Gellén Márton

Közigazgatás: reform után, átalakítás közben

Gellén Márton

Közigazgatás: reform után, átalakítás közben

A 2010–2014-es időszak közigazgatási reformja az érintettek véleménye alapján

Patrocinium Kiadó
Budapest, 2015

Kiadja: A Patrocinium Kft.
Felelős vezető a Patrocinium Kft. ügyvezetője
Kiadványok szerkesztéséért felelős: dr. Hegedűs Bulcsú
A kötet nyelvi gondozását végezte: Kertész Renáta
Nyomdai munkálatok: Vareg Hungary Kft.

Minden jog fenntartva, beleértve a mű sokszorosítását, bővített vagy rövidített változatban történő kiadását is. A szerző írásos hozzájárulása nélkül a mű, illetőleg annak része semmilyen formában nem sokszorosítható.

© Dr. Gellén Márton, PhD, 2015

Lektorálta: Dr. habil. Rixer Ádám, PhD

ISBN 978-963-413-066-6

„Akkor megharagudott rá Isten embere, és azt mondta:
Ötször vagy hatszor kellett volna lőnöd,
akkor megverted volna az arámokat egész a megsemmisülésig.
De így csak háromszor vered meg az arámokat.”
2 Kir. 13, 19. (www.karolibiblia.hu)

Tartalomjegyzék oldalszám

Előszó 9
Bevezetés 11
A kutatás célja 13
1. A kutatás előzményei, kontextusa 15
1.1. A hazai közigazgatási reformok fejlődési pályája 2010-ig. 15
1.2. A 2010-es reformok és a Magyary Program rövid bemutatása 20
1.3. Közigazgatási reformok Európában a gazdasági válság hatására 28

Empirikus kutatás 31
2. Az alkalmazott módszertan 33
2.1. Vezetői mélyinterjúk 36
2.2. Az interjúk kérdéseinek felépítése, indokoltsága, összefüggése a „Jó Állam" koncepcióval 39
2.3. Bizalom, a célokhoz való vezetői viszony, jövőkép 44
2.4. Együttműködés: participáció és ellenőrzés 46
2.5 A munkafolyamatok minőségének belső tényezői 50
2.5.1. Szakmaiság 50
2.5.2 Teljesítménynövelés értékelés és motiváció útján 51
2.5.3. Az eredményesség és hatékonyság percepciója 54
2.6 A központi közigazgatás pénzügyi és szervezeti erőforrásainak megítélése 57
2.7. A kormánytisztviselői életpálya percepciója a közigazgatási vezetők körében 60
3. Vezetés 66
3.1. A vezetés mint szervezeti erőforrás a közigazgatásban 66
3.2. Feltárt vezetési stílusok 67
3.3. A vezetési képesség továbbfejlesztésének kívánatos iránya 69

3.4. A vezetői tekintély forrása 72
3.5. Kommunikáció a hierarchikusan szervezett, szabályozott rendszerben 75
3.6. A szervezeti változások követése 76
4. Online kérdőív a kormánytisztviselők körében 78
4.1. A kutatás módszere 78
4.2 A közigazgatás működésének percepciója 81
4.3. A rendelkezésre álló emberi erőforrás jellegzetességeinek megítélése 82
4.3.1. Az emberi erőforrás mennyisége 82
4.3.2. A fluktuáció kérdése 84
4.4. A közszolgálati ethosz a gyakorlatban 87
4.4.1. A közigazgatási pálya vonzereje, presztízse 87
4.4.2. A közigazgatási munkával kapcsolatos elkötelezettség 91
4.4.3. Az életpálya mint a stabilitás és egyéni fejlődés kerete 98
4.5. A „Jó Állam" koncepció megítélése 100
5. A hivatali menedzsment-kultúrára vonatkozó megállapítások 104
5.1. Az egyéni teljesítmény és mérése 104
5.2. Kívánatos munkaszervezési elvek a kormánytisztviselők szerint 107
5.2.1. A delegálás kérdése 107
5.2.2. Az apparátusi szakértelem kérdése 109
5.2.3. A szolgálati út kérdése 111
5.2.4. Munkaszervezési értékek a hierarchikus viszonyokon belül ..113
5.2.5. Elutasított munkaszervezési elvek 120
6. A vezetői magatartásra vonatkozó kérdések 124
6.1. Az észlelt és a kívánatosnak tartott vezetői magatartás ..124
6.2. A közigazgatási vezetőképzés kívánatos tartalma 129
7. Lakossági felmérések 131
7.1. A lakossági felmérések módszertana 131
7.2. A közigazgatás iránti általános, lakossági bizalom 132
7.3. A közigazgatással kapcsolatos lakossági attribúciók 138

Szerző 144

Előszó

2005 óta foglalkozom a közigazgatási reformok kérdésével. Ez idő alatt azt tapasztaltam, hogy mind a hazai, mind a külföldi reformerek hajlamosak ugyanazokat a hibákat ismét elkövetni. Ennek csak egyik oka, hogy nem tanulnak egymástól. Ennél nagyobb problémát okoz, hogy saját korábbi reformtapasztalataikat is alig hasznosítják, közben pedig megváltozik a vezetői támogatási környezet, a források elapadnak, a reformerek pedig elveszítik harci kedvüket. Mindeközben a reformokat kiváltó gazdasági, társadalmi, környezeti és technológiai változások nem torpannak meg, hanem folyamatosan, meg-megújulva kikényszerítik az újabb reformokat. Ezzel szemben a reformerek számára gyakran úgy tűnik, hogy a reformok befejeződtek, hiszen ők megtették a magukét. A közigazgatási reformokat tanulmányozó kutatók jó része azonban úgy véli, hogy a reformok sohasem „fejeződnek be". Esetleg egyes elemeik lezárulnak, visszafordulnak, stagnálnak, de csak addig, amíg valaki ismét fel nem veszi a fonalat. A közigazgatási reformok világa nem olyan közeg, ahol rövidtávon meg lehet állapítani, hogy egy beavatkozás sikeres volt-e, mégis, állandóan törekedni kell a reflexióra és az alapján a korrekcióra.

A következőkben ismertetésre kerülő kutatás a reformok fogadó és végrehajtó közegéről szolgáltat empirikus adatokat. Bemutatja, hogy a reformok egy épp stagnáló fázisában, 2014 tavaszán milyen meggyőződések alakultak ki a szereplőkben, hogyan látták, hogyan élték át az épp lezajló reformokat, illetőleg mit gondolnak arról, hogy mit kellene még tenni.

E művel az a szándékom, hogy a kutatás során feltárt tények, eredmények a hazai közigazgatási szakma számára elérhetővé váljanak, hiszen a hazai tudományosság nem bővelkedik viszonylag új, nagymintás, empirikus elemzésekben. Bízom abban, hogy a tudomány egy-egy képviselője maga is reformerré válik, és esetleg ilyen minőségében is hasznosítja az itt közreadott kutatás eredményeit.

Szeretném megköszönni mindazok támogatását, akik a kutatás kialakításában és az adatfelvételben közreműködtek. Külön is szeretném köszönetemet kifejezni Tóth Zsoltnak, a Forsense vezetőjének, aki a kutatás lebonyolítását biztos kézzel megszervezte. Köszönöm továbbá feleségem és családom támogatását, akik lehetővé tették, hogy a kutatásból kiadható mű szülessen.

2015. november

Gellén Márton

Bevezetés

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

---

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

A kutatás célja

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

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

E tanulmány és az azt megalapozó kutatás alapgondolata, hogy a közigazgatási reform nem más, mint az államnak az a tevékenysége, amikor saját szerkezetét, működési módját, finanszírozását, munkaerő-gazdálkodását úgy alakítsa át, ahogy azt az adott történelmi, társadalmi, gazdasági körülmények között megfelelőnek, célszerűnek ítéli. A közigazgatási reform tehát nem önmagáért történik, hanem valamilyen – kimondott vagy hallgatólagos – cél érdekében. E célok demokratikus (politikai), jogállami és hatékonysági (gazdaságossági) szempontokkal írhatók le. Az 1989-től kezdődő reformfolyamat első, meghatározó fázisa a demokratizálódás volt, melyben létrejöttek a demokratikus intézmények. A jogállami garanciák kiépítése ezt követte. 1995-ben azonban már megtörtént a demokratikus-jogállami vívmányok hatékonysági korrekciója, amikor világossá vált, hogy a létrejött új, tulajdonosi-termelési struktúra – a külső finanszírozási terhek adott szintjén – nem képes fenntartani az ellátórendszereket olyan formában, mint korábban. A 2008-ban kibontakozó gazdasági válság új helyzetet teremtett a közigazgatási reformok számára.

Egyrészt elnehezültek az államháztartás külső finanszírozási lehetőségei, másrészt a stagnáló, csökkenő gazdaság számos, részben társadalmi, részben gazdasági természetű feladatot teremtett az állam számára. Az állam mint demokratikus felhatalmazás és ellenőrzés alapján működő hatalmi tényező, ebben a helyzetben természetes módon megkísérli az adott technológiai színvonalon elérhető hatékonysági tartalékokat felszínre hozni, amire 2010-től nyílt politikai lehetőség. E tanulmány azt vizsgálja, hogy a megtett intézkedések hogyan tükröződnek azoknak a véleményében, akik részben végrehajtói, részben átélői voltak a reformoknak és átszervezéseknek.

1. A kutatás előzményei, kontextusa

A Magyary Program a közigazgatási reformtartalmak magyarországi fejlődésének jelentős állomása. A korábbi reformokkal való összevetésben a következők szerint lehet elhelyezni.

1.1. A hazai közigazgatási reformok fejlődési pályája 2010-ig

A közigazgatási reformok első korszakát a rendszerváltás „big bang" élménye határozta meg, amelyben a jogállami intézményrendszer kialakulása volt meghatározó, amely érdekes módon, időben néhány év lemaradásban volt az új elosztási és tulajdoni rendszert megalapozó jogi intézményrendszer kialakulásához képest (Társasági törvény: 1988. évi VI., Személyi jövedelemadóról szóló törvény: 1987 évi VI.). A szorosan vett közigazgatás kialakítása egyes állami kapacitások leépítésével (sok iparági minisztérium, kötött devizagazdálkodás, Országos Tervhivatal, stb.) járt, másfelől a jogállami intézményrendszer és az új kapitalizmus stabilitását biztosító jogi és intézményi garanciák kiépítése volt szükséges (független Állami Bankfelügyelet, később a Versenyhivatal stb.). Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatás fejlesztésének a középpontja a rendszerváltás kezdetén még a Belügyminisztérium volt, itt készült az új önkormányzati törvény tervezete is. A hatósági eljárás tekintetében rendelkezésre állt a magas színvonalú „Áe.", így annak megújítása kezdetben nem merült fel komolyan. A közigazgatási (államigazgatási) rendszerváltás lényegét Berényi Sándor a következők szerint fogalmazta meg: „A társadalmi, politikai, gazdasági átalakulás következményeként az állam és társadalom viszonya megváltozik, lényegesen csökkennek az állam feladatai és a megmaradt feladatok megvalósításának módja is átalakul. Ennek következtében az államigazgatási feladatok egy része

eleve kikerül az állam feladatai közül és a politikai rendszer, illetve a más társadalmi alrendszerek feladatai közé sorolódik."[2]

A rendszerváltás kezdetén a közigazgatás reformjának fő irányát a következő tényezők határozták meg:

- A rendszerváltás intézményrendszerének kialakítása, kiteljesítése jelentette a legégetőbb kihívást (területfejlesztés rendezése: 1994; kisebbségi önkormányzatok, közbeszerzések szabályozása: 1996, stb.). A reform a rendszerváltáskor egyben átfogó is volt. Léptékénél fogva egyes elemei jobban, mások kevésbé voltak kidolgozva és végrehajtva.
- Az átfogó reformok hiányosságait pótolják a kiteljesítő reformok. „A kiteljesítő reformok közé tartoznak mindenekelőtt a megkezdett alapvető reformok kereteit kitöltő részletező munkálatok"[3]
- Korrigálni kellett a reformnak azokat az elemeit, amelyekről világossá vált, hogy 1990-ben nem sikerült jó megoldást találni (például kötelező társulás a helyi orvosi ellátás esetében).[4]
- A harmadik tényező az időközben történt változások, új szükségletek, kihívások követése volt: megkezdődtek az EU társult tagi státuszt előkészítő tárgyalások, ennek nyomán előtérbe került a regionális fejlesztések intézményrendszerének kiépítése, gyors ütemben fejlődött a közigazgatási informatika, stb.

Ezeken túl fontos tényező volt a közigazgatási kapacitásfejlesztés is. Az új jogi, intézményi, hatalmi struktúrában tehát a közigazgatás személyi állományát és a munka dologi feltételrendszerét egyaránt fejleszteni kellett annak érdekében, hogy a működés hétköznapi gyakorlatai megfelelő színvonalon ki tudjanak alakulni.[5]

---

2 Berényi Sándor: Az államigazgatás rendeltetése (II. rész). *Magyar Közigazgatás.* XL. évfolyam, 8. szám, 1990. augusztus. 687. oldal.

3 Verebélyi Imre (Szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993. 458. oldal.

4 Verebélyi Imre: A magyar közigazgatás modernizációja. *Magyar Közigazgatás*. XLII. évfolyam 11. szám. 1992. november 641-652. oldal.

5 Verebélyi Imre (1993) 458. oldal.

1992 decemberében a Kormány megalkotta a 3603/1992. (XII. 10.) sz. Korm. határozatot a közigazgatás korszerűsítésének programjáról. Az eredetileg titkos, de később nyilvánosságra hozott kormányhatározat a közigazgatási reform négy fő irányát különítette el: a közigazgatás demokratizálásának további kiszélesítését, a közigazgatás jogszerűségének erősítését, a decentralizáció, a dekoncentráció és a centralizáció megfelelő arányainak kiépítését, valamint a közigazgatás szerepének differenciált csökkentését, esetenként növelését a hatékonyság növelésének jegyében. A reform átfogónak tekinthető, mivel lefedte a közigazgatás funkcióit, feladat- és hatásköreit, a közigazgatás működését, szervezeti kereteit, valamint a személyi állomány megújításának kérdéseit.[6]

A Horn-kormány az 1995-ös „Bokros csomag" kapcsán a korábban kialakult tulajdoni viszonyok és a később stabilizálódó jogállami intézményrendszer közötti gazdasági fenntarthatatlanságot igyekezett áthidalni az új tulajdoni rendszerre való áttéréssel, az állami transzferekre hagyatkozók juttatásainak radikális csökkentésével. A Kormány népszerűségének csökkenését látva, az új közigazgatási reformmal kapcsolatban nem kezdett már újabb lépéseket. Az 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat az 1992-es közigazgatási reformprogram pragmatikus, államot erősíteni igyekvő vonulatában haladt tovább.

Az 1998-ban hivatalba lépő új kormány az 1996-os reformprogramot nem helyezte hatályon kívül, egyetértett annak fő irányával, így született meg a Miniszterelnöki Hivatal mint a közigazgatás „zászlóshajójának" modellje és gyakorlata, valamint a közigazgatási életpályamodell, a versenyvizsga rendszer bevezetése, és a főtisztviselői kar (rendelkezési állomány) szabályozása. A kormányzati informatika területén létrejött előbb a MeH Informatikai Helyettes Államtitkárság, majd az Informatikai Kormánybiztosság a MeH miniszternek alárendelten, lényegében egy kisebb minisztériumnak megfelelő apparátussal. 1998 júniusában a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa összefoglalta a közigazgatási reformfolyamat első szakaszát

6 Verebélyi Imre (1993) 517. oldal.

és soron következő feladatait.[7] A kormánybiztos az eredmények körében hangsúlyozta a jogállami és demokratikus intézményrendszer kiépítésének és a piacgazdaság kialakításának sikerességét, és az alapvető feladat- és hatáskörök, állami funkciók stabilizálását.[8]

A változások sebességében, valamint egyes lépéseiben kétségtelenül egyedi sajátosságokat is tartalmaz a Magyary Programmal életre hívott lépéssorozat, azonban fő irányát, az államszerep erősödését illetően nem egyedülálló Európában. A gazdasági válság hatására a korábbi, piaci mechanizmusok által uralt társadalom-gazdaság koordináció Európa-szerte kapott új, disztributív elemeket, legfeljebb ezen elemek nem hatották át a közigazgatás átszervezését. Különbség van tehát az olyan államfejlesztő reformok között, amelyek a közigazgatás átalakítását tekintik prioritásnak, és azok között, amelyek az állam szerepét a belső szerkezet átalakítása nélkül – vagy minimális átalakításával – képzelik el. A változtatás szükségességét a Magyary Program nem társadalompolitikai okból és célból vezeti le, hanem abból, hogy a közigazgatás „válságos" helyzetbe jutott.[9] A válság jellegének, minőségének kifejtése keretében a közigazgatási ügyintézés ellentmondásos volta, a korrupció és a nepotizmus kap helyet, valamint egy 2000 fős mintán végzett ügyfél-elégedettségi felmérés illusztrálja a változtatás szükségességét. Megjegyzendő, hogy ugyan csekély számban, de a hazai szakirodalomban fellelhetők empirikus közigazgatási kutatások, amelyek nem kizárólag az ügyfélkiszolgálás színvonalát tárják fel, mint a közigazgatás válságának okát, hanem a közigazgatás jelentős szektorainak alapvető átgondolatlanságát, tervszerűtlenségét, gazdátlanságát tárják fel.[10]

---

7 Közigazgatás Korszerűsítésének Kormánybiztosa: *Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és soron következő feladatairól.* Budapest, 1998. június. 3-43. oldal.

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

9 Magyary Program, 2011, 9-14. oldal.

10 Gajduschek György: *Rendnek lenni kell A közigazgatási ellenőrzési és bírságolási tevékenységről* 2008, Budapest, KSZK, ROP, valamint Hajnal György: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz* 2008, Budapest, KSZK, ROP

A 2002-es kormányváltás nyomán új közigazgatási stratégia nem készült, azonban elkészült az addigi közigazgatási reformok és az elért eredmények összefoglalása. A rendszerváltást követő 12 évben világossá vált, hogy nem voltak elegendők a korrekciós lépések, modernizációs irányú reformokra van szükség, hiszen a változtatást kikényszerítő erők újra erősödésnek indultak az EU-s csatlakozás közeledtével. A modernizációs, fejlesztő típusú reformok mellett azonban felszínre került a közigazgatás egyes működtetési funkcióinak válsága is.[11] A magyar közigazgatás 2005-ig nagyjából konzisztensen az úgynevezett „fenntartási-megőrzési" reformpályát alkalmazta, az elért eredmények stabilizálásában, a korábbi erőfeszítések korrekciójában, olykor óvatos modernizációjában nyilvánultak meg az aktuális reformok. Ezt követően azonban Magyarország előbb a számos, emblematikus PPP projektről ismert piacosítási törekvéseknek adott helyet, majd pedig az az állami kapacitásokat leépíteni, megszüntetni szándékozó minimalizálási pályát foglalta el.[12]

A 2008-ban kibontakozó gazdasági válság új helyzetet teremtett a közigazgatási reformok számára. Egyrészt elnehezültek az államháztartás külső finanszírozási lehetőségei, másrészt a stagnáló, csökkenő gazdaság számos, részben társadalmi, részben gazdasági természetű feladatot teremtett az állam számára. Az állam mint demokratikus felhatalmazás és ellenőrzés alapján működő hatalmi tényező, ebben a helyzetben természetes módon megkísérli az adott technológiai színvonalon elérhető hatékonysági tartalékokat felszínre hozni, de úgy, hogy az eredményesség szempontja lehetőleg ne csorbuljon.

A következőkben bemutatásra kerülő Magyary Program kétségkívül az erősebb, a külső kihívásoknak jobban megfelelni képes állam megteremtését tűzi ki célul. A nemzetközi szakirodalomban jelen van az az irányzat, amely ezt a fejlődési pályát tekinti jövőbe mutatónak, tekintettel arra, hogy az állami-önkormányzati szervezetrendszer – amennyiben

---

11 Verebélyi Imre: Megbízható és sikeres közigazgatással a jó kormányzásért. *Magyar Közigazgatás.* LII. évfolyam 6. szám, 2002. június 321-350. oldal.

12 Jenei György: A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok. *Új Magyar Közigazgatás.* 2009. évi 6-7. szám. 9. oldal.

jól működik – két előnyös tulajdonságot egyesít: a társadalmi méretű, komplex problémák megoldásának képességét és a demokratikus-jogállami intézményrendszeren keresztüli átláthatóságot. „A hagyományos értelemben vett közigazgatás fontosságának további növekedése várható a következő évtizedekben. A fontosság növekedése azokból a nagyszabású feladatokból táplálkozik, amelyeket mindenképpen el kell majd végezni és nagyon valószínű, hogy kizárólag az államapparátus képes majd e feladatokkal megbirkózni."[13]

A következőkben a Magyary Programot mint az államszerep növelésére tett olyan kísérletet elemezzük, amely a közigazgatás hatékonyságát és eredményességét egyszerre igyekszik javítani. A Magyary Program azonban önmagában nem tartalmazza az összes lényeges reformelemet, ezért az egyszerűség kedvéért a „Magyary Program rendszere" kifejezést alkalmazzuk, így egy kifejezés alá vonjuk a Magyary Program intézkedéseit a vizsgált időszak egyéb reformlépéseivel.

1.2. A 2010-es reformok és a Magyary Program rövid bemutatása

A következőkben röviden bemutatásra kerülő Magyary Program kétségkívül az erősebb, a külső kihívásoknak jobban megfelelni képes állam megteremtését tűzte ki célul. A nemzetközi szakirodalomban jelen van az az irányzat, amely ezt a fejlődési pályát tekinti jövőbe mutatónak: „A hagyományos értelemben vett közigazgatás fontosságának további növekedése várható a következő évtizedekben. A fontosság növekedése azokból a nagyszabású feladatokból táplálkozik, amelyeket mindenképpen el kell majd végezni, és nagyon valószínű, hogy kizárólag az államapparátus képes majd e feladatokkal megbirkózni."[14]

A Magyary Program célja az átfogó értelemben vett közjó szolgálatára képes állam kiépítése volt, amelynek része a társadalomban lévő érdekek

---

13 Meier, Kenneth J. – Gregory Hill, C.: Bureaucracy in the Twenty-First Century.In. Ferlie, Ewan – Lynn Jr., Laurence E. – Pollitt, Christopher (editors): *The Oxford Handbook of Public Management,* Oxford University Press 2005. 51. oldal.

14 Meier – Hill (2005) 51. oldal.

közötti egyensúly, a hatékony joguralom, a gazdasági versenyképesség kiszolgálására képes közigazgatási rendszer kialakítása. A Magyary Program az önkormányzatokra és az igazságügyre vonatkozó reformelképzelésekkel együtt maga is része egy tágabb összefüggésnek, nevezetesen a „Jó Állam" fejlesztési koncepciójak.[15] A „Jó Állam" meghatározása a Magyary Programban az általános közérdekvédelmi célkitűzéseket tartalmazó megjegyzéseket követően,[16] két logikai lépcsőben kerül megfogalmazásra:

Hatékonyság = eredményes + gazdaságos + hatásos + biztonságos + felügyelhető + alkalmazkodó[17]
A hatékonyság feltételei pedig a szakmai tudás, az elkötelezettség és a bizalom.[18] *Kutatásunk tartalmi szerkezetét épp e három fogalom jelöli ki.*

A Magyary program beavatkozási területei a közigazgatás tartalmi aspektusaira (feladat) és formális, ha úgy tetszik: eszköz- (Magyarynál: institucionális[19]) aspektusaira (szervezet, eljárás, személyzet) egyaránt kiterjednek. A szervezeti reformok képezték a Magyary program megvalósításának első és kétségkívül látványos elemét, amelyek együttesen a visszafordíthatatlanság jellegét kölcsönözték a reformoknak. A tartalmi, illetőleg kevésbé látható programok közül azonban több időközben elakadt. Példaként lehet említeni a kellően látványos eredmények híján partvonalra szorult nyelvi egyszerűsítési alprogramot vagy az előterjesztések tartalmi, közpolitikai elemzését elvileg lehetővé tevő Közpolitikai Kutatások Intézetével kapcsolatos nehézségeket, amelyek végül mind az Intézet, mind az általa képviselt kezdeményezés megszűnéséhez vezettek. Ezzel nem állítom, hogy a Magyary Program kudarcot vallott volna. Fontos azonban megjegyezni, hogy egy ilyen léptékű programra is igazak

15 Magyary Program 11.0, 6. oldal.
16 Magyary Program, 11.0, 5. oldal.
17 Magyary Program, 11.0, 18. oldal.
18 Magyary Program, 11.0, 44. oldal.
19 Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 523. oldal.

a közigazgatási reformokkal kapcsolatos, a hazai tudomány által is feltárt törvényszerűségek, melyekkel kapcsolatban a korrekciós reformciklusok szükségességét, valamint az egymásba olvadó reformfázisok időigényét kell hangsúlyozni.[20]

A 2010-ben megalakuló Kormány a korábbi hagyományokkal szakítva, bevezette a 8 minisztériumi rendszert, amelyen belül a korábbi Miniszterelnöki Hivatal és az Igazságügyi Minisztérium (illetőleg IRM igazságügyi része) összeolvasztásával létrejött a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, amelynek egyik fő feladatává vált a közigazgatási reform kidolgozása és végrehajtása. 2011. június 10-én a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium publikálta a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot. A Magyary Program célja az átfogó értelemben vett közjó szolgálatára képes állam kiépítése, amelynek része a társadalomban lévő érdekek közötti egyensúly, a hatékony joguralom, a gazdasági versenyképesség kiszolgálására képes közigazgatási rendszer kialakítása.

A Magyary Program rendszere által kialakított minisztériumi struktúra fő belső jellegzetessége a szervezeten belüli közpolitikai integráció összevonás útján. 2012 nyarán azonban változás történt, a KIM szerepe leértékelődött, szerepe a korábbi funkciók technikai lebonyolítására korlátozódott, a tartalmi koordinációt az államtitkári értekezlet (PÁT), valamint a létszámban és feladatkörben egyaránt jelentősen kibővült Miniszterelnökség vette át. A Magyary Program rendszerében létrejött „csúcsminisztériumi" rendszer kialakítása hármas funkcióval bír:

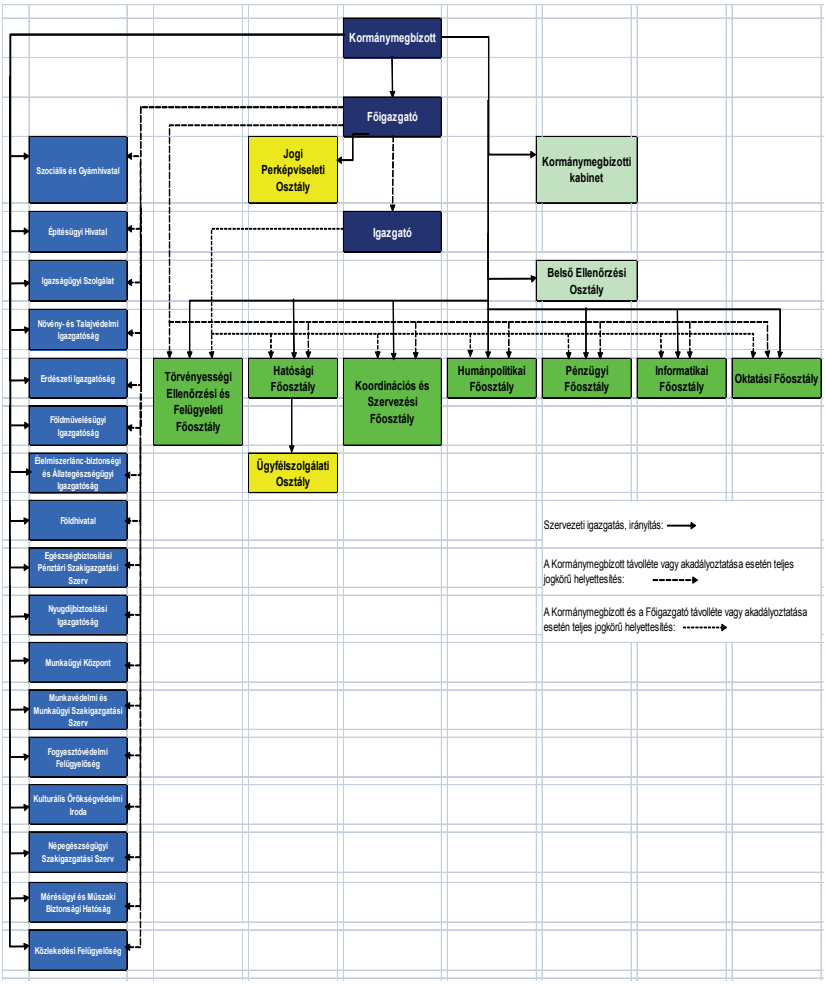
- az üzemméret növekedésétől reméli az üzemeltetési költségek csökkentését,
- a belső átláthatóságot kívánja növelni,
- s a szervezetek közötti koordinációs igényt szervezeten belüli igénnyé változtatja.

