

Gellén Márton  
A magyar közszolgálati kultúra egyes jellemzői



Gellén Márton

**A MAGYAR KÖZSZOLGÁLATI KULTÚRA EGYES JELLEMZŐI**

**A HAZAI KÖZSZOLGÁLATI MOTIVÁCIÓ ÉS INNOVÁCIÓ ELŐFELTÉTELEINEK  
EMPIRIKUS VIZSGÁLATA**

*Lektorálta: Prof. Dr. Tátrai Tünde*

ISBN 978-615-6531-15-5

---

## TARTALOM

Előszó.....	9
1.Bevezetés .....	11
A közigazgatási mobilitás empirikus kutatása, 2013.....	12
A menedzserizmus mint a közszféra és magánszféra közötti átlépéseket szorgalmazó irányzat.....	22
Az NFÜ 2008-as saját motivációs kutatása .....	22
3. A közszférát érintő mobilitás közgazdasági megközelítése.....	25
I. Empirikus vizsgálat - 2013.....	28
1.Hipotézisek .....	28
2. A hipotézisek előzetes vizsgálata a mélyinterjúk során .....	29
A közszolgálatban való munkavállalás negatív percepciói .....	32
2. A 2014-es empirikus kutatás .....	55
2.1. A kutatás előzményei, kontextusa .....	55
2.1.1. A 2010-es reformok háttere .....	55
2.1.2 A Magyary Program rövid bemutatása .....	57
2.2. Közigazgatási reformok Európában a gazdasági válság hatására .....	68
II. Empirikus kutatás.....	71
1.1. A vizsgált sokaság jellemzői.....	73
1.1.2. A vizsgált sokaság száma .....	73
1.1.3. A vizsgált sokaság korösszetétele .....	75
1.2. A vizsgált sokaság változékonysága .....	78
2. A közigazgatási kultúra mint empirikus kutatási tárgy.....	78
3. Az alkalmazott módszertan .....	81
2.3. Vezetői mélyinterjúk.....	81
2.3. Bizalom, a célokhoz való vezetői viszony, jövőkép, jövőorientáció .....	86
2.4 Együttműködés: participáció és ellenőrzés .....	88
2.5 A munkafolyamatok minőségének belső tényezői .....	91
2.5.1. Szakmaiság.....	91
2.5.2 A teljesítménynövelés elérhető eszközei.....	93
2.5.3. Az eredményesség és hatékonyság percepciója .....	96
2.6 A központi közigazgatás pénzügyi, szervezeti és emberi erőforrásainak megítélése .....	100
2.6.1. Pénzügyi és szervezeti erőforrások.....	100
2.6.2. Személyi erőforrás instabilitása .....	101
2.6.3. Motivációs erőforrás.....	103
2.6.4. Alacsony bér mellett magas elkötelezettségi percepció .....	105
2.7. A kormánytisztviselői életpálya percepciója a közigazgatási vezetők körében ..	107
2.7.1. A munkahelyi stabilitással kapcsolatos vélekedések és elvárások .....	107

---

2.7.2. A szakmai fejlődés mint motivációs tényező	108
2.7.3. A generációs kihívás megítélése	110
2.7.4. A kedvezmények, béren kívüli juttatások motivációs ereje	112
3. Vezetés	114
3.1. A vezetés mint szervezeti erőforrás a közigazgatásban	114
3.2. Feltárt vezetési stílusok	114
3.3. A vezetési képesség továbbfejlesztésének kívánatos iránya	117
3.4. A vezetői tekintély forrása	120
3.5. Kommunikáció a hierarchikusan szervezett, szabályozott rendszerben	122
3.6. A szervezeti változások követése	124
4. Online kérdőív a kormánytisztviselők körében	125
4.1. A kutatás módszere	125
4.1.1. Az online kérdőív kérdései	127
4.2. A közigazgatás bizalmi környezete	139
4.3. A rendelkezésre álló emberi erőforrás jellegzetességeinek megítélése	141
4.3.1. Az emberi erőforrás mennyisége	141
4.3.2. A fluktuáció kérdése	143
4.4. A közszolgálati ethosz a gyakorlatban	146
4.4.1. A közigazgatási pálya vonzereje, presztízse	146
4.4.2. A közigazgatási munkával kapcsolatos elkötelezettség	151
4.4.3. Az életpálya mint a stabilitás és egyéni fejlődés kerete	157
4.5. A Jó Állam koncepció megítélése	159
5. A hivatali menedzsment-kultúrára vonatkozó megállapítások	161
5.1. Az egyéni teljesítmény és mérése	161
5.2. Kívánatos és észlelt munkaszervezési elvek: delegálás és bevonás	164
5.2.1. A delegálás kérdése	164
5.2.2. A kormánytisztviselők döntésekbe való bevonása	167
5.2.3. Az apparátusi szakértelem kérdése	170
5.3. Hierarchikus kapcsolatok	172
5.3.1. A szolgálati út kérdése	172
5.3.2. A szervezeti szabályok, belső utasítások szerepe	173
5.3.3. Munkaszervezési értékek a hierarchikus viszonyokon belül	176
5.4. Elutasított munkaszervezési elvek	182
6. A vezetői magatartásra vonatkozó kérdések	185
6.1. Az észlelt és a kívánatosnak tartott vezetői magatartás	185
6.2. A közigazgatási vezetőképzés kívánatos tartalma	189
7. Lakossági felmérések	191
7.1. A lakossági felmérések módszertana	191
7.2. A közigazgatás iránti általános, lakossági bizalom	191
7.3. A közigazgatással kapcsolatos lakossági attribúciók	196
8. Innováció a közigazgatásban	202

---

8.1. A magyar közszolgálati innováció kulturális előfeltételei.....	202
8.2. Az innovativitás közelítése klaszterelemzéssel.....	207
8.2.1. A klaszterek meghatározása.....	207
8.2.2. Az azonosított klaszterek tulajdonságai.....	211
8.3. GAP analízis az elégedettség és az elégedetlenség összevetésére.....	215
Teljes minta – klaszterek összevetése.....	217
Felhasznált irodalom.....	219





---

## ELŐSZÓ

A hazai közszolgálat vizsgálatát a foglalkoztatási szabályok, képzési, előmeneteli rendszerek, alkalmazott struktúrák, eljárások, finanszírozás szempontjából szokás vizsgálni. Ezek kétségkívül fontos vizsgálati megközelítések többnyire az írott és az alkalmazott szabályokból indulnak ki, javaslatot tesznek a szabályok fejlesztésére, összevetik azokat más országok gyakorlatával, esetleg valamely normatívnak tekintett modellhez viszonyítják a magyar valóságot, és e szerint fogalmazznak meg javaslatokat.

E tanulmány kapcsolatban áll mindezekkel, hiszen ugyanarra a valóságra, a magyar közszolgálat vizsgálatára irányul, de más módszert alkalmaz. Jelen kutatás nagyrészt a magyar közszolgálat tömbjének közvetlen megkérdezésén alapul. A kutatásban feldolgozott 11004 kitöltött kérdőív tudomásom szerint a legnagyobb mintával rendelkező empirikus vizsgálat, ami a csúcsminisztériumok felállítása, a kormányhivatali rendszer kialakítása, illetőleg a Magyar program bevezetése óta készült. A minta másodlagos elemzése még bőven tartogat kutatási lehetőségeket a hazai kutatói közösség számára annak ellenére, hogy a kutatás adatfelvétele 2014-ben lezárult. A hazai közszolgálat központi tömbje, a kormányhivatali rendszerben, a minisztériumokban, illetőleg a központi szervezetekben dolgozók köre korántsem változik olyan gyorsan, hogy a korábbi kutatás következtetései ne lennének ma is aktuálisak. Sőt, a nagy folyamatok elemzése már 2015-ben is olyan következtetések levonására adott lehetőséget, amelyek a makroszintű humánpolitikai gondolkodás számára még korainak tűnhetnek. Például: a közszolgálatban foglalkoztatottak generációs átrendeződése, értékrendjének változása, mobilitási mintáinak változása, bizonyos körülményekkel való elégedetlensége az általános munkavállalói alkupozíció-javulás egyébként örvendetes tendenciájával összekapcsolódva a közszolgálatra jellemző zárt karrier rendszert és élethivatást eredményező lojalitást jelentős kihívás elé fogja állítani. 2017-2019-ben az állami tisztviselői rendszer bevezetése, illetve az új kormányzati igazgatási rendszerre való átállás végül jelentős makroszintű választ adott e kihívásra. A szabályozók, ösztönzők változtatása azonban nem determinálja, csak befolyásolja az egyének döntéseit, akik egyre inkább egyéni karrierstratégiában gondolkodnak. A közszolgálati rendszer alakítóinak aligha van más választása, mint megismerni a közszolgálatban foglalkoztatottak széles körének belső ambícióit, döntéseik mögött meghúzódó motívációkat, és azokhoz igazítani a közszolgálatra vonatkozó foglalkoztatási, szervezési, belső kommunikációs erőfeszítéseket.

A tanulmány végén az adatbázis másodlagos elemzésére támaszkodva megvizsgáltam azt a kérdést, hogy a kormányhivatalok, minisztériumok és központi hivatalok szigorúan hierarchikus rendszerében milyen előfeltételei állnak rendelkezésre ahhoz, hogy a közszolgálati munkatársak létrehozzanak, támogassanak valamely innovációt vagy legalábbis mennyire tartanak kedvezőnek olyan munkaszervezési módok

---

kialakítását, amelyek általánosságban innovatív közeget teremtenek. Ma még talán furcsának hangzik a közszolgálat és az innováció összekapcsolása, mégis, azzal lehet számolni hogy a bér, a függelmi viszonyok és a tárgyi munkakörülmények „ké-  
mény” tényezői mellett a jövőben egyre inkább fel fognak értékelődni a ténylegesen magas –de nem repetitív jellegű – teljesítményre képes, a köz érdekében innovációra is kész közszolgálati munkatárs, aki a személyiségében rejlő alkotóerőt a köz szolgálá-  
tára képes mozgósítani. Az ilyen típusú munka belső megelégedéssel tölt el, kedvező, megerősítő visszajelzést ad, ugyanakkor az egyéni fejlődés útját is felkínálja. Jelen ta-  
nulmány fő állítása, hogy noha a zárt, hierarchikus struktúrák általánosságban nem kedveznek a szervezeti alkotóerő motiváció és innováció útján való többszörözésének,  
ugyanakkor az innovációnak mégis megvannak bizonyos elemei, előfeltételei a mai magyar közszolgálatban. A hazai közszolgálati kultúra lassú, fokozatos változásával lehetővé válik az innováció kultúrájának bevezetése is, amely végső soron jelentős hatékonysági és eredményességi hozadékkal jár – ráadásul pénzbe sem kerül.

---

## BEVEZETÉS

A tanulmány alapjául szolgáló empirikus kutatás olyan pillanatban készült (2014 januárja és júniusa között), amikor a Magyary programmal fémjelzett átfogó közigazgatási reformintézkedés-sorozat látványos része már lezajlott. Az ilyen léptékű reformok egyrészt rendkívül összetettek, másrészt időben nem folyamatosak. Ez azt jelenti, hogy egy-egy aktív periódus után törvényszerűen következik egy korrekciós fázis, amikor a korábban elért vívmányok kikristályosodnak, az esetleges hibák kijavításra kerülnek, továbbá az időmúlás miatt törvényszerű változtatások megtörténnek.<sup>1</sup> A Magyary program emblematikus lépései strukturális jellegűek voltak, ide tartozik a kormányhivatalok és a járási hivatalok felállítása, párhuzamosan pedig az ügynevezett dekoncentrált szervek integrálása és az önkormányzati delegált feladatok elvonása. A 2010 és 2014 közötti közigazgatási szervezeti változtatások nem korlátozódtak azonban szigorúan a Magyary program által meghatározottakra. A minisztériumi rendszer átszervezése azt megelőzően történt meg 2010-ben, hogy a Magyary program 2011 nyarán napvilágra került volna. A kutatás időpontja tehát azt az állapotot tükrözi, amikor a reform „kemény” elemei, a strukturális átszervezés keretében már jórészt lezajlottak, a finanszírozási változások ezt nagyrészt követték, a belső információs folyamatok, a humánerőforrási és kulturális változások azonban némileg lemaradtak.

---

<sup>1</sup> Verebélyi Imre: Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és soron következő feladatairól. *Magyar Közigazgatás*. XLVIII. évfolyam 6. szám, 1998. június. 321-336. oldal.

---

## 1.1 A KÖZIGAZGATÁSI MOBILITÁS EMPIRIKUS KUTATÁSA, 2013

A Magyary Program – noha személyzeti reformjainak középpontjában áll a zárt közszolgálati életpálya – ezzel ellentétes, sokat vitatott rendelkezést tartalmazott a Magyary Program rendszerének egyik pillére, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény. Ennek 8. §-a tartalmazta az indokolás nélküli felmentés lehetőségét. Az Alkotmánybíróság 1068/B/2010. AB számú határozatával ezt a rendelkezést megsemmisítette. Ezt követően a vitatott rendelkezést a jogalkotó bizalomvesztés esetére igyekezett korlátozni a felmentés rugalmas lehetőségét. Végül 2012-ben a jogalkotó a teljes törvényt hatályon kívül helyezte, és a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény rendelkezéseivel helyettesítette a korábbiakat.

63. § (1) A kormányzati szolgálati jogviszony felmentéssel akkor szüntethető meg, ha
- az Országgyűlés, a Kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vezetője, az államigazgatási szerv vezetője döntése alapján az államigazgatási szerv hivatali szervezetében létszámcsökkentést kell végrehajtani, és emiatt a kormánytisztviselő munkaköre megszűnik;
  - megszűnt az államigazgatási szervnek az a tevékenysége, amelynek körében a kormánytisztviselőt foglalkoztatták;
  - átstrukturizálás következtében munkaköre megszűnik;
  - a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül (kivéve, ha a jogviszony a 60. § (1) bekezdés j) pontja alapján megszűnt).
- (2) A kormányzati szolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni, ha
- a kormánytisztviselő hivatalára méltatlan;
  - a kormánytisztviselő munkavégzése nem megfelelő;
  - a kormánytisztviselő egészségügyi okból feladatai ellátására alkalmatlan;
  - az 48. § (2) bekezdés c) és d) pontjában meghatározott kinevezés-módosítás esetén a kormánytisztviselő azt kérelmezi;
  - a kormánytisztviselő vezetőjének bizalmát elveszti;
  - a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdés a) pontjában foglalt feltételt a felmentési idő leteltekor teljesítő kormánytisztviselő kérelmezi.
- (3) A munkáltató a felmentést köteles megindokolni. Az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű.

A méltatlanság, a bizalomvesztés, a nem megfelelő munkavégzés kategóriái által támasztott kiszolgáltatottság érzése az indokolási kötelezettségnek köszönhetően feltehetően enyhült, azonban az eredeti weberi modelltől való deklarált eltávolodás által okozott kognitív disszonancia, továbbá az ígért életpálya modell bevezetésének elmaradása (valamint kisebb részben a kötelező felmentési idő 2 hónapra csökkentése)

---

mind hatással van az átlépési elképzelésekkel kapcsolatos egyéni stratégiákra.

A Magyary Program célként tűzte ki a politikum és a közigazgatási szakma szétválasztását, azonban ennek gyakorlati megvalósítása sokszor akadozik. Mindez jelenthet rövid távú előnyöket, de akadályozza a hosszú távú közigazgatási reformcélokat. Ezek mellett megjegyezhető, hogy a legújabb jogalkotás ezt a problémát igyekszik kezelni, tehát tettenérhető a közigazgatási reformok kivitelezése kapcsán elengedhetetlen korrekciós mechanizmusok. A politikum és a közigazgatási szakma szétválasztása a weberi modell egyik alapvető eleme, azonban e szétválasztás az utóbbi évtizedek nemzetközi fejleményeit tekintve mindinkább az összekapcsolódásnak adja át a helyét, amit a szakirodalom a közigazgatás és a közszféra politizációjának nevez. Az Egyesült Államokban ilyen irányú szabályozás történt a következő államokban: Georgia: 1996, Florida: 2001, Colorado: 2005.<sup>2</sup> Meyer-Sahling a közép- és kelet-európai, benne pedig a magyar közigazgatás fél évtizedét úgy mutatja be, mint a szakmai ethosz visszaszorulását és a politizáció erősödését.<sup>3</sup>

A fenti, kormánytisztviselői jogviszony megszüntetését lehetővé tevő jogcímek kapcsán a központi közigazgatás állománya egzisztenciális megfontolásokkal kellett, hogy szembenézzon. A kérdés az, hogy ez az egzisztenciális bizonytalanság kedvezően hatott-e a közigazgatás teljesítményére. Az kijelenthető, hogy az egzisztenciális bizonytalanság gátolja a szervezeti kreativitás kibontakoztatását, éppen azt a szervezeti képességet, amely a kihívások bonyolult és kiszámíthatatlan közegében olyan kívánatos lenne a közigazgatás számára. A kreatív szervezeti képesség a szaktudás, a motiváció és a kombinációs képesség elegye, amely bizonyos kockázatvállalást is igényel.<sup>4</sup>

A Magyary Program igyekezett megbirkózni a munkaerőpiaci verseny által támasztott azon követelménnyel, miszerint a munkaerőpiac a munkáltatók versenye is, nem csak a munkavállalóké. A nagy értéket előállítani képes munkavállalóért intenzív piaci verseny folyik. Különösen azokban a szakmákban okoz áthatolhatatlan problémát, amelyek egyrészt a munkaerőpiacon is keresettek, másrészt a közigazgatási működéshez is elengedhetetlenek. Megfelelő mérnök, informatikus, vagy jogász-közlekedésmérnök mindig is nehezen található közigazgatási állásokba, különösen, ha magas szintű idegennyelv-tudással párosuló szakember felvétele szükséges. Így egyes, kiemelt fontosságú és kockázatos területek (energetika, közlekedés) kerül(het) nek nehéz humánpolitikai helyzetbe, ami végső soron szakpolitikai teljesítményüket is befolyásolhatja.

---

<sup>2</sup> McEntee, Gerald W.: The new crisis of public service employment. *Public Personnel Management* Volume 35, No. 4. Winter, 2006.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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](http://cms.schwarzpharma.com/uploads/media/7165_Amabile%20Creativity%20and%20Innovation%20in%20Organizations.pdf)

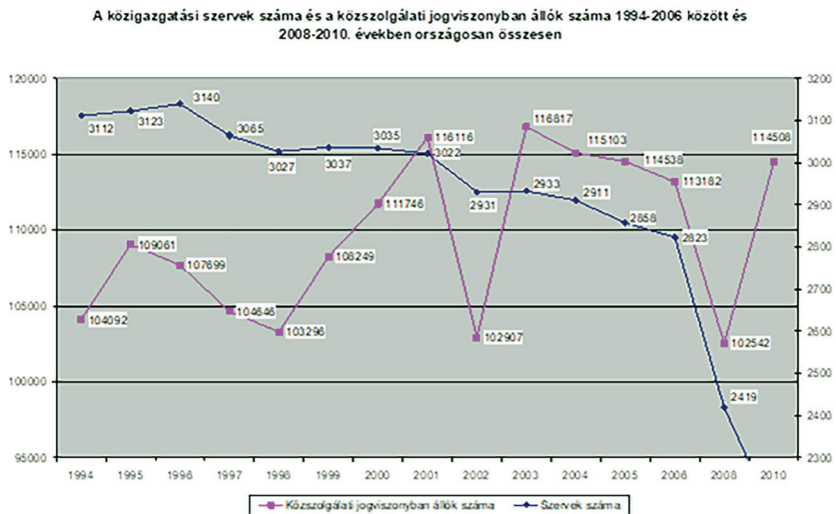
A munkaerőpiaci verseny az Európai Unióhoz való magyar csatlakozást követően már nem csak hazai, hanem Uniós szinten is érvényesül, így egyes, a közellátás számára nélkülözhetetlen szakmák, mint például az orvosi és más egészségügyi végzettséggel rendelkező személyek bevonása a magyar közigazgatásba vagy az ellátórendszerbe, jelentősen elnehezült. Ebben közrejátszik a magyar közszféra által ajánlott körülmények egyéni és szervezeti bizonytalansága is a javadalmazás jelentős különbségei mellett.

### A Magyar Programot megelőző humánpolitikai bizonytalanság sajátosságai

A Magyar Program eszköztára a felvetett problémára a biztonság, a gondoskodás és az előmeneteli rendszer elemeiből állt össze. Kérdéses maradt azonban, hogy a korábban létrejött bizonytalanság és bizalmatlanság milyen tervezett eszközökkel oldható fel.

A Magyar Programot megelőző évtizedeket nem lehet a stabil közzolgálati humánpolitika éveinek tekinteni. A leépítési hullámok egyben kapacitás-vesztést is eredményeztek, az elvesztett kapacitásokat azonban idővel pótolni kellett.

Az alábbi ábra a közigazgatási szervek számának folyamatos csökkenését mutatja 1994 és 2010 között, miközben a közzolgálatban foglalkoztatottak száma folyamatosan változott lefelé és felfelé bizonyos periodicitással.



1. számú ábra. A közigazgatási szervek száma és a közzolgálati jogviszonyban állók száma 1994-2006 között és a 2008-2010. években országosan összesen<sup>5</sup>

<sup>5</sup> HAZAFI Zoltán: Új közzolgálati életpálya. In: GELLÉN Márton (szerk.): Új feladatok – átalakuló közzolgálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán emlékkonferencia kapcsán.

---

A fenti ábra a jegyzői hivatalok adatait is tartalmazza, melyek száma a körjegyzőségek kialakításával jelentősen csökkent a 2006-2009 közötti időszakban.

A szervezetek számát tekintve a két évtizeden átívelő, folyamatosan csökkenő tendencia azt mutatja, hogy a magyar közigazgatás szervezeti stratégiáját a nagyobb üzemméretben rejlő hatékonysági tartalékok kiaknázásának lehetősége mozgatta hosszú távon, ugyanakkor az igazgatási intézményrendszer kialakításánál elmaradt az „ügynökségek” felállításának divathulláma. Az ügynökségek – mint a központi kormányzat számára „karnyújtásnyira” (at arm’s length) lévő szervezetek – tömeges kialakítása a magyar úttól eltérő fejlődési pályát eredményezett Nyugat-Európa és az Egyesült Államok közigazgatásában. Az ügynökség-építés mozgalma<sup>6</sup> a közigazgatási hatékonyság forrását abban látta, hogy a kormányzattól kvázi független szervezeteknek nem kell szűkös erőforrásaikat politikai elvárásoknak megfelelő intézkedésekre fordítaniuk, azokat tiszta formában, az elvont szakmai kritériumoknak megfelelően kell csak felhasználniuk.

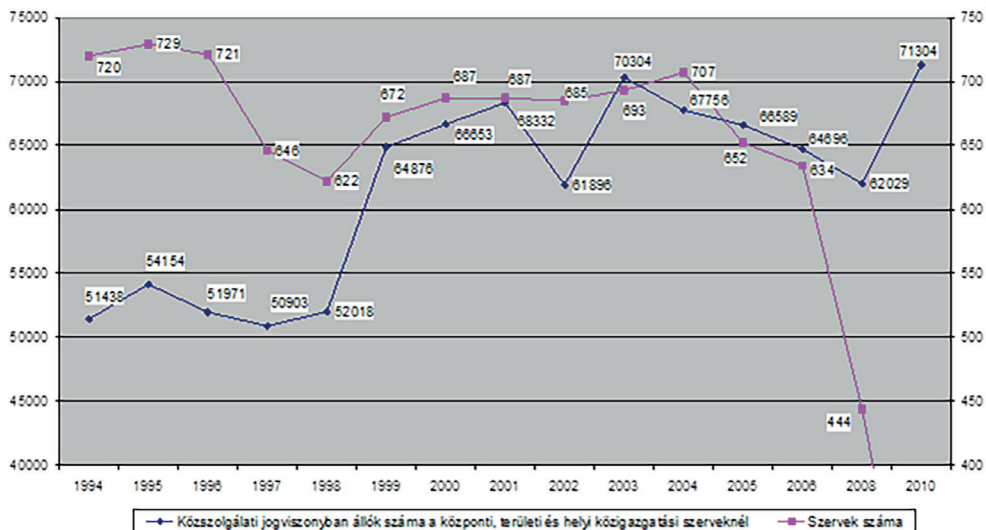
Magyarországon a létszámleépítések a szervezeti egyszerűsítési, összevonási kezdeményezésekkel együttesen kezdődnek ugyan 1995-ben, 2001-ben, 2003-ban és 2006-ban, azonban – a szervezetekkel szemben – a létszámadat tulajdonsága, hogy rendre magasabbra korrigál, mint a bázis. Ez figyelhető meg az 1995-ös év és a 2001-es év tekintetében, amikor a létszámadat a korábbi 109 ezres maximumról 116 ezerre korrigált, majd egy jóval gyorsabb le- és felépítési ciklust követően 116 ezerről csaknem 117 ezerre nőtt az új maximum értéke. Egy további, gyors korrigálási ciklust tartalmaz a fejlődési pálya 2006 és 2010 tekintetében, amikor mintegy 113200 főről 114500 főre nőtt a közszolgálatban foglalkoztatottak létszáma.

Amennyiben a fenti vizsgálatot az államigazgatás szerveire és dolgozóira koncentrálnánk, az alábbi eredményt kapjuk.

---

<sup>6</sup> 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.

A központi, területi és helyi közigazgatási szervek száma és a közszolgálati jogviszonyban állók száma 1994-2006 között és 2008-2010. években



2. számú ábra. A központi, területi és helyi államigazgatási szervek száma és a közszolgálati jogviszonyban állók száma 1994–2006 között és a 2008–2010. években<sup>7</sup>

A fejlődési pályát kimondottan az önkormányzati szektor nélkül szemlélve közelebbi képet kapunk a kormány irányítása alatt álló közigazgatási szervezetekről. Érdekes, hogy az 1995-ös „Bokros csomag” évét követően párhuzamosan csökken az államigazgatási szervek száma és az azokban foglalkoztatott, közszolgálati jogviszonyban állók száma, majd a kormányváltást követően mindkét szám emelkedésnek indul. Az 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat a közigazgatás személyi állományának fejlesztését tűzte ki célul, hiszen a drasztikus leépítést végrehajtó Bokros-csomagot követően a közigazgatás kapacitásának bizonyos mértékű visszaépítése elengedhetetlennek tűnt. A kötött létszámgazdálkodás bevezetése volt hivatott gondoskodni a létszám felső korlátjának biztosításáról – az önkormányzatok kivételével –, megoldandó feladat volt továbbá a feladatok és a létszám harmonizálása. A Bokros-csomag idején már élesen felmerült a legértékesebb munkaerő eláramlásának kérdése, amelyet illetményemelés, érdem szerinti életpálya tervezéssel, a kiszámíthatóság javításával, a magasan képzett vezetők felmentésének új rendjével (rendelkezési állomány), valamint a kiválasztás versenyvizsga-alapra helyezésével kívántak ellensúlyozni.

2002-ben a létszámot illetően egy rövid, de markáns leépítési fázis indul meg, majd

<sup>7</sup> Hazafi Zoltán: Új közszolgálati életpálya. In. Gellén Márton (szerk.): Új feladatok – átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán emlékkonferencia kapcsán. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, e-book, 2013.



---

a 2006-os választási évet követően a két trend gyökeresen ellentétes irányba fordul, a szervezetek száma radikálisan csökken az összevonások és megszüntetések általánossá válása miatt, azonban a létszám ismételten jelentős növekedésnek indult. Az államigazgatási szervek esetében a létszám és a szervezetek számának alakulása – tekintettel a közvetlenebb kormányzati kontrollra – szorosabban mutatja a kormányzati racionalizálási szándék alakulását, amely azonban 2006-ot követően már tendenciaszerűen tarthatatlanná vált, hiszen az összevont szervezetek összlétszáma – csökkenés helyett – meredek emelkedésnek indult.

A jelenség oka a hatékonyság és az eredményesség szempontjainak diszharmonikus viszonyában ragadható meg. Ebben az értelmezésben a szervezeti összevonások képezik a formális megközelítésű hatékonyság-keresés kezdeményezéseit, míg a tényleges létszám-emelkedések a funkciók ellátásáért tett, tartalmi eredményességi lépéseket. Az általános közigazgatás esetében a kormány számára a szervezeti keretek meghatározása állt rendelkezésre, a létszám meghatározása csak a finanszírozási eszközökön keresztül, közvetett úton volt lehetséges, így a lefelé és felfelé irányuló kilengések jóval markánsabbak, mint az államigazgatás esetében, ahol megállapítható, hogy másfél évtizeden keresztül nagyjából szinkronban változott a szervezetek száma és a közszolgáltatásban dolgozó személyek száma. A 2006-os reform esetében azonban ez a szinkronitás megszűnt, előbb ugyan sikerült a közszolgáltatásban dolgozók számát mintegy 2000 fővel csökkenteni, azonban 2008-2010-ben a központi kontroll meggyengülése következtében a létszám a 62 ezres helyi minimumról 71300-ra ugrott.

A közigazgatási személyi állományban megtörtént le- és felépítési hullámoknak a közigazgatás minőségére gyakorolt hatása a alig vizsgált terület. A gyakori le- és felépítési ciklusok jelentősége abban áll, hogy a létszám kampányszerű csökkentésekor és növelésekor milyen szempontok játszanak szerepet, és a folyamat során nő-e vagy csökken a közigazgatás eredményessége és hatékonysága. A leépítések gyakorisága megkérdőjelezte a weberi közigazgatás egyik fő attribútumát, a stabilitást, ennek nyomán pedig a munkamegosztáson alapuló tudás-alkalmazást és tudás-fejlesztést. A közigazgatási dolgozókat érintő leépítési hullámok elsősorban a munkaerőpiac számára legértékesebb 30-as, 40-es korosztályt érintették, mivel a legkisebb munkahelyi konfliktust a jó elhelyezkedési lehetőségekkel rendelkező szakemberek elbocsátása hordozta. További gyakori szempont lehetett, hogy a magas végkielégítésre jogosult 50-es korosztály leépítését igyekeztek elkerülni, emiatt inkább az öregségi nyugdíjazást vagy a fiatal munkatársak leépítését választották a humánigazgatási vezetők.

A jelentős mozgások a szabályozás gyakori változásaival is együtt járnak. A magyar esetben –akárcsak a lengyel és a szlovák példában – mindez a politikai szféra és a közszféra közötti kapcsolat szorosabbá válásával is együtt járt.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 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, pp. 14. oldal.

---

Mindezek alapján megállapítható, hogy az eredeti weberi közigazgatási modell mind a szabályok gyors változása, mind a tiszta közigazgatási karrier megrendülése, mind a közigazgatás és a politika merev elkülönülésének körében meggyengült.

Mindennek a jelen elemzés szempontjából azért van jelentősége, mert az eredeti weberi modell erős kulturális beágyazottsága és Magyarországra egyébként is jellemző erős elfogadottsága a modell megrendülése miatt a közszféra dolgozóiban egyfajta kognitív disszonanciát idéz elő, amely döntő jelentőséggel bír az egyének által választott stratégiákra.

Időközben azonban maga a weberi közigazgatási modell is változáson ment keresztül mind külföldön, mind hazánkban.

### **A menedzserizmus mint a közszféra és magánszféra közötti átlépéseket szorgalmazó irányzat**

A következőkben megvizsgáljuk a közigazgatás-tudomány által a klasszikus weberi modell egyik és gyakorlati szempontból talán a legfontosabb irányzatát, a New Public Management (NPM) irányzatot. E modell vizsgálata azért is fontos, mivel gyakorlati megvalósítására Magyarországon is jelentős lépések történtek. E lépések azonban mérhetően aláásták a közszférába mit stabil megélhetést és kiszámítható előmenetelt ígérő foglalkoztatási területbe vetett, a weberi modell által uralt korszakra jellemző munkavállalói bizalmat.

Az NPM – kissé leegyszerűsítve – a menedzsmenttechnikák és üzleti elvek átvitelét jelenti a privátszektorból a közszférába. Az OECD<sup>9</sup> és a Világbank által is támogatott törekvés egyfelől a hagyományos (weberi típusú) közigazgatás alacsony hatékonyságára és tehetetlenségére, másfelől a jóléti állam válságára adott válaszként fogalmazódott meg, s azt ígérte, hogy bevezetésével egyszerre biztosítható majd két egymással feszültségben lévő igény: a kormányzás hatékonysága és elszámoltathatósága. Magyarországon is ezek a tényezők játszottak szerepet abban, hogy az NPM technikák mind szélesebb körben elterjedtek, egészen a 2006-os reformkísérletig. Így nem csupán a közigazgatás és a közszolgáltatások átfogó reformját, de az állam és a piac viszonyának radikális újragondolását is megvalósítandó célul tűzte ki. Még konkrétabban, az NPM célja az eredményvezérelt és hatékony kormányzás – az állam felelősségének és határainak újrafogalmazása révén.<sup>10</sup> Az NPM kifejezés első felbukkanása 1990. környékére tehető. Jelentését tekintve nem tekinthető egzaktnak. Az akadémiai és tanácsadói világban különböző témák, stílusok, a közszolgálatl kapcsolatos minták,

---

9 Az NPM általános paradigmaként történő elvetésére az OECD-től lásd: *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást?* A követendő út. 238-264. oldal. MTA Jogtudományi Intézet 2009. Az OECD véleményének elmozdulását mutató kötet angol nyelven 2005-ben jelent meg *Modernizing Government. The Way Forward* címmel.

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

---

érvek tartoznak ide. Az eredeti elképzelés szerint az NPM a korszerű, haladó, modern közigazgatás felé vezető út szükségszerű lépéseit jelenti. Gyakorlati tézisek gyűjteménye arra a problémára, hogy mit tegyen egy ország a közigazgatásával és közszolgáltatásaival, ha jól működő és könnyen finanszírozható közszférát szeretne.

Az NPM elterjedésével az újabb szakirodalomban megjelent az új közszolgálat (New Public Service) fogalma is, melynek lényege, hogy az új közszolgálat demokratikusabb, heterogénebb, és a szervezeti kötöttségek tekintetében jóval lazább, mint a weberi bürokratikus szervezet. Egyúttal a szabályok, amelyek alapján az NPS működik, a piaci és az államigazgatási szabályok keveréke, illetőleg az államigazgatási entitások piaci szabályokat is alkalmaznak saját működésükben. Ebben a fajta munkaközegben az egyén-szervezet kapcsolat ideiglenessége dominál, ami által az ügyfélorientáció erősödését a köztisztviselői kar belső kohéziójának rovására kívánják elérni.<sup>11</sup>

A New Public Management mint kormányzati szerkezetátalakítási és hatékonyságjavítási koncepció az 1990-es évek elején jelentkezett, majd az Al Gore nevével fémjelzett „Reinventing Government” (kormány újra-feltalálása) programban öltött testet. Az NPM eszközrendszere tovább él sok tekintetben. „Az NMP működési elvek gyűjteménye, melyet az alkotók nem helyeztek kidolgozott elméleti alapra, pusztán a kormányok előtt álló feladatok megoldására alkalmas gyakorlati megoldásokat tartalmaz.”<sup>12</sup>

Az NPM jelentősége az egyéni karrierutak szempontjából az volt, hogy tagadta azt a weberi tételt, hogy a közszolgálat sajátos szakmatípus, szaktudás, amely piaci vagy akár nonprofit körülmények között nem tud kifejlődni, így azt onnan beszerezni sem lehet. A menedzserializmus kifejezetten azt hirdette, hogy a közszféra és a magánszféra közötti különbségek elenyészőek a hasonlóságokhoz képest, így lényegében a magánszféra eszközrendszerét torzításmentesen át lehet vinni a közszféréba. Ilyen módon a weberi modellre jellemző kötött foglalkoztatási szabályok és kiszámítható előmeneteli rendszer, az élethosszig tartó elkötelezettség és öntökéletesítés ideái zárójelbe kerültek, ezzel szemben a gyors karrierrek, rövid foglalkoztatási kapcsolatok, rugalmas foglalkoztatási formák, a kiválasztás körében a versenyztetés, az előmenetel kapcsán a teljesítménymérés, a feladatok kiosztása kapcsán pedig a kiszervezés, kiszerveződés és a PPP technikák kerültek előtérbe. A kiszervezés, a kiszerveződés és a PPP automatikusan hatással van a foglalkoztatási formákra is, továbbá a munkavállalók egyéni karrierstratégiáira. A 2006-os kormányzati reform kimondottan menedzserialista megközelítésűnek tekinthető. Azzal, hogy jelen tanulmánynak nem célja a 2006-os közigazgatási és közszolgálati reformok részletes bemutatása, megállapítható, hogy az átalakítás mennyi-

---

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

12 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.

---

ségi paramétereit illetően rendkívül nagyszabású volt. Az átszervezésbe bevont 404 költségvetési szervből a reform végeztével 173 költségvetési szerv maradt beolvadás, feladatbővülés, megszűnés és regionális összevonás útján.<sup>13</sup>

A menedzserialista reformok közszolgálati aspektusa kétségtelenül hatással van a munkavállalók magatartására akkor is, ha egyébként alapvető beállítódásaikat a weberi zárt karrier rendszer határozta meg. A magyar közszolgálat jelenkori motivációs sajátosságainak forrását álláspontom szerint ebben az alapkonfliktusban kell keresni: eltért a szocializáció a valóságtól, ezért új magatartásformákat kellett elsajátítani, amelyek a kollektív értékek helyett az egyéni értékekre helyezték a hangsúlyt.

A közszférát érintő szektorváltásokkal kapcsolatos szakirodalomban a saját döntésből adódó szektorváltással különösen érintett szakmák közé sorolják azokat a szakmai területeket, amelyekben kimondottan könnyű elhelyezkedni a viszonylagosan alacsonyabb munkaerő kínálat és a folyamatosan magas szintű munkaerő kereslet következtében. E rész-kérdéskör egyik emblemikus szakmai területe a közszférában alkalmazott informatikusok köre. Az Egyesült Államokban 38 tagállam bevonásával végzett felmérés alapján az informatikusok számára a következő tényezők voltak az elsődleges befolyású tényezők a munkahely kiválasztásával és a munkahely-váltással kapcsolatban:

- előléptetési (előmeneteli) lehetőség,
- személyes szakmai fejlődés lehetősége,
- a főnökkel való kommunikáció,
- fizetési és juttatási rendszer,
- családbarát intézkedések.<sup>14</sup>

E preferenciák nem különböztek azoktól, amiket korábban a magánszférában dolgozó informatikusok körében tapasztaltak.

Társadalmi nézőpontot és társadalomtudományi eszközrendszert alkalmazott Rozgonyi Tamás és az MTA Szociológiai Intézete a 2006-2008-as közszférát érintő reformok elemzések kapcsán. Tekintettel arra, hogy megállapításai elsősorban a reform előkészítettségére, fogadtatására, az azzal kapcsolatos kommunikáció elemzésére irányult, így kevésbé tudjuk eredményeit felhasználni jelen elemzésünk támogatására, azonban módszertani relevanciája miatt, különösen a mélyinterjúk alkalmazására tekintettel mégis fontosnak tartjuk röviden megemlíteni.

A közszféra átalakítására vonatkozó empirikus vizsgálat körében Rozgonyi Tamás és kutatócsoportja<sup>15</sup> – interjúalanyok útján – nem tartózkodott a meglehetősen kemény

---

13 Sárközy Tamás: Egy év után. A kormányzás átalakításának tapasztalatairól. *Mozgó Világ*. 2007. június <http://mozgovilag.com/?p=2469>

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

15 Rozgonyi Tamás (szerk.): Államreform, közigazgatás, háttérintézmények. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008. 126-127. oldal.

---

hangú összegzések közlésétől a kormányzati reformok megítélését illetően: „...a mindenkori politikai és államigazgatási elit teszi lehetővé a pazarlást, a párhuzamosságokat, az átláthatatlanságot azáltal, hogy kiskapukat hagy a jogszabályok között ezek biztosítására, nem hajtja végre a jogszabályokat, illetve nem ellenőrzi a betartásukat.” További, a döntések akut megalapozatlanságát magyarázó kijelentés a következő: „...a hatalom maximalizálását célzó politikai voluntarizmus, amely az államigazgatás legalsó szintjén is hat, csak alkalmilag, pártosan, megfellebbezhetetlenül igényelne tudást, de annak előállítását nem győzi kivárni, eszközeit, módszereit nem ismeri, minőségét megítélni nem tudja, ezért paradox módon, miközben mindenféle információ iránti igény nő, csökken a megalapozott, kidolgozott ismeretek iránti szükséglet, a politika beéri ... fél-igazságokkal, felületes, rendezetlen információkkal.”

Az empirikus kutatás további fontos megállapítása, hogy „Kutatásunk során – s erre az elméleti és empirikus megközelítések eredményei is felhívták a figyelmünket – azt tapasztaltuk, hogy azokon a területeken, ahol gyakoriak és turbulens módon megvalósítottak a reformok, vagy egyszerűen csak a változások, szervezések és átszervezések, ott felerősödnek egyfelől a nemkívánatos társadalmi konfliktusok, másfelől egyre gyakoribbá válnak a diszfunkcionális mozzanatok”

A reformok lebonyolításának technikai szintű hiányosságaiba enged bepillantást a Rozgonyi Tamás kutatócsoportja által közölt kérdőíves vizsgálati eredmény. Ebben többek között azt olvashatjuk, hogy az Államreform Bizottságról a reform alá vont munkatársaknak csak kisebbsége (32%-a) szerzett információt hivatalos közlésből<sup>16</sup>, „a közfeladatok reformjával kapcsolatos kommunikációt nagyon gyengének, mondhatni katasztrofálisan rossznak értékelték a válaszadók. Az e kérdésre válaszolók 88,8%-a az alkalmazott skála közepénél (4,0) alacsonyabb értéket adott!”

Hajnal és Meyer-Sahling fent hivatkozott műveihez hasonlóan Rozgonyit is abba a csoportba lehet sorolni, akik a 2000-es években a politizációt határozzák meg olyan fő jelenségeként, amely a hazai közszolgálatot fokozatosan távolította az 1990-es években jellemző karrier-rendszerétől. Rozgonyi azonban empirikus megközelítéssel él, így kutatása arra is alkalmas, hogy a politizációt ne csak általánosságban, hanem konkrét jelenségeiben is megismerjük. A közölt idézetekből is látható, hogy a válaszadók bizonyos ingerültséggel vették tudomásul a számukra újfajta jelenséget. (Újfajta természetesen az 1990-es évekkel kapcsolatosan kialakult percepcióhoz képest, azonban az 1980-as évekre vonatkozóan retrospektíve bizonyosan nem lehet azt állítani, hogy az politizációtól mentes lett volna). A politizáció mélysége, a nem döntéshozatali pozíciókat is befolyásoló jellege szintén ellentétes volt a válaszadók által elvárt állapottal. További fontos konkrét sajátosságként a politizáció egy bizonyos hatalmi technikája azonosítható a Rozgonyi által felvett interjúkból. Nevezetesen az információk monopolizálásának technikája.

---

16 U.o. 240. oldal

---

## Az NFÜ 2008-as saját motivációs kutatása

A közigazgatási pályát érintő mobilitás alapvető kontextuális eleme a közigazgatási dolgozók hangulata és saját munkájukba vetett hite. 2008-ban az NFÜ az Államreform Operatív Program keretében empirikus felmérést készített a közszférában foglalkoztatottak elkötelezettségéről a következő, nem reprezentatív mintában.<sup>17</sup> Az NFÜ által 2008-ban elvégzett kutatásból jelen elemzés szempontjából a legfontosabb információ, hogy a közszférából való távozással leginkább fenyegetett, vagyis legalacsonyabb elkötelezettséggel rendelkező csoportok metszete a 25-34 éves korosztályba tartozó, 2 és 10 éves szolgálati idővel rendelkező férfiak köre. Jellemzően a friss munkavállalók elkötelezettsége igen magas, hiszen a 3 hónapos próbaidő lejártát követően az 1. év végéig a vezetői elkötelezettséget elérő, relatív értelemben magasnak számító 50%-os elkötelezettség jellemző, ami azonban a 2.-3. év között beáll arra a nagyon alacsony 35-36%-os értékre, amely lényegében a 10. szolgálati évig stagnál, majd ezt követően az átlagértéket jelentő 40% közelébe emelkedik. Fontos, hogy a vizsgálat akkor történt, amikor legintenzívebb szakaszán éppen túl volt a korábbi weberi modellről való leválást megcélzó, tehát modellváltó menedzserialista reform. A kutatás szerint az átlépéssel leginkább veszélyeztetett szakterület volt az egészségügyi szakpolitika területe, valamint földrajzilag Közép-Magyarország.

A szektorváltással való fenyegetettség szempontjából Közép-Magyarország kiugró szerepe azzal magyarázható, hogy itt a legnagyobb a tényleges váltás valószínűsége a nagyobb állás kínálat, a sűrűbb kapcsolati hálózatok és a váltással járó tranzakciós terhek (addicionális utazási igények) alacsonyabb volta miatt. A szignifikánsan alacsonyabb elkötelezettség Közép-Magyarország esetében tehát megalapozottan valószínűsíthető, hogy a szektorváltás igénye, lehetősége itt merül fel legnagyobb erővel.

Különösen szembeötlő a 2006-2008-as reformokkal legerősebben érintett egészségügyi terület kiugróan alacsony elkötelezettségi szintje. Az elkötelezettségi szint mértéke különösen fontos a közszférából a magánszférába való átváltási szándékok kialakulása esetében, az egészségügy tekintetében pedig különösen élesen felmerül az országváltás kérdése is, amely – tömeges méreteket öltve – egyértelműen közérdeket sértő, fontos közszolgáltatások fenntarthatóságát veszélyeztető folyamat. Az NFÜ által 2008-ban végzett felmérés legfőbb tanulsága jelen elemzés szempontjából, hogy kísérletet tett azon tényezők meghatározására, amelyek jelentőséggel bírnak a munkahely melletti munkavállalói szimpátia kialakulásában, a közszférában betöltött munkahelyek esetében. A legfontosabb tényezők e kutatás szerint a közvetlenül tapasztalt emberi kapcsolatok voltak, a főnök személye 63%-os, a munkatársakkal való személyes kapcsolat minősége 61%-ot kapott az értékelés során. E tényezőket sorrendben a következő fontosabbak követték: munkakörnyezet: 53%, vállalati hír-

---

<sup>17</sup> Lásd: 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.

