

Hajnal György

**Igazgatási kultúra és *New Public Management* reformok
egy összehasonlító esettanulmány tükrében**

Közszolgálati Tanszék

Témavezető: Jenei György

© Hajnal György, 2004

**Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási
Egyetem**

Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Program

**Igazgatási kultúra és *New Public Management*
reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében**

Ph.D. értekezés

Hajnal György

Budapest, 2004

Tartalomjegyzék

1 BEVEZETÉS 8

- 1.1 KÖZIGAZGATÁSI REFORM ÉS „NEW PUBLIC MANAGEMENT” 8
- 1.2 A KUTATÁS ALAPKÉRDÉSE ÉS A DOLGOZAT SZERKEZETE 11
- 1.3 NÉHÁNY, A DOLGOZAT SZÓHASZNÁLATÁVAL KAPCSOLATOS MEGJEGYZÉS 14

I. RÉSZ: NEW PUBLIC MANAGEMENT REFORMOK AVAGY AZ ELMÉLET GYAKORLATA ÉS A GYAKORLAT ELMÉLETE 17

2 MENEDZSMENT-REFORMOK A KÖZIGAZGATÁSBAN: NEMZETKÖZI TRENDEK 20

3 AZ NPM ÁTFOGÓ ELMÉLETI REFLEXIÓI 29

- 3.1 AZ NPM INTELLEKTUÁLIS-TUDOMÁNYOS FORRÁSAI 29
- 3.2 AZ NPM-FOLYAMAT KIVÁLTÓ OKAIRÓL 33
- 3.3 AZ NPM ÁTFOGÓ KRITIKÁI 34
 - 1.1.1 AZ NPM DISZCIPLINÁRIS STÁTUSZA 34
 - 3.3.2 AZ NPM „ALKALMASSÁGA” 35
 - 3.3.3 AZ NPM „POLITIKAI GAZDASÁGTANA” 37

4 AZ NPM INSTITUCIONALISTA ELMÉLETEI 38

- 4.1 A KNILL-MODELL 38
- 4.2 POLLITT ÉS BOUCKAERT MODELLJE 42

5 AZ NPM KULTÚRA-KÖZPONTÚ ELMÉLETEI 46

- 5.1 KULTÚRA ÉS ADMINISZTRATÍV KULTÚRA 48
- 5.2 A NEMZETI KULTÚRA ÉS SZEREPE A PUBLIC MANAGEMENT REFORMOKBAN 51
 - 5.2.1 A NEMZETI KULTÚRA FOGALMA 51
 - 5.2.2 A NEMZETI KULTÚRA RELEVANCIÁJA A MENEDZSMENT GYAKORLATOK SZEMPONTJÁBÓL 52
 - 5.2.3 A NEMZETI KULTÚRA SZEREPE A *PUBLIC MANAGEMENT* SZEMPONTJÁBÓL 53
- 5.3 A SZERVEZETI KULTÚRA ÉS SZEREPE A PUBLIC MANAGEMENT REFORMOKBAN 55
 - 5.3.1 A SZERVEZETI KULTÚRA FOGALMÁRÓL 55
 - 5.3.2 MÉRHETŐ-E A SZERVEZETI KULTÚRA? 58
 - 5.3.3 SZERVEZETI KULTÚRA ÉS *PUBLIC MANAGEMENT* REFORM 60
- 5.4 A KÖZIGAZGATÁSI KULTÚRA KIALAKULÁSÁNAK TÖRTÉNELMI – TÁRSADALOM- ÉS ÁLLAMFEJLŐDÉSI – GYÖKEREI 63
- 5.5 ÖSSZEZEGÉS: KULTÚRA ÉS PUBLIC MANAGEMENT 67

II. RÉSZ:A KUTATÁS KÉRDÉSFELTEVÉSE ÉS MÓDSZERE 72

6 AZ NPM-REFORMOK TERJDELEMÉNEK, JELENTŐSÉGÉNEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA 82

7 A KÖZIGAZGATÁSI KULTÚRA MÉRÉSE ÉS ÖSSZEHASONLÍTÁSA 85

- 1.1 KÉRDÉSEK ÉS HIPOTÉZISEK 85
- 7.2 A MÓDSZER 89
- 7.3 A VIZSGÁLAT, ILLETVE ELEMZÉS KÉRDÉSEI ÉS ESZKÖZEI 92
 - 7.3.1 A MAGYARORSZÁGI FELMÉRÉS ADATAINAK ELEMZÉSÉHEZ HASZNÁLT ESZKÖZÖK 92
 - 7.3.2 ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉS: MAGYARORSZÁG KONTRA QUEENSLAND 95

III. RÉSZ: EMPIRIKUS EREDMÉNYEK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK 96

8 AZ NPM-REFORMOK MÉLYSÉGE ÉS TERJEDELME 97

- 8.1 AZ ÁLLAM LEÉPÍTÉSE 103
- 8.2 A TELJESÍTMÉNY-PROBLEMATIKA MEGJELENÉSE A KÖZIGAZGATÁSBAN 109
- 8.3 „LÁTHATATLAN KEZEK”: PIACI TÍPUSÚ MECHANIZMUSOK, DEREGULÁCIÓ ÉS (KI-) SZERZŐDÉSES RENDSZEREK; A NEM-ÁLLAMI SZEREPLŐK BEVONÁSA A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK NYÚJTÁSÁBA 112

8.4 NPM MAGYARORSZÁGON ÉS AUSZTRÁLIÁBAN: NÉHÁNY KÖVETKEZTETÉS 114

9 AZ EMPIRIKUS VIZSGÁLAT EREDMÉNYEINEK MÓDSZERTANI SZEMPONTÚ VIZSGÁLATA 116

9.1 A MINTA JELLEMZŐI 116

9.2 AZ ALKALMAZOTT KÉRDŐÍVI INSTRUMENTUM TULAJDONSÁGAI (VALIDITÁS-VIZSGÁLAT) 120

9.2.1 AZ EGYÉNI KULTÚRA-PERCEPCIÓKAT MÉRŐ SKÁLA-VÁLTOZÓK MEGBÍZHATÓSÁGÁNAK VIZSGÁLATA 121

9.2.2 A VIZSGÁLAT SZERVEZETI SZINTRE EMELÉSE: MENNYIBEN AGGREGÁLHATÓK AZ EGYÉNI PERCEPCIÓK? 122

10 SZERVEZETI KULTÚRA ÉS SZERVEZETI TELJESÍTMÉNY A MAGYAR KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSBAN 125

10.1 A MAGYAR MINISZTERIUMOK SZERVEZETI KULTÚRÁJA 125

10.2 A KULTÚRA MIKRO-SZINTŰ HATÁSA: SZERVEZETI ÉS VEZETŐI TELJESÍTMÉNY, SZERVEZETI KLÍMA 130

10.2.1 A SZERVEZETI ÉS VEZETŐI HATÉKONYSÁG MÉRÉSE 130

10.2.2 A SZERVEZETI KULTÚRA ÉS SZERVEZETI-VEZETŐI HATÉKONYSÁG ÖSSZEFÜGGÉSEI 133

11 A MAGYAR KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETI KULTÚRÁJA NEMZETKÖZI ÖSSZEHOSONLÍTÁSBAN 137

11.1 MAGYARORSZÁG KONTRA QUEENSLAND 138

11.2 AZ EREDMÉNYEK ÉRTELMEZÉSE A KÖZIGAZGATÁS KULTÚRÁJÁNAK TÁGABB KONTEXTUSÁBAN 144

12 KÖVETKEZTETÉSEK 148

1.1 A MEGFOGALMAZOTT HIPOTÉZISEKKEL KAPCSOLATOS EREDMÉNYEK 148

1.2 NÉHÁNY, A DOLGOZAT ALAPKÉRDÉSÉVEL KAPCSOLATOS TOVÁBBI KÖVETKEZTETÉS 151

13 FELHASZNÁLT IRODALOM 153

14 A SZERZŐNEK A TÉMÁBAN PUBLIKÁLT MUNKÁI 167

14.1 KÖNYVEK ÉS KÖNYVFEJEZETEK 167

14.2 FOLYÓIRAT CIKKEK 168

14.3 KONFERENCIA TANULMÁNYOK 168

15 1. SZ. MELLÉKLET: STATISZTIKAI ELEMZÉSEK OUTPUTJAI 170

15.1 A KHI-NÉGYZET PRÓBÁK EREDMÉNYEI 170

15.1.1 KHI-NÉGYZET PRÓBA A SZERVEZETI STÁTUSZ VÁLTOZÓRA 170

15.1.2 KHI-NÉGYZET PRÓBA A „NEM” VÁLTOZÓRA 171

15.1.3 KHI-NÉGYZET PRÓBA A „SZOLGÁLATI IDŐ” VÁLTOZÓRA 172

15.2 A KULTÚRA-MÉRŐ SKÁLÁK MEGBÍZHATÓSÁGÁNAK VIZSGÁLATA 173

15.2.1 A CSOPORT-KULTÚRA JELENLÉTÉT MÉRŐ SKÁLAVÁLTOZÓ MEGBÍZHATÓSÁGA 173

15.2.2 A NYÍLT RENDSZER-KULTÚRA JELENLÉTÉT MÉRŐ SKÁLAVÁLTOZÓ MEGBÍZHATÓSÁGA 174

15.2.3 A HIERARCHIKUS KULTÚRA JELENLÉTÉT MÉRŐ SKÁLAVÁLTOZÓ MEGBÍZHATÓSÁGA 175

15.2.4 A RACIONÁLIS KULTÚRA JELENLÉTÉT MÉRŐ SKÁLAVÁLTOZÓ MEGBÍZHATÓSÁGA 176

15.3 A KULTÚRA-PERCEPCIÓK SZERVEZETI SZINTŰ AGGREGÁLHATÓSÁGÁNAK VIZSGÁLATA (MANOVA) 177

16 2. SZ. MELLÉKLET: A DOLGOZATBAN BEMUTATOTT ELEMZÉSEKHEZ FELHASZNÁLT VÁLTOZÓK 179

16.1 MÉRT VÁLTOZÓK 179

16.2 SZÁMÍTOTT VÁLTOZÓK: 181

17 3. SZ. MELLÉKLET: AZ ADATFELVÉTELHEZ HASZNÁLT KÉRDŐÍV 182

A dolgozatban szereplő táblázatok listája

Tábla 1: A közigazgatásireform-kapacitás modellje – a modell magyarázó- és eredmény-változói	39
Tábla 2: A politiko-adminisztratív rendszernek az NPM reformok szempontjából releváns jellemzői és azok jellegzetes értékei	44
Tábla 3: Az empirikus kutatás által vizsgált problématerületek és az ezekhez kapcsolódó kutatási hipotézisek – a magyarországi adatok vizsgálata.....	86
Tábla 4: Az empirikus kutatás által vizsgált problématerületek és az ezekhez kapcsolódó kutatási hipotézisek – a magyar és az ausztrál adatok komparatív vizsgálata.....	89
Tábla 5: Néhány ország kormányzati kiadásainak részesedése a bruttó nemzeti termékből (%)	104
Tábla 6: A közszektor méretét és annak változását jellemző néhány mutatószám alakulása Ausztráliában és Magyarországon.....	105
Tábla 7: Társadalmi juttatások (összehasonlító áron, előző év=100.0%).....	106
Tábla 8: A mintába bevont minisztériumok és a minisztériumonkénti mintanagyságok (fő)	117
Tábla 9: A válaszadók és a teljes minta összetételének vizsgálata nem, szervezeti pozíció és szolgálati idő szerint: a sokasági és mintabeli relatív gyakoriságok, valamint a khi-négyzet próbák eredményei.....	119
Tábla 10: Használt mérési instrumentum megbízhatósága a magyarországi, illetve az ausztrál kutatásban (n=323)	121
Tábla 11: A szervezeti kultúrát mérő változók és a „minisztérium” változó közötti összefüggést vizsgáló szórásanalízisek (ANOVA) eredményei (n=276; a jobboldali oszlopban a Parker és Bradley 2000 vizsgálatából származó összehasonlító eredmények).....	123
Tábla 12: A négy kultúra-modell jelenlétének mértéke a vizsgált minisztériumok szervezeti kultúrájában	125
Tábla 13: A szervezeti és vezetői teljesítménnyel kapcsolatos főbb mért változók közötti korreláció-elemzés eredménye a válaszadók szintjén (n=341)	132
Tábla 14: A szervezeti kultúrára és a szervezeti teljesítményre vonatkozó percepciók összefüggésének egyéni szintű korrelációs vizsgálata (Pearson-féle korrelációs együtthatók)*	134
Tábla 15: A négy kultúra-típus jelenléte a magyar és a queensland-i kormányzati szervezetrendszerben (% , egészre kerekített átlagos értékek).....	139
Tábla 16: A „közigazgatási tudás” tudományterület szerinti összetétele: a tényleges egyetemi programok, valamint a jelen adatfelvételben a válaszadók által ideálisnak tartott értékek	146