A – szervezeten belüli – közpolitikai integráció vezetési kihívás elé állítja a döntéshozókat, hiszen olyan módon kellene átlátniuk az általuk

[20] A reformokkal és azok sajátosságaival részletesen foglalkozik: Gellén Márton: *Állam és közigazgatás új szerepben.* Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.

irányított területeket, hogy képesek legyenek a szinergiákat felismerni és ennek megfelelően cselekedni. A „csúcsminisztériumi" rendszer további sajátossága, hogy a tárcák közül sajátosan elkülöníthetők a nagy, összevont tárcák és a kis, tradicionális tárcák. A minisztériumok közötti feladatmegosztás tekintetében is jelentős különbség tapasztalható, és jól elkülöníthető a nagy minisztériumok különállása. A közpolitikai koordináció területén, 2012 nyarán változások történtek. A KIM koordinatív szerepének gyengülése mellett a Miniszterelnökséget vezető államtitkár szerepe erősödött meg a „politikai kormányzás" jegyében.

Az szervezeti reformok következő szintjét a Magyary Program által megalkotott kormányhivatali modell adja. A Magyary Program modelljének alapgondolata nem elsősorban a helyi állami cselekvés tartalmi összehangolása – bár kétségkívül ennek fennáll a lehetősége – hanem az, hogy a közpolitikai megvalósítás institucionális kellékei területi (megyei) alapon nagyobb hatékonysággal üzemeltethetők. A Magyary Program által választott modell lényegileg az integrálható tevékenységek maximumát célozta meg. A modell áttekintését szolgálja a következő ábra.

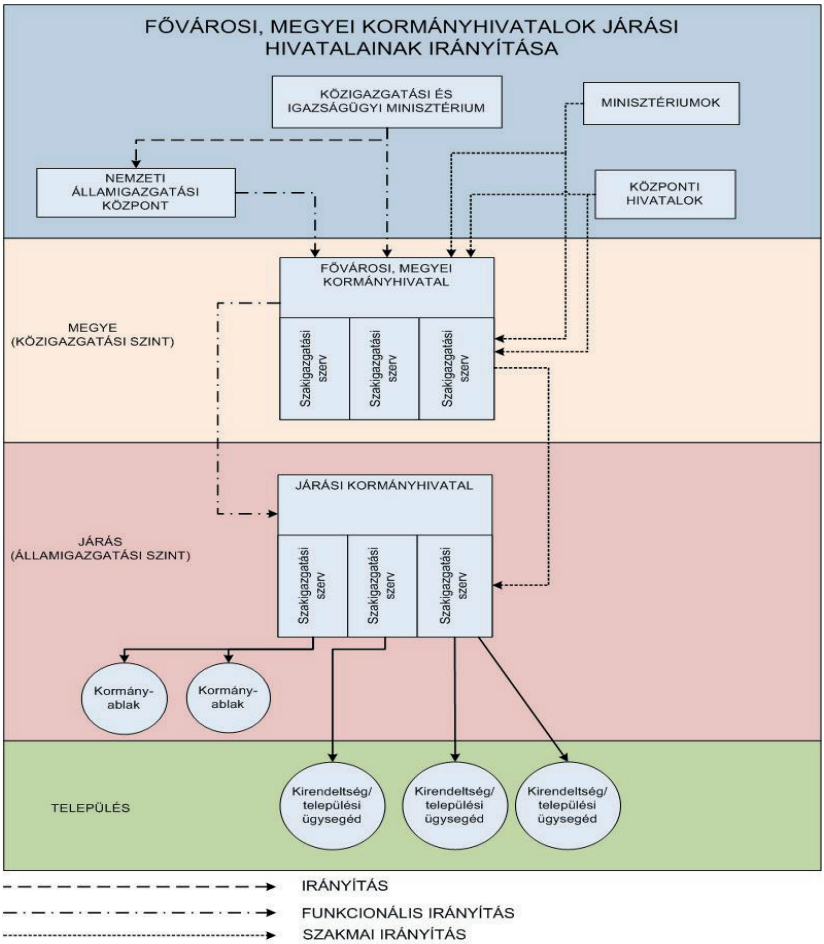


1. számú ábra. A megyei kormányhivatalok modellje. Forrás: KIM, Komárom-Esztergom Megyei Közigazgatási Hivatal[21]

21 Ezen ábra a kezdeti, 2011-es állapotot tükrözi.

A területi dekoncentrált szervek adott rendszer szerinti összevonása már korábban is megfogalmazódott a szakirodalomban és a reformok hazai történetében.[22] A Magyary Programban megfogalmazott logika a tág értelemben vett közigazgatás egészén végigfut. A Magyary Program rendszerében végrehajtott járási reform felváltotta a helyi önkormányzatok által végzett, decentralizált feladatellátást, melyben az önkormányzati saját feladatok és az önkormányzatokhoz telepített államigazgatási feladatok egymás mellett szerepeltek – ez utóbbiak ellátását a járási hivatalokhoz csoportosítva. A járási hivatalok logikája tehát a korábban delegált feladatok recentralizálásán alapszik, és azon a feltételezésen, hogy a koncentráltabb feladatellátás során elérhető működési megtakarítás felülmúlja a decentralizált működés által korábban mobilizált helyi forrásokat. A járások a kormányhivatalok alárendeltségében működnek, amelyek a KIM (majd a Miniszterelnökség) alárendelt szervezetei, illetőleg az egyes szakpolitikák tekintetében az ágazati tárcáknak van irányítási joga. A kormányhivatali, járási szervezetrendszer kialakítását mutatja a következő ábra.

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



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

Érvként lehet felhozni e centralizált modell mellett a finanszírozás egy kézben tarthatóságát szemben a korábbi modellel. A delegált feladatellátás keretében ugyanis 2005 és 2009 között a helyi önkormányzatok

adóssága a GDP 1,9%-áról a GDP 4,1%-ára nőtt.[23] Összességében a Magyary Program rendszere átláthatóságot hozott szervezeti és finanszírozási oldalról. A reform végrehajtása azonban – a feladat léptékével arányosan – jelentős erőfeszítést igényelt a közigazgatásban dolgozók részéről. A reformmal kapcsolatban a leginkább érintett kormánytisztviselők vélekedését, illetőleg a lakossági percepciókat a következőkben részletesen bemutatjuk.

A Magyary Program talán legérdekesebb kérdése, hogy mi vezette a döntéshozókat abban, hogy a szervezeti reformokat nagy erővel, a folyamat elején igyekezzenek végrehajtani, miközben a kevésbé drasztikus, kevésbé látványos és kevésbé költséges reformelemek végrehajtása időben később, sok esetben bizonytalan karakterrel kerültek végrehajtásra vagy végérvényesen elhaltak. A válasz talán a történelmi helyzet bizonyos felismerésében rejlett, miszerint ha itt és most nem teszünk meg mindent, akkor a létező struktúrák idővel képessé válnak megvédeni magukat. Ez a felismerés helyes lehetett az adott helyzetben, néhány év múlva azonban azt eredményezhette, hogy az új struktúrák új tartalom nélkül maradtak: az új tömlőkbe nem került újbor. Ennek talán klasszikussá váló példája a hatásvizsgálati rendszer átalakítása. A jogszabályok és minden előterjesztés hatásvizsgálata kulcskérdés, tényalapokra helyezett kormányzás elképzelhetetlen lenne enélkül. De vajon tényalapokra lehet-e helyezni a kormányzást azzal, hogy űrlapokat mellékelünk az előterjesztésekhez, amelyek sorai és oszlopai kapcsolatban vannak a hatásvizsgálat fogalmával, de a megadott értékeket soha senki sem ellenőrzi, gyűjti, elemzi, mivel arra kapacitás nincs. E műnek nem ambíciója, hogy hibákat keressen a Magyary Programban vagy annak megvalósításában. E helyett a reformokra való empirikus alapú reflexiók sorát szeretném megnyitni abban reménykedve, hogy a soron következő, szükségszerű reformok számára segítséget nyújtsak az esetlegesen szükséges korrekciós intézkedések jobb megalapozásához azáltal, hogy a reformok által leginkább érintett kormánytisztviselők szubjektív értékelését elérhetővé teszem.

---

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

1.3. Közigazgatási reformok Európában a gazdasági válság hatására

A magyar reformok értékelése jobb megvilágítást kap egy átfogó empirikus vizsgálat kontextusába helyezve. A válság és a közigazgatási, közszolgáltatási reformok kapcsolatának kérdése a legjelesebb európai szakmai műhelyek érdeklődését, valamit az Európai Bizottság figyelmét is felkeltette. A LIPSE (Learning Innovation in Public Sector Environments)[24] az EU FP7 kutatási keretprogramján belül a Leuveni Katolikus Egyetem irányításával és további 11 európai egyetem közreműködésével zajló kutatás, amely kimondottan a válság körülményei között megvalósított közigazgatási innovációkat, reformokat vizsgálja. Az előzetes eredményekről Geert Bouckaert 2014. február 7-én, Kolozsváron tartott előadást a TED7 (Trans-European Dialogue 7) konferencián. Megállapításai szerint a válság az érintett országokat arra indítja, hogy megpróbáljanak több eredményt kevesebb, majd még kevesebb ráfordítással elérni. A források elvonása tehát egyelőre folyamatosnak tűnik, a válság előtti állapot helyreállítására pillanatnyilag nem látszik remény. Ezt az OECD országai többnyire a decentralizáció felerősítésével igyekeznek elérni arra számítva, hogy ha több hatáskört decentralizálnak, mint pénzt, az központi megtakarításokat eredményez. A decentralizációs reformok útján végrehajtott racionalizáció a helyi önkormányzatok relatíve magas bizalmi tőkéjére alapul, hiszen az önkormányzati szektor továbbra is az első vonal marad az állam-állampolgár kapcsolatban. A vizsgálatba bevont országok többsége visszafogta az önkormányzati fejlesztéseket a nagyobb mértékű feladatok dacára, ugyanakkor az EU-n belül a közösségi források elköltése helyi szinten is szakértelmet igényel, így a képzések elmaradása kockázatos, miközben jellemző a dolgozók nyugdíjazás útján történő elbocsátása, ami a kapacitásleépítés fájdalommentes útja. A csökkenő forrásokat képtelenek

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

a fejlesztési források elapadása mellett belső hatékonyságjavítással pótolni. Tekintettel arra, hogy a pénz- és tőkepiaci források már nem vehetők igénybe külső segítségként az önkormányzatok számára, ezért gyakran ingatlanokat és műalkotásokat értékesítenek, hogy pótlólagos forráshoz jussanak. Az általános forráshiány hatására a piaci szférával való kapcsolat ismételten reményt ébreszt sok önkormányzatban, de a kooperáció nem mélyült el – részben a korábbi években felhalmozott bizalmatlanság, illetőleg a mindkét fél részéről felmerülő finanszírozási nehézségek miatt. A civil társadalomra való támaszkodás is felértékelődik, de strukturális erejű hatékonyságjavítást nem eredményez. Mindezek együttesen azt eredményezik, hogy a piaci erőkkel és a társadalmi hálózatokkal való együttműködés erősödik ugyan, de nem jelentősen, a közigazgatási hierarchia továbbra is primátust élvez a vizsgálatba bevont 33 OECD tagország között. A megnövekedett feladatok és a csökkenő források kétségkívül kedveznek az innovációknak, amelyek többsége helyi szinten történik. A nemzeti reformerek – érthető okokból – sikeresnek tartják saját tevékenységüket, ezzel összefüggésben felerősödött az igény a különféle innovációs díjak iránt, mint amilyen az European Public Sector Award (EPSA)[25] is, hiszen ezek többletlegitimációs lehetőséget tartalmaznak a versengésben indulók számára. A legtöbb díjazásra kidolgozott projekt a szisztematikus, hivatali újítások kategóriájában jelentkezik, ezt követi a közegészségügy és szociális szolgáltatások kategóriája. A helyi reformok tehát közszervezési válaszok a válságra, azonban sikerességük még nem állapítható meg. A helyi közigazgatásoknak a jövőben is meg kell küzdeniük saját örökölt nehézségeikkel is, mint amilyen a jogi nehézségek, a kompetenciahiány, a korrupció, a politikai támogatás hiánya, a nyitottság hiánya.

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

[25] L.: www.eipa.eu (2014. 03. 12.)

„konfliktuskonténer”[26] kifejezés, amely jól jellemzi e szektor elmúlt két évtizedének sajátosságait. A következő évek nagy kérdése a centralizált intézményekkel, így különösen a járási és a megyei kormányhivatalokkal kapcsolatban az lesz, hogy a „konfliktuskonténer” tartalmának centralizációja milyen problémamegoldási képességgel fog társulni. A következőkben összefoglalt kutatás egyik jövőbe mutató eredménye lehet annak meghatározása, hogy a központi közigazgatás intézményrendszerében milyen szemléletnek, beállítódásnak, magatartásformának kell ahhoz kialakulnia és dominánssá válnia, hogy a jelen és a jövő immár intézményileg centralizált problémáinak, társadalmi konfliktusainak feloldása megnyugtatóan és lehetőleg hatékonyan történjen meg.

[26] Pálné Kovács Ilona *Helyi politika*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1990.

Empirikus kutatás

2. Az alkalmazott módszertan

Az ÁROP program, illetőleg a Magyary program esetében a dokumentumelemzés lehetősége e mű megírásakor, 2014 nyarán igen korlátozott. Az elérhető dokumentumok zömmel a tervezett, illetőleg a már megtett intézkedések felsorolására szorítkoznak, a célok és eredmények összevetése hivatalos formában mindeddig nem történt meg. Korábban az átfogó dokumentumelemzés és eredményességvizsgálat állami szervezet általi vizsgálata és nyilvánosságra hozatala – noha ritkaságnak számított – nem volt teljesen ismeretlen, és nagy segítségére volt a hazai empirikus közigazgatás-tudománynak. Itt kell megemlíteni a 0901-es számú, a Magyar központi közigazgatás modernizációjának ellenőrzéséről szóló ÁSZ jelentést. Ilyen és ehhez hasonló művek nyilvános tárgyalása végső soron hatékonysági és eredményességi célokat is szolgálna – a közvetlen tudományos célok mellett-, hiszen a szakirodalmat forgató kutatói közösség számára evidencia, hogy a közigazgatási reformok nem érnek véget egy-egy reformhullámmal, a soron következő korrekciós fázis pedig csak akkor tervezhető szilárd alapokra, ha az első reformhullám tényleges eredményeiről tiszta képet kapunk.

A közigazgatási reformok kapcsán élesen vetődik fel az az elméleti kérdés, hogy szabad-e egyáltalán külső, például EU által adott támogatási forrásból reformot tervezni és végrehajtani. E kérdés talán furcsán hangzik elsőre, pedig a hétköznapok világában nagyon is kézzelfogható konfliktust okoz a reformerek által elképzelt közpolitikai stratégiai célkitűzés és a projektmenedzserek által adminisztrálható projektrealitás összeütközése.

A reformok kialakításakor természetes, hogy számos tényező nem látható előre, adott esetben az a helyes tervezés, ha A, B, C … N verziós kontingenciatervezés kap teret, amelyet féléves, éves, kétéves időközönként aktualizálni lehet, a reformok korrekcióját pedig a szokott 8 éves időhori-

zontra lehet helyezni.[27] A projektlogika azonban a reporting és a korrekciós ciklusokat az aktuális, egyébként gyorsan változó szabályozókhoz igazítja, mivel számára a szabályosság igénye felülírja a hosszú távú eredményesség szempontjait. A szabályosság elvének középpontba állítása rendszeresen az előkészítés elképesztő elhúzódásához vezet, miközben a projekt megvalósításához már nem áll rendelkezésre kellő idő. Itt kell megemlékezni arról, hogy hogyan lép életbe a másik két elv, ami ellentétes a reformok tartalmi megvalósításával: az első az igénybe vett források maximalizálásának elve, a második pedig a források maradéktalan elköltésének elve.

Az igénybe vett források maximalizálásának elve azt jelenti, hogy a projekttervezés fázisában a fellelhető reformszakirodalom „virtuális bevásárlóközpontjából" lehetőleg minden lehetséges megoldást felkutatnak – akár egymással ellentéteseket is –, hogy azokra forrást lehessen allokálni. Ennek köszönhető például, hogy a 2005-ös e-közigazgatás stratégiában és az EU2020 nemzeti programban egyaránt megtalálható a közigazgatási tudásmenedzsment és az elektronikus közbeszerzés mint fejlesztendő terület. Hogyan lehetséges ez? Úgy, hogy a források maximalizálásának elve következtében a projekttervezők mindent igyekeznek megjeleníteni a projekttervezési dokumentumokban, miközben nem rendelkeznek szakmai felkészültséggel annak megítéléséhez, hogy az adott cél reális-e vagy megvalósult-e máshol. Másképpen fogalmazva: a tervezés fázisában a túlzott ambíció, a megvalósítás során a túlzott szabályorientáció, a záráskor a maradéktalan forrásfelhasználás az uralkodó logika. A források maximalizálásának elve azt jelenti, hogy az eszközből cél lesz, miközben a tartalmi célok elsikkadnak.

A források maradéktalan elköltésének elve azt jelenti, hogy a már megtervezett, a reformcélok szempontjából olykor értelmetlen, esetenként felesleges projektelemeket is meg kell valósítani, vagy legalábbis a lehetséges maximális megvalósítási fokig el kell vinni. A források maradéktalan elköltésének elve többnyire akkor kerül előtérbe, amikor a projektciklus vége felé a politikum által eredetileg támogatott tartalmi

[27] Jenei György: A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok. *Új Magyar Közigazgatás.* 2009. évi 6-7. szám. 9. oldal.

reformcélok már elhalványultak, a projektmenedzsment szempontok pedig intenzifikálódnak.[28]

Mindezek a tényezők elementáris erővel jelentkeznek, egyben gyakran ellehetetlenítik a dokumentumelemzést mint alapvető és nyilvánvaló kutatási módszert, hiszen többnyire nem keletkeznek tárgyilagos hangvételű dokumentumok. Ez nem is csoda, hiszen akiknek meg kellene ezeket írni, azok saját munkájukat minősítenék, miközben fejük felett lebeg a „forrásvesztés" fenyegetése.

A projektlogika és a reformlogika összeütközésének jelensége nem önmagában áll, csak felerősíti az önreflexióra való általános képtelenséget, amelynek egy vetületét ezen empirikus vizsgálat is megemlíti. Az önreflexió hiányát említi belső, szerkezeti hiányosságként például Szócska Miklós 2010-ben, amikor hangsúlyozza a vezetői pozíciók rendkívüli változékonyságát.[29]

Az itt bemutatásra került kutatás érdekes adalék lehet az elmélet számára. Nem dokumentumelemzésen, hanem empirikus adatgyűjtésen alapszik. Nem lehet belőle levonni olyan következtetést, hogy adott reformok sikeresek voltak-e vagy sem. Sokkal inkább a soron következő reformok tervezőinek kíván segítséget nyújtani abban, hogy mi az az uralkodó hangulat, melyek azok a belső meggyőződések, amelyek a következő időszak reformjait befolyásolni fogják.

Az ÁROP 1.1.26-2013-2013-0001 keretében elvégzett kutatás a „Jó Állam" koncepcióval kapcsolatos percepciókat méri a közigazgatási dön-

---

28 Mindezen jelenségekre rávetül a „Brüsszel már elfogadta" általános, tekintélyalapú legitimáció mindent elfedő érve. Emlékeim szerint az ÁROP elődjével, az IGOP-pal kapcsolatban fordult elő velem, hogy állampolgárként észrevételeztem, hogy nem biztos, hogy ésszerű egy szabályozási reform sikerességét a szabályozásba bevont jogszabályok számával mérni, hiszen attól, hogy több jogszabályt módosítunk, még semmivel sem kerültünk közelebb a tartalmi célokhoz, sőt a szabályozási céllal ellentétes a szabályozási eszközök szétaprózása. Az akkori irányító hatósági ügyintéző nem átallotta a fenti általános legitimációs érvet alkalmazni, amikor tartalmi szempontból egyébként igazat adott nekem.

29 Szócska Miklós: Változásvezetési kihívások az egészségügyben. *Harvard Business Review*, 2010. június, 26-34. oldal.

téshozók, a kormánytisztviselők és a lakosság körében. A kutatási kérdések megfogalmazása a Magyary Programban közzétett „Jó Állam" koncepció fogalmi összetevői szerint történt. A kutatás során a bizalom, az együttműködés, és a hatékonyság[30] közigazgatással kapcsolatos összefüggését vizsgáltuk a válaszadók véleményében. E paramétereket a közigazgatási vezetők, a kormánytisztviselők, az egyetemi hallgatók körében vizsgáltuk, valamint általános, lakossági percepciós vizsgálatot is végeztünk. Az egyes célcsoportoknál különböző felvételi technikát alkalmaztunk: vezetők esetében mélyinterjúk, kormánytisztviselők esetében online kérdőív, a lakosság (és az egyetemi hallgatók) körében pedig személyes megkeresés alapján kitöltött kérdőíves technikát alkalmaztunk.

Az elvégzett kutatás szerkezetét a következő táblázatban foglaltuk össze

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

1. számú táblázat: Az elvégzett kutatás felépítése

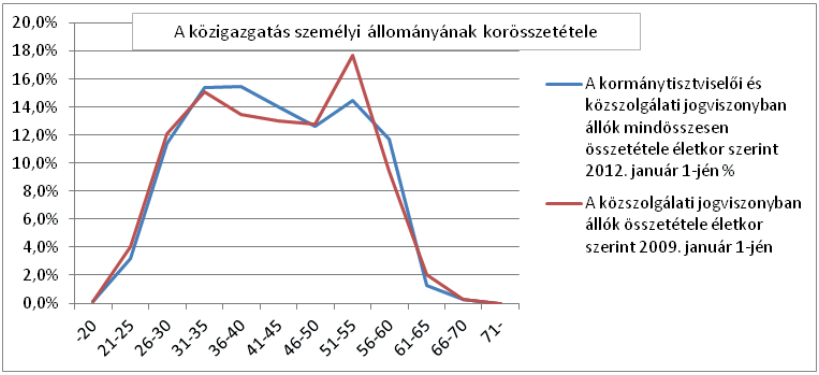
2.1. Vezetői mélyinterjúk

Az interjúk minisztériumok, kormányzati hivatalok megyei és járási kormányhivatalok vezető és középvezető munkatársaival készültek. A kutatás e részének célcsoportját zömmel főosztályvezetők, helyettes államtitkárok alkották. A megkérdezettek többnyire jogi-igazgatási és HR vezetők voltak, de akadtak közöttük ágazati szakmai vezetők is. A HR vezetők azok a munkatársak, akik a legtöbb tudással rendelkeznek a vizsgált intézmények életpálya-sajátosságairól, a fluktuáció adatairól és az újonnan jelentkező jelöltek kvalitásairól. 2014 februárjában és márciusában összesen 40 darab mélyinterjút folytattuk, átlagosan 1 óra terjedelemben. A vezetői inter-

30 Magyary Program 11.0, 44. oldal.

júknak módszertanilag két párhuzamos sajátosságát előre kell bocsátani. A vezetők helyzetüknél fogva nagyobb rálátással rendelkeznek, az egyes kérdéseket komplex módon meg tudják ragadni. Ezzel együtt elképzelhető, hogy a szervezetre vonatkozó kérdéseket úgy értékelik, hogy azok a saját munkájukra vonatkoznak, tehát saját magukat kell minősíteniük. Ilyen esetben érthető, ha az interjúalanyok közül néhányan kitérő vagy megszépítő válaszokat adtak egyes kérdésekre. A kérdés személyes kérdéssé transzformálása egyben arról is árulkodhat, hogy a vezetők azonosulnak a feladatukkal és a szervezetükkel, tehát önkénytelenül is támogató hangot ütnek meg anélkül, hogy ennek valóságtorzító hatását esetlegesen észrevennék. Módszertanilag ez azonban nem okoz túlságosan nagy nehézséget, hiszen az interjúk kérdései is több oldalról közelítik meg az egyes témákat, lehetőség van pontosító kérdéseket is feltenni, továbbá a vezetői interjúkat a kormánytisztviselői online kérdőív fényében kell értelmezni, így kiküszöbölhetők az esetleges torzító hatások.

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



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

Eszerint a nyugdíjaspiráns, a közszféra és a magánszféra közötti esetleges átlépéssel kevéssé érintett csoport számaránya 2009-ben elérte az összlétszám 18%-át, ezzel ez a korcsport volt a teljes állomány legnagyobb számarányt képviselő csoportja. 2012-ben ez az arány már csupán 14%, miközben az 1976 után született Y generáció[31] tagjai folyamatosan veszik át az egyes életkor szerinti csoportokat, és a teljes személyi állományra nézve is a legnagyobb létszámú kategóriát alkotják.

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

A kérdések struktúráját a következő tényezők határozták meg:

A kutatás közvetlen célja a „Jó Állam" paramétereinek vizsgálata volt. A „Jó Állam" koncepció lényegét a „Magyary program" (átfogó közigazgatásfejlesztési program) 2011-ben és 2012-ben publikált változatai tartalmazzák.

Az elkészített mélyinterjúk vezérfonala a következő attribútumokat helyezte a középpontba:

- hatékonyság,
- eredményesség,
- transzparencia,
- egyszerűség,
- jogállamiság.

A vizsgálat során a következő szempontok kerültek fókuszba:

- tág értelemben vett bizalom,
- hierarchia és együttműködés, kapcsolat a szervezeti egységek között és azokon belül,
- egzisztenciális kérdések: anyagi juttatások, erkölcsi elismerés, szociális kérdések a kormánytisztviselői állományon belül,
- életpálya, fluktuáció.

---

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

2.2. Az interjúk kérdéseinek felépítése, indokoltsága, összefüggése a „Jó Állam” koncepcióval

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

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

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

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

- Ön hogyan érzékeli, a társadalom mennyire bízik a közigazgatásban, illetve annak működésében?

- Megfelelőnek tatja-e a kormánytisztviselők/közigazgatási szervek kapcsolatát a külső (szakmai, társadalmi) szervezetekkel?
- Ön szerint mi a köztisztviselői munka legfontosabb jellemzője (pártatlanság, szakszerűség, együttműködés, szabálykövetés, lojalitás)?
- Hogyan jellemezné általában a kormánytisztviselők szakmai felkészültségét? (És egyéb kompetenciáit?)
- Véleménye szerint a kormánytisztviselők elegendő súllyal rendelkeznek-e a döntések előkészítésében vagy szerepük inkább a végrehajtásra korlátozódik?
- Ön szerint a jelenlegi teljesítményértékelési rendszer hozzájárul-e érdemben a teljesítmény növeléséhez?
- Ön szerint milyen kritériumok teljesülése esetén lehetne megállapítani, hogy egy közigazgatási szerv működése sikeres? (Jogszabályokkal való összhang, szervezeti célok teljesülése, összkormányzati célok teljesülése stb.)

b) Az együttműködés körében feltett kérdések útján azt kívántuk feltárni, hogy a bizalom érvényesül-e a közigazgatáson belül. Képes-e a bizalom munkaszervező tényezővé, ezáltal hatékonyságot és eredményességet ténylegesen előmozdító erővé válni? Az együttműködés lehetséges kategóriái a verseny, a hálózatos kooperáció és a hierarchia.[32] A kérdések ezekre az együttműködési formákra kérdeznek rá mind az egyéni tisztviselők, mind a szervezeti egységek, mind pedig a szervek egymás közötti viszonyaiban. Az ellenőrzésre vonatkozó kérdés elsősorban hierarchikus értelemben értendő, hiszen a közigazgatási vezetők az ellenőrzést tipikusan a saját szervezeten belül, nem pedig szervezeten kívül kell, hogy érzelmezzék. E kérdésnek a többi együttműködési formát követő elhelyezkedése egyben ellenőrző kérdéssé is teszi azt. A kérdés ellenőrző funkciója a kutatás során kiemelkedett, mivel a jó

[32] Hood, Christopher: Controlling public services and government: towards a cross-national perspective. In., Cristopher Hood – Oliver James – B. Guy Peters – Colin Scott (szerk.): *Controlling Modern Government. Variety, Commonality and Change.* Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004. 3-24. oldal

horizontális belső együttműködésről beszámoló vezetők az ellenőrzés szerepét firtató kérdésre később mégis többen azt válaszolták, hogy a közvetlen, hierarchikus ellenőrzés (sőt, a folyamatos és rendszeres ellenőrzés!) az egyik legfontosabb rendszerképző tényező az általuk vezetett szervezetben, szervezeti egységben. Az együttműködésre vonatkozó kérdések között az intézményi-szervezeti jövőkép szándékegységesítő hatására is rákérdeztünk. Elméletileg a közösen vallott cél, stratégiai célkitűzés, versengésen, hálózatos kooperáción és hierarchián keresztül is képes teljesítményfokozó, értékintegráló hatást kiváltani.

