

# A megoldási ráta

**Az átláthatóság és elszámoltathatóság  
kulcsfontosságú mérőszáma**

## Tartalom

Bevezetés .....	4
1. A megközelítés tesztje: A megoldási ráta a gyakorlatban.....	8
1.1. Esettanulmányok.....	8
1.2. Az eddigi eredmények összegzése.....	12
1.3. Hogyan számoljuk a megoldási rátát? .....	14
1.4. A megközelítés igazolása .....	17
1.5. Ellentmondások és figyelmeztetések .....	18
2. Az állampolgár bevonása: Közösségi Integritás Építés.....	22
2.1. Szervezeti integritás.....	22
2.2. Környezetérzékenység.....	25
2.3. Közös tanulás.....	25
2.4. Tényanyag-bázis .....	26
2.5. Konstruktív elköteleződés .....	27
2.6. A kör bezárása.....	28
2.7. Vegyük ki a képből a korrupciót? .....	30
3. Miben hoz újat a Közösségi Integritás Építés?.....	32
3.1. Mít nem tesz meg a CIB? .....	32
3.2. Amit a CIB megtesz.....	33
Következtetések.....	36

---

**Fredrik Galtung**

## **A megoldási ráta**

Az átláthatóságnak és az elszámoltathatóságnak nincs általánosan elfogadott mérőszáma. Szerte a világon számos szervezet folytat aktív tevékenységet ezeknek az elveknek az előmozdítására, de egyelőre még nincs megfelelő módszer, amellyel megállapítható lenne, hogy ez a munka eredményes-e. Az Integrity Action kidolgozott egy olyan megközelítést, amelynek eredményei egy „megoldási rátával” mérhetők le. A megoldási ráta azt méri, hogy milyen gyakran oldják meg a fő érdekeltek megalégedésére az átláthatósági és elszámoltathatósági problémákat. Az Integrity Action Közösségi Integritás Építő megközelítése az utak, iskolák és közszolgáltatások minőségének emberek ezrei számára való javításában 80 százalékot is elérő megoldási rátát produkált. A jelen munkaanyag az e területen folyó munka fő mérőszámaként határozza meg a megoldási rátát, és felvázolja e megközelítés néhány folyamatát más átláthatósági és elszámoltathatósági tevékenységek viszonylatában is.

## BEVEZETÉS<sup>1</sup>

Az átláthatóságot és elszámoltathatóságot követelő mozgalom az 1990-es évek elején indult el, hogy a 2000-es évekre a nem kormányzati szervezetek, kormányok, nemzetközi szervezetek, vállalkozások és a politikai gondolkodók sokszínű és rendkívül innovatív globális mozgalmává váljon.

Sokfajta megnyilvánulásában mára már csaknem minden országot elért. Egyik érdekes vonása, hogy mennyire gyorsan vált világméretű mozgalmá. Reformerek és aktivisták dolgoznak azon, hogy változást érjenek el a fejlett ipari országokban, valamint a közepes és alacsony jövedelmű országokban. Az e területen tevékenykedő szervezetek olyan témákkal foglalkoznak, mint a korrupcióellenesség, az információhoz való hozzájutás, a jogi és társadalmi elszámoltathatóság, a segélyek, az építőipar, a költségvetés és a természeti erőforrások átláthatósága, valamint elszámoltathatóság a közszolgáltatások nyújtása, az adózás igazságossága, az illegális pénzmozgások és a fegyverkereskedelem tekintetében.

Ezt a heterogén mozgalmat a köztisztviselők és közintézmények elszámoltathatóságáról vallott meggyőződés tartja egyben, valamint az abban való megegyezés, hogy a liberális, demokratikus államban az elszámoltathatóság három pillére – a korrekt választások, a független bíróság, a szabad média – számos esetben nem felelt meg a köz elvárásainak, és nem tette a dolgát. Senki sem mondja, hogy vessük el a nyilvános elszámoltathatóság e kulcsfontosságú eszközeit, ugyanakkor széles körű egyetértés van abban, hogy meg kell őket erősíteni, egyéb eszközökkel és megközelítésekkel kell őket kiegészíteni.

A nyilvánosság és sok kormány számára az átláthatósági és elszámoltathatósági szektor teljesítményét mutató egyetlen kulcsfontosságú mérőszám uralja a társadalmi- és politikai vitákat: a Transparency International Korrupció Érzékelési Indexe (CPI). A Korrupció Érzékelési Index 1995-ben jelent meg, és az évek során a kormányzás és a fejlődés egyik legtekintélyesebb jelzőszámává vált. Sok kormány elgondolásaiba épült be, és az egyik Fő Teljesítménymutató számos korrupcióellenes szervezet számára, amelyek arra hivatottak, hogy meghatározott időn belül emeljék az országuk pontszámát.

A CPI egy nullától százig terjedő skálán rangsorolja az országokat, ahol a nulla teljes korrupciót jelent, a száz pedig a korrupció hiányát. Másutt<sup>2</sup> már kifejtettem, hogy míg heu-

---

<sup>1</sup> Köszönetnyilvánítás: A jelen tanulmány közös erőfeszítés eredménye, és nem jött volna létre legközelebbi munkatársaim megfeszített munkája, ösztönzése és ötletei, különösen Harutyun Aleksanyan, Mira Almurkarker, Edward Irby, Emmanuelle Kunigk, Siobhan O'Shea, Patrick Rafolisy, Hadeel Qazzaz, Joy Saunders, Claire Shouten, Begaim Usubalieva, Lilia Utiusheva, valamint korábbi munkatársaim, Nick Duncan és Martin Tisné nélkül. A helyszíni munka nagymértékben támaszkodik az 1. keretben felsorolt partnereinkre. A DFID (a Kormányzati és Átláthatósági Alapon keresztül), a Ford Alapítvány, az Open Society Foundations, a NORAD és a Világbank (a Fejlesztési Támogatási Programján keresztül) anyagilag támogatta a tanulmányban részletezett munkát. Lorraine Kingsley felbecsülhetetlen értékű terepmunkát végzett, hogy tényanyagot gyűjtsön az esettanulmányokhoz. Hálával tartozom a jelen tanulmánnyal kapcsolatos visszajelzéseikért – észrevételeikért és javaslatokért – Alan Barlownak, Alan Doignak, Nilima Gulrajanink, Gordon Johnsonnak, Sandamar Mahmodinak, Ornit Shaninak és Yama Torabinak.

risztikus eszközként a CPI meghatározó szerepet játszott ennek a mozgalomnak a korai szakaszaiban, amikor a legfontosabb célkitűzés a tudatosság növelése és a hatékonyabb jogi normák szorgalmazása volt, a politika megvalósításának és a korrupciós trendeknek a mérőeszközeként viszont jórészt hatástalannak bizonyult. Még 90 százalékos megbízhatósági intervallumnál is a becslések mértéke 31 ország esetében több mint +/- 20 százalékos szórást mutat, számos ország esetében ez meghaladja a +/- 50 százalékot. Az ilyen nagyarányú eltérés mögött meghúzódhat a kevésbé ismert országok esetében meglévő megítélés-különbség. Arra is utalhat, hogy különböző jelenségeket mérnek. Végül is, a korrupció különböző formában jelentkezik világszerte, 2012-ben 38 és 41 pont között olyan országok kerültek a listára, mint Bulgária, Burkina Faso, Kína, Libéria és Tunézia. A durván azonos pontszám hatalmas különbségeket takar a hétköznapi korrupció dollárban kifejezett értékében, típusában, beágyazottságában, társadalmi költségében és gyakoriságában, valamint ezen országok gazdaságára gyakorolt hatásában. Az időjárás-előrejelzések és a választási közvélemény-kutatások is széles megbízhatósági sávban mozoghatnak, viszont megvan az az előnyük, hogy egy valamit mérnek: heves felhőszerkezet, gyenge havazás vagy tiszta égbolt valószínűségét, vagy azt, hogy egy bizonyos jelölt győz-e a választáson. A CPI esetében nem tudjuk, milyen típusú korrupciót mér fel.

Az átláthatóság és az elszámoltathatóság területén tevékenykedők közül sokan tisztában vannak a CPI hiányosságaival. Alternatívát jelenthetett volna, ha objektívebb vagy pontosabb mutatószámot dolgoznak ki a korrupció mérésére. Az elmúlt húsz év számos erőfeszítése ellenére a kutatóknak és aktivistáknak nem sikerült az intézményekben és szolgáltatásokban előforduló korrupció mérésére alkalmas módszert kidolgozniuk, amely szilárd, megismételhető és nagyban is alkalmazható. A közvélekedés, a kenőpénzek és zsarolások önbevallása marad a leggyakoribb helyettesítő eszköz. Az ilyesfajta felmérések ugyanakkor nem eléggé szilárdak ahhoz, hogy alapul szolgáljanak az irányelv tökéletesítéséhez. Gyengeségei ellenére ezért sok korrupcióellenes szervezet számára a CPI továbbra is a Fő Teljesítménymutató szerepét tölti be, és csaknem naponta hivatkoznak rá a hírekben.<sup>3</sup>

Az információhoz való jogot biztosító jogszabály vagy a közérdekű bejelentőt védő törvény megléte, valamint az állami költségvetés viszonylagos nyitottsága és hozzáférhetősége kétségkívül fontos, de mégsem számítanak sokat, ha végül nem teszik jobbá az emberek életét. Az Integrity Action egy egyszerű megközelítést dolgozott ki – a megoldási rátát – az átláthatósági és elszámoltathatósági tevékenység fő mérőszámaként. A megoldási ráta az előfordulás gyakoriságát méri, amellyel az átláthatósági és elszámoltathatósági vonatkozású problémákat a fő érintettek megelégedésére megoldották. Egyszerű állampolgárok, üzletemberek, politikusok, köztisztviselők, újságírók és nem kormányzati

<sup>2</sup> Fredrik Galtung, „Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indicators”, Charles Sampford et al. szerk., *Measuring Corruption*, Ashgate, Aldershot, 2006: 101–130.

<sup>3</sup> A török Miniszterelnökségi Vizsgáló Bizottság a világszerte fellelhető tucatnyi példa egyike: egy 2009-es jelentésben célul tűzte ki, hogy 2012 végére „legalább 20 százalékkal javítja Törökország helyezését a Transparency International által évente közzétett Korrupció Érzékelési Indexben.” A jelentés a Globális Integritás szerinti helyzeten is javítani kívánt.

szervezetek lehetnek azok, akik a problémákat meghatározzák. Ugyanilyen széles kört képviselő különböző egyének és intézmények bevonásával lehet megoldani ezeket a problémákat. Ez az index benchmark, viszonyítási alap lehet a reform mellett elkötelezettek számára, amely méri is az előrehaladást.

Az Integrity Actiont 2003-ban alapították azzal a megbízással, hogy tegye képessé az állampolgárokat, hogy integritást tanúsítva cselekedjenek, és követeljék meg az integritást, aktívan részt vállalva azoknak az intézményeknek a felépítésében, amelyek elősegítik egy olyan állam kialakulását, amely nyitott, felelős, és fogékony a szükségleteikre és elvárásaikra.<sup>4</sup> Az elmúlt öt évben egy Közösségi Integritás Építés névre keresztelt alapvető módszernek a variációit teszteltük számos afrikai, ázsiai, közel-keleti országban, illetve volt szovjet tagállamban, hogy felmérjük, mi működik az átláthatósági és az elszámoltathatósági vonatkozású problémák megoldásában. Tavaly mérőföldkőhöz értünk, mivel a partnereinkkel gyűjtött adatok azt mutatják, hogy a megközelítés infrastrukturális téren tartósan 50 százalék fölötti megoldási rátát ért el a helyi közösség tagjai által jelzett problémák esetében, míg a közszolgáltatások, mint például a vízellátás, a közegészségügy, a szociális jóléti rendszer esetében 30 százalékos megoldási rátát lehetett elérni.

A megoldási ráta az outputok, a kimeneti adatok mérésére koncentrál, amelyeket például az állampolgárok panaszainak orvoslásában vagy a közszolgáltatások javításában, az adott szolgáltatást igénybevevők által jelzett problémák vonatkozásában érnek el. Az inputok, a bemeneti adatok viszont tevékenységek vagy irányelv-változások, mint például közmeghallgatások, társadalmi ellenőrzés, információs portálok, integritási egyezmények vagy az információs hozzáférési jogról szóló törvények. A megoldási ráta azt értékeli, hogy vajon ezek az inputok képessé teszik-e az állampolgárokat és a közhivatalt ellátókat, egyénileg vagy együttesen, hogy egy adott megoldásra jussanak, következésképpen olyan jobb outputra tegyenek szert, amely a köz érdekét szolgálja. Amikor e megoldások bizonyos fokig visszatérően megegyeznek, ezt úgy lehet értelmezni, mint annak a jelét, hogy egy problémamegoldó elv, törvény vagy eljárási mód működik, és hogy benne rejlik a lehetőség, hogy az állam-társadalom viszonylatok napi rutinjává váljon.

A jelen tanulmány meg fogja mutatni, hogy a Közösségi Integritás Építés egyben igen költséghatékony módja is a megoldások elérésének. A költsége átlagosan kevesebb, mint 1 százaléka azon infrastruktúra-projektek vagy szolgáltatások értékének, amelyeken javítani szeretnénk. A fejlődő országokban a segélyek vagy a kormányzati projektek konzervatív becslés szerint is átlagosan 10 és 25 százalék között veszíthetnek az értékükből csalás, korrupció vagy helytelen gazdálkodás miatt.<sup>5</sup> Az Afrikai Unió 2002-ben úgy becsülte,

<sup>4</sup> A szervezet „Tiri: Az integritás érvényesítése” néven alakult, és 2012 októberében vette fel az Integrity Action nevet.

<sup>5</sup> Amikor a 2000-es évek elején Oby Ezekwesili a nigériai Elnöki Hivatalban egy új szövetségi közbeszerzést ellenőrző egységet állított fel, 40–50 százalékkal csökkentette a költségeket. Hasonló csökkenést tapasztaltak Olaszországban is, miután a Tiszta Kezek korrupcióellenes vizsgálatsorozat felszámolta a korrupciós hálózatokat az 1990-es évek elején. Az építőiparral kapcsolatos témák vizsgálatához lásd Paul Collier és Anke Hoeffler „The Economic Costs of Corruption in Infrastructure”, *Global Corruption Report 2005: Corruption in the Construction and Postconflict Reconstruction*, Transparency International, Berlin: 12–19.

hogy minden évben átlagosan Afrika GDP-jének a 25 százaléka (körülbelül 148 milliárd dollár) tűnik el korrupció miatt. Ha egy nagyobb beruházás költségének 1 százalékát a Közösségi Integritás Építésre fordítanak, és ha ennek eredményeképpen a pazarlás, a korrupció és a rossz gazdálkodás okozta veszteségi ráta akár csak 4 százalékkal csökkenne, akkor ez háromszoros megtérülést jelentene a beruházás esetében, elvben önfinanszírozóvá téve ezt a megközelítést.

A megoldási rátának az átláthatósági és elszámoltathatósági mozgalomban fő mérőszámként való elfogadása segíthet ösztönözni az innovációt, a hatékonyság javítását, és hangsúlyozni azt, ami működik. Ha a megoldás maga a gyógymód, akkor a Közösségi Integritás Építés megközelítés a kezelési eljárás egy fajtája. A különböző kezelési módok többé-kevésbé sikeresen meggyógyíthatják a páciens, és noha bízunk abban, hogy a Közösségi Integritás Építés működik, nem minden betegségre és nem minden környezetre alkalmazható. A megoldást más módszerrel is el lehet érni, különösen olyan helyzetekben, ahol olyan emberek irányítják az állami programokat, akik általában megbízhatók, szigorú elveik vannak, kompetensek.

