E. Szilágyi Enikő

Adminisztratív kultúra a közigazgatásban – a teljesítmény-megítélés tendenciái

„Minél tovább terjed egy áradás, annál sekélyebb és zavarosabb lesz a víz. A forradalom elpárolog, és csak az új bürokrácia iszapja marad vissza. A meggyötört emberiség bilincsei irodapapírból vannak."

Franz Kafka[1]

Mi magyarázza individuális-szervezeti oldalról a bürokrácia (közigazgatás) teljesítményt érintő reformjainak kudarcát, és mi az összefüggés a kultúra és a bürokratikus teljesítmény között? A kérdésre választ keresve jelen írás feltételezi, hogy a bürokratikus teljesítmény jellemzői (és nehéz változtathatósága) hozzájárulnak a közigazgatási teljesítmény-megítélés tendenciáihoz. A közigazgatás verbális modelljének értelmezési keretén belül bevezeti az adminisztratív kultúra összetett fogalmát. Végül empirikus példákkal támasztja alá a közigazgatási teljesítmény-megítélés két fő tendenciáját: a homogenitási és szelektivitási problémát.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: *D73, H70, M14*

Kulcsszavak: közigazgatás, szervezeti kultúra, közigazgatási teljesítménymérés

A mindennapi élet fontos kérdéseit vizsgáló tudomány tévedései sokkal lassabban kopnak ki a köztudatból, mint az általa feltárt egyébként helytálló kijelentések. Elegendő csak a spenótvitára gondolni, ami többet közt a brit Daily Mail, vagy éppen a Der Spiegel című német lap hasábjain okozott nagy feltűnést[2]. Noha a táplálkozástudomány már igazolta, hogy a svájci fiziológus, Gustav von Bunge számítási hibája miatt terjedt el a tévhit a spenót rendkívül nagy vastartalmáról; a kisgyermekes szülők körében máig tartja magát ez a nézet. A bürokráciával kapcsolatos tévhitek legalább ilyen makacsul tartják magukat, melyek közül a legerősebb, hogy a bürokratikus kultúra (pontosabban: a közigazgatási adminisztratív

A szerző a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskolájának doktorjelöltje, valamint Szentendre Város Önkormányzatának stratégiai menedzsere. E-mail: szilagyi.eniko@szentendre.hu.

[1] *Gustav Janouch: Beszélgetések Kafkával. http://adattar.vmmi.org/cikkek/8772/hid_1966_03_09_gustav.pdf.*

[2] *Egyes változatok szerint a tizedesvesszőt rakta rossz helyre a kutató, más változatban 1000 g spenót vastartalmát 100 g spenóthoz írta fel (a lényeg természetesen ugyanaz). Lásd például: http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-2354580/Popeyes-legendary-love-spinach-actually-misplaced-decimal-point.html; http://www.sueddeutsche.de/wissen/mythen-in-der-wissenschaft-die-grosse-spinat-verschwoerung-1.985098; http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/hartnaeckige-irrtuemer-mythen-an-die-selbst-mediziner-glauben-a-525056.html*

kultúra) nem képes jól teljesíteni. Ahhoz, hogy megértsük a bürokratikus kultúra teljesítménye mögött rejlő hatásmechanizmusokat, a kultúra és a teljesítmény összefüggéseit kell vizsgálnunk. Tegyük ezt a két tényezővel kapcsolatos szakirodalmi irányok és hiedelmek ismertetéseivel!

A kultúra számít

A kultúra a közgazdaságtan és a gazdálkodástudományok egyik tudathasadásosan kezelt tényezője – ahogy *Landes (2000)* írja tanulmányában: „Max Webernek igaza volt. Ha valamit tanulhatunk a gazdasági fejlődés történetéből, az az, hogy majdnem minden különbséget a kultúra eredményez. (…) És mégis, a kultúra – mint a népességet vezérlő értékek és attitűdök halmaza – megijeszti a kutatókat." *Martin* (2002) a kultúra elméletének területén „tudományos háborút" érzékel, mert az egyes elképzelések és perspektívák olyan nagy mértékben nem egyeztethetők össze. Tekintsünk át néhány tényezőt, mely hozzájárult a kultúra „mostoha" kezeléséhez!

Az egyik jellegzetesség, hogy a kultúra sajátos szerepet tölt be egyes közgazdasági vizsgálatok esetén, és válik erős magyarázó tényezővé – a kutatók sokszor a kultúrára fogják a nem megmagyarázható különbségeket. Nevezzük ezt egyszerűen „maradék-elvnek". Jellemzően olyan esetekről van szó, amikor bizonyos jelenségek elemzésekor az ismert változók nem, vagy nem teljes körűen bírnak magyarázó erővel. Elegendő csak a közismert

Solow-modellre gondolni *(Solow 1957),* ahol a munkaerő és a tőkeállomány növekedésével nem magyarázott növekedési hányadot (Solow-maradék) részben a technikai haladásra, részben kulturális okokra vezették vissza.

Ám a kultúra nem csak „puffer" tényező; az országok eltérő fejlődésében legerősebb okként közvetlenül a kultúrát jelöli meg például *Porter (2000)*, aki a gazdasági fejlődés és versenyképesség fokozás terén látja annak fontos szerepét. A kultúra az adófizetési hajlandóság és az adóztatás területén tapasztalható különbségek magyarázatában is jelentős tényező *(Hőgye 2005; Nerré 2001).*

Meghatározza továbbá az államok általános teljesítőképességét is. *La Porta és szerzőtársai (1998)* egy kiterjedt, számos országot érintő keresztmetszeti vizsgálattal empirikusan vizsgálják, mi határozza meg a kormányok (a kormányzás) minőségét. A szerzők szerint ahhoz, hogy az egyes államok igen változatos gazdasági teljesítménye mögött meghúzódó okokat megtaláljuk, az intézményi elméletek gazdasági, politikai és kulturális aspektusai is fontosak. Írásuk aláhúzza a történelmi hagyományok, a vallás meghatározó szerepét (például a jobban teljesítők túlnyomó része protestáns, míg azon országokban, ahol katolikus vagy muszlim vallás a domináns, a teljesítmény is rosszabb)[3].

Phelps (2006) az európai országok és az Egyesült Államok közötti teljesítmény különbségekre érdekes magyarázatot talál: a dinamizmus meglétét vagy annak hiányát. A dinamizmus egyértelműen kulturális tényező, mely magában foglalja, hogy egy országban a szereplők mennyire képesek új, innovatív ötleteket kidolgozni, mennyire észlelik és fogadják el a versenyhelyzetet, valamint milyen mértékben tudnak lépést tartalmi a piac és a

[3] *Ez persze nem jelenti azt, hogy ami működőképessé tesz egy országot vagy szervezetet, az egyszerűen átültethető egy másik kulturális kontextusba – vagyis óvatosan kell bánni a „sikerreceptekkel". A brit oktatási rendszer kapcsán Crossley és Broadfoot (1992) például arra hívják fel a figyelmet, hogy a gyakorlatnak és a működtetési elveknek még az átültetése sem független a kulturális kontextustól.*

technológia változásaival. Mikroökonómiai aspektusból vizsgálva is lényeges a kultúra, mert a szervezetek sikerének kritikus, stratégiai fontosságú tényezője *(Flamholtz–Randle 2011),* illetőleg a menedzsmenttudományok (különösen a leadership elméletek) fontos vizsgálati területe *(Morgan 1997).*

A kultúra tehát számít, de hatásának mértékéről megoszlanak a vélemények. *Sachs (2000)* szerint vannak esetek, amikor a kultúra nem szignifikáns magyarázó tényező az országok közti gazdasági különbségek terén, a földrajzi és éghajlati jellemzőkhöz képest.

Felmerülhet ez alapján a kérdés, hol rejlik a kultúrát érintő vizsgálatok esetén a legnagyobb veszély. Elsősorban abban, ha nem egyértelműen definiáljuk a kultúrát, és így mindent vele próbálunk megmagyarázni. Bár praktikus egy nehezen definiálható, de mindenki által érzékelt tényezőt magyarázó változónak használni, végső soron csak egy újabb kérdés felé tereli a problémát: mi az a kultúra, és hogyan definiálható, ha definiálható egyáltalán.

A szerzők tényként kezelik, hogy a kultúrának nincs egységesen elfogadott definíciója – szinte anekdota már, hogy a hatvanas években 164 definíciót gyűjtöttek össze *(Kroeber–Kluckhohn 1963; Vitányi 2002; Bokor 2000)* rá vonatkozóan[4].

A szakirodalom általában az antropológiai magyarázatból indul ki, *Singer (1968)* definícióját alkalmazva, mely a kultúrát komplexen értelmezi (erkölcs, tudás, hiedelmek, művészetek, szokások halmazaként). A társadalom rendezettsége, az anyagi gazdagság, az erkölcsi kifinomultság és a szellemi fejlettség is a kultúrába tartozik *(Williams 1998:28–30).*

Persze izgalmas kérdés, van-e tökéletes meghatározás, mégsem érdemes a paradigmatikus vitákba mélyen belemennünk. Ahogy *Bokor (2000)* fogalmaz, azok nem dönthetők el, mert nem létezik egy paradigmák feletti viszonyítási kritérium. Ha eltérően tesszük fel a kérdést, eltérő választ kapunk.

Schein (2010) szintén a kultúra „túlkomplikált" fogalmára hívja fel a figyelmet, mely fogalom a szociálpszichológia, a kognitív pszichológia, az antropológia és a szociológia érdeklődésének homlokterében áll, és mely valójában csak az absztrakció igen magas szintjén értelmezhető. *Bokor (2000)* rámutat, hogy a kultúra fogalmának funkción és tartalmon alapuló megközelítései vannak. Az előbbi elméletcsoport azt keresi, milyen szerepet tölt be a kultúra a szervezetek működésében, az utóbbi pedig azt, milyen megjelenési formája, összetevői lehetnek. A funkción alapuló elméletek szerint a kultúra a belső és a külső integráció (alkalmazkodás) eszköze. Az *1. táblázat* néhány megközelítést tartalmaz, melyeket érdemes a teljesítménnyel való kapcsolatukban tovább értelmezni:

---

[4] *A társadalomtudományi kutatásokban jellemző jelenség a definíciós kényszer. A vizsgálati tárgy viszonylagosságából viszont az következik, hogy az esetek többségében nehéz lesz az alapfogalmakat operacionalizálni. Egyáltalán, érdemes-e rendkívüli erőfeszítéseket tenni a fogalmak „pontos" és egységes körülírására, ha egy adott jelenség megértése szempontjából jóval inkább a hatásmechanizmusok lényegesek? Nem feltétlenül, főleg, ha figyelembe vesszük, hogy az univerzalitásra törekvő meghatározások gyakran „gumifogalommá" satnyulnak, tehát használhatóságuk csökken.*

1. táblázat

Néhány példa a kultúra eltérő megközelítéseire

Szerző	**Kultúra fogalom lényegi definíciós eleme**
Bower 1966	Ahogy egy szervezetben a dolgukat teszik
Kluckhohn 1951	Elsajátított és öröklött viselkedésminták összessége, melyek alakítják egyes embercsoportok összességének döntéseit
Hoftstede 1980	Érzelmi, cselekvési, gondolkodási mintaképek összessége
Hofstede 1991	Kollektív, megfoghatatlan tényező, mely megkülönbözteti az egyik szervezetet a másiktól
Trompenaars 1994	A problémamegoldás és a dilemmák eldöntésének módszere, mely egy idő után premisszává válik
Heidrich 2001	Összetett, strukturált és dinamikus eszköz, amellyel az egyén alkalmazkodik, s amellyel szert tesz a kreatív kifejezés módjaira
Szilágyi 2009	A szervezeti cselekvés, működés értelmezési keretrendszere

A kiemelt meghatározásokban közös, hogy a kultúrát olyan tényezőként értelmezik, mely a problémamegoldás általános módját, a feladatokhoz való hozzáállást határozza meg. Használjuk a továbbiakban ezt a kultúra hatásmechanizmusának vizsgálatához! A továbbiakban tehát a kultúráról az alábbiakat fogadjuk el bizonyított jellemzőként:

a) A kultúra általános gondolkodási, cselekvési keret; a problémák megoldásához való alapvető viszonyulás, ahogyan egy társadalmi csoport egy felmerülő kérdésre választ talál.
b) A kultúra ezáltal *minden esetben befolyásolja* a társadalmi csoport teljesítményét.
c) A pontos tartalma (összetevői) irrelevánsak a teljesítmény szempontjából, csupán *a hatásmechanizmus lényeges* (ahogyan befolyásolja a teljesítményt, másképp fogalmazva, ahogy hozzájárul egy output előállításához).

Ha feltételezzük még azt, hogy az egyes társadalmi csoportok közötti probléma-megoldási különbségek vannak, akkor érdemes megvizsgálni, az adott réteghez kapcsolódó bürokratikus kultúra mennyiben mutat speciális jegyeket. Ezt követően tárható fel a bürokratikus kultúra és a teljesítmény kapcsolata.

