



GELLÉN MÁRTON INNOVATÍV KÖZIGAZGATÁS?

A HAZAI KÖZIGAZGATÁSI KULTÚRA,
MOTIVÁCIÓ ÉS MOBILITÁS VIZSGÁLATA



GÁL FERENC
EGYETEM


GERHARDUS
kiadó

GELLÉN MÁRTON
INNOVATÍV KÖZIGAZGATÁS?
A HAZAI KÖZIGAZGATÁSI KULTÚRA, MOTIVÁCIÓ ÉS MOBILITÁS VIZSGÁLATA

GELLÉN MÁRTON

INNOVATÍV KÖZIGAZGATÁS?

A HAZAI KÖZIGAZGATÁSI KULTÚRA,
MOTIVÁCIÓ ÉS MOBILITÁS VIZSGÁLATA

Gerhardus Kiadó
Szeged, 2021

ISBN 978-615-5256-79-0

Lektorálta: Hazafi Zoltán

Kiadó: Gerhardus Kiadó 2019
Felelős kiadó: dr. Kozma Gábor rektor
A szerkesztőség címe: 6720 Szeged, Dóm tér 6.

TARTALOM

1. Bevezetés: a közigazgatási innováció fogalma	9
1.1. Fogalmak tisztázása, a kutatási témakör azonosítása	9
1.2. A kutatási témakörök és tézispontok bemutatása	10
1.3. A témaválasztás előzményei és indokoltsága	11
1.4. A témakör elhelyezése a tágabb elméleti kontextusban	13
2. Empirikus felvétel elemzése	
a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat felkérésére, 2013	15
2.1. A 2013-as empirikus felvétel kontextusa.	15
2.2. A kutatás elméleti megalapozása.	17
2.2.1. A közszeztort érintő munkavállalói mobilitás szakirodalmi feldolgozása	17
2.2.2. A kutatás módszere, a vizsgált sokaság alapösszefüggései.	18
2.3. A kvalitatív vizsgálatok eredményei	20
2.4. A kvalitatív kutatásból adódó következtetések	23
2.5. Kérdőíves reprezentatív felmérés eredményei	25
3. Nagymintás motivációkutatás releváns elemei a közigazgatási innovációs képesség szempontjából	29
3.1. A kutatás célja	29
3.2. A vizsgált sokaság jellemzői	30
3.2.1. A vizsgált sokaság száma	30
3.2.2. A vizsgált sokaság korösszetétele	31
3.3. A vizsgált sokaság változékonysága	34
3.4. Az alkalmazott módszertan szerkezete	36
3.5. Vezetői mélyinterjúk	36
3.5.1. A vezetői mélyinterjúk körülményei, kérdései	36
3.5.2. Bizalom, a célokhoz való vezetői viszony, jövőkép, jövőorientáció	41
3.5.3. Együttműködés: participáció és ellenőrzés.	43
3.6. A munkafolyamatok minőségének belső tényezői	45
3.6.1. Szakmaiság	45
3.6.2. A teljesítménynövelés elérhető eszközei	47
3.6.3. Az eredményesség és hatékonyság percepciója.	50
3.7. A központi közigazgatás pénzügyi, szervezeti és emberi erőforrásainak megítélése	53
3.7.1. Pénzügyi és szervezeti erőforrások.	53
3.7.2. Személyi erőforrás instabilitása	54
3.7.3. Motivációs erőforrás.	55
3.7.4. Alacsony bér mellett magas elkötelezettségi percepció	57
3.8. A kormánytisztviselői életpálya percepciója a közigazgatási vezetők körében	59

3.8.1. A munkahelyi stabilitással kapcsolatos vélekedések és elvárások .	59
3.8.2. A szakmai fejlődés mint motivációs tényező	60
3.8.3. A generációs kihívás megítélése	62
3.8.4. A kedvezmények, béren kívüli juttatások motivációs ereje	63
3.9. Vezetés	64
3.10. A vezetés mint szervezeti erőforrás a közigazgatásban	64
3.10.1. Feltárt vezetési stílusok	65
3.11. A vezetési képesség továbbfejlesztésének kívánatos iránya	67
3.12. A vezetői tekintély forrása	69
3.13. Kommunikáció a hierarchikusan szervezett, szabályozott rendszerben	72
3.14. A szervezeti változások követése	73
4. Online kérdőív a kormánytisztviselők körében	75
4.1. A kutatás módszere	75
4.2. A közigazgatás bizalmi környezete	76
4.3. A rendelkezésre álló emberi erőforrás jellegzetességeinek megítélése .	77
4.3.1. Az emberi erőforrás mennyisége	77
4.3.2. A fluktuáció kérdése	80
4.4. A közszolgálati ethosz a gyakorlatban	81
4.4.1. A közigazgatási pálya vonzereje, presztízse	81
4.4.2. A közigazgatási munkával kapcsolatos elkötelezettség.	85
4.4.3. A fizetés megítélése és a stabilitás összefüggése	87
5. A hivatali menedzsment-kultúrára vonatkozó megállapítások	89
5.1. Az egyéni teljesítmény és mérése	89
5.2. Kívánatos és észlelt munkaszervezési elvek: delegálás és bevonás	90
5.2.1. A delegálás kérdése	90
5.2.2. A kormánytisztviselők döntésekbe való bevonása	92
5.2.3. Az apparátusi szakértelem kérdése	94
5.3. Hierarchikus kapcsolatok	95
5.3.1. A szolgálati út kérdése	95
5.3.2. A szervezeti szabályok, belső utasítások szerepe	96
5.3.3. Munkaszervezési értékek a hierarchikus viszonyokon belül	98
6. A vezetői magatartásra vonatkozó kérdések	105
6.1. Az észlelt és a kívánatosnak tartott vezetői magatartás	105
6.2. A közigazgatási vezetőképzés kívánatos tartalma	107
7. Innováció a közigazgatásban a fellelhető empirikus tapasztalatok alapján	109
7.1. Elméleti összefüggések	109
7.2. Az innovativitás attribútumai a vezetői interjúkban	112
7.3. A közigazgatási innovativitás indikátorai	114
7.4. Hol vannak az innovátorok és mik a sajátosságaik? Kvantitatív másodelemzés	115

7.4.1. Klaszteranalízis, áttekintés	115
7.4.2. Az azonosított klaszterek tulajdonságai	117
7.4.3. GAP analízis az elégedettség és az elégedetlenség összevetésére.....	122
8. A kutatások eredményei a tézisek fényében, az eredmények alkalmazási lehetőségei.....	125
9. Felhasznált irodalom.....	127
1. számú melléklet	134
2. számú melléklet	136
Egyéb publikációk a témában.....	151

1. Bevezetés: a közigazgatási innováció fogalma

1.1. Fogalmak tisztázása, a kutatási témakör azonosítása

A közigazgatási innováció fogalma Magyarországon viszonylag újkeletű, elsősorban az elektronikus közigazgatást szokás ez alatt érteni. A fő gondolati áramlatba tartozó nyugati szerzők ennél szélesebb értelemben a következő témaköröket értik közigazgatási innováció alatt:

- Közigazgatási innováció kontextusa, a közigazgatási reformok és a közigazgatási innovációk viszonya. A közigazgatási kultúra mint innovációs kontextus.
- Közigazgatási innováció és a közigazgatási változásmenedzsment összefüggése.
- A közigazgatási innovációk és az ezeket övező vezetési kihívások kérdésköre, például a kockázat kezelése a közigazgatási innovációk kontextusában, a kezdeményezőkézség szerepe a közigazgatásban, a kezdeményezés lehetőségének elhelyezkedése a hatalmi térben, az innovációk kezelése a közigazgatás stratégiai menedzsmentjében.
- Elektronikus közigazgatás mint a közigazgatási innováció megjelenési formája.
- Partnerségek, hálózatok és társadalmi kapcsolatok szerepe a közigazgatási innovációk kialakításában.
- Egyes konkrét innovációk bemutatása és azok tapasztalatainak felhasználása.

A felsorolt témakörökből látható, hogy a téma lényegesen gazdagabb a technológiai innováció közigazgatási szerepkörénél, de azt magában foglalja, tehát a hazai fogalomértelmezés nem eltérő irányú a nyugati tendenciához képest, de annál szűkebb értelmezést tükröz. A téma helyes értelmezéséhez hozzátartozik a közigazgatás (public administration) és a közszolgáltatás (public service) fogalmak egymáshoz való viszonyának értelmezése, hiszen nem mindegy, hogy amennyiben közigazgatási innovációról beszélünk, valójában milyen közigazgatás-fogalmat alkalmazunk.

Míg Magyarországon a fogalmak szintjén a közigazgatás kifejezéssel szokás illetni az állam közhatalmi funkciójának intézményi, eljárási, és jogi megjelenési formáit, addig a közszolgáltatásokat biztosító állami szolgáltató funkciót (szolgáltató állam) – mely hazánkban túlnyomó részt a közhatalmi államnak alárendelten működik – nem szokás a közigazgatás fogalmának részeként értelmezni. Az angol nyelvű szóhasználatban is megjelenik a két fogalom eltérő szerepeltetése, de a szolgáltató állam és a közhatalmi állam viszonyában az előbbi szokás előtérbe állítani úgy, hogy a public administration szakirodalmi műszóként magában foglalja a közszolgáltatás szervezést, de általában minden köz érdekében végzett igazgatási, szervezési, vezetési tevékenységet is, vagyis egyetlen fogalommal szokás közelíteni az állam szolgáltató és közhatalmi dimenzióját

is. Lényegében a nyugati fogalomhasználat ma is harmonizál a MAGYARY Zoltán által kidolgozott fogalommal, miszerint „a közigazgatás az állam adminisztrációja”.

Jelen mű további részeiben is így használom, tehát közigazgatási innováció alatt közszolgáltatási, illetőleg közszolgáltatás-szervezési innovációt is kell érteni.

A közigazgatási és közszolgáltatási innováció kérdése már legalább két évtizede foglalkoztatja a nyugati szakmai közvéleményt.

MOORE és HARTLEY szerint az innováció nem más, mint új ötletek gyakorlati megvalósítása,

OSBORNE és BROWN szerint az innováció lényegi eleme annak hangsúlyozása, hogy az új elemek különböznek a régi gyakorlatoktól, az új és a régi közötti viszonyt a megszakítottság (discontinuity) jellemzi.

VAN WART megkülönbözteti az innovációt és a kreativitást a közigazgatási vezetői magatartáson belül. Kreativitásnak nevezi azt a képességet, amely alkalmas arra, hogy nem rutinszerűen gondolkozzon, innovációnak pedig azt a képességet tekinti, amely a tudást új körülményekre alkalmazza.

VAN WART ugyanitt megjegyzi, hogy az innováció vezetői (menedzseri) tevékenység, míg a kreativitást egyéni és szervezeti nézőpontból egyaránt lehet vizsgálni, noha a kreativitás nem feltétlenül vezetői tulajdonság. Ez a megközelítés MOORE és HARTLEY fenti meghatározását tudás létrehozási és tudás alkalmazási tényezőkre bontja fel. A közigazgatási innováció közép- és kelet európai kontextusban való vizsgálata meglehetősen ritka. KOBYLINSKA és BIGLIERI úgy ítélték meg, hogy a közszférát érintő innovációs képesség a nemzetközi versenyképességi rangsorokkal összhangban mérhető és sorrendbe állítható, amennyiben az adatok kiigazítása helyesen történik, és helyes a kapcsolódó kutatási cél.

1.2. A kutatási témakörök és tézispontok bemutatása

A közigazgatási innováció kérdéskörét jelen mű a közigazgatási motivációkutatásra vezetett empirikus kutatások eredményeinek fényében vizsgálja. Alapfeltevése szerint a közigazgatási motiváció és a közigazgatási innovációs képesség szorosan összefügg, ennél fogva a közigazgatási innovációs képességre nézve a közigazgatási motivációkutatási eredményekből empirikusan megalapozott következtetéseket von le.

A mű kísérletet tesz arra, hogy empirikus alapon megragadja és jellemezze a magyar közigazgatás sajátos innovációs képességét, azt a motivációkutatás tágabb terében helyezve el.

1. Tézis

- Annak ellenére, hogy a magyar közigazgatásra a jogias jelleg és a centralizált működés jellemző, a magyar közigazgatás valóságában is létezik innovációs képesség, amelynek jellemzői sajátosan tükrözik a következőket:

- A magyar közigazgatási kultúra weberi hagyományai,
- a magyar közigazgatásban jellemző vezetési stílus,
- a magyar közigazgatás szervezeti sajátosságai, illetőleg az ezekhez kapcsolódó reformpálya sajátosságai.

2. Tézis:

A fenti eltérések következtében a magyar közigazgatás innovációs képessége eltérő szerkezetű a nyugati szakirodalomban adottságnak tekintett tényezőkhöz képest. Az eltérés alapján az általánosítás igényével pontosíthatók a korábbi, közigazgatási innovációs képességre vonatkozó nyugati kutatási eredmények úgy, hogy a magyar tapasztalatok és a nemzetközi tapasztalatok közötti logikai kapcsolatot a közigazgatási kultúrára vonatkozó általánosabb érvényű megállapítások teremtik meg.

A magyar közigazgatás valóságáról tudományosan is megalapozott kép kialakításához elengedhetetlenek azok az empirikus kutatások, melyek részletes bemutatását e műben is megteszem.

1.3. A témaválasztás előzményei és indokoltsága

PhD dolgozatom a közigazgatási reformok 1990-2012 közötti bő két évtizedének hazai és nemzetközi fejlődését elemezte az állam szerepének tükrében. A közigazgatási reformoknak az államszerep változásai szempontjából való tanulmányozása arra ad választ, hogy az állam milyen erőfeszítéseket tesz és milyen eszközök állnak rendelkezésére annak érdekében, hogy megfeleljen a vele szemben támasztott változatos követelményeknek, kihívásoknak.

A PhD. értekezésben vizsgált kérdést a 2008-as gazdasági és pénzügyi világválság élezte ki, amit a közigazgatási szakirodalom is követett.

A válság hatására hozott számos közigazgatási reformintézkedés mögött az a koncepció állt, hogy a kritikus periódusokban az állam marad a stabilitás hordozója, míg a prosperitás korszakában a dinamikus értékteremtés élvez elsőbbséget. Ennek megfelelően a kutatás alapját az a felismerés adja, hogy az állam, a piac és a civil társadalom, továbbá a nemzetközi szervezetek és integrációk között feladatátadás zajlik, amely a válság körülményei között jobban előtérbe kerül, adott esetben bizonyos tulajdonságai is megváltozhatnak. E felfogás időtállóságát bizonyítja egyebek mellett a 2020-as koronavírus járványra adott különböző közigazgatási válaszok összehasonlítása, amit idő hiányában a közigazgatás-tudomány még nem végzett el, de megelőlegezhető az a feltételezés, hogy a járvány és következményeinek sikeres kezelése szorosan összefügg az állam, a piac és a társadalom közötti feladat- és stabilitástranszfer dinamikájával és egyéb sajátosságaival.

A feladatátadás szereplői, iránya, tartalma, sebessége szempontjából kulcskérdés maradt az állam saját belső szervezetének, a közigazgatásnak az átalakíthatósága, for-

málhatósága. Az emberi közösség előtt álló kihívások és az ezekre adott szervezeti válaszok történelmi kortól, kultúrától függenek,

ennek megfelelően a közigazgatási reformoknak gazdag eszközrendszere alakult ki az elmúlt évtizedekben. Az alkalmazott eszközök olykor egymással is versengenek, a közigazgatás eszközeivel kidolgozott és végrehajtott, a válsághelyzetekben alkalmazott közösségi válaszreakciók sokszor maguk is közrejátszanak az újabb kihívások kialakulásában.

Az alkalmazott reformeszközök sokaságából az állam szerepének változásaira összpontosítva azok emelkednek ki, amelyek tartalmilag a központi állam és egyéb szereplők közötti feladatátadásban állnak. Az értekezés tárgya ezen reformirányzatok tartalmi elemzése, és egységes rendszerbe ágyazása volt olyan szempontból, hogy azoknak mi volt az állammal mint központi aktorral szembeni megítélésük, illetőleg milyen feladatátadási javaslattal éltek.

A kutatás az államra nehezedő kihívásokat mint a közigazgatási reformok hajtóerőit tétélezte. A közigazgatási szakirodalomban a társadalmi és gazdasági kihívások kérdésköre igen jelentős elméleti kidolgozást nyert a múltban.

Ulrich BECK kockázattársadalomnak nevezi

azt a sajátos társadalmi közeget, amely nagy mennyiségű, új jellegű és szerkezetű kihívásokat hordoz, mindezen körülmények felvetik, hogy az állam szerepe is e feladatokhoz alkalmazkodjon.

Emile DURKHEIM szerint: „A piacnak rajta kívül álló szabályokra, szokásokra és olyan felfogásokra van szüksége, amelyek fenntartják, politikai stabilitást biztosítanak számára...”

A szociális piacgazdaság államának sarokpontja az, hogy a piacgazdaság működési elveit hogyan tudja a széles társadalom védelmével, érdekeivel összehangolni.

A válság idején a gazdaság szereplőinek segítségére siető állam jelentőségét alátámasztó keynesi közgazdaságtan olyan állami aktort kíván, amely képes a központi koordináció feladatát a szükséges, de éppen megfelelő mértékű kontroll és vezetés segítségével elérni. A piac és a társadalom szempontjainak összehangolásában az állam egyik fő eszköze a közigazgatás, amelyet annak tervszerű átalakítása, reformja révén alkalmassá kell tenni e feladatkör ellátására. A közigazgatási reformok az állami fenntartó és problémamegoldó funkciók gyarapításának érdekében alapvetően két módon vehetők igénybe: a rendelkezésre álló közigazgatási szervezeti kapacitás fejlesztése vagy az állami feladatok átadása útján.

A kutatás az állam szerepére koncentrálna rendszerezte a hazai és nemzetközi tapasztalatokat, az eredményeket pedig tudományos igényességgel korábban nem vagy alig elemzett történések elemzésével egészíti ki.

A következőkben bemutatott munkásság szintén abból indult ki, hogy a közigazgatásban bekövetkező reformok, átalakítások elsődlegesen az adott körülményekre adott válaszok, így a demokratizáció, a hatékonysági válság, az uniós tagságra való felkészülés, az uniós tagság alkalmazkodási válsága, a világgazdasági válsággal egybefüggő újabb hatékonysági válság, majd a társadalom és gazdaság újjáépítésének kihívása. A

reformpályára vonatkozó megállapítások áttekintése és újraértékelése is megtörtént hat évvel később.

A közigazgatásra nehezedő változtatási kihívás soha nem szűnik meg, legfeljebb ideiglenesen alábbhagy. Kulcskérdés tehát, hogy a közigazgatás kihívásokra való válaszadási képessége hogyan alakul. A válaszadási képesség felértékelődése szükségszerűen középpontba állítja a közigazgatási innovációs képességet is, emiatt folyamatosan erőfeszítéseket kell tenni a hazai közigazgatási innovációs képesség javítása és kiaknázása terén. Jelen mű a magyar közigazgatás innovációs képességét igyekszik jellemzőiben és kontextusában megragadni annak érdekében, hogy lehetőleg további gyakorlati reformok és képzési elemek alapjául szolgáljon.

1.4. A témakör elhelyezése a tágabb elméleti kontextusban

A fenti Tézisek szerint jelen mű abból indul ki, hogy a hazai közigazgatásban is megragadható a személyi állomány innovációs képessége, innovációs vágya, belső energiája.

A továbbiakban bemutatott kutatások a közigazgatás szervezeti, jogi, létszámbeli változásainál állandóbb tényező, a hazai közigazgatási kultúra egyes elemeire irányulnak. James Q. WILSON szerint a kormányzati szervezetek állandóan változnak, a legtöbb változás azonban csak többletfeladat, új program, ami a meglévő feladatok körét gyarapítja, de nem változtatja meg a feladatkör magját vagy a szervezeti kultúrát.

Mi jellemzi a hazai közigazgatási szervezeti kultúrát, milyen értékek, tipikus vélekedések, beállítódások, bizalmi, együttműködési, kommunikációs és konfliktuskezelési minták jellemzők rá, és a beérkezett válaszokból milyen következtetések adódnak a közigazgatás innovációs képességére nézve? E kérdéseket vizsgálom meg a továbbiakban részletesen. Jelen elemzés szempontjából a közigazgatási kultúra fogalmát mint tipikus kultúrát tekintem, amely „A közigazgatás személyi állományára jellemző tipikus beállítódások, értékek stb. összessége”

A szervezeti kultúra szempontjából HALL (1976) és HOFSTEDE (1980) munkásságára támaszkodva Robert HOUSE és kutatócsoportja (GLOBE) által felállított kategóriák szempontjából Magyarország a kelet-európai szervezési és vezetési kultúra körébe tartozik, ami HOUSE felfogásában elkülönül a németajkú Európa kultúrájától, bár sok tekintetben hasonlít arra. Szervezési és vezetési kultúra szempontjából HOUSE a következő tényezőket vizsgálta:

Asszertivitás: azt mutatja, hogy egy adott kultúrában az emberek milyen eltökélten, milyen konfrontatívan élik meg társadalmi kapcsolataikat. Az asszertív kultúrák nagyra értékelik az elszántságot – a társadalmi kapcsolatok kárára is. Ilyen kimondottan a német és a kelet-európai kultúra is.

Jövőorientáció: azt fejezi ki, hogy az adott kultúrához tartozók mennyire hajlamo-

sak a pillanatnyi kedvező körülményeket távolabbi célokért háttérbe szorítani, sokat törődnek a tervezéssel, igyekeznek a jövőbe fektetni. E téren eltérés mutatkozik a német szervezési, vezetési kultúra és a kelet-európai kultúra között mivel az előbbinél kimondottan erős a jövőorientáció, az utóbbinál viszont nem jellemző.

Férfi-nő egyenlőség: azt fejezi ki, hogy adott kultúrában mennyire egyenlők a nők és férfiak gazdasági, jogi és politikai tekintetben. A német és a kelet-európai kultúrát e tekintetben egyaránt magas szintű egyenlőség jellemzi.

Emberség (humane orientation): azt fejezi ki, hogy az adott kultúra mennyire hangsúlyozza az altruizmust, a nagylelkűséget, a kedvességet, a másokkal való törődést. A német és a kelet-európai vezetési-szervezési kultúra e területekre a legkisebb hangsúlyt fekteti.

Csoporton belüli kollektívizmus: azok a kultúrák, amelyek e körbe tartoznak, nagy jelentőséget tulajdonítanak a családnak vagy más csoportképző tényezőnek (például származási terület). A kelet-európai kultúrában erős a családhoz kötődés, ezzel szemben a német, az angolszász, a nordikus kultúrákban ennek jelentősége csekély.

A szervezethez fűződő kollektívizmus: a szervezet társadalmi vagy szervezeti céljaival való azonosulás mértékét fejezi ki. Ázsiában és Észak-Európában kimondottan magas a szervezeti célokkal való azonosulás fontossága, Kelet-Európában vagy a német, továbbá a latin nyelvű Európában lényegesen kevésbé jellemző.

Teljesítményorientáció: azt fejezi ki, hogy az ilyen kultúrákban az, aki sokat tesz a szervezetért, az sok előnyben is részesül, illetőleg aki nagy, nehéz feladatokat old meg, azt jellemzően előléptetik. A teljesítményorientáció meghatározó a konfucianus, az angolszász és a német kultúrában, viszont az ellenkezője jellemző Kelet-Európában.

A hatalmi távolság: azt fejezi ki, hogy a hatalmi piramis eltérő szintjei közötti kommunikáció, átjárás, együttműködés milyen, illetőleg, hogy mennyire törekszik az adott szervezési-vezetési kultúra, hogy több hatalmi szintet alakítson ki. A nordikus kultúrában nem jellemző a hatalmi távolság, a német és a kelet-európai kultúrában közepes mértékűnek tekinthető.

A bizonytalanság elkerülése: azt a kulturális beállítottságot fejezi ki, hogy jogszabályok, belső szabályok, társadalmi normák, eljárások útján mennyire igyekszik az adott szervezési-vezetési kultúra kiszűrni a bizonytalan helyzeteket és az azokkal járó kockázatot. Ez a beállítottság nagyon jellemző a német és a nordikus kultúrára, míg a kelet-európai kultúrára kevésbé.

Az angol nyelvű szakirodalomban igen csekély az a rendelkezésre álló anyag, amely a magyar közigazgatási kultúra jellemzőiről szól. A közigazgatási kultúra része egy adott

társadalomra jellemző szervezési-vezetési kultúrának, de megvannak sajátosságai. Mindenesetre nagyjából közmegegyezés övezi azt a nézetet, hogy a magyar közigazgatási kultúrára a jogiasság (legalism), jogi formalizmus (legal formalism), eljárásiasság (proceduralism) jellemző, úgy, hogy mindez a közigazgatás weberi koncepciójába ágyazottan jelenik meg. HAJNAL, 2008, továbbá HINTEA-RINGSMUTH-MORA, 2006, valamint DECHSLER 2005 hasonlóan ítéli meg a hazai közigazgatás uralkodó kultúráját. Minderre a rendszerváltást követően az egész régióban a poszt-szovjet autoriter vezetési kultúra, majd a 2000-es évek közepétől a politizáció jellemzőit rögzítik az ide vágó nemzetközi közlemények. (MELYER-SAHLING 2006, valamint MEYER-SAHLING és YESILKAGIT, 2011)

A fentieknek megfelelően a kutatás elsősorban a köztisztviselők által tanúsított tényleges közigazgatási kultúra elemeit vizsgálta a következőkben kifejtettek szerint azzal, hogy a válaszok alkalmasak arra, hogy a hazai közigazgatási kultúra sajátos vonásait azonosítsuk és elemezzük.

2. Empirikus felvétel elemzése a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat felkérésére, 2013

2.1. A 2013-as empirikus felvétel kontextusa

A 2008-ban kirobbanó gazdasági válság felszínre hozta a tágan értelmezett közigazgatás foglalkoztatási szerepét. Ez volt az az időszak, amikor valóban alapkérdéssé vált, hogy a magyar állam képes-e olyan beavatkozásra, amely valóban elindítja a hazai munkaerőpiacot az egymillió új munkahely felé. Természetesen az egymillió új munkahely létrehozásának stratégiája elsősorban gazdaságfejlesztési jellegű volt, e konkrét kutatás azonban lehetőséget adott annak tanulmányozására, hogy maga a közszféra hogyan képes a munkaerőpiaci reformban részt venni. Az elvégzett empirikus adatgyűjtések ma is értékes következtetéseket engednek a tág értelemben vett közigazgatási innovációs képesség alakulásáról.

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSz) kutatási tevékenységén belül 2013 nyarán került sor egy empirikus kutatásra, mely több későbbi közlemény forrásává vált.

A kutatás a közszféra és a munkaerőpiac kapcsolatával foglalkozott olyan módon, hogy azt vizsgálta, kirajzolhatók-e bizonyos tendenciák arra nézve, hogy a közszféra elhagyása és a magánszférában való munkavállalás mennyire válik feltehetően meghatározóvá a válság lecsendesülését követő sajátos munkaerőpiaci időszakban. A kérdés az NFSz számára munkaerőpiaci oldalról merült fel, azonban a közszféra, ezen belül a közigazgatás és a magánszféra közötti munkavállalói mobilitás kérdése a hazai közigazgatási kultúrát jellemző weberi örökség karriertervezési szempontból való változásának, oldódásának megfigyelésére is alkalmas volt. A kutatás lényegét az az előfeltetelezés képezte, hogy abban az esetben, ha a munkavállalók nem tekintik önmaguk számára tartós karrierútnak a köz szolgálatát, a weberi hagyományokra jellemző zárt

karrier rendszerrel nem lehet számolni, a közigazgatás fokozatosan elveszíti sajátosan zárt jellegét, lényegében a közigazgatás humánerőforrását a szabadpiacról kell beszerezni, továbbá a közigazgatásban dolgozók megtartása – közülük is a legrátermettebbek megtartása – fokozott erőfeszítést fog igényelni.

A kutatás előfeltevése szerint eltérően viselkedik a közigazgatási, a közalkalmazotti és az állami vállalati munkavállalói réteg, melyek esetében az első két kategória fokozottan ki van téve a 2013-ban már fokozatosan magához térő munkaerőpiac elszívó erejének. A kutatás számolt továbbá azzal a várakozással, hogy a Magyar program névvel fémjelzett 2011-2012-es reformelképzelések részeként felmerült közszolgálati életpályával kapcsolatos hírek, szórványos kommunikáció befolyásolhatják a válaszadók közigazgatási, közszolgálati életpályába vetett hitét. Mindez természetesen összefüggésben van a közigazgatási innovativitási képességgel. A szervezethez, a vezetőhöz, a munkatársakhoz, az ügyfelekhez vagy a szakmai területhez fűződő lojalitás, illetőleg az egyéni karrierstratégiák kérdése a motiváción keresztül kapcsolatban van a szervezeti innovációs képességgel. Ezt gondolati úton is könnyű belátni, hiszen azok a munkavállalók, akik a jövőjüket máshol képzik el, nyilvánvalóan nem lesznek motorjai egy-egy innovációnak, ha viszont egyéni karrier stratégiájukat aszerint építik fel, hogy minden erejükkel, kreativitásukkal hosszabb távon is a munkahely által megvalósított közigazgatási funkciókat szolgálják, akkor minden bizonnyal a közigazgatási innovációk kidolgozása és végrehajtása során is erőforrásként lehet velük számolni.

Közigazgatás-tudományi szempontból a kutatás érdekes időpontban született, mivel 2013. júniusában a közszféra stabilitásának helyreállításával kapcsolatos intézkedések még nem éreztethették hatásukat, miközben a reformok keltette bizonytalanság befolyásolta a megkérdezettek hangulatát. Összességében szembeötlő a weberi közigazgatási modell kulturális beágyazottságának erőssége, mely elsősorban a közepes és alacsony státusú válaszadók esetében jelentősen fékezi a közszféra és a magánszféra közötti mobilitási hajlandóságot. A fővárosi vagy pest megyei magas státusú válaszadók esetében azonban már erőteljesen érezhető az Y generációra jellemző munkaerőpiaci flexibilitás, amelyet a közszolgálati karriertervezésben is célszerű figyelembe venni. A kutatás erőssége, hogy a közszektor és a magánszektor közötti munkaerő-átadási mechanizmust három klaszterben, a kormánytisztviselőik (köztisztviselői), a közalkalmazotti és az állami vállalati szegmensben vizsgálja. E klasszifikáció szerint a mobilitás motivációja az állami vállalati klaszterben nem vagy alig érzékelhető, a válaszadók az állami vállalati szektort versenyképes fizetésekkel kapcsolják össze, amelyért cserébe azonban a versenyszféránál csekélyebb teljesítményt várnak el. A kormánytisztviselői mobilitás szinte kizárólag a központi közigazgatáson belül jelentkezik. A valódi mobilitási veszélyzóna a közalkalmazotti szektor, ahol mind a versenyszféra választása, mind a külföldi munkavállalás reális lehetősége felmerül. A kutatás érdekes jelenséget rögzített a közérdek iránti elkötelezettség és a társadalmi státusz összefüggésében. Eszerint az alacsonyabb státusz önbesorolással bíró válaszadóknál szignifikánsan magasabb a közérdek iránti lojalitás, mint a közepes státuszú válaszadók esetében. Mindezen következtetések hasznosak lehetnek a tágran értelmezett közszolgálati karrierutakra vonatkozó stratégiai tervezés számára.

2.2. A kutatás elméleti megalapozása

2.2.1. A közszeztort érintő munkavállalói mobilitás szakirodalmi feldolgozása

A közszeztort munkavállalóit érintő egyéni stratégiák változásainak hullámát a nemzetközi szakirodalom is leírta. ARTHUR és ROUSSEAU a karriervonalak határainak általános elmosódását „határtalanságát” regisztrálta 2001-ben.

A közszeztérbe vetett bizalom nagyrészt abban a feltételezésben áll, hogy a foglalkoztatottak úgy vélik, állásuk biztosabb a közszeztérben, mint a magánszeztérben. Ezt a feltételezést azonban a közszeztérben foglalkoztatottak mind kevésbé osztják, ezzel összefüggésben élethosszig tartó lojalitásuk, elkötelezettségük mind kevésbé áll fenn.

Jack ITO kutatása a közszeztér három klaszterében zajlott, technikai (ügykezelői), szakmai (ügyintéztői) és vezetői szinten. A minta 310 fős volt, 172 fő volt nem vezetői beosztásban. 291 fő volt határozatlan idejű jogviszonyban, 19 pedig határozott idejű foglalkoztatásban állt. A kérdések többségét szóban tették fel a kutatók, kisebb részét pedig írásban. A válaszokat 5 fokozatú skálán kellett megadni, ahol az 1-es osztályzat a nagy egyetértést, az 5-ös osztályzat a nagy egyet nem értést jelezte. A vizsgálat Nyugat-Kanadában zajlott, ami alapján 2003-ban született publikáció.

Abban a kérdésben, hogy mi vonzotta az adott személyt a közszeztörbe, egyes tanulmányok könnyen megfogalmazható, ezért könnyen lekérdeztető tényezőket azonosítanak és kérdeztetik le, mint például jövedelem, a munkahely biztonsága, a vágy, hogy másokon segítsünk (altruizmus), továbbá a vágy, hogy a társadalom hasznos tagja legyen az illető.

Más tanulmányok inkább olyan szervezetelméleti tényezőkre kérdeztetik rá, amelyeket azonban nehéz lekérdeztetik, pl.: a főnök-beosztott kapcsolat milyensége.

ITO kutatása arra irányult, hogy megtudja, mik voltak a közszeztér-beli munkahely kiválasztásának motivációi.

Kutatási eredményei szerint e tényezők a következők voltak:

- éppen jókor jött a lehetőség (89%), (opportunitizmus)
- lehetőségem volt arra, hogy a saját tanult szakmámat, egyetemi képzettségemet alkalmazzam a munkában (69%),
- jó karrier lehetőségek a közszeztérben belül (48%),
- komolyan megvizsgáltam egyéb privát és nonprofit lehetőségeket is (47%), (összehasonlítás)
- bér (41%),
- az, hogy a közérdeket szolgálhatom (41%),
- az adott szerv jó hírneve (29%).

ITO általános megállapítása, hogy miután felvételt nyertek a közszeztérbe, ezt követően a vizsgálatba bevont személyek már sokkal inkább a közszeztérben belül gondolkodtak egy esetleges továbblépés esetére.

A szakirodalomban a közsféra és a magánszféra közötti munkaerőmozgás leírására, kutatására a következő irányzatok alakultak ki:

Közsférán belüli mobilitás

1. Horizontális mobilitás: intézmények közötti mobilitás és intézményen belüli, szervezeti egységen belüli mobilitás.
2. Vertikális mobilitás: vezetői helyek felé történő mobilitás a hierarchikus szervezeteken belül.

Közsféra és magánszféra közötti mobilitás

1. Magánszférából a közsférába történő mobilitás.
2. Közsférából a magánszférába történő mobilitás.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat felkérésére 2013-ban végzett empirikus kutatás keretei között hasonló elméleti keretrendszerben igyekeztünk elhelyezni a magyar közigazgatási kultúrára jellemző szektorközi mobilitási mintázatokat.

2.2.2. A kutatás módszere, a vizsgált sokaság alapösszefüggései

Az empirikus kutatás első lépése a „közsféra”, vagyis releváns sokaság meghatározása volt.

A KSH 1998 és 2010 közötti munkaerő-felmérésének adatait, valamint az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság járulékfizetési adatbázisainak 2000 és 2006 közötti mikroszintű paneladatait vizsgálta ELEK Péter és SZABÓ Péter András – a felvétel időpontjához képest – a közelmúltban.

A jelzett adatokat a szerzők statisztikai módszerekkel vizsgálták, ennek megfelelően sajátos volt a közsféra mibenlétéről szóló definíciójuk is. Meghatározásuk a KSH által alkalmazott fogalmakra épül, mely szerint „egy munkavállaló akkor tartozik a közsférához, ha a kutatás-fejlesztés, közigazgatás és védelem, oktatás, egészségügy és szociális ellátás ágak valamelyikében dolgozik, és munkálatatója nem tisztán magántulajdonú.”

Ennek megfelelően a magán, alapítványi vagy egyházi tulajdonú közszolgáltatóknál vagy akár a felsorolt területeken kívüli állami közszolgáltatók (pl. MÁV) sem tartoznak a vizsgált körbe. A szerzőpáros által vizsgált statisztikai sokaság átlagos létszáma a vizsgált időszakban 820 ezer fő volt.

Az ONYF nyilvántartásból kiszűrhető statisztikai sokaság paramétereit a FEOR kód határozza meg, ami lényegében a foglalkozások tartalmát ragadja meg, nincs tekintettel azonban arra, hogy az adott tevékenységet közsférában vagy magánszférában látják-e el. A fenti meghatározások alkalmazásával Elek és Szabó megállapították, hogy a vizsgált időszakban a közsféra létszáma jelentősen ingadozott, 1998 és 2002 között 800.000 fő körül mozgott, majd 2003-2004-re elérte 850.000-es maximumát. Ezt követően csökkenés kezdődött (minimuma: 790.000), majd ismét emelkedés következett. Megállapításuk szerint ez a növekedés teljes mértékben a közfoglalkoztatás

növekedésének volt tulajdonítható. A közfoglalkoztatást azonban nem vizsgálták, a közfoglalkoztatottak tömegét – helyesen – kivették a vizsgált sokaságból. A szerzők fő megállapítása, hogy 1998 és 2010 között a közszféra mind a munkanélküliségbe, mind az új munkakörbe való váltás tekintetében is lényegesen stabilabb volt a magánszférához képest. Mindkét esetben nagyjából fele valószínűséggel történt váltás, mint a versenyszférában.

Az idézett kutatás további megállapításai:

- Az alacsony végzettségűek esetében szignifikánsan magasabb a versenyszférába váltás valószínűsége, mint a magasabb végzettségűek esetében.
- Ágazati bontásban a legnagyobb valószínűséggel a mezőgazdasági te területeken dolgozók, legkisebb valószínűséggel pedig az egészségügyi és szociális területen dolgozók lépnek át a versenyszférába.
- Jellemzően a közszférából a magánszférába váltók a magánszférában meglévő átlagos túlképzettségi szinthez képest nagyobb mértékben lesznek túlképzettek új munkahelyükön. Ez azt jelenti, hogy végzettségükhöz, képzettségükhöz, illetőleg korábbi munkakörükhöz képest valószínűleg alacsonyabb beosztást tudnak betölteni. Ennek magyarázatát a szerzők a közszféra és a magánszféra közötti általános bérkülönbségben találták meg.

Elek és Szabó megállapításai összhangban vannak Andrei, Profiroiu és Oancea kutatási eredményeivel, miszerint „Számos esetben a munkahely biztonsága fontos kritérium a közszféra-beli pozíciók választásában, ami bizonyos mértékig kompenzálja a szektorban jellemző alacsonyabb béreket.”

A fenti előfeltételezéseknek megfelelően a kutatás a következő hipotéziseket alkalmazta:

H1. A válságkörnyezet és a szabályozók által közvetített nagyobb bizonytalanság kapcsán az alkalmazottak a kieső biztonságot igyekeznek pótolni.

A vizsgálat kapcsán a biztonság helyreállításának egyéni stratégiai tekintetében a következő mintázatot feltételeztük.

- A. „Szorítja az asztalt”, defenzív stratégia
- B. Az állásvesztés veszélyét kiküszöböli
- C. Felkészül az állásvesztésre

H2. A szabályozási szigorítások és a válság miatti megszorítások, valamint az elnehezült elhelyezkedési lehetőségek miatt a közszféra és a magánszféra közötti átlépések mennyisége leszűkül. A mozgások jellemzően szektoron belül történnek.

A hipotézisek vizsgálata a következő empirikus technikákkal történt:

- a. mélyinterjúk,
- b. fókuszcsoportok,
- c. reprezentatív mintán történő országos lekérdezés a teljes lakosság körében.

E kutatás alkalmával még nem kaptam lehetőséget, hogy a közigazgatás személyi állománya körében kvalitatív kutatást végezzek, de a fenti két kvalitatív kutatási módszerrel lehetett közelíteni a tipikus vélekedéseket.

A mélyinterjúk szegmentálása a következőképpen történt:

1. csoport: 40 év feletti egészségügyi, szociális dolgozók
2. csoport: 20 és 40 év közötti egészségügyi, szociális dolgozók
3. csoport: 40 év feletti kormányzati, önkormányzati hivataloknál dolgozók
4. csoport: 20 és 40 év közötti kormányzati, önkormányzati hivataloknál dolgozók
5. csoport: 40 év feletti állami nagyvállalatnál dolgozók
6. csoport: 20 és 40 év közötti állami nagyvállalatnál dolgozók

A fókuszcsoportos felvételek egyenként mintegy 90 percig tartottak, időpontjuk 2013. július 3-a, 4-e és 9-e volt, budapesti helyszíneken.

2.3. A kvalitatív vizsgálatok eredményei

A fókuszcsoportos mélyinterjúk során a következő szektorválasztási szempontok merültek fel, tehát arra a kérdésre, hogy miért érdemes a közszférát választani, a következő tipikus válaszok merültek fel (a sorrend a vizsgálat során felmerült prioritási sorrendet is tükrözi):

- munkahelyi személyes, horizontális kapcsolatok fontossága, munkahelyi konfliktusok megfelelő kezelése,
- főnök-beosztott viszony,
- a közszolgálat iránti elkötelezettség,
- kiszámítható előmenetel,
- valós teljesítményhez kötött fizetés (csökkentés vagy növelés) hiánya,
- a fizetés biztosan, pontosan megjön,
- viszonylag jó fizetések (az egyéb juttatásokkal együtt),
- kiszámítható munkaidő, család és munka összehangolhatósága,
- a politizáció viszonylagosan csekély volta.

E szempontok az állami vállalat esetében a következőképpen módosulnak:

- a fizetés relatíve nagyon jó,
- a fluktuációt belső strukturális változások generálják,
- a személyes és családi beágyazottság meghatározó,
- a nem politikai indíttatású járadékvadászat viszonylag elterjedt a megkérdezettek szerint.

Fontos megjegyezni, hogy az állami vállalatok állományát általában nem szokás a közigazgatáshoz sorolni. Tekintettel azonban arra, hogy a fent idézett „közsféra” meghatározás tartalmazta az állami vállalatokat, továbbá figyelembe véve, hogy az állami vállalatok foglalkoztatási hatása is igen jelentős, célszerű volt bevonni ezt a szegmenst is a kutatásba.

A kutatás céljai tematikusan a következők voltak:

- Annak megválaszolása, hogy milyen szempontok vezetnek a közsférában az alkalmazottakat a munkahelyre történő ki- és belépéshez.
- A közsférában való foglalkoztatásról a környezet, a társadalom vélekedése (a közsféra presztízisének alakulása).
- Munkavállalói egyéni stratégiák feltérképezése.
- Munkavállalók elkötelezettségének megismerése.

A kutatás eredményeit a következőkben lehet összefoglalni.

A közsférába való belépéshez főként a biztonság, a kiszámíthatóság és a stabilitás a meghatározó tényezők a munkavállalók számára. A kilépési, váltási stratégiák változottságot mutatnak a közsférán belül. Főként az állami nagyvállalatok dolgozói lépnek ki a közsféra területéről, az egészségügyi, szociális és hivatali dolgozók jellemzően a közsférán belül keresnek maguknak lehetőségeket.

A közsférán belüli áramlás esetében az egészségügyi, szociális szféra dolgozói hasonló pozícióban helyezkednek el, azonban a hivatali munkavállalókra a karrierépítés, hivatali ranglétrán való feljebb jutás a cél. Természetesen a hivatali adminisztratív dolgozók stratégiája megegyezik az egészségügyi, szociális szféra dolgozóival. A közsféra presztízisének megítélése romló tendenciát mutat. Az alacsony bérek, a megszüntetett juttatások, a növekvő munkaterhek és változatlan működés egyaránt rontották a terület megítélését.

A munkavállalói egyéni stratégiák feltárása során a következő szektorspecifikus összefüggéseket tártuk fel:

1. A felvétel idején azt tapasztaltuk, hogy az egészségügyi, szociális szférában eltöltött évek arányosan növelték a munkavállalók helyben maradásának valószínűségét. Ez a réteg a vizsgálat idején olyan szaktudással bírt, amelyet akkor még csak korlátozottan volt képes a magánszektorba, illetve külföldi munkavállalásba átmenteni, utóbbi esetében elsősorban nyelvi korlátok miatt. Többnyire a túlélési stratégia jellemezte ezt a kört. A megkérdezettek kis része keresett optimálisabb munkakörülményeket és ennél is szűkebb hányad gondolkodott külföldi munkavállalásban.

2. A kormányzati-, önkormányzati hivatali dolgozók többnyire elégedettek voltak körülményeikkel. Váltási stratégiáikat főként a hivatali kereteken belüli mobilitással képzelték el, szaktudásukat, tapasztalatukat elsősorban ebben a szférában vélték kamatoztatni. A váltási utak megoszlottak a más hivatalban való hasonló pozíció keresése, illetve a magasabb pozíció elérése iránti erőfeszítések között.

3. Az állami nagyvállalati alkalmazottak mutattak legnagyobb elégedettséget munkáltatójuk iránt, amelyet a megkérdezettek főként a munkahelyre specifikusan jellemző juttatásoknak tulajdonítottak. Annak ellenére, hogy elégedettek voltak körülményeikkel, a szektor munkavállalói mutatták a legnagyobb váltási hajlandóságot.

Ennek hátterében két okot feltételezünk:

a) egyrészt a területen dolgozók szaktudása jobban átmenthető a magánszektorba, kevésbé kiszolgáltatott helyzettel rendelkeznek,

b) másrészt az állami tulajdonos ellenére a cégek sok tekintetben a magánvállalathoz hasonló vállalati kultúrával rendelkeznek.

Az állami vállalatok esetében a munkavállalók váltási stratégiája hasonló a másik két szektorhoz, azonban nagyobb számban választják a magánszektorban való elhelyezkedést, illetve külföldi munkavállalást.

Általánosságban a közszféra iránti elkötelezettség feltárása során életkor alapján eltérő elköteleződési mintázatot tártunk fel. Az idősebb korosztály tagjai hajlamosabbak a munkahely iránt jobban elköteleződni, hosszú távú perspektívában gondolkodni az adott vállalatnál. A fiatalabb korosztály ezzel szemben elsősorban munkája iránt érez elköteleződést, természetesnek tartja a váltást tapasztalatai színesebbé tétele végett. A közszféra megtartó tényezői között visszatérő értékek a stabilitás, kiszámíthatóság és a tervezhetőség. A közszféra által nyújtott fix munkaidő, emberközpontú szemlélet további erősségként jelent meg a válaszokban. A szektor idősebb (40+), családos munkavállalók számára is biztosít munkalehetőséget, ez a réteg a nem állami szektorban gyakran nehezen helyezkedett el a felvétel idején.

A szektorváltási kedvet általánosságban jelentősen befolyásolta a munkahelyi hangulat. A fókuszcsoporthoz tartozók elemzés eredményeként ezzel kapcsolatban a következőket állapítottuk meg.

– Területi foglalkoztatástól függetlenül összességében a munkakörülményeket **romló színvonalúnak** írják le a válaszadók. Az elvonások, leépítések, vezetői változások többnyire negatívan befolyásolták a munkakörülményeket.

– Ezzel szemben a munkahelyi hangulatot pozitív irányba változtatja, így az elvándorlási kedvet csökkenti munkatársakkal és a főnökkel való emberi kapcsolat minősége (Kim SOONHEE, Jack ITO, 2003. által feltártakkal egybevágóan).

A hangulatot rontó, az átváltási tendenciákat erősítő tényezők közül a fókuszcsoporthoz tartozók vizsgálata a következőket tárta fel:

- Romló eszközellátás, technikai feltételek,
- Bérfelfagyasztás (pénzügyi megszorítások),
- Csökkenő munkaerő létszám, változatlan munkamennyiség (hatékonysági reformok)
- Csökkenő szociális juttatások, cafeteria elvonás.

A közsférában vonzónak talált tényezők (közsféra versenyelőnye) a következők voltak:

- Munkahely stabil – pozitív jövőkép
- Fix munkaidő (8h-16h)
- Juttatások:
 - ▶ Utazás támogatás (bérlet, vasúti jegy)
 - ▶ Ruhapénz
 - ▶ Szociális juttatások
 - ▶ Jutalom
- Stresszmentes
- Stabilitás – nem szűnik meg egyik napról a másikra
- Patinás környezet

A közsféra választása ellen ható tényezők (a közsféra versenyhátránya) a következők voltak:

- Előmeneteli lehetőség nincs (egészségügyi, szociális sféra) vagy korlátozott (kormányzati-, önkormányzati hivatali sféra)
- Elvont, megszűnt juttatások (egészségügyi, szociális sféra)
- Alacsony fizetés
- Megbecsülés csökkenése
- Gyakori vezetői változások, változó elvárások
- Csökkenő létszám, túlterheltség
- Merev, rugalmatlan rendszer

A fenti kutatás eredményei másodlagos kutatási eredmények révén további publikációkban hasznosultak és egészültek ki.

2.4. A kvalitatív kutatásból adódó következtetések

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat részére végzett, fent idézett empirikus kutatás fényében a magyar közsféra munkavállalói körében a fenti eredmények a következők szerint módosultak.