A megoldási ráta fő mérőszámként való használata lehetővé teszi, hogy összevethessük a beavatkozás különféle eljárásainak hatékonyságát, és felmérjük, vajon az eljárás tartós-e. Azokban az országokban és állami szektorokban, ahol a korrupció és a nem megfelelő gazdálkodás kiterjedt, a megoldási ráta pozitív eredménnyel járhat, ahogy az alábbi néhány példából is kitetszik majd.

A tanulmány három részre oszlik. Az elsőben áttekintem a hat országban végzett Közösségi Integritás Építésben végzett munkánk tapasztalatait és néhány ezzel kapcsolatos rövid esettanulmányt. A másodikban részletesebben is bemutatom, hogyan működik a Közösségi Integritás Építés, és bemutatok két koncepciót, amelyek kulcsfontosságúak annak megértésében, hogyan működik a módszerünk: a kör bezárása és a szervezeti integritás. A harmadik rész kifejti, mennyiben eredeti a Közösségi Integritás Építés megközelítés, és felvázolja, mennyiben különbözik a Közösségi Integritás Építés más, a részvételen vagy a szembenálláson alapuló módszerektől. A következő részek részben pedig felvázolom a Közösségi Integritás Építés és a megoldási ráta néhány messzebb menő következményét az átláthatóságra és az elszámoltathatóságra.

---

Továbbá az infrastruktúrában világszerte fellelhető korrupció kitűnő tipológiája és elemzése elérhető: [www.giaccentre.org/cost\\_of\\_corruption.php](http://www.giaccentre.org/cost_of_corruption.php). Az USA-adatok szolgáltatják a másik referenciaértéket, hogy mekkora veszteség tudható be a korrupciónak és a csalásnak: az amerikai Egészségügyi Minisztérium becslése szerint 2000-ben az összes Medicare visszatérítés 7–14 százaléka csalás volt, állítja David Becker, et al, „Detecting Medicare Abuse” NBER Working Paper Series, No 10677, 2004. augusztus. 2010-re ezek a veszteségek egyetlen pénzügyi évben elérték a 48 milliárd dollárt (lásd amerikai Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, *Medicare and Medicaid Fraud, Waste and Abuse: Effective Implementation of Recent Laws and Agency Actions Could Help Reduce Improper Payments*, Meghallgatás a Szövetségi Pénzügyi Irányítási, Kormányzati Információs, Szövetségi Szolgáltatások és Nemzetközi Biztonság Albizottság, valamint Belbiztonsági és Kormányzati Ügyek Bizottság előtt, az USA Szenátusa, 2011. március 9.).

## 1. A MEGKÖZELÍTÉS TESZTJE: A MEGOLDÁSI RÁTA A GYAKORLATBAN

A fő kérdés, amely az Integrity Action munkájának mozgatórugója, az, *„Hogyan tudjuk az állampolgárokat képessé tenni, hogy a katalizátorai legyenek az infrastruktúra és a fő közszolgáltatások számukra legnagyobb prioritású területein jelentkező integritási problémák megoldásának?”*

Az általunk integritási szemüvegnek nevezett eszköz alkalmazásával és az állampolgároknak egy konstruktív Közösségi Integritás Építés megközelítésbe való bevonásával segíthetünk, hogy új megoldások szülessenek a gyakran jól ismert és láthatólag makacs problémákra. Előmozdítunk egy helyi indíttatású dinamikát, amely segít meghatározni a közösségi infrastruktúra és a közszolgáltatások minőségét javító működőképes megoldásokat. E munka melléktermékeként gyakran csökken a csalás, a korrupció, a pazarlás és a rossz vezetés mértéke.

Anélkül, hogy közvetlenül téglába, malterba, sóderba, csövekbe vagy kutakba fektetnének pénzt, hogyan juthatnak a közösségek jobb iskolaépületekhez, utakhoz, vízellátáshoz olyan környezetben, ahol kiterjedt a hivatali visszasság, az inkompetencia, a korrupció és a csalás? A Közösségi Integritás Építés munkát, amelyet eddig hat országban folytattunk, az 1. keretben felsorolt nem kormányzati partnerszervezetekkel és közintézményekkel valósítottuk meg. Ezek a nem kormányzati szervek feleltek a helybeni munka elvégzéséért, és hatalmas elismerés illeti őket azokért az eredményekért, amelyeket ezzel a munkával elértek. A jelen fejezet első része néhány esettanulmányt ismertet, amelyek a munkát és annak hatását szemléltetik. A második rész hat ország átfogó tapasztalatait tartalmazza. A harmadik részre pedig bemutatja, hogyan számoljuk ki a megoldási rátát.

### 1.1. Esettanulmányok

A szemétyűjtési szolgáltatást Kirgizisztán több városában átalakították azóta, hogy az Integrity Action 2009-ben elkezdett az országban működni. A távoli, fagyos Narin városa jeleskedett az elmúlt négy évben annak felmutatásában, hogyan tudja az integritásépítő megközelítés átfogóan megreformálni a helyi szolgáltatásokat. A városban hanyagul szervezett hulladékgazdálkodás folyt, és az is csak a város egyes részeit fedte le. Az önkormányzat szemétyűjtő vállalata, az Integrity Action által kezdeményezett munka eredményeként, teljesen átszervezte a működését, amikor meghirdette, hogy 126 gyűjtőpontról fogja elszállítani a szemetet, hetente két azonos napon. Ez az információ minden lakoshoz eljuthat azokon a hatalmas térképeken keresztül, amelyeket a szállító cég irodáiban helyeztek el. Emellett több mint 250 szemétyűjtő konténert helyeztek ki szerte a városban, és kétszer annyi teherautót állítottak munkába, mint korábban.



Az ilyen átláthatóság és elszámoltathatóság, amellyel egy szolgáltatást végeznek – és a szolgáltató kompetenciájában mutatkozó drámai javulás – mináltal szolgál más kirgiz városok számára. Nemrégiben Batken és Iszfana városának köztisztviselői és választott képviselői keresték fel Narint, hogy megismerjék a tapasztalataikat. Eközben Os városban az Integrity Action hozzájárult az illegális közterületi személtlerakás felszámolásához, és első ízben szervezte meg a szemétszállítási szolgáltatást a város egyik legszegényebb körzetében.

Így kezdődött ez a munka. Az Integrity Action a Kirgizisztánban folyó tevékenységének első lépéseként egyetemi professzorokból álló agytrösztöt hozott létre Biskekben, hogy végezzenek helyi felméréseket, és tartsanak közös tanulási kurzusokat az önkormányzat köztisztviselőinek és a közösség képviselőinek. Ezek a tudósemberek felismerték, hogy valamilyen módszertanra van szükség, és hogy nem lesz könnyű megtalálni azokat az eszközöket, amelyek révén jobb lesz a szolgáltatás. Az Integrity Action vezetésével több hónapon át folyó munkával monitoringeszközöket és képzési kézikönyveket dolgoztak ki, hogy a civil társadalom aktivistáinak legyen a birtokában egy váz a szolgáltatásnyújtás elemzésére, ügyek előtérbe helyezésére, valamint a nagyobb átláthatóság, elszámoltathatóság és kompetencia szorgalmazására. „Harminc integritási indikátort dolgoztunk ki a szolgáltatásokra, az átláthatóságra, a nyitottságra, a participációra és az etikára vonatkozóan. Aztán helyi aktivistáknak tanítottuk meg a szolgáltatás-monitoringot.” – mondja Rakhat Bazarbarjeva professzor.

Közös Munkacsoport (Joint Working Group – JWG) alakult 2010-ben, hogy összehozza a önkormányzati tisztviselőket, a választott képviselőket, a lakosságot és a Közösségalapú Szervezeteket (Community-Based Organisations – CBO), hogy megbeszélhessenek ügyeket, és hogy együtt dolgozzanak a megfelelő megoldások megtalálásában és megvalósításában. A Narini Koordinációs Tanács néven ismert JWG azt mérlegelte, hogy vajon a közmeghallgatások és a médiakampányok felhasználhatók-e a szemétszállítási szolgálta-

## 1. keret

### Az Integrity Action partnerei

**Afganisztán:**  
Integrity Watch Afghanistan

**Kelet-Timor:**  
Luta Hamatuk

**Kenya:**  
Partmenti Vidéktámogató Program, Ügyvédnök Szövetsége, Jogászok Nemzetközi Bizottsága – Kenya

**Kirgizisztán:**  
Igazgatási Akadémia, Aga Khan Alapítvány, Ügyvédek Szövetsége; Insan Leilek Közalapítvány, A Legfelső Bíróság Bírőképző Központja, Hegyi Társadalmak Fejlődését Támogató Program

**Nepál:**  
Kampány az Emberi Jogokért és a Társadalmi Felelősségért (CAHURAST)

**Palesztina:**  
Aman (koalíció az elszámoltathatóságért és az átláthatóságért), Alkalmazott Kutatók Intézete, Jeruzsálem (ARIJ), An-Najah Egyetem Jogi Kara, Tanárok Kreativitási Központja (TCC)

tás javítására.<sup>6</sup> Az Integrity Action országigazgatója, Lilia Utjuseva állítja, „Korábban Narinban nem volt szemétyűjtő rendszer. Nem voltak kijelölt útvonalak, amelyeket a teherautó-sofőröknek követniük kellett volna. A közösségi megfigyelők fényképes bizonyítékokat gyűjtöttek arról, hogy a teherautók hetente egyszer tettek egy kört a városban, felvéve a szemetet onnan, ahol éppen láttak. A Polgármesteri Hivatal, a városi tanács, az építészeti hivatal és a közösségi megfigyelők 2011-ben kidolgoztak egy tervet, és egy térképen jelölték be, hogy a város különböző részein hetente mely napokon lesz szemétszállítás.”

A díjfizetés szükségességét tudatosító médiakampány eredményeként ugrásszerűen nőtt a helyi terheket fizető lakosok száma – ebből a szolgáltató hozzájutott az ahhoz szükséges bevételhez, hogy kihelyezzen 250 szeméttárolót a városban, és több teherautót állítson be. Bilimbek Jakijev, a Közös Munkacsoport egyik tagja szerint „A Koordinációs Tanács kampánya révén az adóbefizetés a 2008-as 118 000 kirgiz szomról (1600 angol font) mára 1,9 millió szomra (26 000 angol font) nőtt. A város most már sokkal tisztább, a szemetet rendszeresen elviszik, és mindez az adófizetés javulásának tudható be, ami csakis emiatt a projekt miatt következett be.”

Az utolsó szakaszban a fenntarthatóság a legfontosabb feladat. Nurjan Asanbekova, partnerünk, a Kirgizisztáni Ügyvédek Szövetségének (AAK) ügyvédje szerint „A projekt során vettük észre, hogy nincs viszonyítási alap arra, amit a helyi szolgáltatóknak, mint minimumszolgáltatást, nyújtania kell. Például nem tudtam megítélni a helyi szemétszállítás minőségét Narinban, mert képtelen voltam választ kapni arra az egyszerű kérdésre, hogy „Hány szeméttárolónak kell lennie egy Narin méretű városban? A Koordinációs Tanács gondoskodik arról, hogy a szabványt meghatározzák, egyeztessék és elfogadják.”

A lakosság és a helyi tanácstagok közötti folyamatos kapcsolattartás a közösségi rádió használatán keresztül is beépült Narin kultúrájába. Az egyik projektpartner, a Hegyi Társadalmak Fejlődését Támogató Program, felkereste az 'Almaz' rádióállomást, hogy kiderítse, vajon az állomás befogadna-e egy heti 15 perces, betelefonálás műsort, amelyben a lakosok kérdéseket tehetnek fel a helyi szolgáltatásokkal kapcsolatban – és bármely általuk észlelt problémákat felvethetnek – a Polgármesteri Hivatal képviselőinek, az önkormányzatnak, a közösségi monitoringot végző CBO-knak és a szolgáltatóknak. 2012 decemberében megvalósították ezt, és ingyenes közszolgáltatásként működik.

Az Integrity Action által létrehozott kereten belül, mondja Rakhat Bazarbajeva professzor, „Lépésről lépésre hoztuk létre a módszertant és az indikátorokat, anélkül, hogy kül-

---

<sup>6</sup> A Közös Munkacsoport olyanok részvételével alakult, akiket korábban helyi tudósok és politikai döntéshozók együttesen képeztek ki az Integrity Action megközelítésére. Ahol már léteznek a Közös Munkacsoporthoz hasonló struktúrák, mint például Kenyában, ott ezeket a struktúrákat támogattuk. A közösségi megfigyelők különböző olyan módszereket alkalmazva találhatók meg, amelyek révén biztosítható, hogy helyi legitimitással rendelkezzenek. A legtöbb országban ez a helyi választásokon keresztül történik. A gyakorlatban ez sokszor azt jelenti, hogy azok az emberek, akik egy szinten már élvezik a köz bizalmát – például Afganisztánban a helyi Sura tanács tagjai, vagy egy megbecsült CBO vezetőségi tagja Kirgizisztánban –, valószínűleg a megfigyelők között vannak. Palesztinában az Oktatási Minisztériummal kötött megállapodás alapján az iskoláskorú fiatalok aktív – és hatékony – megfigyelők.

ső tanácsadókat vettünk volna igénybe, most pedig más szervezetek, például az Eurázsiai Alapítvány és a Világbank is kifejezték abbéli érdeklődésüket, hogy használnák ezeket. A Gazdasági Minisztérium megkeresett minket, hogy segítsük a korrupcióellenes munkájukat, és most tárgyalunk arról, hogy milyen képzéssel tudjuk segíteni az Integritás Iskolákat, amelyek tavasszal [2013-ban] indultak be kísérleti jelleggel. És amennyiben a Gazdasági Minisztérium regionális platformokat hoz létre a korrupcióellenes fórumain, úgy reméljük, hogy a megfigyelők, akiket a projekt keretein belül készítenek fel, részesei lesznek ennek.”

Kelet-Timorban, Ázsia legfiatalabb országában, amelyet évekig tartó konfliktus és rossz vezetés sújtott, ami infrastruktúráját 70 százalékban tette tönkre, és megbénította a szegénység és az élelmezési nehézségek enyhítésére irányuló erőfeszítéseket, Celestina de Jesus Correia önkéntesként Luta Hamutuk közösségi megfigyelője. A Luta Hamutuk egy független kelet-timori szervezet, amely azzal harcol a korrupció ellen, hogy igyekszik tartóssá tenni a közösségek felelősséget és a döntéshozatalban való részvételt követelő képességét. Mint azt Celestina elmondja, „Korábban csak feleség voltam otthon; a munkám abból állt, hogy kiszolgáltam a férjemet, a gyerekeimet, és más embereket, akik gyűléseket tartanak a falu irodájában. Hatodikos koromban maradtam ki az iskolából, de mostanra már megtanultam jelentéseket írni, magabiztosabban ülök össze férfiakkal megbeszélni a falumban felmerült problémákat, beszélek hallgatóság előtt, és támogatom a falumban az embereket a problémáik megoldásában, mint például a tiszta víz projektek esetében. Ezek a leglényegesebb változások az életemben azóta, hogy önkéntes megfigyelő lettem.”

Celestina épületeket és költségvetéseket vizsgál, fényképeket készít, kapcsolatba lép a vállalkozókkal, az önkormányzattal és a közösségekkel. A megfigyelőknek, mint Celestinának és a Luta Hamutuk munkatársainak az elhivatottsága megtérül. Bazartetében a megfigyelők hívták fel a figyelmet arra, hogy a helyi általános iskolában hiányoznak az olyan alapvető feltételek, mint a székek, az asztalok és a tábla. A tanulók a földön ültek az órák alatt, a tanároknak is nehéz volt tanítani tábla híján. Ezért elhatározták, hogy levelet írnak az Oktatási Minisztériumnak. Hat héttel később az Oktatási Minisztérium köztisztviselői felkeresték az iskolát, és végül kaptak székeket, asztalokat és táblákat. Ez egy újabb példája annak, hogyan válnak képessé a helyi emberek arra, hogy igazi változást hozzanak a saját és a közösségük életébe.