A bürokratikus kultúra rehabilitációja

A bürokrácia a kultúrához hasonlóan túlterhelt kifejezés. A bürokrácia a nagy méretű, szabályozottságon alapuló szervezet jelölésére használt fogalom, mégis, napjainkban inkább pejoratív értelemben használatos *(Crainer 1995:1093).* A közvélemény általában gyűlölettel gondol rá, sőt, manapság már az internet segítségével bürokrácia-kezelő tréningen vehetünk részt és sorra olvashatjuk a blogbejegyzéseket a bürokrácia káros

vonásairól is[5]. A Magyar Nagylexikon *(Élesztős 1995:860–961)* „bürokrácia" címszava alatt ezt találjuk: „francia–görög eredetű, a »hivatal uralma« – a szigorú hierarchikus irányító szervezetben szakmunkát végző emberek uralma, amely döntéshozó hatalmi helyzetükön és eljárási szabályszerűségeken alapul. Szabályozottságra, jogszerű eljárás-értelmezésre, az ügyek rutinszerű áttekinthetőségére és naprakész nyilvántartására, a felelősség és képzettség hivatalszervezeti értelmű hierarchikus besorolására törekszik."

Ugyanakkor tévedés azt hinni, hogy a bürokrácia mint szervezet csupán a közszféra jellegzetessége lenne. *Durlauf* és *Blume (2008:605–609)* elkülönítik a kormányzati és az üzleti bürokrácia fogalmát. Hasonlóan kettős felosztást használnak *Schermerhom és szerzőtársai (2008)*, akik a klasszikus Henry Mintzberg-féle kategorizáláshoz hasonlóan *(Mintzberg 1979)* mechanikus és szakértői bürokráciát különítenek el. Előbbi erősen standardizált folyamatokkal, meghatározott döntéshozatali struktúrával, központi támogató törzskarral, valamint erős kontrollal rendelkezik. Az organikus struktúrával rendelkező szakértői bürokrácia szabályozottsága kisebb, nem is feltétlenül formalizált, hibrid típusú szervezet. Napjainkban még mindig nagy jelentőséggel bírnak ezek a szervezetek, némiképp cáfolva egy bő három évtizedes állítást, mely szerint a bürokratikus modell már elavult, és nem felel meg a modern kor követelményeinek *(Matejko 1980)*.

Egészen negatív képet fest a bürokratikus szervezetről egy szintén a nyolcvanas években született kutatás. *Kets de Vries és Miller (1984)* azt állítják, hogy a neurotikus szervezet modellje jól alkalmazható a vezetési hibák kiszűrésére. Ezek alapján a szervezet működési zavarát és kontraproduktivitását idézi elő, ha a vezető kényszeres, dramatizáló, depresszív, skizoid, paranoid. A szerzők a vezetők személyisége és a létrejött vagy tudatosan kialakított szervezeti struktúra közötti összefüggéseket megvizsgálva arra jutnak, hogy a szervezeti struktúrák a szervezet vezetőinek világlátását és személyiségét tükrözik. Meglátásuk szerint a bürokratikus alapelveken nyugvó szervezet hátterében egészen különböző – bár többnyire valamilyen módon sérült – vezetői személyiségek húzódhatnak meg, ily módon a bürokrácia neurotikus szervezet.

A bürokrácia fogalmát *Gajduschek (2000)* átfogóan értelmezi, és kifejti, hogy a szociológiai irodalom (Max Weber hagyományait követve) a racionális, hatékony szervezet értelemben használja, míg a közgazdászok a nem-piaci szervezetet értik alatta. A nem-piaci szervezet hatékonysága jóval alacsonyabb, mint a profitmaximalizáló vállalaté *(Meyer 1985:1)*, ugyanakkor szinte valamennyi szervezet rendelkezik bürokratikus jellemzőkkel – különösen a nagyobb méretűek *(Blau–Meyer 1971)*.

[5] *Lásd például a http://www.beatbureaucracy.org/training-6aa.php oldalon. Ennek szerzői arra hívják fel a figyelmet, hogy bár mindenki esett már a bürokrácia áldozatául, de van megoldás: tréningezzük magunkat. A közvélemény jellegzetes hangjait jelenítik meg továbbá a következő blogbejegyzés-részletek is. „Nem szeretem a hivatalokat. Általában az a bajom velük, hogy mindig az az érzésem, ellenem vannak és nem nekem, holott az lenne a feladatuk, hogy engem szolgáljanak" (http://onlinemarketing.blog.hu/2011/10/24/a_hivatalnak_packazasait). Vagy máshol: „Fizikailag, lelkileg egyaránt rámentem arra, hogy mindig igyekeztem a lehető legjobb teljesítményt nyújtani egy olyan világban, ahol ez nemhogy nem érték, hanem kifejezetten hátrányt jelenthet" (http://harykozig.blog.hu/2010/04/08/a_blog_celja_28). Hasonló írásokat tartalmazott a Hivatal Blog (http://hivatal.blog.hu/), valamint a jelen sorok írója által rövid ideig üzemeltetett Közigazgatási Kibeszélő, a Közigazgatási Gondolkodó és Dühöngő Sarkocska (http://kozigkibeszelo.blog.hu/) is.*

A bürokráciával kapcsolatban *Gajduschek (2000)* fontos alapállításokat fogalmaz meg:

1. A bürokratikus racionalitás[6] weberi fogalma két jelentős tényezőt foglal magában: a hatékonyság maximalizálását és a bizonytalanság minimalizálását.
2. A bürokratikus szervezet minden más ismert szervezeti formánál jobban képes a bizonytalanság minimalizálására.
3. A bizonytalanság minimalizálása (kiszámíthatóság) és a hatékonyság között egyirányú viszony áll fenn. A hatékonyság hat a bizonytalanság minimalizálására, de fordítva ez már nem igaz. A bürokrácia nem képes az adaptációra.

Gajduschek (2000:125) szerint ezek alapján a bürokrácia egy olyan szervezet, amely a bizonytalanság minimalizálását abszolút célnak tekinti, függetlenül annak a szervezeti hatékonyságra gyakorolt hatásától. Ennek megfelelően a hatékonyság és bizonytalanság minimalizálása tekintetében a bürokratikus szervezet célfüggvénye szerinte a következőképpen adható meg:

*Bürokrácia = Max (1*bizonytalanság minimalizálás + 0*hatékonyság)*

A célfüggvény ilyen formájának matematikai pontosságával (és szükségességével) lehet vitatkozni, de a szerző által feltárt összefüggéssel aligha. Ebben az értelmezésben a nulla hatékonyság nem azt jelenti, hogy a bürokratikus szervezetben nincs jelen a hatékonyság, csak azt, hogy a szervezeti célfüggvényben nincsen benne – vagyis látens funkcióként előfordulhat, de nem célzott cselekvés eredménye.

A bürokráciával szembeni gyakori kritika, hogy lassú és nehézséges. Gajduschek szerint azonban egyes eljárási cselekmények, a számos bizonylat kitöltése gyakran az ellenőrizhetőséget, a korrupció kizárását szolgálja – így végső soron célszerű és racionális –, illetve csökkenti a kockázatot *(Gajduschek 2000:86)*. Noha feltételezhetően senki nem akarna kaotikusan működő közigazgatást, ezek a garanciális szabályok általában mindenkit dühítenek.

Valóban csak a közigazgatás sajátossága ez? A fenti elméletekből következik, hogy a bürokrácia a magánszférában és a közigazgatási szférában is megtalálható. Egy építési hatósági engedély kiadása (mely hazánkban önkormányzati igazgatási feladat) és egy hitelkérelem elbírálása (mely jellemzően, de nem kizárólagosan a pénzügyi intézményrendszer cégeinek, a kereskedelmi bankoknak a feladata) voltaképp hasonló – és az állampolgárokat is egyformán dühítő folyamat.

Emellett egy nagyon fontos gyakorlati aspektusra nem adnak magyarázatot a fent idézett munkák. Mindenki által ismert a sztereotípia, hogy aki a közszférában dolgozik, az lassú, képtelen a változásra, nem kreatív, míg a magánszektor (vagy gyakoribb kifejezéssel a versenyszféra) adaptív, produktív, rugalmas embereket igényel és fogad be[7]. Mégis, a való

[6] *A racionalitás weberi értelemben az embereknek azon növekvő képessége, hogy a természeti és társadalmi környezettel foglalkozzanak, és a környezetet formálva abba beavatkozzanak (Kieser 1995).*

[7] *A sztereotip képet jól leírja a szavanna-hasonlat: a közvélemény úgy látja a magánszférát, mint a karcsú, gyors, jól alkalmazkodó gazellát, a közszférát pedig a nagy, lomha, csoportban vadászó oroszlánnal azonosítja. A gazella rá van kényszerítve a folyamatos menekülésre, mert ha nem gyors, akkor egy ragadozó felfalja, az oroszlán pedig ha kell, trükköket alkalmaz azért, hogy zsákmányhoz jusson, de akár a dögevéssel is megelégszik. Mindig van tehát mit ennie. A közszféra sokszor taktikai cselhez folyamodik, hogy előnyre tegyen szert, vagy pedig kihasználja a magánszférát (mondjuk a magánszférát korlátozza jogszabályokkal). Hasonló viselkedés figyelhető meg az oroszlánok esetében is, amikor figyelemeltereléssel ejtenek el egy nagyvadat (Szilágyi 2012).*

életben rendre találkozhatunk olyan esetekkel, amelyek cáfolják a sztereotípiákat. Mindenki hallott olyat, hogy a profitorientált cég dolgozója 16.30-kor letette a munkát és nem törte a fejét egy probléma megoldásán, vagy a minisztériumi dolgozó azért, hogy eleget tegyen a jogszabályi határidőnek, éjjel dolgozott, illetve rugalmas megoldást talált egy lehetetlennek tűnő helyzetre.

Még akkor is, ha ezek extrém esetek, meg kell vizsgálnunk, miként adhatunk ezekre magyarázatot – vagyis milyen feltételek mellett lehet adaptív és rugalmas a bürokrácia és mikor nem? Ha azt feltételezzük előzetesen, hogy a megfelelő szervezeti teljesítmény kulcstényezője az adaptáció, akkor a teljesítmény szempontjából is nagyon lényeges az előbbi kérdésre adott válasz. Nem egy egységes, mindenre kiterjedő választ keresünk, hanem lehetséges okokat.

A válaszhoz érdemes a szervezés- és gazdálkodástudomány, a közgazdaságtan, a pszichológia és az antropológia nézőpontját választani – abból kiindulva, hogy egy komplex jelenséggel állunk szemben, amely komplex megközelítését igényel. Ebből két dolog következik még a kultúra szerepére: a kultúra nem magyaráz meg minden különbséget az országok és szervezetek között; egyetlen diszciplína nem képes a kultúra hatásmechanizmusát feltérképezni, tehát ki kell lépnünk a pusztán közgazdasági gondolkodási keretből.

a) A hatalom-paradoxon

A szervezeten belül azok kerülnek hatalmi pozícióba, akik a szervezeten belüli munkamegosztás révén a kritikus erőforrásokat meg tudják szerezni. A hatalom tehát olyan közvetítő mechanizmus, amely azok javára csoportosítja át a belső erőforrásokat és azokat juttatja előre a szervezeti hierarchiában, akik a környezet kritikus elemeivel állnak kapcsolatban. A hatalom forrása mindaddig biztosított, ameddig a szükséges erőforrás kritikus, szűkös és bizonytalan marad.

Az úgynevezett hatalom-paradoxon lényege, hogy a hatalom a kritikus erőforrás birtoklásától függ, így a hatalom nem más, mint a szervezeti alkalmazkodás alapvető eszköze. Ugyanakkor a hatalom folyamatosan az intézményesítésre törekszik (például formalizál, előír), ezzel igyekszik túllépni saját létalapját, és ezzel az adaptáció gátjává válik.

Egyszerűbben: a hatalom az a tényező, amely a környezethez való alkalmazkodást biztosíthatja, de működésének sajátosságai miatt éppen a hatalom lesz az adaptáció legnagyobb ellensége *(Salancik–Pfeffer 1978).* A klasszikus weberi elmélet ismertetésekor *Kieser (1995)* kiemeli annak egy kevésbé idézett aspektusát. Eszerint a racionalizálási folyamat az intézményeket „acélkemény burokká" alakította, amelyek saját életet élnek, megszilárdulnak, önálló céllá válnak, és korlátozzák az ember mozgásterét, megkérdőjelezik döntési szabadságát és az önmagáért való felelősségét.

Észrevehetjük, hogy ez hasonló gondolatot tartalmaz, mint a hatalom-paradoxon. Mi lehet a kiút, vagyis mikor képes a bürokrácia kitörni ebből az ördögi körből? A hatalom birtokosának a változásakor: maga *Weber (1987)* azt javasolta, hogy a bürokratikus szervezetek csúcsaira karizmatikus, az ipari vállalatok csúcsaira pedig önmaguknak felelő

vállalkozókat kell helyezni. Vagyis a hatalom intézményesülése ellen csak akkor lehet tenni, ha az intézményesülésben nem érdekelt vezető irányítja a bürokratikus szerveztet[8].

A megoldás azonban nem ilyen egyszerű – erre világít rá az intézményi közgazdaságtani szemlélet. *Aoki (2007)* tanulmányában jelzi, hogy ha nincs kritikus mértékű változás, akkor az intézmények nem változnak, mert biztos intézményi háttér esetén a szereplők ekkor nem változtatják meg viselkedésüket, csak finomhangolják azt az adott helyzethez. A vezető megváltoztatása önmagában azonban nem érinti az intézményi hátteret, így nagyon kevés esély marad a valódi változásra. *Boettke* és szertőtársai *(2008)* szerint az új intézmények megtapadása a korábbi intézményi hálón részben attól függ, mennyire hasonlóak a beágyazottság szintjén lévő normák, szokások és viselkedésminták rendszeréhez.

