

Gellén Márton

A „jó állam” empirikus, kvalitatív vizsgálata: bizalom, együttműködés, szakmaiság és vezetés a központi közigazgatásban

**Empirical and Qualitative Analysis of the
“Good State”: Confidence, Co-operation,
Professionalism and Governance
in the Central Public Administration**



Összefoglalás

E kvalitatív, empirikus kutatáson alapuló írás a Magyar Program által definiált „jó állam” koncepció fogalmának egyes elemein végighaladva bemutatja egy 2014-ben végzett mélyinterjú-sorozat eredményeit. Egyben pillanatfelvételt is kínál a magyar központi közigazgatásról két intenzív reformperiódus között. Az első reformperiódus a Magyar Program időszaka, melynek látványos beavatkozásai 2014 tavaszára nagyrészt véget értek, intézkedései pedig jórészt az „ÁROP” köré szerveződtek. A második periódus pedig a bürokráciacsökkentés és talán a professzionalizmus hívó szava köré szerveződő „KÖFOP” periódus lesz, amelynek részletei most vannak kialakulóban. A cikk a bizalom, az együttműködés, a szakmaiság és a vezetés fogalmainak megjele-

DR. GELLÉN MÁRTON PHD, egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, KTK, Közszerkezési és Szakigazgatási Intézet (gellen.marton@uni-nke.hu).

nését vizsgálja és magyarázza, amely tényezők empirikus feltárása és célzott intézkedésekkel való javítása feltehetően fontos szerepet játszik majd a most következő reformperiódus idején is.

Summary

The current article is based on a qualitative empirical research – carried out in 2014 – oriented to explore certain definitive factors of „Good State” concept set forth by “Magyary Programme”. The series of stakeholder interviews presented in this article offer a snapshot on Hungarian central public administration between two intensive reform periods. The first reform period was the one known as “Magyary Programme”, the vivid measures of which mostly ended by spring, 2014, financed by ÁROP operational program. The second period of reforms appears to be oriented towards the idea of de-bureaucratization and perhaps to professionalization, contained by KÖFOP operational program – having its precise content still being crystallized. The article examines and describes the findings on cooperation, professionalism and leadership with having high hopes that empirical research and, furthermore, the targeted betterment of these factors perhaps would have an important role in the upcoming reform period as well.

A KUTATÁS SORÁN ALKALMAZOTT MÓDSZER, KÉRDÉSEK

2014-ben került sor – egy tágabb ÁROP-kutatás keretén belül – a közigazgatási felső vezetők körében történő egyéni mélyinterjú-sorozatra. Az időzítés érdekessége, hogy ekkor a közigazgatásban a nagy szerkezeti reformok már megtörténtek, a központi közigazgatást bizonyos nyugalom jellemezte, legalábbis a korábbi évek nagyarányú átalakításaihoz képest. Az itt közreadott elemzés a kutatás első fázisában készült, 40 darab, átlagosan 60 perces vezetői mélyinterjú alapján.

A bizalom kvalitatív vizsgálatának eredményei a közigazgatásban

A tág értelemben vett bizalom kérdései a következő területekre terjedtek ki:

- 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, vajon összekötik-e a válaszadók a közigazgatás belső értékeit a bizalom kérdésével, azaz úgy vélik-e, hogy a szakmaiság vagy a teljesítmény összefügg (következménye vagy előfeltétele) ezekkel az értékekkel. A „jó állam”¹ 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 „jó állam” 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 tartja-e a kormánytisztviselők/közigazgatási szervek kapcsolatát a külső (szakmai, társadalmi) szervezetekkel?

– Ön szerint mi a köztisztviselői munka legfontosabb jellemzője (pártatlanság, szakszerűség, együttműködés, szabálykövetés, lojalitás)?

– Hogyan jellemezné általában a kormánytisztviselők szakmai felkészültségét? (És egyéb kompetenciáit?)