A Ciszjordánia déli részén fekvő Hebron állandó vízhiánnyal küzd, főleg az Óváros. A legtöbb háztartásnak tartálykocsikból kell vizet vásárolnia, jelentős feláron, mivel vezetékes víz csak heti egy-két alkalommal van. A vízvezetékek is olyan elhanyagolt állapotban vannak, hogy a víz jelentős része elszivárog. A Hebronban tapasztalható állapotokat súlyosbították az izraeli telepek, amelyek az Óvárosba is benyomulnak, és az, hogy a város nagy része az izraeli hadsereg ellenőrzése alatt áll. Ezek a tényezők különösen megnehezítik a vízgazdálkodást és az infrastruktúra megújítását. Ennek ellenére, a tájékoztatás átláthatóságának és a köztisztviselők elszámoltathatóságának a növelését három éve kitarótan szorgalmazó erőfeszítések után, a lakosság és a város vezetői arról számolnak be, hogy 2012–13 telén a vízszolgáltatás háromszorosan javult a megelőző 12 hónaphoz képest.

A Ciszjordánia északi részén fekvő Nabluszban egy lakosok-vezette kezdeményezésnek köszönhetően a város egy év alatt meg tudta duplázni a helyi adóbevételét. Az új jövedelemből a város 60 új utcaseprőt tudott alkalmazni, és több kisebb teherautót vásárolni, hogy javítsa a hulladékszállítást, amit a lakosság már régóta kért. A peremkörzetek, még a domboldalon fekvő területek is, ahol korábban nem működött köztisztasági szolgáltatás, első ízben kapcsolódtak be szervezett módon.

A Kenya tengerparti részén fekvő Lunga Lungában az összegyűjtött tényanyag és fényképek, valamint az illetékesekkel való folyamatos tárgyalások vitelére alakított Közös Munkacsoport révén a közösségi megfigyelőknek sikerült elérniük, hogy működő vezetékes kút legyen egy olyan közösségben, ahol 20 évig nem volt folyóvízellátás. A falu asszonyainak és lányainak korábban naponta 12 kilométert kellett gyalogolniuk, és órákig tartott, míg a távoli helyekről vizet hoztak.

### 1.2. Az eddigi eredmények összegzése

Az alábbi táblázat összegzi a megoldási rátákat az Integrity Action támogatásával egy kétéves időszakban (2011–2012) hat országban folyó Közösségi Integritás Építés esetében. Megközelítésünknek és a helyi partnereinkkel végzett munkának köszönhetően a projektekben feltárt problémák megoldási aránya Afganisztánban meghaladta a 83 százalékot, másutt pedig az 50 százalékot. A közszolgáltatásokban észlelt problémáknál ez az arány 25–33 százalék között mozog. Afganisztán példája a legkiemelkedőbb, mind a magas megoldási ráta, mind pedig az általuk vitt projektek száma miatt. Különbséget lehet tenni a projektszintű megoldás és a projekten belüli részmegoldások között. Ha csupán egyetlen vízvételi lehetőséget javítanak meg, vagy egy klinikán konyhát létesítenek, ezek fontos lépések a kívánatos irányba, és valószínűleg ösztönzőleg hatnak majd, de nem projektszintű megoldások. Az alábbi táblázat csupán a projektszintű megoldásokat mutatja.

**Az Integrity Action által támogatott Közösségi Integritás Építés (2010–2012)**

<b>Időszak: 2010–2012</b>	<b>Afganisztán</b>	<b>Kenya</b>	<b>Kirgizisztán</b>	<b>Nepál</b>	<b>Palesztina</b>	<b>Kelet-Timor</b>	<b>Összesen</b>
A vizsgált infrastruktúralis projektek száma	281	–	–	8	13 <sup>7</sup>	15	317
<b>Megoldási százalék</b>	<b>83%</b>	–	–	<b>100%</b>	<b>90%</b>	<b>55%</b>	<b>82%</b>
A vizsgált projekt becsült értéke, USA-dollár	247 millió <sup>8</sup>	–	–	26 ezer	6,08 millió	2,27 millió	kb. 255 millió
A vizsgált közszolgáltatások száma	–	16	12	–	8	–	36
<b>Megoldási százalék</b>	–	<b>25%</b>	<b>33%</b>	–	<b>25%</b>	–	<b>28%</b>
Az összes vizsgált projekt száma <sup>9</sup>	845	393	494	57	603 <sup>10</sup>	181	2573

<sup>7</sup> Csak 2010-es adatok.

<sup>8</sup> A költségekre vonatkozó információk csak 251 projekt esetében álltak rendelkezésre; a szerződések 30 projekt esetében nem voltak elérhetők.

Az Integrity Action olyan környezetben alkalmazta ezt a megközelítést, ahol a kormányzás gyenge, a jogállamiságról gyakorta csak papolnak, és a korrupció, a csalás és a nem megfelelő irányítás közhelyszámba megy. Az Integrity Action ezekben az országokban vállalta a munkát, hogy a Közösségi Integritás Építés megközelítést és a megoldási rátát olyan helyeken tesztelje, amelyek az írni-olvasni tudás terén eltérő szinteket mutatnak (Kirgizisztánban 98 százalék, Palesztinában 92 százalék, ezzel szemben Afganisztánban 28 százalék); gyorsan növekvő gazdaságok (Kelet-Timor, Kenya), és néhány olyan, amelyek a társadalmi és gazdasági fejlettséget mutató Human Development Index alacsony értékeket mutató szélén találhatók (Nepál, Afganisztán). A munkánk egy részét városokban végeztük (Palesztina), míg más országokban inkább vidéken (Afganisztán, Kenya, Kelet-Timor, Nepál). Néhány ország erősen függ a külföldi segélyektől (különösen Afganisztán és Palesztina), míg más országok teljesen önmagukra támaszkodnak (Kelet-Timor, Kenya). Ezek az országok három jellegzetességben osztoznak: (a) az elmúlt években mind állandó vagy fel-fel csapó erőszakhullámot éltek át; (b) mindegyik ország a korrupcióérzékelés<sup>11</sup> tekintetében az országgrangsor alsó kvartilisében van; (c) egyik országban sem teljesen szabad a sajtó, és nincs független bíróság.

A megoldási rátával e hat ország esetében szerzett tapasztalatok lépésváltást jelenthetnek az átláthatóságért és elszámoltathatóságért folyó munkában négy oknál fogva:

- Először, a néhány helyen elért magas megoldási ráta projektek és szolgáltatások esetében emberek ezreinek az életét befolyásolja kedvezően.
- Másodszor, az Integrity Watch Afghanistan által vezetett kiváló munka mutatja, hogy a munkát ki lehet terjeszteni. Az Integrity Watch Afghanistan 3:1 arányt ért el a megfigyelők és a projektek között, ami a közösségi megfigyelők rendkívül hatékony és eredményes bevonását és működését mutatja.
- Harmadszor, a munkára olyan országokban került sor, ahol gyakori a fizikai erő alkalmazásával elkövetett erőszak és megfélemlítés. Egyetlen helyi megfigyelő vagy nem kormányzati szervezeti tag sem veszítette életét<sup>12</sup>.
- Negyedszer, a munka rendkívül költséghatékony, átlagosan kevesebbe kerül, mint a megfigyelt és javítandó projekt értékének 1 százaléka, különösen amikor kezdik kiterjeszteni, ahogy az Afganisztánban, Palesztinában és Kelet-Timorban történt.

<sup>9</sup> A megfigyelők között köztisztviselők is vannak, akik a Közösségi Integritás Építés Közös Munkacsoport tagjai.

<sup>10</sup> A megfigyelők több mint fele Palesztinában iskolás.

<sup>11</sup> Palesztina megszállt terület státusa miatt nem szerepel a Korrupció Érzékelési Indexben.

<sup>12</sup> 2013 áprilisában szembesültünk először olyan esettel, hogy a közösségi megfigyelőt egy építőipari cég dolgozói fizikailag bántalmazták. Sérülései ellenére továbbra is önkéntes helyi megfigyelőként dolgozik. Egy partnerünk a Kongói Demokratikus Köztársaságban, Floribert Kazingufu Kasirusiru, a Chirezi Alapítvány vezetője mesélte nekünk, hogy „Mint emberi jogi aktivisták, gyakran kell szembehelyezkednünk a kormánnyal, hogy követeljük az igazságot. Ha a bizalomnak és hitelességnek nem az integritási megközelítéséről lett volna szó, már halott ember lennénk.”

### 1.3. Hogyan számoljuk a megoldási rátát?

A megoldási ráta azt mutatja, hogy milyen gyakran sikerül az átláthatósággal és elszámoltathatósággal kapcsolatos problémákat a fő érdekeltek meglegedésére megoldani – röviden, a megoldott problémák százaléka. Azt, hogy mi számít megoldásnak, azoknak kell definiálniuk és meghatározniuk, akiket az eredményben érdekeltek, még akkor is, ha irányelv- vagy rendszerszintű megoldásról van szó. A megoldási rátát érdemi százaléként lehet értelmezni. Egy egyszeri vagy egyedi megoldást – mint például egy állami befektetési alap létrehozását – épp ezért nem lehet megoldásnak tekinteni. Ha helyi közösségek 16 helyen próbálják javítani az alapvető egészségügyi szolgáltatások irányításának minőségét, és azt tapasztalják, hogy a javulás számukra 4 helyen összességében kielégítő, akkor ez 25 százalékos megoldási rátát jelent. Ha az állampolgárok panaszt emelnek, élve az információhoz való jogukkal, és az esetek 50 százalékában kedvező választ kapnak, akkor ez a megoldási ráta. Az inputok, mint például egy Közös Munkacsoport megalakítása vagy a szerződések nyilvánosságáról szóló jogszabály elfogadása megoldás lehet egy eljárási vagy jogi problémára, e definíció szerint nem tekinthetők megoldásnak. Az a tény, hogy egy adott tartományban a közösségek 30 százalékának van Közös Munkacsoportja, vagy hogy a szerződések 88 százaléka nyilvános, fontos mérföldkönek tekinthető – de nem megoldás.

A fenti táblázatból kitűnik, hogy az Integrity Action partnerei között egyértelműen az Integrity Watch Afghanistan (IWA), a fő afgán nem kormányzati szervezet jár az élen. Az IWA következetesen 80 százalék fölötti megoldási rátát ér el, és az elmúlt két év során öt tartományban, 281 projektben tudták orvosolni az észlelt problémát.<sup>13</sup> Az Integrity Action nepáli, palesztinai és kelet-timori partnerei 8, 13, illetve 15 projektet kísértek figyelemmel. Ezek a számok lényegesen alacsonyabbak, de érdemi eredménynek számítanak olyan szervezetek esetében, amelyek csak nemrégiben és szerényebb induló erőforrásokkal kezdtek el foglalkozni ezzel a megközelítéssel. Az Integrity Action az IWA-val annak 2006-os megalakulása óta dolgozik együtt, és a szervezetnek néhány évi előnye van a többiekkel szemben. Az elmúlt néhány évben olyan sok új infrastrukturális beruházás valósult meg Afganisztánban külföldi segélyekből, hogy ez is különösen alkalmassá tette az országot a kiterjedt monitoringra, annak ellenére, hogy az országban virágzó korrupció és az erőszaktól való állandó fenyegetettség kihívást jelent.

A Bahram Shahdid középiskola építése Mazar-i-Sharifban, amelyet a Unicef végzett, 2011 márciusában kezdődött. Úgy tervezték, hogy egy évvel később befejezik. A munkát azonban a helyi megfigyelők nyomására 2011 októberében leállították, miután a megfigyelők komoly minőségi problémákat találtak. Az építőcég gyenge minőségű téglákat és több mint száz zsáknyi silány cementet használt az iskolaépülethez. Ennek hosszabb tá-

<sup>13</sup> Afganisztán esetében ezzel ellentétes adat, hogy a Legfőbb Felügyeleti Hivatal, az ország korrupcióellenes ügynöksége számos, az afgán kormány magas rangú tagjai által elkövetett súlyos korrupció bizonyítékát tartalmazó dossziét adott át a főállamügyésznek, hogy emeljen vádat. A Legfőbb Felügyeleti Hivatal megalakulása óta egyetlen esetben sem folytatták le eredményesen az eljárást. Míg az állam nem képes megakadályozni a legmagasabb szinten elkövetett korrupciót, a jelek szerint alulról indítva előrehaladást lehet elérni.

von súlyos következményei lettek volna a szerkezet stabilitására és biztonságára nézve. Az épületen belül a padló minősége is messze elmaradt a szerződésben kikötött színvonaltól. Emellett hézagok voltak a mennyezeti táblákban, az osztálytermekben nem volt sem ajtó, sem ablak.

A helyi megfigyelők 2012 decemberében, az IWA munkatársainak tanácsára, levelet írtak a helyi önkormányzat oktatási osztályának, részletezve az építési munkákkal kapcsolatos kifogásaikat. Miután az oktatási osztály megkapta a levelet, a tartományi tanács úgy döntött, hogy kivizsgálja az ügyet. 2013 januárjában az IWA Tartományi Megfigyelő Tanácsa találkozót hívott össze, amelyen jelen voltak a helyi önkormányzat oktatási osztálya, az Oktatási Igazgatóság, a Unicef és az építőcég képviselői, a helyi Sura tanács tagjai. A találkozón az építőcég garanciavállalásról szóló nyilatkozatot írt alá, amelyet aláírásukkal tanúsítottak és láttak el mindazok, akik jelen voltak. Az építőcég vállalta, hogy eleget tesz kötelezettségeinek, és az iskola építését megfelelő színvonalon fejezi be.

Haji Helaldin, egy helyi megfigyelő mondta nekünk, hogy „A képzések nélkül lehetetlen lett volna megfigyelni, mi folyik itt. Nem igazán fogtuk fel, milyen jogaink vannak.” Hasonlóképpen vélekedik Mohammad Afzal, helyi megfigyelő és a helyi Sura tanács vezetője: „Most már mindent tudunk ellenőrizni, korábban nem ez volt a helyzet”. Noha még sok a teendő, az iskolát már használják, és a gyerekeket nem az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (UNHCR) sátraiban tanítják, ahogy az az elmúlt hét évben történt.

A Nongre út életbevágóan fontos a Herat tartomány Injil körzetében lakók számára. A körzetben élő 5000 családot, mintegy 35 000 embert szolgál ki, összeköttetést teremt Herat, a környező falvak és Irán között. Egy helyi megfigyelő, Kurnabali (35 éves) összegzi, miért van szükség a helyi monitoringra: „Ha az önkormányzat nem veszi kezébe a monitoringot, akkor nekünk kell vállalnunk ezt a felelősséget.” A számtalan kihívás ellenére ez a közösség élni tudott azzal, hogy a helyi megfigyelők megtanulták sikeresen követelni azt, amire jogosultak.

Az új út építésének ötödik hónapjában a közösségi megfigyelők észrevették, hogy jelentős eltérések vannak aközött, amit az építést végző cégnek feltehetőleg nyújtania kellett volna, és aközött, amit addig végeztek. Az út minősége rendkívül gyenge volt. Csupán öt méter széles volt, szemben a szerződésben kikötött nyolc méterrel. Nem volt meg a megkívánt vastagsága sem, ami azt jelentette, hogy könnyen elkopik, megrongálódik, a járművezetők számára veszélyes kátyúk keletkeznek. Az út továbbá nem volt egyenes, rengeteg forduló és kanyar volt benne, ami rendkívül veszélyessé tette a használatát.

A közösségi megfigyelők le tudták állítani az útmunkálatokat. Azután nekiláttak, hogy mozgósítsák a helyi közösséget, kapcsolatba lépve a Sura tanáccsal a helyi lakosok bevonása érdekében. A megfigyelők először közvetlenül az építőcéggel osztották meg aggodalmukat. Ez azonban nem hozott semmilyen változást a gyakorlatban, és a cég megtagadta, hogy eleget tegyen a szerződés szerinti kötelezettségeinek.

