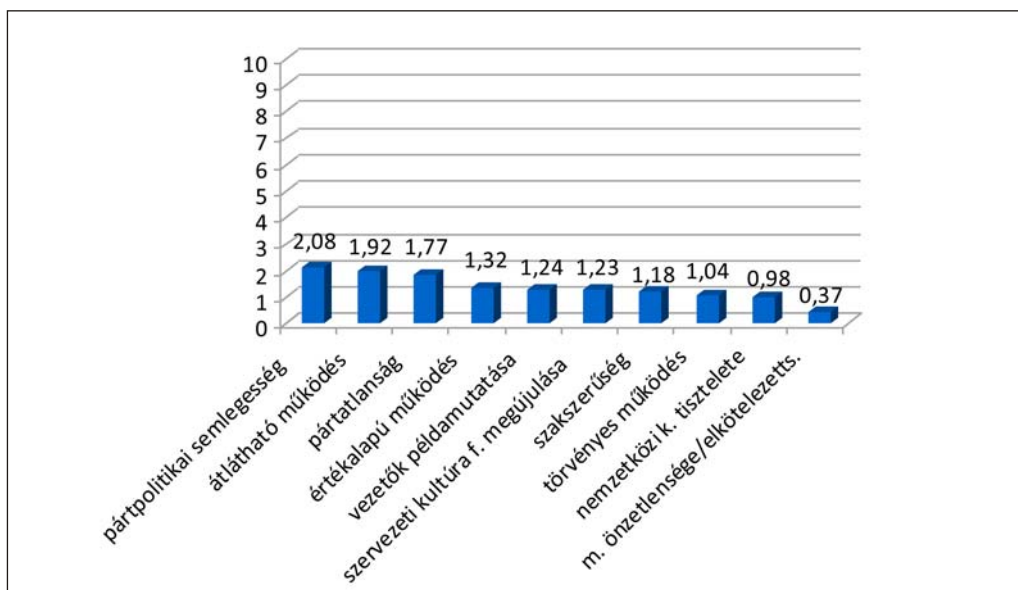
fünt említett értékek magasabb pontszámai, illetve rangsoron belüli előkelőbb helyezései arra utalhatnak, hogy a válaszolók szervezetüket ellenállóbbnak gondolják a korrupciós kockázatokkal szemben, mint a közigazgatás egészét. Erre utalhat a szervezeti kultúra folyamatos megújulására vonatkozó, viszonylag magas (6,68) pontszám, azonban sokatmondó, hogy a válaszadók a felsorolt értékek közül ezt gondolták a legkevésbé jellemzőnek szervezetükre (2. diagram).

A két diagramot összehasonlítva azt tapasztaljuk, hogy a válaszolók mind a közszolgálat egészére, mind pedig a saját szervezetükre vonatkozóan elsősorban a törvényes működést, a nemzetközi kötelezettségek tiszteletét és a szakszerűséget tekintették a leginkább jellemző értékeknek. Abban is egyezés van, hogy a választható értékek közül a közigazgatás egészére és saját szervezetükre a legkevésbé jellemzőként a szervezeti kultúra folyamatos megújulását, illetve pártpolitikai semlegességet említették. Ha az adatokat a jogi és menedzseri szemléletű működés tengelye mentén csoportosítjuk, azt lát-

juk, hogy a kapott átlagértékek – mindkét szinten – inkább a jogi (bürokratikus) szemléletű működéshez (törvényes működés, nemzetközi kötelezettségek tisztelete, szakszerűség, pártatlanság) állnak közelebb, mint a menedzseri szemlélethez (szervezeti kultúra folyamatos megújulása, munkatársak elkötelezettsége/önzetlensége, értékalapú működés, vezetők példamutatása). Az értékek közötti különbségeket a 3. diagram szemlélteti:

A diagram alapján a válaszadók saját szervezetükre a közigazgatás egészénél lényegesen jellemzőbbnek találták a pártpolitikai semlegességet, az átlátható működést és a pártatlanságot, míg a munkatársak elkötelezettségét/önzetlenségét mindkét szinten nagyon hasonlóan ítélték meg.