---

név: 46%, munkafeladatok: 46%, munka és élet egyensúlya: 44%, erkölcsi elismerés: 42%, teljesítménymenedzsment: 41%, felelősség és hatáskör megfelelő volta: 40%.

## 1.2 AZ ÉRTÉKREND-VÁLTOZÁS ÉS A GENERÁCIÓVÁLTÁS HATÁSA A ZÁRT KARRIER-RENDSZERRE

A közszféra és a magánszféra közötti váltást tanulmányozó szerzők közül többen emlékeztetnek arra, hogy az értékrend változása nagyon is valós a humánerőforrás-gazdálkodás tekintetében is. Az Egyesült Államokban a szövetségi alkalmazottak és tisztviselők 1,6 milliós tömegének 60%-a tartozik a háború utáni nagy generációhoz, a „baby boomer” korosztályhoz, amelynek tagjai rövidesen nyugdíjba kerülnek – így Green 2012-ben.<sup>18</sup> Logikusan felmerül a kérdés, hogy milyen szerepe van a generációváltásnak a szektorok közötti átlépés szempontjából. Tekintettel arra, hogy a közszférával kapcsolatos percepciók a generációk értékrendjébe beágyazottak, illetőleg azokkal szoros összefüggést mutatnak, Leuenerberger és Kluver 2005-ben azt találták, hogy az új generáció (Y generáció) munkahellyel kapcsolatos beállítódásai és elvárásai jelentősen különböznek a korábbi generációétól.<sup>19</sup> E különbségek nagyrészt az úgynevezett „kreatív osztály” vagy kreatív közeg iránti vágy kategóriájával írhatók le. Ennek elemei a következők:

- Decentralizált, nem hierarchizált, lapos szervezeti struktúra.
- A munkahelyen önmagukat irányító személyek, motiváló környezetben.
- Az egyéni motivációk magas szinten tartása együtt az élethosszig tartó tanulás ambíciójával.
- *Erőtéljes horizontális mobilitás.*
- Erőtéljes önfejlesztési szándék.
- Izgalmas, élénk munkahelyi közösség iránti vágy.
- Munka és magánélet közötti egyensúly, és a két életszféra rugalmas kapcsolata.<sup>20</sup>

A munkavállalói preferenciák és szektorváltások körében tehát a posztmodern életérzés, attitűd, generációs hovatartozás döntő jelentőségű, mivel – a szektorális váltásokra figyelő szűkebb szakirodalom és a tágabb közigazgatás-tudományi szakirodalom szerint is – fokozza a szektorközi mobilitást. A munkahelyek közötti, illetőleg a szektorközi mobilitást tényként fogadja el Michalcea (2017), aki szerint az Y generáció értékes munkavállalóit érdemi branding erőfeszítéssel kell és lehet bevonni, a verseny

---

18 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.

19 Leuenerberger, D. – Kluver, J.: Changing culture generational collision and creativity. *Public Manager* 34 (4), 16-21, 2005.

20 Leuenerberger, D. – Kluver, J.: Changing culture generational collision and creativity. *Public Manager* 34 (4), 16-21, 2005.

---

tehát többé már nem csak a munkavállalók között áll fenn a jó munkahelyekért, hanem a munkáltatóknak is versengeniük kell a jó munkavállalókért.<sup>21</sup>

Ez a megfigyelés összhangban van azokkal a feltételezésekkel, amelyeket jelen tanulmányban is vizsgálunk, illetőleg korábban már érintettünk, miszerint az átlépések mintázatát tekintve nagy jelentőséggel bír a közép-magyarországi földrajzi elhelyezkedés, ahol az alternatív munkahelyek nagyobb sűrűséggel fordulnak elő, és kisebb átlépési tranzakciós ráfordítással érhetők el, mint az ország többi részén. A nagyobb népsűrűség pedig egyértelműen kedvez a nagyobb méretű és összetettebb emberi kapcsolathálózatok kialakításának, amelyek szintén döntőek az átlépési manőverek megtervezése és kivitelezése szempontjából. E könnyítő feltételek fennállása erősíti az Y generációs attitűd gyakorlati megvalósítását, hiszen az kevésbé fogadja el a nagy hierarchiában való, huzamos foglalkoztatás gondolatát, e helyett a személyes kapcsolatokat, az egyéni képességek kibontakoztatását és a munka-szabadidő kapcsolat rugalmas kiépítését tartja szem előtt, ezáltal szintén kedvez a szektorok közötti váltásoknak.

### **1.3. A KÖZSEKTORT ÉRINTŐ MUNKAVÁLLALÓI MOBILITÁS SZAKIRODALMI FELDOLGOZÁSA**

Az egyéni stratégiák változásainak hullámát a nemzetközi szakirodalom is leírta. Arthur és Rousseau a karriervonalak határainak általános elmosódását „határtalanságát” regisztrálta 2001-ben.<sup>22</sup> A közszférába vetett bizalom nagyrészt abban a feltételezésben áll, hogy a foglalkoztatottak úgy vélik, állásuk biztosabb a közszférában, mint a magánszférában. Ezt a feltételezést azonban a közszférában foglalkoztatottak mind kevésbé osztják, ezzel összefüggésben élethosszig tartó lojalitásuk, elkötelezettségük mind kevésbé áll fenn.<sup>23</sup>

Jack Ito kutatása a közszolgálat három klaszterében zajlott, technikai (ügykezelői), szakmai (ügyintézői) és vezetői szinten. Abban a kérdésben, hogy mi vonzotta az adott személyt a közszektorba, egyes tanulmányok könnyen megfogalmazható, ezért könnyen lekérdezhető tényezőket azonosítanak és kérdeznek le, mint például jövedelem, a munkahely biztonsága, a vágy, hogy másokon segítsünk (altruizmus), továbbá a vágy, hogy a társadalom hasznos tagja legyen az illető.<sup>24</sup> Más tanulmányok

---

21 Mihálcea, Alina Daniela (2017): Employer Branding and Talent Management in the Digital Age. *Management Dynamics in the Knowledge Economy* Vol.5 (2017) no.2, pp.289-306; DOI 10.25019/MDKE/5.2.07

22 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.

23 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.

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



---

inkább olyan szervezeti-méleti tényezőkre kérdeznék rá, amelyeket azonban nehéz lekérdezni, pl.: a főnök-beosztott kapcsolat milyensége.<sup>25</sup> Ito kutatása arra irányult, hogy megtudja, mik voltak a közszféra-beli munkahely kiválasztásának motivációi. Ezek a tényezők a következők voltak:

- éppen jókor jött a lehetőség (89%),
- lehetőségem volt arra, hogy a saját tanult szakmámat, egyetemi képzettségemet alkalmazzam a munkában (69%),
- jó karrier lehetőségek a közszférgálaton belül (48%),
- komolyan megvizsgáltam egyéb privát és nonprofit lehetőségeket is (47%),
- bér (41%),
- az, hogy a közérdeket szolgálhatom (41%),
- az adott szerv jó hírneve (29%).<sup>26</sup>

Miután felvételt nyertek a közszférába, ezt követően a vizsgálatba bevont személyek már sokkal inkább a közszférán belül gondolkodtak egy esetleges továbblépés esetére.

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

### **Közszférán 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.<sup>27</sup>

### **Közszféra és magánszféra közötti mobilitás<sup>28</sup>**

1. Magánszférából a közszférába történő mobilitás.

2. Közszférából a magánszférába történő mobilitás.

## **3. A KÖZSZFÉRÁT ÉRINTŐ MOBILITÁS KÖZGAZDASÁGI MEGKÖZELÍTÉSE**

A hagyományos közgazdasági megközelítés a szektorváltások motivációi között a magánszféra javára fennálló bérkülönbségeket elemezte. Ezt az irányzatot képviseli

---

25 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.

26 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

27 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.

28 A szektorok közötti átlépések tanulmányozása viszonylat ritka. Ez nem vonatkozik a piaci állás-keresésről szóló tanulmányok sorára, e kérdés rendkívül széles körben taglalt. 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. p.78.

---

Köllő, aki megállapítja, hogy Magyarországon 1993 és 2000 között a közsféra bérhátánya a versenyszférához képest -22,2% és -6,9% között mozgott. Ezt követően a sorozatos béremelések következtében a korábbi hátrány bizonyos ideig, 2002 és 2008-ig előnybe ment át, összességében 2001 és 2008 között a két szféra közötti bérkülönbség a közsféra szempontjából -11,6%-os hátrány és 17,7% előny között változott.<sup>29</sup>

Romániában 2000 és 2004 között a közszférában elérhető alacsony jövedelmek miatt jelentős kiáramlás történt a közszolgáltatból a privat szférába. 2005-ben azonban jelentős növekedés történt a közszolgálati bérekben, a helyi és a központi közigazgatásban. A bérnövekedés mértéke 2005-2008 között éves átlagban 9% volt, így megindult egy visszaáramlási folyamat, amely azonban a központi költségvetést erősen megterhelte. Ennek következtében 2010-ben a kormány arra kényszerült, hogy 25%-kal csökkentse a közsféra béreit.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup> A jelzett adatokat a szerzők statisztikai módszerekkel vizsgálták.

Ennek megfelelően sajátos a közsféra mibenlétéről szóló definíciójuk is. Meghatározásuk a KSH által alkalmazott fogalmakra épül, mely szerint „egy munkavállaló akkor tartozik a közszférába, ha a kutatás-fejlesztés, közigazgatás és védelem, oktatás, egészségügy és szociális ellátás ágak valamelyikében dolgozik, és munkálatatója nem tisztán magántulajdonú.”<sup>32</sup> 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.

- A fenti meghatározások alkalmazásával Elek és Szabó megállapítják, 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 kezdődik (minimuma: 790.000), majd ismét emelkedés következik. Megállapításuk szerint ez a növekedés teljes mértékben a közfoglalkoztatás növekedésének tulajdonítható. A közfoglalkoztatást azonban nem vizsgálták, a közfoglalkoztatottak tömegét – helyesen – kivették a vizsgált sokaságból. A szerzők fő megállapítása, hogy 1998 és 2010 között a közsféra mind a munkanélküliségbe, mind az új munkakörbe való váltás tekintetében is lényegesen sta-

---

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

30 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, pp. 5-21.

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

32 Uo. 603. oldal.

---

bilabb volt a magánszférához képest. Mindkét esetben nagyjából fele valószínűséggel történt váltás, mint a versenyszférában. A stabilitás mint vonzerő azonban Papp (2015) szerint jelentősen csökkent, 2008 és 2012 közötti adatokat vizsgálva arra a megállapításra jut, hogy „Röviden összefoglalva: a közszféra relatíve egyre bizonytalanabb, és viszonylagosan egyre rosszabbul fizetett.” (492. oldal) Papp szerint vizsgált időszakban tehát romlottak azok a tényezők, amelyek fontos szerepet játszanak a közszféra-beli állások választásában.<sup>33</sup> Elek és Szabó (2013), valamint Papp (2015) – szintén mikroadatok alapján tett – megállapításai összhangban vannak Andrei, Profiroiu és Oancea (2012) kutatási eredményeivel, miszerint „Számos esetben a munkahely biztonsága fontos kritérium a közszféra-beli pozíciók választásában, ami bizonyos mértékig kompenzálja a szektorban jellemző alacsonyabb béreket.”<sup>34</sup> A közszférára jellemző foglalkoztatási stabilitás tehát a viszonylag hátrányos bérpozíció ellensúlyaként szerepelt több elemzésben. Amennyiben figyelembe vesszük, hogy az elhelyezkedési esélyek a gazdasági válság éveiben Magyarországon igen nehézkesek voltak, világossá válik, hogy a 2008-2012 közötti időszakban a munkavállalók preferenciái között viszonylag előkelőbb helyen szerepelt a stabilitás. Ez a helyzet a későbbiekben megváltozott, miközben a közszféra bérei – a pedagógus-életpálya által érintettek (2013. szeptember 1.), illetőleg az állami tisztviselői kör (2017. július 1.) kivételével – nem változtak 2008 és 2018 között, az elhelyezkedési lehetőségek azonban jelentősen javultak. Miközben 2010-ben Magyarországon 11%-ot meghaladó volt a munkanélküliségi ráta, ez 2018 januárjában 3,7%-ra csökkent.<sup>35</sup> A fentiekén kívül Elek és Szabó (2013) a következő megállapításokat teszik:

- Az **alacsony** végzettségűek esetében szignifikánsan **magasabb a versenyszférába váltás valószínűsége**, mint a magasabb végzettségűek esetében.
- Ágazati bontásban a legnagyobb valószínűséggel a mezőgazdasági területen dolgozók, legkisebb valószínűséggel pedig az egészségügyi és szociális területen dolgozók lépnek át a közszférából 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 találják meg.

---

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

34 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, pp. 9.

35 Forrás: Eurostat. [https://www.google.hu/publicdata/explore?ds=z8o7pt6rd5uqa6\\_&met\\_y=unemployment\\_rate&hl=hu&dl=hu](https://www.google.hu/publicdata/explore?ds=z8o7pt6rd5uqa6_&met_y=unemployment_rate&hl=hu&dl=hu)

---

## I. EMPIRIKUS VIZSGÁLAT - 2013

2013-ban a közszféra és a magánszféra közötti mozgást vizsgálta a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat által a TÁMOP 1.3.1-12/1-2012-0001 keretében megvalósított kutatás. A kutatás általános képed adott a tágan értelmezett közszférában foglalkoztatott munkavállalók egyéni stratégiáiról a munkahelyváltást, illetőleg szektorváltást illetően.

### 1. HIPOTÉZISEK

Az előzetes szakirodalmi információk és kontextuselemzés alapján kialakított, strukturált hipotéziseket empirikus úton vizsgáltuk.

Az empirikus vizsgálat során háromféle technikával történt adatgyűjtés:

- a. mélyinterjúk,
- b. fókuszcsoprtok,
- c. reprezentatív mintán történő országos lekérdezés.

Az empirikus adatgyűjtést a következő hipotézisek vizsgálatával kapcsolatban végeztük.

Hipotézisek:

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 stratégiái 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 leszűkült. A mozgások jellemzően szektoron belül történnek.

---

## 2. A HIPOTÉZISEK ELŐZETES VIZSGÁLATA A MÉLYINTERJÚK SORÁN

A hipotézisek felállítását követően sor került azok előzetes vizsgálatára három darab stakeholder interjú során.

A mélyinterjúk szegmentálása a következőképpen történt:

- közszolgáltató állam (egészségügyi, oktatási, szociális intézmény)
- közhatalmi állam (önkormányzat, államigazgatási szerv)
- vállalkozó állam (állami vállalat)

A mélyinterjúk során a következő szempontok merültek fel, amelyek alapján a válaszadók a közféra-beli állások választását tapasztalták a munkavállalóknál:

- 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
- nem politikai indíttatású járadékvadászat.

Az alábbiakban összefoglaltam a kutatás szempontjából legérdekesebb részleteket a stakeholder interjúkból:

*„A versenyt a piac generálja. Például azt el tudom mondani, bármilyen álláshelyet megjelentetünk, iszonyatos dömping van rá. Akár vezetői, akár nagyon beosztotti álláshelyet, tucatjával jelentkeznek az emberek rá. És hát most vezetői álláshelyet hirdettünk meg, rutinosak az álláskereső, mert megkérdezik, ha nem is így direktbe, hogy van-e belső támogatott jelölt, és ha azt mondod, hogy nincs, akkor tucatjával, de ha azt mondod, hogy van, akkor is sokan-sokan pályáznak.”*

---

„Azt én úgy látom, hogy a közsféráról azt hiszik az emberek, hogy itt lógatják a lábukat. Aztán amikor esetlegesen megtapasztalják ezt, akkor már nyilván megváltozik a véleményük sokszor, de akik ugye általában, csak úgy nyilatkoznak a közsféráról, sztereotípiák alapján, az továbbra is fennáll az a szituáció, hogy a közsférának a megítélése ilyen tekintetben, **alacsony hatékonyságúnak gondolják**. Ez nem sokat változott érdemben.”

„A **kiszámíthatóság** az azért többé-kevésbé az abban a tekintetben jellemző, hogy egy választás azért csak a vezetői kar legtöbbször érinti, a beosztottak gyakorlatilag az csak a főszabály szerint, ha csak nincs valami listán, akkor gyakorlatilag nem befolyásolja őt.”

„Amiatt volt itt jelentős, viszonylag jelentős változás, hogy **sokan mentek nyugdíjba**. Egy generáció. Viszonylag nagy számot értek, amikor elmehet nyugdíjba, negyven éves munkaviszony lehetőség, sokan választják, hogy elmennek nyugdíjba, és az észrevehető, hogy az elmenők helyett egy kicsivel képzettebb, és nyilván jóval fiatalabb csapat jön.”

„Nyilván a **pénz is befolyásolja, a biztonság**.”

„Egyrészt van az állami cégeknek egy olyan világa, ami érintetlen volt. A központi közigazgatással szemben nézzük, vagy szembeállítjuk, akkor azt látjuk, hogy ez egy sokkal konzerválódottabb struktúra. Elsősorban személyzeti és kulturális szempontból. Mindannyian központi közigazgatási szervek. Az elmúlt 15-20 évben nagyon sok lényeges változáson ment keresztül. Addig ez az állami vállalati szféra, ez úgy konzerválódott, ahogy kialakult a 80-as évek végén, 90-es évek elején. Ezzel igazándiból ugyanazt a kultúrát örökítették tovább, függetlenül attól, hogy éppen milyen kormányzat volt. Ezért ez egy kultúrában egy időutazás annak, aki visszakerül, valahogy a 80-as évek tájékára, középeére érkezik. Tehát ennek van egy ilyen nagyon alattas feelingje az állami szférának. Ez a belső kommunikációra vonatkozik, az imidzsükre, az értékválasztásaikra, a vezetési stílusukra és az állományra is, hiszen egy nagyon árnyékos területen voltak. És itt nagyon ideális terepe volt annak, hogy az ilyen helyeken baktériumtelepekként burjánoztak és örökítették át magukat. Tehát sokszor ugyanazokat a késő kádári, vagy 20 évvel ezelőtti értéketeket egy teljesen fiatal generációtól látja az ember. Azon nőttek fel, akár családilag öröklődött és ebbe vitték őket tovább, stb. Itt nagyon fontos volt, hogy minden szinten - a legalacsonyabbtól a legnagyobb szintig - hogy a saját családjának is pozíciót tudjon biztosítani. Tehát ilyen kis klánok vannak. Feleségek, unokák, gyermekek, rokonok.”

„Az állami vállalati szférát pont ez teszi vonzóvá, hogyha az ember megfelelő helyre kerül be, akkor nagy valószínűséggel, ha tagja tud lenni ennek a network-nek, akkor az unokái is ott fognak dolgozni. Egyrészt ez, másrészt lényegesen jobb az anyagi juttatások, mint a központi közigazgatásnál, akár fizetés, prémium, egyéb juttatásra vonatkozik. Emiatt hihetetlen erős a vonzereje, ezért nagyon ragaszkodnak. Aki egyszer bekerült,

---

ha valaki onnan kikerül, az nagyon komoly tragédiaként éli meg és mindent megtesz, hogy visszakerüljön. Nagyon kevés olyan munkahelyet láttam, ahol a pár évet már ott töltött valaki kikerül, annak életcélja, hogy visszakerüljön. Ez egy nagyon furcsa jelenség számomra, hogy mindenképp visszakerüljön oda, abba a környezetbe. Annyira erős a vonzása, hogy például nagyon sok alkalmazott odaköltözik a cég környékére fizikai értelemben. Húzol egy másfél kilométeres kört az épület köré, akkor nagyon sokat találasz. Tehát egész életstratégiákat építenek arra, hogy azon a helyen, annál a cégnél.”

„Az állami vállalatok többségénél egy nagyon vékony réteg az, ahol az indokoltnál is sűrűbb a személycseré, és a többségénél pedig az indokoltnál jóval kevesebb. Itt olyan becsontosodott struktúrákról, személyzeti struktúrákról lehet beszélni, ami hosszú évtizedekre visszanyúl még a Kádár rendszerbe.”

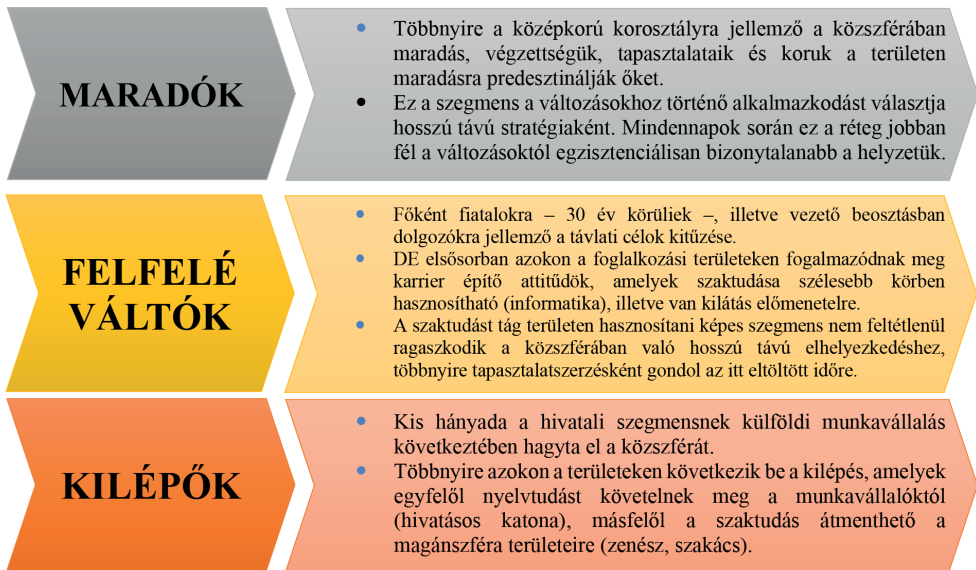
„Csak ebben az állami szférában gondolkodnak. Egyaránt jelenti azt, aki nyugdíj előtt van, és nyugdíjig még el akar lenni valahogy, de saját tapasztalatból tudok, ismerek olyan fiatal, életerős, tapasztalt kollégát, akit elküldtek, vagy elkerült az egyik cégtől és csak egy másik állami cégben tudott gondolkozni, és arra várt, hogy oda kerüljön. Meg sem próbált hasonló vagy egy kicsit gyengébb piaci cégnél elhelyezkedni. Annyira erős ez az állami kultúra. Ez nem generációfüggő, nem pozíciófüggő, hanem mindenképpen van egy ilyen vetésforgó.”

„Ott inkább azt kell látni, hogy ide nem azért mennek emberek, ebbe a vállalati szférába, hogy kitűnjenek, hanem azért, hogy eltűnjenek. Ez a lényegi különbség. Amíg egy minisztériumba lehet, hogy azért mennek, hogy ott politikai vagy valamilyen karriert csináljanak. Itt be akarnak menni ebbe a szürke felhőbe, a ködbe és ott eltűnni. És ez a fiatalokra legalább ugyanannyira jellemző, mint az idősebb generációra.”

A fókuszcsoporthoz hasonlóan reprezentálják a közszolgáltató állam, a közhatalmi állam és a markánsan elkülönülő állami vállalati szektort, továbbá tükrözzék a generáció szerinti eltérő értékrendet. Ennek megfelelően a következő szegmentálásra került sor:

- 40 évesnél idősebb korosztály, egészségügyi szociális szférában dolgozók
- 20-40 éves korosztály, egészségügyi szociális szférában dolgozók
- 40 évesnél idősebb korosztály, kormányzati, önkormányzati hivataloknál dolgozók (köztisztviselők)
- 20-40 éves korosztály, kormányzati, önkormányzati hivataloknál dolgozók (köztisztviselők)
- 40 évesnél idősebb korosztály, állami nagyvállalatoknál dolgozók
- 20-40 éves korosztály, állami nagyvállalatoknál dolgozók

A 6 darab, szegmentált fókuszcsoporthoz hasonlóan reprezentálják a közszolgáltató állam, a közhatalmi állam és a markánsan elkülönülő állami vállalati szektort, továbbá tükrözzék a generáció szerinti eltérő értékrendet. Ennek megfelelően a következő szegmentálásra került sor:



3. számú ábra. A fókuszcsoporthoz tartozók összefoglaló eredménye

### 1.1. ELHELYEZKEDÉS SZERINTI CSOPORTOK PERCEPCIÓI

A közszférán belül – a fókuszcsoporthoz tartozók felvételek alapján – a közalkalmazotti szféra jellemezhető a legalacsonyabb elégedettségi szinttel, az itt tapasztalt motiváció, egyéni erőfeszítés rendkívül hullámzó.

A kormányzati, önkormányzati hivatali szféra elégedettsége közepesnek vagy inkább közepesnek, vegyesnek értékelhető. E szegmensben a munkahely légköre, fejlődési-, előmeneteli lehetőségek megléte illetve hiánya erőteljesen meghatározzák a mindennapos motiváltságot, munka elvégzéséért tett erőfeszítéseket.

Az állami nagyvállalati szektor elégedettségi szintje magasnak értékelhető. A nagyvállalati alkalmazottak többnyire elégedettek munkahelyükkel, annak körülményeivel. Ennek hátterében egyrészt a munkahely-specifikus juttatások állnak, másrészt a működésüket tekintve számos nagyvállalat kezdi beépíteni filozófiájába a magánszektorra jellemző teljesítmény alapú bérkiegészítést (Magyar Posta). Csupán a hierarchia alsó szegmensébe tartozó munkavállalók mutatnak hasonlóságot az egészségügyi, szociális szféra közalkalmazotti attitűdjeivel.



---

A közsféra általános megítélésének feltárása során homogén képet kaptunk, szakterülettől függetlenül. A megkérdezettek döntően úgy gondolják, hogy az általánosan értelmezett közszférában való munkavállalás jelenleg:

- 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 végrehajtként 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 közszféra-beli munkahely nézőpontjából a versenyszférába való átlépés esetleges irányaival kapcsolatban feltárt tényezők a következők voltak.

Kisvállalkozásba való átlépés: nem vonzó.

- Nem stabil, nem kiszámítható
- Járulékfizetéssel, dolgozók bejelentésével való trükközés hosszabb távon nem
- kifizetődő az egyén szempontjából
- A munkaidő nem fix, kiszámíthatatlan
- Nem nyújt hosszú távú tervezési lehetőséget, jövőképet
- Minimális előrelépési lehetőségek
- Nem nyújt cafeteria, kedvezményes üdülési lehetőségeket, fogászati ellátást
- (államnagyvállalatok)
- Nem nyújt ingyenes egészségügyi szűrést (állami nagyvállalatok)
- Veszteséges működés esetén megszűnik (ezzel szemben a MÁV, BKV veszteséges működés ellenére létezik)

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.

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.

### **Az életpályával kapcsolatos vélekedések megoszlása**

A közalkalmazotti vagy köztisztviselői életpálya modell fogalmával már találkozott a válaszadók többsége. Különösen a nagy elégedetlenséggel jellemezhető csoportokban keltene feszültség-mentesítő hatást az életpálya modell gyakorlati bevezetése. Tekintettel azonban arra, hogy a korábbi a köztisztviselői életpálya nem bizonyult tartósnak, továbbá figyelembe véve, hogy a 2011. évi CXCV. számú törvénnyel bevezetett szigorítások, valamint a 2010-re jellemző jogalkotói bizonytalanságok (melyek lényege az indokolás nélküli munkáltatói felmondás lehetősége volt), együttesen egyfajta cinikus hozzáállást alakítottak ki az életpálya modellekkel kapcsolatban. Ennek összetevői a következők voltak:

- 
- a modell megvalósulás konkrét elemeit, lépéseit nem ismeri (nem is ismerheti),
  - a való élet változásaihoz nem alkalmazkodó modellt vár,
  - a mindennapok során nem érzékelhető a modell megvalósulása, bár sok szó esik róla.

Az életpálya koncepciót leginkább támogató szegmens volt a közalkalmazottak csoportja, amelyben mintaként szolgál a pedagógus életpálya bevezetése 2013 szeptemberétől. Az életpályával kapcsolatos fő várakozás volt az anyagi biztonság a hierarchián belüli előrelépés lehetősége folytán. Az életpálya tehát a válaszadók szerint nem a mobilitás csökkenését jelenti, hanem azt, hogy lehetővé válik egy tervezhető mobilitás munkahelyen vagy legalábbis szektoron belül.

Meglepő módon a kormányzati, önkormányzati szektor inkább elutasította az életpálya gondolatát, mivel a modell hosszú időtávon érvényesülne és ez már 2013-ban sem volt releváns számukra.

Az állami nagyvállalati szféra munkavállalói az életpálya modellt többnyire jó elképzelésnek tartották, azonban gyakorlati megvalósulását nem tapasztalták. Ezért kimenetelét bizonytalanoknak tartották. Ez nem is csoda, hiszen az állami vállalati szférában korábban sem volt életpálya modell. Ez nem jelenti azt, hogy de facto nem lett volna életpálya program, de ezt nem kormányzati szinten, hanem vállalati szinten döntötték el és hajtották végre. Ide tartozik, hogy a kormányzati szférával ellentétben az állami vállalati szférában hagyományosan jelentős a szakszervezetek jelenléte és befolyása, ami magyarázatot adhat az életpályával kapcsolatos percepciók és várakozások eltérő voltaira.

## **2. Reprezentatív közvélemény-kutatás eredményei**

A Forsense kérdőíves közvélemény-kutatást végzett 2013. július 8-18 között, melynek során 1000 véletlenszerűen kiválasztott felnőtt korú személyt kérdeztünk meg CATI-módszerrel (computer-assisted telephone interview). A mintavétel alapjául a telefon-előfizetőket tartalmazó adatbázis szolgált, a válaszadók meghatározása többszemponútú rétegzett véletlen kiválasztással történt, a mintavételből fakadó hibákat cellamátrixos súlyozás segítségével korrigálták. A minta összetétele a legfontosabb szociodemográfiai tényezők szerint (nem, kor, lakóhely településtípusa) megfelelt a felnőtt magyar lakosság arányainak. (A közölt adatok nagy valószínűséggel legfeljebb plusz-mínusz 3,1 százalékponttal térnek el attól az eredménytől, amit az ország összes felnőtt lakosának megkérdezésével kaptak volna.)

A közszférában való munkavállalás gondolata az összlakosság körében nem túlságosan vonzó, de nem is túlságosan elutasított. E kérdésben 100 fokú skálán 45 pontos értéket mértek.

A közszféra attribútumai körében azonban karakterisztikus eredményeket találtunk a következők szerint.

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



4. számú ábra. A kérdőíves felmérés összefoglaló eredménye, 2013

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

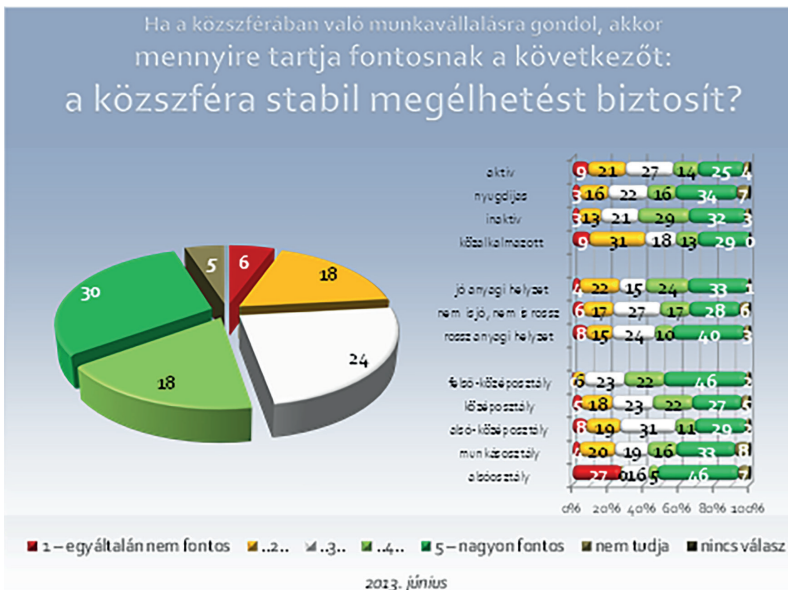
A közérdek szolgálatának fontossága szignifikánsan erősebb a nők (74), mint a férfiak (67) esetében, valamint némileg a fiatalabbak és az idősebbek esetében. A közérdek szolgálatának generációs kötődése a fiatal (18-34 éves) korosztályban és az idősebb (55+) korosztályban szerkezetében összevethető az NFÜ által 2008-ban talált eredményekkel még akkor is, ha az NFÜ által végzett felmérés kimondottan a közszférán belül is az (akkor még egységes) köztisztviselői rétegre összpontosított.

A lakóhely (Budapest, város, falu) szerinti szegmentálás nem hozott szignifikáns eltérést a közérdek szolgálatának percepciójában, az egyöntetűen magasnak mondható (70-72), eltérés van azonban a végzettség szerint, amennyiben a közérdek szolgálatának 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 szolgálatának percepciója kimondottan magas az inaktívak 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 indult az alacsony jövedelmi, műveltségi önbesorolással rendelkező társadalmi csoportok számára.** Tehát akár közfoglalkoztatás keretében, akár fiatalokat segítő tanulási, ösztöndíjprogramok, tanulmányi szerződések nagyon kedvező fogadtatásra számíthatnak ezen társadalmi csoportok esetében, a középosztály felfelé törekvő mobilitásában azonban a közszféra-beli karrier egyre kevésbé játszik szerepet, ez a tendencia már 2013-ban látható volt.

A közérdek szolgálata mint történetileg és kulturálisan beágyazott attribútum magas percepció indexei (65-76 közötti értékek) kimondottan érdekes összehasonlítást kínálnak a közsférában elérhető fizetések fontosságának értékeivel, amelyek szignifikánsan alacsonyabb tartományban mozognak társadalmi rétegtől, jövedelmi helyzetűtől függetlenül.

Míg a fizetések fontosságának 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 közsférában elérhető jövedelmek mellett a mélyinterjúk és a fókuszcsopartos 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 alsóosztályon belül a stabilitás fontosságának megítélése a közsféra-béli munkavégzés kapcsán a szélsőségesnek mondható, e kategórián belül 27% számára egyáltalán nem fontos a stabil megélhetés, 46% számára azonban nagyon fontos. Ez az eredmény arra enged következtetni, hogy az alsóosztály erősen polarizált abban a tekintetben, hogy jelentős része számára a stabil megélhetés nem bír értékkel vagy nem tekint rá olyan kategóriaként, ami reálisan az ő számára is elérhető lenne. Az alsóosztály csaknem fele azonban nem így gondolja, hanem határozottan úgy véli, hogy a stabil megélhetés a közsférán keresztül lehetséges és nagyon fontos.



5. ábra. A stabilitás percepciója osztály-önbesorolás alapján

A közszférában maradást, illetőleg az adott munkahelyen maradást elősegítő egyéni fejlődés percepciója relatíve alacsony az össznépeségben.



6. ábra. Az egyéni fejlődés fontosságának percepciója

Ez feltehetően részben azért van így, mert a közszférába nem elsősorban ezzel szókás a munkavállalókat toborozni. Ez alól talán elsősorban a Honvédség képez kivételt, ahol hagyományosan lehetőség volt bizonyos képesítéseket (például tehérgépcsi-vezető) szerezni. 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 monopolhelyezete 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 a vizsgált időszakban közigazgatási alapvizsgához és közigazgatási szakvizsgához van kötve. A közigazgatási szakvizsgával tanácsos besorolásban bizonyos tekintetben nagyobb mozgástérre tett szert az adott tisztviselő, ez ugyanis nem munkakörhöz kötött tartalmú vizsga volt. A közszoigazgatási tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 80. §-a a kormánytisztviselők jogává tette a közszoigazgatási vezetőképésben való részvételt. A más területen való elhelyezkedési esélyeket azonban elsősorban a szektorspecifikus képzettségek megszerzésének elősegítése mozdította volna előre, amiben a közszoigazgatási személyzeti politika általánosságban nem volt érdekelt. Idővel azonban a rotációs elv hazai bevezetésével a közszoigazgatáson belüli munkakör-váltást elősegítő képzettsé-

gek megszerzésére irányuló tanfolyamok szervezése, támogatása vagy akár új iskola-rendszerű képzésben való részvétel elősegítése sem tűnt kizártnak. Az egyéni fejlődést nagyon fontosnak tartók 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 közsférában való munkavállalás társadalmi elismertségének percepciója sajnálatos módon aszimmetrikus, a felső-középosztály tagjainak esetében felülreprezentált (70), azonban a teljes mintában meglehetősen indifferens.



7. ábra. A társadalom elismerésével kapcsolatos percepció

A társadalmi értékítéletről való vélekedés viszonylagos semlegessége erős ellentétben állt az egyéni önképet formáló „felelősségteljes munka” kapcsán kialakított percepcióval. Az elismerés természetesen részben anyagi, ami visszahat a társadalom értékítéletére, de ez önmagában nem kielégítő magyarázat. Valószínűbb a munka tartalmával (például: aktatologatás) kapcsolatos negatív vélekedés általános volta.



8. ábra. A felelősségteljes munka percepciója a közsférában való munkavállalás kapcsán

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. A munka tehát felelősségteljes, de nem elismert. Ez furcsa, hiszen logikus lenne arra gondolni, hogy a nagyobb felelősség nagyobb társadalmi elismeréssel kell, hogy párosuljon. A „felelősségteljes” munkavégzés percepciója a jó anyagi helyzettel rendelkezők (83) és a felső-középosztály önbesorolással rendelkezők (84) körében kiemelkedően magas, feltehetően ezek a társadalmi csoportok társadalmilag is érintkeznek a közsféra dolgozóival, számukra a közsférában való munkavállalás reális lehetőség.

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.





2013. június

9. ábra. Az altruizmus percepciója a közsférában való foglalkoztatás kapcsán, végzettség, kor és lakóhely szerint



2013. június

10. ábra. Az altruizmus percepciója a közsférában való foglalkoztatás kapcsán, aktivitás, anyagi helyzet és osztály-önbesorolás alapján

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. Az aktív lakosság, a férfiak és az alacsony státusbesorolású válaszadók körében pedig szignifikánsan alacsonyabb.

A közszolgáltatást tipikusan a nők, az 55 év felettek, a felső-középosztályhoz tartozók és a jó anyagi helyzetben lévők tartják 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 közszolgáltatásban az alsó státuszúak (alacsony végzettségűek) számára felajánlható tipikusan fizikai dolgozói vagy ügykezelői munkakörök valóban, tartalmilag sem jelentenek minőségi elfoglaltságot.



2013. június

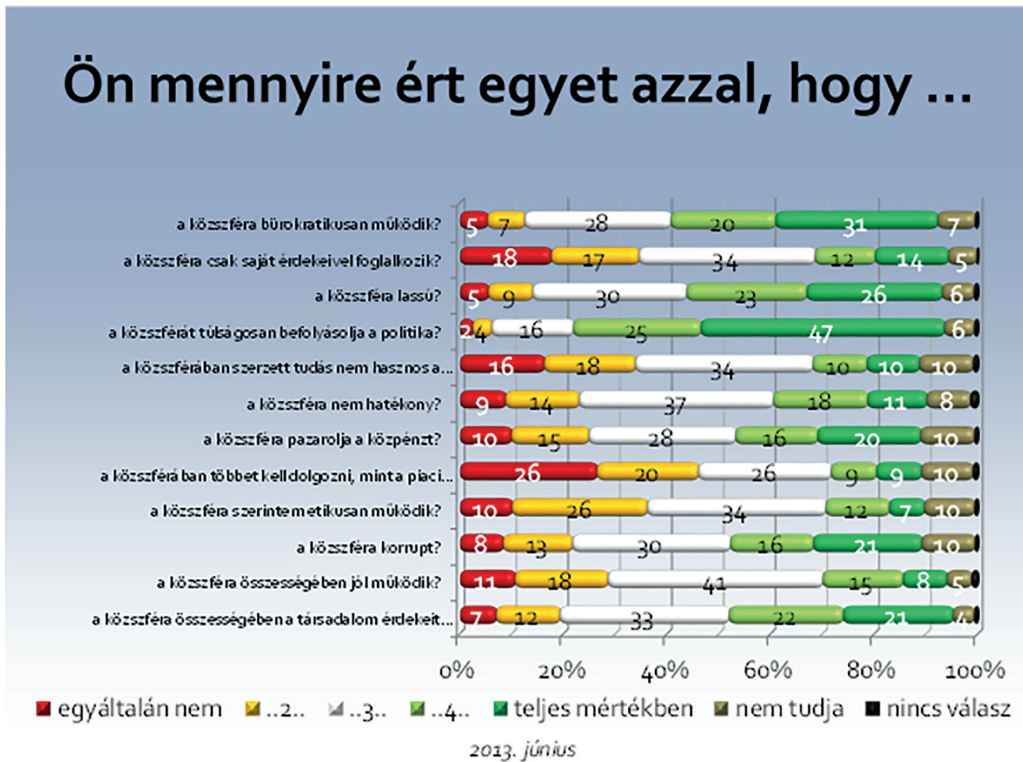
11. ábra. A minőségi elfoglaltság percepciója a közszférában való munkavállalás kapcsán

A közszféra-beli munkavállalás egyik továbbfejlesztendő területének tűnik a minőségi elfoglaltsággal kapcsolatos társadalmi vélekedés, amely lényegesen alacsonyabb értéket (65) kapott, mint a másokért való tenni akarás (72) és a felelősségteljes munka

(77) percepciója. A generációs átrendeződéshez kapcsolódó értékkülönbségek azonban azt vetítik előre, hogy az Y generáció számára messze fontosabb a minőségi elfoglaltság – annak tartalmi és formai kellékeivel együtt –, mint a stabil munkavállalás. Minőségi elfoglaltságot jelenthet az egyéni értékek közösségi szinten való kibontakoztatása, a csapatban való munkavégzés, a rugalmas foglalkoztatási feltételek, a távmunka, az esztétikus és könnyen használható online környezet, stb.

## A közszolgálatban való munkavállalás negatív percepciói

A továbbiakban a közigazgatás és a tág értelemben vett közszolgálat negatív percepcióit vesszük sorra. E percepciók tudományos kidolgozását az e tanulmányban részletesebben nem bemutatott public choice (közösségi választások) közigazgatástudományi irányzat végezte el az 1960-as, 1970-es években, Nyugat-Európában. Ezen irányzat Magyarországon – történelmi okoknál fogva – nem tudott ugyan intézkedésekben megnyilvánuló reformiskolává válni, de az általa felvetett témák, közszolgálat- és közigazgatás-ellenes narratívák éreztetik hatásukat.



---

A fenti áttekintő táblázatban első látásra is szembeötlő, hogy milyen nagy mértékű egyetértés övezi azt az állítást, hogy a közigazgatás átpolitizált. Tekintettel arra, hogy ezt sem a mélyinterjúk, sem a fókuszcsoportos vizsgálatok nem erősítették meg, ezt elsősorban médiahatásnak lehet tulajdonítani. Ez nem jelenti azt, hogy egyes területeken, így kifejezetten a minisztériumi szinten ne lenne érezhető a politikus miniszterek és a politikus államtitkárok befolyása. Nem is lenne ésszerű azt várni, hogy a minisztériumi felső vezetői kar túlnyomó részét kitevő politikusi réteg észrevétlen maradjon munkahelyi kapcsolataiban. Az országos percepciót azonban nem a közvetlen élmények formálják elsősorban, hanem egyrészt a média, másrészt az, hogy a kulturálisan és történelmileg beágyazott weberi modellben a közigazgatás és a tág értelemben vett közszféra politikától mentesen üzemel. Az ezzel szembeni – kétség kívül jelen lévő – tendenciák azonban kognitív disszonanciát keltenek, mivel az észlelt (még ha nem is elsődleges forrásból észlelt) és a kulturális minta alapján elvárt helyzet különbsége áll fenn. Más kultúrában, például az Egyesült Államokban lényegesen nagyobb elfogadottsággal bír, ha a közügyek átpolitizáltak. Abban a kultúrában a közügy és a politika (politics vagy policy) szinte egymást feltételező fogalmak. Magyarországon azonban a politikailag, világnézetileg semleges közszolgálat percepciója az uralkodó, a társadalom széles rétegei ezt várják el, az ettől való eltérést problémaként érzlelik.

A negatív percepciókat összegezve az a kép rajzolódik ki, hogy az erősen átpolitizált közszféra bürokratikusán és lassan működik, de azért összességében a társadalom érdekeit szolgálja. A közszféra közepesen korrump, közepesen hatékony és a közepesnél valamivel kevésbé koncentrált csak a saját érdekeire. Egyúttal munkavállalóként a közszférában jellemzően nem kell többet dolgozni, mint a piaci szférában. Meglehetősen aggasztó képet mutat, hogy a válaszadók szerint a közszféra viszonylag kevésbé etikusan működik. Ezen állítás pontos tartalmára e kutatás alkalmával nem lehetett rákérdezni, ugyanakkor azt vetíti előre, hogy a közszféra fejlesztési programjába be kell vonni az ügyfelekkel kapcsolatos érzelmi-etikai hozzáállás fejlesztését is.

A public choice (közösségi választások) iskola képviselőinek eszköze volt, hogy a közigazgatás fogalmát a kedvezőtlen percepciókat ébresztő bürokrácia fogalmára cserélte, holott tartalmilag a közigazgatás és a bürokrácia Webernél azonos fogalmak. Ennek a fogalmi szétválasztásnak a kulturális beágyazottságát lehet megfigyelni abban, ahogyan lényegében társadalmi hovatartozásra tekintet nélkül, az egyes társadalmi csoportok azonosan magas értéket adtak annak, hogy a közszféra bürokratikus. Ezzel párhuzamosan, hasonló, viszonylag homogén találati képet ad a felmérés abban a kérdésben, hogy a közszféra lassú-e.