– Véleménye szerint a kormánytisztviselők elegendő súllyal rendelkeznek-e a döntések előkészítésben, vagy szerepük inkább a végrehajtásra korlátozódik?

– 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.)?

Az együttműködésre vonatkozó kérdések

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 szakirodalmi kategóriái: a verseny, a hálózatos kooperáció és a hierarchia.² A kérdések ezekre az együttműködési formákra kérdeznék rá mind az egyéni tisztviselők, mind a szervezeti egységek, mind pedig a szervek egymás közötti viszonyaiban. Az ellenőrzésre vonatkozó kérdés elsősorban hierarchikus értelemben értendő, hiszen a közigazgatási vezetők az ellenőrzést tipikusan a saját szervezeten belül, nem pedig szervezeten kívül kell hogy érzelmessék. 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 horizontális belső együttműködésről beszámoló vezetők közül az ellenőrzés szerepét firtató kérdésre később 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. Ezek fényében a következő kérdéseket tettük fel a vizsgálatba bevont vezetőknek:

– 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 (parancs, jutalom, dicséret, versenyhelyzet stb.) a leghatékonyabbak a munka során?

– 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?

Az egzisztenciális motiváció és biztonságérzet kérdései

Az egzisztenciális kérdések köre a létszám, a fluktuáció, a kompenzáció, az illetmény és az előmeneteli lehetőségek fogalmaival kapcsolatos percepciókra irányult. Mindezek előkészítették 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 intézményi stratégiák esetleges különbségeinek feltárására.³ Ha ugyanis a korábbi kérdésekre pozitív válaszokat adtak a vezetők (szakmaiság, együttműködés, jövőkép), akkor implicite azzal kellett megküzdeniük ennél a kérdéssel, hogy a kompenzáció relatív gyengülése mellett milyen vezetői erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy a teljesítmény színvonala ne szenvedjen csorbát. A vezetők egy része azonban nem tett erre kísérletet: a pozitív állítások és a kompenzáció relatív romlása közötti logikai feszültséget nem igyekezett feloldani. E körben a következő kérdéseket tettük fel a vizsgálat során:

– Ön szerint megfelelő-e a kormánytisztviselői létszám jelenleg, azt esetleg szükséges-e csökkenteni vagy növelni?

– Mennyire jellemzőek az ön területén a személyi változások?

– Mi a személyi változások elsődleges oka (erős fluktuáció, elbocsátások, sok idős-korú miatt nyugdíjazás stb.)?

– Az Ön tapasztalatai szerint a kormánytisztviselők mennyire elégedettek illetményükkel, illetve az illetmények területén elérhető előmenetelükkel?

– Ön jónak, illetve elegendőnek érzi-e a kormánytisztviselők erkölcsi megbecsülését? Érzékel-e változást abban az elmúlt időszakban?

A munkavállalói mobilitást elősegítő vagy mérséklő tényezőkre vonatkozó kérdések

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

– Az Ön mindennapi visszajelzései és tapasztalatai alapján milyen presztízse van a központi közigazgatásnak mint munkahelynek, azon belül annak az ágazatnak, ahol Ön dolgozik? Véleménye szerint tud-e versenyezni a piaci szereplőkkel?

– Melyek azok a megtartó tényezők, amelyek elsősorban érvként hozhatók fel a közszférában való munkavállalás mellett, különös tekintettel a munkavállalás piaci alternatíváira (pénz, juttatások, elhivatottság, életpálya)?

– Ön szerint mennyire fontos szempont, és mennyire jellemző a központi közigazgatásban az elkötelezettség, mennyire meghatározó a hivatástudat? Ön hogyan tapasztalja, bíznak-e a 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 tisztviselők kedvezményei tovább bővülnek/bővülnének (lakáshitel, óvoda, egészségügyi ellátás stb.)?

A vezetésre mint szervezeti erőforrásra vonatkozó kérdések

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 kérését érintve arra tettünk kísérletet, hogy a vezető átfogóan értelmezze saját szerepét egy dinamikusan változó, kihívásokkal teli 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 vezetőképés 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?