- Véleménye szerint az együttműködő vagy a versengő attitűd jellemző inkább a kormánytisztviselők körében?
- Mennyire érzi úgy, hogy az Ön területén jellemzően komplex, nagyobb önállóságot és együttműködési készséget igénylő feladatokat is rá lehet bízni a munkatársakra?
- Tapasztalatai alapján mely motivációs eszközök a leghatékonyabbak a munka során? (Parancs, jutalom, dicséret, versenyhelyzet, stb.)
- Mennyire tartja fontosnak az Ön egységéhez tartozó kormánytisztviselők folyamatos és rendszeres ellenőrzését a munkájuk során?
- A társszervek között milyennek érzékeli az együttműködést? (Az együttműködés, a versengés vagy a passzivitás jellemzőbb részükről?)
- Véleménye és tapasztalatai alapján a közigazgatás rendelkezik-e intézményi-szervezeti jövőképpel? A rendszer, illetve annak működése mennyire teszi kiszámíthatóvá a jövőt?

c) Az egzisztenciális kérdések köre a létszám, a fluktuáció, a kompenzáció, az illetmény és az előmeneteli lehetőségek fogalmaival kapcsolatos percepciókra irányul. Mindezek előkészítik azt a kérdést, hogy az intézményrendszer által közvetített bizalom, elismerés, motiváció milyen minőségű, milyen jellegű. Ezen a ponton a beszélgetések lehetőséget adtak a vallott és a követett közigazgatásfejlesztési stra-

tégiák esetleges különbségeinek feltárására.[33] Ha ugyanis a korábbi kérdésekre pozitív válaszokat adtak a vezetők (szakmaiság, együttműködés, jövőkép), akkor implicite azzal kellett megküzdeniük ennél a kérdésnél, hogy a kompenzáció relatív gyengülése mellett milyen vezetői erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy a teljesítmény színvonala ne szenvedjen csorbát. A vezetők egy része azonban nem tett erre kísérletet, a pozitív állítások és a kompenzáció relatív romlása közötti logikai felszültséget nem igyekezett feloldani.

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

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

- Az Ön mindennapi visszajelzései és tapasztalatai alapján milyen presztízse van a központi közigazgatásnak mint munkahelynek,

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

azon belül annak az ágazatnak, ahol Ön dolgozik? Véleménye szerint tud-e versenyezni a piaci szereplőkkel?

- Melyek azok a megtartó tényezők, amelyek elsősorban érvként hozhatók fel a közszférában való munkavállalás mellett, különös tekintettel a munkavállalás piaci alternatíváira? (Pénz, juttatások, elhivatottság, életpálya)
- Ön szerint mennyire fontos szempont és mennyire jellemző a központi közigazgatásban az elkötelezettség, mennyire meghatározó a hivatástudat? Ön hogyan tapasztaltja, bíznak-e munkatársai a tisztviselői életpályában?
- Mit tart az életpályamodell legfontosabb elemeinek? (Fizetés, egyéb juttatások (cafeteria), előmeneteli lehetőség, biztonság, presztízs, lehetőség a képességek kiteljesítésére, munkatársak, vezetők.)
- Mennyire tartja/tartaná vonzónak az életpálya szempontjából, ha a kormányzati tisztségviselők kedvezményei tovább bővülnek/bővülnének? (Lakáshitel, óvoda, egészségügyi ellátás stb.)

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

- A közigazgatásban alapvetően milyen vezetési stílust vagy stílusokat tapasztal, és Ön szerint mi vezet eredményre?
- Milyen vezetési magatartást lenne szükséges erősíteni a közigazgatási vezetőképzés során? (Teljesítménymenedzsment, emberek vezetése, stratégiai képesség.)

- Mit kell tenni azért, hogy „megtörténjenek a dolgok” a közigazgatásban?
- Tapasztalatai szerint a hierarchiában betöltött pozíció, a szolgálati út betartása mennyire fontos eleme a működésnek a közigazgatásban?
- Véleménye szerint a kormánytisztviselők szemében alapvetően mire alapozható a vezetői tekintély? (Hierarchiában betöltött pozíció, példamutató elhivatottság, tapasztalat, motivációs készség stb.)
- Milyen tényezőket lát meghatározónak a munkahelyi együttműködés során: a tisztviselők egymás iránti szolidaritását, a közös célokon alapuló lojalitást, a személyes kapcsolatokat, a politikai hovatartozást vagy mást?
- Ön szerint a külső és belső változásokat mennyire rugalmasan tudják a közigazgatási szervek követni? Mit kellene tenni a változások jobb követése érdekében?

2.3. Bizalom, a célokhoz való vezetői viszony, jövőkép

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

egy szervezet sikerességét, véleményük szerint. Ezen kívül a fluktuáció, az adott szervezeti egység iránt érdeklődő pályázók száma jelezheti egy intézmény eredményes arculatát.

A közigazgatáson belüli jövőbe vetett bizalom kérdésében a következőket tártuk fel:

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

Intézményi jövőképről, konkrét célkitűzésekről kevés említést tesznek a válaszadók.

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

E megfogalmazás az uralkodó egyéni jövőképre vonatkozik, tartalma szerint arra utal, hogy az adott szervezet azokat a kormánytisztviselőket tömöríti, akik kapcsolatok, képességek vagy ambíció hiányában képtelenek voltak jobb alternatívát találni a maguk számára.

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

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

„Ma nem lehet arról beszélni, hogy valaki kiszámítható élet- és karrierutak lennének a közigazgatásban."

E megjegyzés arról a tapasztalatról számol be, hogy a stabilitás már nem jellemző a közigazgatásban. Tekintettel arra, hogy ez a kormánytisztviselők széles köre számára nyilvánvaló, a közigazgatást alakító további reformlépések tervezése során figyelembe kell venni azokat a védekezési stratégiákat, amelyeket az egyes kormánytisztviselői csoportok e bizonytalansággal szemben kialakítottak. Ezen egyéni stratégiákról a közelmúltban a Forsense Kft. végzett empirikus kutatást, melynek fő megállapításai Gellén Márton tanulmányában teljes terjedelemben elérhetők a Pro Publico Bono folyóirat honlapján.[34]

„Közigazgatás alapvetően négy évben gondolkodik. Ez mind meghatározza a jövőképet, nemcsak a vezetők, hanem azért a kollégák számára is."

Ez szintén fontos üzenet, különösen a sikerkritériumokra vonatkozó kérdésre adott válaszok fényében. Arról árulkodik, hogy a közigazgatási vezetők a politikai kormányzásból csupán annyit tapasztalnak, hogy munkájuk legfeljebb négyéves ciklusokban értelmezhető, a politikum által kialakított tartalmi célok azonban már nem jutnak el hozzájuk.

2.4. Együttműködés: participáció és ellenőrzés

A döntés-előkészítésbe való bevonás kérdése a közigazgatási szakmát régóta foglalkoztja. A központi közigazgatás e kérdésen keresztül értelmezi azt, hogy a politika mennyire bízik a közigazgatásban. A közigazgatási vezetők azonban nem közpolitikai értelemben értelmezték a kérdést, ehelyett a döntés-előkészítés fogalmát eljárási, technikai értelemben fogták fel, válaszaikat is eszerint fogalmazták meg.

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

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

A járási hivatalok munkatársai jellemzően végrehajtói feladatokat kapnak, véleményezési folyamat főként a vezetőkhöz, szervezeti egységekhez delegálódnak. Egy egy speciális esetben helyi szinten folyik döntés-előkészítés, amelyet a vezető végül kontrollál, ellenőriz.

Az ösztönzőrendszert a válaszadók többsége elégtelennek tartotta. A válaszadók többsége úgy véli, hogy a jelenlegi teljesítményelvárások és az elérhető kompenzáció (pénzbeli és nem pénzbeli együtt) nincs összhangban. E véleményt hangsúlyozók többsége e korlátozottságban a vezetői eszközök korlátozását is látja. Egy kisebb csoport – amely tipikusan a politikus-közigazgatási vezetők körével azonosítható a mintában (például Kormányhivatal-vezető) –, amely magasabb, eszmei szinten is őszintén azonosul a közigazgatási reformokkal, illetőleg a Kormány általános politikai törekvéseivel, igyekszik saját érzelmi azonosulását a munkakörnyezetének is átadni, ezzel mintegy az anyagi kompenzáció korlátain felülemelkedve, munkatársait a feladatok fontosságára, felelősségteljes tartalmára emlékeztetni. E megoldás kétségkívül sikeres lehet, de jelentősen függ az adott vezetői személyiségtől. Végső soron – bár akár évekig is tarthat egy ilyen folyamat – az anyagi és az erkölcsi megbecsülés kontrasztja egyfajta sajátos kognitív disszonanciát is előidézhet. Ilyen típusú pszichológiai hatások empirikus mérésére korábban néhány alkalommal sor került a központi közigazgatásban.[35] A jelenleg rendelkezésre álló motivációs eszközök (dícséret, kinevezés, uniós pályázati munkába bevonás) csekély hatásúak anyagi megbecsülés hiányában, hatásuk korlátozott. Az új teljesítményértékelési rendszer legfőbb erénye, hogy

[35] Mivel a felmérés anyagai már nem elérhetők az Interneten, ezért fontos megjegyezni, hogy az NFÜ által végzett felmérést idézi: Gellén Márton: Ha válság, akkor reform. Kalandozások a közigazgatási reformok forrásvidékén. In. Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet.* Complex Kiadó, Budapest, 2010.

világos, strukturált keretet ad a tisztviselők munkájának értékelésére, rendszeresen szembesíti őket teljesítményükkel.

Az együttműködés vizsgálata mint a bizalom egyik megjelenési formája és egyben a hatékony szervezeti működés alapkritériuma, fontos szerepet játszott az interjúk során. Az együttműködés kultúrája át kell, hogy hassa az ügyfélkapcsolatokat és az egymás közötti viszonyokat mind horizontális, mind vertikális irányban, ugyanis a közigazgatási munka nagyrészt információk feldolgozásán, továbbításán, mérlegelésén alapszik, ami erősen kötődik a hatékony kommunikáció képességéhez. A szolgálati út elsődlegességéhez kapcsolódó kérdések is az együttműködési képességre kérdeztek rá. Logikailag könnyű belátni, hogy a szolgálati úthoz való merev ragaszkodás többnyire a hatékonyság, és különösen a gyorsaság rovására mehet. Ezt a megkérdezett vezetők is így látják, abban azonban erősen megoszlottak a vélemények, hogy a saját beosztottjaik belső szervezeti egységekkel való horizontális kommunikációját ők egy személyben mennyire kívánják kontroll alatt tartani. A külső társszervekkel való – akár informális – beosztotti kommunikációt pedig szinte egyáltalán nem tolerálják.

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

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

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

A versengés szervezeti egységeken belül – a válaszadók szerint szinte egyöntetűen – hiányzik. Szervezeti egységek között vagy szervek között azonban egyértelműen fennáll. A versengés különálló kategóriája a vezetői posztok betöltéséért vívott küzdelem, amelyet az előrelépési lehetőség hív elő. A közigazgatási pálya egyik nehézsége a lassú előremenetel, nehéz a vezetővé válás. A fiatalok között a továbblépési lehetőség erőteljesen motiváló tényező. A verseny terepe az információ birtoklása, hiszen az egyben cselekvési lehetőséget is jelent, míg hiánya megfoszt a cselekvés lehetőségétől.

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

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

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

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

2.5. A munkafolyamatok minőségének belső tényezői

2.5.1. *Szakmaiság*

A kollégák szakmai felkészültségének megítélése kapcsán többnyire megfelelőnek értékelték a szakmaiság formai kellékeit. Az interjúk felvételekor már ismert volt a 2013 decemberében kirobbant botrány, miszerint az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (OKTVF) főigazgatója éveken keresztül úgy töltötte be különböző köztisztviselői és magasabb vezetői beosztásait, hogy nem rendelkezett felsőfokú végzettséggel sem. A botrány nem befolyásolta érezhetően a megkérdezettek azon véleményét, hogy a szakmai felkészültség a központi közigazgatásban megfelelő. Többen magyarázatot is fűztek azonban véleményükhöz. E szerint az, hogy a szakmai felkészültség összességében megfelelő, az csak formai szempontú értékelés. Nem is lehetne másképpen, mivel a jogszabályok előírják, hogy I. besorolási osztályba sorolt kormánytisztviselő csak felsőfokú végzettségű személy lehet (2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről, 119. §). A problémát inkább az okozza, hogy a szakmai kvalitások és a közigazgatási napi munka által megkövetelt tudás között jelentős különbség áll fenn. (Legalábbis szükségét érezték többen, hogy ezt a különbséget egyértelművé tegyék.) A munkahelyi keretek között felkínált szakmai továbbképzések lehetősége összességében nyitva áll a tanulni vágyók előtt.

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

Minisztériumi szinten többnyire megfelelőnek tartják mind a vezetők, mind a kormánytisztviselők szakmai felkészültségét. Generációs okokkal is magyarázzák, hogy ma már gyakori a több diplomával rendelkező, több nyelven beszélő munkatárs. Jelenleg kormányrendelet írja elő a tisztviselők továbbképzését, amely minőségi javulást hozott az elmúlt években a dip-

lomát nem adó belső, szakmai képzések körében. A vezetők benyomása szerint a kormánytisztviselők átlagéletkora jelentősen csökkent, a fiatal tisztviselők naprakész tudása, nyelvtudása jótékonyan hatott a szakmai felkészültségre. Az elmúlt évben bevezetésre került kompetenciafejlesztő képzések kedvező irányba mozdították el a kormánytisztviselők tudásának hasznosulását, illetve a csapatban való együttműködést. Az ügyfelekkel való kommunikáció, valamint a jogszabályi változások a tudás állandó karbantartását követelik, a naprakész szakértelem elengedhetetlen a munkavégzés során.

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

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

2.5.2. *Teljesítménynövelés értékelés és motiváció útján*

A megkezdett, de be nem fejezett reformelemekre vonatkozó kérdések kapcsán a válaszadók többnyire úgy érezték, hogy a szakmai kompetenciák harmonizálása még nem fejeződött be. A befejezetlenség érzését keltette, hogy az új teljesítményértékelési rendszer bevezetése az interjúk felvételének idején még kezdeti stádiumban volt [10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet]. Ezzel kapcsolatban érezhető volt a korábbi teljesítményértékelési

rendszer (2007-2010) kudarca által kiváltott távolságtartás. A válaszadók hangsúlyozták, hogy az új teljesítményértékelési rendszer előnye a korábbihoz képest egyszerűségében van, de egyöntetűen úgy vélték, hogy valódi teljesítménynövelésre nem alkalmas. Ezt a véleményüket abban az időpontban fogalmazták meg, amikor az új rendszer bevezetése épp, hogy megtörtént, még egyetlen gyakorlati értékelésre sem került sor. Ezzel együtt egyöntetű volt a vezetői véleményklíma abban, hogy a rendszer nem fogja az egyéni teljesítményt növelni. Pozitívumként azt fogalmazták meg néhányan, hogy a rendszer arra kényszeríti a humánágazati vezetőket, hogy legalább néha sort kerítsenek kollégáikkal olyan természetű értékelő beszélgetésre, ami nem valamely közvetlen feladat megoldására irányul, továbbá, hogy a rendszert kiszolgáló elektronikus felület kidolgozottsága leegyszerűsíti az értékelések felvitelét és nyilvántartását.

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

„Rendszernek az elektronikus felületét nagyon megfelelőnek tartom, tehát könnyen kezelhetőnek. Dokumentálttá teszi félévenként a teljesítményeket. Tehát ez a dokumentáltság miatt megalapozza a következő évi illetményeltérítés mértéket."

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

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

A vezetők által hatékonynak tekintett motivációs eszközök körében a következő összetételt lehetett megállapítani.

4. számú ábra. Hatékony motivációs eszközök a megkérdezettek szerint

A motivációs eszközök megítélése körében a megkérdezett vezetők a következő válaszokat adták:

- Ágazattól, szervezeti egységtől függetlenül jelenleg a pénzügyi kompenzáció minősül a legjobb motivációs eszköznek. A tisztviselők illetményalapja 2008 óta nem változott, illetve a versenyszférával összehasonlítva a bérjuttatások kevésbé versenyképesek. A hivatali kompenzáció versenyképességének hiánya a gazdaság kis mértékű gyorsulása, ezzel együtt a piaci körülmények között elérhető juttatások relatív emelkedése következtében 2013-tól már érezhetően befolyásolta az állásokra pályázók bérelvárásait a megkérdezett vezetők szerint.
- Szóbeli dicséret, elismerés, belső kitüntetés és címek adományozása rövid távon képes a hatékonyságot pozitívan befolyásolni. Azonban hosszú távon, a gyakori túlórák és a tartós stressz felőrlő hatása

érvényesül. Ilyen helyzetben az erkölcsi megbecsülés a hatékonyság növelése szempontjából indifferenssé válik.

- Teljesítményelvű rendszer kialakítása hozzájárulhat a hatékonyság növeléséhez, de ennek kialakítása nagymértékben függ az adott szervezet funkciójától, feladatkörétől.
- Néhányan a közösség, kollegialitás teljesítményfokozó, megtartó erejét hangsúlyozzák, amely pénzügyi eszközök híján nyújt motivációt.
- A vezető személyisége, problémaérzékenysége kedvezően hathat a hatékonyság növelésére, az érzelmi elköteleződés, involváltság a terhelhetőség növelését képes eredményezni.

2.5.3. *Az eredményesség és hatékonyság percepciója*

A Magyary Program az eredményességet, azaz a kívánatos célok elérését a hatékonyság egyik komponensének tekinti. Ennélfogva jelen elemzésben a hatékonyság fogalma alatt tárgyaljuk az eredményességi szempontokat is. Tudományos szempontból a két fogalmat élesen meg szokták különböztetni abból a szempontból, hogy míg a hatékonyság fogalma neutrális, csak arra koncentrál, hogy adott kívánatos célt milyen mértékű erőforrások igénybevételével tud az adott szervezet elérni, addig az eredményesség kimondottan a kívánatos, közösségileg hasznos célok valóra váltására összpontosít, tekintet nélkül arra, hogy az eredmény során sok vagy kevés forrást használtak-e fel. Arra az eredményességet firtató kérdésre, hogy mikor tekintené szervezetét sikeresnek, a következő típusos választ kaptuk.

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

E vélemény szerint, amennyiben a megalkotott joganyag megfelelő számú, úgy a szervezet sikeres.

Egyesek szerint az intézmény költségvetési gazdálkodásán keresztül mérhető a sikeresség, a nyereséges, jól gazdálkodó szervezetet tekintik produktívnak. Mások szerint egy közigazgatási intézmény működési

módja tehet egy intézményt sikeressé, így a jogszerűen, hatékonyan, rugalmasan funkcionáló intézmények válhatnak sikeressé.

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

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

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

vezetők képesek lennének az államtitkári kar által közvetített szakpolitikai célok összefüggéseit felismerni, és azoknak elérésében haladást érzékelni.

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

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

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

Az, hogy az ügyszámok, létszámok és a költségvetési támogatási összeg növelése szerepelt a sikeresség kritériumaként többeknél, az az 1960-as évek végén jelentkező úgynevezett „public choice" (magyarul: „közösségi választások") elméletének bürokráciaellenes vádjait fogalmazza meg, anélkül, hogy felismerné, hogy ha történetesen épp a költségvetési támogatási összeg önmagáért való növelése lenne az adott intézmény végső célja, erről tulajdonképpen hallgatni kellene. A public choice jeles képviselője, Niskanen első, 1968-ban publikált modelljében felteszi, hogy a hivatalok maximalizálják költségvetésüket az általuk előállított közjavakra vonatkozó kereslet és a személyi-tárgyi költségtényezők alapján. Saját érdekeik szolgálatában a hivatalnokoké a kezdeményező szerep, a lakosságot képviselő politikusok szerepe passzív: csak arról döntenek, hogy elfogadják-e a bürokraták ajánlatát, vagyis a bürokrácia információs előnye, „birtokon belülisége" érvényesül. A hivatal az általa nyújtott közjavakat azon a maximális áron kínálja, amely azonos a szolgáltatást igénybe vevő számára jelentkező teljes haszonnal. A bürokratikus szolgáltatások esetében az igénybe vevők alkuképessége nulla, a bürokratáké pedig maximális, így a

bürokraták bőséges „profitra" tesznek szert a társadalom kárára.[36] Később Niskanen annyiban módosított az álláspontján, hogy valójában a bürokraták nem a teljes intézményi költségvetésük növelését tartják legfontosabbnak, hanem a saját döntésüktől függően elkölthető pénzösszegeket (költségvetésük diszkrecionális részét) próbálják a lehető legmagasabb szintre növelni.[37] Ennek megfelelően a bürokrata magatartás e költségvetési rész maximalizálására törekszik, nem pedig az előállított közjó minőségének és mennyiségének maximalizálására. A public choice áramlat – noha ma már messze nem tekinthető uralkodónak a közigazgatás-tudományon belül – erős közgazdaságtani kidolgozottságának köszönhetően ma is jelentős befolyással bír a gazdasági döntéshozókra. Így fordulhat elő az, hogy azok a reformok, amelyeket a meg-megújuló fiskális kihívás jegyében gazdasági szakemberek terveznek meg és hajtanak végre, gyakran tartalmazzák a public choice ihletésű gondolkodás elemeit. (Idetartozik az adminisztratív terhek csökkentésétől remélt gazdasági nyereség számszerűsítésének kérdése.) A közigazgatási fejlődési pálya továbbvitele szempontjából kulcskérdés, hogy a közigazgatást vezető államtitkári kar mennyire lesz képes az általuk követett célokkal való azonosulást nemcsak általánosan, hanem konkrétan is elérni. Ehhez elengedhetetlen a magasabb vezetői pozíciók viszonylagos stabilitása, a helyettes államtitkári karban meg kell célozni tárcánként a legalább két éves átlagos hivatalban maradást.

2.6. A központi közigazgatás pénzügyi és szervezeti erőforrásainak megítélése

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

- Összességében a létszám a feladatok ellátásához épphogy elegendő. Az ügymenetek folyamatossága szabadságolás, betegség esetén sokszor sérül, ekkor a kieső munkaerő pótlása nehézséget okoz.

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

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

- Fő nehézséget az okozza, hogy a létszám-racionalizálással párhuzamosan nem történtek meg a folyamat-racionalizálások, ami egyfajta folyamatos túlterheltséget eredményez. További csökkentést elképzelhetetlennek tartanak a megkérdezettek a belső folyamatok racionalizálása nélkül, különösen a humánügyviteli területen. A megkérdezett vezetők által megfogalmazott ezen üzenet tapasztalati úton igazolja Lőrincz Lajos 1991-ben írott figyelmeztetését, miszerint: *„A primer strukturális átalakulás önmagában nem elegendő a mélyreható reformokhoz, valódi hatékonysági és eredményességi előrelépéshez a „műveletek újjáépítésére" van szükség."*[38]
- Az egyes szervezeti egységek feladatköre, a hozzárendelt létszám és annak szakmai kompetenciája általános felülvizsgálatra szorul sokak szerint, a munkamennyiség gyakran aránytalan a létszámhoz vagy a kompetenciákhoz viszonyítva, így gyakoriak a túlórák. Szakmai kompetenciák célirányos növelésével a hatékonyság is növelhető.
- Egyes járási hivatalok ügyfélforgalma a kezdeti fázisban meghaladta a hivatal kapacitását, a tisztviselői létszám nem elegendő.

„Azért lesz ilyen probléma, mert az új kormányablakokban 8-tól 8-ig kell az ügyfélfogadást biztosítani, tehát két műszakban kell dolgozni, és a jelenlegi egyműszakos állományhoz képest ez természetesen létszámigényt jelent."

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

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

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

---

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

- A vezetők szerint stabil, kiszámítható egyéni jövőkép jellemzi a kormánytisztviselőket, a piaci szférát jellemző ingadozás a közszférában kevésbé ismert.
- A minimális mobilitási hajlandóság egyik oka lehet, ha egy adott személy nagyon speciális szakmai területen dolgozik, így nincs vagy alig van piaci elhelyezkedésre lehetősége a saját szakmájában.
- A korai nyugdíjbavonulási lehetőség folytán, sokan élnek a lehetőséggel biztos jövedelmi forrást biztosítva későbbiekben maguk számára.

A mobilitás – bár volumene csekély – iránya meghatározható. A vándorlás többnyire iparágon belül, illetve közigazgatáson belül, kisebb mértékben piaci ágazat irányába zajlik le. A mobilitás, a szektorváltás főként a fiatal generációra jellemző, elsősorban a kedvezőbb anyagi lehetőségek elérése a céljuk ekkor, másodsorban szakmai fejlődés színesítése.

A megkérdezettek általánosságban alacsonynak találják a kormányhivatalokban és a minisztériumokban elérhető illetményeket. A piaci szférával összehasonlítva a bérek nem versenyképesek. Így pusztán az előmeneteli lehetőség nem elegendő a szakemberek hosszú távú megtartásához. A jelenlegi illetménytábla mély szakadékot teremt a középfokú és felsőfokú végzettségűek között, az ügyintézői, adminisztratív dolgozók gyakran minimálbér szintjén kapnak juttatást. További nehézségként élik meg, hogy az illetményalap nem változott az elmúlt 6 év során, a befagyasztatott állapot egyre nehezebben tartható a tisztviselők számára. A jelenlegi illetményszabályozás nem ad módot a differenciálásra az elvégzett munka mennyiségének és minőségének tükrében. Az illetmények számításának alapja (iskolai végzettség, életkor) felülvizsgálatra szorul, munkakör- és tevékenységalapú elszámolást üdvözölnének a válaszadók. A járási hivatalok esetében feszültséget okoz, hogy az átvett kollégák fizetése változatlan maradt, így előfordul, hogy azonos szakterületen dolgozók illetményében jelentős eltérés van.

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

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

A fizetésekkel, juttatásokkal kapcsolatban egy, valamivel korábbi kutatás eredményeire érdemes utalni. A TÁMOP 1.3.1. keretében, a Forsense Kft. által 2013 nyarán végzett kutatás során a közszférában elérhető fizetések megítélésével kapcsolatban érdekes összefüggés mutatkozott abban, hogy noha a közszférában elérhető fizetéseket meglehetősen alacsonynak tartja a lakosság egésze, a közszférával kapcsolatos elkötelezettség, azon belül a közfeladatok elvégzése iránti közösségi lojalitás meglepően magas volt, különösen az alacsony és a magas önbesorolás szerinti osztálykategóriákban.[39] Ennek fényében érdemes a mélyinterjúk azon eredményét tekinteni, miszerint a kormánytisztviselők erkölcsi megbecsülését túlnyomóan megfelelőnek találják. Az erkölcsi megbecsülés nyújtását rendszerint vezetői feladatkörbe delegálják a válaszadók. A megújult teljesítményértékelési rendszer módot ad a kormánytisztviselők erkölcsi megbecsülésének kifejezésére. Ezen kívül a járási hivatalok dolgozói és mindazok számára, akik közvetlenül találkoznak ügyfelekkel, maguk az ügyfelek nyújtanak (pozitív) visszajelzéseket.

„Komoly teljesítmény után az mindenképpen fontos, hogy amellé megbecsülés társuljon. Érezzék a munkatársak, hogy amit elkészítettek, végig csináltak, javaslatként letettek, tehát bármi olyan szellemi teljesítmény után, akkor igen, ez elismerésre került vezetői oldalról."