Ennél fontosabb megfigyelni, hogy milyen jelentős ellentét áll fenn a felső-középosztály és az alsóosztály között abban a kérdésben, hogy a közszféra csak a saját érdekeivel foglalkozik-e.



13. ábra. A közsféra saját érdekével foglalkozik-e?

Érdekes módon a saját érdekeivel foglalkozó közsférára vonatkozó kérdésnél nem elsősorban a jövedelmi kategória, hanem az osztálybesorolás alapján vált el a közsférával kapcsolatos percepció a felső-középosztály és az alsóosztály tekintetében. Az alsóosztály esetében szembeötlő, kiugró érték a magára hagyatottság érzéséből, illetőleg abból táplálkozhat, hogy az önmagukat alsóosztályba sorolók egyébként is nagyobb fokú gondoskodást, törődést, odafigyelést, mentorálást várnának a közsférától, mint amennyiben részük van. Az alsóosztály esetében a médiahatás is erős lehet.

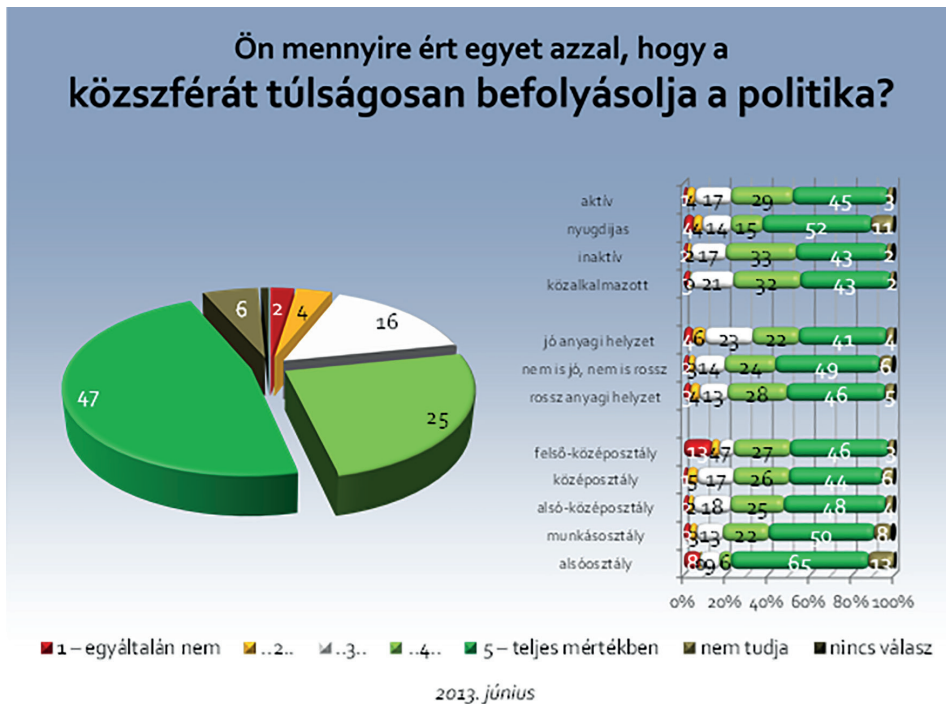
A felső-középosztály viszont a jelek szerint úgyszólván mentes a közsférával kapcsolatos negatív előítéletek ezen formájától, az önmagukat e csoportba soroló személyek tipikusan jó véleménnyel vannak a közsféráról, és úgy vélik, az hathatósan segít vagy legalábbis segíteni szándékozik a társadalmi problémák megítélésében, nem igaz az, hogy elsősorban saját érdekeit tartaná szem előtt.

A társadalmi elkötelezettség jegyében működő közsféra kétségkívül nagyobb empátiát kell, hogy kifejtson, ugyanis a közsféra szinte szükségszerűen távolodik el azoktól a társadalmi rétegektől, amelyek nem képviselik magukat sorai között. A közszervezetek ezzel is összefüggésben tendenciaszerűen szelektálnak az ügyfelek és közszolgáltatások között.<sup>36</sup> Hargrave és Glidewell, 1990-ben publikált elmélete szerint a közszolgáltatást végző szervezetek az ügyfelek és az egyes közszolgáltatások

<sup>36</sup> Erwin C. Hargrave and John C. Glidewell (1990): Impossible Jobs in Public Management. University Press of Kansas

között is szelektálnak. Ez természetesen nem jogi, hanem valóságos, de rejtett szelekciót jelent. A nehezen kiszolgálható (amorálisan viselkedő, elesett állapotban lévő, szegény, etnikailag eltérő, stb.) ügyfeleket tendenciaszerűen hátrásorolják a nagyobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező közszervezetek. Az alsóosztály képviselőinek az a domináns meggyőződése, hogy a közszféra csak saját magával foglalkozik, e szelekciós tényezőből is fakadhat. Fontos lenne ezt a magyar közigazgatásra és közszolgáltatásokra is vonatkoztatva vizsgálni a jövőben, hiszen az alsóosztály ügyfélelégedettségét jelentősen befolyásolhatja az ügyfélszelekció leküzdése. Nem utolsó sorban mélységesen amorális épp azokat az ügyfélcsoportokat távoltartani a közszolgáltatásoktól, amelyek számára azok a legnagyobb relatív értéket képviselik.

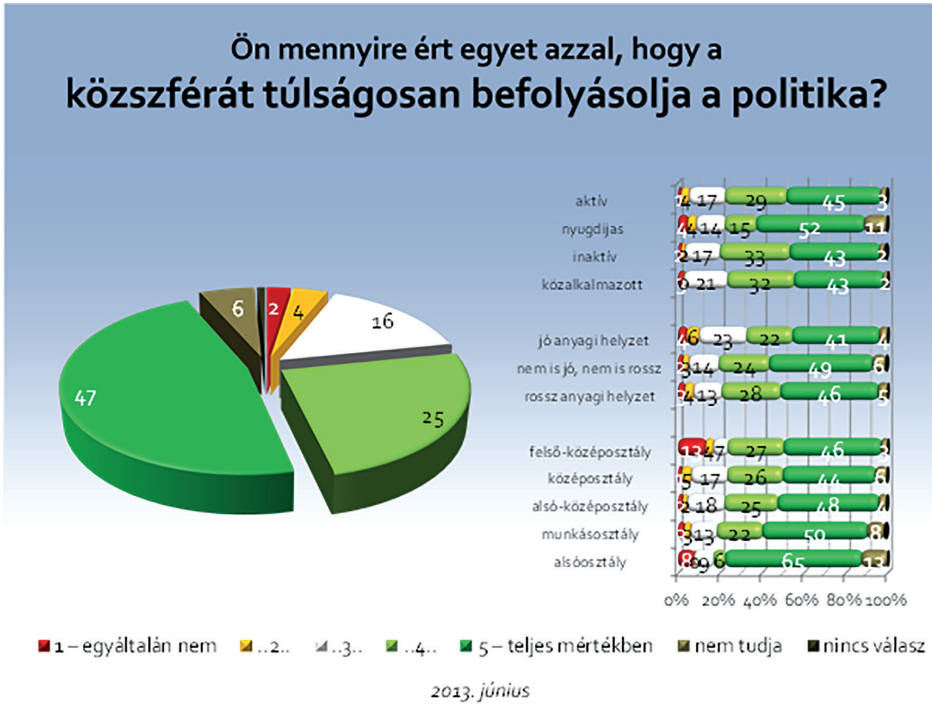
Az átpolitizáltság tekintetében tapasztaltuk a közszférával kapcsolatban fennálló legerősebb és legkiterjedtebb (osztálybesorolás-, földrajzi és értékrendi értelemben) percepciót. Érthető módon a legerősebb elutasítás az ellenzéki érzelmű válaszadók részéről tapasztalható, de markáns a magukat alsóosztályba sorolók által érzett átpolitizáltság.



14. ábra. A politizáció percepciója aktivitás, anyagi helyzet és osztálybesorolás szerint

Az átpolitizáltság és a közigazgatás mint nemzetgazdasági versenyképességi tényező viszonyát a közelmúltban Francis Fukuyama (2014) elemezte. Állítása szerint az

újkori történelem általános összefüggése, hogy a politikumtól elkülönült normák szerint működő, értékhordező, szakmai, ugyanakkor empatikus közigazgatás (ezalatt a szerző közszolgáltatást is ért) általános, hosszú távú nemzetgazdasági versenyelőnyt biztosít.<sup>37</sup> Ez a megállapítás semmiképp sem tekinthető újszerűnek, azonban a kortárs szerző által írott, 2 kötetes, igen terjedelmes történettudományi áttekintés kétségkívül nyomatékot ad az állításnak.



15. ábra. A politizáció percepciója politikai oldal és vallásosság szerint

A politizációs percepció összhangban van a szakirodalomban megállapított, hosszabb távú hazai tendenciával, tehát messze nem új felismerés. A kérdés e tanulmány szempontjából, hogy milyen összefüggés van a munkahely céljából történő szektorváltás és a politizáció között. Elképzelhető, hogy a politizációt túlzott mértékűnek tartó csoportok (alsó osztály, bal oldali érzelműek) nagyobb valószínűséggel kerülnek el a közsféra által kínált állásokat, ez a feltételezés azonban nem tekinthető bizonyítottnak a mélyinterjúk és a fókuszcsoportos vizsgálatok fényében, mivel ilyen jellegű adat nem merült fel. Összességében sokkal alaposabban feltételezhető, hogy a felvétel idején, 2013 júniusában még az egzisztenciális tényezők játszottak szerepet, tehát aki

37 Fukuyama, Francis (2014): Political Order and Political Decay. Farrar Straus Giroux, USA

---

kapott munkát, az igyekezett megragadni az alkalmat, a munkahellyel rendelkezők pedig inkább ragaszkodtak a meglévőhöz, döntésüket nem a politizáció szintje szerint hozták meg.

A negatív, a közsféra választásától eltávolító percepciók után feltettük azt a kérdést, hogy a közsférában szerzett, szerezhető tudás vajon nem hasznos-e a magánszférában való elhelyezkedéshez. Mivel a kérdést negatív megfogalmazásban, negatív percepciókra kérdező egyéb kérdések körében tettük fel, ezért arra lehet számítani, hogy ez önmagában befolyásolhatja a válaszadókat.

Ennek ellenére szembeötlő, hogy a felső középosztály és az alsóosztályba való önbesorolás mellett a válaszadók a negatív kérdésre kimondottan alacsony értékeket (átlagosan 45) adtak meg, így tehát szilárd álláspontjuk, hogy a közsféra képes széles körben alkalmazható, piacképes tudást adni. Érdekes egybeesés, hogy a közigazgatási képzésben is hasonló tapasztalatok állnak rendelkezésre. A Nemzeti Közzolgálati Egyetem általános és nemzetközi igazgatásszervezői képzésére járó hallgatók 40%-a nem is tervezi a közsférában való elhelyezkedést, e helyett a megszerzett tudással a magánszférában helyezkednének el. Ilyen értelemben a közigazgatásból való „exit stratégia”, a jó kilépés reménye vonzó tényező lehet a tehetséges és ambíciós jelöltek kiválasztásában.

Azzal kapcsolatban, hogy a közsféra nem hatékony-e, a public choice és a menedszerizmus által együttesen hangoztatott válasszal ellentétben, tudniillik, hogy a közsféra per definitionem egyáltalán nem hatékony, a magyar válaszadók mérsékelt álláspontot foglalnak el. Az átlagosan 53 pontos értékelés arra nézve, hogy a közsféra nem hatékony, viszonylag semlegesnek mondható. Ennek magyarázata abban kereshető és található meg, hogy a nagy ügyfélforgalmat bonyolító ügyfélszolgálati irodák (okmányiroda, kormányablak) az ügyek olyan mértékben jól struktúrált, parametrizált és automatizált környezetben működnek, hogy a személyes tapasztalat az esetek túlnyomó többségében kedvező kell, hogy legyen. A többnyire kedvezőtlen értékítélettel társuló, de mindenkit érintő NAV ügyfélkontaktus pedig az esetek elenyésző hányadában tartalmaz valódi, személyes ügyintéző-ügyfél kapcsolatot, az események túlnyomó részét könyvelők, adótanácsadók és vállalati, munkahelyi pénzügyi osztályok, főosztályok bonyolítják le. Viszonylagosan kicsiny tehát az a felület, ahol a hatékonyság hiányáról az ügyfél, az állampolgár személyesen győződhet meg, vagy összességében személyesen szerezhet kedvezőtlen benyomást a közsféra működéséről. Egyéb esetekben, ahol közzolgáltatást vesz igénybe az állampolgár személyes kontaktus útján (oktatás, egészségügy) ezt egyrészt nem feltétlenül észleli úgy, hogy a közsférával került kapcsolatba, tehát nem feltétlenül társítja a közsféra kifejezést az adott élményhez, másrészt a hatékonyság megnyilvánulása iránt ilyen esetekben nem kell hogy nyitott legyen az adott ügyfél. Sőt, valójában ügyfélként bizonyos mértékig ellenérdekelte abban, hogy ügyét, érdekét hatékonyan szolgálják ki. Közvetlen érdeke ugyanis azt diktálja, hogy a neki járó közzolgáltatást az ellátó intézményen keresz-



tül állam eredményesen nyújtsa a felhasznált erőforrások mértékére tekintet nélkül. Amint a hatékonyság szempontja előtérbe kerül, érezhetővé válik az ügyfél számára, úgy azt nagy valószínűséggel a szolgáltatási színvonal esésén keresztül vagy valamilyen személyes kontribúción keresztül tapasztalná meg, aminek a gondolatát is nagy valószínűséggel elutasítaná. Erre utal legalábbis a 2008 március 9-i szociális népszavazás eredménye, amely fő kérdése a vizitdíj néven ismertté vált ügyfélhozzájárulás körül forgott, ami – bevezetése esetén – ha nem is átütő mértékben, de valamelyest fokozta volna az egészségügy pénzügyi hatékonyságát.

Arra a kérdésre azonban, hogy a közsféra pazarolja-e a közpénzt (ami a hatékonyság hiányának egyik ismérve kellene, hogy legyen), már szignifikánsan magasabb értéket kaptunk a megkérdezettek körében (56 pont). Az átlagos érték azonban némileg félrevezető ebben az esetben, mivel kiugróan magas (79 pont) az önmagukat alsóosztályba tartozók által adott érték erre a kérdésre.



2013. június

16. ábra. A közsféra pénzfelhasználásával kapcsolatos percepció

A közsférával kapcsolatos negatív előítéletek közé szokás sorolni, de valójában pozitív tartalmú is lehet munkavállalói szempontból, hogy a közsférában nem kell annyit dolgozni, mint a versenyszférában. Ez az elképzelés a központi közigazgatás magasabb szintjein, az egészségügyben vagy az olyan, intenzív ügyfélforgalomnak erősen kitett területeken, mint a munkaügyi igazgatás – rendre megdől, tehát az új

belépők azzal szembesülnek, hogy a munkateher magasabb a korábban vártnál. Kivételesen magas, folyamatos terhelésnek vannak kitéve a váltott műszakban dolgozók, továbbá azok a szakmák, ahol ügyeleti, készenléti szolgáltatást is kell teljesíteni. Ezzel együtt a társadalom széles körében továbbra is tartja magát az a felfogás, hogy a közszférában kevesebbet, még hozzá lényegesen kevesebbet kell dolgozni, mint a versenyszférában.



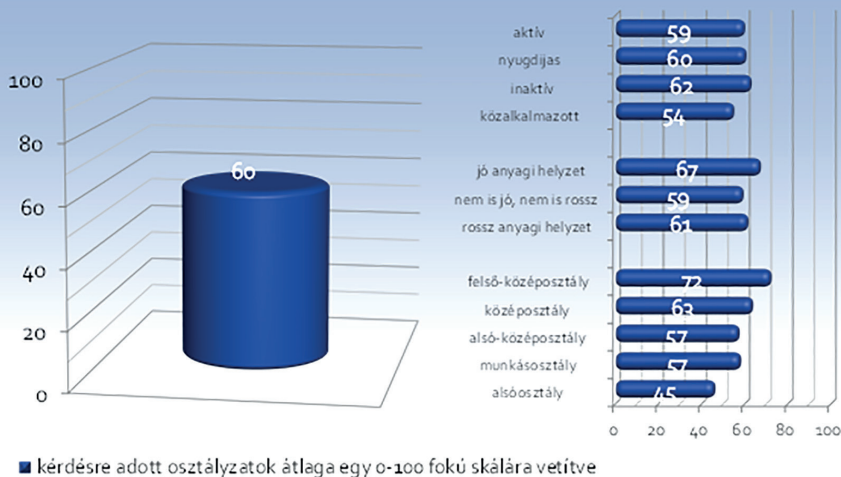
2013. június

17. ábra. A közszférában való munkateher percepciója aktivitás, anyagi helyzet és osztálybesorolás alapján

A rossz anyagi helyzetben lévők és a magukat alsóosztályhoz sorolók esetében a relatíve magasabb értékek valószínűleg annak is köszönhetők, hogy a közszféra által részükre felajánlott munkakörök munkaterhelését tekintve a közszféra és a versenyszféra között nincs érdemi különbség.

A közepesnél erősebb közszféra elleni előítéletek dacára az összegző kérdésre a válaszadók meglepően pozitív képet festettek a közszféráról. Arra a kérdésre, hogy a közszféra összességében a társadalom érdekeit szolgálja-e, a válaszadók átlagosan 60-as pontértéket adtak, ami közepesen erős „igen” válasznak felel meg.

## Ön mennyire ért egyet azzal, hogy a közszféra összességében a társadalom érdekeit szolgálja?



2013. június

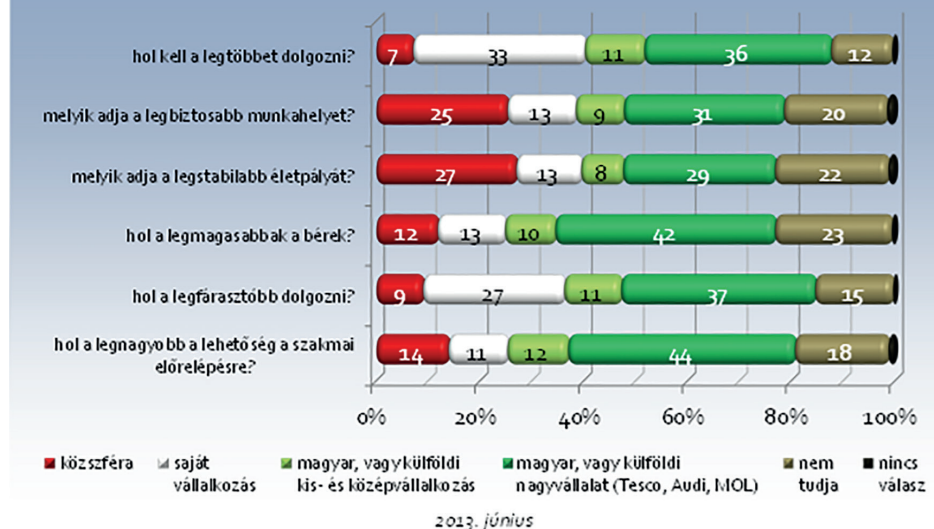
18. ábra. A közszféra összességében a társadalom érdekeit szolgálja-e.

Összességében a nők, valamint a jó státuszú, jó jövedelmi helyzetű csoportok szignifikánsan elégedettebbek a közszférával, mint a férfiak és az alsóosztály képviselői. Bár az átlagos érték meglehetősen jónak mondható, az alsóosztály és a közszféra viszonyát további kutatásoknak kellene elemezniük, hiszen az elesett társadalmi csoportok felemelésében a közhatalmi és különösen a közszolgáltató államnak kulcsszerepe lehetne.

A következő kérdéseknél arra kértük a válaszadókat, hogy vessék össze a közszférát, a saját vállalkozást, a magyar vagy külföldi KKV-t, továbbá a magyar vagy külföldi nagyvállalati szektort azokban a kérdésekben, hogy hol kell a legtöbbet dolgozni, melyik adja a legbiztosabb munkahelyet, melyik ad stabil életpályát, hol magasabbak a bérek, hol mennyire fárasztó dolgozni és hol a legnagyobb a lehetőség a szakmai előrelépésre.

E paraméterek alapján megállapítható, hogy a magyar lakosság körében a felvétel idején a közszféra kínálta a második legvonzóbb pályát a nagyvállalati szektor után. A mélyinterjúk és a fókuszcsoporthoz tartozó kutatás rávilágított arra, hogy az állami nagyvállalatok nem vagy alig maradtak el vonzerő tekintetében a magánszféra nagyvállalataitól.

## A következő munkahelyek közül Ön szerint ...

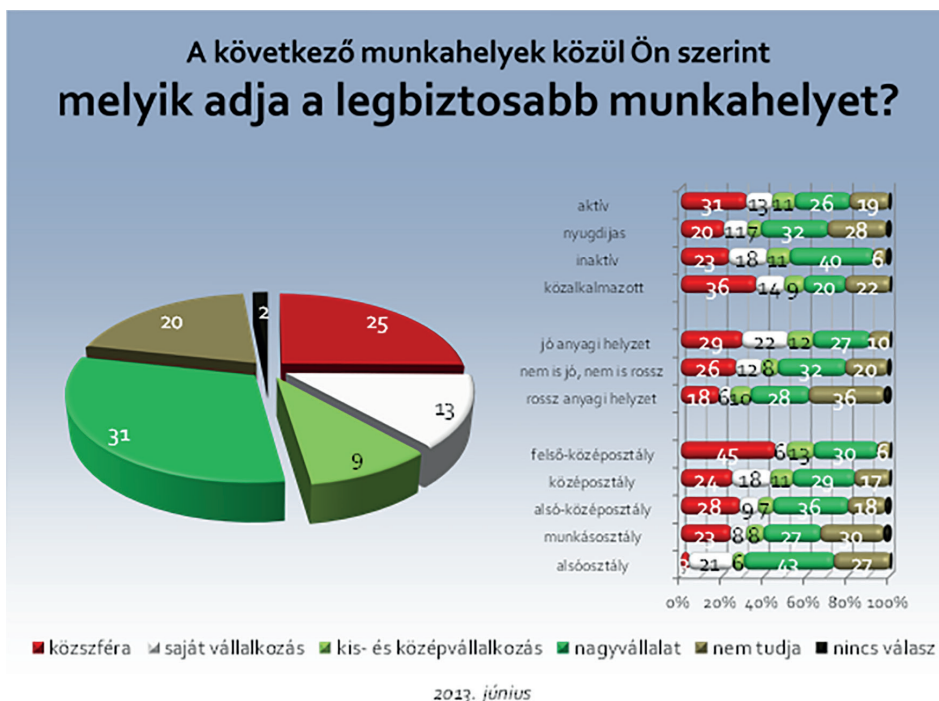


19. ábra. A közszféra és az egyéb területeken való foglalkoztatással kapcsolatos percepciók

A fenti eredmények alapján tehát a közszféra kedvező biztonsági percepcióval rendelkezik a lakosság körében, ráadásul messze nem kell annyit dolgozni, mint akár nagyvállalati környezetben, akár a saját vállalkozás keretei között. Ugyanakkor sem a munkahelyi biztonság, sem az életpálya biztonsága nem éri el a nagyvállalatok szintjét, továbbá messze elmarad ezektől a szakmai lehetőségek terén. Ez a megfigyelés 2013-ban még az elhelyezkedési lehetőségek viszonylagos szűkössége következtében nem okozott áthidalhatatlan problémát a közszolgálati humánpolitika számára, ugyanakkor a közszféra-magánszféra munkaerőpiaci versenyhelyzetének élesedésével jobban kirajzolódhat a különbség, hogy a közszférát kisebb valószínűséggel választják egyéni életpályában, egyéni szakmai fejlődésben érdekelt jelöltek.

A biztonság tekintetében szembeötlő a különbség a felső-középosztály és az alsóosztály véleménye között.

## A következő munkahelyek közül Ön szerint melyik adja a legbiztosabb munkahelyet?



20. ábra. A munkahelyi biztonság percepciója osztálybesorolás szerint

Eszerint a felső-középosztály tagjai kiemelkedően biztosnak tekintik a közszférebéli munkavállalást, míg a közszférebéli foglalkoztatás szempontjából leginkább releváns középosztály és alsó-középosztály tagjai számára a közszférában való munkavállalás csupán fele ennyire tűnik biztonságosnak. A magukat alsóosztályba sorolók számára a közszféra tűnik a legkevésbé biztonságos munkahelynek. Ez feltehetően abból fakad, hogy a közszféra hagyományosan nem fordított figyelmet arra, hogy személyi összetételét a társadalmi összetételnek valamilyen mértékben megfelelően igyekezzék differenciálni. Ez érthető, hiszen hagyományosan szűkösen álltak rendelkezésre munkahelyek, így a közszféra is igyekezett a műveltség, kultúra, társadalmi hovatartozás szempontjából „már kész” munkatársakat toborozni. Ez magában hordozza azt a veszélyt, hogy a hierarchia alacsonyabb szintjein a középosztály alatti társadalmi szegmens tagjai nehezebben kommunikálnak, a velük való érzelmi azonosulás csekélyebb mértékű, végső esetben pedig kialakul az ügyfélszelekció jelensége.<sup>38</sup> Makroszinten is káros következményekkel jár a közszféra (illetőleg bizonyos szervek,

<sup>38</sup> Erwin C. Hargrave and John C. Glidewell (1990): Impossible Jobs in Public Management. University Press of Kansas, bővebben lásd a korábban írottakat.

---

szervezetek) társadalmi osztály szerinti viszonylagos homogenitása.

Sajó András (2008) megfigyelése szerint egyes állami szervezetek, illetőleg a mögöttük álló szakpolitikák elvesztették a kontaktust a társadalom széles csoportjaival – tipikusan azokkal, amelyek leginkább segítségre szorulók, ennél fogva szakpolitikáik, közszolgáltatásaik részben virtualizálódnak, részben pedig egyes jobban beágyazott csoportok zsákmányául esnek.<sup>39</sup> Álláspontom szerint az egyes közigazgatási és közszolgáltató szervezeteknek törekedniük lehetne alacsony belépési feltételeket támaztó állások kialakítására, amelyekből jelentős belső segítséggel lehetővé válna a motiváció és a lehetőségek összhangjának kialakítása, és egy társadalmilag érzékenyebb közigazgatás kialakítása.

A 2013-ban vezetésemmel végzett mobilitási, illetőleg motivációs kutatás<sup>40</sup> tanulságai beépültek a 2014-ben végzett átfogó kutatásba, melyet a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a KSH és a Forsense Kft. közreműködésével készített.

---

<sup>39</sup> Sajó András: A társadalom működési zavarai és az államgépezet. Állam- és Jogtudomány. XLIX. évfolyam 2008, 233-280. oldal

<sup>40</sup> Záródokumentum letölthető: <https://anzdoc.com/a-nemzeti-foglalkoztatasi-szolgalat-fejlesztese-ii-cim-kieme.html> letöltve: 2018. 08. 25.

---

## 2. A 2014-ES EMPIRIKUS KUTATÁS

Az itt közölt kutatási eredmények „A jó állam koncepció támogatottságának növelése az együttműködés speciális területeinek erősítésével, ÁROP 1.1.26-2013-2013-0001” című kutatás során keletkeztek. Az elemzés célja annak a kérdésnek az empirikus feltárása volt, hogy a 2010-2014 közötti átfogó közigazgatási változások hogyan tükröződnek az elsődleges érintettek, a kormánytisztviselők és köztisztviselők véleményében. A kutatás egyes eredményeinek elsődleges összefoglalása 2015 decemberében megjelent a Patrocínium Kiadó gondozásában. A tanulságok, következtetések magyar nyelvű közlésére azonban mindeddig nem került sor.<sup>41</sup>

### 2.1. A KUTATÁS ELŐZMÉNYEI, KONTEXTUSA

#### 25.1.1. A 2010-es reformok háttere

A következőkben röviden bemutatásra kerülő Magyar Program kétségkívül az erősebb, a külső kihívásoknak jobban megfelelni képes állam megeremtését tűzte ki célul. A nemzetközi szakirodalomban már a 2008-as gazdasági-pénzügyi válság évei előtt jelen volt az az irányzat, amely az állam szerepének erősítését tekintette jövőbe mutatónak a globális piac helyett: „A hagyományos értelemben vett közigazgatás fontosságának további növekedése várható a következő évtizedekben. A fontosság növekedése azokból a nagyszabású feladatokból táplálkozik, amelyeket mindenképpen el kell majd végezni, és nagyon valószínű, hogy kizárólag az államapparátus képes majd e feladatokkal megbirkózni.”<sup>42</sup> Tágabb értelemben pedig Fukuyama fogalmazta meg, hogy bizonyos esetekben az állami intézményrendszer megerősítésén vezet az út hatékony és stabil

---

41 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.

---

közfeladat-ellátás felé.<sup>43</sup> Az állam és a közigazgatás szerepének erősítése különösen a válság éve alatt bírt jelentőséggel, hiszen az adott feladatot az állam átvállalhatta a piacoktól, ugyanakkor ez jelentős részben az állam működési költségeinek növelése útján, eladósodása útján történt meg. A legkirívóbb példa minderre természetesen az állami bankmentő csomagok megvalósítása volt, elsősorban Európában, de számos más területen is felmerült, hogy a válságnak jobban ellenálló környezetet biztosítottak azok az államok, amelyek magasan tartották részesedésük arányát a gazdaságban.<sup>44</sup> Az a látásmód, hogy a globális kapitalizmus válságának kontextusában az állam szerepének növelése a helyes út, jelentősen befolyásolta azt a 2008-2010 közötti periódust, amely a Magyary Program születésének időszakát jelentette. Az intézményi részletek ismertetését megelőzően mindenképpen emlékeztetni kell, hogy Fukuyama figyelmeztetett arra is, hogy a centralizáció kétségtelen előnyei mellett (stabilitás, gyorsaság, professzionalitás) a decentralizált struktúrák az innováció területén előnyt élveznek, továbbá: „A hatáskör átruházásának igénye akkor is fokozódik, amikor a végrehajtó feladata bonyolult vagy az ítéletalkotás, a diszkrecionalitás magas fokát követeli meg.”<sup>45</sup> Emellett hangsúlyozza, hogy az átláthatóság, számonkérhetőség és a helyi demokrácia által kínált többlet legitimitás is a decentralizáció előnyei közé tartozik.<sup>46</sup> E kérdések Magyarországon azért vetődnek fel élesen, mert két folyamat egyszerre játszódott le: az állam szerepének növelése és az állam belső struktúrájának centralizációja. E két folyamat közül a Magyary programban írottak elsősorban a centralizációra vonatkoznak, de időközben lezajlott egy jelentős feladatbővülés is, mint például a pénzügyi közvetítőrendszer jelentős részének vagy a lakossági közszolgáltatásoknak az állami kézbe kerülése. Ez utóbbiak nem tartoznak jelen elemzés körébe.

A hazai közigazgatási fejlődési pálya rendszerváltástól 2010-ig tartó fejlődési ívét másutt jellemeztem.<sup>47</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy a magyar fejlődést véleményem szerint akkor lehet helyesen megérteni, ha figyelembe vesszük annak politikai és intézményi dimenzióit egyaránt.

A politikai dimenziót tekintve kulcstényezőként kell figyelembe venni, hogy 2010-ben döntő mértékben megváltozott a magyar politikai tér. Nem csak az dőlt el, hogy az egyik politikai erő kétharmados győzelmet aratott. Az is világossá vált, hogy a hagyományos értelemben vett ipari munkásság megszűnésével a baloldali mozgalmak elvesztették tömegbázisukat, a liberális erők régóta nem voltak alkalmasak, hogy tö-

---

42 Meier – Hill (2005) 51. oldal.

43 Francis Fukuyama: Államépítés. Kormányzás és világregend a 21. században. Századvég Kiadó, Budapest, 2005. 96. oldal.

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

45 Francis Fukuyama: Államépítés. Kormányzás és világregend a 21. században. Századvég Kiadó, Budapest, 2005. 94-95. oldal.

46 Uo.

47 Gellén Márton: Közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében. Ph. D. értekezés, 2012.



---

megeknek szóló üzeneteket alakítsanak ki, miközben a konzervatív erők a korábbiaknál sikeresebbé váltak abban, hogy a modern tömegdemokrácia körülményei között is megtalálják a nemzetegyesítés módjait.<sup>48</sup> A közigazgatásban zajló folyamatok ezzel szorosan összefüggnek: az egypólusúvá vált hazai politikai térben – némi fáziskéséssel – a közigazgatás hatalmi szerkezete is egypólusúvá vált.

Az intézményi dimenziót tekintve szintén vissza kell utalni a közigazgatásban lezajlott minimalizációs folyamatokra,<sup>49</sup> a válság éveiben a mindenkori magyar kormányzat azzal találta szemben magát, hogy a minimalizáció egyben „eszköztelenedési,” pályát is jelentett, ha pedig szeretné felvenni a küzdelmet a válsággal, akkor ehhez „eszközszerzési” programot kell indítania. E folyamattal is magyarázhatók azok az intézményi változások, amelyek nem csak a közigazgatásban, hanem a közszolgáltatásokban, illetőleg egyes stratégiai ágazatokban, vállalatokban lezajlottak: centralizáció a közigazgatásban, centralizáció az oktatásban és az egészségügyben, vállalatfelvásárlások.

A továbbiakban a Magyary Programot, majd a Magyary Programmal fémjelvezhető reformok utóéletét kívánom röviden bemutatni.

### 2.1.2 A Magyary Program rövid bemutatása

A Magyary Program célja az átfogó értelemben vett közjó szolgálatára képes állam kiépítése volt, amelynek része a társadalomban lévő érdekek közötti egyensúly, a hatékony joguralom, a gazdasági versenyképesség kiszolgálására képes közigazgatási rendszer kialakítása. A Magyary Program az önkormányzatokra és az igazságügyre vonatkozó reformelképzelésekkel együtt maga is része volt egy tágabb összefüggésnek, nevezetesen a „Jó Állam” fejlesztési koncepciónak.<sup>50</sup> A Jó állam meghatározása a Magyary Programban az általános közérdekvédelmi célkitűzéseket tartalmazó megjegyzéseket követően<sup>51</sup> két logikai lépcsőben kerül megfogalmazásra:

*Hatékonyság = eredményes + gazdaságos + hatásos + biztonságos + felügyelhető + alkalmazkodó<sup>52</sup>  
A hatékonyság feltételei pedig a szakmai tudás, az elkötelezettség és a bizalom.<sup>53</sup> A későbbiekben bemutatásra kerülő empirikus kutatás tartalmi szerkezetét e három fogalom vizsgálata jelöli ki.*

A Magyary program beavatkozási területei a közigazgatás tartalmi (feladat) és formális (Magyarynál: institucionális<sup>54</sup>) aspektusaira (szervezet, eljárás, személyzet)

---

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

49 Lásd részletesebben: Gellén Márton: Közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében. Ph. D. értekezés, 2012.

50 Magyary Program 11.0, 6. oldal.

51 Magyary Program, 11.0, 5. oldal.

52 Magyary Program, 11.0, 18. oldal.

53 Magyary Program, 11.0, 44. oldal.

54 Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás

---

egyaránt kiterjednek. A szervezeti reformok képezték a Magyary program megvalósításának első és kétségkívül látványos elemét, amelyek együttesen a visszafordíthatatlanság jellegét kölcsönözték a reformoknak. Utólag az elemzőben az a benyomás alakul ki, hogy a magyar döntéshozók szubjektuma számára hosszú idő óta változatlanul a strukturális átalakítás jelenti a voltaképpeni közigazgatási reformot. Ennek talán ott kell keresni a magyarázatát, hogy az új szervezeti ábrák megrajzolása, az új szervezeti és működési szabályok kialakítása a hagyományos magyar közigazgatási kultúra része, ezzel szemben a folyamatok optimalizációja, a tudásmenedzsment eszközeinek alkalmazása, egyáltalán az információmegosztás vagy a munkatársak versenyeztetése (mit azt látni fogjuk): nem tartozik a hagyományos hazai eszköztárba. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a felülről lefelé történő, hierarchikus kapcsolatokban gondolkozó szervezeti építkezés része a hazai közigazgatási kultúrának, a horizontális kapcsolatok alkalmazását azonban bizalmatlanság övezi. Sootla, Peters és Connaughton (2006, 259. oldal) ezt a közép- és kelet európai térségre általánosságban is igaznak találta azzal, hogy eredetét a pártállami rendszer örökségére vezette vissza.<sup>55</sup> Attól sem lehet természetesen elvonatkoztatni, hogy az új struktúrák kialakítása mindaddig, új vezetői helyeket és új lojalitási kapcsolatokat jelent, továbbá átrajzolja a felelősségi és elszámoltathatósági viszonyokat.<sup>56</sup>

A tartalmi, illetőleg kevésbé látható programok közül azonban több időközben elakadt. Példaként lehet említeni a kellően látványos eredmények híján partvonalra szorult nyelvi egyszerűsítési alprogramot<sup>57</sup> vagy az előterjesztések tartalmi, közpolitikai elemzését elvileg lehetővé tevő Közpolitikai Kutatások Intézetével kapcsolatos nehézségeket, amelyek végül mind az Intézet, mind az általa képviselt kezdeményezés megszűnéséhez vezettek. Ezzel nem állítom, hogy a Magyary Program kudarcot vallott volna. Fontos azonban megjegyezni, hogy egy ilyen léptékű programra is igazak a közigazgatási reformokkal kapcsolatos, a hazai tudomány által is feltárt törvényszerűségek, melyekkel kapcsolatban a korrekciós reformciklusok szükségességét, valamint az egymásba olvadó reformfázisok időigényét kell hangsúlyozni.<sup>58</sup>

A 2010-ben megalakuló kormány a korábbi hagyományokkal szakítva bevezette a 8 mi-

---

*szervezete működése és jogi rendje.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 523. oldal.

55 Sootla, Georg, B. Guy Peters és Bernadette Connaughton: *Analysing Politico-administrative Relations: Extending the Focus.* In: B. Guy Peters, Georg Sootla, Bernadette Connaughton (szerk.): *Politico-administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions.* NISPA Cee Press, Bratislava, 2006. 256-274. oldal.

56 Bernadette Connaughton: *The Impact of Reform on Politico-administrative Relations in Ireland: Enlightening or Confusing Roles of Political and Managerial Accountability?* In: B. Guy Peters, Georg Sootla, Bernadette Connaughton (szerk.): *Politico-administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions.* NISPA Cee Press, Bratislava, 2006. 50-68. oldal.

57 Rixer Ádám: *A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban.* Patrocínium Kiadó, Budapest, 2013. 138-139. oldal.

58 A reformokkal és azok sajátosságaival részletesen foglalkozik: Gellén Márton: *Állam és közigazgatás új szerepben.* Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.

---

nisztériumi rendszert, amelyen belül a korábbi Miniszterelnöki Hivatal és az Igazságügyi Minisztérium (illetőleg IRM igazságügyi része) összeolvasztásával létrejött a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, amelynek egyik fő feladatává vált a közigazgatási reform kidolgozása és végrehajtása. 2011. június 10-én a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium publikálta a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot. A Magyar Program célja az átfogó értelemben vett közjó szolgálatára képes állam kiépítése, amelynek része a társadalomban lévő érdekek közötti egyensúly, a hatékony joguralom, a gazdasági versenyképesség kiszolgálására képes közigazgatási rendszer kialakítása. A – szervezetten belüli – közpolitikai integráció vezetési kihívás elé állítja a döntéshozókat, hiszen olyan módon kellene átlátniuk az általuk irányított területeket, hogy képesek legyenek a szinergiákat felismerni és ennek megfelelően cselekedni. A „csúcsminisztériumi” rendszer további sajátossága, hogy a tárcák közül sajátosan elkülöníthetők a nagy, összevont tárcák és a kis, tradicionális tárcák. A minisztériumok közötti feladatmegosztás tekintetében is jelentős különbség tapasztalható, és jól elkülöníthető a nagy minisztériumok különállása. A közpolitikai koordináció területén, 2012 nyarán változások történtek. A KIM koordinatív szerepének gyengülése mellett a Miniszterelnökséget vezető államtitkár szerepe erősödött meg a politikai kormányzás jégében.

A rendszer kezdeti felépítésében sajátos vonás volt, hogy egyes tárcák „csúcsminisztériumok” lettek (NEFMI, később: EMMI, FVM, NFM, KIM), mások pedig hagyományos szerepkörüket vitték tovább (BM, HM, KÜM, NGM). Sajátosan átfedő függési rendszer alakult ki a KIM, az NGM és az NFM között, hiszen a KIM közigazgatás feletti felügyeleti és koordinációs szerepe rendkívül megerősödött a hagyományos ágazati irányítási vonalak helyett, az NGM bármely szakpolitika költségvetési forrásaiért továbbra is felelt, sőt a 2010-12 közötti periódusban a hiánycél érvényesítése és az IMF adósság gyors visszafizetése érdekében soha nem látott fiskális szigor érvényesített, az NFM pedig a fejlesztési források elosztásáért felelt. Lényegében bármely szakpolitikai törekvés e három szereplő együttes támogatásával juthatott érvényre úgy, hogy e szereplők közül bármely kettő mindig kontroll alatt tarthatta a harmadikat. Később ez a rendszer fokozatosan, több lépésben oldódott, a KIM szétvált IM-re és Miniszterelnökségre, a fejlesztési feladatok az NFM-től a Miniszterelnökségre kerültek, amely a fejlesztés mellett az akkori Külügyminisztériumtól az Európai Unió ügyek koordinációját és az Unió kapcsolattartás feladatát is megkapta.

A reform első lépéseként Hazafi Zoltán az üzemméret-növelést, a tárcák alá tartozó intézményi hálózatok integrálását említi, egyben hangsúlyozza, hogy a voltaképpeni reform sokkal hosszabb időhorizonton értelmezhető, mint azt az egyes szereplők vélik: „Az első nagy csökkentési hullám összefüggött az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozatban elrendelt szervezeti átalakításokkal. Ezek az intézmények megszüntetését, önálló szervezeti működés üzemméretének nö-

---

velését, szervezetek összevonását, korábban önálló szervek szervezeti egységgé alakítását, területi koncentráció keretében horizontális összevonásokat (pl. megyei szinten egy-egy tárcához tartozó hálózatok egyesítése; egy-egy tárca egyedi intézményhálózatának, szervezeti egységeinek közigazgatási hivatalokba integrálása), továbbá – szinte valamennyi megyei szervezetrendszerénél (szükség esetén a szolgáltatás városi szintű megtartásával) – a regionalizáció megvalósítását célozták.<sup>59</sup> Ezzel a szerző összeköti a múltbeli üzemméret-növelési törekvéseket a Magyar Program által kínált tendenciával. Állításom szerint az üzemméret-növelés tendenciája mind területi, mind minisztériumi szinten érvényesült, amivel új kihívások is keletkeztek.

Hazafi álláspontja szerint a csúcsmisztériumi rendszer kialakítása képezi a reform második lépését együtt a kormányhivatali bázison történő hatáskörintegrációval.

„A második hullámban megvalósult a csúcsmisztériumi modell kialakítása, a hasonló tevékenységet folytató államigazgatási szervek összevonása, valamint a területi államigazgatási szervek beillesztése a megyei (fővárosi) kormányhivatalokba. Ez utóbbi eredményeként 17 db önálló ágazati dekoncentrált szervet (így pl. az igazságügyi szolgálat, erdészeti igazgatóság, földhivatal, munkaügyi központ, fogyasztóvédelmi felügyelőség) integráltak a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezetébe, valamint szintén a kormányhivatalok szervezeti keretein belül létrejöttek a járási hivatalok.”<sup>60</sup>

A csúcsmisztériumi rendszer keretei között a későbbiekben a központi koordináció közigazgatási szintjén számos változás ment végbe, amelyek közül kiemelkedik, hogy az igazságügyi és koordinációs feladatokat egyszerre magába sűrítő KIM helyett 2014-től a Miniszterelnökség és az Igazságügyi Minisztérium ismételten szétválasztásra került, és megalakult a Miniszterelnöki Kabinetiroda (2015 októberétől). Ezzel a központi koordinációs funkció nagyrészt kettévált politikai (kommunikációs) és közigazgatási területre. Ezt követte a Miniszterelnöki Kormányiroda megalakulása 2018 májusában, amely a Miniszterelnöki Hivatalban, majd a Miniszterelnökségen működő, hagyományos kormányirodai funkciót helyezte külön intézménybe azzal a feladattal, hogy a korábbiaknak megfelelően a Kormány mint testület adminisztratív, kiszolgáló előkészítő, egységesítő funkcióit lássa el, mind pedig az előterjesztések EU joggal és az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja. A funkció különlegességét az adja, hogy a Miniszterelnöki Kormányiroda a korábbi Kormányirodával szemben a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt működik, míg korábban a miniszterelnök közvetlen munkaszervezetén kívül helyezkedett el. Ebből sejthető, hogy a szervezet messze nem csak a hazai és az uniós jogrendszerrel való kohézió szempontjából vizsgálja az előterjesztéseket, hanem komoly szakmai rész kérdésekben is kialakítja és érvényesíti majd álláspontját, ami tartalmilag emlékeztet az 1998 és 2002 között a

---

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

60 Hazafi Zoltán: A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYA ÉS UTÁNPÓTLÁSA EMPIRIKUS ADATOK TÜKRÉBEN I. Megjelenés alatt! 4. oldal.