ELEMZÉS

A jövőbe vetett bizalom kérdése

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 illetménynövekedéssel – megszűnt, csupán a közigazgatás stabilitásában bíznak a tisztviselők.

– Főként járási hivatalok tisztviselői számára perspektívát jelent kormányhivatali alkalmazotként 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 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.⁴

„A 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 a munkájuk legfeljebb négyéves ciklusokban értelmezhető, a politikum által kialakított tartalmi célok azonban már nem jutnak el hozzájuk.

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. A sikeres közigazgatási szervezet fogalma a válaszadók számára nehezen megfogható, az gondolkodásuknak kevésbé képezte szerves részét. Erre vonatkozó felméréssel, útmutatóval nem találkoztak korábban a kutatásba bevont vezetők. 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 jellemzően nem tudnak vagy nem kívánnak ilyen típusú stratégiai célokat, sikerkritériumokat kialakítani. A vezetők saját szervezetük eredményességét leggyakrabban előkészített jogszabályok, elfogadott törvényjavaslatok, kormányrendeletek, tárcarendeletek számával azonosítják, esetenként pedig az intézményi finanszírozásra felhasználható összeg növelésével, amely tényezők transzparens mutatószámként igazolhatják egy szervezet sikerességét véleményük szerint. Ezenkívül a fluktuáció, az adott szervezeti egység iránt érdeklődő pályázók száma jelezheti egy intézmény eredményes arculatát.

Együttműködés, participáció és ellenőrzés

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

„Hivatalban ez munkakör függvénye. Vannak olyan szintek, ahol a 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 vezetőkhez, 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. Úgy vélik, 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 tartal-

mára 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.⁵ A jelenleg rendelkezésre álló motivációs eszközök (dicséret, kinevezés, uniós pályázati munkába bevonás) csekély hatásúak anyagi megbecsülés hiányában, hatásuk korlátozott. Az új teljesítményértékelési rendszer legfőbb erénye, hogy 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 beosztottaik belső szervezeti egységekkel való horizontális kommunikációját ők egy személyben mennyire kívánják kontroll alatt tartani. A külső társszervekkel való – akár informális – beosztotti kommunikációt pedig szinte egyáltalán nem tolerálják.

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 szintjén 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 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. „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 erő-

teljesen 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 feygelmeztlenség kiszűrésére.

– Az ellenőrzés szigorúságát, gyakoriságát tekintve a megkérdezettek az arany középút hívei, a túlzott ellenőrzés azonban kontraproduktív.

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

A szakmaiság körében feltárt összefüggések

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

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

Minisztériumi szinten többnyire megfelelőnek tartják mind a vezetők, mind a kormánytisztviselők szakmai felkészültségét. Generációs okokkal is magyarázzák, hogy ma már gyakori a több diplomával rendelkező, több nyelven beszélő munkatárs. Jelenleg kormányrendelet írja elő a tisztviselők továbbképzését, amely minőségi javulást hozott az elmúlt években a diplomát nem adó belső, szakmai képzések körében. A vezetők benyomása szerint a kormánytisztviselők átlagéletkora jelentősen csökkent, a fiatal tisztviselők naprakész tudása, nyelvtudása jótékonyan hatott a szakmai felké-

szültségre. Az elmúlt évben bevezetett 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 koncentráltak. 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. ...adtak át olyan munkatársakat, akitől szabadulni igyekeztek.”

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 épphogy 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, amely nem valamely közvetlen feladat megoldására irányul, továbbá hogy a rendszert kiszolgáló elektronikus felület kidolgozottsága leegyszerűsíti az értékelések felvitelét és nyilvántartását.

„A rendszer elektronikus felületét nagyon megfelelőnek tartom, könnyen kezelhetőnek. Dokumentálttá teszi félvényként a teljesítményeket. Ez a dokumentáltság megalapozza a következő évi illetményeltérítés mértékét.”