A kapott pontszámokat szervezeti-csoport alapján is vizsgálhatjuk. A kérdőívek-ből három olyan csoportot képezhetünk, amelyek mintaszáma elégségesnek látszik a megalapozott következtetések levonására. Ezek a kormányzati szervek (57 kérdőív), a helyi önkormányzatok (49 kérdő-



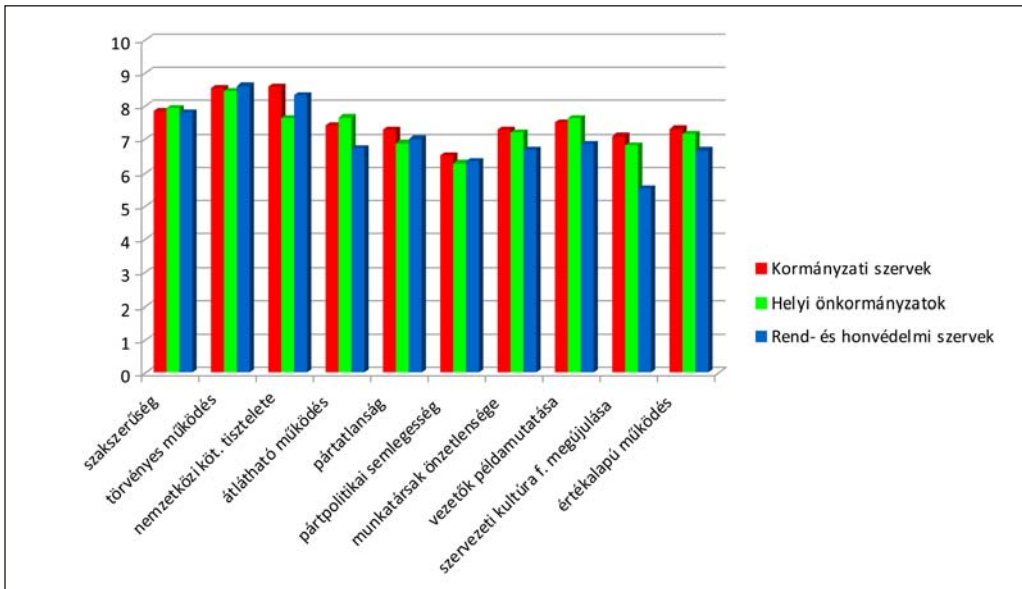
3. diagram: A saját szervezetre és a közszolgálat egészére vonatkozó értékek különbsége

ív), valamint a rend- és honvédelmi szervek (35 kérdőív).<sup>13</sup>

A közszolgálat egészének működésére vonatkozóan az említett három szervtípusban foglalkoztatott válaszadónak nagyon hasonló véleményük volt, az átlagok kis szórást mutattak. Az átlagértékek közötti legnagyobb különbség a nemzetközi kötelezettségek teljesítése (kormányzati szervek: 7,49; rend- és honvédelmi szervek: 7,49; helyi önkormányzatok: 6,69), valamint az átlátható működés (helyi önkormányzatok: 5,72; rend- és honvédelmi szervek: 5,09;) megítélésében tapasztalható. A kapott értékek a helyi önkormányzatok kis nemzetközi aktivitásával, illetve a rend- és honvédelem működésére jellemző bizalmas információk nagyobb arányával magyarázhatók.

<sup>13</sup> A további elemzésből így kimaradtak a területi igazgatási szervek (23), az igazságszolgáltatási szervek (11), a független államhatalmi szervek (8), az egészségügyi intézmények (8), a felsőoktatási szervek (5), az egyéb igazgatási szervek (5), valamint azok a kérdőívek, amelyeknél a szervtípus nem volt megállapítható (4).