2.7. A kormánytisztviselői életpálya percepciója a közigazgatási vezetők körében

Az életpálya álláspontom szerint alapvető jelentőségű a kormánytisztviselők egzisztenciális biztonsága szempontjából. A Magyary Program – noha személyzeti reformjainak középpontjában áll a közszolgálati életpálya – ezzel

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

ellentétes, sokat vitatott rendelkezést tartalmazott a Magyary Program rendszerének egyik pillére, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény. A vallott és a követett politika tehát a kormánytisztviselőket egzisztenciálisan érintő kérdésben élesen kettévált. Az említett törvény 8. §-a tartalmazta az indokolás nélküli felmentés lehetőségét. Az Alkotmánybíróság 1068/B/2010. AB számú határozatával ezt a rendelkezést megsemmisítette. Ezt követően a vitatott rendelkezés helyett a jogalkotó a bizalomvesztés esetére igyekezett korlátozni a felmentés rugalmas lehetőségét. Végül 2012-ben a jogalkotó a teljes törvényt hatályon kívül helyezte, és a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény 63. § rendelkezéseivel helyettesítette a korábbiakat. Egyúttal azonban a felmentési idő legkisebb ideje munkáltatói rendes felmondás esetén a korábbi hat hónapról két hónapra csökkent. A méltatlanság, a bizalomvesztés, a nem megfelelő munkavégzés kategóriái által támasztott kiszolgáltatottság érzése a 2011. évi CXCIX. törvény 63. § (3) bekezdése szerinti indokolási kötelezettségnek köszönhetően feltehetően enyhült, azonban az eredeti (weberi) modelltől való deklarált eltávolodás által okozott általános elbizonytalanodás, továbbá az ígért életpályamodell bevezetésének elmaradása (valamint kisebb részben a kötelező felmentési idő 2 hónapra csökkentése) mind hatással van arra, hogy a kormánytisztviselők, különösen pedig a fiatalok mennyire veszik komolyan az élethosszig, de legalábbis hosszabb távra szóló elköteleződést. Az élethosszig tartó karriertervezés ideálképének elgyengülése ugyanakkor felerősíti a „politizáció" lehetőségét. Ez egyes nyugati szerzők figyelmét is felkeltette korábban: például Meyer-Sahling a közép- és kelet-európai, benne pedig a magyar közigazgatás fél évtizedét úgy mutatja be, mint a szakmai ethosz visszaszorulását és a politizáció erősödését.[40] A fenti, kormánytisztviselői jogviszony megszüntetését lehetővé tevő jogcímek kapcsán a központi közigazgatás állománya egzisztenciális megfontolásokkal kellett, hogy szembenézzen. Az empirikus adatfelvételből arra lehet következtetni, hogy a könnyebb eltávolítás lehetősége nem borította fel teljes mértékben a közigazgatási hivatással kapcsolatos stabilitási percepciót.

---

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

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

„Vezetőkön kívül, a közszférában dolgozóknak elég biztos az állása."

Az életpályamodell és elemei nem gyökeresedtek meg a köztisztviselők gondolkozásában. Jelenleg kevésbé világos az életpályamodell megvalósulásának módja, tartalma. Pillanatnyilag nem rajzolódott ki az a folyamat, amelynek keretében megvalósulnak az egyes elemek. Leggyakrabban a szakmai fejlődéssel, világos előmeneteli- és illetménybesorolással azonosítják a modellt, amely várhatóan stabil és kiszámítható rendszerként fog működni. Járási hivatalok speciális helyzettel rendelkeznek, nem kiegyenlített a juttatási rendszer az önkormányzatoktól átvett dolgozók révén. Ezért a tisztviselők fókuszában az illetmények rendezése, az életpályamodell alapján történő új besorolási, előrelépési rendszer áll többnyire. Az életpályamodellt, az illetmények, szociális juttatások megvalósulását a kiemelkedő teljesítményt nyújtó tisztviselők kifejezetten várják, elsősorban a produktivitás ellentételezéseként járó járandóság okán. Gyakran vágyként jelenik meg az egyéni célkitűzések, előrejutás megvalósításának támogatása.

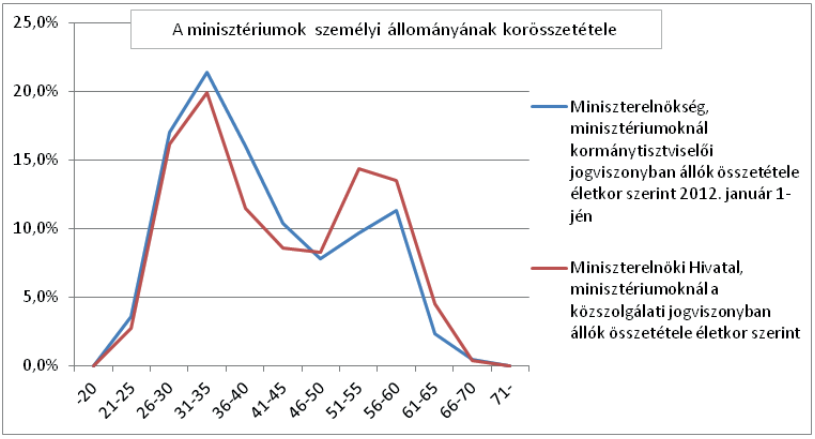
Néhányan a jogalkotói, előkészítői tevékenységet említették a közigazgatás egy fő vonzerejeként. Változatos tevékenység és gyökeresen eltérő szakterületek sokasága jellemzi a szervezeti egységeket. Ezeken kívül a szakmai fejlődés lehetősége is felmerült vonzerőként. Az azonban megjegyzendő, hogy a szakmai fejlődéshez való viszony bizonyos értelemben ambivalens. Azt ugyanis nem minden vezető nézi jó szemmel, ha munkatársai túlságosan értékes, a külső világban is kamatoztatható tudásra tesznek szert, megnő ugyanis a közszférával szembeni alkupozíciójuk, és hajlamosak elhagyni a szervezetet. Olyan szervezet esetében, amely olyan jellegű speciális tudást igényel, amelyet alig lehet a piacon kamatoztatni, úgy vélnénk, hogy nem okoz gondot a magas szintű képzési igények, akár a szervezet nemzetközi kapcsolataiban értéket képviselő tudományos színvonalat is elérő tudásigény kielégítése. A vezetői magatartás azonban érezhetően igen tartózkodó a szellemileg a szervezet fölé növő munkatársakkal szemben, holott az elkötelezett nemzetközi szaktekintélyek akár

évtizedekre hatóan előnyösen befolyásolhatnák egy-egy ágazat szakmai színvonalát. E téren indokolt lenne a szemléletváltás. A képzési igényt tehát a központi közigazgatás csak korlátozott mértékben tudja és akarja kielégíteni. Ez többnyire a fiatal és/vagy közepesen képzett munkatársak számára jelent relatív színvonal-emelkedést, értéket. A tudás egyben karrierlehetőséget is hordoz. A mai központi közigazgatásban a tudásgyarapítás formális vagy informális rendszere jellemzően a fiatalokra összpontosít.

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

A fiatalok bevonása természetesen előny, de jelen mértéke kétségtelenül torzítja a belső viszonyokat: a megkérdezett mintában felülreprezentált humánigazgatási vezetők természetes törekvése, hogy a fiatalokból, pályakezdőkből a szervezet számára hasznos kollégákat képezzenek. Érezhető azonban, hogy ez a törekvésük aránytalanul felülreprezentált.

Ennek oka a központi közigazgatás személyi összetételének kor szerinti szerkezetében keresendő.



5. számú ábra. A minisztériumok személyi állományának korösszetétele 2009, 2012. Forrás: KIM

Mint látható, a friss diplomás korosztály (23–28 éves csoport) valóban döntő súlyt képvisel a minisztériumok humánösszetételében. A formális képzések mellett a megkérdezett vezetők legalább ilyen fontosságot tulajdonítottak az egyéb belső képzéseknek és az informális tudásátadásnak, valamint a szocializációnak is. A közigazgatási munka vonzerejeként értékelték, hogy a döntéshozatali, előkésztői rendszerben való részvétel során, a jogszabályok alkotásában való részvétel számos helyen biztosított, a rendeletek, jogszabályok, törvényjavaslatok előkészítése, kialakítása során gazdagodhat a tisztviselők szakmai tapasztalata.

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

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

„Ezen a területen mi maximálisan támogatunk, például minden továbbtanulást. Tehát a hivatal vállalja az egyetemi plusz diplomának, diplomákhoz a tandíjat."

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

- A munkatársak hosszú távú megtartását segíti elő. Mind a munkáltatói kölcsönök, mind a hiteltámogatások a közigazgatás hosszú távú stabil működéséhez járulnak hozzá. Azokra, akik ilyen programokban vesznek részt, tartósan lehet ekkor számítani. Ezt elsődlegesen, természetesen az ilyen helyzetbe került személyek esetleges kilépésének mikroökonómiai ellehetetlenülésével lehet magyarázni. Ugyanakkor megalapozottan lehet azt is feltételezni, hogy azok a személyek hajlamosabbak hosszabb távú gazdasági elkötelezettséget vállalni a munkáltatóval kapcsolatban, akik egyébként is hosszú távú munkaadó-munkavállaló kapcsolatban gondolkoznak.

- A további kedvezmények köre a közigazgatási életpálya vonzóvá tételéhez járul hozzá. Piaci szférával összehasonlítva a közigazgatási juttatások stabilak, nem függnek a profitabilitástól. Egyes lakossági csoportokban ez vonzerőt jelent a pályaválasztás vagy munkahelyválasztás alkalmával.
- A munkáltatói lakáshitel, lakhatási támogatás a fiatalok egzisztenciális problémáinak enyhítésében nyújt támogatást. Ez a pályakezdők számára kifejezetten vonzó támogatási forma. Az óvodai támogatás a jelenlegi terhelések, túlórák mellett sokak által igényelt kedvezmény.

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

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

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

- egészségügyi ellátás (szűrővizsgálatok),
- kulturális események,
- lakhatás, lakáshitel-támogatás,
- utazás, kikapcsolódás,
- óvodai ellátás-támogatás.

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

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

3. Vezetés

3.1. A vezetés mint szervezeti erőforrás a közigazgatásban

A közigazgatásra vonatkozó empirikus kutatás Magyarországon igen ritka. Az elmúlt másfél évtizedből három-négy példát lehet csak hozni.[41] Ez a kutatási irányzat ritka, de létezik. Az empirikus közigazgatás (és közszolgáltatás) kutatás remélhetőleg gyakoribbá válik, különösen, mivel a Magyary Program névadójára, Magyary Zoltánra is az empirikus megközelítés volt jellemző. A közigazgatási vezetőkre, vezetési módokra, technikákra, stílusokra vonatkozó nyilvános empirikus kutatás azonban alig történt az elmúlt másfél évtizedben, holott a vezetés mint legfontosabb szervezeti erőforrás meghatározza a szervezet működésének irányát, megállapítja az egyéb erőforrások felhasználásának paramétereit. A hazai közigazgatás-tudományban a vezetés szervezeti erőforrásként való külön kutatási témaként való meghatározása nem történt meg olyan értelemben, hogy az önálló kutatási irányzattá fejlődhetett volna. E területen, amelyben jelentős ugrást lehetne elérni, viszonylag rövid idő alatt, néhány alapműnek számító munka oktatásba való bevonásával.[42]

Mint az interjúsorozat fentebb részletezett, kimondottan vezetői témát érintő kérdéseire adott, igencsak bizonytalan válaszok rámutattak: a közigazgatási vezetési funkciót „vákuum és zavarodottság"[43] jellemzi.

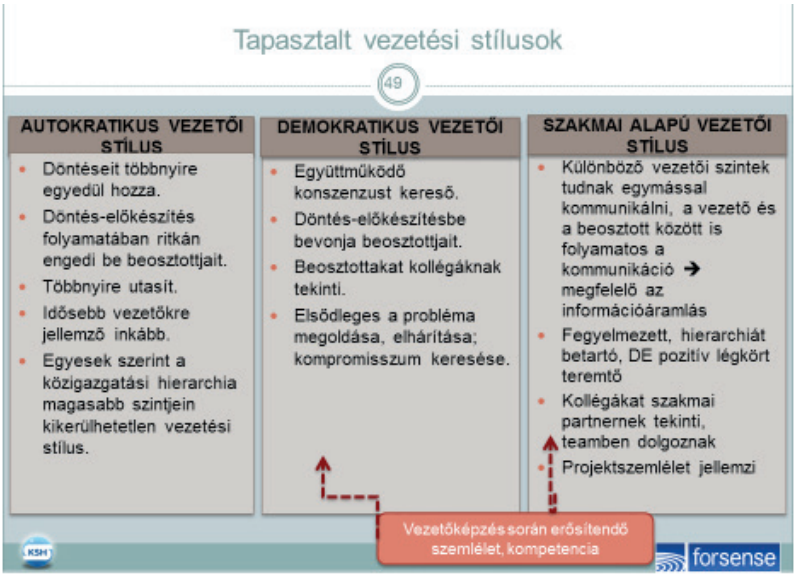
---

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

42 Van Wart, Montgomery: *Leadership in Public Organizations.* 2nd ed. Routledge, New York, USA, 2012 ISBN: 978-0765625502

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

3.2. Feltárt vezetési stílusok



6. számú ábra. Az interjúkban megjelenő vezetési stílusok

Arra a kérdésre, hogy mi az „Ön által tapasztalt, uralkodó vezetési stílus?”, többen döbbenettel reagáltak, mások inkább hallgattak. Voltak továbbá, akik az interjút készítőtől vártak segítséget, és igyekeztek valamilyen formális, tankönyvszerű választ adni, amelyben az autoriter vagy a demokratikus vezetési stílus hívószavának attribútumait igyekeztek összegyűjteni. A kérdés azonban nem vezetéselméleti ismeretellenőrzésre irányult, hanem arra, hogy a saját környezetükben (netán saját magukban) milyen vezetési stílusjelleget tudnak megjelölni. A válaszokból kirajzolódó „szakmai alapú vezetési stílus” is valójában autoriter, csak e szót számosan nem kívánták vagy nem merték használni. A válaszadók többségénél úgy tűnt, hogy az „autoriter vezetési stílus” kifejezés használata a hangrögzítő készülék jelenlétében kifejezetten kínos. Feltehetően úgy érezhették, hogy ezzel „kiadják” saját magukat vagy felettesüket. Tehát feszültség alakult ki aközött, amit ténylegesen mondani tudtak, és a saját maguktól elvárt válasz ideálképe között. Az ilyen helyzetbe

jutott beszélgetéseken igyekeztük feltárni e belső görcs okát. Az, hogy egy vezetési stílus autoriter, még nem jelent értékítéletet. Autoriter vezető lehet jó vagy rossz, ahogy demokratikus vagy akár anarchikus vezető is lehet jó vagy rossz. Azt sem lehet mondani, hogy az autoriter vezetési stílus kizárólag a közszektor sajátja. Az Apple korábbi alapítótulajdonosa, Steve Jobs híresen autoriter vezetési stílust alkalmazott – méghozzá eredményesen. Szélsőségesen autoriter vezető volt Bernard Madoff, aki legalább egy évtizedig a legnagyobb New York-i befektetési alapot vezette, és akiről később kiderült, hogy *üzleti* modellje valójában piramisjáték. Az autoriter vezetési stílus tehát semmilyen értékítéletet nem hordoz önmagában, az lehet jó vagy rossz, létezhet piaci környezetben éppúgy, mint állami környezetben. Mégis, a válaszadók többségénél lehetett bizonyos távolságtartást érezni e kifejezéssel kapcsolatban. Egyáltalán nem is kellett volna a hármas (autoriter-demokratikus-anarchikus) kategorizáláshoz ragaszkodni. Valami miatt azonban a válaszadók túlnyomó többsége e kérdésnél kimondottan valamilyen külső ismereti, fogalmi kapaszkodót igyekezett keresni, amely keretei között viszonylagos komfortot teremtve válaszolhatott a kérdésre. A közigazgatás hierarchikus vezetési-irányítási struktúrája és ehhez kapcsolódó folyamatai nyilvánvalóan az autoriter vezetői felfogás irányába hatnak, ami nem jelenti azt, hogy a vezetőknek monopolizálni kellene a belső információkat vagy hogy egyedi utasításokkal kellene vezetniük a beosztottaikat. A döntés-előkészítésbe való be nem vonás pedig egyenesen hátráltatja a közigazgatási döntéselőkészítési szervezeti képesség*ét*. Ezek nem az általában vett autoriter, hanem a szélsőségesen autoriter vezetési stílus sajátosságai, amelyek a vezetői tekintély megkérdőjelezhetetlensége szempontjának rendelik alá a szervezeti célok érvényre jutását.

Azt többen érzékelték (nem mindenki), hogy a vezetési stílusra tett megjegyzéseik tartalmilag ellentétben állnak az együttműködés kérdésére tett pozitív kijelentéseikkel. Ezt azonban igyekeztek azzal feloldani, hogy a személyes kapcsolatteremtő, kommunikációs és konfliktusfeloldó képességre támaszkodva a vezetők képesek az együttműködést autoriter környezetben is megvalósítani. Erre ellenőrző kérdésként több esetben a paternalista autoriter vezető attribútumaira is rákérdeztünk. Ezeket azonban – egy-két kivételtől eltekintve – nem igazolták a válaszok.

A Vezetési stílusok önbesorolása során eltérő képet kaptunk az inter-

júalany „főnökéhez” képest. A domináns önbesorolás szerint demokratikus és szakmai alapú vezetési stílus jellemzi a közigazgatás irányítását. Autokratikus vezetési stílus főként az idősebb, a hierarchia csúcsán álló vezetők ismérve. Ez utóbbi attribútumot tehát zömmel felfelé távolítják a megkérdezettek, míg magukat tendenciaszerűen demokratikus vezetőnek vallják. Van természetesen kivétel, aki önmagát autoriter vezetőnek vallja, és úgy véli, hogy ezen nem is kell változtatnia. Szakmailag hitelesen ez a vezető a saját szervezeten belüli elszigetelődése ellen komoly egyéni stratégia mentén kifejtett kommunikációs erőfeszítéseket tesz (heti rendszeres vezetői értekezlet tartása, team-ek létrehozása, stb.).

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

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

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

3.3. A vezetési képesség továbbfejlesztésének kívánatos iránya

A vezetői készségek kívánatos irányára oly módon kérdeztünk rá, hogy a megkérdezett személynek ne kelljen saját magát vagy közvetlen főnökét

kritizálnia. Azt a megoldást választottuk, hogy az időközben szervezett formában, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által végzett, jogszabállyal alátámasztott vezetőképzés kívánatosnak tartott tartalmára kérdeztünk rá. Fontos, hogy a közigazgatási vezetőképzés gondolatának megjelenése a Magyary Program egyik újdonsága. A korábbi közigazgatási képzések, melyeket a Magyar Közigazgatási Intézet (melyet ezen a néven *éppen Magyary Zoltán alapított),* egyik későbbi nevén Nemzeti Közigazgatási Intézet végzett, nem tartalmaztak szervezett, tematikus vezetőképzést. A vezetőképzés egyetemi szintre helyezése magában hordja a tudományosan is hiteles vezetői képességfejlesztés lehetőségét, bár mindeddig csak pilot formában létezik, gyakorlati hatása egyelőre csekély. A közigazgatási vezetőképzés kívánatos tartalmával kapcsolatos gondolkodás Magyarországon mindeddig nem érte el a tudományos közleményekben való megjelenés szintjét. Az eddig megjelent közlemények idegen nyelven, külföldön jelentek meg. Mindez azt is jelenti, hogy még a szűk körű, szakmailag művelt közvélemény is bizonytalan, hogy mi legyen e képzések lényegi mondanivalója. A vezetőképzésről való gondolkodás – egyelőre ösztönös – tendenciái három csoportra bomlanak.

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

b) Valamely külföldön bevált képzési modell több vagy kevesebb adaptációval való átvétele.

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

Ezektől különbözik a vezetői tréningek köre, melyek a nyelvoktatástól a személyiségfejlesztő, kommunikációs, konfliktuskezelő, csoportszimulációs gyakorlatokig széles spektrumot fognak át. Megközelítésük gyakorlatias, azt az egyszerű utat kínálják, hogy egy-egy hétvégén eredményt lehet elérni. Ez a képzési forma mindig is jelen volt a közigazgatás vezetői rétegében, de nem vált, jellegénél fogva nem is válhatott összefüggő ismeret- és ké-

pességfejlesztési eszközzé, ezzel szemben pontszerű maradt, az adott ad hoc igények kielégítését tartalmazta. Szokás a tartalmi felosztáson kívül a vezetők képzését a vezetővé képzéstől, tehát a vezetőutánpótlás-képzéstől elválasztani. Korábban felmerült továbbá, hogy nyugati mintára kellene valódi egyetemi fokozatot (másoddiplomát) felkínáló vezetői mesterprogramot (EMPA) indítani, ez a kezdeményezés azonban elhalt.

Az, hogy a Magyary Program megjelenését megelőző évtizedekben nem merült fel az átfogóan szervezett közigazgatási vezetőképzés szükségessége, visszavezethető arra, hogy amennyiben a vezetővé válást valamilyen speciális végzettséghez kötjük, az törvényszerűen korlátozza a kinevezések lehetőségét. Amennyiben pedig a már kinevezett vezetők továbbképzését írjuk elő, azzal implicite megkérdőjelezzük a szakmai kompetenciájukat. Természetesen attól, hogy valaki közigazgatási vezető, még nem jelenti azt, hogy szakmailag is kompetenssé válik, vagy hogy egy csapásra vezetői képességek, készségek birtokába kerülne. A képzésre kötelezés azonban ezt a tényt letagadhatatlanul felszínre hozza, ami megkérdőjelezi a dominánsan jelen lévő, szakmai érvekkel legitimált autoriter[44] vezetői stílus legitimációs alapját kérdőjelezi meg.

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

„Együttműködési készség, konfliktuskezelés vagy válságkezelés, konfliktusos szituációk kezelése. A szintetizáló képesség, a priorizálási képesség, vagy

---

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

készség, a higgadtság, már amennyire az ember ezt meg tudja őrizni, ezeket mind lehet erősítni."

„Mi alapozza meg a vezetői tekintélyt?" E kérdésünkkel rákérdeztünk arra, hogy a szakmai-autoriter, az autoriter és a demokratikus vezetői stílussal jellemzett vezetők vezetői autoritásának mi az alapja. Mi az a hivatkozás, ami a vezetői igényt (az akarat érvényesítésének vezetői lehetőségeit) alátámasztja. Kiegészítő kérdésként több esetben azt is megkérdeztük, hogy szükséges-e egyáltalán ilyen megalapozás, nem elegendő-e, ha egyszerűen csak valaki magasabb hierarchikus pozíciót foglal el, mint mások. A kiegészítő kérdésre kivétel nélkül az a válasz született, hogy ez nem így van, mindenképpen szükséges a vezetői autoritás szubsztantív megalapozása.

3.4. A vezetői tekintély forrása

A vezetői tekintély alapjaként megjelölt tényezőket a következő ábrában foglaltuk össze.

7. számú ábra. A vezetői tekintély forrása a válaszadók szerint

A vezetői tekintélyt sokak szerint a szakmai tudás alapozza meg leginkább a közigazgatásban. A kollégák elismerését a sokszínű, komplex tudással rendelkező, széles látókörű felettes váltja ki. Személyiségjegyeit tekintve az empatikus, karizmatikus és kiszámítható irányítót fogadják el legtöbben vezetőként. Számos válaszadó fontosnak tekinti a bizalmi légkör kialakítását, kollegiális kapcsolat erősítését, amely termékeny talajként szolgálhat a munka során.

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

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

A vezetői tekintély kapcsán adott válaszokban dominált a szakmailag a szervezet többi tagja felett álló vezető képe, a megfogalmazások azonban azt mutatták, hogy ez egy elvi, vágyott, ideálisnak tartott kép. A megkérdezett vezetők tehát vágynak arra, hogy szakmailag nagy felkészültséggel és tapasztalattal rendelkező személyek vezessék az apparátust. Ez olyan minisztériumok esetén teljesülhet, amelyeknek viszonylag homogén szakmai portfóliója van, és nagy szakmai utánpótlási potenciállal rendelkezik. Ilyennek tekinthető a Belügyminisztérium vagy a Honvédelmi Minisztérium, illetőleg a Külügyminisztérium (Külügyi és Külgazdasági Minisztérium). A csúcsminisztériumok rendszerében azonban gyakorlatilag lehetetlen, hogy az első számú vezető, illetőleg közvetlen stábja minden ágazatra kiterjedő szaktekintély legyen. Annak, hogy a vezetői tekintélyt firtató kérdésre a válaszadók túlnyomó többsége egy mítosszal – nevezetesen a mindentudó vezető mítoszával – válaszolt, egy további, teljesen nyilvánvaló érve az, hogy a miniszteri és (politikai/szakmai) államtitkári posztok politikai kinevezés alapján kerülnek betöltésre. A közigazgatási vezetői rétegben – és az egész társadalomban – oly mélyen gyökerezik

a weberi közigazgatási ethosz, hogy a nyilvánvaló tények ellenére mégis a szakmai tudásfölénnyel rendelkező vezető képe dominálja a vágyakat. A valóságtól való ilyen mértékű eltérés magyarázatot igényel, hiszen releváns kérdés annak a tisztázása, hogy a demokratikus felhatalmazással rendelkező politikai vezető képe miért nem tudott meggyökeresedni a közigazgatás vezető rétegében a rendszerváltás után 25 évvel sem. Miért érzik úgy, hogy a demokratikus legitimációból fakadó autoritás olyasmi, amiről hallgatni kell, vagy ha már rákérdeztek, akkor szakmai mítosszal kell azt elfedni? E ponton még számos empirikus kutatás nyílik meg egy eddig feltáratlan területen.

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

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

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

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

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

3.5. Kommunikáció a hierarchikusan szervezett, szabályozott rendszerben

Mivel a vezetőkre, vezetői magatartásra, erényekre, képességekre vonatkozó elemzés természetes része a kommunikáció említése, az előre tervezett kérdések is tartalmaztak erre vonatkozó részt. A kommunikációra mint vezetői tevékenységre nem általánosságban kérdeztünk rá, hanem kimondottan a hierarchizált viszonyokra jellemző szolgálati út és az egyéb, rugalmas, közvetlen kommunikációs utak szembeállítása útján. A megkérdezettek tehát azzal szembesültek, hogy ha a rugalmas, empatikus, jól kommunikáló demokratikus vagy ugyanilyen jellemzőkkel jellemezhető autoriter vezető képét vázolták fel, akkor magyarázatot kell adniuk arra, hogy mindezeket a tulajdonságokat hogyan tudják megvalósítani a kötött kommunikációs útvonalak alkalmazásával. E kérdést illetően a domináns válasz az volt, hogy a közigazgatási hierarchia részeként, túlnyomóan természetesnek és kötelezőnek veszik a szolgálati út betartását. A szolgálati út betartása biztosítékot jelent az ügymenetek megfelelő lefolytatására, a szakmai tudás érvényesülésére.

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

„Szolgálati út be nem tartása során szakmaiság sérülne."

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

A válaszadók között a szolgálati utat mereven értelmezőktől elkülönült a „megoldásorientált" vezetők köre, akik felvállalták, hogy az ügyek érdemben gyakran messze előrébb tartanak, mint a szolgálati út, amely gyakran egyenesen lehetetlenné teszi a komplex ügyek gyors, de mégis szakszerű megoldását. E halmazban három alkategóriát lehetett megkülönböztetni:

a) Az egyik vezetői felfogás engedi a horizontális kapcsolattartást a nagy szervezeten belül a szolgálati útra tekintet nélkül is, amennyiben a vezető erre közvetlenül engedélyt ad.

b) Mások megelégednek az utólagos tájékoztatással.
c) A harmadik kategóriába tartozó vezetők azt válaszolták, hogy nem tartanak igényt az állandó tájékoztatásra a folyamatok közben, lényeg a megnyugtató megoldás, a szükséges papírmunkát pedig egyszerűen utólag hozzáillesztik a már meglévő megoldáshoz.

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

3.6. A szervezeti változások követése

Lezárásként a megkérdezetteket egy rajtuk kívül álló kihívásról kérdeztük. Arra irányítottuk a figyelmet, hogy mit lehet vezetői eszközökkel tenni annak érdekében, hogy a szervezeti változások, zárolások, létszámleépítések ellenére megmaradjon az általuk képviselt közigazgatási szervezetek akcióképessége. E kérdéssel a merev, szabályozott környezetben jelentkező, egyik legnagyobb vezetői kihívásra kérdeztünk rá, amely lehetőséget adott arra, hogy a vezető a korábban megismertetett vezetési képességekről, lehetőségekről azok gyakorlati működésére nézve adjon számot.[45]

[45] Egy korábbi reform empirikus kutatását végezte el Rozgonyi Tamás (szerk.): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2008.

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

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

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

4. Online kérdőív a kormánytisztviselők körében

4.1. A kutatás módszere

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

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

végzettséggel, a nagy többség diplomás, elsősorban főiskolai végzettséggel. A férfiak körében magasabb a diplomások aránya, a női tisztviselők egynegyede középfokú végzettséggel rendelkezik.

A felmérésben részt vevő kormánytisztviselők egyes közigazgatási szervekre lebontott számát tükrözi a következő táblázat.

