

DR. BELÉNYESI EMESE PHD

EGYETEMI DOCENS

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR



Változó közigazgatás – a közigazgatás területi reformjának „soft” tényezői

DR. EMESE BELÉNYESI PHD

ASSOCIATE PROFESSOR

NATIONAL UNIVERSITY OF PUBLIC SERVICE FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

AND PUBLIC ADMINISTRATION



Changes in Public Administration – The „Soft” Factors of the Territorial Reform

Motto:

„Változások mindig lesznek, nekünk pedig a következő lehetőségeink vannak: vagy megpróbálunk konstruktív módon részt venni benne, vagy igyekszünk meggátolni a bekövetkezését, vagy egyszerűen nem vesszünk róla tudomást. Szerintem a megakadályozására törekedni teljesen hiábavaló, a figyelmen kívül hagyása pedig felelőtlennek tűnik.”

(Mark Bedau)

Motto:

”There will always be changes and we have the following possibilities: we try to participate in them in a constructive way; we try to block them or simply ignore them. In my view, to try to prevent them is completely ineffective, while to ignore them seems irresponsible.”

(Mark Bedau)

1. A változások sajátosságai a közigazgatásban

Magyarország közigazgatása az utóbbi években jelentős mértékű változáson ment keresztül, ami új szervezetek, munkamódszerek meghonosodását hozta magával. A közigazgatás „hívószavai” is bővültek, hiszen már nem csak azon van a hangsúly, hogy hatékony és eredményes legyen, hanem a prompt ügyintézés, az ügyfélcentrikus hozzáállás, és nem utolsósorban az olcsó, gazdaságos működés került előtérbe. Az állampolgárok egyre növekvő szükségletei is mind arra késztették a döntéshozókat, hogy az ideális bürokrácia ki-

1. The specificities of changes in public administration

The public administration of Hungary went through significant changes in last few years that brought about the creation of new organizations, working methods. The „calling slogans” of the public administration became wider, as being efficient and result-oriented are not the only criteria anymore, prompt management of cases, client-oriented approach, as well as cheap and economic operation are in the focus as well. The growing needs of citizens forced decision-makers to create the legal, economic, IT, quality, organizational and

alakításához megteremtsek a jogi, gazdasági, informatikai, minőségi, szervezeti, szervezési feltételeket.¹ A jó állam per definitionem az igénykielégítő állam, megjegyezve, hogy a jó állam nem attól jó, hogy a közjó érdekében igényeket elégít ki, hanem attól, hogy az igény-kielégítés rendszerét hogyan tudja megvalósítani.²

A közigazgatás működését jelentős mértékben a jogszabályoknak és előírásoknak való megfelelés határozza meg, így a szektorban bekövetkezett változások kiindulópontja a jogalkotás. A jogalkotással szemben támasztott legfontosabb követelmények, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogrendszer egységébe, megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, valamint a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek. A változási folyamat elindítása, tehát a jogi felhatalmazás alapján veheti kezdetét. A változások megvalósítása rendszerint minisztériumi szintről indul, itt zajlik a koncepcióalkotás, a területi szervekre a végrehajtás hárul.

Szervezetten belül a változási folyamat elindítói, és irányítói a vezetők, de a változás szükségességéről csak akkor lehet meggyőzni az abban résztvevő munkatársakat, ha a változásban érintettek azonosulni tudnak a meghirdetett célokkal, irányokkal, és hiteles vezető irányítása mellett készülnek fel a megváltozott követelményeknek való megfelelésre. Ugyanakkor a közszférára sajátos monopolhelyzet jellemző, ebből a „béklyóból” igen nehéz kitörnie, és egy új szemléletváltást megteremtenie. Az Európai Unióhoz történő csatlakozását követően a hazánkban működő közigazgatási szervezetnek is egyre magasabb színvonalon kellett teljesítenie, hogy a szolgáltatás-orientált közigazgatás megvalósulhasson.

2. A „soft” tényezők szerepének vizsgálata a változásban

A kutatás *rendszerelméletű, interdiszciplináris jellegű*: két tudományterület – közigazgatás-tudomány és vezetés-szerveztudomány – metszési pontjában, szervezeti keretek között vizsgálja a közigazgatás változásmenedzsment folyamatait. Fókuszpontjában azok a szükséges módszerek azonosítása áll, amelyek hozzásegítik a közigazgatást ahhoz, hogy eredményesebben és hatékonyabban megvalósítsa a tervezett változásait.

A *kutatás kérdése*: Hogyan érvényesülnek egyes változásmenedzsment modellek a hazai közigazgatás szervezeteiben, illetve milyen módosítások szükségesek a sikeres adaptációhoz?

A *kutatás hipotézise*: A bevált menedzsment változásmodelleket a hazai közigazgatási szervezetekben nem lehet szimplán lemásolni, hiszen más környezetben, más feltételek mentén váltak sikeressé, az adaptáláshoz szükséges figyelembe venni a környezeti tényezőket és a kontextust is.

institutional conditions for an ideal bureaucracy.¹ The good state by definition is a state satisfying needs – noting that a good state is not good because it satisfies needs for the public good –, but because of how it may implements the system of need-satisfaction.²

The operation of public administration is determined in a significant way by compatibility with legal regulations and prescriptions, for this reason, the starting point of changes in the sector is the legislation. The most important requirements of legislation are that the laws should be compatible with the unity of the legal system, the conditions of form and content arising from the Fundamental Law and the obligations from the international and EU legislation. The process of changes maybe started based on a legal authorization. The implementation of changes start from the level of ministries, the creation of the main concepts takes place here, whereas regional organs are responsible for implementation of these concepts.

The leaders are the catalysts and the managers of the process of changes, but colleagues participating in the process and effected by the changes may only be convinced of the necessity of the changes, if they identify with the set goals, directions and they prepare for the adjustment to changes with a trustworthy leader. Yet, the public sector is characterized by a special monopole situation and it is difficult to break out of this situation and bring about changes in the attitudes and approaches. Following our EU accession, the public administration system in Hungary has to operate at an increasingly growing quality level for the service-oriented public administration to become a reality.

2. The examination of the role of „soft” attributes in the changes

The research has *system-oriented, interdisciplinary nature*: it examines the change-management processes of public administration at the intersection of two disciplines – public-administration science and management-organization science – and within an organizational framework. It focuses on the identification of necessary methods that support public administration in a more efficient and effective implementation of the planned changes.

A *main question of the research*: How do certain change-management models succeed in the Hungarian public administration organizations and what types of changes are necessary for the successful adaption?

The *hypothesis of the research*: Proven management change models cannot be simply copied in the Hungarian public administration organizations, as they have become successful in a different environment and under different conditions,

¹ Erről bővebben lásd: BUDAI BALÁZS (2017): *A közigazgatás újragondolása*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

² BUKOVICS ISTVÁN (2015): *Az államszervezési szerveződéshilozófiai megapozása, különös tekintettel a jó állam problematikájára*. Polgári Szemle 11. évfolyam 4-6. sz. Budapest, 2015.

¹ More information on this: BALÁZS BUDAI (2017): *A reformulation of public administration*. Akadémiai Publishing House, Budapest.

² ISTVÁN BUKOVICS (2015): The organizational-philosophic foundation of the concept of state, with special emphasis on the problematics of the good state. Polgári Szemle 11. period 4-6. number Budapest, 2015.

A kutatás feltáró jellegű, kvalitatív, a *megalapozott elmélet* (*grounded theory*) módszertanára épül, melynek lényege a társadalomtudományi kutatás adataiból szisztematikusan kinyerhető elmélet. Ennek a módszertannak az alkalmazásával adatokból eredő, megalapozott elméletet lehet létrehozni, amely éppen ezért ráilleszhető a valóságra, működőképes, szembelyezhető egy „*spekulatív*” nagy elmélettel. Ennek a megközelítésnek a célja, hogy a résztvevők (a változásmenedzsment érintettjei) építsék fel a valóságot, és a kutató által meglátott összefüggéseket tesztelni lehessen. Arra törekszik, hogy megértse a cselekvők közötti kapcsolatokat, és arra alkalmas, hogy állításokat fogalmazzunk meg arról, hogy a cselekvők miként interpretálják a valóságot. Ebben a kontextusban a megértés azt jelenti, hogy operatív, vagyis érvényes, logikailag igazolható megállapítások legyenek nyerhetőek.³

Az adatgyűjtés *esettanulmányok*⁴ gyűjtése és elemzése révén zajlott. A mintába kerülő közigazgatási eseteket, a gyakorlatban történt változási folyamatokról szóló információkat, az érintett szereplők (a szervezetekben dolgozók) szolgáltatották, ezek feldolgozása változásmenedzsment modellek keretében történt.

3. A változások „soft” tényezői – ellenállás és kezelése

A változások előkészítésének fontos eszköze az ún. *erőtér-elemzés*. *Lewin* kutatásai teremtették meg azt a szemléletmódot, amely szerint a változás mindig valamilyen erőter hatására megy végbe. *Lewin* *erőtér-elemzés* elméletének⁵ lényege a szervezetben a változásokkal szembeni ellenállás felmérése, kezelése, megszüntetése. Kialakításakor felhasználta az ún. nyitott rendszer-elméletet (Open System Theory), melynek viszonyában a szervezeti magatartást vizsgálták. Az elmélet a szervezeteket az élőlényekhez hasonlítja, amelyek azokhoz hasonlóan fennmaradni igyekeznek, és egy viszonylagos egyensúlyt megteremteni és fenntartani. A biológiában ezt homeosztatisz állapotnak nevezik, ez az élő szervezet alkalmazkodását jelenti a változó külső és belső körülményekhez, hogy így fenntarthassa biológiai állandóságát, ami az élő szervezetek egyik legfontosabb jellemzője.⁶

Lewin ezt kvázi-stacionárius állapotnak nevezte. Úgy gondolta, hogy ahhoz, hogy egy rendszerben változások induljanak el, egy külső hatásra van szükség, hogy az ellenállásokat csökkenthessék. Tehát megállapítható, hogy ez az állapot a változásokat támogató és ellenző hatások és erők egyensúlyában jön létre. Az ebből való kimozdulás elérése érdekében az ösztönző erőket nagyítani, a fékezőket pedig gyengíteni kell.

A legoptimálisabb esetben első lépésként meg kell szüntetni a változást gátló, fékező erőket, mert ellenkező esetben a változást ellenző erők erősödnek fel. Ehhez azonban meg

for their adaptations the environmental conditions and contexts have to be taken into account.

The research is exploratory in nature, qualitative, it is built on the methodology of *grounded theory*, at the heart of which is the theory that may be systematically obtained from the data of the social sciences research. Through the application of this methodology, a grounded theory based on data may be created which therefore fits the reality, is operational and may be opposed to a „*speculative*” big theory. The aim of this approach is that the participants (the ones effected by the change-management) build the reality and the connections seen by the researcher may be tested. It strives to understand the connections among the actors and it serves as a suitable tool for us to formulate statements about how the actors interpret reality. In this context, „*understanding*” means that operative and valid statements that can be logically proven, could be gained.³

The collection of data took place through the collection and analysis of *case studies*⁴. Public administrative cases that were used as samples and the information on the practical implementation of the process of the changes were provided by the effected parties (employees of organizations) and the information processing was undertaken in the framework of the change-management models.

3. „Soft” factors of changes – opposition and its management

An important tool of the preparation for the changes is the so-called *field analysis*. The researches of *Lewin* created the approach based on which every change is caused by some type of field of force. The essence of the field of force analysis of *Lewin* is the analysis, management and termination of the opposition against changes. When creating this analysis, *Lewin* made use of the Open System Theory related to which the organizational behavior was examined. The theory compares organizations to living beings: similarly to living beings they try to survive, try to create and maintain a relative equilibrium. In biology, this is called homeostatic state that signifies the accommodation of living organs to external and internal circumstances in order to maintain their biological immutability which is the most important characteristics of living organs.⁵

Lewin called this a quasi-stationary state. He thought that in order for the changes to be started in a system, an external effect is necessary to decrease oppositions. Thus, it can be declared that this state is created as an equilibrium of effects and forces supporting and opposing changes. In order to move away from this situation, the motivating forces should be strengthened, braking forces should be weakened.

³ BUKOVICS ISTVÁN (2015): *A „jó állam” algoritmikus elmélete*. Polgári Szemle 11. évfolyam 1-3. sz. Budapest, 2015.

⁴ Az esettanulmányokat a Nemzeti Közigazgatási Egyetem Államigazgatási és Közigazgatási Karának levelező tagozatos hallgatói készítették.

⁵ LEWIN KURT (1972): *A mezőelmélet a társadalomtudományban*. Gondolat Könyvkiadó. Budapest.

⁶ B. NAGY SÁNDOR (2008): *Szervezetfejlesztés, változásmenedzsment*, Zsigmond Király Főiskola. pp. 77–78.

³ ISTVÁN BUKOVICS (2015): The algorithmic theory of “the good state”. Polgári Szemle 11. year 1-3. number. Budapest, 2015.