A dolgozatban szereplő ábrák listája

Ábra 1: Az NPM elméleti reflexiói – rendszerező ábra (a nyilak az empirikus kutatás orientációját jelölik)	19
Ábra 2: Az NPM-reformok egy lehetséges osztályozása.....	27
Ábra 3: Quinn kultúra-tipológiája.....	58
Ábra 4: A közigazgatási reformok összehasonlító elemzésének egy lehetséges fogalmi apparátusa	82
Ábra 5: A négy kultúra-típus jelenlétének mértéke a vizsgált minisztériumokban.....	127
Ábra 6: A vizsgált minisztériumok kultúrájának hierarchikus jellege és személyi állományának egyes jellemzői közötti kapcsolat*.....	129
Ábra 7: A hierarchikus kultúra jelenléte és a fő teljesítmény-dimenziók közötti kapcsolat a hat vizsgált minisztériumban (n=6)*	136
Ábra 8: A négy kultúra-típus jelenléte a magyar és a queensland-i kormányzati szervezetrendszerben (% , átlagos értékek).....	139

1 Bevezetés

1.1 Közigazgatási reform és „New Public Management”

A világ országainak kormányzati-közösségi szektoraiban az utóbbi mintegy húsz évben kirajzolódó általánosabb fejlődési tendenciákat szemlélve azok legjelentősebb elemének az ún. Új Közmenedzsment – számos nyelven elterjedt angol kifejezéssel: New Public Management; továbbiakban: NPM – „mozgalom” tűnik. Ennek középpontjában olyan célkitűzések állnak, mint a közszektor hatékonyságának, eredményességének és fogyasztó-orientációjának növelése, az állam leépítése, a privatizációra és az ún. piaci típusú mechanizmusokra való fokozott támaszkodás, illetve a kormányzás problémáinak újszerű, menedzser típusú megközelítése, és a magánvállalati menedzsmentben alkalmazott technikák és filozófia fokozott átvétele.

A közigazgatási és a tágabb értelemben vett állami-közösségi szektor terjedelmét, célrendszerét, működési elveit és módjait, valamint szervezetrendszerét – országonként ugyan erősen változó mértékben és belső arányok szerint, de: – általában jelentősen átalakító NPM azonban nemcsak a közigazgatási modernizációval kapcsolatos tényleges kormányzati cselekvés (közpolitikák/szakpolitikák) egyik vezérfonala. Az NPM ezen túlmenően az egyes kormányok média és választópolgárok felé irányuló PR-kommunikációjának is egyik lényeges, helyenként és időként középponti elemeként is megjelenik. Végül pedig a kormányzati tevékenység vizsgálatával-megértésével és/vagy gyakorlati orientálásával foglalkozó tudományos és szakértői munkában is meghatározó súllyal jelennek meg az NPM-jelenségkörrel kapcsolatos problémák.

Az NPM tehát az angolszász országokból (Egyesült Királyság, Új-Zéland, Ausztrália, Egyesült Államok) kiindulva – a területen domináns angol nyelvű szakfolyóiratok, illetve az olyan nemzetközi szervezetek közreműködése révén, mint amilyen az OECD/PUMA, a Világbank, vagy az IMF – az eredeti „származási helyénél” földrajzi értelemben ma már jóval szélesebb körre terjedt ki, mind a tényleges közigazgatási modernizációs ill. –reform szakpolitikák valós, mind pedig a közigazgatásireform-diskurzus szimbolikus-virtuális dimenzióiban. Az NPM-nek a kormányzat funkcióiról, a közfeladatok ellátásának ideális céljairól, módjáról, folyamatairól és szervezetrendszeréről vallott, a hagyományosnak tekinthető jóléti, ill. paternalista állam-ideáloktól radikálisan különböző felfogásának kiterjedési-kiterjesztési folyamata azonban – szemben az NPM-reformok első szakaszára jellemző álláspontok jelentős részével (Flynn-Strehl 1996, de különösen Osborne-Gaebler 1992/1994 és Barzelay-Armajani 1992) – korántsem problémamentes. Az NPM koncepciók átvétele-alkalmazása során felvetődő problémák éppen az

utóbbi néhány évben, az erre irányuló kísérletek „komolyra fordulásával”, vagyis azok térben, funkcionálisan és időben történő kiterjedése nyomán kezdtek fokozódó mértékben megjelenni a gyakorló szakemberek és a kutatók vizsgálódásainak – mindaddig az NPM univerzális alkalmazhatóságának optimista hite által dominált – napirendjén.

Az NPM mint a jelenkor modern közigazgatásának „*one best way*”-e a gyakorlati tapasztalatok és az elméleti eredmények-reflexiók fényében tehát fokozódó mértékben problematizálódik. Az NPM univerzális alkalmazhatóságába vetett – mai szemmel sokszor naivnak tűnő – hit¹ az NPM komparatív vizsgálatára irányuló erőfeszítések körében egyre árnyaltabb és kontextus-érzékenyebb megközelítéseknek ad helyet. E megközelítések sajátossága az, hogy figyelmüket azon kontextuális tényezők körének és hatásirányának-hatásmechanizmusának feltárására koncentrálnak, amelyek érdemben befolyásolják az NPM mint praxis tényleges elterjedését, elterjeszhetőségét-alkalmazhatóságát, illetve az NPM gyakorlati potenciálját arra, hogy a közszektor fejlesztésének céljait ténylegesen megvalósítsa.

A dolgozat által kutatott kérdéskör elméleti és gyakorlati jelentőségére a következő fejezetek hivatottak érdemben rávilágítani. E helyen, előjáróban, annyit szükséges megjegyezni, hogy az utóbbi évtizedben a közigazgatási-kormányzati szféra modernizációjának-reformjának kérdése valamennyi fejlett, és számos közepesen fejlett országban – többek között Magyarországon is – csakúgy, mint a kérdéssel foglalkozó multilaterális szervezetekben (OECD/PUMA és SIGMA, Világbank) az NPM-elvek és –módszerek átvételének és elterjesztésének kérdésével vált azonossá. Másként fogalmazva: a szakpolitikai kezdeményezések, reformprogramok, „*think tank*”-ek és a *public management* kérdéseivel foglalkozó tanácsadó szervezetek megközelítésében mára széles körben dominánssá vált a „kormányzati működés fejlesztése = NPM” megközelítés. A magyar közigazgatás-korszerűsítési kormányprogramoknak és az egyéb, a kormányzati-közigazgatási rendszer szervezetének és működésének korszerűsítésére irányuló kezdeményezéseknek is számos eleme sorolható az NPM fogalmi körébe. Az inkább a rendszerváltozással, mint az NPM-elvek tudatos alkalmazásával kapcsolatba hozható, hatalmas arányú privatizációs hullám és az állam szerepének általános és radikális csökkenése mellett/helyett olyan elemeket kell e körben megemlíteni, mint az ISO és a CAF minőségbiztosítási-minőségirányítási rendszerek alkalmazása,

¹ Ez a hit valójában egy általánosabb jelenség: a különféle társadalmi praxisok/alrendszerek nemzetközi komparatív vizsgálataiban a legkülönfélébb összefüggésekben időről időre megjelenő unilinearizmus megnyilvánulási formája. Az unilineáris fejlődés-koncepciók lényege az a – jobbára implicit – előfeltevés, hogy egyrészt az egyes nemzeti fejlődési utak végpontjai, másrészt pedig maguk e fejlődési utak is lényegében azonosak; az országok közötti különbségek pedig jórészt egyszerű fejlődési fázisbeli különbségeknek tekinthetők (egyes országok – tipikusan: az Egyesült Államok – „előrébb”, míg más országok ugyanazon fejlődési pálya egy korábbi fázisában vannak, „hátrébb” tartanak).

a kiszereződés-kiszervezés, az „agencialisation” – vagyis a vertikálisan integrált miniszteriális struktúrák stratégiai irányító központokba, illetve ezek „alá” szervezettek, kvázi-autonóm végrehajtó szervezetekre való felbontása –, a teljesítménymérés és egyéni teljesítmény-értékelés, vagy a teljesítményfüggő javadalmazás a köztisztviselők körében.

A középtávon előrelátható tendenciák nem ígérek lényeges módosulást e tekintetben. Azok a – későbbiekben részletezendő – erők, amelyek már „alap esetben is” az NPM-szerű reformok irányába hatnak, az európai uniós csatlakozással részben ugyan átalakulnak, de összességükben várhatóan inkább erősödnek, mint gyengülnek.

Mindeközben az NPM-elvek és -technikák univerzális alkalmazhatóságával kapcsolatos feltételeesség és szkepszis fokozódó térnyerésének néhány bekezdéssel fentebb említett világtrendje Magyarországon, illetve a térség posztkommunista országainak körében is kezd tudatosulni (Allen 1999, Hesse 1996, Verheijen-Coombes 1997). Az is várható, hogy – a modernizációs, illetve reform-szakupolitikák szisztematikus értékelésének szinte teljes hiánya ellenére – az eddig megtett szakpolitikai kezdeményezések összességében meglehetősen mérsékelt sikere, valamint a jövőben várható további nehézségek a gyakorló szakemberek és döntéshozók figyelmét is ráirányítják az NPM módszerek adaptációjának eredményességét befolyásoló korlátozó tényezők jelentőségére.

E tényezők sokfélék lehetnek. A legnagyobb figyelmet közülük az egyes közigazgatási-kormányzati rendszerek intézményi jellemzői, valamint – növekvő mértékben – a „közigazgatási kultúra / közigazgatási tradíció” címke alatt összefoglalható tényezők kapják²; vagyis az a hatás, amelyet az egyes közigazgatási-kormányzati rendszerek mélyen rögzült – a közigazgatás uralkodó szocializációs mintáiban, valamint a jogi-intézményi keretrendszerébe kódoltan megjelenő – kulturális tényezők fejtenek ki az „új” és „még újabb” igazgatási-kormányzási reformirányzatok és -divatok alkalmazási kísérletei során.

Az NPM-mel – annak nemzetközi megjelenésével és elterjedésével – kapcsolatos elméleti és gyakorlati érdeklődés tehát jelentős mértékben a „*hol*”, a „*mennyire*”, esetleg a „*miért*” kérdései körül koncentrálódik. Lényegesen kisebb mértékű, de fokozódó érdeklődés tapasztalható ugyanakkor a tekintetben is, hogy *mi* is egyáltalán az NPM; a reform-gyakorlat tükrében értékelve

² Az (köz-)igazgatási kultúra és az adminisztratív kultúra kifejezéseket a dolgozatban nagyjából szinonim értelemben használom. Hasonló értelemben használom még a közigazgatási/adminisztratív tradíció kifejezést is, azzal az árnyalatnyi különbséggel, hogy ez utóbbi nagyobb mértékben hangsúlyozza az igazgatási kultúra történetiségét, történelmileg kialakult jellegét.

mennyire tekinthető azonosnak az általa hirdetett elvekkel, illetve a saját magáról megfogalmazott állításokkal.

Nos, az adminisztratív kultúra tényezőjének ebből a szempontból is kiemelt jelentősége van, illetve lehet: az NPM ön-definíciójának egy lényeges eleme ugyanis a közigazgatás, tágabb értelemben a kormányzás új kultúrájának megteremtése; egy olyan kultúráé, amely az állami (túl-)hatalom helyett a partnerség és az egyéni kezdeményezés, a szabályszerűség helyett az eredményesség/teljesítmény, a parancs és a hierarchia helyett a kooperáció és a rugalmasság, és az (állami) monopólium helyett a (piaci) verseny értékein alapul.