Az IWA alkalmazottainak segítségével és hat falu 200 önkéntesével együtt, Kurbanali levelet írt a tartományi kormánynak, elpanaszolva, hogy az építőcég nem tartja be a szerző-

dést. Ez megint csak nem hozta meg a remélt választ. A Közmunkaügyi Minisztérium azt válaszolta, hogy ebben az ügyben nem tudnak segíteni a közösségnek.

Kurbanali és megfigyelőtársai nem adták fel. A helyi lakosok, köztük sok fiatal, melléjük álltak. Úgy döntöttek, hogy tartományi szintre emelik az ügyet, tiltakozássorozatot szerveznek és tartanak januártól márciusig az út rossz minősége és az építőcég ellen. Ezek a tiltakozások, amelyeket az IWA támogatói kampánnyal segített megszervezni, a tartományi tanácsot és a kormányzó hivatalát célozták meg.

Ezek az erőfeszítések végül eredményre vezettek. A tiltakozások hatására az építőcéget kötelezték, hogy a szerződés szerint járjon el. Az út első 4,5 km-ét most építik újjá, a szerződés feltételei szerint. Nyolc méter szélesre bővítették, és a megfelelő, 5 cm vastag aszfaltborítást kapott. A fennmaradó 4 kilométernyi utat, ugyancsak megfelelően, ugyancsak most építik. Az építőcég egy vízelvezető rendszert és további 3 km utat is épített, amelyeket korábban egyáltalán nem teljesített. Kurbanali a következőképp magyarázza a közösség elszántságát: „Az ebben a közösségben élő emberek többsége Iránból tért vissza, amikor a háború alábbhagyott. A legtöbbjük az építőiparban dolgozott Iránban, ezért tudtuk, hogyan kell a folyamatot ellenőrizni és a legjobb eredményre számítani.”<sup>14</sup>

A Bahram Shahdid középiskola és a Nongre út Herat tartományban példák arra, hogyan lehetett két megoldást elérni. Ahogy ezek a példák is illusztrálják, egy problémás projekt rendszerint problémák sokaságát veti fel. Továbbá nincs szokványos működési eljárás, amely garantálhatja a megoldást. A közösségek, néha külső segítséggel, kísérleteznek, próbálkoznak, míg rátalálnak a megoldásra, ami működik és megvalósítható.

A megoldások számításakor megkülönböztethetünk olyan megoldásokat, amelyeket a közösségek maguk tudnak elérni, és olyanokat, amelyek kormányzati beavatkozást vagy a nem kormányzati szervek támogatását igénylik. A valódi felhatalmazás és fenntarthatóság végül is a közösségek azon képességén múlik, hogy a problémáikat a folyamatban közvetlenül érdekelttel oldják meg. A jövőben az Integrity Action ilyen adatok gyűjtését kezdi el partnereivel. Végül, megkülönböztethetünk ügynevezett eseti és irányelv- vagy rendszerszintű megoldásokat. A fenti és a táblázatban szereplő példák azok, amelyeket eseti megoldásnak neveznénk, még akkor is, ha tízezrek a haszonélvezői. A rendszerszintű megoldásra lehet példa az a kenyai Kwale megyében jelenleg folyó erőfeszítés, amelyet közvetlenül az Integrity Action által támogatott munka ösztönzött, hogy a megye ajánlja fel forrásainak 1 százalékát a Közösségi Integritás Építés javára. Az ilyen kiegészítő források biztosítása lehetővé tenné, hogy az Közösségi Integritás Építés ne függjön ajándékoktól és adományoktól, és hogy az aktivitás növekedésén és a magasabb megoldási rátákon keresztül legyen megítélhető.

Egy projektnek nem megoldás elérése a végső célja vagy tárgya. Korszerűbb utak, szemétszállítás és iskolák szerepelnek a tervezett eredmények között. Ugyanakkor a megold-

<sup>14</sup> Ezen a helyszínen a helyi lakosok, akik korábban Iránban az építőiparban dolgoztak, jó választásnak bizonyultak, hogy vállalják el a monitoringot. De a szerződésekhez való hozzáférés és az IWA támogatása nélkül, amely segédkezett a hatóságokkal való konstruktív együttműködésben, kétséges, hogy képesek lettek volna rábírní a vállalkozót, hogy újra végezze el a munkát.



dási ráta erőteljes közbülső változó, amely jelzi, hogy miért és hogyan megy végbe a változás. Ilyen információ híján csaknem lehetetlen az elvek finomhangolása vagy annak felmérése, hogy ténylegesen hozzájárulnak-e helyben a jelentős változásokhoz.

#### 1.4. A megközelítés igazolása

Az elmúlt négy évben az alapvető Közösségi Integritás Építés megközelítés számtalan variációját teszteltük, hogy megtudjuk, mi hozhatja a legjobb eredményt. A következőkben példákat hozunk az iteratív ország- és közösség-specifikus akciótanulás megközelítés bemutatására, amelyek az Integrity Actionnek azt a képességét is kiemelik, hogy beismerje a megvalósítás kezdeti gyengeségeit, és tanuljon belőlük.

Libériában például a partnerünk a helyi lapokban és a közösségi rádióállomásokon keresztül adott fel hirdetést, hogy megfigyelőket toborozzon, ahelyett, hogy a közösségen belüli helyi hálózatokon vagy, ahogy Afganisztánban, a helyi választásokon próbálta volna kiválasztani őket. Némi képzést követően a megfigyelők bizonyítékokat tártak fel olyan projektekkel kapcsolatban, amelyek sosem valósultak meg, vagy nem teljesítették a szerződésekben vállaltakat. A helyi média beszámolóí és a helyi nem kormányzati szervezetek jelentései e kudarcokról elhanyagolható számú megoldáshoz vezettek. A kudarc ellenére a libériai kormány a szegénység csökkentését célzó, „Napirend az Átalakulásért” elnevezésű új stratégiában elkötelezte magát egy jogokra alapozó megközelítés, valamint az állampolgárok visszajelzéseinek figyelembevétele mellett. Az a donor, akivel Libériában dolgoztunk együtt, csalódott volt az eredmények láttán, így a munka egy év elteltével leállt. Nemrégiben lehetőségünk nyílt újratekdeni a munkát Libériában, azokra a tanulságokra támaszkodva, amelyeket ott, illetve másutt szereztünk.

Három országban a parlamenti képviselők elkötelezettségét teszteltük a folyamat korai szakaszában, feltételezve, hogy értékes támogatást nyújthatnak a bürokrácia vizsgálata során. De még akkor is azt tapasztaltuk, hogy a képviselők általában vonakodnak vagy képtelenek segíteni, amikor egy bizonyos választókerületet képviseltek. A parlamenti képviselők bevonása továbbá kezdettől fogva átpolitizálta a munkát. Ha azonban a közösségek felhatalmazást kaptak, és saját erőből tudtak eredményeket elérni, az országosan választott képviselők számos országban készségesek és támogatók voltak – de általában nem azelőtt.

Az Integrity Action azt is vizsgálta, hogy hatékonyabb-e a közösség tagjait és a köztisztviselőket a kezdetektől külön vagy együtt képezni. Miután mindkét módszert megvizsgáltuk különböző környezetekben, úgy találtuk, hogy az utóbbi, azaz a köztisztviselők és közösségi tagok kezdetől fogva együtt történő képzése a legjobb módja annak, hogy bizalom és munkakapcsolat épüljön ki a felek között.

Végül, megvizsgáltuk, hogy a közérdekű pereskedés, amelyhez több országban a társadalmi és gazdasági jogok védelmében folyamodnak, hasznos eszköz-e annak érdekében, hogy elősegítsük az integritási normák javulását a szegényeknek járó közszolgáltatásokban. Már igen korán észrevettük, hogy a legtöbb országban, ahol dolgoztunk, ez nem járt sok sikerrel, és hogy egy ilyen konfrontatív megközelítésnek negatív kihatása lehet a mi

közvetlen munkánkra is. Ugyanakkor azt tapasztaltuk, hogy jogi asszisztens-tanácsadók támogatási forrásként való bevonása megerősíti és költséghatékonyá teszi a munkánkat.

Ezekben az országokban a klasszikus horizontális és vertikális elszámoltathatósági eljárások – például auditok, az építkezés utóellenőrzése vagy a vállalkozó elleni jogi eljárások – inkább alacsony megoldási rátát eredményeztek. Bár továbbra is fontos erősíteni ezeket a hagyományos elszámoltathatósági mechanizmusokat, azt gondoljuk, hogy rövid és középtávon a Közösségi Integritás Építés megközelítés költséghatékony és társadalmilag hasznos eszköz arra, hogy javítsuk a közszolgáltatások és a közösségi infrastruktúra minőségét és hatékonyságát. Egyben módszer az állam alulról történő javítására és olyasvalaminek a meghonosítására is, ami gyakran az állampolgárok és a köztisztviselők közötti konstruktív elköteleződés új mozgatórugója.

### 1.5. Ellentmondások és figyelmeztetések

Soros György reflexivitási elmélete azt állítja, hogy ha egy fő mérőszámot fogadnak el bármely területen, akkor az nem szándékos következményeket generál, részben pozitívakat, részben pedig negatívakat.<sup>15</sup> Egészen alapszinten azt várnánk, hogy a megoldási ráta használata arra sarkall néhány szereplőt, hogy olyan megoldásokat is valósítsanak meg, amelyekre nem került sor, vagy ne jelentsen olyan problémákat, amelyeket nehéz megoldani; ezzel a saját teljesítményüket növelik, de esetleg figyelmen kívül hagyják azokat a problémákat, amelyek a helyi polgárok számára a legfontosabbak. Ha a Közösségi Integritás Építést együttműködve valósítják meg, akkor az állampolgárok és a köztisztviselők kölcsönösen ellenőrizhetik egymás tapasztalatait, különösen, ha azokat közlésezik egy internetes felületen, mint amilyen a DevelopmentCheck.org (lásd lejjebb). Hasznosnak bizonyulhatnak továbbá újabb külső helyszíni ellenőrzések és alkalmanként az eredmények független ellenőrzése. Végül is, a Közösségi Integritás Építés csak addig tartható fenn, amíg jelentős eredményt hoz egy közösség számára. Mind a közösségi megfigyelők, mind pedig a Közös Munkacsoportok tagjai önkéntesként végzik a munkájukat, csupán a legszükségesebb közlekedési és kommunikációs költségeiket térítik meg. Ha a problémák, amelyeket orvosolnak, nem jelentősek, hamar elveszítik az érdeklődést. A folyamat integritása ebben az értelemben közvetlenül az eredményhez kötött, és önmegerősítőnek kell lennie.

Akadnak ugyanakkor, akiknek az a kifogásuk, hogy a megoldási ráta túlságosan reduktív: nem feltétlenül veszi figyelembe azoknak a dolgoknak a mennyiségét, amelyek megoldást igényelnek. Olyan környezetben, ahol a kormányzás működik, esetleg csupán három dolgot kell megoldani, és ha ebből kettőt megoldanak, akkor ez 66 százalékos megoldási rátát jelent. Másutt viszont esetleg száz probléma is van, amelyeknek a felét oldják meg, ami bizonyosan lenyűgözőbb eredmény. A megoldási rátát természetesen nem szabad más adatoktól, például a megfigyelt projektek és az észlelt problémák számától elkülönítlen

<sup>15</sup> Lásd, például Soros György, „General Theory of Reflexivity”, Financial Times, hozzáférhető a következő linken: <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/0ca06172-bfe9-11de-aed2-00144feab49a.html#axzz2QoeSxqTE> (belépés: 2013. április 17.).

kezeleni. A megoldási ráta önmagában nem sokat jelent. Ugyanakkor valószínűleg továbbra is gyenge marad az okozati kapcsolat a megoldási ráták és a makroszintű mutatók és becslések, például a korrupcióval kapcsolatos felmérések vagy a kormányzás makroszintű mutatói között. Ez utóbbiak néha hasznos támogatást nyújtó eszközök, de nem eléggé pontosak ahhoz, hogy ok-okozati kapcsolatot lehessen találni köztük és bármilyen konkrét reform között.

Egy másik érv a megoldási rátával szemben, hogy vannak problémák, amelyek olyan hatalmasnak tűnhetnek – például egy autoriter, korrupt vezető, aki évtizedek óta van hatalmon –, hogy pusztán egy mélyreható leleplezésnek akkor is van értelme, ha rövid távon nem vezet észrevehető változáshoz. Vannak továbbá olyan elvek, például az információhoz való hozzáférés, a nyilvános költségvetés, a felhatalmazás, az elszámoltathatóság vagy a részvétel, amelyek önmagukban is értékek, még akkor is, ha nem hoznak kézzelfogható változást. Úgy tetszhet, hogy az olyan megoldás, amelynek eszköze maga is megoldás, csökkenti az ilyen vizsgálódások, támogató kampányok vagy politikai áttörések értékét.

Két válasz van ezekre az ellenvetésekre: Először is, a vizsgálódások és leleplezések bizonyos értelemben az átláthatóság és elszámoltathatóság előhírnökei lehetnek, de végül is nem a mozgalom lényegét jelentik. A mozgalom akkor érdeklődik az ilyen feltárások iránt, ha azok segítenek javítani a kormányzás minőségét, ritkán jelentenek számára magukban is célt. Másodsorban, a jelen tanulmány azt javasolja, hogy mindig legyen szoros és érdemi kapcsolat a politikai szintű változások és a megoldási ráta között. Az információhoz való hozzáférési jogról szóló törvény próbája az lehet, hogy javítja-e a vidéken élő anyák hozzájutási lehetőségét az anyasági egészségügyi ellátáshoz; egy nyilvános segélyadatbázis próbája az lehet, hogy használják-e a parlament ellenzéki képviselői egy segélyezett országban arra, hogy a hatalmon lévő kormányt hatékonyabban számoltassák el; a nyílt költségvetést használják fel a perifériára szorult érdekcsoportok arra, hogy megvédjék a saját költségvetési előirányzataikat; egy nyilvános szerződéses rendszer megkönnyíti a helyi polgároknak, hogy Közösségi Integritás Építést végezzenek, igazolandó az általuk figyelt infrastrukturális projektekkel kapcsolatban szerzett tapasztalatokat. A politikák változásait, más szavakkal, azon megoldási rátáknak megfelelően kell felmérni, amelyekhez hozzájárulnak. Ha a megoldási ráta alacsony, ez fel kell hogy vesse azt a kérdést, hogy az adott politika esetében milyen mértékben az elgondolás volt rossz, és milyen mértékben az alkalmazás, vagy a jó kapcsolatokkal rendelkező érdekcsoportok foglyává vált-e.

Az Integrity Watch Afghanistan úgy tapasztalta, hogy sikerült megnyerniük a helyi Sura tanács vezetőit, hogy helyi megfigyelőként támogassák az erőfeszítéseiket. Ezek az emberek a helyi közösségek vezető rétegét képezik, és kivétel nélkül férfiak. Főként ezek miatt a hagyományos tekintélyek miatt olyan sikeres a helyi monitoring Afganisztánban. Egy másik nem kormányzati szervezet dönthetne úgy, hogy felhatalmazást akar adni a nőknek és fiataloknak, és hogy ezeknek a hagyományosan a perifériára szorult csoportoknak is el tudniuk végezni a saját közösségük monitoringját. Noha talán minden más tekintetben az IWA által alkalmazott technikát képezné le, ez a fajta nem kormányzati

szervezet valószínűleg azt tapasztalná, hogy az építőcégek és az önkormányzati testületek semmibe vennék a fiatal és a női megfigyelőket. Ennek eredményeképpen csak alacsony megoldási rátát érnének el. A nők és a fiatalok ugyanakkor esetleg büszkék lennének arra, hogy hangot adtak aggodalmaiknak, és a hozzáértésre, amelyre az eljárás során szert tettek. Az alacsony megoldási rátát másodlagos tekinthetnék. A megoldási ráta támogatója ezeket az eltérő eredményeket felhívásként értelmezné arra, hogy kiaknázza a lehetőséget a két csoportot összehozására, és hogy innovatív módszereket találjon a nők és a fiatalok bevonására egy olyan erőfeszítésbe, amelynek élén esetleg a Sura tanács öregjei állnak.