A megkérdezettek döntően úgy gondolják, hogy az általánosan értelmezett közsférában való munkavállalás:

- Romló, csökkenő presztízzsel bíró.
 - A hátrányos megítélést elsősorban az utóbbi évek negatív anyagi mérlege, a megnövekedett terhek és a megbecsülés hiánya adják.
 - A munkavállalók a jelenlegi rendszerben, hierarchiában nem érzik fontosnak magukat, inkább végrehajtóként tekintenek magukra.
 - Környezetük részéről rendszerint negatív visszacsatolást kapnak a közsféra presztízsét illetően, amelyek a következők:

- ▶ Alacsony fizetés, túlterheltség – jellemzően egészségügyi, szociális szférában.
- ▶ Fix munkaidő, alacsony fizetés, irattologatás a hivatali szférával kapcsolatos percepciók között jellemző.
- ▶ A munkahelyi körülmények transzparenssebbek egyes nagyvállalatok esetében (Magyar Posta, MÁV, BKV).

A közsféra-beli munkahely nézőpontjából a versenyszférába való átlépés esetleges irányjaival kapcsolatban feltárt tényezők a következők voltak.

1. Kisvállalkozásba való átlépés: nem vonzó.
 - NEM stabil, kiszámítható
 - Járulékfizetéssel, dolgozók bejelentésével való trükközés
 - A munkaidő nem fix, kiszámíthatatlan
 - Nem nyújt hosszú távú tervezési lehetőséget, jövő képet
 - Minimális előrelépési lehetőségek
 - Nem nyújt cafeteria, kedvezményes üdülési lehetőségeket, fogászati ellátást (állami nagyvállalatok)
 - Nem nyújt ingyenes egészségügyi szűrést (állami nagyvállalatok)
 - Veszteséges működés esetén megszűnik *(ezzel szemben a MÁV, BKV veszteséges működés ellenére létezik)*
2. Nem állami nagyvállalatba való átlépés: csak kevesek számára vonzó.
 - Profitorientált, nem emberközpontú.
 - Teljesítményközpontú értékelés.
 - Versenyszellem uralja, nem megfelelő teljesítmény az állás elvesztését jelentheti.
 - Kollektív szerződés nem védi a munkavállalót.
 - A munkaidő nem fix, kiszámíthatatlan, gyakori túlórák, kizsigelés jellemző.
3. Külföldi munkavállalás: csak kevesek számára vonzó
 - Idősebb, családos munkavállalók kevésbé érvényesülnek külföldön.
 - Az idegen nyelv, idegen kultúra – alacsony biztonságérzetet nyújt a munkavállalás során.
 - Sokak számára akadályt jelent az idegen nyelv ismeretének hiánya.

Meglepő módon a kormányzati, önkormányzati szektor inkább elutasította az életpálya gondolatát, mivel a modell hosszú időtávon érvényesülne és ez nem volt releváns számukra. Az állami nagyvállalati szféra munkavállalói az életpálya modellt többnyire jó elképzelésnek tartják, azonban gyakorlati megvalósulását a felvétel idején (2013-ban) nem tapasztalták.

A felvétel megerősítette, hogy a közsféra munkavállalói – amennyiben váltásban

gondolkodnak – a közszférán belüli más munkahelyeket keresik. A közszféra ezen belső mobilitása bizonyos fokig kedvez az innovációk kialakulásának, hiszen az adott környezetben kialakított tapasztalatok új, eltérő kihívások között nagyobb valószínűséggel eredményeznek az új környezetben non-konformistának számító megoldásokat, ugyanakkor a közszféra egésze számára nem vész el az adott személy munkaereje, kezdeményező képessége. Kétségtelenül maga a kezdeményező képesség az, ami szerepet játszik az innovációk kialakítása és végrehajtása során, ami ha nem tud kibontakozni az adott helyen, hajlamos az adott személyt más munkahely újabb kihívásai irányába terelni.

2.5. Kérdőíves reprezentatív felmérés eredményei

A Forsense kérdőíves közvélemény-kutatást végzett 2013. július 8-18. között, melynek során 1000 véletlenszerűen kiválasztott felnőtt korú személyt kérdeztünk meg CATI-módszerrel.

A mintavétel alapjául a telefon-előfizetőket tartalmazó adatbázis szolgált, a válaszadók meghatározása többszemponútú rétegzett véletlen kiválasztással történt, a mintavételtől fakadó hibákat cellamatrixos súlyozás segítségével korrigáltuk. A minta összetétele a legfontosabb szociodemográfiai tényezők szerint (nem, kor, lakóhely településtípusa) megfelelt a felnőtt magyar lakosság arányainak. Az itt közölt adatok nagy valószínűséggel legfeljebb plusz-mínusz 3,1 százalékponttal térnek el attól az eredménytől, amit az ország összes felnőtt lakosának megkérdezésével kaptunk volna.

A válaszokat 5 fokú Likert skála szerint gyűjtöttük, e szerint a kérdésre adott határozott elutasítás 1-es, határozott támogatás pedig 5-ös értékkel szerepel. A válaszokat 1-100-as skálán ábrázolom az alábbi ábrákon. Az átváltás módja a Likert skálán képzett $\text{átlag} \cdot 100 / (n-1)$, ahol n =a megadott válaszlehetőségek számával. Az 5 fokú Likert skála esetében a válaszlehetőségek száma 5, így a válaszok számtani átlagát 25-tel szorozva kaptuk meg az ábrázolt értéket.

A közszférában való munkavállalás gondolata az összlakosság körében nem túlságosan vonzó, de nem is túlságosan elutasított. 100 fokú skálán 45 pontos értéket mérünk. A közszférával kapcsolatos, innováció szempontjából is releváns attribútumok körében azonban karakterisztikus eredményeket találtunk a következők szerint.

Ha a közszférában való munkavállalásra gondol, akkor mennyire tartja fontosnak a következőt:



1. ábra. A közszférában való munkavállalás paraméterei a lakosság egész összetételét tükröző reprezentatív mintán, 2013.

A közérdek szolgálata és a fizetés megítélése

Különösen a közérdek szolgálata, a felelősségteljesség, a „másokért tenni” lehetősége mutatta a weberi, klasszikus közszolgálat-kép erős kulturális beágyazottságát a menedzserizmus 2002 és 2010 közötti hazai térnyerése ellenére.

A közérdek szolgáltatának fontossága szignifikánsan erősebb a nők (74), mint a férfiak (67) esetében, valamint némileg a fiatalabbak és az idősebbek esetében. A lakóhely (Budapest, város, falu) szerinti szegmentálás nem hozott szignifikáns eltérést a közérdek szolgáltatának percepciójában, az egyöntetűen magasnak mondható (70-72), eltérés volt azonban a végzettség szerint, amennyiben a közérdek szolgáltatának a szakmunkásképzőt végzettek és a felsőfokú végzettséggel rendelkezők körében magasabb (73, ill. 72), az általános iskolai végzettséggel rendelkezők, valamint az érettségivel rendelkezők esetében pedig alacsonyabb (67, 69). A közérdek szolgáltatának percepciója kimondottan magas az inaktívok körében (75), a rossz anyagi helyzetben lévők (76) és a jó anyagi helyzetben lévők (75) körében, míg a sem nem jó, sem nem rossz anyagi helyzetben lévők körében szignifikánsan alacsonyabb (68). Az osztálykategóriák alapján történő önbesorolás szerinti percepció is hasonló mintázatot követ. Mindez előre vetíti a következőket: a közszféra mint mobilitási csatorna kimondottan kedvező percepció helyzetből indul az alacsony jövedelmi, műveltségi önbesorolással rendelkező társadalmi csoportok számára. A 2013-as adatok alapján például fiatalokat segítő tanulási, ösztöndíjprogramok, tanulmányi szerződések nagyon kedvező fogadtatásra számíthatnak ezen társadalmi csoportok esetében.

A közérdek szolgálata mint történetileg és kulturálisan beágyazott attribútum magas percepció indexei (65-76 közötti értékek) kimondottan érdekes összehasonlítást kínálnak a közszférában elérhető fizetések fontosságának értékeivel, amelyek szignifikánsan alacsonyabb tartományban mozognak társadalmi rétegtől, jövedelmi helyzettől függetlenül. Míg a fizetések fontosságának a teljes átlagos értéke 57, addig

a közérdek szolgálata fontosságának átlagos értéke 70! A közérdek szolgálata még a legkiszolgáltatottabb munkaerőpiaci helyzetben lévő 8 általánost végzetek körében is 67 pontos értéket ért el a fizetések fontosságának 64 pontos értékével szemben.

A közérdek szolgálata és a közszférában elérhető jövedelmek mellett a mélyinterjúk és a fókuszcsoportos elemzések egyaránt felszínre hozták a stabil megélhetés fontosságát. Ennek elemzése során érdekes összefüggésre bukkantunk, nevezetesen a stabil megélhetés a felső-középosztály önbesorolással rendelkezők körében kiugróan magas, 78 pontos értékkel bír, a többi társadalmi osztálykategóriában (középosztály, alsó-középosztály, munkásosztály, alsóosztály) ez az érték 59 és 65 pont között szóródott (súlyozott átlag: 63).

Az egyéni fejlődés lehetősége

A közszférában maradási, illetőleg az adott munkahelyen maradási elősegítő egyéni fejlődés percepciója relatíve alacsony volt az össznépeességben. Ez nyilván azért volt így, mert a közszférába nem elsősorban ezzel az ígérettel szokás a munkavállalókat toborozni. Az egyéni fejlődés tekintetében a közszférában el kell különíteni az állami vállalati szférát, ahol különleges szakmai képesítések is szerezhetők (HungaroControl, MÁV), sőt az adott vállalat belső kultúrája, intézményrendszere ezt támogatja is. Ezen képzések specialitásuknál, illetőleg az adott vállalat de facto monopolhelyzete miatt nem vagy alig eredményezik azt, hogy az adott vállalatnál szerzett képzettséggel a munkavállalók más vállalatnál helyezkednének el. A közigazgatás esetében más a helyzet. Az általános közigazgatási előmenetel közigazgatási alapvizsgához és közigazgatási szakvizsgához volt kötve a felvétel idején. A közigazgatási szakvizsgával tanácsos besorolásban bizonyos tekintetben nagyobb mozgástérre tett szert az adott tisztviselő, ez ugyanis nem munkakörhöz kötött tartalmú pozíció volt.

A más területen való elhelyezkedési esélyeket elsősorban a szektorspecifikus képzettségek megszerzésének elősegítése mozdítaná előre, amiben egyelőre a közszoigalati személyzeti politika nem volt érdekelt. Idővel azonban a rotációs elv hazai bevezetésével a közszoigalaton belüli munkakör-váltást elősegítő képzettségek megszerzésére irányuló tanfolyamok szervezése, támogatása vagy akár új iskolarendszerű képzésben való részvétel elősegítése sem lenne kizárt. Az egyéni fejlődést nagyon fontosnak tartó között az alsóosztály önbesorolással rendelkezők 46 pontos értéke szembeötlő, ez megerősíti a felfelé vezető mobilitási csatornák keresése iránti vágyat, ami megfelelő humánpolitikai lépések esetén kedvező hatást gyakorolhat egyebek mellett az alsóosztályban jellemző társadalmi problémák kiküszöbölésében. A közigazgatás mint felfelé irányuló mobilitási csatorna szerepe a tehetségek kiválasztásában és helyzetbe hozásában olyan tényező, amelyben még ma is számos kiaknázatlan lehetőség rejlik, egyúttal a nagy léptékű innovációkhoz elengedhetetlen közigazgatási „enterpreneur”, a nagy pszichés energiával és kezdeményezőkézséggel rendelkező, „alulról jött” vezető típus felbukkanását is eredményezheti.

A közszférában végzett munka általános presztízse és felelősségteljes volta

A közszférában való munkavállalás társadalmi elismertségének percepciója sajná-

latos módon aszimmetrikus, a felső-középosztály tagjainak esetében felülreprezentált (70), azonban a teljes mintában meglehetősen indifferens.

A társadalmi értékítéletéről való vélekedés viszonylagos semlegessége erős ellentétben áll az egyéni önképet formáló „felelősségteljes munka” kapcsán kialakított percepcióval. A felelősségteljes munkával kapcsolatos magasra értékelt preferencia arra utal – különösen az elismertségre vonatkozó relatíve alacsony értékekkel szemben –, hogy a munkahelytől remélt önbecsülés forrását a válaszadók elsősorban magában a munkában remélik megtalálni, és csak kevésbé közvetett úton, mások figyelmén, elismerésén keresztül.

Az altruista motiváció

Szintén magas értéket mutat a „másokért tenni” lehetőségével való azonosulás. Az adottság szintén felhasználható és felhasználandó a tág értelemben vett közszolgálat humánpolitikájának tervezésekor. Olyan nagy szervezetek esetében, ahol önálló toborzási politika érvényesül, jellemzően a „másokért tenni” összetevő is megjelenik a toborzási felhívásokban.

A közszférában való munkavégzés mint altruista tevékenység percepciója a női válaszadók körében, valamint az inaktív, továbbá a magas és a közepesen magas státusbesorolású válaszadók körében szignifikánsan magasabb volt. Az aktív lakosság, a férfiak és az alacsony státusbesorolású válaszadók körében pedig szignifikánsan alacsonyabb volt.

A közszféra minőségi elfoglaltságot ad

A közszolgálatot tipikusan a nők, az 55 év felettek, a felső-középosztályhoz tartozók és a jó anyagi helyzetben lévők tartották olyan munkahelynek, amely minőségi elfoglaltságot ad.

A minőségi elfoglaltság fogalma tehát egyértelműen a magas státuszú válaszadók körében volt releváns, az alacsony státuszúak számára jóval kevésbé. Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy az alacsonyabb státuszú csoportok ne tartanák fontosnak a minőségi elfoglaltságot, bár esetükben a napi megélhetés garantálása az egyéb kényelmi vagy önfejlesztési szempontokat indokolt módon felülírja. A kapott eredmény azt is jelenti, hogy a közszolgálatban az alsó státuszúak (alacsony végzettségűek) számára felajánlható tipikusan fizikai dolgozói vagy ügykezelői munkakörök valóban, tartalmilag sem jelentenek minőségi elfoglaltságot.

Az itt röviden idézett eredmények azt sugallják, hogy a közszférével kapcsolatos motiváció olyan értékekkel kapcsolódik össze a magyar társadalomban, amelyek képesek a közszféra – és benne a közigazgatás – munkavállalóit tartósan motivált állapotban tartani. A felsorolt immateriális (intrinsic, belső) motivációs tényezők (tehetek valamit másokért, a közösséget szolgálhatom, ez minőségi, magas presztízsű elfoglaltság, egyéni fejlődést kínál) azok, amelyek képesek egy-egy nehéz helyzetben kellő érzelmi lendületet adni az egyénnek ahhoz, hogy az adott helyzetet átvészeli vagy éppen kezdeményező, innovatív lépésekkel lehetőleg előnyé formálják.

3. Nagymintás motivációkutatás releváns elemei a közigazgatási innovációs képesség szempontjából

3.1. A kutatás célja

A tanulmány „A jó állam koncepció támogatottságának növelése az együttműködés speciális területeinek erősítésével, ÁROP 1.1.26-2013-2013-0001” című kutatás eredményeit mutatja be. Az elemzés célja annak a kérdésnek az empirikus feltárása, hogy a 2010-2014 közötti átfogó közigazgatási változások hogyan tükröződnek az elsődleges érintettek, a kormánytisztviselők és köztisztviselők véleményében.

A közigazgatási reformok nem különböznek más nagy szervezeteket érintő reformoktól abban, hogy a reformokat megélő, végrehajtó és egyben elszenvedő személyek álláspontja a rájuk vonatkozó intézkedésekkel kapcsolatban nem csak érdekes tudományos kutatási terület, hanem egyben a reformok eredményeinek stabilizálása, a hibák kijavítása és a további reformlépések megtétele szempontjából is kulcskérdés. A kutatás reformok által érintett személyek véleményét a következő technikákkal kívánjuk feltérképezni.

E tanulmány és az azt megalapozó kutatás alap gondolata, hogy a közigazgatási reform nem más, mint az államnak az a tevékenysége, amikor saját szerkezetét, működési módját, finanszírozását, munkaerő-gazdálkodását úgy alakítja át, ahogy az az adott történelmi, társadalmi, gazdasági körülmények között megfelelőnek, célszerűnek ítéli. A közigazgatási reform tehát nem önmagáért történik, hanem valamilyen – kimondott vagy hallgatolagos – cél érdekében. E célok demokratikus (politikai), jogállami és hatékonysági (gazdaságossági) szempontokkal írhatók le. Az 1989-től kezdődő reformfolyamat első, meghatározó fázisa a demokratizálódás volt, melyben létrejöttek a demokratikus intézmények. A jogállami garanciák kiépítése ezt követte. 1995-ben azonban már megtörtént a demokratikus-jogállami vívmányok hatékonysági korrekciója, amikor világossá vált, hogy a létrejött új tulajdonosi-termelési struktúra – a külső finanszírozási terhek adott szintjén – nem képes fenntartani az ellátórendszereket olyan formában, mint korábban. A 2008-ban kibontakozó gazdasági válság új helyzetet teremtett a közigazgatási reformok számára. Egyrészt elnehezültek az államháztartás külső finanszírozási lehetőségei, másrészt a stagnáló, csökkenő gazdaság számos részben társadalmi, részben gazdasági természetű feladatot teremtett az állam számára. Az állam mint demokratikus felhatalmazás és ellenőrzés alapján működő hatalmi tényező ebben a helyzetben természetes módon megkísérli az adott technológiai színvonalon elérhető hatékonysági tartalékokat felszínre hozni, amire 2010-től nyílt politikai lehetőség. E tanulmány azt vizsgálja, hogy a megtett intézkedések hogyan tükröződnek azoknak a véleményében, akik részben végrehajtói, részben átélői voltak a reformoknak és átszervezéseknek.

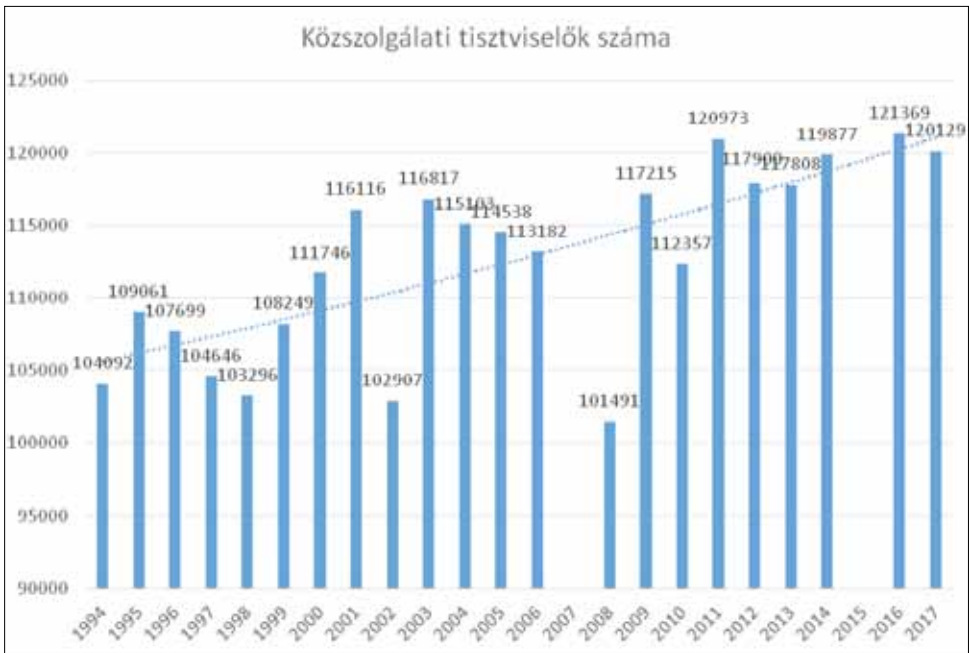
3.2. A vizsgált sokaság jellemzői

3.2.1. A vizsgált sokaság száma

A KSH által alkalmazott fogalmak szerint körülbelül 840 ezer fő tartozik a közszférába, de ez a szám sem tartalmazza a teljes létszámot.

A továbbiakban vizsgált sokaság a teljes közszféra részhalmazát képezi.

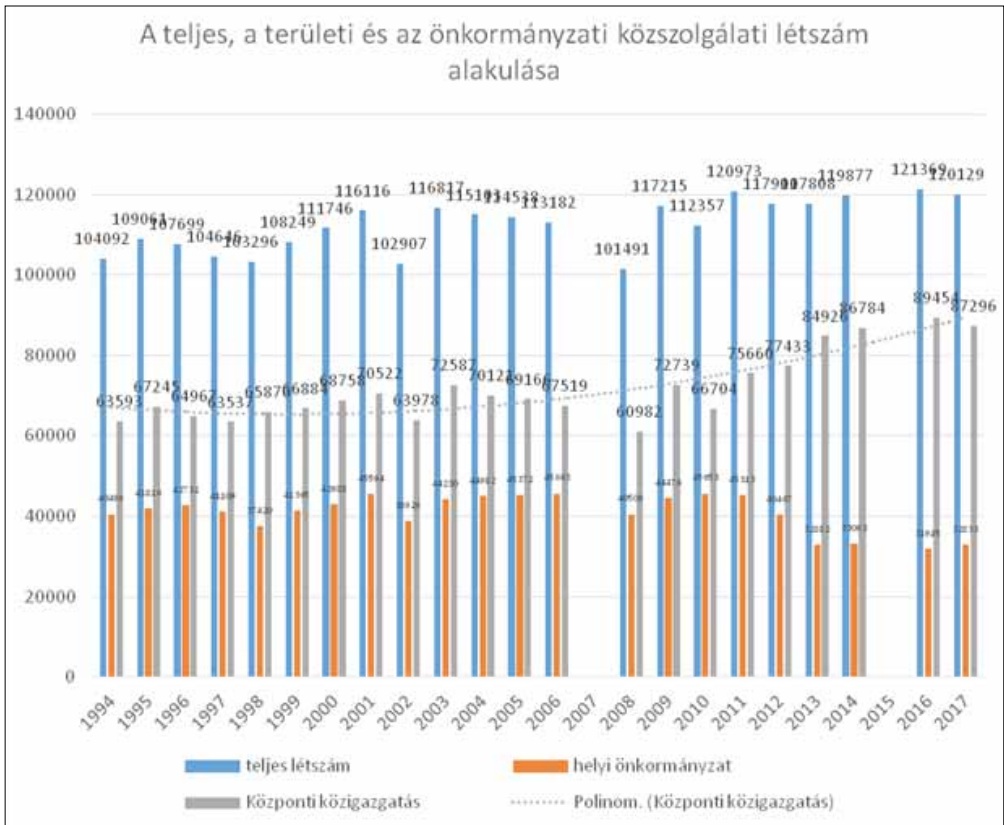
A Közszerzési, kormányzati és állami szolgálati jogviszonyban állók létszámának összesítését HAZAFI Zoltán (2018) nemrégiben visszamenőleg ismételt elvégezte a KÖZIGTAD és KÖZSTAT adatbázisok alapján, melyekből 2007-re és 2015-re nézve – adatgyűjtés hiányában – nem lehet adatot megállapítani.



2. ábra. Közszerzési jogviszonyban állók száma évenként, 1994-2017. Forrás: HAZAFI Zoltán (2018)

A fenti ábra számos tanulsággal rendelkezik, amelyeket másutt részletesebben kifejtettem.

Jelen elemzés szempontjából az empirikus kutatás alapsokaságának meghatározása bír jelentőséggel, amely a teljes közszerzési állomány részhalmazát jelenti, nevezetesen a kormányhivatali és a központi hivatali állományt. Tekintettel arra, hogy a 2010-2014 közötti időszakban, illetőleg a Nemzeti önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek megfelelően jelentős feladatcsökkenés valósult meg az önkormányzatok által korábban ellátott feladatok mennyiségéhez képest, ebből fakadóan az önkormányzati köztisztviselői állomány egy része átlépett a megyei, illetve járási közigazgatási hivatalokhoz.



3. ábra. A teljes, a helyi és a központi közszolgálati személyi állomány létszáma évenként. Adatok forrása: HAZAFI Zoltán (2018)

Az empirikus adatfelvétel időpontjában, 2014-ben a vizsgálattal megcélzott alapsokaság összlétszáma a KÖZIGTAD adatbázis alapján 86784 fő volt.

3.2.2. A vizsgált sokaság korösszetétele

A központi közigazgatás vezetői és teljes kormánytisztviselői állományban végzett adatfelvételeinek esetleges torzításait fokozhatja a központi közigazgatásban jellemző korfa. Ennek sajátossága, hogy 2009-2012 között generációváltás zajlott, amely egyben értékrendbeli változást is jelent.



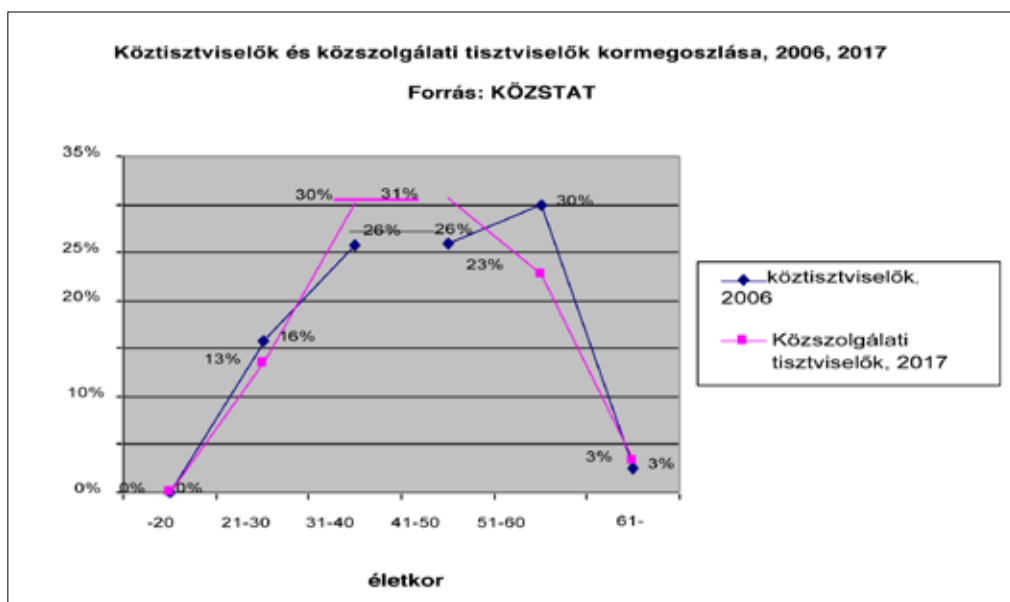
4. számú ábra. A közigazgatás személyi állományának korösszetétele 2009, 2012. Forrás: KIM

A fenti ábra a generációváltás pillanatát örökíti meg a közszerológati jogviszonyban – a közszerológati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCI. törvény hatályba lépését követően pedig – a kormánytisztviselői és köztisztviselői állományt együttesen tartalmazó foglalkoztatási kategóriában.

Eszerint a nyugdíjaspiráns, a közszerféra és a magánszerféra közötti esetleges átlépéssel kevésbé érintett csoport számaránya 2009-ben elérte az összlétszám 18%-át, ezzel ez a korcspot volt a teljes állomány legnagyobb számarányt képviselő csoportja. 2012-ben ez az arány már csupán 14%, miközben az 1976 után született Y generáció tagjai folyamatosan veszik át az egyes életkor szerinti csoportokat, és a teljes személyi állományra nézve is a legnagyobb létszámú kategóriát alkotják.

Az összetétel sajátossága, hogy két meghatározó generáció áll egymással szemben, ilyen módon a generációsan domináns (a felvétel idején) 26-36 éves korosztály véleménye döntő lehetett az online adatfelvételnél, de alulreprezentált maradt a vezetői interjúk esetében.

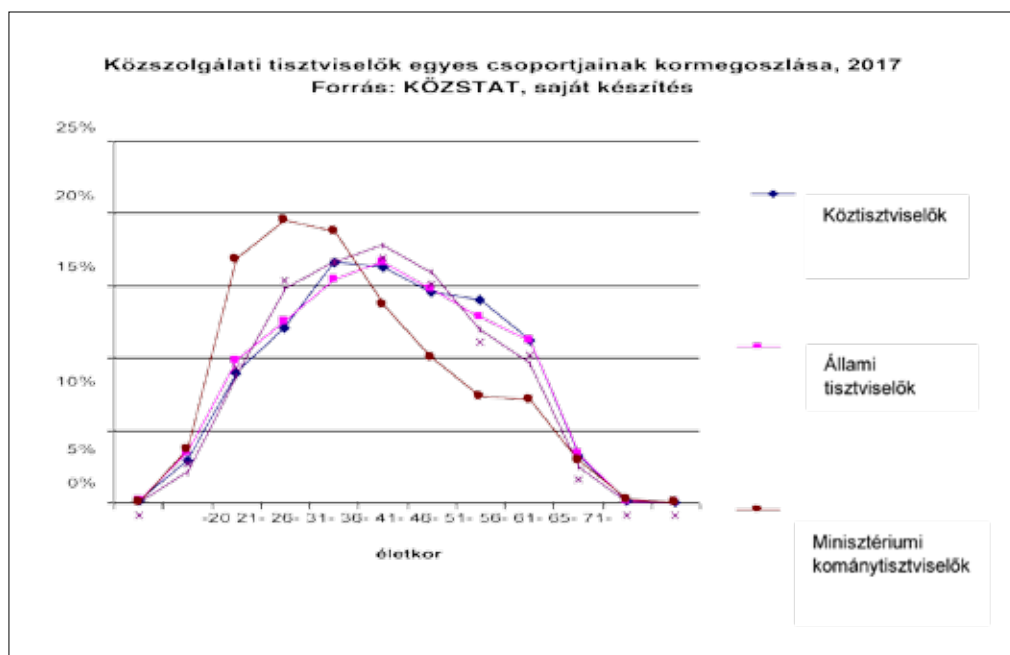
HAZAFI a 2006-2017-es korösszetételt hasonlítja össze a köztisztviselők valamint a közszerológati tisztviselők körében. Az általa feltárt adatok alapján megállapítható, hogy a felvétel időpontjában, 2014-ben is zajlott



5. ábra. Köztisztviselők és közszolgálati tisztviselők kormegoszlása. HAZAFI Zoltán, 2018.

A 2006-os és a 2017-es állapotot összehasonlítva szembeötlő, hogy a háború utáni nagy generáció közszolgálatba vonult részei milyen gyors ütemben kiszorultak a közigazgatási, közszolgálati állásokból. A változás nem csak abban áll, hogy a 2006-ban 30%-os domináns csoportot adó késő ötvenes korosztály természetesen nyugdíjba ment az eltelt 11 évben. A változás abban a tekintetben is jelentős, hogy a 2006-ban 26%-ot kitevő középgeneráció – a reális várakozással ellentétesen – nem a közszolgálatban várta meg a nyugdíjazást megelőző időszakot. Ez azért ellentétes a várakozásokkal, mert a magasabb életkorral rendszerint alacsonyabb mobilitási hajlandóság és a stabilitás felértékelődése jár együtt, a karrierpálya stabilitása pedig egyike a weberi közigazgatási kultúra jellemző sajátosságainak. A stabilitást ennek megfelelően rendszerint a közszolgálati pályára jellemző értéként szokás említeni.

Amennyiben a minisztériumi és a kormányhivatali korösszetétel alakulását összehasonlítjuk, látható a különbség: a minisztériumi állomány jóval fiatalabb a kormányhivatalinál, a minisztériumokban 2017-ben már meghatározó volt a pályakezdők, illetve a fiatal harmincasok alkalmazása. Ez nagyjából 2009-ben és 2012-ben is igaz volt. Ez arra utal, hogy a közigazgatás sok fiatalot vesz fel, de sokat is veszít, tehát jellemző egyéni karrierstratégiává vált, hogy a pályakezdő éveket a fiatalok a közigazgatásban teljesítik, azonban nem számolnak a közigazgatási életpályával, néhány éven belül igyekeznek más helyen kamatoztatni az ott megszerzett tapasztalatokat.



6. ábra A közszolgálati tisztviselők egyes csoportjainak kor megoszlása. Hazafi Zoltán, 2018.

Eszerint a minisztériumok körében domináns a pályakezdők és a fiatal harmincasok halmaza, az állami tisztviselők (lényegében: a kormányhivatali tisztviselők) körében pedig 2017-ben már a korai negyvenes középgeneráció, lényegében az 1970-es évek közepén, második felében született nagy létszámú évfolyamok dominánsak. Egyik körben sincs jelen a nyugdíjaspiráns kör dominanciája, ez a korábbi jellegzetesség tehát eltűnt. Ennek magyarázata az öregségi nyugdíj jogosultság megszerzésével való automatikus jogviszony megszűnés, illetőleg a nők 40 év szolgálati viszonyt követő nyugdíjazása. Azok az életkori csoportok, amelyek a 2009-es tisztviselői korfában még a nyugdíjaspiráns csoport után következtek, eleve határozottan kisebb létszámúak voltak, mint akár a pályakezdők, akár a nyugdíj előtt állók, így ma nyilvánvalóan jóval kisebb létszámú csoportot alkotnak, mint a 2009-es 50-es, 60-as korosztály. Ez azonban azt is mutatja, hogy a munkaerőpiacon nem jellemző a közszférába való beáramlás a nyugdíj előtti életkori csoportokban abban a reményben, hogy a nyugdíjba vonulás a közszférából zökkenőmentesebb lehet a stabilabb foglalkoztatási viszonyok és a közterhek pontos megfizetésének köszönhetően.

3.3. A vizsgált sokaság változékonysága

A vizsgált sokaság meglepően instabil. A következőkben közölt fluktuációs adatok igen magasnak tekinthetők különös tekintettel arra, hogy a közszférát zömmel stabil személyi állománnyal, kiszámítható, hosszútávú előmenetellel szokás jellemezni.

Szervtípus	2014	2016	2017
Autonóm szervek	11,5%	10,9%	10,6%
Központi államigazgatási szervek	16,3%	17,7%	18%
Területi államigazgatási szervek (megyei, fővárosi kormányhivatalok)	10,5%	14%	10,4%
Helyi önkormányzatok	13,7%	13,4%	12,5%

1. számú Táblázat. Szervtípusok szerinti fluktuáció. HAZAFI Zoltán, 2018.

A fluktuáció szintje a minisztériumi körben – a felvétel idején – olyan magas, hogy egy 4-5 éve ugyanazon helyen dolgozó kolléga már a szervezet „nagy öregjének” számít. Úgy tűnik a fluktuációs adatokból, hogy a személyi állomány széles körének viselkedésére rányomja a bélyegét az egyéni karrierstratégiában való gondolkodásnak az a módja, amely figyelmen kívül hagyja a közszolgálati előmenetel által kínált karrierutat.¹ Szintén figyelemre méltó, hogy méreteinél és földrajzi adottságainál fogva a területi államigazgatásban a 2016-os nagy átszervezések ellenére nagyjából 10% körüli fluktuációt lehet állandónak tekinteni, ami szintén magas, különösen, ha más, a weberi közigazgatási hagyományokkal rendelkező országok példájához képest.² A kormányhivatali személyi összetétel határozottan állandóbbnak tekinthető, mint akár a helyi önkormányzatok személyi állománya, akár a minisztériumoké.

1 GELLÉN Márton (2013): A közszféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében. *Pro Publico Bono* 2013. évi 4. szám 36-47. oldal.

2 GELLÉN Márton – Hiroko KUDO: *What Individual Career Strategies Teach Us About Public Administration: A Comparative Study on Japan and Hungary*, IRSPM research paper, 2015. Elérhető: https://www.researchgate.net/publication/301684021_IRSPM_2015_Paper_with_professor_Hiroko_Kudo 2 letöltve: 2018. 12. 28.

3.4. Az alkalmazott módszertan szerkezete

Az ÁROP 1.1.26-2013-2013-0001 keretében elvégzett kutatás szerkezetét a következő táblázat foglalja össze:

Vezetők	mélyinterjú: 40 db, átlagosan 60 perc időtartamban
Kormánytisztviselők	online kérdőív: 11004 válasz
Lakosság és egyetemi hallgatók	Lakossági reprezentatív kérdőíves felmérés (1000), egyetemi hallgatók kérdőíves felmérés (1026)

2. számú Táblázat: Az elvégzett kutatás felépítése

A vizsgálat empirikus részének tengelyében a kormányhivatalokban és központi hivatalokban végzett elektronikus kérdőíves vizsgálat áll, amelyet előkészítettek és értelmes interpretatív részletekkel egészítettek ki a vezetői mélyinterjúk, amelyek leírva összesen 27 ív terjedelmet tesznek ki. A vizsgálatot kiegészítették a lakosság körében végzett reprezentatív vizsgálat és az egyetemi hallgatók körében végzett személyes megkérdezéses vizsgálat.

3.5. Vezetői mélyinterjúk

3.5.1. A vezetői mélyinterjúk körülményei, kérdései

Az interjúk minisztériumok, kormányzati hivatalok megyei és járási kormányhivatalok vezető és középvezető munkatársaival készültek. A kutatás e részének célcsoportját zömmel főosztályvezetők és helyettes államtitkárok alkották. A megkérdezettek többnyire jogi-igazgatási és HR vezetők voltak, de akadtak közöttük ágazati szakmai vezetők is. A HR vezetők pozíciójuknál fogva a legtöbb tudással rendelkeznek a vizsgált intézmények életpálya sajátosságairól, a fluktuáció adatairól és az újonnan jelentkező jelöltek kvalitásairól. 2014. februárjában és márciusában összesen 40 darab mélyinterjúra került sor, átlagosan 1 óra terjedelemben. A vezetői interjúknak módszertanilag két párhuzamos sajátosságát előre kell bocsátani. A vezetők helyzetüknél fogva nagyobb rálátással rendelkeznek, az egyes kérdéseket komplex módon meg tudják ragadni. Ezzel együtt elképzelhető, hogy a szervezetre vonatkozó kérdéseket úgy értékelik, hogy azok a saját munkájukra vonatkoznak, tehát saját magukat kell minősíteniük valamint a szervezethez való lojalitásuk is magasabb. A magasabb elégedettség lojalitást ébreszt, a magasabb lojalitás pedig – legalábbis kifelé – magasabb elégedettséget mutat.³Ilyen esetben érthető, ha az interjúalanyok közül néhányan kitérő vagy megszépítő válaszokat adtak egyes kérdésekre. A kérdés személyes kérdéssé transzformálása egyben arról is árulkodhat, hogy a vezetők azonosulnak a feladatukkal és a

³ BORZAGA, Carlo – Ermanno TORTIA: Worker Motivations, Job Satisfaction, and Loyalty in Public and Nonprofit Social Service. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 35, no. 2, June 2006 225-248

szervezetükkel, tehát önkénytelenül is támogató hangot ütnek meg anélkül, hogy ennek valóságtorzító hatását esetlegesen észrevennék. Módszertanilag ez azonban nem okoz túlságosan nagy nehézséget, hiszen az interjúk kérdései is több oldalról közelítik meg az egyes témákat, lehetőség van pontosító kérdéseket is feltenni, továbbá a vezetői interjúkat a kormánytisztviselői online kérdőív fényében kell értelmezni, így kiküszöbölhetők az esetleges torzító hatások.

A vizsgálat során a következő szempontok kerültek fókuszba:

- tág értelemben vett bizalom, (külső és belső kapcsolatokban egyaránt)
- hierarchia és együttműködés, kapcsolat a szervezeti egységek között és azon belül, (hatalmi távolság, szervezeti lojalitás)
- egzisztenciális kérdések: anyagi juttatások(külső motiváció), erkölcsi elismerés (belső motiváció), szociális kérdések a kormánytisztviselői állományon belül,
- életpálya, fluktuáció (a bizalom megjelenése az egyéni stratégia szintjén)

a) A tág értelemben vett bizalom kérdései a következők voltak:

- A társadalom és a közigazgatás kapcsolatának megítélése;
- a közigazgatás és a társadalmi szervezetek kapcsolata.

A közigazgatáson belüli kapcsolatok bizalmi elemét szervezeten belül horizontális és vertikális irányban, illetőleg szervezetek (társszervek) közötti értelemben vizsgáltuk. Érdeklődésünk arra irányult, hogy szervezeti egységek között és azokon belül mi jellemzi leginkább ezeket a kapcsolatokat: a hierarchia vagy az együttműködés valamilyen formája, esetleg a versengés.

A közigazgatás belső értékeinek megítélése körében a szakmai képességekre és a vezetőileg érzékelt szakmai teljesítményre kérdeztünk rá. E kérdéseknek a bizalomra vonatkozó körben való szerepeltetését az indokolja, hogy képet kapjunk arról, hogy vajon összekötik-e a válaszadók a közigazgatás belső értékeit a bizalom kérdésével, azaz úgy vélik-e, hogy a szakmaiság vagy a teljesítmény összefügg-e (következménye-e vagy előfeltétele-e) az ezekkel az értékekkel. A „Jó Állam” koncepciójának empirikus vizsgálata e körben arra is irányul, hogy a „Jó Államot” mint koncepciót, logikai egységet mennyire volt képes a közigazgatási vezetői réteg egységben értelmezni. A koncepció szerint ugyanis a bizalom (átláthatóság), az együttműködés és a teljesítmény (hatékonyság és eredményesség) egységet képez. Ezt fogja össze az utolsó kérdés, amely a közigazgatási szerv vagy szervezeti egység szintjén érvényesített célokra kérdez rá, hiszen minden erőfeszítés értelmét az a közösségi cél tartalmazza, amire az irányul. Ezeknek megfelelően a bizalomra vonatkozó kérdéscsoport a következő volt:

- Ön hogyan érzékeli, a társadalom mennyire bízik a közigazgatásban, illetve annak működésében? (kollektív értékek kifelé)
- Megfelelőnek tartja-e a kormánytisztviselők/közigazgatási szervek kapcsolatát a külső (szakmai, társadalmi) szervezetekkel?

- Ön szerint mi a köztisztviselői munka legfontosabb jellemzője (pártatlanság, szakszerűség, együttműködés, szabálykövetés, lojalitás)?
- Hogyan jellemezné általában a kormánytisztviselők szakmai felkészültségét? (És egyéb kompetenciáit?)
- Véleménye szerint a kormánytisztviselők elegendő súllyal rendelkeznek-e a döntések előkészítésben vagy szerepük inkább a végrehajtásra korlátozódik? (participáció, hatalmi távolság)
- Ön szerint a jelenlegi teljesítményértékelési rendszer hozzájárul-e érdemben a teljesítmény növeléséhez? (teljesítményorientáció)
- Ön szerint milyen kritériumok teljesülése esetén lehetne megállapítani, hogy egy közigazgatási szerv működése sikeres? (jogszabályokkal való összhang, szervezeti célok teljesülése, összkormányzati célok teljesülése stb.) (teljesítményorientáció, szervezeti célokkal való azonosulás, jövőorientáció)

b) Az együttműködés körében feltett kérdések útján azt kívántuk feltárni, hogy a bizalom érvényesül-e a közigazgatáson belül. Képes-e a bizalom munkaszervező tényezővé, ezáltal hatékonyságot és eredményességet ténylegesen előmozdító erővé válni? Az együttműködés lehetséges kategóriái a verseny, a hálózatos kooperáció és a hierarchia.⁴ A kérdések ezekre az együttműködési formákra kérdeznék rá mind az egyéni tisztviselők, mind a szervezeti egységek, mind pedig a szervek egymás közötti viszonyaiban. Az ellenőrzésre vonatkozó kérdés elsősorban hierarchikus értelemben értendő, hiszen a közigazgatási vezetők az ellenőrzést tipikusan a saját szervezeten belül, nem pedig szervezeten kívül kell, hogy értelmezzék. E kérdésnek a többi együttműködési formát követő elhelyezkedése egyben ellenőrző kérdéssé is teszi. A kérdés ellenőrző funkciója a kutatás során kiemelkedett, mivel a jó horizontális belső együttműködésről beszámoló vezetők az ellenőrzés szerepét firtató kérdésre később mégis többen azt válaszolták, hogy a közvetlen, hierarchikus ellenőrzés (sőt, a folyamatos és rendszeres ellenőrzés!) az egyik legfontosabb rendszerképző tényező az általuk vezetett szervezetben, szervezeti egységben. Az együttműködésre vonatkozó kérések között az intézményi-szervezeti jövőkép szándékegyesítő hatására is rákérdeztünk. Elméletileg a közösen vallott cél, stratégiai célkitűzés, versengésen, hálózatos kooperáción és hierarchián keresztül is képes teljesítményt fokozó, értékintegráló hatást kiváltani.

Az együttműködésre vonatkozó kérdések a következők voltak a vezetői mélyinterjúk során:

- Véleménye szerint az együttműködő vagy a versengő attitűd jellemző inkább a kormánytisztviselők körében? (belső kollektívizmus)
- Mennyire érzi úgy, hogy az ön területén jellemzően komplex, nagyobb önállóságot és együttműködési készséget igénylő feladatokat is rá lehet bízni a munkatársakra? (autonómia)

⁴ HOOD, Christopher: Controlling public services and government: towards a cross-national perspective. In., Cristopher HOOD, Oliver JAMES, B. Guy PETERS and Colin SCOTT (szerk.): *Controlling Modern Government. Variety, Commonality and Change*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004. 3-24. oldal

- Tapasztalatai alapján mely motivációs eszközök a leghatékonyabbak a munka során? (parancs, jutalom, dicséret, versenyhelyzet stb.)? (teljesítményorientáció)
- Mennyire tartja fontosnak az ön egységéhez tartozó kormánytisztviselők folyamatos és rendszeres ellenőrzését a munkájuk során? (kontroll, hatalmi távolság)
- A társszervek között milyennek érzékeli az együttműködést? (Az együttműködés, a versengés vagy a passzivitás jellemzőbb részükről?)
- Véleménye és tapasztalatai alapján a közigazgatás rendelkezik-e intézményi-szervezeti jövőképpel? A rendszer, illetve annak működése mennyire teszi kiszámíthatóvá a jövőt? (jövőorientáció)

c) Az egzisztenciális kérdések köre a létszám, a fluktuáció, a kompenzáció, az illetmény és az előmeneteli lehetőségek fogalmaival kapcsolatos percepciókra irányult. (A jövedelem mint külső motiváció fontossága GEORGELLIS et al.⁵ álláspontja szerint háttérbe szorul a belső motivációs tényezők fontosságához képest, amennyiben a közszférába való beáramlás okait tekintve.) Mindezek előkészítik azt a kérdést, hogy az intézményrendszer által közvetített bizalom, elismerés, motiváció milyen minőségű, milyen jellegű. Ezen a ponton a beszélgetések lehetőséget adtak a vallott és a követett közigazgatás-fejlesztési stratégiák esetleges különbségeinek feltárására.⁶ Ha ugyanis a korábbi kérdésekre pozitív válaszokat adtak a vezetők (szakmaiság, együttműködés, jövőkép) akkor implicite azzal kellett megküzdeniük ennél a kérdéssel, hogy a kompenzáció relatív gyengülése mellett milyen vezetői erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy a teljesítmény színvonala ne szenvedjen csorbát. A vezetők egy része azonban nem tett erre kísérletet, a pozitív állítások és a kompenzáció relatív romlása közötti logikai feszültséget nem igyekezett feloldani.

Az egzisztenciális feltételekre, körülményekre vonatkozó kérdések a következők voltak:

- Ön szerint megfelelő-e a kormánytisztviselői létszám jelenleg, azt esetleg szükséges-e csökkenteni vagy növelni?
- Mennyire jellemzőek az ön területén a személyi változások?
- Mi a személyi változások elsődleges oka? (erős fluktuáció, elbocsátások, sok időskorú miatt nyugdíjazás stb.)
- Az Ön tapasztalatai szerint a kormánytisztviselők mennyire elégedettek illetményükkel, illetve az illetmények területén elérhető előmenetelükkel.
- Ön jónak, illetve elegendőnek érzi-e a kormánytisztviselők erkölcsi megbecsülését? Érzékel-e változást abban az elmúlt időszakban?

5 GEORGELLIS, Y., IOSSA, E., & TABVUMA, V. (2011). Crowding out intrinsic motivation in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 473-493

6 A vallott és a követett stratégia közötti eltérések vizsgálata az üzleti vezetéstudományban ismert kutatási terület, például: WIMMER Ágnes: Piaci normák sérülése, üzleti döntések és a vállalati hatékonyság. *Vezetéstudomány* 2010. (XLI. évf.) 7-8. szám, 16-24. oldal.

d) Az erkölcsi megbecsülés és a fluktuáció mérséklése körében az egzisztenciális kérdésekkel foglalkozó blokk végén nagyrészt megválaszolatlanul maradt kérdések feloldására tettünk kísérletet. A Magyar Program által képviselt értékrenddel összhangban igyekeztünk a presztízs, az elhivatottság, elkötelezettség, valamint a kiegészítő juttatások esetleges hatásait, lehetőségeit, megítélését feltérképezni.