---

Miniszterelnöki Hivatalon belül működő referatúra rendszerre, amely akkor a Kormányirodán kívül, de azzal párhuzamosan, azzal összhangban, és egyaránt a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkárának alárendelten működött. A tartalmi hasonlóság mellett azonban fontos különbség az intézmény politikai funkciójának felerősödése, ami azt vetíti előre, hogy a Miniszterelnökség, illetőleg a Miniszterelnöki Kabinetiroda központi koordinációs szerepe fokozatosan elhalványulhat a Miniszterelnöki Kormányiroda ezen funkciója árnyékában. Szintén a központi közigazgatás koordinációs, döntéselőkészítési illetve döntéshozatali szervezeteivé vált a Nemzetbiztonsági, a Stratégiai Kabinet és a Gazdasági Kabinet 2016-tól,<sup>61</sup> valamint az Államreform Bizottság 2014 és 2018 nyara között. Ez utóbbi elméletileg csak a hatékony államigazgatás megteremtésével kapcsolatos ügyeket, koncepciókat tárgyalta, később azonban ezt a szerepét olykor meglepően tágan értelmezte.

A Magyar Program rendszere által kialakított igazgatási modell fő belső jellegzettsége a szervezeten belüli közpolitikai integráció összevonás útján. Ez a vonás meghatározónak bizonyult mind a csúcsmisztériumi rendszer, mind a kormányhivatali rendszer kialakítása és fenntartása kapcsán.

A Magyar Program rendszerében létrejött „csúcsmisztériumi” rendszer kialakítása hármas funkcióval bírt:

- az üzemlétszám növekedésétől remélte az üzemeltetési költségek csökkentését, (Hazafi fent idézett megítélése szerint ez a törekvés tartalmi egységet képez a korábbi összevonási hullámokkal és méretoptimalizációs kísérletekkel)
- a belső átláthatóságot kívánja növelni,
- a szervezetek közötti koordinációs igényt szervezeten belüli koordinációs igényre változtatja.

A szervezeti reformok következő szintjét a Magyar Program által megalkotott kormányhivatali modell adja. A Magyar Program modelljének alap gondolata nem elsősorban a helyi állami cselekvés tartalmi összehangolása – bár kétségtelenül ennek fennáll a lehetősége –, hanem az, hogy a közpolitika megvalósítás institucionális kellei területi (megyei) alapon nagyobb hatékonysággal üzemeltethetők. A Magyar Program által választott modell lényegileg az integrálható tevékenységek maximumát célozta meg úgy, hogy a központi közigazgatás területi szerveit néhány kivétellel (rendőrség, adóhatóság) egyetlen szervbe, a megyei (Budapesten a Fővárosi-) kormányhivatalba csoportosította, kiegészítve azokat a korábbi önkormányzatok által ellátott „delegált” feladatokkal, amelyek nagyjából a korábbi önkormányzati feladatok 75%-át tették ki. Egyszerre valósult meg tehát a valóban áttekinthetetlenül burjánzó területileg szervezett központi közigazgatás konszolidációja és az önkor-

---

61 Az 1399/2016. (VII. 21.) Korm. határozat hozta létre ezeket a szervezeteket.

---

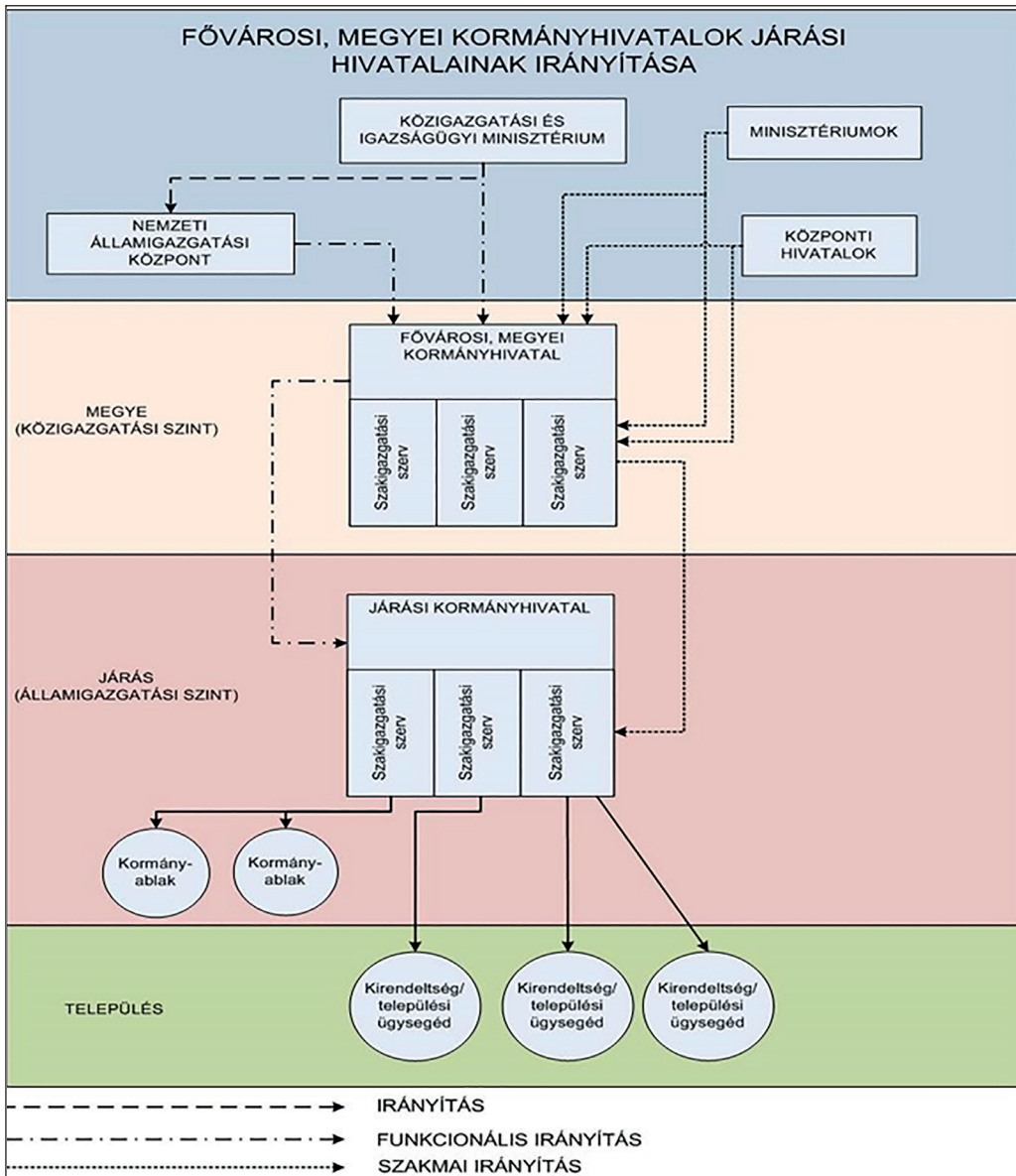
mányzati adósságkonszolidáció.<sup>62</sup> A felhalmozódó adósság összetétele, volumene és az adósságfelhalmozódás dinamikája szükségessé tette, hogy az önkormányzati feladatok a konszolidációt követően a korábbiakhoz képest eltérő struktúrában, eltérő eljárások alapján és pénzügyi kontroll mellett kerüljenek megszervezésre. A Magyary Program keretében kialakításra kerülő kormányhivatali rendszerben mindez megvalósult. A szervezeti változásokat követően nem közömbös tehát a vizsgálata, hogy a kormányhivatali személyi állomány milyen sajátosságokkal rendelkezik, a személyi állomány egyes tulajdonságai mennyiben illeszkednek a feladathoz, illetőleg mennyiben lehetne a személyi állomány fejlesztését olyan módon kialakítani, hogy az a lehető legjobban támogassa a feladatok megvalósítását, sőt esetleg a jövőben maga formálja meg az adott lakókörnyezetben vagy az adott ügyfél-ügyintéző kontaktusban legmegfelelőbb hivatali-közszolgáltatási magatartást.

A területi dekoncentrált szervek összevonása már korábban is megfogalmazódott a szakirodalomban és a reformok hazai történetében.<sup>63</sup> A Magyary Programban megfogalmazott logika a tág értelemben vett közigazgatás egészén végigfut. A Magyary Program rendszerében végrehajtott járási reform felváltotta a helyi önkormányzatok által végzett, decentralizált feladatellátást, melyben az önkormányzati saját feladatok és az önkormányzatokhoz telepített államigazgatási feladatok egymás mellett szerepeltek – ez utóbbiak ellátását a járási hivatalokhoz csoportosítva. A járási hivatalok logikája tehát a korábban delegált feladatok re-centralizálásán alapszik, és azon a feltételezésen, hogy a koncentráltabb feladatellátás során elérhető működési megtakarítás felülmúlja a decentralizált működés előnyeit, különös tekintettel az önkormányzatok által korábban mobilizált helyi forrásokra. A megtakarításoknak tehát nem csak a konkrét műveleti szinten kell jelentkezniük (például: egy adott határozat fajlagos költsége alacsonyabb a kormányhivatalban, járási hivatalban, mint az önkormányzatban), hanem tekintetbe kell venni a pótlólagos források bevonásának képességére is, ami a kormányhivatali rendszerben nem áll fenn, azonban az önkormányzatoknak (nem mindegyiknek, de az önkormányzati rendszer egészének mindegyikének) rendelkezésükre állnak ilyen lehetőségek, mint például a lakosság közvetlen cselekvésének megszervezése, helyi szponzorációk gyűjtése közfeladatokhoz, helyi adóztatás, stb. A járási hivatalok alárendeltségében működnek, amelyek előbb a KIM, majd a Miniszterelnökség alárendelt szervezetei, illetőleg az egyes szakpolitikák tekintetében az ágazati tárcáknak van szakmai irányítási joga. A kormányhivatali, járási szervezetrendszer kialakítását mutatja a következő ábra.

---

62 Ez utóbbiról részletesen lásd: Lentner Csaba: A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. Pénzügyi Szemle 2014. 3. szám 330-344. oldal. Az 5000 fő alatti települések körében a konszolidációra fordított összeg: 50,5 milliárd forint (2012 október). Az 5000 fő feletti települések adósságkonszolidációjára első ütemben 2013-ban került sor 614 milliárd forint összegben, 7% erejéig banki adósságelengedés útján; 2014-ben került sor a fennmaradó kötelezettségek kezelésére mindkét település kategóriában, illetőleg önkormányzati társulások körében összesen 456,75 milliárd forint összegben. Mindezeket túl az adósságot fel nem halmozott települések kompenzációban részesültek.

63 Sárközy Tamás: *Államszervezetünk potenciázavarai (Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására)*. HVG-ORAC, Budapest, 2006. 97-244. oldal.



21. számú ábra. A fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a járások szerkezete.  
 Forrás: KIM, 2012

---

A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal szervezeti ábrája természetesen csak kiragadott példa, az alábbiakban mutatja, hogy a Magyar Program által kialakított területi közigazgatási modell közel sem állt meg a 2012-es eredeti modellnél. Az eredeti, fenti modellhez képest fontos eltérés, hogy a szakigazgatási szervek már nem alárendeltjei, hanem részei a megyei illetve járási kormányhivatalnak, nem láthatók viszont a települési kirendeltségek, noha léteznek ilyenek,<sup>64</sup> de nem önálló szervezeti szintként, hanem a járási szervezet helyben történő ügyfélfogadásaként.

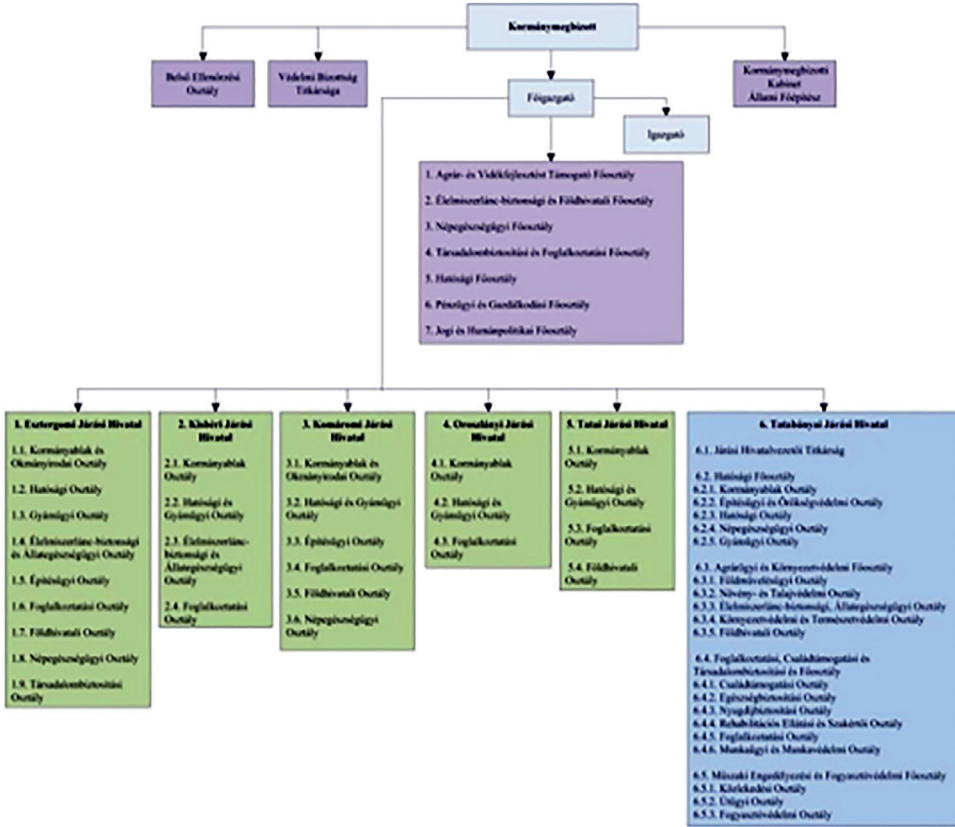
A 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás 62. §-a szerint a kormányablakok a járási hivatalok szervezeti egységei, ugyanakkor a 23. § (2) bekezdés c) pontja szerint a Belügyminisztérium látja el a szakmai irányítási feladatokat. A Belügyminisztérium tehát nem kizárólag a reá háruló szakpolitikai feladatok körében jár el a kormányhivatali rendszer ügyfélkontaktusait illetően, hanem az ügyfélszolgálati tevékenység mikéntjét érintő általános szakmai irányítási jogkörrel is rendelkezik. Szintén eltérés az eredeti koncepció és a 2017. januári állapot között, hogy a Nemzeti Államigazgatási Központ fogalma kiüresedett, illetőleg nem lehet pontosan azonosítani a túl sok elvi lehetőség miatt. A helyzet inkább úgy fest, hogy sok államigazgatási központ van, amelyek között megtalálható a Miniszterelnökség, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképző Intézete a képzés tekintetében, a Belügyminisztérium az ügyfélszolgálati tevékenység tekintetében, valamint az informatika tekintetében KEKKH és a NISZ Zrt. A személyi állomány számára egyetlen központként lehetne felfogni a Magyar Kormánytisztviselői Kart, de feladatait és felépítését tekintve nem lehet központi szervként azonosítani.

---

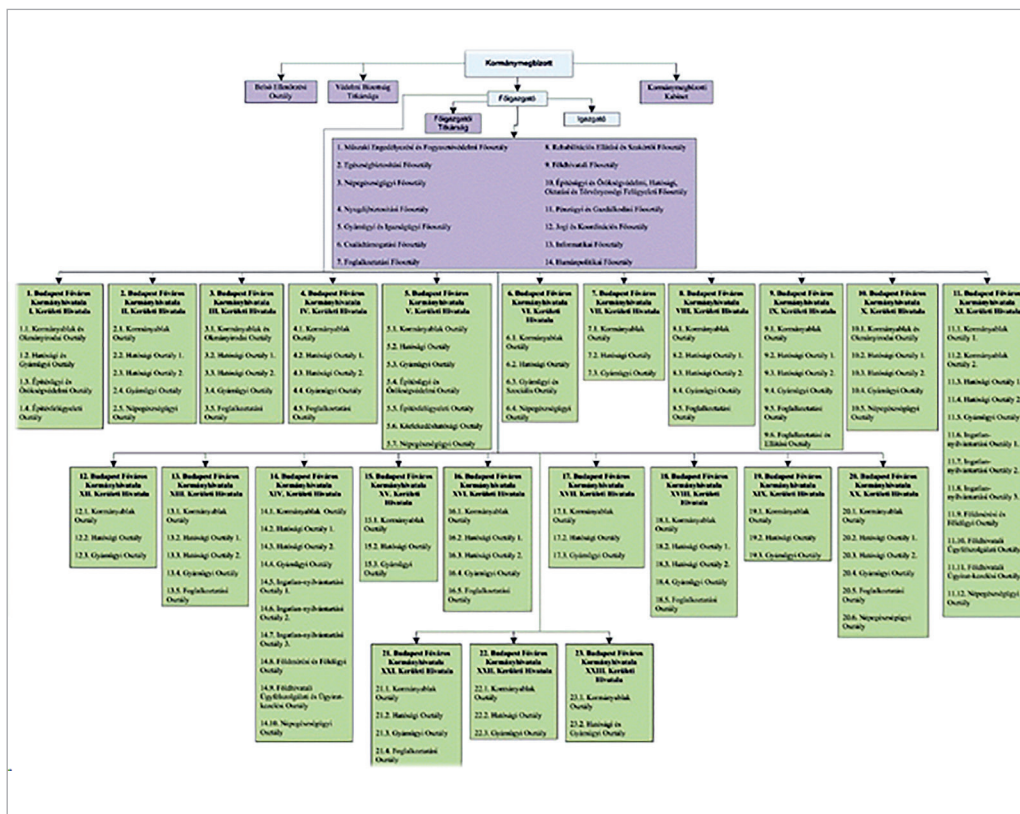
<sup>64</sup> például: <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/komarom-esztergom/jarasok/kisberi-jarasi-hivatal-ugysegei> Településnagyságtól függően heti vagy havi egy alkalommal érhető el egy-egy ügyintéző az adott településen.



**A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal szervezeti felépítése**



22. ábra. A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal szervezeti struktúrája 2017 január 1-től, a 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás alapján



23. ábra. A Fővárosi Kormányhivatal szervezeti ábrája 2017 január 1-től, a 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás alapján

A kormányhivatali modellben a fővárosi kétségtelen szervezeti kihívást jelent 5662 fős személyi állományával.<sup>65</sup> Ráadásul egyes feladattípusokban (például: kárpótlás) a Fővárosi Kormányhivatal országos illetékességgel jár el, így feladatai jelentősen meghaladják a szorosan vett fővárosi feladatokat.

Érvként lehet felhozni e centralizált modell mellett a finanszírozás egy kézben tartatóságát szemben a korábbi modellel. A delegált feladatellátás keretében ugyanis 2005 és 2009 között a helyi önkormányzatok adóssága a GDP 1,9%-áról a GDP 4,1%-ára nőtt.<sup>66</sup> Összességében a Magyar Program rendszere megteremtette a belső átláthatóság lehetőségét szervezeti és finanszírozási oldalról. Ez az aspektus a reform szervezeti végrehajtásának idején jelentős eszközt adott a központi költségvetés kezé-

65 6. Függelék a 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás mellékletéhez.

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

---

be, hogy a helyi, területi állami költségeket kontroll alatt tartsa. Ennek jelentősége a 2018 nyarán bejelentett létszámleépítési hullám idején ismételten megnövekedett, hiszen a kormányhivatali rendszerben kormányhatározat útján, éven belül is lehet létszámleépítési vagy egyéb költségcsökkentési intézkedéseket tenni, míg az önkormányzati rendszerben ezt legfeljebb a központi költségvetési források csökkentésével lehetett elérni, amihez vagy pótköltségvetést kellett benyújtani, vagy a végrehajtásához meg kellett várni a következő pénzügyi évet, de még ebben az esetben is megmaradt az önkormányzatoknak az a lehetősége, hogy saját forrásból biztosítsák a kieső központi költségvetési támogatás fedezetét.

Az átfogó szervezeti reform végrehajtása – a feladat léptékével arányos – jelentős erőfeszítést igényelt a közigazgatásban dolgozók részéről. A reformmal kapcsolatban a leginkább érintett kormánytisztviselők vélekedését, illetőleg a lakossági percepciókat a következőkben részletesen bemutatom.

A Magyar Program nevével fémjelzett átfogó reform talán legérdekesebb kérdése, hogy mi vezette a döntéshozókat abban, hogy a szervezeti reformokat nagy erővel, a folyamat elején igyekezzenek végrehajtani, miközben a kevésbé drasztikus, kevésbé látványos és kevésbé költséges reformelemek végrehajtása időben később, sok esetben bizonytalan karakterrel kerültek végrehajtásra vagy végérvényesen elhaltak. A legekleatásabb példa a Rixer Ádám (2012, 145-148. oldal) által is jelzett jogi nyelvi egyszerűsítési elképzelés elhalása annak kétségkívül indokolt volta ellenére, de ide lehet sorolni a közigazgatási feladatkataszter hasznosulásának kérdését vagy a szabályozási hatásvizsgálatokkal kapcsolatos lelkesedés fokozatos csökkenését. Az alkalmazott eszközök miéért nézve legcélszerűbb kutatási eszköz maguknak a döntéshozóknak a megkérdezése volna, ami jelen tanulmány alapját képező kutatásban nem vagy csak részben történt meg, megtörtént azonban a kormányhivatali dolgozók jelentős körének megkérdezése, továbbá az adott időszakban vezető beosztásban dolgozó kormánytisztviselők, állami vezetők közül 40 fővel készült mélyinterjú, amely alapján bizonyos megalapozott feltételezésekbe lehet bocsátkozni a reform végrehajtásának módjával kapcsolatban. Hosszú távon ennél még nagyobb horderejű kérdés, hogy összességében a korábban az önkormányzatokkal, illetőleg az önkormányzati rendszerrel összefüggésben kialakított „konfliktuskonténer”<sup>67</sup> szerepkör hová kerül az új rendszerben, esetleg jobb szervezés útján meg lehet-e akadályozni túlságosan nagy konfliktusmennyiség kialakulását. Pillanatnyilag nem állapítható meg pontosan, hogy a kormányhivatali rendszer mennyiben lett új konfliktuskonténer. Valójában helyesebb feltételeznünk, hogy mindig is voltak konfliktuskonténerek a hazai közigazgatás és közszolgáltatások világában, de ezek 2010-ig az önkormányzati szektorban összpontosultak. A konfliktusok felhalmozódása feltehetően az önkor-

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

---

mányzatoktól függetlenül inkább egyes szektorokra volt jellemző, elsősorban azokra, amelyek nagy tömegben, közvetlenül kerülnek a társadalommal szolgáltatói kapcsolatba. A különböző kórházkonzolidációs hullámok kapcsán egyértelmű a felvetés, hogy vajon mennyiben biztosítható, hogy az aktuális konszolidáció már a végleges, és többre nem lesz szükség.<sup>68</sup> Ezzel szembeállítható a Magyar Államvasutak állandó külső finanszírozási igénye, amelyet szintén konfliktuskonténer-funkcióként lehet értékelni, azonban ez esetben fel sem merül az önkormányzati gazdálkodás milyenségének kérdése. A konfliktuskonténer szerepkör természetesen nem korlátozható a nem teljesített pénzügyi kötelezettségekre, hiszen elméletileg pénzügyi értékekre számíthatók az egyéb szakmai hiányok, konfliktusok, például ha a betegek lassabban gyógyulnak, mint indokolt lenne, a gyermekek nem jutnak olyan közneveléshez, oktatáshoz, ami jövőbeli munkavállalási esélyeiket érdemben támogatná, stb. Pillanatnyilag nem ismert olyan empirikus kutatás, amely ezeknek a belső adósságoknak a dinamikáját vizsgálná. Azzal kapcsolatban azonban képet kapunk az e tanulmány alapját képező kutatásból, hogy az a közigazgatási személyi állomány, amely feladata, elkötelezettsége szerint irányítja, felügyeli Magyarország közpolitikai folyamatainak megvalósítási szakaszát, milyen sajátosságokkal rendelkezik az innováció, a külső és belső kapcsolattartás, társadalmi beágyazottság, elfogadottság, bizalom, stb. tekintetében.

## 2.2. KÖZIGAZGATÁSI REFORMOK EURÓPÁBAN A GAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSÁRA

A magyar reformok értékelése jobb megvilágítást kap egy átfogó empirikus vizsgálat kontextusába helyezve. Ebből megállapítható, hogy Európában ellentétes volt az uralkodó válságkezelési tendencia, a hazai centralizációs hullámhoz képest. A válság és a közigazgatási, közszolgáltatási reformok kapcsolatának kérdése a legjelesebb európai szakmai műhelyek érdeklődését, valamint az Európai Bizottság figyelmét is felkeltette. A LIPSE (Learning Innovation in Public Sector Environments)<sup>69</sup> az EU FP7 kutatási keretprogramján belül a Leuveni Katolikus Egyetem irányításával és további 11 európai egyetem közreműködésével zajlott kutatás, amely kimondottan a válság körülményei között megvalósított közigazgatási innovációkat, reformokat vizsgálja. Az előzetes eredményekről Geert Bouckaert 2014. február 7-én, Kolozsváron tartott előadást a TED7 (Trans-European Dialogue 7) konferencián. Megállapításai szerint a válság az érintett országokat arra indítja, hogy megpróbáljanak több eredményt kevesebb, majd még kevesebb ráfordítással elérni. A források elvonása tehát egyelőre

---

68 *Boromisza Piroska*: Túl a kórházkonzolidáción: fellélegezhetünk? - Interjú Dr. Zombor Gáborral IME Interdiszciplináris Magyar Egészségügy. XIV. évfolyam, 2015. évi 6. szám 5-7. oldal.

69 A [www.lipse.org](http://www.lipse.org) szerint a programban részt vevő műhelyek a következők voltak: KU Leuven; Matei Bel Egyetem, Szlovákia; Babes-Bolyai Egyetem, Románia; Tallin Egyetem, Észtország, Hertie School of Governance, Németország; Roskilde Egyetem, Dánia; Bocconi Egyetem, Milánó, Olaszország; ESADE, Barcelona, Spanyolország; Erasmus Egyetem, Nijmegen Egyetem, Hollandia; ENA, Franciaország; Edinburgh Egyetem, Egyesült Királyság.

---

folyamatosnak tűnik, a válság előtti állapot helyreállítására pillanatnyilag nem látszik remény. Ezt az OECD országai többnyire a decentralizáció felerősítésével igyekeznek elérni arra számítva, hogy ha több hatáskört decentralizálnak, mint pénzt, az központi megtakarításokat eredményez. A decentralizációs reformok útján végrehajtott racionalizáció a helyi önkormányzatok relatíve magas bizalmi tőkéjére alapul, hiszen az önkormányzati szektor továbbra is az első vonal marad az állam-állampolgár kapcsolatban. A vizsgálatba bevont országok többsége visszafogta az önkormányzati fejlesztéseket a nagyobb mértékű feladatok dacára, ugyanakkor az EU-n belül a közösségi források elköltése helyi szinten is szakértelmet igényel, így a képzések elmaradása kockázatos, miközben jellemző a dolgozók nyugdíjazás útján történő elbocsátása, ami a kapacitásleépítés fájdalommentes útja. A csökkenő forrásokat képtelenek a fejlesztési források elapadása mellett belső hatékonyság-javítással pótolni. Tekintettel arra, hogy a pénz- és tőkepiaci források már nem vehetők igénybe külső segítségként az önkormányzatok számára, ezért gyakran ingatlanokat és műalkotásokat értékesítenek, hogy pótlólagos forráshoz jussanak. Az általános forráshiány hatására a piaci szférával való kapcsolat ismételen reményt ébresztett sok önkormányzatban, de a kooperáció nem mélyült el – részben a korábbi években felhalmozott bizalmatlanság, illetőleg a mindkét fél részéről felmerülő finanszírozási nehézségek miatt. A civil társadalomra való támaszkodás is felértékelődött, de strukturális erejű hatékonyságjavítást nem eredményezett. Mindezek együttesen azt eredményezték, hogy a piaci erőkkel és a társadalmi hálózatokkal való együttműködés erősödött ugyan, de nem jelentősen, a közigazgatási hierarchia továbbra is primátust élvezett a vizsgálatba bevont 33 OECD tagország között. A megnövekedett feladatok és a csökkenő források kétségkívül kedveztek az innovációknak, amelyek többsége helyi szinten történt, történik. A nemzeti reformerek – érthető okokból általában – sikeresnek tartják saját tevékenységüket, ezzel összefüggésben felerősödött az igény a különféle innovációs díjak iránt, mint amilyen az European Public Sector Award (EPSA)<sup>70</sup> is, hiszen ezek többlet legitimációs lehetőséget tartalmaznak a versengésben indulók számára. A legtöbb díjazásra kidolgozott projekt a szisztematikus, hivatali újítások kategóriájában jelentkezett, ezt követi a közegészségügy és szociális szolgáltatások kategóriája. A helyi reformok tehát közszervezési válaszok a válságra. A helyi közigazgatásoknak a jövőben is meg kell küzdeniük saját örökölt nehézségeikkel is, mint amilyen a jogi nehézségek, a kompetenciahiány, a korrupció, a politikai támogatás hiánya, a nyitottság hiánya.

A 2008 utáni hazai és európai modellt tehát bizonyos mértékig egymással szembe lehet állítani, ez nem jelenti azt, hogy a centralizációs és decentralizációs hullámok ne vegyesen érkeznének akár Európában, akár Magyarországon. A decentralizációs folyamatok tapasztalatai arra mutatnak, hogy az átláthatatlan és főleg pénzügyileg fenntarthatatlan struktúrákat meg kell változtatni, mielőtt a pénzügyi konszolidá-

---

70 Lásd.: [www.eipa.eu](http://www.eipa.eu), illetve <https://epsa2017.eu/>, letöltve: 2018. 12. 23.

---

cióra sor kerülne. A következő évek nagy kérdése a centralizált intézményekkel, így különösen a járási és a megyei kormányhivatalokkal kapcsolatban az lesz, hogy a korábbi „konfliktuskonténer” tartalmának centralizációja milyen problémamegoldási képességgel fog társulni. A következőkben összefoglalt kutatás egyik jövőbe mutató eredménye lehet annak meghatározása, hogy a központi közigazgatás intézményrendszerében milyen szemléletnek, beállítódásnak, magatartásformának kell ahhoz kialakulnia és dominánssá válnia, hogy a jelen és a jövő immár intézményileg centralizált problémáinak, társadalmi konfliktusainak feloldása megnyugtatóan és lehetőleg hatékonyan történjen meg.

## II. EMPIRIKUS KUTATÁS



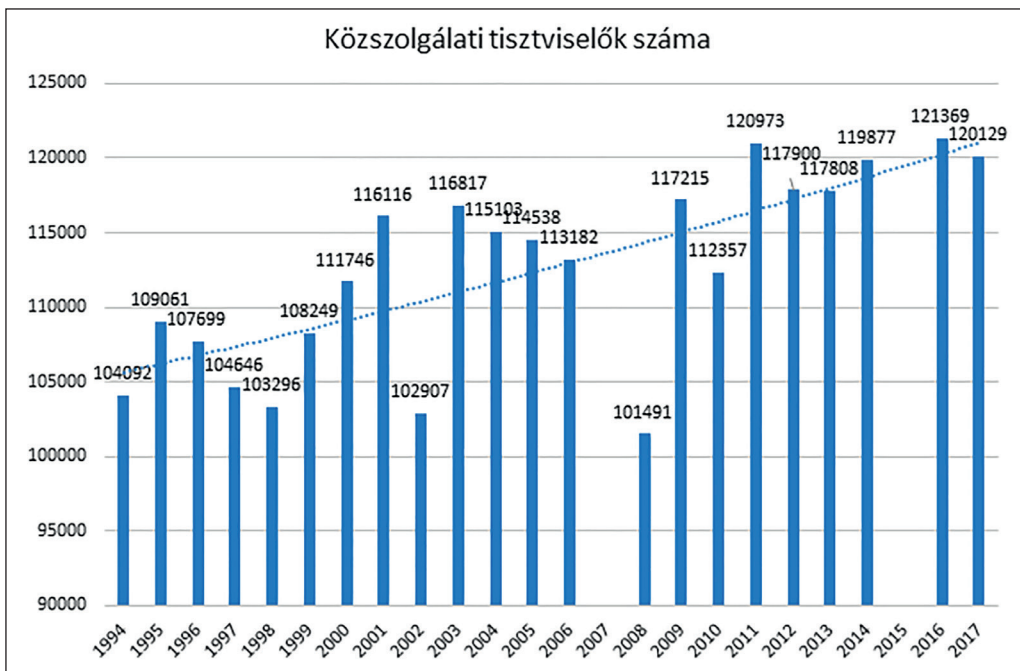


## 1. 1. A VIZSGÁLT SOKASÁG JELLEMZŐI

### 1.1.2. 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.<sup>71</sup> A továbbiakban vizsgált sokaság a teljes közszféra részhalmozát képezi.

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

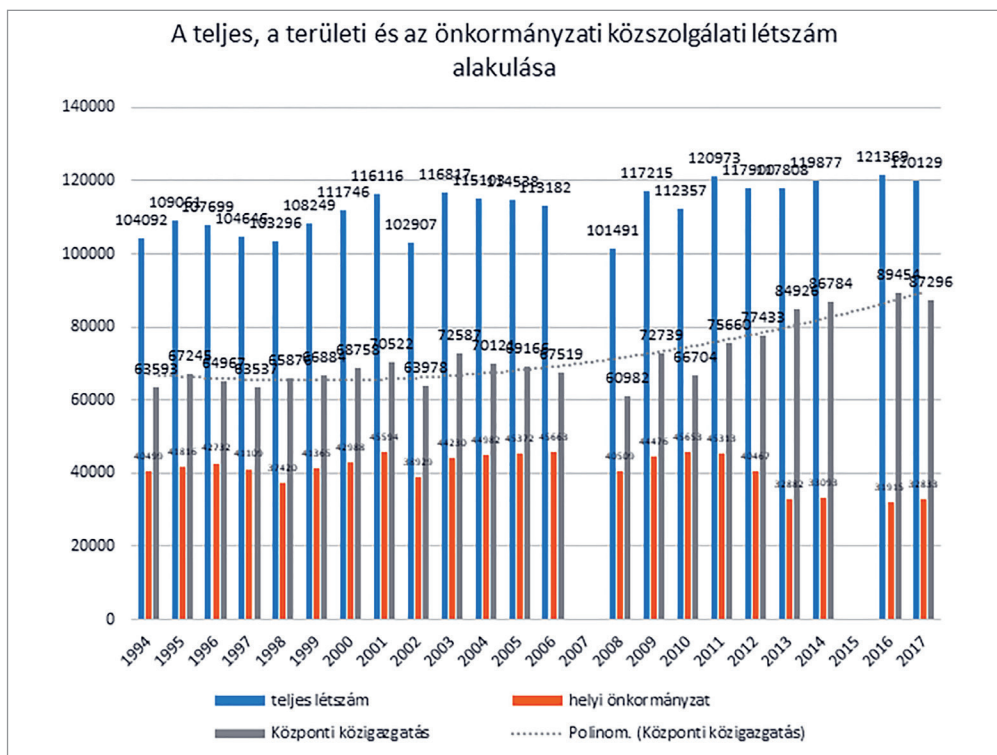


24. ábra. Közszolgálati jogviszonyban állók száma évenként, 1994-2017.

Forrás: Hazafi Zoltán (2018)

<sup>71</sup> Lásd: ELEK Péter – SZABÓ Péter András: A közszférából történő munkaerő-kiáramlás elemzése Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*. (LX.) 2013. május, 601-628. oldal.

A fenti ábra számos tanulsággal rendelkezik, amelyeket másutt részletesebben kifejtettem.<sup>72</sup> Jelen elemzés szempontjából az empirikus kutatás alapsokaságának meghatározása bír jelentőséggel, amely a teljes közszerelési 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.



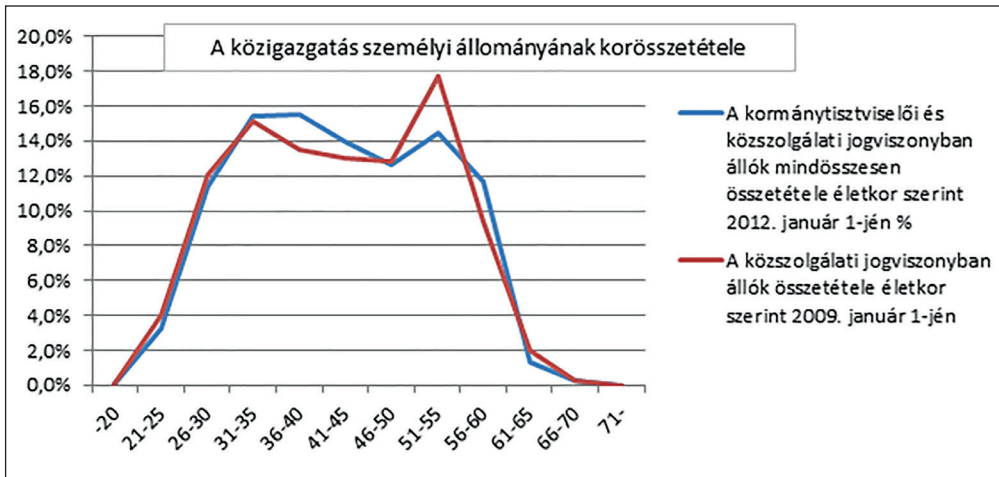
25. ábra. A teljes, a helyi és a központi közszerelési személyi állomány létszáma évenként. Adatok forrása: Hazafi Zoltán (2018)

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

72 Gellén Márton: Közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében, Ph. D. értekezés, 2012.

### 1.1.3. 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.



26. számú ábra. A közigazgatás személyi állományának korösszetétele 2009, 2012.

Forrás: KIM

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

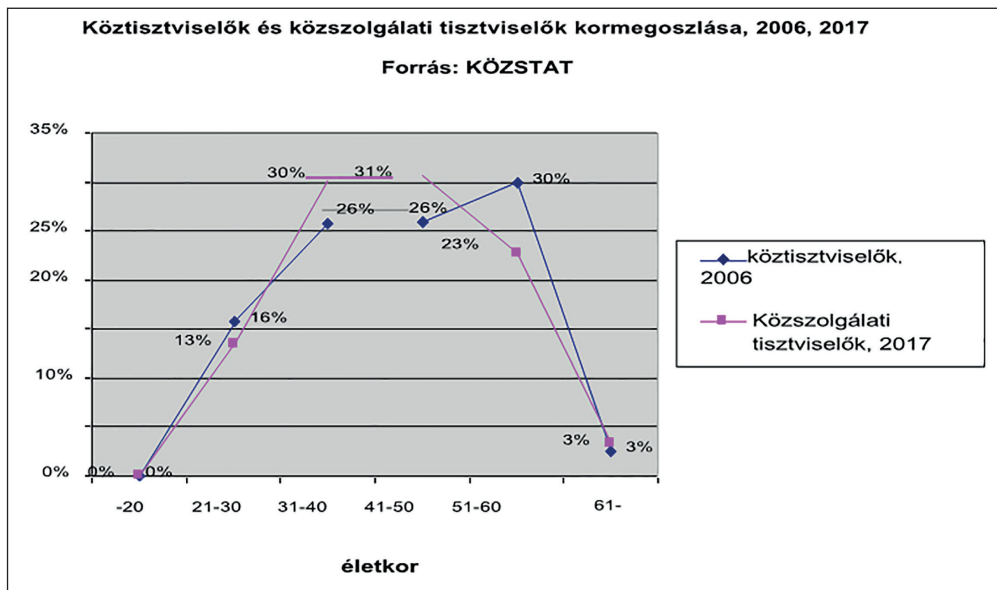
Eszerint a nyugdíjaspiráns, a közzszféra és a magánsféra közötti esetleges átlépéssel kevésbé érintett csoport számaránya 2009-ben elérte az összlétszám 18%-át, ezzel ez a korcsoport volt a teljes állomány legnagyobb számarányt képviselő csoportja. 2012-ben ez az arány már csupán 14%, miközben az 1976 után született Y generáció<sup>73</sup> 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 véle-

73 Elek Péter – Szabó Péter András: A közzszférából történő munkaerő-kiáramlás elemzése Magyarországon. *Közzszgazdasági Szemle*. (LX.) 2013. május, 601-628. oldal. Megjegyzendő, hogy az Y generáció születési idejét más szerzők jóval későbbre teszik.

ménye döntő lehetett az online adatfelvételnél, de alulreprezentált maradt a vezetői interjúk esetében.

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

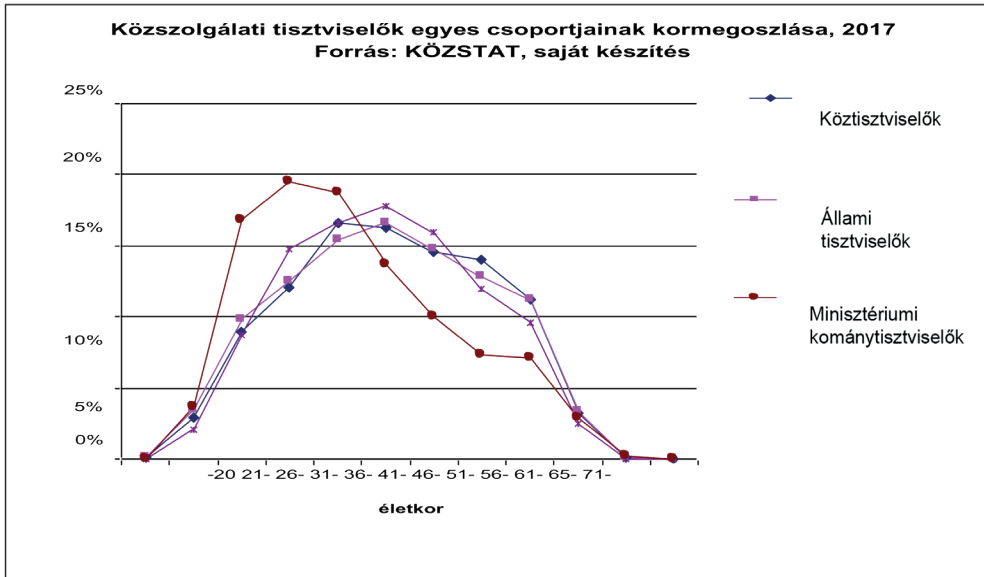


27. ábra. Köztisztviselők és közszolgálati tisztviselők kormegoszlása.  
 Hazafi Zoltán, 2018.

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 pályakez-

dők, 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.



28. ábra A közzolgálati tisztviselők egyes csoportjainak kormegoszlása.  
 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 közzsférába való beáramlás a nyugdíj előtti életkori csoportokban abban a reményben, hogy a nyugdíjba vonulás a közzsférából zökkenőmentesebb lehet a stabilabb foglalkoztatási viszonyok és a közterhek pontos megfizetésének köszönhetően.

## 1.2. 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. táblázat. Szervtípusok szerinti fluktuáció. Hazafi Zoltán, 2018.

A fluktuáció szintje a minisztériumi körben 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.<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup> A kormányhivatali személyi összetétel határozottan állandóbbnak tekinthető, mint akár a helyi önkormányzatok személyi állománya, akár a minisztériumoké.

## 2. A közigazgatási kultúra mint empirikus kutatási tárgy

A továbbiakban közreadott kutatás a közigazgatás szervezeti, jogi, létszámbeli változásainál állandóbb tényezőt, a tényleges hazai közigazgatási kultúrát kívánja megragadni. 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 kul-

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

75 Gellén Márton – Hiroko Kudo (2015): What Individual Career Strategies Teach Us About Public Administration: A Comparative Study on Japan and Hungary, IRSPM research paper, elérhető: [https://www.researchgate.net/publication/301684021\\_IRSPM\\_2015\\_Paper\\_with\\_professor\\_Hiroko\\_Kudo](https://www.researchgate.net/publication/301684021_IRSPM_2015_Paper_with_professor_Hiroko_Kudo) letöltve: 2018. 12. 28.

---

túrát.<sup>76</sup> Mi jellemzi a hazai közigazgatási szervezeti kultúrát, milyen értékek, tipikus vélekedések, beállítódások, bizalmi, együttműködési, kommunikációs és konfliktuskezelési minták jellemzők rá? Ezeket vizsgáljuk 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”<sup>77</sup>

A szervezeti kultúra szempontjából Hall (1976)<sup>78</sup> és Hofstede (1980)<sup>79</sup> munkásságára támaszkodva Robert House és kutatócsoportja (GLOBE) által felállított kategóriák szempontjából Magyarország a kelet-európai szervezési és vezetési kultúra körébe tartozik,<sup>80</sup> 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 hajlamosak 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 szem-

---

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

77 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.

78 Hall, E. T (1976): Beyond Culture. New York, NY, USA, Doubleday.

79 Hofstede, G (1980) Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values. Beverly Hills, CA, Sage

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

---

ben 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 konfuciánus, 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<sup>81</sup> ágyazottan jelenik meg.<sup>82</sup> Hajnal, 2008, továbbá Hintea-Ringsmuth-Mora, 2006, valamint Drechsler 2005 hasonlóan ítéli meg a hazai közigazgatás uralkodó kultúráját.<sup>83</sup> Minderre a rendszerváltást követően az egész régióban a poszt-szovjet autoriter vezetési kultúra, majd a 2000-es évek közepétől a politizáció jellemzőit rögzít

---

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

82 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.

83 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)

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.



---

zítik az ide vágó nemzetközi közlemények. (Melyer-Sahling 2006, valamint Meyer-Sahling és Yesilkagit, 2011)<sup>84</sup>

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.

### 3. Az alkalmazott módszertan

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 értékes 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.

### 2.3. Vezetői mélyinterjúk

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 rendelkezők.

---

<sup>84</sup> Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2006): The Institutionalization of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary. *Public Administration* 84 (3) 693-716. oldal, valamint Meyer-Sahling, Jan-Hinrik and Yesilkagit, Kutsal (2011): 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* 18 (2) 311-322. oldal.

