

DR. GELLÉN MÁRTON PHD

ADJUNKTUS

NEMZETI KÖZZSZOLGÁLATI EGYETEM



Vezetői magatartástípusok és önértékelés közigazgatási reform után, átalakítás közben

1. Bevezetés

E tanulmány „*A jó állam koncepció támogatottságának növelése az együttműködés speciális területeinek erősítésével, ÁROP 1.1.26-2013-2013-0001*” című kutatás keretei között – egyebek mellett – 2014 januárjában és februárjában felvett 40 darab vezetői mélyinterjú eredményeire alapul. Célja, hogy a magyar központi közigazgatás vezetési kultúrájáról adjon képet egy intenzív átalakítási periódus után. A központi közigazgatás vezetése az egyik legfontosabb szervezeti erőforrás, melynek vizsgálata méltatlan módon háttérbe szorult az elmúlt évtizedekben a jogi, szervezeti, pénzügyi, valamint általános humán erőforrási kérdésekhez képest. A közzszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet már kötelező feladatként jelöli meg a közigazgatási vezetőképzés rendszerének üzemeltetését, amely nem képzelhető el azt megalapozó és folyamatosan tartalommal feltöltő empirikus kutatások nélkül.

A tanulmány alapjául szolgáló empirikus kutatás olyan pillanatban készült, amikor a Magyar 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 Magyar Program emblemikus lépései strukturális jellegűek voltak, ide tartozik 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 Magyar Program által meghatározot-

akra. A minisztériumi rendszer átszervezése azt megelőzően történt meg 2010-ben, hogy a Magyar 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 humán erőforrási és kulturális változások azonban némileg lemaradtak.

2. A kutatás módszere

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 interjúknak módszertanilag két párhuzamos sajátosságát előre kell bocsátani. A vezetők helyzetüknél fogva nagyobb rálátással rendelkeznek, az egyes kérdéseket komplex módon meg tudják ragadni. Ezzel együtt elképzelhető, hogy a szervezetre vonatkozó kérdéseket úgy értékelik, hogy azok a saját munkájukra vonatkoznak, tehát saját magukat kell minősíteniük. 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 feladattal 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.

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

3. A kutatási kérdések struktúrája

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*” 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.

a) Ezeknek megfelelően a közigazgatási belső értékekre 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.)

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.² A kérdések ezekre az együttműködés-

si 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. A kérdés ellenőrző funkciója a kutatás során kiemelkedett, mivel a jó horizontális belső együttműködésről beszámoló vezetők az ellenőrzés szerepét firtató kérdésre később mégis többen azt válaszolták, hogy a közvetlen, hierarchikus ellenőrzés (sőt, a folyamatos és rendszeres ellenőrzés!) az egyik legfontosabb rendszerképző tényező az általuk vezetett szervezetben, szervezeti egységben. Az együttműködésre vonatkozó kérdések között az intézményi-szervezeti jövőkép szándékegységessítő 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) A vezetői kultúrát érintő kérdések körében a közigazgatási vezetőket vezetői és nem tisztviselői mivoltukban igyekeztünk megszólítani úgy, hogy a korábban jórészt megbeszélte 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 teljes intézményi környezetben.

- A közigazgatásban alapvetően milyen vezetési stílust vagy stílusokat tapasztal és ön szerint mi vezet eredményre?

² 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

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

4. Közigazgatási belső értékek: bizalom, a célokhoz való 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 említettek.
- 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 karrier-utak 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.

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

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

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, e helyett a döntés-előkészítés fogalmát eljárási, technikai értelemben fogták fel, válaszaikat is eszerint fogalmazták meg.

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

A járási hivatalok munkatársai jellemzően végrehajtói feladatokat kapnak, véleményezési folyamat főként a vezetők-höz, 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 tel-

jesítményelvárások és az elérhető kompenzáció (pénzbeli és nem pénzbeli együtt) nincs összhangban. E véleményt hangsúlyozók többsége e korlátozottságban a vezetői eszközök korlátozását is látja. Egy kisebb csoport – amely tipikusan a politikus-közigazgatási vezetők körével azonosítható a mintában (például kormányhivatal-vezető) –, amely magasabb, eszmei szinten is őszintén azonosul a közigazgatási reformokkal, illetőleg a Kormány általános politikai törekvéseivel, igyekszik saját érzelmi azonosulását a munkakörnyezetének is átadni, ezzel mintegy az anyagi kompenzáció korlátain felülemelkedve munkatársait a feladatok fontosságára, felelősségteljes tartalmára emlékeztetni. E megoldás kétségkívül sikeres lehet, de jelentősen függ az adott vezetői személyiségtől. Végző soron – bár akár évekig is tarthat egy ilyen folyamat – az anyagi és az erkölcsi megbecsülés kontrasztja egyfajta sajátos kognitív disszonanciát is előidézhet. Ilyen típusú pszichológiai hatások empirikus mérésére korábban néhány alkalommal sor került a központi közigazgatásban.³ 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 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 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 egyikőtől 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 megkérdettek az arany középút hívei, a túlzott ellenőrzés azonban kontraproduktív.