- Az Ön mindennapi visszajelzései és tapasztalatai alapján milyen presztízse van a központi közigazgatásnak, mint munkahelynek, azon belül annak az ágazatnak, ahol Ön dolgozik. Véleménye szerint tud-e versenyezni a piaci szereplőkkel?
- Melyek azok a megtartó tényezők, amelyek elsősorban érvként hozhatók fel a közszférában való munkavállalás mellett, különös tekintettel a munkavállalás piaci alternatíváira. (pénz, juttatások, elhivatottság, életpálya)
- Ön szerint mennyire fontos szempont és mennyire jellemző a központi közigazgatásban az elkötelezettség, mennyire meghatározó a hivatástudat? Ön hogyan tapasztalta, bíznak-e munkatársai a tisztviselői életpályában?
- Mit tart az életpálya modell legfontosabb elemeinek: fizetés, egyéb juttatások (cafeteria), előmeneteli lehetőség, biztonság, presztízs, lehetőség a képességek kiteljesítésére, munkatársak, vezetők.
- Mennyire tartja/tartaná vonzónak az életpálya szempontjából, ha a kormányzati tisztségviselők kedvezményei tovább bővülnek/bővülnének? (lakáshitel, óvoda, egészségügyi ellátás stb.)

e) A vezetői kérdések körében a közigazgatási vezetőket vezetői és nem tisztviselői mivoltukban igyekeztünk megszólítani úgy, hogy a korábban jórészt megbeszéltek kérdéseket vezetői problémaként értelmeztük az interjúalanyok számára. A vezetési kérdések között a közigazgatásban jellemző és az általuk kívánatosnak tartott vezetési stílust helyeztük egymás mellé, majd a stratégiai célok, a hierarchia és a kooperáció arányára, jelentőségére kérdeztünk rá. Végül az adaptáció kérését érintve arra tettünk kísérletet, hogy a vezető átfogóan értelmezze saját szerepét egy dinamikusan változó, kihívásokkal teljes intézményi környezetben.

- A közigazgatásban alapvetően milyen vezetési stílust vagy stílusokat tapasztal és ön szerint mi vezet eredményre?
- Milyen vezetési magatartást lenne szükséges erősíteni a közigazgatási vezetőképzés során? (teljesítménymenedzsment, emberek vezetése, stratégiai képesség)
- Mit kell tenni azért, hogy „megtörténjenek a dolgok” a közigazgatásban?
- Tapasztalatai szerint a hierarchiában betöltött pozíció, a szolgálati út betartása mennyire fontos eleme a működésnek a közigazgatásban?
- Véleménye szerint a kormánytisztségviselők szemében alapvetően mire alapozható a vezetői tekintély? (Hierarchiában betöltött pozíció, példamutató elhivatottság, tapasztalat, motivációs készség stb.)

- Milyen tényezőket lát meghatározónak a munkahelyi együttműködés során, a tisztviselők egymás iránti szolidaritását, a közös célokra alapuló lojalitást, a személyes kapcsolatokat, a politikai hovatartozást vagy mászt?
- Ön szerint a külső és belső változásokat mennyire rugalmasan tudják a közigazgatási szervek követni? Mit kellene tenni a változások jobb követése érdekében?

3.5.2. Bizalom, a célokhoz való vezetői viszony, jövőkép, jövőorientáció

A szervezet céljaival való vezetői azonosulás kulcskérdés minden jól működő szervezetben, hiszen az a vezető képes a szervezetet alkotó személyek belső, szellemi energiáit mozgósítani, aki hatékonyan tudja közvetíteni a szervezeti célokat. Ennek előfeltétele, hogy ő maga képes és kész legyen e célokat megfogalmazni saját maga és környezete számára. Ezen a ponton a mai magyar közigazgatás egy alapvető hiányosságára világított rá a kutatás. Sikeres közigazgatási szervezet fogalma a válaszadók számára nehezen megfogható, gondolkodásuknak kevésbé képezi szerves részét jelenleg. Erre vonatkozó felméréssel, útmutatóval nem találkoztak korábban. Jellemzően sem az első számú vezető, sem a felettes szerv első számú vezetője nem fogalmazta meg számukra, hogy mikor lenne elégedett a teljesítményükkel, ők maguk pedig képtelenek ilyen típusú stratégiai célok, sikerkritériumok kialakítására. A vezetők saját szervezetük eredményességét leggyakrabban előkészített jogszabályok, elfogadott törvényjavaslatok kormányrendeletek, tárcarendeletek számával azonosították, amely transzparens mutatószámként igazolhatja egy szervezet sikerességét – a megkérdezettek véleménye szerint. Ezen kívül a fluktuáció, az adott szervezeti egység iránt érdeklődő pályázók száma jelezheti egy intézmény eredményes arculatát.

A célokkal való azonosulás hiánya lényegesen nehezíti az eredményes közigazgatási munkát, melyben a belső erőforrásokat a célok irányába mobilizáló vezetőnek a legújabb kutatások szerint a közszférában is kulcsszerep jut.⁷

A közigazgatáson belüli jövőbe vetett bizalom kérdésében a következők fogalmazódtak meg:

- A válaszadók többnyire rövid távú, politikai ciklusoktól függő jövőképet említeneek.
- A klasszikus közszolgálati jövőkép – előmeneteli lehetőséggel és illetmény növekedéssel – megszűnt, csupán a közigazgatás stabilitásában bíznak a tisztviselők.
- Főként járási hivatalok tisztviselői számára perspektívát jelent kormányhivatali alkalmazottként a munkavállalás. A versenyszféra felszívó ereje egyes vidéki területeken a felvétel idején minimális volt.

⁷ THY JENSEN, Ulrich and Louise LADEGAARD BRO: How Transformational Leadership Supports Intrinsic Motivation and Public Service Motivation: The Mediating Role of Basic Need Satisfaction. *The American Review of Public Administration* 2017, Vol 48, Issue 6, pp. 535 – 549.

Intézményi jövőképről, konkrét célkitűzésekről kevés említést tesznek a válaszadók.

„Az államigazgatás az itt lévőknek perspektívát jelent más munkahelyek hiányában.”

E megfogalmazás az uralkodó egyéni jövőképre vonatkozik, tartalma szerint arra utal, hogy az adott szervezet azokat a kormánytisztviselőket tömöríti, akik kapcsolatok, képességek vagy ambíció hiányában képtelenek voltak jobb alternatívát találni a maguk számára. Fontos továbbá, hogy a felvétel idején, 2014-ben valóban nehezebb volt az elhelyezkedés szektoron kívül, mint például 2018-ban.

„A szervezeti kultúra még mindig a régi időket idézi, hosszú távú jövőkép a közigazgatási szerveknél nincsen”

A válaszadó álláspontja az úgynevezett „reform fatigue” (magyarul: „reformkifáradás”) jeleit mutatja. Valós problémára világít rá, hogy a szervezeti átalakítások egyben egzisztenciális kihívást is jelentenek a munkavállalók számára, így nem tudnak az átforduló szervezeti célokra összpontosítani.

„Ma nem lehet arról beszélni, hogy valaki kiszámítható élet- és karrier-utak lennének a közigazgatásban.”

E megjegyzés arról a tapasztalatról számol be, hogy a stabilitás, amit OBERFIELD (2014) a külső motivációs tényezők közé sorol,⁸ már nem jellemző a közigazgatásban. Tekintettel arra, hogy ez a kormánytisztviselők széles köre számára nyilvánvaló, a közigazgatást alakító további reformlépések tervezése során figyelembe kell venni azokat a védekezési stratégiákat, amelyeket az egyes kormánytisztviselői csoportok e bizonytalansággal szemben kialakítottak.⁹

„Közigazgatás alapvetően négy évben gondolkodik. Ez mind meghatározza a jövőképet, nem csak a vezetők, hanem azért a kollégák számára is”

Ez szintén fontos üzenet, különösen a sikerkritériumokra vonatkozó kérdésre adott válaszok fényében. Arról árulkodik, hogy a közigazgatási vezetők a politikai kormányzásból csupán annyit tapasztalnak, hogy munkájuk legfeljebb négyéves ciklusokban értelmezhető, a politikum által kialakított tartalmi célok azonban már nem jutnak el hozzájuk vagy az azokkal való azonosulás alacsony szintű. Ennek okait e mű nem hivatott feltárni, de hipotézisként megfogalmazható a politikum-közigazgatás viszony magyar sajátossága, mely a 2006 óta MEYER-SAHLING (2006) által is érzékelt politizáció mellett megtartotta sajátos weberi karakterét, amennyiben a közigazgatást a benne lé-

8 OBERFIELD, Zacharia: Motivation, Change, and Stability: Findings From an Urban Police Department. *American Review of Public Administration* 2014, Vol. 44(2) 210–232

9 GELLÉN Márton: A közszféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében. *Pro Publico Bono* 36-47. oldal. 2013. évi 4. szám

vők szakmai és nem hatalmi tevékenységnek értékelik. Ez nem jelenti azt, hogy ez így is van, mindenesetre ez a belső meggyőződés domináns a kutatásban nyert válaszok alapján.

3.5.3. Együttműködés: participáció és ellenőrzés

A döntéselőkészítésbe való bevonás kérdése a közigazgatási szakmát szükségszerűen foglalkoztatja. A központi közigazgatás e kérdésen keresztül értelmezi azt, hogy a politika mennyire bíz a közigazgatásban. A közigazgatási vezetők azonban nem közpolitikai értelemben értelmezték a kérdést, e helyett a döntéselőkészítés fogalmát eljárási, technikai értelemben fogták fel, válaszaikat is eszerint fogalmazták meg.

„Hivatalban ez munkakör függvénye. Vannak olyan szintek, ahol végrehajtás van túlnyomó többségben. Az intézményünkben nyitott a vezetés, minden vezető, az osztályvezető szintet is idesorolom, nyitott hogy a dolgozói véleményeket meghallgassák, beépítsék”

A járási hivatalok munkatársai jellemzően végrehajtói feladatokat kapnak, a véleményési folyamatok főként a vezetőkhez, szervezeti egységekhez kapcsolódnak. Egy-egy speciális esetben helyi szinten folyik döntés-előkészítés, amelyet a vezető végül kontrollál, ellenőriz.

Az együttműködés vizsgálata mint a bizalom egyik megjelenési formája és egyben a hatékony szervezeti működés alapkritériuma fontos szerepet játszott az interjúk során. Az együttműködés kultúrája át kell, hogy hassa az ügyfélkapcsolatokat és az egymás közötti viszonyokat mind horizontális, mind vertikális irányban, ugyanis a közigazgatási munka nagyrészt információk feldolgozásán, továbbításán, mérlegelésén alapszik, ami erősen kötődik a hatékony kommunikáció képességéhez. A szolgálati út elsődlegességéhez kapcsolódó kérdések is az együttműködési képességre kérdeztek rá. Könnyű belátni, hogy a szolgálati úthoz való merev ragaszkodás többnyire a hatékonyság, és különösen a gyorsaság rovására mehet. Ezt a megkérdezett vezetők is így látják, abban azonban erősen megoszlottak a vélemények, hogy a saját beosztottaik belső szervezeti egységekkel való horizontális kommunikációját ők egy személyben mennyire kívánják kontroll alatt tartani. A külső társszervekkel való – akár informális – beosztotti kommunikációt pedig szinte egyáltalán nem tolerálják. Ebben a magatartásban szerepet játszhat, hogy látens módon a közigazgatást mégsem szakmai, hanem hatalmi közegnek, vagy dominánsan hatalmi törvényszerűségek által és nem szakmai igazságok, összefüggések által meghatározott szervezetnek tekintik a válaszadók. Ha ezt feltételezzük, értelmet nyer ez a magatartás, hiszen a szervezet nevében (akárcsak a szervezet adott részének nevében) való kifelé való kommunikációt fel lehet fogni vezetői feladatként. Azt azonban nehéz lenne elvárni, hogy a szakmai részletekről szóló társszervi egyeztetések valóban teljes terjedelmükben az első számú vezetőt kellene, hogy terheljék. Ez nyilvánvalóan szakmaiság-ellenes felfogás lenne. Nincs tehát más

logikai magyarázat erre a fontos kulturális elemre, mint hogy a vezetők hajlamosak saját vezetői (hatalmi) szerepük aláaknázásának tekinteni a külső szereplőkkel való munkatársi kapcsolattartás formális vagy informális módjait.

Érdekes összefüggésre hívták fel a figyelmet a vezetők a korábbi leépítések és az együttműködő attitűd bátorítása között. Eszerint szervezeti racionalizálás folytán megszűntek az átfedő feladatkörök, emiatt a tisztviselők egymásra vannak utalva. Egy-egy területhez egy ember ért, amennyiben szervezeti egység szintű feladat adódik, az egyes szakemberek tudása nélkülözhetetlen. A feladatok összetettsége, sokrétűsége az együttműködést igényli a megoldás érdekében, tehát az együttműködés kényszeren alapul. A válaszadók többsége ezt a sürgető kényszert felismeri, és igyekszik ennek megfelelően eljárni. Az együttműködés kultúrája a jelenlegi rendszerben a hierarchián belül, kiegészítő jelleggel létezik, de hétköznapi körülmények között kimondottan nagy a jelentősége, hiszen azok a vezetők és azok az egyének képesek a feladatokat megoldani, akik valóban működő személyes hálózatokkal rendelkeznek. Ágazattól függetlenül a kormánytisztviselők körében szervezeten belül együttműködő attitűd jellemző. A vezetők alapvetően az együttműködést segítik elő, erősítik a mindennapos munka során a hatékony munkavégzés érdekében.

„A sorozatos létszámleépítések annyira megfaragták az állományt, hogy egy-egy terület, amit visz egy szakember, másik nem nagyon, tehát nehéz biztosítani a kompatibilitást két ember között.”

„Egymás között is kell, hogy kommunikáljanak menet közben, mert az egyiktől jövő információt kell, hogy a másik használja, tehát azt össze kell rakni.”

A munkatársak közötti versengés szervezeti egységeken belül – a válaszadók szerint szinte egyöntetűen – hiányzik. Ennek megfelelően hiányzik a versengésre alapozott teljesítményorientációs lehetőségek köre akár egyénileg, akár csoportszinten. Szervezeti egységek között vagy szervek között azonban egyértelműen fennáll. Ezt azonban hatalmi versengésnek, rivalizálásnak kell értelmezni. A versengés különálló kategóriája a vezetői posztok betöltéséért vívott (hatalmi) küzdelem, amelyet az előrelépési lehetőség hív elő. A közigazgatási pálya egyik nehézsége a lassú elmenetel, nehéz a vezetővé válás. A fiatalok között a továbblépési lehetőség erőteljesen motiváló tényező lehetne, ha szabályozott versengés útján lehetne magasabb kinevezéshez, vezetői megbízáshoz jutni. A verseny terepe az információ birtoklása, hiszen az egyben cselekvési lehetőséget is jelent, míg hiánya megfoszt a cselekvés lehetőségétől. Ebből fakad a vezetők gyakori információvisszatartó, monopolizáló magatartása is, ami azonban egyértelműen hátráltatja a hatékony munkavégzést.

Szintén az együttműködés körében tárgyalható, az ellenőrzés kérdésköre, mint ami a nyílt, együttműködő, információt megosztani kész attitűd kibontakozását gátolja.

Az ellenőrzés fontosságára, rendszerképző erejére vonatkozó kérdésre a következő válaszokat adták a megkérdezett vezetők:

- Az ellenőrzés jelenleg folyamatba épülő, mindennapos, a kormánytisztviselők számára magától értetődő ügymenet.
- Az ellenőrzésre a közigazgatás alapköveként tekintenek, amely segíti a hibák kiszűrését, a munkavégzés precizitását: egyfajta beépített automatizmus.
- Egyesek az ellenőrzést a teljesítmény fokozására használják, a fegyelmezetlenség kiszűrésére.
- Az ellenőrzés szigorúságát, gyakoriságát tekintve a megkérdezettek az arany középút hívei, a túlzott ellenőrzés azonban kontraproduktív.

„Fontos. Legfőképpen a vezető kollegák pont a döntések aláírásának a kiadmányozásnál tudják ezt gyakorolni, és van lehetőségük, élnek is a lehetőséggel, hogy szűrőpróbaszerűen is ellenőrizzék a kollegákat”

„Minél szigorúbb ellenőrzési utakat építenek be, annál inkább ellenérdekelte teszik az együttműködésben a kormánytisztviselőt.”

„Napi szintű az ellenőrzés, és nálunk még vezetői ellenőrzés is van.”

„Ellenőrzés az vezetői feladat. Tetszik, nem tetszik ezt kell csinálni, független, hogy az ember itt ül, vagy a multiszférában, vagy a vállalati szférában.”

Az ellenőrzés tehát folyamatos és teljeskörű. Hatékonyságra gyakorolt hatása azonban kérdéses lehet, különösen annak fényében, hogy a fokozott ellenőrzés megfosztja az egyéneket attól, hogy kreatívan vagy a legcsekélyebb kockázatot vállalva álljanak egy-egy problémához. (kockázatkerülés)

Természetesen van olyan vezető, aki az ellenőrzés korlátaival is tisztában van, és vegyesen alkalmazza az ellenőrzés és a belső motiváció eszközeit.

„Fontos, de ez akkor működik jól, hogyha, erre van önkésztetés is. Ne korbáccsal történő állandó felügyelettel fadjuljon, hanem legyen egészséges önkontroll is.”

3.6. A munkafolyamatok minőségének belső tényezői

3.6.1. Szakmaiság

A kollégák szakmai felkészültségének megítélése kapcsán többnyire megfelelőnek értékelték a szakmaiság formai kellékeit. Az interjúk felvételekor már ismert volt a 2013. decemberében kirobbant botrány, miszerint az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (OKTVF) főigazgatója éveken keresztül úgy töltötte be különböző köztisztviselői és magasabb vezetői beosztásait, hogy nem rendelkezett felsőfokú végzettséggel sem. A botrány nem befolyásolta érezhetően a megkérdezettek azon véleményét, hogy a szakmai felkészültség a központi közigazgatásban

megfelelő. Többen magyarázatot is fűztek azonban véleményükhöz. E szerint az, hogy a szakmai felkészültség összességében megfelelő, az csak formai szempontú értékelés. Nem is lehetne másképpen, mivel a jogszabályok előírják, hogy I. besorolási osztályba sorolt kormánytisztviselő csak felsőfokú végzettségű személy lehet [2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről, 119. §]. A problémát inkább az okozza, hogy a szakmai kvalitások és a közigazgatási napi munka által megkövetelt tudás között jelentős különbség áll fenn. (Legalábbis szükségét érezték többen, hogy ezt a különbséget egyértelművé tegyék.) A munkahelyi keretek között felkínált szakmai továbbképzések lehetősége összességében nyitva áll a tanulni vágyók előtt.

„Kellene valami szorosabb felvételi procedúrát kialakítani, mert a kompetenciákat nem tudjuk mérni. Ide ömlesztének nekünk egy csomó papírt, és nincsen olyan felvételi eljárásrendünk, amivel ki tudnánk szűrni azokat a szakmai kompetenciákat, amiket egy papír birtokában ideraknak.”

Minisztériumi szinten többnyire megfelelőnek tartják mind a vezetők, mind a kormánytisztviselők szakmai felkészültségét. Generációs okokkal is magyarázzák, hogy ma már gyakori a több diplomával rendelkező, több nyelven beszélő munkatárs. Jelenleg kormányrendelet írja elő a tisztviselők továbbképzését, amely minőségi javulást hozott az elmúlt években a diplomát nem adó belső, szakmai képzések körében. A vezetők benyomása szerint a kormánytisztviselők átlagéletkora jelentősen csökkent, a fiatal tisztviselők naprakész tudása, nyelvtudása jótékonyan hatott a szakmai felkészültségre. Az elmúlt évben bevezetésre került kompetencia-fejlesztő képzések kedvező irányba mozdították el a kormánytisztviselők tudásának hasznosulását, illetve a csapatban való együttműködést. Az ügyfelekkel való kommunikáció, valamint a jogszabályi változások a tudás állandó karbantartását követelik, a naprakész szakértelem elengedhetetlen a munkavégzés során.

A járási hivatalok kialakulása során az önkormányzati hivataloktól átkerülő munkatársakkal kapcsolatban érezhető volt bizonyos távolságtartás, elsősorban az eltérő szakmai kultúrák miatt. A probléma forrása elsősorban abból fakadt, hogy a járási hivatalba érkező munkatársak különösebb előszűrés nélkül érkeztek, így törvényszerű volt, hogy nem a keresett pozícióra kaptak erőforrást. Ennélfogva, az első időszak a belső képzések, átképzések, felkészítések, tanfolyamok jegyében telt. A megkérdezett járási vezetők szerint a beilleszkedési nehézségek az idősebb generáció körében koncentráálódtak. Az ötven évnél idősebb tisztviselők jellemzően lassan állnak át az ügyfélorientált szemléletmódra, illetve az önálló, komplex munkavégzésre.

„Sok ember került át az önkormányzattól a kormányhivatalokba, nem titok az, hogy a hivatalok, az önkormányzatok egyfajta minőségi cserét hajtottak végre. Igyekeztek, részben adtak át olyan munkatársakat, akitől megszabadulni igyekeztek.”

Mindez tehát azt fejezi ki, hogy az átalakulás időszakában jelentős képzettségi és

szocializációs különbséget kellett áthidalni („Hosszabb távon csak kormányablak-képzetséggel dolgozók dolgozhatnak a Járáshivatalban, illetve felsőfokú végzettségűek. Ez a jövőkép átgondolásra készítette a kollegákat, aki úgy volt vele, úgy gondolta, hogy nem tudja vállalni, nem akar tanulni.”), de a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által nagy tömegben elvégzett kormányablak-ügynézői (KAB) képzésekkel kapcsolatban nem merült fel különösebb minőségi panasz.

Általánosságban elmondható, hogy a közszolgálati vezetők úgy tekintenek a szakértelemre, mint adottságra, amit nem igazán kell fejleszteni.

„És hogyan jellemezné vagy hogyan látja: a kormánytisztviselők szakmai felkészültsége az milyen a hozzájuk tartozó szakterületek esetében?

Hát én jónak tartom, de azt azért alapvetően szakterületi vezetők tudnák jól megmondani, én a saját kollegáimra mondom, hogy jó.”

„Úgy gondolom, hogy aki a közszolgálati pályára lép, a jogszabály is előírja, rendelkezzen megfelelő végzettséggel, képzettséggel. Tehát én annak a híve vagyok, hogy az életpálya során már csak ilyen kiigazító képzéseket kelljen elvégezni illetve, ami a közigazgatás fejlődéséből eredő és a korszerűsödésből, modernizációból eredő ismeretek, azokat kelljen elsajátítani. Úgy gondolom, hogy aki belép erre az életpályára, legyenek meg a megfelelő képzettségei, végzettségei. Tehát ne itt sajátítsa el...”

Az időközben bevezetett kötelező közszolgálati képzés¹⁰ ezt a nézetet mindenestre felülírta, támogatva azt a motivációs tényezőt, amelynek alapja a munkahelyen belüli képzés és előrelépés.

3.6.2. A teljesítménynövelés elérhető eszközei

Az ösztönzőrendszert a válaszadók többsége elégtelennek tartotta. A válaszadók többsége úgy véli, hogy a jelenlegi teljesítményelvárások és az elérhető kompenzáció (pénzbeli és nem pénzbeli együtt) nincs összhangban. E véleményt hangsúlyozók többsége e korlátozottságban a vezetői eszközök korlátozását is látja. Egy kisebb csoport – amely tipikusan a politikus-közigazgatási vezetők körével azonosítható a mintában (például Kormányhivatal-vezető) –, amely magasabb, eszmei szinten is őszintén azonosul a közigazgatási reformokkal, illetőleg a Kormány általános politikai törekvéseivel, igyekszik saját érzelmi azonosulását a munkakörnyezetének is átadni, ezzel mintegy az anyagi kompenzáció korlátain felülemelkedve munkatársait a feladatok fontosságára, felelősségteljes tartalmára emlékeztetni. E megoldás kétségkívül sikeres lehet, de jelentősen függ az adott vezetői személyiségtől. Végző soron – bár akár évekig is tarthat egy ilyen folyamat – az anyagi és az erkölcsi megbecsülés kontrasztja egyfajta sajátos kognitív disszonanciát is előidézhet. Ilyen típusú pszichológiai hatások empirikus mérésére korábban néhány alkalommal sor került a központi közigazgatásban.¹¹

10 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről.

11 Mivel a felmérés anyagai már nem elérhetők az Interneten, ezért fontos megjegyezni, hogy az NFÜ által végzett felmérést idézi: GELLÉN Márton: Ha válság, akkor reform. Kalandozások a közigazgatási reformok forrásvidékén. In: GELLÉN Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): Államszerep válság idején.

A jelenleg rendelkezésre álló motivációs eszközök (dícséret, kinevezés, uniós pályázati munkába bevonás) csekély hatásúak, anyagi megbecsülést kifejező eszközök hiányában, hatásuk korlátozott. Az új teljesítményértékelési rendszer legfőbb erénye, hogy világos, strukturált keretet ad a tisztviselők munkájának értékelésére, rendszeresen szembesíti őket teljesítményükkel.

A megkezdett, de be nem fejezett reformelemekre vonatkozó kérdések kapcsán a válaszadók többnyire úgy érezték, hogy a szakmai kompetenciák harmonizálása még nem fejeződött be. A befejezetlenség érzését keltette, hogy az új teljesítményértékelési rendszer bevezetése az interjúk felvételének idején még kezdeti stádiumban volt [10/2013. (VI. 30) KIM rendelet]. Ezzel kapcsolatban érezhető volt a korábbi teljesítményértékelési rendszer (2007-2010) kudarcra által kiváltott távolságtartás. A válaszadók hangsúlyozták, hogy az új teljesítményértékelési rendszer előnye a korábbihoz képest egyszerűségében van, de egyöntetűen úgy vélték, hogy valódi teljesítménynövelésre nem alkalmas. Ezt a véleményüket abban az időpontban fogalmazták meg, amikor az új rendszer bevezetése épp, hogy megtörtént, még egyetlen gyakorlati értékelésre sem került sor. Ezzel együtt egyöntetű volt a vezetői véleményklíma abban, hogy a rendszer nem fogja az egyéni teljesítményt növelni. Pozitívumként azt fogalmazták meg néhányan, hogy a rendszer arra kényszeríti a humánágazati vezetőket, hogy legalább néha sort kerítsenek kollégáikkal olyan természetű értékelő beszélgetésre, ami nem valamely közvetlen feladat megoldására irányul, továbbá, hogy a rendszert kiszolgáló elektronikus felület kidolgozottsága leegyszerűsíti az értékelések felvitelét és nyilvántartását.

„Egyvalami haszna van. Leültem velük, és elmondtam, hogy mi a helyzet, hogy látom őket, mi a problémám esetleg a munkájukkal, és azt is, hogy mit tervezek ennek alapján”

„Rendszernek az elektronikus felületét nagyon megfelelőnek tartom, tehát könnyen kezelhetőnek. Dokumentálttá teszi félvévenként a teljesítményeket. Tehát ez a dokumentáltság miatt megalapozza a következő évi illetmény eltérítés mértékét.”

A megkérdozettek a rendszer továbbfejlesztését javasolták olyan módon, hogy legyen lehetőség az egyéni teljesítmények közötti nagyobb eltéréseket is megjeleníteni.

„Amíg anyagi forrásokat kellőképpen nem tudnak mögé tenni, addig nem tud hatékonyan működni, nem tudja ellátni a feladatát, funkcióját.”

A vezetők által hatékonynak tekintett motivációs eszközök körében a következő összetételt lehetett megállapítani. Az alábbi sorrend egyben fontossági sorrend is.

1. Pénzügyi motiváció
2. Teljesítményelvű rendszer kialakítása

3. Erkölcsi elismerés, dicséret
4. Ideális munkahelyi közösség
5. A vezető személyisége
6. Címek adományozása

A következő válaszadó tételesen felsorolta és sorrendbe állította az általa alkalmazott motivációs eszközöket:

„K: És mik a legkívánatosabb motivációs eszközök?

V: Azok, amik nincsenek, azok a legkívánatosabbak mindig. Mindenhol egyébként. Itt nálunk, mint kormányhivatalban, vannak kötöttségek, vannak határok. Egyrészt ugye korlátozott a dolgozónak ... időben az előmenetele, mert nem lehet mindenki igazgató meg főosztályvezető, tehát ez már egy adottság, hogy a létszámnak egy kis része bízhat abban, hogy ezen a, mondjuk, a ranglétrán majd fölfelé fog mászni, és neki ez egy szakmai elismertséget fog jelenteni. Emellett, amit tudunk használni és élünk vele, az a különféle címeknek az adományozása. Ugye egyrészt címet kap a dolgozó, másrészt ez anyagi pluszt is jelent neki. Ugye vannak a tanácsos, főtanácsadó, szakmai tanácsos, van a közigazgatási, tehát azért vannak lehetőségek, de nyilván, ha valaki már egy ilyen címet viszonylag fiatalon megkap elismerésként, ő öt év múlva szeretne előre lépni, és akkor ugye legfőbb tanácsos már nincsen, meg a létszám itt megint csak korlátozott.”

A motivációs eszközök megítélése körében a megkérdezett vezetők a következő válaszokat adták annak általános hangsúlyozása mellett, hogy a motivációs eszközökkel kapcsolatos lehetőségek igen szűkek.

- Ágazattól, szervezeti egységtől függetlenül jelenleg a pénzügyi kompenzáció minősül a legjobb motivációs eszköznek. A tisztviselők illetményalapja 2008 és 2018 között nem változott (az állami tisztviselő kategória kialakítása 2016-ban történt), illetve a versenyszférával összehasonlítva a bérjuttatások kevésbé versenyképesek. A hivatali kompenzáció versenyképességének hiánya a gazdaság fokozatos gyorsulása, ezzel együtt a piaci körülmények között elérhető juttatások relatív emelkedése következtében 2013-tól már érezhetően befolyásolta az állásokra pályázók bérelvárásait a megkérdezett vezetők szerint.
- Szóbeli dicséret, elismerés, belső kitüntetés és címek adományozása rövid távon képes a hatékonyságot pozitívan befolyásolni. Azonban hosszú távon, a gyakori túlórák és a tartós stressz felőrlő hatása érvényesül. Ilyen helyzetben az erkölcsi megbecsülés a hatékonyság növelése szempontjából közömbössé válik.
- Teljesítményelvű rendszer kialakítása hozzájárulhat a hatékonyság növeléséhez, de ennek kialakítása nagymértékben függ az adott szervezet funkciójától, feladatkörétől.
- Néhányan a közösség, kollegialitás teljesítménynövelő, megtartó erejét hangsúlyozzák, amely pénzügyi eszközök híján nyújt motivációt.

- A vezető személyisége, problémaérzékenysége kedvezően hathat a hatékonyság növelésére, az érzelmi elköteleződés, involváltság a terhelhetőség növelését képes eredményezni.

3.6.3. Az eredményesség és hatékonyság percepciója

A Magyary Program az eredményességet, azaz a kívánatos célok elérését a hatékonyság egyik komponensének tekintette. Az a szempont, hogy a hatékonyság legyen az átalakítások középpontjában, nem jelentett újdonságot a korábbi, akár hazai,¹² akár nemzetközi¹³ közigazgatás-fejlesztési elképzelésekhez képest. A Magyary Program értelmezését követve jelen elemzésben a hatékonyság fogalma alatt tárgyaljuk az eredményességi szempontokat is. Tudományos szempontból a két fogalmat élesen meg szokták különböztetni¹⁴ abból a szempontból, hogy míg a hatékonyság fogalma értéksemleges, csak arra koncentrál, hogy adott kívánatos célt milyen mértékű erőforrások igénybe vételével tud az adott szervezet elérni, addig az eredményesség kimondottan a kívánatos, közösségileg hasznos célok valóra váltására összpontosít, tekintet nélkül arra, hogy az eredmény során sok vagy kevés forrást használtak-e fel. Arra az eredményességet firtató kérdésre, hogy mikor tekintené szervezetét sikeresnek, a következő típusos választ kaptuk.

A következő válaszadó az eredményesség, sikeresség kritériumaként a teljesítmény-menedzsment-szemléletre támaszkodva rögzíti, hogy ha magasak a teljesítményadatok, az egyben az eredményességnek is a mérőszáma.

„Ez megint szervtípusa válogatja. Nyilván ahol hatósági munka folyik, ott valószínűleg az adott ügyek száma, hogy ott viszonylag jó közelítést lehet találni az által, hogy mondjuk adott ügytípusból egy ciklus elején egy átlagos ügyintéző hányat intéz el egy átlag időszak alatt, és még egy ciklus végén mennyit. ... és nyilván a szerv vezetőjét, a szervezettségét az minősíti hogy ez a mutatószám javul, vagy romlik, de rengeteg más helyen nincsenek, nem látom, hogy lennének ilyen objektív mérőszámok.”

„A hatékonyságot előkészített jogszabályok számával vagy elfogadott törvényjavaslatok, kormányrendeletek vagy tárcarendeletek számával lehetne jellemezni.”

„Azt, hogy milyen szakmai teljesítményt nyújtunk, azért annak is vannak mérőszámai, hogy hány jogszabály kezdeményezésünk volt, azok hogy mentek át, mi valósult

12 ÁGH Attila (SOMOGYVÁRI István, KAISER Tamás, VIGVÁRI András és KÁDÁR Krisztián közreműködésével): Az intézményi reformok Zöld Könyve: A szinergiák éneke. Második Változat. Belügyminisztérium IDEA Programja. Budapest, 2006. június 9.

13 MANZOOR, Azhar (2014): A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future, *Sage Open*, 1-5. oldal. DOI: 10.1177/215824401456493

14 VAN THIEL, Sandra & Frans L. LEEUW (2002) The Performance Paradox in the Public Sector, *Public Performance & Management Review*, 25:3, 267-281, DOI: [10.1080/15309576.2002.11643661](https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643661)

meg belőlük, vagy ha volt egy jogszabálytervezetünk, akkor az átmegy, rendben van-e, hányszor módosítottuk.”

E vélemény szerint amennyiben a megalkotott joganyag megfelelő számú, úgy a szervezet sikeres. Ezúttal ismételten a teljesítménymenedzsment-szemlélet kerül az eredményesség helyébe, ami mellett lehet érveket felsorakoztatni, de a jogszabályok számának gyarapítása önmagában nyilvánvalóan csekély mértékben jellemzi az eredményességet.

Egyesek szerint az intézmény költségvetési gazdálkodásán keresztül mérhető a sikeresség, a nyereséges, jól gazdálkodó szervezetet tekintik produktívnak. Mások szerint egy közigazgatási intézmény működési módja tehet egy intézményt sikeressé, így a jogszerűen, hatékonyan, rugalmasan funkcionáló intézmények válhatnak sikeressé.

„Az ügyfeleknek a visszacsatolásán, illetve a költségvetésben meghatározott keretösszegeknek a hasznos gazdálkodásával. Ugye, ez kettős dolog.”

„Megnézzük a költségvetést, hogy tudunk gazdálkodni erőforrásainkkal. Jelenti bért, a személyi dologi erőforrásokat, tehát biztos van ilyen része.”

A tevékenység sikerkritériumainak mérhetősége örök dilemma a közigazgatásban. Itt azonban nem a mérhetőségre kérdeztünk rá, hanem általános élel tettük fel a kérdést: „mi alapján mondaná, hogy az ön szervezete, szervezeti egysége sikeres?” Az ügyek darabszáma egy általános, az év végi jelentésekben is visszaköszönő paraméter. Vajon sikeresnek tekinthető-e a gyámhatóság, ha a tavalyinál több gyermekelhelyezési ügye volt? Sikeres-e, ha több volt a gyámság alá helyezések száma? Az ilyen és ehhez hasonló területeken, amelyek valamilyen társadalmilag nem kívánatos, de mégis szükséges feladat ellátására irányulnak, a siker fogalmának és az ügyek darabszámának összekötése egyenesen értelmetlen. A vezetők a sikeres működésre vonatkozó kérdésre szinte reflexszerűen hajlamosak azzal válaszolni, hogy igen, szervezetük (impliciten saját maguk) működése egyértelműen sikeres. Ha azonban pontosító kérdést tettünk fel, hogy mit értenek ez alatt, akkor jellemzően elbizonytalanodtak. A költségvetési támogatási összeg növelése kétségkívül siker egy közigazgatási költségvetési vezető számára, akinek demonstrálnia kell a közigazgatási államtitkár vagy a miniszter felé, hogy mindent megtett az intézmény pozícióinak javításáért, de ez a siker semmit sem mond a szervezet létét indokoló, azt megalapozó tartalmi tevékenység sikerességéről. Olyan típusú siker definíció, miszerint sikeresnek tartjuk, hogy a ciklus elején kitűzött szakpolitikai célokat X%-ban sikerült elérni, nem hangzott el. Ilyen értelemben azt lehet mondani, hogy a politikai kormányzásnak az a felfogása, amely szorosabb kapcsolat megteremtésére törekedett a (szakmai-politikai) államtitkári kar és a központi közigazgatás hagyományos felépítménye között, a felvétel időpontjáig nem ért el olyan értelemben sikert, hogy a közigazgatási vezetők képesek lennének a Kormány vagy az államtitkári kar által közvetített szakpolitikai célok összefüggéseit felismerni, és azoknak elérésében haladást érzékelni.

Az a humánpolitikai vezető, aki a fluktuáció lelassításán fáradozik, és ezt tekinti sikernek, önmagában nagy valószínűséggel helyesen jár el, de vajon hozzájárul-e ez az őt foglalkoztató szervezet szakmai céljaihoz? Lehet ugyanis olyan állapot, amikor a fluktuáció növelése vezet valamely kívánatos tartalmi célhoz.

„Azzal mérném [ti. a sikert], hogy mennyire tudja megtartani a kormánytisztviselőit, tehát a dolgozóit mennyire képes megtartani és ugye ebben a fluktuáció a mérőszám”

A tartalmi célok konkrét ismereténél súlyosabb, stratégiai, helyesebben kulturális hiányosság a központi közigazgatásban az, hogy a vezetők – a felmérés szerint – nem gondolkoztak korábban azon, hogy munkahelyük működésének célja van, és hogy az ő saját szerepüknek értelmét, logikai alapját éppen az adja, hogy milyen szerepet tudnak vállalni e célok elérésében.

Kivételképpen, kisebbségi álláspontként megfogalmazódott a tartalmi célok elősegítése mint a siker kritériuma:

„K: Mikor tekint egy közigazgatási szervet működés szempontjából sikeresnek? Tehát mikor mondja azt, hogy egy közigazgatási szerv az sikeresen működik, hogyha az hogyan működik?

V: Én akkor, hogyha teljesíti a kormányzati akaratot, amit az előbb, hogy a végrehajtásból eredő – tehát a kormányzat működésére szükséges feladatok végrehajtását teljesíti úgy, hogy közben az állomány az megőrzi a jó hangulatát és kreatív tud maradni. Tehát nem vágyódik el, nem frusztrált és ezért tud javaslatokat letenni, hogy milyen irányba kell esetleg javító szándékot tenni.”

E válaszadó figyelmet fordított a feladatok és az emberek igényeivel kapcsolatos összhang kérdésre is. Ez összhangban van Montgomery VAN WART (2011) empirikusan alátámasztott eredményeivel, miszerint a közszférában az a tapasztalat, hogy a vezetők által végzett tevékenységek három nagy csoportba oszthatók: feladattal kapcsolatos teendők, a személyi állománnyal kapcsolatos teendők, illetve a szervezettel kapcsolatos teendők. Középszintű szinten a feladattal kapcsolatos teendők (ellenőrzés, műveleti szintű tervezés, szerepkörök és célok tisztázása az egyes munkatársak számára, delegálás, problémák megoldása, az innováció és a kreativitás menedzselése) a dominánsak, míg felsővezetői szinten a szervezettel kapcsolatos teendők teszik ki a feladatok legnagyobb részét (stratégia, külső kapcsolatok, célok kialakítása, döntéshozatal, szervezeti változások végrehajtása).¹⁵ A vezetők többsége azonban saját feladatát az interjú körülményei között nem ragadta meg ilyen komplexen, ami nem feltétlenül baj, mindenesetre jelzi a közigazgatási vezetőképzés lehetőségeit, hiszen számos feladatot ellátnak a vezetők, anélkül, hogy azokra formális képzést vagy legalább valamilyen tréninget kaptak volna.

¹⁵ VAN WART, Montgomery: *Dynamics of Leadership in Public Service. Theory and Practice*. Second edition. M. E. Sharpe, Armonk, New York, 2011.

3.7. A központi közigazgatás pénzügyi, szervezeti és emberi erőforrásainak megítélése

3.7.1. Pénzügyi és szervezeti erőforrások

A központi közigazgatás pénzügyi és szervezeti erőforrásaival kapcsolatos kérdésekkel kapcsolatban a következő megállapítások születtek:

- Összességében a létszám a feladatok ellátásához épphogy elegendő. Az ügymenetek folyamatossága szabadságolás, betegség esetén sokszor sérül, ekkor a kieső munkaező pótlása nehézséget okoz.
- Fő nehézséget az okozza, hogy a létszám racionalizálással párhuzamosan nem történtek meg a folyamat-racionalizálások, ami egyfajta folyamatos túlterheltséget eredményez. További csökkentést elképzelhetetlennek tartanak a megkérdozettek a belső folyamatok racionalizálása nélkül, különösen a humánügyviteli területen. A megkérdozett vezetők által megfogalmazott ezen üzenet tapasztalati úton igazolja LŐRINCZ Lajos 1991-ben írott figyelmeztetését, miszerint a primer strukturális átalakulás önmagában nem elegendő, a mélyreható reformokhoz, valódi hatékonysági és eredményességi előrelépéshez a „műveletek újjáépítésére” van szükség,¹⁶ azaz meg kell vizsgálni, hogy az adott elemi szintű feladat mennyire van összhangban a közigazgatási szerv céljaival, küldetésével, és ha kiderül, hogy az adott feladat nem kapcsolódik a célokhoz, akkor el kell vetni, ha pedig kiderül, hogy kapcsolódik a célokhoz, de az adott célt támogató folyamat-elem nem eléggé hatékony, akkor ki kell alakítani egy hatékonyabb feladatellátási módot, amely lehet technikai vagy humán fejlesztés, jobb ügyelőkészítés, ügycsoportosítás, helyesebb feladatidőztés, stb.
- Az egyes szervezeti egységek feladatköre, a hozzárendelt létszám és annak szakmai kompetenciája általános felülvizsgálatra szorul sokak szerint, a munkamennyiség gyakran aránytalan a létszámhoz vagy a kompetenciákhoz viszonyítva, így gyakoriak a túlórák. Szakmai kompetenciák célirányos növelésével a hatékonyság is növelhető.
- Egyes járási hivatalok ügyfélforgalma a kezdeti fázisban meghaladta a hivatal kapacitását, a tisztviselői létszám nem elegendő részben a munkaező hatékonyságának alacsony volta miatt, részben azért, mert az ügyfélkapcsolatok törvénszerűen a „közhatalmi állam” és a „szolgáltató állam” közé kerülnek.

„Azért lesz ilyen probléma, mert az új kormányablakokban 8-tól 8-ig kell az ügy-

16 LŐRINCZ Lajos: Állandóság és változás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*. XLI. évfolyam 12. szám. 1991. december. 1064. oldal.

félfogadást biztosítani, tehát két műszakban kell dolgozni, és a jelenlegi egy műszakos állományhoz képest ez természetesen létszámigényt jelent.”

„A közvélekedéssel ellentétben nem túl ellátott¹⁷ a közigazgatás. Abból is látható, ha én 6 körül végigmegyek a folyosón, minden harmadik irodában még dolgoznak”

„Inkább a belső szervezetet kellene áttekinteni, mert mindig aránytalanok a munkaterhek.”

Fontos igazság, hogy a közigazgatás nagy hozzáadott értékkel bíró, munkaintenzív tevékenység.¹⁸ Ez nem jelenti azt, hogy ne lehetne a belső folyamatok kategorikus egyszerűsítése folytán a munkaintenzitást a valóban nagy hozzáadott értéket előállító, intellektuálisan elmélyült vagy akár az ügyfélkontaktusban nagy érzelmi igénybevételt jelentő területekre koncentrálni, mint amilyen a gyermekvédelem vagy az áldozatsegítés. Paradox módon azonban a folyamatok egyszerűsítését gyakran épp azoknak kellene előkészíteniük, akik maguk is a rendszer nagy belső adminisztrációs igényének köszönhetik munkájukat, továbbá a napi tevékenység annyira kitölti munkaidejüket, hogy egyébként sem reális elvárni tőlük távlati forgatókönyvek kidolgozását.

3.7.2. Személyi erőforrás instabilitása

A személyi változások, fluktuáció – a megkérdezett vezetők szerint – minimális mértékben jellemzik a közigazgatást. Ennek hátterében a következő okokat tártuk fel:

- A vezetők szerint stabil, kiszámítható egyéni jövőkép jellemzi a kormánytisztviselőket, a piaci szférát jellemző ingadozás a közszférában kevésbé ismert.
- A minimális mobilitási hajlandóság egyik oka lehet, ha egy adott személy nagyon speciális szakmai területen dolgozik, így nincs vagy alig van piaci elhelyezkedésre lehetősége a saját szakmájában.
- Kedvezményes nyugdíjba vonulási lehetőségekkel sokan élnek.

A mobilitás – bár volumene 2014-ben még viszonylag csekély – iránya meghatározható. A vándorlás többnyire iparágon, ágazaton belül, illetve közigazgatáson belül, kisebb mértékben piaci ágazat irányába zajlik le. A mobilitás, a szektorváltás főként a fiatal generációra jellemző, elsősorban a kedvezőbb anyagi lehetőségek elérése a céljuk ekkor, másodsorban szakmai fejlődés lehetőségei motiválják az átlépőket. A közszférában a munkavállalói mobilitás nem kizárólag a mértéke miatt bír jelentőséggel. Ennél jelentősebb, hogy a mobilitás, különösen a közszférából kifelé áramló mobilitás a hagyományos weberi előmeneteli rendszertől való eltávolodást jelzi. HAJNAL 2014-ben

¹⁷ Értsd: emberi erőforrással nem túlságosan ellátott...

¹⁸ PETERS, B. Guy: *The Future of Governing*. Kansas Univ. Press, USA, 2001. 13. oldal.

végzett empirikus kutatásai,¹⁹ amiben tesztelte korábbi, 2003-as kutatási eredményeit,²⁰ azt támasztották alá, hogy Magyarországon tettenérhető egy viszonylag lassú, de gyorsuló ütemű „elsodródási” („drifting away”) tendencia a zárt előmenetelt biztosító, politikától és társadalomtól elkülönült, kizárólag a szakmaiságot szem előtt tartó bürokrácia koncepciójától. A mobilitási jelek, tendenciák ezt erősítik különösen HAZAFI Zoltán 2018-as eredményeinek fényében.²¹ Különösen a központi államigazgatási szervek esetében nagyon jelentős és növekvő tendenciájú fluktuáció látható, ami nyilván összefügg a gazdaság bővülésével együtt járó munkaerőpiaci kereslet élénkülésével. Mindazonáltal a hagyományos weberi koncepció alapján kialakított kötött közszolgálati keretrendszerhez képest már-már modellváltó tendenciát mutat a munkavállalók mobilitási hajlandósága. Azt természetesen fontos hangsúlyozni, hogy a HAZAFI Zoltán által közölt fluktuációs adat a szervezeten belüli, illetőleg közigazgatáson belüli mozgásokat is tartalmazza, sőt, valószínűleg legnagyobb részben a belső mobilitás teszi ki a fluktuáció zömét. Ez viszont arra utal, hogy a kifelé irányuló viszonylag kis mértékű mobilitás is nagyobb belső hullámokat indít, hiszen a képzett, motivált állomány elvesztése szükségszerűen azzal jár, hogy az üres álláshelyeket meg kell kísérelni betölteni – lehetőleg már képzett, tapasztalt és a közjó iránt elkötelezett személyekkel, akiket – mivel a közigazgatási tudást aligha lehet a piacon megszerezni – elsősorban közigazgatáson belül lehet megtalálni.

3.7.3. Motivációs erőforrás

A motiváció kérdéskörén belül a bért illetve a béremelés kérdését a külső motivációs eszközök közé szokás sorolni. A megkérdezettek általánosságban alacsonynak találták a felvétel idején a kormányhivatalokban és a minisztériumokban elérhető illetményeket. A piaci szférával összehasonlítva a bérek nem voltak versenyképesek. Így pusztán az előmeneteli lehetőség nem tűnt elegendőnek a szakemberek hosszú távú megtartásához.

„Látom, hogy akik tőlem elmentek, mindenki a versenyszférába ment. Kapnak jobb lehetőséget, akkor elmennek. És szignifikáns a különbség. Nálunk sok fiatal van, és ez valószínű ebből adódik, egyik kolleganóm itt keres 200 ezer forint körül, a versenyszférában kap közel 300 ezret. Ezt semmi módon nem tudjuk ígérni, biztosítani.”

A vizsgált időszakban az illetménytábla mély szakadékot teremtett a középfokú és felsőfokú végzettségük között: az ügyintézői, adminisztratív dolgozók gyakran a minimálbér szintjén kaptak juttatást.

19 HAJNAL György: Public administration education in Europe: Continuity or reorientation? *Teaching Public Administration* published online 11 June 2014.

20 HAJNAL György (2003) Diversity and convergence: a quantitative analysis of European public administration educational programs. *Journal of Public Affairs Education* 9(4): 245-258. oldal.

21 HAZAFI Zoltán (2018): *A közigazgatás személyi állománya és utánpótlása empirikus adatok tükrében*. Megjelenés alatt.

Az illetménytáblában relatíve alacsonyabban preferált fiatal, de speciális tudással rendelkező dolgozókra rendkívül jellemző volt az elvándorlás.

„A speciális tudással rendelkezők azok elmennek informatikai területre vagy közlekedési és szakértő céghez.”