Az adminisztratív kultúra tehát nem csak mint az új *public management* gyakorlatok elterjedését-alkalmazhatóságát befolyásoló tényező érdemel figyelmet, hanem mint a reformok egy lehetséges/várható – az NPM tényleges mibenlétének megértése szempontjából is nagy jelentőségű – hatásterülete. Másként fogalmazva: az adminisztratív kultúra nem csak mint a reformok oka/”tényezője”, hanem mint azok lényegi-tartalmi eleme, „következménye” is élénk tûnik.

1.2 A kutatás alapkérdése és a dolgozat szerkezete

A jelen dolgozat érdeklődésének középpontjában az igazgatási kultúra tényezője áll. A kutatás végső soron a következő kérdés megválaszolásához kíván hozzájárulni:

Az NPM igazgatási rendszerek – elsősorban: nemzeti igazgatási rendszerek – közötti transzferabilitása hogyan függ össze az igazgatási rendszerek bizonyos kulturális jellemzőivel? Ezen összefüggést irányok szerint felbontva és specifikusan:

- (1) Az egyes igazgatási rendszerek kulturális jellemzői/„adottságai” befolyásolják-e – korlátozzák vagy inkább előmozdítják-e – az NPM-stílusú reformok bevezetését, alkalmazhatóságát?
- (2) Megalapozott-e – mint ahogy annak számos szószólója teszi – az NPM-et egy, a tradicionális-bürokratikus „*Old Public Administration*” weberi (Weber 1980) erényeivel szembenálló, a piac-, verseny- és fogyasztó-orientált vállalkozó/vállalati menedzser értékeinek talaján álló paradigmaként értékelni?

Ez utóbbi állítás különösen gyakran feltûnik az NPM-mel kapcsolatos tudományos és gyakorlatibb irodalomban: „[az NPM előfeltétele] a kormányzás kulturális és viselkedési jellemzőinek magváltozása ... a bürokratikustól ... a vállalkozói kormányzás irányába” (Gow-

Dufour 2000 p. 579 idézi Moe 1994 p. 111-et; ld. még Gore 1993, OECD 1996). „Az NPM-hez olyan értékek társulnak, mint az eredményesség, a hatékonyság, ... a rugalmasság” (ibid.; ld. még Parker-Bradley 2000 pp. 130-131).

Egy empirikus kutatás számára e kérdések persze nem elég konkrétak és operacionalizáltak. Egyfelől, mint a későbbi fejezetekben láthatóvá válik, maga az igazgatási kultúra – avagy igazgatási tradíció – fogalma is meglehetősen képlékeny és sokelemű halmazt takar (nem is beszélve itt arról, hogy az NPM intézményi-szervezeti megoldásainak és filozófiájának átvitele-átvihetősége a kulturálisakon kívül még sok egyéb, így pl. elsősorban intézményi tényezőtől is függ). Mindez szükségessé teszi tehát (i) az igazgatási kultúra fogalmának valamilyen leszűkítését és operacionalizálását, valamint (ii) az igazgatási kultúra mint a *public management* gyakorlatok nemzetközi transzferét befolyásoló tényező elméleti szempontból történő értelmezését.

Másfelől pedig tárgyi értelemben is szükség van arra, hogy az empirikus munka kereteit hozzáigazítsuk a kutatás egyéb – pl. anyagi-technikai – korlátjai szabta lehetőségekhez. Az empirikus kutatás tehát sok ország helyett csak egy-kettőre, szektorális értelemben pedig a központi kormányzatok működésében és szervezetében megvalósuló, illetve az ezek által kezdeményezett reformokra koncentrál³.

Az NPM-reformok nemzetközi átvihetőségével (transzferabilitásával) kapcsolatos kérdés ilyenkor való felvetése nem „pusztán” elméleti, hanem – a kormányzat jövőbeni közigazgatásireform-szakpolitikái reális céljainak és korlátjainak felméréséhez való potenciális hozzájárulása miatt – gyakorlati szempontból is létjogosult. Egyrészt azért, mert az NPM magyarországi alkalmazásának célszerűségével és feltételeivel kapcsolatos – még csak alig-alig elkezdődött – vitában az NPM mellett és ellen szóló érvek körében az adminisztratív kultúrával, a közigazgatási tradícióval kapcsolatos érvek csírájukban is ritkán jelennek meg. Ha megjelennek, akkor is csak egyértelműen értéktartalmú – mégpedig negatív értéktartalmú –, a „korszerű” vagy „európai jellegű” közigazgatás meghonosítása útjában álló, lebontandó akadályként.

Másrészt az adminisztratív kultúra mint az NPM-gyakorlatok alkalmazhatóságát érdemben befolyásoló tényező jelentősége Magyarország esetében talán még nagyobb, mint az európai kontinens legtöbb országában (illetve, az EU mint igazgatási rendszert is beleértendő: legtöbb közigazgatási rendszerében). Annak ellenére így van ez, hogy ez utóbbiak összefüggésében a kulturális tényezőknek a közigazgatási rendszerek és gyakorlatok fejlesztésében-fejlődésében játszott szerepére már általában jóval élesebb fény vetül, mint nálunk.

Az adminisztratív kultúra hangsúlyos magyarországi szerepével kapcsolatos ezen feltételezésem alapja az a – részben empirikusan is alátámasztott⁴ – vélekedés, hogy Magyarország egy azon kisszámú európai országok közül, ahol a közigazgatás hagyományos, jogias-jogalkalmazói ideálja a mai napig domináns, és amelyek ilyenformán a közigazgatási menedzserializmusnak és általában az NPM-filozófiának az „európai átlagnál” sarkosabb ellenpontját képezik. A jelen empirikus vizsgálat praktikus (pénzügyi és technikai) korlátai messze nem teszik lehetővé azt, hogy a magyar közigazgatási tradíció e „jogias” jellegét és ezen jellegzetességnek a *public management* reformok bevezetésében játszott szerepét átfogóan vizsgáljam. Mindazonáltal a kulturális tényezők egy bizonyos – meglehetősen szűk – körében lehetségesnek tűnik egyes, korlátozott érvényű hipotézisek vizsgálata. E kérdések és hipotézisek részletes és operacionalizált kifejtésére a második részben kerül sor.

A dolgozat szerkezete a következő. Az I. Részben az NPM-jelenség gyakorlati és – főként – elméleti megjelenését vizsgálom. Először, a 2. fejezetben, röviden és az általánosság szintjén maradva bemutatom az NPM-jelenséget – annak mozgatórugóit, dinamikáját és néhány lényegesebb komparatív sajátosságát – a közigazgatási reformok fejlett (OECD) országokbeli gyakorlata tükrében. A következő, 3. fejezetben az NPM-jelenség elméleti gyökereit és „elméleti vázát”, valamint az ezzel kapcsolatos átfogó jellegű – az NPM diszciplináris-tudomány módszertani jellemzőit, gyakorlati célszerűségét, illetve a mögötte látenszen meghúzódó gazdasági érdekek szerepét hangsúlyozó – kritikai reflexiókat mutatom be. Az ezután következő két fejezet célja az NPM alkalmazhatóságát és hatását befolyásoló tényezők meghatározására törő – „kontingencialistának” nevezhető – megközelítések rendszerezett bemutatása: a 4. fejezet az intézményi, az 5. pedig a kulturális tényezőket hangsúlyozó megközelítéseket mutatja be.

A II. Részben a lefolytatandó empirikus kutatás elméleti és empirikus kereteit, valamint módszertani jellemzőit mutatom be. Az empirikus kutatás egyik lényeges mozzanata egy, az ausztrál és a magyar kormányzati szervezetrendszer összehasonlító vizsgálat. Ennek keretében a vizsgált igazgatási rendszerek két tényezője közötti kapcsolatot vizsgálom. Ezek: az adott igazgatási rendszer (i) „menedzserializmusának”, NPM-irányvonalak szerinti átalakulásának mértéke, valamint (ii) a központi közigazgatási rendszerére (minisztériumaira) jellemző kultúra.

A II. (módszertani) Részben tehát először e két változó operacionalizálásának és mérésének módjával foglalkozom: a 6. fejezet a két igazgatási rendszer NPM-irányelvek szerinti

³ A területi és helyi önkormányzati közigazgatás és közszolgáltatások területén tapasztalható, jóval spontánabb folyamatok tehát csak marginálisan jelennek meg az elkövetkező gondolatmenetekben.

⁴ V.ö. Hajnal (2003b); részletesebben ld. az igazgatási tradícióval foglalkozó fejezetben.

megreformáltságának összehasonlításával, a 7. pedig a két igazgatási rendszert jellemző igazgatási kultúra mért jellemzőinek körével és a mérés módjával foglalkozik. Ez utóbbi fejezetben kerül sor a dolgozatot megalapozó saját, empirikus kutatás módszertani részleteinek: a mintavétel, az instrumentáció, a hipotézisek és a használni tervezett elemzési eszközök ismertetésére is.

Az utolsó, III. Részben a korábban megfogalmazott kérdésekre adható empirikus válaszok megfogalmazására kerül sor. A 8. fejezet a két vizsgált közigazgatási rendszer „megreformáltságának” mértékével kapcsolatos eredményeket mutatja be. Az ezután következő két fejezet a kutatás központi részét képező, általam lefolytatott adatfelvétel eredményeire koncentrálnak: a 9. fejezet az empirikus adatfelvétel módszertani jellemzőivel, a 10. pedig a magyar közigazgatás vizsgált szervezetrendszerével kapcsolatos legfontosabb elemzési eredményeket mutatja be. A 11. fejezet a magyar és az ausztrál eredmények összehasonlító vizsgálatával foglalkozik, míg az utolsó, 12. fejezet a dolgozatnak a kutatás alapkérdéseit érintő, végső következtetéseit fogalmazza meg.

1.3 Néhány, a dolgozat szóhasználatával kapcsolatos megjegyzés

Az alkalmazott terminológia kérdését néhány, a dolgozatban elszórt, terjedelmesebb lábjegyzetben is lehetne kezelni. Az értelmezésbeli inkonzisztenciák minimalizálása érdekében mindazonáltal kiemelt helyen, mindjárt e Bevezetőben célszerűnek látszik néhány, a dolgozat szóhasználatára vonatkozó alapelv kijelölése. Noha – természetesen – a forma ezúttal is felvet lényeges tartalmi kérdéseket, a szűkebb, technikai jellegű kérdéseken túlmutató, pl. az NPM retorikai dimenzióival, a vele kapcsolatos nyilvános (politikai) diskurzussal és ezek gyakorlati hatásaival kapcsolatos problémák kritikai áttekintésétől azonban tartózkodom, eltekintve a dolgozat szövegében néhány helyen található utalásokról (ezzel kapcsolatban ld. Fox 1996, Hood 1998, Pollit-Bouckaert 2000 pp. 188-191, Fox 1996; szélesebb összefüggésben McCloskey 1994).