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

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

A 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 kismértékű 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 ez 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.

Az eredményesség és hatékonyság percepciója

A Magyar Program az eredményességet, azaz a kívánatos célok elérését a hatékonyság egyik komponensének tekintette. Ennélfogva jelen elemzésben a hatékonyság fogalma alatt tárgyaljuk az eredményességi szempontokat is. Tudományos szempontból a két fogalmat élesen meg szokták különböztetni: míg a hatékonyság fogalma neutrális, csak arra koncentrál, hogy adott kívánatos célt milyen mértékű erőforrások igénybevételel 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.

A tevékenység sikerkritériumainak mérhetősége örök dilemma a közigazgatásban. Itt azonban nem a mérhetőségre kérdeztünk rá, hanem általános élel tettük fel a kérdést: „Mi alapján mondaná, hogy az ön szervezete, szervezeti egysége sikeres?” Az ügyek darabszáma egy általános, az év végi jelentésekben is visszaköszönő paraméter.

Vajon sikeresnek tekinthető-e a gyámhatóság, ha a tavalyinál több gyermekelhelyezési ügye volt? Sikeres-e, ha több volt a gyámság alá helyezések száma? Az ilyen és ehhez hasonló területeken, amelyek valamilyen társadalmilag nemkívánatos, de mégis szükséges feladat ellátására irányulnak, a siker fogalmának és az ügyek darabszámának összekötése egyenesen értelmetlen. A vezetők a sikeres működésre vonatkozó kérdésre szinte reflexszerűen hajlamosak azzal válaszolni, hogy igen, szervezetük (impliciten saját maguk) működése egyértelműen sikeres. 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 sikeresnek tartjuk, hogy a ciklus elején kitűzött szakpolitikai célokat bizonyos százalékban sikerült elérni, nem hangzott el. 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 azok elérésében haladást érzékelni.

Az a humánpolitikai vezető, aki a fluktuáció lelassításán fáradozik, és ezt tekinti sikeresnek, 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 [a sikert], hogy mennyire tudja megtartani a kormánytisztviselőit, ...ebben a fluktuáció a mérőszám.”

A tartalmi célok konkrét ismereténél súlyosabb, stratégiai, helyesebben kulturális hiányosság a központi közigazgatásban az, hogy a vezetők – a felmérés szerint – nem gondolkodtak korábban azon, hogy munkahelyük működésének célja van, és 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 többeknél szerepelt a sikeresség kritériumaként, 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, „birtokonbelülisége” 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 alkuképesége nulla, a bürokratáké pedig maximális, így a bürokraták bőséges „profitra” tesznek szert a társadalom kárára.⁶ Később Niskanen annyiban módosított az álláspontján, hogy valójában a bürokraták nem a teljes intézményi költségvetésük növelését tartják a legfontosabbnak, hanem a saját döntésüktől függően elkölthető pénzösszegeket (költségvetésük diszkrecionális részét) próbálják a lehető legmagasabb szintre növelni.⁷ 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 kétéves átlagos hivatalban maradási időt.

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.⁸ A jövőben remélhetőleg gyakoribbá válik, különösen mivel a Magyar Program névadójára, Magyar Zoltánra is az empirikus megközelítés volt jellemző. A közigazgatási vezetőkre, vezetési módokra, technikákra, stílusokra vonatkozó nyilvános empirikus kutatás indokolt lenne, hiszen a vezetés mint legfontosabb szervezeti erőforrás meghatározza a szervezet működésének irányát, megállapítja az egyéb erőforrások felhasználásának paramétereit. A hazai közigazgatás-tudományban a vezetés szervezeti erőforrásként való külön kutatási témaként való meghatározása nem történt meg olyan értelemben, hogy az önálló kutatási irányzattá fejlődhetett volna. E területen jelentős ugrást lehetne elérni viszonylag rövid idő alatt néhány alaplűnének számító munka oktatásba való bevonásával.⁹

Mint az interjúsorozat fentebb részletezett, kimondottan vezetői témát érintő kérdéseire adott igencsak bizonytalan válaszok rámutattak: a közigazgatási vezetési funkciót „vákuum és zavarodottság”¹⁰ jellemzi.