A saját szervezetre jellemző értékek között már némileg nagyobb különbségek mutatkoztak a válaszadók véleményében. Összességében elmondható, hogy a kormányzati szervek és a helyi önkormányzatok átlagai nem térnek el egymástól jelentősen, ebben kivételt csak a nemzetközi kötelezettségek tisztelete jelent (kormányzati szervek: 8,56; helyi önkormányzatok: 7,63). Ez azzal magyarázható, hogy a kormányzati szervek munkájára jelentős hatással vannak az európai uniós tagságból eredő követelmények (jogharmonizációs feladatok, uniós politikákkal szükséges összhang megteremtése), de a kormányzati szervek aktívan részt vesznek a nemzetközi szakmai szervezetek munkájában is. Ezzel szemben a helyi önkormányzatok nemzetközi kapcsolatai – a fentebb kifejtettek szerint – lényegében a testvértelepülésekkel fenntartott kapcsolatokra korlátozódnak, ugyanakkor ezeket kevésbé a kötelezettségek teljesítése, inkább az informális, személyes kapcsolatok jellemzik.



4. diagram: A kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, valamint a rend- és honvédelmi szervek munkatársai által a saját szervezetük működésére adott pontszámok átlaga

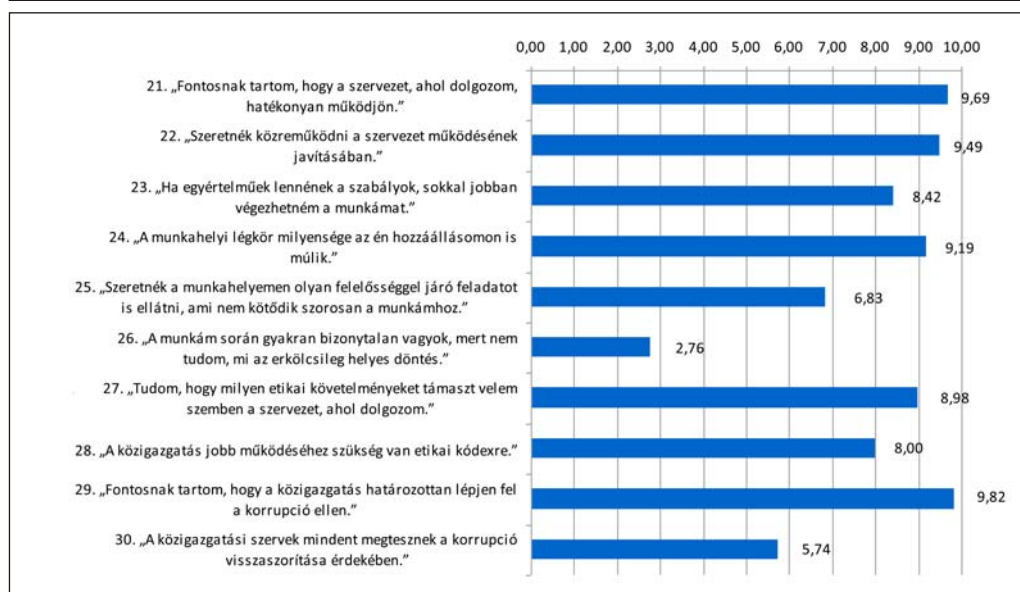
A rend- és honvédelmi szervek állományába tartozó válaszadók értékítélete több kérdésben eltért az előbb említett két kategória esetében tapasztalttól. A szervezeti kultúra folyamatos megújulása a rend- és honvédelmi szervek esetében lényegesen kevesebb pontot (5,53) kapott, mint a kormányzati szervek (7,09), vagy akár a helyi önkormányzatok (6,82) kapcsán. A rend- és honvédelmi szervek munkatársai által adott válaszok átlagos pontszámai alacsonyabbak voltak továbbá az átlátható működés (6,71), illetve a vallott elveknek, értékeknek megfelelő (értékalapú) működés (6,66) kapcsán. Ez a tendencia arra utal, hogy a rend- és honvédelmi szervek működését jobban behatárolják a szigorú jogi köztöttségek, amelyek stabilák, de egyben rugalmatlanabbá is teszik a szervezetet. Tanulságként ebből annyi szűrhető le, hogy az integritásalapú szervezeti működés bevezetése kapcsán indokolt hangsúlybeli különbséget tenni a rend- és honvédelmi szer-

vekre, valamint a közszolgálat más szerveire vonatkozó követelmények meghatározásakor. A kapott értékeket a 4. diagram szemlélteti.