Végül, a kritikusok azzal érvelhetnek, hogy a megoldási rátát súlyozni kell, másként az olyan kicsi, relatíve könnyű problémák megoldása, amelyek csupán néhány embert érintenek, ugyanolyan súlyú lenne, mint egy olyané, amely ezeket érint egy milliókat felémlesztő projektben. Háromféle módon lehet válaszolni erre a problémára:

- Először, van egy önerősítő hitelességi teszt: a megoldási rátát mindig más számokkal együtt kell jelenteni, úgymint a megfigyelt projektek értéke, egy szolgáltatás várt hasznélvezőinek a száma, az azonosított problémák száma. Egy korrupcióellenes szervezet számára, amely olyan országban működik, ahol virágzik a korrupció, a leglényegesebb megoldás valószínűleg a bírósági ítéletek aránya (jelentést adhat a pénzügyi rendezések mértékéről vagy a visszajuttatott összegekről is). Amennyiben a korrupcióellenes szervezet a „kis halakat” kapja el és bünteti, közel sem lesz annyira hiteles, mint egy szomszédos országban működő szervezet, amely egy sor nagy hal elítéltetését is elérte (ez annál inkább így van, ha a hatalmon lévő párt tagjairól, illetve e párt-hoz közel állókról van szó). Hasonlóképpen, egy olyan nem kormányzati szervezet, amely a megoldást a Közösségi Integritás Építés révén olyan projektek esetében éri el, amelyek tízezrek életére vannak hatással, természetesen hitelesebb, mint egy olyan, amely csupán kisebb, könnyen kijavítható projektekre koncentrálna.
- Másodsor, fel lehet állítani egy korlátot: egy nem kormányzati szervezet vagy egy olyan kormányzati szervezet, amely a Közösségi Integritás Építést alkalmazza, úgy dönthet, hogy meghatároz egy küszöbértéket, és csak azokkal a projektekkel foglalkozik, amelyek legalább tízezer embert érintenek vagy olyan projektekkel, amelyek értéke minimálisan 50 000 amerikai dollár. Egy ilyen küszöbértéknek azonnali hatása lenne a volumenre. A korrupcióellenes szervezetekben igen gyakori az efféle küszöbérték alkalmazása.
- Harmadszor, a kis változások is számítanak: Kenyában például hírhedten magas a szexuális visszaélések aránya, amelyet férfi tanárok követnek el diákjaikkal szemben. Egy önkéntes közösségi megfigyelő, akit az Integrity Action képzett ki, saját elhatározásból úgy döntött, hogy itt az ideje szembeszállni egy olyan tanárral, és bíróság elé állítani, aki ellen korábban sem a rendőrség, sem pedig az Oktatási Minisztérium nem volt hajlandó eljárást folytatni, még a közösségből érkező számos panasz nyomán sem. Annak ellenére, hogy a helyi rendőrök, ahol a tanár rokonai voltak, vonakodtak cselekedni, és a tanár elmenekült a közösségből, a megfigyelő végül sikerrel járt, és a tanárt elfogták, bíróság elé állították és több évi börtönre ítélték. Azok a változások, amelyek csupán néhány ember életét befolyásolják, igenis számítanak, különösen a gyengék és a peri-

fériára szorultak számára. Valójában egy megoldás erejének és integritásának – és ennélfogva a megoldást létrehozó módszereknek és intézményeknek – alapvető próbája az, hogy helyzetbe hozza-e a gyengéket és szegényeket.

A közszolgáltatások és a kormányzás színvonalának javulásával és a korrupció csökkentésével azt várnánk, hogy a megoldási ráta nő. Bár első hallásra meglepőnek tűnhet, a magas megoldási ráta olyan rendszer fémjele, amely működik. A problémák arányának kell alacsonynak lennie, nem pedig a megoldási rátának.<sup>16</sup> Nem várhatjuk el – nem is kívánhatjuk –, hogy a közszféra teljesen hiba nélküli legyen, a disztópikus konnotációk miatt, amit ez mindig is magában hordozna, de a lényeg az, hogy a megoldási ráta javulása általában jó jel. A következő fejezet bemutatja, hogyan működik elméletben és a gyakorlatban a Közösségi Integritás Építés.

---

<sup>16</sup> A feldolgozóiparból hozott szélsőséges példával lehet illusztrálni ezt az állítást. A Six Sigma a feldolgozóiparban előforduló hibák csökkentésére hivatott eszközöket és stratégiákat jelenti, ott, ahol egyébként az előállított termékek több mint 99, 9996 százaléka hibátlan.

## 2. AZ ÁLLAMPOLGÁR BEVONÁSA: KÖZÖSSÉGI INTEGRITÁS ÉPÍTÉS

A Közösségi Integritás Építés (CIB) a helyi polgárok és állami köztisztviselők együttműködésén alapuló módszer arra, hogy vállvetve dolgozzanak a közszolgáltatások és a közösségi infrastruktúra nyújtásának és teljesítményének a javításán.

Ez azzal érhető el, hogy:

- közösen azonosítják a közszolgáltatásokkal és a közösségi infrastruktúrával kapcsolatos kormányzási problémákat;
- gyakorlati megoldásokat javasolnak e problémák megoldására; és
- együttműködnek annak biztosítása érdekében, hogy a megoldásokat meg is valósítsák.

Ezek a fő alkotóelemek, amelyek egy megoldás eléréséhez szükségesek. A Közösségi Integritás Építés a helyi közösség gondjainak az orvoslására fókuszál, és az integritást érő kihívások, mint például a korrupció, az elszámoltathatóság hiánya, az alkalmatlanság és az etikátlan magatartás elemzését használja kiinduló pontként a helyi közösséget kielégítő megoldások kidolgozásához. E megközelítést alkalmazva a helyi polgárok és a köztisztviselők együttműködnek egy konstruktív folyamatban. A figyelem kezdetben többnyire azokra a közszolgáltatásokra és infrastrukturális projektekre irányul, amelyeket a helyi közösségek a legfontosabb prioritásaiknak tekintenek.

A Közösségi Integritás Építésnek törekednie kell arra, hogy a változtatás folyamatában többletértéket hozzon létre. E törekvés sikerének a kulcsa az, hogy miként járul hozzá a szervezeti integritás erősítéséhez.

### 2.1. Szervezeti integritás

Az integritást néha az ellentétével, mint a korrupció hiányát határozzák meg. Rokon értelmű jellemzőkkel, így például a becsületességgel és az erkölcsösséggel is meg szokták határozni. E megközelítések egyike sem különösebben van segítségünkre egy gyakorlati megközelítés kialakításában, mivel semmit sem mond nekünk azokról a tényezőkről, amelyek növelhetik a közösségi vagy szervezeti integritást. Az Integrity Action az olyan jellemzők együttesének tekinti a szervezeti integritást, amelyek igazolják a megbízhatóságot, és amelyek bizalmat keltenek az érintettek között. Az integritás megteremti a szervezetek számára annak feltételeit, hogy intelligens módon ellen tudjanak állni a korrupciónak, jobban lehessen bízni bennük, és hatékonyabbak legyenek. Az Integrity Action olyan megközelítést dolgozott ki, amelyben a szervezeti integritás rendez össze négy tényezőt: az elszámoltathatóságot, a kompetenciát, az etikát és a korrupció korlátozását.

Az elszámoltathatóság a fő érdekeltnek az a képessége, hogy ellenőrizzék: azt tesszük, amit mondunk, egyszersmind pedig a legitim belső és külső igényekkel szembeni fogé-

konyság. Az egyének elszámoltathatóság nélkül is rendelkezhetnek integritással, de a társadalmi szerződés elidegeníthetetlen részét képezi, hogy az intézményeket, különösen pedig a közintézményeket többé-kevésbé elszámoltathatónak tartjuk, mind vertikálisan, mind horizontálisan. Ilyen elszámoltathatóság nélkül abban az értelemben becsületesek lehetnek, hogy nem követnek el megtévesztést vagy csalást, de gyakorlatilag büntetlenül cselekednek. A tényleges elszámoltathatóságnak viszont bizonyos szintű átláthatóság az előfeltétele. Az átláthatóságnak önmagában nincs értéke; akkor van értéke, ha érdemi és hasznos módon javítja az elszámoltathatóságot.<sup>17</sup>

A kompetencia az a képesség, hogy valamit jól tudunk csinálni. Kompetencia nélkül az egyén vagy a szervezet lehet ugyan jó szándékú és becsületes a szó szűkebb értelmében, de ha a szervezet nem nyújt jó infrastruktúrát, egészségügyi ellátást vagy oktatást, akkor, végső soron, nem integritást tanúsítva cselekszik. A kompetencia továbbá környezetfüggő norma. Egy Németországban képzett és tanult orvos elismerést arathat kompetenciája révén a saját hazájában, de lehet, hogy a legjobb szándéka ellenére sem teljesít jól egy közép-afrikai menekülttáborban – terhelés alatt, gyógyszerhiánnyal küzdve és rossz higiénés viszonyok között. Ami kompetencia az egyik helyen, az nem mindig kompetencia más körülmények között.

Az etikát becsületes és köz érdekét követő magatartásként határozzuk meg. Az etikai normák környezetfüggők, és az, hogy miben áll a közérdek vagy közjószág, gyakran még egy kis, látszólag homogén közösségben is vita tárgyát képezi. Az etika meghatározásának eredendő nehézségei ellenére az, hogy hajlandók vagyunk olyan alapvető értékekkel és ügyekkel foglalkozni, amelyek átfogóbb társadalmi érdeket képviselnek, mint például a környezet, az igazságszolgáltatás elérhetősége, a közösségi infrastruktúra stb., elválaszthatatlanul összefügg a szervezeti integritás kérdésével. Az integritás az etikára való mindennemű hivatkozás nélkül egyszerűbben úgy határozható meg, mint „a szabályok és törvények maradéktalan alkalmazása”<sup>18</sup>, vagy mint „a szavak és a tettek egyezősége”<sup>19</sup>. E meghatározás értelmében arról a bíróról, aki széles körben immorálisnak tekintett törvényeket alkalmazott – például az apartheid Dél-Afrika vegyes házasságokat tiltó törvényét (Prohibition of Mixed Marriages Act – 1949), amely tilalmazta a fehérek és az egyéb származásúak közötti házasságot –, vagy arról a bérnyilkosról, aki teljesíti a vele kötött szerződést, azt mondanánk, hogy integritást tanúsítva cselekedett. Ha ezek integritásos cselekedetek, akkor maga a fogalom tartalmatlanná válik.

Az utolsó tényező, amelynek a kiterjedt jelenléte végzetesen aláássa a szervezeti integritást, a korrupció. A korrupció, a ránk bízott hatalommal magánhaszon érdekében való

---

<sup>17</sup> Bár az átláthatóság másodlagos érték az elszámoltathatósággal szemben, olyan fontos szerepet játszik ebben a munkában, hogy így is teljes mértékben alkalmas az Integrity Action mozgalomnak és másoknak a világméretű átláthatósági és elszámoltathatósági mozgalom részeként való megjelenítésére.

<sup>18</sup> Erre az álláspontra helyezkedik például TRS Allan is, „Law, Justice and Integrity: The Paradox of Wicked Laws”, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 29, No. 4, 2009: 705–728.

<sup>19</sup> Tony Simons, *The Integrity Dividend: Leading by the Power of Your Word*, Jossey Bass, San Francisco, 2008.

visszaélés, az emberiség egyik nagy ellenálló- és alkalmazkodóképességet mutató jelensége. Nem tűnethető el a hagyományos elszámoltathatósági intézkedésekkel, sem a kompetenciakövetelmények szigorításával, sőt még azzal sem, hogy nyílt párbeszédet folytatunk, vagy egyetértésre jutunk az etikai normák egy közös együttesében. A korrupcióellenes aktivizmus és intézményépítés elmúlt húsz évének egyik fő tapasztalata, hogy a hatékony elrettentés és a korrupcióellenes normák érvényesítése elkötelezett és nyílt erőforrások és intézményi mechanizmusok olyan együttesét igényli, amelyet viszont más intézményeknek kell kiegészíteniük.

Az Integrity Action integritás-megközelítése a következő képlettel foglalható össze, ahol is az **I** a szervezeti integritás, az **a** az összerendezés [alignment], az **A** az elszámoltathatóság [accountability], a **C** a kompetencia [competence], az **E** az etika, a **c** pedig a korrupció [corruption]:

$$I = a (A, C, E) - c$$

A mi megközelítésünkben az integritás nem abszolút fogalom, amellyel vagy rendelkezünk, vagy teljes mértékben hiányzik belőlünk. Az ilyen fekete-fehér megközelítés ismét csak tartalmatlanná tenné a fogalmat, mivel egyetlen intézmény sem hibátlan, vagy jár el mindig a „kivétel erősíti a szabályt” alkalmazása nélkül. A mérnökök régóta pragmatikusabban közelítették meg az integritást, mint a szervezeti etikával foglalkozók. A mérnöki tudomány a tervezett követelmények határai közötti megfelelésként határozza meg az integritást, a belső és a külső tényezőket egyaránt figyelembe véve. A földrengésveszélyes területen fekvő Kobe japán város egy épületének strukturális integritása más lesz, mint egy hasonló látványt nyújtó washingtoni épületé, ahol egy jelentősebb földrengésre az előrejelzések szerint csak 55 000 évenként kerül sor.<sup>20</sup> A szervezeti integritást, hasonlóképpen, az intézmények olyan vonásának kell tekintenünk, amely hozzásegíti őket, hogy jobban reagáljanak a belső igényekre és a külső igényekre.

A Közösségi Integritás Építés olyan kör, amely öt szakaszra osztható:

1. környezetérzékenység;
2. közös tanulás;
3. tényanyag-bázis;
4. konstruktív elköteleződés; és
5. a kör bezárása.

E szakaszok mindegyikének a támogatására eszközök más-más együttesét fejlesztettük ki és adaptáltuk. Az eszközök viszont feloszthatók aszerint, hogy elsősorban az elszámoltathatóságnak, a kompetenciának vagy az etikának – az integritás-definíció alapvető elemeinek – a növelésére irányulnak-e.

<sup>20</sup> A US Geological Surveyből idézi Nate Silver, *The Signal and the Noise: Why So Many Predictions Fail – But Some Don't*, Penguin, London, 2012: Loc 2469 (Kindle Edition).



## 2.2. Környezetérzékenység

A felmérő kutatások segítenek értékelni és meghatározni a közösség környezeti és szolgáltatásnyújtási problémáit, valamint megérteni a helyi viszonyokat. E kutatásokat a tervezett Közösségi Integritás Építés minden egyes kiválasztott helyszínén el kell végezni, hogy értékelni és azonosítani lehessen a közösség környezeti és szolgáltatásnyújtási problémáit, beleértve a lehetséges zavaró tényezők szerepét.<sup>21</sup> A felmérő kutatások módszerében fókuszcsoporthoz való megbeszélések is beletartozhatnak. Az Integrity Action által kiképzett facilitátorok vezetik ezeket a vitákat, amelyek célja, hogy azonosítsák a különböző érdekelttek problémáit, valamint a helyi integritást érintő kihívásokat. A fókuszcsoporthoz való megbeszélések segítenek azoknak a helyszíneknek a meghatározásában, ahol a projektet meg lehet valósítani. Az e fókuszcsoporthoz nyert információkat azután a partnerekkel és más érdekelttekkel való találkozó keretében tekintik át és vitatják meg annak biztosítása érdekében, hogy a prioritást élvező problémák és a helyszínek kiválasztása megfeleljen a várakozásaiknak és kapacitásaiknak. Ebben a szakaszban történhet meg az alapvető adatok összegyűjtése is, például a korrupcióészlelések felmérése vagy egy mutatószámrendszer a helyi szintű integritás értékeléséhez.