Feltárt vezetési stílusok

Arra a kérdésre, hogy mi az „ön által tapasztalt, uralkodó vezetési stílus”, többen döbbenettel reagáltak, mások inkább hallgattak. Voltak továbbá, akik az interjút készítő-től 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 vezetélméletismeret-ellenőrzésre irányult, hanem arra, hogy a saját környezetükben (netán saját magukban) milyen vezetési stílusjelleg 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 a között, amit ténylegesen mondani tudtak, és a saját maguktól elvárt válasz ideálképe között. Az ilyen helyzetbe jutott beszélgetéseken igyekeztük feltárni e belső görcs okát. Az, hogy egy vezetési stílus autoriter, még nem jelent értékítéletet. Autoriter vezető lehet jó vagy rossz, ahogy demokratikus vagy akár anarchikus vezető is lehet jó vagy rossz. Azt sem lehet mondani, hogy az autoriter vezetési stílus kizárólag a közszektor sajátja. Az Apple korábbi alapító-tulajdonosa, Steve Jobs híresen autoriter vezetési stílust alkalmazott – méghozzá eredményesen. A válaszadók többségénél lehetett bizonyos távolságtartást érezni e kifejezéssel kapcsolatban. A feltett kérdés alapján egyáltalán nem is kellett volna a hármas (autoriter–demokratikus–anarchikus) kategorizáláshoz ragaszkodni. Mégis 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 egyedi utasításokkal kellene vezetniük a beosztottaikat. A döntés-előkészítésbe való be nem vonás pedig egyenesen hátráltatja a közigazgatási döntés-előkészítési szervezeti képességét. Ezek nem az általában vett autoriter, hanem a szélsőségesen autoriter vezetési stílus sajátosságai, amelyek a vezetői tekintély megkérdőjelezhetetlensége szempontjának rendelik alá a szervezeti célok érvényre jutását.

Azt többen érzékelték (nem mindenki), hogy a vezetési stílusra tett megjegyzéseik tartalmilag ellentétben állnak az együttműködés kérdésre 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 kérdés-ként 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 interjúalany „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 megkérdőzettek, 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 kifej-

tett kommunikációs erőfeszítéseket tesz (heti rendszeres vezetői értekezlet tartása, teamek 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 produktiváshoz eltérő motivációk vezetnek. A szakmai típusú vezetők a hozzáértést, a problémák megbeszélését, a folyamatos információáramlást preferálják, ám maguknak tartják fenn a szakmai döntéseket. Hogy mi számít szakmai döntésnek, azt természetesen ők döntenek el. Míg az autoriternek tekintett vezetők magas szintű elvárásokat támasztanak, beosztottaikat gyakran a félelem vezérli a teljesítés során, a kommunikáció többnyire egyirányú, utasításban fejeződik ki. „Idősebbeknél az autokrata vezetési stílus, a fiatalabbaknál inkább azt gondolom, ...a demokratikus stílus érvényesül.” „A demokratikus és szakmai alapon álló vezetési stílust támogatom, amikor a kollégákat szakmai partnernek tekintjük, és inkább teamben dolgozunk, tehát ebből a szempontból támogatom a projektszemléletet, ami most a közigazgatásban bekerült.”

