

Demokráciafogalmak a magyar kormánytisztviselők körében¹

© BOKOR Tamás

Budapesti Corvinus Egyetem Társadalomtudományi Kar,
Magatartástudományi és Kommunikációelméleti Intézet, Budapest
tamas.bokor@uni-corvinus.hu

2013. szeptemberében kezdődött a magyar kormánytisztviselői kar tagjainak szóló, közszolgálati etika és integritás témájú képzéssorozat. Az Államreform Operatív Program keretében futó, 1.1.21 számú projekt célja az integritásmenedzsment-szemlélet terjesztése. A szervezeti integritás közszolgálati dimenziójának bemutatásához a tréning egyik elemeként a résztvevőknek kiscsoportos együttműködésben munkadefiníciót kellett alkotniuk a demokrácia fogalmáról. Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy e fogalomalkotó feladat során miért csak az esetek kisebbik részében került elő a munkadefiníciókban a közjó, mint a demokrácia szubsztantív alkotóeleme.

A „Közszolgálati etika és integritás” című képzési program

2013 őszén kezdődött a magyar Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem szervezésében egy uniós támogatású képzési projekt az Államreform Operatív Program keretében, amelynek során 2014 márciusáig mintegy 7000 kormánytisztviselő vett részt a „Közszolgálati etika és integritás” elnevezésű egynapos tréningen. A kötelezően választható kormánytisztviselői továbbképzés célja az volt, hogy bevezesse a résztvevőket a szervezeti integritás fogalmi körébe, érzékenyítse őket az integritás fogalmára, és sajátélményen alapuló tréninggyakorlatokkal (pl. etikai dilemmák körüljárása, videofilm-elemzés, magyar és külföldi esettanulmány-feldolgozások, stb.) elmélyítse a kormánytisztviselői kar személyes felelősségtudatát a közjó szolgálatára alapozott mindennapos tevékenységben.

A projektben a tananyagfejlesztés és a kvantitatív mérőeszközök kidolgozása (rövid- és hosszútávú hatékonyságmérő survey) mellett a legnagyobb feladat a képzések megszervezése volt. A kormánytisztviselői kar beosztotti része egynapos „Közszolgálati etika és integritás” című érzékenyítő tréninget, míg a vezetői réteg két és félnapos „Integritásmenedzsment” című tréninget kapott alapvetően azonos tematikával, a vezetők számára kibővített tartalommal.

A magyarországi köztisztviselői (később kormánytisztviselői) továbbképzések kínálatában kötelező, illetve kötelezően választható formában legalább 2006 óta jelen vannak antikorrupciós képzések és tréningek. A fent említett tréningssorozat

¹ A tanulmány elkészültéhez felbecsülhetetlen segítséget nyújtott tanácsaival és támogatásával *Pallai Katalin*, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Integritás Tudásközpontjának szakmai vezetője, valamint meglátásaival valamennyi integritástréner kollégám, akikkel hosszú eszmecsere folyamán együtt alakítottuk nézeteinket. Szintén köszönöm az adatfeldolgozásban nyújtott segítséget *Sziki Gábornak*, a Budapesti Corvinus Egyetem kommunikáció- és médiatudomány szakos hallgatójának.

annyiban vitte tovább e képzési terület dinamikáját, hogy a korrupcióellenesség és a korrupció negatív hatásainak hangsúlyozása helyett az integritásszemlélet kialakítási lehetőségeit állítja középpontba. Azaz nem valami (jelen esetben a korrupció) ellen, hanem valamiért (itt: az integritásért) küzd, s éppen ezzel a hangsúlyeltolással könnyíti meg a résztvevők számára a témával való azonosulást. Ilyen értelemben az integritásmenedzsmentre érzékenyítő képzés közelebb áll a hivatásetikai képzésekhez, mint az antikorrupciósakhoz. Persze az integritásszemlélet terjesztésében is hangsúlyt kap a korrupció, mint résztéma, hiszen a szervezeti munkában ez a tényező a legjelentősebb integritásdeficit. Ugyanakkor e képzés programja igyekszik feloldani a korrupciós jelenségek elemzése körül felgyülemelő feszültséget és negatív hangulatot, amennyiben megoldást kínál a vázolt problémákra (ti. az integritásszemlélet bevezetését).