További nehézségként élték meg a válaszadók, hogy az illetményalap nem változott az elmúlt évek során, a rögzített állapot egyre nehezebben volt tartható a tisztviselők számára. Az illetmény szabályozás nem adott módot a differenciálásra az elvégzett munka mennyiségének és minőségének tükrében. Az illetmények számításának alapja (iskolai végzettség; életkor) felülvizsgálatra szorult, munkakör- és tevékenység alapú elszámolás ötletét üdvözölték volna a válaszadók. A járási hivatalok esetében feszültséget okozott, hogy az átvett kollégák fizetése változatlan maradt, így előfordul, hogy azonos szakterületen dolgozók illetményében jelentős eltérés alakult ki.

„Nálunk elég nagy probléma az, hogy azért mindenki tisztában van azzal, hogy az iparágban jobban keresnek.”

„Van egy réteg, aki meg tud élni, de az az osztályvezetőktől felfelé van. Osztályvezetőtől lefelé, ha nincsen neki valamilyen címe, vagy közigazgatási címe, iszonyatosan kevés a fizetése. Annyira kevés, hogy tényleg hónapról, hónapra él.”

Ez az utóbbi megállapítás rendkívül fontos, hiszen azt tükrözi, hogy a vizsgált időszakban nem csak az okozott problémát, hogy a közszférához képest a magánszféra kedvezőbb bérvizonyokat tudott teremteni, hanem azt is, hogy komoly közhatalmi pozíciókban olyan személyeket foglalkoztatott a magyar közigazgatás, akiknek napi megélhetési problémáik voltak.

„...az illetményalap nem emelkedett azt hiszem 7-8 éve. Olyan drasztikus illetményemelés nem volt, az átsorolás, amivel sorosan lehet lépni, de ezen belül is a 2-s besorolású ügyintézők akik nagyon nehezen haladnak. Az előmenetelük ami gyakorlatilag nincs arányban sokszor az elvégzett munkával, azt lehet mondani, hogy ott van egyfajta bérfeszültség. Ügyintézők, tehát az ügyintézői felelősség megvan, de 2-s besorolásúként nagyon nehezen lépnek előre sorosan. Gyakorlatilag egy kezdő sem tud évekig talán csak 118-120 ezer forint körül lenni úgy, hogy akár fontos akár okmányirodai 2-s besorolású ügyekben is határozatokat hoz. Ez a 120 ezer forint e szempontból a 2-s besorolásúaknál kevés.”

A napi megélhetési problémák kérdése túlmutat önmagán. Megjelenik a munkatársak közötti bérfeszültség kérdése, továbbá az is felmerül, hogy egy napi megélhetési nehézségekkel küzdő munkatárstól mennyiben lehet elvárni egy-egy ügy tárgyilagos megítélését, ha például olyan személyek ügyében kell döntést hozni, akik nyilvánvalóan sokszorosát keresik, mit az ügyintéző.

Az alacsony bér látszólag hatékonyságot fokozó tényező. Ez azonban csak könyvelői szinten lehet igaz. Közgazdaságilag sem igazolható azonban, hogy az alacsonyabb bér nagyobb pénzügyi hatékonysággal jár együtt. Alfred MARSHALL²² álláspontja szerint fennáll a bér-hatékonyság összefüggés: az alacsony bér arra sarkallja a munkavállalót, hogy munkaerejét elvonja a munkáltatótól, és lehetőleg alternatív bevételi források után nézzen, de legalábbis igyekezzék idejét, energiáját a munkahelyen kívüli élet megpróbáltatásai számára fenntartani. Ha jövedelmét nem tudja növelni, számára közgazdaságilag racionális magatartás, ha az alacsony jövedelmet minél kevesebb munkával éri el. Ezzel szemben a bér növelésével csökkennek az alternatív jövedelemszerzés motivációi, és ha megéri több pénzért többet dolgozni, akkor mindaddig így fog tenni, míg számára ez hasznos. Természetesen a bér nagyságához mérten egy adott szint után a határteljesítmény csökken, így megállapítható a bér egy adott optimális intervalluma a munkavállaló motivációja és teljesítménye függvényében. Hogy hol van ez az optimális sáv, az MARSHALL szerint rendkívül egyéni, de az biztosan állítható, hogy a legmotiváltabb emberek számára is kihívást jelent a közsférában dolgozni akkor, ha nekik és családtagjaiknak napi megélhetési problémáik vannak.

3.7.4. Alacsony bér mellett magas elkötelezettségi percepció

A fizetésekkel kapcsolatos elégedetlenség természetesnek is tekinthető. Az igazi kérdés mégis az, hogy kimutatható-e a fizetésekkel kapcsolatos érzelmek és a munka iránti elkötelezettségre utaló vélekedések közötti összefüggés. A fizetésekkel, juttatásokkal kapcsolatban egy valamivel korábbi kutatás eredményeire érdemes utalni. A TÁMOP 1.3.1. keretében, a Forsense Kft. által, 2013 nyarán végzett kutatás során a közsférában elérhető fizetések megítélésével kapcsolatban érdekes összefüggés mutatkozott abban, hogy noha a közsférában elérhető fizetéseket meglehetősen alacsonynak tartja a lakosság egésze, a közsférával kapcsolatos elkötelezettség, azon belül a közfeladatok elvégzése iránti közösségi lojalitás meglepően magas volt, különösen az alacsony és a magas önbesorolás szerinti osztálykategóriákban.²³ Ennek fényében érdemes a mélyinterjúk azon eredményét tekinteni, miszerint a kormánytisztviselők erkölcsi megbecsülését túlnyomóan megfelelőnek találják.

„Mondjuk akár csak házon belül sok kitüntetés, elismerés, díjátadás történik, elsősorban külsősöknek. Ez úgy épül fel, hogy valami komoly szakmai teljesítményt, ami az adott ágazat tevékenységéhez kapcsolódik adunk át. De belső elismerés, vagy olyan erkölcsi elismerés az talán kevesebb van. A másik, hogy felsővezetői szinten is nagyobb munka, valami komoly teljesítmény után az mindenképpen fontos, hogy a mellé a megbecsülés társuljon. Érezzék a munkatársak, hogy amit elkészítettek, végig csináltak, ja-

22 MARSHALL, Alfred (1961): Principles of Economics. An Introductory Volume. 8th edition. English Language Book Society & Macmillan Co. London. <http://krishikosh.egranth.ac.in/bitstream/1/77892/1/PRINCIPLES%20OF%20ECONOMICS.pdf> letöltve: 2019. 01. 07.

23 GELLÉN Márton: A közsféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében. *Pro Publico Bono* 36-47. oldal. 2013. évi 4. szám

vaslatként letettek, tehát bármi olyan szellemi teljesítmény után akkor igen, ez elismerésre került, ha esetleg arra nincs is lehetőség, hogy ezt anyagi elismerésben részesítsük.”

„Van, aki magától motivált, van akit erkölcsileg 1-1 jó szóval, vagy valami kis elismeréssel – hónap dolgozója cím – remekül lehet motiválni. De vannak, akik azt mondják nekik a többlet idő, ráfordítás, a kiválóság valami formában anyagiasuljon. Erre van szükségük, ha nem történik meg, akkor hiányérzetet szül a dolog. Itt a jutalom kellene és ez már évek óta nincs.”

„...valami speciális készség >>kell<< ahhoz, hogy az ember fanatizálni tudja az embereket, talán ez is egy olyan szó.”

Az erkölcsi megbecsülés nyújtását rendszerint vezetői feladatkörnek tekintették a válaszadók, sőt, saját vezetői személyükhöz fűzött „speciális képességnek”, „speciális érzéknek” nevezték többen a munkatársak érzelmi motiválásának képességét. A megújult teljesítményértékelési rendszer módot adott a kormánytisztviselők erkölcsi megbecsülésének kifejezésére. Ezen kívül a járási hivatalok dolgozói és mindazok számára, akik közvetlenül találkoznak ügyfelekkel, maguk az ügyfelek nyújtanak (pozitív) visszajelzéseket.

„Komoly teljesítmény után az mindenképpen fontos, hogy a mellé megbecsülés társuljon. Érezzék a munkatársak, hogy amit elkészítettek, végigcsináltak, javaslatként letettek, tehát bármi olyan szellemi teljesítmény után, akkor igen: ez elismerésre került vezetői oldalról.”

A dicsérő szavak mellett egyes vezetők álláspontja mellett a valódi elismerést az biztosítja, ha a munkatársak részt tudnak venni a döntésekben, ha a hivatal életét érintő kérdések eldöntésében részt vehetnek.

„... leginkább az erkölcsi motiváció, ami itt dominál házon belül, az igénye és a szükségessége, sikeressége. Az is fontos, hogy úgy érezhessék, hogy ők is a hivatal életébe szervesen közreműködnek. Ha ez elmarad valamiért, vagy úgy gondolja a kolléga, hogy elmarad, akkor az lelki problémákat okoz.”

Az elismerés további immateriális formája lehet a választott életmód támogatása. Az Y generáció tagjai között nagy jelentőséggel, magas értékkel bír a szabadidő, a függetlenség vagy az egyéni kezdeményezőkéesség és kreativitás megélése.

„Nem tudok olyan anyagi előmenetelt, vagy bonusz-lehetőségeket, juttatásokat ígérni, amik általában vonzóak a fiatalok számára. A fiatal szakemberek más korosztály és ők már szeretnének kapni a befektetéseikért, és nagyon kritikusak, hogyha a másik oldal hiányzik. Vannak az idősebbek, akik az erkölcsi, a sikerekért az erkölcsi elismerésekért mindent bedobva tudnak hajtani. Ők még nagyon értékes magja a munkaerőpiacnak. Fiatalabbak már szeretnék az arányt megteremteni, befektet és csinálja, de legyen ellen-

tételezés is. Nem feltétlenül anyagi, de szabadidő és ez, az, amaz. Ilyeneket nem tudok ajánlani.”

Általánosságban is igaz, hogy a generációváltással kapcsolatos kihívás már 2014-ben erőteljesen jelentkezett a vezetői interjúk alapján. A kedvezményes nyugdíjba vonulás illetőleg a humán utánpótlás felvételének, motiválásának kérdése érezhető kihívást okozott, amiben a vezetők – szűkös lehetőségek között – egyéni stratégiákkal próbálták megtalálni a megfelelő alkalmazkodási stratégiát.

3.8. A kormánytisztviselői életpálya percepciója a közigazgatási vezetők körében

3.8.1. A munkahelyi stabilitással kapcsolatos vélekedések és elvárások

Az életpálya alapvető elméleti jelentőséggel bír, hiszen a hazai közigazgatás weberi modelljének centrumában 2018 év végéig az a vízió áll, hogy a közigazgatás zárt karrier rendszert, folyamatos előmenetelt kínál a pályakezdéstől a nyugdíjig. Ez a felfogás nagyon karakteresen jelen volt a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatályba lépésétől 2019. január 1-ig, az új közszolgálati szabályozás bevezetéséig, amely a javadalmazást függetleníti a szenioritástól, az illetmények kialakítását a státuszhoz, a státuszt pedig a feladathoz igazítja.

A Magyar Program – noha személyzeti reformjainak középpontjában állt a közszolgálati életpálya – ezzel ellentétes, sokat vitatott rendelkezést tartalmazott a Magyar Program rendszerének egyik pillére, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény. Az említett törvény 8. §-a tartalmazta az indokolás nélküli felmentés lehetőségét, ami szintén a weberi modellől való határozott távolodás irányába tett lépésként értékelhető. Az Alkotmánybíróság 1068/B/2010. AB számú határozatával ezt a rendelkezést megsemmisítette. Ezt követően a vitatott rendelkezés helyett a jogalkotó a bizalomvesztés esetére igyekezett korlátozni a felmentés rugalmas lehetőségét. A vállott és a követett politika tehát a kormánytisztviselőket egzisztenciálisan érintő kérdésben élesen kettévált a reform bevezetésének időszakában. Végül 2012-ben a jogalkotó a teljes törvényt hatályon kívül helyezte, és a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 63. § rendelkezéseivel helyettesítette a korábbiakat. Egyúttal azonban a felmentési idő legkisebb ideje munkáltatói rendes felmondás esetén a korábbi hat hónapról két hónapra csökkent. A méltatlanság, a bizalomvesztés, a nem megfelelő munkavégzés kategóriái által támasztott kiszolgáltatottság érzése a 2011. évi CXCV. törvény 63. § (3) bekezdése szerinti indokolási kötelezettségnek köszönhetően feltehetően enyhült, azonban az eredeti (weberi) modellől való deklarált eltávolodás által okozott általános elbizonytalanodás, továbbá az ígért életpálya modell bevezetésének elmaradása (valamint kisebb részben a kötelező felmentési idő 2 hónapra csökkentése) mind hatással van arra, hogy a kormánytisztviselők, különösen pedig a fiatalok mennyire veszik komolyan az élethosszig – de legalábbis hosszabb távra szóló – elkö-

teleződést. Az élethosszig tartó karriertervezés eszményének elgyengülése ugyanakkor felerősíti a „politizáció” lehetőségét. Ez egyes nyugati szerzők figyelmét is felkeltette korábban: például MEYER-SAHLING a közép- és kelet-európai, benne pedig a magyar közigazgatás egy adott időszakát úgy mutatja be, mint a szakmai ethosz visszaszorulását és a politizáció erősödését.²⁴ A fenti, kormánytisztviselői jogviszony megszüntetését lehetővé tevő jogcímek kapcsán a központi közigazgatás állománya egzisztenciális megfontolásokkal kellett, hogy szembenézzon. Az empirikus adatfelvételtől arra lehet következtetni, hogy a könnyebb eltávolítás lehetősége nem borította fel teljes mértékben a közigazgatási hivatással kapcsolatos stabilitási percepciót.

„Egy köztisztviselőt még mindig nehezebb kirakni, mint amennyire a gazdasági szférában bárkitől pillanatok alatt meg lehet válni.”

„Vezetőkön kívül a közsférában dolgozóknak elég biztos az állása”

Az életpálya modell és elemei nem gyökeresedtek meg a köztisztviselők gondolkozásában, mégis bizonyos mértékig látens elvárásként érezhető volt az interjúk során az az elvárás, hogy kellene, hogy legyen életpálya akár formálisan, akár de facto módon. Az életpálya fogalma e két értelemben egyaránt jelen volt az interjúkban. A felvétel időpontjában ugyanis nem volt világos az életpálya modell megvalósulásának módja, tartalma, nem rajzolódott ki az a folyamat, amelynek keretében az egyes elemek megvalósultak volna. A válaszadók leggyakrabban a szakmai fejlődéssel, világos előmeneteli és illetmény besorolással azonosították a modellt, amely az interjúalanyok elvárása alapján stabil és kiszámítható rendszerként működött volna.

A járási hivatalok speciális helyzettel rendelkeztek a felvétel időpontjában, nem állt rendelkezésre kiegyenlített juttatási rendszer az önkormányzatoktól átvett dolgozók tekintetében. Ezért a tisztviselők érdeklődésének középpontjában többnyire az illetmények rendezése, az életpályamodell alapján történő új besorolási, előrelépési rendszer állt. Az életpálya modellt, az illetmények, szociális juttatások megvalósulását a kiemelkedő teljesítményt nyújtó tisztviselők kifejezetten várták, sőt, elvárták. Elvárásukban a nagyobb teljesítmény ellentételezéseként megjelenő jogos járandóság érzete dominált. Gyakran vágyként jelent meg az egyéni célkitűzések, előrejutás megvalósításának támogatása.

3.8.2. A szakmai fejlődés mint motivációs tényező

Változatos tevékenység és gyökeresen eltérő szakterületek sokasága jellemezte a megkérdezett személyek által vezetett, képviselt szervezeti egységeket. Ennek megfelelően a felmérés szakterületeket áttekintő módon adott képet arról, hogy a szakmai fejlődés lehetősége mennyiben jelentett vonzerőt a munkatársak számára. Az meg-

²⁴ MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik: The institutionalization of political discretion in post-communist civil service systems: the case of Hungary. *Public Administration* Vol. 84, No. 3, pp. 693-716, 2006.

jegyzendő, hogy a szakmai fejlődéshez való viszony bizonyos értelemben ambivalens a válaszok alapján. Azt ugyanis nem minden vezető nézi jó szemmel, ha munkatársai túlságosan értékes, a piacon is kamatoztatható tudásra tesznek szert, megnő ugyanis a közsférával szembeni alkupozíciójuk, és hajlamosak elhagyni a szervezetet. Olyan szervezet esetében, amely olyan jellegű speciális tudást igényel, amelyet alig lehet a piacon kamatoztatni, úgy vélnénk, hogy nem okoz gondot a magas szintű képzési igények, akár a szervezet nemzetközi kapcsolataiban értéket képviselő tudományos színvonalat is elérő tudásigény kielégítése. A vezetői magatartás azonban általánosságban érezhetően tartózkodó a szellemileg a szervezet fölé növvő munkatársakkal szemben, holott az elkötelezett nemzetközi szaktekinvélyek akár évtizedekre előnyösen befolyásolhatnak egy-egy ágazat szakmai színvonalát.²⁵ Akad természetesen olyan is, aki úgy véli, a motivált, de többre vágyó kollégákkal is jól jár a szervezet.

„De aki beleáll, ebbe mondjuk a PhD éveiben az, általában amíg termőre nem fordul, 5-7 évig kitart mellettünk és innen még aztán karriert csinál. De addig nagyon erősen húz nekünk.”

A képzési igényt tehát a központi közigazgatás csak korlátozott mértékben tudja és akarja kielégíteni. A szakemberhiány pedig a közigazgatás személyi állományán túlmutató kérdés.

„Tudom, hogy vannak területek, ahol megfelelő szakképzettségű embert nem találunk, mint a rehabilitációs szakigazgatási szervünknel az orvoshiány.”

A közigazgatáson belüli továbbképzések rendszere többnyire a fiatal és/vagy közepesen képzett munkatársak számára jelent relatív színvonal-emelkedést, értéket. A tudás egyben karrierlehetőséget is hordoz. A mai központi közigazgatásban a tudásgyarapítás formális vagy informális rendszere jellemzően a fiatalokra összpontosít.

„Egy műszaki területen lévő kollega gyakorlatban egy csomó mindent láthat, nemcsak elméletben. itt érdemes 4 évet eltölteni, mert szakmailag felkészül”

A fiatalok bevonása előny természetesen, de jelen mértéke kétségtelenül torzítja a belső viszonyokat: a megkérdézett mintában felülreprezentált humánigazgatási vezetők természetes törekvése, hogy a fiatalokból, pályakezdőkből a szervezet számára hasznos fiatal kollégákat képezzenek, ez a szervezeti érdek szerencsés esetben összekapcsolódik a fiatalok egyéni karrierstratégiájával.

„Azt én nem hiszem, hogy a hivatal tudná ... segíteni az ambícióját bárkinek. Azon túl, ami egyébként van benne. De ha van benne, akkor ezen a területen mi maximálisan

²⁵ Például MAGYARY Zoltán 1910 és 1930 között a Vallás és Közoktatásügyi Minisztérium tisztviselője volt. Tevékenységének jelentős része esett KLEBELSBERG Kuno miniszterségének idejére (1922-1931).

támogatunk, például minden továbbtanulást. Tehát a hivatal vállalja az egyetemi plusz diplomának a, diplomákhoz a tandíjat. ...Tehát ha nálunk valaki akar tanulni, akkor azt, hogy mondjam, gyakorlatilag elvárjuk, hogy mindenki tanuljon. Tehát igazából ez nem támogatás, ezt nem gondolom én extra támogatásnak, a hely jellegéből adódik, hogy aki akar tanulni, azt engedjük. Sőt, hogy mondjam, mi nyomjuk őket és inkább van elutasítás, hogy most nem vállalom, jön a gyerek, kicsi a gyerek, ilyen dolog, olyan dolog, de a hivatal részéről, én úgy gondolom, hogy a maximális támogatást minden továbbtanuláshoz megadjuk. Ez a mi érdekünk.”

3.8.3. A generációs kihívás megítélése

A fiatalokkal kapcsolatos kihívások, az új generáció beépítésének feladata, valamint a tapasztalt kollégák elvesztéséből adódó tudásvesztéssel kapcsolatos aggodalmak jelentős részét képezték a vezetői nyilatkozatoknak.

„Az üres álláshelyekre, felsőfokú végzettségű fiatalokét vettünk fel, és ez így megfelelő és jó. A tanulási folyamat még tart a fiataloknál. Van akit 2-3 vagy 6 hónapja vettünk fel, és kell több év szakmai gyakorlat hogy valaki biztonsággal és jól tudja ellátni a feladatát. De építkezünk.”

„Tehát nagyon sok fiatal jön. Akkor összetétele is a minisztériumoknak lecsökkent, tehát sok a fiatal. Tehetséges, felkészült fiatal. Viszont a probléma a fiataloknak a megtartásában van. Tehát a vonzerő az megvan, pályáznak, jelentkeznek, spontán küldenek önéletrajzot, szeretnének szakmai tapasztalatot szerezni, most minisztériumról beszélünk és központi közigazgatásról, mert arról tudok véleményt mondani. Viszont a megtartása ezeknek a – különösen a – tehetséges ..., a több nyelven beszélő fiataloknak már nehéz.”

A közigazgatási generációs kihívás kiéleződésének oka a központi közigazgatás korösszetételében keresendő, amint fentebb bemutatást nyert (4. számú ábra).

„Változó módon fogadták, fegyelmezetten tudomásul vették, hogy a kormánytisztviselői léttel az állandó képzés, továbbképzés együtt jár. Próbáltunk olyan képzéseket választani ami a szakmai előmenetelüket szolgálja, olyan képzési lehetőségeket, ami a szakmai teljesítményüket növeli. A különböző kompetenciákat, a szakmai előrelépésüket szolgálja.”

Kérdéses, hogy a fiatal korosztály számára a belső képzések mennyire jelentenek vonzerőt. Az egyéni és szervezeti érdekek magasabb szintű összehangolására tett javaslatot a következő válaszadó:

„Éves modell, amivel kísérleteztünk, de sose merjük bevállalni, mert nem vagyunk olyan gazdagok. Én értem, hogy egy évre nem lehet elengedni valakit. De, hogyha ezzel szemben minden 5 évben maximum fél éves továbbképzést csökkentett munkateher mel-

lett lehetővé tennénk és ebbe adott nívó esetén ezt külföldön tennénk pl. lehetővé, vagy bátrak lennénk, bevállalnánk peregrináció kockázatát, fantasztikus dolgokat lehetne elérni.”

3.8.4. A kedvezmények, béren kívüli juttatások motivációs ereje

Annak ellenére, hogy az illetményen kívüli juttatások jelentősen mérséklődtek a felvételt megelőző években, számos szervezeti egység számolt be illetményen kívüli juttatásokról. A versenyszférával összehasonlítva jóval kedvezőbbnek ítélik meg az illetményen kívüli juttatások nagyságát, komplexitását.

Tudunk adni azért juttatásokat is, ha nem is nagyon magas mértékben, de azért lehet, itt próbálunk, a cafetérián kívül, ahol mindenhol egységes ugye, de azon felül próbálunk egy kis Erzsébet utalványt is adni.”

A további kedvezmények lehetőségét túlnyomóan pozitívnak, vonzóknak találták a megkérdezettek, ennek hatásait a következőkben látják:

- A munkatársak hosszú távú megtartását segíti elő a megkérdezettek szerint.
- Mind a munkáltatói kölcsönök, mind a hiteltámogatások a közigazgatás hosszú távú, stabil működéséhez járulnak hozzá. Azokra, akik ilyen programokban vesznek részt, tartósan lehet számítani. Ezt elsődlegesen, természetesen az ilyen helyzetbe került személyek esetleges kilépésének gazdasági ellehetetlenülésével lehet magyarázni. Ugyanakkor megalapozottan lehet azt is feltételezni, hogy azok a személyek hajlamosabbak hosszabb távú gazdasági elkötelezettséget vállalni a munkáltatóval kapcsolatban, akik egyébként is hosszú távú munkaadó-munkavállaló kapcsolatban gondolkoznak.
- A további kedvezmények köre a közigazgatási életpálya vonzóvá tételéhez járul hozzá. Piaci szférával összehasonlítva a közigazgatási juttatások stabilak, nem függenek a profitabilitástól. Egyes lakossági csoportokban ez vonzerőt jelent a pályaválasztás vagy munkahelyválasztás alkalmával.
- A munkáltatói lakáshitel, lakhatási támogatás a fiatalok egzisztenciális problémáinak enyhítésében nyújt támogatást. Ez a pályakezdők számára kifejezetten vonzó támogatási forma. Az óvodai támogatás a jelenlegi terhelések, túlórák mellett sokak által igényelt kedvezmény.

„Ma is van olyan kollégám, aki annak a biztonságos keretfeltételével törleszti a hitelrészleteket. Ezt én nagyon jónak találom, hogy újra be legyen vezetve. Tehát segíteni kell őket abban, hogy hosszútávon gondolkodjanak ebben.”

A támogatások körének szélesedése a köztisztviselők megbecsülését erősítené. A járási hivatalok vezetői az egységes juttatási rendszer kialakítását szorgalmazzák, amely tovább növelhetné a közigazgatási pálya vonzerejét.

Korábban javaslatként fogalmazódott meg a „kormánytisztviselői kártya” létrehozatala, amely egy bizonyos juttatási csomag igénybe vételére jogosítana, ami idővel esetleg bővíthető, változtatható is lett volna. Az esetlegesen a jövőben igénybe vehető juttatások körében a következők merültek fel:

- Egészségügyi ellátás (szűrővizsgálatok)
- Kulturális események
- Lakhatás, lakáshitel támogatás
- Utazás, kikapcsolódás
- Óvodai ellátás támogatás

Ezekkel mint egy jövőben megvalósuló koncepció részeiként igénybe vehető juttatásokkal, illetőleg magával a koncepcióval, hogy létezzen egy hasonló „nem konvencionális” kompenzációs csomag, a megkérdozettek jórészt egyetértettek. Ezt fejezi a következő vélemény is:

„Ha lenne ilyen csomag, ami elérhető, mindegy, ki és mit válogat belőle, de azt igénybe tudja venni, az pszichésen nagyon sokat tudna jelenteni.”

Ezek közül a kötelező egészségügyi alkalmassági vizsgálat – de nem általános prevenciós célú kivizsgálás –, a lakáshitel, illetőleg a gyermekmegőrzés bizonyos mértékig időközben megvalósult, gyakorlattá vált. Az egyéb közösségi rendezvények, kitüntetések, megemlékezések szervezésére a Magyar Kormánytisztviselői Kar²⁶ vált a legalkalmasabb szervezetté – egyéb feladatai mellett.

3.9. Vezetés

3.10. A vezetés mint szervezeti erőforrás a közigazgatásban

A közigazgatásra vonatkozó átfogó empirikus kutatás Magyarországon igen ritka. Az elmúlt másfél évtizedből három-négy példát lehet csak hozni.²⁷ Ez a kutatási irányzat ritka, de létezik. Kisebb volumenű, önkormányzati, illetőleg korlátozott számú munkatárs megkérdozésén alapuló vizsgálatok – érthetően kisebb erőforrásigényüket figyelembe véve – rendelkezésre állnak.²⁸

26 <http://mkk.org.hu> letöltve: 2019. 01. 10.

27 ROZGONYI Tamás (szerk.): Államreform, közigazgatás, háttérintézmények. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008., GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kell A közigazgatási ellenőrzési és bírságolási tevékenységről* 2008, Budapest, KSZK, ROP, valamint Hajnal György: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz* 2008, Budapest, KSZK, ROP

28 Például: GÁL, Márk István: *Leadership – Organizational Culture in the light of Public Management reform models = Leadership – Szervezeti kultúra, a közmenedzsment reformok fényében*. Doktori (PhD) értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola. DOI 10.14267/phd.2018018. 2018.

A hazai közigazgatás-tudományban a vezetés szervezeti erőforrásként való külön kutatási témaként való meghatározása nem történt meg olyan értelemben, hogy az önálló kutatási irányzattá fejlődhetett volna. E területen jelentős fejlődést lehetne elérni viszonylag rövid idő alatt – néhány alaplíműnek számító munka oktatásba, képzésbe való bevonásával.²⁹

Mint az interjúsorozat – fentebb részletezett – kimondottan vezetői témát érintő kérdéseire adott igencsak bizonytalan válaszok rámutattak: a közigazgatási vezetési funkciót – fontos kivételekkel – „vákuum és zavarodottság”³⁰ jellemezte a vizsgált időszakban.

3.10.1. Feltárt vezetési stílusok

Arra a kérdésre, hogy mi az „ön által tapasztalt, uralkodó vezetési stílus”, többen döbbenettel reagáltak, mások inkább hallgattak. Voltak továbbá, akik az interjút készítőktől vártak segítséget, és igyekeztek valamilyen formális, tankönyvszerű választ adni, amelyben az autoriter vagy a demokratikus vezetési stílus hívószavának attribútumait igyekeztek összegyűjteni. A kérdés azonban nem vezetéselméleti ismeretlenre irányult, hanem arra, hogy a saját környezetükben (netán saját magukban) milyen vezetési stílusjelleg tudnak megjelölni.

„...autokrata valamilyen szinten a vezetési stílus. Elég sztrikt, a vezetőnek a személyisége és a jelleme átjönnek.”

A direktív, szakmai vezetési stílussal kapcsolatos válaszok határozottan domináltak.

„...nagyon jónak ítélem meg a vezetési gyakorlatot. Alapvetően a szakmaiság jellemzi, egyik legfontosabbként kiemelem, hogy a szakmai szempontok dominánsak a vezetés részéről a feladat meghatározásban. A magam részéről is a szakmaiságot tartom legfontosabb szempontnak a hivatal irányítása során. És az együttműködést.”

A válaszokból kirajzolódó „szakmai alapú vezetési stílus” is valójában autoriter, csak e szót számosan nem kívánták vagy nem merték használni. A válaszadók többségénél úgy tűnt, hogy az „autoriter vezetési stílus” kifejezés használata a hangrögzítő készülék jelenlétében kifejezetten kínos. Feltehetően úgy érezhették, hogy ezzel „kiadják” saját magukat vagy felettesüket. Tehát feszültség alakult ki a között, amit ténylegesen mondani tudtak és a saját maguktól elvárt válasz ideálképe között. Az ilyen helyzetbe jutott beszélgetéseken igyekeztük feltárni e belső görcs okát. Az, hogy egy vezetési stílus autoriter, még nem jelent értékítéletet. Autoriter vezető lehet jó vagy rossz, ahogy

²⁹ VAN WART, Montgomery: *Dynamics of Leadership in Public Service. Theory and Practice*. Second edition. M. E. Sharpe, Armonk, New York. 2011.

³⁰ SZÓCSKA Miklós: Változásvezetési kihívások az egészségügyben, *Harvard Business Review* (magyar kiadás), 2010. június, 26-34. oldal.

demokratikus vagy akár anarchikus stílusú vezető is lehet jó vagy rossz. Azt sem lehet mondani, hogy az autoriter vezetési stílus kizárólag a közszektor sajátja. A közigazgatás hierarchikus vezetési-irányítási struktúrája és ehhez kapcsolódó folyamatai nyilvánvalóan az autoriter vezetői felfogás irányába hatnak, ami nem jelenti azt, hogy a vezetőknek monopolizálni kellene a belső információkat vagy, hogy egyedi utasításokkal kellene vezetniük beosztottaikat. A döntéselőkészítésbe való be nem vonás pedig egyenesen hátráltatja a közigazgatási döntéselőkészítési szervezeti képességét. Ezek nem az általában vett autoriter, hanem a szélsőségesen autoriter vezetési stílus sajátosságai, amelyek a vezetői tekintély megkérdőjelezhetetlensége szempontjának rendelik alá a szervezeti célok érvényre jutását.

Azt többen érzékelték (nem mindenki), hogy a vezetési stílusra tett megjegyzéseik tartalmilag ellentétben állnak az együttműködés kérdésére tett pozitív kijelentéseikkel. Ezt azonban igyekeztek azzal feloldani, hogy a személyes kapcsolatteremtő, kommunikációs és konfliktusfeloldó képességre támaszkodva a vezetők képesek az együttműködést autoriter környezetben is megvalósítani. Erre ellenőrző kérdésként több esetben a paternalista autoriter vezető attribútumaira is rákérdeztünk. Ezeket azonban – egy-két kivételtől eltekintve – nem igazolták a válaszok. Az interjúk alapján ki lehet jelteni, hogy a gondoskodó-atyáskodó direktív-autoriter vezetési stílus az idősebb generáció tagjainál még elvétve jelen van, de messze nem olyan jelentős, mint amilyen a rendszerváltást megelőző évtizedekben lehetett, amikor a diktatúra körülményei között a „beágyazott” vezető a munkahelyen kívül is jelentős segítséget adhatott munkatársainak (Pl.: iskolai, egyetemi felvétel ügyében „leszóltak a minisztériumból”, stb.)

A vezetési stílusok önbesorolása során eltérő képet kaptunk az interjúalany „főnökhöz” képest.

„Hát, én az együttműködőre esküszöm e téren is, tehát én nem voltam híve soha, meg hát személyiségemből fakadóan sem igazán tudtam volna azt a fajta keményebb vezetési stílust – azt nem is próbáltam soha. Tehát én mindig próbáltam lehetőség szerint a legnagyobb mértékű együttműködésre törekedni a dolgozóimmal.”

A domináns önbesorolás szerint demokratikus és szakmai alapú vezetési stílus jellemzi a közigazgatás irányítását. Autokratikus vezetési stílus főként az idősebb, a hierarchia csúcsán álló vezetők ismérve.

„Egy-egy vezetőnél is többféle stíluselem keveredik, esetleg valamelyik dominánsabb. Korábban a közigazgatásban inkább az autokratikus elemek domináltak, mostanában azonban egyre többször találkozhatunk a demokratikus elemek előtérbe kerülésével.”

Ez utóbbi attribútumot tehát zömmel felfelé távolítják a megkérdézettek, míg magukat tendenciaszerűen demokratikus vezetőnek vallják. Van természetesen kivétel, aki önmagát autoriter vezetőnek vallja, és úgy véli, hogy ezen nem is kell változtatnia. Szakmailag hitelesen ez a vezető a saját szervezeten belüli elszigetelődése ellen komoly

egyéni stratégia mentén kifejtett kommunikációs erőfeszítéseket tesz (heti rendszeres vezetői értekezlet tartása, team-ek létrehozása, stb.).

Az autoriter vezetési stílus megnevezésével kapcsolatos tartózkodás, szemérmesség különösen annak a fényében érdekes, hogy noha az általános értékítélet ambivalens e vezetési stílus kapcsán, mégis pozitív eredményességi attribúcióval bír. Eredményesnek rendszerint kimondottan a szakmailag elmélyült autoriter vezetési stílust tekintik, azonban a produktivitáshoz eltérő motivációk vezetnek. A szakmai típusú vezetők a hozzáértést, a problémák megbeszélését, a folyamatos információáramlást preferálják, ám maguknak tartják fenn a szakmai döntéseket. *Hogy mi számít szakmai döntésnek, azt természetesen ők döntenek el. Míg az autoriternek tekintett vezetők magas szintű elvárásokat támasztanak, beosztottaikat gyakran a félelem vezérli a teljesítés során, a kommunikáció többnyire egyirányú, utasításban fejeződik ki.*

„Idősebb - autokrata vezetési stílus. a fiatalabbaknál azért inkább azt gondolom, ilyen demokrata, demokratikus stílus.”

„A demokratikus és szakmai alapon álló vezetési stílust támogatom, amikor a kollégákat szakmai partnernek tekintjük, és inkább teamben dolgozunk, tehát ilyen szempontból támogatom a projektszemléletet, ami most a közigazgatásban bekerült.”

Az autoriter vezetési stílust a válaszadók számos esetben összekötötték a magasabb fluktuációval. A személyes kapcsolat megromlása, egyoldalúvá válása – a jelek szerint – a viszonylag kis mobilitási hajlandósággal rendelkező munkatársakat előbb a teljesítmény visszafogására, majd a munkahely elhagyására ösztönzi.

„A dicséret a munkatársak nagy részénél ösztönzőleg hat, ezért kiemelten fontosnak tartjuk a rendszeres vezetői visszajelzést, értékelést. A parancs, inkább demotiváló és teljesítményromboló eszköz.”

„Autokratikus vezetési stílus mellett gondolom nehéz a kollegákat megtartani. Az egy idő után valószínűleg olyan folyamatokhoz vezet, amit szintén valami HR-tevékenységgel kell kezelni.”

A közigazgatási vezetőképzés további fejlődése elengedhetetlen, aminek előfeltétele a témával foglalkozó kutatás lenne, de a magyar tapasztalatok összegyűjtése és fejlesztési stratégiává való átalakítása a jelek szerint még várat magára.

3.11. A vezetési képesség továbbfejlesztésének kívánatos iránya

A vezetői készségek kívánatos irányára oly módon kérdeztünk rá, hogy a megkérdezett személynek ne kelljen saját magát vagy közvetlen főnökét kritizálnia. Azt a megoldást választottuk, hogy az időközben szervezett formában, a Nemzeti Közszerződés

Egyetem által végzett, jogszabállyal alátámasztott vezetőképzés kívánatosnak tartott tartalmára kérdeztünk rá. Fontos, hogy a közigazgatási vezetőképzés gondolatának megjelenése a Magyar Program egyik újdonsága. A vezetőképzés egyetemi szintre helyezése magában hordja a tudományosan is hiteles vezetői *képességfejlesztés lehetőségét*.

A közigazgatási vezetőképzés kívánatos tartalmával kapcsolatos gondolkodás Magyarországon mindeddig nem vagy alig érte el a tudományos közleményekben való megjelenés szintjét. Az eddig megjelent közlemények idegen nyelven, külföldön jelentek meg. Mindez azt is jelentette a felvétel idején, hogy még a szűk körű, szakmailag művelt közvélemény is bizonytalan volt, hogy mi legyen e képzések lényegi mondani-
valója. Az alábbi megjegyzés alapján egyértelműnek látszik, hogy a vezetők körében *nyitottság mutatkozott* arra, hogy a vezetői eszköztárat bővítsük.

„Azt tartanám fontosnak, a vezetőket a különböző vezetői eszközökkel ismertessük meg. Nem hiszek benne, hogy csak autokratikus, vagy csak demokratikus vezetési módszer a jó. Egy vezetőnek többféle módszert kell vegyíteni, függ attól, milyen feladatot kell ellátni, milyenek a munkatársak, vagy az a munkatárs akivel kapcsolatban bármit érvényesíteni szeretne. Tisztán azt gondolom, hogy nem is jelenik meg, vagy az ritka.”

A vezetőképzésről való gondolkodás – egyelőre ösztönös – tendenciái megítélésem szerint a következő csoportokra bomlanak.

1. Az 1990-es évekből ismert „business management” képzések tartalmának új-racsomagolása. E szellemi hatást tükrözi egyébként a vezetői stílusok kategóriáinak szigorú hármas tagolása a válaszadók között. (menedzsment megközelítés)

2. Valamely külföldön alkalmazott, bevált (vagy legalábbis beváltként bemutatott) *képzési modell több vagy kevesebb adaptációval való* átvétele tartalmi reflexió nélkül.

3. Jelen van a jogias megközelítés is, miszerint a vezetőknek valójában az alkotmányjoggal, az általános és különös közigazgatási joggal kell foglalkozniuk.

4. A jövő magyar kihívásaira való felkészítés (közpolitikai megközelítés), amely a magyar állam stratégiai feladataiból indul ki, ezek eléréséhez kínál vezetői eszközöket. Ez utóbbi ritkaságnak számít.

Fentiektől *különbözik a vezetői tréningek köre, melyek a nyelvoktatástól a személyiségfejlesztő, kommunikációs, konfliktuskezelő, csoportszimulációs gyakorlatokig széles spektrumot fognak át. Megközelítésük gyakorlatias, az egy-egy koncentrált tanulás alapján elérhető eredményre összpontosít. Ez a képzési forma mindig is jelen volt a közigazgatás vezetői rétegében, de nem vált, jellegénél fogva nem is válhatott összefüggő ismeret- és képességfejlesztési eszközzé, inkább az adott ad hoc igények kielégítését tartalmazta.*

Szokás a tartalmi felosztáson kívül a vezetők képzését a „vezetővé képzéstől”, tehát a vezetőutánpótlás-képzéstől elválasztani.

Az, hogy a Magyary Program megjelenését megelőző évtizedekben nem merült fel az átfogóan szervezett közigazgatási vezetőképzés szükségessége, visszavezethető arra, hogy amennyiben a vezetővé válást valamilyen speciális végzettséghez kötjük, az törvényszerűen korlátozza a kinevezések lehetőségét. Amennyiben pedig a már kinevezett vezetők továbbképzését írjuk elő, azzal implicite megkérdőjelezzük a szakmai kompetenciájukat. Természetesen attól, hogy valaki közigazgatási vezető, még nem jelenti azt, hogy szakmailag is kompetenssé válik, vagy hogy egy csapásra vezetői képességek, készségek birtokába kerülne. A képzésre kötelezés azonban ezt a tényt letagadhatatlanul felszínre hozza, ami megkérdőjelezi a dominánsan jelen lévő, a szakmaiság aurájával legitimált autoriter³¹ (VAN WARTNÁL: direktív)³² vezetői stílus legitimációs alapját kérdőjelezi meg.

A megkérdezettek a tartalmi közigazgatási vezetőképzés során a demokratikus és a szakmai alapú vezetői stílusjegyeket erősítenék a megkérdezettek, amely jelentősen hozzásegíthet a tisztviselők szakmai kompetenciájának, fejlődésének a kiteljesedéséhez (implicite: ezt hiányolják). Emellett személyiség és vezetésfejlesztési tréningek során vezetői kompetenciák, kommunikációs képességek (kooperációs készség, konfliktus menedzsment, prioritizálási képesség) elsajátítását, fejlesztését javasolták. A megkérdezettek továbbá fontosnak tartják a folyamatos visszacsatolást (kommunikációt mint rendszerképző erőt) mind a vezetők, mind a beosztottak részéről. Néhányan a vezetői kompetenciák fejlesztése mellett a technikai tudást (számítógép; programok) is gyarapítanák a vezetők körében.

„Együttműködési készség, konfliktuskezelés vagy válságkezelés, konfliktusos szituációk kezelése. A szintetizáló képesség, a prioritizálási képesség, vagy készség, a higgadtság, már amennyire az ember ezt meg tudja őrizni, ezeket mind lehet erősíteni.”

A válaszadó tapasztalatokon nyugvó, komoly felsorolása mindenképpen elgondolkodtató a vezetőképzések szervezői számára.

3.12. A vezetői tekintély forrása

„Mi alapozza meg a vezetői tekintélyt?” E kérdésünkkel rákérdeztünk arra, hogy a szakmai-autoriter, az autoriter és a demokratikus vezetői stílussal jellemzett vezetők vezetői autoritásának mi az alapja. Mi az a hivatkozás, ami a vezetői igényt (az akarat érvényesítésének vezetői lehetőségeit) alátámasztja.

„Itt is még vissza kell térnem a szakmai tudásra, mert szerintem ez elengedhetetlen, hogy a tekintélynek a megalapozója, meg az emberségesség, vagy a humánosság.”

31 CAMERON, David R. – ORENSTEIN, Mitchell A.: Post-Soviet Authoritarianism: The Influence of Russia in its „Near Abroad” *Post-Soviet Affairs*, 2012 (28), 1. 1-44. oldal.

32 Montgomery VAN WART (2011): *Dynamics of Leadership in Public Service. Theory and Practice* second edition M. E. Sharpe 55-56. oldal.

Kiegészítő kérdésként több esetben azt is megkérdeztük, hogy szükséges-e egyáltalán ilyen megalapozás, nem elegendő-e, ha egyszerűen csak valaki magasabb hierarchikus pozíciót foglal el, mint mások. A kiegészítő kérdésre kivétel nélkül az a válasz született, hogy ez nem így van, mindenképpen szükséges a vezetői autoritás szubsztantív megalapozása.

A vezetői tekintély alapjaként megjelölt tényezőket a következőkben lehet összefoglalni:

- Szakmai tudás.
- Megfelelő, világos feladatdelegálás.
- Bizalmi légkör kialakítása.
- Felelősségvállalás.
- A beosztottak és a szervezet érdekeinek képviselése kifelé.
- Karizmatikus, de empatikus, kiszámítható személyiség.
- Presztízzsel rendelkezik (presztízse szakmai, de társadalmi is).

A vezetői tekintélyt sokak szerint a szakmai tudás alapozza meg leginkább a közigazgatásban. A kollégák elismerését a sokszínű, komplex tudással rendelkező, széles látókörű felettes váltja ki. Személyiségjegyeit tekintve az empatikus, karizmatikus és kiszámítható irányítót fogadják el legtöbbször vezetőként.

„Én úgy gondolom, hogy az emberi hozzáállással, illetve a szakmai tudással, ismeretekkel lehet leginkább kivívni.”

„Meg kell tudni mondanom, hogy én jövő évben abban az értékben, ami rajtam múlik, milyen indikátorokért fogok sikra szállni. És ezt tudatnom kell a vezetettekkel, mert akkor van tekintélyem.”

Számos válaszadó fontosnak tekinti a bizalmi légkör kialakítását, kollegiális kapcsolat erősítését, amely termékeny talajként szolgálhat a munka során.

„A vezetői tekintélyt a szakmai tudás alapozza meg, érezni kell annak a beosztottnak, hogy ő azért tudja, hogy mi az, amit csinál, mi az, amivel foglalkozik, számon is tudja kérni, ellenőrizni is tudja, de ugyanakkor az empátia és a humánusság, az mindenképpen, azért párosulnia kell.”

„Mi a minisztériumunkban maximálisan a szakmai tudásra helyezük a hangsúlyt. Tehát itt nem tud valaki vezetőként megmaradni, ha nincsen szaktekintélye. Ez borzasztó hamar kiderül, nagyon nagyok az elvárások.”

A vezetői tekintély kapcsán adott válaszokban dominált a szakmailag a szervezet többi tagja felett álló vezető képe, a megfogalmazások azonban azt mutatták, hogy ez

egy elvi, vágyott, ideálisnak tartott kép. A megkérdezett vezetők tehát vágnak arra, hogy szakmailag nagy felkészültséggel és tapasztalattal rendelkező személyek vezessék az apparátust. Ez olyan minisztériumok esetén teljesülhet, amelyeknek viszonylag homogén szakmai portfóliója van, és nagy szakmai utánpótlási potenciállal rendelkezik. Ilyennek tekinthető a Belügyminisztérium vagy a Honvédelmi Minisztérium, illetőleg a Külügyminisztérium (Külügyi és Külgazdasági Minisztérium), valamint a KIM megszűnése után az Igazságügyi Minisztérium. A csúcsmisztériumok rendszerében azonban gyakorlatilag lehetetlen, hogy az első számú vezető, illetőleg közeli stábja minden ágazatra kiterjedő szaktekintély legyen. Ezen a ponton vissza kell utalni a vezetőképzéssel kapcsolatban írottakra, nevezetesen, hogy hazánkban generalista közigazgatási és közigazgatási vezetőképzés van, specialista vezetőképzés – az egészségügyi menedzserképzés, továbbá a fegyveres szervezetek speciális vezetőképzései kivételével, tudomásom szerint – nincs. Szociális, köznevelési, agrárágazati, igazságügyi igazgatási, netán közigazgatási informatikai vezetőképzés híján kérdéses, hogy a szakmai vezető kulturálisan nagyon beivódott képe mire is támaszkodik. Úgy tűnik, hogy a tárgyi tudás és az adminisztratív tapasztalat, továbbá a vezetési képesség fogalmai összekeverednek úgy, hogy az adminisztratív rutint a válaszadók hajlamosak voltak tárgyi (szakmai) tudásnak és vezetési képességnek értelmezni.

Annak, hogy a vezetői tekintélyt firtató kérdésre a válaszadók túlnyomó többsége egy mítosszal – nevezetesen a mindentudó vezető mítoszával – válaszolt, egy további, teljesen nyilvánvaló ellenérve az, hogy a miniszteri és (politikai/szakmai) államtitkári posztok politikai kinevezés alapján kerülnek betöltésre. A közigazgatási vezetői rétegben – és az egész társadalomban – oly mélyen gyökerezik a weberi közigazgatási ethosz, hogy a nyilvánvaló tények ellenére mégis a szakmai tudásfölénnyel rendelkező vezető képe dominálta a válaszadók szubjektumát. A valóságtól való ilyen mértékű eltérés magyarázatot igényel, hiszen releváns kérdés annak a tisztázása, hogy a demokratikus felhatalmazással rendelkező politikai vezető képe miért nem tudott meggyökeresedni a közigazgatás vezető rétegében a rendszerváltás után 25 évvel sem. Miért *éreztek* úgy a válaszadók, hogy a demokratikus legitimitációból fakadó autoritás olyasmiről hallgatni kell, vagy ha már rákérdeztek, akkor szakmai mítosszal kell azt elfedni? E ponton még számos empirikus kutatásra nyílik lehetőség egy eddig feltáratlan területen.

Fontos, a vezetői tekintélyt megalapozó jellegzetesség a kifelé vagy felfelé való érdekképviselet, amit elsősorban a jó (közigazgatási, társadalmi, politikai) beágyazottságnak tulajdonítottak. Eszerint azoknak a vezetőknek van befelé nagyobb tekintélyük, akik a külső szereplőknél eredményeket (engedményeket), különleges elbánást tudnak kiharcolni a kollégáiknak.

„A felfelé való érdekérvényesítés is, hogy ki tudja járni még x-nek azt a főtanácsadói címet. Persze ez visszafelé is hat, mert akkor vannak az embereim megelégedve velem, ha érzik azt, hogy kitaposok nekik valamit a főnöknél.”