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

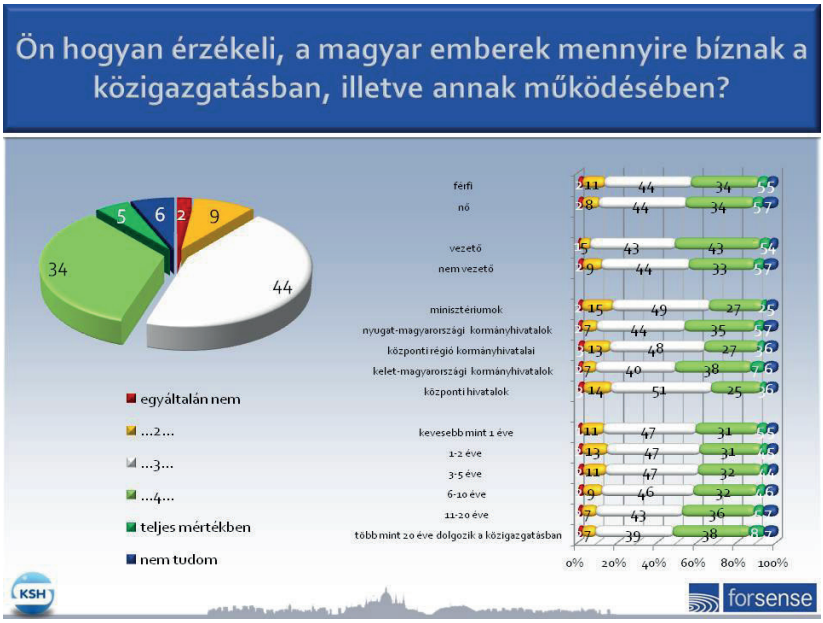
			kérdőívek száma
	nyugat-magyarországi kormányhivatalok	Veszprém Megyei Kormányhivatal	666
		Somogy Megyei Kormányhivatal	626
		Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal	399
		Tolna Megyei Kormányhivatal	384
		Baranya Megyei Kormányhivatal	365
		Zala Megyei Kormányhivatal	328
		Fejér Megyei Kormányhivatal Törzshivatala	297
		Vas Megyei Kormányhivatal	258
minisztériumok		Külügyminisztérium	412
		Nemzetgazdasági Minisztérium	156
		Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	106
		Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	90
		Vidékfejlesztési Minisztérium	67
		Belügyminisztérium	54
		Emberi Erőforrások Minisztériuma	45

2. számú táblázat. A kormánytisztviselői online felmérésben résztvevők száma, összetétele

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

4.2. A közigazgatás működésének percepciója

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



8. számú ábra. A közigazgatásban dolgozók bizalomérzete

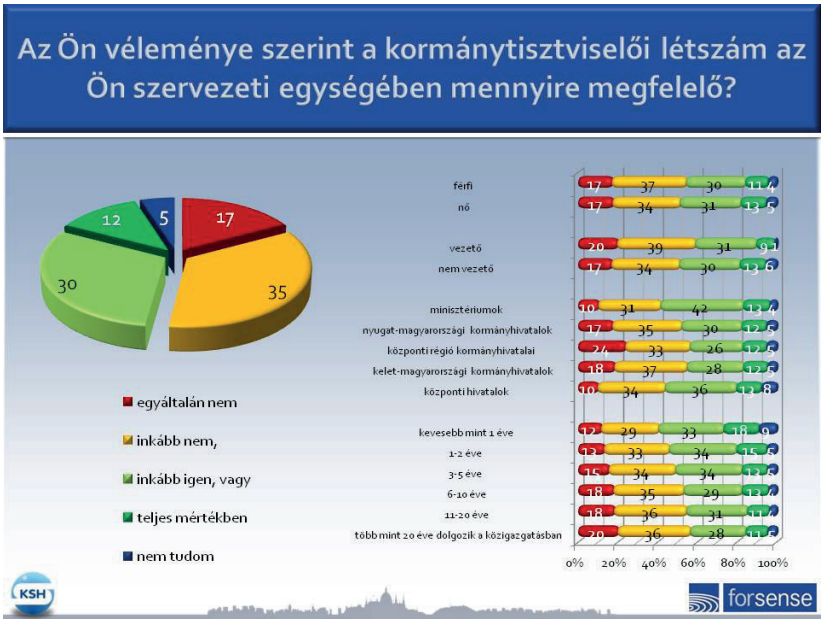
A központi közigazgatásban dolgozók körében viszonylagos bizonytalanság uralkodik abban a kérdésben, hogy mekkora a presztízse, elismertsége a munkájuknak. Általánosságban inkább tartózkodó, semleges-pozitív irányban mozdult el a megkérdezettek álláspontja. A lekérdezés eredménye szerint a fiatalok inkább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

feltételezés csupán, hogy e véleményük a saját közigazgatásképükön alapszik-e, azaz saját hivatásukkal szembeni leértékelő vélekedésüket vetítik-e ki a társadalomra. Szintén szignifikáns összefüggés látszik lakóhely szerint. Fővárosi kormánytisztviselők tendenciaszerűen kritikusabb társadalmi közeget érzékelnek, mint a vidékiek. A fogadóközegről alkotott kép összességében az uralkodó közigazgatási felfogást is befolyásolhatja. További kutatásokat igényelhet, hogy a közigazgatás társadalomképe milyen magatartásokat eredményez. Könnyű belátni, hogy ha a köztisztviselő vagy kormánytisztviselő eleve amorálisnak, megbízhatatlannak vagy tudatlannak tekinti az állampolgárt, abból valamilyen kötelezésre, szankcióra alapuló intézkedés fog fakadni. Ha az állampolgár korruptnak, tudatlannak vagy felelőtlennek tekinti a tisztviselőt, ez szintén megalapozhat valamilyen – a közigazgatás mint nagyrendszer szempontjából – nem kívánatos ügyfélmagatartást. Természetesen a kölcsönösen pozitív percepciók kedvező magatartásokat, gyakorlatokat erősíthetnek, amelyeknek a jelentősége végső soron hatékonysági és eredményességi nyereségekben is megnyilvánulhat.

4.3. A rendelkezésre álló emberi erőforrás jellegzetességeinek megítélése

4.3.1. *Az emberi erőforrás mennyisége*

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



9. számú ábra. A kormánytisztviselői létszám megítélése

Érdemes megjegyezni, hogy a közigazgatásban eltöltött évek száma szerint szinte lineárisan csökken a rendelkezésre álló létszámmal való elégedettség. A közigazgatási pályára lépve, bizonyos kiábrándulási folyamat jelentkezését korábban már empirikus alapon sikerült kimutatni.[46] További szignifikáns eltérés, hogy a kormányhivatali létszámokkal való elégedettség mértéke lényegesen alacsonyabb, mint a minisztériumok esetében. Ez annak tudható be, hogy a kormányhivatalok létrehozása csak 2011-ben történt meg, a járási hivatalok létrehozása pedig csak 2012-ben, így a belső folyamatok megszervezése még kezdeti fázisban

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

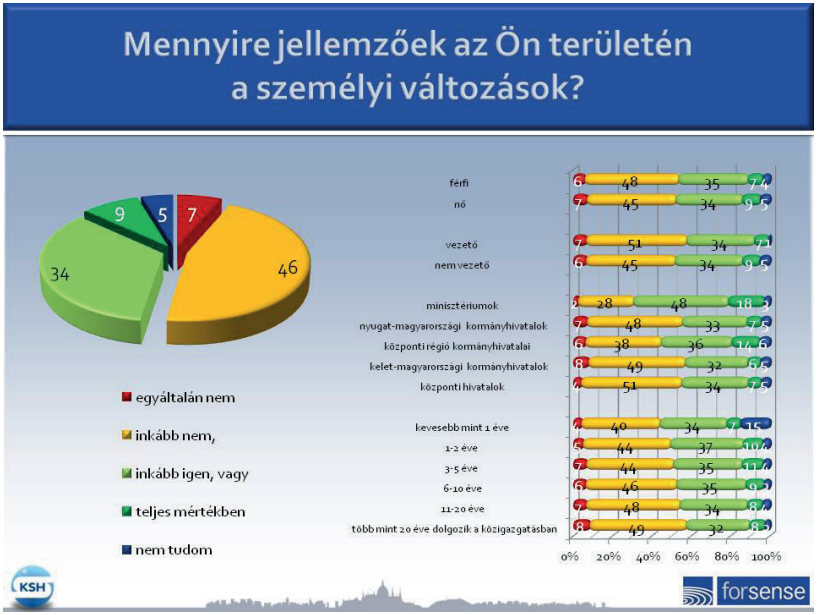
van, e folyamatok rutinizálódása még nem következett be, így fajlagosan magasabb a belső tranzakciók munkaerő-ráfordítása. A másik ok az lehet, hogy az általános hatáskörrel rendelkező megyei kormányhivataloknak a korábbi, jogelőd szervezetek együttes létszámához képest lényegesen kisebb létszámmal kellett gazdálkodniuk, így a létszámvesztés hatása erősen befolyásolhatta a válaszokat.

A létszámmal való elégedettség kérdését úgy is megközelítettük, hogy a válaszadó véleménye szerint inkább a létszám növelésére vagy csökkentésére lenne-e szükség. E kissé álnaiv kérdésre a különböző csoportok szerinti bontásban a válaszadók 77-85%-a természetesen úgy válaszolt, hogy inkább a létszám növelését tartaná helyesnek. Ez a vélekedés némi képet ad a megkérdezettek által szubjektíven érzett leterheltségről is. Ez az érzés nem feltétlenül minden munkahely minden munkakörében megalapozott, az általános és meghatározó élmény azonban a létszámhiány.

4.3.2. *A fluktuáció kérdése*

A Magyary Program megvalósításának első fázisát (2011–2012) megelőzően, 2010-ben már megvalósult a minisztériumok összevonása, kialakult a „csúcsminisztériumi" rendszer, amely kétségtelenül jelentős személyi mozgással járt a minisztériumi rendszeren belül. A mozgás iránya dominánsan a minisztériumi közigazgatás rendszerén belül történt.[47] Az átszervezésekkel együtt járó személyi (szervezeti és pénzügyi) mozgások jelentős alkalmazkodási terhet rónak rendszerint a közigazgatásra, amely sokszor az alapvető funkciók ellátását is csak nehezen tudja megoldani a reá nehezedő belső szervezési feladatok miatt.

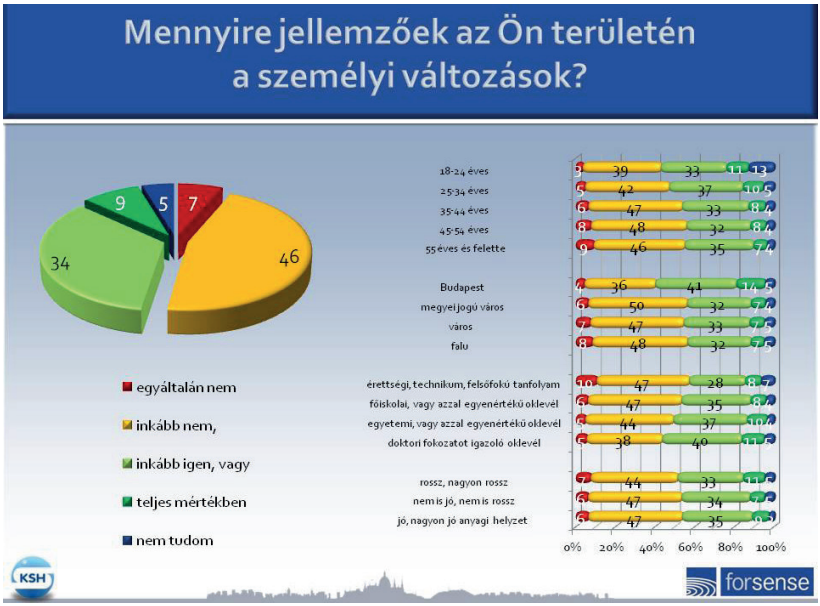
[47] Gellén Márton: A közszféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében *Pro Publico Bono* 36-47. oldal. 2013. évi 4. szám



10. számú ábra. A személyi változások megítélése 1.

Az átszervezésekkel összhangban tehát a minisztériumi kormánytisztviselők magasnak érzékelték a fluktuáció mértékét. A kormányhivatalok dolgozói – noha az átszervezések őket is jelentősen érintették – jelentősen alacsonyabb fluktuációs kitettséget érzékeltek. E két tényezőből arra lehet következtetni, hogy a fluktuációs percepciót nem csak az átszervezések okozta átmenetiség érzése alakítja, növeli. Legalább ilyen szerepet játszik, de lehet, hogy nagyobbat az általános társadalmi beágyazottság, kapcsolathálózati pozíció.

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



11. számú ábra. A személyi változások megítélése 2.

A könnyen konvertálható tudással és jó társadalmi beágyazottsággal rendelkező, dinamikus csoportok a *közigazgatásban való munkavégzést* gyakran eleve átmenetinek tekintik, illetőleg magas fokú lojalitásuk, az ügy iránt érzett elkötelezettségük tartja őket a rendszerben, azonban ha ez nem kap viszonylag hamar pozitív visszajelzést, akkor hajlamosak kilépni a rendszerből. A kilépési döntéseket az új egzisztencia megteremtésének nehézsége, korlátozott volta e csoportban nem fékezi. Az ilyen típusú munkavállalókra egyébként is jellemzőbb a gyakori munkahelyváltás kultúrája.[48] Fontos azonban megjegyezni, hogy ez a típusú munkavállaló elengedhetetlen a közigazgatásban, különösen annak felső rétegeiben, ahol nagy szellemi hozzáadott értéket képviselő döntés-előkészítő munkát is kell végezni a köz érdekében.

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

4.4. A közszolgálati ethosz a gyakorlatban

4.4.1. *A közigazgatási pálya vonzereje, presztízse*

A közigazgatásban dolgozók munkahelyi motivációját zömmel a következő tényezők adják. E tényezőket a Forsense-szel közösen, a TÁMOP 1.3.1. keretében végzett kutatás során tártuk fel. A jelen elemzés szempontjából a következő – 2013 júliusában vizsgált, a teljes lakosságot reprezentáló kutatásban feltett – kérdésre adott válaszokat érdemes röviden felidézni.[49]

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

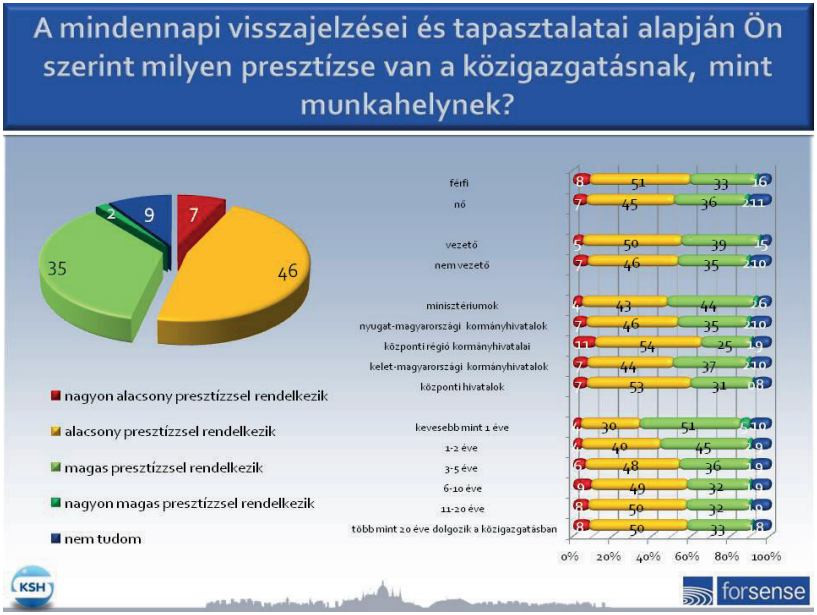
12. számú ábra. A közszférában való munkavégzés percepciója, 2013.

A fenti eredmények alapján tehát azt lehet állítani, hogy a lakossági percepciót illetően a közigazgatás ugyan felelősségteljes, közérdeket szolgáló munkahelyeket kínál, azonban ezek elfogadottsága, elismertsége, presztízse a társadalomban alacsony. A közszféra értékeivel való azonosulás percepciói (például: másokon segíteni, illetőleg: felelősségteljes munka) az alsó státusz-önbesorolással rendelkező személyeknél kimagasló, a magas státuszúaknál

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

magas, az átmeneti kategóriákban pedig alacsony a fent idézett, 2013-as kutatás eredményei szerint. A közszféra értékeinek társadalmi elfogadottságára vonatkozóan tehát jelen kutatás tervezésekor rendelkezésre álltak már friss adatok. Ezekre támaszkodva lehet tehát elemezni a kormánytisztviselők körében kapott, a közigazgatási pályával kapcsolatos percepciós adatokat.

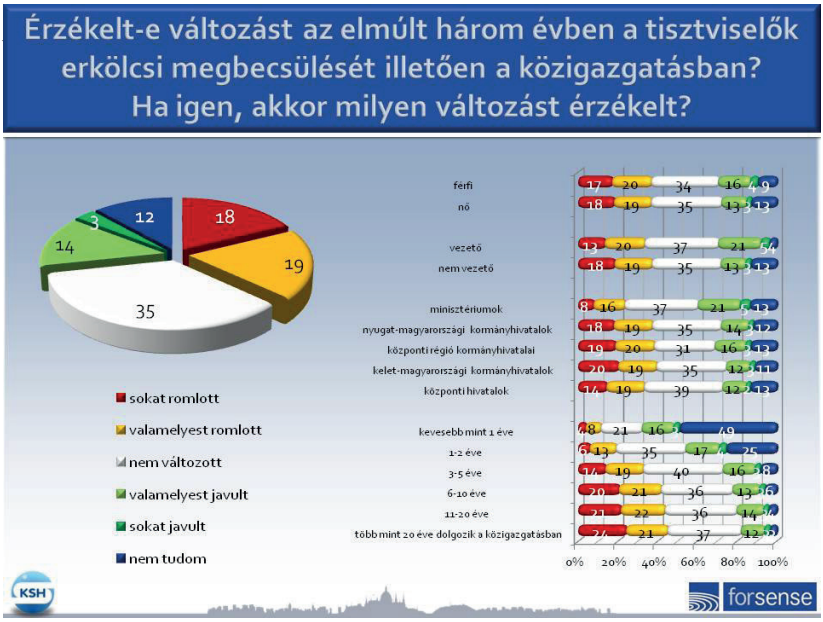
E kérdést, amely egyben a társadalom és a közigazgatás közötti bizalom aktuális paramétereiről is fontos információkat hordoz, a következők szerint vizsgáltuk.



13. számú ábra. A közigazgatás presztízsének megítélése

A közigazgatás mint munkahely presztízse tehát elválik a közigazgatás mint elkülönült nagyrendszer általános bizalmi megítélésétől. Az általános bizalom meglehetősen jó, de ha az egyéni egzisztenciát kell a közigazgatásra mint munkahelyre bízni, akkor ez a bizalmi szint már alacsony. A közigazgatással szembeni külső és belső bizalmi percepció ilyen értelemben tehát aszim-

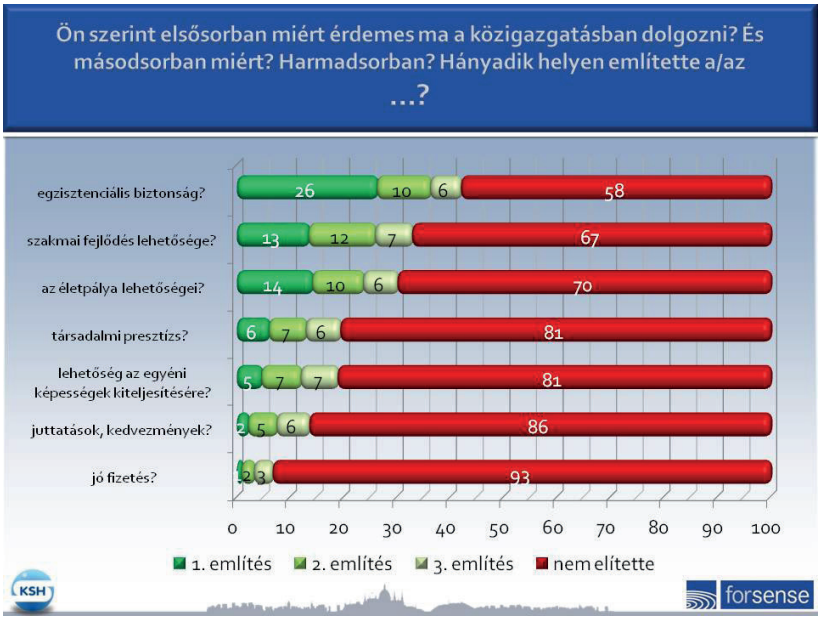
metrikus. A munkahelyi presztízs tendenciaszerűen csekélyebb a férfiak és a régebb óta a közigazgatásban dolgozók körében. Ez azt jelenti, hogy már egy 3-6 évet a közigazgatásban eltöltő személy is hajlamos meghasonlottá válni saját munkáját illetően, a kormánytisztviselők tendenciaszerűen megkérdőjelezik saját munkavállalási döntésüket. Ez fontos üzenet mindazok számára, akik a közigazgatási életpálya rendszerének megtervezésével, kialakításával foglalkoznak, különösen, hogy ez a fajta kiábrándulás időben rendkívül korán következik be. E tendenciát a korábban hivatkozott NFÜ felmérés is mérte, az annak eredményeivel való összevetés azt mutatta, hogy a kiábrándulási spirál alapvető jellegzetessége az elmúlt 6 évben nem változott.[50]



14. számú ábra. A tisztviselők erkölcsi megbecsülésének megítélése

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

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



15. számú ábra. A közigazgatásban való munkavégzés motivációs tényezői

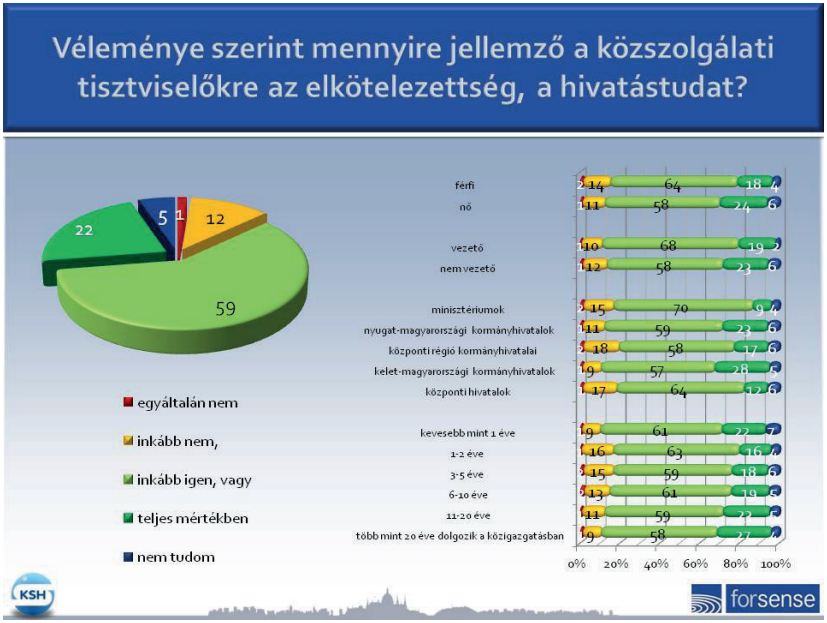
Jellemző módon a kérdésre adott válasz lényegében üres halmaz, a kérdőív által tartalmazott nem materiális egzisztenciális paraméterek köre (stabilitás, fejlődési lehetőség, presztízs) is viszonylag elutasított, a materiális tényezők pedig szinte teljes mértékben elutasítottak. Nincs olyan szociológiai szegmens (jövedelem, státusz, életkor, végzettség, lakóhely), amelyben az elutasítottság ne lenne szinte teljes. Ezzel szemben az elkö-

telezettség és hivatástudat mint motivációs tényező szinte kizárólagos. A következő életpálya-szabályozást kialakító szakemberek akkor járnak majd el helyesen, ha az ezen kérdésre adott válaszokban megjelenő szociológiai tényt figyelembe veszik. Az életpálya-szabályozás által kialakításra kerülő rendszernek olyannak kell lenni, ami valódi, tartós, egyben perspektívát kínáló előmeneteli rendszert nyújt. A szakmai fejlődés relatíve magas értéke kapcsán meg kell említeni a vezetői mélyinterjúk során feltárt dilemmát, miszerint a vezetők többnyire nem támogatják az egy bizonyos határon túli, egyéni szakmai fejlődés ambícióját, mivel ez egyrészt csökkenti az egy-egy képzésben részt vevő munkatárs rendelkezésre állását, másrészt tartanak attól, hogy az értékesebb tudással rendelkező kolléga túl könnyedén tud jobb munkahelyet keresni magának. Felmerül azonban, hogy némelyek esetlegesen tarthatnak attól, hogy vezetői tekintélyük megrendül, ha a szervezeten belül túlságosan képzett fiatalok jelennek meg. Az életpálya-szabályozásnak azonban ezen a ponton lehetősége lesz arra, hogy a közigazgatás számára nagy értéket jelentő, tanulni vágyó és képes munkatársakat a rendszeren belül tartsa, sőt ösztönözze őket, hogy tehetségük legjavát kibontakoztassák a köz érdekében. Érdekes módon – kutatás eredménye szerint – az egyik jellemző vezetői beállítódással szemben ennek nem a közszféra és a magánszféra közötti mobilitást fokozó, hanem mobilitást mérséklő hatása lenne.

Az egzisztenciális biztonság követelménye mint elsőrangú pályán tartó tényező kulturálisan mélyen beágyazott sajátosság, amely a térségben elterjedtnek tekinthető klasszikus, weberi közigazgatási koncepcióból ered, és amely jórészt megmaradt a rendszerváltás utáni évtizedekben.

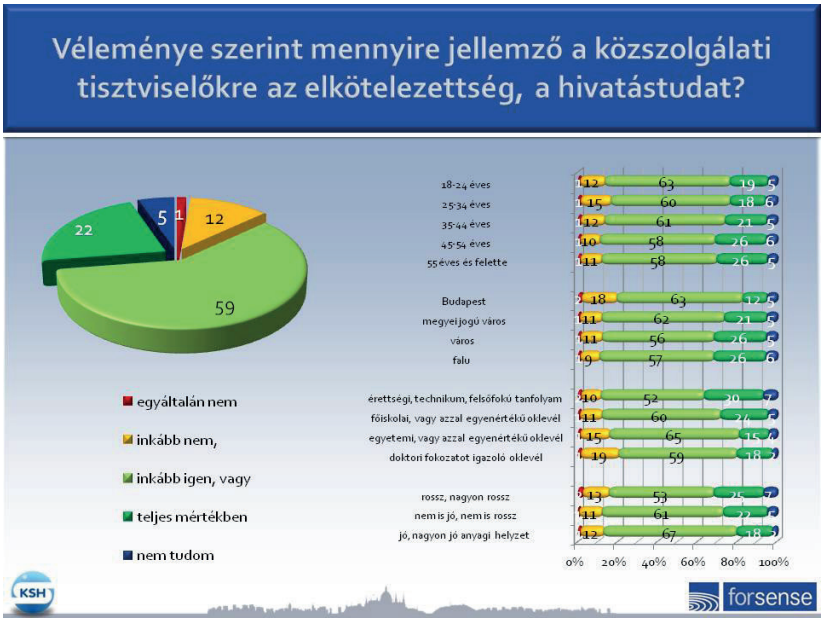
4.4.2. *A közigazgatási munkával kapcsolatos elkötelezettség*

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



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

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



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

Ez az eredmény jelentősen jobb, mint a korábban idézett NFÜ felmérés esetében, ahol az átlagos elkötelezettségi szint 40% volt, így inkább bizonyos általános elégedetlenséget vagy lázadást fejezett ki az eredmény, mint elkötelezettséget.

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

a közvélekedéssel azonosul. Az a pszichológiai beállítódás, miszerint „általánosságban rossz, de azért mi valahogy elvagyunk”.

Pontosabb képet ad azonban az önértékelés kérdéséhez, ha megfigyeljük, hogy a már idézett, TÁMOP 1.3.1. keretében készült empirikus felmérés milyen eredményt hozott a közigazgatási munkára vonatkozó általános lakossági percepció vizsgálatakor. Erre vonatkozik a következő ábra.