A dolgozatban felmerülő terminológiai kérdések leginkább a külföldi (angol) kifejezések magyar nyelvű használatának módjával kapcsolatosak. E probléma középponti jellege több tényezőre is visszavezethető. A közigazgatási reform és ennek az európai uniós integráció vonatkozásában megjelenő elemei a magyarországi szakmai közgondolkodás és -beszéd rendkívül dinamikus változó – és döntő részben viszonylag direkt és „szervetlen” módon, külföldről átvett – tárgyat képezik. Azonban – e „kívülről vezéreltségtől” részben függetlenül is – a közigazgatás-tudomány és a kapcsolódó tudományterületek domináns, angol nyelvű irodalma sok olyan kifejezést használ, amelynek a nem-angol nyelvű megfelelője számos nyelvi közegben – így magyarul is – gyakran

kérdéses, nem egyértelmű. E kérdéses esetek mindegyikében három fő alternatíva kínálkozik: (i) valamelyik, már használatban lévő magyar megfelelő, (ii) egy új vagy ritkán használt magyar nyelvű megfelelő, illetve (iii) az angol eredeti használata. A dolgozatban ezen alternatívák közül az alábbi kritériumok szem előtt tartásával kíséreltem meg a legmegfelelőbbet (legkevésbé problémásat) kiválasztani:

- (a) Ha a számomra ismert volt valamilyen, viszonylag problémamentes, magyar nyelvű – esetleg több, az adott fogalmat együttesen többé-kevésbé leíró – terminus technicus, általában ezt, illetve ezeket alkalmazom (akkor is, ha az angol és a magyar verzió nem ugyanazt jelenti, illetve más konnotációval bír – feltéve, hogy ez az eltérés nem lényegbevágó, illetve nem okoz lényeges jelentésbeli pontatlanságot).
- (b) Az (a) opció hiányában azonban általában tartózkodtam új vagy kevésbé elterjedt magyar nyelvű megfelelők használatától. Ehelyett ezekben az esetekben az angol eredetit használom – a jelentés pontosságát a stílus szempontja elé helyezve. E kifejezéseket dőlt betűs írásmóddal jelölöm.
- (c) Ugyanakkor igyekeztem óvakodni azoktól az angol nyelvű kifejezésektől – sőt, ezek magyar megfelelőitől is –, amelyek használatát főként a dolgozat nézőpontjából tekintve irreleváns nüanszírozás, bizonyos retorikai szempontok érvényesítésének szándéka, esetleg egyszerűen a divat motiválja.

A teljesen meggyökeresedett és így „fel sem tűnő” kifejezések mellett az első csoportba tartozik pl. a „szakpolitika” vagy „közpolitika” kifejezés, amelyet a „public policy”, vagy a „piaci típusú mechanizmus”, amelyet a „market type mechanism” megfelelőjeként használok. Ebben a körben lényeges megemlíteni, hogy a magyar „közigazgatás” kifejezés – noha az angol „public administration” szó szerinti megfelelőjének tekinthető, és a dolgozatban is ilyen értelemben használom – valójában az angol műszónál szűkebb értelmű. A magyar kifejezés ugyanis csak az állam, illetve az önkormányzatok államhatalmi funkciót ellátó hivatalait – továbbá ezek tevékenységét és esetleg személyi állományát, végül pedig az e szervezet- és tevékenységi rendszert vizsgáló tudományterületet – foglalja magában. A „public” kifejezés egyik nem ritkán alkalmazott megfelelőjétől, a „közszolgálati” (pl. szektor, szervezet, kultúra) jelzőtől a magam részéről tartózkodok, mivel a közszolgálat a magyar jogi-közigazgatási terminológiában egy, a „public”-nál jóval specifikusabb jelentéssel bír: az adott dolognak vagy fogalomnak a közigazgatás személyi állományához kapcsolódó jellegére utal (pl. közszolgálati rendszer).

Ezzel szemben az angol kifejezés gyakorta szélesebb értelmű, amennyiben a helyi, területi és központi kormányzat valamennyi tevékenységére utal. Így pl. a „public management reform”

kifejezés – szemben a magyar „közigazgatási reformmal” – az államapparátus átalakításán túl olyanokat is magában foglal, mint pl. a részben a törvényhozást érintő dereguláció vagy a hatásértékelések bevezetése, vagy a kormányzat gazdasági szerepvállalásának terjedelmét érintő privatizációs folyamatok (ú.m. a közszolgáltató társaságok, vasút, posta stb. eladása), az állami felelősségvállalás mellett nyújtott közszolgáltatások körének szűkítése ill. a díjfizetés bevezetése, vagy a magán- és a harmadik szektor szervezeteinek a közszolgáltatások nyújtásába szerződéses alapon történő bevonása stb. A dolgozat szövegében a „közigazgatás” kifejezést – különösen a közigazgatási reformok összefüggésében – tipikusan ezen utóbbi, tágabb értelemben használom. Ugyanakkor pl. a „government” mint tevékenységi rendszer megfelelőjeként a kontextustól függően más-más kifejezést alkalmazok (jogalkotás/törvényhozás, kormányzati munka, közigazgatás, közösségi célú tevékenységek stb.).

A második, (b) csoportba olyan kifejezések tartoznak, mint pl. a *public management*, amelyet a „közszerzetek – közigazgatási és az egyéb, közfeladatokat ellátó szervezetek – vezetése-szervezése” értelemben használok. További példák a *New Public Management* („Új Közmenedzsment”; erre általában az NPM rövidítéssel hivatkozom), a *think tank*, vagy a *benchmarking*. Megjegyzendő, hogy e kifejezések számos nem-angol szaknyelvben (pl. németül vagy egyes kelet-európai nyelvekben) is gyakran angolul honosodtak meg.

A harmadik, (c) csoportra pedig példaként a „reinvention” vagy a „governance” kifejezések említhetők.

A stiláris kérdések között kell végül megemlíteni az idézőjelek használatának egy látszólag csupán formai kérdését. Sem az NPM reformokkal foglalkozó, sem pedig a (szervezeti) kultúrával foglalkozó irodalomban nem ritka, hogy a szerzők az általuk azonosított egyes közigazgatási/kulturális jellemzőknek – explicit, de sokszor inkább csak látens módon – értéktartalmat tulajdonítanak. Példa lehet erre a „reform/fejlődés kontra változatlan/tehetetlenség”, az „új kontra régi”, vagy a „piaci/vállalkozói kontra bürokratikus” stb. ellentétpárok használata, amelyekben az előbbi pólusokat gyakran valamiféle magától értetődő felsőbbrendűséggel ruházzák fel. A magam részéről a dolgozat folyamán ezt következetesen igyekeztem elkerülni; noha rendszeresen használom az előbbi kifejezéseket és sok további társukat, ezt hangsúlyozottan leíró értelemben teszem. Azokon a helyeken mindazonáltal, ahol különösen félő volt, hogy az Olvasó valamilyen, az én szándékomtól független értéktartalmat tulajdonít e kifejezéseknek, idézőjelekkel jeleztem a kifejezések által esetlegesen sugallt értéktartalmaktól való elhatárolódásomat.

I. Rész: *New Public Management* reformok avagy az elmélet gyakorlata és a gyakorlat elmélete

E Rész feladata kettős. Az első az NPM nemzetközi és hazai gyakorlatának-folyamatának áttekintő célú bemutatása. E kérdéssel különösen a nemzetközi, de – növekvő mértékben – a magyar szakirodalom is viszonylag széles skálán és nagy terjedelemben foglalkozik; ezt a célt itt a következő egyetlen fejezet igyekszik elérni.

A további fejezetek célja a *public management* reformokkal kapcsolatos tudományos igényű reflexiók bemutatása. Ezen rendszerező áttekintés fő törekvése meglehetősen pragmatikus: az NPM-reformok „jóságával”, célszerűségével kapcsolatos, tehát reform-szakupolitikai szempontból is releváns, így bizonyos mértékig normatív érvényű elméletekre való orientáció. Az NPM „elméleteit” és elméleti reflexióit-kritikáit átfogó, és rendszerező igénnyel tárgyaló, jelenkorinak tekinthető munkák száma nem nagy (e munkák egy figyelemreméltóan alapos reprezentánsa Grüning 2000). Ilyenformán tehát a következő (3.-5.) fejezetek bizonyos szempontból ambiciózusnak lennének minősíthetők. Ez az ambíció azonban végső soron mégis meglehetősen korlátozott. A cél ugyanis jobbra nem a vonatkozó elméletek érdemi összevetése-ütköztetése: előfeltevéseiknek, ezek megalapozottságának és érvényességének, vagy éppen ismeretelméleti és módszertani sajátosságainak, erősségeinek-gyengeségeinek összehasonítása és értékelése. Minderre legfeljebb csak marginálisan kerül sor. A cél ennél szerényebb és prózaibb: a kutatás alapkérdésével, vagyis az NPM-reformok transzferabilitásával kapcsolatos elméleti kontextus felvázolása annak érdekében, hogy (i) a kutatás alapjául szolgáló elméleti közelítés tényleges státuszát, valamint hogy (ii) ezzel magának a kutatási kérdésnek a tényleges jelentését és jelentőségét fel lehessen mérni.

Az elsőként sorra kerülő elmélet-csoport tárgya az NPM mint jelenség átfogó, általános értelmezése-értékelése (3. fejezet). E fejezet fogalmazza meg azokat az állításokat, kiindulópontokat és érveket, amelyek az NPM léte és létjogosultsága nyugszik. Bemutatja továbbá az NPM fontosabb globális, „rendszerszintű” elméleti reflexiót is. E kritikai jellegű megközelítések három nagy csoportba sorolhatók: egy részük az NPM-et mint csekély újdonságértékű, főként a retorika és a szimbolikus politizálás világába tartozó, sőt, lényegében a

tudományosság kritériumainak sem eleget tevő intellektuális jelenséget értékeli. Más részük viszont az NPM logikailag és empirikusan elhibázott és megalapozatlan alapvetéseit, valamint annak – ebből adódó – általános irrelevanciáját hangsúlyozza. Az elméleti reflexiók egy harmadik – terjedelmében legszerényebb, de a jövőben minden bizonnyal egyre jelentősebb váló – iránya az NPM deklarált céljai-értékei és tényleges, látens következményei közötti diszkrépanciára hívja fel a figyelmet. E megközelítés középpontjában a globalizálódó tőkének azon illegitim, de hatalmas erővel megjelenő érdekei állnak, amelyek – az elmélet szerint – a legtöbb NPM-technika mögött tetten érhetők, s amelyek ilyen formán annak valódi mozgatórugóit képezik.

A 4. és 5. fejezet az NPM „kontingencialista” elméleteit mutatja be. Ezen megközelítések alapkérdése azon tényezők azonosítása, amelyek meghatározzák a közszektor NPM-elvek mentén történő átalakításának lehetőségeit-korlátait egyfelől, illetve kívánatosságát és célszerűségét másfelől. E körben két elméletcsoportra térek ki. Az egyik figyelmének középpontjában a politikai és az adminisztratív rendszert leíró intézményi változók állnak (5. fejezet). A másik elméletcsoport pedig a nemzeti igazgatási rendszerekkel összefüggésbe hozható kulturális jellemzők szerepét hangsúlyozza (6. fejezet).

Az áttekintett elméletek egymáshoz való viszonyát a következő táblázat szemlélteti.

AZ NPM-ELMÉLETEI	(A) Átfogó, globális elméletek Alapkérdés: mi/milyen az NPM?	„Első generációs” NPM-elméletek...	az NPM elméleti forrásairól
			az NPM gyakorlati hajtóerőiről
		Az NPM átfogó kritikai reflexiói...	az NPM-mel mint tudományos paradigmával szemben
			az NPM célszerűségével kapcsolatban
	(B) Az NPM „kontingencialista” elméletei Alapkérdés: Az (A) kérdésre adható válasz hogyan függ a reformok kontextuális jellemzőitől?	Institucionalista elméletek	A reform-kapacitás intézményi modellje
			Az NPM-reform komplex intézményi modellje
		Kultúra-központú elméletek	A nemzeti kultúra és szerepe az NPM-reformokban
			A szervezeti kultúra és szerepe az NPM-reformokban

Ábra 1: Az NPM elméleti reflexiói – rendszerező ábra (a nyilak az empirikus kutatás orientációját jelölik)

2 Menedzsment-reformok a közigazgatásban: nemzetközi trendek

Ebben a fejezetben a dolgozat által kutatott kérdéskör gyakorlati kontextusát vázolom fel. Elsőként – az első alfejezetben – vázlatosan bemutatom az NPM-reformok elmúlt mintegy két évtizedének fő nemzetközi tendenciáit, röviden értelmezve és értékelve a bemutatott jelenségeket. A következő alfejezet a magyar kormányzati-közigazgatási átalakulás, reform és modernizáció elmúlt másfél évtizedének sarokpontjait mutatja be az NPM reformok nézőpontjából szemlélve; felvillantja továbbá azokat a fontosabb kérdéseket és dilemmákat, amelyeket a fejlődés a jelen és a közeli jövő számára indukál.