### *Korrupció elleni fellépés és integritás*

A kérdőív harmadik része a korrupcióval szembeni fellépés, illetve az integritásalapú közigazgatási működés feltételeire kérdezett rá egyéni, szervezeti és a közigazgatás egésze vonatkozásában. A kapott értékek átlagait mutatja az 5. diagram.

A vizsgált 10 kérdésre adott válaszokból az tűnik ki, hogy a válaszadók az integritásalapú szervezeti működés feltételeit vizsgáló kérdésekre (21., 22., 23., 24., 25., 29.) – a 25. kérdés kivételével – rendkívül magas, jóval 8 pont feletti pontszámokat jelöltek be. A közszolgálat korrupció elleni fellépése kapcsán biztató visszajelzés, hogy a válaszadók elsöprő többsége tartotta fontosnak a közigazgatás hatékony



5. diagram: A korrupció elleni fellépés, valamint az integritásalapú működés feltételeire adott válaszok átlagos pontértékei

fellépését a korrupció ellen (9,82). Kiemelkedőnek tekinthető a hatékonyság iránti elkötelezettség pontszáma (9,69) is, amelyet a közzolgálati tisztviselőkről szóló törvény külön is nevesít. Bár a kérdőív második részében ez a kategória külön nem szerepelt, a kapott magas pontszám azt jelzi, hogy az értékhierarchiában is előkelő helyet foglal el.

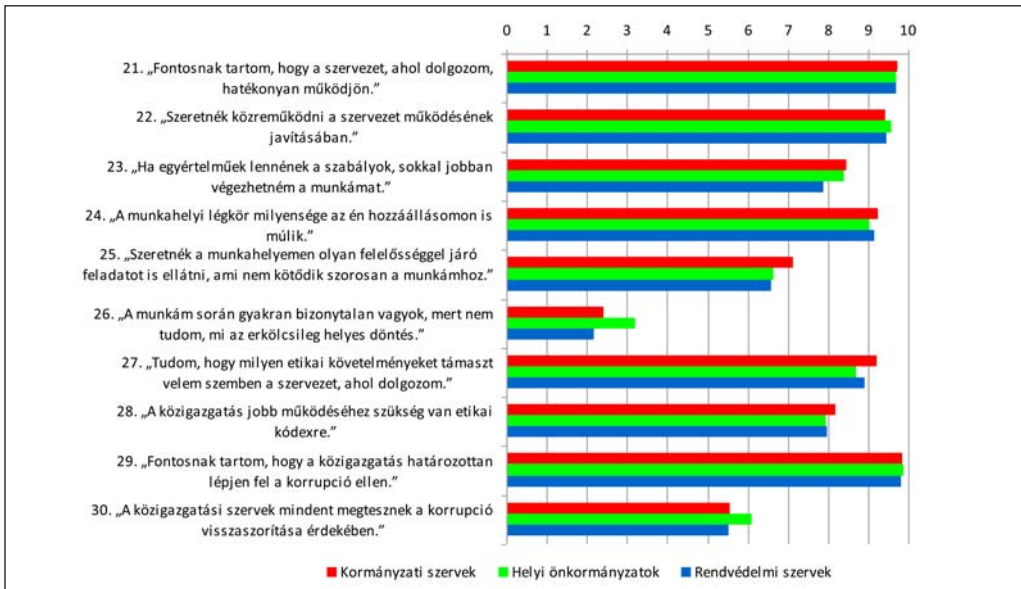
A munkavégzéshez szorosan nem kötődő, felelősséggel járó feladat elvállalása tekintetében az egyetértők aránya magas, de ezen értékekhez képest alacsonyabb (6,83) volt. A 23. kérdésre adott válaszok magas átlagos értéke arra hívja fel a figyelmet, hogy a szabályok további pontosításával, egyértelművé tételével jelentősen növelni lehetne a közigazgatáson belüli munkavégzés hatékonyságát. Erre – amint azt a 21. és 22. kérdésre adott válaszok is mutatják – a munkatársak részéről nagy az igény, ugyanakkor a hatékonyságnövekedés elmaradása okainak feltárása további vizsgálatokat igényel.