A „jó főnök” további ismérve, hogy kiáll döntéseiért, hatékonyan képviseli beosztottai és szervezeti egysége érdekeit. A feladatokat pedig világosan delegálja munkatársai számára. A vezetői tekintélyt erősítő tényező ezen kívül a probléma- és konfliktuskezelés, empátia, döntési képesség erősíti, a vezetői kompetenciák transzparenssé válnak nehéz helyzetekben.

„Fontos, hogy empatikus legyen, a szakmai kritériumok is nagyon fontosak. Tárgyalóképes legyen. Azt, amit ő képvisel, jól tudja kifelé is képviselni. Ugyanakkor fontos a vezetőnél az, hogy a munkatársak irányába tudja a feladatokat kiadni.”

Az empatikus készséget több vezető is hangsúlyozta. Egyikük így fogalmazott: „...hát...szeretni kell őket” ti. a beosztottakat.

3.13. Kommunikáció a hierarchikusan szervezett, szabályozott rendszerben

Mivel a vezetőkre, vezetői magatartásra, erényekre, képességekre vonatkozó elemzés természetes része a kommunikáció említése, az előre tervezett kérdések is tartalmaztak erre vonatkozó részt. A kommunikációra mint vezetői tevékenységre nem általánosságban kérdeztünk rá, hanem kimondottan a hierarchizált viszonyokra jellemző szolgálati út és az egyéb, rugalmas, közvetlen kommunikációs utak szembeállítása útján. A megkérdezettek tehát azzal szembesültek, hogy ha a rugalmas, empatikus, jól kommunikáló demokratikus vagy ugyanilyen jellemzőkkel jellemezhető autoriter vezető képét vázolták fel, akkor magyarázatot kell adniuk arra, hogy mindezeket a tulajdonságokat hogyan tudják megvalósítani a kötött kommunikációs útvonalak alkalmazásával.

„a kommunikációs készség, az szinte minden területen adott, tehát az megint nagyon fontos.”

E kérdést illetően a domináns válasz az volt, hogy a *közigazgatási hierarchia részéként, túlnyomóan* természetesnek és kötelezőnek veszik a szolgálati út betartását. A szolgálati út betartása biztosítékot jelent az ügymenetek megfelelő lefolytatására, a szakmai tudás érvényesülésére.

„Mindig be kell tartani, mindig be is tartom.”

„Szolgálati út be nem tartása során szakmaiság sérülne.”

„Ha nem a szolgálati úton keresztül történik az ügyintézés, akkor olyan szintek maradhatnak ki, ahol az ellenőrzés történik.”

A válaszadók között a szolgálati utat mereven értelmezőktől elkülönült a „megoldásorientált” vezetők köre, akik felvállalták, hogy az ügyek érdemben gyakran

messze előrébb tartanak, mint a szolgálati út, amely gyakran egyenesen lehetetlenné teszi a komplex ügyek gyors, de mégis szakszerű megoldását. E halmazban három alkategóriát lehetett megkülönböztetni: 1. Az egyik vezetői felfogás engedi a horizontális kapcsolattartást a nagy szervezeten belül a szolgálati útra tekintet nélkül is, amennyiben a vezető erre közvetlenül engedélyt ad. 2. Mások megelégednek az utólagos tájékoztatással. 3. A harmadik kategóriába tartozó vezetők azt válaszolták, hogy nem tartanak igényt az állandó tájékoztatásra a folyamatok közben, lényeg a megnyugtató megoldás, a szükséges papírmunkát pedig egyszerűen utólag hozzáillesztik a már meglévő megoldáshoz.

Érdekes vélekedés volt, hogy a szervezeti működés sebességét a telekommunikációs eszközök széleskörű elérhetősége nem befolyásolja. Ez egyfelől meglepő, másrészt érthető is, hiszen sok év infokommunikációs fejlesztése nyomán sem valósult meg a „papírmentes iroda” a közigazgatásban. Érdemi, gyors, megalapozott elektronikus döntéstámogatás – egy-két egészen speciális területtől eltekintve – nem érhető el a minisztériumi döntéshozók részére. A csúcsminisztériumi rendszer pedig nyilvánvalóan nem kedvez a gyors kiadmányozásnak, hiszen a vezető figyelméért, döntéséért és aláírásáért jelenleg jóval több ügy verseng, mint korábban, miközben az egyén ügybefogadási képessége mégoly kitűnő ügyelőkészítési megoldásokkal sem növelhető a végtelenségig.

A válaszadók egy része a belső szervezeti kommunikáció természetes közegének tekintti a bizalmi légkört, ami jelzi, hogy az emberi dimenzió, ezzel együtt a megfelelő vezetői magatartás meghatározza a belső kommunikáció hatékonyságát.

„ha nincs bizalom és nincs kommunikáció és nincs oda-visszacsatolás, akkor nem működik a rendszer, akkor lehetnek bármilyen okos emberek. Én ezt – a bizalmat egy nagyon fontos tényezőnek tartom.”

3.14. A szervezeti változások követése

Lezárásként a megkérdezetteket egy rajtuk kívül álló kihívásról kérdeztük. Arra irányítottuk a figyelmet, hogy mit lehet vezetői eszközökkel tenni annak érdekében, hogy a szervezeti változások, zárolások, létszámleépítések ellenére megmaradjon az általuk képviselt közigazgatási szervezetek akcióképessége. E kérdéssel a merev, szabályozott környezetben jelentkező egyik legnagyobb vezetői kihívásra kérdeztünk rá, amely lehetőséget adott arra, hogy a vezető a korábban megismerttetett vezetési képességekről, lehetőségekről azok gyakorlati működésére nézve adjon számot.³³

„Általánosságban szerintem jól reagál mind a külső, mind a belső változásra a közigazgatás. Az idősebb kollégák már nehezebben tudnak mozdulni A pontból B pontba, míg a fiatalabb kollégáknak ez sem okoz problémát.”

³³ Egy korábbi reform empirikus kutatását végezte el: ROZGONYI Tamás (szerk.): Államreform, közigazgatás, háttérintézmények. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008.

„Rugalmasan le tudja követni, már azért felnőtt egy olyan generáció és dolgozik a közigazgatásban egy olyan generáció, aki talán azt mondom, hogy rugalmasabb, kicsit.”

Az átszervezés fogalma alatt elsősorban a leépítéseket értették a válaszadók. Ez nem csoda, hiszen a megkérdezettek között elsősorban humánágazati vezetők szerepeltek. Az első számú vezetők szintén az elbocsátások nehézségét említették e kérdésnél. Az elbocsátások kapcsán a konkrét emberi sorsok eldöntése jellemzően nagy pszichés terhet jelentett többek számára. Ezt azonban igyekeztek egyes intézkedésekkel tompítani: nyugdíjazások, háttérszervezetnél való elhelyezés, EU projektre létrehozott projekt-szervezetben való elhelyezés, stb.

4. Online kérdőív a kormánytisztviselők körében

4.1. A kutatás módszere

A kutatás online felvételen alapuló része a Magyar program által megfogalmazott Jó Állam koncepcióval kapcsolatos általános vélemények mellett a közigazgatási, közszolgálati életpályamodellhez köthető attitűdöket és elvárásokat gyűjtötte össze a közszolgálati tisztviselők körében. A felmérés strukturált kérdőívekkel, online módon történt. A kérdőívek linkjét az egyes intézmények felelős vezetői kapták meg, amit továbbítottak azoknak a munkavállalóknak, akik a kttv. hatálya alá tartoznak. A lekérdezés 2014. március 17. és április 4. között folyt. A felmérés során összesen 11 004 kérdőív érkezett be 34 intézményből. Az alábbi táblázat az egyes intézményekből érkezett kérdőívek számát tartalmazza. A kérdőív kitöltése önkéntes volt, a bemutatott eredmények a kutatásban részt vevő 11 004 tisztviselő véleményét tükrözik.

A válaszadók közel háromnegyede nő volt, a vezetők közel fele azonban férfi. A minisztériumokban is közel ugyanannyi férfi válaszolt kérdéseinkre, mint ahány nő. Vezetőket tekintve is felülreprezentáltak voltak a minisztériumok, ezekben az intézményekben minden ötödik válaszadó vezető beosztású volt. A válaszadók életkorát tekintve, a mintában jelentős számban voltak megtalálhatóak a 45 év feletti munkavállalók, de a válaszadók több, mint egynegyede fiatal (35 év alatti) volt. A minisztériumi válaszadók körében viszonylag magas volt a fiatalok aránya, a tisztviselők egyharmada fiatalabb, 35 év alatti. A tisztviselők fele legalább egy évtizede volt a közigazgatásban a kérdőív felvételekor. A vezetők több, mint kétharmada rendelkezett legalább 10 éves tapasztalattal. A fiatalabb átlagéletkorral összefüggésben, a minisztériumokban a válaszadók többsége kevesebb, mint 10 éve dolgozott a közigazgatásban, közel egyharmaduk 1-5 éves tapasztalattal bír. A tisztviselők egyötöde rendelkezett középiskolai végzettséggel, a válaszadók nagy többsége diplomás volt, elsősorban főiskolai végzettséggel. A férfiak körében magasabb a diplomások aránya, a női tisztviselők egynegyede középfokú végzettséggel rendelkezik.

A felmérésben részt vevő kormánytisztviselők egyes közigazgatási szervekre lebontott számát tartalmazza az **1. számú mellékletben** közölt táblázat.

A végzettségnek általában nagy hatása van az illetményre, és ezen keresztül a tisztviselők anyagi helyzetére. A középfokú végzettséggel rendelkezők fele rossznak ítéli az anyagi helyzetét. Lakhatási körülményeivel a tisztviselők kétharmada elégedett, ugyanakkor a fővárosi tisztviselők jelentős része (13%) egyáltalán nem elégedett, egy ilyen jellegű támogatás leginkább körükben lenne népszerű.

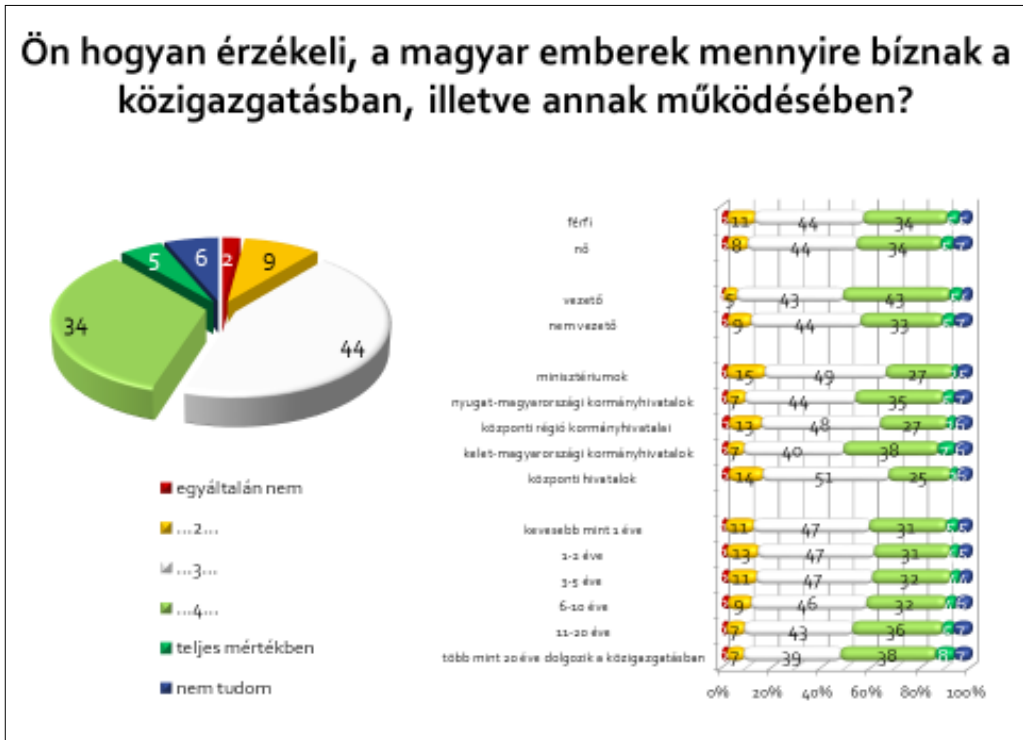
A válaszokat 5 fokú Likert skála szerint gyűjtöttük, e szerint a kérdésre adott határozott elutasítás 1-es, határozott támogatás pedig 5-ös értékkel szerepel. A válaszokat 1-100-as skálán ábrázoljuk az alábbi ábrákon. Az átváltás módja a Likert skálán kép-

zett átlag*100/(n-1), ahol n=a megadott válaszlehetőségek számával. Az 5 fokú Likert skála esetében a válaszlehetőségek száma 5, így a válaszok számtani átlagát 25-tel szorozva kaptuk meg az ábrázolt értéket.

A kutatás kérdéseit az **2. számú melléklet** tartalmazza.

4.2. A közigazgatás bizalmi környezete

A kormánytisztviselők körében a közigazgatás iránti általános társadalmi bizalom kérdését azzal a kérdéssel közelítettük meg, hogy az adott válaszadó hogyan érzékeli, hogy a társadalom milyen bizalmi szinttel fordul a közigazgatás felé. A tisztviselők által érzékelték szerint a magyar emberek közigazgatásba vetett bizalma nem túl magas, inkább közepesen tartózkodó.



7. számú ábra. A közigazgatásban dolgozók bizalomérzete

A központi közigazgatásban dolgozók körében viszonylagos bizonytalanság uralkodik abban a kérdésben, hogy mekkora a presztízse, elismertsége a munkájuknak. Általánosságban inkább tartózkodó, semleges-pozitív irányban mozdult el a megkérdezettek álláspontja. A lekérdezés eredménye szerint a fiatalok inkább elutasítóan vagy tartózkodónak vélték a társadalmat a közigazgatással szemben. Pillanatnyilag

nem bizonyított feltételezés csupán, hogy e véleményük a saját közigazgatás-képükön alapszik-e, azaz saját hivatásukkal szembeni leértékelő vélekedésüket vetítik-e ki a társadalomra. Szintén szignifikáns összefüggés látszik lakóhely szerint. Fővárosi kormánytisztviselők tendenciaszerűen kritikusabb társadalmi közeget érzékelnek, mint a vidékiek. A minisztériumi dolgozók – akik többnyire fővárosiak – karakteresen csekélyebb bizalmat feltételeztek, mint a vidéki kormányhivatalok munkatársai, akiknél jellemző, hogy közvetlen ügyfélkontaktusban szerzett tapasztalatokkal, továbbá a helyi társadalom kapcsolati hálózataiban kialakult bizalmi tőkével rendelkeznek.

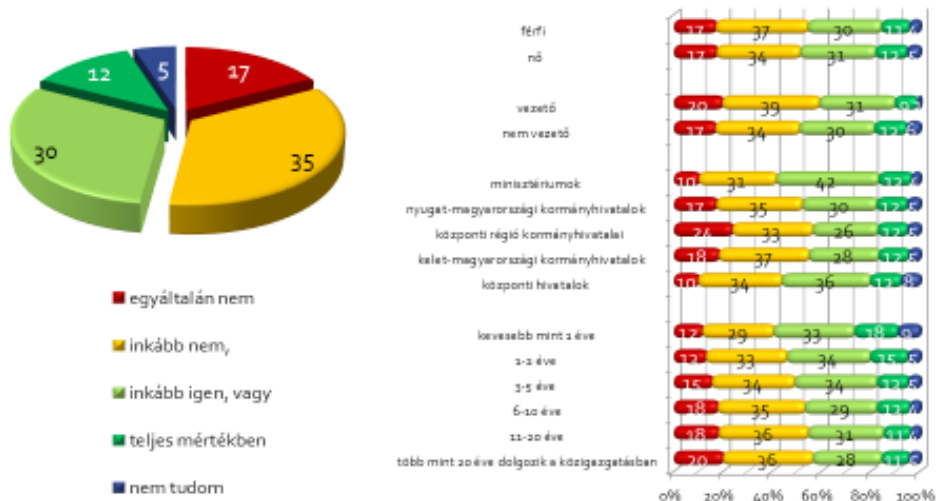
A fogadó közegről alkotott kép összességében az uralkodó közigazgatási felfogást is befolyásolhatja. További kutatásokat igényelhet, hogy a közigazgatás társadalomképe milyen magatartásokat eredményez. Könnyű belátni, hogy ha a köztisztviselő vagy kormánytisztviselő eleve amorálisnak, megbízhatatlannak vagy tudatlannak tekinti az állampolgárt, abból valamilyen kötelezésre, szankcióra alapuló intézkedés fog fakadni. Ha az állampolgár korruptnak, tudatlannak vagy felelőtlennek tekinti a tisztviselőt, ez szintén megalapozhat valamilyen – a közigazgatás mint nagyrendszer szempontjából – nem kívánatos ügyfélmagatartást. Természetesen a kölcsönösen pozitív percepciók kedvező magatartásokat, gyakorlatokat erősíthetnek, amelyeknek a jelentősége végső soron hatékonysági és eredményességi nyereségekben is megnyilvánulhat, hiszen magas bizalmi szint mellett kevesebb ellenőrzési mechanizmus beépítése szükséges, illetőleg a meglévő ellenőrzési kapacitás sokkal kisebb terheléssel üzemeltethető.

4.3. A rendelkezésre álló emberi erőforrás jellegzetességeinek megítélése

4.3.1. Az emberi erőforrás mennyisége

Az erőforrásokra vonatkozó kérdés összhangban van a vezetői interjúk humán erőforrásokra vonatkozó kérdéseivel. A közigazgatás személyi állományának mértékével kapcsolatos kérdést úgy fogalmaztuk meg, hogy a válaszadó kimondottan a saját szervezeti egységére gondolva válaszoljon. A kérdést, és a kapott válaszokat a következő ábra mutatja.

Az Ön véleménye szerint a kormánytisztviselői létszám az Ön szervezeti egységében mennyire megfelelő?



8. számú ábra. A kormánytisztviselői létszám megítélése

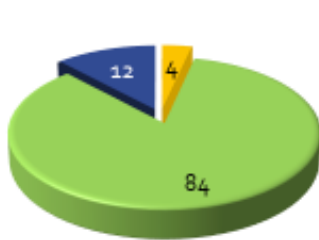
Érdemes megjegyezni, hogy a közigazgatásban eltöltött évek száma szerint szinte lineárisan csökken a rendelkezésre álló létszámmal való elégedettség. A közigazgatási pályára lépve jelentkező bizonyos kiábrándulási folyamat jelentkezését korábban már empirikus alapon sikerült kimutatni.³⁴ További szignifikáns eltérés, hogy a kormányhivatali létszámokkal való elégedettség mértéke lényegesen alacsonyabb, mint a minisztériumok esetében. Ez annak tudható be, hogy a kormányhivatalok létrehozása csak 2011-ben történt meg, a járási hivatalok létrehozása pedig csak 2012-ben, így a belső folyamatok megszervezése még kezdeti fázisban volt, e folyamatok rutinizálódása még nem következett be, így fajlagosan magasabb a belső tranzakciók munkaerő-ráfordítása. A másik ok az lehetett, hogy az általános hatáskörrel rendelkező megyei kormányhivataloknak a korábbi, jogelőd szervezetek együttes létszámához képest lényegesen kisebb létszámmal kellett gazdálkodniuk, így a létszámvesztés hatása erősen befolyásolhatta a válaszokat.

A létszámmal való elégedettség kérdését úgy is megközelítettük, hogy a válaszadó véleménye szerint inkább a létszám növelésére vagy csökkentésére lenne-e szükség.

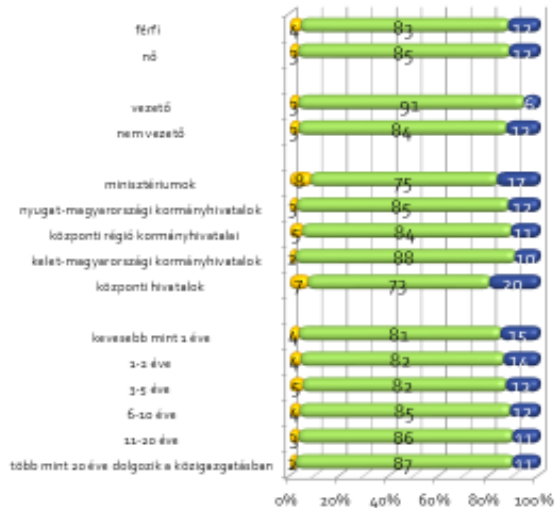
³⁴ GELLÉN Márton: Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén. In: GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia (szerk.): Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet. Complex Kiadó, Budapest, 2010. 215. oldal.

Ön hogy látja, a létszám csökkentésére vagy inkább növelésére lenne szükség?

- azok körében, akik szerint a kormánytisztviselői létszám a saját szervezeti egységében nem teljes mértékben megfelelő -



■ inkább a csökkentésre
■ inkább a növelésre
■ nem tudom



9. számú ábra. Növelni vagy csökkenteni kell-e a létszámot?

E kissé álnaiv kérdésre a különböző csoportok szerinti bontásban a válaszadók 77-85%-a természetesen úgy válaszolt, hogy inkább a létszám növelését tartaná helyesnek. Ez a vélekedés némi képet ad a megkérdezettek által szubjektíven érzett leterheltségről is. Ez az érzés nem feltétlenül minden munkahely minden munkakörében megalapozott, az általános és meghatározó élmény azonban a létszámhiány. A létszámhiány szubjektív érzete nem jelenti azt, hogy a ne lehetne hatékonyságnövelés révén enyhíteni a létszámproblémákon. A hatékonyságnövelés fő iránya azonban az évek során a „szabályozás útján történő hatékonyságnövelés” lett előbb a Ket. általános 30 napos eljárási határidejének 21 napra csökkentésével, majd az Ákr. határidőinek rendszerével (24 óra, 8 nap, 60 nap). Emellett a 2018 nyarán bejelentett létszámcsökkentési és béremelési elképzelések is a szabályozás felől közelítették a hatékonyság kérdését, bár nem feltétlenül hibásan. Azt mindenesetre le lehet szögezni, hogy a hatékonyság nem Lőrincz Lajos megközelítésének megfelelően, a közigazgatás elemi, „műveletek szintjén” történő újratervezéséből indult ki, hanem a makroszinten megfogalmazott erőforrási keretek (pénzügyi, humán erőforrási vagy időbeli erőforrás) szabályozásával, csökkentésével.

4.3.2. A fluktuáció kérdése

A Magyary Program megvalósításának első fázisát (2011-2012) megelőzően, 2010-ben már megvalósult a minisztériumok összevonása, kialakult a „csúcsmisztériumi” rendszer, amely kétségtelenül jelentős személyi mozgással járt a minisztériumi rendszeren belül. A mozgás dominánsan a minisztériumi közigazgatás rendszerén belül történt.³⁵ Az átszervezésekkel együtt járó személyi (szervezeti és pénzügyi) mozgások jelentős alkalmazkodási terhet rónak rendszerint a közigazgatásra, amely sokszor az alapvető funkciók ellátását is csak nehezen tudja megoldani a reá nehezedő belső szervezési feladatok miatt.



10. számú ábra. A személyi változások megítélése 1.

Az átszervezésekkel összhangban tehát a minisztériumi kormánytisztviselők magasnak érezték a fluktuáció mértékét. A kormányhivatalok dolgozói – noha az átszervezések őket is jelentősen érintették – jelentősen alacsonyabb fluktuációs kitettséget érezteltek. E két tényezőtől arra lehet következtetni, hogy a fluktuációs percepciót nem csak az átszervezések okozta átmenetiség érzése alakítja, növeli. Legalább ilyen

³⁵ GELLÉN Márton: A közsféra és a magánsféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében *Pro Publico Bono* 36-47. oldal. 2013. évi 4. szám

szerepet játszik, de lehet, hogy nagyobb az általános társadalmi beágyazottság, kapcsolathálózati pozíció.

A státusz és lakóhely szerinti bontás azt támasztja alá, hogy azok a személyek, akik egyébként is több elhelyezkedési lehetőséggel rendelkeznek, tehát olyan fővárosi lakosok, fiatalok, és/vagy magas (vagy kiemelkedő) végzettséggel, tudással rendelkezők, akik egyébként is könnyebben válogathatnak a jó ajánlatok között.

A könnyen konvertálható tudással és jó társadalmi beágyazottsággal rendelkező, dinamikus csoportok a közigazgatásban való munkavégzést gyakran eleve átmene-tinek tekintik, illetőleg magas fokú lojalitásuk, az ügy iránt érzett elkötelezettségük tartja őket a rendszerben, azonban ha ez nem kap viszonylag hamar pozitív visszajel-zést, akkor hajlamosak kilépni a rendszerből. A kilépési döntéseket az új egzisztencia megteremtésének nehézsége, korlátozott volta e csoportban nem fékezi. Az ilyen típusú munkavállalókra egyébként is jellemzőbb a gyakori munkahelyváltás kultúrája.³⁶ Fontos azonban megjegyezni, hogy ez a típusú munkavállaló elengedhetetlen a köz-igazgatásban, különösen annak felső rétegeiben, ahol nagy szellemi hozzáadott értékét képviselő döntéselőkészítő munkát is kell végezni a köz érdekében.

4.4. A közszolgálati ethosz a gyakorlatban

4.4.1. A közigazgatási pálya vonzereje, presztízse

A közigazgatásban dolgozók munkahelyi motivációját zömmel a következő tényezők adják. E tényezőket a Forsense-szel közösen, a TÁMOP 1.3.1. keretében végzett kutatás keretében tártuk fel.³⁷

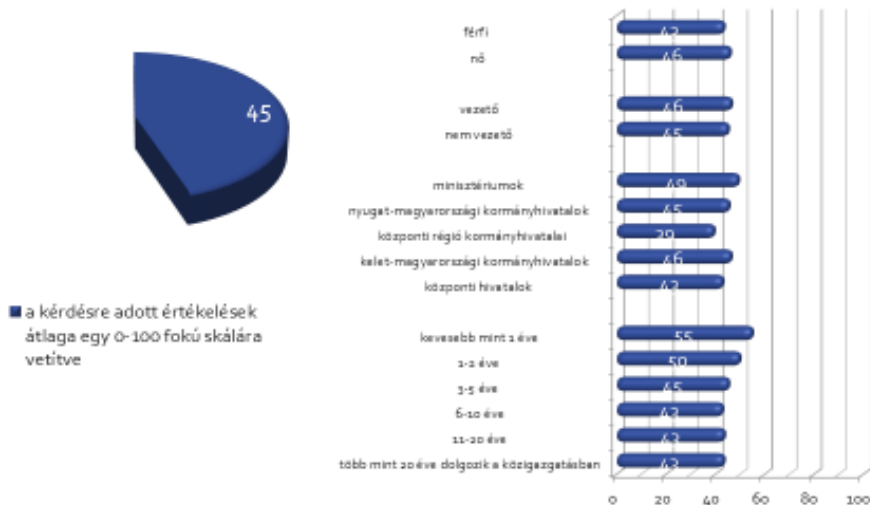
A korábbi, 2013-as eredmények alapján tehát azt lehet állítani, hogy a lakossági per-cepciót illetően a közigazgatás ugyan felelősségteljes, közérdeket szolgáló munkahe-lyeket kínál, azonban ezek elfogadottsága, elismertsége, presztízse a társadalomban viszonylag alacsony volt a felvétel idején. 2014-ben tehát az új kutatás tervezésekor ren-delkezésre álltak a 2013-as, akkori friss adatok. Ezekre támaszkodva lehetett elemezni a kormánytisztviselők körében kapott, a közigazgatási pályával kapcsolatos percepció-s adatokat.

E kérdést, amely egyben a társadalom és a közigazgatás közötti bizalom aktuális paramétereiről is fontos információkat hordoz, a következők szerint vizsgáltuk.

³⁶ ARTHUR, Michael B. and Denise M. ROUSSEAU. *The boundrayless Career: A new employment principle for a new organizational era*. Oxford University Press. Oxford, UK, New York, USA, 2001.

³⁷ GELLÉN Márton: A közszféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében. *Pro Publico Bono* 36-47. oldal. 2013. évi 4. szám

A mindennapi visszajelzései és tapasztalatai alapján Ön szerint milyen presztízse van a közigazgatásnak, mint munkahelynek?

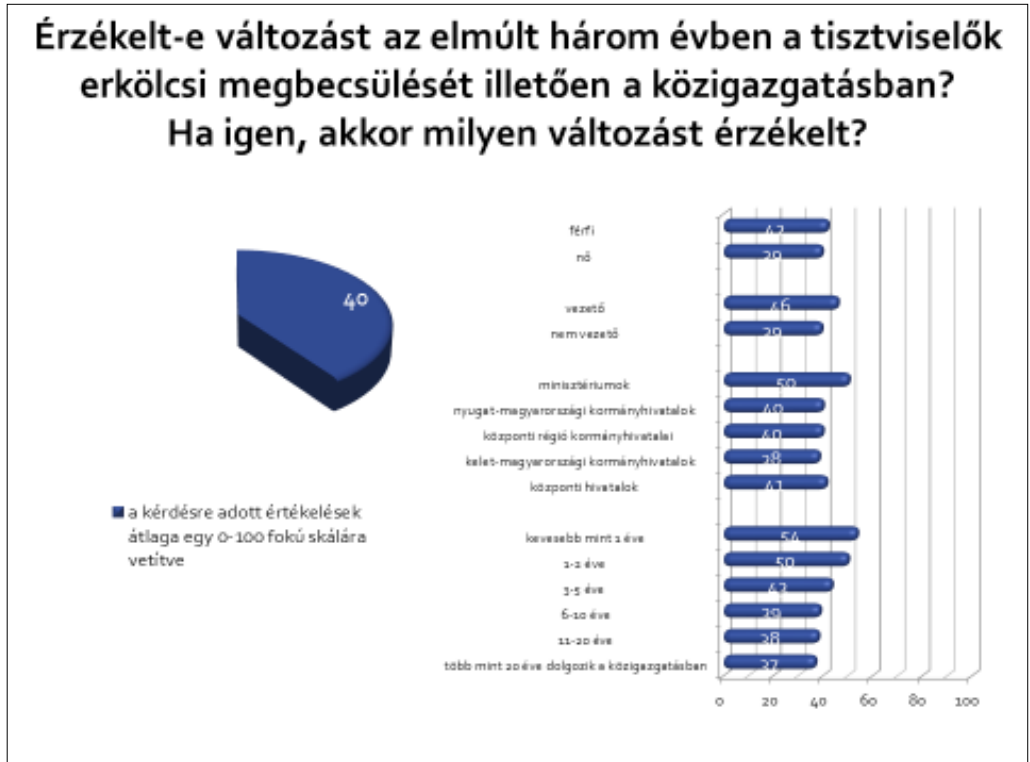


11. számú ábra. A közigazgatás presztízsének megítélése

A kapott adatok alapján *közigazgatás mint munkahely presztízse tehát elválnak a közigazgatás mint elkülönült nagyrendszer általános bizalmi megítélésétől. Az általános bizalom* meglehetősen jó, de ha az egyéni egzisztenciát kell a közigazgatásra mint munkahelyre bízni, akkor ez a bizalmi szint már alacsony. A közigazgatással szembeni külső és belső bizalmi percepció ilyen értelemben tehát aszimmetrikus. A munkahelyi presztízis tendenciaszerűen csekélyebb a férfiak és a régebb óta a közigazgatásban dolgozók körében. Ez azt jelenti, hogy már egy 3-6 évet a közigazgatásban eltöltő személy is hajlamos meghasonlottá válni saját munkáját illetően, a kormánytisztviselők tendenciaszerűen megkérdőjelezzik saját munkavállalási döntésüket. Ez fontos üzenet mindazok számára, akik a közigazgatási életpálya rendszerének megtervezésével, kialakításával foglalkoznak, különösen, hogy ez a fajta kiábrándulás időben rendkívül korán következik be. E tendenciát a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség 2008-as felmérése is mérte, az annak eredményeivel való összevetés azt mutatta, hogy a kiábrándulási spirál alapvető jellegzetessége a felvételt megelőző 6 évben nem változott.³⁸

³⁸ Az NFÜ által végzett, de a világhálón már nem fellelhető felmérést idézi: GELLÉN Márton: *Ha válság, akkor reform. Kalandozások a közigazgatási reformok forrásvidékén.* In: GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején.* Magyar Zoltán emlékkötet. Complex Kiadó, Budapest, 2010.

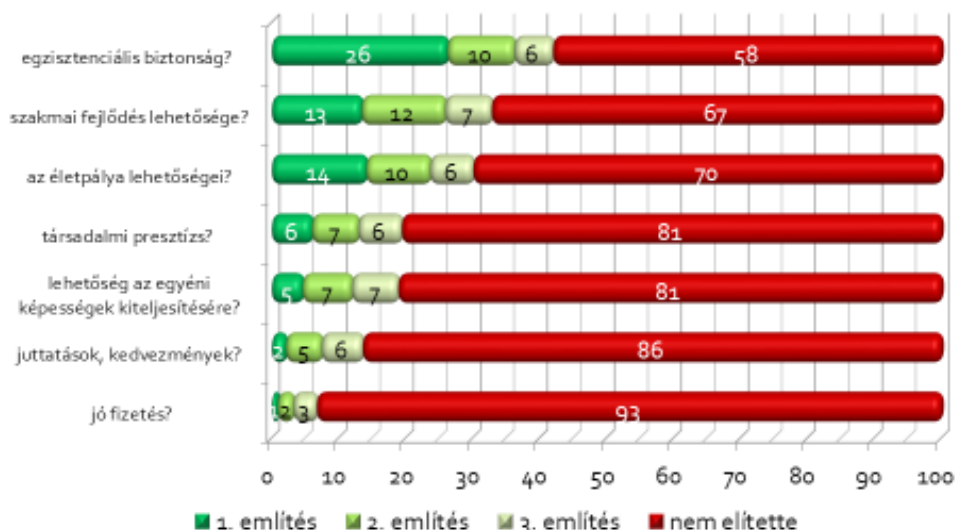
Az felvételt megelőző három év tendenciáját illetően a rálátással rendelkező, tehát hosszabb ideje a közigazgatásban dolgozó megkérdezettek enyhén javuló erkölcsi megbecsülésről számoltak be, amit a későbbiekben felerősíthettek a kormányzat bérrendezési törekvései is.



12. számú ábra. A tisztviselők erkölcsi megbecsülésének megítélése

Ha a tisztviselői pálya presztízse viszonylag csekély, akkor logikus rákérdezni, hogy miért választották ezt a pályát, mi tartja a válaszadókat e szektorban, illetőleg ha most lennének választási helyzetben, akkor mi lenne az a tényező, ami a döntésüket a közigazgatáson belüli munkavégzés irányába mozdítaná. Mindezt természetesen úgy kell érteni, hogy a választ mindazoknak a többlet információknak a birtokában adják meg, amivel már „belülről” rendelkeznek.

Ön szerint elsősorban miért érdemes ma a közigazgatásban dolgozni? És másodsorban miért? Harmadsorban? Hányadik helyen említette a/az ...?



13. számú ábra. A közigazgatásban való munkavégzés motivációs tényezői

Jellemző módon a kérdésre adott válasz lényegében üres halmaz volt, a kérdőív által tartalmazott nem materiális egzisztenciális paraméterek köre (stabilitás, fejlődési lehetőség, presztízs) is viszonylag elutasított volt, a materiális tényezők pedig szinte teljes mértékben elutasítottak voltak. Nem volt olyan szociológiai szegmens (jövedelem, státusz, életkor, végzettség, lakóhely), amelyben az elutasítottság ne lett volna szinte teljes. Ezzel szemben az elkötelezettség és hivatástudat mint motivációs tényező szinte kizárólagos volt.

A hazai életpálya szabályozást kialakító szakemberek *általánosságban* akkor járnak el helyesen, ha az ezen kérdésre adott válaszokban megjelenő szociológiai tényrt figyelembe veszik. Az életpálya szabályozás által kialakításra kerülő rendszernek olyannak kell lenni, ami valódi, tartós, egyben perspektívát kínáló előmeneteli rendszert nyújt. A weberi modell hazai kulturális beágyazottságával mint adottsággal kevésbé számoló, 2019. januárjában és márciusában bevezetésre került modell³⁹ új magatartásformákat

39 Ennek lényege, hogy a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény az álláshelyhez kötött besorolási kategóriák elvét alkalmazza. Eszerint az előmenetel nem automatikus, magasabb besorolási fokozat csak úgy érhető el az egyén számára, ha másik álláshelyre kap kinevezést. Ez a rendszer a piac-

tart inkább szem előtt, amelyek a szabályozásból visszakövetkeztethető szándék szerint inkább az Y generációs viselkedésmintákat tartja szem előtt, amennyiben a betöltött állást nem köti előmenetelhez, illetőleg a szenioritást nem köti össze a bér növelésével.

A szakmai fejlődés relatíve magas értéke kapcsán meg kell említeni a vezetői mély-interjúk során feltárt dilemmát, miszerint a vezetők többnyire nem támogatják az egy bizonyos határon túli egyéni szakmai fejlődés ambícióját, mivel ez egyrészt csökkenti az egy-egy képzésben részt vevő munkatárs rendelkezésre állását, másrészt tartanak attól, hogy az értékesebb tudással rendelkező kolléga túl könnyedén tud jobb munkahelyet keresni magának. Felmerül azonban, hogy némelyek esetlegesen tarthatnak attól, hogy vezetői tekintélyük megrendül, ha a szervezeten belül túlságosan képzett fiatalok jelennek meg. Az életpálya szabályozásnak ezen a ponton lehetősége lenne arra, hogy a közigazgatás számára nagy értéket jelentő, tanulni vágyó, tanulni képes munkatársakat a rendszeren belül tartsa, sőt ösztönözze őket, hogy tehetségük legjavát kibontakoztassák a köz érdekében. Érdekes módon – a kutatás eredménye szerint – az egyik jellemző vezetői beállítódással szemben ennek nem a közszféra és a magánszféra közötti mobilitást fokozó, hanem mobilitást mérséklő, motivációt és *innovációs képességet* növelő hatása lenne. *Kérdés, hogy a képzettség és a szenioritás kapcsolatában milyen gyakorlat alakul ki az új álláshelyszabályok bevezetése utáni időszakban.* Az valószínűsíthető, hogy a bérre vonatkozó rugalmasabb szabályokkal élve a jobb költségvetési helyzetben lévő intézmények arra fognak törekedni, hogy lehetőleg a közigazgatáson belülről is magukhoz vonzzák a rátermett munkatársakat, így várhatóan kialakul bizonyos presztízskülönbség a jobban fizető és a kevésbé jól fizető közigazgatási munkahelyek között.

Az egzisztenciális biztonság követelménye, mint elsőrangú pályán tartó tényező kulturálisan mélyen beágyazott sajátosság, amely a térségben elterjedtnek tekinthető klasszikus, weberi közigazgatási koncepcióból ered, és amely jórészt megmaradt a rendszerváltás utáni évtizedekben. 2019 után azonban a szabályok érdekes megváltozása olyan helyzetet teremt, amely gyökeresen eltér a személyi állomány által korábban megszokottól, kérdés marad, hogy a stabilitás nem lesz-e olyan verseny tényező, amellyel a piaci szféra is megpróbálja majd magához hívni a közszféra dolgozói közül a legjobbakat, tekintettel arra, hogy a közszférában jellemzően felülreprezentáltak lehetnek azok a dolgozók, akik számára a stabilitás értéket jelent. Logikus feltételezésnek tűnik, hogy az egyébként is versenyelőnyvel rendelkező szervezetek hajlamosak lesznek a stabilitás körülményeit kínáló munkahelyeket követni.

4.4.2. A közigazgatási munkával kapcsolatos elkötelezettség

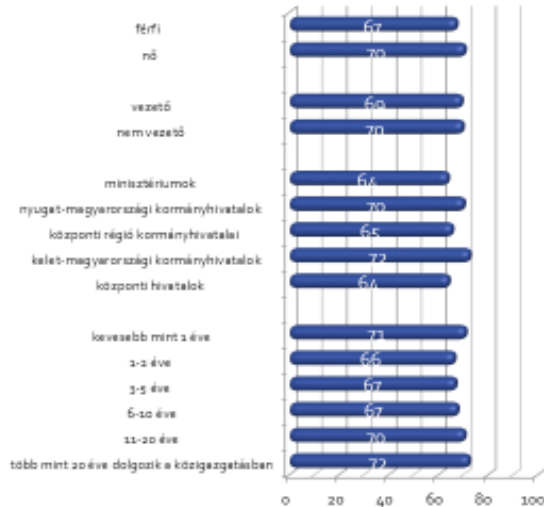
A következő kérdéssel azt kívántuk feltárni, hogy a kormánytisztviselők hogyan értékelik saját elkötelezettségüket a közszolgálati pálya iránt. A morális elkötelezettség és a közbizalom iránti lojalitás megtartó erőként jelentkezik a közigazgatásban.

közigazgatás, illetőleg a közigazgatási szervek egymás közötti személyi mobilitását erősíti.

Véleménye szerint mennyire jellemző a közszolgálati tisztviselőkre az elkötelezettség, a hivatástudat?



■ a kérdésre adott értékelések
átlaga egy 0-100 fokú skálára
vetítve



14. számú ábra. A tisztviselők elkötelezettségének és hivatástudatának megítélése

Az adatokból megállapítható, hogy mind a közigazgatás rendszerében elfoglalt hely (hivatal jellege, hivatalban töltött idő, vezetői pozíció), mind pedig az egyéb szociológiai paraméterek (életkor, végzettség, anyagi helyzet) szerinti bontásban látható, hogy a közszolgálat iránti elkötelezettség átlagos szintje igen magas.

A felvett eredmények jelentősen jobbak voltak, mint a korábban hivatkozott NFÜ felmérés esetében, ahol az átlagos elkötelezettségi szint 40% volt, így inkább bizonyos általános elégedetlenséget vagy lázadást fejezett ki az eredmény, mint elkötelezettséget.

Az önértékelésen alapuló elkötelezettség magas és a társadalmi megbecsültség-érzet alacsony értékei közötti különbség magyarázatot igényel. Ha egy egyén meg van győződve arról, hogy amit tesz, az jó, fontos, azzal érdemes érzelmileg azonosulni, ugyanakkor a társadalomból hozzá érkező visszajelzések ennek ellenkezőjét támasztja alá, akkor olyan pszichológiai helyzet alakul ki, melyben a belső meggyőződés folyamatos ellentétben áll a tapasztalattal. Ilyen esetben az egyénben bizonyos önvédő pszichológiai tendenciák indulhatnak el, miszerint saját küldetését fontosnak tartja, de a közszolgálat egyéb területeinek megítélése kapcsán a közvélekedéssel azonosul. A

mélyinterjúk során felvett megjegyzés, miszerint „általánosságban rossz, de azért mi valahogy elvagyunk” megfelel ennek a jelenségnek.

Pontosabb képet ad az önértékelés kérdéséhez, ha megfigyeljük, hogy a már idézett, TÁMOP 1.3.1. keretében készült empirikus felmérés milyen eredményt hozott a közigazgatási munkára vonatkozó általános lakossági percepció vizsgálatakor. A két vizsgálat együttes értelmezése alapján kijelenthető, hogy a kormánytisztviselői kar alulértékelte a közsféra társadalmi presztízsét, a kép kedvezőbb, mint amit a „falakon belüli” hangulat indokolt volna.

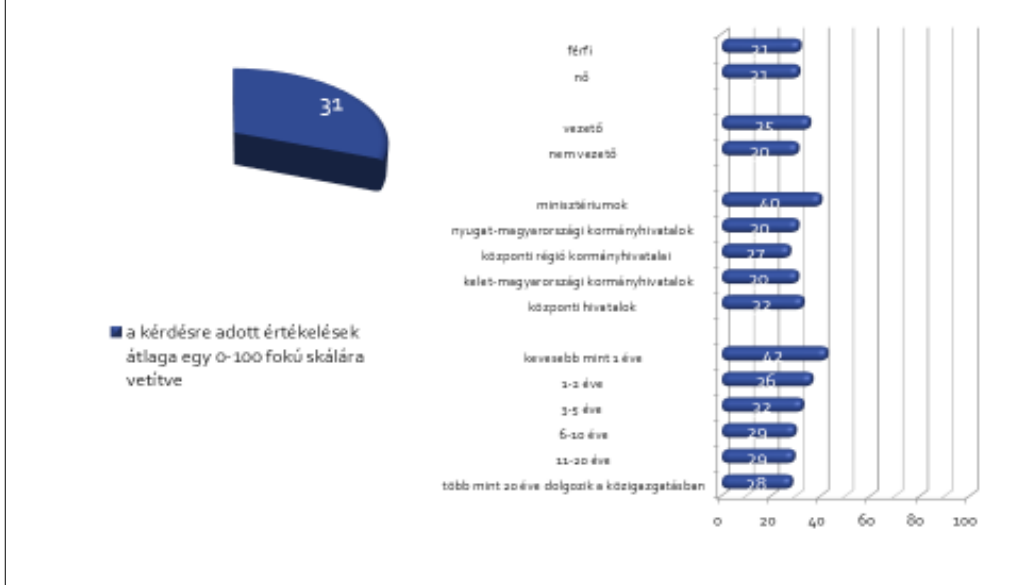
4.4.3. A fizetés megítélése és a stabilitás összefüggése

Nagy kérdés, hogy a szélsőségesen elutasított, és szinte egyöntetűen elégtelennek tartott kompenzációs rendszer valamint a relatíve kedvező azonosulás, hivatástudat kombinációja milyen távon tartható fenn. E rendszerben ugyanis jelentős feszültség tapasztalható a materiális tényezők megítélése és az immateriális tényezők percepciója között, ami jelentős instabilitást sejtet. Az instabilitásnak kedvező közegben mégis stabilitást teremteni nem egyszerű feladat. Mégis, a jó belső és rossz külső értékelés érzülete közötti különbség által keltett feszültség, gordiuszi csomó a biztonságon keresztül közelíthető meg, legalábbis a TÁMOP 1.3.1. keretében végzett felmérés eredménye alapján a stabilitás volt az a tényező, amely kétségtelenül nagy szerepet játszott a munkavállalók választásában.

Általánosságban véve, némileg túlságosan közvetlen kérdésnek hat megkérdezni, hogy ki mennyire elégedett a fizetésével. Azt váránk, hogy erre a kérdésre mindenki azt felelné, hogy elégedetlen. A kormánytisztviselők körében is ez a domináns álláspont, azonban a minisztériumok és a vezetők körében viszonylagos elégedettség mutatkozott. A hivatalban töltött évek előrehaladtával az elégedetlenség általános értelemben is fokozódik, de a fizetésekkel szemben is, holott elvileg a kiszámítható közszolgálati előmenetel fizetésemelést is tartalmaz. Mindez nem kedvez a társadalom számára nélkülözhetetlen közszerkezési, igazgatási szaktudás felhalmozódásának.

Az elégedettség státusának fényképszerű állapotfelméréséhez képest jóval kedvezőtlenebb az anyagiakban is megfogalmazható perspektíva képe. Márpedig nem a pillanatnyi helyzet, hanem a kilátástalanság a döntő tényező az esetleges pályamódosítási döntésekben vagy a közigazgatási ethosz elhagyásában.

Ön mennyire elégedett az illetmények területén elérhető előmenetellel?



15. számú ábra. A jövedelmi perspektívák megítélése

Az egyéni jövőkép hiánya különösen a minisztériumok esetében szembeötlő, hiszen a minisztériumi kar relatíve nem volt elégedetlen a pillanatnyi fizetésével, a kilátásaival viszont igen. Még kategorikusabb elégedetlenséget mértünk a központi régió kormányhivatalai esetében. E válaszadói kategória gyakorlatilag minden motivációs eszközzel kapcsolatos kérdésben trendszerűen alacsonyabb elégedetlenséget jelzett, mint az egyéb közigazgatási szerveknél foglalkoztatottak. Ennek okait célszerű lenne külön is kutatni.

5. A hivatali menedzsment-kultúrára vonatkozó megállapítások

5.1. Az egyéni teljesítmény és mérése

A Jó Állam koncepció egyik célkitűzése a teljesítmény, eredményesség, hatékonyság menedzserialista szempontjainak az elkötelezettség, bizalom, jogszerűség és átláthatóság klasszikus közigazgatási értékekkel való kombinációja volt. Ilyen értelemben ezek az átfogó kormányzati reformtörekvések centrumában lévő értékeknek tekintendők. Ezek egyaránt helyes és indokolt reformcélok, amelyekkel kapcsolatban csupán azt lehetne felvetni, hogy hogyan lehet megteremteni a számos helyes cél harmóniáját úgy, hogy ezek egymást erősítve, ne pedig egymást lerontva érvényesüljenek. Ennélfogva a kutatáson belül mind a mélyinterjúk, mind pedig a kormánytisztviselők körében végzett online kérdőíves felvétel nagyban támaszkodott e tényezők vizsgálatára olyan szemlélettel, hogy lehetőleg a vágyott és az észlelt tényezők egyaránt felszínre kerüljenek, amennyiben ezek között különbség áll fenn, úgy lehetőség legyen ezek megalapozott magyarázatára is.