⁴ Case studies were prepared by the students – at the distance learning course department – of the Faculty of State Administration and Public Administration of the University of National Public Administration

⁵ SÁNDOR B. NAGY (2008): Organizational development, change management, King Sigismund University. p. 77–78.

kell figyelni, hogy mi lehet az ellenerők forrása, amit két szinten is vizsgálni kell. Az *egyének szintjén* a legalapvetőbb gátló hatás, hogy az emberek a legtöbb esetben állandóságra, biztonságra törekednek, ezért utasítják el a változást. Ezek mellett meghatározó még a munkahely elvesztésétől, az ismeretlentől, a kudarcától való félelem is. A *szervezet szintjén* probléma lehet a forráshiány, szerződéses kötöttségek, berögzült elképzelések stb. A szervezeti légkör viszonylatában nagyon fontos a kommunikáció szerepe, mert ezzel csökkenthetőek a kialakuló konfliktusok, hiszen így az emberek nyitnak egymás felé. Ide tartozik még a döntések meghozatala, itt kiemelik a munkatársak döntésekbe való bevonását, hiszen ezzel is a konfliktusok nagymértékű csökkenése figyelhető meg. A kisebb mértékű ellenállás elérése érdekében egyéb módszerek lehetnek még például: informálás, tájékoztatás, tárgyalás, manipulálás stb.

Az erőter elmélet alapján a szervezetre tehát változást hajtó és fékező erők hatnak, ezek súlyától függ, hogy a szervezet viszonylagos egyensúlyban van, vagy lehetőség van-e valamilyen változás megvalósítására, esetleg ennek esélyét csökkentik-e a túlsúlyban lévő gátló tényezők. Ha csak a hajtóerőket növelik, akkor általában a fékező erők is növekedni fognak. Ezt a változással szembeni ellenállás növekedésének nevezik. Az ellenállást akkor lehet eredményesen csökkenteni, ha egy időben növelik a hajtó, és csökkentik a gátló tényezőket.

Az elmélet célja tehát – egy szervezetre vetítve – a változások átvitele a szervezeten úgy, hogy az minél kevesebb ellenállásba ütközzön. A szakirodalomban kétféle ellenállásról beszélnek: nyílt vagy burkolt ellenállásról. Egyes csoportok jobban elfogadják a változási célokat, irányokat, mások jobban ellenállnak. Ezért a változási folyamatot sajátos módon tervezni, szervezni, kontrollálni, menedzselni kell.⁷

3.1. Ellenállás – mért?

A változások bevezetésének egyik alapproblémája változással szembeni ellenállás. Az ellenállás szükségessé teszi az érintett szervezeti tagok viselkedésének megváltoztatását. A viselkedés megváltozásának célja, hogy motiváltak és ez által együttműködők legyenek a változások kapcsán. Ez csökkenti az ellenállást, a résztvevők így magukénak érzik a változást. A változás során időt és lehetőséget kell adni a megváltoztatni kívánt állapottól való elszakadásra, és hogy az érintettek barátkozni tudjanak a változás gondolatával.⁸

A változásokkal szembeni rezisztencia legfőbb *egyéni eredetű okai*: félelem az újtól, ismeretlentől, az emberek homeosztatisz beállítottsága miatti bizonytalanság-kerülés, az úgynevezett „*outsider*” effektus – a „*ti akartátok, csináljátok is meg*” álláspont –, a függelmi viszonyok, a változásával szembeni fenntartások, illetve eltérő értékelések, interpretáció. Az ellenállás *szervezeti eredetű okai* pedig a szervezeti struktúrában, kultúrában, a hatalom, a pozíció fenyegetettségében,

In the most optimal situation, as a first step, braking forces preventing changes should be terminated, otherwise forces opposing changes would become too strong. For this, one should examine the source of the opposing forces in two levels. *At the level of individuals*, the most common braking force is that the majority of people strives for stability and permanence and on the basis of this, they refuse changes. Besides these, the dread of losing one's job and the fear of the unknown and possible failure are also determining braking forces. *At the level of organization*, lack of resources, contractual responsibilities, fixed ideas may be relevant problems. Related to the organizational atmosphere, communication has a very important role, with its help, conflicts may be reduced as people start to become open towards one another. Making decisions also belongs here, incorporating the colleagues in the decision-making process is important here, as thanks to this, the significant decrease of conflicts may be observed. In order to decrease the opposition, one may use other methods as well e.g.: providing information, negotiation, manipulation etc.

Based on the field-theory, the organization is effected by driving and blocking forces, it depends on their weight whether the organization is in relative balance, whether there is a possibility to undertake changes or whether the chances of changes are decreased by the fact that blocking forces are predominating. If the driving forces are increased, the proportion of the blocking forces usually increases as well. This is called the increase of opposition related to changes. Opposition may only be effectively decreased if driving forces are increased and blocking forces are decreased simultaneously.

The aim of the theory is therefore – projected to one organization – is to transmit changes to the organization in such a way that the process of changes encounters the less opposition possible. In the professional literature, one might talk about two different types of oppositions: open or hidden. Certain groups accept the aims and directions of changes, others resist more. For this reason, processes of change should be specifically planned, organized, controlled and managed.⁶

3.1. Opposition – Why?

The basic problem of the introduction of changes is the opposition to changes. The opposition makes the changing of the behavior of effected organizational members necessary. The aim of the change of behavior is for the effected parties to become motivated and cooperative related to changes. This may decrease opposition and the participants regard the changes as of their own. During the change, we should provide time and opportunity for the effected persons to move away from the state desired to be changed, and for the parties effected to be able to get acquainted with and start adopting to the idea of change.⁷

⁷ FARKAS FERENC (2013): *A változásmenedzsmet elmélete és gyakorlata*. Budapest, Akadémia. pp. 155.

⁸ PATAKI BÉLA (2014): *Változásmenedzsmet*. Oktatási segédlet BMGE, Budapest. pp. 70–71.

⁶ FERENC FARKAS (2013): *The theory and practice of change-management*. Budapest, Akadémia. pp. 155.

⁷ BÉLA PATAKI (2014): *Change management*. Educational material BMGE, Budapest. pp. 70–71.

a szervezeti konzervativizmusban, erőforráshatásokban, a szervezeten belüli formális/nem formális megállapodásokban, egyezségeken gyökereznek. A szervezeti változásokkal szembeni ellenállás okai tehát rendkívül sokrétűek, a következő felsorolás ezek közül csak néhány fontosabbra tér ki:⁹

- *Egyéni érdekek féltése, félelem a státusz, a hatalom elvesztésétől.* Ez az ellenállások talán legfőbb oka. Ha egy szervezet változásokkal szembesül, az érintettek reakcióját elsősorban nem a támogató attitűd jellemzi. Sok esetben még a tervezett jövővel kapcsolatos pontos információk birtokában is tartanak attól, hogy az aktuális status quo megbomlásával elvesztik kompetenciájukat a végzett munka, illetve a hozzá kapcsolódó erőforrások felett. A változások sok esetben átrendezik a hatalmi pozíciókat, csökkent mozgásteret, kisebb döntési szabadságot eredményeznek, amelyek érdeksérelemmel járnak. Ezen kívül, félelem alakulhat ki a szervezeti tagokban arra vonatkozóan, hogy megváltoznak a szervezeten belüli kapcsolatrendszerek, másokkal kell majd együttműködni a jövőben.
- *Értetlenség, bizalomhiány, félreértések.* A nem hatékony információáramlás, a kommunikációs csatornák nem megfelelő működése komoly problémák forrása lehet. Ha a szervezet tagjait nem informálják megfelelően arról, hogy pontosan miért is van szükség bizonyos változtatásokra, akkor az azzal kapcsolatos erőfeszítéseket szükségtelennek, felesleges idő- és energiárfordításnak értékelik. Így bizalmatlanság alakulhat ki a változásban érintettek és a változást kezdeményezők között. Minde mellett a szelektív észlelés problematikájából következően az addig tanúsított magatartás helyességének túlzott megerősítése jelentkezhet, mely azt eredményezi a szervezet tagjaiban, hogy semmi ok a változtatásra.
- *Eltérő érdekek.* Az eltérő személyes anyagi- és nem anyagi jellegű motivációk a változások gyors és hatékony lebonyolítását nagymértékben gátolják. Fontos, hogy mivel az érintettek a szervezet különböző szintjein, akár eltérő szervezeti szubkultúrákban, különböző felelősségi körökben dolgoznak, egy-egy szituációt eltérő módon látnak, ezáltal különbözőképpen értékelnek.
- *Alacsony toleranciaszint, ragaszkodás a szokásokhoz.* A változási folyamatokban gyakran megfigyelhető, hogy az érintettek úgy érzik, a nem megfelelő munkavégzésük, rossz teljesítményük miatt van szükség a változtatásokra. Ez könnyen negatív hozzáállást – esetenként a változások elszabotálását – eredményezhet. Ráadásul a változási folyamat következtében általában új munkastílust és módszereket szükséges elsajátítani, amely sok szervezeti tagban félelmet, önbizalomhiányt eredményezhet, másrészt a váltás a már megszerzett kompetenciák, tudás elvesztésének kockázatával jár.

Az ellenállás okait és következményeit az 1. táblázat foglalja össze.

The reasons of individual origin for the resistance to changes: fear from the new, the unknown, the avoidance of uncertainty because of the homeostatic attitude of people; the so-called "outsider" effect – the "you wanted it, you do it" viewpoint; dependencies and hierarchy, reservations toward changes; discrepancies in evaluation and interpretation. The reasons of organizational origin for resistance to changes are rooted in the organizational structure, culture, power, the threatened nature of the position, the organizational conservatism, the effects of power sources, the formal and non-formal agreements and deals within the organization. Thus, the reasons of the resistance towards organization changes are various, the following list only contains the most important ones:⁸

- *Fear of losing individual interests, fear of losing one's status and power:* This is probably the most important reason for oppositions. If an organization is facing changes, the reactions of the effected parties will not be primarily characterized by a supportive attitude. In many cases, even in the possession of concrete information related to the planned future, people fear that with the termination of the current status quo, they will lose their competence over the completed work and the resources related to this work. Changes in many cases transform the power positions, result in decreased room for maneuver, less liberty in decision-making, which also cause damages to interests. Apart from this, fear may arise in organizational members in relation to how contact-systems within the organization may change and that they should cooperate with others in the future.
- *Incomprehension, lack of trust, misunderstandings.* The non-efficient information-flow, the non-adequate operation of communication channels may be the source of serious problems. If the members of organization are not adequately informed by why exactly certain changes are necessary, then they will think that the efforts related to them are unnecessary and surplus time- and energy consumptions. In this way, mistrust may arise among those effected by the changes and those initiating them. At the same time, as a result of the problematics of selective perception, a strengthening of the righteousness of the behavior to be changed may be experienced that would result in the members of the organization thinking that there is no need of change.
- *Differing interests.* Different personal motivations of materialistic and non-materialistic nature greatly block the quick and efficient implementation of changes. It is important that as the persons effected work at the different levels of the organization, maybe in a different organizational subculture, in different positions with different responsibilities, they see each situation differently and assess them differently as well.
- *Low tolerance level and attachment to the habits.* In the processes of changes, one may perceive that the persons effected feel that their working modes are not adequate and changes are necessary because of their bad achieve-

⁹ BAKACSI GYULA (2004): *Szervezeti magatartás és vezetés.* Aula Kiadó, Budapest. pp. 281–286.

⁸ GYULA BAKACSI (2004): *Organizational behavior and leadership.* Aula Publishing House, Budapest. pp. 281–286.

1. táblázat

Az ellenállás következményei

Okok	Eredmény	Reakció
Ellenérdekeltség	Valamilyen számára értékes dolog elvesztése	„Politikus” viselkedés
Félreértés	Félremagyarázás, csekély bizalom vagy bizalomhiány	Pletykaterjesztés
Eltérő érdekeltség	Előnytelennek tartja, eltérő információk	Nyílt ellenvetés
Alacsony tolerancia a változással szemben	Fél, hogy nem rendelkezik a megfelelő tudással, képességekkel	Kifogások, tekintélymentő viselkedés

Forrás: OUBS (1998): *Vállalati stratégiák és változásmenedzsmnt. Oktatási segédlet alapján.*

3.2. Ellenállás-kezelés – hogyan?

A szervezeti változások hatására kialakuló szervezeti konfliktusok, egyéni ellenállás kezelésének első lépése tehát a *szervezeti ellenállás felismerése*. A vezetők egyik legfontosabb feladata pontosan azonosítani a változásokat gátló potenciális erőket, majd pl. a konfliktusmenedzsmnt különböző technikáit alkalmazva feloldani a belső ellentéteket. A legjobb, ha már a változási folyamat tervezési szakaszában sor kerül a változásokkal szembeni esetleges ellenállás becslésére, vélemények, attitűdök előzetes felmérésére, hiszen az ellenállás leküzdésének leghatékonyabb módja annak megelőzése. Így felszínre kerülhet már a kezdeti fázisban az információhiány, a szűklátókörtség, a változásoktól való általános idegenkedés, a vélt önérdek, a félreértések, a kockázatok elkerülésére való törekvés stb. megléte. Ezek leküzdéséhez természetesen más és más módszereket szükséges alkalmazni a változást irányító vezetőknek.¹⁰

A változással szembeni ellenállás, immunitás diagnózisát követően az *ellenállás leküzdésével* vagy legalábbis a lehető legalacsonyabb szintre való csökkentésével kell foglalkozni. A szervezeti tagok ellenállása, negatív attitűdje egyes esetekben viszonylag jól kezelhető megfelelő vezetői hozzáállással, odafigyeléssel. A legjobb megoldás: a változásokkal kapcsolatos vitáknak, konfliktusoknak produktív, ösztönző versenyképes vagy a szervezetet előmozdító eszmecserevé váló alakítása. Ha ez valamilyen okból nem lehetséges, akkor is törekedni kell az ellenállás kézben tartására. Ez a fázis személyre szabottságot és meglehetősen nagy idő-, és energiárfordítást igényelhet, ugyanis az egyén viselkedésének és cselekvéseinek befolyásolása által a szervezeti változások sikere jelentheti az igazi tétet. A változások sikere pedig nagyban múlik azon a tényen, hogy mennyire sikerül az érintettek korábbi előfeltevéseit, viselkedési normáit, gondolkodási sémáit „bizonyí-

ments. In addition, very often as a result of the process of change, it is necessary to acquire a new working style and methods, which evokes fear and lack of self-confidence in many of the organizational members, on the other hand the change may end up risking the loss of the already acquired competences and knowledge.