A demokrácia és a közjó fogalmáról

A demokrácia mint államforma lényege, hogy az adott térségben a közösség minden választójoggal rendelkező tagja részt vehet a közügyekről folyó döntéshozatalban, vagyis az (ön)kormányzásban. A választójog megítélését a korábbi politikai gyakorlat során megalkotott cenzus (pl. életkori határvonal) definiálja. A működő demokráciákban a közösségi döntéshozatalt a képviseleti intézményrendszer biztosítja: a hatalom birtokosa (az állampolgár) előre meghatározott (rendszerint néhány éves) időtávra átruház bizonyos politikai döntési jogköröket az arra megválasztott képviselőknek. Az angolszász politológiai gondolkodás terminus technicusait figyelembe véve a politikai ügyekben gyakorolt döntési jogkör itt egyaránt magában foglalhat politics, polity és policy típusú döntéseket (Hajer, 2003). A demokratikus társadalmi nyilvánosság, s benne a politikai kommunikáció elvben korlátozatlan és uralommentes természetű (Habermas, 1971), a korlátokat a közösség maga alkotja és szentesít(tet)i a megválasztott képviselőkön keresztül.

A demokratikus koncepció működési mechanizmusa “kicsiben” és “nagyban” hasonlóan tűnik: ahogyan képes volt megteremteni *Lewin, Lippitt és White* csoportkísérletei során a demokratikus vezető a csoport motivációját, hatékonyságát és autonóm viselkedését (Lewin, Lippitt & White, 1939), úgy képes a demokratikus államforma egészséges egyensúlyt kialakítani egy közösség jó közérzete és hatékony működése között. A csoport vagy a közösség légkörét, az együttműködés jellegét, a vezetési stílust és egy sor egyéb fontos tényezőt vizsgálva azonban még nem kapunk választ arra a kérdésre, hogy miért (ti. minek az érdekében), illetve milyen keretben szerveződik meg egy demokratikus közösség. Erre a problémára a magyarázatot a közjó fogalmának bevezetése adta meg az ÁROP-tréningek programjában.

A közjót a demokratikus rendszerekben - a lehető legszélesebben értelmezve - a demokrácia nem definiált alapfogalmaként láthatjuk megjeleníteni. Mindaz képes gyarapítani a közjót, amit egy adott társadalom adott időben (korszakban) és térben (geopolitikai elrendeződésben) mint saját, teljes közössége javát szolgáló aktust ismer fel. Ilyen értelemben a közjó konszenzusos jószág (Elster, 1995), amely nagyon vegyes természetű elemeket (individuális és kollektív problémamegoldó felkészültségeket) foglal magába: eljárásokat, attitűdöket, gyakorlatokat, reflexeket, viselkedésmintákat, stb., sőt a kollektív emlékezetet is (bővebben Halbwachs, 1950).

A közjó – írja *Paul Ricoeur* (2000) – törékeny idea, bármilyen formában és tartalommal is fogalmazzák meg. Legalább három szintje van, és mindegyik szintnek

mások a kulcsfogalmai, a szereplői, a vonatkozási területei és a céljai. Az első a rivális politikai erők vitáinak szintje, ahol a szervezett akaratképzés és beszéd (pártok, szakszervezetek, civil szervezetek, lobbik stb.) képviselői küzdenek egymással a közjó számukra kedvező meghatározásáért, és azt igyekeznek eltalálni, hogy éppen mire van égető szüksége egy közösségnek, s ezt ki tudná leginkább megvalósítani. A második a jó kormányzás értelméről folyó viták szintje, ahol olyan kulcsszavak vitája zajlik, mint biztonság, jólét, szabadság, igazságosság, egyenlőség, és az a kérdés, hogy mely politikai rendszer képes ezeket az ideákat a legjobban megvalósítani. A harmadik az értékek horizontja, ahol a kormányzás gyakorlata az ideális élet képzetével szembesül, vagyis azzal a dilemmával, hogy vajon a „világpolitika” az értékes és boldog élet irányába viszi-e az embereket (Ricoeur, 2000). A problémák abból fakadnak – állítja Ricoeur –, hogy a közjót sem tudományosan, sem dogmatikusan nem lehet egyértelműen meghatározni.