Az etikai vonatkozású kérdések (26., 27., 28.) kapcsán megállapítható, hogy a válasz-

adókra összességében nem jellemző, hogy munkájuk során gyakran bizonytalanok lennének az erkölcsileg helyes döntések vonatkozásában. Ugyanakkor – az ellentétes megfogalmazású 26. kérdésre adott viszonylag magas (2,76) érték alapján – az sem állítható, hogy ez a bizonytalanság egyáltalán nincs jelen a közzsférában. Habár a beérkezett válaszok szerint a közzsférában dolgozók túlnyomó többsége teljesen tisztában van azzal, hogy milyen etikai követelményeket támaszt vele szemben az a szervezet, ahol dolgozik, 8,00-as átlagpontszámot kapott az az állítás, amely szerint a közigazgatás jobb működéséhez szükség van etikai kódexre. Vagyis a válaszadók meglátása szerint az etika kódex szükséges a közzszolgálat jobb működéséhez, ugyanakkor e mellett indokolt olyan fórum vagy tanácsadó szerv létrehozása, amely elősegíti az erkölcsileg helyes döntés meghozatalát.

Sokatmondó annak megítélése, hogy a közigazgatási szervek mindent megtesznek-e a korrupció visszaszorítása érdekében. A válaszok alapján a kép nem egyértelműen pozi-





6. diagram: A kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, valamint a rend- és honvédelmi szervek munkatársai által a korrupcióval szembeni fellépés, illetve az integritás alapú közigazgatási működés feltételeire vonatkozóan adott pontszámok átlaga

tív, a kapott pontszámok átlaga (5,74) azt mutatja, hogy a köz szolgálatában dolgozók szerint a közigazgatási szervek részéről az aktivitás e területen csak átlagosnak mondható. Az adatot a korrupció elleni határozott fellépés fontosságát tükröző eredménnyel (9,82) összevetve azt látjuk, hogy bár a közszolgálatban dolgozók fontosnak tartják ugyan e témát, a közigazgatás részéről azonban (egyelőre) nem látják a célok eléréséhez szükséges elkötelezettséget.

A fenti kérdéseket szervezettípus szerint vizsgálva, az integritásalapú működés feltételeire vonatkozó kérdések (21., 22., 23., 24. 25., 29.) tekintetében az átlagos pontszámok magasnak tekinthetők. A kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, valamint a rend- és honvédelmi szervek tekintetében kisebb különbséget csak a szabályok egyértelműségét megfogalmazott kérdés (23.) kapcsán lehet találni (kormányzati szervek: 8,46; helyi önkormányzatok: 8,40; rend- és honvédelem: 7,89). A kapott magas pontszá-

mok itt arra utalnak, hogy a nem egyértelmű szabályok igen jelentős negatív hatással vannak a munkavégzésre, vagyis a szabályok egyértelművé tételével a kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, valamint a rend- és honvédelem területén is jelentősen növelhető lenne a munkavégzés minősége.

Kiemelkedő, hogy a vizsgált három kategória kapcsán egyetértés van annak megítélésében, hogy a közigazgatás határozottan lépjen fel a korrupció ellen. A kérdésre adott kiemelkedően magas pontszámok (kormányzati szervek: 9,86; helyi önkormányzatok: 9,88; rend- és honvédelem: 9,83) azt mutatják, hogy a közszolgálatban dolgozók – szervtípustól függetlenül – kiemelten fontosnak tartják a korrupció elleni határozott fellépést. (6. diagram)

Az etikai vonatkozású kérdések (26., 27., 28.) elemzése azt mutatja, hogy a kormányzati szervek munkatársai némileg jobban tisztában vannak a velük szemben támasztott etikai követelményekkel, mint a helyi