The reasons and consequences of opposition are summed up in the Table 1.

1. table

The consequences of the opposition

Reasons	Result	Reaction
Conflict of interests	The loss of something valuable	„Political” behavior
Misunderstanding	Misinterpretation, low level of or lack of self-confidence	Spreading of rumors
Different interest	Considers it disadvantageous, different information	Open opposition
Low tolerance of changes	Fears that he/ she does not have the adequate knowledge and skills	Excuses, behavior of authority protection

Source: OUBS (1998): *Cooperate strategies and management of changes. based on the Educational Manual.*

3.2. The treatment of opposition - how?

The first step of the organizational conflicts and of individual resistance, as effects of the organizational changes is *the recognition of organizational opposition*. One of the most important tasks of the leaders is to accurately identify the potential forces blocking the changes and then dissolve the internal oppositions e.g. with the help of various conflict-management techniques. As the most efficient way to fight opposition is its prevention, one should assess the possible oppositions to changes already in the planning phase of the process of changes and should undertake a prior examination of opinions and attitudes. In this way, the lack of information, narrow-mindedness, general reluctance to changes, putative self-interest, the urge to avoid risks etc. may come to the surface already in an initial phase. In order to fight these, the leaders managing the changes should apply various different methods.⁹

Following the diagnosis of the opposition to changes and immunity, one has to deal *with the fighting of the opposition* or to its decrease at the lowest level. The opposition of organizational members, their negative attitudes may well be treated by the suitable attitudes and care of the leaders. The best solution is: to transform conflicts and debates connected to changes into a productive, impulsive competition or a discussion moving the organization forward. If this is not possible for some reason, one still has to make an effort to control the

¹⁰ KOC SIS JÓZSEF (1994): *Változások menedzselése*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest. pp. 198.

⁹ JÓZSEF KOC SIS (1994): *Management of changes*. Technical Publishing House, Budapest. p. 198.

tékok”, érvek, racionalitás stb. segítségével először kétségbe vonni, majd – ha szükséges – megváltoztatni.¹¹

Míg a strukturális változások véghezvitele viszonylag rövid idő alatt lezajlik, addig a szervezeti kultúra „jéghegyének” legalsó szféráiba (ahol az alapvető értékek, normák, feltételezések találhatóak) való férkőzés pedig korántsem egyszerű feladat. Az ellenállás kezelését, a körülményektől, konkrét helyzettől függően különböző módszerek segíthetik, és mind-egyiknek vannak előnyei és hátrányai, ezek határozzák meg, mikor melyiket használjuk.¹²

- *Tájékoztatás, oktatás.* A szervezet tagjainak megfelelő, részletes tájékoztatása a célokról, várható eredményekről, a munkájukra gyakorolt hatásokról nagyon fontos még a változtatási folyamat megkezdése előtt. A változás vezetőinek el kell érni, hogy az érintettek az elköteleződés kialakítása érdekében megértsék, átlássák a folyamat logikáját, értelmét, a változásokkal nyerhető előnyöket. Így csökkenthető a szervezeti tagok bizonytalansága, és az esetleges dezinformációs folyamatok kialakulása is megelőzhető a szervezetekben.
- *Aktív részvétel a változási folyamatban.* Amennyiben a munkatársak arra vannak ösztönözve, hogy osszák meg véleményüket, ötleteiket a változási folyamattal kapcsolatban, úgy érezhetik, valóban aktív részesei a környezetükben folyó történéseknek. Ez főleg olyan szituációkban bizonyulhat hasznos megoldásnak, ha az érintettek tisztában vannak a problémával és segíteni szeretnék a fejlesztést, ami számunkra nem a munkahelyük elvesztését jelenti.
- *Támogató vezetői magatartás.* A szervezet vezetésének hatékony kommunikációval segítenie kell a változás megértését, támogató szervezetet kell teremtenie, különösen, ha a változással szembeni ellenállás fő oka az újtól, ismeretlentől való félelem.
- *Tárgyalások, megállapodások.* A vezetés nagyobb valószínűséggel nyer támogatást a változásokhoz, ha a célokat, a megoldási alternatívákat, a végrehajtási módszereket, az akciókat az érintettekkel közösen megvitatva, velük egyezsége jutva alakítja ki.
- *Manipulálás, kooptálás.* Alkalmazása során a vezetők az érintettek változáshoz való érzelmi és tudati viszonyulásával igyekeznek manipulálni a változás kívánatosságának irreális felnagyításával, míg a negatív aspektusokat igyekeznek háttérbe szorítani.
- *Nyílt vagy burkolt kényszerítés.* Elsősorban a hatalom eszközeit alkalmazza a vezetés a kívánt változások elérésére. A hatalom egyének és szervezeti egységek képessége arra, hogy más szervezeti szereplőket befolyásoljanak saját céljaik megvalósítására.

Az ellenállás kezelésének módszereit és alkalmazásukat a 2. táblázat foglalja össze.

opposition. This phase requires tailor-made solutions adjusted to each individual, it requires a lot of time and energy, as through the influencing of individual actions and behavior, it is really the success of the organizational changes which is at stake. The success of the changes depends largely on the fact to what extent it is possible to first question, then if necessary change the previous presumptions, behavioral norms, thought patterns of the effected persons through “proofs”, arguments and rationality.¹⁰

While the implementation of structural changes takes place in a relatively short time, to get into the lowest sphere of the “iceberg” of organizational culture (where basic values, norms and assumptions are to be found) is not an easy task. The treatment of the opposition may be helped by different methods, depending on the circumstances and the concrete situation, all of these methods have their advantages and disadvantages that determine which one we should use.¹¹

- *Information and education:* It is important to inform organizational members in an adequate and detailed way about goals, expected results and possible effects on their work before starting the process of changes. The leaders of the change has to reach that in order to become committed, the effected persons understand and see through the logics and the essence of the process of change and the advantages to be gained from the changes. In this way, the uncertainty of the organization members, the possible disinformation processes may be prevented in the organizations.
- *Active participation in the process of change.* If we urge our colleagues to share their opinions, ideas related to the process of change, they will indeed feel that they are active participants of the events in their environment. This might be a useful solution, especially when the effected persons are aware of the problems, wish to support the development that does not result in the loss of their job.
- *Supportive leader behavior:* The leadership of the organization should help the understanding of the changes through efficient communication, particularly if the main reason of resistance to the change is the fear from the new and the unknown.
- *Negotiations, agreements:* The leadership will be more likely to receive support for the changes, if it discusses the aims, alternatives to solution, implementation methods and actions with persons effected, and creates these pillars through an agreement with the concerned parties.
- *Manipulation and co-option:* During its application, the leaders try to manipulate the effected persons at the level of emotions and consciousness by an unreal exaggeration of the necessity of the change, while they try to play down the negative aspects.
- *Open or hidden force:* The leadership primary uses the tools of power in order to reach the desired changes.

¹¹ FARKAS FERENC (2005): *Változásmenedzsment.* AKK Rt. Budapest. pp. 101.

¹² PATAKI BÉLA (2006): *Változásmenedzsment.* Oktatási segédlet. BME. Budapest, pp. 31.

¹⁰ FERENC FARKAS (2005): *Change management.* AKK Rt. Budapest. p. 101.

¹¹ BÉLA PATAKI (2006): *Change management.* Educational material. BME. Budapest, p. 31.

2. táblázat

Az ellenállás leküzdését támogató módszerek

Módszer	Mikor?	Előnye	Hátránya
Képzés, kommunikáció	Információhiány	Változást segítők	Időigényes, költséges, sok embert érint
Részvétel, bevonás	Kezdeményezők információhiánya, ellenzők hatalma	Elkötelezett résztvevők	Időigényes
Segítés, támogatás, átképzés	Átállási problémák miatt állnak ellent	Hatásos	Költséges, sikertelen lehet
Tárgyalás, megegyezés	A partner számottevő hatalommal rendelkezik	Megelőzhető vele a komolyabb ellenállás	Költséges lehet, felbátoríthat másokat
Manipulálás, kooptálás	Ha más nem működik	Gyors, olcsó	Jövőbeli problémák lehetnek
Kényszerítés	Fontos a gyorsaság, van elegendő hatalom	Gyors, mindenféle ellenállás leküzdhető vele	Kockázatos

Forrás: OUBS (1998): *Vállalati stratégiák és változásmenedzsment. Oktatási segédlet alapján.*

4. A területi reform – koncepció és megvalósítás

Hazánkban a 2010. évi parlamenti választásokat követően kezdődött meg a magyar államigazgatás jelentős méretű átalakítása. A megalakult Kormány a kezdetektől az egyik alapvető feladatának tekintette a *Jó Állam* kiépítését. A Kormánynak a magyar nemzet egészét kell képviselnie, és ehhez nélkülözhetetlen feltétel az erős állam és a hatékony közigazgatás megteremtése. A Kormány programjaként elfogadott Nemzeti Együttműködés Programja kimondja: „Az elmúlt évek válságaiban éppen azok az államok vallottak kudarcot, amelyben az állam nem hatékony, akadályoz, gátat szab.”¹³

A kormány jó állam kialakításának jelentős lépése volt a területi közigazgatás átalakítása, mely magában foglalta a *járásrendszert* felállítását is. A járási hivatalok felállításának indoka között szerepelt, hogy az állampolgárok a lakóhelyükhöz közel tudjanak ügyet intézni, és az eljárás során felkészült közszolgákkal kerüljenek kapcsolatba, akik gyorsan, eredményesen végzik munkájukat.¹⁴ A kormány koncepciója alapján az állami szerepkör megerősítésén túlmenően, átgondolva a feladat és hatásköröket hajtotta végre reformjait a területi szint megreformálása érdekében. A feladatok eredményes elvégzése a megye alatti működési területet igényel. A területi közigazgatás megteremtése viszont a feladatok differenciált

¹³ ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA – VIRÁG RUDOLF (2013): *A területi államigazgatás változása*. NKTk Zrt., Budapest. pp. 9.

¹⁴ FÁBIÁN ADRIÁN – BENCsik ANDRÁS (2014): *Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok*. In: Új Magyar Közigazgatás. VII. évf. 2014. 3. sz. pp. 20–24.

Power: The capacity of individuals and organizational units to influence other organizational actors to reach their own aims.

The methods and application of the treatment of opposition are summed up in Table 2.

Table 2

Methods supporting the fight against opposition

Method	When?	Advantage	Disadvantage
Training, communication	Lack of information	Supporters of change	Time consuming, costly, it affects many people
Participation and involvement	Initiators, lack of information, power of opponents	Committed participants	Time consuming
Help, support, retraining	They resist because of change-over problems	Efficient	Costly, might be unsuccessful
Negotiation, agreement	The partner have a relatively big power	It can prevent more serious resistance	It may be costly, it may encourage others
Manipulation, co-option	If nothing else works	Quick, cheap	It might cause future problems
Force	Rapidity is important, there is enough power	Quick, all types of opposition may be fought with it	Risky

Source: OUBS (1998): *Corporate strategies and change-management. Based on an educational manual.*

4. The territorial reform – concept and implementation

It was after the Parliamentary elections in 2010 that the significant transformation of the Hungarian public administration began. The new government regarded the construction of the *Good state* as one of its basic tasks from the very beginning. The government has to represent the whole Hungarian nation and for this it is indispensable to create a strong state and an efficient public administration. The *National Cooperation Program* adopted by the government – as its Agenda – states: “During the crisis of the previous few years, those states failed in which the state was not efficient, did not have means to block, to restrict.”¹²

The creation of the territorial public administration that included the setting up of the “township” or “district” system was a significant step of the government to create a good state. One of the main reasons for the setting up of

¹² VIKTÓRIA ZÖLD-NAGY – RUDOLF VIRÁG (2013): *The changing of the territorial public administration*. NKTk Zrt., Budapest. p.9.

telepítését, valamint az államigazgatási feladatok „*visszavezetését*” jelentette. Ezt a célt szolgálta egy új de egyben régi gyökerekkel rendelkező igazgatási szint: a járás.