A formális teljesítményértékelési rendszerek bevezetése menedzserialista szempont, azon alapul, hogy minden közigazgatási vagy közszolgáltatási szempont lebontható mérhető tényezőkre. Ilyen módon – a menedzserialista közelítés szerint – nincs más teendő, mint az indikátorok maximalizálása a közigazgatási vagy közszolgáltatási tevékenységek során. A valóság ezzel szemben az, hogy egyes tevékenységek esetében erre van lehetőség, mások esetében alig. Ezt a problémát a korábbi és a jelenlegi teljesítményértékelési rendszer úgy hidalja át, hogy a teljesítményértékelést a vezetők feladatává teszi. Ilyen értelemben elméletileg javíthatná a teljesítményt is, hiszen alkalmas eszköz lehetne a teljesítményértékelési beszélgetés, esetleg értekezlet arra, hogy a teljesítménycélokat közösen határozzák meg a hozzájuk vezető utakkal együtt. A gyakorlat nem igazolta a feltételezést, a megkérdezett kormánytisztviselők többsége elutasítja a teljesítményértékelési rendszer ezen formáját, és a felvétel idején nem tartotta alkalmasnak a teljesítmény javítására. Ez nem jelenti azt, hogy a kormánytisztviselők általánosságban elleneznék a teljesítményértékelést, vagy nem pártolnák általában a teljesítmény fokozására tett kormányzati erőfeszítéseket. Ez pusztán arra utal, hogy a két tényezőt többnyire nem tudják összekötni a konkrét kormányzati intézkedések kapcsán. Az érdekes, jövőbe mutató kutatási kérdés lehet, hogy mi ennek a konkrét oka, és mely teljesítményértékelési rendszer lenne valóban alkalmas a közigazgatási teljesítmény javítására.

A jól strukturált, egyéni teljesítménykövetelményekre tehát jelentős, kiemelkedő fogadókészség mutatkozik a kormánytisztviselői állományban. Egy valóban működő rendszer kialakítása a közigazgatás fejlesztéséért felelős döntéshozók feladata lenne, végrehajtása pedig az ágazati vezetőké. Kérdés marad azonban, hogy ez a fajta elvárás vajon nem túlzott-e a közigazgatás részéről. Egyes, jól strukturált és jól parameterezhető tevékenységeknél (például a kormányhivatali ügyintézők köre) a teljesítménymé-

rés feltételei adottak. Más esetekben pedig a feladat jellegénél fogva kérdéses a mérhetőség feltételeinek megteremthetősége.

Fentiekkel összhangban az egyéni teljesítménykövetelményekkel kapcsolatos tényleges (Mennyire jellemző...?) tapasztalat által adott érték (73) érzékelhetően alatta marad annak, mint amit a vágyott (Mennyire tartaná fontosnak...?) teljesítménymérési kérdésre adott válaszok alapján tapasztaltunk (80). Ezt úgy lehet értelmezni, hogy bár intenzív elutasításban (38) részesült a tényleges teljesítménymérési rendszer, a megkérdezettek mégis igénylik, igényelnék a pontos teljesítménymérést.

A teljesítménykövetelmények pontos meghatározása és mérése bizonyos meghatározása a megkérdezettek szerint kívánatosabb volt, mint ahogyan azt a valóságban érzékelték. Egy jól működő teljesítményértékelési rendszer a jelek szerint beleillene a magyar közigazgatási kultúrába, hiszen elősegíti a feladatkiadó-ellenőrző vezetési, irányítási stílus megvalósítását. Az innovációs képesség fokozása szempontjából kimondottan érdekes felvetés lenne a közigazgatási innovációs ötletek külön mérésének és erkölcsi (esetleg anyagi) elismeréssel való díjazásának kérdése, mint ahogyan FREDERICKSON javasolta 40 éve.⁴⁰

5.2. Kívánatos és észlelt munkaszervezési elvek: delegálás és bevonás

5.2.1. A delegálás kérdése

A hierarchia és a szolgálati út betartása, valamint a feladatok delegálása iránti vágy szintén erősen jellemzi a magyar közigazgatást. A feladatok delegálását döntően a hierarchián belül képzelték el a megkérdezettek. Ez egyben azt a vágyat is tükrözi, hogy a kormánytisztviselők vágnak a hierarchiában felettük állók bizalmára, és indíttatást éreznek arra, hogy ezt magasabb teljesítménnyel viszonyozzák. A civil szervezetekkel vagy vállalatokkal eseti munkakapcsolatok létesítése az elfogadott, megtűrt kategóriába került, a feladatok kiszervezése vagy a kompetitív viszonyok kialakítása a közigazgatáson belül – a vezetői interjúkkal összhangban – nagyrészt elutasítottnak bizonyult a válaszadók körében. Ezek szerint a hierarchikus viszonyok esetleges lebontásának a kormánytisztviselők nem hívei, számukra a megszokott lineáris irányítási struktúrák megfelelőek. Ugyanakkor a valódi delegálás szempontja a hierarchikus felépítés ellen hathat, hiszen épp arról van szó, hogy a hierarchiában feljebb álló döntési pont elveszíti befolyásának egy részét, és átruházza a döntési kompetenciákat a hierarchia alsóbb fokaira, ami által az alsóbb szintek megerősödnek, adott esetben le is válnak a hierarchikus láncolatról.

⁴⁰ FREDERICKSON, George H.: *New Public Administration*. The University of Alabama Press USA, 1980. 31-111. oldal.

Ön mennyire tartaná fontosnak a következő szempontok érvényesülését a munkahelyén:
a feladatok delegálása?



16. számú ábra. A feladatok delegálásának kívánatos mértéke

A delegálás bizonyos mértékig ellentétes a másik támogatott kategóriával, nevezetesen a részletes egyéni teljesítménykövetelmények szempontjával, hiszen ha a delegálás valódi, akkor azzal döntési kompetenciák is járnak. Ha pedig így van, akkor természetesen van helyük a „felülről” meghatározott teljesítménykövetelményeknek, de azok egyéniesítését a delegálással megcélzott személynek vagy szervezetnek kell elvégeznie. Mindezekkel együtt a feladatok delegálása egyöntetűen támogatott érték a kormánytisztviselők számára.

Rendelkezésre állnak adatok a feladatok delegálásával kapcsolatos kívánatos mérték és a feladatok delegálásának ténylegesen érzett mértéke között. Ez lehetővé teszi a különbségek elemzését (GAP analysis), ami megnyitja a lehetőséget, arra nézve, hogy következtetést vonjunk le arra nézve, hogy a megkérdezettek szerint a feladatok delegálásának kérdésében milyen irányba kell eljutni.

Érdekes módon a férfiak és a nők egyaránt nagyobb delegálást igényelnek, mint amit tapasztalnak. Ilyen értelemben nem érvényesül, hogy esetleg a férfiak kezdeményezőbbek lennének vagy nagyobb kockázatvállalási hajlandósággal rendelkeznének, mint a női válaszadók. A vezetők, nem vezetők, továbbá a frissen felvett és bizonyos szakmai

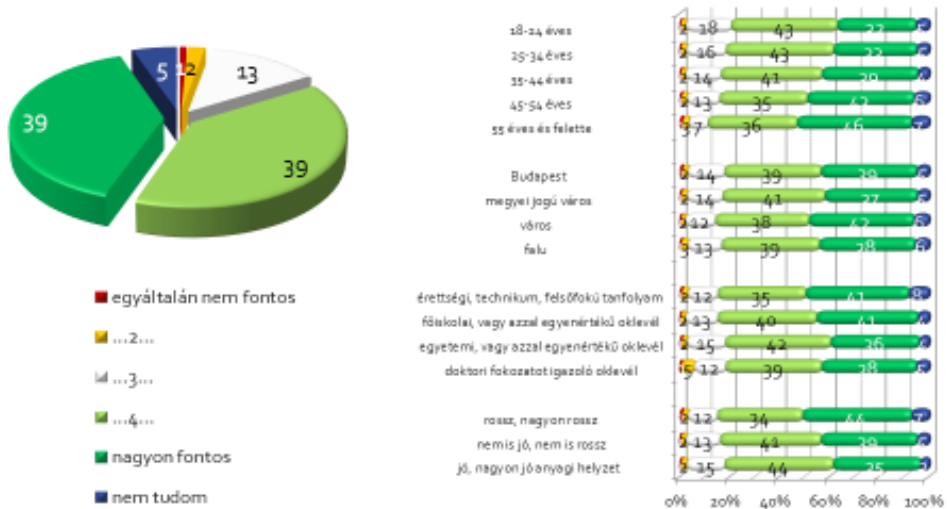
múlttal rendelkező kollégák egyaránt a létezőnél nagyobb fokú delegálást tartottak kívánatosnak. Ez alapján megállapítható, hogy a hierarchikus struktúrában belüli hatékonysági és vezetési tartalékok jobb kihasználásában jelentős fejlődési lehetőségek állnak a hazai közigazgatás rendelkezésére. A delegálás felszabadítja a vezetőket a napi, tömeges, csekély jelentőségű ügyek tömegétől, és lehetővé teszi, hogy valódi vezetési feladataikra koncentráljanak, míg a vezetettek számára lehetőséget ad, hogy saját mérlegelési szerepük bővüljön. Hosszabb távon a jobban delegáló rendszerben nagyobb lehetőség nyílik a vezetőutánpótlás szervezésére is, hiszen a delegált hatáskörben eljárók közül kikerülő ígéretes tehetségek közül nagyobb valószínűséggel kerülnek ki rátermett vezetők.

5.2.2. A kormánytisztviselők döntésekbe való bevonása

A köztisztviselők és a vezetők kapcsolatának nem csak a vezetők irányából érkező kontroll (felügyelet, ellenőrzés, irányítás) vagy delegálás lehet a tartalma (ez utóbbi esetben a döntési jog kerül alacsonyabb hierarchikus szintre). Az is elképzelhető, hogy a hierarchikus különbségeket a szervezet úgy igyekszik áthidalni, hogy a vezető – magánál tartva a döntési kompetenciát – a tisztviselőt emeli egy-egy döntés közelébe. Ez megvalósulhat konzultatív csoportok szervezésével, egyéni vagy csoportos stakeholder-interjúk útján vagy akár egyéni, az adott vezetőre jellemző sajátos technikák útján is: modellezés, tesztelés, stb. A döntéshozókészítési konzultatív csoportok szervezése nem jellemző a hazai közigazgatásban, de nem is elképzelhetetlen. Számos kisebb-nagyobb szervezettel rendelkező tanácsadó szerv, konzultatív csoport van a magyar központi közigazgatásban, ilyen például az EMMI mellett működő Felsőoktatási Tudományos Tanács. Abban az értelemben azonban, ahogy Frederickson⁴¹ javasolta, nem jellemző a tisztviselők szervezett bevonása a döntésekbe. Frederickson a közigazgatás érzékenységének, rugalmasságának fokozására javasolja a hierarchikus közigazgatási intézményrendszeren belül demokratikus működési elvű munkacsoportok kialakítását. E csoportokban azonban nem kellene mindenáron konszenzusra törekedni, a véleményeltéréseket ki kell használni a tervezés és megvalósítás során adódó különféle változások hatékonyabb leképezésére. A csoportoknak kimondottan élnékíteniük kell a belső véleményképzést, jutalmazniuk kell a jó javaslatokat, mivel Frederickson értelmezésében az a jó (egyben hatékony és eredményes) közigazgatás, amelyik pontosan és rugalmasan illeszkedik a társadalom valós, aktuális problémáihoz, igényeihez, sajátosságaihoz.

⁴¹ FREDERICKSON, George H.: *New Public Administration*. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, USA, 1980. 31-111. oldal.

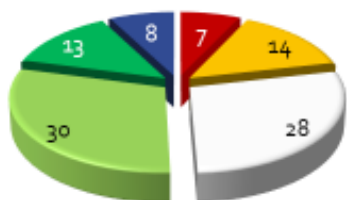
Ön mennyire tartaná fontosnak a következő szempontok érvényesülését a munkahelyén:
a kormánytisztviselők bevonása a döntésekbe?



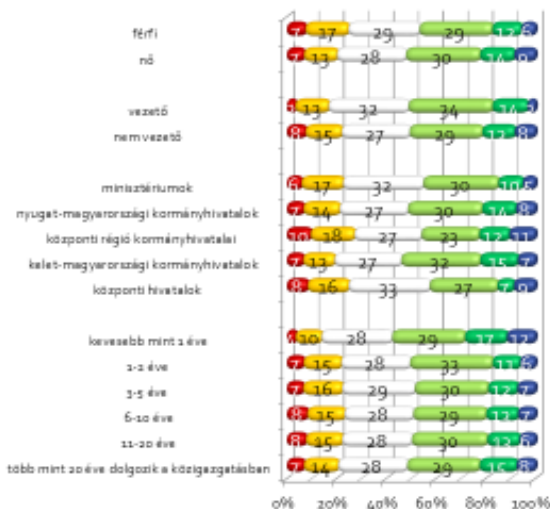
17. számú ábra. A kormánytisztviselők által kívánt döntési szerep

A delegálással kapcsolatos eredményekkel összegeyztethetőnek tűnk, hogy a kormánytisztviselők döntésekben való részvételét a megkérdezettek szintén támogatták összességében. A fentebb említett delegálás csak akkor valósulhat meg, ha ahhoz döntési kompetencia is társul, tehát a döntési kompetencia hierarchikus szintje lejjebb kerül. A döntésbe való bevonás megvalósulhat delegálás nélkül is, tehát lehetséges, hogy a tisztviselőt a hierarchiában felette álló személy tanácskérés, előkészítés, konzultáció útján bevonja döntésébe. Mindkét megoldás, a delegálás és a döntésbe való bevonás is arra irányul, hogy a szakmai, tisztviselői szinten foglalkoztatott személyek befolyása növekedjék. A felvétel eredményei szerint a megkérdezettek ezt tartották kívánatosnak.

Véleménye szerint mennyire jellemzőek a következő tényezők az Ön munkahelyének működésében:
a kormánytisztviselők bevonása a döntésekbe?



■ egyáltalán nem érvényesülnek
 ■ ...2...
 ■ ...3...
 ■ ...4...
 ■ teljes mértékben
 ■ nem tudom



18. számú ábra. A kormánytisztviselők által érzékelt döntési szerep

Amennyiben összevetjük a kormánytisztviselők által érzékelt döntési szerepet az általuk kívánatosnak tartott döntési szereppel, azt tapasztaljuk, hogy lényegesen nagyobb döntési szerepet igényelnek, mint amit tapasztalnak. A döntésekbe való bevonás és a delegálás GAP eredményei egyaránt arra utalnak, hogy a megkérdezettek kimondottan erős meggyőződéssel rendelkeztek abban a kérdésben, hogy a meglévónél nagyobb szereppel kell rendelkezniük a közigazgatásban hozott döntések meghozatalában. A válaszadókat a jelek szerint nem az foglalkoztatta, hogy ennek a megnövekedett döntési szerepnek milyen hierarchikus szinten kellene megvalósulnia (delegálás esetén alacsonyabb szinten, döntésbe való bevonás esetén magasabb szinten), hanem kimondottan úgy érezték, azt fejezték ki, hogy álláspontjuk szerint alkalmasnak érzik magukat több, illetőleg nagyobb horderejű döntés meghozatalában való közreműködésre.

5.2.3. Az apparátusi szakértelem kérdése

A fenti megjegyzéssel összhangban a válaszadók azt is kifejezték, hogy mire alapozzák, hogy akár delegálás, akár bevonás útján nagyobb szerepet kellene kapniuk a döntések meghozatalában. A kormánytisztviselői szakértelem jobb kiaknázásának vágya a magasabb szintű igazgatási szervezeteknél markánsabban jelenik meg. A kutatási

nák fontosnak, miközben kirajzolódik az az ambíciójuk, hogy a döntéshozók szakmai partnernek tekintsék őket.

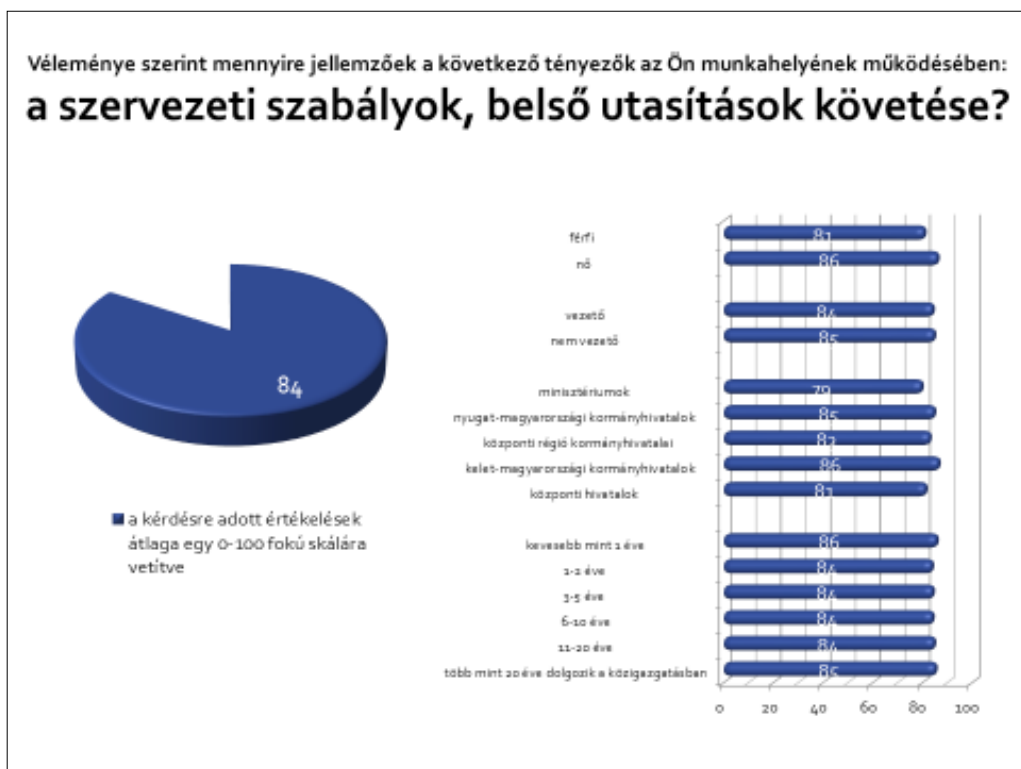
A partnerként való elfogadás itt nem egyenrangú feleket jelent, hanem a hierarchiában magasabban álló személy bizalmas odafordulását a hierarchiában alacsonyabban álló személyhez. A szakértelemre való támaszkodás szintén ezt a viszonytípust erősíti. A pártatlanság és elfogulatlanság olyan értékek, amelyek mellett a közigazgatás tömbje változatlanul kitart, és amelyek jelzik, hogy a weberi közigazgatási kultúra milyen mélyen beágyazott a magyar közigazgatási társadalomban (pártatlanság, hierarchia, szolgálati út, szakmaiság).

Amennyiben a hierarchia és a szolgálati út betartásával kapcsolatos eredményeket összevetjük, azt találjuk, hogy viszonylag számottevő mértékben szeretnék csökkenteni a megkérdoztetek a hierarchiát és a szolgálati úthoz való ragaszkodást. Érdekes módon a vezetők is abba a körbe tartoznak, akik összességében csökkentenék a hierarchia és szolgálati út betartásával kapcsolatos terheket, bár némileg csekélyebb mértékben (4), mint az átlag (8).

5.3.2. A szervezeti szabályok, belső utasítások szerepe

A hierarchikus, hagyományos, weberinek nevezhető közszféra sajátossága a szervezeti szabályok, belső utasítások megalkotása és érvényesítése. Ez nem jelenti feltétlenül azt, hogy a belső folyamatok kialakítása a közgazdasági értelemben vett hatékonyság szempontjait lenne hivatott szolgálni. A belső szabályzatok, utasítások követése sokkal inkább a jogi értelemben vett elszámoltathatóság és átláthatóság követelményeit szolgálják általánosságban, egyúttal megerősítik a szervezeten belüli hatalmi-függelmi viszonyokat (például: szervezeti és működési szabályzat). A belső normák azonban sokszor a szabad belső folyamatképzés, folyamatmódosítás, erőforrás-átcsoportosítás akadályát képezik, rögzítik a különböző kompetenciák elszigeteltségét, ami nem előnyös, ha komplex problémákat viszonylag rövid idő alatt, kis belső súrlódással kell megoldani.⁴³

43 Nancy J. KAUFMAN, Brian C. CASTRUCCI, Jim Pearsol, Jonathon P. LEIDER, Katie SELLERS, Ira R. KAUFMAN, Lacy M. FEHRENBACH, Rivka LISS-LEVINSON, Melissa LEWIS, Paul E. JARRIS, and James B. SPRAGUE: Thinking Beyond the Silos: Emerging Priorities in Workforce Development for State and Local Government Public Health Agencies. *Journal of Public Health Management and Practice*. 2014 Nov; 20 6. évf. 557–565. oldal.



19. számú ábra. A szervezeti szabályok és belső utasítások mennyire jellemzőek

Általában a belső szabálykövetés kapcsán a közigazgatás-tudomány azt emeli ki, hogy az fékezi a tartalmi célokra irányuló hatékonyságot.⁴⁴ A belső szabályok keretjelleget kialakítása, ugyanígy a belső pénzügyi gazdálkodás bizonyos mértékig szabad belső szakmai kezdeményezések alá rendelése általában jobban találkozik a hatékonyság és az eredményesség szempontjaival. A fenti kérdést azonban nem kell feltétlenül úgy értelmezni, hogy az arra adott válaszok rosszallást tartalmaztak volna – a közigazgatás-tudomány esetleges rosszallásával ellentétben. Mindössze azt mutatják ezek az eredmények, hogy egyöntetűen fontos a belső szabályok léte, részletezettsége és egyértelmősége, ami arra utal, hogy a munkaszervezés technikáját illetően a magyar közigazgatási szervezetek továbbra is az örökölt weberi modellen belül működnek.

A válaszok alapján egyértelmű, hogy a kormánytisztviselők túlnyomó többsége az erősen szabályozott belső kommunikációt tartja fontosnak, tekintet nélkül arra, hogy esetleg a szakértelem vagy a tapasztalat egyenlőtlenül oszlik el a szervezetben vagy,

⁴⁴ POLLITT, Christopher; GIRRE, Xavier; LONSDALE, Jeremy; MUL, Robert; Summa, HILKKA; WAERNES, Marit: *Performance or Compliance?: Performance Audit and Public Management in Five Countries* 1999. Oxford University Press, UK.

hogy bizonyos esetekben a sürgősség vagy a hatékonyság szempontja rugalmasabb hozzáállást indokolna. A szervezet egészét áthatja tehát a múltból örökölt formalizmus, a megoldás-orientált szemlélet helyett. Ez nem értékítélet, hanem tény, amit figyelembe kell venni az ösztönzőrendszerek, a belső munkaszervezési technikák és a vezetőképzés kialakításakor. Mindazonáltal a belső szabályozók kialakításakor is figyelembe kell venni ezt a kulturális sajátosságot, lehetőséget kell adni a kormánytisztviselőknek arra, hogy saját kezdeményezéseiket hivatalos formába tudják önteni, ezáltal az általuk felismert közérdek ne sikkadjon el.⁴⁵ Egyben vezetői felelősség is, hogy a szervezetileg és szervezeti kultúrárt tekintve is hierarchizált kormányzati szervezetek ne zárkózzanak saját belső utasításaik rendszerébe, hanem igyekezzenek valós közfeladataikra koncentrálni. Ez nem jelent szabályellenességet, a szabályozók szerepét azonban tisztázni kell.

5.3.3. Munkaszervezési értékek a hierarchikus viszonyokon belül

A hagyományos közigazgatási értékek gyakorlati megvalósulására irányuló kérdések is viszonylag kedvező támogatottságot kaptak a megkérdezettek körében.



20. Munkaszervezési gyakorlati tényezők értékelése

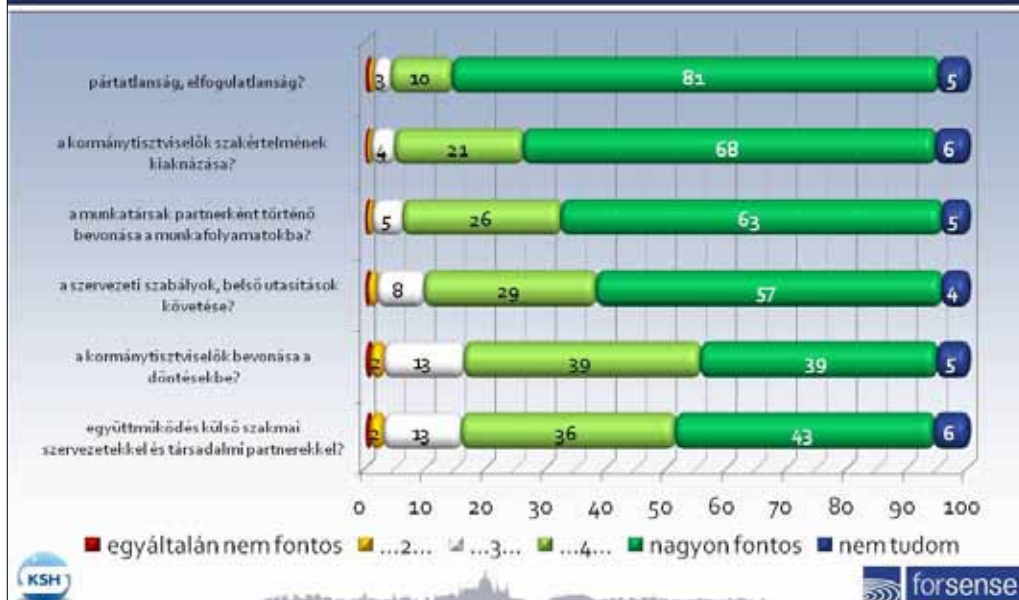
⁴⁵ A SAJÓ András által észlelt válságjelenségek – miszerint az államgépezet csak felerősíti a társadalmi problémákat, ahelyett, hogy megoldaná azokat – valóságosak, azok nem egyik napról a másikra alakultak ki, és nem is oldódnak meg maguktól. A közérdek rendszerszintű elsikkadása elleni egyik védekezési eszköz az egyéni kormánytisztviselők (köztisztviselők) által felismert közérdeknek megfelelő intézkedések megtétele, jobban mondva a szervezet belső folyamatainak alkalmassá tétele arra, hogy a szorosan vett hierarchián kívüli kommunikációt is folytathasson, például közigazgatási (központi közigazgatási) „minőségi körök” alkalmazásával. A hivatkozott SAJÓ András: A társadalom működési zavarai és az államgépezet. Állam- és Jogtudomány. XLIX. évfolyam 2008, 233-280. oldal

A felsorolt értékek egyaránt magas pontszámot értek el a gyakorlati megvalósulás terén. Ennélfogva, e gyakorolt, létező értékek közötti sorrend alkalmas következtetés levonására, nem pedig az abszolút pontszám. A belső hatékonyság, a társszervekkel való együttműködés képessége, valamint a társadalmi partnerekkel való együttműködés képessége itt relatíve igen magas értéket kapott, míg az autonómia és – érdekes módon – a szakmaiság döntéshozók irányába való közvetítése lényegesen alacsonyabbat. Ez utóbbi kettő az apparátus és a vezetők kapcsolatának belső összefüggésére is rávilágít. Autonómia ugyanis – különösen a kiemelt ügyek esetében – nem jellemző, nem is szükséges. A kiemelt ügy lényegéhez tartozik a kiemelt vezetői figyelem. Ez úgy tűnik, jellemző is, bár ehhez képest túlságosan magasnak tűnik az igen választ adók aránya. Erre alapozva lehet azt gyanítani, hogy itt is a vágyak megfogalmazása történt számos esetben, ami összefügghet a hierarchián belüli delegálásra vonatkozó általános igényvel. Úgy tűnik, a kormánytisztviselők feltehetően úgy érzik, hogy azért lenne jó, ha a közfeladatok delegálásának címzettjei lennének, mert ők bírnak szakmai ismeretekkel. A szakmai részletek vezetők részére történő feltárása azonban akadozni látszik a választok alapján. Az ambivalens álláspont arra is alapulhat, hogy a vezető szakmaiságába vetett hit a vezetői interjúk alapján is általánosan elterjedtnek mondható, miközben egy vezetőnek nyilvánvalóan nem kell ismernie a folyamatban lévő ügyek pontos részleteit. A „szakmai vezető” mítosza tehát gyaníthatóan a kormánytisztviselők szélesebb körében is tovább él, miközben a csúcsmínisztériumok és az általános hatáskörű kormányhivatalok rendszere viszonylag kevésbé alkalmas az egyszerre elmélyült és átfogó vezetői tájékozódásra. E struktúrában e két szempont között időről időre választaniuk kell a vezetőknek. A felsorolt, és összességében kedvező támogatottságot kapott értékek – különösen a hierarchiára és a szabályszerűségekre vonatkozó korábbi eredményekkel való együttes értelmezésben – azt mutatják, hogy a kormánytisztviselők képesek a meglévő kereteken belül megtalálni a megfelelő megoldást, az esetleges hibákért nem az adott közigazgatási szerv strukturális vagy jogi hiányosságait okolják.

A hagyományos, weberi értékrendű közigazgatás további klasszikus kategóriája a pártatlanság, elfogulatlanság. Ezen értékeket a megkérdézett kormánytisztviselők nagyon magasra helyezték.

Ön mennyire tartaná fontosnak a következő szempontok érvényesülését a munkahelyén:

...?



21. A pártatlanság és elfogultság, valamint egyéb bürokratikus értékekkel kapcsolatos elvárások

A fenti és az alábbi ábra összevetése azt a tudományosan releváns kérdést képes megválaszolni, hogy a hazai kormánytisztviselői állomány a klasszikus weberi értékekkel kapcsolatban várhatóan milyen magatartást fog tanúsítani a jövőben. Ennek megítélésére alkalmas az érzékelt tények és a vágyak összevetése.

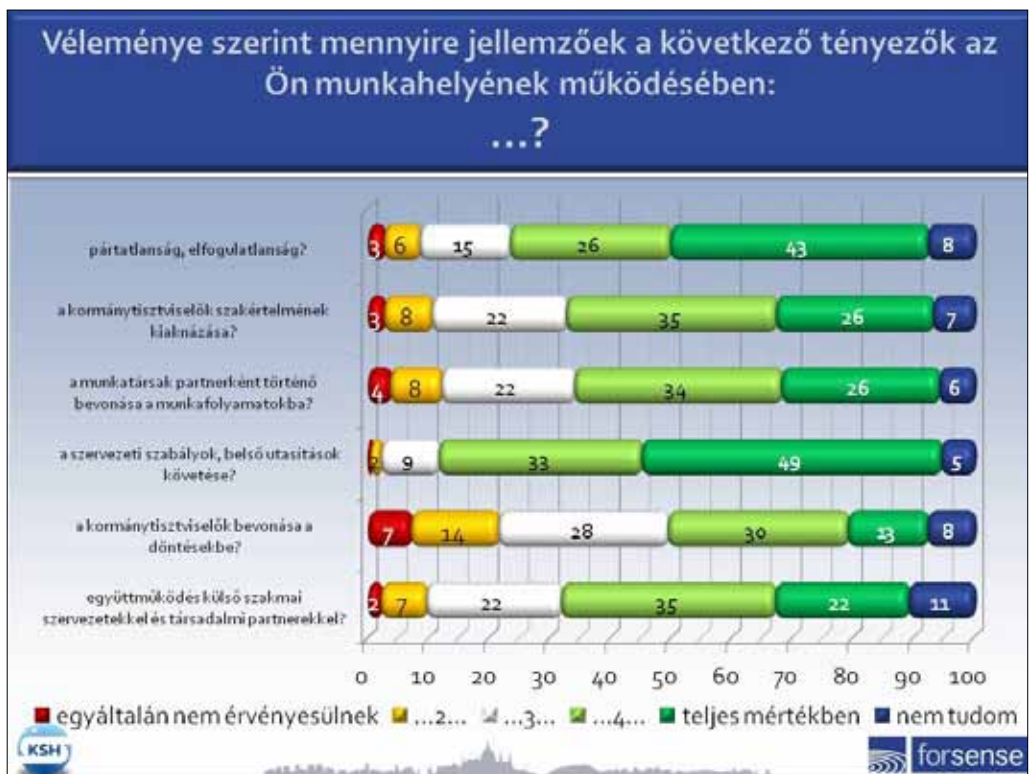
A pártatlanság és elfogultlanság értékét a vágyak szintjén magasabbra helyezik a megkérddezettek, mint a tények szintjén, bár az érzékelt valóság értéke is igen magas. A kormánytisztviselői szakértelem kiaknázása a vágyak szintjén magasabb, mint a tények szintjén. A kormánytisztviselőkre tehát az a meggyőződés jellemző, hogy ők rendelkeznek szakértelemmel, ez a szakértelem azonban valami miatt alulértékelt, úgy vélik, hogy a birtokukban lévő szakértelem magasabb, mint amit ebből meg tudnak valósítani.

A munkatársak partnerként való elfogadása szintén lényegesen magasabb „vágy” értékkel bír az érzékeltéhez képest, bár a partnerként való elfogadás a valóságban is jellemző érték. A kormánytisztviselői körben megkérdezett szereplők tehát döntően úgy vélik, hogy alkalmasak lennének arra, hogy őket a valódi munkafolyamatokba partnerként bevonják. Eszerint lojalitásuk, szakértelmük, pártatlanságuk és egyéb értékeik – szerintük – alkalmassá teszik őket ilyen partneri szerepre. A szervezeti szabályok

és belső utasítások követése – meglepetésre – a vágyak szintjén is igen magas, tehát a megkérdezettek úgy vélik, hogy igaz ugyan, hogy hivatali életüket belső szabályok döntően alakítják, de ez helyes is így, itt tehát változás nem várható.

A döntésekbe való bevonás tényértéke lényegesen alacsonyabb a vágyott értéknél, tehát a megkérdezettek nagyobb beleszólást óhajtanak. Az alacsony tényleges bevonási érték arra utal, hogy a weberi közigazgatási kultúrában elszigetelődött a döntéselőke-sztítési-végrehajtási szerep a döntési szerepkörtől.

A külső szereplőkkel való együttműködés hajlandósága a megkérdezettek körében magasabb, mint az érzékelt valóság, így várhatóan kedvező belső környezet adódna bizonyos partnerségi reformok kivitelezésére.



22. A pártatlanság, elfogulatlanság és egyéb bürokratikus értékek megítélése a kormánytisztviselők között

Láthatóan, a pártatlanság és elfogulatlanság támogatottsága szinte teljes körű. További kutatási kérdés lehet azonban annak vizsgálata, hogy mi eredményez ilyen homogén véleményösszetételt a kormánytisztviselők körében. Az oktatás során kapják-e ezt a szemléletet, vagy a munkahely sajátos belső közegének szellemi hatása érzékelhető-e ennél a kérdésnél? Önmagában a pártatlanság és az elfogulatlanság valóban fontos érték, azonban további fontos kérdés lehet az, hogy mit értenek pontosan ezen

fogalmak alatt a kormánytisztviselők. Mint korábban, a vezetői interjúk esetében tapasztaltuk, a pontosító kérdéseket követően az általános kérdésekre adott ösztönös, begyakorolt válaszok mégsem mutattak homogén képet.

A munkaszervezési kérdések körében a válaszadók karakteresen weberi válaszokat adnak, azonban bizonyos érdekes összefüggésekre figyelhetünk fel e körben.

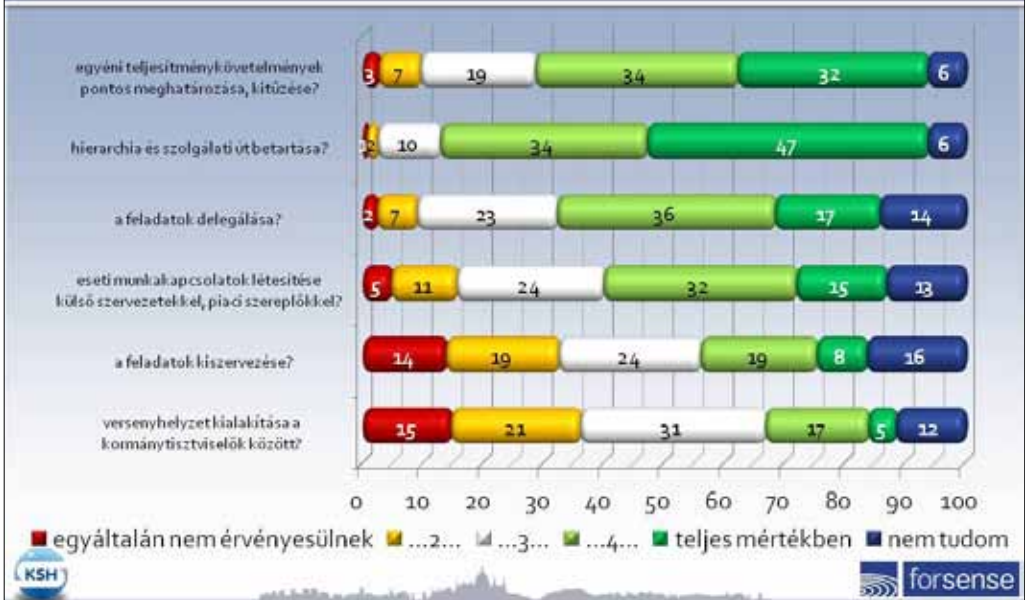


23. Egyes munkaszervezési kérdésekre vonatkozó vágyak mérése

A vizsgálat során feltett munkaszervezési kérdések azonos kérdésblokkokban tartalmaztak olyan kérdéseket, amelyeket a szakirodalom kimondottan a klasszikus (weberi), bürokratikus értékvilágban helyez el (hierarchia, pártatlanság, szabálykövetés, szakmaiság), illetőleg olyanokat amelyek a menedzserializmus sajátjai (egyéni teljesítménykövetelmények, delegálás, kiszervezés, piaci szereplők bevonása, versenyhelyzet), továbbá, amelyek a governance értékvilágot tükrözik (partneri munkakapcsolatok, szakmai szervezetek, társadalmi szereplők bevonása). Mindez általánosan elfogadott elméleti álláspont, melynek részleteit a hazai szakirodalom is viszonylag nagy terjedelemben tárgyalja.⁴⁶ A valóság azonban – az empirikus kutatás fényében – kissé eltérő.

⁴⁶ Lásd részletesen kifejtve: GELLÉN Márton: Állam és közigazgatás új szerepben. NKTK, Budapest, 2013.

Véleménye szerint mennyire jellemzőek a következő tényezők az Ön munkahelyének működésében: ...?



24. Egyes munkaszervezési kérdésekre vonatkozó percepciók

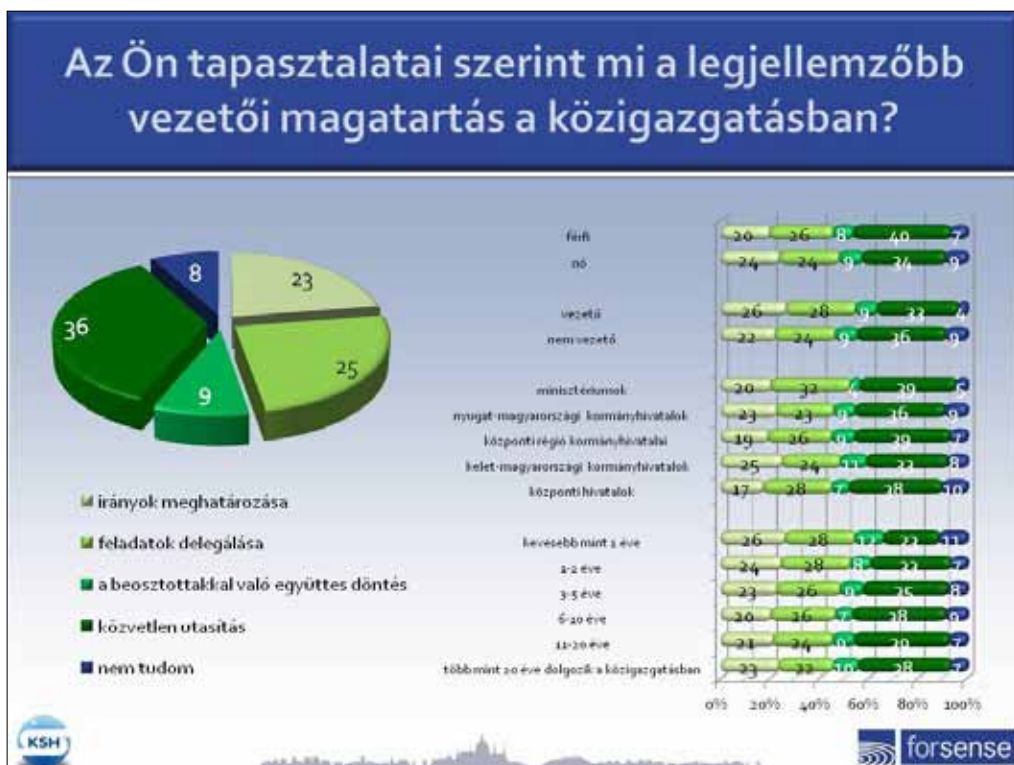
Az egyéni teljesítménykövetelmények pontos meghatározása, kitűzése körében a vágyott érték lényegesen meghaladja az érzékelt értéket, a válaszokból tehát úgy tűnik, hogy a személyi kontroll ezen formájának növelését a többség támogatná. A hierarchia és szolgálati út mint klasszikus bürokratikus vonás nagyon jellemzőnek tekinthető közigazgatásunkban, a válaszadók többsége az érzékelt valósághoz képest valamelyest kisebb értéket adott meg arra vonatkozóan, hogy mennyire tartja kívánatosnak e hagyományos szervezési elvet. Fontos azonban megjegyezni, hogy bár a kívánatos értéket a ténylegesen érzékelt értékhez képest alacsonyabb szinten határozták meg a válaszadók, mégis, relatíve igen magas értéket adtak a kívánatos kategóriában is. Összességében tehát valamelyest csökkentenék a belső utasításokra, szabályokra és hierarchikus kapcsolatokra alapuló rendszer zártságát, azt mégis nagyrészt természetesnek tartanák, alternatív elképzelések felbukkanása kivételszámba megy. Épp az alternatívákra kérdeznek rá a következő kérdések a delegálás, a bevonás, a kiszervezés és a versengés kapcsán. E körben a delegálás mint szintén hagyományos közigazgatási technika tűnik elfogadhatónak, ennél csekélyebb elfogadottsággal bír, bár még mindig elfogadhatónak számít a külső szereplőkkel való eseti munkakapcsolatok létesítése. Ezekkel gyökeresen szemben állt, és dominánsan elutasított volt, ha a munkakapcsolat nem csak eseti, hanem tartós, például kiszervezés formájában. A kormánytisztviselők egymással

való versengése pedig teljes elutasítással párosult. Az nem okozott problémát, hogy az egyéni teljesítménykövetelmények meghatározása és a tisztviselők versenyeztetése egyébként logikailag összefügg, feltehetően már elhalványodott a korábbi, 2010-ig létezett teljesítményértékelési rendszer (TÉR) azon sajátossága, hogy az erőteljes versengési elemet is tartalmazott, hiszen a munkatársak egy részét szükségszerűen magas, más részét szükségszerűen alacsony tartományba kellett helyezni, ennek minden következményével együtt.

6. A vezetői magatartásra vonatkozó kérdések

6.1. Az észlelt és a kívánatosnak tartott vezetői magatartás

A következőkben összefoglaltam, hogy az észlelt és a kormánytisztviselők által vágyott vezetői magatartások hogyan alakulnak a felmérés szerint. A beérkező válaszok alapján közvetlen utasítási stílus dominál. Ez az eredmény összefügg a vezetői interjúkban tapasztalt, döntően autoriterként megjelölt vezetési stílussal.



25. A kormánytisztviselők által észlelt vezetési magatartás

A közvetlen utasítás dominanciája mellett érdekes rajzolatot ad, hogy a pályakezdők benyomása eltér az általános vélekedéstől. A pályakezdők esetében érdekes módon a nagyobb cselekvési autonómia jellemző, holott azt gondolnánk, hogy épp a pályakezdőket kell megfelelő mennyiségű utasítással ellátni. Ez feltehetően meg is történik, azonban ezt a pályakezdők feltehetően nem veszik közvetlen utasításnak, inkább segítségnek, míg az utasítást adók nézőpontjából is korlátozott az utasítások kiadhatósága addig, amíg a pályakezdő a megfelelő tapasztalatokra szert nem tesz.

A közvetlen utasítási stílus hatékonyságra és eredményességre vonatkozó hatása nagyon jelentős, amit még empirikus úton nem kutattak a magyar közigazgatás esetében.

A közvetlen utasításon alapuló vezetési felfogás ott lehet eredményes és hatékony, ahol stabil külső környezetben, egyértelműen meghatározható, hogy mit kell tenni. Ez jellemző a nagy tömegű, homogén ügyeket feldolgozó közigazgatási szerveknél, illetőleg a mérlegelést nem igénylő közszolgáltatások esetében. Mihelyt azonban összetettebb feladatról van szó, ami esetleg olyan tényezőt is tartalmaz, ami ismeretként nem áll az utasítást kiadó rendelkezésére, akkor ez a vezetési szerkezet automatikus túlterheléséhez vezet, amennyiben a feladat teljesítése közben keletkező új információkat ismételtelen a vezető tudomására kell hozni, hogy az új utasítást tudjon kiadni. Jellemzően azonban a túlterhelt vezető nem tud új utasítást kiadni, mivel sem ideje, sem türelme nincs a megváltozott döntési kontextus részleteinek megismerésére. Ilyen esetben jellemző, hogy a korábbi utasítás birtokában eljáró tisztviselő a tények és az utasítás között „két tűz közé” kerül. Ilyen esetben hajlamos a közigazgatás elidegenedetté vagy akár embertelenné válni, mivel képtelen a „kinti” valóság által megkövetelt rugalmasságot tanúsítani.⁴⁷

A beosztottak az érzékelt, dominánsan utasításra alapuló stílussal szemben az őket a döntésekbe bevonni kész vezetői szerepet látnák szívesen. A kapott válaszok némileg ellentmondanak annak, amit egy korábban említett kérdés kapcsán válaszoltak: a delegálást kevésbé tartják kívánatosnak, mint a teljesítménykövetelmények precíz megfogalmazását. Ezt az ellentmondást úgy lehet feloldani, hogy a teljesítménykövetelmények precizitása egyben stabilitást is jelent, tehát azt feltételezi, hogy viszonylag homogén munkaösszetétel esetén már „csak” a minőségi és mennyiségi paraméterekre kell koncentrálni, mivel a tartalmiak adottak. A tartalmilag változó karakterű feladatokat végző központi közigazgatásban valószínűleg illúzió, hogy a közvetlen utasítási stílus rövidtávon vissza tudna szorulni a teljesítménykövetelmények javára. A precíz teljesítménykövetelmények iránti vágy tehát stabilitást hordozó elem, míg a közvetlen utasítás változékonyságot, kiszámíthatatlanságot hordoz.

A delegálás tartalmilag összevonható az „irányok meghatározása” kategóriával. E kettőben közös a viszonylagos cselekvési autonómia, tehát a leggyakoribb vezetői magatartás bizonyos cselekvési autonómiát megad az előkészítés során, azonban a döntés jogát magának tartja fenn. A döntésekbe való bevonás kivételszámba megy, a vágyak szintjén azonban uralkodó. A delegálás és az irányok megszabásának képessége fontos eleme a sikeres közigazgatási vezetésnek, hiszen helyesen alkalmazva megsokszorozhatja a vezető és az egész szervezet teljesítőképeségét. A fentebb több helyen már tárgyalt, dominánsan elfogadott hierarchikus, utasításokon alapuló belső kapcsolattartási stílus, munkakultúra mellett a kormánytisztviselők kifejezték azt a vágyukat, hogy szeretnék, ha a döntésekbe szakmai alapon nagyobb beleszólásuk lenne, illetőleg a delegálás folytán döntési kompetenciához jutnának. Annál a kérdésnél, hogy a munkatársak partnerként történő bevonását mennyire tartaná fontosnak az illető,

47 A „hivatal” általánosságban elidegenedett állapotát olykor groteszk történetek fémjelzik, például: <http://www.agroline.hu/hir/hivatali-packazas-miatt-nem-sulhet-csirke> Letöltve: 2018. április 26.

nem elsősorban a magas szintű döntések körében, hanem a szervezeti egység szintjén jelentkező viszonyokra kérdeztünk rá. E kérdésnél a „vezetés” szó helyett a „partnerség” kifejezést alkalmaztuk, így a vágyott munkastílus együttműködést igénylő jellege még jobban kirajzolódott. A „partner” szóban ugyanis az egymást egyenlőnek tekintő kölcsönös tisztelet és bizalom minősége rejlik. A jelek szerint ez az a vezetői közeg, ami a kormánytisztviselői munkavégzés hatékonyságát és eredményességét képes lenne megemelni. Ez nem jelenti azt, hogy a vezető részéről a hiányosságok kiküszöbölésére, vagy valódi, magas színvonalú oktatási tartalom átadására ne volna szükség. E kutatási eredmény azonban bizonyítékot szolgáltat arra, hogy téves a lineáris, utasításra, számonkérésre és szankcionálásra alapuló vezetési felfogás, ami az indokolás nélküli hivatalvesztés jogintézményében is megtalálható volt.