Diszkurzív természetű lévén *„a közjó elvileg kisajátíthatatlan, bárhogyan is törekszenek erre a pártok, az állami egyes intézményei, vagy éppen a politikusok, esetleg a köznapi ember. Az ilyen kísérletek ellenére sem tündökölhet senki a közjó egyedüli letéteményeseként, ott vannak mellette mások, akik mást mondanak, vagy ugyanazt másként képzelik el. [...] A közjó kisajátításának elvi lehetetlensége [...] a közjó gyakorlati kisajátítási törekvéseivel párosul”* (Szabó, 2004). A fenti - elméleti alapokon álló - eszmefuttatás eleve adottnak veszi a közjó létezését és a társadalmi cselekvés közjót szolgáló jellegét a demokratikus berendezkedésű közösségekben. De mi a helyzet akkor, amikor e fogalom a demokrácia szubsztantív alkotóeleméből procedurális összetevővé degradálódik, vagy netán nem is jelenik meg kimondottan a demokrációban élők számára?

Munkadefiníciók a demokráciára

A rögzített, egységesített, egynapos *„Közszolgálati etika és integritás”* c. programtematika alapján a tréninggyakorlatok egyike egy kiscsoportos munkadefiníció-kidolgozás volt a demokrácia meghatározására. Integritástrénerként előzetesen a következő hipotézist állítottam fel: a kormánytisztségviselői kar tagjainak demokráciatudatosságában a közjó, mint szubsztantív demokráciafogalom-alkotó elem, nem jelenik meg tudatos formában. Amennyiben megjelenik, csupán alárendelt fogalomként vagy a demokráciafogalom procedurális alkotóelemeként manifesztálódik.

Az egynapos tréning tematikája négy darab, egyenként közelítőleg másfél órás blokkból áll. Az első másfél órás blokk végén megtörténik az integritás fogalmának tisztázása, mégpedig a következő definíció mentén: maga az integritás szó a latin *in tangere* kifejezésből ered, amelynek jelentése: érintetlen, egységes, osztatlan, tiszta. Morális értéként pártatlanságot és „józanságot”, illetőleg egységességet, osztatlanságot jelent. Ugyancsak gyakran használt jelentése szerint az integritás az elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti, vagyis olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek megfelel. Ez utóbbi különösen természetes személyekre alkalmazható (vagyis amikor valaki saját értékrendjének, elveinek megfelelően él vagy viselkedik). Az integritás fogalma hasonló értelemben alkalmazható szervezetekre, intézményekre, amelyek képesek céljaik elérésére, illetve ezek mentén a rendeltetésszerű működésre. Az integritás fogalma tehát egyaránt értelmezhető személyek és szervezetek – sőt, rendszerek –

szintjén. A közszolgálatban az integritás célja és rendeltetése a közjó szolgálata (Sántha & Klotz, 2013:15).