Ami az NPM-jelenség leíró célú vizsgálatát illeti, a közigazgatási reformok folyamatát átfogó igényvel és komparatív szemléletben bemutató kutatásoknak napjainkra szinte túlburjánzóan gazdag eredményeket felmutató irodalma van (Chevalier et al. 1996, Flynn-Strehl 1996, Grüning 2000, Kickert 1997, Peters-Savoie 1998, Pollitt-Bouckaert 2000, Lane 1997). A valamely szűkebb területre vagy szektorra (pl. önkormányzat, közszolgálati rendszer, teljesítmény-mérés és – menedzsment rendszerek, minőségirányítás) vagy kevesebb országra fókuszáló munkák listája pedig sok oldalt töltene meg.

Érthető módon, ha jóval szerényebb léptékben is, de némileg hasonló folyamatnak lehetünk tanúi Magyarországon is. Noha mind az elméleti, mind a gyakorlatibb célú vizsgálódásokban a hangsúly hosszú időn keresztül a kapitalista társadalom és az annak megfelelő liberális demokratikus állami berendezkedés intézményi és (alkotmány)jogi problémáin, és e problémák megoldási lehetőségein volt (Baldersheim et al. 1996, Böhm 2000, Hesse 1993, Lőrincz 1996, Müller 2002, Newland 1996, Newland-Jenei-Suchorzewski 1999, Verebélyi 1998, 2000), mégis, a közigazgatási reformot az NPM érték- és fogalomrendszerében tárgyaló munkák száma is – bár lassan és igen jelentős késéssel, de – gyarapszik (Allen 1999, Balázs 2000, Horváth 2002, Tóth 2003, Zupkó 2002).

E helyen tehát – a témának a dolgozat egésze szempontjából marginális jellege miatt, valamint amiatt, hogy a kérdéssel centrális helyen foglalkozó irodalmi erőforrások rendelkezésre állnak – nincs szükség akár a nemzetközi, akár pedig a hazai közigazgatási reformok részletező és elmélyült bemutatására-értelmezésére. A cél ehelyett inkább az NPM-problematika „kontextusba helyezése”: (i) a reformok jelenség-szintű, strukturált áttekintése, (ii) a folyamatok mögött húzódó fő mozgatórugók azonosítása, illetve (iii) az eredményeknek, a jelenkor tendenciáinak-kihívásainak, valamint problémáinak rövid felvillantása a nemzetközi, illetve hazai közigazgatási gyakorlat vonatkozásában.

Mint minden, akár csak némileg is jelentős tér- és időbeli érvényességű, gyakorlati orientációt nyújtó szellemi-politikai áramlatot, úgy az NPM-et is lehetetlen egyetlen „ősforrásra” visszavezetni – akár oksági, akár egyszerűen csak időbeli értelemben. Így hát az NPM-kronológia valamiféle kezdőpontjának kijelölése bizonyos fokig óhatatlanul önkényes, leegyszerűsítő mozzanat. Mindazonáltal – e korlátozottság tudatában is – célszerű az NPM-et a hetvenes-nyolcvanas évek fordulójára világgazdasági szerkezetváltásának-recessziójának, illetve a legtöbb angolszász országban ezzel összekapcsolódó jobboldali, neokonzervatív-neoliberális politikai fordulatnak a közegéből kiindulva megközelíteni.

E fejezetben az értelmezés és az értékelés helyett elsősorban a jelenségek megragadása a cél (az előbbi célkitűzés sokkal inkább a következő, az elméleti reflexiókkal foglalkozó fejezetet fogja jellemezni). Ugyanakkor azonban – mint korábban már utaltam rá – a kormányzati „reformpolitikák” nem csak (sőt, sokszor nem is elsősorban) kormányzati cselekvést, hanem sokszor inkább kormányzati beszédet: retorikát, politikai-kormányzati kommunikációt, szimbolikus cselekvést stb. jelentenek. A kinyilvánított célok és értékek vizsgálatának az NPM jelenség-szintű megragadásában betöltött szerepét még inkább kiemeli az a körülmény, hogy a reformok gyakorlati következményeinek-eredményeinek megragadása és értékelése kis túlzással szinte lehetetlen feladat; azonban mind a gyakorlati kormányzati (szak-)politikai gondolkodás és ambíció, mind pedig a jelen gondolatmenet kereteit mindenképpen nagyban szétfeszítené. Így tehát a továbbiakban – a rejtett motivációk és önellentmondások, valamint az alapértékek-célok és az eredmények diszkrepanciája helyett – elsősorban az NPM „önképével”, hirdetett-vallott értékeivel és céljaival foglalkozom.

Természetesen az NPM gyökerei (is) visszanyúlnak a “homályos múltba” – leggyakrabban a brit Fulton-bizottság hatvanas évek végi tevékenységét, és az ezeket összegző ajánlásait szokás e körben említeni (Goldsmith-Page 1997 p. 147). Mindazonáltal a Thatcher (1979, Anglia) és Reagan (1980, USA) emblemikus figurái által megszemélyesített politikai formációk hatalomra kerülése az a mozzanat, amelyhez az NPM megjelenése és gyors felfelé ívelése talán a legjobban köthető. Az NPM e kezdeti, határozottan jobboldali, ideologikus és radikális, angolszász verzióját az alábbi fő vonások jellemezték (Hood 1991, Pollitt 1990 és 1995, Dixon et al. 1998, Precht-Damkowski 1995, Pollitt-Bouckaert 1995 és 2000, Flynn-Strehl 1996, Lane 1997, Edeling-Jann-Wagner 1998, Grüning 2000)⁵:

⁵ Dixon et al. (1998) egy alternatív, a finom fogalmi distinkciók helyett inkább a tömörség erényére pályázó meghatározása szerint a *public management*-et négy fő hangsúly jellemzi: (i) az eredményeknek a folyamatokkal, (ii) a megvalósításnak a tervezéssel, (iii) a magánvállalati menedzsment-technikáknak az állami bürokráciákra jellemző specifikus technikákkal, illetve (iv) a versenynek a közösségi monopóliumokkal szembeni előtérbe helyezése.

- (a) Az állam leépítésének-visszaszorításának igénye. Ez az igény több forrásból is táplálkozott: (i) a recesszió által egyre élezett nemzetközi piaci versenyben a „túlköltekező” jóléti állam működtetése által kikényszerített adóterhek jelentős negatív versenytényezővé váltak; (ii) ezen túlmenően azonban a túlfejlődő-túlköltekező, ugyanakkor élőködő és haszontalan, az egyéni (piaci) cselekvés szabadságát túlzott mértékben is korlátozó állam(i bürokrácia) visszaszorítása mint önérték is megjelenik.
- (b) A kormányzati-közösségi körben maradó funkciókkal szemben a „3E” követelményének⁶ – olcsóság, hatásosság, hatékonyság – hangsúlyozása. A kiindulópont itt az, hogy a kormányzatnak még egy radikális államellenes felfogásban is egy sereg funkciót kell továbbra is ellátnia; e tevékenységekkel szemben mindazonáltal a korábbiaktól részben különböző, illetve részben azoknál jóval magasabb szintű követelményeket kell érvényesíteni a „pazarlások kiküszöbölése” és a hatékonyság-eredményesség növelése terén. A kezdeteknél némileg később jelentkezett, de még ide tartozik a „minőség”, fogyasztó- vagy ügyfél-orientáció értékeinek hangsúlyozása a tágran értelmezett kormányzat működésében. Ez nagyjából – az alacsony igény szintű átlag-ügyfeleknek kínált – tömeges és uniformizált jóléti állami szolgáltatások „nagyüzemi igénytelensége” helyett az igények személyre szabott, udvarias, gyors, pontos és ugyanakkor hatásos kielégítését jelenti.

A fenti, általánosabb célokkal többé-kevésbé instrumentális viszonyban vannak azok a célok, amelyek a közösségi szektor kívánatos strukturális és működési jellemzőire, illetve az átalakítás célszerű eszközeire-módszereire vonatkoznak. Itt már jóval nehezebb a kategorizálás teljességét, s egyszersmind hézag- és átfedés-mentességét biztosítani:

- (c) Mindenképpen az elsők között érdemel említést az ún. piaci típusú mechanizmusok (angol rövidítéssel: MTM; ú.m. „market type mechanisms”) köre. Ezek olyan technikák, amelyek valamilyen módon a piac és a verseny „láthatatlan kezét” kísérlik meg becsempészni a kormányzás – egyébként igencsak verseny- és piac-idegen – működési elveibe és folyamataiba (Hajnal 1999c pp. 428-432). Azoknak az eszközöknek a köre, amelyek ezt ilyen vagy olyan formában megteszik, rendkívül széles; ugyanakkor csak igen magas absztrakciós szinten tekinthetők egy csoportba tartozónak. Csak néhány fontosabbat említve:

- Privatizáció. E fogalom jelentéstartománya önmagában is igen széles (Horváth 2002, Savas 1993); magában foglalja az állam szolgáltatási felelősségének – a szolgáltatás

⁶ A reformok alapértékeinek egy gyakran használt, az angolban gyökerező megjelölése (ú.m. economy, effectiveness, efficiency)

eszközeinek magánkézbe adásával párhuzamos – megszüntetését valamely közszolgáltatás tekintetében; a szolgáltatási felelősség megtartása mellett a szolgáltatás eszközeinek és/vagy jogának eladását, átadását vagy koncesszióba adását; a szolgáltatási felelősség részleges feladását a jogosultak körének korlátozása és/vagy a szolgáltatások díjkötelessé tétele révén; vagy a szolgáltatási felelősség megtartása mellett a tényleges szolgáltatásnyújtás polgári (szerződéses) jogviszonyon alapuló magánkézbe adását („kiszerezés”)⁷.

- Ez utóbbi elem továbbgondolásaként értelmezhető az ún. kötelező versenyeztetés rendszere (CCT; ú.m. „compulsory competitive tendering”). E – számos országban, különösképpen pedig Angliában előszeretettel alkalmazott – technikának a lényege, hogy, főként a helyi közszolgáltatások egy viszonylag széles köre esetében, a szolgáltatót – pl. az önkormányzatot – jogszabály kötelezi arra, hogy a szóban forgó közszolgáltatási tevékenységet versenypiaci feltételek mellett versenytárgyalásra bocsássa. E verseny-eljáráson (tenderen) a versenypiaci szereplők széles köre indulhat, s ezek közül csupán az egyik a feladatot korábban monopol-jelleggel ellátó „állami” szolgáltató.
- Voucher-rendszerek: a voucherek részben vagy egészben állami finanszírozású szolgáltatások igénybevételére jogosító „jegyek”, melyeket tulajdonosuk annál a szolgáltatónál „költ el”, amelynél kívánja. A szolgáltatás igénybevevői ilyen módon mintegy fogyasztóként, annak nyújtói pedig versengő piaci szereplőként fognak viselkedni, ami révén a piaci verseny hatékonyság-ösztönző tulajdonságai kihasználhatóvá válnak.

(d) “Menedzserializmus”. A piaci típusú mechanizmusok mellett talán ez tekinthető az NPM másik legsarkalatosabb instrumentális értékének (Pollitt 1990, Hood 1991, Hajnal 1999b-c, Moon 1999). Valójában két különböző, de egymáshoz kapcsolódó dolgot szokás alatta érteni.

- Egyrészt – a felelőségkerülő, szürke, és pusztán a szabályok betartására ügyelő bürokratával szembeállított – kompetens, és valódi vezetői (*leader/leadership*) tulajdonságokkal bíró, eredmény-orientált, vállalkozó típusú közigazgatási menedzser

⁷ Megjegyzendő, hogy a privatizáció e széles értelmű felfogása – amelyet pl. Savas fentebb említett, klasszikusnak számító munkája is követ (Savas 1993), a gyakorlatban sokszor túlzottan is átfogónak tűnik, hiszen gyakorlatilag a magánszektorban az állam ellenében történő előtérbe helyezését megvalósító valamennyi megoldást magába foglalja. A gyakorlati nyelvhasználatban általában jobbra csak az állami tulajdonú eszközök tulajdonjogát – vagy legalábbis a tulajdonjog legfontosabb elemeit – magánkézbe juttató szakpolitikákat/intézkedéseket nevezik így. A nyelvhasználat e gyakorlatiasságának hátulütője viszont, hogy általa az elméleti-fogalmi kontúrok – a Savas-féle fogalmi kikristályosodottsághoz képest – elmosódnak. A továbbiakban a vonatkozó gondolatmenetek gyakorlatiasabb céljaira

ideáljának előtérbe helyezését. E célt a közszolgálati rendszer hagyományos kereteinek radikális átalakításával és részben lebontásával igyekeztek elérni⁸. A közszolgálati köztöttségeket különösen a vezetők vonatkozásában lazították erőteljesen: a határozatlan helyett a határozott időtartamú vezetői kinevezések, a vállalati gyakorlathoz hasonló, erősen teljesítményfüggő bónuszrendszerek, illetve a karrier-elv háttérbe szorításával a közszolgálat felső rétegeibe vezető rekrutációs csatornák megnyitása a “kívülről érkezettek” számára stb. Ebben a körben célszerű megemlíteni a szervezeti-döntési decentralizációnak, a hierarchiák „lelapításának” és a – vezetői, dolgozói, sőt: állampolgári – autonómia (*empowerment*) mind szélesebb körben feltűnő, ugyanakkor a stratégiai irányítási és ellenőrzési funkciók határozott központosításával és erősítésével ellensúlyozott folyamatait is.