Szintén a teljes szervezet teljesítőképességéhez sorolható az innovációra való képesség. Ahhoz, hogy egyes szervezetekben létezzenek innovációk, fontos, hogy a végrehajtás során, a rendszer egészére is értelmezhető információkat és javaslatokat akár informális úton visszacsatolják a vezetői szintekre. Ez olykor nehéz kognitív feladat, hiszen a vezető azzal kell, hogy szembesüljön, hogy nem minden úgy történt, ahogyan eltervezte, vagy akár már a terv is hibás volt. Épp az ilyen nagy léptékű hibák kiszűrését segítené, ha olykor akár az „együttdöntés” is jellemezné a közigazgatást. Pillanatnyilag nem tudjuk, mivel jelen kutatás nem tért ki rá, hogy az „együttdöntési” vágyban pusztán a tisztviselői kar saját fontossága növelésének ambíciója vagy inkább a köz iránt valóban és mélyen elkötelezett jobbító szándék jelenik-e meg. A jobbító szándékok akkor érnek képességgé, ha azokat a vezetők akár ösztönösen, de lehetőleg tudatosan is felkarolják, bátorítják. A közszektoron belüli innovációk kérdése a nemzetközi közigazgatás-tudomány egyik kulcságazatát képviseli.⁴⁸ A nemzetközi tapasztalatok figyelembe vétele alapján érdemes lenne tudatos saját innováció-segítő, inkubációs stratégiát alkalmazni a hazai közigazgatási és közszolgáltatási innovációk gyűjtésére, elősegítésére, jutalmazására.

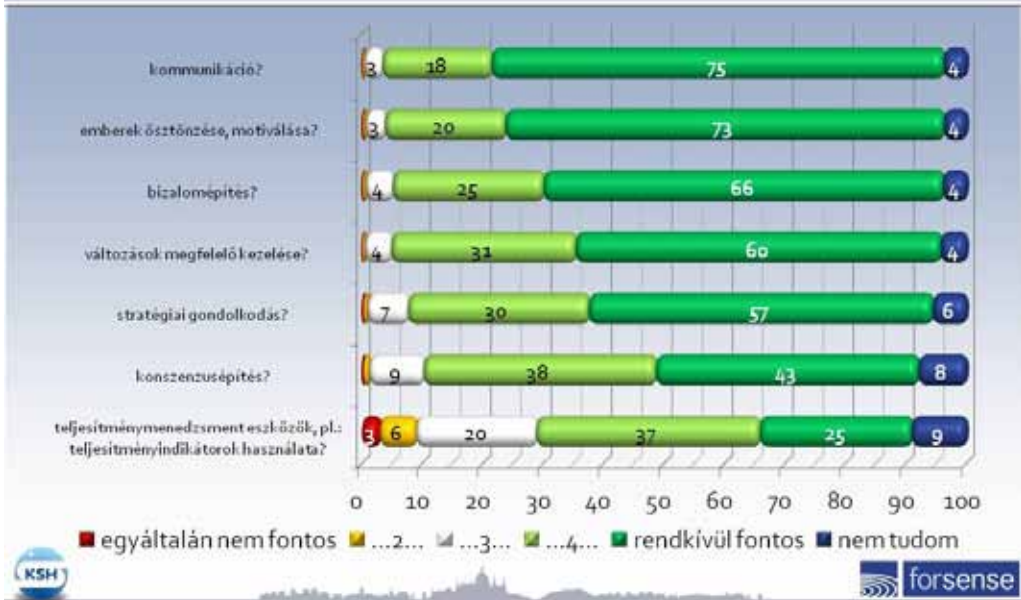
6.2. A közigazgatási vezetőképzés kívánatos tartalma

A vezetőképzés tematikájára történő kérdés implicite azt célozza, hogy a kormánytisztviselő saját élményei alapján milyen javaslatokat tesz a vezetés minőségének javítására. E megfogalmazás alkalmazásával nem kellett úgy érezniük a megkérdezetteknek, hogy saját maguk vagy vezetőjük felett mondanak kritikát.

48 Lásd bővebben: OSBORNE, Stephen P. and Louise BROWN (editors): *Handbook of Innovation in Public Services*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2013. Illetve: BEKKERS, Victor, Jurian EDELENBOS és Bram STEJIN (editors): *Innovation in the Public Sector. Linking Capacity and Leadership*. Palgrave Macmillan, 2011. Továbbá: OSBORNE, Stephen és Kerry BROWN: *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge, UK, 2005. ISBN-13: 978-0415328982.

Az Ön véleménye szerint mennyire fontosak a következő vezetői kompetenciák fejlesztése a közigazgatási vezetőképzésben:

...?



26. A vezetőképzés kívánatos tartalma

A leginkább fejlesztendő vezetői képességnek a kommunikációt tartják a válaszadók. A korábbi kérdés kapcsán megfogalmazott, vezetői döntésekbe való jobb bevonás iránti vágy és a kommunikáció javítása iránti igény együttesen úgy értelmezhető, hogy a kormánytisztviselők nem is elsősorban a döntés felelősségének átvállalásában gondolkodnak: együttes döntés, döntésekbe való bevonás alatt inkább azt a vágyat értik, hogy mondják el nekik, hogy mi miért történik, melyik döntés miért születik. Amennyiben tehát a kommunikáció az utasítások, feladatszabások kontextusát is tartalmazná, könnyebb lenne a kiadott célokkal azonosulni. A kommunikáció mellett a többi felkínált valódi vezetői képesség is magas pontszámot kapott. Az első három helyen a kommunikáció mellett a motiválás és a bizalomépítés szerepel. Ez utóbbiak befelé irányuló, humán vezetői képességek. A változásokhoz való adaptáció képessége és a stratégiai gondolkodás csak a kevésbé támogatott kategóriába tartozik. A válaszadók helyesen szűrték ki a nem valódi vezetői feladatot. A teljesítménymenedzsment eszközök alkalmazásának fontossága ténylegesen nem mérhető az előbb felsoroltakhoz.

7. Innováció a közigazgatásban a fellelhető empirikus tapasztalatok alapján

7.1. Elméleti összefüggések

A Magyar közigazgatást hagyományosan weberiánus, jogias, eljárásias jelzőkkel szokás illetni.⁴⁹ Ennek eredetét többen az osztrák-magyar közös örökségre vezetik vissza, amivel szemben igen nehéz ellenérveket támasztani.⁵⁰ A közigazgatási kultúra örökségének ezen rétegére rakódik az úgynevezett poszt-szovjet autoritatív vezetési-irányítási stílus (post-Soviet type authoritative style)⁵¹, valamint a tömegdemokrácia rendszerváltás utáni történetébe ágyazódó politizációs folyamat,⁵² továbbá a pártpolitika nyugati trendekbe ágyazódó perszonalifikációja és mediaticizációja,⁵³ mely mind-mind hatással van a közigazgatás működésére. Fentiek alapján ez az a három történeti-kulturális réteg, amely a mai Magyar közigazgatás karakterét meghatározza:

- legalizmus,
- autoritatív vezetési stílus,
- demokratikus politizáció.

A következőkben azt vizsgálom, hogy ebben a kulturális környezetben lehetséges-e az innováció, megvannak-e az innovációhoz szükséges előfeltételek, jelen vannak-e az innovációkat kialakítani és véghezvinni képes személyek (innovátorok) és egyéb, szervezési feltételek. A közigazgatási innováció nem az a tudományos téma, aminek különösen nagy szakirodalma van hazánkban, bár akadnak kivételek.⁵⁴ A hazai szak-

49 HAJNAL, György: 'Diversity and convergence: a quantitative analysis of European public administration educational programs' 2003 Journal of Public Affairs Education 9(4): 245-258. oldal.

50 HAJNAL, György: 'Public Management Reforms: Hungary' In: Public Management Reforms in Central and Eastern Europe, BOUCKAERT, G., NEMEC, J., et.al. (editors) Bratislava, Slovakia: NISPAcee Press. 2008, 121–150. oldal, továbbá: HINTEA, C., RINGSMUTH, D. and MORA, C., 'The reform of the higher education public administration programs in the context of public administration reform in Romania.' 2006 Transylvanian Review of Administrative Sciences 16(E) 40–46. oldal; DRECHSLER, W., 'The Rise and Demise of the New Public Management.' 2005, Post-Autistic Economics Review. No. 33, 14 September.; GÁL, M. and GELLÉN, M. 'Hungary', In: WAN WART, M., HONDEGHEM, A. and SWELLA, E. (editors) Leadership and Culture. 2015. 89-102. oldal, Palgrave, valamint: Newland, C. A.: Public Personnel Administration: Legalistic Reforms vs. Effectiveness, Efficiency and Economy. Public Administration Review, vol. 36. No. 5. 529-537. oldal.

51 CAMERON, D. R., and ORENSTEIN, Mitchell. A.: Post-Soviet Authoritarianism: The Influence of Russia in Its Near Abroad. Post-Soviet Affairs 2012, 28(1), 1–44. oldal.

52 MEYER-SÄHLING, JAN-HINDRIK: The Institutionalization of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: the Case of Hungary. Public Administration. 2006. Vol. 84. No. 3. 693-716. oldal.

53 HJARVARD, S., 'The Mediatization of Culture and Society' Routledge, 2013, Abingdon, UK, 67-69. oldal.

54 BORBÉLY András – PÁSZTOR Márta Zsuzsanna: *Közigazgatási szervezetek innovációs képességének hatása az e-közszolgáltatásokra*. In: Dr. RUDNÁK Ildiő (szerk.): Tradíció és innováció 2016. Három évtized a gazdaság- és társadalomtudomány szolgálatában. Örökölt értékek és újdonságok a hazai munkaerőpiac vonatkozásában. Konferenciakötet a Magyar Tudomány Ünnepe alkalmából rendezett konferencia anyagából 2016. november 24. Társadalomtudományi és Tanárképző Intézet SZIE GTK, ISBN: 978-963-269-

irodalomban az innováció fogalmát elsősorban műszaki-technológiai innovációként értelmezték, örömteli azonban, hogy legújabbán már a szervezeti tanulás és szervezeti szintű innováció kérdése is felmerült.⁵⁵

A magyar közigazgatásra jellemző weberi, hierarchikus, jogias közigazgatásban nehéz elképzelni más helyzetet, mint azt, hogy az innovátoroknak a hierarchia csúcán vagy alján kell elhelyezkedniük. A hierarchia csúcán – OSBORNE és BROWN szerint – sokszor komoly kezdeményezőkésséggel, vállalkozó szellemmel rendelkező személyeket találunk, akik kitartóak, célorientáltak, nagy munkabírással rendelkeznek és hajlandóak, hogy kockázatot vállaljanak, magabiztosak és rendelkeznek a politikai kapcsolatok használatának képességeivel.⁵⁶ A hierarchia alján olyan munkatársakat találunk, akik a mindennapi alkalmazkodás, reagálás és találfékonyság kényszerének vannak kitéve a soha meg nem szűnő ügyféligények, az ügyfelekkel való közvetlen kapcsolattartás és a szűkös erőforrások szorításában. Általánosságban a nyugati főáramlatú szerzők a közigazgatási innovációhoz a pluralizmus, dinamizmus és variálhatóság szervezeti sajátosságait társítják.⁵⁷ HARTLEY (2005. 27. oldal) szerint a közszférában az innováció egyáltalán nem fizikai eredmény, hanem a közszolgáltatások létrehozói és igénybevevői közötti kapcsolati sajátosság, a kapcsolat megváltozása. OSBORNE, RADNOR és NASI (2013) ezt a gondolatot viszik tovább azzal, hogy azt kiegészítik a szolgáltatói szemlélet középpontba állításával. Ennek megfelelően az innováció a közszférában elsődlegesen kapcsolati jellegű, de azt a közszolgáltatások kontextusában kell vizsgálni.⁵⁸

BORINS (2006) szerint a közszféra innovációja öt elemből áll:⁵⁹

- Rendszereszmélet: jobb integráció és koordináció a közszervezetek tevékenységei között, partnerségek, kooperációk a szervezeti egységek között.
- Az új technológiák szerepe a közszolgáltatásokban.
- Folyamatok javítása.
- A munkatársak nagyobb arányú részvétele, bevonása, továbbá az állampolgárok és helyi közösségek bevonása.
- Együttműködés az üzleti szférával és a civil társadalommal, a közfeladatok magánszféra részére való átadása.

GIESKE, van BUUREN és BEKKERS 2016-ban integrált megközelítést javasolt a

628-7, Szent István Kiadó, Gödöllő. 141-156. oldal.

⁵⁵ <https://www.uni-nke.hu/hirek/2018/10/18/innovativ-tanulo-kozigazgatas> letöltve: 2019. 07. 15.

⁵⁶ OSBORNE, S. P. és BROWN, L: *Introduction: Innovation in Public Services*. In: Osborne, S. P. és Brown (szerk): *Handbook of Innovation in Public Services*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, 2013. 6. oldal.

⁵⁷ HARTLEY, J., *Innovation in governance and public services: Past and present*. 2005, *Public Money and Management*. No. 25, January. 27-34. oldal.

⁵⁸ OSBORNE, S. P., RADNOR, Z. and NASI, G. 'A New Theory for Public Service Management? Towards a (public) service-dominant approach', 2012, *American Review of Public Administration*, No. 43. 135-158. oldal.

⁵⁹ BORINS, S., *Innovation series*, IBM Center for Business of Government, 2006. 9-15. oldal

közsféra-beli innovációs kapacitás meghatározására.⁶⁰ A szerzők a korábbi egyéni, szervezeti és hálózati szintű innovációs fogalmakat ötvözték a konnektivitási kapacitás, valamint a rugalmassági kapacitás (ambidextrous capacity) és a tanulási kapacitás fogalmával. Konnektív kapacitásnak tekintik a tudás és a szereplők összekapcsolásának képességét, melynek előfeltétele a bizalom, a társadalmi tőke és a reciprocitás. A szervezeti szintű konnektivitási képesség a szervezet belső szabályaiban, intézményesített eljárásaiban is megjelenik oly módon, hogy a szervezet formális kerekék között is képes szervezeten belüli és szervezetek közötti kapcsolatokat kialakítani bizalomépítés és hálózatépítés útján. A szerzők támaszkodnak MARCH⁶¹ (1991), ANDRIOUPOULIS és LEWIS⁶² (2009), valamint NOOTEBOOM és STAM⁶³ (2008) munkásságára abban, hogy szervezeti kapacitást kell teremteni az innovációk tudatos előmozdítására a meglévő tudás jobb kiaknázására (exploitation) és új tudás feltárására (exploration). GIESKE, van BUUREN és BEKKERS (2016) magas szervezeti innovativitást tulajdonítanak az olyan közszervezeteknek, amelyek rendelkeznek rugalmas tudásszerzési kapacitással (ambidextrous capacity),⁶⁴ melynek lényege, hogy egyaránt képesek exploratív és exploitatív tevékenységre, kiegyensúlyozott formában, intézményi határokon át, úgy, hogy fenntartják autonómiájukat, a belső kontrollt, sőt, amennyiben szükséges, figyelemmel vannak a hatékonysági szempontokra is. A szervezeti szintű, rugalmas tudásszerzési kapacitás kiegyensúlyozott stratégiákhoz és szervezeti politikákhoz kapcsolódik, amelyek egyaránt előmozdítják az innováció és a hatékonyság érvényesülését, miközben komolyan veszik a közérdek (elsősorban: az ügyfelek számára kialakított értékben mért közérdek, amit magyarul akár „közérték” kifejezéssel is lehetne illetni.) A szerzőhármas szerint a közszervezetekre értelmezett tanulási képesség elemei a következők:

- reflexióra való képesség,
- a helyzetek többértelműségével, változékonyságával kapcsolatos tűrés képesség, valamint
- a tapasztalatra és sokféleségre való nyitottság.

Fentiekén kívül a szerzők olyan szervezési megoldásokat is azonosítottak, amelyek alkalmasak a kreativitást és az ötletek megosztását előmozdítani, míg hálózati szinten azonosították az innovatív szervezeti környezet fogalmát, továbbá összekapcsolták a

60 GIESKE, H., van BUUREN, A., and BEKKERS, V.: Conceptualizing public innovative capacity: A framework assessment, 2016, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 21(1) 2-25. oldal. https://www.innovation.cc/scholarly-style/2016_21_1_1_gieske-buuren-bekkers_public-innovate.pdf letöltve: 2019. 07. 16.

61 MARCH, J. G. 'Exploration and exploitation in organizational learning' 1991, *Organization Science*, 2: 71-87. oldal.

62 ANDRIOUPOULOS, C. and LEWIS M. W. 'Exploitation-Exploration Tensions and Organizational Ambidextrousness: Managing Paradoxes of Innovation', 2009 *Organization Science*. 20(4): 696-717. oldal.

63 NOOTEBOOM, B. and STAM E. (editors). *Micro-foundations for Innovation Policy*. 2008. Amsterdam: Amsterdam University Press.

64 Az ambidextrous szó eredendően azt jelenti, hogy valaki jobb és bal kézzel egyaránt ügyes: kétkezes. Közszervezetekre értelmezve a „rugalmas” kifejezésnél a szerző nem talált jobbat, annak ellenére, hogy ez eléggé leegyszerűsítő fordítás.

tanulás folyamatát a közpolitikai folyamattal.

7.2. Az innovativitás attribútumai a vezetői interjúkban

A fentiek alapján a következő elemzés célja annak empirikus feltárása, hogy a magyar közigazgatásban az innovációnak milyen előfeltételei állnak fenn. A 2014-ben felvett hazai, empirikus, nem önkormányzati, hanem központi közigazgatási, nagymintás kutatás véleményem szerint egyedülálló, és önmagában is értéket képvisel a magyar olvasók, szakemberek számára. A magyar eredmények elemzése álláspontom szerint önmagán túlmutató jelentőséggel bír, mégpedig azért, mert a közszféra-beli szervezeti innovációs képesség nyugati szerzők által meghatározott attribútumait nem nyugati – helyi vagy regionális autonómiába (német, újabb kori francia, holland) ágyazott vagy ügynökségi (angolszász közigazgatási kultúrában: agency) vagy kiszervezett – viszonyrendszerben, hanem klasszikus, centralizált körülmények között vizsgálja. Ez döntő különbség. A nyugati szakirodalomból levonható jogos előfeltételezés az, hogy a centralizáció csökkenti vagy kizárja az innovációt.⁶⁵

Az alább bemutatott kutatás a 2014-es eredeti kutatás másodlagos feldolgozásaként ezt a következtetést vizsgálja meg:

Szükségszerű-e, hogy a centralizáció kiiktatja vagy csökkenti a szervezeti innovációt?

A kérdés vizsgálatának két kimenete lehet:

- Ha nem, akkor a fellelhető közigazgatási innovációs szakirodalom értelmezési tartománya korlátozott, nem vagy nem teljesen alkalmazható centralizált szervezetekre.
- Ha igen, akkor meg kell vizsgálni, hogy a magyar közigazgatás innovációs képességének növelésére milyen lépéseket lehet tenni a centralizált szervezetrendszeren belül.

A fent részletesen elemzett vezetői interjúk kérdései a következő – az innováció vizsgálata szempontjából is releváns – témákat tartalmazták:

- belső kooperáció és verseny,
- bizalom a köztisztviselők kompetenciájában,
- motivációs tényezők,
- kontroll, ellenőrzés,
- intézményközi kapcsolatok,
- stratégia, vezetés,
- közszolgálati értékek.

A belső kooperáció és a belső versengés elemzéséből világossá vált, hogy nincs lehetőség a belső intézményi teljesítmény versengésre alapozott javítására. Ezzel szemben a

65 GELLÉN Márton: Does Centralization Serve Efficiency? De-Agencification in Hungary. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Vol. 5. Issue 2. <https://doi.org/10.2478/v10110-012-0006-z>

kollegiális reciprocitásra alapozott kooperáció létezik, és jelentős tartalékokkal rendelkezik az egyébiránt igen merev szervezeti struktúrákban is.

A megkérdezett vezetők bíznak ugyan munkatársaik szakértelmében, mégis igyekeznek úgy összeállítani szakmai csapatukat, hogy lehetőleg ne legyen olyan, aki szellemileg föléjük nőhet. A bizalom és a kontroll viszonyát úgy lehet meghatározni, hogy minkettőt magasra értékelték a megkérdezettek, de a szervezet működését illetően mégis domináns volt az a vélekedés, hogy a kontroll fontosabb, mint a bizalom. A kontroll itt kimondottan az egyközpontú, felülről lefelé irányuló, hierarchikus kontrollt jelenti.

Az innováció szempontjából szintén fontos motivációs tényezőket nem kezelik holisztikusan, a motiváció kérdését zömmel a fizetési és munkahelybiztonsági kérdésként fogják fel a megkérdezettek. Az intézményközi kapcsolatok fejlesztését többnyire magasabbra értékelik, mint az intézményi belső kapcsolatok javítását, a kifelé irányuló kapcsolatokban elsősorban a vezető távolabbi ambícióit látják. A vezetői stratégiai vízió hiánya általánosan tekinthető. Általános értelemben a stratégiát olyan kategóriának tekintik, ami nem tartozik a közintézményi vezető felelősségi körébe.

A közös intézményi értékek is olyan fontos tényezők, amelyek képesek összekötni és mozgósítani a szervezet munkatársait, azonban a vezetői interjúk alapján ezeket meglehetősen nehéz volt megragadni. A politikai meggyőződés és a személyi kapcsolatok szervezetegyesítő szerepét egyöntetűen elutasították a megkérdezettek, míg a lojalitás és a kollegialitás értékeivel kapcsolatban igenlően nyilatkoztak.

A közigazgatási (közszféra-beli) innováció kortárs szakirodalma (lásd fent) az egyéni vagy intézményi szintű kapcsolatok fejlesztésére vonatkozó konnektivitás képességét egyértelműen az innovációt javító tényezők közé sorolja. Ennek megfelelően a vezetői interjúkban élénk táruló kép egy egyértelműen nem innovációbarát közigazgatást ábrázol, amely elsősorban a meglévő kapacitások kiaknázásában, semmint azok új megközelítésekkel való bővítésében érdekelt: exploitatív, de nem exploratív. A megkérdezett közigazgatási vezetők – a tradicionális weberi közigazgatásképnek megfelelően – az innovációt legkevésbé sem tekintik alulról fölfelé irányuló (bottom-up) tevékenységnek, hanem azt kizárólag felülről lefelé irányuló (top-down) vezetői változásvezetési feladatnak tekintik. Arra a kérdésre, hogy mit tekintenek sikernek, a megkérdezettek zömmel a szabályoknak való megfelelést hozták fel, ahelyett, hogy szakpolitikai feladatok teljesítését vagy új innovációk felkarolását említették volna. Az innovációk témaköre tehát nem tartozik a vezetők által a sikerességgel összekötött tartományba.

Mindezek mellett mégis lehet azonosítani bizonyos tényezőket, amelyek az innováció irányába hatnak. A vezetői interjúk szerint a megkérdezettek magasra értékelték a társszervekkel és társadalmi szervezetekkel való kapcsolatok fejlesztését, sőt, a piaci szervezetekkel való kapcsolatokat is fontosnak tartották, azonban ezek a kapcsolatok

esetleg nem működnek megfelelően, vagy nem használják tudatos szervezeti tudás-szerzési stratégia eszközeként. A vezetési stílus többnyire merev, felülről lefelé irányuló kapcsolatokban megnyilvánuló egyvonalas vezetés, ami a szakmaiság imázsát, értékét és legitimációját hordozza.

7.3. A közigazgatási innovativitás indikátorai

A mindennapi ügyfélforgalomban mindenképpen szükség van bizonyos mértékű innovációra, mivel az emberi helyzetek sokasága, változékonysága, az ügyfelekkel való kommunikáció sajátos kihívásai ezt mindenképpen megkövetelik, legyen bármilyen hierarchikusan szervezett az adott intézmény. Az egyes közvetlen ügyfélkapcsolati fejleményeknek minimális hatásuk van ugyan a szervezetre, de hatásuk mégis nagy lehet, ha egy-egy felismerés, újítás képes átlépni az egyes ügyintéző szintjén, sőt, olykor az egész szervezetet vagy az egész ágazatot is befolyásolhatják az ilyen típusú, ügyfélígények által kikényszerített innovációk.

Jelen kutatás a magyar közigazgatás fent bemutatott adottságai ellenére meglévő innovációs kapacitás feltárásával foglalkozik annak a kérdésnek a vizsgálata révén, hogy a magyar közigazgatási kultúrára jellemző klasszikus bürokratikus értékek érintik-e az innovatív kapacitásokat nevezetesen az intézményen belüli, az intézmények közötti és az intézményrendszeren kívüli konnektivitási képességet. Ezen felül a kutatás külön tartalmazott kérdéseket a válaszadók által érzékelt valóságra és az általuk vágyott valóságra nézve. Ennélfogva lehetőség nyílt a vágyak és a tények összevetésére, könnyen kirajzolható volt, hogy hol módosítanának, változtatnának, javítanának a helyzeten a megkérdezettek. A közigazgatási innovációs szakirodalom által kialakított fogalmak a következők szerint kerültek felhasználásra a kutatásban GIESKE, VAN BUUREN és BEKKERS (2016) nyomán.⁶⁶

- Innováció ellen ható erők: klasszikus bürokratikus sajátosságok (a meglévő kapacitások „exploitatív” kiaknázásának túlhangsúlyozása), a hierarchiához és a szolgálati úthoz való ragaszkodás, a belső szabályoknak, utasításoknak való szoros megfelelés, a kormánytisztviselői (később: közszolgálati tisztviselői) állomány szakértelmére való kizárólagos támaszkodás.
- Egyéni szintű, rugalmas, tudásszerző kapacitás: pártatlanság, elfogulatlanság.
- Szervezeti szintű, exploratív tudásszerző kapacitás: versengési helyzet létrehozása a munkatársak között.
- Szervezeti szintű, exploitatív tudásszerző kapacitás: a feladatok pontos meghatározása, egyéni teljesítményindikátorok.

66 GIESKE, H., van BUUREN, A., and BEKKERS, V.: Conceptualizing public innovative capacity: A framework assessment, 2016, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 21. évf. 1. kötet, 2-25. oldal. https://www.innovation.cc/scholarly-style/2016_21_1_1_gieske-buuren-bekkers_public-innovate.pdf letöltve: 2019. 07. 16.

- Hálózati szintű konnektivitási kapacitás: feladatok kiszervezése, kooperáció külső szakmai szervezetekkel, társadalmi partnerekkel, külső szervezetekkel, piaci szereplőkkel alkalmi együttműködések létesítése.
- Szervezeti szintű konnektivitási kapacitás: feladatok delegálása, a munkatársak bevonása a döntéshozatalba, a kollégákkal partneri kapcsolatban történő döntéshozatal.

7.4. Hol vannak az innovátorok és mik a sajátosságaik? Kvantitatív másodelemzés

7.4.1. Klaszteranalízis, áttekintés

A másodlagos kvantitatív vizsgálat a meglévő adatok felhasználásával a magyar viszonyokra alkalmazta a meglévő elméleti fogalmakat azzal a hipotézissel, hogy biztosan van legalább egy olyan elkülöníthető, megragadható csoport a magyar közigazgatásban, amelynek tagjaira ráillenek az innovációt támogató jellemzők (innovátorok), ha pedig van ilyen, akkor biztosan vannak olyan jellegzetességeik, amelyek által megragadhatók a sajátosan magyar közigazgatási innováció jellegzetességei. E jellegzetességek pedig jó eséllyel összefüggésbe hozhatók a magyar közigazgatási kultúra weberi hagyományai, a magyar közigazgatásban jellemző vezetési stílus, a magyar közigazgatás szervezeti sajátosságai, illetőleg az ezekhez kapcsolódó reformpálya sajátosságai, illetőleg a magyar közigazgatásnak a társadalommal való kapcsolatai (állam-társadalom és állam-piac kapcsolatrendszer) adottságaival.

Annak érdekében, hogy megtaláljuk az innovátorokat és definiáljuk jellemzőiket, klaszteranalízist végeztünk az innovációs képességgel összhangba hozható tulajdonságokra nézve. A klaszteranalízist IMM SPSS Statistics 22 program támogatta. A klaszteranalízis első lépéseként a 11.057 visszaérkezett elektronikus kérdőív közül eltávolítottuk azokat, ahol „nem tudom” válasz szerepelt, így a vizsgált sokaság 8.233-ra csökkent. Az így értékelt kérdőívek alapján öt klasztert sikerült kialakítani a következő jellemzőkkel:

Innovatív klaszter: tagjai minden kérdésre magas pontszámot adtak. Az innovatív klaszter nem tiszta elméleti profillal tartalmazza az innovátorokat, ehelyett azon személyek statisztikai részhalmazaként lehet őket meghatározni, akik a hierarchiára és az innovatív környezetre vonatkozó kérdésekre egyaránt magas pontszámot adtak.

„Nincs verseny, nincs kiszervezés” klaszter: e klaszter tagjai minden kérdésre magas pontszámot adtak, kivéve a versengésre és a kiszervezésre vonatkozó kérdéseket.

A **„Nincs innováció” klaszter** tagjai alacsony pontszámot adtak minden kérdésre. Ez a klaszter az Innovatív klaszter inverzének tekinthető. Az általuk adott alacsony pontszámok csak relatív értelemben tekinthetők alacsonynak, valójában közepes 3-as körüli pontszámot adtak, de ez statisztikailag mégis markánsan különbözött a többi klaszter rendre magas pontszámaitól.

Az „Átlagos” klaszter tagjai válaszaikban a teljes sokaság által adott válaszok átlagpontszámát vagy ahhoz közeli pontszámot adtak. Az öt klaszter közül az „Átlagos” klaszter középen helyezkedik el.

A „Versengő” klaszter tagjai magas pontszámot adtak minden kérdésre a versenésre való nyitottság sajátosságával. Általánosságban ez a klaszter adta minden kérdésre a második legmagasabb pontszámokat, azonban a kiszervezés kérdését nagyon rosszallóan ítélik meg.

A klaszterekkel kapcsolatos összefoglaló statisztikát a következő táblázat tartalmazza. A klaszteranalízist a vágyott helyzetekre vonatkozó kérdések alapján végeztük, mivel úgy értékeltem, hogy a vágyott helyzetekre vonatkozó pontszámok jobban árulkodnak a válaszadók innovációra vonatkozó szubjektív beállítottságáról, mintha az általuk érzékelt tényekre kérdeztünk volna rá. Emellett a saját munkahelyre vonatkozó leíró értékelés válaszai mindenképpen jobban ki vannak téve a mérési torzításnak (control bias), mint azok a válaszok, amelyekben a válaszadók szabadon kifejezhették saját preferenciáikat.

Klaszter neve	Innovatív	Nincs verseny, nincs kiszervezés	Nincs innováció	Átlagos	Versengő
Elemszám	2036	1416	984	1961	1836
Mennyire tartaná fontosnak: hierarchia és szolgálati út betartása?	4,49	<u>4</u>	3,08	3,93	<u>4,05</u>
a szervezeti szabályok, belső utasítások követése?	4,79	<u>4,52</u>	3,48	<u>4,53</u>	<u>4,55</u>
a kormánytisztviselők szakértelmének kiaknázása?	4,83	4,75	3,95	4,63	4,86
pártatlanság, elfogulatlanság?	<u>4,86</u>	<u>4,88</u>	4,16	<u>4,83</u>	<u>4,91</u>
versenyhelyzet kialakítása a kormánytisztviselők között?	3,98	1,59	2,48	2,08	3,58
egyéni teljesítménykövetelmények pontos meghatározása, kitűzése?	4,69	3,89	3,21	4,19	4,49
a feladatok kiszervezése?	4,17	1,42	2,64	3,75	1,83
a feladatok delegálása?	4,49	3,55	3,25	4,04	4,16
a kormánytisztviselők bevonása a döntésekbe?	4,49	<u>4,16</u>	3,53	<u>4,19</u>	4,30
a munkatársak partnerként történő bevonása a munkafolyamatokba?	4,76	<u>4,6</u>	3,91	<u>4,61</u>	4,69
együttműködés külső szakmai szervezetekkel és társadalmi partnerekkel?	4,58	4,01	3,33	4,35	4,43
eseti munkakapcsolatok létesítése külső szervezetekkel, piaci szereplőkkel?	4,32	3,18	3,02	<u>3,87</u>	<u>3,92</u>

3. számú Táblázat. A kormánytisztviselői online felmérésben az innováció kérdése szempontjából releváns válaszok klaszteranalízise

Fontos hangsúlyozni, hogy az egyes kérdésekben mindenhol alacsony a szórás. A kutatás általános sajátossága, hogy a minta nagy méretének köszönhetően viszonylagosan alacsony eltérések is statisztikailag szignifikánsnak minősülnek. A legnagyobb pontszám (5) mindegyik kérdésre, mindegyik klaszterben előfordul, a legkisebb pontszám (1) előfordulása azonban teljesen más jellegzetességet mutat. Az Innovatív klaszter tagjai tipikusan (2) pontszámot adtak több kérdésre, (1) pontszámot azonban alig adtak. A legtöbb kérdésnél statisztikailag szignifikáns eltérés mutatható ki, amely azt mutatja, hogy a klaszterek valóban markánsan elkülönülnek egymástól. Vannak azonban olyan eredmények, amelyek esetében nincs érzékelhető különbség a klaszterek között – ezeket a fenti ábrán kiemeléssel jelzem.

A fenti táblázatban szereplő kérdés csoport egyes állításaiban vetettük össze az egyes klasztereket. A kérdések többségében statisztikailag szignifikáns az eltérés: ami arra utal, hogy a klaszterelemzés során kialakított csoportok ténylegesen is különböznek egymástól. Egy-két állításban nem lehetett ezt az eltérést bemutatni, ezeket az értékeket **kiemeléssel jelöltem**. Ezek az alábbiak.

- A hierarchia és szolgálati út betartása tekintetében a Nincs verseny, nincs kiszervezés klaszter (4,00) és a Versengő klaszter (4,05) között nincsen számottevő eltérés.
- A szervezeti szabályok, belső utasítások követése tekintetében a Nincs verseny, nincs kiszervezés klaszter (4,52), az Átlagos klaszter (4,53) és a Versengő klaszter (4,55) között nincsen lényeges eltérés;
- A pártatlanság, elfogulatlanság körében az Innovatív klaszter (4,86), a Nincs verseny, nincs kiszervezés klaszter (4,88), az Átlagos klaszter (4,83) és a Versengő klaszter (4,91) között nincs lényeges eltérés.
- A kormánytisztviselők bevonása tekintetében a Nincs verseny, nincs kiszervezés klaszter (4,16) és Átlagos klaszter (4,19) között nincs lényeges eltérés.
- A munkatársak partnerként való bevonása tekintetében a Nincs verseny, nincs kiszervezés klaszter (4,60) és az Átlagos klaszter (4,61) között nincs lényeges eltérés.
- Az „eseti munkakapcsolatok létesítése külső szervezetekkel, piaci szereplőkkel” kérdésben a Versengő klaszter (3,92) és az Átlagos klaszter (3,87) között nincs lényeges eltérés.

7.4.2. Az azonosított klaszterek tulajdonságai

A következőkben megvizsgáltam, hogy van-e statisztikailag alátámasztható kapcsolat az innovativitás és a következő tényezők között:

1. vezetői pozíció
2. képzettségi szint
3. férfi/nő
4. munkavégzés földrajzi helye
5. Végül megvizsgáltam, hogy mekkora a különbség az érzékelt valóságra

(tényekre) és a kívánatos valóságra (vágyakra) vonatkozó pontszámokban.
(GAP analízis)

1. számú feltételezés: Az innovativitás és a vezetői pozíció közötti összefüggés vizsgálata

Logikus feltételezésnek tűnik, hogy mérhető kapcsolatnak kell lennie az innovativitás és a vezetői pozíció között.⁶⁷ A vezetők jellegzetesen felülreprezentáltak – az elvárt szám felett – a Versengő klaszterben, míg jelentősen alulreprezentáltak a Nincs innováció, nincs verseny és az Átlagos klaszterben. Meg kell jegyezni azonban, hogy noha a Versengő klaszterben nagyon innovatívnak tűnik a vezetők köre, a Nincs verseny, nincs kiszervezés választása szintén jellemző a vezetőkre, ennél fogva úgy látszik, a versengés kérdése megosztja a magyar közszolgálati vezetőket.

Mi az ön pozíciója?		Előfordulás száma a klaszterben					Összesen
		Nincs verseny, nincs kiszervezés	Nincs innováció	Átlagos	Versengő		
Vezető	Szám	233	281	114	207	426	1261
	Elvárt szám	311,8	216,9	150,7	300,4	281,2	1261,0
Nem vezető	Szám	1780	1102	836	1720	1369	6807
	Elvárt szám	1683,4	1170,7	813,6	1621,3	1518,0	6807,0
N. a.	Szám	23	33	34	34	41	165
	Elvárt szám	40,8	28,4	19,7	39,3	36,8	165,0
Teljes minta	Szám	2036	1416	984	1961	1836	8233
	Elvárt szám	2036,0	1416,0	984,0	1961,0	1836,0	8233,0

4. számú Táblázat. Azonosított klaszterek vizsgálata a betöltött pozíció szempontjából. (Az elvárt számnál magasabb tényleges értékeket félkövér kiemeléssel, míg a lefelé való eltéréseket dőlt betűvel jelzem.)

Az innovativitás és a vezetői pozíció közötti összefüggés erősségének vizsgálatakor azt tapasztaljuk, hogy statisztikailag szignifikáns kapcsolat található a kettő között, de a kapcsolat nagyon gyenge. Ezt mutatja a Cramer-féle V alacsony értéke: 0,111. Következtetésként megállapítható, hogy a vezetői pozíció csekély mértékben kapcsolódik az innovativitásra utaló kérdésekhez: a kapcsolat mérhető, érzékelhető, de nagyon alacsony.

2. számú feltételezés: kapcsolat a képzettségi szint és az innovativitás között

67 Egy nem igazolt előfeltételezést szintén érdemes megemlíteni. A kutatásban kísérletet tettem arra, hogy megvizsgáljam, hogy a válaszadók látnak-e különbséget a külső és belső együttműködések között, azaz jobban kedvelik-e a hagyományos közigazgatási belső kooperációt a külső szereplőkkel való együttműködéssel szemben vagy fordítva. Világossá vált, hogy nem lehet karakteres csoportot létrehozni a fenti táblázat utolsó két kérdésére adott válaszok alapján. Az, hogy ezt az előfeltételezést nem lehetett igazolni, azt mutatja, hogy az innovációs képesség külső konnektivitás szempontjából való megközelítése a magyar közigazgatás esetében nem járható út.

A következő keresztábrában láthatóvá válik, hogy statisztikailag releváns kapcsolat lelhető fel az innovativitás és a magas képzettségi szint között, bár a kapcsolat igen gyenge. BORRÁS és EDQUIST (2014) szerint az egyéni szintű kompetenciafejlesztés (képzés, oktatás, gyakorlati képességek megszerzése) szakpolitikai szinten is kedvezően járul hozzá az innovációk sikeréhez.⁶⁸ Hasonlóan fogalmaz HARTLEY (2014), aki szerint az emberi energia (human energy) – beleértve az intellektuális energiát, az egyéni tudásszintet és tanulási képességet is – elengedhetetlen a közsférán belüli szervezeti tanuláshoz.⁶⁹ Ennek ellenére az Innovatív klaszterben azt tapasztaljuk, hogy szignifikánsan nagyobb a viszonylag alacsonyabban képzett munkatársak aránya (szakközépiskola, gimnázium, BA végzettség) azzal, hogy az innovatív klaszterben tipikusan magas pontszámokat adtak a válaszolók. Az MA végzettséggel rendelkezők elrendeződése az egyes klaszterekben sokkal kiegyenlítettebb, de az MA végzettségű válaszadók némileg alulreprezentáltak az Innovatív és az Átlagos klaszterben. Meglepő módon a doktori fokozattal rendelkező munkatársak az innovációt, a versenyt és a kiszervezést jobban ellenzik, mint az elvárt érték, azonban számarányuk a vizsgált mintában olyan csekély volt, hogy ez a megállapítás nem minősül relevánsnak.

68 Borrás, S. and Edquist C. 'Education, Training and Skills in Innovation Policy', 2015 Science and Public Policy 42 pp. 215–227

69 Hartley, J., 'New development: Eight and a half propositions to stimulate frugal innovation' 2014, Public Money and Management. 34:3, pp. 227-232.

Mi az ön legmagasabb iskolai végzettsége? Innovatív		Előfordulás száma a klaszterben					Összesen
		Nincs verseny, nincs kiszervezés	Nincs innováció	Átlagos	Versengő		
szakközépiskolai érettségi	Szám	242	60	69	200	67	638
	Elvárt szám	157,8	109,7	76,3	152,0	142,3	638,0
gimnáziumi érettségi, technikum, felsőfokú tanfolyam	Szám	268	87	73	235	84	747
	Elvárt szám	184,7	128,5	89,3	177,9	166,6	747,0
főiskolai, vagy azzal egyenértékű oklevél (BA/ BSc fokozat)	Szám	939	680	425	899	846	3789
	Elvárt szám	937,0	651,7	452,9	902,5	845,0	3789,0
egyetemi, vagy azzal egyenértékű oklevél (MA/MSc fokozat)	Szám	494	512	343	539	747	2635
	Elvárt szám	651,6	453,2	314,9	627,6	587,6	2635,0
doktori (PhD- vagy DLA-) fokozatot igazoló oklevél	Szám	34	30	24	26	49	163
	Elvárt szám	40,3	28,0	19,5	38,8	36,3	163,0
nem kívánok válaszolni	Szám	59	47	50	62	43	261
	Elvárt szám	64,5	44,9	31,2	62,2	58,2	261,0
Összesen	Szám	2036	1416	984	1961	1836	8233

5. számú Táblázat. Azonosított klaszterek vizsgálata legmagasabb iskolai végzettség szempontjából.

(Az elvárt számnál magasabb tényleges értékeket félkövér kiemeléssel, míg a lefelé való eltéréseket dőlt betűvel jelzem.)

Az előző feltételezéshez hasonlóan a Cramer-féle V értéke (0,106) nagyon alacsony, azt mutatja, hogy van statisztikailag szignifikáns kapcsolat az innovativitás és a képzettségi szint között, de ez a kapcsolat nagyon gyenge.

3. számú feltételezés: kapcsolat áll fenn a nem és az innovativitás között

Az alábbi táblázat adatai szerint van statisztikailag szignifikáns kapcsolat a nem és az innovativitás között, de ez a kapcsolat nem igazán erős. A nők viszonylag felülreprezentáltak az innovatív és az átlagos klaszterben, míg a férfiak a Nincs verseny, nincs kiszervezés klaszterben, továbbá a Nincs innováció klaszterben és a Versengő

klaszterben felülreprezentáltak. A nem és az innovativitás közötti kapcsolat erősségét kifejező Cramer féle V értéke magasabb a korábbiaknál (0,186), de még mindig igen alacsonynak minősül.

Mi az ön neme? Innovatív		Előfordulás száma a klaszterben					Összesen Innovatív
		Nincs verseny, nincs kiszervezés	Nincs innováció	Átlagos	Versengő		
Férfi	Szám	455	522	370	409	742	2498
	Elvárt szám	617,7	429,6	298,6	595,0	557,1	2498,0
Nő	Szám	1581	894	614	1552	1094	5735
	Elvárt szám	1418,3	986,4	685,4	1366,0	1278,9	5735,0
Összesen	Szám	2036	1416	984	1961	1836	8233

6. számú Táblázat. Azonosított klaszterek vizsgálata nem szempontjából. (Az elvárt számnál magasabb tényleges értékeket félkövér kiemeléssel, míg a lefelé való eltéréseket dőlt betűvel jelzem.)

4. számú feltételezés: kapcsolat van az innovativitás és a munkahely között

Feltételezhető, hogy a munkavégzés helye (az adott közszervezet földrajzi elhelyezkedése) és az ott dolgozók innovativitása között összefüggés van. A kérdőívben a válaszadókat minisztériumi és központi hivatali munkatársi kategóriába, valamint megyei kormányhivatali dolgozói kategóriába soroltuk önbevallás alapján. Mindkét esetben zömmel kormánytisztviselők szerepeltek a vizsgált mintában. Az innovativitás és a munkahely összekapcsolása azért tűnik logikus feltételezésnek, mert a fővárosi, illetőleg közép-magyarországi munkahelyek, mint amilyenek a központi hivatalok és a minisztériumok, a társadalmi kapcsolatok koncentráltságánál, tömegénél fogva eleve nagyobb hálózatépítési, konnektivitási lehetőséggel rendelkeznek. A tapasztaltak szerint azonban csekély a kapcsolat a munkahely és az innovativitás között (lásd az alábbi Táblázatot). A minisztériumi és központi hivatali tisztviselők leginkább a Nincs innováció, nincs kiszervezés vagy a Versengő klaszterhez tartoztak, míg azok, akik a megyei közigazgatási hivatalokhoz sorolták magukat, tendenciaszerűen az Innovatív, a Nincs innováció és az Átlagos klaszterhez tartoztak. A munkahely és az innovativitás kapcsolatára alkalmazott Cramer-féle V meglehetősen alacsony (0,145), ami arra utal, hogy a kapcsolat statisztikailag szignifikáns, de nagyon gyenge. Mégis, egy nagyon markáns különbség fedezhető fel a válaszadók munkahelye szerint: a minisztériumi és

központi hivatali munkatársak versengőbb szemléletűek és általánosságban aktívab-
bak. Ezt lakóhelyük és munkahelyük szociológiai adottságaival lehet legkézenfekvőbb-
ben magyarázni.

Munkavégzés helye Innovatív		Előfordulás száma a klaszterben					Összesen Innovatív
		Nincs verseny, nincs kiszerve- zés	Nincs in- nováció	Átlagos	Versengő		
Minisztériumok és központi hivatalok	Szám	243	273	158	260	478	1412
	Elvárt szám	350,7	242,6	167,9	337,6	313,1	1412,0
Megyei közigazgatá- si hivatalok	Szám	1776	1124	809	1684	1325	6718
	Elvárt szám	1668,3	1154,4	799,1	1606,4	1489,9	6718,0
Összesen	Szám	2019	1397	967	1944	1803	8130

7. számú Táblázat. Azonosított klaszterek vizsgálata a munkavégzés helye szerint. (Az elvárt számnál magasabb
tényleges értékeket félkövér kiemeléssel, míg a lefelé való eltéréseket dőlt betűvel jelzem.)

7.4.3. GAP analízis az elégedettség és az elégedetlenség összevetésére

A kutatási adatbázis párhuzamos kérdéseket tartalmaz a megkérdezett személyek
valóságra vonatkozó érzékelésére és az általuk kívánatosnak tartott, vágyott állapot-
ra nézve is. Erre alapozva lehetőség nyílik annak megállapítására, hogy a válaszadók
mely érzékelt valóságelemet támogatják, és melyikre nézve javasolnak további erőfe-
szítéseket az érzékelt helyzet javítására. A kutatás ezen elemének célja tehát az, hogy a
következő területeket meghatározza, és egymástól lehetőleg elhatárolja:

- Fejlesztendő területek: ahol a vágyak pontszámai meghaladják az érzékelt
valóságra adott pontszámokat;
- Csökkentendő területek: ahol a vágyak pontszámai alacsonyabbak az érzé-
kelt valóságra adott pontszámoknál.

A következőkben az érzékelt valóság és a vágyakra adott pontszám különbségeit
(GAP) mutatom be és értékelem az egyes klaszterekben úgy, hogy a kapott pontszámok
közül minden esetben az első hármat választom ki.

**Minden klaszterben egységes egyetértés mutatkozott abban, hogy a szakmaisá-
got, a kormánytisztviselők döntésekre való bevonását és a munkatársak partner-
ként való kezelését fokozni, növelni kell.** A csökkentendő területekkel kapcsolatban
nincs ilyen egyetértés. A válaszadók többségének az az álláspontja, hogy a hierarchia
mértékének csökkentése, a kiszervezések csökkentése és a versengés csökkentése kí-
vánatos, de ezen a téren jelentős eltérés van az egyes klaszterek között. Érdekes meg-

figyelni, hogy az Innovatív klaszterben intenzív támogatást lehet tapasztalni minden olyan tényező iránt is, amely általában az innovativitás ellen hat: hierarchia, szabályoknak való megfelelés és szakmaiság (szakmaiságot itt weberi értelemben, vagyis a közigazgatás tömbjének privilégiumaként kell értelmezni). Így az innovációbarát és az innováció ellen ható meggyőződések nem különülnek el klaszter szerint, legalábbis nem úgy, ahogyan a nyugati szakirodalom fogalmai szerint mechanikusan elkülönítenénk.

Az alábbi táblázatban két szempontból vetem össze az értékeket az egyes klaszterekben úgy, hogy adott klaszteren belül vizsgáljuk az egyes GAP-eket.

- Fejlesztendő: ahol a vágyak elmaradnak a valóságtól. Ezek tehát azok a tényezők, amelyekben kívánatos lenne valami fejlesztés, mert most elégedetlenségre adhat okot, hogy többre vágyunk, mint a tény: Félkövérrrel vannak a táblázatban.

- Csökkentendő: ahol a valóság meghaladja a vágyakat. Ezek tehát azok a tényezők, amelyekben kívánatos lenne valami előrelépés, mert most elégedetlenségre adhat okot, hogy a munkahelyen ezek a tényezők erősebbek, mint azt szeretnék. A klaszterek nagyobb hányadánál a Fejlesztendő terület meghatározóbb (nagyobb az eltérés a vágy és a valóság között), mint a Csökkentendő tényezőknél. A klaszterek közötti eltérés ellenére az egyes tényezőkben konszenzus van.