Összességében: a fennálló intézményi konfiguráció addig nem változtatható meg, amíg nem változik maga a kultúra is *(Phelps 2006)* – tehát olyan változásra kevés az esély, amely idegen egy szervezeti kultúra beállítódásaihoz, értékeihez képest. A fenti weberi kiút logikája azt feltételezi, hogy a karizmatikus vagy önmagának felelős vezető képes a problémákat a korábbihoz képest eltérő szemléletben megoldani. Mivel a kultúrát a problémamegoldás általános módjaként definiáltuk, így látható, hogy a weberi ajánlás gyakorlatilag a kultúraváltást rejti magában implicit módon. A kultúraváltás azonban nem vihető végig egyszeri vezetőcserével, bár a közigazgatásban indokolt lenne a kultúraváltás az emberi erőforrás menedzsmentben is *(Fejes 2007)*. Minden rendszer ragaszkodik a status quo-hoz, még akkor is, ha az nem hatékony, mert a változtatást traumaként élik meg a szereplők. *Végső soron: ez az elméleti felvetés nem ad magyarázatot a teljesítménynövelő változtatásokra.*

b) Változtatási hajlandóság, mint beruházás-megtérülési probléma

A politikai üzleti ciklusok tana kiemel egy fontos összefüggést. A politikai üzleti ciklus rendszerint úgy jön létre, hogy a kormánypárt – az újraválasztása esélyeinek növelése érdekében – a választások előtt expanzív gazdaságpolitikát folytat. Ennek szándékolt eredménye a gyorsabb növekedés, a nagyobb jövedelmek és a kisebb munkanélküliség, mert a kormánypárt ezektől a tényezőktől reméli az újraválasztást. A választásokat követően restriktív politikára térnek át, mert szeretnék visszaszorítani a költségvetési expanzió hatására megnövekedett államháztartási hiányt és az inflációt. *Mink és de Haan (2006)* empirikus vizsgálata szerint egyes európai országokban rosszabb a kormányzati szektor egyensúlyi helyzete választási években, függetlenül attól, hogy ez kisebb többletet vagy nagyobb hiányt jelent. A politikai üzleti ciklusokkal foglalkozó irodalom kiterjedt, és általában elfogadják ezt az összefüggést.

Témánk szempontjából ezen elméletek további vizsgálata nem szükséges, csupán egy jellegzetesség érdemel figyelmet: feltételezhető, hogy a bürokrácia változtatására felhatalmazott szereplő (a politikus) változással szembeni beállítódása függ attól, hogy a politikai ciklus melyik szakaszában járunk. A politikus számára csak az azonnali eredmények fontosak – vagy legalábbis azok, amelyek a választások előtt beérnek. A pénz időértékénél feltételezett

[8] *Ide kívánkozik egy személyes tapasztalat, magyarázatként. Szentendre Város Önkormányzata 2012-ben egy reorganizációs folyamaton esett keresztül, melyet egy, a szakmában elismert interim menedzser, Polányi Sándor irányított. Polányit egy értekezlet alkalmával azzal vádolták, hogy azok a változások, amiket kezdeményezett (mint például a költséghely szerinti tervezés), bármelyik korábbi vezető által végigvihetők lettek volna. A szembesítésre Polányi csak ennyit reagált: „Nem. Honnan tudom, hogy nem? Ha tudták és akarták volna, már rég megcsinálták volna".*

általános preferencia (a mai pénz többet ér a jövőbelinél) hasonlóan érvényesül a politikus mérlegelésénél is: a különböző időpontokban megtérülő befektetések közül azt preferálja, amely a leghamarabb, de mindenképp a politikai ciklus vége előtt megtérül. Itt természetesen a befektetés fogalma elsősorban nem pénzügyi, hanem minden olyan erőfeszítést érthetünk alatta, melyet a politikus a szavazatmaximalizálás (újraválasztás) érdekében megtesz.

Ha árnyaljuk a képet a politikai üzleti ciklusok elméletével, akkor azt találjuk, hogy különbség van az újraválasztásában reménykedő (a választáson újra induló) és a politikai pályáját a ciklusban befejező (vagy választáson újraválasztásban nem reménykedő) politikus között. Egy 4 éves politikai ciklust feltételezve: t_0 a választás éve, t_1, t_2, t_3 a választással nem érintett évek, t_4 pedig újra választással érintett időszak. Az újraválasztásban bízó politikus t_0 és t_4 időszakban rontja a költségvetési pozíciót, t_1, t_2, t_3 időpillanatban pedig próbálja javítani azt. Az újraválasztásban nem érintett számára azonban egyszerűen a gyorsabban megtérülő, gyorsabb népszerűségi eredményt hozó befektetések lesznek a fontosak (hiszen a leváltását ő is meg akarja akadályozni, ciklus alatt hatalmon akar maradni) – vélhetően a t_4 időszakban már nem fog erőfeszítéseket tenni[9].

Ezek alapján általában feltételezhető-e, hogy mélyreható változtatást elindít a politikus a bürokrácia rendszerében? Vélhetőleg nem.

Mivel ennek a változtatásnak az elindítása óriási erőfeszítéseket igényel, melyek a bürokrácia működési jellemzői miatt csak hosszabb távon (valószínűleg a ciklus vége után) térülnének meg, a politikus ellenérdekelt a nagymértékű változtatásban. Viszont minden olyan „bürokrácia leépítő", modernizáló és hatékonyságnövelő reformban érdekelt lesz, amely kis erőfeszítést igényel, és amely a ciklus vége előtt megtérül (például a szavazás előtt a népszerűségi index növekedésében). A közigazgatási verbális modellje alapján pedig *(Szilágyi 2011a)* az a fajta reformtörekvés lesz a „befutó", mely a domináns szereplő domináns érdekéhez kötődik – így alakul ki, hogy végső soron milyen változás indul el. Összességében: ez a felfogás tehát képes arra, hogy bizonyos teljesítménynövelő reformok meglétére magyarázatot adjon a bürokratikus rendszerben.

c) Személy–szervezet illeszkedés, társas identitás magyarázatai

A „Person-Organization Fit" az egyén és a környezet kompatibilitását tanulmányozó elméletek közé tartozik *(Kristof 1996)*. Kiindulópontja: a cégek számára fontos, hogy az egyén ne csak az adott munkához, hanem az egész szervezethez illeszkedjen. Ennek a globális piacokon való verseny szempontjából inkább költséghatékonysági jelentősége van; a jól illeszkedő egyének hosszú távon csökkenthetik a munkaerő költségeit *(Sutarjo 2011)*.

Kristof (1996) kétfajta illeszkedést különít el. Az első megközelítés különbséget tesz az „egyéni és szervezeti jellemzők illeszkedése" (supplementary fit) és a „kiegészítő illeszkedés" (complementary fit) között. Az első esetben az egyén olyan jellemzőkkel bír, amelyek hasonlóak a vizsgált környezetben lévő egyének, az adott szervezet tulajdonságaihoz – hasonló hasonlót vonz. A kiegészítő illeszkedés esetében azonban az új munkatárs olyan vonásokkal rendelkezik, amivel kiegészíti a már ott dolgozók képességeit, valamilyen, a szervezetben lévő hiányt pótol, illetve a már meglévő erőforrásokat kiegészíti *(Kristof 1996)*.

[9] *Persze a gyakorlatban nem ilyen éles a határ; állampolgárként is tapasztaljuk, hogy a választásokat közvetlenül megelőző év is kritikus – ilyenkor már megkezdődik a „népszerűségbe való befektetések" áradata.*

Nézzük a bürokratikus szervezet működési logikáját! A gyakorlatban több példát hallunk az egyéni és szervezeti jellemzők illeszkedésére (a bürokrácia olyan munkatársat fogad be, aki hasonló a szervezeten belül tartozókhoz, tehát passzol a közszféra klasszikus értékeihez). A kiegészítő illeszkedésre általában ritkább a példa, hiszen a „hiánypótlás" igénye egy nem innovatív, merev kultúrában nem jelentkezik erősen. Feltételezhető ezért, hogy bár a rövid távú megfelelés (alkalmasság) egy kiegészítő illeszkedésű egyénnél is biztosított, azonban a hosszú távú megfelelés (beválás) már problémákba ütközik. Átmenetileg tehát üde színfolt lehet egy kreatív, határidőket be nem tartó, nem konform ötletgyáros munkatárs, de kérdéses, mennyi ideig tudják egymást elviselni a kultúrához elemi módon illeszkedő kollégákkal. A pszichológia szerint bevált az, aki hosszú távon képes eleget tenni a teljesítménykövetelményeknek, fizikai és pszichés egészsége károsodása nélkül *(Csirszka 1985).* Az alkalmasságból nem lehet egyenesen következtetni a beválásra *(Hegyi 2012).*

Arra, hogy a bürokrácia „kirekeszti" magából a nem illeszkedő egyént, a szociális (társas) identitás elmélete adhat magyarázatot, mely elkülöníti az úgynevezett uralkodó és külső csoportot (ez mindig az identitás szempontjából változik, tehát mondjuk egy fegyenc, aki saját identitását azonosítja, uralkodó csoport, és számára a külvilág, a nem börtönben lévő emberek külsőnek számítanak). A szociális identitás az uralkodó csoportnál akkor erős, ha a külső csoporttal összehasonlítva az egyének saját csoportjukat valamilyen oknál fogva magasabb státuszúnak értékelik, valamint a státuszhierarchiát szilárdnak és legitimnek érzékelik. A külső csoportot szélsőséges esetben gyűlölhetik, homogénnek látják (mindenkit egyformának észlelnek, még akkor is, ha azok nagyon különbözők), és morálisan elítélik őket. A belső, uralkodó csoport tagjait azonban heterogénnek, magukhoz nagyon hasonlónak látják, emiatt kedvelik.

Ezt a fajta viselkedést a szociálpszichológiai empirikus kutatások bizonyítják: az emberek magyarázatokat keresnek az olyan tényezőkre, mint például a társadalmi események, saját gondolataik mások státuszára és pozíciójára vonatkozóan *(Jost–Banaji 1999).*

Vegyük észre, a társas identitás elmélete magyarázatot ad arra, hogy aki a versenyszférában dolgozik, miért látja egyforma lusta semmirekellőnek a közigazgatásban dolgozókat, és viszont: miért gondolják a köztisztviselők, hogy a versenyszférában dolgozók felületesek, ötletvezéreltek és elhamarkodottan döntenek.

A társas identitás „képzeteihez" a statisztikák is hozzájárulnak. Egy uniós jelentés *(Európai Bizottság 2009)* szerint a nők aránya az üzleti, közigazgatási és jogi területeken szignifikánsan magasabb. A nők az új technológiák alkalmazásában elmaradnak a férfiak mögött, emiatt nehezebben kapnak specializáltabb információs és kommunikációs technológiához fűződő munkát. A közigazgatásban dolgozók közül kiemelten magas az 50 év felettiek aránya. Ha tehát statisztikai alapon, véletlen módszerrel kiválasztunk egy európai közigazgatási dolgozót, akkor jó eséllyel egy informatikához nem értő, 50 év feletti nőt kapunk. Ha ehhez még igaznak elfogadjuk azt a szervezéstudományi hiedelmet, miszerint a nőies értékek jobban kompatibilisek a közszférával, és az életkor előre haladtával a rugalmasság (adaptációs készség) csökken, akkor újabb lehetséges magyarázatot kapunk arra, miért nem változik rugalmasan a közigazgatás.

A fentiek alapján a közszférába elsősorban olyan ember megy el dolgozni, akinek magas a biztonság iránti igénye és hatalom-motivációja, tehát a stabilitást jobban preferálja, mint az alkalmazkodóképességet. Vagyis az adaptáció hiányának oka a személyi állomány sajátosságaiban keresendő. Összességében: az illeszkedés magyarázatot adhat kis*ebb* változtatásokra a bürokratikus kultúrában – rövid távon befogadhatja a szervezet a más hiedelmekkel, értékekkel rendelkezőt –*, a hosszú távú illeszkedés azonban vélhetően kizárt.*

d) A változások tanulása

Ahhoz, hogy egy változás rögzüljön, *Lewin (1975)* elmélete szerint egy három lépcsős folyamatnak kell lezajlania. *Beer és szerzőtársai (1990)* ezt a folyamatot hat lépcsővé bővítik *(Csedő 2006),* és így a két rendszer jól egymáshoz illeszthető *(2. táblázat).* Nézzük, melyik fázisban mi jelentheti a változtatás gátját, kiindulva a közigazgatás verbális modelljében felvázolt érdekütközések jelenségéből![10]

A táblázat alapján kitűnik, hogy a kiolvasztási fázis a kritikus: itt dől el, elindul-e egy változtatási folyamat vagy sem. Maga *Lewin (1975)* is rámutatott a változtatást megelőző, úgynevezett kiolvasztási fázis szerepének fontosságára. E szakasznak a középpontjában a változás szükségességének észlelése áll: ilyenkor kérdőjeleződik meg a régi, rutinná vált szervezeti jellemzők hitelessége és fenntarthatósága. Az aktuális, nem kívánt állapotból csak ez után kezdődhet meg az elmozdulás a célállapot irányába. Ahhoz azonban, hogy ez a célállapot megszilárduljon, folyamatos erőfeszítések szükségesek – a visszafagyasztás nem egy időpillanat alatt zajlódik le.