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

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

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

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

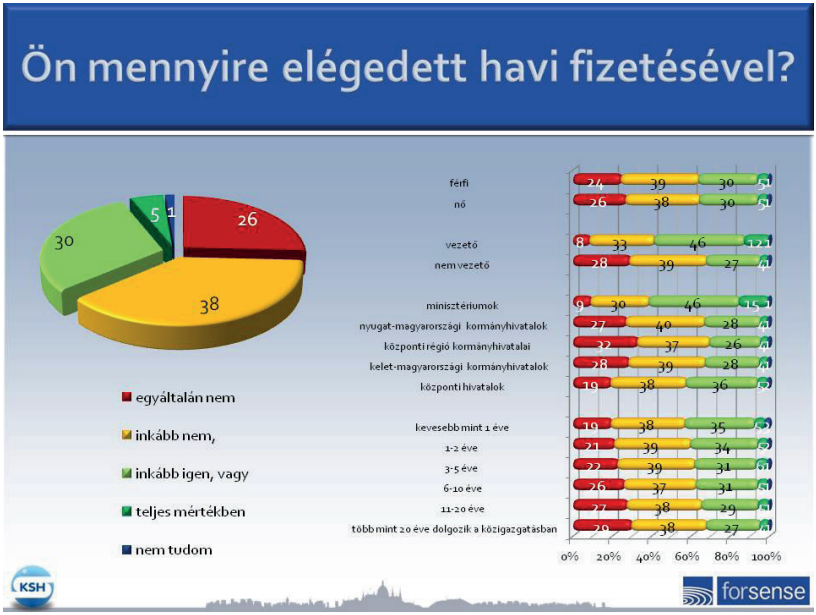
Az általánosan hangzó „az emberek elismerik" kifejezés helyett a közszférában végzett munka (azon belül is a magasabb kategóriába tartozó, felelősséget is tartalmazó munkakör) tartalmához közelebb álló „felelősségteljes" kifejezés. A két vizsgálat együttes értelmezése alapján kijelenthető, hogy a kormánytisztviselői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

Nagy kérdés, hogy a szélsőségesen elutasított, és szinte egyöntetűen elégtelennek tartott kompenzációs rendszer, valamint a relatíve kedvező azonosulás, hivatástudat kombinációja milyen távon tartható fenn. E rendszerben ugyanis jelentős feszültség tapasztalható a materiális tényezők megítélése és az immateriális tényezők percepciója között, ami jelentős instabilitást sejtet. Az instabilitásnak kedvező közegben mégis stabilitást teremteni nem egyszerű feladat. Mégis, a jó belső és rossz külső értékelés érzülete közötti

különbség által keltett feszültség, gordiuszi csomó a biztonságon keresztül közelíthető meg. A TÁMOP 1.3.1. keretében végzett felmérés eredménye alapján legalábbis ez a feltételezés támasztható alá, lásd a következő ábrát.

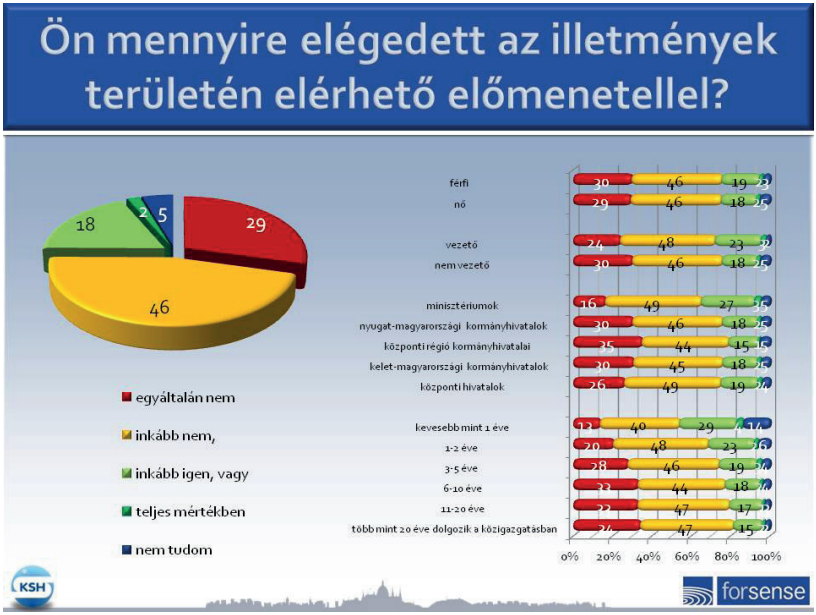
20. számú ábra. A közszférában való munkavállalás stabilitásának megítélése

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



21. számú ábra. A havi fizetéssel való elégedettség mértéke

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



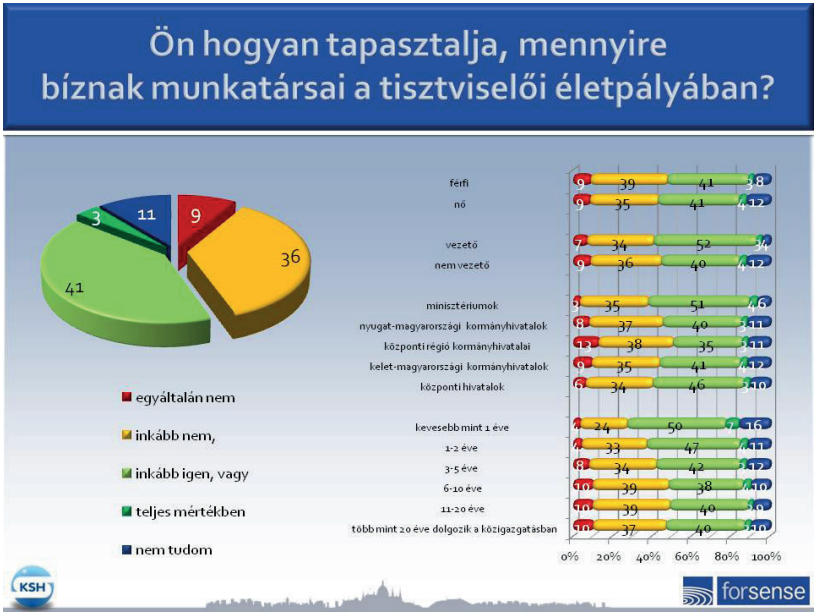
22. számú ábra. A jövedelmi perspektívák megítélése

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

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

A megbecsülés, a stabilitás és a szakmai fejlődés együttesét biztosíthatja egy átfogó közszolgálati életpálya-szabályozás, amelynek mind a foglalkoztatási, pénzügyi, mind pedig a kommunikációs aspektusát ki lehetne és kellene dolgozni. Hogy milyen sikerrel kecsegtethet egy ilyen munka,

azt az életpályába vetett kormánytisztviselői bizalom percepciója mutatja meg, melyet a következő ábrában foglaltunk össze.



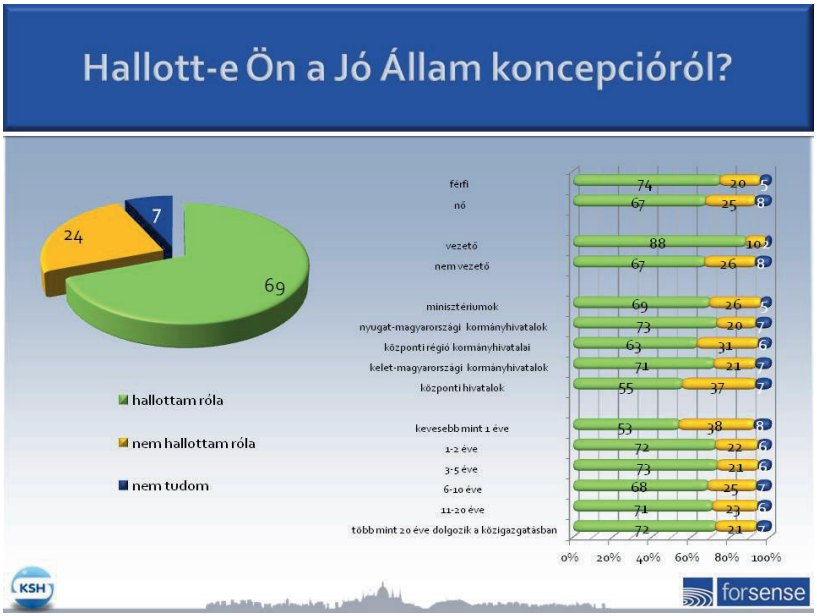
23. számú ábra. Az életpályába vetett bizalom megítélése

Az életpályába vetett bizalom az egyéb motiváló tényezőkhöz képest magasabb eredményeket kapott, ezért bizonyos mértékben alkalmas arra, hogy az egyéb materiális és immateriális motivációs tényezők csekély vagy nem létező, vagy éppenséggel ellentétes előjelű motivációs hatását valamelyest kompenzálja. Fontos, hogy a kérdést olyan időpontban tettük fel, amikor a kormánytisztviselők körében „életpálya-szabályozás" nem volt, ilyen csak a közalkalmazottként foglalkoztatott pedagógusok körében került bevezetésre 2013-ban. Az életpálya fogalmának köznapi értelmezését kell alapul venni, vagyis azt, hogy a kormánytisztviselők saját környezetükben azt tapasztalták-e, hogy a kormánytisztviselői életforma tartós vagy csupán inkább ideiglenes állomás a korábbi stabil, valóban életre szóló elkötelezettséget hordozó

közszolgálati kultúrához képest. E tradicionálisnak tekinthető kultúrát változtatta meg az indokolás nélküli felmentés intézményének bevezetése még úgy is, hogy később alkotmányellenessége miatt ez a jogintézmény kikerült a jogrendszerből. De mivel a megsemmisítés ex nunc és nem ex tunc hatállyal történt, mégis volt egy néhány hónapos olyan időszak a magyar közszolgálat történetében, amelyben ezen Alaptörvény-ellenes rendelkezés alapján érvényesen járhattak el a hivatalok, minisztériumok. Az életpálya-percepció alakulását tehát ezen előzmények kontextusában kell értékelni.

4.5. A „Jó Állam" koncepció megítélése

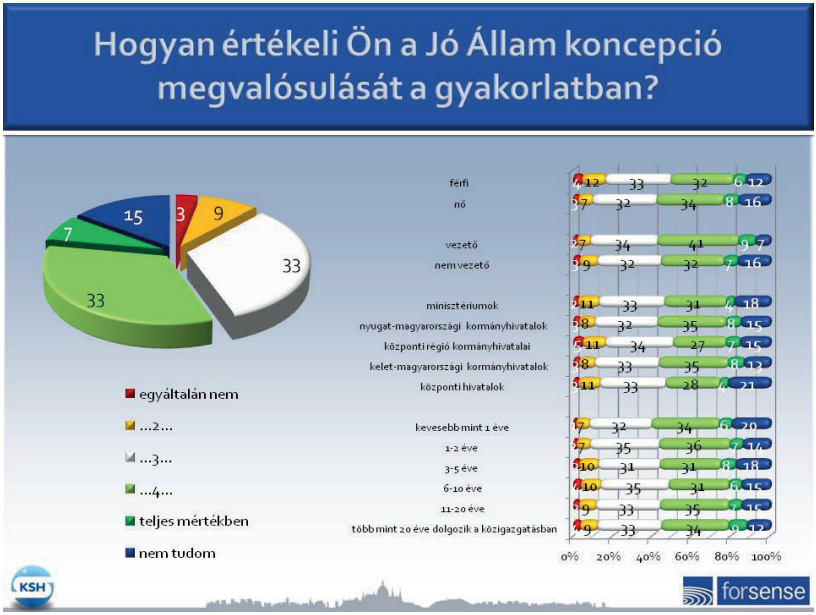
A „Jó Állam" koncepció kimondottan magas ismertséggel rendelkezik. A kérdés – amelyet ebben a kutatásban nem vizsgáltunk – inkább az lenne, hogy tartalmilag mi a vélekedés a jó államról, tehát hogy mit tegyen az állam, hogy jónak tekintsék.



24. számú ábra. A „Jó Állam" koncepció ismertsége

Az ilyen típusú kérdés módszertanilag félrevezető lehet, hiszen a válaszadók esetleg összekeverhetik azt, hogy a kifejezést, megnevezést hallották azzal, hogy mélységében, tartalmilag ismerik-e az adott fogalmat. Valószínűleg így a „hallottam róla” kifejezést tartalmazó kérdésre a ténylegesnél lényegesen többen válaszoltak igennel. Ennek is köszönhető az, hogy a tartalmi részletek megvalósulására rákérdező következő kérdésre igenlő választ adók aránya feltűnően alacsonyabb.

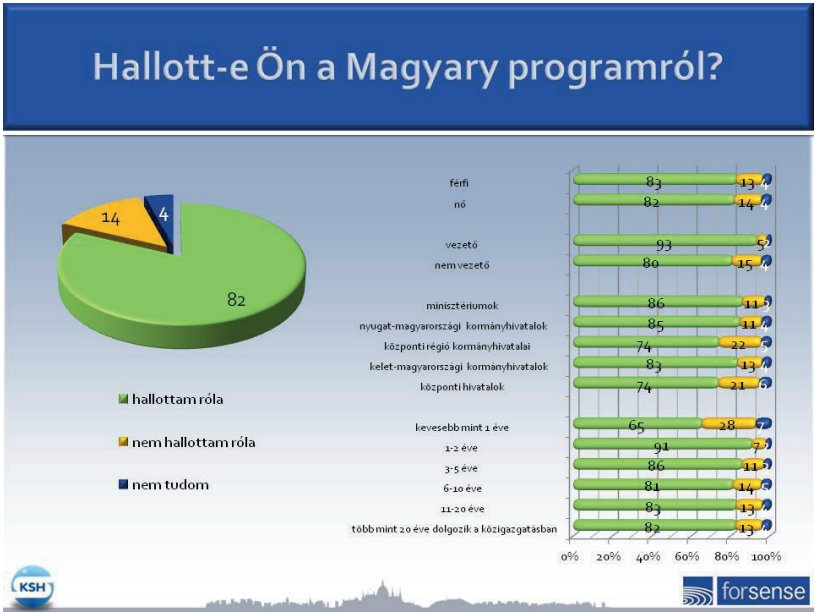
Mint a következő ábra mutatja, az ismertségre igenlő választ adók arányához képest a gyakorlati megvalósulást helyesnek tartók aránya lényegesen alacsonyabb, de ez nem kizárólag azért van, mert elítélik a ténylegesen tapasztaltakat tartalmilag, vagy mert ténylegesen elégedetlenek a gyakorlati tapasztalatokkal.



25. számú ábra. A „Jó Állam” koncepció gyakorlati megvalósulásának megítélése

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

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



26. számú ábra. A Magyary program ismertsége

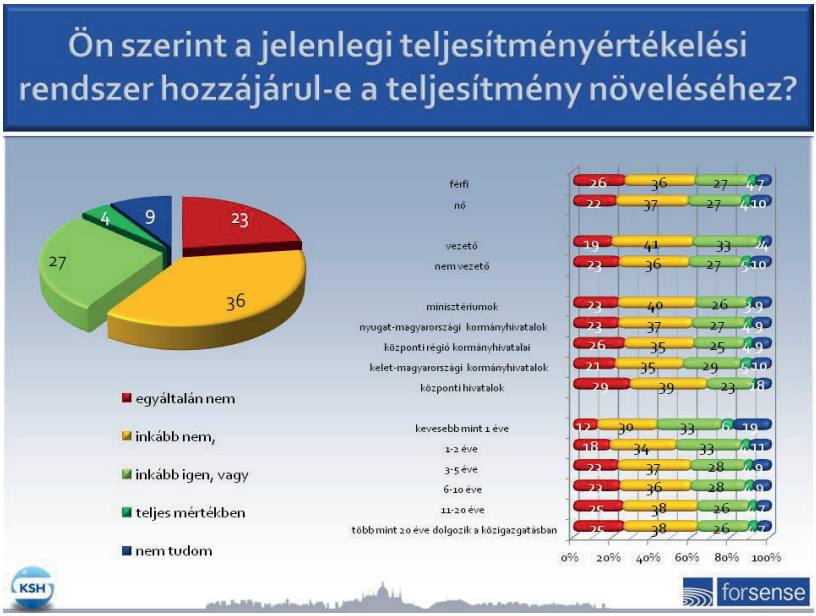
Mind a Magyary programnak, mind pedig a „Jó Állam" koncepciónak mint fogalomnak jelentős az ismertsége a kormánytisztviselők körében, az azonban nem tisztázott, hogy tartalmilag mit értettek e fogalmak alatt: beleértették-e minden lényeges elemét, illetőleg más fontos reformelemeket – mint például a csúcsminisztériumok létrehozását, amelyek nem

tartoztak a Magyary programba – nem tartottak-e a Magyary program részének. Mindenesetre az rögzíthető, hogy 2014 első félévében a kormánytisztviselők túlnyomó részt tisztában voltak azzal, hogy egy átfogó reformfolyamat történt a közelmúltban, amely az ő munkájukat is érinti.

5. A hivatali menedzsment-kultúrára vonatkozó megállapítások

5.1. Az egyéni teljesítmény és mérése

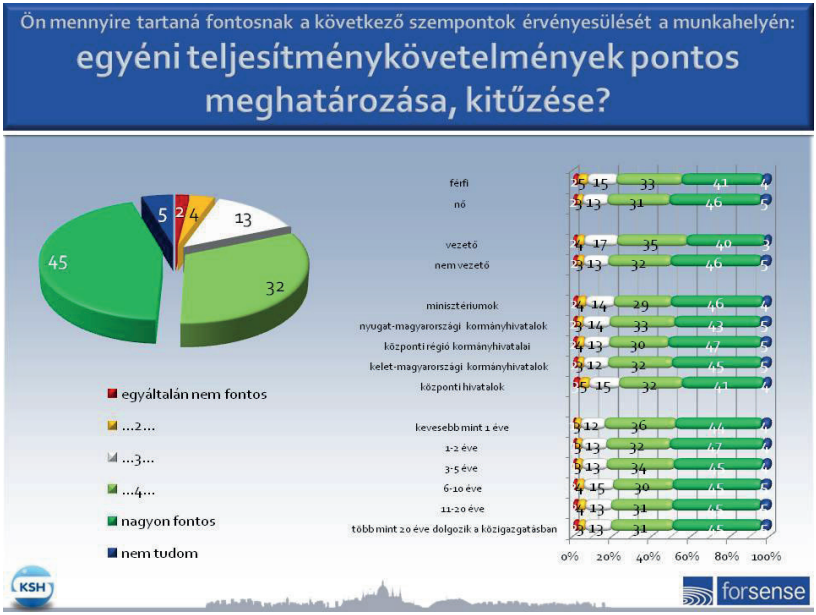
A „Jó Állam" koncepció lényege a teljesítmény, eredményesség, hatékonyság menedzserialista szempontjainak az elkötelezettség, bizalom, jogszerűség és átláthatóság klasszikus közigazgatási értékekkel való kombinációja. Ilyen értelemben ezek az átfogó kormányzati reformtörekvések centrumában lévő értékek.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



27. számú ábra. A teljesítményértékelési rendszer megítélése

A formális teljesítményértékelési rendszerek bevezetése menedzserialista szempont, azon alapul, hogy minden közigazgatási vagy közszolgáltatási szempont lebontható mérhető tényezőkre. Ilyen módon – a menedzserialista közelítés szerint – nincs más teendő, mint az indikátorok maximalizálása a közigazgatási vagy közszolgáltatási tevékenységek során. A valóság ezzel szemben az, hogy egyes tevékenységek esetében erre van lehetőség, mások esetében alig. Ezt a tényt a korábbi és a jelenlegi teljesítményértékelési rendszer úgy hidalja át, hogy a teljesítményértékelést a vezetők feladatává teszi. Ilyen értelemben elméletileg javíthatná a teljesítményt is, hiszen alkalmas eszköz lehetne a teljesítményértékelési beszélgetés, esetleg értekezlet arra, hogy a teljesítménycélokat közösen határozzák meg a hozzájuk vezető utakkal együtt. A gyakorlat egyelőre nem igazolja a feltételezést, a megkérdezett kormánytisztviselők többsége elutasítja a teljesítményértékelési rendszer ezen formáját, és nem tartja alkalmasnak

a teljesítmény javítására. Ez nem jelenti azt, hogy a kormánytisztviselők elleneznék a teljesítményértékelést általánosságban, vagy nem pártolnák általában a teljesítmény fokozására tett kormányzati erőfeszítéseket. Ez pusztán arra utal, hogy a két tényezőt többnyire nem tudják összekötni a konkrét kormányzati intézkedések kapcsán. Az érdekes, jövőbe mutató kutatási kérdés lehet, hogy mi ennek a konkrét oka, és mely teljesítményértékelési rendszer lenne valóban alkalmas a közigazgatási teljesítmény javítására. Az általános értelemben vett teljesítménymérés legitimációját jelzi a következő mérési eredmény első sorában ért pozitív válasz, mellyel kapcsolatban az a benyomás alakul ki az elemzőben, hogy az iménti kemény elutasítást akarhatták esetleg többen kompenzálni egy, a teljesítménymérés létjogosultságát alátámasztó állítással.



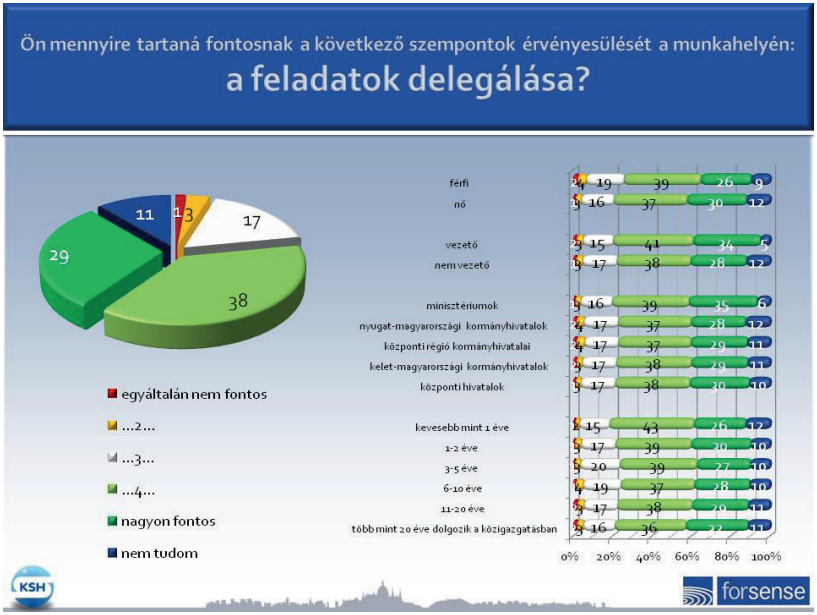
28. számú ábra. Az egyéni teljesítménykövetelmények megítélése

A jól strukturált, egyéni teljesítménykövetelményekre tehát jelentős, kiemelkedő fogadókészség mutatkozik a kormánytisztviselői állományban. Egy valóban működő rendszer kialakítása a közigazgatás fejlesztéséért felelős döntéshozók feladata lenne, végrehajtása pedig az ágazati vezetőké. Kérdés marad azonban, hogy ez a fajta elvárás vajon nem túlzott-e a közigazgatás részéről. Egyes, jól strukturált és jól paraméterezhető tevékenységeknél (például a kormányhivatali ügyintézők köre) a teljesítménymérés feltételei adottak. Más esetekben pedig a feladat jellegénél fogva kérdéses a mérhetőség feltételeinek megteremthetősége.

5.2. Kívánatos munkaszervezési elvek a kormánytisztviselők szerint

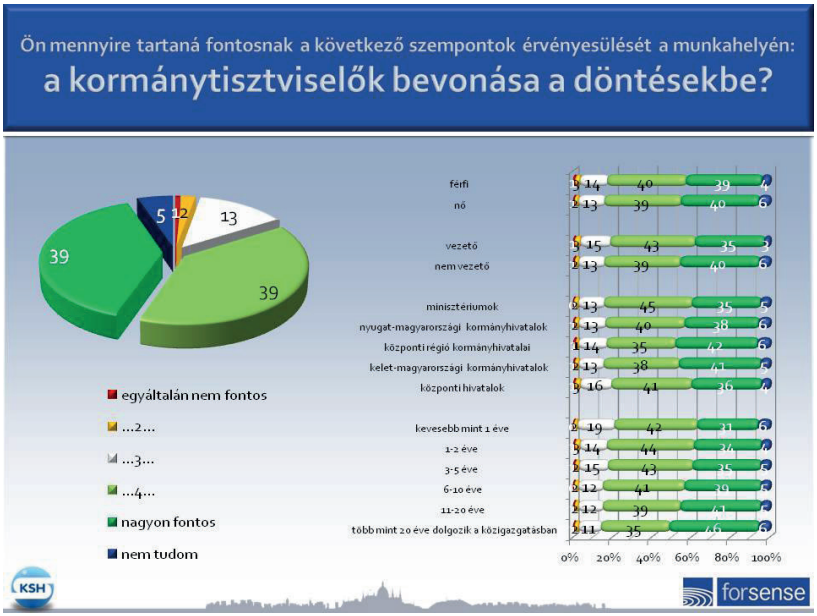
5.2.1. *A delegálás kérdése*

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



29. számú ábra. A feladatok delegálásának kívánatos mértéke

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

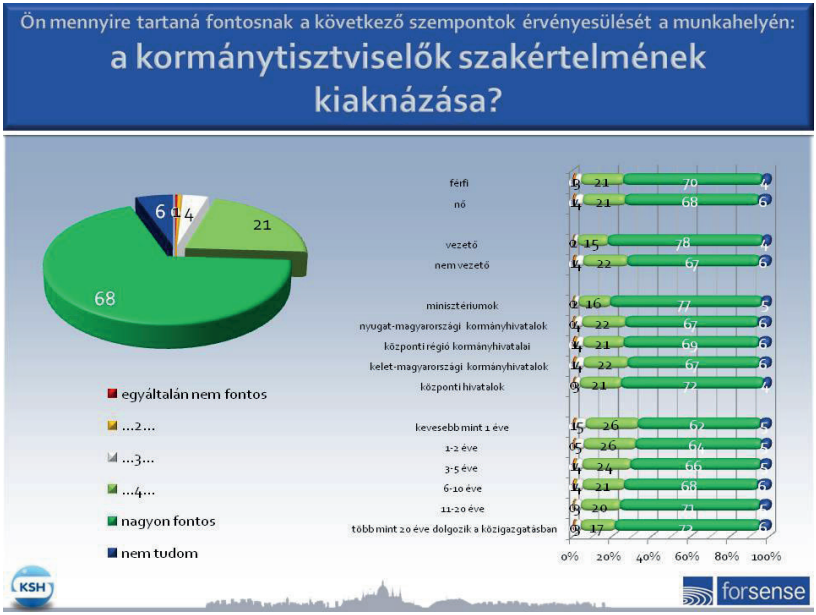


30. számú ábra. A kormánytisztviselők által kívánt döntési szerep

A fentiekkel némileg össze nem egyeztethetőnek tűnk, hogy a kormánytisztviselők döntésekben való részvételét a megkérdezettek szintén támogatták összességében. A fentebb említett delegálás csak akkor valósulhat meg, ha ahhoz döntési kompetencia is társul. A kormánytisztviselők bevonása több módon történhet.

5.2.2. *Az apparátusi szakértelem kérdése*

A kormánytisztviselői szakértelem jobb kiaknázásának vágya a magasabb szintű igazgatási szervezeteknél markánsabban jelenik meg. Ezt mutatja a következő ábra.

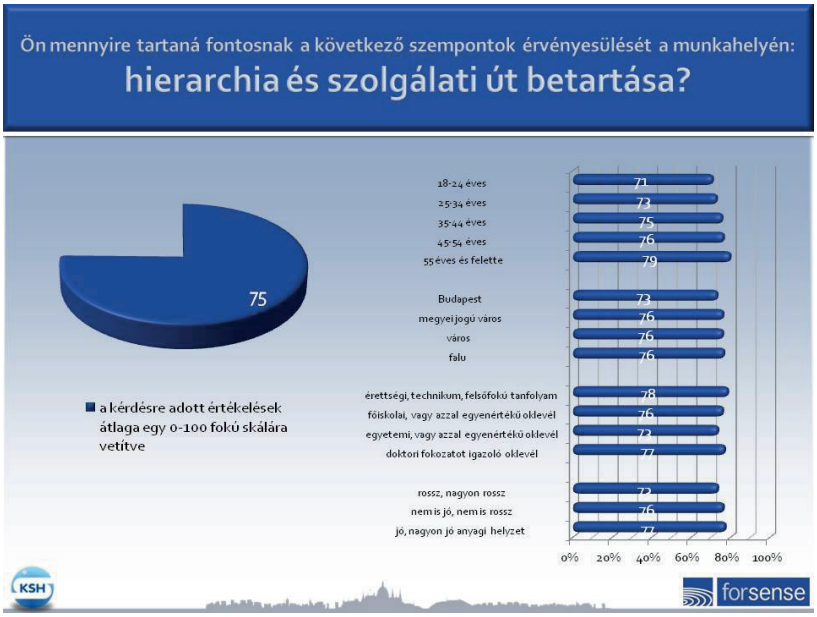


31. számú ábra. A szakértelem hasznosításának vágya

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

5.2.3. *A szolgálati út kérdése*

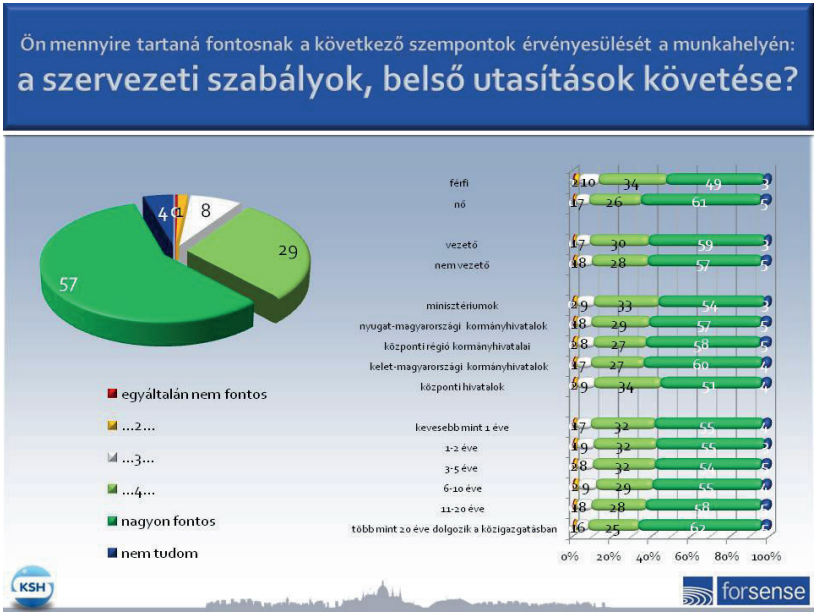
A delegálás növelése iránti vágy és a szakmaiság növelése iránti vágy a kormánytisztviselők körében nem eredményezte azt, hogy a hierarchia és a szolgálati út merev betartását ne tartanák fontosnak, miközben kirajzolódik az az ambíciójuk, hogy a döntéshozók szakmai partnernek tekintsék őket.