A vezetői képességek fejlesztésének kívánatos iránya

A vezetői készségek kívánatos irányára oly módon kérdeztünk rá, hogy a megkérdezett személynek ne kelljen saját magát vagy közvetlen főnökét kritizálnia. Azt a megoldást választottuk, hogy az időközben szervezett formában, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által végzett, jogszabállyal alátámasztott vezetőképzés kívánatosnak tartott tartalmára kérdeztünk rá. Fontos, hogy a közigazgatási vezetőképzés gondolatának megjelenése a Magyar Program egyik újdonsága. A korábbi közigazgatási képzések, melyeket a Magyar Közigazgatási Intézet (melyet ezen a néven éppen Magyar Zoltán alapított), egyik későbbi nevén Nemzeti Közigazgatási Intézet végzett, nem tartalmaztak szervezett, tematikus vezetőképzést. A vezetőképzés egyetemi szintre helyezése magában hordja a tudományosan is hiteles vezetői képességfejlesztés lehetőségét, bár gyakorlati hatása egyelőre csekély. A közigazgatási vezetőképzés kívánatos tartalmával kapcsolatos gondolkodás Magyarországon mindeddig alig érte el a tudományos közleményekben való megjelenés szintjét. Az eddig megjelent közlemények idegen nyelven, külföldön jelentek meg. Mindez azt is jelenti, hogy még a szűk körű, szakmailag művelt közvélemény is bizonytalan, hogy mi legyen e képzések lényegi mondanivalója. A vezetőképzésről való gondolkodás – egyelőre ösztönös – tendenciái három csoportra bomlanak. 1. Az 1990-es évekből ismert „business management” képzések tartalmának újracsomagolása. E szellemi hatást tükrözi egyébként a vezetői stílusok kategóriáinak szigorú hármas tagolása a válaszadók között (menedzsmentmegközelítés). 2. Valamely külföldön bevált képzési modell több vagy kevesebb adaptációval való átvétele. 3. A jövő magyar kihívásaira való felkészítés (közpolitikai megközelítés), amely a magyar állam stratégiai feladataiból indul ki, ezek eléréséhez kínál vezetői eszközöket. Ezekről különbözik a vezetői tréningek köre, melyek a nyelvoktatástól a

személyiségfejlesztő, kommunikációs, konfliktuskezelő, csoportszimulációs gyakorlatokig széles spektrumot fognak át. Megközelítésük gyakorlatias, azt az egyszerű utat kínálják, hogy egy-egy hétvégén eredményt lehet elérni. Ez a képzési forma mindig is jelen volt a közigazgatás vezetői rétegében, de nem vált, jellegénél fogva nem is válhatott összefüggő ismeret- és képességfejlesztési eszközzé, ezzel szemben pontszerű maradt, az adott ad hoc igények kielégítését tartalmazta. Szokás a tartalmi felosztáson kívül a vezetők képzését a vezetővé képzéstől, tehát a vezetőutánpótlás-képzéstől elválasztani. Korábban felmerült továbbá, hogy nyugati mintára kellene valódi egyetemi fokozatot (másoddiplomát) felkínáló vezetői mesterprogramot (EMPA) indítani, ez a kezdeményezés azonban elhalt. Az, hogy a Magyar Program megjelenését megelőző évtizedekben nem merült fel az átfogóan szervezett közigazgatási vezetőképzés szükségessége, visszavezethető arra, hogy amennyiben a vezetővé válást valamilyen speciális végzettséghez kötjük, az törvényszerűen korlátozza a kinevezések lehetőségét. Amennyiben pedig a már kinevezett vezetők továbbképzését írjuk elő, azzal implicite megkérdőjelezzük a szakmai kompetenciájukat. Természetesen attól, hogy valaki közigazgatási vezető, még nem jelenti azt, hogy szakmailag is kompetenssé válik, vagy hogy egy csapásra vezetői képességek, készségek birtokába kerülne. A képzésre kötelezés azonban ezt a tényt letagadhatatlanul felszínre hozza, ami megkérdőjelezi a dominánsan jelen lévő, szakmai érvekkel legitimált autoriter¹¹ vezetői stílus legitimációs alapját.