Ezek alapján a közigazgatásban megvalósuló változás feltételei:

a) A változtatás iránt legyen domináns igénye (érdeke) domináns szereplőnek *(erőfeszítést tenni akaró érintett szereplő).*
b) Ez a szereplő találja meg az érdekérvényesítés eszközét *(alkalmas eszköz találása)*.
c) A domináns szereplő tudja kompetens módon használni az érdekérvényesítési eszközt *(eszköz-használati kompetencia).*
d) Képes legyen megvalósítani az eszköz segítségével a kívánt változtatást *(változtatási kompetencia).*
e) Az elérni kívánt állapot intézményesíthető legyen *(szilárdítási, új status quo fenntartási kompetencia).*
f) A célállapot fennmaradását folyamatosan ellenőrizze, valamint érje el a fenntartását az érintett *(ellenőrzési kompetencia).*

Természetesen, mivel a változások tanulása általában a szervezetekhez köthető, a fenti feltételek a magánszférában is érvényesülnek, de az egyes jelenségek nyilvánvalóan eltérően zajlanak le: például mások az eszközök és a szövetségek. Összességében: ezek alapján változás

[10] *A közigazgatás verbális modelljében minden szereplőnek vannak olyan igényei, érdekei, amelyek benne tudatosulnak, azokat realizálja, ezek a releváns, tudatosult igények; emellett létezik az olyan releváns igény, amelyért hajlandó erőfeszítést is tenni (domináns érdek). Egy döntési helyzetben a domináns érdekek ütköznek: az az érdek fog megvalósulni, amelyhez nagyobb érdekérvényesítő erő tapad. A releváns szereplő az a szereplő, akinek a helyzetét egy-egy döntés érinti, domináns pedig az, aki a döntés számára kedvezőbbé tétele érdekében hajlandó erőfeszítéseket tenni (Szilágyi 2011a).*

nem lehetetlen, de nagyon sok peremfeltétele van, amely a gyakorlatban egyszerre nem tud érvényesülni. Sok változás vélhetően a kezdeti szakaszban elbukik feltételek híján.

2. táblázat

A változtatás segítői és gátjai a közigazgatás verbális modelljében

Lewin (1975) kategóriái	**Beer és szerzőtársai (1990) kategóriái**	**A változtatás segítői és gátjai**
1. Kiolvasztás	Szövetségesek keresése közös helyzetelemzés által	Nincsen olyan szereplő, akinek szintén domináns érdeke lenne a változtatás – vagy pedig domináns érdekhez csupán releváns szereplők társulnak
	Közös vízió és célállapot felvázolása	A domináns érdekek nem összeegyeztethetők és az erőfeszítések nem aggregálhatók
	Konszenzus, kompetenciák és együttműködés biztosítása	Vannak domináns szereplők és domináns érdek is, de az érdekérvényesítő erő megtalálásában hiba van (vagy konszenzus nincs róla, vagy nincs kompetencia az érdekérvényesítés eszközének használatában*)
2. Változtatás	A változás egyidejű megvalósítása	Kompetencia vagy konszenzus hiányában nem realizálódik a kívánt változás
3. Visszafagyasztás	A változás intézményesítése minden szervezeti alrendszerben	A változás elindul, de ezt követően ellenreform-folyamat indul be (újabb domináns szereplő lép be domináns érdekkel, és megvan hozzá az érdekérvényesítő ereje is) – a két folyamat következménye az lesz, hogy képtelen a változás rögzülni
	Változási folyamat-monitoring	A változás folyamatának megfelelő, rendszeres ellenőrzése nem történik meg, vagy megtörténik, de a változás ellen ható erőfeszítéseket nem szorítják vissza

** Erre egy talán morbid, de szemléletes példát lehet hozni: két illegális célokra szervezett társadalmi szereplő (cég) szövetkezik, hogy kicsikarjon egy számukra kedvező változást (mondjuk a feketegazdaság elleni kormányzati küzdelem megfékezését), és ezért hajlandóak erőfeszítést tenni. Megvannak tehát a domináns szereplők és érdekek. A közös vízió és célok felvázolásakor arra jutnak, hogy meg kell vesztegetni a legfontosabb döntéshozót, aki a legnagyobb befolyással bír a feketegazdaság elleni jogszabályok és intézményrendszer felett. Megvan tehát a konszenzus is. Tegyük fel, hogy elméletileg lehetséges a döntéshozó korrumpálása. Ha azonban a kezdő bűnözők még soha életükben nem merültek el a korrupció gyakorlati bugyraiban (nincs meg a kompetencia), hamar rács mögött találhatják magukat, ahelyett, hogy elérték volna a célt.*

Forrás: Lewin (1975); Beer és szerzőtársai (1990)

e) Antropológiai, bio-geográfiai kiindulópontú magyarázat

Diamond (2006) emberi fejlődésre vonatkozó népszerű elmélete szerint a környezet determinálni fogja bizonyos tevékenységek kimenetelét és sikerét. Kiindulópontja az, hogy a kü-

lönböző társadalmak eltérően fejlődnek, miközben az emberek közötti képességeloszlás valójában a normális eloszlás haranggörbéjét követi. Mivel a képességek rassztól függetlenek, más tényezők, nevezetesen a környezeti elemek fogják meghatározni azt, miért fejlődnek egyesek jobban, míg mások kevésbé. Induljunk ki ebből a gondolatmenetből!

Ha feltesszük, hogy egy ország munkaerőpiacán a munkavállalók képességei a normális eloszlást követik, és ez egyaránt igaz a közigazgatási és a versenypiacon, akkor ebből következően mindenhol található kiváló, közepes, illetve rossz teljesítményű (munkavégző-képességű) munkaerő. Vagyis nem igaz, hogy aki a közigazgatásba megy dolgozni, csak azért teszi, mert a képességei gyengék (ahogy a fentiekben láttunk példát rá, egy jó képességű, de nagy biztonságigényű egyén is választhatja ezt).

Egy másik felismerés is adódik Diamond logikáját követve: a hasonló képességű emberek halmaza (Diamondnál a rasszok, jelen elemzésben a köztisztviselők, illetőleg a versenypiaci munkavállalók) közötti teljesítménykülönbséget külső környezeti tényező fogja magyarázni. Mi ez a külső környezeti tényező? Klasszikusan a versenyt tekintik ilyennek *(Dudás* és szerzőtársai *2004)*, ezért is terjedt el a nyolcvanas évek irodalmában, hogy a sikeres menedzsment módszerek, valamint a verseny bevezetését kell szorgalmazni a közszolgáltatások ellátásában, hogy hatékonyságnövelést érjünk el.

A bürokrácia vizsgálatakor leszögeztük, hogy a magánszféra is használ bürokratikus megoldásokat. Akár a (termelő) folyamatok standardizáltsága, akár az adminisztráció követelményei miatt, de mindkét szférában jelen van a hasonló logika. Mivel a közvetlen termelőfolyamatok nem jellemzőek a közszférára (legalábbis a közszféra általában indirekt módon kapcsolódik a termeléshez: mint megrendelő vagy ellenőrző szereplő), nézzük meg, hogy a verseny milyen különbséget okoz az adminisztrációban!

Fogadjuk el előzetesen, hogy az adminisztráció az igazgatáshoz hasonlatos jelenség, mely az emberi együttműködés során a célok elérésének személyi, tárgyi feltételeit, illetve a munka összhangját biztosítja. Ez alapján minden olyan folyamat, amely nem közvetlenül a termelési folyamat része, szervezésnek vagy igazgatásnak minősül. Az adminisztráció az igazgatás és szervezés részhalmazaként határozható meg, mert ugyan nem termelő, hanem támogató folyamat, de azok közül is egyedi tulajdonságokkal bír.

Az adminisztrációs tevékenységek fókuszában az információ áll: így meghatározhatjuk úgy, mint a primer és szekunder információk előállításának, rendszerezésének, elemzésének, valamint továbbításának halmazát. Másképp fogalmazva, az adminisztráció információból állít elő információt, de nem termel, általában nem dönt, hanem a döntésre készít elő.

Miképp tér el a két szférában ez a tevékenység? A verseny miatt a magánszféra szervezetében az információ összetétele (részletessége, pontossága) és az előállítási sebesség számít, mert a vezetői döntést alapozza meg. A versenyfeltételek miatt állandó a nyomás arra, hogy minél rövidebb idő alatt minél pontosabb információt állítsanak elő. A közszférában nem kevésbé fontosak az információk, de rövid távon nincsen ilyen időbeli nyomás, és az információ igénye is korlátozott.

Természetesen, ha az előzőekben kifejtett politikai üzleti ciklusokra gondolunk, akkor eszünkbe juthat, hogy a nagyobb információigény és rövidebb idő alatt előállított információ szerepe a választások időszakában megnő. Általában azonban nincsen erős késztetés arra, hogy azt az információt, amit harminc nap állíthat elő a közszféra, rövidebb idő alatt állítsa elő. Összességében tehát léteznek olyan esetek, amikor a piaci verseny mellett más tényezők (például a választások közeledése) kikényszeríthetnek mikro-reformokat.

f) A nagy reformok exogén forrása

A fentiekben láttuk, hogy erős peremfeltételek mellett, adott időszakokban, vagy kis mértékben tapasztalhatunk változást a bürokratikus szervezetben a különböző elméletek szerint. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy igenis léteznek nagy horderejű, rendszereket és gazdasági berendezkedést alapvető mértékben felborító reformok. Ezekről most a továbbiak bizonyítása nélkül azt feltételezzük a bürokratikus szervezet működési logikája alapján, hogy forrásuk a szervezeten kívüli, tehát exogén tényező – minthogy az endogén források elméletileg sem eredményeztek nagy reformot.

Milyen exogén forrás létezhet a közigazgatásban? Mikor jelentkezik domináns igény a rendszer teljes megváltoztatására? *Lőrincz (1999)* történelmi áttekintése során azt a választ találja erre, hogy a vesztes háborúk ilyenek. Győztes háborúnál a régi rendszer eladható a lakosság számára azzal, hogy meglehet nem hibátlan, de háborút tudott nyerni. Vesztes háborúnál azonban le kell számolni az elbukott struktúrával.

Általánosságban azt mondhatjuk, hogy kizárólag exogén sokk okozhat alapvető strukturális reformot, amely változatos formákban jelenthet meg: például gazdasági válság és háború, külső előírások alakjában. *Végső soron tehát azt az előzetes következtetést fogalmazhatjuk meg, hogy a bürokrácia (közigazgatás) endogén forrású változásai kisebb hatásúak, kisebb terjedelműek (inkrementálisak), az exogén forrású változások erőteljesebbek, a rendszert elemekben megrázók (radikálisak).*

Az adminisztratív kultúra fogalma

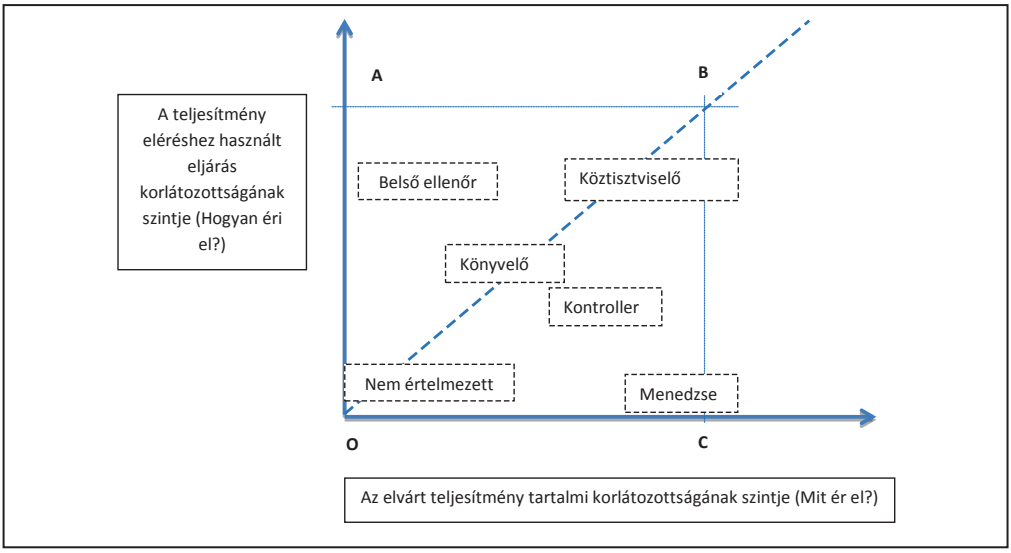
Furcsa módon az adminisztratív kultúra irodalma erősen hiányos. *Hajnal (2004)* rávilágít arra, hogy ennek a területnek a kutatása inkább német nyelvterületen meghatározó, az angolszász irodalom nem kezeli kiemeltként a kérdést. *Dwivedi és Nef (1998)* szerint viszont az leszögezhető, hogy a különböző országok bürokratikus kultúrái különböznek, tehát az adminisztratív kultúra mint vizsgálati terület bőven rejt magában lehetőségeket.

Ezen kultúra meghatározásához induljunk ki újra az adminisztráció mint szektorfüggetlen tevékenység lényegéből! A fentiekben azt állapítottuk meg, hogy az információ előállításának ideje, illetőleg az igényelt információ „mélysége" között van különbség a két szférában. A különbség tehát nem szubjektív, hanem a két működési szféra sajátosságaiból következik. A gyakorlatban tapasztalhatjuk, hogy az adminisztratív tevékenységet végzők között találunk hasonlókat a két szférában – és markánsan különbözőeket is. Használjuk ennek megértésére egy klasszikus felosztást.