- Másrészt pedig a magánvállalati menedzsment “filozófiáinak” és konkrét technikáinak fokozott – gyakran erőltetett – átvételét. Ennek eredményeképpen a nyolcvanas évek közepétől a közigazgatásban korábban ismeretlen fogalmak és gyakorlatok kezdtek burjánzani – először csak néhány angolszász országban, a kilencvenes évtizedtől azonban az európai kontinensen és egy sereg további országban is: *Total Quality Management* (TQM), stratégiai tervezés/menedzsment, teljesítmény-értékelés és teljesítményfüggő bérezési rendszerek, *benchmarking* üzleti folyamatok újratervezése (BPR / *business process reengineering*), nullabázisú és egyéb teljesítmény-orientált költségvetési rendszerek, *Management by Objectives*, vezetői ellenőrzés/*management control*, és a sort még hosszan folytathatnánk.

(e) A nagy, sokfunkciós, vertikálisan integrált (miniszteriális) kormányzati szervezetek feldarabolása egyfelől viszonylag kisméretű, főként a stratégiai irányítással foglalkozó központra, másfelől pedig a végrehajtó funkciókat gyakorló, sokszor nagyszámú, viszonylag jelentős operatív autonómiával bíró egységre (ez utóbbiak megnevezésében – *agency* – gyökerező, közkeletű angol kifejezéssel élve: *agencialisation* v. *agencification*). E végrehajtó egységek gyakran kvázi-szerződéses viszonyban állnak az irányítást gyakorló központtal; e szerződések részletesen megszabják az adott időszakban elvárt teljesítmény-paramétereket, illetve rendelkeznek a rendelkezésre álló költségvetés – avagy “szolgáltatási díj” – összegéről, sőt, nem egyszer a nem-teljesítés esetén fenyegető szankciókról is. Egy ilyen kvázi-

és fókuszára tekintettel általában a pontatlanabb, de a tényleges szakpolitikai folyamatoknak jobban megfeleltethető szóhasználat mellett maradok.

⁸ Ez utóbbit jelképezi – talán kissé túlságosan is jól – az USA szövetségi személyzeti előírásait tartalmazó vastkos könyvnek a Fehér Ház pázsitján történt nyilvános elégetése...; v.ö. Pollitt-Bouckaert 2000

szerződéses jellegű irányítási kapcsolat természetesen feltételezi a teljesítmény-mérés, a teljesítmény-monitoring, illetve az ezeket működő rendszerbe foglaló szervezeti és irányítási keret: a teljesítmény-menedzsment, továbbá a külső szervezetek (pl. számvevőszék) által gyakorolt teljesítmény-auditálás eszközeinek igen fejlett technológiáját és alkalmazási rutinját.

(f) A hatékony szakpolitika-menedzsment döntés-orientált megközelítéseinek fokozott alkalmazása. A hatvanas-hetvenes évek fejlett országokbeli közigazgatási fejlesztéseinek egyik fő sajátossága, hogy a hatékony és eredményes szakpolitikák megalkotására, illetve az e kritériumoknak meg nem felelő szakpolitikák kiszekelálására helyezték a fő hangsúlyt. A szakpolitika mint „terv”, illetve a tényleges tevékenységek-folyamatok mint „tény” közötti szükségzerű diszkrepancia probléma-komplexumára már a hetvenes évek eleje óta fokozódó figyelem irányult (Wildawsky-Pressman 1973). Az NPM egyik markáns vonása éppen az, hogy az implementáció-kutatás e nehezen figyelmen kívül hagyható kérdéseire meglehetősen radikális, és a korábbiaktól különböző választ adott: a megfelelő szakpolitikák kidolgozásának-létrehozásának és megfelelő megvalósításuknak problémáit jelentős részben negligálva ugyanis „egyszerűen” a hatékony és eredményes megvalósításra helyezte hangsúlyt (Pollitt-Bouckaert 2000). Mindazonáltal, ha az NPM-et megelőző időszakra jellemzőtől különböző hangsúlyokkal is, de általában továbbra is jelentős – bizonyos összefüggésekben pedig egyenesen kiemelt – hangsúlyt kaptak a szakpolitikai döntéshozatal alapvető eszközei:

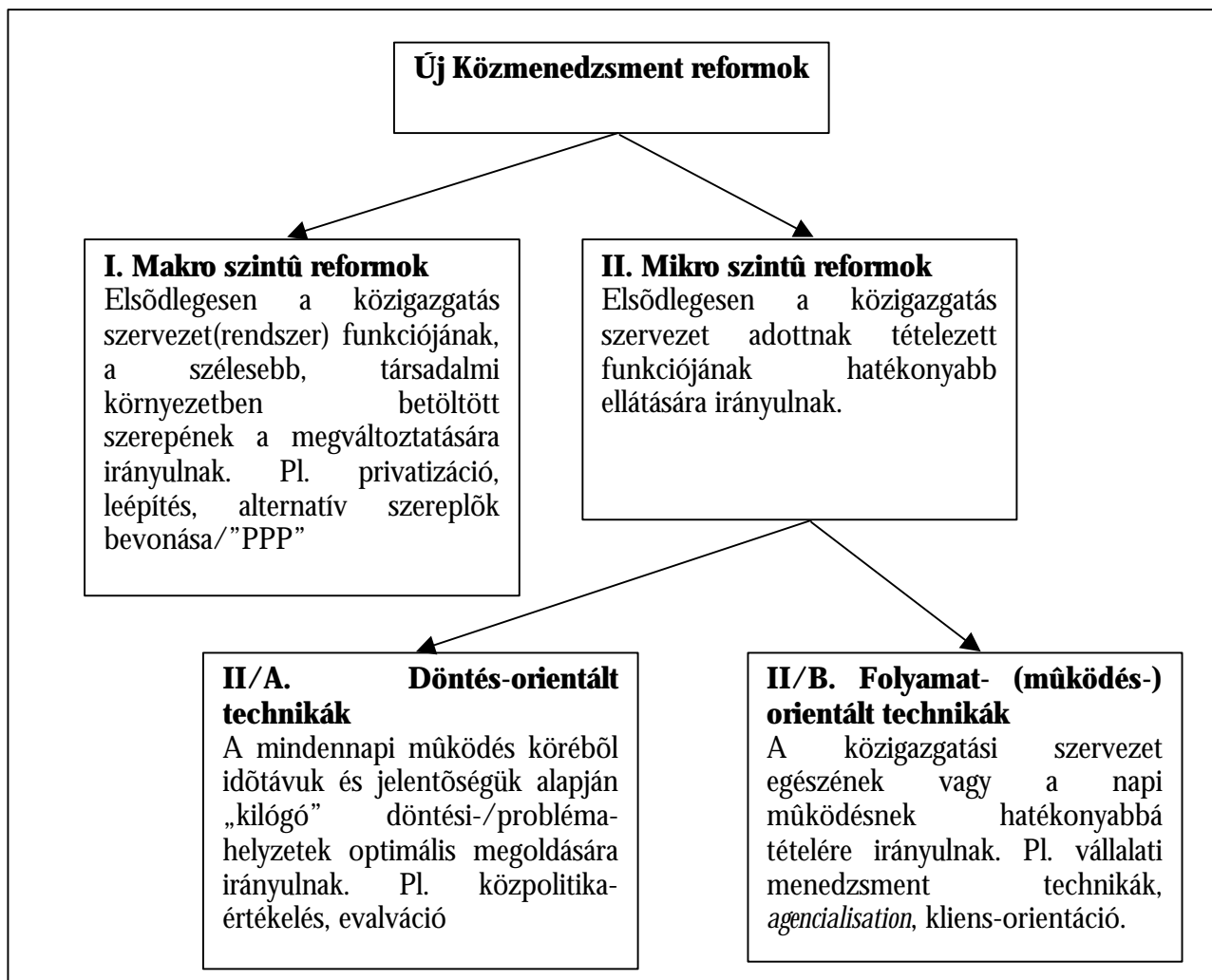
- Ezek egyike a köz- vagy szakpolitika-elemzés (*public policy analysis*), melynek különböző változatai „futnak még” szabályozási hatáselemzés, hatástanulmány, hatásértékelés stb. elnevezések alatt is (ld. Mayne et al. 1992, Hérétier 1993; magyar nyelven OECD 1999, Gulyás-Jenei 1999, Hajnal 1998, 1999a, Urbán 1995, Pásztor 1998, Mishan 1982, Quade 1986a, b; az újabb közelítésekbe jó bepillantást nyújt pl. Fischer-Forester 1993). Ennek lényege a nagyobb súlyú szakpolitikai döntések (pl. jogszabályok) megalkotását megelőző, a problémát és annak legcélszerűbb megoldási módjait feltáró-elemző, illetve értékelő munka. Ennek az elmúlt évtizedekben komplex és szerteágazó módszertana alakult ki, amely számos tudományterület eszközeiből merít (közgazdaságtan, statisztika, rendszerelemzés, matematika, pszichológia, műszaki és természettudományok).
- A döntés-orientált technikák másik fő reprezentánsa a program- vagy szakpolitika-evalváció (*programme evaluation*; Carey-Posavac 1992, Mayne et al. 1992; magyarul OECD 1999, Kindler-Könczei 1987, Kindler 1991, Hajnal 1998, 1999a; a viszonylag kisszámú – publikált – magyarországi gyakorlati alkalmazásra példa lehet Gajduschek-Hajnal 2000, 2001, 2003a,b). Az evalváció lényege az egyes kormányzati tevékenységek

eredményességének, célszerűségének alapvetően utólagos (esetleg „menet közbeni”) értékelése, ami a szakpolitikai probléma-megoldási folyamatban a visszacsatolási funkciót hivatott biztosítani. Módszertana – a közpolitika-elemzéshez hasonlóan – komplex; erősen támaszkodik az empirikus társadalomtudományok megismerési módszereire.

E megközelítések jelentőségét jól mutatja, hogy alkalmazásukat – különösen az evalvációt – számos országban, valamint az Európai Bizottságnál széles körben jogszabály írja elő. Csak zárójelben jegyzem meg, hogy a magyar jogalkotási törvény is kötelezővé teszi immár több, mint egy évtizede a közpolitika-elemzés alkalmazását; ezen előírás betartására azonban, a megújuló kormányzati szándék-deklarációk és erőfeszítések ellenére, elvétve (se) akad példa.

- (g) **Dereguláció.** A túlburjánzó, eredeti céljait tekintve sokszor teljesen homályos tartalmú, ugyanakkor az üzleti szereplőknél fokozott betartási, míg a közigazgatásban fokozott végrehajtási költségekkel járó jogszabály-dzsungel ritkítása szintén gyakran feltűnt az NPM-ihlette reform-programok napirendjén, főként a kilencvenes évek első feléig (OECD 1997, 2002).
- (h) **Közszolgáltatások magán- és állami szereplők általi, közös nyújtása / *Public-Private Partnership* (PPP).** E technika látszatra sokban emlékeztet ugyan a piaci típusú mechanizmusok körében tárgyalt kiserződésre, azonban mind filozófiájában, mind pedig megvalósításában lényeges különbségeket is mutat. Alapgondolata a „gondoskodó”, paternalista helyett a „képesítő” (*enabling/empowering*) állam eszménye, amely az érintettek és/vagy a társadalomban meglévő, velük szolidáris csoportok kezdeményezőkézségének kiaknázása és előmozdítása révén jobb és olcsóbb közösségi szolgáltatásokat eredményezhet, miközben a társadalmi autonómia és szolidaritás önértékként kezelt eszményeit is megjeleníti. E körben különösen a civil szervezetek és az egyházak szerepét szokás hangsúlyozni (Horváth 2002).