A járások kialakításáról 2011. év őszén határozott a Kormány. Az Országgyűlés 2012. június 25-én fogadta el a *2012. évi XCIII. törvényt a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról (Jártv.)* Az Országgyűlés a Jó Állam koncepcióhoz igazodva a törvény megalkotásával törekedett a törvényesen és átláthatóan működő helyi államigazgatási rendszer megújítására, hatékonyságának növelésére. A magyar történelem során több száz éves múltra visszatekintő és 1983. decemberében megszüntetett járások 2013. január 1-jétől újra szerves részét képezik a magyar közigazgatási rendszernek.¹⁵

A kormány az *1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatban* a járások kialakításának elveiről döntött, az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységének hatékony, költségtakarékos és ügyfélközpontú területi közigazgatás kialakítása érdekében. A kormányhatározatban meghatározta a járások kialakításának időpontját, célját, alapelveit, kijelölve az egyes miniszterek feladatait a járással kapcsolatban.

A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló *2018/2012. (VIII. 13.) Korm. rendeletben* kerültek rögzítésre az illetékességi szabályok, a járási rendszer szervezeti egységeinek meghatározása, valamint a szakmai irányítás, vezetők és a hivatal feladat és hatásköre. 2013. január 1-jén 175 járási hivatal kezdte meg működését beleszámítva, hogy a fővárosi kerületek is egy-egy járásnak számítanak.

2014. évtől kezdve folyamatosan nyíltak az országban az integrált kormányablakok. Ezek kialakításával fizikálisan, külsőleg is törekedtek egy egységes arculatra. Mindenütt az országban nyitott légtérrel, leválasztott bokszokkal, szürke bútorokkal és zöld kiegészítőkkal várták a megújuló ügyfélszolgálatok az ügyfeleket. Az ügyintézők is egységes öltözetben, fehér ing és sötét alsó ruházatban fogadják az ügyintézésre érkező ügyfeleket.

A járási rendszer szakmai hátterének kialakítását kutatóintézeti tanulmány alapozta meg.¹⁶ A tanulmány vizsgálta a járás intézményeinek magyarországi történetét, elemezte a mai Magyarország területi és helyi közigazgatásának erősségeit és gyengeségeit, figyelembe véve az európai gyakorlatot. A járási rendszer kialakítását tartalmazó törvényjavaslat elkészítését széles körű társadalmi és politikai egyeztetés előzte meg.

A járások kialakítása során a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése a következő szempontok figyelembe vételével történt:

- a járási rendszer kiépítésével alsószintű államigazgatási egységek létrehozásával biztosítani a feladatok méretgazdaságos ellátását;
- az ország településszerkezeti különbségeit és a nagytérsegek sajátosságait figyelembe venni a járások kialakí-

township offices was for the citizens to be able to manage their administrative cases near their homes, to be in contact with well-prepared public employees who handle their cases quickly and efficiently.¹³ The government thoroughly examined the tasks and powers when implementing these reforms to renew the territorial level and strengthen the role of the central government. The efficient undertaking of tasks requires an administrative level below the county. The creation of the territorial public administration however meant the differentiated assignment of tasks and *the reassignment of tasks* to the public administrative level. The new administrative level – with old roots – the township served this goal.

The government decided about the creation of townships in the autumn of 2011. The Parliament adopted *the XCIII. Act of 2012 on the creation of townships and the modification of other acts related to this (Act on townships)*. Through this new legislation that fit the Good state concept, the Parliament sought to renew the legally and transparently functioning local public administration and increase its efficiency. The townships that have a few hundred years history and were terminated in December 1983, became again integral part of the Hungarian public administrative system from 1 January 2013¹⁴.

In the *Government Decree 1299/2011. (IX. 1.)* the government decided about the principles of the creation of townships, in order to create the lowest territorial and organization unit of the state level for the realization of the effective, cost-efficient, client-oriented territorial public administration. In the Government decree, the government determined the date, goals, basic principles of the creation of townships, also indicating the tasks of the single ministers related to the districts.

The Government Decree 2018/2012. (VIII. 13.) on township (capital district) offices set the jurisdiction rules, determined the organizational units of the township (district) system, as well as the professional direction, the powers of leaders and the competences and tasks of the office. From 1 January 175 township offices started their operation including the capital districts as they each count as a township.

From 2014, integrated government windows have opened all over the country. In the course of their opening, there is a tendency to have a common, uniform image when it comes to the physical organization of these public places. All around the country, customer services with open space, separated boxes, grey furniture and green accessories welcome the customers. Administrators also wear unified clothes, usually white shirts and dark lower clothes.

The study of a research institute provided the professional basis of the township system.¹⁵ The study examined the Hungarian history of the institutions of the township, the strengths and weaknesses of the public and local adminis-

¹⁵ <http://hirlevel.egov.hu/2013/07/25/lezarult-a-jarasi-rendszer-kialakitanak-megtervezese> (letöltve: 2017. április 30.)

¹⁶ A Hétfa Elemző Központ (2011): Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól. c. tanulmánya a Nemzeti Közigazgatási Intézet megbízásából készült.

¹³ ADRIÁN FÁBIÁN – ANDRÁS BENCSIK (2014): Old and new actors of the territorial public administration: township offices and government windows. In: *New Hungarian Public Administration*. VII. 2014. 3. n. p. 20-24.

¹⁴ <http://hirlevel.egov.hu/2013/07/25/lezarult-a-jarasi-rendszer-kialakitanak-megtervezese> (downloaded: 30 April 2017.)

¹⁵ A Hétfa Analysis Center (2011): „*It is good to govern from a distance but to administer one has to be close.*” a study prepared at the request of the National Public Administration Institute

tása során annak érdekében, hogy az elmaradott települések felzárkózását, illetve a térszervező funkciókat betöltő települések fejlődését biztosítsák.

A járások területét megyehatárokhöz igazították, a székhely kijelölésénél olyan települést jelöltek meg, amely megfelelő közlekedési és államigazgatási infrastruktúrával rendelkezik. A járás legtávolabbi települése a székhelytől legfeljebb 30 km távolságra helyezkedik el. A járásokban a megyei kormányhivatalok kirendeltségeiként járási hivatalok a fővárosban kerületi járási hivatalok működnek, fontosnak tartva, hogy a kialakítás során a korábban meglévő ügyintézési helyszínek ne kerüljenek megszüntetésre.

A fenti alapelvek érvényesítése során a célok között hangsúlyosan szerepelt:¹⁷

- egy hosszú távú stabil járás létrehozása, alapozva a szakmai teljesítőképességre, figyelembe véve a településszerkezeti adottságokat;
- az államigazgatási feladatok területi szervekhez való telepítésével és az államigazgatás járási szintű szerveinek integrálásával az újjászervezés egyik kiemelkedő elemének megvalósítása;
- a kialakítás során a megyék határaihoz igazodva az állampolgárok részére biztosítani az államigazgatási szolgáltatásokhoz való gyors és könnyű hozzáférést, a meglévő ügyintézési helyszínek megtartásával.

A járási hivatalok kialakításának folyamatát az 1. ábra mutatja be.

A járási rendszer kialakításának eredményeképpen az okmányirodák a Polgármesteri hivataloktól a területileg illetékes járási hivatalokhoz kerültek. A szervezetrendszeri hierarchia a változások előtti és a jelenlegi állapotát a 2. ábra mutatja.

5. A járások kialakításának megvalósítása – „felülnézet” és „alülnézet”

A területi reform „*soft*” tényezőinek vizsgálata a változások „*képlékeny*” problémáira irányult, amelyek kezelése „*puha*” módszereket igényel. A kutatáshoz információforrásként szolgáltak „*felülnézetből*” a változást irányító vezetők szempontjai, „*alülnézetből*” pedig a szervezet azon tagjainak tapasztalatai, véleménye, akik végigélték a változást, részesei voltak a folyamatnak, és visszanézve néhány év távlatából értékelték az akkori eseményeket. A vizsgálat fókuszja a járási hivatalok kialakítására irányult, különös tekintettel a 2012.07.01. – 2012.12.21. közötti időszakra, amikor a járások fizikai kialakításának megvalósítása történt.

Ellenállást okozott, hogy egyes szervezeti tagok esetében a szervezeti változás fenyegethette pl. az anyagi érdekeiket: az új eljárások, a korábbtól eltérő rutinok olyan félelmet ébreszthettek bennük, hogy nem lesznek képesek az új követelményeknek, elvárásoknak megfelelni, így a teljesítményük csökken, a hozzá kötött jövedelmekkel együtt. Még nyilvánvalóbb volt az ellenállás azok esetében, akik úgy gondolták,

that the present-day Hungary and took into account the European practice. The preparation of the draft of law on the creation of the township system was preceded by wide-range social and political negotiations.

During the creation of townships, the establishment of a more effective, cost-efficient and client-based territorial public administration was undertaken while taking into account the following criteria:

- with the creation of the township system, the establishment of the lower-level state administrative units, it aimed to provide for economical task provision;
- Taking into account the differences of municipal structures, the specificities of bigger regions in the country during the creation of townships in order to make the integration of backward areas possible and provide for the development of municipalities that have a regional-organizer role.

The territories of townships were adjusted to the county borders, when choosing the seat towns, those municipalities were picked where there was suitable transport and public-administrative infrastructure. The most distant municipality of the township is a maximum of 30 kilometers away from the seat town. In the townships, township offices operate as branch offices of the county governmental office, in the capital there are district township offices. It was important during their establishment that previous administrative offices should not be terminated.

When validating the basic principles above, the following aims were emphasized:¹⁶

- the creation of a township that is stable in the long run, is based on professional achievement and takes into account the characteristics of municipal structure;
- with the assignment of state administrative tasks to territorial organs and with the integration of the township level organs of the state administration, the implementation of one of the most outstanding elements of the reorganization;
- during their establishment, adjusted to county borders, provide citizens with a quick and easy access to state-administrative services with keeping the adequate administrative venues.

The process of creation of township offices is shown by Figure 1.

As a result of the creation of the township system, the registration offices were moved from the Mayor's office to the territorially competent township offices. Figure 2. shows the state of the hierarchy of the organization system before the changes and currently.

5. The realization of the creation of townships – “from a top view” and „from a bottom view”

The examination of the “*soft*” factors of the territorial reform is directed to the “*malleable*” problems of the changes, the

¹⁷ <http://www.jaras.info.hu/jaras/jarasok-kialakitasa> (letöltve: 2017. április 30.)

¹⁶ <http://www.jaras.info.hu/jaras/jarasok-kialakitasa> (downloaded:30 April, 2017.)



1. ábra. A járási hivatalok kialakításának folyamata
 Forrás: Virág Rudolf (2013): A területi közigazgatás átalakítása c. előadás alapján.

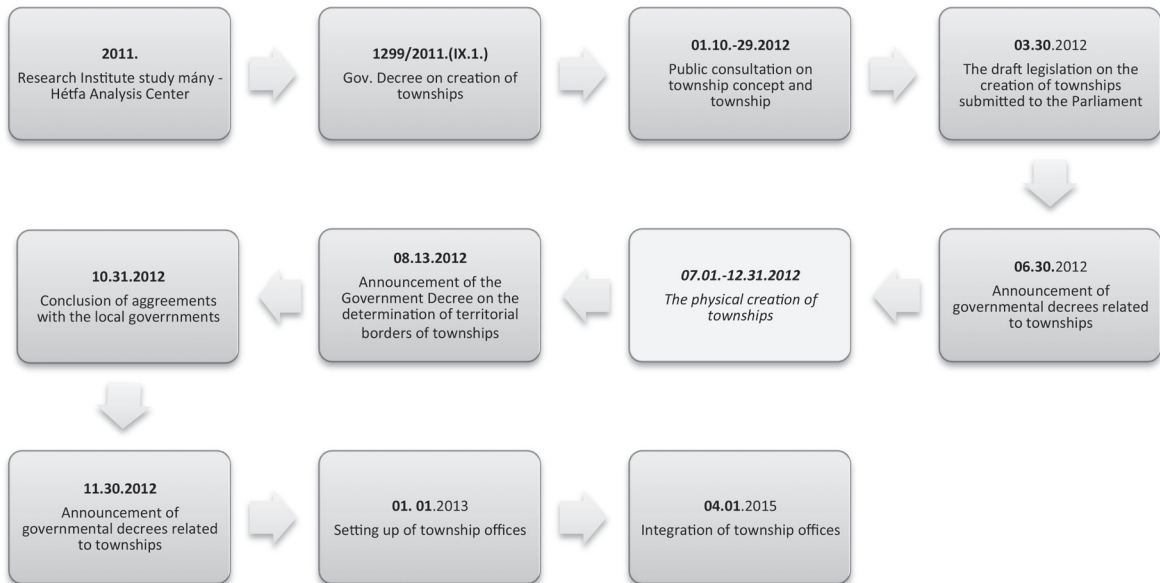
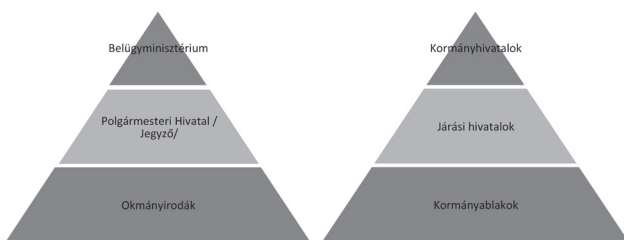


Figure 1. The process of the creation of township offices
 Source: Based on the presentation of Rudolf VIRÁG (2013): The transformation of territorial public administration.