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

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

Szakmaiság

A kollégák szakmai felkészültségének megítélése kapcsán többnyire megfelelőnek értékelték a szakmaiság formai jellegét. Az interjúk felvételekor már ismert volt a 2013. decemberében kibombant 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 bot-

³ Az NFÜ által végzett felmérést idézi: GELLÉN MÁRTON: Ha válság, akkor reform. Kalandozások a közigazgatási reformok forrásvidékén. In: GELLÉN MÁRTON–HOSSZÚ HORTENZIA (szerk.): Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet. Complex Kiadó, Budapest, 2010.

rány nem befolyásolta érezhetően a megkérdozettek azon véleményét, hogy a szakmai felkészültség a központi közigazgatásban megfelelő. Többen magyarázatot is fűztek azonban véleményükhöz. E szerint az, hogy a szakmai felkészültség összességében megfelelő, az csak formai szempontú értékelés. Nem is lehetne másképpen, mivel a jogszabályok előírják, hogy I. besorolási osztályba sorolt kormánytisztviselő csak felsőfokú végzettségű személy lehet [2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről, 119. §]. A problémát inkább az okozza, hogy a szakmai kvalitások és a közigazgatási napi munka által megkövetelt tudás között jelentős különbség áll fenn. Legalábbis szükségét érezték többen, hogy ezt a különbséget egyértelművé tegyék. A munkahelyi keretek között felkínálta 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 ideoznak.”

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

A járási hivatalok kialakulása során az önkormányzati hivataloktól átkerülő munkatársakkal kapcsolatban érezhető volt bizonyos távolságtartás, elsősorban az eltérő szakmai kultúrák 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 megkérdozett járási vezetők szerint a beilleszkedési nehézségek az idősebb generáció körében koncentráálódtak. Az ötven évnél idősebb tisztviselők jellemzően lassan állnak át az ügyfélorientált szemléletmódra, illetve az önálló, komplex munkavégzésre.

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

Teljesítménynövelés értékelés és motiváció útján

Az elindult, de be nem fejezett reformelemek között a válaszadók többnyire úgy érezték, hogy a szakmai kompetenci-

ák 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 humánagaztati 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 fél-évenként a teljesítményeket. Tehát ez a dokumentáltság miatt megalapozza a következő évi illetmény eltérítés mértékét.”

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

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

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

A motivációs eszközök megítélése körében a megkérdozett 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 megkérdozett 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.

Az eredményesség és hatékonyság percepciója

A Magyar 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 igénybe vételével tud az adott szervezet elérni, addig az eredményesség kimondottan a kívánatos, közösségileg hasznos célok valóra váltására összpontosít, tekintet nélkül arra, hogy az eredmény során sok vagy kevés forrást használtak-e fel. Arra az eredményességet firtató kérdésre, hogy mikor tekintené szervezetét sikeresnek, a következő típusos választ kaptuk.