Gruber (1987) ráirányítja a figyelmet arra, hogy a hivatalnok-bürokrata jelentős részben eljárást követő szerepet tölt be, és esetében az elvárt teljesítmény tartalmilag erősen korlátozott. Az ő értelmezésében a bürokrácia kontrollja a bürokrata diszkrecionális döntési jogának minimalizálását jelenti. A bürokrata esetében szabályok és felettese utasításai pontosan meghatározzák, mit és hogyan kell tennie – ezáltal az alkalmazkodóképessége csökken, hiszen adott új helyzetben nem dönthet szabadon. Gruber eredeti ábráját továbbfejlesztve ábrázoljuk az elméletileg lehetséges egyes adminisztrátorokat *(1. ábra)*.

1. ábra

Az egyes adminisztratív szerepkörök vizuális megjelenítése Gruber alapján, saját kiegészítésekkel



Forrás: Gruber (1987), saját számítás

Vizsgáljuk meg a kitüntetett, pusztán elméletben létező (ahogy látni fogjuk: szélsőséges) pontokban lévő helyzeteket, és nézzünk rájuk gyakorlati példákat. Értelemszerűen az O ponttól távolodva a függőleges tengelyen az az eljárás, melyen keresztül realizálni lehet a kívánt teljesítményt, egyre szigorúbban korlátozott; az A és a B pontban 100 százalékban szabályozott. Az origótól a vízszintes tengelyen elmozdulva pedig az elvárt teljesítmény tartalmi korlátozottsága növekszik. Az alábbi kategóriáknál a Gruber-féle elnevezésekből indulunk ki.

„O" pont: szabad cselekvő. Sem az eljárás, sem az eredmény nem definiált, nem korlátozott. Ez egy modern jogállamban elképzelhetetlen, csupán teoretikus kategória, erre nem lehet valódi gyakorlati példát hozni, esetleg csak egy, a társadalom szempontjából szélsőségesen deviáns ember viselkedését.

„A" pont: eljárást követő. Az eljárás szélsőségesen követő, de teljesítményét, elvárt outputjait tekintve kevéssé korlátozott. Ilyen adminisztratív jellegű munkakör lehet a belső ellenőré, akit belső szabályozatok, jogszabályok kötnek, de a konkrét outputja nincsen részletesen megszabva. Feladata annyi, hogy a tervezett és valós állapotok közötti eltéréseket, illetőleg azok okait azonosítsa. A feladatkör jellegéből is következik, hogy a konkrét teljesítményparamétereket nem célszerű meghatározni, hiszen azok előre nem láthatók. Sőt, ez veszélyes is lehet: ahogy nem lehet azt mondani egy belső ellenőrnek, hogy a raktárkészlet és a készletek analitikus nyilvántartásában találjon 10 hibát, az sem célravezető, ha egy közlekedési rendőrnek előírjuk, hogy egy nap hány bírságot kell kiszabnia[11].

[11] *Ez átvezet a teljesítmény megítélésének gyakorlati problémáihoz: nevezetesen, egy eljárást követő munkakörű (nem definiálható teljesítményű) ember teljesítményének mérését nem célszerű outputtól függővé tenni.*

„B" pont: hivatalnok bürokrata. Mind az eljárás, mind a teljesítmény erősen határozott. Gruber a hivatalnok ideáltípusát a B ponthoz közel lévőnek képzeli el. Az OB segédegyenes azon pontok halmazát szemlélteti, amelyek egyformán teljesítmény- és eljárás-meghatározottak. Nem szabad elfelejteni, ez csak illusztrációs célokat szolgál, hiszen nem feltételezhetjük, hogy a teljesítmény és az eljárás meghatározottságának létezne egy egységes mérőszáma, azok minden bürokrata esetében ugyanazon értéket vennék fel, vagy a gyakorlatban számítanának. Például egy építéshatósági ügyintéző esetében elvárt, hogy építési engedélyt csak a jogszabályok által definiált tartalommal (teljesítménykorlátozottság) és eljárás alapján (eljárási korlátozottság) adjon ki – de ezen előírások egymáshoz képesti viszonya irreleváns. Ugyanakkor észrevehető, hogy vannak még adminisztratív szerepkörök a magánszférában is, melyeknek a hivatalnokhoz hasonlóan viszonylag magas eljárás-teljesítmény kontroll mellett kell működniük.

Egy könyvelő például a számviteli törvény – és a törvény keretei közt relatíve szabadon definiálható számviteli politika – előírásait alapul véve azzal foglalkozik, hogy a vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetre vonatkozó primer információkat kezelje. A cél, hogy a jogszabálynak megfeleljen, és a megfelelő alapinformációkat előállítsa, rendszerezze, majd továbbadja. Teljesítménye tehát ennyiben definiált, hiszen nem látható pontosan előre, hogy a tényleges gazdálkodás miképp fog alakulni, vagy hány gazdasági eseményt kell lekönyvelnie az üzleti évben.

A könyvelő által feltártakból állít elő szekunder információkat a kontroller, aki jóval szabadabban elégheti ki a vezetői (menedzseri) információs igényt, kitalálhat kreatív elemzési módszereket, de teljesítményében viszonylag kötött. Tőle azt várják, hogy találjon lehetőséget a hatékonyság és eredményesség növelésére. Szerencsés esetben nem azt várják tőle, hogy készítsen számításokat adott mennyiségű alkalmazott elbocsátására vagy egyéb költségcsökkentésére, hanem azt, hogy találja meg a leghatékonyabb módját a költséggazdálkodásnak.

„C" pont: teljesítményorientált szereplő. A teljesítményelvárások erősen definiáltak, de az eljárás tulajdonképpen kötetlen. Ennek tipikus példája az erőforrásokat mozgósító, rendszerbe szervező és döntéshozó (de termelést nem végző) menedzser. Az előző példát folytatva: a könyvelő transzparenssé teszi az üzleti évet, a kontroller feltárja a gazdálkodási összefüggéseket és javasol alternatívákat, a menedzser pedig ezek alapján kiválasztja azt, amit ténylegesen követni fog a szervezet. Ilyen feladatot lát el a közszféra esetében a „public manager" is *(Gajduschek 2000).*

Mi következik mindebből? Az adminisztratív tevékenységet végzők heterogének, tehát az adminisztratív kultúra sem homogén, hanem jól elkülöníthető szubkultúrái vannak[12]. Az adminisztratív kultúra jellegzetes szubkultúráit a fentiek alapján az alábbi módon lehet csoportosítani, utalva az adott szubkultúra legfontosabb vezérlő értékére:

[12] *Érdemes újra végiggondolni, hogy a fenti társas identitási nézőpontból az egyes szférákban dolgozó adminisztratív tevékenységet végzők szignifikánsan rosszabb teljesítményűnek érzékelik a másik csoport hasonló munkásait – és homogénnek látják őket, nem érzékelik a szubkultúrák jelenlétét. Ahogy láttuk, éppúgy lehet kreatív adminisztratív munkatársa egy hivatalnak, mint rugalmatlan adminisztratív beosztottja egy profitorientált cégnek – csupán a két szféra működési logikája más. Viszont mivel mindenki a saját társadalmi csoportjából kitekintve figyeli a másikat, így a sztereotípiák erősödnek meg, én nem észlelik a jelenségek objektív (rendszerből következő) okait.*

1. *Közigazgatási adminisztratív kultúra*
   a) hivatalnoki, szabályorientált szubkultúra (ahol a szabály vonatkozik az eljárásra és a teljesítményre; példája a köztisztviselő)
   b) menedzseri, eredményorientált szubkultúra (példája ennek a public manager)
2. *Üzleti adminisztratív kultúra*
   c) szabályorientált szubkultúra (példája ennek a könyvelő és a kontroller)
   d) eredményorientált szubkultúra (példája a menedzser)

A szakirodalomban ilyen explicit megkülönböztetés nem terjedt el, a használata azonban célszerű. A továbbiakban vizsgáljuk tovább a közigazgatási adminisztratív kultúra jellegzetességeit, mely témánk szempontjából elsődleges. Jann adminisztratív kultúra rendszerét felhasználva *(Jann 2000:331)*, tekintsük át az adminisztratív kultúra formáit. A szerző az adminisztratív kultúra négy dimenzióját különíti el. Észrevehetjük, hogy ezek a szintek hozzárendelhetők a korábbiakban felvázolt közigazgatási verbális modellhez *(Szilágyi 2011a)*, melyben a közigazgatás működtetésében alapvetően négy szereplő: a politikus, a vállalkozó, a hivatalnok, valamint az állampolgár érdekelt. Megállapítható, hogy Jann négy dimenziója közül kettő makro, egy mezo, illetve egy mikro szinttel azonosítható *(3. táblázat)*.

3. táblázat

Az adminisztratív kultúra négy dimenziója vagy meghatározása

A kultúra szintje	**Rövid leírása**	**Milyen szereplő áll az adott szint fókuszában?**
1. szint: Verwaltungskultur I (makro szint)	Egy adott időpontban egy országban fennálló magatartásformák, szervezeti formák, és az ezekhez kapcsolódó szubjektív elemek (rituálék, szimbólumok, szokások). A problémamegoldás általános módja az adott területen.	A politikus – ő alakítja ki a makrogazdaság kereteit a szabályozás (törvényhozás) által, de a nemzeti kultúra nem minden elemére hat.
2. szint: Verwaltungskultur II (makro szint)	Azon előfeltevések, attitűdök, értékek és vélemények összessége, amelyeket a társadalom tagjai a közigazgatással szemben fogalmaznak meg.	Az állampolgár és a vállalkozó – ők ítélik meg a közigazgatás teljesítményét.
3. szint: Verwaltungskultur III (mikro szint)	Azon előfeltevések, attitűdök, értékek és beállítódások, amelyek a közigazgatás személyi állományára jellemzőek.	A hivatalnok – ők alkotják a személyi állományt.
4. szint: Verwaltungskultur IV (mezo szint)	A közigazgatási rendszer szervezeteire jellemző szervezeti kultúra.	A politikus és a hivatalnok – a szervezetek működését a politikus és a hivatalnok egyaránt alakítja.

Forrás: (Jann 2000)

A táblázatból láthatjuk, hogy a Verwaltungskultur I. azonosítható a nemzeti kultúrával, erre Gruber nem tér ki. A szintén makro szinten értelmezhető Verwaltungskultur II párhuzamba állítható egy másik fogalommal, mégpedig a közigazgatás-tudományban

külső hatékonyságnak nevezett tényezővel. A külső hatékonyság a társadalmi, politikai elvárásoknak való megfelelés, mérésének középpontjában a megelégedettség mérése áll. A belső hatékonyság ebben az értelmezési keretben pedig a működés hatékonysága közgazdasági szempontból, végső soron gazdasági hatékonyság *(Lőrincz 2005:66–69; Gajduschek 2000:119)*. Mivel az állampolgár és a vállalkozó a közigazgatási szolgáltatások felhasználója, így azt mondhatjuk, hogy ezen attitűdök, vélemények, értékek egyben a fogyasztói elégedettség meghatározó tényezői.

A 3. szint szubkultúraként azonosítható – közigazgatási szabályorientált adminisztratív szubkultúrával. A 4. szint pedig szervezeti szintű adminisztratív kultúra, melyben a 3. szint szubkultúrája mellett benne foglaltatik a közigazgatási menedzseri, eredményorientált kultúra is. Mivel vizsgálatunk elején a „bürokratikus kultúra" teljesítménye volt a kérdéses, megállapíthatjuk, hogy a továbbiakban a 3. és 4. szint (mikro és mezo) vizsgálatára van szükség.

Összességében: az adminisztratív kultúra az adminisztratív tevékenységet végző egyének, valamint szervezetekre jellemző tipikus problémamegoldási mód; a rájuk speciálisan jellemző értékek, hiedelmek, attitűdök, előfeltevések rendszere. Vizsgáljuk meg az adminisztratív kultúra és a teljesítmény összefüggését!

Kultúra és teljesítmény – szoros kapcsolat?

A kultúra és a teljesítmény között egyes kutatók szerint nem ismert az összefüggés, mert a fogalmak sem egységesek. *Fernández (2010)* úgy véli, az elmúlt 10 év kiemelt témája volt, hogy a kultúra hogyan és mennyiben számít a teljesítménykülönbségek esetében. Az utóbbi időben sorra születnek empirikus bizonyítékok a kultúra hatására, bár ezek az eredmények igen gyakran ellentmondásosak *(Málovics 2004)*. Azt azonban bizonyítottnak látja az irodalom, hogy a két tényező összefügg *(Ogbonna* és *Harris 2000)*. Jellemzően *Denison (1984)* tanulmányát tekintik a kvantitatív vizsgálatok kiindulópontjának, aki 34 amerikai cég teljesítményét vizsgálta – egy ötéves vizsgálati időszak alatt. A teljesítmény leírására a ROI (Return on Insvestment) és a nettó árbevétel adatokat használta, s érdekes összefüggéseket talált. A hosszú távú pénzügyi siker a döntéshozatali technikák és a munkakörtervezés (job design) jellemzőivel, a rövid távú pedig közvetlenül a leadership jellemzőivel mutatott összefüggést[13].