2. ábra. A szervezetrendszeri hierarchia: változás előtt és után
 Forrás: saját szerkesztés.

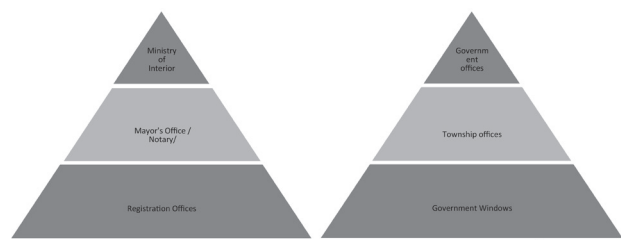


Figure 2. Hierarchy of the organization system: before and after the change
 Source: own editing.

éreztek a változás nemcsak a megszokott körülményeket, hanem magát a munkát, a munkahelyet is fenyegeti.

Az egyszerűbb áttekinthetőség és összehasonlíthatóság érdekében, először a „mi változott?“, majd a „hogyan változott?“ – kérdésre keressük a választ. Így az érintettek változással kapcsolatos tapasztalatait, véleményeit a következő szempontok mentén strukturáljuk: (1) a *szervezeti struktúra* és (2) a *szervezeti kultúra* (mi változott?), illetve (3) a *változás folyamata* és (4) az *ellenállás kezelésének* meghatározó módszerét – a változást támogató képzéseket – tekintjük át (hogyan változott?).

A szervezeti struktúra és a szervezeti kultúra változásai eltérő időtartamúak, míg az első egy viszonylag rövidebb, könnyebben behatárolható eseménysorozat, a második hosszabbban elnyúló, nehezebben megfogható folyamat. Bármelyikről is legyen szó, a megvalósítást mindig érdemes tudatosan megtervezni, és mindig érdekes hogyan valósulnak meg (vagy módosulnak) az elképzelések.

5.1. Változás a szervezeti struktúrában

„*Felülnézetből*“: a felsővezetők esetében jellemző volt a hosszabb távú szemlélet és a sikerorientáció: elsősorban a tényekre és a szervezet makroszintű eredményeire, illetve az ezek mögött húzódó teljesítményre fókuszáltak. A középsővezetők esetében érzékelhető volt a középtávú operatív megközelítés: elsősorban mezoszinten, az általuk vezetett szervezeti egység szintjén, a feladatok és a beosztott munkatársak körében történt változásokra fókuszáltak, illetve irányítani igyekeztek az eseményeket.

„*Alulnézetből*“: az ügyintéző munkatársak tudomásul vették a változás stratégiai vonatkozásait, és megélték annak mindennapi eseményeit, rájuk vonatkozó konkrét következményeit. Ez arra utal, hogy bár a makroszintű szintű eseményekkel tisztában voltak, de a mikroszintű eseményeket sem volt módjuk befolyásolni, így gyakran csak együtt sordódtak a változásokkal.

A szervezeti struktúrában történt változás tekintetében kirajzolódik az egyes szintek közötti különbség. Míg a felsővezetők stratégiai szinten közelítették meg a problémát és a makroszintű eredményekre fókuszáltak, addig a középsővezetőket mezoszinten a változás mellett, elsősorban a napi feladatok megszervezése érdekelte. Az ügyintéző munkatársak mikroszinten tudomásul vették a változást, tisztában voltak a stratégiai szintű történésekkel, de inkább csak végrehajthói voltak a törekvéseknek.

5.2. Változás a szervezeti kultúrában

„*Felülnézetből*“: a felsővezetők esetében jellemző, hogy a strukturális összevonás mellett, figyelmet szenteltek az eltérő szervezeti- és munkakultúrák egymásra való hatásának is. Ebben a kérdésben érezhető a hosszabb távú, koncepcionális megközelítés. Ugyanakkor egy nagyon gyakorlatias szemlélet is érvényesült, ami hatékonyabbá tette a koncepció megvalósítását. A középsővezetők esetében érzékelhető, hogy egyfelől gyakorlati oldalról közelítették meg a kérdést, másfelől nem egyformán

treatment of which necessitates “soft” methods. The information-source of the research were “from a top view” the standpoints of the leaders managing the changes and “from a bottom view” the experiences, opinions of those members of the organization that lived through the change, were part of the process and assessed the past events, looking back a few years later. The focus of the study was the creation of township offices, with particular attention to the period between 07.01.2012. – 12.21.2012., when the physical creation of townships took place.

The opposition was caused by the fact that certain organization members were threatened by the organizational change: e.g. their financial interests; the new processes; the routines different from the previous ones awoke the fear in them that they will not be able to live up to the new expectations, requirements, thus their achievement will be deteriorated and the financial compensations connected to that as well. The opposition was even greater among those who thought that the change not only threatens their habitual circumstances but the job and the working place itself as well.

For the simpler clarity and comparability, we first look for answers to the question “What was changed?” then to the question “How did it change?”. In this way, we structure the opinions, experiences of the effected persons related to the changes along the following criteria: (1) organizational structure and (2) organizational culture (What was changed?), and (3) the process of change and (4) the determining method to treat the opposition – trainings supporting the changes – is overviewed (How did it change?).

The changes of the organizational structure and culture may have different time duration, the first consists of a relatively short and more easily definable series of events, the second is a longer process that is more difficult to define. In both cases, it is important to consciously design the implementation and it is always interesting how the initial ideas were realized (or modified).

5.1. Change in the organizational structure

„*From the top*“: It was primarily true for the top leaders to have a more long-term approach and to be success-oriented: they concentrated mainly on the macro-economic results and facts of the organization and the achievements behind them. The middle-level leaders were more inclined to have a middle-term operative approach, they focused on changes at a middle level, in the units managed by them and from the viewpoints of tasks and employees belonging to their spheres of competence, they tried to manage the events accordingly.

„*From the bottom*“: the administrators accepted the strategic reasons of the changes, lived through the everyday events arising from them, and the concrete consequences effecting them personally. This means that they were aware of the macro-level events, but did not have the opportunity to influence even micro-level events, so very often they drifted with the changes.

In relation to the change in the organizational structure, one may see differences between each levels. While top-level

voltak probléma-érzékenyek. Míg egyeseket inkább feladatorientáltság, addig másokat a kapcsolatorientáltság jellemzett a változásban való együttműködés tekintetében. Ez nem valószínű, hogy a szervezeti kultúra sajátosságaival, inkább a személyiségbeli jellemzőikkel függhet össze.

„*Alulnézetből*”: míg a struktúraváltás okozta akadályokat viszonylag könnyen vették a munkatársak, addig a szervezeti kultúraváltás jobban megviselte őket. Ebben – a szervezeti kulturális különbségeken túl – bizonyára szerepe volt egyfajta rivalizálásnak is, ami a korábbi szervezetekben zajlott, és az informális hatalmi hierarchia kialakításáért az új szervezetben is folytatódott. Érződik, hogy ebben a helyzetben kiszolgáltatottnak érezték magukat a munkatársak, inkább elszenvetői mintsem irányítói voltak, még a mikoroszintű történéseknek is.

A szervezeti kultúrában történt változást illetően is látható különbség. A felsővezetőkre a hosszabb távú, koncepcionális megközelítés volt jellemző a kérdésben, ami gyakorlatias megközelítéssel párosult, a középsővezetők pedig a gyakorlatiasság mellett, egyben – feladat- vagy kapcsolatorientált módon – probléma-érzékenyek is voltak. Kiderült, hogy a vezetőket kevésbé viselte meg a változás ezen szegmense, annál inkább az ügyintéző munkatársakat: kiszolgáltatottnak érezték magukat, inkább elszenvetői voltak a megváltozott értékeknek, szokásoknak, semmilyen befolyást nem tudtak gyakorolni ezekre.

5.3. A változás folyamata

„*Felülnézetből*”: a felsővezetők esetében jellemző, hogy tisztában voltak a rövid- és hosszú távú események szerepével, jelentőségével. Ugyanakkor, mint „*változásügynököknek*”, érezhető a magabiztosságuk, optimizmusuk, ami bizonyára abból is fakad, hogy élvezték a „*változás védnökének*”, azaz a kormánynak a támogatását. Nyilván ezek a gyors eredmények komoly áldozatot kívántak meg a változás résztvevőitől, és ha ezekre fókuszálnak, nem biztos, hogy sikerült volna mindezt keresztülvinni. A középsővezetők esetében érzékelhető, hogy foglalkoztatta őket a munkatársak változásokba való bevonásának kérdése. Ez nem meglepő, hiszen mint operatív irányítók, nap mint nap szembesülhettek a burkolt ellenállással, így ennek kezelése munkájukban központi szerepet töltött be az átmeneti időszakban. Azonban addig míg egyesek inkább a változási folyamat „*szilárd*” elemeire fókuszáltak, addig másokat inkább a „*képlékeny*” tényezők foglalkoztatták. Valószínűleg ez sem szervezeti, inkább személyiségbeli jellemzőkre utal.

„*Alulnézetből*”: az ügyintéző munkatársak szintjén az átmeneti időszakban érezhető volt a kiszolgáltatottság, a bizonytalanság, az ismeretlen következményektől való félelem. Nyíltan nem mertek szembeszállni a döntéshozókkal, és miközben tehetetlenül figyelték a „*fejük felett*” zajló eseményeket, sokan – sorsukra várva – passzivitásba vonultak vissza. Az ügyintéző munkatársakat megviselte a változás folyamata, pl. egyes vezetők egymással való rivalizálása pszichés nyomást gyakorolt rájuk. Ugyanakkor, hozzájuk hasonlóan, megpróbálták az adott szituációban a saját egyéni boldogulásukat megtalálni, de nekik ez csak kisebb hatásokkal sikerült.

leaders approached the problem at a strategic level and focused on macro-economic results, middle-level leaders dealt with changes at a middle-level and were primarily concerned about the organization of daily tasks. Administrators accepted the change at a micro-level, were aware of events at the strategic-level, but were only executors of the efforts.

5.2. Change in the organizational culture

„*From the top*”: it was characteristic of top leaders that besides the structural merging, they also paid attention to the effects of the different organizational and working cultures on one another. In this aspect, a long-term, conceptual approach may be felt. At the same time, a very practical approach also prevailed that made the implementation of the concept more efficient. Middle-level leaders approached the question from a practical side, yet were not problem-sensitive in the same way. While some of them were task-oriented, others were relationship-oriented in relation to the cooperation during the change. This was not likely to be connected to the specificities of organizational culture, was much more related to personal characteristics.

„*From the bottom*”: While the obstacles caused by the change of structure were relatively easily accepted by the colleagues, the change of organizational culture was disturbing them more. Apart from the differences of organizational culture, most probably a type of rivalization also had a role in this: the rivalization for informal power hierarchy that had started in the previous organizations, continued in the new organization. It could be felt that colleagues felt vulnerable in this situation, they were victims rather the managers of even the events at a micro-level.

A visible change might be experienced as well related to the change in the organizational culture. Top leaders had a long-term, conceptual approach in this respect that was paired with a practical approach; middle-level leaders besides being practical, were problem-sensitive in a task- or relationship-oriented way. It became clear that the leaders were less disturbed by this segment of the change, whereas administrator colleagues felt vulnerable, and were much more the victims of changed values, habits therefore could not have any influence on them.

5.3. The process of change

„*From the top*”: In the case of top leaders, it was typical for them to be aware of the role and significance of short- and long-term events. Yet as the „*agents of changes*” their optimism and self-confidence were visible which were probably due to the fact that they enjoyed the support of the „*patron of changes*”, thus that of the government. It is obvious that these quick results requested serious sacrifices from the participants of the changes, had they concentrated on these, they most probably would not have succeeded. In the case of middle-level leaders, it could be perceived that they were preoccupied by the question of the involvement of colleagues into

A változás folyamatát élték meg leginkább különbözően az egyes szereplők. A felsővezetők magabiztosabbak, optimistábbak voltak, az ellenállással kevésbé találkoztak, legalábbis ez nyíltan nem jelent meg. A középvezetőket már inkább foglalkoztatta a munkatársak változásokba való bevonásának kérdése, az ellenállás kezelése, akkoriban ez központi szerepet töltött be a munkájukban. A munkatársak körében érezhető volt a kiszolgáltatottság, a bizonytalanság, az ismeretlen következményektől való félelem, jellemzően az ellenállás passzív formáját választották, ami viszont lényegében nem veszélyeztette a változás lebonyolítását.