A második másfél órás blokk elején a csoport tagjai egyszerű feladatot kapnak: a tréningrésztvevők mindenkori létszámától függően 4-6 fős kiscsoportokban sajátélményt idéznek fel olyan helyzetekről, amikor jó volt csoportban dolgozniuk (legyen az munkahelyi, vagy ilyen élmény hiányában szabadidős csoport). A sajátélmények alapján összeírnak egy 5-6 elemű listát a jó csoport általános ismérveiről. Ezt követően a kiscsoportok plenárisan összegzik a legfőbb szempontokat, amelyek a jó csoport működéséhez szükségesek. *Kurt Lewin* csoportkísérleteinek tréneri ismertetését követően második lépcsőben, változatlan csoportfelállásban, a jó csoport ismérveiből kiindulva a demokrácia ismérveit kell meghatározniuk, s erre egy maximum kétmondatos munkadefiníciót kell alkotniuk. A kb. 4-5 kiscsoport ezután plenárisan ismerteti a munkadefinícióikat, amelyekből azután tréneri vezetéssel egyetlen közös, felsorolás tartalmú flipchart tábla készül. Ez az aggregált ismérrendszer képezi azután a harmadik részfeladat alapját: a demokrácia közösen meghatározott munkadefiníciója alapján a korrupcióra is ki kell dolgozniuk a kiscsoportoknak egy-egy egymondatos meghatározást.

A fenti, összesen kb. 40 percet igénylő gyakorlatsor a tréningtematikában azt a célt szolgálja, hogy a sajátélményekből kiindulva (a jó csoportműködés kritériumai) egy egész közösség (jelen esetben állam- vagy nemzetközösség) hatékony működésének kritériumairól is legyenek képesek gondolkodni. A tréning elején ismertetett integritás-definícióban szereplő közjó-fogalom abban segíti a résztvevőket, hogy előfeszítse számukra a demokrácia szubsztantív célját. Amennyiben eljutnak addig a gondolatig, hogy a demokrácia a közjó érdekében formálódik, már csak egy lépés szükséges ahhoz, hogy a korrupció szubsztanciáját megjelöljék: a korrupció a közjó ellen való, magán- vagy csoportérdek szolgálatába állított, előnyszerzést célzó cselekvés vagy magatartás.

Huszonhárom darab egynapos tréninget mintának véve és az ott kapott kiscsoportos demokrácia-munkadefiníciók tartalomelemzését elvégezve a kutatás eredményei első rátekintésre azt mutatják, hogy a jelen alfejezet elején ismertetett hipotézis igaz. Jóllehet, a tréningtematikához alkalmazkodva a tréner az integritás definícióját a tréning elején a résztvevők tudomására hozza, s e definíció kimondottan tartalmazza a közjót mint célt (tehát megtörténik a célfogalom és főbb összetevőinek előfeszítése), a demokrácia-definícióknak mégis csupán elenyésző részében jelenik meg a közjó fogalma.

A 23 tréningcsoport közül mindössze kilencben jelent meg explicit módon a közjó, mint a demokrácia ismérve. Öt esetben a közjó mindössze egymagában álló címszóként szerepelt, három esetben a fogalomalkotók "a közjó érdekében" kifejezést szerepeltették az aggregált demokráciadefinícióban, egy esetben pedig a "közjó az egyéni érdek felett" kifejezés öltött testet a flipcharton. A magában álló "közjó" kifejezésből nem dönthető el egyértelműen, hogy akik csupán kulcsszóként emlegetik, azok szubsztantív vagy procedurális elemként tekintenek a közjóra a demokráciában. Célszerű ezért szemügyre venni ilyen esetekben az említés szövegvkörnyezetét. Ahol a közjó önálló címként jelent meg, ott a következő környezetben helyezték el:

1.

közös célok
szabad véleménnyilvánítás
választott vezető
közjó
átláthatóság
szabályozott döntéshozatal
többség + kisebbség
hatékonyság
számonkérhetőség
népképviselő

2.

közös célok
közjó
vezetés
szabad véleménnyilvánítás
többség akarata
rugalmasság
elfogadott szabályok

3.

közjó
többség - kisebbség
döntési jogok átruházása egy dőre
szabadság és alapjogok
egyenéség
ideálisan hatékony
érdekképviselő
delegált közhatalom

4.

közmegegyezés
választott vezető
hatalmi ágak szétválasztása
szabad választás
népuralom
közjó
többségi érdekvérvényesítés
kisebbségi érdekek nem sérülnek
korlátozott időszakos hatalomátruházás

5.

egyén és közösség alapvető emberi jogai
közjó
népből, népért
közös képviselő
közös döntés
közös célok
többség érdeke a kisebbség jogainak csorbítása nélkül
szabad véleménnyilvánítás

Mint látható, a demokrácia meghatározásában egyetlen esetben szerepel első helyen a közjó. Két esetben második helyen, a közös célok és az alapvető egyéni és közösségi emberi jogok mögött.