„A hatékonyságot előkészített jogszabályok számával vagy elfogadott törvényjavaslatok, kormányrendeletek vagy tárcaren-deletek 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 közgazdasági 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 közgazdaságban. Itt azonban nem a mérhetőségre kérdeztünk rá, hanem általános élel tettük fel a kérdést: *„Mi alapján mondaná, hogy az Ön szervezete, szervezeti egysége sikeres?”* Az ügyek darabszáma egy általános, az év végi jelentésekben is visszaköszönő paraméter. Vajon sikeresnek tekinthető-e a gyámhatóság, ha a tavalyinál több gyermekelhelyezési ügye volt? Sikeres-e, ha több volt a gyámság alá helyezések száma? Az ilyen és ehhez hasonló területeken, amelyek valamilyen társadalmilag nem kívánatos, de mégis szükséges feladat ellátására irányulnak, a siker fogalmának és az ügyek darabszámának összekötése egyenesen értelmetlen. A vezetők a sikeres működésre vonatkozó kérdésre szinte reflexszerűen hajlamosak azzal válaszolni, hogy igen, szerveztük (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 kétségtávolan siker egy közgazdasági költségvetési vezető számára, akinek demonstrálnia kell a közgazdasági államtitkár vagy a miniszter felé, hogy mindent megtett az intézmény pozícióinak javításáért, de ez a siker semmit sem mond a szervezet létét indokoló, azt megalapozó tartalmi tevékenység sikerességéről. Olyan típusú siker definíció, miszerint sikernek tartjuk, hogy a ciklus elején kitűzött szakpolitikai célokat X%-ban sikerült elérni, nem hangzott el. Ilyen értelemben azt lehet mondani, hogy a politikai kormányzásnak az a felfogása, amely szorosabb kapcsolat megteremtésére törekedett az (szakmai-politikai) államtitkári kar és a központi közgazdaság hagyományos felépítménye között, eddig nem ért el olyan értelemben sikert, hogy a közgazdasági vezetők képesek lennének az államtitkári kar által közvetített szakpolitikai célok összefüggéseit felismerni, és azoknak elérésében haladást érzékeln.

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 öt 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 közgazdaságban az, hogy a vezetők – a felmérés szerint – nem gondoltak korábban azon, hogy munkahelyük működésének célja van, holott saját szerepüknek értelmét, logikai alapját éppen az adja, hogy milyen szerepet tudnak vállalni e célok elérésében.

Az hogy az ügyszámok, létszámok és a költségvetési támogatási összeg növelése szerepelt a sikeresség kritériumaként többeknél, az 1960-as évek végén jelentkező úgynevezett *„public choice”* (magyarul: *„közösségi választások”*) elméletének bürokráciaellenes vádjait fogalmazza meg, anélkül, hogy felismerné, hogy ha történetesen épp a költségvetési támogatási összeg önmagáért való növelése lenne az adott intézmény végső célja, erről tulajdonképpen hallgatni kellene.⁴

A közgazdasági fejlődési pálya továbbvitele szempontjából kulcskérdés, hogy a közgazdaságot vezető államtitkári kar mennyire lesz képes az általuk követett célokkal való azonosulást nem csak általánosan, hanem konkrétan is elérni. Ehhez elengedhetetlen a magasabb vezetői pozíciók viszonylagos stabilitása, a helyettes államtitkári karban meg kell célozni tárcánként a legalább két éves átlagos hivatalban maradást.

5. A vezetés mint szervezeti erőforrás a közgazdaságban

A közgazdaságra vonatkozó empirikus kutatás Magyarországon igen ritka. Az elmúlt másfél évtizedből három-négy

⁴ NISKANEN, W. A.: *The Peculiar Economics of Bureaucracy*. In: *The American Economic Review*. Vol. 58 (2), 293–305. oldal. 1968.

példát lehet csak hozni.⁵ Legújabbban az ÁROP-2.2.17-2012-2013-0001 keretében megvalósult „Közszolgálati humán tükör” kutatássorozatot lehet említeni, amely részben vezetői kérdéseket is tárgyalt. 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 alaplűnek számító munka oktatásba való bevonásával.⁶ Mint az interjúorozat fentebb részletezett kimondottan vezetői témát érintő kérdéseire adott igencsak bizonytalan válaszok rámutattak: a közigazgatási vezetési funkciót „vákuum és zavarodottság” jellemzi.

Arra a kérdésre, hogy „Mi az Ön által tapasztalt, uralkodó vezetési stílus?”, többen döbbenettel reagáltak, mások inkább hallgattak. Voltak továbbá, akik az interjút készítőktől vártak segítséget, és igyekeztek valamilyen formális, tankönyvszerű választ adni, amelyben az autoriter vagy a demokratikus vezetési stílus hívszavának attribútumait igyekeztek összegyűjteni. A kérdés azonban nem vezetéstudományi ismeretlenőrzésre irányult, hanem arra, hogy a saját környezetükben (netán saját magukban) milyen vezetési stílusjellegzet 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 felettésüket. Tehát feszültség alakult ki aközött, amit ténylegesen mondani tudtak, és a saját maguktól elvárt válasz ideálképe között. Az ilyen helyzetbe jutott beszélgetéseken igyekeztek 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 néhai alapító-tulajdonosa, Steve Jobs híresen