---

nek 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.<sup>85</sup>Ilyen 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 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 kiküszöbölhető 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 azokon 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

---

<sup>85</sup> 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

---

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) a 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 bíz 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.<sup>86</sup> A kérdések ezekre az együttműködési formákra kérdeznek 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

---

<sup>86</sup> 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

---

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 szándékegységesítő 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 kollektivizmus)
- Mennyire érzi úgy, hogy az ön területén jellemzően komplex, nagyobb önállóságot és együttműködési készséget igénylő feladatokat is rá lehet bízni a munkatársakra? (autonómia)
- 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 milyenek 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 irányul. (A jövedelem mint külső motiváció fontossága Georgellis et al.<sup>87</sup> 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.<sup>88</sup> Ha ugyanis a korábbi kérdésekre pozitív válaszokat adtak a vezetők (szakmaiság, együttműkö-

---

87 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

88 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.

---

dés, jövőkép) akkor implicite azzal kellett megküzdeniük ennél a kérdésnél, 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 idős-korú miatt nyugdíjazás stb.)
- Az Ön tapasztalatai szerint a kormánytisztviselők mennyire elégedettek illetményükkel, illetve az illetmények területén elérhető előmenetellükkel.
- Ön jónak, illetve elegendőnek érzi-e a kormánytisztviselők erkölcsi megbecsülését? Érzékel-e változást abban az elmúlt időszakban?

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 vonzóznak 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 kormánytisztviselők 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 célokon alapuló lojalitást, a személyes kapcsolatokat, a politikai hovatartozást vagy más?
- Ön szerint a külső és belső változásokat mennyire rugalmasan tudják a közigazgatási szervek követni? Mit kellene tenni a változások jobb követése érdekében?

### **2.3. 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 azonosítják, amely

---

transzparens mutatószámként igazolhatja egy szervezet sikerességét – véleményük 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 közsférában is kulcsszerep jut.<sup>89</sup>

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

- A válaszadók többnyire rövid távú, politikai ciklusoktól függő jövőképet említenek.
- 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.

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 átfogó 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

---

<sup>89</sup> 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.

---

(2014) a külső motivációs tényezők közé sorol,<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup>

*„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 lévők 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.

#### **2.4. 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 bízik a közigazgatásban. A közigazgatási vezetők azonban nem közpolitikai értelemben értelmezték a kérdést, e helyett a döntéselőkészítés fogalmát eljárás, 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 véleményezési folyamatok főként a vezetőkhez, szervezeti egységekhez kapcsolódnak. Egy-egy speciális esetben helyi szinten folyik döntés-előkészítés, amelyet a vezető végül kontrollál, ellenőriz.

---

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

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



---

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 beosztottaikkal 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 elvári, 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 hatalmas 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 középut 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 felügyeletre fadjuljon, hanem legyen egészséges önkontroll is.”

## **2.5 A munkafolyamatok minőségének belső tényezői**

### **2.5.1. Szakmaiság**

A kollégák szakmai felkészültségének megítélése kapcsán többnyire megfelelőnek értékelték a szakmaiság formai kellékeit. Az interjúk felvételekor már ismert volt a 2013. decemberében kirombant 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 koncentráltak. Az ötven évnél idősebb tisztviselők jellemzően lassan állnak át az ügyfélorientált személetmódra, 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-képzettségű 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 Közzolgálati 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 képzés<sup>92</sup> ezt a nézetet mindenesetre felülírta, támogatva azt a motivációs tényezőt, amelynek alapja a munkahelyen belüli képzés és előrelépés.

## 2.5.2 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 kétségtől sikeres lehet, de jelentősen függ az adott vezetői személyiségtől. Végső 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.<sup>93</sup> 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,

---

92 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről.

93 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*. Magyar Zoltán emlékkötet. Complex Kiadó, Budapest, 2010.

---

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. Pozitívként 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 félévenként a teljesítményeket. Tehát ez a dokumentáltság miatt megalapozza a következő évi illetmény eltérítés mértékét.”*

A megkérdezettek 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.

---

### 2.5.3. 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,<sup>94</sup> akár nemzetközi<sup>95</sup> 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 különböztetni<sup>96</sup> 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 szervezetségét 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 meg belőlük, vagy ha volt egy jogszabálytervezetünk, akkor az átmegy, rendben van-e, hányszor módosítottuk.”*

---

94 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.

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

96 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](https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643661)



---

E vélemény szerint amennyiben a megalkotott joganyag megfelelő számú, úgy a szervezet sikeres. Ezúttal ismételen 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 gyámosság 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 sikernek 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 gondolkodtak 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.

Az hogy az ügyszámok, létszámok és a költségvetési támogatási összeg növelése szerepelt a sikeresség kritériumaként többeknél, az 1960-as évek végén jelentkező úgynevezett „public choice” (magyarul: „közösségi választások”) elméletének bürokráciaellenes vádjait fogalmazza meg, anélkül, hogy felismerné, hogy ha történetesen épp a költségvetési támogatási összeg önmagáért való növelése lenne az adott intézmény végső célja, erről tulajdonképpen hallgatni kellene. A public choice egyik képviselője, Niskanen első, 1968-ban publikált modelljében felteszi, hogy a hivatalok maximalizálják költségvetésüket az általuk előállított közjavakra vonatkozó kereslet és a személyi-tárgyi költségtényezők alapján. Saját érdekeik szolgálatában a hivatalnokoké a kezdeményező szerep, a lakosságot képviselő politikusok szerepe passzív: csak arról döntenek, hogy elfogadják-e a bürokraták ajánlatát, vagyis a bürokrácia információ előnye, „birtokon belülsége” érvényesül. A hivatal az általa nyújtott közjavakat azon a maximális áron kínálja, amely azonos a szolgáltatást igénybe vevő számára jelentkező teljes haszonnal. A bürokratikus szolgáltatások esetében az igénybe vevők alkuképessége nulla, a bürokratáké pedig maximális, így a bürokraták bőséges „profitra” tesznek szert a társadalom kárára.<sup>97</sup> Később Niskanen annyiban módosított az álláspontján, hogy valójában a bürokraták nem a teljes intézményi költségvetésük növelését tartják legfontosabbnak, hanem a saját döntésüktől függően elkölthető pénzösszegeket (költségvetésük diszkrecionális részét) próbálják a lehető legmagasabb szintre növelni.<sup>98</sup> Ennek megfelelően a bürokrata magatartás e költségvetési rész maximalizálására törekszik, nem pedig az előállított közjó minőségének és mennyiségének maximalizálására. A public choice áramlat – noha ma már messze nem tekinthető uralkodónak a közigazgatás-tudományon belül – erős közgazdaságtani kidolgozott-

---

97 Niskanen, W. A.: The Peculiar Economics of Bureaucracy. In. *The American Economic Review*. Vol. 58 (2), 293-305. oldal. 1968.

98 Niskanen, W. A.: Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*. Vol. 18 (3), 1975. 617-643. oldal.

---

ságának köszönhetően ma is jelentős befolyással bír a gazdasági döntéshozókra. Így fordulhat elő az, hogy azok a reformok, amelyeket a meg-megújuló fiskális kihívás jegyében gazdasági szakemberek terveznek meg és hajtanak végre, gyakran tartalmazzák a public choice ihletésű gondolkodás elemeit. (Ide tartozik az adminisztratív terhek csökkentésétől remélt gazdasági nyereség számszerűsítésének kérdése.<sup>99</sup>) A közigazgatási fejlődési pálya továbbvitele szempontjából kulcskérdés, hogy a közigazgatást vezető államtitkári kar mennyire lesz képes az általuk követett célokkal való azonosulást nem csak általánosan, hanem konkrétan is elérni. Ehhez elengedhetetlen a magasabb vezetői pozíciók viszonylagos stabilitása, a helyettes államtitkári karban pedig meg kell célozni tárcánként a legalább két éves átlagos hivatalban maradási időt.

Kivételképpen megfogalmazódott a tartalmi célok elősegítése mint a siker kritériuma, ám kisebbségi álláspont volt:

*„K: Mikor tekint egy közigazgatási szervezet 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 kérdésére is. Ez összhangban van Montgomery Van Wart 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).<sup>100</sup> 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 fel-

---

<sup>99</sup> Számos ilyen törekvés volt a 2000-es években, illetve a 2010-es évek elején Magyarországon. Például: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/matolcsy-reszletes-intezkedescsomag-kerul-napvilagra.148349.html?k=3&i=148349> letöltve: 2019. 01. 03.

<sup>100</sup> Van Wart, Montgomery (2011): Dynamics of Leadership in Public Service. Theory and Practice. Second edition. M. E. Sharpe, Armonk, New York.

---

adatot ellátnak a vezetők, anélkül, hogy azokra formális képzést vagy legalább valamilyen tréninget kaptak volna.

## **2.6 A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁS PÉNZÜGYI, SZERVEZETI ÉS EMBERI ERŐFORRÁSAINAK MEGÍTÉLÉSE**

### **2.6.1. 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 munkaerő 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 megkérdőzettek a belső folyamatok racionalizálása nélkül, különösen a humánügyviteli területen. A megkérdőzött 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,<sup>101</sup> 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 feladatidőzítés, stb.
- Az egyes szervezeti egységek feladatköre, a hozzárendelt létszám és annak szakmai kompetenciája általános felülvizsgálatra szorul sokak szerint, a munkamenyiség 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 munkaerő hatékonyságának alacsony volta miatt, részben azért, mert az ügyfélkapcsolatok törvényszerűen a „közhatalmi állam” és a „szolgáltató állam” közé kerülnek.

---

<sup>101</sup> Lőrincz Lajos: Állandóság és változás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*. XLI. évfolyam 12. szám. 1991. december. 1064. oldal.

---

„Azért lesz ilyen probléma, mert az új kormányablakokban 8-tól 8-ig kell az ügyfél-fogadást biztosítani, tehát két műszakban kell dolgozni, és a jelenlegi egy műszakos állományhoz képest ez természetesen létszámgigényt jelent.”

„A közvélekedéssel ellentétben nem túl ellátott<sup>102</sup> 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.<sup>103</sup> 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.

## 2.6.2. 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

---

102 Értsd: emberi erőforrással nem túlságosan ellátott...

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

a hagyományos weberi előmeneteli rendszertől való eltávolodást jelzi. Hajnal 2014-ben végzett empirikus kutatásai,<sup>104</sup> amiben tesztelte korábbi, 2003-as kutatási eredményeit,<sup>105</sup> 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.<sup>106</sup>

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%

3. táblázat: Szervtípusok szerinti fluktuáció.  
(Hazafi Zoltán, 2019, KÖZSTAT adatok alapján.)

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 azal jár, hogy az üres álláshelyeket meg kell kísérelni betölteni – lehetőleg már képzett, tapasztalt és a közjő iránt elkötelezett személyekkel, akiket – mivel a közigazgatási tudást aligha lehet a piacon megszerezni – elsősorban közigazgatáson belül lehet megtalálni.

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

105 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.

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

---

### 2.6.3. 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 tölem 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 végzettségűek között: az ügyintézői, adminisztratív dolgozók gyakran a minimálbér szintjén kaptak juttatást.

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 illetményszabályozás nem adott módot a differenciálásra az elvégzett munka mennyiségének és minőségének tükrében. Az illetmények számításának alapja (iskolai végzettség; életkor) felülvizsgálatra szorult, munkakör- és tevékenységalapú elszámolás ötletét üdvözlötték 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 illetmény-emelés 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 egy-fajta 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 Marshall<sup>107</sup> 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 közszférában dolgozni akkor, ha nekik és családtagjaiknak napi megélhetési problémáik vannak.

---

107 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.



---

## 2.6.4 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.<sup>108</sup> 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, javaslatként 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.

---

<sup>108</sup> Gellén Márton: A közsféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében. Pro Publico Bono 36-47. oldal. 2013. évi 4. szám

---

*„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. Mint korábban bemutattam, az Y generáció tagjai között nagy jelentőséggel, magas értékkel bír a szabadidő, a függetlenség vagy az egyéni kezdeményező-készség 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 szeretnék 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 ellentételezés 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.

---

## 2.7. A KORMÁNYTISZTVISELŐI ÉLETPÁLYA PERCEPCIÓJA A KÖZIGAZGATÁSI VEZETŐK KÖRÉBEN

### 2.7.1. 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 senioritástól, az illetmények kialakítását a státuszhoz, a státuszt pedig a feladathoz igazítja.

A Magyary Program – noha személyzeti reformjainak középpontjában állt a közszolgálati életpálya – ezzel ellentétes, sokat vitatott rendelkezést tartalmazott a Magyary 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 modelltől való határozott távoldás 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 vallott 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) modelltől 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 – elköteleződést. 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 fél évtizedét úgy mutatja be, mint a szakmai ethosz visszaszorulását és a politizáció erősödését.<sup>109</sup> A fenti, kormánytiszt-

---

<sup>109</sup> 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.

---

viselői jogviszony megszüntetését lehetővé tevő jogcímek kapcsán a központi közigazgatás állománya egzisztenciális megfontolásokkal kellett, hogy szembenézzon. Az empirikus adatfelvételből 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 közszférában 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 életpálya-modell 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.

### **2.7.2. 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 megjegyzendő, 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 közszférával 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 növe munkatársakkal szemben, holott az elkötelezett nemzetközi szaktekintélyek akár évtizedekre előnyösen befolyásolhatnák egy-egy ágazat szakmai színvonalát.<sup>110</sup> 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 szakemberhiány olyan kérdés, ami átvezet a közigazgatási képzés általános területére, és arra mutat, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által kínált „generalista” képzés mellett a „specialista” képzésre, ösztönzésre, utánpótlásra is hangsúlyt kell fektetni, ha fokozatosan eltűnnek a közigazgatás iránt érdeklődő specialisták a hazai közszolgálatból.

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*

---

<sup>110</sup> Például Magyar Zoltán 1910 és 1930 között a Vallás és Közoktatásügyi Minisztérium tisztviselője volt. Tevékenységének jelentős része esett Klebelsberg Kuno miniszterségének idejére (1922-1931).

---

túl, ami egyébként van benne. De ha van benne, akkor ezen a területen mi maximálisan támogatunk, például minden továbbtanulást. Tehát a hivatal vállalja az egyetemi plusz diplomának a, diplomához a tandíját. .... 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.”

### **2.7.3. 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 kieleződésének oka a központi közigazgatás korösszetételében keresendő.



29. ábra. A minisztériumok személyi állományának korösszetétele 2009, 2012.

Forrás: KIM

Mint a fenti ábrán látható, a friss diplomás korosztály (23-28) éves csoport valóban döntő súlyt képviselt a minisztériumok személyi összetételében, a felvételt megelőző időszakban. A formális képzések mellett a megkérdezett vezetők legalább ilyen fontosságot tulajdonítottak az egyéb belső képzéseknek és az informális tudásátadásnak, valamint a szocializációnak is.

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

---

#### 2.7.4. 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 keretfeltételeivel 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” létreho-



---

zatala, 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 megkérdezettek 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, kiállítások, megemlékezések szervezésére a Magyar Kormánytisztviselői Kar<sup>111</sup> vált a legalkalmasabb szervezetté – egyéb feladatai mellett.

---

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

---

### 3. VEZETÉS

#### 3.1. 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.<sup>112</sup> Ez a kutatási irányzat ritka, de létezik. Kisebb volumenű, önkormányzati, illetőleg korlátozott számú munkatárs megkérdezésén alapuló vizsgálatok – érthetően kisebb erőforrásigényüket figyelembe véve – rendelkezésre állnak.<sup>113</sup> Korábban logikusnak tűnt az a várákozás, hogy az empirikus közigazgatás (és közszolgáltatás) kutatás gyakoribbá válik, különösen mivel a Magyar Program névadójára, Magyar Zoltánra is az empirikus megközelítés volt jellemző. A közigazgatási vezetőkre, vezetési módokra, technikákra, stílusokra vonatkozó nyilvános empirikus kutatás azonban alig történt az elmúlt évtizedekben, holott a vezetés mint legfontosabb szervezeti erőforrás meghatározza a szervezet működésének irányát, megállapítja az egyéb erőforrások felhasználásának paramétereit. 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 alapműnek számító munka oktatásba, képzésbe való bevonásával.<sup>114</sup>

Mint az interjúsorozat – fentebb részletezett – kimondottan vezetői témát érintő kérdéseire adott igencsak bizonytalan válaszok rámutattak: a közigazgatási vezetési funkciót – fontos kivételekkel – „vákuum és zavarodottság”<sup>115</sup> jellemezte a vizsgált időszakban.

#### 3.2. 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 készítőőtől vártak segítséget, és igyekeztek valamilyen formális, tankönyvszerű választ

---

112 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

113 Például: 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

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

115 Szócska Miklós: Változásvezetési kihívások az egészségügyben, *Harvard Business Review* (magyar kiadás), 2010. június, 26-34. oldal. Szócska e találó kifejezést az egészségügyi ágazatban általa tapasztalt vezetői válsággal kapcsolatban használja, de alkalmasnak látszik általános értelemben a központi közigazgatásban tapasztaltak jellemzésére is.

---

adni, amelyben az autoriter vagy a demokratikus vezetési stílus hívószavának attribútumait igyekeztek összegyűjteni. A kérdés azonban nem vezetéselméleti ismeretlenőrzésre 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 legfontosabbnak kiemelem, hogy a szakmai szempontok dominánsak a vezetés részéről a feladat meghatározásban. A magam részéről is a szakmaiságot tartom legfontosabbnak 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 felettésüket. 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 demokratikus vagy akár anarchikus stílusú vezető is lehet jó vagy rossz. Azt sem lehet mondani, hogy az autoriter vezetési stílus kizárólag a közszektor sajátja. Az Apple korábbi alapító-tulajdonosa, Steve Jobs híresen autoriter vezetési stílust alkalmazott – méghozzá eredményesen. Szélsőségesen autoriter vezető volt Bernard Madoff, aki legalább egy évtizedig a legnagyobb new yorki befektetési alapot vezette, és akiről később kiderült, hogy üzleti modellje valójában piramisjáték. Az autoriter vezetési stílus tehát semmilyen értékítéletet nem hordoz önmagában, az lehet jó vagy rossz, létezhet piaci környezetben éppúgy, mint állami környezetben. Mégis, a válaszadók többségénél lehetett bizonyos távolságtartást érezni e kifejezéssel kapcsolatban. Egyáltalán nem is kellett volna a hármas (autoriter-demokratikus-anarchikus) kategorizáláshoz ragaszkodni. Valami miatt azonban a válaszadók túlnyomó többsége e kérdésnél kimondottan valamilyen külső ismereti, fogalmi kapaszkodót igyekezett keresni, amely keretei között viszonylagos komfortot teremtve válaszolhatott a kérdésre. 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 miniszteriumból”, 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 megkérdozettek, 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 demoitváló és teljesítményromboló eszköz.”*

*„Autokratikus vezetési stílus mellett gondolom nehéz a kollégákat 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.

### **3.3. 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 Közszolgálati Egyetem által végzett, jogszabállyal alátámasztott vezetőképzés kívánatosnak tartott

---

tartalmára kérdeztünk rá. Fontos, hogy a közigazgatási vezetőképzés gondolatának megjelenése a Magyar Program egyik újdonsága. A korábbi közigazgatási képzések, melyeket a Magyar Közigazgatási Intézet (Melyet ezen a néven éppen Magyar Zoltán alapított), egyik későbbi nevén Nemzeti Közigazgatási Intézet végzett, nem tartalmaztak szervezett, tematikus vezetőképzést. A vezetőképzés egyetemi szintre helyezése magában hordja a tudományosan is hiteles vezetői képességfejlesztés lehetőségét, bár mindeddig csak pilot formában létezik, gyakorlati hatása egyelőre csekély. 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 jelenti, hogy még a szűk körű, szakmailag művelt közvélemény is bizonytalan, hogy mi legyen e képzések lényegi mondanivalója. Az alábbi megjegyzés alapján egyértelműnek látszik, hogy a vezetők körében nyitottság mutatkozik 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 újracsomagolása. 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. Időről időre felbukkan 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, azt az egyszerű utat kínálják, hogy egy-egy hétvégén eredményt lehet elérni. 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, ezzel szemben pontszerű maradt, az adott ad hoc igények kielégítését tartalmazta.

---

Szokás a tartalmi felosztáson kívül a vezetők képzését a „vezetővé képzéstől”, tehát a vezetőutánpótlás-képzéstől elválasztani. Korábban felmerült továbbá, hogy nyugati mintára kellene egyetemi fokozatot (másoddiplomát) felkínáló vezetői mesterprogramot (EMPA) indítani, ez a kezdeményezés azonban elhalt.

Az, hogy a Magyar 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 autoriter<sup>116</sup> (Van Wartnál: direktív)<sup>117</sup> vezetői stílus legitimációs alapját kérdőjelezi meg.

A megkérdozettek a tartalmi közigazgatási vezetőképzés során a demokratikus és a szakmai alapú vezetői stílusjegyeket erősítenék a megkérdozettek, 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, priorizálási képesség) elsajátítását, fejlesztését javasolták. A megkérdozettek 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 priorizálási képesség, vagy készség, a higgadt-ság, már amennyire az ember ezt meg tudja őrizni, ezeket mind lehet erősíteni.”*

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

---

116 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.

117 Montgomery Van Wart (2011): Dynamics of Leadership in Public Service. Theory and Practice second edition M. E. Sharpe 55-56. oldal.

---

### 3. 4. 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 humánusság.”*

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 szakami, de társadalmi is).

A vezetői tekintélyt sokak szerint a szakmai tudás alapozza meg leginkább a közgazdaságban. A kollégák elismerését a sokszínű, komplex tudással rendelkező, széles látókörű felettes váltja ki. Személyiségjegyeit tekintve az empatikus, karizmatikus és kiszámítható irányítót fogadják el legtöbben 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 síkra 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 fogalmi 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 érezték úgy a válaszadók, hogy a demokratikus legitimitációból fakadó autoritás

---

olyasmi, amiről 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 érdekképviselés, 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.

### **3.5. 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 részeként, 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 csúcsmisztériumi 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 tekinti 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.”*

### **3.6. 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.<sup>118</sup>

*„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.”*

*„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 projektszervezetben való elhelyezés, stb.

---

<sup>118</sup> Egy korábbi reform empirikus kutatását végezte el: Rozgonyi Tamás (szerk.): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008.

---

## 4. ONLINE KÉRDŐÍV A KORMÁNYTISZTVISELŐK KÖRÉBEN

### 4.1. A kutatás módszere

A kutatás online felvételen alapuló része a Magyary 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 beérkezett 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 tükrözi a következő táblázat.

		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
	központi régió kormányhivatalai	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		Külgyminisztérium	412
		Nemzetgazdasági Minisztérium	156
		Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	106
		Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	90
		Vidékfejlesztési Minisztérium	67
		Belügyminisztérium	54
		Emberi Erőforrások Minisztériuma	45

4.számú Táblázat. A kormánytisztviselői online felmérésben résztvevők száma, összetétele

---

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 képzett 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.

#### 4.1.1. Az online kérdőív kérdései

A kutatás kérdései a következők voltak.

##### 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 érzékeli, 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.

ROTÁLÁS	1	...2...	...3...	...4...	5 -	nem tudom
hierarchia és szolgálati út betartása	egyáltalán nem fontos	2	3	4	nagyon fontos	9
a szervezeti szabályok, belső utasítások követése	egyáltalán nem fontos	2	3	4	nagyon fontos	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 munkafolyamatokba	1	2	3	4	5	9
együttműködés 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 növelésére 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 presztízs
- 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 presztízis
- 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 közzolgálati 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 közzolgálati 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, megbízha-

több 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 - egyálta- lán 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 munkafolyamatokba	1	2	3	4	5	9
együttműködés 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 vezetőképésben: ...?

Kérem, osztályozzon ismét 1-től 5-ig, ahol az egyes jelenti azt, hogy egyáltalán nem fontos, az ötös pedig, hogy rendkívül fontos.

ROTÁLÁS	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

### Demográfia

#### 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	
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 vagyontörlesztés
- 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

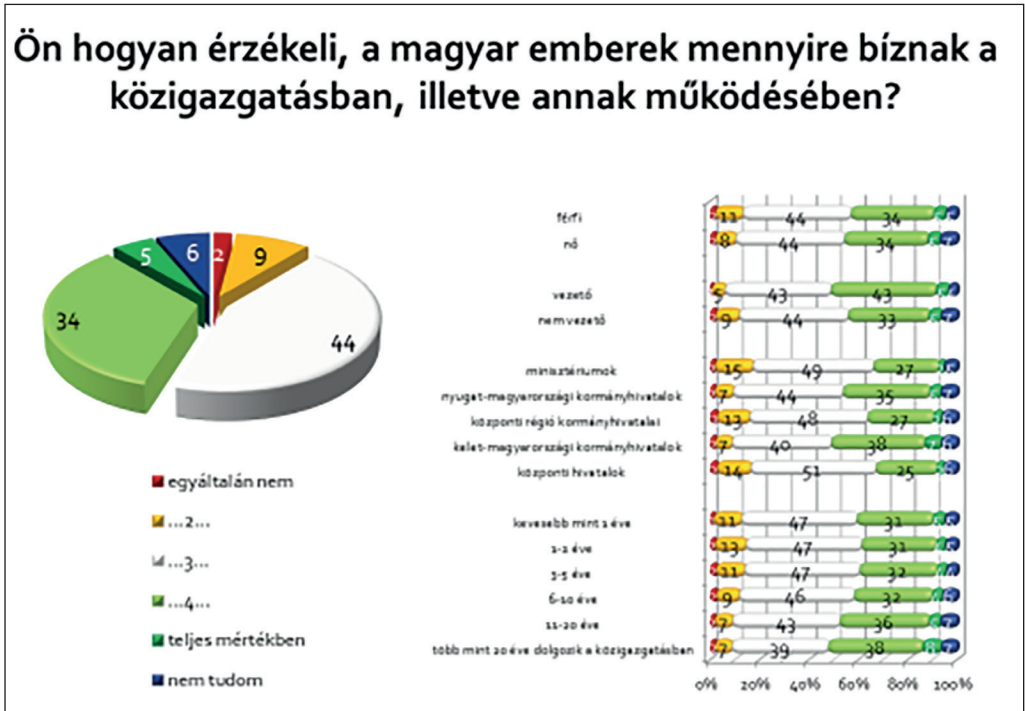
4 - nincs szükség egyikre sem

9 - nem tudom

#### **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.

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



30. 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 elutasítónak 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.

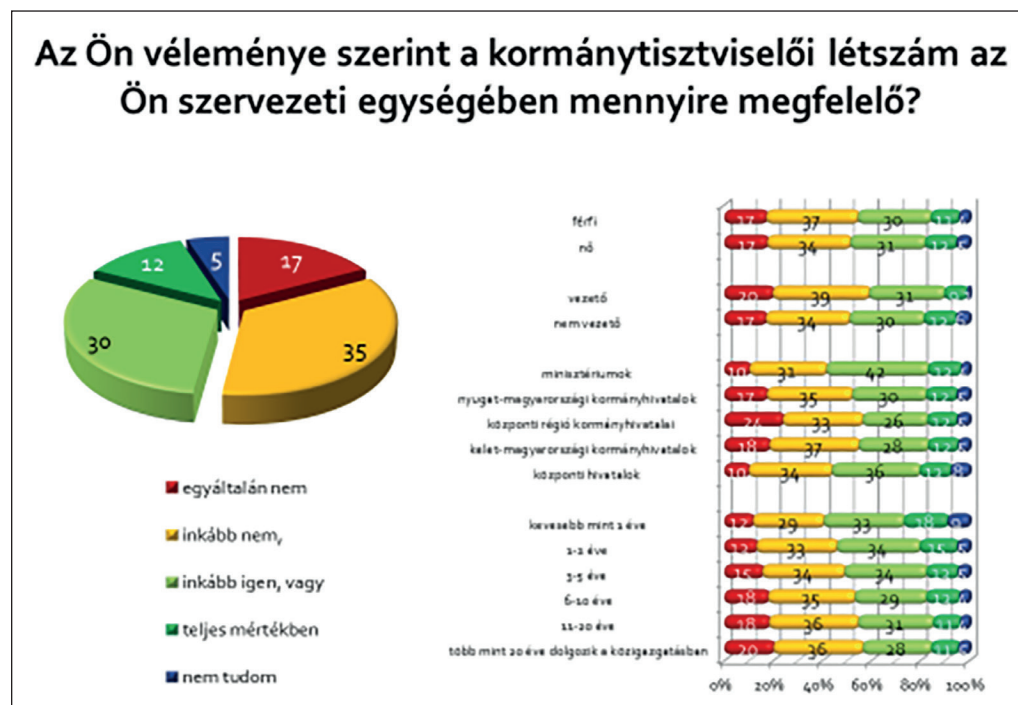
A fogadó közegről alkotott kép összességében az uralkodó közigazgatási felfogást is befolyásolhatja. További kutatásokat igényelhet, hogy a közigazgatás társadalomképe milyen magatartásokat eredményez. Könnyű belátni, hogy ha a köztisztviselő vagy kormánytisztviselő eleve amorálisnak, megbízhatatlannak 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

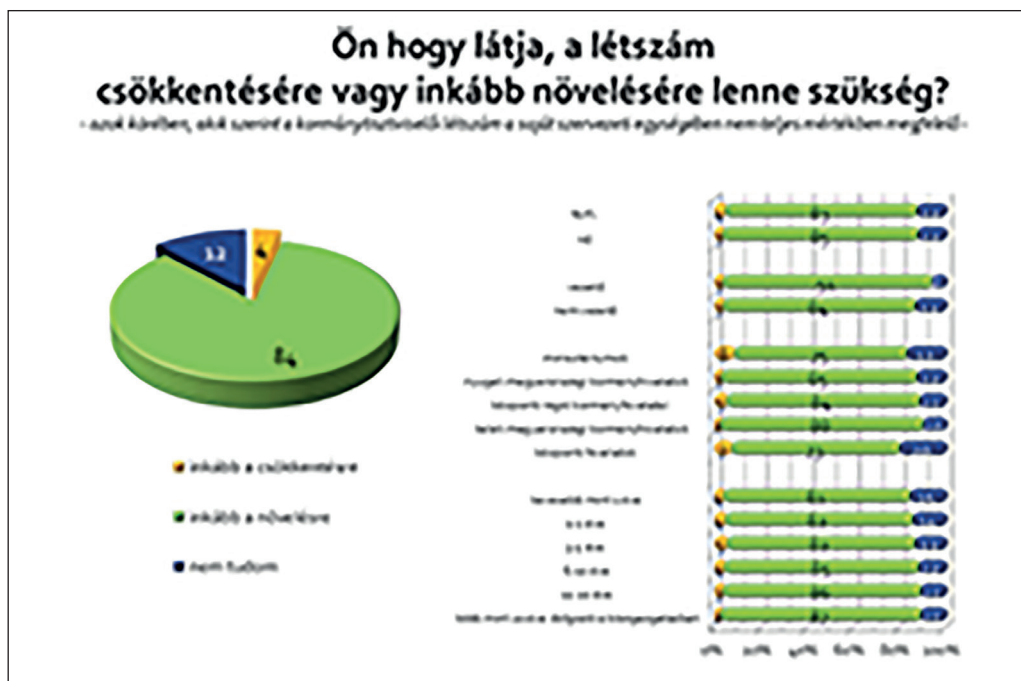
Az erőforrásokra vonatkozó kérdés összhangban van a vezetői interjúk humán erőforrásokra vonatkozó kérdéseivel. A közigazgatás személyi állományának mértékével kapcsolatos kérdést úgy fogalmaztuk meg, hogy a válaszadó kimondottan a saját szervezeti egységére gondolva válaszoljon. A kérdést, és a kapott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



31. számú ábra. A kormánytisztviselői létszám megítélése

Érdeemes 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.<sup>119</sup> 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.



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

<sup>119</sup> Gellén Márton: Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén. In: Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején*. Magyary Zoltán emlékkötet. Complex Kiadó, Budapest, 2010. 215. oldal.

---

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.

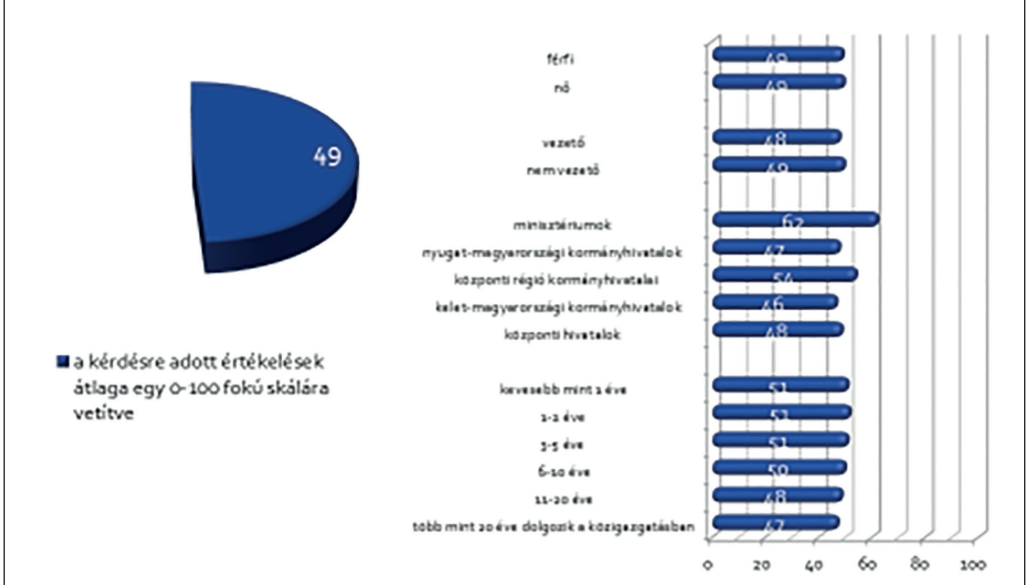
#### 4.3.2. A fluktuáció kérdése

A Magyary Program megvalósításának első fázisát (2011-2012) megelőzően, 2010-ben már megvalósult a minisztériumok összevonása, kialakult a „csúcsminisztériumi” rendszer, amely kétségtelenül jelentős személyi mozgással járt a minisztériumi rendszeren belül. A mozgás dominánsan a minisztériumi közigazgatás rendszerén belül történt.<sup>120</sup> 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.

---

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

## Mennyire jellemzőek az Ön területén a személyi változások?



33. számú ábra. A személyi változások megítélése 1.

Az átszervezésekkel összhangban tehát a minisztériumi kormánytisztviselők magasnak érzékelték a fluktuáció mértékét. A kormányhivatalok dolgozói – noha az átszervezések őket is jelentősen érintették – jelentősen alacsonyabb fluktuációs kitettséget érzekeltek. E két tényezőtől arra lehet következtetni, hogy a fluktuációs percepciót nem csak az átszervezések okozta átmenetiség érzése alakítja, növeli. Legalább ilyen szerepet játszik, de lehet, hogy nagyobbat 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. Ezt az összefüggést mutatja a következő ábra.



## Mennyire jellemzőek az Ön területén a személyi változások?



34. számú ábra. A személyi változások megítélése 2.

A könnyen konvertálható tudással és jó társadalmi beágyazottsággal rendelkező, dinamikus csoportok a közigazgatásban való munkavégzést gyakran eleve átmenetinek tekintik, illetőleg magas fokú lojalitásuk, az ügy iránt érzett elkötelezettségük tartja őket a rendszerben, azonban ha ez nem kap viszonylag hamar pozitív visszajelzést, 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.<sup>121</sup> Fontos azonban megjegyezni, hogy ez a típusú munkavállaló elengedhetetlen a közigazgatásban, különösen annak felső rétegeiben, ahol nagy szellemi hozzáadott értéket képviselő döntéselőkészítő munkát is kell végezni a köz érdekében.

<sup>121</sup> 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.

## 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. A jelen elemzés szempontjából a következő – 2013. júliusában vizsgált, a teljes lakosságot reprezentáló kutatásban feltett – kérdésre adott válaszokat érdemes röviden felidézni.<sup>122</sup>

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



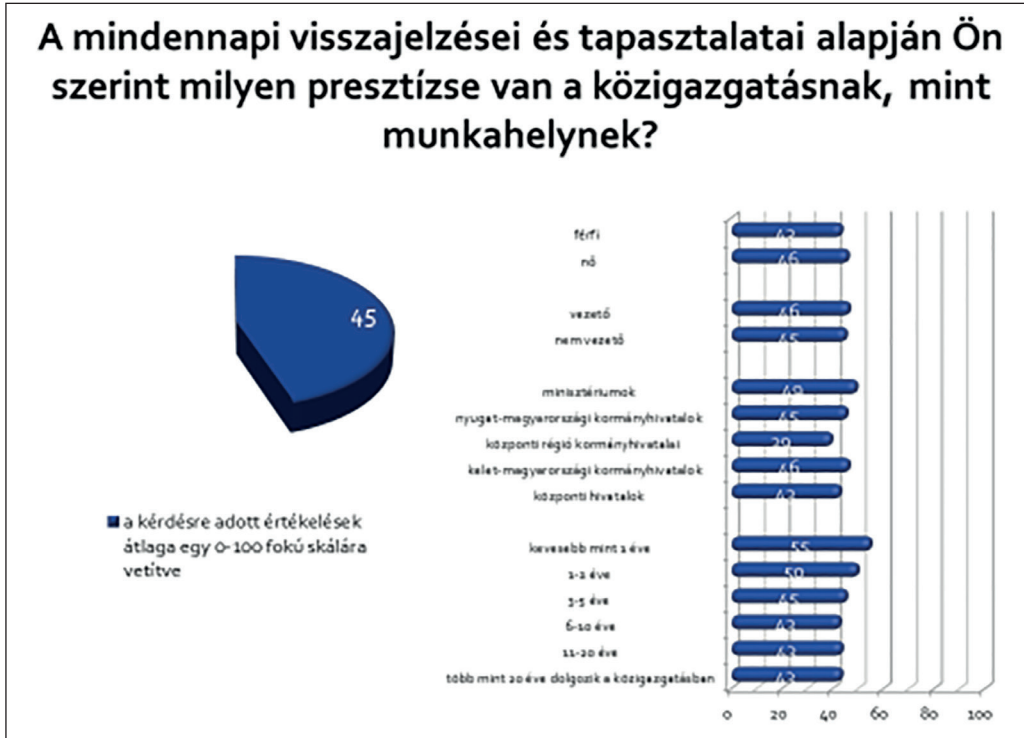
35. számú ábra. A közszférában való munkavégzés percepciója, 2013.

A fenti eredmények alapján tehát azt lehet állítani, hogy a lakossági percepciót illetően a közigazgatás ugyan felelősségteljes, közérdeket szolgáló munkahelyeket kínál, azonban ezek elfogadottsága, elismertsége, presztízse a társadalomban alacsony. A közszféra értékeivel való azonosulás percepciói (például: másokon segíteni, illetőleg: felelősségteljes munka) az alsó státusz-önbesorolással rendelkező személyeknél kimagasló, a magas státuszúaknál magas, az átmeneti kategóriákban pedig alacsony a fent idézett, 2013-as kutatás eredményei szerint. A közszféra értékeinek társadalmi elfogadottságára vonatkozóan tehát jelen kutatás tervezésekor rendelkezésre álltak már

<sup>122</sup> Gellén Márton: A közszféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében. *Pro Publico Bono* 36-47. oldal. 2013. évi 4. szám

friss adatok. Ezekre támaszkodva lehet tehát elemezni a kormánytisztviselők körében kapott, a közigazgatási pályával kapcsolatos percepciók adatokat.

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

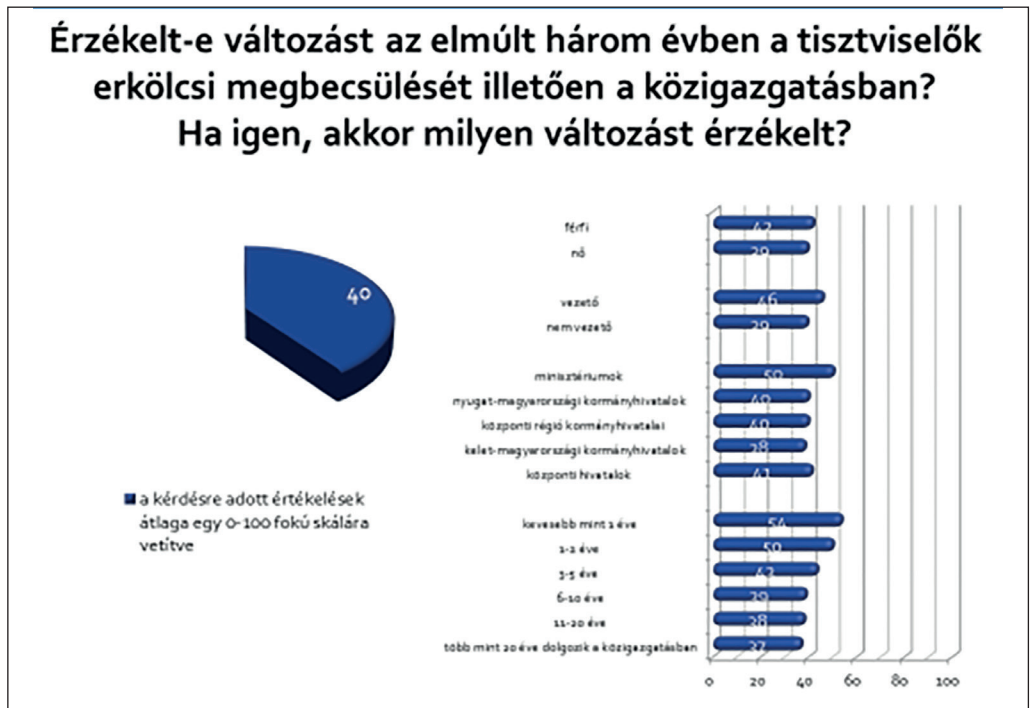


36. számú ábra. A közigazgatás presztízisének megítélése

A közigazgatás mint munkahely presztízse tehát elválik 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 korábban hivatkozott NFÜ felmérés is mérte, az annak eredménye-

ivel való összevetés azt mutatta, hogy a kiábrándulási spirál alapvető jellegzetessége a felvételt megelőző 6 évben nem változott.<sup>123</sup>

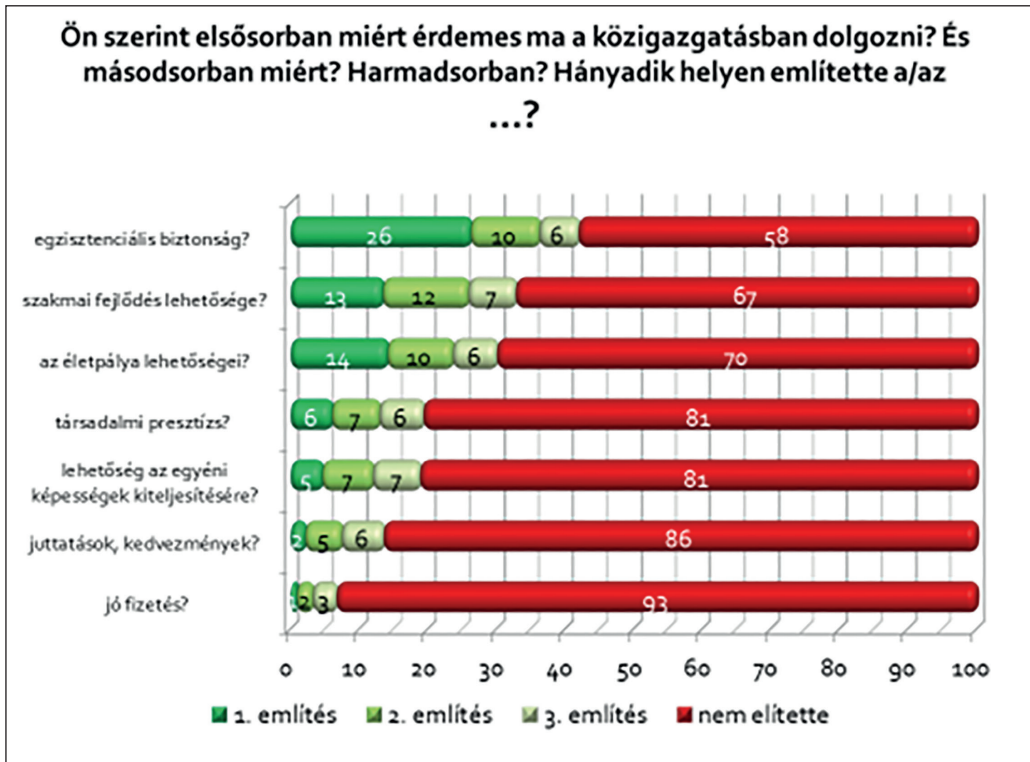
Az felvételt megelőző három év tendenciáját illetően a rálátással rendelkező, tehát hosszabb ideje a közigazgatásban dolgozó megkérdezettek enyhén javuló erkölcsi megbecsülésről számolnak be.



37. számú ábra. A tisztviselők erkölcsi megbecsülésének megítélése

Ha a tisztviselői pálya presztízse viszonylag csekély, akkor logikus rákérdezni, mégis 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.

<sup>123</sup> 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.



38. számú ábra. A közigazgatásban való munkavégzés motivációs tényezői

Jellemző módon a kérdésre adott válasz lényegében üres halmaz, a kérdőív által tartalmazott nem materiális egzisztenciális paraméterek köre (stabilitás, fejlődési lehetőség, presztízs) is viszonylag elutasított, a materiális tényezők pedig szinte teljes mértékben elutasítottak. Nincs olyan szociológiai szegmens (jövedelem, státusz, életkor, végzettség, lakóhely), amelyben az elutasítottság ne lenne szinte teljes. Ezzel szemben az elkötelezettség és hivatástudat mint motivációs tényező szinte kizárólagos. A hazai életpálya szabályozást kialakító szakemberek általánosságban akkor járnak el helyesen, ha az ezen kérdésre adott válaszokban megjelenő szociológiai tényt 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 kerülő modell új magatartásformákat tart majd 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.