A megkérdozettek a tartalmi közigazgatási vezetőképzés során a demokratikus és a szakmai alapú vezetői stílusjegyeket erősítenék, 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, konfliktusmenedzsment, prioritizálási képesség) elsajátítását, fejlesztését javasolták. A megkérdozettek továbbá fontosnak tartják a folyamatos visszacsatolást (kommunikációt mint rendszerképző erőt) mind a vezetők, mind a beosztottak részéről. Néhányan a vezetői kompetenciák fejlesztése mellett a technikai tudást (számítógépprogramok) is gyarapítanák a vezetők körében. „Együttműködési készség, konfliktuskezelés vagy válságkezelés, konfliktusos szituációk kezelése. A szintetizálóképesség, a prioritizálási képesség, a higgadság, ...ezeket mind lehet erősíteni.”

A vezetői tekintély forrása

„Mi alapozza meg a vezetői tekintélyt?” E kérdésünkkel rákérdeztünk arra, hogy a szakmai-autoriter, az autoriter és a demokratikus vezetői stílussal jellemzett vezetők vezetői autoritásának mi az alapja, mi az a hivatkozás, ami a vezetői igényt (az akarat érvényesítésének vezetői lehetőségeit) alátámasztja. Kiegészítő kérdésként több esetben azt is megkérdoztük, hogy szükséges-e egyáltalán ilyen megalapozás, nem elegendő-e, ha egyszerűen csak valaki magasabb hierarchikus pozíciót foglal el, mint mások. A kiegészítő kérdésre kivétel nélkül az a válasz született, hogy ez nem így van, mindenképpen szükséges a vezetői autoritás szubsztantív megalapozása. A vezetői 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 a legtöbben vezetőként. Számos válaszadó fontosnak tekinti a bizalmi légkör kialakítását, a kollegiális kapcsolat erősítését, amely termékeny talajként szolgálhat a munka során.

„A vezetői tekintélyt a szakmai tudás alapozza meg, éreznie kell a beosztottnak, hogy a vezető tudja, hogy mi az, amit csinál, mi az, amivel foglalkozik, számon is tudja kérni, ellenőrizni is tudja, de ugyanakkor az empátiával és a humánussággal kell párosulnia.” „Mi a minisztériumunkban maximálisan a szakmai tudásra helyezük a hangsúlyt. Itt nem tud valaki vezetőként megmaradni, ha nincsen szaktekintélye. Ez borzasztó hamar kiderül, nagyok az elvárások.” A vezetői tekintély kapcsán adott válaszokban dominált a szakmailag a szervezet többi tagja felett álló vezető képe, a megfogalmazások azonban azt mutatták, hogy ez egy elvi, vágyott, ideálisnak tartott kép. A megkérdezett vezetők tehát vágnak arra, hogy szakmailag nagy felkészültséggel és tapasztalattal rendelkező személyek vezessék az apparátust. Ez olyan minisztériumok esetén teljesülhet, amelyeknek viszonylag homogén szakmai portfóliójuk van, és nagy szakmai utánpótlási potenciállal rendelkeznek. Ilyennek tekinthető a Belügyminisztérium vagy a Honvédelmi Minisztérium, illetőleg a Külügyi és Külgazdasági Minisztérium. A csúcsmisztériumok rendszerében azonban gyakorlatilag lehetetlen, hogy az első számú vezető, illetőleg közvetlen stábjja 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 legitimitásból fakadó autoritás olyasmiről 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 érdekképviselés, amit elsősorban a jó (politikai) beágyazottságnak tulajdonítanak. Eszerint azoknak a vezetőknél van befelé nagyobb tekintélyük, akik a külső szereplőknél eredményeket (engedményeket), különleges elbánást tudnak kiharcolni a kollégáiknak.