5.4. Ellenállás-kezelés – képzéssel

A kormányablakok felállításával az ügyintéző munkatársaknak számos új feladatot kellett megismernie és ezzel összefüggésben sok új jogszabályt elsajátítania. Ezért a kormány úgy döntött, hogy a változással kapcsolatos ellenállást – a rendelkezésre álló módszerek közül – az egyik leghatékonyabbal – képzéssel kezeli. A korábbiakból már kiderült, hogy időigényes és költséges módszerről van szó, ám – szerencsés módon – rendelkezésre álltak uniós források, amiből mindezt finanszírozni lehetett.

A kormányablak ügyintézők kijelölésének és oktatásának előírásait a Kormányablakkal összefüggő feladatokat ellátó személyek kiválasztásának és képzésének szabályairól szóló 148/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet tartalmazza. A kormányrendelet előírásai alapján a Nemzeti Közszerződési Egyetem szakirányú továbbképzési szak és közszolgálati továbbképzés keretében biztosította a kormányablak ügyintéző munkakör betöltéséhez szükséges képességek és készségek elsajátítását. A két féléves *Kormányablak ügyintéző szakirányú továbbképzési szakra*¹⁸ felsőfokú végzettséggel rendelkezők, míg a *Kormányablak ügyintéző közszolgálati továbbképzésre* középfokú végzettségű tisztviselők jelentkezhetnek. A kormányablak ügyintéző munkakör betöltésének további feltétele a *munkába illesztő képzés* teljesítése, annak érdekében, hogy a tisztviselők kellő ismereteket szerezzenek a munkájukhoz szükséges informatikai feladatok ellátásához. A közszolgálati továbbképzést elvégző, középfokú végzettségű tisztviselők számára, további követelményként került meghatározásra a *közigazgatás-szervező felsőfokú szakképzettség* megszerzésére irányuló hallgatói jogviszony létesítése, a munkakör betöltését követően, de legfeljebb hat éven belül. (A felsőfokú képesítés megszerzése alól két esetben mentesülhetnek a tisztviselők. Abban az esetben mentesülhet a tisztviselő a fent meghatározott követelmény alól, ha képzésre történő jelentkezési határidőig ötvenedik életévét betöltötte, illetve ha már a képzést megelőzően hallgatói jogviszonyt létesített egy felsőoktatási intézménnyel.)¹⁹

¹⁸ A későbbiekben a Kormányablak ügyintéző szakirányú továbbképzési szakot kétszer is átdolgozták, továbbfejlesztették (KAB I, KAB II, KAB III)

¹⁹ MÉHESES TAMÁS (szerk.) (2015): *A Kormányablak ügyintéző szakirányú továbbképzési szak múltja, jelene és jövője*. www.kab2.uni-nke.hu/downloads/KAB_kepzesi_program.pdf (letöltve: 2017. április 30.)

the changes. This is not surprising as middle-level leaders in their role of operative managers faced hidden opposition on a daily basis, the treatment of which had a central role in their work during this transitional period. However, while some of them concentrated on the “hard” elements of the process of change, others were preoccupied by “the soft” factors. Most probably, this difference is due to personal traits and not to organizational characteristics.

„From the bottom”: at the level of administrator colleagues, in the transitional period, vulnerability, uncertainty, fear from the unknown consequences could be felt. They did not dare to openly oppose the decision-makers, they watched the events “above their heads” helplessly, many of them waited their fate and retreated to passivity. The administrator colleagues were run down by the process of change, e.g. the rivalization of certain leaders with one another had a psychic pressure on them. At the same time, they tried to find their own ways out of the situation, but were less successful.

The process of change was experienced differently by the different actors. Top leaders were more self-confident, more optimistic, met less opposition, at least the opposition was not been open resistance. Middle-level leaders were more preoccupied with the question of the involvement of colleagues into the changes, at the time this was central to their work. Among the administrator colleagues vulnerability, uncertainty, fear from the unknown consequences could be felt, they typically chose the passive form of opposition, which did not essentially endanger the implementation of the change.

5.4. Treatment of opposition with training

With the setting up of the government windows, the administrator colleagues had to get acquainted with several new tasks and in relation to this, had to acquire various new pieces of legislation. For this reason, the government decided to treat the opposition to the changes with one of the most efficient methods available for them, that is trainings. As it became evident from the earlier parts, this is a costly and time-consuming method, but fortunately there were EU funds available that could finance it all.

The regulations on the appointment of the administrators of the government windows and their trainings are contained in the *Government Decree 148/2012. (VII. 6.) on the Rules of Selection and Trainings of Persons Undertaking Tasks Related to The Government Windows*. Based on the prescriptions of the Government Decree, the National University of Public Service provided for the acquiring of skills and abilities needed for the administrator position in government windows in the form of a professional postgraduate course and a public service vocational training. Public employees with a degree in higher education could apply for the two-semester long *Professional Post-Graduate Course for Government Window Administrators*¹⁷, whereas the *Public-Service Vocational Training of Government Window Administrators* was available

¹⁷ Later the Post-Graduate Course of Government window administrator was twice re-formulated and developed. (KAB I, KAB II, KAB III)

A fentiek mellett, az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (Áttv.) jelentős mértékben átalakítja a tisztviselők képzésének rendszerét annak érdekében, hogy a közigazgatás valós fejlesztési igényeit jobban szolgálja, a tanulást hatékonyabban támogató képzések fogadják a tisztviselőket. A törvény két új előmeneteli képzést vezetett be: a *kormányzati tanulmányok* szakirányú továbbképzést és a *közigazgatási tanulmányok* szakirányú továbbképzést. A törvény szerint állami szolgálati jogviszony csak olyan személlyel létesíthető, aki közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséggel rendelkezik, vagy vállalja, hogy kinevezésétől számított két éven belül közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséget szerez. A vezetői munkakörbe kinevezett állami tisztviselőnek a vezetői munkakörbe történő kinevezésétől számított öt éven belül kormányzati tanulmányok szakirányú szakképzettséget kell szereznie.

A három féléves tanulmányi idejű *Kormányzati tanulmányok* szakirányú továbbképzési program célja a magyar állam kormányzásával, szervezetével és működésével kapcsolatos stratégiai és vezetési ismeretek, jó hazai és nemzetközi gyakorlatokra épülő, átfogó megközelítéssel történő átadása. Cél a közszolgálatban felsővezetői feladatokhoz szükséges ismeretek és képességek fejlesztésével olyan szakemberek képzése, akik az államérdek és a közszolgálat értékrendjének érvényesítése érdekében, állami és szakmai vezetői feladatokat komplexen, rendszerszemlélettel, magas szintű tervezési, stratégiai, elemzési és vezetői képességek birtokában képesek ellátni.²⁰

A két féléves tanulmányi idejű *Közigazgatási tanulmányok* szakirányú továbbképzési program célja komplex és átfogó közszolgálati ismeretek és stratégiai szemlélet fejlesztésével olyan állami tisztviselők képzése, akik az állami feladatokat átfogó megközelítéssel, az állami humántőkét rendszerszemlélettel tudják kezelni, a közpolitikai stratégiai végrehajtásban ágazati, szakpolitikai, költségvetési-gazdasági szemlélettel vesznek részt. A végzett szakemberek ismerik az alapvető közjogi és közigazgatási jogi kereteket, és részleteiben átlátják az állami működést meghatározó és befolyásoló társadalmi, politikai és gazdasági tényezőket. A program általános célja fejleszteni a tisztviselő egyéni (munkaköri) feladatellátásának szakszerűségét és hatékonyságát.²¹

6. Hol van és hová vezet az „arany középút”?

Általánosságban elmondható, hogy egy szervezetben akkor sikeres a változás, ha az annak során felmerülő valamennyi témát és problémát, ismerik és kezelik. A változáshoz valamilyen motiváció szükséges. A szervezeti változások érintik az egyéneket és a csoportokat, amelyek valószínűleg valamilyen konfliktusokat eredményeznek, és átrendezik a hatalmi szer-

for public employees with secondary education. Further criterion of becoming a government window administrator was the undertaking of a *work-matching training* that aimed at the public servants to receive the adequate knowledge to undertake IT tasks related to their work. The public employees with secondary education who had attended the public-service vocational training had to establish a student-status for the public-administrative higher level professional education, once they filled in the position, but the latest within 6 years. (Public employees may be exempt from the responsibility to acquire a higher education qualification in two ways. They may be exempt from the responsibility above if by the deadline of the application to the trainings, they are 50 years old, or they already established a student legal status with another higher education institute before the training.)¹⁸

Besides, the Act LII Of 2016 on State Public Employees significantly transforms the training system of the public employees in order for the public employees to receive trainings that more efficiently support learning and at the same time better serve the real development needs of the public administration. The Act introduced two advance trainings: *the Governmental studies* professional post-graduate training and *the Public administrative studies* professional post-graduate training. According to the legislation, state-service legal status may only be established with persons that have professional qualifications in public-administrative studies or undertake the responsibility to acquire professional qualifications in public administrative studies in two years following their appointment. State public employees nominated into the position of leaders have to acquire a professional qualification in governmental studies within five years following their appointment.

The aim of the three-semester long, *Governmental studies* professional post-graduate course is to transmit strategic and leadership skills and knowledge related to the governing of the Hungarian state, its organization and operation, through a thorough approach built on good Hungarian and international practices. With the development of the knowledge and skills necessary for the tasks at the top-level leadership in the public administration, the aim is to train professionals who in the possession of high-level planning, strategic, analytical and leadership skills, are able to undertake state and professional leadership tasks with a complex and system oriented approach, while validating state interests and the value-system of public administration.¹⁹

The two-semester *Public administrative studies* professional post-graduate course – with the development of extensive and complex public service knowledge and strategic approach – aims at the training of state public employees who are able to manage state tasks with a thorough approach, state hu-

²⁰ Kormányzati tanulmányok szakirányú továbbképzési szak képzési ismertető. <http://vtki.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzes/szakiranyu-tovabbkepzesi-szakok/kormanyzati-tanulmanyok-szakiranyu-tovabbkepzesi-szak> (letöltve: 2017. április 30.)

²¹ Közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzési szak képzési ismertető. <http://vtki.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzes/szakiranyu-tovabbkepzesi-szakok/kozigazgatasi-tanulmanyok-szakiranyu-tovabbkepzesi-szak> (letöltve: 2017. április 30.)

¹⁸ TAMÁS MÉHEZ (ed.) (2015): *The past, present and future of the Government Window administrator professional post-graduate course*. www.kab2.uni-nke.hu/downloads/KAB_kepzési_program.pdf (downloaded: 30.04.2017.)

¹⁹ Information on Governmental studies post-graduate course <http://vtki.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzes/szakiranyu-tovabbkepzesi-szakok/kormanyzati-tanulmanyok-szakiranyu-tovabbkepzesi-szak> (downloaded: 30.04.2017.)

kezetet. A sikeres szervezeti változás akkor eredményes, ha a kezdetekben megfogalmazott céllal, egy hatékony és optimálisan működőképes új szervezetet sikerült létrehozni.²²

A jelenlegi reformintézkedések, okulva a múlt hibáiból, a közigazgatás területi átalakítását kutatóintézeti háttéranyag-alapozták meg. Több szempont alapján megvizsgálva és elemezve a járások történelmét, az európai gyakorlatot, a társadalmi – kulturális jellemzőket és a földrajzi viszonyokat alakították ki a rendszer szakmai hátterét. Ezzel együtt, minden felmerülő problémát nem láthattak előre, így ezekre felkészülni sem lehetett. A menet közben felmerülő kérdések megoldása rendszerint az azt megvalósítókra hárult. Sok váratlan helyzettel kellett megküzdeniük, ami rendkívüli módon igénybe vette az érintettek rugalmasságát.

A területi államigazgatás változására közigazgatásunk megérett, de az is jól látszik, hogy a bonyolult szervezeti és működési feltételrendszerek megteremtéséhez nagyon rövid volt az idő, és mindez komoly kockázatot hordozott magában. A változás tehát, nem mindennapi kihívás elé állította az addig önállóan működő területi államigazgatási szerveket, valamint a rendszer szerves részét képező humán erőforrást.

A vizsgálat szerint a megvalósulás általában nem zajlott zökkenőmentesen: felszínre hozta a félelmet és a bizonytalanságot, ami az elbocsájtások és a létbiztonság elvesztése miatt jött létre. Ezek a változások feszültséggel és bizonytalansággal jártak, mégis mindig sikerült megfelelően elvégezni a munkát, ami sikeren tekinthető. A változások során is kiemelt figyelmet kaptak az ügyfelek, akik a változások mögött zajló belső folyamatokból szinte semmit nem vettek észre. Megfigyelhető a szervezetek közötti együttműködés és az egységesen használható informatikai rendszerek nélkülözhetetlensége, a jól átgondolt szervezeti átalakítás fontossága.

Visszatérve a kutatás kérdésére és a megfogalmazott hipotézisre, megállapítható, hogy a közigazgatás közhasznalmi jellegénél fogva, az erőter-elemzés során két domináns tényező jelenléte: a „politikai akarat”, illetve a finanszírozás kérdése, amelyek akár hatóerőként, akár fékező erőként is szerepelhetnek. Jelen esetben – egy szerencsés konstelláció következtében – a két erő vektorálisan összegződött, és egymást erősítve hajtotta a változást.