E két tényező változtatása *Landes (2000)* állítása szerint szorosan összefügg: az egyikben elért változás valamilyen módon vissza fog hatni a másikra. Példaként a thaiföldi fiatal férfiak „az idő pénz" szemléletét hozza fel. E férfiak korábban éveket töltöttek el egyfajta buddhista lelki gyakorlatként a kolostorokban, míg mára ez hetekre redukálódott, hiszen az egyre fejlődő gazdaságnak (főleg a kereskedelem és a turizmus szektorainak) szüksége volt a munkaerőre. *Kotter és Heskett (1992)* arra a következtetésre jutott 207 cég hosszú távú gazdasági teljesítményét vizsgálva, hogy azon társaságok, amelyek a piaci (működési) környezetükhöz jobban alkalmazkodtak, sikeresebbek voltak azoknál,

[13] *Ha számviteli aspektusból közelítünk, akkor a kultúrát és annak elemeit az immateriális javak (goodwill) között mutatnánk ki, ez azonban a jelenlegi számviteli szabályok mellett elképzelhetetlen, mert az a cég léte során nem tőkésíthető, nem mutatható ki. Egy esetben, a vállalkozás felvásárlásakor lehetne azonosítani: a felvásárló cég könyvében kimutatni, ha többet fizetett a cégért, mint annak a részvényeiben, vagy eszközeiben megtestesülő értéke. Feltételezhető, hogy vidámabb, elégedettebb emberek jobban termelnek, és nagyobb lesz a profit, de ez kimutatni nem lehet.*

amelyek nem adaptálódtak nagy mértékben. *Ogbonna és Harris (2000)* mintája 1000 elemet tartalmazott; ők a brit cégnyilvántartásban szereplő vállalatok teljesítményét vizsgálták a kultúra összefüggésében – olyan tényezőket bevonva, mint a fogyasztói elégedettség, a piaci részesedés vagy a növekedés nagysága. Elemzésükben elkülönítették a versenyzői, az innovatív, a bürokratikus és a közösségi kultúrát (amelyet legpontosabban talán a közigazgatáson kívüli nonprofit szervezetek kultúrájának lehetne fordítani). Témánk szempontjából lényeges, hogy a belülről vezérelt bürokratikus és közösségi kultúra esetében nem tudtak szignifikáns kapcsolatot bizonyítani a teljesítménnyel. A szerzőpáros 2002-ben egy kiterjesztett vizsgálatot végzett el, mely ismét megerősítette, hogy ezen kultúratípusok és a teljesítmény között direkt kapcsolatot nem lehet megállapítani *(Ogbonna–Harris 2002).* Az összefüggés *Rosenthal és Masarech (2003)* szerint nem olyan egyszerű, hogy a teljesítményorientált kultúrával rendelkező szervezet az a munkahely, ahol jó dolgozni, de kétségtelen, hogy a jó szervezeti teljesítmény mögött általában elégedett alkalmazottak állnak.

Roşca és Moldoveanu (2010) úgy látja, a közszektorban jellemző a szerepkultúra, mely a bürokratikus szervezet ideáltipikus sajátossága, és mely csupán stabil környezetben képes jól teljesíteni. Jenei arra hívja fel a figyelmet, hogy az adminisztratív teljesítmény értékelése módszertani kompromisszumok mellett lehetséges *(Jenei és szerzőtársai 2007).*

Felmerül a kérdés, hogy a közigazgatási/adminisztratív teljesítmény miként határozható meg. Általános és középiskolai tanulmányainkból tudjuk, hogy a fizikában a teljesítmény a munkavégzés vagy energiaátvitel sebessége. Közgazdasági értelemben a szellemi tevékenységek esetében nehéz meghatározni, mi lesz ez az egységnyi idő alatt elvégzett munka. Míg egy földön betakarítást végző dolgozónál megszámoljuk, hogy mennyi zöldséget/gyümölcsöt szedett össze, addig egy minisztériumi munkatársnál[14] hogyan határozzuk meg az outputot? Egy köztisztviselő jutalmát jellemzően a hűség, a képzettség és valójában nem a teljesítmény alapján kapja *(Durlauf–Blume 2008:605–609).*

Magyary Zoltán munkássága kapcsán *Szamel (1975)* utal arra, hogy a feladatmegoldó közigazgatásnak a mércéje a szükségletek kielégítésének foka, az elérni óhajtott cél megvalósítása, vagyis az eredményesség. Az emberek számára a közigazgatás annyit ér, amennyit a teljesítményei érnek, nem pedig annyit, amennyit a jogszabály szerint érnie kéne. Campbell szerint azonban a szervezeti hatékonyság objektív mérőszámainak keresése tulajdonképpen kudarcra van ítélve *(Campbell 1977:16).* Induljunk ki abból, hogy a teljesítmény relatív fogalom – nem csak szituációtól függ, hanem az értékelőtől, az időhorizonttól és a felhasználás céljától is, hogy mit értékelnek „jó" teljesítményként.

Ha tudjuk, hogy a mérendő teljesítmény és annak minősítése eleve determinált, akkor fura módon pont ez a nehézség (a mérési tárgy viszonylagossága) segít megoldani a helyzetet.

[14] *Sir Humprey, az Igenis Miniszterúr! című, Jonathan Lynn és Antony Jay tollából származó szatirikus könyv hőse, a minisztériumi közigazgatási államtitkár, szemléletesen fogalmaz: „Az apparátusnak azonban se nyeresége, se vesztesége. Ergo, sikerünk mércéje létszámunk és költségvetésünk nagysága. E meghatározás természeténél fogva egy nagy minisztérium már eleve sokkal sikeresebb, mint egy kicsi." Bár szatíra, mégis jól leírja a sztereotipikus közigazgatási teljesítményképet.*

Más szóval, a közigazgatási teljesítmény mérhető[15], mégpedig úgy, hogy a teljesítményt befolyásoló objektív és szubjektív tényezők határozzák meg a megfelelő módszert *(Szilágyi 2008)*.

Ahogy egy köztisztviselői munkakörhöz kötődő értékelésnél, úgy egy önkormányzati cég pénzügyi teljesítményénél is számos példát tudunk ilyen tényezőkre mondani[16]. Nem szabad azonban elfelejteni: az is szubjektív lehet egy értékelési folyamatban, hogy egyáltalán milyen befolyásoló tényezőket veszünk figyelembe. Ezen tényezők részletes elemzése helyett inkább egy meghatározó területre, a szelektív észlelésre fókuszáljunk a továbbiakban. Az észlelés egy tevőleges pszichológiai folyamat, mely során az ingerek szelektálódnak és különböző értelmes „mintákba" (patterns) szerveződnek *(Huczynski–Buchanan 1991:37)*. Pontosítva az előbbi definíciót, azt lehet mondani, hogy az észlelés nem más, mint az érzékszervekkel tapasztaltak integrálása és egységes képpé formálása.

Az érzékszervi tapasztalás igen különböző minden személynél, de a világ történéseinek észlelése markáns különbségeket eredményhez. Ehhez kötődik az úgynevezett szelektív észlelés (perceptual selectivity), melynek során kiszűrjük azokat az információkat, amelyekre nincsen szükségünk *(Huczynski–Buchanan 1991:41)*. Nem véletlen, hogy az észlelésnek kiemelt szerepe van a fogyasztáspszichológiában – abban, hogy a fogyasztó milyen információkat jegyez meg a javakról, és milyen könnyen tudja előhívni azokat az emlékezetéből *(Székely 2003)*. Előzetesen arra következtethetünk tehát, hogy a pszichológia által feltárt szelektív észlelésnek jelentős szerepe van a közigazgatási adminisztratív teljesítmény megítélésében is. Milyen más magyarázatot találhatunk arra, hogy a teljesítmények megítélése erősen különbözik?

Németh (2006) írása egy lehetséges okot jelöl meg erre a jelenségre; McFadden cikkét összefoglalva azt állítja, hogy a fogyasztók általában csak az ismerős piacokon viselkednek úgy, ahogy azt a homo oeconomicustól elvárhatjuk. Ha bonyolultabb esetekről vagy új termékekről van szó, akkor inkább heurisztikus módon próbálnak kiigazodni, bár ez nem feltétlenül nyújt helytelen megoldást. A közvéleményt figyelő szakemberek számára nem újdonság, hogy a piaci megoldások (például a liberalizáció vagy a magánosítás), illetőleg a globalizáció ellenérzést szül. Ilyenkor az embereket ösztönözni kell az önérdekkövetésre.

Stigler továbbá arra is rámutat, hogy a döntéshozók nem is hajlandóak a szükséges erőforrásokat feláldozni a pontos és racionális döntések meghozatalánál, illetve a szükséges információk összegyűjtésére *(Stigler 1989)*. A klasszikus korlátozott racionalitás elmélete szerint az emberek tudása, előrelátása, képességeik és idejük is korlátozott, ezért a racionális döntéshozatalhoz szükséges információk beszerzésének és feldolgozásának költségei

[15] *A bürokratikus elveken működő szervezet teljesítményével összefügg az a megfigyelés, hogy amíg a Formula–1-ben a Toyota versenyző istálló volt, a legújabb fejlesztésekkel, legjobb motorokkal és technikai paraméterekkel sem tudott elérni jó eredményeket. A márka 2002 és 2009 között versenyzett, sem konstruktőri, sem versenyzői világbajnoki címet nem nyert, mérlege 140 verseny közül 0 győzelem, 3 első rajtkocka és 3 leggyorsabb kör volt. Az istálló szervezeti kultúrája közmondásosan merev, szabályorientált és nehezen adaptálódó volt – bürokratikusnak tekinthető. Jellemző, hogy a Toyota 7 év alatt sem tudott győzelmet elérni, a friss, pezsgő szervezeti kultúrával bíró, 2005-ben az ausztrál nagydíjon debütált Red Bull Racing versenyzője viszont már 4 éven belül, 2009-ben a dobogó legfelső fokára állhatott. Pontosan abban az évben történt mindez, amikor a Toyota istállója kilépett az Formula–1 keretei közül (http://www.f1.com), (Szilágyi 2011b).*

[16] *Ilyen objektív tényező lehet például a munkakör sajátossága vagy a rendelkezésre álló költségvetési forrás, szubjektív pedig az adott dolgozó lelkiállapota, hiedelmei – vagy éppen a cégvezetési filozófia.*

vannak, melyeket a fogyasztók meghatározott módokon redukálni igyekszenek[17] *(Simon 1957:199)*.

A fentiek alapján azt az általános érvényű következtetést vonhatjuk le, hogy a teljesítmény észlelésénél torzítások jelentkeznek. Folytatva, a gondolatot, a teljesítmény relativitása két ponton értelmezhető:

(1) A teljesítményt és a megítélésének pontosságát befolyásolják a körülmények: a teljesítményértékelő személye, elvárásai, a rendelkezésre álló információk, a teljesítménymérésre rendelkezésre álló idő és hasonló faktorok. Ezt hívjuk a továbbiakban „pontossági tényezőnek".

(2) A teljesítmény soha nem értelmezhető önmagában, mindig szükség van egy adott referenciára, amely lehet egy más, hasonló szervezet, egyén teljesítménye, vagy az adott vizsgált entitás korábbi teljesítménye. Ezt hívjuk a továbbiakban „referenciatényezőnek".

Az egyes szereplők „teljesítményképe" (vagyis, hogy az adott értékelendő területről milyen teljesítményt észlelnek) valójában a pontossági és a referenciatényező által meghatározott. Logikusan adódik, hogy a pontossági tényező 0–100 százalékos értéket vehet fel, ahol a 100 százalék csupán egy elméleti lehetőség, hiszen feltételezhető, hogy soha nincs olyan szereplő, amelyik torzításmentesen tudja a teljesítményt megítélni. A referenciatényező csak alulról korlátos, minimális értéke nulla, de a választott referencia tükrében a 100 százalékot is meghaladhatja. Elméletileg, ha tudnánk a teljesítményképeket, vagyis az egyes szereplők függvényét összegezni, akkor aggregálhatnánk a rendszerben egy (szinte) objektív teljesítmény-függvényt. Ez azonban csak elméleti lehetőség marad.

Miért lényeges a teljesítménykép fogalma? Ha elfogadjuk azt, miszerint nem feltétlenül állapítható meg „objektív teljesítmény", viszont azt viszonylag jól tudjuk mérni, hogy egy adott szereplő szemszögéből egy adott tevékenység miképp számszerűsíthető, akkor választ kapunk az írás elején felvetett kérdésre. Nevezetesen: a teljesítménykép létezése magyarázza azt, hogy egy és ugyanazon jelenséget az egyes szereplők miért értékelhetik szélsőségesen pozitív vagy negatív módon.

Világos, hogy az adminisztratív teljesítmény megítélésében is érvényesülnek a fentebb részletezett törvényszerűségek. A gyakorlati életből tudjuk, hogy kétfajta értékelési törvényszerűség bukkan fel a leggyakrabban. Az egyik szerint a közigazgatás egésze tehetetlen, rosszul teljesítő. A másik pedig a közigazgatási történéseknek csak egy jól körülírható részére reagál. Hogyan lehet ezt körülírni?

Tegyük fel bizonyítottként, hogy a hivatalok megítélésében két hatás érvényesül tendenciaszerűen és széles körben, melyeket az alábbiakban határozunk meg:

a) Ha általában kell megítélni a közigazgatási teljesítményt, akkor az negatív. Nevezzük ezt „*homogenitási problémának*": az állampolgárok és vállalkozók (ide értve a civil szférát is) a közigazgatás egészét kezelhetetlen homogén halmazként látják. Nem tudnak, vagy nem akarnak különbséget tenni köz- és államigazgatás, a rendvédelmi és egyéb feladat- és hatáskörű szervek működése között; egy mélyen rögzült, általános negatív

[17] *Az embereknek nincs információjuk arról sem, hogy mibe kerül a közigazgatás és az állam működtetése. Erre utal a fiskális illúzió jelensége, mely szerint az adófizetők alulbecsülik a közkiadások költségeit, ezért szavazóként a kiadások növelését preferálják. Ennek oka, hogy a költségek sok befizető között oszlanak meg, az adótudatosság pedig gyakran az adózási szabályok átláthatatlansága miatt alacsony (Cullis–Jones 2003:134).*

attitűd jellemzi őket. Ez annyira központi attitűd, hogy akkor sem írható felül könnyen, ha sorozatosan vannak pozitív tapasztalataik az ügyintézéssel kapcsolatban.

b) Ha a teljesítményre vonatkozó információt akarnak felhasználni, akkor csak azon szervekre, intézményekre vonatkozó adatokat szereznek be és ítélnek meg, amely a helyzetüket pozitív vagy negatív irányban befolyásolja. Ez a „*szelektivitási probléma*": a szelektív észlelés alapján kialakuló tendencia, mely szerint valódi információs igény akkor van egy hivatal/intézmény működése iránt, ha az közvetlenül pozitív vagy negatív irányba befolyásolja a szereplő saját helyzetét, egyébként nem törődik vele (tehát akkor válik dominánssá egyik igény, ha a szereplő azt észleli, hogy az ő helyzetére befolyást gyakorol egy tényező). Ez magyarázatot adhat arra, miért nagyon nehéz társadalmi aktivitást fokozni, vagy elérni, hogy az egyének lelkesedjenek közösségi programokért.