Miután megtörténtek a megfelelő helyi konzultációk, és ha közös döntés született a munka folytatására, egy helyi szintű logframe-et, logikai keretmátrixot lehet kialakítani, amelyet feltöltenek egy monitoring- és értékelő adatbázisba.<sup>22</sup> Az adatbázis naprakész információkat tartalmaz a Közösségi Integritás Építés folyamatának minden vonatkozásáról, beleértve a helyszíni látogatásokról, képzési kurzusokról készült fényképeket, kézikönyveket, fontosabb következtetéseket, végül pedig ajánlásokat, és hogy megvalósítják-e őket.

## 2.3. Közös tanulás

Ebben a szakaszban trénereket képzünk, velük együtt dolgozva azon, hogy egy sor különböző tanulási és monitoring-eszközt adaptáljunk a helyi viszonyokra. A lehető legnagyobb mértékben a helyi trénerekre támaszkodva, akik jöhetnek nem kormányzati szervezetektől, egyetemektől vagy helyi köztisztviselő-képző intézményektől, a helyi közösségnek is nyújtunk képzést. A helyi közösség képviselői lehetnek választottak vagy konszenzusalapú helyi eljárás, például közösségi gyűlések révén kiválasztottak. Néhányuk lehet nyugdíjas tanár vagy akár iskoláskorú fiatal is. E képzés során a közösségnek azok a tagjai, akik erős érdeklődést és bizonyos vezetési képességet mutatnak, bekerülnek azok közé, akiket felkérnek Közös Munkacsoportok létrehozására, amelyek önkéntes alapon összehozzák a közsféra és a civil társadalom képviselőit. Szándéknyilatkozat aláírására is sor kerülhet annak érdekében, hogy a résztvevő szervezeteket, nem pedig az egyéneket, elszámoltathatóvá tegyék, és biztosítsák a problémák megoldását.

<sup>21</sup> A jelen tanulmány nem tér ki a zavaró tényezők taglalására, illetve elhárítására. A probléma kezelése azonban részét képezi az Integrity Action jelenleg folyó kutatásának, amelyet 2013 végén teszünk közzé.

<sup>22</sup> Egy példa itt található: <http://ppi-mande.integrityaction.org/>

A közsférából bevont résztvevők nem okvetlenül vezetők kell legyenek. A két legfontosabb tényező az elkötelezettség szintje és a feletteseik legalábbis hallgatólagos jóváhagyása. Ha már léteznek közszolgálati státútumok és magatartási kódexek, akkor ezek hasznos iránymutató dokumentumok lehetnek a Közös Munkacsoportok számára. Ahol ilyenek még nincsenek, ott a Közös Munkacsoportok tehetnek rájuk javaslatot.

### 2.4. Tényanyag-bázis

A felmérés és a közös tanulás szakaszában a közösségi tagok széles körét felölelő fókuszcsoportok kitűnő lehetőséget nyújtanak az ügyek meghatározására és a problémák fontossági sorrendjének a megállapítására. Afganisztánban például a közösségi tagok által legfontosabbnak azonosított ügy az újonnan épült iskolák helyzetének figyelemmel kísérése volt. Szorosan utána következett az úthálózati infrastruktúra. A ciszjordániai Nablusz városában a szemétkézelés volt a fő probléma; Hebronban a vízellátás.

Ebben a szakaszban szilárd tényanyag szükséges annak a hajtóerőnek a megteremtéséhez, amely végül is megoldáshoz vezet majd. Miután meghatározták a fő prioritásokat – például a vízellátást vagy a köztisztaságot –, Községi Megfigyelőket képeznek ki egy adott közszolgáltatás vagy közösségi infrastruktúra három dimenziójával kapcsolatos tényanyag gyűjtésére:

- a) Az információkhoz való hozzáférés: Az infrastrukturális projektek esetében a megfigyelők öt projektdokumentumból – a megvalósíthatósági tanulmányból, a projekttervből, a szerződésből, a költségvetésből és a mennyiségkimutatásból – igyekeznek információhoz jutni. Ezek a dokumentumok gyakran nem nyilvánosan elérhetők, de a közösségi megfigyelők és a Közös Munkacsoportok tagjai néha kreatív módszereket alkalmaznak, és informális csatornákat használnak annak érdekében, hogy hozzájuk férjenek.
- b) Községi elkötelezettség: Elkötelezett volt a közösség a projekt kialakítását vagy megvalósítását, illetve mindkettőt illetően?
- c) A projekt hatékonysága: Azonosították és megoldották-e a problémákat? Ha a megfigyelőknek kétségeik vannak, például egy építési projektben alkalmazott anyagok minőségét illetően, akkor néha építészmérnökök segítségét vehetik igénybe, akiket féligönkéntes tanácsadóként tarthatnak készenlétben a közösségi infrastruktúrával kapcsolatos projektek monitoringjának a céljára.

A közösségi megfigyelők konstruktívan együttműködnek a szolgáltatásnyújtókkal, az építési vállalkozókkal és a helyi hatóságokkal, hogy hozzáférhessenek a projektdokumentumokhoz, például a költségvetésekhez és a szerződésekhez; felméréseket is végeznek az érintett közösségek körében, és lefényképezik a projekt megvalósítását.

2012-től kezdődően a megfigyelőink által gyűjtött adatokat és fényképeket feltöltöttük a [developmentcheck.org](http://developmentcheck.org) webhelyre. Ez az úttörő jellegű online monitoringfelület biztosítja, hogy az emberek hangja hallható legyen, és hogy az ilyen nézetek összegyűjthetők legyenek egy proaktív, reprezentatív és statisztikailag jelentős bázisban. A legtöbb online esz-

köz reaktív, önkéntes részvételre hagyatkozó. Mint ilyen, önkiválasztásos, és szociális elfogultságnak kitett. Akik leginkább hajlamosak ilyen eszközöket használni, azok a 20-as, 30-as éveikben járó, iskolázott férfiak. Ez volt az egyik probléma a Maji Matone-nal (lásd 2. keret), azzal a tanzániai kezdeményezéssel, amelyben sms-tudósításokat igyekeztek gyűjteni a lakosoktól a tönkrement vízellátási pontokról.

A DevelopmentCheck képzett közösségi megfigyelőkre és egy elfogadott mintavételi módszerre támaszkodik annak biztosítása érdekében, hogy a lakosság reprezentatív mintájának hangját meghallják. Mivel jórészt önkéntesekre hagyatkozik, az adatgyűjtés költsége csekély. Jelenleg kilenc afrikai, ázsiai és közel-keleti országban használják, és hamarosan más országokra is kiterjed. Az International Aid Transparency Initiative jelentésnormáit használja, aminek révén kompatibilis a segélyek átláthatóságával kapcsolatos adatbázisokkal; egyike továbbá azon egyedülálló eszközöknek, amelyek valós idejű állampolgári visszajelzéseket adnak a segélyprogramok előrehaladásáról és megvalósításáról. A DevelopmentCheck más módszerekkel is bővíthető, így például közmeghallgatásokkal, sms-visszajelzésekkel, Facebookkal, Twitterrel, valamint betelefonálásos műsorokkal a közösségi rádió- vagy tévéprogramokban.

## 2. keret

### Esettanulmány egy „kudarcról”

A Maji Matone egy monitoring-projekt volt, amely sms-ekben továbbított jelentéseket igyekezett gyűjteni a Tanzánia vidéki területein becslések szerint 46 százalékban működésképtelenné vált vízszolgáltató pontok (összesen körülbelül 30 000) egy részének beazonosítása és kijavítása érdekében. A kezdeményezés nagy nyilvánosságot kapott a Nyílt Kormányzati Partnerség beindításakor. A Daraja, egy helyi nem kormányzati szervezet, közzétett egy mobiltelefon-számot, amelyre a vidéki tanzániaiak sms-üzenetekben információkat küldhettek a tönkrement vízszolgáltató pontokkal kapcsolatban. A kampányt szórólapok, plakátok és helyi rádióadók révén erőteljesen igyekeztek népszerűsíteni. Az sms-eket közvetlenül az illetékes körzeti vízmérnök mobiltelefonjára továbbították, és a Daraja társulások hozott létre a helyi rádióállomásokkal annak érdekében, hogy figyelemmel kísérhessék, hogyan reagál a körzeti vízmérnök. A kampány hat hónapja alatt csupán 53 használható szöveges üzenetet kaptak. Eredetileg 3000 üzenetet tűztek ki célul. Amikor kaptak üzenetet, néhány esetben „megoldást” tudtak elérni, de messze elmaradtak a projekt elé tűzött céloktól. A Daraja ebből a tapasztalatból azt a tanulságot szűrte le, hogy egy új eljárás nem csodaszer, és hogy az elszámoltathatóság végső soron politikai, nem pedig igazgatási kérdés. [A „Why did Maji Matone Fail”-ből, Daraja.org, 2012 október]

### 2.5. Konstruktív elköteleződés

Ebben a szakaszban az érdekeltek összejönnek, és megvitatják a közösségi monitoring révén összegyűjtött tényanyagot, és lehetséges megoldásokat – fixeket – javasolnak az általuk azonosított problémákra. Számos országban teszteltük a jogi asszisztens-tanácsadók alkalmazását ebben a szakaszban, és nagyon hasznosnak találtuk azt.

A konstruktív elköteleződés szakaszában néhány szükséglet nyilvánvalónak tűnhet: „egy rosszul megépített iskolát újjá kell építeni”; egy félig kész gyógyszerterát be kell fejezni”; vagy „egy új utat, amely a szélességét vagy a minőségét tekintve nem felel meg a leszerződött követelményeknek, újjá kell építeni”. E helyrehozás elérésének az eszközei azonban nem okvetlenül magától értetődők, különösen ha a közösség arra gyanakszik, hogy korrupció, csalást történ, és/vagy köztisztviselők keveredtek bele.

A Közös Munkacsoportok vezeték az inputok és a megfigyelők által azonosított problémák orvoslására tett javaslatok összegyűjtésének a folyamatát. A közmeghallgatások néha segíthetnek ebben a folyamatban, bár sérülékeny és ingatag országokban igyekeztünk kerülni őket. Ilyen viszonyok között a fő érdekelték részvételével tartott zártkörű meghallgatás jobb eredményekkel járt. A Közös Munkacsoportok hamarosan hozzáférést kaphatnak egy online Integrity Helpdeskhez, amelyhez negyven ország több mint száz nemzetközi szakértője jelezte hozzájárulási készségét. A Közös Munkacsoportok jogi asszisztens-tanácsadói, ahol csak használtuk őket, a támogatás és a tanács fontos forrásai ebben a szakaszban. Szolgálataikért szerény fizetséget kapnak. Az Integrity Watch Afghanistan bizalmi kapcsolatokat épített ki a fő donorokkal és vezetők kormánytisztviselőkkel, akik olykor képesek a megoldáshoz szükséges nyomást kifejteni.

### 2.6. A kör bezárása

A végső szakasz a kör bezárása, amikor is a Közös Munkacsoportok által előterjesztett megoldásokat ténylegesen is megvalósítják. A kör akkor zárul be, amikor egy visszacsatolási mechanizmust iktatnak be a folyamatba, amely intelligens választ vált ki. Egy automata locsolóberendezés, amely minden reggel 6:00-kor vízzel permetezi a gyepet, nyitott kör. De ha a locsolóberendezésben szenzor is van, amely méri a talaj nedvességtartalmát, például az előző esti eső nyomán, és ezért magától is zárva tud maradni azon a reggelen, ha nincs szükség több vízre, akkor ez egy zárt kör. Egy még intelligensebb szenzor a páratartalmat is mérné, és pontosan a fű szükségletének megfelelő mennyiségű vizet szolgáltatná.

Egy másik példa az első generációs GPS-alapú autós navigációs rendszerek és az okostelefonra is telepíthető alkalmazások, mint például a Waze közötti különbség, amely az autósok ezreitől gyűjt élő adatokat, s ezért valós időben képes észlelni a közlekedési dugókat, elkerülő utakat ajánlani a vezetőknek, vagy pontosabb becsléssel szolgálni az érkezési időt illetően, mint egy nyitott kör navigációs rendszer. Egy zárt kör rendszer, mint amilyen a Waze, hasznosabb az autósoknak, és ezért végső soron üzletileg is jobb ajánlat. A leghíresebb webhelyek mind zárt kör visszajelzési mechanizmusokra alapoznak.

Az átláthatóság és elszámoltathatóság terén az olyan panaszkezelési rendszer, amely nem vált ki megbízható és rendszerjellegű választ, nyitott kör. Az indiai Janaagraha nem kormányzati szervezet, amely India információtechnológiai központjában, Bangalore-ban székel, néhány évvel ezelőtt innovatív webhelyet hozott létre [ipaidabrike.org](http://ipaidabrike.org) [=csúszópénztfizetem.org] elnevezéssel. Ezen a webhelyen keresztül bármely állampolgár jelenthet zsarolást vagy vesztegetést, részletezve a fizetett összeget és a körülményeket, ame-

lyek között a dolog történt. 500 indiai városból felhasználók ezrei önként jelentettek ilyen cselekményeket az évek során. Ez figyelemre méltó eredmény, és sokkal jobb betekintést nyújt azokba a zsarolástípusokba, amelyekkel az indiaiak nap mint nap szembesülnek, mint amelyet egy közvélemény-kutatás vagy egy korrupciós index valaha is tudna. Azonban ez továbbra is nyitott kör: a rágalalmazási kockázatot elkerülendő a csúszópénzt követelő köztisztviselőt nem nevezik meg, és az esetet jelentő személy is anonim marad. A negatív töltetű történetek áradata zavarba ejtheti a kormányzati tisztségviselőket, de korrekciós intézkedéseket ritkán tesznek az ilyen jelentések eredményeként. Más szóval, a megoldási ráta igen alacsony.

Az angliai FixMyStreet.com [=olddmegazutcam.com], mint azt a webhely elnevezése is jelzi, lehetővé teszi az állampolgároknak, hogy maguk jelentsék az olyan helyi szintű problémákat, mint „a graffiti, az illegális hulladéklerakás, a törött útburkolólapok vagy törött közvilágítási lámpák”. A webhely olyan választási lehetőséget kínál, amelyet egy mind zárt, mind pedig nyitott kör opcióként jellemezhetünk: a webhely ezeket a jelentéseket elküldi – rendszerint egy fénykép kíséretében – közvetlenül a helyi tanácsban annak a személynek vagy személyeknek, akik ezeknek a problémáknak a kezeléséért felelősek. Ez nyitott kör, de úgy van kalibrálva, hogy gyakran megoldásokat eredményez. Van egy másik opciójuk is – egy zárt kör–, ahol is a FixMyStreet.com mögött álló szervezet, a MySociety [=AzÉnTársadalmam] szerződést ír alá a városi tanáccsal, amelynek értelmében az utóbbi a városi tanács weboldalának honlapján közzétesz megoldásokat, és maga is arra bátorítja a lakosokat, hogy jelentsék a problémákat. Eddig 30 angol városi tanács írt alá ilyen megállapodást.

Magas megoldási ráta az átláthatóság és elszámoltathatóság terén csak a kör zárásával érhető el. Az Egyesült Királyságban az infrastruktúra és a szolgáltatások rendszerint működnek, úgyhogy a városi tanács teljesen elégedett lehet, amikor ilyesfajta jelentéseket kap a lakosaitól. A FixMyStreet.com megtakarítja a városnak a problémák proaktív azonosításához szükséges időt és fáradságot. Egy olyan országban, ahol a közszolgáltatások rendszerint működnek, okkal várhatjuk, hogy a megoldási ráta az ilyen problémák esetén magas, akár webhellyel, akár anélkül. De nem egy olyan országban, ahol egymást érik a kátyúk, közvilágítás néha nincs is, az illegális hulladéklerakás megszokott dolog, és ahol az emberek naponta tapasztalják a csúszópénz-kizsárolást – ott a jelentési rendszer nem zárja magától a kört.