önkormányzatok munkatársai; összességében az etikai követelmények ismerete igen magas átlagos értékeket mutat. A kormányzati, valamint a rend- és honvédelmi szervek munkatársaitól az inverz kérdésre érkezett válaszok (2,40, illetve 2,17) arra utalnak, hogy körükben ritkábban fordul elő az erkölcsileg helyes döntés miatti bizonytalanság, míg ez jobban jellemző a helyi önkormányzatoknál dolgozóakra (3,20). Ennek vélhetően az az oka, hogy a kormányzati szerveknél dolgozók ritkábban kerülnek közvetlen kapcsolatba az ügyfelekkel, így az etikai dilemmák köre inkább a munkahelyi viszonyokra korlátozódik. A rend- és honvédelem területén pedig – az erős testületi jelleg, a szigorú hierarchia és előírások miatt – szűkebb az a szabályozatlan terület, ahol etikai dilemmák fordulhatnak elő. A helyi önkormányzati szervek viszont közelebb, napi kapcsolatban vannak az ügyfelekkel, továbbá az ügyfél és a barát/rokon/ ismerős kategóriák is gyakran egybeesnek, ami az ilyen döntések meghozatalakor nehézséget jelenthet.

Az integritásalapú szervezeti működés megteremtése vonatkozásában biztató körülmény, hogy a válaszadók igen fontosnak tartották saját szervezetük hatékony működését (9,69). Ez a kérdőívnek a saját szervezet működésére vonatkozó kérdéscsoportjával összevetve is figyelemre méltó, mivel a szervezet működésére vonatkozó értékek legmagasabbja, a törvényes működésre vonatkozó is csak 8,57-es átlagos pontszámot ért el. A válaszadók – a vizsgált szervtípustól függetlenül – igen magas arányban (9,49) szeretnének közreműködni a szervezet működésének javításában. A 25. kérdésre adott válaszokból pedig az derül ki, hogy a válaszadók igen jelentős hányada a munkájához szorosan nem kötődő, felelősséggel járó feladat ellátására is vállalkozna. Ezen a téren a kormányzati szervek munkatársai némileg vállalkozóbb szelleműek (7,13), mint a helyi önkormányzatoknál (6,63), valamint a rend- és honvédelmi szerveknél dolgozók (6,60).

Az utolsó, 30. kérdésre adott válaszok azonban a közigazgatásban dolgozók részéről a közigazgatás egésze felé megfogalma-

zott kritikaként is értelmezhető. Azzal az állítással, miszerint a közigazgatási szervek mindent megtesznek a korrupció visszaszorítása érdekében, a válaszolók alig értettek egyet, átlagosan csak 5,74 pontot adva rá. A válaszokat szervtípus szerint vizsgálva is azt látjuk, hogy a helyi önkormányzatok munkatársaitól származó adatok is csak alig mutatnak valamivel kedvezőbb képet (6,10), míg a kormányzati és a rendvédelmi szervek munkatársaitól érkezett válaszok az átlagot inkább lefelé húzzák (5,54, illetve 5,51).

### *Összegzés*

A köz szolgálatában dolgozók körében végzett kérdőíves felmérés segítségével pontosabb képet kaphatunk a közzszolgálati értékekről, ezek egymáshoz való viszonyáról, valamint a válaszadók etikával és korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos véleményéről. Ez különösen a mostani helyzetben fontos, hiszen a közigazgatás jelenleg is átalakulóban van, így a felmérés ezen átalakulási folyamatról, az abban közvetlenül érintett munkatársak szemszögéből ad látteletet.

A kapott adatok kiértékelése alapján megállapítható, hogy a vizsgált közzszolgálati értékek köztisztviselők általi megítélése nem azonos. Mind a közigazgatás egésze, mind pedig a saját szervezet vonatkozásában magas értékeket kapott a törvényes működés, a nemzetközi kötelezettségek tisztelete és a szakszerűség. Mivel ezek az értékek hasonló vonásokat mutatnak a klasszikus értelemben vett bürokratikus működés jellemzőivel, megállapíthatjuk, hogy a válaszadók értékválasztásában erősen jelen vannak a jogi jellegű közzszolgálati értékek, míg a menedzseri szemléletet tükröző értékek inkább a lista második felében helyezkednek el. A közigazgatás korrupcióval szembeni ellenálló képességének gyengeségére utal, hogy az ehhez kapcsolódó értékek (értékalapú működés, átlátható működés, pártatlanság, pártpolitikai semlegesség) alacsony szinten vannak, így ezek erősítése, fejlesztése feltétlenül szükséges. Kritikusnak csak a párt-

politikai semlegesség megítélése (4,60) tekinthető, ami azt mutatja, hogy a válaszadók szerint ez inkább nem jellemző a közigazgatás egészének működésére.