Mindez egy érdekes kérdést vet fel. Van-e értelme az átláthatóságba (transzparencia) erőforrást fektetni, ha úgyis az a döntő, hogy a polgárnak több vagy kevesebb pénz marad a zsebében, vagy helyzete jobb vagy rosszabb lesz? Vélhetően nem. De találunk-e empirikus bizonyítékot az előbb felvetett torzító tényezőkre? Vizsgáljunk meg két esetet a válaszadáshoz!

Közmeghallgatások (1991–2013) és lakossági fórumok (2006–2013) Szentendrén

Áttekintve a lakosság, a gazdálkodó és egyéb szervezetek tájékoztatására, véleményük bekérésére szolgáló intézményesített önkormányzati eszközöket (a közmeghallgatások és lakossági fórumok jegyzőkönyveit, illetve emlékeztetőit), érdekes megfigyeléseket tehetünk. A vizsgálni kívánt kutatási kérdés az volt, találunk-e empirikus bizonyítékokat a homogenitási és a szelektivitási probléma meglétére a lakossági vélemények kapcsán, és ehhez az 1991 óta rendelkezésre álló, Szentendre Város Önkormányzatához kötődő jegyzőkönyveket és emlékeztetőket tekintettük át.

Előzetesen szögezzük le, hogy a homogenitási problémára utal, ha az aktuálisan érvényben lévő jogszabályok más szerv feladat- és hatáskörébe utalnak egy feladatot, de a kérdéssel az önkormányzatot keresik; a kérdéssel megszólított képviselő vagy irodavezető azt a tájékoztatást adja a kérdezőnek, hogy nem önkormányzati feladat az adott kérdés; az önkormányzati szakfeladati lista rendszerébe nem beilleszthető problémáról van szó. Ezekben az esetekben ugyanis a kérdező csak a problémát észleli, de sem tapasztalata, sem tájékozottsága nincs, mely alapján előzetesen egyértelműen el tudná dönteni, hogy mely szerv az érintett – kiindulópontja az, hogy mindenképpen az önkormányzat. A vizsgálati módszer egy olyan adatbázis építése volt, melyben tételesen felsoroltuk a jelentkező panaszokat és pozitív véleményeket, majd a fentieket beazonosítottuk, hogy önkormányzati vagy egyéb szerv feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésről van-e szó.

Problémásabbnak bizonyult a résztvevők viszonyítása az összlakossághoz, vagy az adott városrész népességéhez. A jegyzőkönyvekhez általában ugyan csatolnak jelenléti ívet, de azt a részt vevő állampolgárok, szervezetek képviselői nem írják alá, csupán a polgármesteri hivatal irodavezetői, illetve a képviselő testület tagjai, az érintett országgyűlési képviselője, és a tanácskozási joggal meghívott egyéb vendégek (például a helyi rendőrség kapitánya).

A közmeghallgatásokon felszólalókról (a jegyzőkönyvben rögzített személyekről) van csupán információnk, melynek alapján megállapítható, hogy a közmeghallgatásokon

az adott évben jellemzően az összlakosság 0,1–1 százaléka tesz szóban észrevételt vagy javaslatot. A lakossági fórumok esetében ez az arány nem becsülhető meg, de arányaiban többen képviselik a városrészüket (általában ugyanis megfigyelhető, hogy az összlakosságot érintő közmeghallgatáson hasonló nagyságrendű a felszólalók száma, mint egy jóval szerényebb lakosságszámmal bíró városrész esetében). A felszólalások elemzésekor az alábbiakat tapasztaljuk:

a) *A vélemények elenyésző hányada pozitív.* Pozitív vélemények olyan témák köré csoportosulnak, mint egy egyedi probléma/ügy gyors elintézése, egy probléma meghallgatása, közvetlen életveszély elhárítása (például szakszerű intézkedés árvíz esetén).
b) *A lakossági panaszok 40–60 százaléka jellemzően nem, vagy csak töredékrészben önkormányzati feladat* – figyelembe véve a mindenkori jogszabályi rendelkezéseket, feladat- és hatásköröket. Ezeket a hozzászólásokra adott képviselői vagy irodavezetői válaszok is tartalmazzák: a jegyzőkönyvekben az ilyen kérdéseknél mindig ismertetik, hogy hová (mely hatósághoz, államigazgatási vagy rendvédelmi szervhez) kell fordulnia az illetőnek. Ezek a kérdések az önkormányzati szakfeladat-lista rendszerébe sem illeszthetők. Empirikusan igazolva látszik tehát, hogy létező jelenség a homogenitási probléma.
c) *A panaszok – legyenek akár önkormányzati, akár más szerv feladat- és hatáskörébe tartozók – jellegzetes csoportokba sorolhatók.*

A jellegzetes problémacsokrok az alábbiak voltak:

- Közösségi közlekedést érintő problémák – járatsűrűség, menetrend egyéb hiányosságai, a túlzottnak érintett bérlet- és jegyárak.
- Közutak általános állapota, a közlekedés-szervezés hiányosságai – kátyúk kezelése, szilárd burkolat hiánya vagy a burkolat elégtelen mivolta, forgalomszabályozó és közlekedésmérnöki beavatkozások, eszközök, jelzőtáblák hiánya, vagy feleslegesen forgalomlassító, akadályozó táblák megléte. Adott lakóterületen megnövekedett forgalom zavaró hatásai.
- Zaj- és rendbontás, közbiztonság, térfigyelő-rendszer működtetése, körzeti rendőri megbízott működésével összefüggő kérdések, konkrét, specifikus esetek. Üzletszerű és jogszerű gazdasági tevékenység zavaró hatásainak kezelése.
- Veszélyhelyzet elhárításával kapcsolatos kérdések; két nagy téma: vihar- és árvízkárok, és védelem.
- Hulladékgazdálkodás és illegális szemétlerakók – szemétszállítás kimaradásai, gyakoriságának problémái, az illegális szemétlerakók felszámolása.
- Közszolgáltatások és az önkormányzati intézményrendszer működésével összefüggő problémák – óvodák és iskolák fenntartása, uszodák üzemeltetése, felújítandó vagy ápolandó közösségi terek, közösségi használatú épületek.
- Fizetendő díjakkal, helyi adókkal kapcsolatos észrevételek – díjak mértékének csökkentése, kedvezmények igénylése (például közterület-használati díj csökkentése arányosan).
- Tájékoztatással, információkéréssel kapcsolatos panaszok – hiányos vagy nem megfelelő időben történő tájékoztatás, a 30 napos ügyintézési határidőt többszörösen túllépett ügyek.

Láthatjuk, hogy valamennyi panasz esetében közvetlen érintettség van a panaszt tevő és a probléma között, és azt is, hogy ezen tényezők alapvetően meghatározzák vagy befolyásolják a közvetlen lakó- vagy munkakörnyezetet, a mindennapi közlekedést és mobilitást, a jövedelemi helyzetet. Ez érzékelteti a szelektivitási tendencia meglétét. Természetesen további érdekes kérdés lehet, hogy akik nem lesznek domináns szereplők (tehát releváns szereplőnek minősülnek), miképp láthatják a jelenségeket – és hogyan lehet az ő véleményüket azonosítani.

Újabb adalék a homogenitási problémához

Egy saját kérdőíves vizsgálat is alátámasztani látszik a fenti problémákat. Az alkalmazott módszertan egy, a hivatali működésre vonatkozó kérdőíves megkérdezés, a minta kiválasztása az egyszerűen elérhető alanyok módszerével történt (forgalmas bevásárlóközpontokban). Az adatfelvétel ideje és helye: 2011 januárjának utolsó hete és februárjának első hete, az Észak-Alföldi Régió kiemelt települései (debreceni adatfelvétel az esetek 56,1 százalékában). Mintanagyság: 486 fő (54,3 százalékban nő), 87,6 százalékban városi állandó lakóhely (a többinél falu, község). A válaszadók 16,9 százaléka köztisztviselő vagy közalkalmazott. Az azonosítható foglalkozást megjelölők 13 nemzetgazdasági ágban tevékenykednek. Nagyobb arányban képviseltek az adminisztratív, oktatási, egészségügyi, kereskedelmi tevékenységet végzők – ennek oka az is lehet, hogy ők azok, akik általában nagyobb válaszadási hajlandóságúak.

A válaszadók szerint a magyar közigazgatásban az ügyek intézéséhez az állampolgárnak határozottan szükség van: türelemre (86,1 százalék), tájékozottságra (46,6 százalék), jártasságra (formanyomtatványok, eljárások tekintetében, 38,2 százalék). Kifejezetten elégedetlenek a magyar közigazgatással kapcsolatban a várakozási idő hosszával (57,9 százalék) és az ügyintézés költségeivel (52,9 százalék). További rosszul értékelt tényezők: korrupciómentesség, gyorsaság, átláthatóság. A válaszadók 60,9 százaléka szerint nincsen különbség a korrupció szintjében közszféra és magánszféra között; 26,9 százalék gondolja úgy, hogy a közszféra korruptabb. A magyar közigazgatásban túlzottan érvényesül a politika és kevésbé a szakmai szempontok – a válaszadók 70,5 százaléka szerint. Az internetet az alábbiakra használnák: nyomtatvány letöltés, tájékozódás, időpont-egyeztetés. Teljes körűen is intézne ügyet online 65,9 százalék.

A homogenitási problémát igazolja indirekten az a jelenség, amit az adatok elemzésénél érzékeltünk. Noha a válaszadók megjelölik azokat a tényezőket, amelyekkel elégedetlenek a közigazgatásban (például várakozási idő, ügyintézési költségség, gyorsaság), de ha azt kérdezzük meg, hogy mi az, amit sürgősen meg kell változtatni, már nem ezeket a tényezőket említik – szignifikáns különbséget tapasztalunk a válaszok két típusa között. A sürgősen megreformálandó területek: egyszerűsíteni kell a szervezetrendszert, növelni az elektronikus ügyintézés arányát, valamint csökkenteni a díjakat, illetékeket.

Jól látható, hogy a válaszadóknak vannak konkrétan megfogalmazható, adott hivatalhoz, ügyhöz vagy ügyintézőhöz köthető problémáik – ezek vélhetően első kézből származó direkt tapasztalatokon alapszanak. Ha viszont a kérdés az, hogy mi a baj a közigazgatással, mit kell azonnal megreformálni, teljesen általános tényezőket említenek (ennek jellegzetes példája a szervezetrendszer bonyolultsága). Ennek háttérében a közigazgatással kapcsolatos központi, általános negatív attitűd áll, melynek kialakulása sajátos.

Az attitűd (érzelmi beállítódás) úgy is kialakulhat, ha első kézből szerzünk tapasztalatot, de úgy is, ha olyan környezetben szocializálódunk (család, barátok, munkahely, iskola), ahol a többségnek negatív véleménye van a közigazgatásról. Ha folyamatosan azt halljuk, hogy valami lassú, nehézkes, nem működik jól, és ez kellőképpen rögzül, nehéz lesz ebből a gondolkodási mintából kilépnünk. Azt látjuk ugyanis, hogy a sorozatos pozitív ügyintézési tapasztalatok sem tudják felülírni ezt a makacs érzelmi beállítódást. Miközben egy magáncégben is lehet korrupció, visszaélés vagy éppen idegesítően lassú ügyintézés, hajlamosak vagyunk a közszférát kárhoztatni mindenért.

Teória és tapasztalat – mit tehetünk?

Mit látunk az empirikus példák és az elméletek kapcsán? Egyrészt azt, hogy a közigazgatással/bürokráciával kapcsolatos tévhitek kialakulásáért csak részben felelősek a bürokraták maguk – a teljesítménykép jelensége miatt a „szemlélődők" legalább annyira befolyásolják azokat. Másrészt viszont ez a kialakult kép társadalmi beágyazottság szintjén rögzül, és nehezen módosítható – hiszen a közigazgatás rendszere nem igazán adaptív, ahogy láttuk a különböző elméleti megközelítések alapján. Harmadrészt megállapítható, hogy az objektív adminisztratív teljesítmény mérhetetlen, de a teljesítményképek igen jól jellemezhetők és akár mérhetők is. Vagyis nem tudjuk azt megmondani támadhatatlan módon, hogy például egy közigazgatási szerv mennyire működik jól, de azt pontosan megmondhatjuk, jónak látja-e (és ha igen, mennyire) a politikus, a köztisztviselő, az állampolgár vagy a vállalkozó. A módszertani korlátokra azonban – mint ahogy ez minden közgazdasági mérés esetén igaz – mindig figyelni kell.