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

A partnerként való elfogadás itt nem egyenrangú feleket jelent, hanem a hierarchiában magasabban álló személy bizalmas odafordulását a hierarchiában alacsonyabban álló személyhez. A szakértelemre való támaszkodás szintén ezt a viszonytípust erősíti. A pártatlanság és elfogulatlanság olyan értékek, amelyek mellett a közigazgatás tömbje változatlanul kitart, és amelyek jelzik, hogy a Max Weber-i közigazgatási kultúra milyen mélyen

beágyazott a magyar közigazgatási társadalomban (pártatlanság, hierarchia, szolgálati út, szakmaiság).



33. számú ábra. Az intézményen belüli kapcsolatok kívánatos jellege

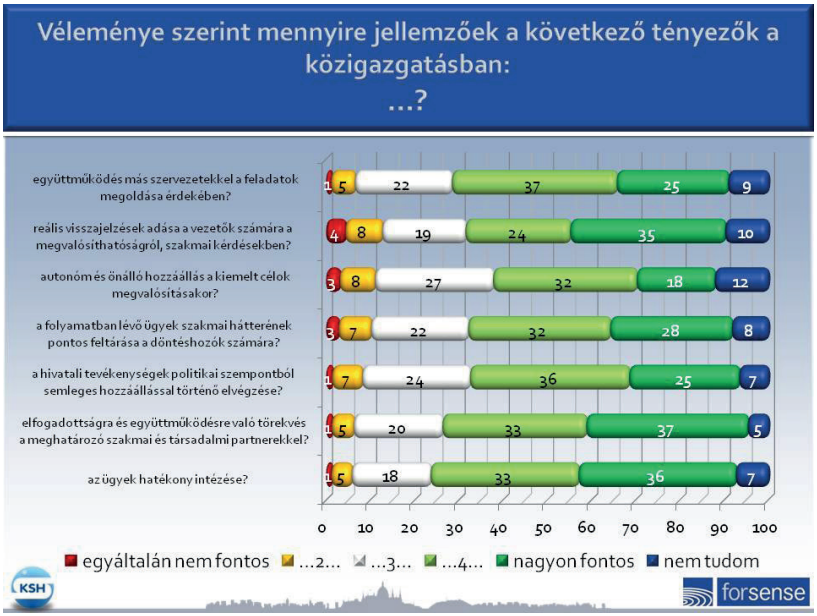
A válaszok alapján egyértelmű, hogy a kormánytisztviselők túlnyomó többsége az erősen szabályozott belső kommunikációt tartja fontosnak, tekintet nélkül arra, hogy esetleg a szakértelem vagy a tapasztalat egyenlőtlenül oszlik el a szervezetben,vagy hogy bizonyos esetekben a sürgősség vagy a hatékonyság szempontja rugalmasabb hozzáállást indokolna. A szervezet egészét áthatja tehát a múltból örökölt formalizmus, a megoldásorientált szemlélet helyett. Ez nem értékítélet, hanem tény, amit figyelembe kell venni az ösztönzőrendszerek, a belső munkaszervezési technikák és a vezetőképzés kialakításakor. Mindazonáltal a belső szabályozók kialakításakor is figyelembe kell tenni ezt a kulturális sajátosságot, tehát lehetőséget kell adni a kormány-

tisztviselőknek arra, hogy saját kezdeményezéseiket hivatalos formába tudják önteni, ezáltal az általuk felismert közérdek ne sikkadjon el.[51] Egyben vezetői felelősség is, hogy a szervezetileg és szervezeti kultúrát tekintve is hierarchizált kormányzati szervezetek ne zárkózzanak saját belső utasításaik rendszerébe, hanem igyekezzenek valós közfeladataikra koncentrálni. Ez nem jelent szabályellenességet. A szabályozók szerepét azonban tisztázni kell.

5.2.4. *Munkaszervezési értékek a hierarchikus viszonyokon belül*

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

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

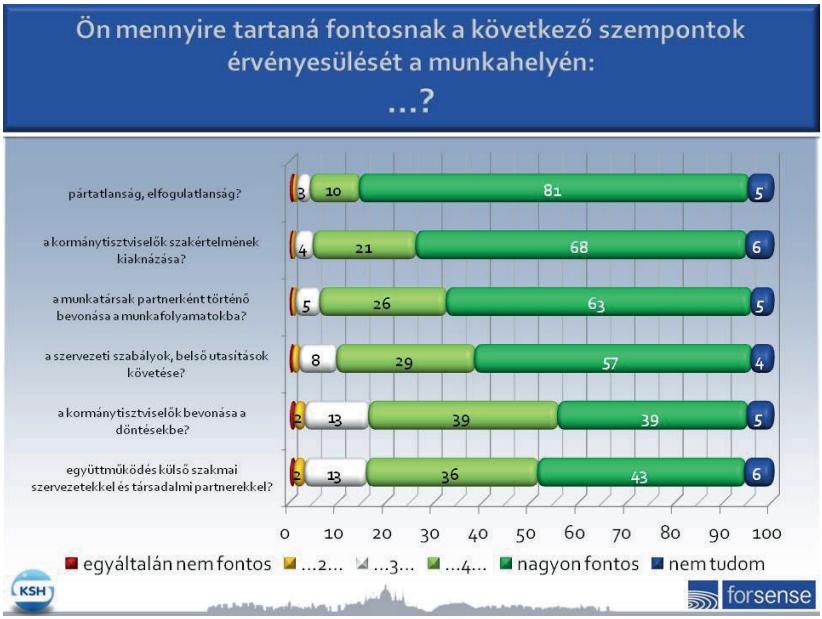


34. számú ábra. Munkaszervezési gyakorlati tényezők értékelése

A felsorolt értékek egyaránt magas pontszámot értek el a gyakorlati megvalósulás terén. Ennélfogva ezen gyakorolt, létező értékek közötti sorrend alkalmas következtetés levonására, nem pedig az abszolút pontszám. A belső hatékonyság, a társszervekkel való együttműködés képessége, valamint a társadalmi partnerekkel való együttműködés képessége itt relatíve igen magas értéket kapott, míg az autonómia és – érdekes módon – a szakmaiság döntéshozók irányába való közvetítése lényegesen alacsonyabbat. Ez utóbbi kettő az apparátus és a vezetők kapcsolatának belső összefüggésére is rávilágít. Autonómia ugyanis – különösen a kiemelt ügyek esetében – nem jellemző, nem is szükséges. A kiemelt ügy lényegéhez tartozik a kiemelt vezetői figyelem. Ez úgy tűnik, jellemző is, bár ehhez képest túlságosan magasnak tűnik az „igen" választ adók aránya. Erre alapozva lehet azt gyanítani, hogy itt is a vágyak megfogalmazása történt számos esetben. Ez összefüggne a hierarchián belüli delegálásra

vonatkozó általános igénnyel. Tehát a kormánytisztviselők feltehetően úgy érzik, hogy azért lenne jó, ha a közfeladatok delegálásának címzettjei lennének, mert ők bírnak szakmai ismeretekkel. A szakmai részletek vezetők részére történő feltárása azonban akadozni látszik a válaszok alapján. Az ambivalens álláspont arra is alapulhat, hogy a vezető szakmaiságába vetett hit a vezetői interjúk alapján is általánosan elterjedtnek mondható, miközben egy vezetőnek nyilvánvalóan nem kell ismernie a folyamatban lévő ügyek pontos részleteit. A „szakmai vezető" mítosza tehát gyaníthatóan a kormánytisztviselők szélesebb körében is tovább él, miközben a csúcsminisztériumok és az általános hatáskörű kormányhivatalok rendszere nem alkalmas az elmélyült és átfogó vezetői tájékozódásra. E struktúrában e két szempont között időről időre választaniuk kell a vezetőknek. A felsorolt, és összességében kedvező támogatottságot kapott értékek – különösen a hierarchiára és a szabályszerűségre vonatkozó korábbi eredményekkel való együttes értelmezésben – azt mutatják, hogy a kormánytisztviselők készek a meglévő kereteken belül megtalálni a megfelelő megoldást, az esetleges hibákért nem az adott közigazgatási szerv strukturális vagy jogi hiányosságait okolják.

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



35. számú ábra. A pártatlanság és elfogultság, valamint egyéb bürokratikus értékekkel kapcsolatos elvárások

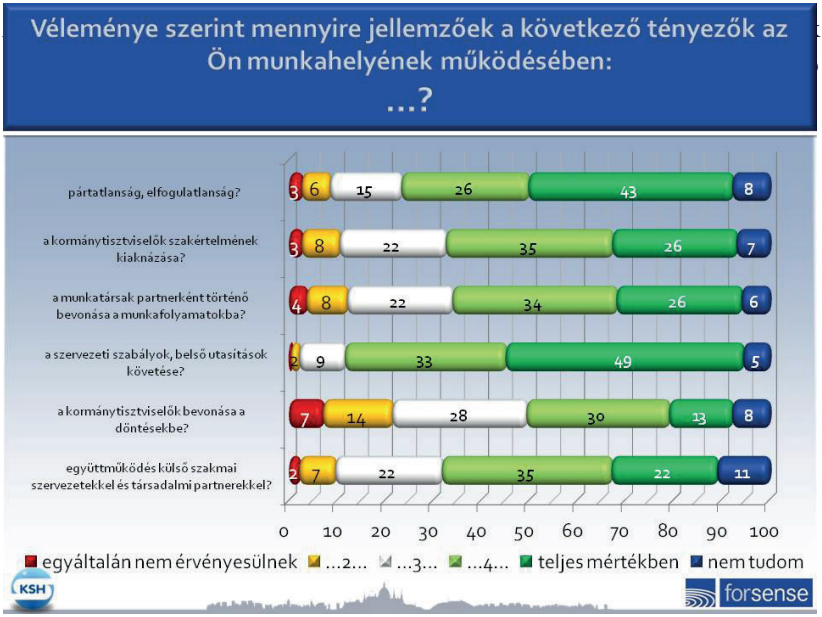
A fenti és az alábbi ábra összevetése azt a tudományosan releváns kérdést képes megválaszolni, hogy a hazai kormánytisztviselői állomány a klasszikus weberi értékekkel kapcsolatban várhatóan milyen magatartást fog tanúsítani a jövőben. Ennek megítélésére alkalmas az érzékelt tények és a vágyak összevetése.

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

A munkatársak partnerként való elfogadása szintén lényegesen magasabb

„vágy” értékkel bír a tényekhez képest, bár a partnerként való elfogadás a valóságban is jellemző érték. A kormánytisztviselői körben megkérdezett szereplők tehát döntően úgy vélik, hogy alkalmasak lennének arra, hogy őket a valódi munkafolyamatokba partnerként bevonják. Eszerint lojalitásuk, szakértelmük, pártatlanságuk és egyéb értékeik – szerintük – alkalmassá teszik őket ilyen partneri szerepre. A szervezeti szabályok és belső utasítások követése – meglepetésre – a vágyak szintjén is igen magas, tehát a megkérdezettek úgy vélik, hogy igaz ugyan, hogy hivatali életüket belső szabályok döntően alakítják, de ez helyes is így, itt tehát változás nem várható.

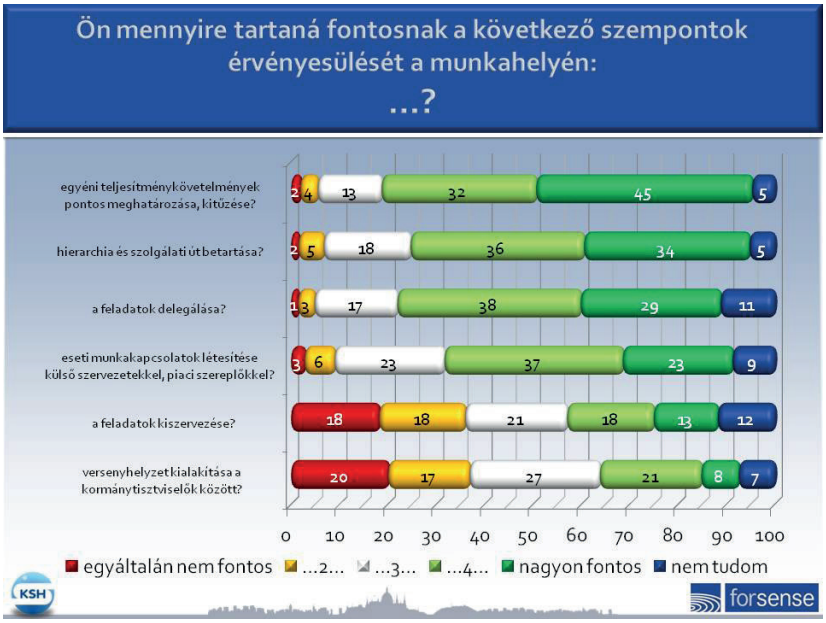
A döntésekbe való bevonás tényértéke lényegesen alacsonyabb a vágyott értéknél, tehát a megkérdezettek nagyobb beleszólást óhajtanak. Az alacsony tényleges bevonási érték arra utal, hogy a weberi közigazgatási kultúrában elszigetelődött a döntéselőkészítési-végrehajtási szerep a döntési szerepkörtől.



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

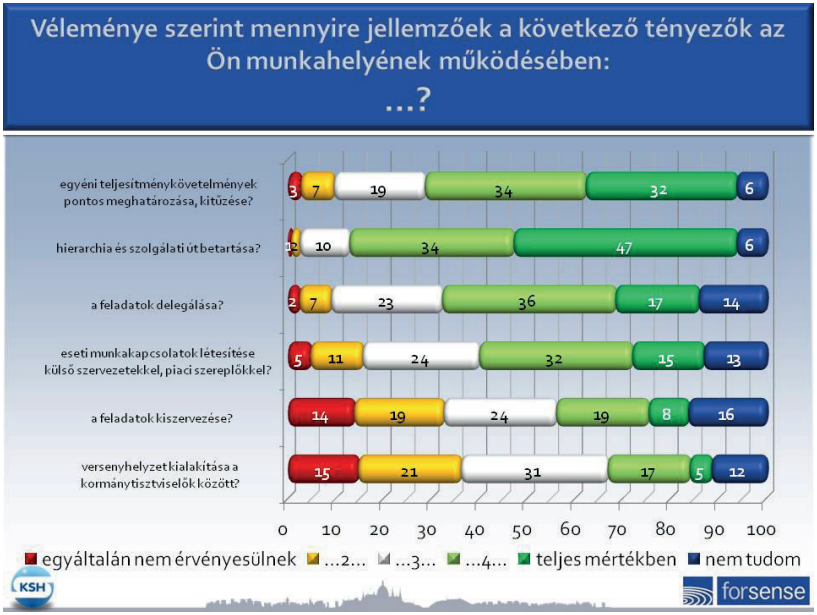
Láthatóan, a pártatlanság és elfogulatlanság támogatottsága szinte teljes körű. További kutatási kérdés lehet azonban annak vizsgálata, hogy mi eredményez ilyen homogén véleményösszetételt a kormánytisztviselők körében. Az oktatás során kapják-e ezt a szemléletet, vagy a munkahely sajátos belső közegének szellemi hatása érzékelhető-e ennél a kérdésnél? Önmagában a pártatlanság és az elfogulatlanság valóban fontos érték, azonban további fontos kérdés lehet az, hogy mit értenek pontosan ezen fogalmak alatt a kormánytisztviselők. Mint korábban, a vezetői interjúk esetében tapasztaltuk, a pontosító kérdéseket követően az általános kérdésekre adott ösztönös, begyakorolt válaszok mégsem mutattak homogén képet.

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



37. számú ábra. Egyes munkaszervezési kérdésekre vonatkozó vágyak mérése

A vizsgálat során feltett munkaszervezési kérdések azonos kérdésblokkokban tartalmaztak olyan kérdéseket, amelyeket a szakirodalom kimondottan a klasszikus (weberi), bürokratikus értékvilágban helyez el (hierarchia, pártatlanság, szabálykövetés, szakmaiság), illetőleg olyanokat amelyek a menedzserializmus sajátjai (egyéni teljesítménykövetelmények, delegálás, kiszervezés, piaci szereplők bevonása, versenyhelyzet), továbbá, amelyek a governance értékvilágot tükrözik (partneri munkakapcsolatok, szakmai szervezetek, társadalmi szereplők bevonása). Mindez általánosan elfogadott elméleti álláspont, melynek részleteit a hazai szakirodalom is viszonylag nagy terjedelemben tárgyalja.[52] A valóság azonban – az empirikus kutatás fényében – kissé eltérő.



38. számú ábra. Egyes munkaszervezési kérdésekre vonatkozó percepciók

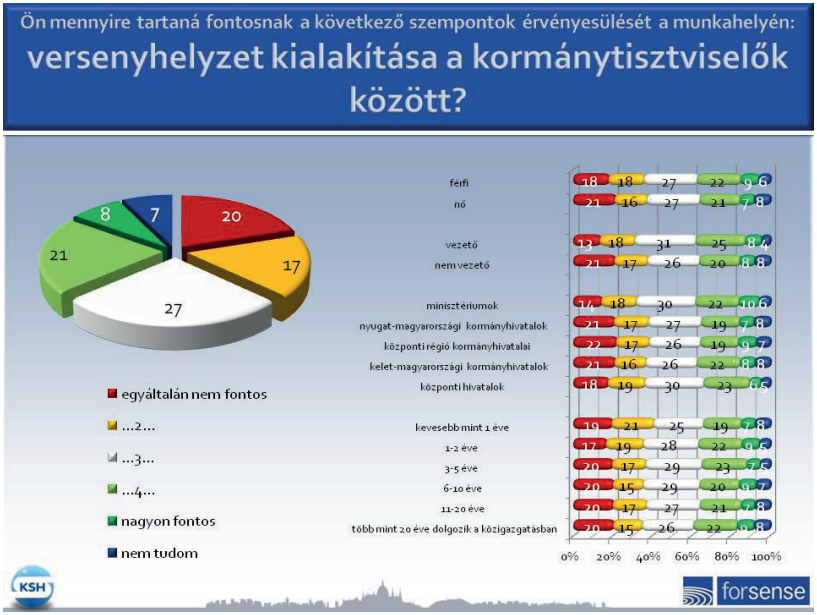
52 Gellén Márton: *Állam és közigazgatás új szerepben.* NKTK, Budapest, 2013.

Az egyéni teljesítménykövetelmények pontos meghatározása, kitűzése körében a vágyott érték lényegesen meghaladja az érzékelt értéket, a válaszokból tehát úgy tűnik, hogy a személyi kontroll ezen formájának növelését a többség támogatná. A hierarchia és szolgálati út mint klasszikus bürokratikus vonás nagyon jellemzőnek tekinthető közigazgatásunkban, a válaszadók többsége az érzékelt valósághoz képest valamelyest kisebb értéket adott meg arra vonatkozóan, hogy mennyire tartja kívánatosnak e hagyományos szervezési elvet. Fontos azonban megjegyezni, hogy bár a kívánatos értéket a ténylegesen érzékelt értékhez képest alacsonyabb szinten határozták meg a válaszadók, mégis, relatíve igen magas értéket adtak a kívánatos kategóriában is. Összességében tehát valamelyest csökkentenék a belső utasításokra, szabályokra és hierarchikus kapcsolatokra alapuló rendszer zártságát, azt mégis nagyrészt természetesnek tartanák, alternatív elképzelések felbukkanása kivételszámba megy. Épp az alternatívákra kérdeznek rá a következő kérdések a delegálás, a bevonás, a kiszervezés és a versengés kapcsán. E körben a delegálás mint szintén hagyományos közigazgatási technika tűnik elfogadhatónak, ennél csekélyebb elfogadottsággal bír, bár még mindig elfogadhatónak számít a külső szereplőkkel való eseti munkakapcsolatok létesítése. Ezekkel gyökeresen szemben áll, és dominánsan elutasított, ha a munkakapcsolat nemcsak eseti, hanem tartós, például kiszervezés formájában. A kormánytisztviselők egymással való versengése pedig teljes elutasítással párosul. Az nem okoz problémát, hogy az egyéni teljesítménykövetelmények meghatározása és a tisztviselők versenyeztetése szorosan összefügg, feltehetően már elhalványodott a korábbi, 2010-ig létezett teljesítményértékelési rendszer (TÉR) azon sajátossága, hogy az erőteljes versengési elemet is tartalmazott, hiszen a munkatársak egy részét szükségszerűen magas, más részét szükségszerűen alacsony tartományba kellett helyezni, ennek minden következményével együtt.

5.2.5. *Elutasított munkaszervezési elvek*

Az előzőekben kimutattuk, hogy a kormánytisztviselők a hagyományosnak tekinthető szabályozott, hierarchikusan szervezett, szakmai

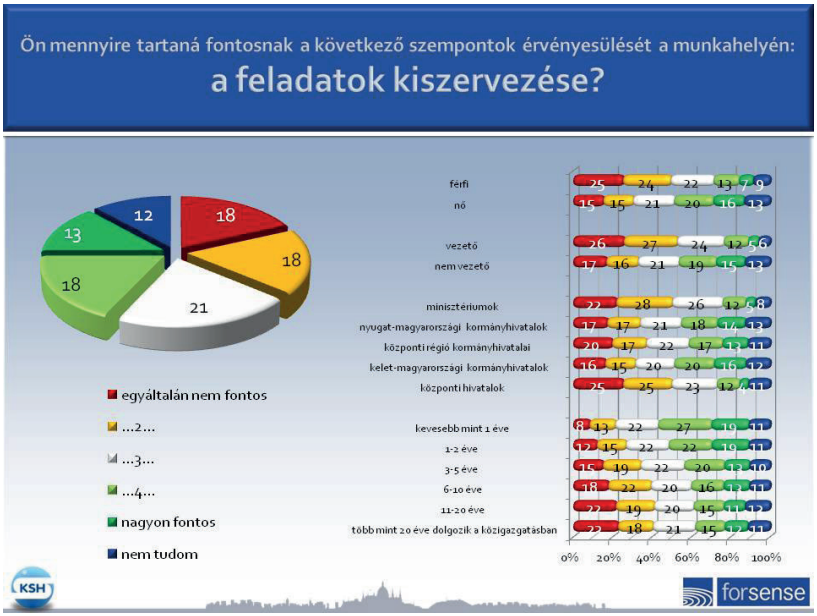
alapokon nyugvó, a döntésekbe ennek megfelelően, delegálás útján bevont közigazgatást tartanak kívánatosnak. Ez fontos következtetés, amit negatív oldalról is érdemes megközelíteni. Ezzel a technikával azt tudjuk megállapítani, hogy milyen munkaszervezési megközelítést nem tartanak kívánatosnak a kormánytisztviselők.



39. számú ábra. A verseny mint munkaszervezési elv megítélése

Az egymás közötti verseny kérdését a vezetői interjúk alkalmával is érintettük. A válaszok lényege az volt, hogy ez a munkaszervezési eljárás nem jellemző, versengés inkább a vezetők (szervezetek) között tapasztalható, amit fogalmilag lehet hatalmi harcnak is nevezni. A kormánytisztviselők egymással szembeni versengését összességében nem támogatják az érintettek, ugyanakkor az elutasítottság korántsem olyan mértékű, mint amire az online kérdőív rávilágított. A közigazgatáson belüli, szervezeti szintű versengés a public choice irányzat egyik jellemző eszköze volt az 1960-as

évek végétől az 1980-as évekig bezárólag, elsősorban Nagy-Britanniában. Az egyének közötti versengés pedig inkább a New Public Management (NPM) irányzathoz áll közel. A versengéshez képest még elutasítottabb a feladatok kiszervezése, amit kimondottan az NPM-mel szokás azonosítani.



40. számú ábra. A kiszervezések megítélése a kormánytisztviselők körében

A kiszervezés mint a versenyre alapozott hatékonyságjavítást ígérő technika az 1990-es évek elején indult világhódító útjára, amikor az akkori Clinton adminisztráció a „Reinventing Government" kampány zászlajára tűzte a piaci szférában alkalmazott szervezési megoldások átvételét a közigazgatásban.[53] A 2000-es évek elejére már számos empirikus kritika is rendelkezésre állt a kiszervezéseket minden bajt orvosló gyógyírként

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

alkalmazó felfogással szemben.[54] A kritikák fő állítása az volt, hogy a verseny nem azonos fogalmat takar az Egyesült Államokban, mint Ghánában vagy Vietnámban, így a hatékonyságjavítás is illúzió a közfeladatok iránti versengésre fel nem készített társadalmakban. Magyarország az NPM-et 2006-ban ültette át a gyakorlatba,[55] aminek legemlékezetesebb példája volt a Heves megyei kórházak privatizációja, és az egészségbiztosítási rendszer egészének privatizációra való előkészítése, ami a „szociális népszavazás" nyomán végül megbukott 2008-ban. Mindezen előzmények után érthető, hogy a kormánytisztviselők bizalmatlansággal övezik a kiszervezések gondolatát. Ezzel együtt a viszonylag homogén elutasítás mellett feltűnő, hogy Kelet-Magyarországon kedvezőbb a kiszervezések megítélése, míg a minisztériumokban és a központi hivatalokban a legnagyobb az elutasítás ezzel a technikával szemben. Szintén érdekes az elutasítottság mértékének a pályán eltöltött idővel való összefüggése. Míg a pályakezdők körében a kiszervezések inkább elfogadottak, mint elutasítottak, addig a nagyobb tapasztalattal rendelkező kormánytisztviselők esetében az elutasítás domináns.

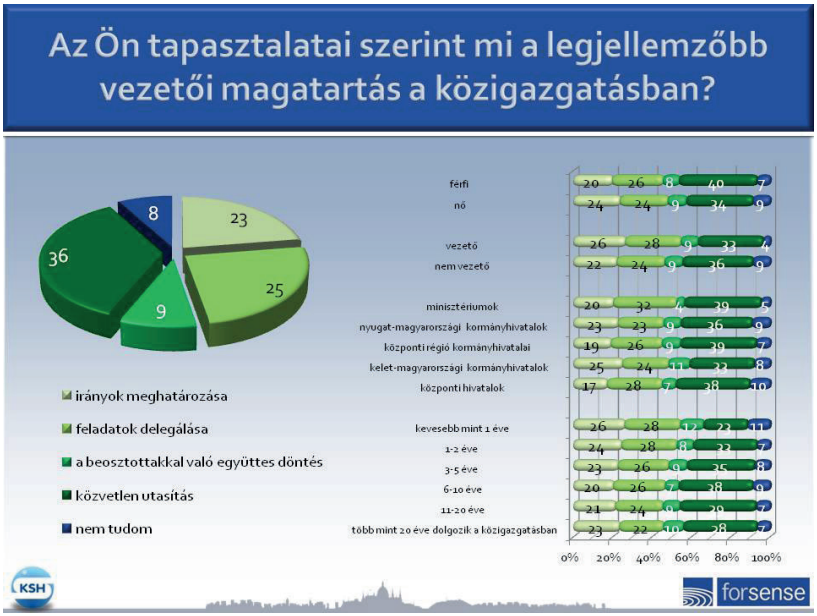
54 Minogue, Martin – Polidano, Christian – Hulme David: *Beyond New Public Management*, Edward Elgar Publisher, Cheltenham, UK, 2001.