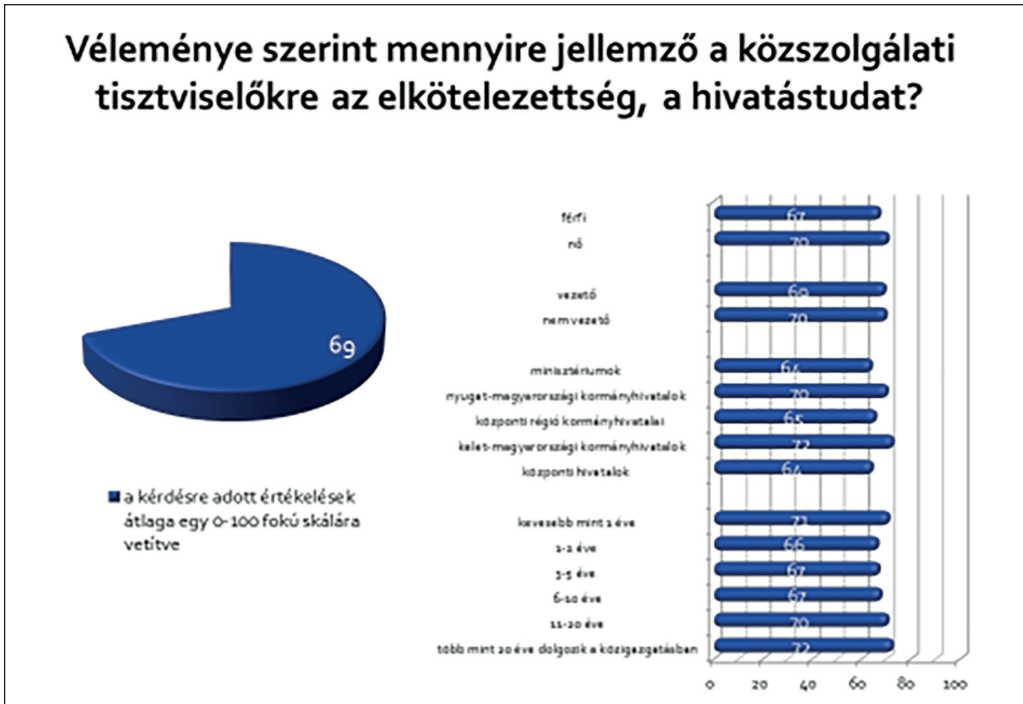
---

A szakmai fejlődés relatíve magas értéke kapcsán meg kell említeni a vezetői mélyinterjúk 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 azonban ezen a ponton lehetősége lesz 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 növelő hatása lenne. Kérdés, hogy a képzettség és a szenioritás kapcsolatában milyen gyakorlat alakul ki a 2019 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 versenytényező, 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 feltételezés, hogy ők 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 értékeli saját elkötelezettségüket a közszolgálati pálya iránt. A morális elkötelezettség és a közjó iránti lojalitás megtartó erőként jelentkeznek a közigazgatásban.



39. számú ábra. A tisztviselők elkötelezettségének és hivatástudatának megítélése 1.

Az adatokból megállapítható, hogy mindkét bontás szerint, tehát 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.

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



40. számú ábra. A tisztviselők elkötelezettségének és hivatástudatának megítélése 2.

A fenti ábrából kiolvasható eredmény jelentősen jobb, mint a korábban idézett 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. Az a megjegyzés, miszerint „általánosságban rossz, de azért mi valahogy elvagyunk” megfelel ennek a jelenségnek.

Pontosabb képet ad azonban 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. Erre vonatkozik a következő ábra.

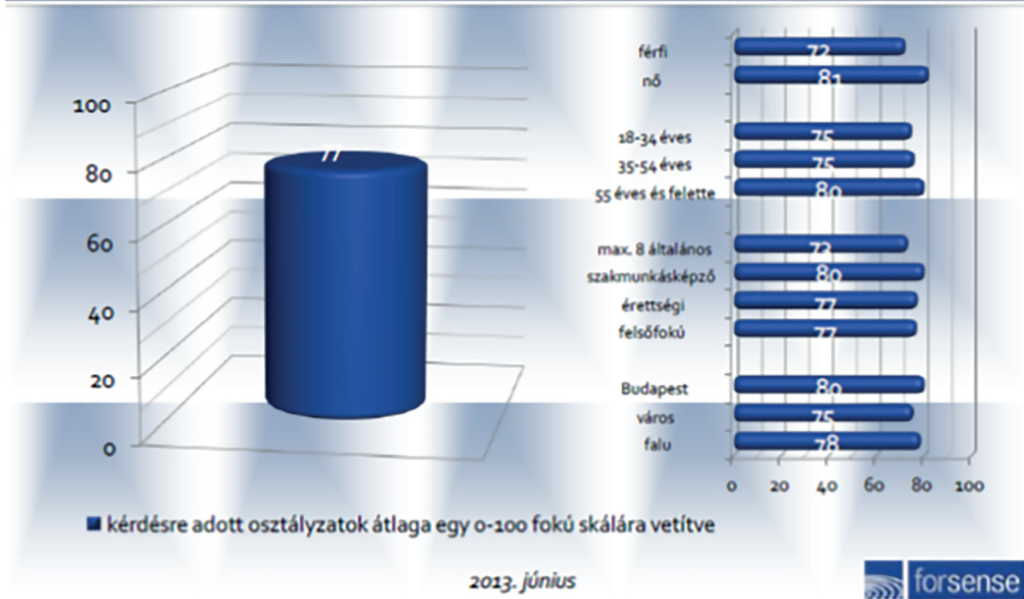


41. számú ábra. A közigazgatási munka elismertségének percepciója, 2013.

E felmérésben azokat a tényezőket vizsgáltuk, amelyek a közszférában való munkavállalás mellett szólhatnak a teljes lakosság körében. E körben kiemelkedőnek tekinthető a felső középosztály pozitív vélekedése.

A kép még kedvezőbb, ha a társadalmi rétegzettség szerinti bontás helyett a képzettség és lakóhely szerinti bontásban a közigazgatási munka felelősségteljes voltát, ezáltal vonzerejét vizsgáljuk a teljes lakosság körében. E kérdésre vonatkozó eredményünket a következő volt.

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

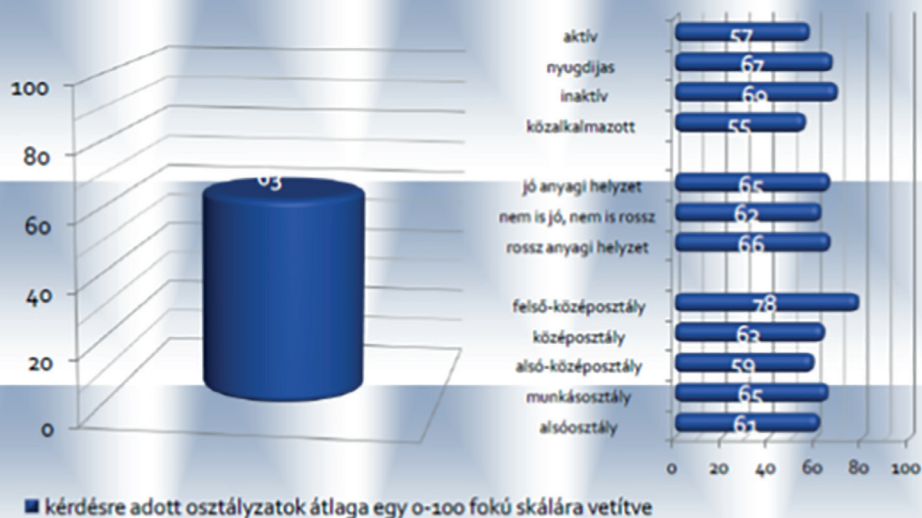


42. számú ábra. A közigazgatási munka felelősségteljes voltának megítélése, 2013.

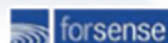
Az általánosan hangzó „az emberek elismerik” kifejezés helyett a közszférában végzett munka (azon belül is a magasabb kategóriába tartozó, felelősséget is tartalmazó munkakör) tartalmához közelebb álló „felelősségteljes” kifejezés. A két vizsgálat együttes értelmezése alapján kijelenthető, hogy a kormánytisztviselői kar alulértékeli a közszféra társadalmi presztízsét, a kép kedvezőbb, mint amit a „falakon belüli” hangulat indokolna.

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. A TÁMOP 1.3.1. keretében végzett felmérés eredménye alapján legalábbis ez a feltételezés támasztható alá, lásd a következő ábrát.

Ha a közsférában való munkavállalásra gondol, akkor  
 mennyire tartja fontosnak a következőt:  
 a közsféra stabil megélhetést biztosít?



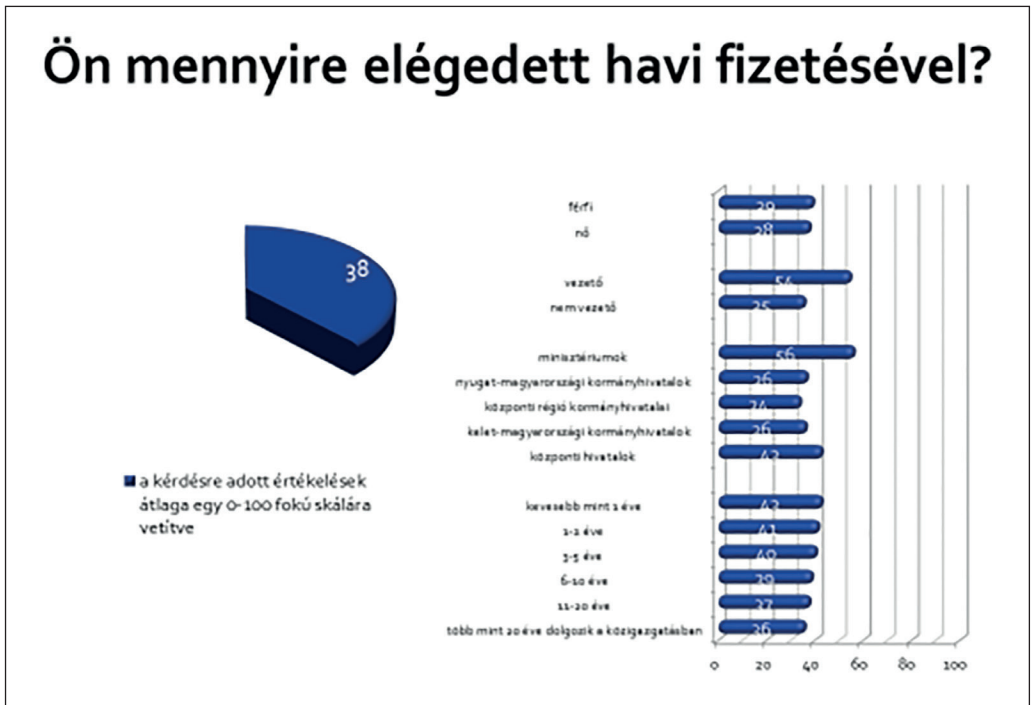
2013. június



43. számú ábra. A közsférában való munkavállalás stabilitásának megítélése, 2013.

Általánosságban véve, némileg túlságosan közvetlen kérdésnek hat megkérdezni, hogy ki mennyire elégedett a fizetésével. Azt várnánk, 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 közszervezési, igazgatási szaktudás felhalmozódásának.

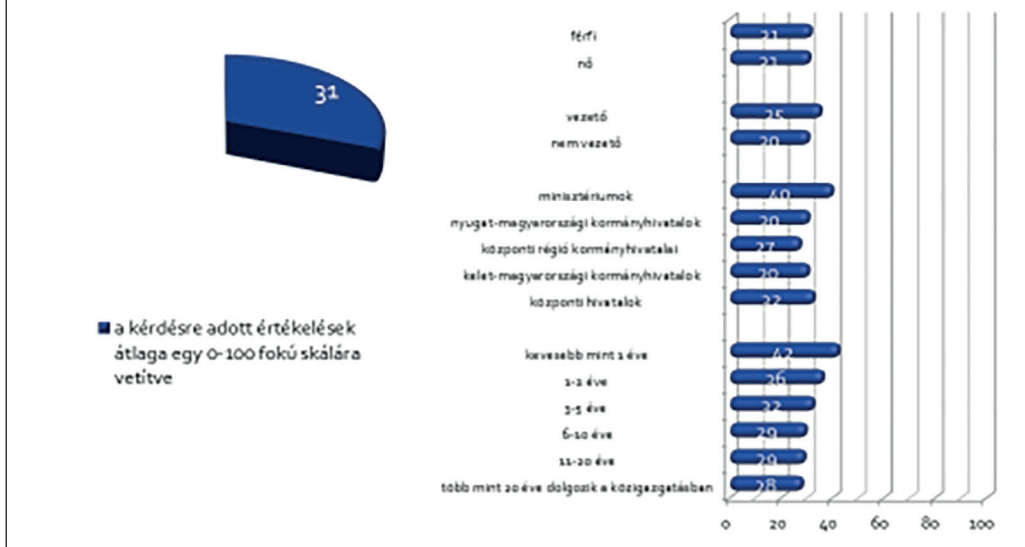
# Ön mennyire elégedett havi fizetésével?



44. számú ábra. A havi fizetéssel való elégedettség mértéke

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?



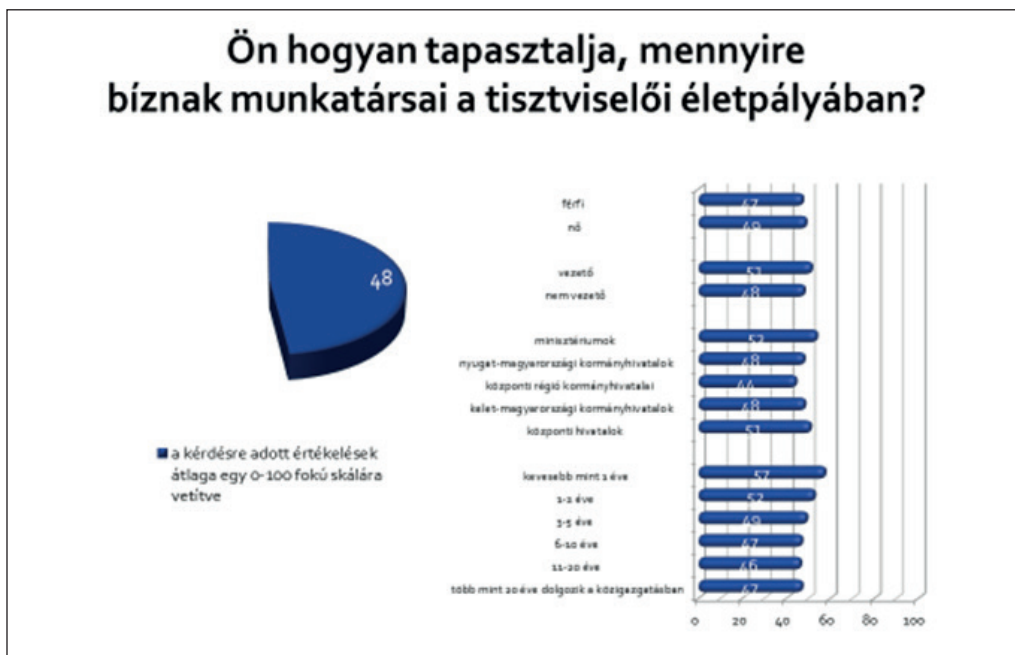
45. számú ábra. A jövedelmi perspektívák megítélése

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 az elégedetlenség 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.

### 4.4.3. Az életpálya mint a stabilitás és egyéni fejlődés kerete

A megbecsülés, a stabilitás és a szakmai fejlődés együttesét biztosíthatja egy átfogó közszolgálati életpálya szabályozás, amelynek mind a foglalkoztatási, pénzügyi, mind pedig a kommunikációs aspektusát ki lehetne és kellene dolgozni. Hogy milyen sikerrel kecsegtethet egy ilyen munka, azt az életpályába vetett kormánytisztviselői bizalom percepciója mutatja meg, melyet a következő ábrában foglaltunk össze. Fontos, hogy a felvétel idején, 2014-ben még erősen tartotta magát az a vélekedés, hogy

előbb-utóbb, de inkább a belátható, nem túlságosan távoli jövőben lesz bizonyos életpálya rendezés, a jövedelmek – amelyek 2008 óta nem növekedtek – növekedni fognak



46. számú ábra. Az életpályába vetett bizalom megítélése

Az életpályába vetett bizalom az egyéb motiváló tényezőkhöz képest magasabb eredményeket kapott, ezért bizonyos mértékben alkalmas arra, hogy az egyéb materiális és immateriális motivációs tényezők csekély vagy nem létező vagy éppenséggel ellentétes előjelű motivációs hatását valamelyest kompenzálja. Fontos, hogy a kérdést olyan időpontban tettük fel, amikor a kormánytisztviselők körében „életpálya” szabályozás nem volt, ilyen csak a közalkalmazottként foglalkoztatott pedagógusok körében került bevezetésre 2013-ban. Az életpálya fogalmának köznapi értelmezését kell alapul venni, vagyis azt, hogy a kormánytisztviselők saját környezetükben azt tapasztalták-e, hogy a kormánytisztviselői életforma tartós vagy csupán inkább ideiglenes állomás a korábbi stabil, valóban életre szóló elkötelezettséget hordozó közszolgálati kultúrához képest. E tradicionálisnak tekinthető kultúrát igyekezett megváltoztatni az indokolás nélküli felmentés intézményének bevezetése még úgy is, hogy később alkotmányellenessége miatt ez a jogintézmény kikerült a jogrendszerből.<sup>124</sup> De mivel a megsemmisítés ex nunc és nem ex tunc hatállyal történt, mégis volt egy néhány hóna-

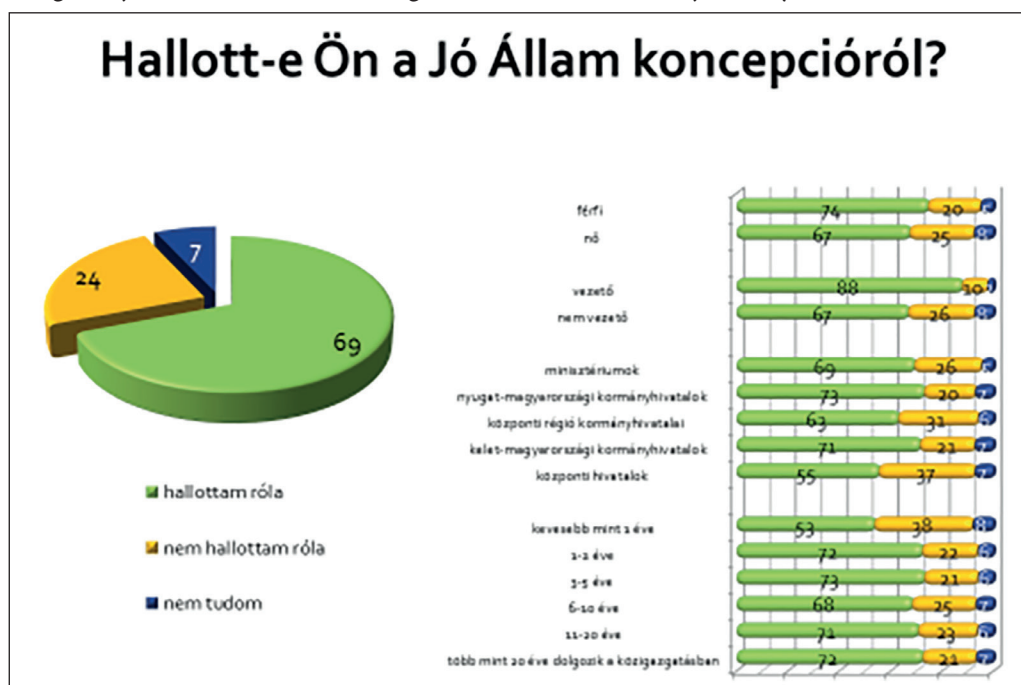
<sup>124</sup> 8/2011. (II. 18.) AB határozat a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény egyes szakaszai alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában <https://europaialkotmanyjog.eu/?p=298> letöltve: 2019. január 21.

pos olyan időszak a magyar közszolgálat történetében, amelyben ezen Alaptörvény-ellenes rendelkezés alapján érvényesen járhattak el a hivatalok, minisztériumok. Az életpálya-percepció alakulását tehát ezen előzmények kontextusában kell értékelni.

A kérdést a munkatársak, tehát nem a megkérdezett saját, közvetlen élménye alapján fogalmaztuk meg, de a saját vélemény valószínűleg összhangban lett volna a munkatársak részéről érzékelt egzisztenciális várakozással. Az látható, hogy a minisztériumi dolgozók, illetve a kevesebb, mint 1 éve a helyükön lévők részéről nagyobb bizalom volt érzékelhető az életpályát illetően, a nagyobb múlttal, több tapasztalattal rendelkezők számára illúzióvesztést eredményezhetett a korábbi évek

#### 4.5. A Jó Állam koncepció megítélése

A Jó Állam koncepció kimondottan magas ismertséggel rendelkezett a felvétel készítésekor. A Jó Állam koncepció fejezte ki azokat a törekvéseket, amelyeket a Magyar Program jelentős részben összefoglalt és amire vallott céljai irányultak.

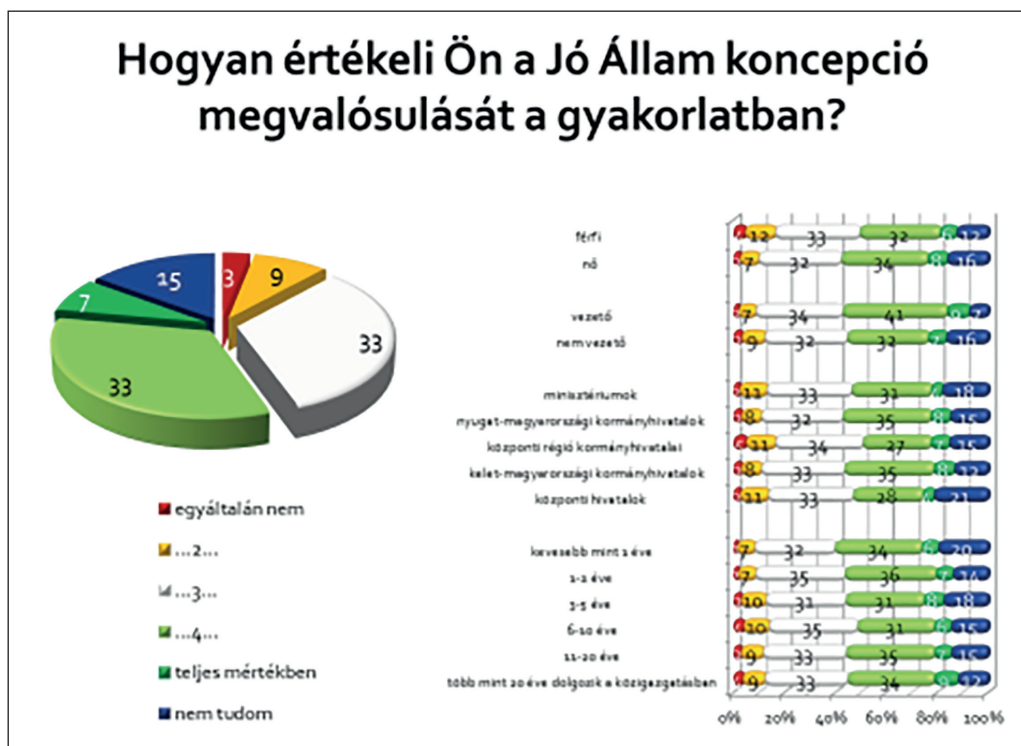


47. számú ábra. A Jó Állam koncepció ismertsége

Az ilyen típusú kérdés módszertanilag félrevezető lehet, hiszen a válaszadók esetleg összekeverhetik azt, hogy a kifejezést, megnevezést hallották azzal, hogy mélységében, tartalmilag ismerik-e az adott fogalmat. Valószínűleg így a „hallottam róla”

kifejezést tartalmazó kérdésre a ténylegesnél lényegesen többen válaszoltak igennel. Ennek is köszönhető az, hogy a tartalmi részletek megvalósulására rákérdező következő kérdésre igenlő választ adók aránya feltűnően alacsonyabb.

Mint a következő ábra mutatja, az ismertségre igenlő választ adók arányához képest a gyakorlati megvalósulást helyesnek tartók aránya lényegesen alacsonyabb, de ez nem kizárólag azért van, mert elítélik a ténylegesen tapasztaltakat tartalmilag vagy mert ténylegesen elégedetlenek a gyakorlati tapasztalatokkal.



48. számú ábra. A Jó Állam koncepció gyakorlati megvalósulásának megítélése

A kontraszt valószínűleg a fogalom ismertsége és tartalmi ismerete közötti különbség miatt ilyen mértékű. Az érzékelhető, hogy a vezetők elégedettebbek a Jó Állam koncepció megvalósulásával, mint a beosztottak, és a Közép- Magyarországi Régió kormányhivatalaiban a legalacsonyabb az előrehaladást érzékelők aránya.

A Magyar Program esetében hasonló szisztematikus különbséget találunk az ismertség és az előrehaladással való elégedettség összevetése esetén.



---

Mind a Magyar programnak, mind pedig a jó állam koncepciónak mint fogalomnak jelentős az ismertsége a kormánytisztviselők körében, az azonban nem tisztázott, hogy tartalmilag mit értettek e fogalmak alatt: beleértették-e minden lényeges elemét, illetőleg más fontos reformelemeket – mint például a csúcsmisztériumok létrehozását, amelyek nem tartoztak a Magyar programba – nem tartottak-e a Magyar program részének. Mindenesetre az rögzíthető, hogy 2014 első félévében a kormánytisztviselők túlnyomó részt tisztában voltak azzal, hogy egy átfogó reformfolyamat történt a közelmúltban, amely az ő munkájukat is érinti.

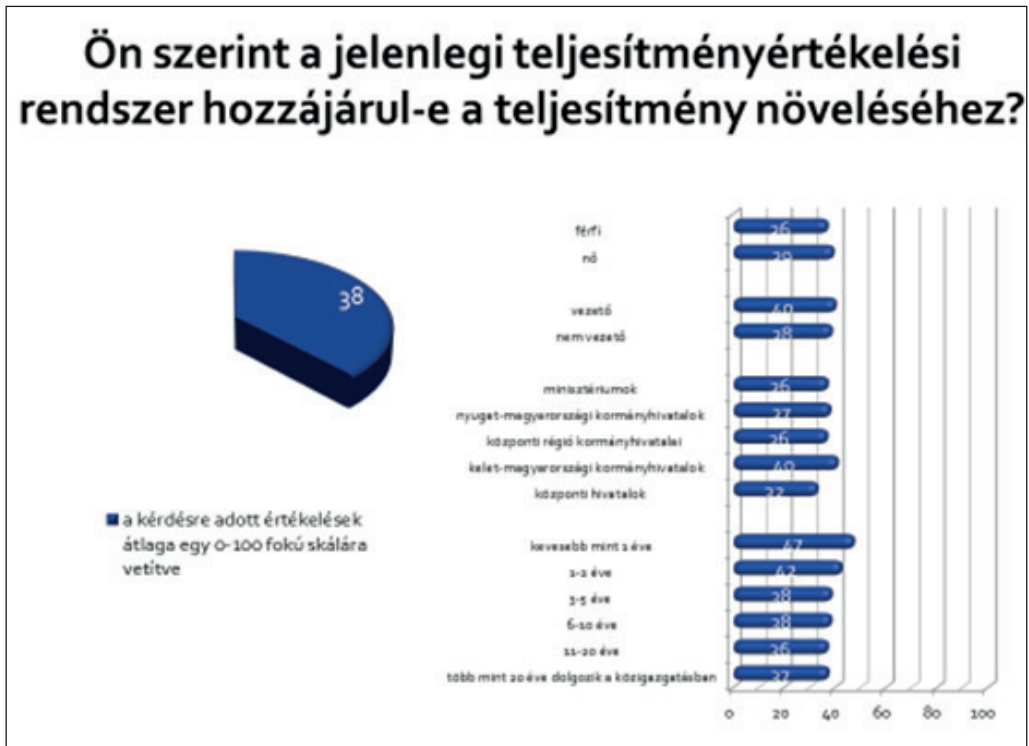
## **5. A HIVATALI MENEDZSMENT-KULTÚRÁRA VONATKOZÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK**

### **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. Ennél fogva 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.

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



49. számú ábra. A teljesítményértékelési rendszer megítélése

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. Az általános értelemben vett teljesítménymérés legitimitációját jelzi a következő mérési eredményben tükröződő pozitív válasz, mellyel kapcsolatban az a benyomás alakul ki az elemzőben, hogy az iménti kemény elutasítást akarhatták esetleg többen kompenzálni egy a teljesítménymérés létjogosultságát alátámasztó állítással.



50. számú ábra. Az egyéni teljesítménykövetelmények megítélése: elvárt

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 teljesítmény-mérés feltételei adottak. Más esetekben pedig a feladat jellegénél fogva kérdéses a mérhetőség feltételeinek megteremthetősége.

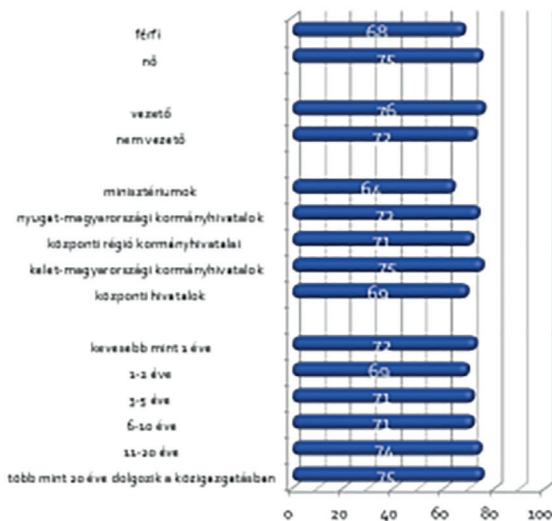
Fentiekkel összhangban az egyéni teljesítménykövetelményekkel kapcsolatos tényleges tapasztalat által adott érték (73) érzékelhetően alatta marad annak, mint amit a vágyott teljesítménymérési kérdésre adott válaszok alapján tapasztaltunk (80). Ezt úgy lehet értelmezni, hogy bár intenzív elutasításban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

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

## egyéni teljesítménykövetelmények pontos meghatározása, kitűzése?



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



51. számú ábra. Az egyéni teljesítménykövetelmények megítélése: tény

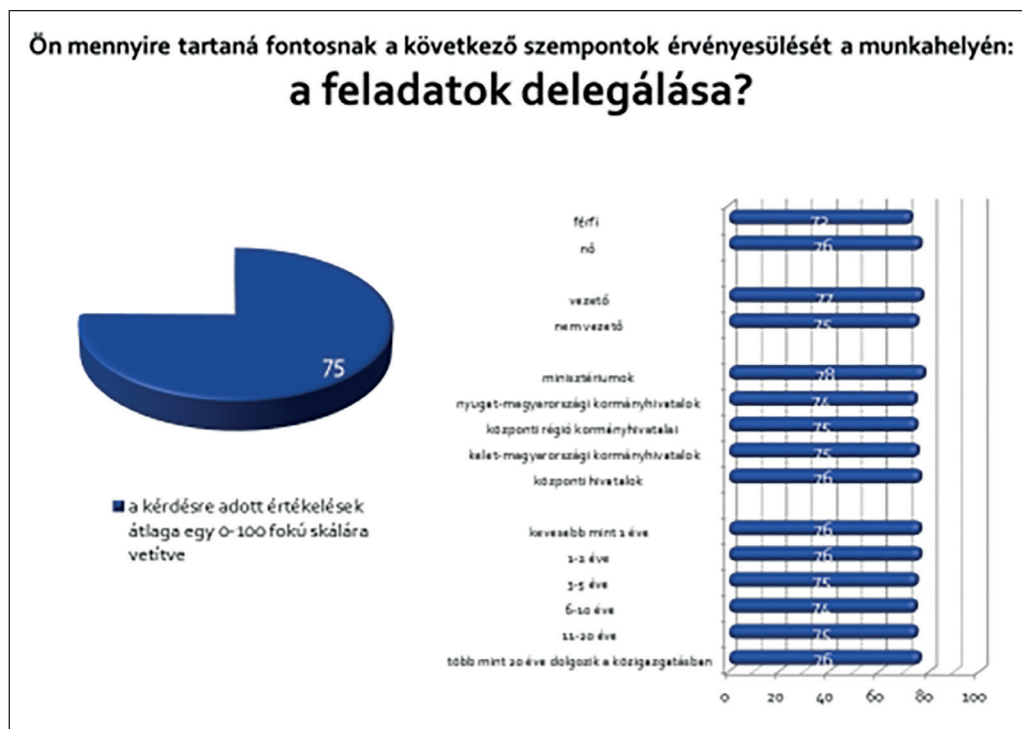
A teljesítménykövetelmények pontos meghatározása és mérése bizonyos meghatározása a megkérdezettek szerint kívánatosabb volt, mint ahogyan azt a valóságban érzékelték. Egy jól működő teljesítményértékelési rendszer a jelek szerint beleillene a magyar közigazgatási kultúrába, hiszen elősegíti a feladatkiadó-ellenőrző vezetési, irányítási stílus megvalósítását.

## 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 ka-

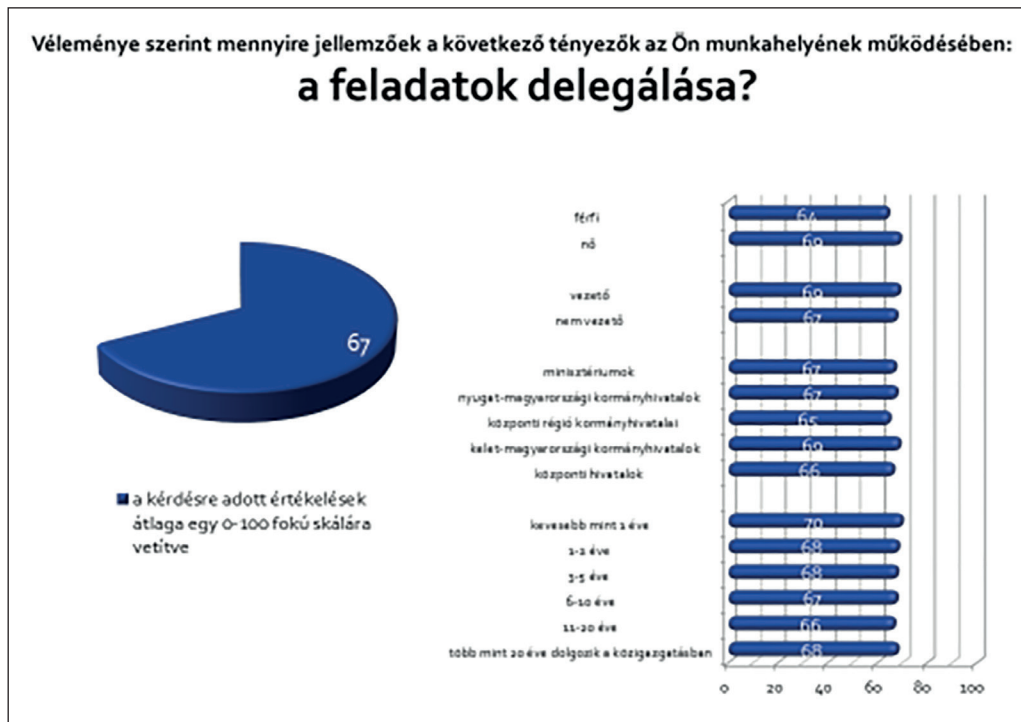
tegóriába került, a feladatok kiszervezése vagy a kompetitív viszonyok kialakítása a közigazgatáson belül – a vezetői interjúkkal összhangban – nagyrészt elutasítottak bizonyult a válaszadók körében. Ezek szerint a hierarchikus viszonyok esetleges lebontásának a kormánytisztviselők nem hívei, számukra 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.



52. 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.



53. számú ábra. A feladatok delegálásának érzékelt mértéke

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 struktúrán 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.

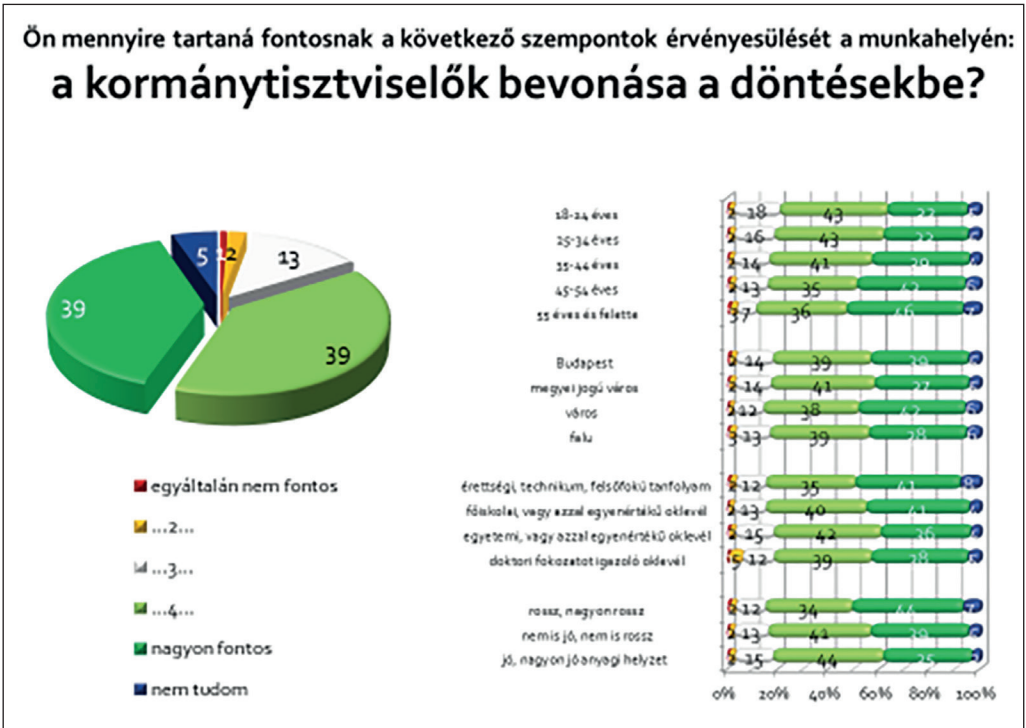
### **5.2.2. A kormánytisztviselők döntésekbe való bevonása**

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 szervezettséggel rendelkező tanácsadó szerv, konzultatív csoport van a magyar központi közigazgatásban, ilyen például az EMMI mellett működő Felsőoktatási Tudományos Tanács. Abban az értelemben azonban, ahogy Frederickson<sup>125</sup> 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.

---

<sup>125</sup> 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?**



54. számú ábra. A kormánytisztviselők által kívánt döntési szerep

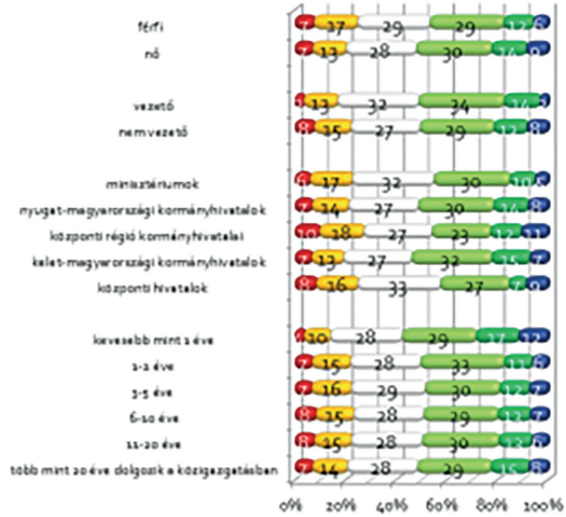
A delegálással kapcsolatos eredményekkel összeegyeztethetőnek tűnik, hogy a kormánytisztviselők döntésekben való részvételét a megkérdezettek szintén támogatták összességében. A fentebb említett delegálás csak akkor valósulhat meg, ha ahhoz döntési kompetencia is társul, tehát a döntési kompetencia hierarchikus 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



55. 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 meglévőnél 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. Ezt mutatja a következő ábra.



56. számú ábra. A szakértelem hasznosításának vágya

Kutatási eredményeink alapján megállapítható, hogy a vezetők, a minisztériumi dolgozók és a régebb óta a közigazgatásban dolgozók úgy vélik, hogy szakértelmüket jobban ki kellene használni. Érdekes módon, a pályakezdők is így vélik, akiknél pedig különösebb szakértelemről még aligha lehet beszélni. Álláspontom szerint a szakértelemhez kapcsolódó, szervezeti kultúrában gyökerező mítosszal van dolgunk, amely inkább hangulati, mintsem ténybeli alapokon nyugszik a kezdők esetében. Azt is feltételezhetjük, hogy a kezdő tisztviselők nem a maguk szakmai tudására gondoltak a válasz megadásakor, hanem általánosságban a kormánytisztviselők szakmai felkészültsége inspirálta válaszukat. Ebben az esetben is elmondható, hogy a szakmaiság

bizonyos belső túlhangsúlyozása motiválta a válaszadást, hiszen a vezetői interjúk során azt tapasztaltuk, hogy a szakértelem megléte inkább formális értelemben igaz, semmint tartalmilag.



57. számú ábra. A szakértelem hasznosítása: tény

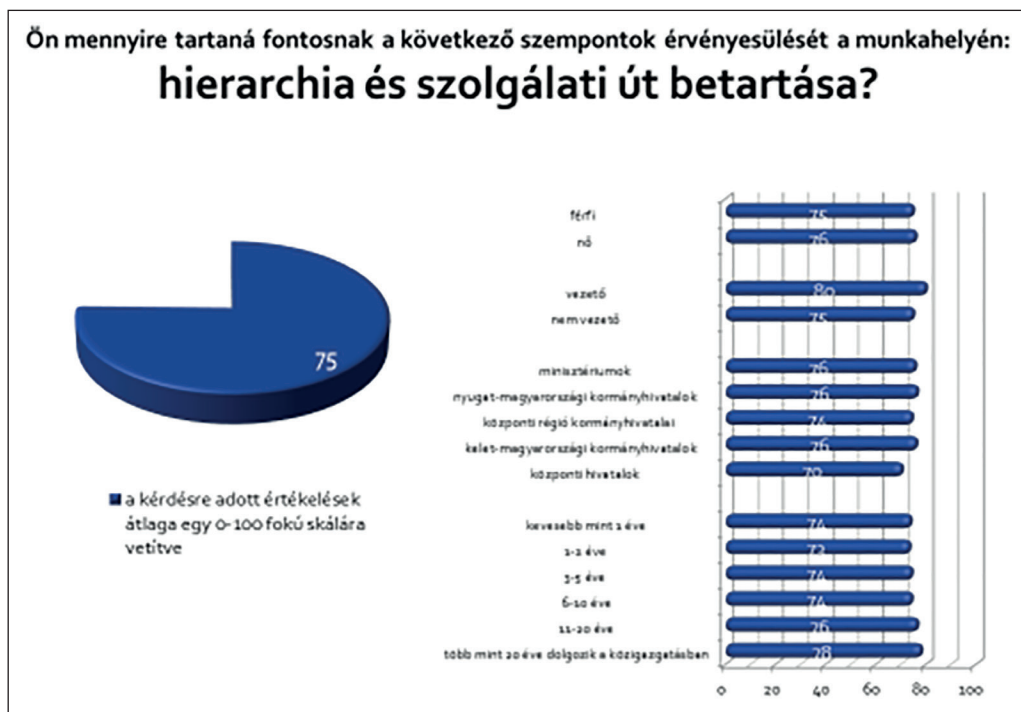
Amennyiben összevetjük a szakértelem kiaknázásának ténylegesen érzett mértékét és a szakértelemre való támaszkodás kívánatos mértékét, azt találjuk, hogy jelentős eltérés (átlagosan 22 pontos) mutatkozik e két érték között a szakértelem jobb kihasználásának vágya irányába. A válaszadók tehát úgy érzik, hogy markánsan jobban kellene a köztisztviselők szakértelmére támaszkodni. E szerint a meglévő szakértelem mennyiségi és minőségi paraméterei képessé teszik a közigazgatást, hogy jelentősen hatékonyabban működjön. E kérdésben tartalmilag egyezik a férfiak és nők, vezetők és nem vezetők véleménye. A különbségek abban állnak, hogy a minisztériumok (29) és a központi hivatalok dolgozói (27) esetében a különbség jelentősen meghaladja az átlagot, tehát a dolgozók úgy érzik, hogy szakértelmükben jelentősebb potenciál van, mint amit ténylegesen át tudnak adni munkájuk során. Mindez elégedetlenséget is kiválthat, hiszen számosan érezhetik úgy, hogy inkább olyan területen kellene elhelyezkedniük, ahol nagyobb mértékben tudják kamatoztatni szakértelmüket, több kedvező szakmai visszajelzést kapnak.

Mindezek alapján új megvilágításba lehet helyezni a 2018-ban és 2019-ben jelentkező kilépési, állásváltási hullámot, melyről a média is számos helyen hírt adott.<sup>126</sup> A rossz hangulat, illetőleg a munkatársak megtartására való képesség leromlásának oka tehát részben feltehetően az, hogy az arra magukat képesnek érző kollégák nem kapnak megfelelő tartalmi elfoglaltságot, döntési jogot, miközben ők maguk tömegesen érzik úgy, hogy többre hivatottak, mint amiben ténylegesen részük van.