Rosszabban teljesít-e a közszféra, mint a magánszféra? Ez továbbra is izgalmas probléma – de talán mégsem akkora hatalmas a különbség. Végül is, ahogy a vállalati arculattervezők és PR-szakemberek mondják: „a mókus is patkány, csak jobb a sajtója".

Hivatkozások

Aoki, M. (2007): *Endogenizing Institutions and Institutional Change.* Journal of Institutional Economics, Vol. 3, No. 1:1–31.

Beer, M. R. – Eisenstat, R. A. – Spector, B. (1990): *Why change programs don't produce change.* Harvard Business Review, Vol. 68, No. 6:11–12.

Blau, P. M. – Meyer, M. W (1971): *Bureaucracy in Modern Society*. Random House, New York.

Boettke, P. J. – Coyne, C. J. – Leeson, P. T. (2008): *Institutional Stickiness and the New Development Economics.* American Journal of Economics and Sociology, Vol. 67, No. 2:331–358.

Bokor Attila (2000): *Szervezeti kultúra és tudásintegráció: a termékfejlesztés problémája.* Doktori disszertáció, kézirat; Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Gazdálkodástudományi Ph.D. program, Budapest.

Bower, M. (1966): *The Will to Manage.* McGraw-Hill, New York.

Campbell J.P. (1977) *On the nature of organizational effectiveness.* In Goodman P.S., Pennings J.M., (eds.), New perspectives on organizational effectiveness Jossey-Bass, San Francisco

Crainer, S. (ed.) (1995): *The Financial Times Handbook of Management.* Pitman Publishing, London.

Crossley, M. – Broadfoot, P. (1992): *Comparative and international research in education: scope, problems and potential.* British Educational Research Journal, Vol. 18, No. 2:99–112.

Cullis, J. – Jones, P. (2003): *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Aula Kiadó, Budapest.

Csedő Zoltán (2006): *Szervezeti változás és változásvezetés a folyamatos differenciálódás és integráció tükrében: az innovatív gyógyszeripar példája.* Doktori (PhD) értekezés; Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdálkodástani Doktori Iskola, Budapest.

Csirszka János (1985): *A személyiség munkatevékenységének pszichológiája.* Akadémiai Kiadó, Budapest.

Denison, D. (1984): *Bringing corporate culture to the bottom line.* Organizational Dynamics, Vol. 13, No. 2:5–22.

Diamond, J. M. (2006): *Háborúk, járványok, technikák. A társadalmak fátumai.* Typotex Elektronikus Kiadó, Budapest.

Dobák Miklós (1996): *Szervezeti formák és vezetés.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Dudás Ferenc – Karoliny Mártonné – László Gyula – Lévai Zoltán – Poór József (2004): *Bevezetés a közigazgatási emberi erőforrás menedzsmentbe.* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

Durlauf, S. N. – Blume, L. E. (2008): *The New Palgrave Dictionary of Economics – Second Edition.* Palgrave Macmillan, New York.

Dwivedi, O. P. – Nef, J. (1998): *Administrative Culture: A Global Perspective.* Africanus, Vol. 28, No. 2:5–7.

Élesztős László (főszerk.) (1995): *Magyar Nagylexikon, 4. kötet.* Akadémiai Kiadó, Budapest.

Európai Bizottság (2009): *A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A nők és férfiak közötti egyenlőség.* Brüsszel.

Fejes Gábor (2007): *A kultúraváltás szükségessége a közigazgatás emberi erőforrás menedzsmentjében.* 5th International Conference on Management, Enterprise and Benchmarking, Budapest.

Fernández, R. (2010): *Does Culture Matter?* National Bureau of Economics Research, Working Paper No. 16277.

Flamholtz, E. – Randle, Y. (2011): *Corporate Culture: The Ultimate Strategic Asset.* Stanford University Press.

Gajduschek György (2000): *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátságainak magyarázatában.* Doktori disszertáció; ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest.

Gruber, J. E. (1987): *Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Governance.* University of California Press, Los Angeles.

Hajnal György (2004): *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében.* Ph.D értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Program, Budapest.

Hegyi Hella (2012): *Személy(iség) a kompetenciák mögött. A hagyományos pszicholgóiai kiválasztási eljárások és kompetenciák mérésének összefüggései.* Kézirat; Pécsi Tudományegyetem, Pécs.

Heidrich Balázs (2001): *Szervezeti kultúra és interkulturális menedzsment.* Human Telex Consulting, Budapest.

Hofstede, G. (1980): *Motivation, Leadership, and Organization. Do American Theories Apply Abroad.* Organizational Dynamics, Vol. 9, No. 1:42–63.

Hofstede, G. (1991): *Cultures & organizations: Software of the mind: Intercultural cooperation and its importance for survival.* McGraw-Hill, New York.

Hőgye Mihály (2005): *Adóigazgatási modellek és reformok – nemzetközi összehasonlítás.* Doktori disszertáció, kézirat. Nyugat-Magyarországi Egyetem, Közgazdaságtudományi Kar, Gazdasági folyamatok elmélete és gyakorlata doktori iskola, Közösségi gazdálkodástan alprogram, Sopron.

Huczynski A. – Buchanan D. (1991): *Organizatinal Behavior: An Introductory Text. Second Edition.* Prentice Hall International, Cambridge.

Jann, Werner (2000): *Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich. Ein Überblick über den Stand der empirischen Forschung.* Die Verwaltung, Vol. 33, No. 3:325–349.

Jenei István – Losonci Dávid – Demeter Krisztina (2007): *A karcsúsítás lehetőségei adminisztratív környezetben egy irodai példa nyomán.* Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástudományi Kar, Vállalatgazdaságtan Intézet, 79. számú műhelytanulmány, Budapest.

Jost, J. T. – Banaji, M. (1999): *A sztereotipizálás szerepe a rendszer igazolásában, a hamis tudat képződése.* In: Hunyady Gy. – Hamilton, D. L. – Nguyen Luu, L. A. (szerk.): *A csoportok percepciója.* Akadémiai Kiadó, Budapest:489–518.

Kets de Vries, M. F. R. – Miller, D. (1984): *The Neurotic Organization: Diagnosing and Changing Counterproductive Styles of Management.* Jossey-Bass Inc.

Kieser, A. (1995): *Szervezetelméletek.* Aula Kiadó, Budapest.

Kluckhohn, F. (1951): *The study of culture.* Stanford University Press.

Kotter, P. – Heskett, L. (1992): *Corporate Culture and Performance.* Macmillan, New York.

Kristof, A. L. (1996): *Person-organization fit: An integrative review of its conceptualizations, measurement, and implications.* Personnel Psychology, Vol. 49, No. 1:1–49.
Kroeber, A. L. – Kluckhohn, C. (1963): *Culture: A critical review of concepts and definitions*. Random House, New York.
La Porta, R. L. – Lopez-de-Silanes, F. – Shleifer, A. – Vishny, R. (1998): *The Quality of Government.* National Bureau of Economics Research, Working Paper No. 6727.
Landes, D. (2000): *Culture makes all the difference.* In: Harrison, L. E. – Hungtington, S. P. (eds.) (2000): *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. Basic Books, New York.
Lewin, K. (1975): *A mezőelmélet a társadalomtudományban.* Gondolat Kiadó, Budapest.
Lőrincz Lajos (1999): *Közigazgatás: tegnap, ma, holnap.* Tér és Társadalom, Vol. 13, No. 3:3–18.
Lőrincz Lajos (2005): *A közigazgatás alapintézményei.* HVG ORAC, Budapest.
Málovics Éva (2004): *Szervezeti kultúra és idenititás.* In: Czagány László – Garai László: *A szociális identitás, az információ és a piac.* JATEPress, Szeged.
Martin, J. (2002): *Organizational Culture: Mapping the Terrain.* SAGE, Newbury Park, CA.
Matejko, A. J. (1980): *The Obsolescence of Bureaucracy.* Relations Industrielles /Industrial Relations, Vol. 35, No. 3:467–493.
Meyer, M. W. (1985): *Limits to Bureaucratic Growth.* Walter de Gruyter, Berlin.
Mink, M. – de Haan, J. (2006): *Are There Political Budget Cycles in the Euro Area?* European Union Politics, Vol. 7, No. 2:191–211.
Mintzberg, H. (1979): *The Structure of Organizations*. Prentice-Hall, Upper Saddle River, NJ.
Morgan, G. (1997): *Images of Organization*, SAGE, Newbury Park, CA.
Németh András (2006): *Daniel McFadden: Szabad piacok és leláncolt fogyasztók.* Cikk-összefoglaló; Köz-Gazdaság, Vol. 1, No. 2:124–127.
Nerré, B. (2001): *The Concept of Tax Culture*. Paper prepared for the Annual Meeting of the National Tax Association, Baltimore, MD.
Ogbonna, E. – Harris, L. (2000): *Leadership style, organizational culture and performance: Empirical evidence from UK companies.* International Journal of Human Resources Management, Vol. 11, No. 4:766–788.
Ogbonna, E. – Harris, L. (2002): *Managing organizational culture: Insights from the hospitality industry.* Human Resource Management Journal, Vol. 12, No. 1: 22–53.
Phelps, E. S. (2006): *Economic Culture and Economic Performance: What Light Is Shed on the Continent's Problem?* Perspectives on the Performance of the Continent's Economies – Conference of CESifo and Center on Capitalism and Society, Venice.
Porter, M. (2000): *Attitudes, values, beliefs, and the microeconomics of prosperity.* In: Harrison, L. E. – Hungtington, S. P. (eds.) (2000): *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. Basic Books, New York.
Radnor, Z. (2010): *Review of Business Process Improvement Methodologies in Public Services*. Warwick Business School, Advanced Institute of Management Research, Warwick.
Roşca, I. G. – Moldoveanu, G. (2010): *The Tandem Culture – Organizational Bureaucracy in Public Sector.* Theoretical and Applied Economics, Vol. 17, No. 6:7–16.
Rosenthal, J. – Masarech, M. A. (2003): *High-performance cultures: How values can drive business results*. Journal of Organizational Excellence, Vol. 22, No. 2:3–18.
Sachs, J. (2000): *Notes on a New Sociology of Economic Development*. In: Harrison, L. E. –Hungtington, S. P. (eds.) (2000): *Culture Matters: How Values Shape Human Progress.* Basic Books, New York.
Salancik, G. R. – Jeffrey, P. (1978): *A Social Information Processing Approach to Job Attitudes and Task Design.* Administrative Science Quarterly, Vol. 23, No. 2:224 –253.
Schein, E. H. (2010): *Organizational Culture and Leadership*. John Wiley & Sons, Denver, CO.
Schermerhorn, J. R. jr. – Hunt, J. G. – Osborn, R. N. (2008): *Organizational Behavior*. John Wiley & Sons, Denver, CO.
Simon, H. (1957): *Models of Man.* John Wiley & Sons, New York.
Singer, M. (1968): *The Concept of Culture.* In: *International Encyclopedia of the Social Sciences.* Macmillan Press, New York.
Solow, R. M. (1957): *Technical Change and the Aggregate Production Function*. The Review of Economics and Statistics, Vol. 39, No. 3:312–320.
Stigler, G. J. (1989): *Az információ gazdaságtana*. In: Stigler, G. J.: *Piac és állami szabályozás – válogatott tanulmányok*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
Sutarjo, A. (2011): *Ten Ways of Managing Person-Organization Fit (P-O Fit) Effectively: A Literature Study.* International Journal of Business and Social Science, Vol. 2, No. 21:226–233.

Szamel Lajos (1976): *Magyary Zoltán és iskolája*. In: Lőrincz Lajos – Nagy Endre – Szamel Lajos (1976): *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Székely Mózes (2003): *A fogyasztói magatartás alapja*. In: Hunyady György – Székely Mózes (szerk.): *Gazdaságpszichológia*. Osiris Kiadó, Budapest.

Szilágyi Barnabás (2009): *A szervezeti kultúra és a dolgozói attitűd összehasonlító vizsgálata mezőgazdasági vállalkozásokban*. Doktori disszertáció; Debreceni Egyetem Agrárgazdasági és Vidékfejlesztési Kar, Ihring Károly Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola, Debrecen.

Szilágyi Enikő (2008): *Mítoszrombolás a közigazgatásban – az értékelhetőség problémái*. Társadalom és Gazdaság, Vol. 30, No 1: 29–45.

Szilágyi Enikő (2011a): *A közigazgatás verbális modellje és a modell következményei*. Competitio, Vol. 10, No. 2:103–119.

Szilágyi Enikő (2011b): *Szervezeti kultúra és teljesítmény.* Elhangzott a Bizalmi válság című társadalomtudományi minikonferencián, Debreceni Egyetem, Debrecen.

Szilágyi Enikő (2012): *A településmenedzsment kihívásai: problémák helyett válaszok*. A HU-RO/0901/277/2.2.2 számú önkormányzati szervezetfejlesztési projekt tapasztalatai, zárókonferencia; Debreceni Egyetem Közgazdaság- és Gazdaságtudományi Kar, Debrecen.

Trompenaars, F. (1994): *Riding the waves of culture*. Irwin, Burr Ridge, IL.

Vitányi Iván (2002): *A civilizáció és a kultúra paradigmái*. Magyar Tudomány, Vol. 47, No. 6:720–729.

Weber, M. (1987): *Gazdaság és társadalom 1*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Williams, R. (1998): *Kultúra*. In. Wessely Anna (szerk.): *A kultúra szociológiája*. Osiris Kiadó, Budapest:28–32.