A "közjó érdekében" címke világosabban utal arra, hogy a közjó szubsztantív eleme a demokráciának. Ahol ez a kifejezés szerepelt a demokráciadefiníciókban, ott a szövegek környezetébe a következő volt:

1.

többség választotta vezetés
közjó érdekében
csoport -> értékek, szabályok
egyéni képességek
tehetség
szabadság
hatékonyság
egyenlő teherviselés

2.

egyéni szabadság
területi szabadság
cselekvési szabadság
jogi korlátok
jogi köteleességek
egyén + csoport
integráció
vezető (többségi választás, cserélhető)
közjó érdekében

3.

választott vezető
egyenjogú tagok
közös cél
közjó érdekében
többségi érdek
kisebbség figyelembe vétele
szabályok
szabadság
néphatalom
választások
közösség figyelembe vétele a döntéseknél

E három tréningsoport mindegyikénél kifejezetten megfogalmazták a résztvevők, hogy a demokráciának igen lényeges alkotóeleme a közjó szolgálata. Meg tudták ragadni és definícióikban ki tudták fejezni azt a lényegi momentumot, hogy a közös célok pusztán képviselőit, a jogegyenlőség biztosítását és a vezetés jellegének kérdésével megelőzően van egy fontosabb elem, amely az egész berendezkedés létrejöttének motorja és fenntartója.

A "közjó az egyéni érdek felett" kifejezés (vagyis a közjót tartalmazó címkék harmadik variációja, amelyből a vizsgált tréningeken mindössze egyetlen akadt) megint csak nehezen teszi eldönthetővé, hogy e címke a demokrácia lényegét akarja

jelölni, vagy egyik sajátosságát a sok közül. E csoportban a demokráciadefiníció címkéi a következőképpen néztek ki (hasonlóan az előzőekhez, itt is az említések sorrendjében szerepeltetjük a címkéket):

többség által választott vezetők
<i>közjő az egyéni érdek felett</i>
szabályrendszer (általánosan elfogadott)
általános kötelezettségek
többségi akarat
egyéni beleszólás érzete
kisebbség tiszteletben tartása
egyenlő jogok
egyenlő felelősség

Itt az elemek sorrendjéből és a definícióalkotás felsoroló jellegéből fakadóan hajlunk arra az értelmezésre, hogy a csoporttagok procedurális alkotóelemként kezelték a közjót, ráadásul az egyéni érdekekkel szembeállítva némiképp egybemosták a közérdek fogalmával (amely szűkebb kategória).

Nem tévesztendő szem elől az a tény, hogy a 23 vizsgált tréning közül itt mindössze 9 tréning aggregált definícióit szerepeltettük, mert a többi 14 esetben egyáltalán semmilyen formában nem fordult elő a meghatározásokban a közjő.

Természetesen egy ilyen nem reprezentatív mintavétel nem alkalmas a teljes helyzetkép felvázolására, annál is inkább, mert a reprezentativitás hiánya mellett sem a reliabilitást, sem a validitást nem lehet biztosítani. A csoportdinamikai folyamatokat végigkísérve - s ezzel kvalitatív többletinformációkhoz jutva - azonban a fent vázolt megfigyelést kiindulópontként tekintve árnyalható a magyar kormánytisztviselői réteg demokráciatudatosságáról alkotott kép.