## 5.1. HIERARCHIKUS KAPCSOLATOK

### 5.3.1. A szolgálati út kérdése

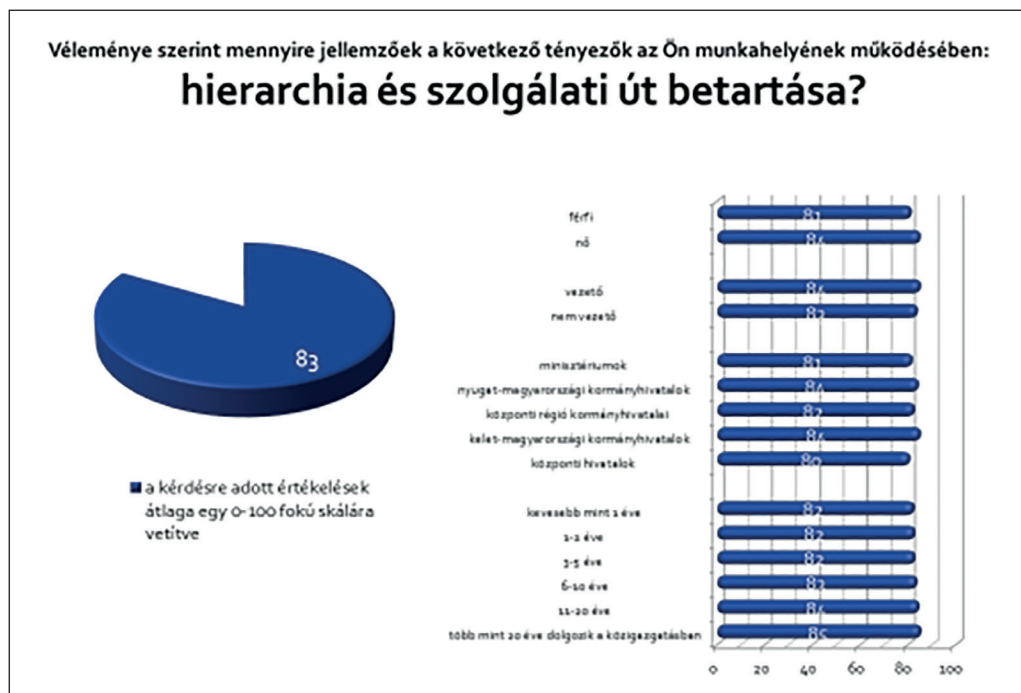
A delegálás növelése iránti vágy és a szakmaiság növelése iránti vágy a kormánytisztviselők körében nem eredményezte azt, hogy a hierarchia és a szolgálati út merev betartását ne tartanák fontosnak, miközben kirajzolódik az az ambíciójuk, hogy a döntéshozók szakmai partnernek tekintsék őket.



58. számú ábra. A hierarchia és a szolgálati út támogatottsága

<sup>126</sup> [https://www.hirstart.hu/hk/20190410\\_megbenulhat\\_a\\_kozigazgatás\\_tömeges\\_felmondási\\_hullám\\_a\\_kozrabszolgálat\\_létöltve](https://www.hirstart.hu/hk/20190410_megbenulhat_a_kozigazgatás_tömeges_felmondási_hullám_a_kozrabszolgálat_létöltve); 2019. július 14.

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).



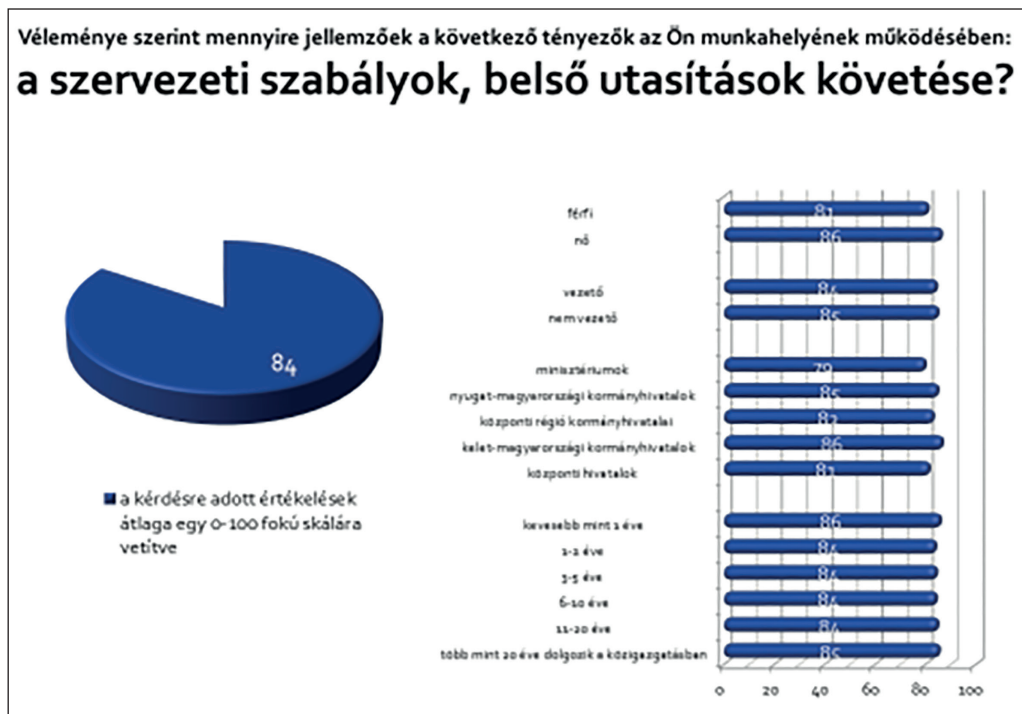
59. számú ábra. A hierarchia és a szolgálati út érvényesülése: tény

Amennyiben a hierarchia és a szolgálati út betartásával kapcsolatos eredményeket összevetjük, azt találjuk, hogy viszonylag számottevő mértékben szeretnék csökkenteni a megkérdezettek 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 közgazdasági értelemben vett hatékony-

ság 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.<sup>127</sup>



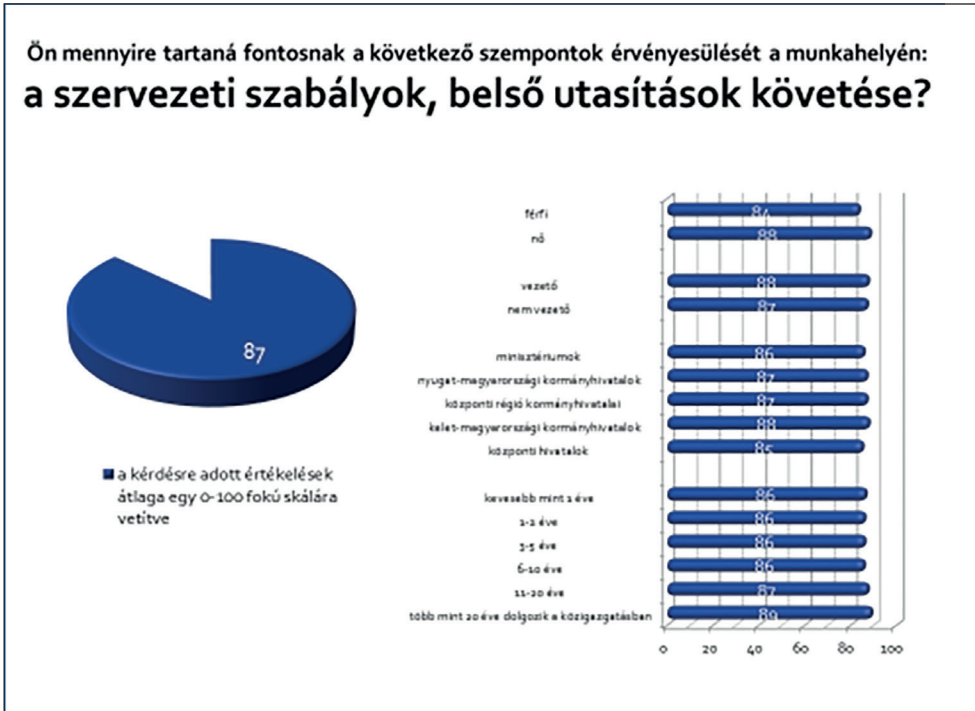
60. számú ábra. A szervezeti szabályok és belső utasítások mennyire jellemzőek

Általában a belső szabálykövetés kapcsán a közigazgatás-tudomány azt emeli ki, hogy az fékezi a tartalmi célokra irányuló hatékonyságot.<sup>128</sup> A belső szabályok keretjellegű kialakítása, ugyanígy a belső pénzügyi gazdálkodás bizonyos mértékig szabad

127 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.

128 Pollitt, Christopher; Girre, Xavier; Lonsdale, Jeremy; Mul, Robert; Summa, Hillka; Waerness, Marit, 1999.,” Performance or Compliance?: Performance Audit and Public Management in Five Countries” Oxford University Press, UK.

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 rosszállást tartalmaztak volna – a közigazgatás-tudósok esetleges rosszállásával ellentétben. Mindössze azt mutatják ezek az eredmények, hogy egyöntetűen fontos a belső szabályok léte, részletezettsége és egyértelműsége, ami arra utal, hogy a munkaszervezés technikáját illetően a magyar közigazgatási szervezetek továbbra is az örökölt weberi modellen belül működnek.



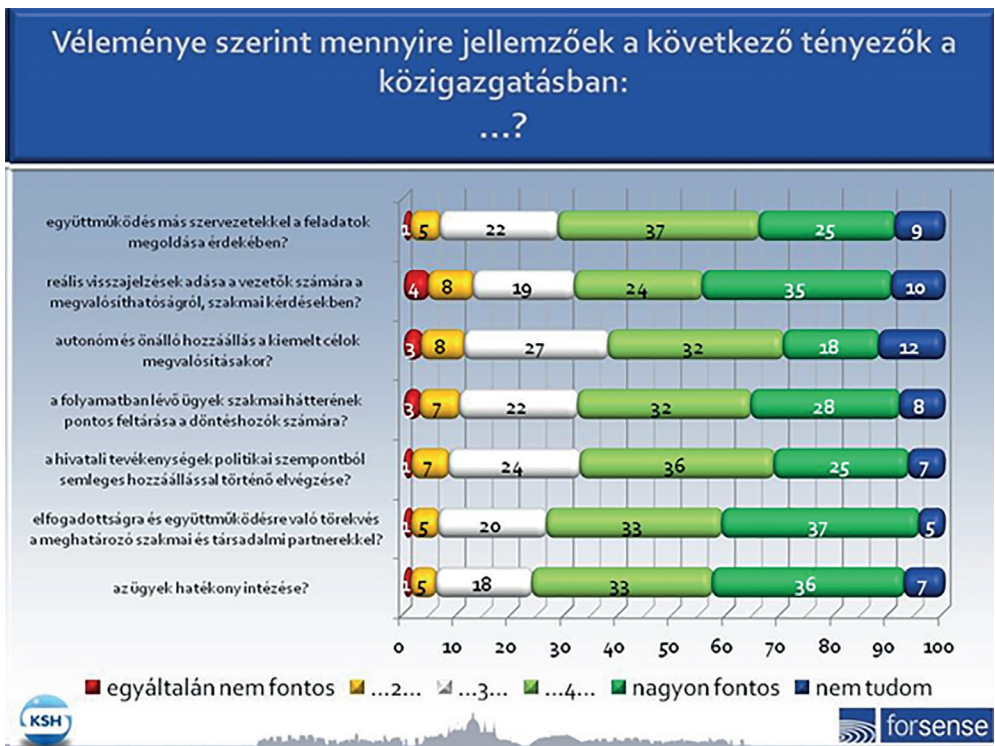
61. számú ábra. A szervezeti szabályok és belső utasítások követésének elvárt mértéke

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, 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 önte-

ni, ezáltal az általuk felismert közérdek ne sikkadjon el.<sup>129</sup> Egyben vezetői felelősség is, hogy a szervezetileg és szervezeti kultúrát 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.



62. számú ábra. Munkaszervezési gyakorlati tényezők értékelése

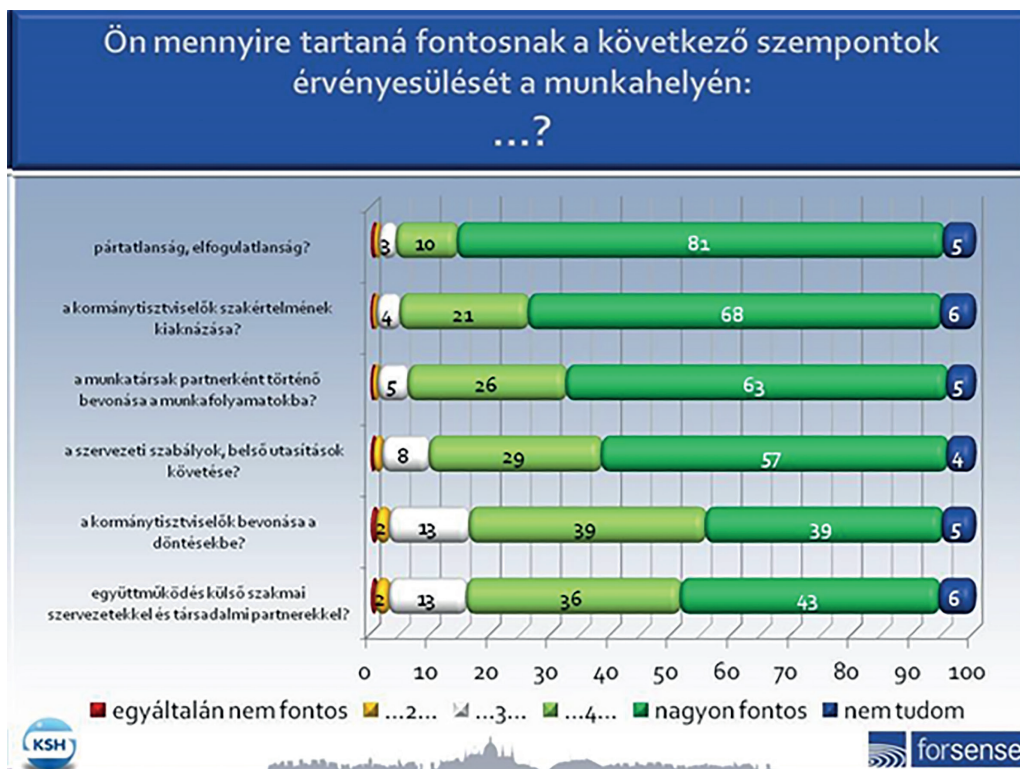
129 A Sajó András által észlelt válságjelenségek – miszerint az államgépezet csak felerősíti a társadalmi problémákat, ahelyett, hogy megoldaná azokat – valóságosak, azok nem egyik napról a másikra alakultak ki, és nem is oldódnak meg maguktól. A közérdek rendszerszintű elsikkadása elleni egyik védekezési eszköz az egyéni kormánytisztviselők (köztisztviselők) által felismert közérdeknek megfelelő intézkedések megtétele, jobban mondván a szervezet belső folyamatainak alkalmasságát 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 ezen 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. Ez összefüggne a hierarchián belüli delegálásra vonatkozó általános igényvel. Tehát 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 válaszok 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 csúcsmisztériumok és az általános hatáskörű kormányhivatalok rendszere nem alkalmas az 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 megkérdezett kormánytisztviselők nagyon magasra helyezték.



63. számú ábra. 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.

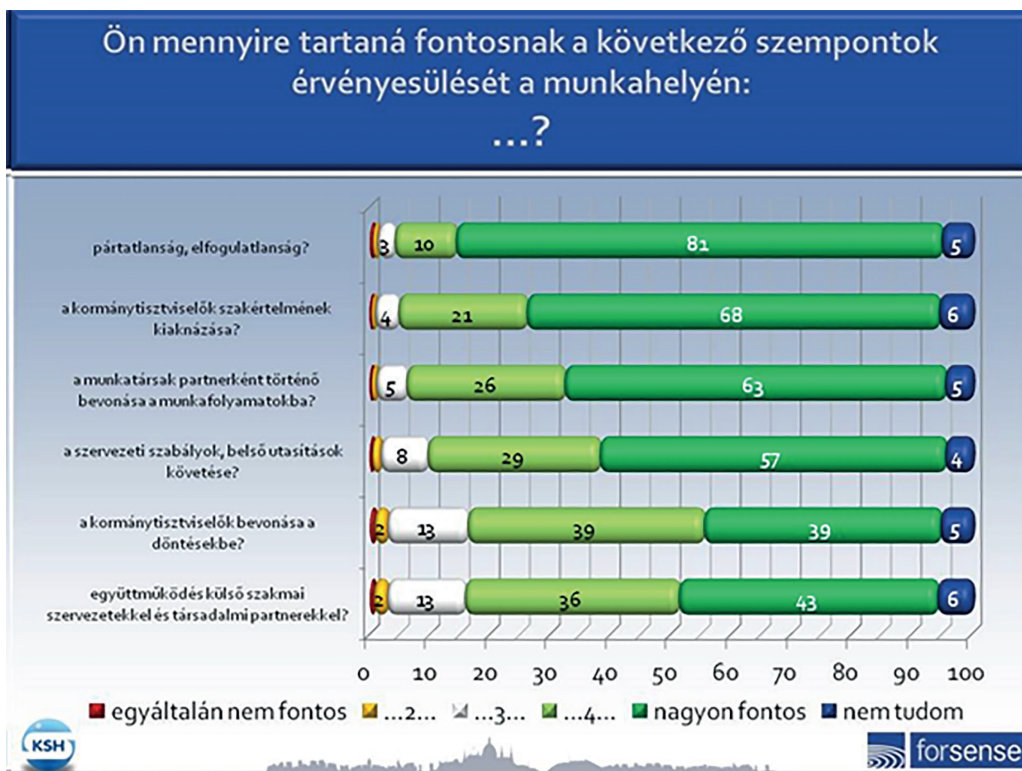
A pártatlanság és elfogultlanság értékét a vágyak szintjén magasabbra helyezik a megkérdezettek, mint a tények szintjén, bár az érzékelt valóság értéke is igen magas. A kormánytisztviselői szakértelem kiaknázása a vágyak szintjén magasabb, mint a tények szintjén. A kormánytisztviselőkre tehát az a meggyőződés 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.

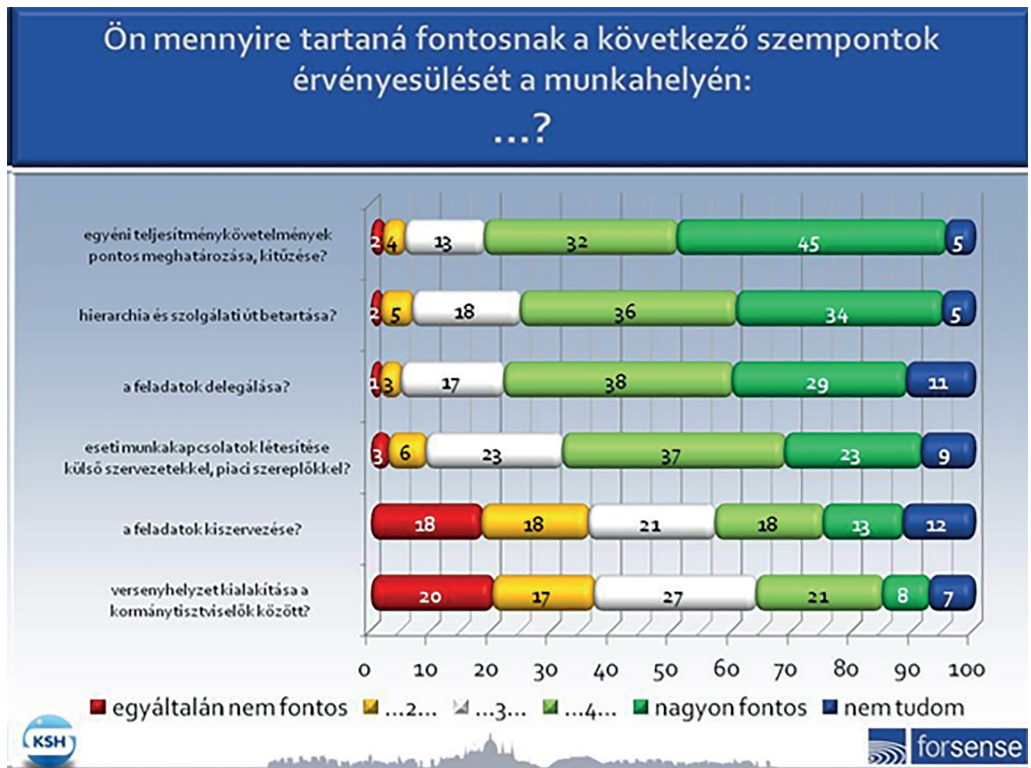
A döntésekbe való bevonás tényértéke lényegesen alacsonyabb a vágyott értéknél, tehát a megkérdezettek nagyobb beleszólást óhajtanak. Az alacsony tényleges bevonási érték arra utal, hogy a weberi közigazgatási kultúrában elszigetelődött a döntéselőkészítési-végrehajtási szerep a döntési szerepkörtől.

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



64. számú ábra. A pártatlanság, elfogulatlanság és egyéb bürokratikus értékek megítélése a kormánytisztviselők között

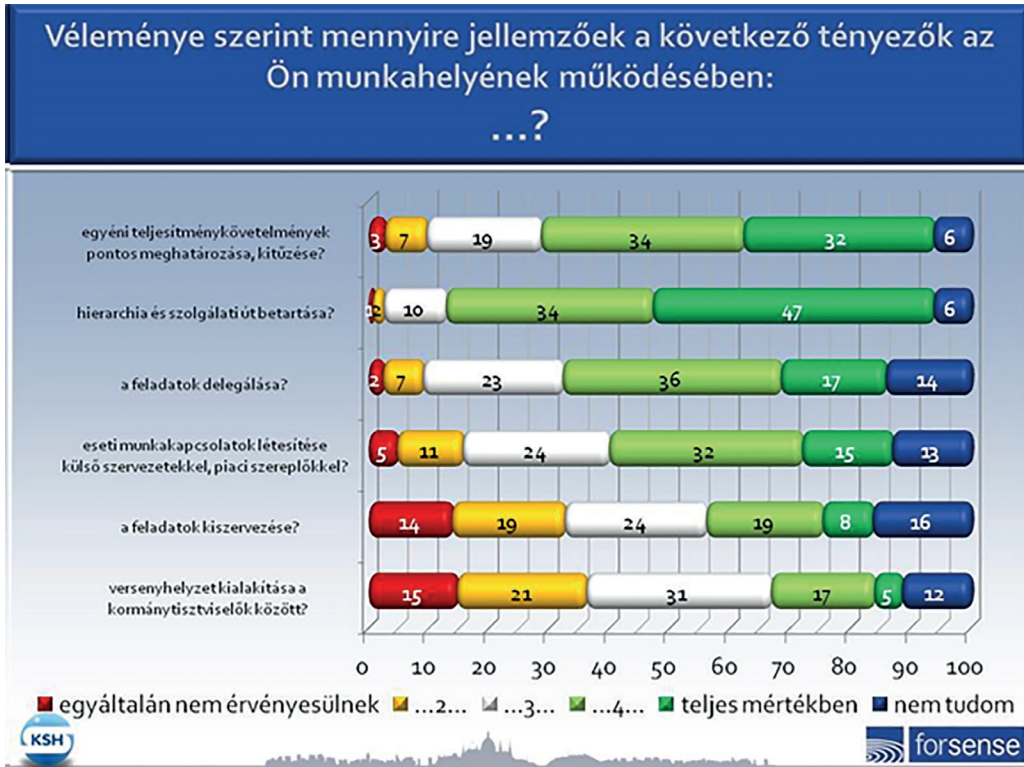
Láthatóan, a pártatlanság és elfogulatlanság támogatottsága szinte teljes körű. További kutatási kérdés lehet azonban annak vizsgálata, hogy mi eredményez ilyen homogén véleményösszetételt a kormánytisztviselők körében. Az oktatás során kapják-e ezt a szemléletet, vagy a munkahely sajátos belső közegének 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.



65. számú ábra. 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 munkakap-

csolatok, szakmai szervezetek, társadalmi szereplők bevonása). Mindez általánosan elfogadott elméleti álláspont, melynek részleteit a hazai szakirodalom is viszonylag nagy terjedelemben tárgyalja.<sup>130</sup> A valóság azonban – az empirikus kutatás fényében – kissé eltérő.



66. számú ábra 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

<sup>130</sup> Lásd részletesen kifejtve: Gellén Márton: Állam és közigazgatás új szerepben. NKTK, Budapest, 2013.

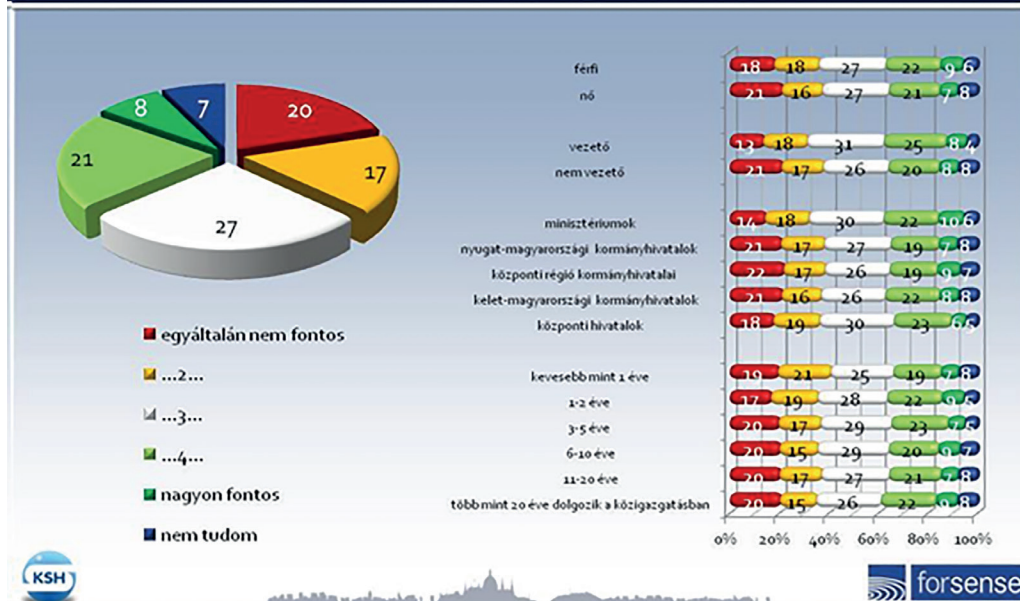
---

és hierarchikus kapcsolatokra alapuló rendszer zártságát, azt mégis nagyrészt természetesnek tartanak, 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 áll, és dominánsan elutasított, ha a munkakapcsolat nem csak eseti, hanem tartós, például kiszervezés formájában. A kormánytisztviselők egymással való versengése pedig teljes elutasítással párosul. Az nem okoz problémát, hogy az egyéni teljesítménykövetelmények meghatározása és a tisztviselők versenyezetése szorosan 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.

#### **5.4. Elutasított munkaszervezési elvek**

Az előzőekben kimutattuk, hogy a kormánytisztviselők a hagyományosnak tekinthető szabályozott, hierarchikusan szervezett, szakmai alapokon nyugvó, a döntésekbe ennek megfelelően, delegálás útján bevont közigazgatást tartanak kívánatosnak. Ez fontos következtetés, amit negatív oldalról is érdemes megközelíteni. Ezzel a technikával azt tudjuk megállapítani, hogy milyen munkaszervezési megközelítést nem tartanak kívánatosnak a kormánytisztviselők.

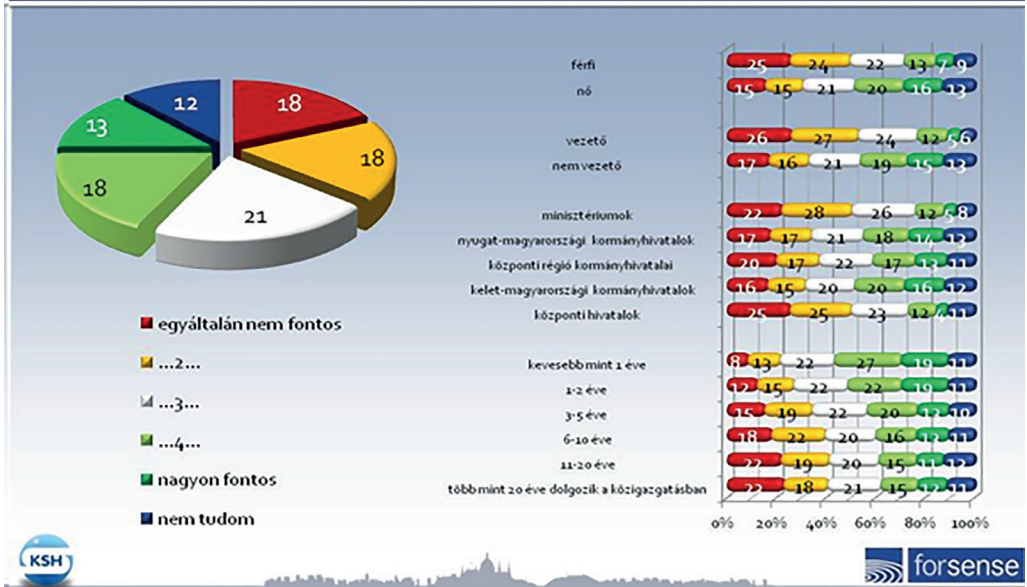
## Ön mennyire tartaná fontosnak a következő szempontok érvényesülését a munkahelyén: versenyhelyzet kialakítása a kormánytisztviselők között?



67. számú ábra A verseny mint munkaszervezési elv megítélése

Az egymás közötti verseny kérdését a vezetői interjúk alkalmával is érintettük. A válaszok lényege az volt, hogy ez a munkaszervezési eljárás nem jellemző, versengés inkább a vezetők (szervezetek) között tapasztalható, amit fogalmilag lehet hatalmi harcnak is nevezni. A kormánytisztviselők egymással szembeni versengését összességében nem támogatják az érintettek, ugyanakkor az elutasítottság korántsem olyan mértékű, mint amire az online kérdőív rávilágított. A közigazgatáson belüli, szervezeti szintű versengés a public choice irányzat egyik jellemző eszköze volt az 1960-as évek végétől az 1980-as évekig bezárólag, elsősorban Nagy-Britanniában. Az egyének közötti versengés pedig inkább a New Public Management (NPM) irányzathoz áll közel. A versengéshez képest még elutasítottabb a feladatok kiszervezése, amit kimonodtan az NPM-mel szokás azonosítani.

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



68. számú ábra A kiszervezések megítélése a kormánytisztviselők körében

A kiszervezés mint a versenyre alapozott hatékonyságjavítást ígérő technika az 1990-es évek elején indult világhódító útjára, amikor az akkori Clinton adminisztráció a „Reinventing Government” kampány zászlajára tűzte a piaci szférában alkalmazott szervezési megoldások átvételét a közigazgatásban.<sup>131</sup> A 2000-es évek elejére már számos empirikus kritika is rendelkezésre állt a kiszervezéseket minden bajt orvosló gyógyírként alkalmazó felfogással szemben.<sup>132</sup> A kritikák fő állítása az volt, hogy a verseny nem azonos fogalmat takar az Egyesült Államokban, mint Ghánában, Vietnámban – vagy éppen Magyarországon, így a hatékonyságjavítás is illúzió a közfeladatok iránti versengésre fel nem készített társadalmakban. Magyarország az NPM-et az 2006-ban ültette át a gyakorlatba,<sup>133</sup> aminek legemlékezetesebb példája volt a heves megyei kórházak privatizációja, és az egészségbiztosítási rendszer egészének privatizációra való előkészítése, ami a

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

132 Minogue, Martin – Polidano, Christian – Hulme David: *Beyond New Public Management,* Edward Elgar Publisher, Cheltenham, UK, 2001.

133 Leiner Vera: *PPP-kézikönyv. A köz- és magánszféra sikeres együttműködése.* Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Budapest, 2004.

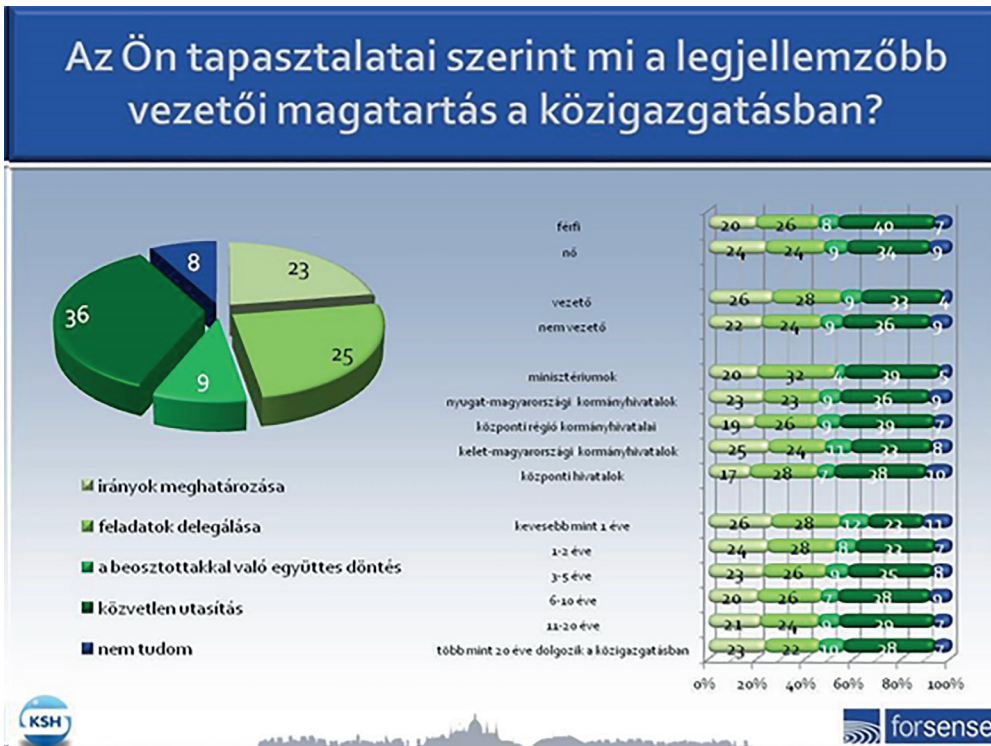


„szociális népszavazás” nyomán végül megbukott 2008-ban. Mindezen előzmények után érthető, hogy a kormánytisztviselők bizalmatlansággal övezik a kiszervezések gondolatát. Ezzel együtt a viszonylag homogén elutasítás mellett feltűnő, hogy Kelet-Magyarországon kedvezőbb a kiszervezések megítélése, míg a minisztériumokban és a központi hivatalokban a legnagyobb az elutasítás ezzel a technikával szemben. Szintén érdekes az elutasítottság mértékének a pályán eltöltött idővel való összefüggése. Míg a pályakezdők körében a kiszervezések inkább elfogadottak, mint elutasítottak, addig a nagyobb tapasztalattal rendelkező kormánytisztviselők esetében az elutasítás domináns.

## 6. A VEZETŐI MAGATARTÁSRA VONATKOZÓ KÉRDÉSEK

### 6.1. Az észlelt és a kívánatosnak tartott vezetői magatartás

A következőkben összefoglaltuk, 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.



69. számú ábra 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.

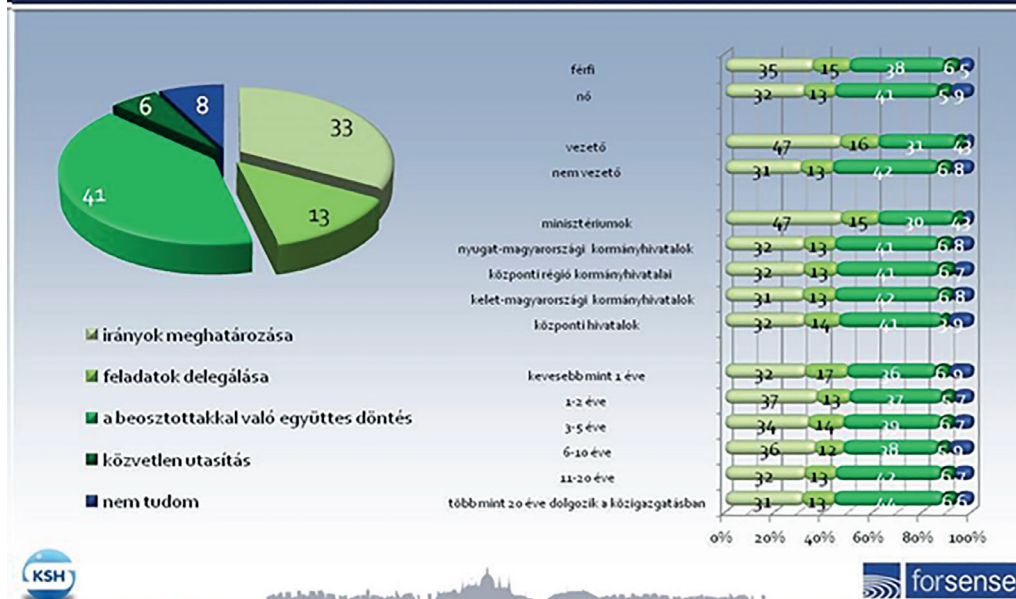
A közvetlen utasítási stílus hatékonyságra és eredményességre vonatkozó hatása nagyon jelentős, amit még empirikus úton nem kutattak a magyar közigazgatás esetében. A közvetlen utasításon alapuló vezetési felfogás ott lehet eredményes és hatékony, ahol stabil külső környezetben, egyértelműen meghatározható, 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.<sup>134</sup>

A beosztottak az érzékelt, dominánsan utasításra alapuló stílussal szemben az őket a döntésekbe bevonni kész vezetői szerepet látnák szívesen (lásd a következő ábrát).

---

<sup>134</sup> A „hivatal” általánosságban elidegenedett állapotát olykor groteszk történetek fémjelzik, például: <http://www.agroline.hu/hir/hivatali-packazas-miatt-nem-sulhet-csirke>

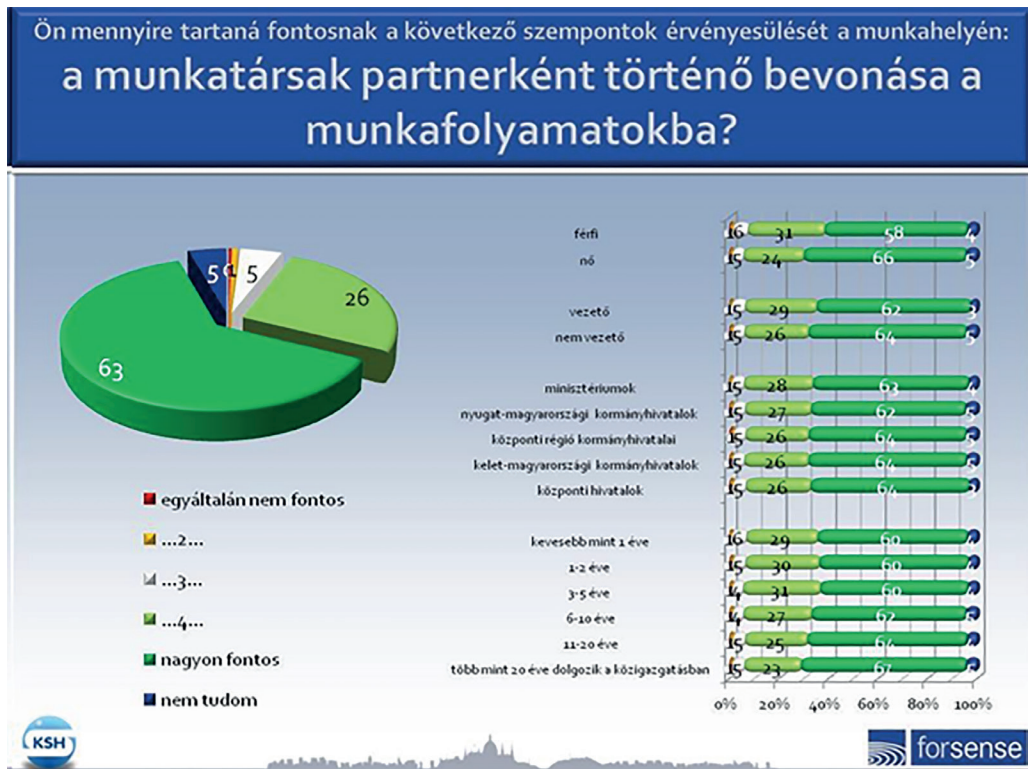
## Ön szerint melyik legyen a meghatározó vezetői magatartás a közigazgatásban?



70. számú ábra A kormánytisztviselők által kívánatosnak tartott vezetői magatartás

A fenti ábrán ábrázolt válaszok némileg ellentmondanak annak, amit egy korábban említett kérdés kapcsán válaszoltak: a delegálást kevésbé tartják kívánatosnak, mint a teljesítménykövetelmények precíz megfogalmazását. Hiszen mi lehetne precízebben megfogalmazott követelmény, mint egy részletes utasítás? 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 mint vezetői magatartás gyakoriságát tekintve nem a közvetlen utasítás ellentétes pólusán helyezkedik el. A delegálás tartalmilag összehasonlítható 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 teljesítőképességét. 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. A következő kérdésnél nem elsősorban a magas szintű döntések körében, hanem a szervezeti egység szintjén jelentkező viszonyokra kérdeztünk rá.



71. számú ábra. A kormánytisztviselők által helyesnek tartott munkastílus

Amennyiben a kérdést úgy fogalmaztuk meg, hogy a „vezetés” szó helyett a „partnerség” kifejezést alkalmaztuk, úgy 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 teljesítőképeségéhez 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 kulcságszavát képviseli.<sup>135</sup> A nemzetközi tapasztalatok figyelembe vétele alapján érdemes lenne tudatos saját innováció-segítő, inkubációs stratégiát alkalmazni a hazai közigazgatási és közszolgáltatási innovációk gyűjtésére, elősegítésére, jutalmazására.

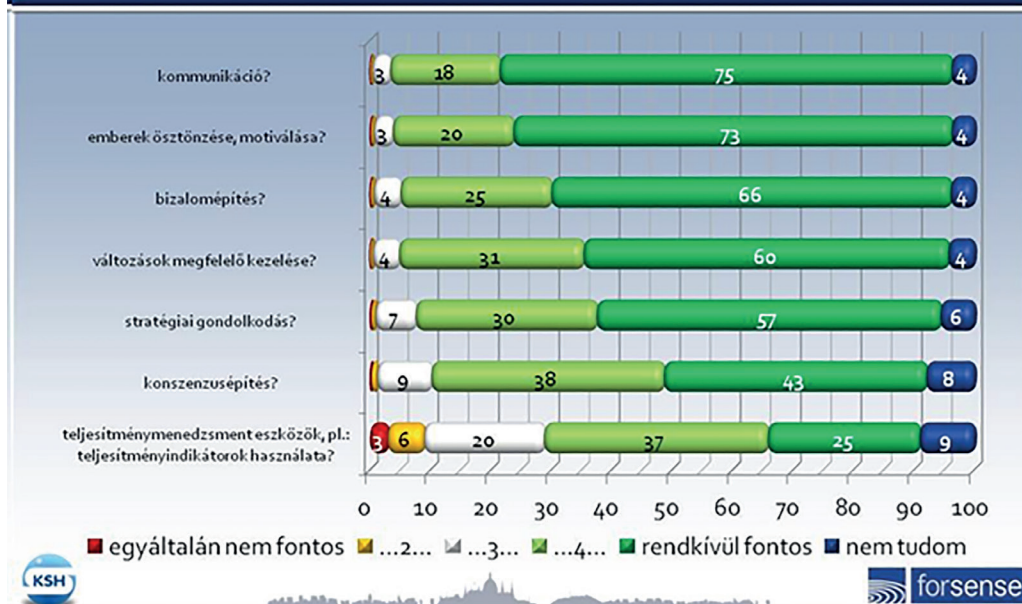
## **6.2. A közigazgatási vezetőképzés kívánatos tartalma**

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

---

<sup>135</sup> Lásd bővebben: OSBORNE, Stephen P. and Louise BROWN (editors): *Handbook of Innovation in Public Services*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2013.

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



72. számú ábra 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. Ez az értékítélet egyben azt is kifejezi, hogy a kormánytisztviselők nem gondol-

---

ják azt, hogy egy-egy ad hoc készségfejlesztő vezetői tréning kiválthatná vagy pótolhatná a valódi vezetői képességek fejlesztését.

## **7. LAKOSSÁGI FELMÉRÉSEK**

### **7.1. A lakossági felmérések módszertana**

2014 áprilisában a Forsense munkatársai személyes megkeresésen alapuló reprezentatív kutatást végeztek 1000 fő megkérdezésével. A felvett minta a lakosság egészét jellemzi, a felvett adatok nagy valószínűséggel legfeljebb  $\pm 3\%$ -kal térnek el attól, mint ha a lakosság egészét megkérdeztük volna.

2014 áprilisában egy külön lakossági szegmensben, az egyetemi hallgatók körében is kérdőíves vizsgálat történt. Az 1.026 fős mintán készülő vizsgálat alapsokaságát 10 kiválasztott felsőoktatási intézmény egyes rendezvényein, a helyszínen jelenlévő hallgatói adták. Az adatfelvétel táblagéppel segített személyes interjúkészítési technológiával (TAPI) történt. A lekérdezés során gyűjtött válaszok online és valós időben (realtime) kerültek az adatbázisba. Minden helyszínen 5-6 kérdezőbiztos dolgozott, akik összességében (átlagosan) 100 kérdőívet rögzítettek a résztvevő diákoktól. A válaszolók közel háromötöde nő és kétötöde férfi volt. A hallgatók 19%-a budapesti állandó lakhellyel rendelkezett, és közel háromötödük városból érkezett (megyei jogú városból 23%, egyéb városból pedig 36%). Valamivel több, mint egyötödük származott községből (11% 2000 fősnél nagyobb, 12% pedig 2000 fősnél kisebb településekről). A kérdezettek valamivel több, mint háromnegyede 20-23 éves volt: a 20 évesek a minta 18%-át, a 21 évesek 26%-át, a 22 évesek 19%-át, a 23 évesek pedig 14%-át tették ki. Mindössze 4% fiatalabb 20 évnél és ötödük (20%) idősebb 23 évesnél. A kérdezettek átlagosan négy-öt (4,56) aktív félévet töltöttek a felsőoktatásban. A tanulmányok kitolódására utalt, hogy a minta zömét kitevő 20-23 évesek csak átlagosan három-négy (3,6) befejezett félévről számoltak be.