A döntéshozói szinten, a fenti két tényezőtől kívül, természetesen számtalan más szempontot is figyelembe kell venni. Erre szolgál a társadalmi egyeztetés, ám emellett érdemes a nemzetközi és hazai közigazgatás-tudományi kutatások eredményeire is építeni, illetve a döntéshozatal folyamatába bevonni ezen tudományterület elismert képviselőit, hiszen szak tudásuk felhasználásával a hosszú távú koncepciók nagyobb eredményességgel és hatékonysággal valósulhatnak meg.

A végrehajtói szint ellenállás-kezelése tekintetében, láthattuk, hogy a jogalkotás hatalmi eszköze mellett, a képzés, átképzés és kommunikáció, valamint a segítség és támogatás módszerét használták. A változások végrehajtásakor sor került még tárgyalásokra és megegyezésekre, viszont a részvétel és bevonás módszerét nem alkalmazták. Ha a miérteket keressük, akkor valószínűsíthetően nem volt jelen a motivá-

man resource with system-approach and participate in the central strategic implementation with a branch-, professional political, budget-economic approach. The graduating experts know the basic public legal and public administrative legal framework and see in details the social, political and economic factors determining and influencing the operation of the state. The general aim of the program is to develop the professionalism and the efficiency of the individual (connected to their positions) task-undertaking.²⁰

6. Where is and where does the “golden middle-way” lead?

Generally speaking change is successful in an organization if all the themes and problems arising during the process of change are known and treated. Some type of motivation is necessary for the change. Organizational changes effect individuals and groups, most probably result in some type of conflicts and reorganize the prevailing power-structure. The organizational change may only be successful, if one manages to create an efficient and optimally operating new organization with an objective elaborated in the beginning.²¹

Current reform measures – learning from past mistakes – founded the territorial transformation of the public administration with a research institute background material. The professional background of the system was created following the examination and analysis – by various aspects – of the history of townships, European practice, social and cultural attributes and geographical situations. However, all the arising problems could not be seen before, thus it was impossible to prepare for them. The solution of the questions arising during the process had to be solved by the implementers. They had to deal with many unexpected situations that availed extremely the flexibility of the persons effected.

Our public administration was ready for the change in the territorial state administration, but it is also evident that the time period was too short to create these complicated organizational and operational criteria systems and this had a tremendous amount of risks itself. This change caused an extraordinary challenge for the state-administrative organs operating independently up until then and also for the human resources constituting the integral part of the system.

According to the examination, the implementation was generally not undisturbed, it brought to the surface the fear and incertitude induced by layoffs and loss of existential security. These changes inflicted tensions and incertitude, still it was possible to adequately undertake the work, which may be considered as a sort of success. In the course of the changes, clients received special attention, who did not notice anything from the internal processes behind the changes. The

²⁰ Information on Public Administrative studies post graduate course. <http://vtki.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzes/szakiranyu-tovabbkepzesi-szakok/kozigazgatasi-tanulmanyok-szakiranyu-tovabbkepzesi-szak> (downloaded: 30.04.2017.)

²¹ EMESE BELÉNYESI (2014): Change-management in the public administration. National University of Public Service.

²² BELÉNYESI EMESE (2014): *Változásmenedzsmet a közigazgatásban*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

ció: a kezdeményezők információhiánya, illetve a potenciális ellenzők hatalma. Ennek ellenére, érdemes fontolóra venni ezen – az üzleti szektor változásmenedzsmentjében bevált – módszer alkalmazását is.

Egy-egy új rendszer bevezetése előtt mindig érdemes mérlegelni, milyen előkészítéssel tudnánk megkönnyíteni annak elfogadását, illetve jövőbeni alkalmazását, hiszen az emberek általában „a legkisebb ellenállás irányába haladnak”, ami többnyire mindenfajta változás ellen irányul. Erre kiváló módszer a közigazgatásra is adaptálható *5EL modell*, amely a folyamatot külön szakaszokra bontva próbálja szép lassan meggyőzni az alkalmazottakat az új rendszer létjogosultságáról. A modell szakaszai:²³

1. *Ellenállás*: minden változással szemben fellép, hiszen a biztonság, a bizonyosra, a stabilitásra szükségünk van. Ez természetes, e mellé kell állítani az elérhető lehetőségeket.
2. *Elégedetlenség a jelenrel*: a felismert, tudatossá és közössé tett elégedetlenség, amely a múltból gyökerezik és a jelen állapotot tükrözi, a változás szükséges feltétele és indítómotorja lehet.
3. *Elképzelte (vonzó) jövő*: a szervezet egészében elterjedt és ismert vonzó célnak, az elérni kívánt jövőképek, amellyel azonosulni tudnak az emberek, meghatározó ereje van. Fontos ennek a jövőképeknek a bemutatása, megismertetése az érintettek számára.
4. *Első lépés*: amikor a pozitív jövőkép a „fiókban marad”, azaz hiányzik a részletekbe menő, lebontott cselekvési terv, akkor a változás is elmarad. A kitűzött célok kisebb, effektív lépésekre történő lebontása realizálja a változást.
5. *Elkötelezettség*: a folyamatos és nyílt információáramlás és kommunikáció együttműködő légkört teremt, támogatja a változás gyakran nem könnyű folyamatát.

Az elkötelezettség jelentős szerepet játszik a változásokban, nélküle bármilyen kezdeményezés, új ötlet bevezetésének sikere igencsak kétségbe vonható. Kétféle elkötelezettségről beszélhetünk, külső, illetve belső elkötelezettségről. Ha a menedzsment azt szeretné, hogy az alkalmazottak felelőssége nagyobb legyen a saját sorsuk iránt, akkor a belső elkötelezettség kialakulását kell elősegítenie, amely a részvételen alapul. Továbbá fontos, hogy az egyének a változás mellett kötelezzék el magukat. A külső elkötelezettség akkor alakul ki a dolgozóknak, ha csak annyit bíznak rájuk, hogy azt megtegyék, amit elvárnak tőlük, azaz a menedzsment egyedül, a dolgozók nélkül határozza meg az elérendő célt.²⁴

A külső és belső elkötelezettség közötti különbségeket a 3. táblázat foglalja össze.

cooperation among the organizations, the indispensable nature of uniform IT systems and the significance of a well-thought organizational transformation may be perceived.

Returning back to the question of the research and the formulated hypothesis, one may state that because of the public-power nature of the public administration, the presence of two dominant factors may be pinned down during the field-analysis: “the political power” and the *question of financing* that may both act as driving or blocking forces. In the present situation – as a result of lucky constellation – the two powers were vectorially summed up and enforcing each other, they supported the change.

At the level of the decision-makers, apart from the two factors above, various other aspects have to be considered. Public consultation serves this goal, but it is useful to build on the results of the national and international researches of public-administrative sciences and involve the well-known representatives of this science into the decision-making process, as with the use of their expertise long-term concepts may be implemented with greater success and efficiency.

Regarding the treatment of the opposition of the executive level, we could see that besides the power tool of the legislation, trainings, re-trainings and communication and the method of help and support were used. During the implementation of the changes negotiations and discussions also took place, however the methods of participation and involvement were not applied. If one is to look for the “whys”, it may be presumed that the motivation was not present: the lack of information of the initiators and the power of the potential opponents. Despite all this, it is worthwhile to consider the use of this method – very successful in the change-management of the business sector – as well.

Before introducing a new system it is worthwhile to assess, how one should prepare to make its acceptance, future application easier, as people have a tendency “to go in the direction of the smallest opposition”, which means that in general, they oppose all types of changes. An excellent method for this is the *5EL model* – that may be adopted to public administration as well. It breaks down the process into separate phases and tries to convince the employees of the “*raison d’être*” of the new system. The phases of the model²²

1. *Opposition*: It arises in the cases of all changes, as one needs security, certitude and stability. This is natural so the reachable possibilities should be designed accordingly.
2. *Dissatisfaction with the present*: recognized dissatisfaction that is conscious and accepted as common to everyone; is rooted in the past and reflects the present state; is the necessary condition of change and might become its engine.
3. *Imagined (attractive) future*: the objective that is attractive, well-known and spread in the whole of the organization; the image of the future to be attained, which people may associate with have a determining force. It is important to present this image of the future to the effected persons.
4. *First step*: when the positive image of the future “remains in the drawer”, thus the detailed action plan is missing, the

²³ <http://www.hrinfo.hu/index.phtml?page=feature&id=34274> (letöltve: 2017. április 30.)

²⁴ FARKAS FERENC (2005): *Változásmenedzsment*. AKK Rt. Budapest. pp. 105.

²² <http://www.hrinfo.hu/index.phtml?page=feature&id=34274> (downloaded: 30 April 2017.)

3. táblázat

A kétfajta elköteleződés közötti különbség

Külső elkötelezettség	Belső elkötelezettség
A feladatokat mások határozzák meg.	A feladatokat egyének határozzák meg.
A feladatok elvégzéséhez szükséges magatartást mások határozzák meg.	A feladatok elvégzéséhez szükséges magatartást egyének határozzák meg.
A teljesítménycélokot a menedzsmet határozza meg.	A teljesítménycélokot a menedzsmet és az egyének együtt határozza meg.
Az adott cél fontosságát mások határozzák meg.	Az adott cél fontosságát egyének határozzák meg.

Forrás: FARKAS Ferenc (2005): *Változásmenedzsmet. AKK Rt. Budapest. pp. 105.*

Ez a kétfajta elkötelezettség különös jelentőséggel bír a változások esetében, a változások iránt való elkötelezettség tekintetében. Az ellenállás csökkentésére irányuló szándék csak akkor vezethet igazán eredményre, ha az a munkatársak belső elkötelezettségének elérését célozza meg.

A változtatás melletti elkötelezettség kialakítására és a változtatással szembeni ellenállás leküzdése törekvő változásmenedzselés legfontosabb jellemzőit a 4. táblázat foglalja össze.

4. táblázat

Az elkötelezettség elérésére, illetve az ellenállás leküzdésére törekvő változásmenedzselés összehasonlítása

	Elkötelezettség elérése	Ellenállás leküzdése
Kezdeti ráfordítások	magasak	alacsonyak
A fenntartás ráfordításai	alacsonyak	magasak
Kezdeti implementálási sebesség	lassú	gyors
A változtatás befogadásának teljes időigénye	rövid	hosszan elnyúlik, esetenként vég nélkül
A célpontok motiválása	a projekt sikerére	engedelmességre
Elérhető eredmény	beépítés (internalizálás)	intézményesülés (institucionalizálódás)

Forrás: Pataki Béla (2006): *Változásmenedzsmet. Oktatási segédlet. BME. Budapest, pp.29.*

A közszolgálatban a változások szükségessége tehát vitathatatlan azért, hogy az intézmények az eredményesség és a hatékonyság magasabb szintjére kerülhessenek. A változásokkal szembeni ellenállás mérséklésére, a kedvező jövőkép felvázolása, az érintettek megnyugtatása, és a jövőben elvégzendő feladatok deklarálása szükséges lépés. A felgyorsult világunkban, ahol az értékes információk hihetetlen sebességgel áramlanak, és azonnali reagálást igényelnek, nagyon fontos az új kreatív gondolkodás, az innováció, és a problémamegoldás. Ezen értékek megléte elengedhetetlen a közgazdaságban is. A vezető szerepe nagyon fontos a megfelelő emberi erőforrás kiválasztásában, valamint a szervezeten be-

change will not be realized either. The division of the set goals into smaller, effective steps make the change happen.

5. *Commitment*: continuous and open information flow and communication create an atmosphere of cooperation and support the not always easy process of change.

Commitment plays an important role in changes, without it the success of the introduction of any initiatives and new ideas is questionable. We can talk about two types of commitments: external and internal commitment. If the management would like the employees to have greater responsibility in their own fate, they should support the development of internal commitment that is based on participation. Furthermore, it is important that the individuals commit themselves to the change. The external commitment is developed in the employees, if they are charged only with the fulfillment of the tasks expected of them, thus the management determines the goal to be attained on its own, without the employees.²³

Table 3 summarizes the differences between the external and internal commitment.

Table 3.

The difference between the two types of commitments

External commitment	Internal commitment
Tasks are determined by others.	The tasks are determined by individuals.
The behavior necessary for the implementation of the tasks is determined by others.	The behavior necessary for the implementation of tasks is determined by individuals.
The achievements necessary to attain the set goals are determined by the management.	The achievements necessary to attain the set goals are determined by the management and the individuals together.
The importance of the given aim is determined by others.	The importance of the given aim is determined by individuals.

Source: Ferenc FARKAS (2005): *Change-management. AKK Rt. Budapest. pp. 105.*

These two types of commitments have particular importance when it comes to changes, related to the commitment to changes. The intention to decrease the opposition to changes may only have real results if it aims at the realization of the internal commitment of colleagues.

The characteristics of the change-management seeking to fight the opposition to the changes and to develop the commitment for the change are summed up in table 4.