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

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

A kommunikáció mint vezetési feladat

Mivel a vezetők, vezetői magatartás, erények, képességek elemzésének 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 szembeállításának útján. A megkérdezettek tehát azzal szembesültek, hogy ha a rugalmas, empatikus, jól kommunikáló demokratikus vagy 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 a 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 nemegyszer egyenesen lehetetlenné teszi a komplex ügyek gyors, de mégis szakszerű megoldását. E halmazban három alkategóriát lehetett megkülönböztetni: 1. Az egyik vezetői felfogás engedi a horizontális kapcsolattartást a nagy szervezeten belül a szolgálati útra tekintet nélkül is, amennyiben a vezető erre közvetlenül engedélyt ad. 2. Mások megelégednek az utólagos tájékoztatással. 3. A harmadik kategóriába tartozó vezetők azt válaszolták, hogy nem tartanak igényt az állandó tájékoztatásra a folyamatok közben, lényeg a megnyugtató megoldás, a szükséges papírmunkát pedig egyszerűen utólag hozzáillesztik a már meglévő megoldáshoz.

Érdekes vélekedés volt, hogy a szervezeti működés sebességét a telekommunikációs eszközök széles körű 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 döntésmogatás – egy-két egészen speciális területtől eltekintve – nem érhető el a minisztériumi döntéshozók részére. A csúcsmisztériumi rendszer pedig nyilvánvalóan nem kedvez a gyors kiadmányozásnak, hiszen a vezető figyelméért, döntéséért és aláírásáért jelenleg jóval több ügy verseng, mint korábban, miközben az egyén ügybefogadási képessége mégoly kitűnő ügyelőkészítési megoldásokkal sem növelhető a végtelenségig.

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, zárások, létszámleépítések ellenére megmaradjon az általuk képviselt közigazgatási szervezetek akcióképessége. E kérdéssel a merev, szabályozott

környezetben jelentkező egyik legnagyobb vezetői kihívásra kérdeztünk rá, amely lehetőséget adott arra, hogy a vezető a korábban megismerttetett vezetési képességekről, lehetőségekről azok gyakorlati működésére nézve adjon számot.¹² „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.”

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 kérdéskörben. 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.

JEGYZETEK

- ¹ A „jó állam” kifejezés a Magyar Program által alkalmazott átfogó célt fejezi ki.
- ² Christopher Hood: *Controlling public services and government: towards a cross-national perspective*. In: *Controlling Modern Government. Variety, Commonality and Change*. Eds.: Christopher Hood et al., Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004, 3–24. o.
- ³ 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*, 2010/7–8., 16–24. o.
- ⁴ Gellén Márton: *A közszféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében*. *Pro Publico Bono*, 2013/4., 36–47. o.
- ⁵ 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: *Államszerep válság idején*. Magyar Zoltán emlékkötet. Szerk.: Gellén Márton, Hosszú Hortenzia, Complex Kiadó, Budapest, 2010.
- ⁶ W. A. Niskanen: *The Peculiar Economics of Bureaucracy*. *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 2., 1968, 293–305. o.
- ⁷ W. A. Niskanen: *Bureaucrats and Politicians*. *Journal of Law and Economics*, Vol. 18, No. 3., 1975, 617–643. o.
- ⁸ *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények*. Szerk.: Rozgonyi Tamás, Gondolat Kiadó, Budapest, 2008; Gajdusчек György: *Rendnek lenni kell. A közigazgatási ellenőrzési és bírságolási tevékenységről*. KSZK, ROP, Budapest, 2008; valamint Hajnal György: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. KSZK, ROP, Budapest, 2008.
- ⁹ Montgomery Van Wart: *Leadership in Public Organizations*. An Introduction. Routledge, London, 2012.
- ¹⁰ Szócska Miklós: *Változásvezetési kihívások az egészségügyben*. *Harvard Business Review* (magyar kiadás), 2010. június, 26–34. o. Szócska e találó kifejezést az egészségügyi ágazatban általa tapasztalt vezetői válsággal kapcsolatban használja, de alkalmasnak látszik általános értelemben a központi közigazgatásban tapasztaltak jellemzésére is.
- ¹¹ David R. Cameron – Mitchell A. Orenstein: *Post-Soviet Authoritarianism: The Influence of Russia in its “Near Abroad”*. *Post-Soviet Affairs*, 2012, Vol. 28, No. 1., 1–44. o.
- ¹² Államreform, közigazgatás..., i. m.