2014-es lakossági felméréseinkben a kérdezettek ötfokú skálán osztályozták, hogy mennyire bíznak egyes intézményekben. Az osztályzatokból minden intézmény esetében egy bizalmi indexet is képeztünk, amely egy 0-tól 100-ig tartó skálán vehet fel értékeket. Az egyes állami intézményekkel kapcsolatos bizalom tipikusan aszerint alakult, hogy az adott szervezet mennyire van közel az állampolgárokhoz.

### **7.2. A közigazgatás iránti általános, lakossági bizalom**

A lakossági szegmensben a „Jó Állam” kifejezés a paternalista, gondoskodó, biztonságot és közszolgáltatásokat nyújtó állam képét idézte fel.

A lakossági felmérés szerint elmúlt években, a 2008-as mélyponthoz képest nőtt az intézményi bizalom, s ezzel együtt a közigazgatásba vetett bizalom is Magyarországon. A közigazgatás intézményeinek megítélését pedig elsősorban nem a személyes

tapasztalat, hanem az határozta meg, hogy az emberek hogyan látták az ország helyzetét. Az ország helyzetének megítélése pedig szoros összefüggésben állt azzal, hogy az emberek hogyan látták saját életüket, milyen volt a jövőképük, mennyire érezték magukat (egzisztenciális) biztonságban. Így végső soron az egyes intézmények megítélése nem csak attól függött, hogy azok ügyintézésével mennyire voltak elégedettek az emberek, hanem azt mondhatjuk, hogy aki kedvezően látta az ország helyzetét, az egy adott hivatal munkájával is nagyobb valószínűséggel elégedett volt, mint aki kedvezőtlenül ítélte meg az ország kilátásait.

A lista élén két olyan „intézmény” (személy) található, amely nem közvetlen pártpolitikai szereplő. A helyi polgármesterek lokalitásból fakadó relatív magas bizalmi indexe összhangban van azokkal a felméréseinkkel, melyek azt mutatják, hogy az emberek az ország helyzetéhez képest kedvezőbben ítélik meg saját településük helyzetét. A köztársasági elnök megítélése szintén hagyományosan jónak mondható. A lista végén pedig a pártpolitikához közvetlenül kapcsolódó aktorok szerepelnek, az országgyűlésbe vetett bizalom különösen alacsony szintű.

	2014. április		
	válaszok 0-100-as skálán (pont)	teljes mértékben vagy inkább bízunk (%)	nem tudja (%)
településének, kerületének a polgármesterében	61	50	3
köztársasági elnökben	59	49	3
járási kormányhivatalokban	56	32	27
megyei kormányhivatalokban	56	32	23
rendőrségben	55	40	1
Európai Unióban	55	42	3
alkotmánybíróságban	54	40	7
közigazgatásban	53	35	4
miniszterelnökben	49	40	1
igazságszolgáltatási rendszerben	48	31	3
kormányban	47	34	1
országgyűlésben	43	26	3
átlag	53		

5.számú táblázat. Mennyire bízunk ön ezekben az intézményekben?



---

Ha az indexpontoszámok helyett az 1-5 osztályzatokat tekintjük, azt találjuk, hogy miközben a helyi polgármesterben a megkérdezettek 52 százaléka bízott, az országgyűléssel szemben viszont 40 százalék volt bizalmatlan. Mivel a közigazgatás kapcsán ez a két érték 35, illetve 22 százalék, megállapíthatjuk, hogy az intézményi bizalom szempontjából a magyar közigazgatás nem volt „megosztó” intézmény. Tehát többen bíztak a közigazgatásban, mint akik nem, s a legtöbb szocio-demográfiai csoportban többségben voltak a bizalommal élők. A közigazgatásban bízók aránya fordítottan arányos volt a településmérettel és az életkorrallal nőtt.

Az egyes állami intézményekkel kapcsolatos elvont bizalom tipikusan aszerint alakult, hogy az adott szervezet mennyire volt közel az állampolgárokhoz. Ebből a szempontból indifferens volt, hogy a települési önkormányzat, a megyei és a járási kormányhivatal, valamint a rendőrség egyaránt a közigazgatás része-e. Ezen szereplők bizalmi indexe rendre felülmúlja az elvontan megnevezett „magyar közigazgatást”. A magas bizalmi értékkel rendelkező köztársasági elnök az egyetlen kivétel ez alól.

Jellemzően jobban bíztak a közigazgatásban a középosztálybeliek és a diplomások, illetve akiknek rendszeres jövedelme van. Minél jobbnak látta valaki az ország helyzetét, annál jobban bízott a közigazgatásban (is). Természetesen az, hogy valaki milyennek ítélte meg az ország helyzetét, nagyban függ attól, hogy milyen volt a státusza, jövedelmi helyzete, mennyire volt stabil az egzisztenciája, vagyis mindezen tényezők közvetve – az ország helyzetének megítélésén keresztül – azt is befolyásolták, hogy mennyire bízott valaki a közigazgatásban. Két csoport volt, ahol sokkal többen voltak a közigazgatással szemben bizalmatlanok, mint bennük bízók: a munkanélküliek, és akik szerint rosszul mennek a dolgok az országban.

	inkább vagy egyáltalán nem bízuk	inkább vagy teljesen bízuk	különbség
	(1,2 válasz)	(4,5 válasz)	
<b>összes megkérdezett</b>	<b>22</b>	<b>35</b>	<b>13</b>
Budapesten él	25	26	1
megyei jogú városban él	25	31	6
városban él	22	34	12
falun él	19	45	26
18-34 éves	27	31	4
35-54 éves	22	35	13
55 évesnél idősebb	19	37	18
rosszul, nagyon rosszul mennek a dolgok az országban	43	11	-32
közepesen mennek a dolgok	13	40	27
jól, nagyon jól mennek a dolgok az országban	6	65	59
középosztályba tartozónak vallja magát	18	41	23
alsó-középosztályba tartozónak vallja magát	22	29	7
munkásosztályba tartozónak vallja magát	32	31	-1
alkalmazott teljes munkaidőben	24	40	16
saját vállalkozásban dolgozik	16	25	9
öregségi nyugdíjas	18	38	20
munkanélküli	30	22	-18
köztisztviselő, közalkalmazott	14	51	37
állami, önkormányzati vállalat alkalmazottja	16	41	25
más helyen dolgozik/dolgozott	32	31	-1
legfeljebb 8 általánost végzett	27	35	8
szakmunkás	24	27	3
érettségizett	22	34	12
diplomás	19	42	23

6.számú táblázat. Mennyire bízuk ön a magyar közigazgatásban?

A legfontosabb tényező tehát a közigazgatást megítélése kapcsán az volt, hogy ki hogyan látta az ország helyzetét. Adatainkból az is kiderült, hogy ez nem csak a közigazgatásra, hanem általában az intézményi bizalomra is érvényes volt. Az ország helyzetének megítélése pedig szorosan összefüggött azzal, hogy az emberek hogyan élték meg mindennapjaikat, mennyire érezték magukat egzisztenciális biztonságban, milyen (kiszámítható) jövőképük volt. Az megkérdezettek nagy többsége elégedett volt az ügyei intézésével, és azon hivatalok esetében különösen magas volt az elégedettek aránya, amelyeket többen látogatnak (okmányiroda, polgármesteri hivatal). Alapvetően minden hivatal esetében jóval több volt az elégedett ügyfél, mint elégedetlen, a viszonylag sokak által látogatott helyek közül csupán a bíróságot és a rendőrséget (vagyis olyan helyeket, ahol „kellemetlen ügyeket” intézünk) lehet kiemelni, ahol viszonylag magas volt az elégedetlenek aránya.

	válaszok 0-100-as skálán (pont)	egyáltalán nem vagy inkább nem volt elégedett (%)	teljes mértékben vagy inkább elégedett volt (%)
okmányiroda	80	7	80
Földhivatal	79	7	75
Polgármesteri Hivatal	76	8	75
Magyar Államkincstár	76	8	68
kormányablak (kormányhivatal)	76	8	61
Adóhivatal	71	10	65
Egészségbiztosítási Pénztár	73	11	68
nyugdíjfolyósító	73	11	66
Munkaügyi hivatalok	65	17	58
cégbíróság	65	19	55
bíróság	62	23	51
rendőrség	60	25	53
járási építéshatóság	60	18	51

*7. számú Táblázat. Összességében mennyire volt elégedett, amikor legutóbb ügyet intézett?*

Azok, akik általában bizalmatlanok a közigazgatással szemben, minden egyes intézmény kapcsán sokkal rosszabb osztályzatot adtak azokhoz képest, akik bizalommal viseltetnek a közigazgatás iránt. A különbség tetemes, a két csoport osztályzatai közötti eltérés nem egyszer elérte a 15 pontot, de van ahol a 30 pontot is meghaladta. Az egyes hivatalokban folyó ügyintézés megítélését tehát nem csak a közvetlen tapasztala-

---

lat, hanem a közigazgatásról alkotott általános kép is alakítja. Azt is láttuk azonban, hogy az ország helyzetének megítélése nagyban befolyásolja a közigazgatásról alkotott véleményt is, ez pedig azt jelenti, hogy a kedvezőtlen osztályzatok mögött a megkérdezettek általános rossz hangulata húzódhat meg, nem pedig közvetlen tapasztalatuk.

A megkérdezettek többnyire pozitívan számoltak be a hivatalokban tapasztalt körülményekről. Eredményeink azt jelzik, hogy ezzel elsősorban az ott dolgozók munkáját értékelték. Azok a szegmensek kaptak ugyanis magasabb osztályzatot, amelyek közvetlenül kapcsolódnak az ott dolgozókhöz, vagy azok munkájához (udvarias ügyintézők, minőségi szolgáltatás, stb.).

A bizalom alakulása szempontjából a személyes tapasztalat az irányadó, ami viszont összefügg az ügyfél-intézmény kapcsolat gyakoriságával. Ilyen módon a nagy ügyszámot bonyolító szervezet típusok, tipikusan a települési önkormányzatok és az okmányirodák élveztek előnyt.

Az ügyfelek elégedettségének mérőszámai összességében viszonylag kedvezőek voltak, leszámítva azokat a szervezeteket, amelyekhez általában valamilyen kellemtelen szituációban, élethelyzetben kerülnek az ügyek (rendőrség, bíróság, munkaügyi hivatal). A viszonylagosan kedvező adatok még nem jelentik azt, hogy nem lehetne továbbfejleszteni az ügyfélkapcsolatokat. Erre jó lehetőség a megyei és járási kormányhivatalok rendszere, amely például a viszonylag alacsony pontszámot kapott munkaügyi hivatali ügyintézés is végzi. Úgy tűnik, hogy az általános hatáskörű kormányhivatalok ügyfélforgalmának továbbfejlesztésekor figyelmet kell szentelni a speciális élethelyzetben lévő, valamilyen területen már sérelmet szenvedett ügyfelek nagy empátiával való kezelésére.

### **7.3. A közigazgatással kapcsolatos lakossági attribúciók**

A lakossági felmérés szerint a hatékonyság egyes paramétereire irányított kérdések körében kedvezőtlenebb a megítélés, mint az általános bizalmi kérdésekre adott válaszok esetében. Sokan úgy érzik, hogy túl sok az adminisztráció, sokat kell várakozni, a közigazgatás intézményei bonyolultan működnek. A közigazgatásba vetett bizalom e kérdés kapcsán is lényeges választóvonalnak bizonyult. Vagyis akik bíznak a közigazgatásban, azok minden tényező kapcsán lényegesen magasabb osztályzatot adtak. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy még ez az alapvetően pozitív szemléletű csoport is sokallja az ügyintézéskor tapasztalt adminisztráció mértékét, erre utal, hogy a „kevés az adminisztráció, papírmunka” állítással kapcsolatos vélemények indexpontszáma épp csak meghaladta a közepet.

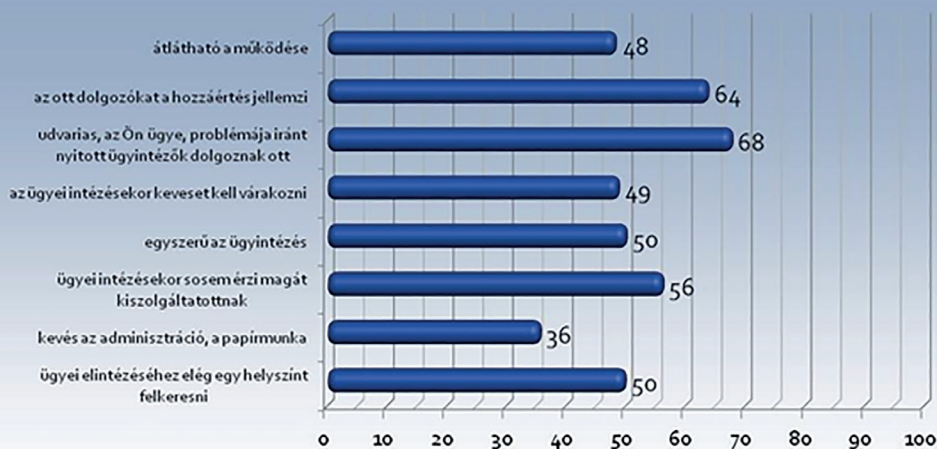
Érdekes megfigyelésekre tehetünk szert, ha a kormánytisztviselők véleményét a lakossági véleményekkel együttesen értelmezzük.

A következő ábrán látható a hozzáértés és az udvariasság mint relatíve magas pontszámot kapott tényező. Ezek közül a hozzáértésre vonatkozó meggyőződés összhang-

ban van a köztisztviselők önmagukról alkotott képével, amely lényegében a felkészült tisztviselő klasszikus weberi képét vetíti ki önmagára és környezetére. Kérdés, hogy az ügyfél hogyan, mi alapján juthat olyan meggyőződésre, hogy a vele szemben álló tisztviselő hozzáértő vagy nem hozzáértő, hiszen a tisztviselőknek minden esetben információs előnyük van az ügyfelekkel szemben a hivatali ügyeket illetően. Valódi kontroll helyzet legfeljebb csak a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatakor fordulhat elő, de ez olyan elenyésző ügyet jelent, amely nyilvánvalóan nem befolyásolhatta az összességében kedvező képet. Egy-egy lakossági percepció alkalmával pedig nem is biztos, hogy helyes, hogy az adott meggyőzések okát keressük. Helyesebb, ha a jövőbeli reformok szempontjából közelítünk ehhez az adottsághoz. A jövő megújuló reformhullámaint előre vetítve megállapíthatjuk, hogy az ügyfél-közigazgatás kapcsolat bizalmi jellege szempontjából kedvező, hogy a szakmaiság attribúciója ilyen domináns. További fontos tényező, hogy a válaszadók többsége szerint az ügyfél soha nem érezi magát kiszolgáltatottnak. Ez azt jelenti, hogy a lakossági ügyfelek igényeinek eléggé jól megfelel az ügyféltájékoztatás bevett gyakorlata. Mindazonáltal ennek némileg ellentmond, hogy az átláthatóság a többség szerint nem megfelelő.

Az Ön véleménye szerint összességében mennyire jellemző a mai magyar közigazgatás hivatalaira az, hogy

...?



■ kérdésre adott osztályzatok átlaga egy 0-100 fokú skálára vetítve



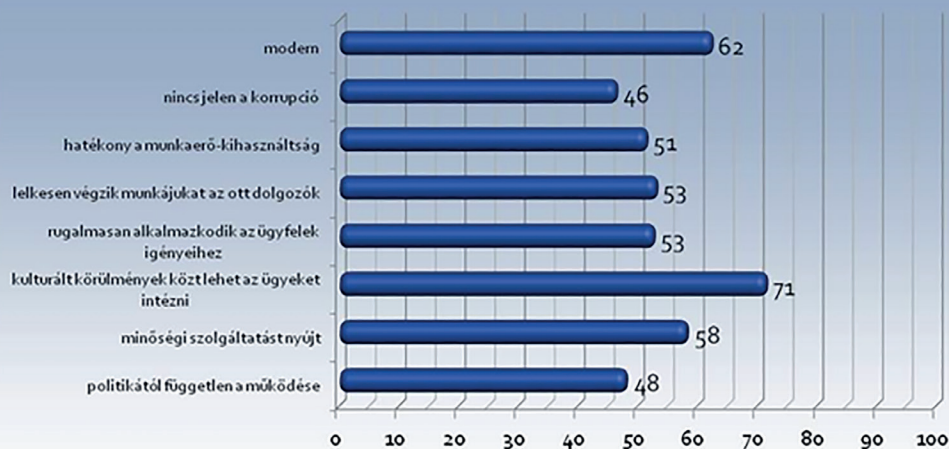
---

E ponton tehát ellentmondásba keveredik a személyes ügyintéző-ügyfél kapcsolat viszonylagos megfelelő volta a rendszer egészének átláthatatlanságával. Az átláthatatlanság azonban nem csak külső lehet, hanem belső is, nem utolsó sorban a nagy mértékű és gyakori átszervezések miatt, melyek – részleteit lásd a mű elején – a belső szereplőket, sőt, a vezetőket is igénybe veszik.

Az átláthatatlanság nem csak a szervezeti átláthatatlanságot jelentheti, hanem a folyamatok átláthatatlanságát is. Korábban fontos elektronikus közigazgatási vívmányként tekintettek sokan az „ügyleírások” elektronikus elérhetőségére. Ma már látható, hogy a statikus „ügyleírások” aligha segítenek az ügyfelek azon érzetén, hogy a mai magyar közigazgatásban a papírmunka és az adminisztráció kifejezetten megterhelő. Ezzel együtt az ügyintézés viszonylag egyszerű, a várakozási idő is elviselhető. A papírmunka csökkentése és az adminisztrációs terhek valódi mérséklése a jelek szerint a jövő közigazgatási reformjainak kulcsterülete lehet, amennyiben a jövő reformerei az ügyfélkapcsolatok területén kézzelfogható eredményt kívánnak elérni. Az adminisztrációs terhek mérséklésekor elengedhetetlen a terepkitatás alkalmazása, mely az adott közigazgatási szervek valódi gyakorlatait, nem pedig a jelentésekből kirajzolódó gyakorlatait elemzi, tekinti át. Nem ritka ugyanis továbbra sem, hogy az ügyintézők felkészületlenségéből vagy ügyintézői kényelmességéből, netán valamilyen belső szabály miatt továbbra is ragaszkodnak az ügyfelek adatainak közvetlen bekéréséhez olyan esetben, amikor rendelkezésre közigazgatási szervezetnél tárolt információ. Mindezek a megoldások feleslegesen veszik igénybe az ügyfelek idejét, pénzét és energiáját, gyakran az írott joggal ellentétesek, ugyanakkor semmilyen belső jelentésbe nem kerülnek be.

Az Ön véleménye szerint összességében mennyire jellemző a mai magyar közigazgatás hivatalaira az, hogy

...?



■ kérdésre adott osztályzatok átlaga egy 0-100 fokú skálára vetítve

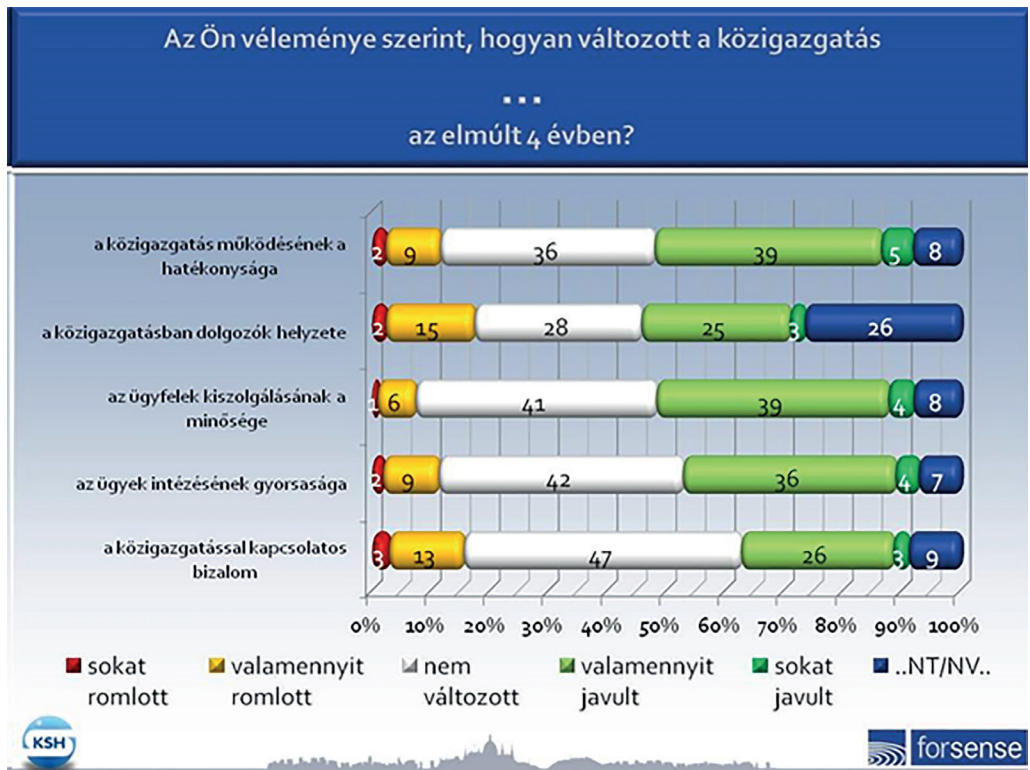


#### 74. A közigazgatással kapcsolatos lakossági percepciók 2.

A közigazgatással kapcsolatos általános percepciók között jellemző, a média által is évtizedek óta (nem csak Magyarországon) sugallt kép, miszerint a közigazgatás korrump. A korrupció nincs jelen 46% szerint, tehát a többség szerint jelen van. Ez nem jelenti azt, hogy a válaszadók többsége korrupciós esetben közvetlen tudomással rendelkezne, ezt inkább egy általános véleményként kell rögzíteni, ami jelentősen árnyalja a lakossági bizalom relatíve kedvező képét. Az itt felsorolt attribútumok között rendre azok értek el relatíve magasabb pontszámot, amelyek a közvetlen ügyfél-közigazgatás kontaktus során is érzékelhetők, (hatékony, lelkes, rugalmas, minőségi, kulturált körülmények), miközben a politikától és a korrupciótól való viszonylagos befolyásoltság inkább általános közhangulati képet jelent. Mindezt befolyásolhatta, hogy az adatfelvétel a 2014-es választásokhoz időben közel, 2014 tavaszán történt.

A közigazgatásról alkotott általános kép középtávú elmozdulására vonatkozó kérdések a közigazgatás tevékenységi paramétereit (hatékonyság, ügyfélszolgálatás minősége, gyorsaság) inkább kedvezően értékelik. Az elvontan értelmezett bizalom nem

mozgatja meg a válaszadókat, míg a közigazgatás belső viszonyaival szemben érthető módon jelentős a választól való tartózkodás aránya.



### 75. A közigazgatással kapcsolatos változások lakossági percepciója

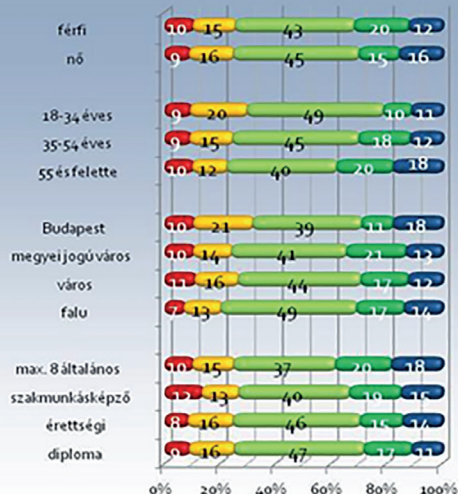
Többségben vannak azok, akik szerint valamelyest sikerült egyszerűsíteni az ügyintéztést a közigazgatásban azzal, hogy kormányablakokat hoztak létre, de jelentős azok aránya is, akik szerint ez nem jelentett komoly előrelépést. Az összes megkérdezetthez hasonlóan vélekednek azok, akik az elmúlt hónapban valamilyen ügyet intéztek, ugyanakkor ismét azzal szembesültünk, hogy a lényeges választóvonalat e kérdés megítélésében az jelenti, hogy ki mennyire bízik a közigazgatásban: akik bíznak benne, pozitív változásokat érzékelnek, akik nem, azok nagy arányban látnak.



Az Ön véleménye szerint sikerült-e a kormánynak egyszerűsíteni a hivatali ügyek intézését, azzal hogy **kormányablakokat, járási és megyei kormányhivatalokat** hozott létre?



- egyáltalán nem sikerült, nehezebb lett az ügyintézés
- inkább nem lett egyszerűbb az ügyintézés
- valamelyest sikerült egyszerűsíteni az ügyintézésen
- egyértelműen egyszerűbb lett az ügyintézés
- ..NT/IV..



76. A reformok és az egyszerűsítés összekötése a lakossági véleményekben

A kormánytisztviselői felmérés alapján is igaz az az összefüggés, hogy a konkrét hivatali sajátosságokkal kapcsolatos percepciók lényegesen rosszabbak, mint az általános, inkább összbenyomás alapján kialakított kép. Mindazonáltal meglepően egybevág az ügyfelek által észlelt és a kormánytisztviselők által észlelt benyomás a konkrét paraméterek alapján: az udvariasság, az ember-ember ügyfélkapcsolat kedvező megítélést, az átláthatóság szintje és a papírcentrikus ügyintézés pedig ellenszenvet váltott ki mindkét csoportban.

---

## 8. INNOVÁCIÓ A KÖZIGAZGATÁSBAN

### 8.1. A magyar közszolgálati innováció kulturális előfeltételei

A Magyar közigazgatást hagyományosan weberianus, jogias, eljárásias jelzőkkel szokás illetni.<sup>136</sup> Ennek eredetét többen az osztrák-magyar közös örökségre vezetik vissza, amivel szemben igen nehéz ellenérveket támasztani.<sup>137</sup> A közigazgatási kultúra örökségének ezen rétegére rakódik az úgynevezett poszt-szovjet autoritatív vezetési-irányítási stílus (post-Soviet type authoritative style)<sup>138</sup> (Cameron and Orenstein, 2012), valamint a tömegdemokrácia rendszerváltás utáni történetébe ágyazódó politizáció,<sup>139</sup> továbbá a pártpolitika nyugati trendekbe ágyazódó perszonalifikációja és mediatisációja,<sup>140</sup> 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 végigvinni képes személyek (innovátorok) és egyéb, szervezési feltételek. A közigazgatási innováció nem az a téma, aminek különösen nagy szakirodalma van hazánkban, bár akadnak kivételek.<sup>141</sup> A hazai szakirodalomban az innováció fogalmát elsősorban műszaki-technológiai innovációként értelmezték, legújabbban azonban már a szervezeti tanulás és szervezeti szintű innováció kérdése

---

136 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.

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

138 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.

139 Meyer-Sahling, Jan-Hendrik: *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.

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

141 Borbély András – Pásztor Márta Zsuzsanna: *Közigazgatási szervezetek innovációs képességének hatása az e-közszolgáltatásokra*. 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.

---

is felmerült.<sup>142</sup> Empirikus alapú hazai közigazgatási szervezeti innovációs képességre vonatkozó kutatás azonban mindeddig nem született.

A közigazgatási és közszolgáltatási innováció kérdése már legalább két évtizede foglalkoztatja a nyugati szakmai közvéleményt.<sup>143</sup> Moore és Hartley szerint az innovációk nem más, mint új ötletek gyakorlati megvalósítása,<sup>144</sup> 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.<sup>145</sup> Van Wart megkülönbözteti az innovációt és a kreativitást a közigazgatási vezetői magatartáson belül. Kreativitásnak nevezi azt a képességet, amely alkalmas arra, hogy nem rutinszerűen gondolkodjon, innovációnak pedig azt a képességet tekintti, amely a tudást új körülményekre alkalmazza.<sup>146</sup> 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. Kobylynska 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.<sup>147</sup>

A magyar közigazgatásra jellemző weberi, hierarchikus, jogias közigazgatásban nehéz elképzelni más helyzetet, mint azt, hogy az innovátoroknak a hierarchia csúcsán vagy alján kell elhelyezkedniük. A hierarchia csúcsán – 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.<sup>148</sup> A hierarchia alján olyan hétközna-

---

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

143 Bekkers, V.J.J.M., Tummers, L.G., Voorberg, W.H. (2013). 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 A szerzők által adott irodalmi áttekintés részletesen elemzi a közigazgatási innovációs szakirodalmat. <http://www.lipse.org/userfiles/uploads/From%20public%20innovation%20to%20social%20innovation%20in%20the%20public%20sector.pdf> letöltve: 2019. 07. 15.

144 Moore, M. H. and Hartley, J. 'Innovations in Governance', 2008, Public Management Review, 10(1): 3-20. oldal.

145 Osborne, S. P. and Brown, L., 'Managing change and innovation in public service organizations London', 2005, UK, Routledge

146 Van Wart, M. Leadership in Public Organizations – An Introduction, 2012, Second edition, M. E. Sharpe, Armonk, NY 222. oldal.

147 Kobylynska, 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.

148 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.

---

pi unkatársakat találunk, akik a mindennapi alkalmazkodás, reagálás és találékony-ság 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.<sup>149</sup> Hartley (2005. 27. oldal) szerint a közsférában 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 közsférában elsődlegesen kapcsolati jellegű, de azt a közszolgáltatások kontextusában kell vizsgálni.<sup>150</sup> Borins (2006) szerint a közsféra innovációja öt elemből áll:<sup>151</sup>

- Rendszerezemlélet: 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 közsférebéli innovációs kapacitás meghatározására.<sup>152</sup> 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 kerek között is képes szervezeten belüli és szervezetek közötti kapcsolatokat kialakítani bizalomépítés és hálózatépítés útján. A szerzők támaszkodnak March<sup>153</sup> (1991),

---

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

150 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.

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

152 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](https://www.innovation.cc/scholarly-style/2016_21_1_1_gieske-buuren-bekkers_public-innovate.pdf) letöltve: 2019. 07. 16.

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

---

Andrioupolis és Lewis<sup>154</sup> (2009), valamint Nooteboom és Stam<sup>155</sup> (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),<sup>156</sup> 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 szerzőhármás 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 tanulás folyamatát a közpolitikai folyamattal.

A fentiek alapján a következő elemzés célja annak empirikus feltárása, hogy a magyar közigazgatásban az innovációnak milyen előfeltételei állnak fenn. Hazai empirikus nem önkormányzati, hanem központi közigazgatási, nagymintás kutatás véleményem szerint egyedülálló, és önmagában is értéket képvisel a magyar olvasók, szakemberek számára. A magyar eset azonban álláspontom szerint önmagán túlmutató jelentőséggel bír, mégpedig azért, mert a közszféra-beli szervezeti az innovációs képesség nyugati szerzők által meghatározott attribútumait nem nyugati: helyi vagy regionális autonómiába (német, újabb kori francia, holland) ágyazott vagy ügynökségi (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.

---

154 Andriopoulos, C. and Lewis M. W. 'Exploitation-Exploration Tensions and Organizational Ambidexterity: Managing Paradoxes of Innovation', 2009 Organization Science. 20(4): 696-717. oldal.

155 Nooteboom, B. and Stam E. (editors). Micro-foundations for Innovation Policy. 2008. Amsterdam: Amsterdam University Press.

156 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.

---

Az itt közreadott 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 szervezeti 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 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 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 föléljük 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 kérdés-ként 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 általánosnak 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 (közsféra-beli) innováció kortárs szakirodalma (lásd fent) az egyéni vagy intézményi szintű kapcsolatok fejlesztésére vonatkozó konnektivitás képességét egyértelműen az innováció javító tényezők közé sorolja. Ennek megfelelően a vezetői interjúkban elének 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 legitimitását hordozza.

## **8.2. Az innovativitás közelítése klaszterelemzéssel**

### **8.2.1. A klaszterek meghatározása**

A mindennapi ügyfélforgalomban mindenképpen szükség van innovációra, mivel az emberi helyzetek sokasága, változékonysága, az ügyfelekkel való kommunikáció sajátos kihívásai ezt mindenképpen megkövetelik, bármilyen hierarchikusan is 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 szer-

---

vezetet vagy az egész ágazatot is befolyásolhatják az ilyen típusú, ügyféligények 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.

- 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.
- 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.

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). 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 11.004 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 versengésre való nyitottság sajátosságával. Általánosságban ez a klaszter adta minden kérdésre a második legmagasabb pontszámokat, azonban a kiszervezés kérdését nagyon rosszszallóan ítélik meg.

A klaszterekkel kapcsolatos összefoglaló statisztikát a következő táblázat tartalmazza. A klaszteranalízist a vágyott helyzetekre vonatkozó kérdések alapján végeztük, mivel úgy értékeltük, 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 kifejezhetnék saját preferenciáikat.

Klaszter neve	Innovatív	Nincs verseny, nincs kiszervezés	Nincs innováció	Átlagos	Versengő
Elemszám	2036	1416	984	1961	1836
<b><i>Mennyire tartaná fontosnak:</i></b>					
a szervezeti szabályok, belső utasítások követése?	4,79	<b><u>4,52</u></b>	3,48	<b><u>4,53</u></b>	<b><u>4,55</u></b>
a kormánytisztviselők szakértelmének kiaknázása?	4,83	4,75	3,95	4,63	4,86
pártatlanság, elfogulatlanság?	<b><u>4,86</u></b>	<b><u>4,88</u></b>	4,16	<b><u>4,83</u></b>	4,91
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	4,16	3,53	4,19	4,30
a munkatársak partnerként történő bevonása a munkafolyamatokba?	4,76	4,6	3,91	4,61	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	<b><u>3,87</u></b>	<b><u>3,92</u></b>

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.

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.

### 8.2.2. Az azonosított klaszterek tulajdonságai

A következőkben megvizsgálom, 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 a tényekre és a vágyakra vonatkozó pontszámokban.

#### 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. 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
		Innovatív	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

**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**

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.<sup>157</sup> 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.<sup>158</sup> 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 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.

---

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

158 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?		Előfordulás száma a klaszterben					Összesen
		Innovatív	Nincs verseny, nincs kiszervezés	Nincs innováció	Átlagos	Versengő	
szakközépisikolai 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

**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. 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?		Előfordulás száma a klaszterben					Összesen Innovatív
		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

**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 munkavégzés helye 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 koncentráltóságánál, tömegénél fogva eleve nagyobb hálózatépítési, konnektivitási lehetőséggel rendelkeznek. A tapasztalat 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 általánosabban aktívabbak. Ezt lakóhelyük és munkahelyük szociológiai adottságaival lehet legkézenfekvőbben magyarázni.

Munkavégzés helye		Előfordulás száma a klaszterben					Összesen Innovatív
		Innovatív	Nincs verseny, nincs kiszervezés	Nincs innováció	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 közigazgatási 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

**Az elvart számnál magasabb tényleges értékeket félkövér kiemeléssel, míg a lefelé való eltéréseket dőlt betűvel jelzem**

### 8.3. 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 állapotra nézve is. Erre alapozva lehetőség nyílik arra, hogy mely érzékelt valóságelemet támogatják és melyikre nézve javasolnak további erőfeszítéseket az érzékelt helyzet megváltoztatására. 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 érzékelt 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 szakmaiságot, a kormánytisztviselők döntésekbe való bevonását és a munkatársak partnerként 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 kívánatos, de ezen a téren jelentős eltérés van az egyes klaszterek között. Érdekes megfigyelni, 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 vetjük össze az értékeket az egyes klaszterekben. Azért írjuk, hogy egyes klaszterekben, mert 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 vágnak, 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.
- Zöld háttérrel szerepelnek a táblázatban.**

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 A vágyunk magasabb értéket mutat, mint a tényleges („fejleszteni”)	Legfontosabb tényezők TOP1 TOP2 TOP3	Innovatív	Nincs verseny, nincs kiszervezés Tisztviselő bevonása (1,13) Szakértő (1,11)	Nincs innováció Munkatárs partner (0,64) Tisztviselő bevonása (0,63) Szakértő (0,58)	Átlagos Munkatárs partner (0,83) Tisztviselő bevonása (0,83) Szakértő (0,82)	Versengő Szakértő (1,16) Tisztviselő bevonása (1,06) Munkatárs partner (0,98) Kiszervezés (-0,5)
A vágyunk alacsonyabb értéket mutat, mint a tényleges („csökkenti”)	TOP1	<b>NINCSEN ILYEN</b>	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	Szinten minden tényezőben magasabb a vágyott érték, mint a tényleges!	Hierarchia (-0,33) Emek a csoportnak határozott elképzelése van az LEÉPTENDŐ tényezőkről. A fentiek mellett pártatlanságra is nagy igény lenne. Egyértelműen és markánsan állást tudnak foglalni a LEÉPTENDŐ tényezőkben is. A klaszterelemzés eredményét megerősítik a leéptendő tényezők.	Kiszervezés (-0,13) A vágyak és valóság közötti elérés tekintetében is alacsony a különbségek. Ők jellemzően tehát mindenhol alacsony pontot adnak. Hierarchiával szemben helyezkednek el – ez a vonásuk az igazán markáns.	nincsen Az teljes minta átlaga körül adtak a vágyott értékekben szereplő kérdésekre. Itt azonban szembetűnő, hogy a hierarchia és a verseny igencsak távol áll tőlük	nincsen Itt van a leg több tényezőben a legnagyobb eltérés a vágyak és a valóság között.



---

## 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](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, V.J.J.M., Tummers, L.G., Voorberg, W.H. (2013). 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.
- Bernadette Connaughton: The Impact of Reform on Politico-administrative Relations in Ireland: Enlightening or Confusing Roles of Political and Managerial Accountability? In: B. Guy Peters, Georg Sootla, Bernadette Connaughton (szerk.): Politico-administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions. NISPA Cee Press, Bratislava, 2006. 50-68. oldal.
- Borbély András – Pásztor Márta Zsuzsanna: Közigazgatási szervezetek innovációs képességének hatása az e-közzolgáltatásokra. 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

- 
- Gáborral IME Interdiszciplináris Magyar Egészségügy. XIV. évfolyam, 2015. évi 6. szám 5-7. oldal.
- 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.
- 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. p.78.
- 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.
- 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.
- Drechsler, W., 'The Rise and Demise of the New Public Management.' 2005, Post-Autistic Economics Review. No. 33, 14 September.
- Drechsler, Wolfgang, (2005a): The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. Halduskultuur, 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.
- Elek Péter – Szabó Péter András: A közszférából történő munkaerő-kiáramlás elemzése Magyarországon. Közgazdasági Szemle. (LX.) 2013. május, 601-628. oldal.
- Elek Péter – Szabó Péter András: A közszférából történő munkaerő-kiáramlás elemzése Magyarországon. Közgazdasági Szemle. (LX.) 2013. május, 601-628. oldal.
- Erwin C. Hargrave and John C. Glidewell (1990): Impossible Jobs in Public Management. University Press of Kansas
- Francis Fukuyama: Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században. Századvég Kiadó, Budapest, 2005. 96. oldal.
- Francis Fukuyama: Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században. Századvég Kiadó, Budapest, 2005. 94-95. oldal.
- Francis Fukuyama: 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 (2014): Political Order and Political Decay. Farrar Straus Giroux, USA
- Gajdusчек György: A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból. In. Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011. 51. oldal.
- Gajdusчек György: Rendnek lenni kell A közigazgatási ellenőrzési és bírságotási tevékenységről 2008, Budapest, KSZK, ROP.
- Gál, M. and Gellén, M. 'Hungary', In. Wan Wart, M., Hondeghem, A. and Swella, E. (editors) Leadership and Culture. 2015. 89-102. oldal, Palgrave.
- 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 (2015): What Individual Career Strategies Teach Us About Public Administration: A Comparative Study on Japan and Hungary, IRSPM research paper, elérhető: [https://www.researchgate.net/publication/301684021\\_IRSPM\\_2015\\_Paper\\_with\\_professor\\_Hiroko\\_Kudo](https://www.researchgate.net/publication/301684021_IRSPM_2015_Paper_with_professor_Hiroko_Kudo) letöltve: 2018. 12. 28.
- Gellén Márton (2013): A közszféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében. Pro Publico Bono 2013. évi 4. szám 36-47. oldal.
- Gellén Márton: A közszféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében. Pro Publico Bono 36-47. oldal. 2013. évi 4. szám
- Gellén Márton: A közszféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében. Pro Publico Bono 36-47. oldal. 2013. évi 4. szám
- Gellén Márton: A közszféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében Pro Publico Bono 36-47. oldal. 2013. évi 4. szám
- 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 Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.
- Gellén Márton: Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén. In. Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (Szerk.): Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet. Complex Kiadó, Budapest 2010.
- Gellén Márton: Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén. In. Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet. Complex Kiadó, Budapest, 2010. 215. oldal.
- Gellén Márton: Ha válság, akkor reform. Kalandozások a közigazgatási reformok for-

- 
- rásvidékén. In: Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet. Complex Kiadó, Budapest, 2010.
- Gellén Márton: Ha válság, akkor reform. Kalandozások a közigazgatási reformok forrásvidékén. In: Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet. Complex Kiadó, Budapest, 2010.
- Gellén Márton: Közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében, Ph. D. értekezés, 2012.
- Gellén Márton: Közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében. Ph. D. értekezés, 2012.
- Gellén Márton: Közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében. Ph. D. értekezés, 2012.
- Gellén Márton: 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.
- 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](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. Magyar Zoltán emlékkonferencia kapcsán*.
- Hazafi Zoltán: Új közszolgálati életpálya. In. Gellén Márton (szerk.): *Új feladatok – átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyar 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 (1980) *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*. Beverly Hills, 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
- 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.
- Kobylińska, 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.
- Leiner Vera: PPP-kézikönyv. A köz- és magánsféra sikeres együttműködése. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Budapest, 2004.
- Lentner Csaba: A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle* 2014. 3. szám 330-344. oldal.
- Leuenberger, D. – Kluver, J.: Changing culture generational collision and creativity. *Public Manager* 34 (4), 16-21, 2005.
- 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 Program 11.0, 6. 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 (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.
- 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 (2006): The Institutionalization of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary. *Public Administration* 84 (3) 693-716. oldal, valamint
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik and Yesilkagit, Kutsal (2011): 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* 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* Vol. 84, No. 3, pp. 693-716, 2006.



- 
- 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.
- Mihalcea, Alina Daniela (2017): Employer Branding and Talent Management in the Digital Age. *Management Dynamics in the Knowledge Economy* Vol.5 (2017) no.2, pp.289-306; DOI 10.25019/MDKE/5.2.07
- Minogue, Martin – Polidano, Christian – Hulme David: *Beyond New Public Management*, Edward Elgar Publisher, Cheltenham, UK, 2001.
- Montgomery Van Wart (2011): *Dynamics of Leadership in Public Service. Theory and Practice* second edition M. E. Sharpe 55-56. oldal.
- Moore, M. H. and Hartley, J. 'Innovations in Governance', 2008, *Public Management Review*, 10(1): 3-20. oldal.
- 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.
- Newland, C. A.: *Public Personnel Administration: Legalistic Reforms vs. Effectiveness, Efficiency and Economy*. *Public Administration Review*, vol. 36. No. 5. 529-537. oldal.
- Niskanen, W. A.: *Bureaucrats and Politicians*. *Journal of Law and Economics*. Vol. 18 (3), 1975. 617-643. oldal.
- Niskanen, W. A.: *The Peculiar Economics of Bureaucracy*. In: *The American Economic Review*. Vol. 58 (2), 293-305. oldal. 1968.
- 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, Hilikka; 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 közigazgatástudományban. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2013. 138-139. oldal.
- Rozgonyi Tamás (szerk.): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008. 126-127. oldal.
- Rozgonyi Tamás (szerk.): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008.
- 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
- Sajó András: A társadalom működési zavarai és az államgépezet. *Állam- és Jogtudomány*. XLIX. évfolyam 2008, 233-280. oldal
- Sárközy Tamás: *Államszervezetünk potenciazavarai (Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására)*. HVG-ORAC, Budapest, 2006. 97-244. oldal.
- Sárközy Tamás: Egy év után. A kormányzás átalakításának tapasztalatairól. *Mozgó Világ*. 2007. június <http://mozgovilag.com/?p=2469>
- Soonhee, Kim: The impact of human resource management on state government IT employee turnover intentions. *Public Personnel Management*. (41), No. 2. Summer 2012.
- Sootla, Georg, B. Guy Peters és Bernadette Connaughton: *Analysing Politico-administrative Relations: Extending the Focus*. In. B. Guy Peters, Georg Sootla, Bernadette Connaughton (szerk.): *Politico-administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions*. NISPA Cee Press, Bratislava, 2006. 256-274. oldal.
- Stumpf István – G. Fodor Gábor: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek* 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. Szócska e találó kifejezést az egészségügyi ágazatban általa tapasztalt vezetői válsággal kapcsolatban használja, de alkalmasnak látszik általános értelemben a központi közigazgatásban tapasztaltak jellemzésére is.
- Thiel, Sandra van & Frans L. Leeuw (2002) *The Performance Paradox in the Pub-*

- 
- lic Sector, *Public Performance & Management Review*, 25:3, 267-281, DOI: [10.1080/15309576.2002.11643661](https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643661)
- 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.
- 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, pp. 5-21.
- 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, pp. 14. oldal.
- Van Wart, M. *Leadership in Public Organizations – An Introduction*, 2012, Second edition, M. E. Sharpe, Armonk, NY 222. oldal.
- Van Wart, Montgomery (2011): *Dynamics of Leadership in Public Service. Theory and Practice*. Second edition. M. E. Sharpe, Armonk, New York.
- 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.
- Záródokumentum letölthető: <https://anzdoc.com/a-nemzeti-foglalkoztatasi-szolgalat-fejlesztese-ii-cim-kieme.html> letöltve: 2018. 08. 25.