²³ FERENC FARKAS (2005): *Change-management. AKK Rt. Budapest. p. 105.*

lül eltérő tudású munkatársak integrálásában. Leghatékonyabban az elégedett ügyfél státuszát, az elégedett alkalmazottak minőségi munkavégzésével lehet ugyanis felépíteni.²⁵

Látva a területi reform megvalósulásának sikerét, illetve megismerve a változás körülményeit, megállapíthatjuk, hogy a „soft” tényezőkre érdemes lett volna még több figyelmet szentelni. Talán, ha többen foglalkoznak a változás fogadtatásával és az ellenállás kezelésével, kevesebb tapasztalt munkatárs – akiket negatívan érintett vagy frusztrált a változás körüli szervezeti konfliktus – hagyta volna el önként a szervezetet. Kisebbségi teher hárult volna a rendszerben maradókra, és távozásukkal nem veszett volna el sok értékes szakmai tudás, tapasztalat. A sikeres változások közös jellemzője, hogy az ellenállás kezelésének módszereit gondosan megválasztva, egymással kombinálva alkalmazzák.

7. Epilógus

Végezetül álljon itt a területi reform egyik résztvevőjének véleménye, ami jól jelzi, hogy mennyire fontos és hasznos a nyílt kommunikáció és a munkatársak bevonása nem pusztán a szervezeti változások megvalósításába, hanem akár annak megtervezésébe is:

„A vezetőnek arra kell törekedni, hogy kétirányú kommunikáció működjön, hogy a szervezet minél hatékonyabban tudjon felkészülni a rá váró változásra. Fontos szempont, hogy a vezető által megfogalmazott gondolat eljusson, és minél érhetőbb legyen a vezetett (beosztott) számára. Célszerű a vezetőnek bevonni másokat is az ötletképzésbe, hiba azt gondolni, hogy a jó megoldás mindig csak a vezetőtől származhat. Be kell vonni az érdekelteket is. Problémát jelent, hogy a vezetők túl elfoglaltak, és időnként felületesebbek az információk értékelésében. Bizonyos információk bizalmas jellege vagy a titkolódás miatt a tájékoztatások hiányosak lehetnek. Senki sem szereti, ha tévedése más számára is kiderül, ezért blokkolja az információt. A hatékonyság miatt hibásan működik az információs rendszer. A különböző hírekhez és közleményekhez más-más csatorna a legmegfelelőbb. Ezek késleltethetik a szervezeti átalakulásokat. A vezetőknek érdemes időben értesíteni a dolgozókat az őket érintő változásról, mert ha nem az megint egy újabb probléma forrása lehet. A dolgozó a munkája helyett a bizonytalansággal kapcsolatos helyzetre fog koncentrálni és az emberek egymás közötti kapcsolata is romlani fog, csökkentve ezzel a munka hatékonyságát. Fontos, hogy legyen egy jövőkép, amellyel ösztönözni lehet a dolgozókat a változásra. [...] A változásokkal a köztisztviselőknek és kormánytisztviselőknek is meg kell küzdeniük, félre kell tenni a berögződött szokásokat, hagyományokat. A járási hivatalok kialakulása előtt tájékoztattak minket, hogy még augusztus hónapban pályáznunk kell, önéletrajzot kellett benyújtatnunk és egy kiválasztási eljárással kerültek be a dolgozók a kormányhivatalba. A szerződéses aláírásával vállaltuk, hogy kormányablak ügyintézői vizsgát tesszünk, végül az utolsó momentumként beiratkoztunk a Nemzeti Közigazgatási Egyetem közigazgatás-szervező szakra. Így az ügy-

Table 4.

Comparison of the change-management techniques to attain commitment and to fight opposition

	Attainment of commitment	Fighting of opposition
Initial input	high	low
Inputs for maintenance	low	high
Initial implementing speed	slow	quick
Complete time requirement of the change	short	it may last for long, often indefinitely
Motivation of the target persons	to the success of the project	to obedience
Result to be attained	internalization	institutionalization

Source: Béla Pataki (2006): *Change-management. Educational material. BME. Budapest, pp.29.*

The necessity of changes in the public service is unquestionable for the efficiency and effectiveness of institutions to reach a higher level. In order to decrease the opposition to the changes, the picturing of an advantageous image of the future; the calming down of the effected persons and the declaration of tasks to be undertaken in the future are necessary steps. In our accelerated world where valuable pieces of information flow at an incredible speed and necessitate instant reactions, new creative thinking, innovation and problem-solving are very important. The existence of these values is indispensable in the public administration as well. The role of the leader is very important in the selection of the adequate human resources and the integration of employees of different knowledge within the organization. The most efficient way to establish the status of the satisfied client is to have satisfied employees who do quality work.²⁴

While seeing the success of the implementation of the territorial reform and knowing the circumstances of the change, one might state that more attention should have been paid to the “soft” elements. If more had been dealt with the acceptance of change and the treatment of opposition, less, experienced employees – negatively effected or frustrated by the organizational conflicts around the change – would have left the system on a voluntary basis. There would have been less burden on those staying and less, valuable professional knowledge and experiences would have been lost with their departure. The common characteristic of the successful changes is that the methods of the treatment of the opposition are carefully selected and are used in combination.

7. Epilogue

As a conclusion, let us read the opinion of one of the participants of the territorial reform that well indicates how important and useful open communication and the involvement of

²⁵ LÉVAI ZOLTÁN (2010): A változásmenedzselés a korszerű közigazgatásért. Zsigmond Király Főiskola. www.uni-zsigmond.hu/images_uploaded/4eedea871abf3.pdf (letöltve: 2017. április 30.)

²⁴ ZOLTÁN LÉVAI (2010): Change management for a modern public administration. King Sigismund University. www.uni-zsigmond.hu/images_uploaded/4eedea871abf3.pdf (downloaded: 30. 04. 2017.)

intézők szakmai képzése által minden dolgozó meg fog felelni a szakmai elvárásoknak, és a közigazgatást, mind elméleti, mind gyakorlati síkon ismerni fogja. Ezáltal egy új kormánytisztviselői gárda látja el a kormányablakokban működő feladatokat. Tehát megtörtént a személyzeti struktúra átalakítása is, illetve folyamatban van a felsőfokú tanulmányok elvégzéséig.”

Felhasznált irodalom

- B. NAGY SÁNDOR (2008): Szervezetfejlesztés, változásmenedzsment, Zsigmond Király Főiskola.
- BAKACSI GYULA (2004): Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest.
- BELÉNYESI EMESE (2014): Változásmenedzsment a közigazgatásban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
- BUDAI BALÁZS (2017): A közigazgatás újragondolása. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- BUKOVICS ISTVÁN (2015): Az államfogalom szerveződésfilozófiai megalapozása, különös tekintettel a jó állam problematikájára. Polgári Szemle 11. évfolyam 4-6.sz. Budapest, 2015.
- BUKOVICS ISTVÁN (2015): A „jó állam” algoritmikus elmélete. Polgári Szemle 11. évfolyam 1-3. sz. Budapest, 2015.
- FÁBIÁN ADRIÁN – BENCsik ANDRÁS (2014): Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok. In: Új Magyar Közigazgatás. VII. évf. 2014. 3. sz.
- FARKAS FERENC (2005): Változásmenedzsment. AKK Rt., Budapest.
- FARKAS FERENC (2013): A változásmenedzsment elmélete és gyakorlata. Akadémia Kiadó.
- KOCSIS JÓZSEF (1994): Változások menedzselése. Műszaki Könyvkiadó, Budapest.
- LÉVAI ZOLTÁN (2010): A változásmenedzselés a korszerű közigazgatásért. Zsigmond Király Főiskola, Budapest.
- LEWIN KURT (1972): A mezőelmélet a társadalomtudományban. Gondolat Könyvkiadó. Budapest.
- PATAKI BÉLA (2006): Változásmenedzsment. Oktatási segédlet. Budapesti Műszaki Egyetem, Budapest.
- PATAKI BÉLA (2014): Változásmenedzsment. Oktatási segédlet Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Budapest.
- ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA – VIRÁG RUDOLF (2013): A területi államigazgatás változása. NKTK Zrt., Budapest.

Jogforrások

2012. évi XCIII. törvény a járási hivatalok kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról (Jártv.)
2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkéről (Áttv.)
- 148/2012. (VII.6.) Korm. rendelet a Kormányablakokkal összefüggő feladatokat ellátó személyek kiválasztásának és képzésének szabályairól
- 2018/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
- 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járási hivatalok kialakításáról

colleagues are, not only in the implementation of the organizational changes but also in their planning:

„The leader has to work on making the two-way communication possible, so that the organization could prepare for the coming change in the most efficient way. It is an important aspect that the idea drawn up by the leader should be the most understandable possible for the employee. The leaders should involve others in the brainstorming process, it is a mistake to think that good ideas may only come from the leaders. All affected parties should be involved. It is a problem if the leaders are too busy and are sometimes not thoroughly assessing the information available. Because of the confidential nature of certain information and the secrecy, the provision of information may be insufficient. People do not like their mistakes to be discovered, therefore block the information. Because of the efficiency of this, the information system functions incorrectly. Different channels are adequate for different news and statements. These may delay the organizational transformation. The leaders have to inform the employees about the change effecting them, if they do not do so, that might be the source of another problem. Instead of his / her work, the employee will concentrate on the uncertainty of the situation, the relationship between the people will be deteriorated and this will decrease the efficiency of the work. It is important to have a future image that may convince the employees to change [...]. Public employees and government employees all have to cope with the changes, they have to put aside engrained habits and traditions. Before the establishment of township offices, we were informed that we had to apply in August, hand in our CVs and employees got into the governmental office through a selection process. By signing the contracts, we accepted to take a government window administrator exam and as a last momentum, we enrolled the faculty of public-administrator organizer of the National University of Public Service. In this way, by the professional training of the administrators, every employer fulfills the professional expectations and will know the public administration at a theoretical and a practical level as well. The transformation of the structure of the personnel was also realized and is in process until the completion of the higher educational studies.”

Literature used

- SÁNDOR B. NAGY (2008): Organizational development, change management, King Sigismund University.
- GYULA BAKACSI (2004): Organizational behavior and leadership. Aula Publishing House, Budapest.
- EMESE BELÉNYESI (2014): Change-management in the public administration. National University of Public Service, Budapest.
- BALÁZS BUDAI (2017): A reformulation of public administration. Akadémiai Publishing House, Budapest.
- ISTVÁN BUKOVICS (2015): The organizational-philosophic foundation of the concept of state, with special emphasis on the problematics of the good state. Polgári Szemle 11. period 4-6. number, Budapest, 2015.

Egyéb források

- Hétfa Elemző Központ (2011): Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól. Tanulmány. NKE VTKI: Kormányzati tanulmányok szakirányú továbbképzési szak képzési ismertető.
- Közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzési szak képzési ismertető.
- NKE VTKI: MÉHES TAMÁS (szerk.) (2015): A Kormányablak ügyintéző szakirányú továbbképzési szak múltja, jelene és jövője.
- OUBS (1998): Vállalati stratégiák és változásmenedzsment. Oktatási segédlet.
- VIRÁG RUDOLF (2013): A területi közigazgatás átalakítása. Előadás: Salgótarján, 2013. november 27.
- ISTVÁN BUKOVICS (2015): The algorithmic theory of "the good state". Polgári Szemle 11. year 1-3. number. Budapest, 2015.
- ADRIÁN FÁBIÁN – ANDRÁS BENCSIK (2014): Old and new actors of the territorial public administration: township offices and government windows. In: New Hungarian Public Administration. VII. 2014. 3. n
- FERENC FARKAS (2005): Change management. AKK Rt. Budapest
- FERENC FARKAS (2013): The theory and practice of change-management. Akadémia Publishing House.
- JÓZSEF KOCSIS (1994): Management of changes. Technical Publishing House, Budapest.
- KURT LEWIN (1972): Field analysis in the social science. Gondolat Publishing House, Budapest.
- BÉLA PATAKI (2006): Change management. Educational material, Budapest University of Technology and Economics. Budapest
- BÉLA PATAKI (2014): Change management,. Budapest University of Technology and Economics, Budapest.
- VIKTÓRIA ZÖLD-NAGY – RUDOLF VIRÁG (2013): The changing of the territorial public administration. NKTk Ltd., Budapest.

Sources of Legislation:

- The XCIII. Act of 2012 on the creation of townships and the modification of other acts related to this (Act on townships)
- Act LII Of 2016 on State Public Employees
- Government Decree 148/2012. (VII. 6.) on the Rules of Selection and Trainings of Persons Undertaking Tasks Related to The Government Windows.
- Government Decree 2018/2012. (VIII. 13.) on township (capital district) offices
- Government Decree 1299/2011. (IX. 1.) on the creation of townships

Other sources

- A Hétfa Analysis Center (2011): „It is good to govern from a distance but to administer one has to be close.” a study.
- NKE-VTKI: Governmental studies professional post-graduate faculty, information on training. Public administrative studies, professional post-graduate faculty, information on training.
- NKE-VTKI: Tamás MÉHES (ed.) (2015): The past, present and future of the Government Window administrator professional post-graduate course.
- OUBS (1998) Corporate strategies and change-management, Educational material
- Rudolf VIRÁG (2013): The transformation of territorial public administration. Presentation: 27 November, 2013.