E viszonylag komplex felsorolás egy lehetséges értelmezését-áttekintését nyújtja az alábbi ábra:



Forrás: Hajnal (2002) p. 8.

Ábra 2: Az NPM-reformok egy lehetséges osztályozása

A fenti néhány oldalon áttekintettem azokat a legfontosabb elemeket, amelyekből a különböző országokban megvalósult-megvalósuló NPM-reformok építkeznek. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ezek csak építőelemek; a belőlük az egyes nemzeti kontextusokban felépült reform-épületek mind fazonjukban, mind pedig méretükben-fontosságukban igencsak nagy mértékben változatosak. Pusztán példaszerűen utalva néhány fontosabb különbségre:

- A skandináv régióban és Hollandiában mélyreható változások tapasztalhatók, az NPM-reformoknak a legtöbb angolszász országban tapasztalható ideologikus és sokszor élesen államellenes mozzanata azonban nagyrészt hiányzik;

- A mediterrán (dél-európai) régióban az egész NPM-problematika és –diskurzus csak aránytalanul kisebb mértékben jelent-jelenik meg, mint Európa és a világ többi, hasonló fejlettségű országában. Hasonlóképpen feltűnő az NPM által a német szövetségi adminisztrációra és kormányzatra gyakorolt hatás minimális volta.
- Franciaországban pedig az „NPM-csomag” számos eleme a nemzetközi trendektől részben vagy teljesen függetlenül, azokat akár meg is előzve jelent meg, mások pedig csak nagy késéssel vagy egyáltalán nem.

Zárójelben jegyzem meg, úgy tűnik, hogy – természetesen az egyéb, a későbbi fejezetekben részletesebben is kibontott intézményi és kulturális változók fontosságát nem kérdőjelezve meg – felvethető a reformok „nemzeti autonómiája” és a nyelvi elzártság, illetve autonómia közötti korreláció hipotézise is. Nevezetesen, azokban az országokban, ahol az angol nyelv jelenléte szélesebb körű és hangsúlyosabb, jóval határozottabban jelennek meg a – tipikusan angolszász eredetű – NPM-elvek és –gyakorlatok. A korreláció azonban semmiképpen sem jelent oksági kapcsolatot; ezen, a dolgozat gondolatmenete szempontjából marginális kérdésre a következő fejezetben csak érintőlegesen térek vissza.

A különböző NPM-építőkövek használati értéke-fontossága azonban nem csak térben, hanem időben is változik, két értelemben is. Egyrészt létezik néhány globális trend: bizonyos „témák” és technikák divatba jönnek, míg mások kimennek a divatból. Így pl. a nyolcvanas évek második és a kilencvenes évek első felére – főleg az USA-ban, de Angliában és más országokban is – jellemző egyes hangsúlyos témák, mint pl. a TQM (kisebb mértékben a stratégiai menedzsment vagy a dereguláció), mára szinte teljesen eltűntek a szakmai közbeszédből, miközben a gyakorlatban is sokat veszítettek jelentőségükből. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy igen sok esetben pusztán a nevek–fogalmak–címkék cserélődnek, hiszen ugyanazok az elemek – pl. különféle tanácsadó-ipari (*consultancy*) termékek – különböző üzleti-szakmai és politikai érdekeknek megfelelően újabb és újabb csomagolásokban és összetételben tűnnek fel. Másrészt pedig az egyes országok reformútjai (*reform path*) is jócskán tartalmaznak hangsúly-áthelyeződéseket, nemegyszer pedig fordulatokat is (vö.: Pollitt-Bouckaert 2000 4. fejezete és – különösen – a mellékletben található, igen részletes országonkénti kronológiák).

3 Az NPM átfogó elméleti reflexiói

Az előző fejezetben sor került az NPM nemzetközi és hazai megjelenésének és hatásának szándékolatlan jelenség-szintű, az oksági és elméleti összefüggéseket elkerülő bemutatására. Az elméleti összefüggések e „kínos” kerülésének oka főként az egymásra épülő szövegrészek és gondolatok követhető kifejtésének szándéka; mivel a dolgozatban képviselt álláspont szerint az NPM-nek nem csak egy, hanem több elmélete is van, ezek strukturált bemutatását célszerűnek látszott az NPM jelenség-szintű bemutatásától szerkezetileg és logikailag is különválasztani. Az NPM mibenlétének kérdését az alábbiakban két nézőpontból közelítem meg: (i) Az NPM intellektuális és elméleti forrásai-összetevői, illetve (ii) az NPM mint a kormányzati gyakorlat szélesebb, társadalmi-gazdasági tényezői. (E két – szorosan összefüggő – nézőpont szétválasztását nem az „alap-felépítmény” dichotómia hangsúlyozása, hanem főként a logikus, követhető kifejtés szempontja indokolja.)

3.1 Az NPM intellektuális-tudományos forrásai

Noha az NPM mint intellektuális építmény semmiképpen sem rendelkezik olyan mértékben a konzisztencia, a módszeresség és a tudomány-módszertani megalapozottság ismérveivel, mint amennyire a legtöbb társtudomány – pl. a közigazgatástan vagy a menedzsment stb. (Keraudren-Mierlo 1997 pp. 42-43, Dixon et al. 1998 pp. 164-166) –, mégis határozottan felismerhető benne néhány, a tudományos és szakmai fejlődési előzményekkel kapcsolatos, lényeges hatás.

Ezek közül négy érdemel különös figyelmet:

- (a) A *Public Choice* („közösségi választások”) és a klasszikus mikroökonómia alkalmazott elmélete;
- (b) a neo-taylorizmus/neo-fordizmus;
- (c) az „új jobboldal” neokonzervatív államfelfogása;
- (d) végül – az előbbiekkal szemben a tartalom helyett elsősorban a mondanivaló megformálására, az érvelés és a szakmai legitimáció megszerzésének módjára, illetve a *public management* ön-percepciójára vonatkozó mozzanatként – a menedzsment-guruk növekvő szerepe mint a menedzsment-tanok történeti jelenkorában felbukkanó jelenség.

Ad (a):

A mikroökonómia racionális, haszon-maximalizáló egyéni aktorok koncepciójára épülő módszertani individualizmusának alkalmazását a hatvanas-hetvenes években számos további területre is kiterjesztették. E körben két közelítés érdemel különös figyelmet: egyrészt a mikorökonómia módszertani individualizmusát a kormányzati – politikai és adminisztratív – szférára alkalmazó *Public Choice* megközelítés Niskanen (1975), Downs (1964) és mások nyomán, másrészt pedig a szervezetek létezését és működését új elvek alapján magyarázó neo-institutionalista szervezetelmélet (North, 1990, Williamson 1995, Walgenbach 1995), melyek, legalábbis az NPM-tan(ok) értelmezésében, a kormányzati bürokrácia nagyszabású kritikáját alapozták meg. E megközelítéseknek az NPM gyakorlatában megjelenő következtetéseit-következményeit az alábbiak szerint lehet összefoglalni (Keraudren-Mierlo 1997 pp. 37-38; ld. még Grüning 2000):

- A közgazdaságtan Homo Oeconomicus-ának sajátosságaival bíró „haszonmaximalizáló bürokrata” nem a szervezeti cél, hanem saját, személyes érdekei szerint jár el: szervezetének és saját személyes presztízsének és jólétének növelésén ügyködik. Ezt annál is inkább megteheti, mert közötté mint „ügynök”, illetve a politikus mint „megbízó” között alapvető információs aszimmetria áll fenn, amennyiben az adott szervezeti outputok előállításához ténylegesen szükséges inputok mennyiségét leíró „költségfüggvényt” csak a bürokrata ismeri.
- Az ezzel járó pazarlást alapvetően kétféleképpen lehet csökkenteni. Az egyik lehetőség a bürokratikus monopólium letörése: a bürokratikus szolgáltatásokat nyílt, piaci verseny tárgyává téve a megbízó számára is ismertté válnak a tényleges költségviszonyok; s a megszűnő információs aszimmetria lehetővé teszi a bürokratikus pazarlás kiküszöbölését. A másik lehetőség a bürokrácia politikai/stratégiai kontrolljának erősítése a szervezeti és egyéni teljesítmények nyomom követése és számon kérése által.

Ad (b)

A taylorizmus tradíciója szemszögéből az állami bürokrácia egy „rosszul vezetett szervezet” képét mutatja. Az elmélet szerint e területen kétféleképpen lehet javulást elérni:

- A „jó munkaszervezés” elveinek következetes érvényesítésével (ügyintézési folyamatok fejlesztése, egyablakos ügyintézés bevezetése, a szervezeti folyamatok formalizált elemzési technikáinak – mint pl. az ún. üzleti folyamatok újratervezése (BPR) – alkalmazása stb. (Friedrichs-Scheer 1996, Davidson 1997);
- A munkát csak kényszer fenyegetése vagy jutalom kilátásba helyezése esetén végezni hajlandó „X típusú” ember (McGregor 1979) igényeinek megfelelő teljesítmény-kontroll rendszer kialakításával. Ennek két fő előfeltétele van: egyrészt a szervezeti és egyéni teljesítmények széles körű és szisztematikus mérése, másrészt pedig az egyéni jutalmazás teljesítményfüggővé tétele (v.ö. teljesítményfüggő bérezési rendszerek; Reichard 2002, Wood-Marshall 1993a, b).

Ad (c):

Az NPM ezen harmadik forrása a politikai filozófiák/ideológiák világához áll közel. Különösen Angliában és az Egyesült Államokban jelentkezett markáns formában az Új Jobboldal sokszor élesen állam- és bürokrácia-ellenes, a közösségekkel szemben az egyéni szabadságjogokat – így különösen az alacsony adóterheket és az üzleti tevékenységek, valamint a fogyasztói választás ezzel összefüggő szabadságát – hangsúlyozó politikai értékrend. Ez a mozzanat mutatja talán a legnagyobb földrajzi varianciát: míg az előbb említett Anglia és USA első reformszakaszában domináns erőnek bizonyult, addig számos (pl. észak-) európai országban csak csekély hangsúllyal jelent-jelenik meg az NPM napirendjén.

Ad (d):

Az Egyesült Államokban először Peters és Waterman (1982, 1986) – a későbbiekben sok tekintetben, többek között az alapvető módszertan tekintetében is megkérdőjelezett – munkája nyomán a vállalati menedzsmentben, majd Osborne és Gaebler (1992, 1994) mind módszerében, mind a vállalati menedzsment technikák és éthosz mindenhatóságába vetett hitük tekintetében a Peters-Waterman szerzőpárhoz hasonló munkája nyomán a közszektorban is robbanásszerűen jelentkeztek a siker kézenfekvő és egyszerű receptjeit kínáló szerzők és megközelítéseik (itt első sorban az ismert menedzsment guruk – Deming, Drucker stb. – neveit említhetnénk). Noha az e

körbe tartozó intellektuális hatásoknak a jelen szakasz tárgyát képező „elméleti”, illetve a következő szakaszban tárgyalandó „gyakorlati” skatulyába történő elhelyezése – tekintettel a vonatkozó munkák gyakran inkább üzleti és retorikai, mint intellektuális-tudományos kvalitásaira – korántsem egyértelmű (Hood 1998, különösen a 8. fejezet, Mierlo 1997a p. 42, Gow-Dufour 2000), a gyakorlati mellett megjelenő valóban fundamentális elméleti-intellektuális hatásuk miatt mégis inkább itt a helyük.