autoriter vezetési stílust alkalmazott – még hozzá eredményesen. Szélsőségesen autoriter vezető volt Bernard Madoff, aki legalább egy évtizedig a legnagyobb new yorki befektetési alapot vezette, és akiről később kiderült, hogy üzleti modellje valójában piramisjáték. Az autoriter vezetési stílus tehát semmilyen értékítéletet nem hordoz önmagában, az lehet jó vagy rossz, létezhet piaci környezetben éppúgy, mint állami környezetben. Mégis, a válaszadók többségénél lehetett bizonyos távolságtartást érezni e kifejezéssel kapcsolatban. Egyáltalán nem is kellett volna a hármast (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 kollégákra is tartozó információkat vagy hogy 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 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 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 megkérdőjelezettek, 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 szervezetén belüli elszigetelődése ellen komoly egyéni stratégia mentén kifejlesztett 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 információ áramlást preferálják, ám maguknak tartják fenn a szak-*

⁵ ROZGONYI TAMÁS (szerk.): Államreform, közigazgatás, háttérintézmények. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008., GAJDUSCHEK GYÖRGY: *Reznek lenni kell a közigazgatási ellenőrzési és bírságolási tevékenységről* 2008, Budapest, KSZK, ROP, valamint HAJNAL GYÖRGY: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz* 2008, Budapest, KSZK, ROP

⁶ VAN WART, MONTGOMERY: *Dynamics of Leadership in Public Service*. Routledge, 2. ed. Basingstoke, UK, 2011

⁷ 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 válság-gal kapcsolatban használja, de alkalmasnak látszik általános értelemben a központi közigazgatásban tapasztaltak jellemzésére is.

mai döntéseket. Hogy mi számít szakmai döntésnek, azt természetesen ők döntenek el. Míg az autoriternek tekintett vezetők magas szintű elvárásokat támasztanak, beosztottaikat gyakran a félelem vezérli a teljesítés során, a kommunikáció többnyire egyirányú, utasításban fejeződik ki.

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

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

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 Közzolgálati 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) – illetőleg jogutódai – végeztek, 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 mindaddig nem érte el a tudományos közleményekben való megjelenés szintjét. Az eddig megjelent közlemények idegen nyelven, külföldön jelentek meg.⁸ 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 újracsoportolása. E szellemi hatást tükrözi egyébként a vezetői stílusok kategóriáinak szigorú hármastagolása a válaszadók között. (menedzsment megközelítés) 2. Valamely külföldön bevált képzési modell több vagy kevesebb adaptációval való átvétele. (gyors megoldás) 3. A jövő magyar kihívásaira való felkészítés, amely a magyar állam stratégiai feladataiból indul ki, ezek eléréséhez kínál vezetői eszközöket (közpolitikai megközelítés). Ezekről különbözik a vezetői tréningek köre, melyek a nyelvtanítástól 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 közigaz-

gatás 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 (másoddiplomat) 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 autoriter⁹ vezetői stílus legitimációs alapját kérdőjelezi meg.

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

„Együttműködési készség, konfliktus kezelés vagy válság kezelés, konfliktusos szituációk kezelése. A szintetizáló képesség, a prioritizálási képesség, vagy készség, a higgadság, már amennyire az ember ezt meg tudja őrizni, ezeket mind lehet erősíteni.”

„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.

⁸ GELLÉN MÁRTON, GÁL MÁRK: Hungary. In: MONGOMERY VAN WART, ANNIE HONDEGHEM, ERWIN SCHWELLA (szerk.): Leadership and Culture: Comparative Models of the Top Civil Service Training. London: Palgrave Macmillan, 2014. pp. 89–102.

⁹ 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.

A vezetői tekintély forrása

A vezetői tekintély alapjaként megjelölt tényezőket az alábbiakban foglaltuk össze:

- szakmai tudás,
- megfelelő, világos feladat delegálás,
- bizalmi légkör,
- felelősséget vállal tetteiért,
- beosztottjainak és szervezetének érdekeit képviseli,
- empatikus, kiszámítható, karizmatikus,
- egyéni presztízzsel rendelkezik.