Ha a Közösségi Integritás Építésnek nem sikerül egy megoldást a fő érdekeltek megaláztatására megvalósítani, akkor nem értek el megoldást. Mindazonáltal egy „intelligens válasz” is kiváltható, amely például úgy terjesztheti ki a problémát, hogy már a tartományi kormányzat, egy, a fővárosból vagy az Integrity Actiontól kiküldött jogi asszisztens-tanácsadó bevonását is elérje. A Közösségi Integritás Építés tehát iteratív folyamat, és a kör zárása nem annak szinonimája, hogy már első próbálkozásra megoldást érünk el.

Azok a tevékenységek, amelyek elősegíthetik a kör zárását:

1. Intelligens, a helyi közegre fogékony politikai javaslatok előterjesztése.

2. Az esetleges zavaró tényezőkkel való foglalkozás, illetve az általuk megtehető lépések megelőzése, ahol csak lehetséges.
3. Annak világossá tétele, hogy a megoldások közös eredmények, és nem a civil társadalom vagy egy nem kormányzati szervezet érdemének, hanem a köztisztviselők és a helyi polgárok közötti valódi együttműködésnek tudhatók be.
4. Szoros munkakapcsolatok a fő közintézményekkel és kiválasztott kormányzati felsővezetőkkel.
5. A legjobban bevált gyakorlatok megosztása és terjesztése, például a helyi médián, közmeghallgatásokon és a közösségi médián keresztül.
6. Az összes érdekelt, szakértői szervezet, civil társaság és a média meghívásával tartott közmeghallgatások a fő sikerek, kihívások és a leszűrt tanulságok bemutatására.

Az 1. ábra a Közösségi Integritás Építés körének öt szakaszát, valamint azoknak az eszközöknek és beavatkozásoknak az alkalmazását szemlélteti, amelyek az elszámoltathatóság, a kompetencia és az etika növelésére irányulnak.

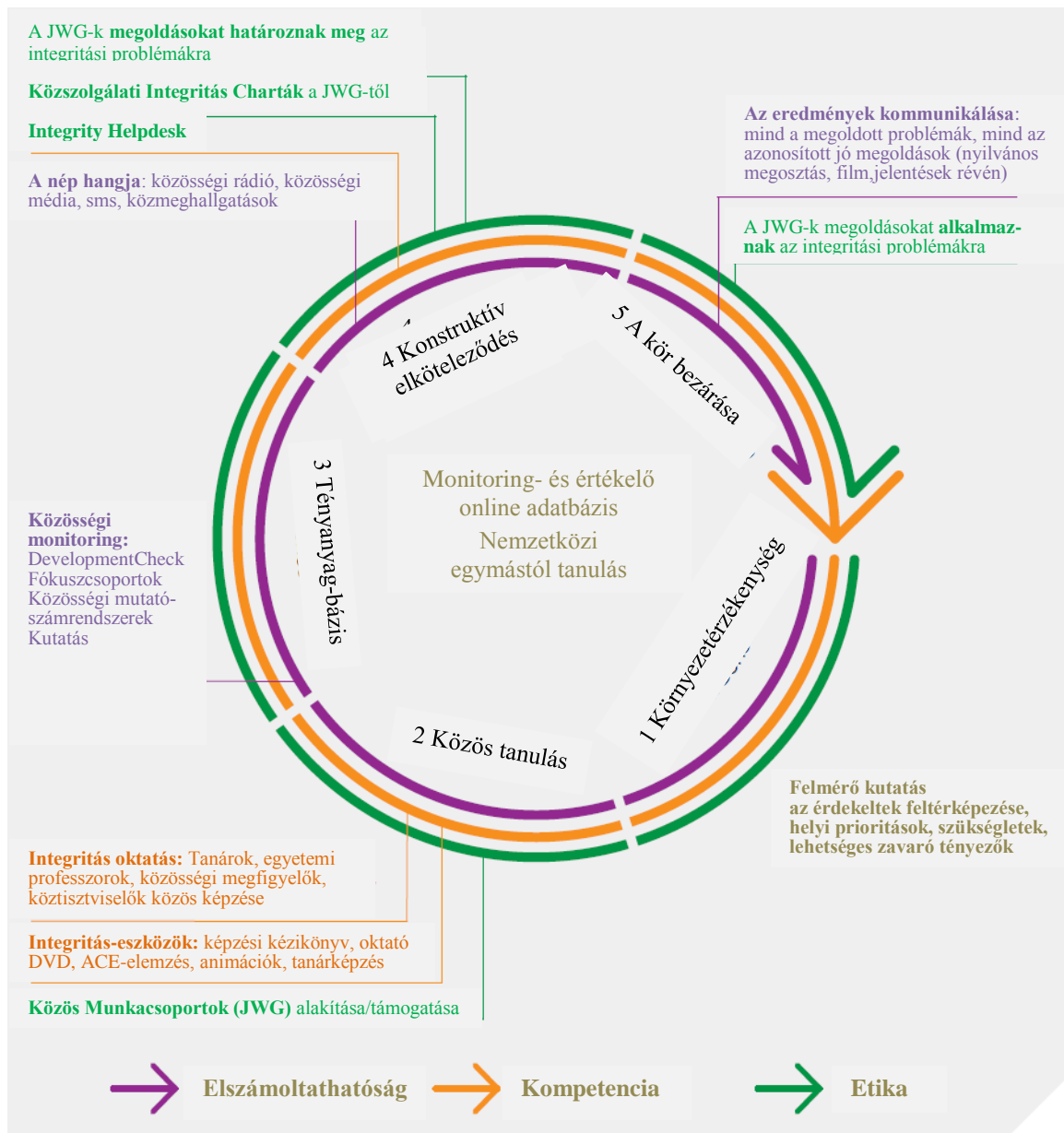
A kör bezárásának időigénye nagymértékben eltérő, és az átlagok nem szolgálnak jó iránymutatással. Míg néhány problémát heteken belül meg lehet oldani, más problémák nem tágítanak, és a Közös Munkacsoportok a problémákra még két évvel azután is igyekeznek a megoldásokat alkalmazni, hogy javasolták őket. A megoldások általában alacsony költségűek, és néhányuk igen innovatív.

### 2.7. Vegyük ki a képből a korrupciót?

A Közösségi Integritás Építés ábrájában nincs köre a korrupciónak, illetve a korrupciókorlátozásnak, mégis az integritási képlet részét képezi. Miért hiányzik? Ha jelentős a korrupció a közmunkákban vagy a közszolgáltatásokban, akkor a közösségi megfigyelők és a Közös Munkacsoportok által bevetett monitoringeszközök fel fogják tární mindazt, ami a korrupció, a rossz vezetés és a csalás erős közvetett bizonyítékát képezi. A Közösségi Integritás Építés azonban nem korrupcióellenes kampány. Ennek a munkának a helyi közösségeket érintő problémák rögzítése és megoldása az elsőrendű prioritása.

Konkrét korrupciós esetek feltárása, illetve megbélyegzése nem hatékony célkitűzés helyi közösségek számára. Az esetleges korrupciós ügyek nyomozása végső soron állami felelősség, vagy legalábbis olyasmi, amit a médiának kell felkapnia. Eseti jelleggel a közösségi megfigyelők vagy a Közös Munkacsoportok dönthetnek úgy, hogy riasztják a megfelelő hatóságokat és/vagy az általuk feltárt bizonyítékkal érintett projekt fő donorját, hogy ezek a testületek megtehessék a szükséges és megfelelő lépéseket. A DevelopmentCheck által gyűjtött adatok továbbá nyilvánosak, tehát elérhetők a vezető döntéshozók és bűnüldöző szervek számára. Ha elégséges bizonyíték áll rendelkezésre egy vizsgálat lefolytatásához, akkor ezeknek az állami hatóságoknak lehetőségük van az ügyet tovább vinni anélkül, hogy a közösség tagjait mint közérdekű bejelentőket bele kellene keverni.

## 1. ábra: Az Integrity Action Közösségi Integritás Építés megközelítésének öt szakasza



A Közös Munkacsoportok azt a következetes üzenetet kommunikálják, hogy az elsődleges céljuk a problémamegoldás, nem pedig a megtorlás vagy az igazságszolgáltatás. Elegendő tényanyag van azonban a kezükben ahhoz, hogy amennyiben szükséges, más külső vagy felsőbb hatóság elé vigyék az ügyet. A korrupció azért marad az integritási képlet része és a Közösségi Integritás Építés hallgatólagos alkotórésze, mert a korrupció és a rossz vezetés akár csak közvetett bizonyítékai is olyan eszközt adnak a megfigyelők és a Közös Munkacsoportok kezébe, amely előnyös, amikor a kör zárásához érkeznek.

### 3. MIBEN HOZ ÚJAT A KÖZÖSSÉGI INTEGRITÁS ÉPÍTÉS?

A Közösségi Integritás Építés (Community Integrity Building – CIB) megközelítése számos okból jelentősen eltér az átláthatóság és elszámoltathatóság más megközelítéseitől.

#### 3.1. Mit nem tesz meg a CIB?

A CIB nem korrupcióellenes kezdeményezés. Ha elsősorban a korrupciótól való elrettenés célja vezérelné, akkor a közösségi megfigyelők által gyűjtött tényanyagot arra használná fel, hogy a törvénysértő eseteket az igazságszolgáltatás elé vigye, vagy legalábbis felhívja rájuk a média figyelmét. Külön kellene választania továbbá egyfelől a hivatali inkompetenciát, másfelől a korrupciót, illetve csalást. Míg az utóbbi bűnügyi cselekedet, az előbbit sokkal nehezebb nyomon követni, de gyakran ugyanakkora kárt okoz. Végül, egy korrupcióellenes kampány, amely a törvénysértés közvetlen, „füstölő pisztoly” jellegű bizonyítékain alapszik, összeegyeztethetetlen az állami hatóságokkal való együttműködő, konstruktív viszonyal. Egyszer-kétszer akár még működhet is, de nem olyan megközelítés, amely kiterjeszhető vagy megismételhető. A kormányzati tisztviselők ráébrednek a kockázatokra, és gondoskodnak afelől, hogy a munkát aláássák, mielőtt még megindulhatna.

A CIB nem korlátozódik a törvénysértések vagy a tervek, ígéretek, költségvetési vagy nyilvános elköteleződések és a tényleges teljesítés közötti eltérések kimutatására, hogy ennek révén elszámoltathatóbbá tegye cselekedeteikért a közhivatalok betöltőit. A CIB-folyamatban csupán a tényanyag-gyűjtési szakasz irányul tisztán az elszámoltathatóságra. A CIB tisztában van azzal, hogy a tisztán az elszámoltathatóságon alapuló megközelítésnek, amely egy fejlett ipari országban akár még működhet is, kisebb az esélye a sikerre olyan viszonyok között, ahol a szabálysértések igen elterjedtek, s ahol a külső elszámoltathatóság tényezői gyakran illékonyak.

A CIB nem a megnevezésen és megszégyenítésen alapuló megközelítés, nem is olyan, amelyet információ- és kommunikációtechnológiai megoldás (ICT) vezérel. Az ICT értékes alkotóelem a CIB-folyamatban (vö. DevelopmentCheck), de tudjuk, hogy az emberek és az intézmények zárják a kört. A technológia csupán támogatja a folyamatot.

A Közösségi Integritás Építés elindításához vagy végső eredményességéhez nem szükséges előzetes egyetértést kialakítani. Különbözik tehát a hagyományos participációs megközelítésektől, amennyiben hasonlónak tűnhet ugyan a participációs fejlesztéshez vagy participációs költségvetéshez, de van egy fontos eltérés: a participációs költségvetés és a participációs tervezés eleve felvilágosult vezetést igényel az állami hatóságoktól. Ha egy polgármestert nem érdeklí, hogy nyilvános konzultációt hirdessen meg, vagy városának polgárait bevonja a költségvetési döntések meghozatalába, akkor ezekre nem is kerül sor. A polgármester elméletben még úgy is manipulálhatja a dolgot, hogy a részvételt a hasonló politikai meggyőződésű polgárokra korlátozza.



### 3.2. Amit a CIB megtesz

A CIB olyan együttműködésen alapuló megközelítés, amelyet a polgárok saját kezdeményezésükre indíthatnak. Más szavakkal, olyan proaktív megközelítés, amely a polgároktól ered; ők kezdik, fejlesztik és birtokolják a megközelítést. Kormányok és végrehajtó ügynökségek (mint például az ENSZ vagy egy szolgáltatást nyújtó nagy nem kormányzati szervezet) is kezdeményezhet CIB-t, de a megközelítés értelmében az végső soron nem tőlük függ.

A 2. ábra azt szemlélteti, hogy mi különbözteti meg az integritáson alapuló proaktív megközelítést a szabálykövetés-vezérelt vagy reaktívabb jellegű megközelítésektől. A multinacionális cégek nagy többsége jelenleg a reaktív/szabálykövető és az általunk reaktív/integritásosnak nevezett megközelítés keverékére tesz. Egyes vállalkozások a proaktív/szabálykövető megközelítésre is irányt vesznek, de a proaktív/integritásos továbbra is alig lelhető fel a legtöbb cég törekvései között. A 2. ábra arra is utal, hogy e megközelítéseknek mind különböző szintű kockázatai és hozadékaik vannak. A reaktív stratégiáknak rendszerint csekély ugyan a kockázata, de a hozadékuk is csekély. A proaktív szabálykövetési stratégiák közepes kockázatúak, és közepes hozadékot biztosítanak. A proaktív integritásos stratégia nagy kockázatú – legalábbis kezdetben –, de a hozadéka is ennek a legnagyobb. Végső soron a legnagyobb hozadékot egy átfogó „Integritás és Szabálykövetés” stratégia adná egy olyan üzleti cég, szervezet vagy kormány szerv számára, amely mind a négy kategóriában cselekvési terveket valósít meg. Bár ez belső késztetésünkkel ellentétesnek tetszhet, a tényanyag arra utal, hogy a leggyorsabban akkor juthatunk el az átfogó stratégiához, ha a jobb felső négyzetben, a proaktív integritásos stratégiával kezdjük, és visszafelé dolgozzuk be a másik hármat.

A CIB-megközelítés eredményessége és hatékonysága a legitimitás kérdésével is összefügg. A kormányok akkor tesznek szert legitimitásra, amikor demokratikus úton megválasztják őket, illetve az Arab-öböl egyes országai vagy Kína láthatólag népszerű uralkodóinak esetében, amikor a polgárok nagy többsége hozzájárulását adja a nem választott kormány e formájához. A liberális demokratikus államokbeli elszámoltathatóság három pillére közül kettőt – a bíróságot és a médiát – nem választják, hanem számos nemzedéken át kifejlődött hagyományokból nyerik legitimitásukat.<sup>23</sup>

A Közösségi Integritás Építésben négy fő összetevőből ered a legitimitás:

- Először, azokból a módozatokból, amelyek révén a közösség kiválasztja a megfigyelőket és a Közös Munkacsoportok tagjait. A leghatékonyabb megfigyelők azok, akiket demokratikus vagy konszenzusos módon közvetlenül a közösségből választanak ki.
- Másodsor, mert ők mind önkéntesek. Ha a folyamatban részt vevők fizetést vagy napi díjat kapnának, akkor az indítékaik megkérdőjelezhetők lennének.
- Harmadsor, a képességet, hogy a polgárok képviselőit valaki össze tudja hozni a köztisztviselőkkel, sok helyütt önmagában is eredménynek tekintik.

<sup>23</sup> Ritka kivétel, hogy az Egyesült Államokban választanak bírákat.

- Negyedszer, a CIB-munka akkor a legeredményesebb, amikor a helyi igényekre és prioritásokra válaszul történik. Az emberek könnyebben mozgósíthatók, és inkább hajlandók önkéntes tevékenységre, ha számukra fontos ügyekkel, így iskolákkal, utakkal, víz- vagy áramszolgáltatással, hulladékkezeléssel és egészségügyi ellátással foglalkoznak. Ezek azok a problémák, amelyek érdekében valószínűbb, hogy innovatív megoldásokkal állnak elő.