Következmények és következtetések

Fontos leszögezni: e vizsgálat eredményei korántsem jelentik azt, hogy a magyar kormánytisztviselői kar tagjai egyénileg és testületileg ne lennének tudatában saját hivatásuk és feladataik súlyának, ne a közjő szolgálatának szándékával lépnének pályájukra, s ne végeznék munkájukat magas szakmai színvonalon. Azt azonban - némi módszertani óvatossággal - mindenképpen jelenthetik, hogy egy jól reprezentált rétegben a demokráciáról birtokolt konceptuális tudás nagyon vegyes képet mutat. A közjót kimondottan szolgálni hivatott állami alkalmazotti réteg észjárását és fogalomalkotását figyelve ugyanis kiderül, hogy a demokratikus államberendezkedést reprezentálók közül kevesen birtokolnak koherens képet erről a rendszerről, annak lényegi tulajdonságairól, s ebből fakadóan a demokráciatudatosság sok esetben nem eléggé kiérlelt. További vizsgálat tárgya lehetne, hogy szélesebb állampolgári körökben (ti. nem közszoigálati dolgozók körében) ugyanígy van-e, vagy még heterogénebb képet kapunk. (A demokráciatudatosság kormánytisztviselőknél kiérleltebb foka össtsársadalmi szinten elméletileg kizárhatónak látszik.)

A kutatási eredményből következő társadalomtudományi probléma kommunikatív természetű: egyfelől azért lehetséges a közjőfogalomnak csupán látens jelenléte a demokráciáról alkotott kormánytisztviselői reprezentációban, mert evidens alkotóelemnek tartják (s ezt néhol utólag meg is erősítették), másfelől azonban lehetséges, hogy egyszerűen szem elől tévesztik (ennek bevállására is volt példa a

csoportok némelyikében). A tréningorozatban végzett kutatómunka alapján az utóbbi verzió látszik dominánsnak.

Elgondolkodtató továbbá, hogy a résztvevők a közjót, mint a demokrácia szubsztantív elemét sokszor valamiféle jogi keretbe helyezik (pl. a törvény előtti egyenlőséggel vagy a többségi uralommal és a kisebbségi jogok figyelembe vételével azonosítják), ld. a flipchartokról készített táblázatokat. Ezzel kiemelik szubsztantív mivoltából, és partikuláris jegyekkel keverik. Mindennek számtalan következménye van például a korrupcióról alkotott felfogásra, az intézményi integritássérelmek megítélésére nézve, de ugyanilyen problémássá teszi a szavazati jog gyakorlásával kapcsolatos pozitív attitűdök erősítését is. A jövőbeni változáshoz természetesen nem lesz elegendő a top-down intézkedések sorozata, pl. "felülről" bevezetett képzések. Szükséges az is, hogy a bottom-up kezdeményezések (pl. a deliberatív demokráciafelfogáson alapuló fórumok, pl. Bokor, 2013) árnyalják az állampolgárok demokráciaképét.

Irodalomjegyzék

- BOKOR Tamás (2013). Társadalmi nyilvánosság az online közigazgatásban. *Médiakutató*, (1), 83-96.
- ELSTER, Jon (1995). *A társadalom fogaskerekei*. Budapest: Osiris-Századvég.
- HABERMAS, Jürgen (1971). *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Berlin: Neuwied.
- HAJER, Maarten (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, (36), 175-195.
- HALBWACHS, Maurice (1950). *On Collective Memory*. Chicago: Chicago University Press.
- LEWIN, K., LIPPIT, R., & WHITE, R. K. (1939). Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates. *Journal of Social Psychology*, (10), 271-301.
- RICOEUR, Paul (2000 [1990]). Politikai nyelv és retorika. In Szabó Márton, Kiss Balázs, & Boda Zsolt (szerk.), *Szövegváltozatok a politikára: Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus* (pp. 53-62). Budapest: Tankönyvkiadó Universitas.
- SÁNTHA György, & KLOTZ Péter (2013). *Törzsanyag az Integritásmenedzsment című tantárgyhoz*. [Egyetemi jegyzet.] Budapest: Nemzeti Közsolgálati Egyetem.
- SZABÓ Márton (2004). *A diszkurzív politikatudomány alapjai*. Budapest: L'Harmattan.