Teljes minta – klaszterek összevetése

VÁGY és VALÓSÁG viszonya	Legfontosabb tényezők	Innovatív	Nincs verseny, nincs kiszervezés	Nincs innováció	Átlagos	Versengő
A vágyunk magasabb értéket mutat, mint a tényleges („fejleszteni”)	TOP1	Tisztviselő bevonása (0,79)	Tisztviselő bevonása (1,13)	Munkatárs partner (0,64)	Munkatárs partner (0,83)	Szakértelem (1,16)
	TOP2	Szakértelem (0,76)	Szakértelem (1,11)	Tisztviselő bevonása (0,63)	Tisztviselő bevonása (0,83)	Tisztviselő bevonása (1,06)
	TOP3	Munkatárs partner (0,72)	Munkatárs partner (1,06)	Szakértelem (0,58)	Szakértelem (0,82)	Munkatárs partner (0,98)
A vágyunk alacsonyabb értéket mutat, mint a tényleges („csökkenti”)	TOP1	NINCSSEN ILXEN	Verseny (-0,65)	Hierarchia (-0,78)	Verseny (-0,511)	Kiszervezés (-0,5)
	TOP2		Kiszervezés (-0,61)	Szabály, utasítás (-0,37)	Hierarchia (-0,37)	Hierarchia (-0,29)
	TOP3		Hierarchia (-0,33)	Kiszervezés (-0,13)	nincsen	nincsen
		Szinten minden tényezőben magasabb a vágyott érték, mint a tényleges!	Ennek a csoportnak határozott elképzelése van az ÉPÍTENDŐ tényezőkről. A fentiek mellett pártatlanságra is nagy igény lenne. Egyértelműen és markánsan állást tudnak foglalni a LEÉPÍTENDŐ tényezőkhöz is. A klaszterelemzés eredményét megerősítik a leépítendő tényezők.	A vágyak és valóság közötti eltérés tekintetében is alacsony a különbségek. Ők jellemzően tehát mindehől alacsony pontot adnak. Hierarchiával szemben helyezkednek el – ez a vonásuk az igazán markáns.	Az teljes minta átlaga körül adott a vágyott értékekben szereplő kérdésekre. Itt azonban szembevetendő, hogy a hierarchia és a verseny igencsak távol áll tőlük	Itt van a leg több tényezőben a legnagyobb eltérés a vágyak és a valóság között.

8. számú Táblázat. A kívánatos valóságra (vágyak) és az érzékelt valóságra (tények) adott TOP3 válaszok GAP analízise a teljes mintára

8. A kutatások eredményei a tézisek fényében, az eredmények alkalmazási lehetőségei

A műben bemutatott kutatások eredményeinek értékelése a tézisek fényében a következők szerint tehető meg.

1. Tézis

- Annak ellenére, hogy a magyar közigazgatásra a jogias jelleg és a centralizált működés jellemző, a magyar közigazgatás valóságában is létezik innovációs képesség, amelynek jellemzői sajátosan tükrözik a következőket:
- A magyar közigazgatási kultúra weberi hagyományai,
- a magyar közigazgatásban jellemző vezetési stílus,
- a magyar közigazgatás szervezeti sajátosságai, illetőleg az ezekhez kapcsolódó reformpálya sajátosságai.

A bemutatott kutatás alapján a magyar közigazgatás központi és központilag szervezett területi tömbjében van innovációs képesség. Ez az innovációs képesség bizonyos mértékig összefüggésbe hozható a kiválasztott konnektivitási és rugalmassági (exploratív és exploitatív) paraméterekkel, továbbá a vezetés egyes sajátosságaival. Az innovációs képesség megléte igazolt, erőssége mérsékeltnek tekinthető, ugyanis az innovációs képesség és a belső szervezeti kultúra sajátos feszültsége figyelhető meg. A megkérdezettek rendre elutasítják a versengés gondolatát, holott ez nyilvánvalóan innovációt segítő paraméter lehetne. Ezzel együtt a zárt, weberi közigazgatási kultúra kollegialitással, szakmaisággal, pártatlansággal jellemezhető képét tartják ideálisnak, ezt támogatják, amiben szintén létezik fejleszthető innovációs képesség.

Mindazonáltal az innovációra hajlamos megkérdezettek is nagyrészt támogatják a hierarchia, a szolgálati út betartása és az utasításos irányítási stílus paramétereivel jellemezhető közigazgatási berendezkedést, tehát az empirikus adatok alapján nem lehet azt állítani, hogy az innovátor típusú közszolgálati dolgozók kategorikus választási helyzetben éreznék magukat a klasszikus weberi közigazgatási modell és egy rugalmasabb, alkalmazkodóbb jellegű közigazgatási modell között. Helyes, eredményekben érdekelt vezetés az adott kereteken belül megteremti az innovációs lehetőségeket. A vezetési stílusnak nagy szerepe van abban, hogy felismeri-e az adott vezető a kollégák motivációjából fakadó innovációs készséget és képességet, illetőleg teret ad-e ennek. A közszolgálati foglalkoztatás új keretei között, ahol az álláshelyek közötti mozgással érhető csak el a magasabb fizetési kategóriába kerülés, felgyorsulhat az innovátor típusú munkatársak eláramlása, amennyiben a közigazgatáson belül találnak maguknak olyan vezetőt, aki elismeri és jutalmazza törekvéseiket. A közigazgatási reformpálya centralizációs iránya már egy évtizede tart, így önmagában különösebben nem befolyásolja az innovátor típusú munkatársak magatartását, e helyett a munkaerőpiaci helyzet aktuális állapotát kell megemlíteni, amely válság idején a felkínált állás vi-

szonylagos stabilitásán keresztül vonzóvá teszi a közszférát, míg gazdasági fellendülés esetén ez a vonzerő háttérbe szorul a fokozottabb innovációs lehetőséget kínáló gazdasági élet munkáltatóihoz képest.

2. Tézis:

A fenti eltérések következtében a magyar közigazgatás innovációs képessége eltérő szerkezetű a nyugati szakirodalomban adottságnak tekintett tényezők-höz képest. Az eltérés alapján az általánosítás igényével pontosíthatók a korábbi, közigazgatási innovációs képességre vonatkozó nyugati kutatási eredmények úgy, hogy a magyar tapasztalatok és a nemzetközi tapasztalatok közötti logikai kapcsolatot a közigazgatási kultúrára vonatkozó általánosabb érvényű megállapítások teremtik meg.

A fent bemutatott kutatások talán legfontosabb eredménye, hogy a magyar közigazgatásban mérhető innovációs képesség szerkezete bizonyos mértékig eltér a nyugati szakirodalomban bemutatott innovációs szerkezettől. A magyar válaszadók az innovációt a weberi közigazgatási hagyományok keretein belül képzelik el: jó értelemben vett bürokraták és innovátorok egyszerre. Eszerint nem igaz, hogy a klasszikus weberi közigazgatási körben ne lenne innováció. A vizsgálatok azt mutatják, hogy megragadható az innovációs képesség weberi közigazgatási kultúrában is azzal, hogy a kiválasztás, a hétköznapi kihívások, az egyéni motivációs szerkezet és a szervezeti sajátosságok a ténylegesen kifejeződő innovációs képességet jelentősen befolyásolhatják. A kiszervezéseket és a versengést jellemzően elutasítják a válaszadók, míg a hierarchia, a kontroll, a szolgálati út számukra természetes közeg akkor is, ha többségük kissé lazítana is a napi kötöttségeken.

Az eredmények hasznosíthatósága azokon a területeken merül fel elsősorban, ahol a kihívások szerkezete gyors alkalmazkodást, nagyfokú kezdeményezőkézséget, kitartást és bizonyos fajta nonkonformista hozzáállást követel. Az e területeken működő vezetőknek tisztában kell lenniük azzal, hogy az egyéni és csoportos innovációk kiaknázásához nagyobb szervezeti és közpolitikai érdek fűződik, mint a kontroll, a hierarchia, a szolgálati út vagy a belső szabályzatok szigorú érvényesítéséhez. Ehhez azonban más tágabb, rugalmasabb, előrelátóbb vezetői magatartás szükséges, mint a weberi kultúrában megszokott – bár korántsem kizárólagos – direktív vezetési stílus.

9. Felhasznált irodalom

ÁGH Attila (SOMOGYVÁRI István, KAISER Tamás, VIGVÁRI András és KÁDÁR Krisztián közreműködésével): Az intézményi reformok Zöld Könyve: A szinergiák éneke. Második Változat. Belügyminisztérium IDEA Programja. Budapest, 2006. június 9.

AMABILE, Theresa M.: *Creativity and Innovation in Organizations*. Harvard Business School. 1996. január 5., 9. oldal.

http://cms.schwarzpharma.com/_uploads/media/7165_Amabile%20Creativity%20and%20Innovation%20in%20Organizations.pdf

ANDREI, Tudorel, Marius PROFIROIU and Bogdan OANCEA: Analysis of mobility issues and politicization of the civil service in public administration in Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. No. 35 E/2012, p. 5-21.

ANDRIOPOULOS, C. and LEWIS M. W. 'Exploitation-Exploration Tensions and Organizational Ambidextrousness: Managing Paradoxes of Innovation', 2009 *Organization Science*. 20(4): 696-717. oldal.

ARTHUR, Michael B. and Denise M. Rousseau. *The boundaryless Career: A new employment principle for a new organizational era*. Oxford University Press, New York. 2001.

Arthur, Michael B. and Denise M. Rousseau. *The boundaryless Career: A new employment principle for a new organizational era*. Oxford University Press. Oxford, UK, New York, USA, 2001.

BEKKERS, Victor.J.J.M., TUMMERS, L.G., VOORBERG, W.H.: *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam Paper to be presented at EGPA 2013 Conference Edinburgh, 11-13 September 2013

<http://www.lipse.org/userfiles/uploads/From%20public%20innovation%20to%20social%20innovation%20in%20the%20public%20sector.pdf> letöltve: 2019. 07. 15.

BORBÉLY András – PÁSZTOR Márta Zsuzsanna: Közigazgatási szervezetek innovációs képességének hatása az e-köszolgáltatásokra. In. Dr. RUDNÁK Ildió (szerk.): *Tradíció és innováció 2016. Három évtized a gazdaság- és társadalomtudomány szolgálatában. Örökölt értékek és újdonságok a hazai munkaerőpiac vonatkozásában*. Konferenciakötet a Magyar Tudomány Ünnepe alkalmából rendezett konferencia anyagából 2016. november 24. Társadalomtudományi és Tanárképző Intézet SZIE GTK, ISBN: 978-963-269-628-7, Szent István Kiadó, Gödöllő. 141-156. oldal.

BORINS, S., *Innovation series*, IBM Center for Business of Government, 2006. 9-15. oldal

BOROMISZA Piroska: *Túl a kórházkonszolidáción: fellélegezhetünk? - Interjú Dr. Zombor*

BORRÁS, S. and EDQUIST C. 'Education, Training and Skills in Innovation Policy', 2015 *Science and Public Policy* 42 pp. 215–227

BORZAGA, Carlo – Ermanno TORTIA: Worker Motivations, Job Satisfaction, and Loyalty in Public and Nonprofit Social Service. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 35, no. 2, June 2006 225-248

BOZEMAN, Barry and PONOMARIOV, Branco: Sector switching from a business to a government job: fast-track career or fast track to nowhere? *Public Administration Review*, January/February 2009. pp.77-91.

CAMERON, D. R., and ORENSTEIN, Mitchell. A.: Post-Soviet Authoritarianism: The Influence of Russia in Its Near Abroad. *Post-Soviet Affairs* 2012, 28(1), 1–44. oldal.

DRECHSLER, Wolfgang: The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-Autistic Economics Review*. 2005. No. 33, 14 September.

DRECHSLER, Wolfgang: The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 2005. 6, 94–108. oldal.

DUNN, William N. – MILLER, David Y.: A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*. 2007. 347. old.

ELEK Péter – SZABÓ Péter András: A közszférából történő munkaerő-kiáramlás elemzése Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*. (LX.) 2013. május, 601-628. oldal.

FUKUYAMA, Francis: *Political Order and Political Decay*. From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy. Farrar, Straus and Giroux, New York, 2015. 185-197. oldal

FREDERICKSON, George H.: *New Public Administration*. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, USA, 1980. 31-111. oldal.

FUKUYAMA, Francis: *Political Order and Political Decay*. Farrar Straus Giroux, USA, 2014.

GAJDUSCHEK György: A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból. In. SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (Szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó, Budapest, 2011. 51. oldal.

GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kell A közigazgatási ellenőrzési és bírságolási tevékenységről* 2008, Budapest, KSZK, ROP.

GÁL, Márk – GELLÉN, Márton (2015): Hungary. In. Montgomery VAN WART, Annie HONDEGHEM and Erwin SCHWELLA (editors): *Leadership and Culture. Comparative Models of Top Civil Servant Training*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK 89-102. oldal.

GÁL, Márk István (2018) *Leadership – Organizational Culture in the light of Public Management reform models = Leadership – Szervezeti kultúra, a közmenedzsment reformok fényében*. Doktori (PhD) értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola. DOI 10.14267/phd.2018018

GELLÉN Márton – Hiroko Kudo: What Individual Career Strategies Teach Us About Public Administration: A Comparative Study on Japan and Hungary, IRSPM research paper, 2015. elérhető: https://www.researchgate.net/publication/301684021_IRSPM_2015_Paper_with_professor_Hiroko_Kudo letöltve: 2018. 12. 28.

GELLÉN Márton: A közszféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében *Pro Publico Bono* 36-47. oldal. 2013. évi 4. szám

GELLÉN Márton: Állam és közigazgatás új szerepben. Nemzeti Közszołgálati és Tan-könyvkiadó, Budapest, 2013.

GELLÉN Márton: Ha válság, akkor reform. Kalandozások a közigazgatási reformok forrásvidékén. In. GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia (szerk.): Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet. Complex Kiadó, Budapest, 2010.

GELLÉN Márton: Közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében. Ph. D. értekezés, 2012. A mű teljes terjedelmében letölthető: <http://patrocinium.hu/termek/kozigazgatas-reform-utan-atalakitas-kozben-a-2010-2014-es-idoszak-kozigazgatasi-reformja-az-erintettek-velemenye-alapjan/> letöltve: 2018. 08. 25.

GELLÉN Márton: Development Path of Decentralization and Centralization in the Hungarian Public Administration. CIPFA Japan Journal. 2018. 12. évf. 2. szám 59-72. oldal

GEORGELLIS, Y., IOSSA, E., & TABVUMA, V. (2011). Crowding out intrinsic motivation in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 473-493

GIESKE, H., VAN BUUREN, A., and BEKKERS, V., 'Conceptualizing public innovative capacity: A framework assessment', 2016, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Vol. 21(1) 2-25. oldal. https://www.innovation.cc/scholarly-style/2016_21_1_1_gieske-buuren-bekkers_public-innovate.pdf letöltve: 2019. 07. 16.

GREEN, Daryl D. – ROBERTS, Gary E: Impact of postmodernism on public sector leadership practices: Federal government human capital development implications. *Public Personnel Management* (41) No. 1. Spring 2012.

HAJNAL György (2003) Diversity and convergence: a quantitative analysis of European public administration educational programs. *Journal of Public Affairs Education* 9(4): 245-258. oldal.

HAJNAL György (2014) Public administration education in Europe: Continuity or reorientation? Teaching Public Administration published online 11 June 2014.

HAJNAL György: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz* 2008, Budapest, KSZK, ROP

HAJNAL, György (2008): Public Management Reforms: Hungary. In. Geert Bouckaert, Juraj Nemec et al (editors): *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. NISPA cee Press, Bratislava, 121-150. oldal. Drechsler, Wolfgang (2005): The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-Autistic Economic Review* 33 (September 14)

HAJNAL, György: 'Public Management Reforms: Hungary' In. *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*, Bouckaert, G., Nemec, J., et.al. (editors) Bratislava, Slovakia: NISPAcee Press. 2008, 121–150. oldal.

HAJNAL, György: 'Diversity and convergence: a quantitative analysis of European public ADMINISTRATION educational programs' 2003 *Journal of Public Affairs Education* 9(4): 245-258. oldal.

HALL, E. T (1976): *Beyond Culture*. New York, NY, USA, Doubleday.

HARTLEY, J., 'Innovation in governance and public services: Past and present', 2005, Public Money and Management. No. 25, January. 27-34. oldal.

HARTLEY, J., 'New development: Eight and a half propositions to stimulate frugal innovation' 2014, Public Money and Management. 34:3, pp. 227-232.

HAZAFI Zoltán (2018): A közigazgatás személyi állománya és utánpótlása empirikus adatok tükrében. Megjelenés alatt.

HAZAFI Zoltán: A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYA ÉS UTÁNPÓTLÁSA EMPIRIKUS ADATOK TÜKRÉBEN I. Megjelenés alatt! 3-4. oldal

HAZAFI Zoltán: Új közszolgálati életpálya. In. Gellén Márton (szerk.): Új feladatok – átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyary Zoltán emlékkonferencia kapcsán.

HAZAFI Zoltán: Új közszolgálati életpálya. In. Gellén Márton (szerk.): Új feladatok – átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyary Zoltán emlékkonferencia kapcsán. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, e-book, 2013.

HINTEA, C., RINGSMUTH, D. and MORA, C., 'The reform of the higher education public administration programs in the context of public administration reform in Romania.' 2006 Transylvanian Review of Administrative Sciences 16(E) 40–46. oldal.

HINTEA, C., RINGSMUTH, D., & MORA, C. (2006): The reform of the higher education public administration programs in the context of public administration reform in Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (16) 40–46.

HJARVARD, S.: *The Mediatization of Culture and Society* Routledge, 2013, Abingdon, UK, 67-69. oldal.

HOFSTEDE, G: *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*. Beverly Hills, 1980. CA, Sage

HOOD, Christopher: Controlling public services and government: towards a cross-national perspective. In., Christopher HOOD, Oliver JAMES, B. Guy PETERS and Colin SCOTT (szerk.): *Controlling Modern Government. Variety, Commonality and Change*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004. 3-24. oldal

HOUSE, R J. et al. (editors) (2004): *Culture, Leadership and Organizations: The GLOBE Study of 62 Societies*. Thousand Oaks, CA, Sage.

<https://www.economist.com/leaders/2010/08/05/leviathan-inc> letöltve: 2018. 12. 17.

Ito, Jack K.: Career Mobility and Branding in Civil Service. An Empirical Study. *Public Personnel Management*. Spring 2003, Vol 32 Issue 1. p. 1-21

JENSEN, Thy, Ulrich and Louise LADEGAARD BRO: How Transformational Leadership Supports Intrinsic Motivation and Public Service Motivation: The Mediating Role of Basic Need Satisfaction. *The American Review of Public Administration* 2017, Vol 48, Issue 6, pp. 535 – 549.

JANN, Werner (2000): Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich. Ein Überblick über den Stand der empirischen Forschung, *Die Verwaltung* Vol. 33. pp. 325-349 Idézi: HAJNAL György (2006): Kultúra és Teljesítmény a Közigazgatásban. Vezetéstudomány, XXXVII. évfolyam, 4. szám 3. oldal.

JURKIEWICZ, C. L. – BROWN, R. G. (1998) GenXers vs. boomer bs. matures: Generational comparisons of public employee motivation. *Review of Public Personnel Administration*, Fall: 18-37.

KOBYLINSKA, U., and BIGLIERI, V. J., 'Public Sector Innovativeness in Poland and in Spain – Comparative Analysis' 2016, *International Journal of Contemporary Management* 14 (2) 7-22. oldal.

KÖLLŐ János: A közsféra bérszintje és a magánszektorból átlépők szelekciója 1997-2008 között. *Közgazdasági Szemle (LX)*, 2013. május 523-554. oldal.

LEWIS, G. B. – FRANK, S. A. (2002). Who wants to work for the government? *Public Administration Review*, 62. évf. 395-404. oldal.

LŐRINCZ Lajos: Állandóság és változás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*. XLI. évfolyam 12. szám. 1991. december. 1064. oldal.

MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 523. oldal.

MANZOOR, Azhar (2014): A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future, *Sage Open*, 1-5. oldal. DOI: 10.1177/215824401456493

MARCH, J. G. 'Exploration and exploitation in organizational learning' 1991, *Organization Science*, 2: 71-87. oldal.

MARSHALL, Alfred: *Principles of Economics. An Introductory Volume*. 8th edition. English Language Book Society & Macmillan Co. London. 1961. <http://krishikosh.egrnth.ac.in/bitstream/1/77892/1/PRINCIPLES%20OF%20ECONOMICS.pdf> letöltve: 2019. 01. 07.

MCENTEE, Gerald W.: The new crisis of public service employment. *Public Personnel Management* Volume 35, No. 4. Winter, 2006.

– MEYER-SAHLING, Jan-Hindrik: The Institutionalization of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: the Case of Hungary. *Public Administration*. 2006. Vol. 84. No. 3. 693-716. oldal.

MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik: The Institutionalization of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary. *Public Administration* 2006. 84 (3) 693-716. oldal, valamint

MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik and YESILKAGIT, Kutsal: Differential Legacy Effects: Three Propositions on the Impact of Administrative Traditions on Public Administration Reform in Europe East and West. *Journal of European Public Policy* 2011. 18 (2) 311-322. oldal.

MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik: The institutionalization of political discretion in post-communist civil service systems: the case of Hungary. *Public Administration* 2006. Vol. 84, No. 3, pp. 693-716,

MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik: The institutionalization of political discretion in post-communist civil service systems: the case of Hungary. *Public Administration* 2006. Vol. 84, No. 3, pp. 693-716,

– MOORE, M. H. and HARTLEY, J.. 'Innovations in Governance', 2008, *Public Management Review*, 10(1): 3-20. oldal.

KAUFMAN, Nancy J., Brian C. CASTRUCCI, Jim PEARSOL, Jonathon P. LEIDER, Katie SELLERS, Ira R. KAUFMAN, Lacy M. FEHRENBACH, Rivka LISS-LEVINSON, Melissa LEWIS, Paul E. JARRIS, and James B. SPRAGUE: *Thinking Beyond the Silos: Emerging*

Priorities in Workforce Development for State and Local Government Public Health Agencies. *Journal of Public Health Management and Practice*. 2014 Nov; 20 6. évf. 557–565. oldal.

NEWLAND, C. A.: Public Personnel Administration: Legalistic Reforms vs. Effectiveness, Efficiency and Economy. *Public Administration Review*, vol. 36. No. 5. 529-537. oldal.

– NOTEBOOM, B. and STAM E. (editors). *Micro-foundations for Innovation Policy*. 2008. Amsterdam: Amsterdam University Press.

OBERFIELD, Zacharia: Motivation, Change, and Stability: Findings From an Urban Police Department. *American Review of Public Administration* 2014, Vol. 44(2) 210–232

OECD: 2005-ben jelent meg *Modernizing Government. The Way Forward*, illetve magyar kiadásban: *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út*. 238-264. oldal. MTA Jogtudományi Intézet 2009.

OSBORNE, David – GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Books. 1992.

– OSBORNE, S. P. and BROWN, L., ‘Managing change and innovation in public service organizations London’, 2005, UK, Routledge

OSBORNE, S. P. és BROWN, L: Introduction: Innovation in Public Services. In. OSBORNE, S. P. és BROWN (szerk): *Handbook of Innovation in Public Services*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, 2013. 6. oldal.

– OSBORNE, S. P., RADNOR, Z. and NASI, G. ‘A New Theory for Public Service Management? Towards a (public) service-dominant approach’, 2012, *American Review of Public Administration*, No. 43. 135-158. oldal.

OSBORNE, Stephen P. and Louise BROWN (editors): *Handbook of Innovation in Public Services*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2013.

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona *Helyi politika*, Akadémiai Kiadó Budapest, 1990. A kifejezés eredeti szerzőségét tekintve több más név is felmerül.

PAPP Bence (2015): A munkaerő-piaci bizonytalanság hatása a közszféra és a versenyszféra közötti bérkülönbségekre. *Közgazdasági Szemle LXII. évf., május* (473–501. o.)

PERRY, James L.: Democracy and the New Public Service. *The American Review of Public Administration*, Vol. 37, No. 1, 2007, 3-16. oldal.

PETERS, B. Guy: *The Future of Governing*. Kansas Univ. Press, USA, 2001. 13. oldal.

POLLITT, Christopher; GIRRE, Xavier; LONSDALE, Jeremy; MUL, Robert; SUMMA, Hilka; WAERNESS, Marit, 1999.,” Performance or Compliance?: Performance Audit and Public Management in Five Countries” Oxford University Press, UK.

RIXER Ádám: A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2013. 138-139. oldal.

ROZGONYI Tamás (szerk.): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008.

SAJÓ András: A társadalom működési zavarai és az államgépezet. *Állam- és Jogtudomány*. XLIX. évfolyam 2008, 233-280. oldal

SOANES Catherine, Angus STEVENSON (editors): Oxford Dictionary of English, second, revised edition. Oxford University Press, 2006, UK.

Soonhee, Kim: The impact of human resource management on state government IT employee turnover intentions. *Public Personnel Management*. (41), No. 2. Summer 2012.

STUMPF István – G. FODOR Gábor: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érték* 2. évfolyam, 7. szám. 2008 ősz. 36-38. oldal

SZÓCSKA Miklós: Változásvezetési kihívások az egészségügyben, *Harvard Business Review* (magyar kiadás), 2010. június, 26-34. oldal.

THIEL, Sandra van & Frans L. LEEUW (2002) The Performance Paradox in the Public Sector, *Public Performance & Management Review*, 25:3, 267-281, DOI: 10.1080/15309576.2002.11643661

TUDOREL, Andrei – MARIUS Profiroiu – BOGDAN Oancea: Analysis of mobility issues and politicization of the civil service in public administration in Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. No. 35 E/2012, 5-21. oldal.

– VAN WART, Montgomery: *Leadership in Public Organizations – An Introduction*, 2012, Second edition, M. E. Sharpe, Armonk, NY

VAN WART, Montgomery (2011): *Dynamics of Leadership in Public Service. Theory and Practice*. Second edition. M. E. Sharpe, Armonk, New York.

VEREBÉLYI Imre: Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és soron következő feladatairól. *Magyar Közigazgatás*. XLVIII. évfolyam 6. szám, 1998. június. 321-336. oldal.

VIGVÁRI András: Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák. Állami Számvevőszék Kutató Intézete. Budapest, 2011. december 61. oldal.

WILSON, James.Q. (1989): *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Basic Books, New York 225. oldal.

WIMMER Ágnes: Piaci normák sérülése, üzleti döntések és a vállalati hatékonyság. *Vezetéstudomány* 2010. (XLI. évf.) 7-8. szám, 16-24. oldal.

1. számú melléklet

A kormánytisztviselői online felmérésben résztvevők száma, összetétele

		kérdőívek száma	
központi hivatalok		Központi Statisztikai Hivatal	560
		Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala	109
		Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal	75
		Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala	47
		Közpolitikai Kutatások Intézete	25
		Országos Atomenergia Hivatal	22
		Balassi Intézet	21
kormányhivatalok	kelet-magyarországi kormányhivatalok	Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Kormányhivatal	841
		Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	685
		Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal	587
		Békés Megyei Kormányhivatal	502
		Heves Megyei Kormányhivatal	492
		Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Törzshivatala	483
		Csongrád Megyei Kormányhivatal	462
		Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal	292
		Nógrád Megyei Kormányhivatal	200
	régio-kormány-hivatalok	Budapest Főváros Kormányhivatala	917
		Pest Megyei Kormányhivatal	290
		Budapest Főváros Önkormányzata Főpolgármesteri Hivatal	141
	nyugat-magyarországi kormányhivatalok	Veszprém Megyei Kormányhivatal	666
		Somogy Megyei Kormányhivatal	626
		Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal	399
		Tolna Megyei Kormányhivatal	384
		Baranya Megyei Kormányhivatal	365

		Zala Megyei Kormányhivatal	328
		Fejér Megyei Kormányhivatal Törzshivatala	297
		Vas Megyei Kormányhivatal	258
minisztériumok		Külügyminisztérium	412
		Nemzetgazdasági Minisztérium	156
		Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	106
		Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	90
		Vidékfejlesztési Minisztérium	67
		Belügyminisztérium	54
		Emberi Erőforrások Minisztériuma	45

2. számú melléklet

Az online kérdőív kérdései, 2014.

Demográfiai kérdések

Milyen típusú település a lakóhelye?

- 1 - Budapest
- 2 - megyei jogú város
- 3 - város
- 4 - falu

Az Ön neme:

- 1 - férfi
- 2 - nő

Kérem, adja meg születési évét!

születési év:

Ön hogyan értékeli, a magyar emberek mennyire bíznak a közigazgatásban, illetve annak működésében?

Kérjük, osztályozzon 1-től 5-ig, ahol az egyes jelenti azt, hogy egyáltalán nem, az ötös pedig, hogy teljes mértékben.

- 1 - egyáltalán nem
- 2 - ...2...
- 3 - ...3...
- 4 - ...4...
- 5 - teljes mértékben
- 9 - nem tudom

Ön mennyire tartaná fontosnak a következő szempontok érvényesülését a munkahelyén?

Kérjük, osztályozzon 1-től 5-ig, ahol az egyes jelenti azt, hogy egyáltalán nem fontos, az ötös pedig, hogy nagyon fontos.

	1 - egyáltalán nem fontos	...2...	...3...	...4...	5 - nagyon fontos	nem tudom
<i>ROTÁLÁS</i>						
hierarchia és szolgálati út betartása	1	2	3	4	5	9
a szervezeti szabályok, belső utasítások követése	1	2	3	4	5	9
a kormánytisztviselők szakértelmének kiaknázása	1	2	3	4	5	9
pártatlanság, elfogulatlanság	1	2	3	4	5	9
versenyhelyzet kialakítása a kormánytisztviselők között	1	2	3	4	5	9
egyéni teljesítménykövetelmények pontos meghatározása, kitézése	1	2	3	4	5	9
a feladatok kiszervezése	1	2	3	4	5	9
a feladatok delegálása	1	2	3	4	5	9
a kormánytisztviselők bevonása a döntésekbe	1	2	3	4	5	9
a munkatársak partnerként történő bevonása a munkafolyamatokba	1	2	3	4	5	9
együtműködés külső szakmai szervezetekkel és társadalmi partnerekkel	1	2	3	4	5	9
eseti munkakapcsolatok létesítése külső szervezetekkel, piaci szereplőkkel.	1	2	3	4	5	9

Az Ön véleménye szerint a kormánytisztviselői létszám az Ön szervezeti egységében mennyire megfelelő?

- 1 - egyáltalán nem
- 2 - inkább nem,
- 3 - inkább igen, vagy
- 4 - teljes mértékben
- 9 - nem tudom

Ön hogy látja, a létszám csökkentésére vagy inkább növelésre lenne szükség?

- 1 - inkább a csökkentésre
- 2 - inkább a növelésre
- 9 - nem tudom

Mennyire jellemzőek az Ön területén a személyi változások?

- 1 - egyáltalán nem
- 2 - inkább nem
- 3 - inkább igen
- 4 - teljes mértékben
- 9 - nem tudom

Ön szerint a jelenlegi teljesítményértékelési rendszer hozzájárul-e a teljesítmény növeléséhez?

- 1 - egyáltalán nem
- 2 - inkább nem
- 3 - inkább igen
- 4 - teljes mértékben
- 9 - nem tudom

Ön mennyire elégedett havi fizetésével?

- 1 - egyáltalán nem
- 2 - inkább nem
- 3 - inkább igen
- 4 - teljes mértékben

9 - nem tudom

Ön mennyire elégedett az illetmények területén elérhető előmenetellel?

1 - egyáltalán nem

2 - inkább nem

3 - inkább igen

4 - teljes mértékben

9 - nem tudom

Érzékelt-e változást az elmúlt három évben a tisztviselők erkölcsi megbecsülését illetően a közigazgatásban? Ha igen, akkor milyen változást érzékelt?

1 - sokat romlott

2 - valamelyest romlott

3 - nem változott

4 - valamelyest javult

5 - sokat javult

9 - nem tudom

A mindennapi visszajelzései és tapasztalatai alapján Ön szerint milyen presztízse van a közigazgatásnak, mint munkahelynek?

1 - nagyon alacsony presztízzsel rendelkezik

2 - alacsony presztízzsel rendelkezik

3 - magas presztízzsel rendelkezik

4 - nagyon magas presztízzsel rendelkezik

9 - nem tudom

Ön szerint elsősorban miért érdemes ma a közigazgatásban dolgozni?

1 - jó fizetés

2 - juttatások, kedvezmények

3 - társadalmi presztízis

4 - szakmai fejlődés lehetősége

5 - az életpálya lehetőségei

6 - egzisztenciális biztonság

- 7 - lehetőség az egyéni képességek kiteljesítésére
- 8 - nincs érv a közigazgatásban való munkavállalás mellett
- 9 - nem tudom

És másodsorban miért?

A KORÁBBAN MEGJELÖLT VÁLASZ NEM JELENIK MEG

- 1 - jó fizetés
- 2 - juttatások, kedvezmények
- 3 - társadalmi presztízs
- 4 - szakmai fejlődés lehetősége
- 5 - az életpálya lehetőségei
- 6 - egzisztenciális biztonság
- 7 - lehetőség az egyéni képességek kiteljesítésére
- 8 - nincs más érv a közigazgatásban való munkavállalás mellett
- 9 - nem tudom

Harmadsorban?

A KORÁBBAN MEGJELÖLT VÁLASZOK NEM JELENIK MEG

- 1 - jó fizetés
- 2 - juttatások, kedvezmények
- 3 - társadalmi presztízs
- 4 - szakmai fejlődés lehetősége
- 5 - az életpálya lehetőségei
- 6 - egzisztenciális biztonság
- 7 - lehetőség az egyéni képességek kiteljesítésére
- 8 - nincs más érv a közigazgatásban való munkavállalás mellett
- 9 - nem tudom

Véleménye szerint mennyire jellemző a közszolgálati tisztviselőkre az elkötelezettség, a hivatástudat?

- 1 - egyáltalán nem
- 2 - inkább nem

- 3 - inkább igen
- 4 - teljes mértékben
- 9 - nem tudom

Ön hogyan tapasztalja, mennyire bíznak munkatársai a tisztviselői életpályában?

- 1 - egyáltalán nem
- 2 - inkább nem
- 3 - inkább igen
- 4 - teljes mértékben
- 9 - nem tudom

Ön mennyire tartaná vonzónak az életpálya szempontjából, ha a közszolgálati tisztviselők kedvezményei, egyéb juttatásai tovább bővülnének?

- 1 - egyáltalán nem
- 2 - inkább nem
- 3 - inkább igen
- 4 - teljes mértékben
- 9 - nem tudom

Ön milyen kedvezményeket, juttatásokat tartana fontosnak?

TÖBB VÁLASZ IS LEHET!

- 1 - kedvezményes lakáshitel
- 2 - tisztviselői lakáshoz jutási lehetőség
- 3 - gyermekellátási intézmények (bölcsőde, óvoda) széleskörű biztosítása
- 4 - tisztviselői biztosító létrehozása, ahol más biztosítóknál kedvezőbb, megbízhatóbb nyugdíj-, baleset- és életbiztosítási formákat kínálnak
- 5 - tisztviselői bank alapítása, ahol kedvezményes hitelekhez lehet jutni
- egyéb, éspedig:
- egyéb, éspedig:
- egyéb, éspedig:
- 9 - nem tudom

Véleménye szerint mennyire jellemzőek a következő tényezők a közigazgatásban: ...?

Kérem, osztályozzon ismét 1-től 5-ig, ahol az egyes jelenti azt, hogy egyáltalán nem, az ötös pedig, hogy nagyon.

ROTÁLÁS

	1 - egyáltalán nem	...2...	...3...	...4...	5 - nagyon	nem tudom
... a folyamatban lévő ügyek szakmai háttérének pontos feltárása a döntéshozók számára	1	2	3	4	5	9
... az ügyek hatékony intézése	1	2	3	4	5	9
... együttműködés más szervezetekkel a feladatok megoldása érdekében	1	2	3	4	5	9
... reális visszajelzések adása a vezetők számára a megvalósíthatóságról, szakmai kérdésekben	1	2	3	4	5	9
... autonóm és önálló hozzáállás a kiemelt célok megvalósításakor	1	2	3	4	5	9
... a hivatali tevékenységek politikai szempontból semleges hozzáállással történő elvégzése	1	2	3	4	5	9
... elfogadottságra és együttműködésre való törekvés a meghatározó szakmai és társadalmi partnerekkel	1	2	3	4	5	9

Véleménye szerint mennyire jellemzőek a következő tényezők az Ön munkahelyének működésében?

Kérem, osztályozzon ismét 1-től 5-ig, ahol az egyes jelenti azt, hogy egyáltalán nem érvényesülnek, az ötös pedig, hogy teljes mértékben.

ROTÁLÁS

	1 - egyáltalán nem érvényesülnek	...2...	...3...	...4...	5 - teljes mértékben	nem tudom
hierarchia és szolgálati út betartása	1	2	3	4	5	9
a szervezeti szabályok, belső utasítások követése	1	2	3	4	5	9
a kormánytisztviselők szakértelmének kiaknázása	1	2	3	4	5	9
pártatlanság, elfogulatlanság	1	2	3	4	5	9
versenyhelyzet kialakítása a kormánytisztviselők között	1	2	3	4	5	9
egyéni teljesítménykövetelmények pontos meghatározása, kitűzése	1	2	3	4	5	9
a feladatok kiszervezése	1	2	3	4	5	9
a feladatok delegálása	1	2	3	4	5	9
a kormánytisztviselők bevonása a döntésekbe	1	2	3	4	5	9
a munkatársak partnerként történő bevonása a	1	2	3	4	5	9

munkafolyamatokba						
együtműködés külső szakmai szervezetekkel és társadalmi partnerekkel	1	2	3	4	5	9
eseti munkakapcsolatok létesítése külső szervezetekkel, piaci szereplőkkel.	1	2	3	4	5	9

Az Ön tapasztalatai szerint mi a legjellemzőbb vezetői magatartás a közigazgatásban?

- 1 - irányok meghatározása
- 2 - feladatok delegálása
- 3 - a beosztottakkal való együttes döntés
- 4 - közvetlen utasítás
- 9 - nem tudom

Ön szerint melyik legyen a meghatározó vezetői magatartás a közigazgatásban?

- 1 - irányok meghatározása
- 2 - feladatok delegálása
- 3 - a beosztottakkal való együttes döntés
- 4 - közvetlen utasítás
- 9 - nem tudom

Az Ön véleménye szerint mennyire fontosak a következő vezetői kompetenciák fejlesztése a közigazgatási vezetőképzésben: ...?

Kérem, osztályozzon ismét 1-től 5-ig, ahol az egyes jelenti azt, hogy egyáltalán nem fontos, az ötös pedig, hogy rendkívül fontos.

<i>ROTÁLÁS</i>	1 - egyáltalán nem fontos	...2...	...3...	...4...	5 - rendkívül fontos	nem tudom
teljesítménymenedzsment eszközök, pl.: teljesítményindikátorok használata	1	2	3	4	5	9
emberek ösztönzése, motiválása	1	2	3	4	5	9
stratégiai gondolkodás	1	2	3	4	5	9
konszenzusépítés	1	2	3	4	5	9
változások megfelelő kezelése	1	2	3	4	5	9
bizalomépítés	1	2	3	4	5	9
kommunikáció	1	2	3	4	5	9

Hallott-e Ön a ...?

	hallottam róla	nem hallottam róla	nem tudom
Jó Állam koncepcióról	1	2	9
Magyary programról	1	2	9

Hogyan értékeli Ön a ... megvalósulását a gyakorlatban?

Kérem, osztályozzon ismét 1-től 5-ig, ahol az egyes jelenti azt, hogy egyáltalán nem látom a megvalósulását, az ötös pedig, hogy teljes mértékben.

	1 - egyáltalán nem	...2...	...3...	...4...	5 - teljes mértékben	nem tudom
Jó Állam koncepció	1	2	3	4	5	9
Magyary program	1	2	3	4	5	9

Mi az Ön jelenlegi beosztása?

.....

Ön mióta dolgozik a ...

	kevesebb mint 1 éve	1-2 éve	3-5 éve	6-10 éve	11-20 éve	több mint 20 éve	nem kívánok válaszolni
közigazgatásban?	1	2	3	4	5	6	9
jelenlegi beosztásában?	1	2	3	4	5	6	9

Mi az Ön legmagasabb iskolai végzettsége?

- 1 - szakközépiskolai érettségi
- 2 - gimnáziumi érettségi, technikum, felsőfokú tanfolyam
- 3 - főiskolai, vagy azzal egyenértékű oklevél (BA/BSc fokozat)
- 4 - egyetemi, vagy azzal egyenértékű oklevél (MA/MSc fokozat)
- 5 - doktori (PhD- vagy DLA-) fokozatot igazoló oklevél
- 9 - nem kívánok válaszolni

Összesen Önnel együtt hány felnőtt él az Önök háztartásában (családjában)?

- 1 - egyedül él felnőttként a háztartásban

.....

- 99 - nem kívánok válaszolni

És hány gyermek (18 év alatti) él az Önök háztartásában?

- 0 - nincs gyermek

.....

- 99 - nem kívánok válaszolni

Hány gyermeke van Önnek?

- 0 - nincs gyermekem

.....

- 99 - nem kívánok válaszolni

Tervezi(k)-e (további) gyerek vállalását? Ha igen, akkor (még) hány gyerek vállalását tervezi(k)?

1 - tervezem, tervezzük:

.....gyereket

99 - nem tudom

2 - nem tervezem/tervezzük

9 - nem tudom

Mi jellemző az Ön családi állapotára?

- | | |
|--|-------------------------------------|
| 1 - nőtlen, hajadon vagyok, nincs élettársam | 6 - elváltam, nincs élettársam |
| 2 - nőtlen, hajadon vagyok, élettárssal élek, | 7 - elváltam, élettárssal élek, |
| 3 - házas vagyok, házastársammal élek, | 8 - özvegy vagyok, nincs élettársam |
| 4 - házas vagyok, de külön élünk és nincs élettársam | 9 - özvegy vagyok, élettárssal élek |
| 5 - házas vagyok, de mással élek | 99 - nem kívánok válaszolni |

Milyen lakókörnyezetben van az Ön lakása?

- 1 - lakótelepi lakás
- 2 - többszintes városi ház
- 3 - társasházi lakás: több mint négy lakással, kert nélkül
- 4 - társasházi lakás: 2-4 lakással, kert nélkül
- 5 - társasházi lakás: több mint négy lakással, kertrésszel
- 6 - társasházi lakás: 2-4 lakással, kertrésszel
- 7 - családi ház
- 8 - egyéb (pl. ipartelep, intézmény, szociális/egészségügyi otthon stb.)
- 9 - nem tudom

Az Ön (és családja) igényeinek mennyire felel meg hosszabb távon jelenlegi otthonuk?

- 1 - egyáltalán nem
- 2 - inkább nem
- 3 - inkább igen
- 4 - teljes mértékben
- 9 - nem tudom

Ön hogyan jellemezné (családja) anyagi helyzetét?

- 5 - nagyon jó
- 4 - inkább jó
- 3 - nem is jó, nem is rossz
- 2 - inkább rossz
- 1 - nagyon rossz
- 9 - nem tudom

Van-e Önnek hitele vagy hitelei? Ha van, kérjük jelölje mindegyik esetben, hogy hitele(i) közül melyik a forint alapú, és melyik a devizahitel?

	nincs ilyen hitelem	1 - forint hitel	2 - deviza hitel	nem kívánok válaszolni
1 - személyi hitel	0	1	2	9
2 - szabad felhasználású hitel	0	1	2	9
3 - lakáshitelek (új, használt)	0	1	2	9
4 - építési hitel	0	1	2	9
5 - bővítés, korszerűsítés, felújítás	0	1	2	9
6 - hitelkiváltás,	0	1	2	9
7 - adósságrendezés,	0	1	2	9
8 - kamattámogatott hitelek	0	1	2	9
9 - fészekrakó hitel	0	1	2	9
10 - közalkalmazotti, köztisztviselői hitel	0	1	2	9

11 - diákhitel	0	1	2	9
----------------	---	---	---	---

Mennyi ideig jelent még terhet a hitel az Ön számára?

	1 éven belül lejár a törlesztés	1-3 év	4-5 év	6-10 év	több mit 10 év	nem tudom, mikor jár le
1 - személyi hitel	1	2	3	4	5	8
2 - szabad felhasználású hitel	1	2	3	4	5	8
3 - lakáshitelek (új, használt)	1	2	3	4	5	8
4 - építési hitel	1	2	3	4	5	8
5 - bővítés, korszerűsítés, felújítás	1	2	3	4	5	8
6 - hitelkiváltás,	1	2	3	4	5	8
7 - adósságrendezés,	1	2	3	4	5	8
8 - kamattámogatott hitelek	1	2	3	4	5	8
9 - fészekrakó hitel	1	2	3	4	5	8
10 - közalkalmazotti, köztisztviselői hitel	1	2	3	4	5	8
11 - diákhitel	1	2	3	4	5	8

Nagyságrendileg mekkora az összeg, amelyet Ön hiteltörlesztésre költ havonta?

..... Ft

999 - nem tudom

Van-e Önnek valamilyen biztosítása? Ha van, milyen típusú biztosításai vannak? Több választ is megjelölhet!

1 - van, éspedig:

- 1 - életbiztosítás
- 2 - lakásbiztosítás
- 3 - gépjármű-biztosítás
- 4 - vállalkozói vagyongarancia
- 5 - mezőgazdasági biztosítás
- 6 - hitelbiztosítás

7 - utazási biztosítás

8 - balesetbiztosítások

9 – egészségügyi- és betegségbiztosítások

egyéb:

2 - nincs

9 - nem tudom

Nagyságrendileg mekkora az az összeg, amelyet biztosításra költ havonta?

..... Ft

999 - nem tudom

Az Ön véleménye szerint szüksége van-e a közszférának saját biztosító intézetre és/vagy hitelintézetre?

1 - igen, biztosító intézetre

2 - igen, hitelintézetre

3 - mindkettőre szükség van

4 - nincs szükség egyikre sem

9 - nem tudom

EGYÉB PUBLIKÁCIÓK A TÉMÁBAN

- Gellén, Márton: Development Path of Decentralization and Centralization in the Hungarian Public Administration. CIPFA JAPAN 12 : 2 pp. 59-72. , 13 p. (2018)
- Gellén, Márton: Bureaucrats as Innovators?: Statistical Analysis on Innovative Capacity within the Hungarian Central Civil Service TRANSYLVANIAN REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCES 12 : 4 pp. 38-54. , 17 p. (2016)
- Gellén, Márton: Potentials for Horizontal Cooperation in a Centralized Setting: Empirical Research on Hungarian Civil Servants' Perceptions on Public Administration Culture. TRANSYLVANIAN REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCES 19 : 48 pp. 37-53. , 17 p. (2016)
- Gellén, Márton: Közigazgatás: reform után, átalakítás közben: A 2010-2014-es időszak közigazgatási reformja az érintettek véleménye alapján. Budapest, Magyarország: Patrocinium Kiadó (2015) , 144 p. ISBN: 9789634130666
- Gellén, Márton: A „jó állam” empirikus, kvalitatív vizsgálata: Bizalom, együttműködés, szakmaiság és vezetés a központi közigazgatásban. POLGÁRI SZEMLE: GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI FOLYÓIRAT 11 : 4-6. pp. 208-226. , 19 p. (2015)
- Gellén, Márton: Public service innovation and the delivery of effective public services pp. 1-18. , 18 p. In: Gellén, Márton - Risky business. Prerequisites of innovation in Hungarian central public administration – a descriptive analysis . Budapest, Magyarország : Nemzeti Közszerológati Egyetem, (2015) p. 18
- Gellén, Márton : Risky business. Prerequisites of innovation in Hungarian central public administration – a descriptive analysis. Budapest, Magyarország : Nemzeti Közszerológati Egyetem (2015) , 18 p.
- Gellén, Márton: Why Hungarian Civis Servants Dislike Outsourcing? In: NISPAcee; Caucasus, University - Ludmila, Gajdošová (szerk.) Insourcing and/or outsourcing: How do they contribute to the public administration reform? Tbilisi, Grúzia : NISPAcee, (2015) pp. 1-12. , 12 p.
- Gellén, Márton: Vezetői magatartástípusok és önértékelés közigazgatási reform után, átalakítás közben. ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 8 : 2 pp. 22-31. , 10 p. (2015)
- Hiroko, Kudo ; Gellén, Márton: What Individual Career Strategies Teach Us About Public Administration: A comparative study on Japan and Hungary pp. 1-25. , 25 p. In: IRSPM Annual Conference 2015 Shaping the future - Reinvention or revolution? (2015)
- Gellén, Márton: Közigazgatási reformok a válságkezelés jegyében. In: Patyi, András; Lapsánszky, András (szerk.) Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben : Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére. Budapest, Magyarország : Wolters Kluwer, (2014) pp. 147-156. , 10 p.
- Gellén, Márton: From Overdecentralization to Overcentralization?: Hungarian

Experience in Handling the Crisis at the Local Level. NISPACEE JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY 7 : 2 pp. 51-69. , 19 p. (2014)

- Gellén, Márton ; Gál, Márk: Chapter 5. Hungary. In: Montgomery, Van Wart; Annie, Hondeghem; Erwin, Schwella (szerk.) Leadership and Culture : Comparative Models of the Top Civil Service Training. London, Egyesült Királyság / Anglia : Palgrave Macmillan, (2014) pp. 89-102. , 13 p.
- Gellén, Márton: Karrierépítés és mobilitás a közszférában In: Kaiser, Tamás (szerk.) Hatékony közszołgálat és jó közigazgatás : nemzetközi és európai dimenziók Budapest, Magyarország : Nemzeti Közszołgálati Egyetem, (2014) pp. 153-169. 17 p.
- Gellén, Márton: Public administration education in a continental European legalistic setting: the Hungarian case TEACHING PUBLIC ADMINISTRATION 32 : 2 pp. 111-126. 16 p. (2014)