## 2. ábra: Integritás versus Szabálykövetés



A külső szereplőknek – egy nemzeti nem kormányzati szervezetnek vagy az Integrity Actionnek – van ugyan szerepe a folyamat kezdetén, de ez a szerep csökken, ahogy a folyamat a kör zárása felé közeledik. Mire a folyamat a végső szakaszokba ér, már csaknem teljesen helyileg vezérelt, és helyi kezekben van. A helyi közösségek és érdekelték töltik be a kulcsszerepet annak a felállásnak a megteremtésében, amely a szervezeti integritás „képletének” egyik alkotóeleme. Ha visszaesés következik be, vagy a rendszer zavaró tényezői visszavágnak, és nem sikerül megoldást elérni, akkor üdvözlendő lehet és segíthet a külső támogatás.

A Közösségi Integritás Építés pozitív külső hatásokat is eredményezhet. Számos példája van az olyan projekteknek és integritási kezdeményezéseknek, amelyeket képzett közösségi megfigyelők indítottak a mi nem kormányzati szerv partnerünk, illetve az Integrity Action bármiféle külső támogatása vagy beavatkozása nélkül. Számos helyen például a közösségek hoztak helyre, tataroztak ki vagy húztak fel rendelőintézeteket, óvodákat és

iskolákat, azután pedig „integritási tervekkel” álltak elő, meggyőzendő az állami szerveket, hogy finanszírozzák e létesítmények felszerelését és működési költségeit. A helyi szintű kezdeményezések eredményeként már legalább két országban mérlegelik a CIB önfelfinanszírozását (szemben az adományokból vagy segélyből finanszírozott munkával). Palesztinában és Kenyában a helyi közösségeket számos helyen felbátorította a tapasztalatuk, és Közösségi Alapú Szervezetekként (Community Based Organisations – CBO) jegyeztették be magukat, illetve indították be a bejegyeztetési folyamatot, hogy hivatalos munkakapcsolatban legyenek az állammal.<sup>24</sup> Egy másik pozitív hatás, hogy számos közösségi megfigyelő és a Közös Munkacsoportok számos tagja kapcsolódott be a politikába, miután pozitív tapasztalatokat szereztek a Közösségi Integritás Építéssel. Ciszjordániában a 2012-es önkormányzati választások során egy közösségi megfigyelőt beválasztottak a nabluszi városi tanácsba. Egy másik országban egy aktivista helyettes szociálisügyi miniszter, egy másik pedig alpolgármester lett.

---

<sup>24</sup> Kirgizisztáni partnereinknek már jól bejártott CBO-ik vannak.

## KÖVETKEZTETÉSEK

A Közösségi Integritás Építéshez minimum három dologra van szükség: kapacitásépítésre az integritási szemüveg koncepciójának megismertetéséhez, Közös Munkacsoportok létrehozására (illetve azok megerősítésére, ahol hasonló konstrukciók már léteznek), valamint olyan tényanyag-bázisra, amelyhez viszonyítva a megoldások értékelhetők, és megteremthető a változtatás hajtóereje.

Működő államban vagy erős bizalmi viszonyok között az olyan jelentésmechanizmusok, mint a FixMyStreet.com, elegendők lehetnek megoldás kidolgozására. Ahol azonban az állami kapacitás csekély, és gyenge a bizalom, szükség lehet egy olyan megközelítésbe beruházni, mint amilyen a Közösségi Integritás Építés.

Bár a Közösségi Integritás Építés mint módszer még finomításon és folyamatos tesztelésen megy át, a fejlődése már elérte az a pontot, ahol a következő évek során ötféleképpen is tesztelni kell:

Először, folytatható-e a CIB nemzeti szinten, illetve olyan léptékben is, ami a fő nemzeti prioritások egynémelyikét is ténylegesen befolyásolni képes?

A hat ország közül, ahol a módszert eddig alkalmazták, Afganisztán messze a legsikeresebb az érintett projektek számát tekintve. A lépték azonban még ebben az esetben sem nemzeti még. A nagyon nagy országok, az erőszakos belső konfliktusoktól sújtott országok, valamint a különösen nehéz földrajzi viszonyokkal jellemzett országok (mint Indonézia a maga ezernyi szigetével, vagy Pakisztán a maga terepviszonyaival) nyilvánvalóan különleges kihívást jelentenek, és messzemenően óvakodnunk kell attól, hogy túl gyorsan akarjunk kiterjeszteni egy új módszertant ilyen bonyolult viszonyok között.

Az egyik választási lehetőségként az kínálkozik, hogy a Közösségi Integritás Építést for-profit üzleti tevékenységként végezzük, ami jobb felszereltséggel és irányítás mellett gyorsabban érheti el a megfelelő léptéket, mint egy nem kormányzati szervezet. Fennáll azonban a kockázat, hogy a profitösztönző összeütközésbe kerülhet az önkéntes közösségi megfigyelők szerepvállalásával és a Közös Munkacsoportok közösségi szellemével. Egy másik opció, amelyet már sikeresen teszteltünk Palesztinában, hogy tizenéveseket és önkéntes közösségi megfigyelőket vonunk be állampolgári nevelődésük részeként. Azt is vizsgáljuk, hogy az ilyen modell kiterjeszhető-e az egyetemi hallgatókra. Fiatal önkéntesek sokaságának az iskolákon és egyetemeken keresztül való bevonása segítene lábra kapni és kiterjeszteni a közösségi monitoringot. Életszerű, konstruktív tapasztalatokat is nyújtana a fiataloknak azt illetően, hogy miként járulhatnak hozzá a közszolgáltatások integritásának a javításához. Kirgizisztánban a Közösségi Integritás Építéssel kapcsolatos esettanulmányokat – például a narini szemétkerakó esetét – a Nemzeti Igazgatási Akadémián tanítják a köztisztviselőknek. A köztisztviselőket ilyen tapasztalatoknak kitéve ugyancsak hozzá lehet járulni a munka kiterjesztéséhez, ha azt másutt is követni akarják.

Másodszor, sikeresen alkalmazható-e a CIB a közszolgáltatások javítására? Sikerebb volt az állami infrastruktúra, mint az alapvető közszolgáltatások vonatkozásában. Az utóbbiak több érdekeltet érintenek, és nincs olyan jól meghatározható kezdő- és végpontjuk, mint egy útnak, iskolának vagy öntözési rendszernek. Az infrastruktúra szolgáltatásában az építési vállalkozó felelőssé tehető; a közszolgáltatások vonatkozásában a kormányt kell elszámoltathatónak tekinteni. Az infrastruktúra továbbá látható és megfogható, míg az olyan szolgáltatások, mint a szociális gondoskodás, az alapfokú oktatás és az alapvető egészségügyi ellátás már elvontabb. A közszolgáltatások megoldási rátája a sérülékeny és fejlődő országokban alacsony marad. Meg vagyunk győződve arról, hogy a módszertant tökéletesíteni lehet, hogy következetesebben lehessen alkalmazni, és ezáltal magasabb megoldási rátát lehessen elérni. A közszolgáltatások megfoghatatlan, hosszú kifizetésű jellege azonban mindig is nagyobb kihívást fog támasztani.

Harmadszor, a CIB-módszer mindeddig jórészt az infrastrukturális és közszolgáltatási projektek „utolsó kilométerére” fókuszált, de mi a helyzet az olyan infrastruktúrára elkülönített költségkeretekkel, amely soha nem épült meg? Mi a helyzet az olyan szolgáltatásokra elkülönített költségkeretekkel, amelyeket sohasem nyújtottak, vagy politikákkal, amelyeket csak félig valósítottak meg? Csak egy módon lehet tisztába jönni a fantom-infrastruktúrával és a fantom-szolgáltatásokkal: ha magasabb szinten férünk hozzá a költségvetésekhez és tervekhez, és mind a pénzt, mind a döntéseket nyomon követjük. Afganisztánban, Palesztinában és Kelet-Timorban a partnereink már részt vesznek a költségvetések országos és helyi szintű ellenőrzésében és monitoringjában. A CIB és a költségvetés-monitoring összekapcsolása azonban – legalábbis a mi saját munkánkban – még mindig a kezdeteknél tart. Ha magasabb szintre helyezünk egy problémát, akkor ezzel több érintetthez jutunk, de a tapasztalataink alapján még mindig csak azt mondhatjuk, hogy soha nem szabad szem elől téveszteni az állampolgári visszajelzések és monitoring fontosságát az „utolsó kilométeren”. Mindig is ez marad a végső lakmuszpapír-teszt és a kör bezárásának kritikus eleme bármely probléma tekintetében. Ami a költségvetés-monitoringot általánosabban illeti, a megoldási ráta közzlése demonstrálná, hogy egyértelműen az eredményre fókuszálunk, és elköteleztük magunkat a kör bezárására.

Negyedszer, fenntarthatók-e a Közös Munkacsoportok által előterjesztett megoldások azon túl is, hogy rövid távon magas megoldási rátát produkáltak? A megoldás önmagában – akár csak egy betegség gyógymódja – nem biztosíték arra nézve, hogy ugyanaz a probléma nem merül fel ismét a jövőben, vagy hogy nem lépnek más problémák a helyébe. Képesek-e a Közös Munkacsoportok idővel megújulni, nagymérvű külső támogatás nélkül, hogy további közösségi monitoringhoz tudjanak támogatást nyújtani? A kérdés lényegéhez tartozik, hogy vannak-e innovatív finanszírozási modellek, amelyek biztosíthatják, hogy az ehhez a megközelítéshez szükséges csekély erőforrások idővel hozzáférhetőek legyenek.

Ötödször, működtethető és elősegíthető-e a Közösségi Integritás Építés egy felvilágosult tartományi kormány, önkormányzat vagy szakminisztérium, például az egészségügyi vagy oktatási minisztérium kezdeményezésére? Vagy el tudná-e különíteni egy projekt költségkeretének 1 százalékát egy olyan nagy fejlesztési ügynökség, mint a Világbank, az

Egészségügyi Világszervezet vagy az ENSZ Fejlesztési Programja az általa nyújtott szolgáltatások integritásának a javítására? Úgy véljük, hogy ez megérné a próbát, és a helyes irányban, a szervezetek proaktív, integritás-alapú stratégiája felé tett lépés lenne.

A számoknak megvan az az előnyük, hogy leegyszerűsítve tudják közölni egy széles hallgatósággal azt, ami különben a problémák hiányosan megértett vagy ijesztő halmaza lenne. A fő mérőszám bizonyos esetekben leír egy problémát. Más esetekben az innováció mérőszáma. A megoldási rátának mint fő mérőszámnak az átláthatóság és elszámoltathatóság terén való alkalmazása a következő években elérheti, hogy a politika és innováció hajtóereje legyen. A fentebb vázolt öt kérdéssor szolgálhat alapul egy Nemzetközi Közösség Építési reformprogram számára az eljövendő években. Ahhoz, hogy ez a módszer bekerülhessen a fő áramba, bizonyos beruházás kell, valamint a következtetések megerősítése harmadik fél részéről. Ha a magas megoldási ráta annak jele, hogy kiváló dologról van szó, akkor egyben benchmark, viszonyítási alap is, és egy célkitűzés vagy törekvés alapjául is szolgálhat. Az átláthatóság és elszámoltathatóság területe kezd hozzájárulni annak a gondolatnak a megerősödéséhez, hogy az emberek a kormányzat különböző szintjein hozzájárulhatnak azoknak a problémáknak a megoldásához, amelyekkel szembesülnek – és hogy még jobb teljesítményt nyújthatnak, ha hajlandók engedni, hogy a külső érdekeltek segítsenek nekik.

Az Integrity Action az elkötelezett nem kormányzati szervezetek szervezete és aktív hálózata, amely szorosan együttműködik kormányzatokkal, média-szervezetekkel, üzleti vállalkozásokkal és szakértőinkkel annak érdekében, hogy meghatározhassa, miként lehet működtetni az integritást a világ néhány rendkívüli kihívást jelentő környezetében.

Az Integrity Actionnek meggyőződése, hogy az integritás kínálja a legnagyobb egyedi lehetőséget a méltányos és fenntartható fejlődés előmozdítására világszerte. A szervezeti integritást olyan tulajdonságok együttesének tekintjük, amelyek igazolják a megbízhatóságot, és bizalmat keltenek az érdekeltjei között. Integritás nélkül az emberi jogok védelmére, a környezet megóvására, a demokrácia megerősítésére, a szociális méltányosság előmozdítására és a szegénység csökkentésére tett erőfeszítések lejárátódnak. Integritás hiányában virágzik a korrupció.

**Fredrik Galtung az Integrity Action vezérigazgatója**

### Hogyan segíthet Önnek az Integrity Action

Ha szeretné megtudni, hogyan kell alkalmazni a Közösségi Integritás Építést az Ön országában, vagy érdekelné egy olyan kormányzati reformprogram megvalósítása, amely a megoldási rátát használja fő mérőszámként, örömmel néznénk meg, hogy miként segíthetnénk Önnek.

Az Integrity Action a Közösségi Integritás Építésnek a meglévő programokba való integrálását azzal tudja elősegíteni, hogy:

1. Vezetőképzést és tanácsadói közreműködést nyújt a szabálykövetés-alapú programról a Közösségi Integritás Építésen alapuló proaktív integritásos stratégia felé való átmenet támogatására. Együtt tudunk működni továbbá az érdekeltekkel is, hogy konszenzus legyen kialakítható a fő megoldási ráták körül.
2. Képzést nyújt annak elsajátítására, hogy miként kell használni és helyi viszonyok között való alkalmazásra adaptálni a DevelopmentChecket úgy, hogy a megoldási ráták az interneten elérhetőek legyenek.
3. Hozzáférést biztosít az Integrity Action Helpdeskhez, hogy kapcsolatot teremtsen a világméretű szakértelem és a helyi szintű integritás-építők között.
4. Független megerősítést végez helyszíni ellenőrzéseket hajtva végre, amelyek révén igazolja az adatok integritását, valamint a megközelítés integritását is.

Ahol még nem léteznek programok, ott az Integrity Action azzal kezdi, hogy due diligence-t, átvilágítást végez a lehetséges partnereket illetően, képzést és támogatást nyújt, valamint szükség esetén újabb finanszírozási támogatást.

### Hogyan segítheti Ön az Integrity Actiont

- Ha Ön adományozó, segítsen nekünk bővíteni a Közösségi Integritás Építést, valamint az általunk nyújtott képzési erőforrásokat, monitoring-eszközöket, illetve az e területen működő szervezetek közötti szakértői konzultációkat és tapasztalatcseréket.
- Ha Ön szakértő a Közösségi Integritás Építéssel kapcsolatos valamilyen részterületen (szervezeti integritás, korrupció-ellenesség, költségvetés-készítés, mérnöki munka, építőipar, szerződések stb.), akkor az Integrity Helpdesk részeként legyen az önkéntesünk.
- Ha Ön elméleti vagy gyakorlati szakember, és úgy véli, hogy segíthet kifejleszteni képzési erőforrásokat vagy képzést nyújtani trénereknek.
- Ha Ön politikai döntéshozó vagy üzleti cég vezetője, és segíthet elfogadtatni a proaktív integritásos megközelítést a szervezetében, országában vagy szférájában.
- Ha Ön adományozó, segítsen nekünk elmélyíteni és kibővíteni az Integritásra Nevelő Hálózatunkat, hogy fiatalok ezreit vonhassuk be közösségi megfigyelőként, és megismertethessük velük azt, hogy miként javíthatják az integritást a hivatásukban, a munkahelyükön és társadalmukban.

### Kapcsolat

Fredrik Galtung

Telefon: +44(0) 203 119 1187

E-mail: [info@integrityaction.org](mailto:info@integrityaction.org)

Webhely: [www.integrityaction.org](http://www.integrityaction.org)

Cím: First Floor, 364 City Road, London, EC1V 2PY, UK