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

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

A vezetői tekintély kapcsán adott válaszokban dominált a szakmailag a szervezet többi tagja felett álló vezető képe, a megfogalmazások azonban azt mutatták, hogy ez egy elvi, vágyott, ideálisnak tartott kép. A megkérdezett vezetők tehát vágnak arra, hogy szakmailag nagy felkészültséggel és tapasztalattal rendelkező személyek vezessék az apparátust. Ez olyan minisztériumok esetén teljesülhet, amelyeknek viszonylag homogén szakmai portfóliója van, és nagy szakmai utánpótlási potenciállal rendelkezik. Ilyennek tekinthető a Belügyminisztérium vagy a Honvédelmi Minisztérium, illetőleg a Külügyminisztérium (Külügyi és Külgazdasági Minisztérium). A csúcsmisztériumok rendszerében azonban gyakorlatilag lehetetlen, hogy az első számú vezető, illetőleg közvetlen stábjában 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 legitimitációból fakadó autoritás olyasmí, amiről hallgatni kell, vagy ha már rákérdeztek, akkor szakmai mítosz-

szal 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 érdekvérvényesítés is, hogy ki tudja jární még x-nek azt a főtanácsadói címet. Persze ez visszafelé is hat, mert akkor vannak az embereim megelégedve velem, ha érzik azt, hogy kitaposok nekik valamit a főnöknél.”

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

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

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

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 szembeállítását 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 „megoldás-orientált” 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 alkategoriat lehetett megkülönböztetni: 1. Az egyik vezetői felfogás engedi a horizontális kapcsolattartást a nagy szervezeten belül a szolgálati útra tekintet nélkül is, amennyiben a vezető erre közvetlenül engedélyt ad. 2. Mások megelégednek az utólagos tájékoztatással. 3. A harmadik kategóriába tartozó vezetők azt válaszolták, hogy nem tartanak igényt az állandó tájékoztatásra a folyamatok közben, lényeg a megnyugtató megoldás, a szükséges papírmunkát pedig egyszerűen utólag hozzáillesztik a már meglévő megoldáshoz.

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

A szervezeti változások követése

Lezárásként a megkérdezetteket egy rajtuk kívül álló kihívásról kérdeztük. Arra irányítottuk a figyelmet, hogy mit lehet vezetői eszközökkel tenni annak érdekében, hogy a szervezeti változások, zárolások, létszámleépítések ellenére megmaradjon az általuk képviselt közigazgatási szervezetek akcióképessége. E kérdéssel a merev, szabályozott környezetben jelentkező egyik legnagyobb vezetői kihívásra kérdeztünk rá, amely lehetőséget adott arra, hogy a vezető a korábban megismerttetett vezetési képességekről, lehetőségekről azok gyakorlati működésére nézve adjon számot.¹⁰

„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 sorok eldöntése jellemzően nagy pszichés terhet jelentett többek számára. Ezt azonban igyekeztek egyes intézkedésekkel tompítani: nyugdíjazások, háttérszervezetnél való elhelyezés, EU projektre létrehozott projektszervezetben való elhelyezés.

Felhasznált irodalom

- 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.
- GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kell A közigazgatási ellenőrzési és bírságolási tevékenységről* 2008, Budapest, KSZK, ROP
- GELLÉN MÁRTON–GÁL MÁRK: Hungary. In: Montgomery Van Wart, Annie Hondeghem, Erwin Schwella (szerk.): *Leadership and Culture: Comparative Models of the Top Civil Service Training*. London: Palgrave Macmillan, 2014. pp. 89–102.
- GELLÉN MÁRTON: Ha válság, akkor reform. Kalandozások a közigazgatási reformok forrásvidékén. In: GELLÉN MÁRTON–HOSSZÚ HORTENZIA (szerk.): *Államszerep válság idején*. Magyar Zoltán emlékkötet. Complex Kiadó, Budapest, 2010.
- HAJNAL GYÖRGY: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz* 2008, Budapest, KSZK, ROP
- ROZGONYI TAMÁS (szerk.): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008.
- HOOD, CHRISTOPHER: Controlling public services and government: towards a cross-national perspective. In: Hood, Christopher, Oliver James, B. Guy Peters, Colin Scott (szerk.): *Controlling Modern Government. Variety, Commonality and Change*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004. 3–24. oldal
- NISKANEN, W. A.: The Peculiar Economics of Bureaucracy. In: *The American Economic Review*. Vol. 58 (2), 293–305. oldal. 1968
- SZÓCSKA MIKLÓS: Változásvezetési kihívások az egészségügyben, *Harvard Business Review* (magyar kiadás), 2010. június, 26–34. oldal.
- VAN WART, MONTGOMERY: *Dynamics of Leadership in Public Service*. Routledge, 2. ed. Basingstoke, UK, 2011
- VEREBÉLYI IMRE: Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és soron következő feladatairól. *Magyar Közigazgatás*. XLVIII. évfolyam 6. szám, 1998. június. 321–336. oldal.

¹⁰ Egy korábbi reform empirikus kutatását végezte el ROZGONYI TAMÁS (szerk.): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008.