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

6. A vezetői magatartásra vonatkozó kérdések

6.1. Az észlelt és a kívánatosnak tartott vezetői magatartás

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



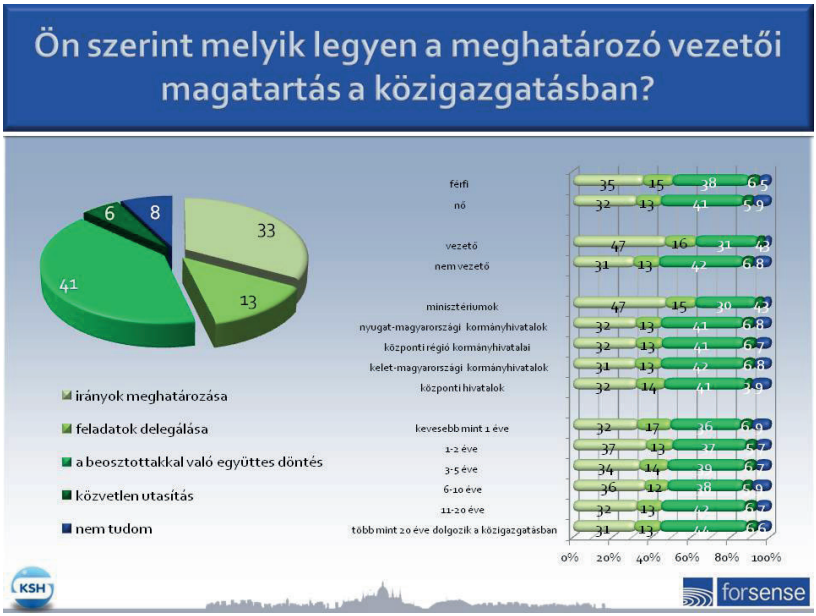
41. számú ábra. A kormánytisztviselők által észlelt vezetési magatartás

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

A közvetlen utasítási stílus hatékonyságra és eredményességre vonatkozó hatása nagyon jelentős, amit még empirikus úton nem kutattak a magyar közigazgatás esetében. A közvetlen utasításon alapuló vezetési felfogás ott lehet eredményes és hatékony, ahol stabil, külső környezetben egyértelműen meghatározható, hogy mit kell tenni. Ez jellemző a nagy tömegű, homogén ügyeket feldolgozó közigazgatási szerveknél, illetőleg a mérlegelést nem igénylő közszolgáltatások esetében. Mihelyt azonban összetettebb feladatról van szó, ami esetleg olyan tényezőt is tartalmaz, ami ismeretként nem áll az utasítást kiadó rendelkezésére, akkor ez a vezetési szerkezet automatikus túlterheléséhez vezet, amennyiben a feladat teljesítése közben keletkező, új információkat ismételten a vezető tudomására kell hozni, hogy az új utasítást tudjon kiadni. Jellemzően azonban a túlterhelt vezető nem tud új utasítást kiadni, mivel sem ideje, sem türelme nincs a megváltozott döntési kontextus részleteinek megismerésére. Ilyen esetben jellemző, hogy a korábbi utasítás birtokában eljáró tisztviselő a tények és az utasítás között „két tűz közé” kerül. Ilyen esetben hajlamos a közigazgatás elidegenedetté vagy akár embertelenné válni, mivel képtelen a „kinti” valóság által megkövetelt rugalmasságot tanúsítani.[56]

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

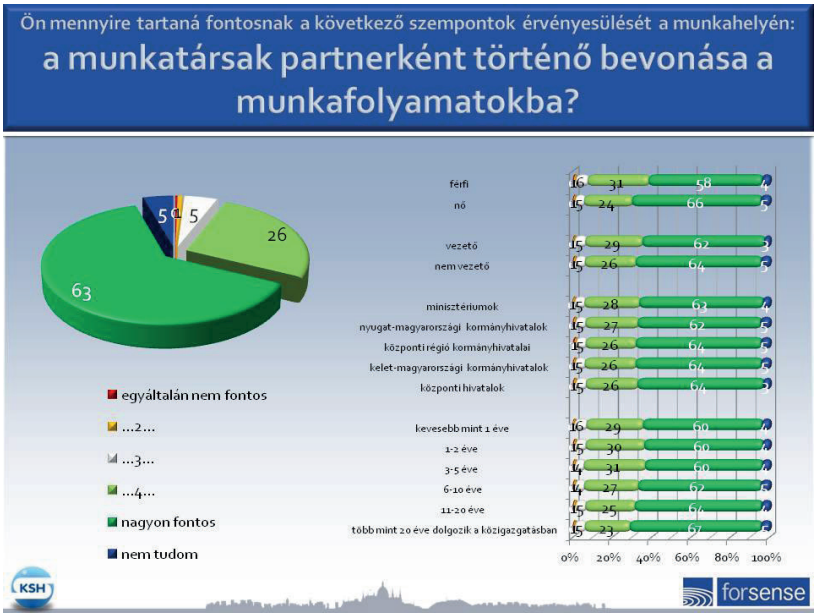
[56] A „hivatal” általánosságban elidegenedett állapotát olykor groteszk történetek fémjelzik, például: http://www.agroline.hu/hir/hivatali-packazas-miatt-nem-sulhet-csirke



42. számú ábra. A kormánytisztviselők által kívánatosnak tartott vezetői magatartás

Ez némileg ellentmond annak, amit egy korábban említett kérdés kapcsán válaszoltak: a delegálást kevésbé tartják kívánatosnak, mint a teljesítménykövetelmények precíz megfogalmazását. Hiszen mi lehetne precízebben megfogalmazott követelmény, mint egy részletes utasítás? Ezt az ellentmondást úgy lehet feloldani, hogy a teljesítménykövetelmények precizitása egyben stabilitást is jelent, tehát azt feltételezi, hogy viszonylag homogén munkaösszetétel esetén már „csak" a minőségi és mennyiségi paraméterekre kell koncentrálni, mivel a tartalmiak adottak. A tartalmilag változó karakterű feladatokat végző központi közigazgatásban valószínűleg illúzió, hogy a közvetlen utasítási stílus rövid távon vissza tudna szorulni a teljesítménykövetelmények javára. A precíz teljesítménykövetelmények iránti vágy tehát stabilitást hordozó elem, míg a közvetlen utasítás változékonyságot, kiszámíthatatlanságot hordoz. A delegálás mint vezetői magatartás gyakoriságát tekintve nem

a közvetlen utasítás ellentétes pólusán helyezkedik el. A delegálás tartalmilag összevonható az „irányok meghatározása” kategóriával. E kettőben közös a viszonylagos cselekvési autonómia, tehát a leggyakoribb vezetői magatartás bizonyos cselekvési autonómiát megad az előkészítés során, azonban a döntés jogát magának tartja fenn. A döntésekbe való bevonás kivételszámba megy, a vágyak szintjén azonban uralkodó. A delegálás és az irányok megszabásának képessége fontos eleme a sikeres közigazgatási vezetésnek, hiszen helyesen alkalmazva megsokszorozhatja a vezető és az egész szervezet teljesítőképességét. A fentebb több helyen már tárgyalt, dominánsan elfogadott hierarchikus, utasításos belső kapcsolattartási stílus, munkakultúra mellett a kormánytisztviselők kifejezték azt a vágyukat, hogy szeretnék, ha a döntésekbe szakmai alapon nagyobb beleszólásuk lenne, illetőleg a delegálás folytán döntési kompetenciához jutnának. A következő kérdésnél nem elsősorban a magas szintű döntések körében, hanem a szervezeti egység szintjén jelentkező viszonyokra kérdeztünk rá.



43. számú ábra. A kormánytisztviselők által helyesnek tartott munkastílus

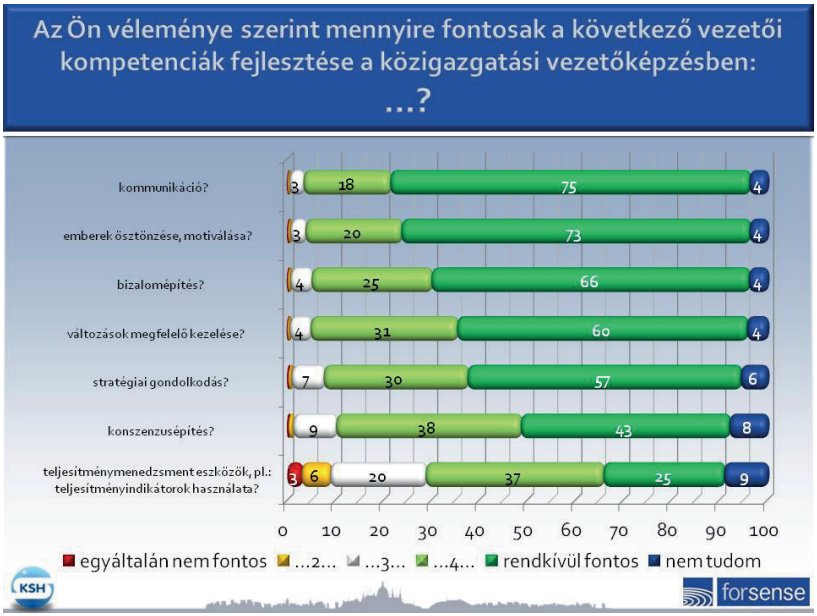
Amennyiben a kérdést úgy fogalmaztuk meg, hogy a „vezetés" szó helyett a „partnerség" kifejezést alkalmaztuk, úgy a vágyott munkastílus együttműködést igénylő jellege még jobban kirajzolódott. A „partner" szóban ugyanis az egymást egyenlőnek tekintő kölcsönös tisztelet és bizalom minősége rejlik. A jelek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

Szintén a teljes szervezet teljesítőképességéhez sorolható az innovációra való képesség. Ahhoz, hogy egyes szervezetekben létezzenek innovációk, fontos, hogy a végrehajtás során, a rendszer egészére is értelmezhető információkat és javaslatokat – akár informális úton – visszacsatolják a vezetői szintekre. Ez olykor nehéz kognitív feladat, hiszen a vezető azzal kell, hogy szembesüljön, hogy nem minden úgy történt, ahogyan eltervezte, vagy akár már a terv is hibás volt. Épp az ilyen nagy léptékű hibák kiszűrését segítené, ha olykor akár az együttdöntés is jellemezné a közigazgatást. Pillanatnyilag nem tudjuk, mivel jelen kutatás nem tért ki rá, hogy az együttdöntési vágyban pusztán a tisztviselői kar saját fontossága növelésének ambíciója vagy inkább a köz iránt valóban és mélyen elkötelezett jobbító szándék jelenik-e meg. A jobbító szándékok akkor érnek képességgé, ha azokat a vezetők akár ösztönösen, de lehetőleg tudatosan is felkarolják, bátorítják. A közszektoron belüli innovációk kérdése a nemzetközi közigazgatás-tudomány egyik kulcságazatát képviseli.[57] A nemzetközi tapasztalatok figyelembevétele alapján érdemes lenne tudatos, saját innovációsegítő, inkubációs stratégiát alkalmazni a hazai közigazgatási és közszolgáltatási innovációk gyűjtésére, elősegítésére, jutalmazására.

[57] Lásd: Osborne, Stephen P. – Brown, Louise (editors): *Handbook of Innovation in Public Services*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2013.

6.2. A közigazgatási vezetőképzés kívánatos tartalma

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



44. számú ábra. A vezetőképzés kívánatos tartalma

A legfontosabb fejlesztendő vezetői képességnek a kommunikációt tartják a válaszadók. A korábbi kérdés kapcsán megfogalmazott, vezetői döntésekbe való jobb bevonás iránti vágy és a kommunikáció javítása iránti igény együttesen úgy értelmezhető, hogy a kormánytisztviselők nem is elsősorban a döntés felelősségének átvállalásában gondolkodnak, együttes döntés, döntésekbe való bevonás alatt inkább azt a vágyat értik, hogy

mondják el nekik, hogy mi miért történik, melyik döntés miért születik. Amennyiben tehát a kommunikáció az utasítások, feladatszabások kontextusát is tartalmazná, könnyebb lenne a kiadott célokkal azonosulni. A kommunikáció mellett a többi felkínált valódi vezetői képesség is magas pontszámot kapott. Az első három helyen a kommunikáció mellett a motiválás és a bizalomépítés szerepel. Ez utóbbiak befelé irányuló, humán vezetői képességek. A változásokhoz való adaptáció képessége és a stratégiai gondolkodás csak a kevésbé támogatott kategóriába tartozik. A válaszadók helyesen szűrték ki a nem valódi vezetői feladatot. A teljesítménymenedzsment eszközök alkalmazásának fontossága ténylegesen nem mérhető az előbb felsoroltakhoz. Ez az értékítélet egyben azt is kifejezi, hogy a kormánytisztviselők nem gondolják azt, hogy egy-egy ad hoc készségfejlesztő vezetői tréning kiválthatná vagy pótolhatná a valódi vezetői képességek fejlesztését.

7. Lakossági felmérések

7.1. A lakossági felmérések módszertana

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

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

2014-es lakossági felméréseinkben a megkérdezettek ötfokú skálán osztályozták, hogy mennyire bíznak egyes intézményekben. Az osztályzatokból minden intézmény esetében egy bizalmi indexet is képeztünk, amely egy 0-tól 100-ig tartó skálán vehet fel értékeket. Az egyes állami

intézményekkel kapcsolatos bizalom tipikusan aszerint alakul, hogy az adott szervezet mennyire van közel az állampolgárokhoz.

7.2. A közigazgatás iránti általános, lakossági bizalom

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

A lakossági felmérés szerint elmúlt években, a 2008-as mélyponthoz képest nőtt az intézményi bizalom, s ezzel együtt a közigazgatásba vetett bizalom is Magyarországon. A közigazgatás intézményeinek megítélését pedig elsősorban nem a személyes tapasztalat, hanem az határozza meg, hogy az emberek hogyan látják az ország helyzetét. Az ország helyzetének megítélése pedig szoros összefüggésben áll azzal, hogy az emberek hogyan látják saját életüket, milyen a jövőképük, mennyire érzik magukat (egzisztenciális) biztonságban. Így végső soron az egyes intézmények megítélése nemcsak attól függ, hogy azok ügyintézésével mennyire elégedettek az emberek, hanem azt mondhatjuk, hogy aki kedvezően látja az ország helyzetét, az egy adott hivatal munkájával is nagyobb valószínűséggel elégedett lesz, mint aki kedvezőtlenül ítéli meg az ország kilátásait.

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

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

3. számú táblázat. Mennyire bízik ön ezekben az intézményekben?

Ha az indexpontszámok helyett az 1-5 osztályzatokat tekintjük, azt találjuk, hogy miközben a helyi polgármesterben a megkérdezettek 52 százaléka bízik, az Országgyűléssel szemben viszont 40 százalék bizalmatlan. Mivel a közigazgatás kapcsán ez a két érték 35, illetve 22 százalék, megállapíthatjuk, hogy az intézményi bizalom szempontjából a magyar közigazgatás nem „megosztó" intézmény. Tehát többen bíznak a közigazgatásban, mint akik nem, s a legtöbb szocio-demográfiai csoportban többségben vannak a bizalommal élők. A közigazgatásban bízók aránya fordítottan arányos a településmérettel és nő az életkorral.

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

Jellemzően jobban bíznak a közigazgatásban a középosztálybeliek és a diplomások, illetve akiknek rendszeres jövedelme van. Minél jobbnak látja valaki az ország helyzetét, annál jobban bízik a közigazgatásban (is). Természetesen az, hogy valaki milyennek ítéli meg az ország helyzetét, nagyban függ attól, hogy milyen státuszú, jövedelmi helyzetű, mennyire stabil az egzisztenciája, vagyis mindezen tényezők közvetve – az ország helyzetének megítélésén keresztül – azt is befolyásolják, mennyire bízik valaki a közigazgatásban. Hiszen két csoport van, ahol sokkal többen vannak a közigazgatással szemben bizalmatlanok, mint bennük bízók: akik munkanélküliek, és akik szerint rosszul mennek a dolgok az országban.

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

4. számú táblázat. Mennyire bízik Ön a magyar közigazgatásban?

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

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

5. számú táblázat. Összességében mennyire volt elégedett, amikor legutóbb az ügyet intézett?

Azok, akik általában bizalmatlanok a közigazgatással szemben, minden egyes intézmény kapcsán sokkal rosszabb osztályzatot adtak azokhoz képest, akik bizalommal viseltetnek a közigazgatás iránt. A különbség tetemes, a két csoport osztályzatai közötti eltérés nem egyszer eléri a 15 pontot, de van ahol a 30 pontot is meghaladja. Az egyes hivatalokban folyó ügyintézés megítélését tehát nemcsak a közvetlen tapasztalat, hanem a közigazgatásról alkotott általános kép is alakítja. Azt is láttuk azonban, hogy az ország helyzetének megítélése nagyban befolyásolja a közigazgatásról alkotott véleményt is, ez pedig azt jelenti, hogy a kedvezőtlen osztályzatok mögött a megkérdezettek általános rossz hangulata húzódhat meg, nem pedig közvetlen tapasztalatuk.

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

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

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

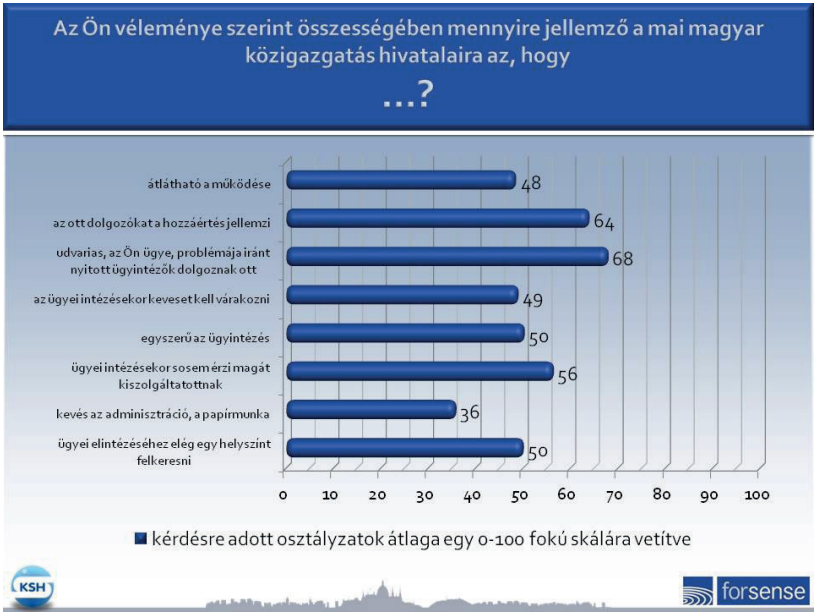
7.3. A közigazgatással kapcsolatos lakossági attribúciók

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

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

A következő ábrán látható a hozzáértés és az udvariasság mint relatíve magas pontszámot kapott tényező. Ezek közül a hozzáértésre vonatkozó meggyőződés összhangban van a köztisztviselők önmagukról alkotott képével, amely lényegében a felkészült tisztviselő klasszikus weberi képét vetíti ki önmagára és környezetére. Kérdés, hogy az ügyfél hogyan, mi alapján juthat olyan meggyőződésre, hogy a vele szemben álló tisztviselő hozzáértő vagy nem hozzáértő, hiszen a tisztviselőknek minden esetben információs előnyük van az ügyfelekkel szemben a hivatali ügyeket illetően. Valódi kontrollhelyzet legfeljebb csak a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatakor fordulhat elő, de ez olyan elenyésző ügyet jelent, amely nyilvánvalóan nem befolyásolhatta az összességében kedvező képet. Egy-egy lakossági percepció alkalmával pedig nem is biztos, hogy helyes, hogy az adott meggyőződések okát keressük. Helyesebb, ha a jövőbeli reformok szempontjából közelítünk ehhez az adottsághoz. A jövő megújuló reformhullámait előre vetítve megállapíthatjuk, hogy az ügyfél-közigazgatás kapcsolat bizalmi jellege szempontjából kedvező, hogy a szakmaiság attribúciója ilyen domináns. További fontos tényező, hogy a válaszadók többsége szerint az ügyfél soha nem érezi magát kiszolgáltatottnak. Ez azt jelenti, hogy a lakossági ügyfelek igényeinek eléggé jól megfelel az ügyfél-

tájékoztatás bevett gyakorlata. Mindazonáltal ennek némileg ellentmond, hogy az átláthatóság a többség szerint nem megfelelő.

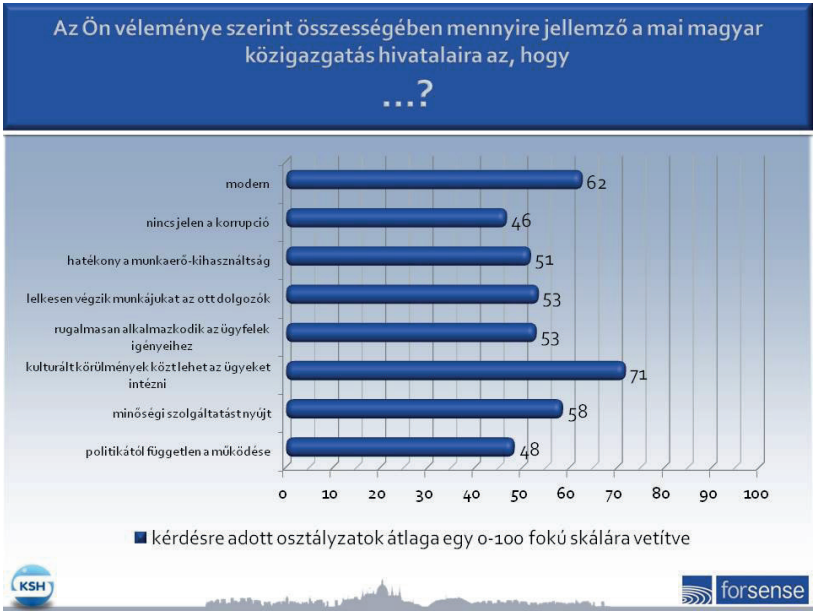


45. számú ábra. A közigazgatással kapcsolatos lakossági percepciók 1.

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

Az átláthatatlanság nemcsak a szervezeti átláthatatlanságot jelentheti, hanem a folyamatok átláthatatlanságát is. Korábban fontos elektronikus közigazgatási vívmányként tekintettek sokan az „ügyleírások" elektronikus elérhetőségére. Ma már látható, hogy a statikus „ügyleírások" aligha segítenek az ügyfelek azon érzetén, hogy a mai magyar közigazgatásban

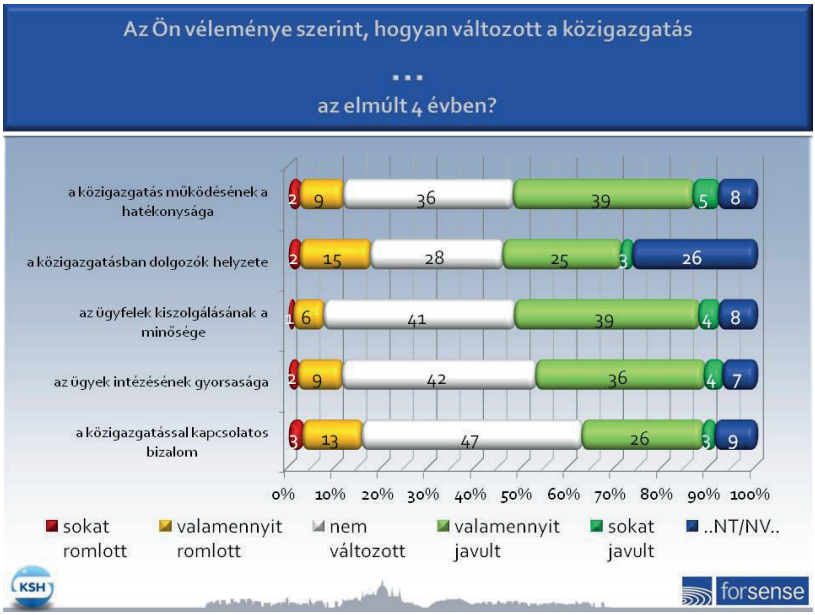
a papírmunka és az adminisztráció kifejezetten megterhelő. Ezzel együtt az ügyintézés viszonylag egyszerű, a várakozási idő is elviselhető. A papírmunka csökkentése és az adminisztrációs terhek valódi mérséklése a jelek szerint a jövő közigazgatási reformjainak kulcsterülete lehet, amennyiben a jövő reformerei az ügyfélkapcsolatok területén kézzelfogható eredményt kívánnak elérni. Az adminisztrációs terhek mérséklésekor elengedhetetlen a terepkutatás alkalmazása, mely az adott közigazgatási szervek valódi gyakorlatait, nem pedig a jelentésekből kirajzolódó gyakorlatait elemzi, tekinti át. Nem ritka ugyanis továbbra sem, hogy az ügyintézők felkészületlenségből vagy ügyintézői kényelmességből, netán valamilyen belső szabály miatt továbbra is ragaszkodnak az ügyfelek adatainak közvetlen bekéréséhez olyan esetben, amikor rendelkezésre áll a közigazgatási szervezetnél tárolt információ. Mindezek a megoldások feleslegesen veszik igénybe az ügyfelek idejét, pénzét és energiáját, gyakran az írott joggal is ellentétesek, ugyanakkor semmilyen belső jelentésbe nem kerülnek be.



46. számú ábra. A közigazgatással kapcsolatos lakossági percepciók 2.

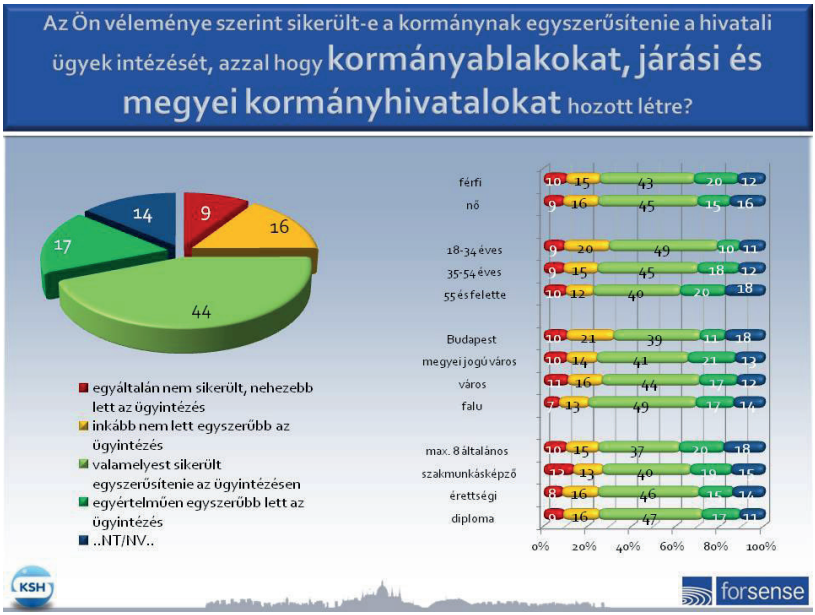
A közigazgatással kapcsolatos általános percepciók között jellemző a média által is évtizedek óta (nem csak Magyarországon) sugallt kép, miszerint a közigazgatás korrupt. A korrupció nincs jelen 46% szerint, tehát a többség szerint jelen van. Ez nem jelenti azt, hogy a válaszadók többségek korrupciós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

A közigazgatásról alkotott általános kép középtávú elmozdulására vonatkozó kérdések a közigazgatás tevékenységi paramétereit (hatékonyság, ügyfélkiszolgálás minősége, gyorsaság) inkább kedvezően értékelik. Az elvontan értelmezett bizalom nem mozgatja meg a válaszadókat, míg a közigazgatás belső viszonyaival szemben érthető módon jelentős a választól való tartózkodás aránya.



47. számú ábra. A közigazgatással kapcsolatos változások lakossági percepciója

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



48. számú ábra. A reformok és az egyszerűsítés összekötése a lakossági véleményekben

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

Szerző

Dr. Gellén Márton 1999-ben jogászként végzett az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. 2001-ben elvégezte a Debreceni Egyetem MBA kurzusát. 2007-ben a barcelonai IESE Business School oktatásmódszertani kurzusán végzett. 2010-ben elvégezte az Olasz Közigazgatási Intézet (SSPA) European Senior Civil Service kurzusát, 2012-ben a győri Széchenyi István Egyetemen doktori fokozatot szerzett. 2013-ban a Leuveni Katolikus Egyetem meghívott kutatója volt, majd 2014-ben szakokleveles közgazdász diplomát szerzett a Budapesti Corvinus Egyetemen. 2012-től a Nemzeti Közszolgálati Egyetem oktatója, ahol a közpolitika, a közigazgatási reformok, valamint a közszférában való vezetés és motiváció területén folytatja kutatásait.