A válaszokból az is kiderül, hogy a saját közigazgatási szerv működésével kapcsolatban sokkal kedvezőbbek a vélemények, mint a közszolgálat egészére vonatkozóan. A válaszadók különösen a pártpolitikai semlegesség, az átlátható működés és a pártatlanság tekintetében látták lényegesen jobbnak saját szervezetüket a közszolgálat egészénél, ami azt mutatja, hogy megítélésük szerint saját szervezetük lényegesen jobban képes ellenállni a korrupció jelentette kockázatoknak, mint a közigazgatás egésze. Ez a megállapítás különösen a szervezeti működésre koncentráló integritásmenedzsment eszközök jövőbeni alkalmazása vonatkozásában tekinthető biztatónak.

Az adatok szervezeti típus szerinti elemzésében markáns különbséget nem tapasztalunk abból a szempontból, hogy a válaszadó a kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, vagy a rend- és honvédelmi szervek munkatársai-e. Néhány továbbgondolandó, az integritásalapú szervezeti kultúra elterjesztése szempontjából fontos megállapítást tehetünk, és bizonyos tendenciákra utaló jelek is vannak, azonban a kis eltérések és a minták alacsony száma nem teszi lehetővé az eredményekből messzemenő következtetések levonását.

A korrupció elleni fellépésre és az integritásalapú közigazgatási működés megteremtésére vonatkozó válaszok azt mutatják, hogy a „klasszikus” közigazgatási értékek mellett a közigazgatásban dolgozók körében erős felelősségérzet és tenni akarás is él. Kiemelkedően magas pontszámot kapott a saját szervezet hatékony működése, valamint a szervezeti működés javításában való személyes közreműködés. Megítélésünk szerint ez az igény azonban nem kap tág teret a szervezeti működésben, amit a szervezeti kultúra folyamatos megújulására adott értékek átlaga is jelez. Ugyancsak a nem kielégítő elkötelezettségre utal a közigazgatási szervek korrupció visszaszorításában tanúsított aktivitását értékelő adat, ami különösen a korrupció elleni határozott fellépéssel egyetértő válaszadók magas értékeivel összehasonlítva feltűnő.

A válaszokból az derül ki, hogy a válaszadók döntő többsége tisztában van azzal, hogy milyen etikai követelményeknek kell megfelelnie a szervezetben, ugyanakkor jelentősnek mondható azon válaszolók száma, akik szerint a közigazgatás jobb működéséhez etikai kódexre van szükség. A közigazgatás hatékonyabb működéséhez – amely kiemelkedően fontos értéknek jelenik meg a válaszokban – ezek mellett a szabályok egyértelművé tétele, valamint az erkölcsi követelmények értelmezését segítő rendszer kialakítása lehet indokolt.

### *Közszolgálati értékek és integritás – kérdőíves felmérés a közszolgálatban dolgozók körében*

A felmérés eredményeit összegezve megállapíthatjuk, hogy a közszféra jelenlegi működése – a válaszadók megítélés szerint – nem mindenben felel meg a vallott elveknek és értékeknek. A közigazgatás egészében és a válaszadók saját szervezetében egyaránt a „klasszikus”, jogi jellegű közigazgatási értékek a dominánsak, míg a menedzserei szemléletmódhoz kötődő értékek – bár jelen vannak – kevésbé jellemzőek. Annak érdekében, hogy a közigazgatás fel tudja szabadítani a munkatársak elkötelezettségében, önzetlenségében rejlő erőforrásokat, és hatékonyabbá tudjon válni működésében és a korrupció elleni fellépésben, a közigazgatás átalakítása során nagyobb hangsúlyt kell helyezni a szervezeti kultúra formálására, valamint a szemléletmód és a szervezet átalakítását lehetővé tevő integritásmenedzsment eszközök alkalmazására. Reményeink szerint felmérésünk hozzásegít a közszférában dolgozók által vallott értékek jobb megismeréséhez, valamint hozzájárul a szükséges megújulás, kultúraváltás szakmai megalapozásához.