E közelítések közös sajátosságai közül az alábbiak emelhetők ki:

- Stabil, bár általában implicit kiindulópontnak látszik a(z amerikai) vállalati gyakorlat idealizálása csakúgy, mint
- az annak univerzális alkalmazhatóságába vetett hit. Már a két említett mű címében lévő utalások („Amerika 100 legjobban vezetett vállalata” ill. „a vállalkozói szellem” közszektor-formáló szerepére vonatkozó) is sokatmondók e tekintetben. (A vállalati és a *public management* hasonlósága-különbözősége persze már jó ideje ismert vitatéma, melyet itt érinteni sincs mód; eme vita egyik korai, gyakran hivatkozott klasszikusa Allison 1982; vö. még Edeling-Jann-Wagner 1998).
- Az ajánlott és univerzálisnak tételezett megoldások köre viszonylag változatos, de gyakran visszatérő elemek e körben a vezetői autonómia kiszélesítése és az azt korlátozó bürokratikus előírások eliminálása, az egyén – teljesítményfüggő – anyagi motivációja, valamint a minőség és a fogyasztói igények maradéktalan kielégítése iránti elkötelezettség.
- „Módszertani” szempontból pedig e munkák közös vonása az állítások szisztematikus és empirikus, illetve elméleti-analitikus megalapozásának nagyfokú hiánya, s ehelyett a retorikai eszközök túlbujánzóan kiterjedt alkalmazása.

Ez a jelenség országonként ismét csak igen változó mértékben van jelen; a legfeltűnőbb talán az Egyesült Államokban és Angliában (Saint-Martin 1998), ahol a nyolcvanas években pl. a TQM néhány menedzsment guru által hirdetett technikája vált rövid időre egyeduralkodóvá (Crosby 1984; v.ö. Hajnal 1999c), illetve a kilencvenes évek kormányzati reformprogramjában, ahol a sok tekintetben szinte „egy az egyben” visszaköszönő osborne-gabler-i (1992) motívumok tűnnek szembe. E jelenséghez szorosan hozzátartozik a menedzsment konzultánsoknak a közigazgatási reformban történő alkalmazásával kapcsolatban követett gyakorlat is, melyre a következő alfejezetben utalok röviden.

3.2 Az NPM-folyamat kiváltó okairól

Az Új Közmenedzsment gyakorlati kibontakozását ösztönző tényezők között viszonylag előkelő helyen szokás a kormányzatok pénzügyi-költségvetési nehézségeit megemlíteni (Flynn-Strehl 1996 pp. 1-22 és 263-271; de pl. Pollitt-Bouckaert 2000 pp. 25-27 a politikai-adminisztratív elit döntéseit hangsúlyozza). A közösségi szektor megtermelt jövedelemből való részesedésének – ezzel párhuzamosan a nemzeti jövedelem központosított és újraelosztott hányadának – kisebb megszakításokkal évtizedek óta tartó növekedési trendje, legalábbis lélektani értelemben, nem egy országban valamiféle kritikus határt ért el. Ugyanakkor a nemzetközi gazdasági versenynek a hetvenes-nyolcvanas évek recessziója által is táplált kiélesedése még ezen túlmenően is erősítette a költségvetések megkurtítására való törekvést, hiszen az üzleti szférát terhelő közterhek nagysága igen fontos versenytényezővé vált.

A társadalmi termelés egész folyamatát átfogó technikai-technológiai változások, valamint a fejlett országok demográfiai szerkezetének és jövedelem-eloszlásának változása szintén jelentős hatásokat indukált. Így pl.:

- Megnőtt a szolgáltatási minőség és a tömegesen nyújtott egyen-közszolgáltatások „antitéziseként” megjelenő egyéni-fogyasztói választás szempontjait magasabbra értékelő, a középosztályba sorolható társadalmi rétegek súlya;
- Az új technológiák megjelenése, mint pl. a tömeges testre szabás/*mass customization*, az internet stb., a piaci verseny kiszélesedése és globalizálódása eredményeként a szolgáltatási szektor termékeinek minősége és hatékonysága általában érzékelhetően javult. Ez szintén megnövelte az közszektor által nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatos igény szintet e szolgáltatások fogyasztói körében. Mindezek miatt a hagyományos jóléti állami szolgáltatások színvonala és hatékonysága egyre messzebb került az „átlag” állampolgár által megszokott és elvárt szinttől.

A (neo)konzervatív politika és ideológia térnyerése mint politikai-ideológiai mozgatórugó szintén figyelmet érdemel. Ennek eredményeként ugyanis – gyakran meglehetősen populista retorikai-ideológiai köntösben – nem egy országban önértékként is megfogalmazódtak olyan célok, mint az állam szerepének átfogó újraértékelése és radikális csökkentése, a privatizáció, általában a magánszféra befolyásának és szerepének növelése, a káros és túltengő kormányzati bürokrácia csökkentése-eliminálása, illetve nagyvállalatok pozícióinak javítása, közterhek csökkentése.

Az NPM azonban ennél tágabb értelemben a modern jóléti állam általános – a fenti tényezőkkel összefüggő, de azokon túlmutató – válságtüneteire és problémáira adott reakcióként is értelmezhető. E közelítésben az NPM-et mint a jóléti állammá fejlődött nemzetállam hármass –

legitimitási, kölcsönös függési, illetve az igények és a gazdasági lehetőségek egyensúly-bomlása által eredményezett, a gazdaság túlterhelésével kapcsolatos – válságára adott modernizációs válaszként is felfoghatjuk (Coombes 1997).

Végül a tanácsadói iparágban érdekelt, jó érdekérvényesítő képességgel bíró gazdasági-szakmai nyomáscsoportok piacteremtő és –megtartó tevékenységének szerepét is érdemes megemlíteni. Az átfogó közigazgatási reformok ugyanis a legtöbb országban a menedzsment-tanácsadó iparban érdekelt, jelentős gazdasági és politikai súlyú magánvállalatok számottevő részvétele mellett valósultak meg (Saint-Martin 1998).

Az NPM tudományos státusza – elméleti alapjainak és „üzenetének” a fentiekből kirajzolódó eklekticizmusa, illetve a mozgalom meglehetősen gyakorlatias, a tudományos-elméleti szférától sokszor formálisan és személyileg is messze eső jellege miatt – vitatott. E vitákra az NPM globális kritikái kapcsán a következő alfejezetben térek ki röviden.

3.3 Az NPM átfogó kritikái

1.1.1 Az NPM diszciplináris státusza

Az NPM/*public management* e csoportba tartozó kritikái valamiképpen az NPM „komolyságát” kérdőjelezzik meg. Míg a néhány oldallal fentebb, a guru-jelenség közszektorbeli megjelenésével kapcsolatban leírtak elsősorban NPM tudományos berkeken kívüli, gyakorlati kritikájaként, addig az itt ismertetettek az NPM tudományos-elméleti megjelenéseinek kritikájaként foghatók fel.

Az NPM-nek szószólói által – implicitebb (Osborne-Gaebler 1992, 1994) vagy explicitebb (Barzelay-Armajani 1993) formában – tulajdonított paradigmikus jelleg kritikájának áttekintését nyújtja Gow-Dufour (2000) és Dobel (2001).

Az előbbi szerzőpáros a kuhni értelemben vett paradigmikus jelleg (Kuhn 1962) három szintjét különíti el. Ezek az adott elmélet alábbi jellemzőire utalnak: (i) episztemológiai újszerűségére; (ii) tudomány-szociológiai jellemzőire (az adott gondolatrendszernek – nem feltétlenül mint igaznak, de mint létezőnek – az általánosan elismert jellege, és az azt művelők tudományszociológiai értelemben vett, a közös értékeken és hiedelmeken lemerhető csoport-mivolta); illetve (iii) arra, hogy az elmélet alapvető megismerési modelljei-analógiái milyen mértékű magától értetődőséget, milyen széles körű társadalmi elfogadottságot élveznek.

A szerzők ítélete mindhárom vonatkozásban negatív. Episztemológiai szempontból az NPM valóban újszerű, a szerzők azonban ezzel összefüggésben annak tudományos kvalitását, (poszt-

)pozitívista erőit hiányolják; kifogásolják az elfogulatlan hipotézis-tesztelés mellőzését és a „legjobb gyakorlatok” bálványozását, mely tudományos állítások helyett „jó öreg bölcsességeket” („wisdom literature”) eredményez. Tudományszociológiai szempontból az NPM elmélete megint csak nem tekinthető – saját művelői szerint sem – koherens és egységes egésznek, még a társadalomtudományban szokásos, a természettudományokra jellemzőnél jóval szerényebb standardok szerint sem. Az elméletet alátámasztó, általános elismert „tények” és bizonyítószemléltető képek pedig ismét csak nagy mértékben hiányoznak; talán a „kormányozz, ne evezz” (*steering, not rowing*) univerzális érvényű jelszava, vagy a „vezető nemzetközi gyakorlat” (*international best practice*) fogalmai említhetők meg e körben.

Dobel az új paradigmával kapcsolatos elvárásokat két pontban összegzi: (i) az új paradigma adjon választ azokra a feszítő kérdésekre, amelyekre a régi paradigma már nem tud; illetve (ii) „mentse át” a régi paradigma tovább-használható elemeit. Miközben az NPM mint paradigma teljesítményét mindkét tekintetben gyengének ítéli, a szerző felhívja a figyelmet arra, hogy a *New Public Management* kontra *Old Public Administration* vita részben téves értelmezéseken alapul, és gyakran elmélet-idegen, gyakorlati célokat szolgál.

3.3.2 Az NPM „alkalmassága”

Az NPM globális megítélésnek egyik – ha nem „a” – döntő kritériuma mindenképpen az kellene, hogy legyen, hogy milyen mértékben képes a kormányzás rendszerének problémáit megoldani, illetve az annak javításával kapcsolatos ígéreteket beváltani.

Az NPM gyakorlati sikerének átfogó értékelésével kapcsolatos szisztematikus, empirikus, az egyes országok határain túlra is tekintő (azaz összehasonlító), és viszonylag elfogulatlannak tekinthető munkák száma nem nagy (ezek közül egy igen ambiciózus kísérlet Pollitt-Bouckaert 2000; az inkább analitikusan, mint empirikusan megalapozott kísérletekre példa lehet Güning 2000 és Mierlo 1997). Az NPM gyakorlati értékével kapcsolatos legáltalánosabb, empirikusan megalapozott konklúzió az empirikusan megalapozott konklúziók hiánya látszik.

Az NPM-reformok ezen „értékelhetetlensége” részben elméleti, részben gyakorlati okokkal magyarázható (Pollitt-Bouckaert 2000 5. fejezet; magyarul áttekinti Zupkó 2001). Az NPM-reformoktól elvileg négy területen várhatnánk eredményeket, azonban ezek mindegyikén különféle problémákba ütközünk:

- A közszektorral kapcsolatos operatív eredmények, pl. növekvő hatékonyság. Itt (i) a kormányzat résztevékenységei, illetve teljes tevékenység-rendszere outputjainak mérési

problémája, (ii) az „előtte-utána” típusú hatékonyság-, vagy eredményesség-mérések nagyfokú hiánya, valamint (iii) a reformok és az eredmények közötti oksági kapcsolatoknak a külső tényezők (*confounding factors*) befolyása miatti bizonytalanná válása jelent a gyakorlatban általában legyőzhetetlen akadályt.

- A szervezeti-működési folyamatoknak az előbbiekhöz képes instrumentális célként értelmezhető fejlődése – pl. javuló ügyfél-orientáció, participáció stb. – operacionalizálása során az előbb említett mérési probléma némileg enyhébb. Mindazonáltal a reformok előtti mérések hiányának, illetve az attribúciós probléma jelenlétének az általános problémája itt is megjelenik.
- A két további, a rendszer-szintű eredményekhez kapcsolódó dimenzióban pedig már szinte kizárólag csak megoldatlan kérdésekkel találkozhatunk. Ezek: (i) a kormányzat intézményi kapacitásának általános növekedése, valamint (ii) a rendszer-szinten megjelenő egyéb fejlődési területek-eredmények (pl. strukturális és kulturális változások), amelyekről az állampolgárok kormányzatba vetett bizalmának növekedése révén a jóléti állam korábban említett válságának enyhülését várhatnánk. Az, hogy az NPM-reformok e területeken elért eredményeit nem tudjuk mérni, több tényezőre vezethető vissza: egyrészt az elért eredmények volatilitására/ instabilitására („hova jutottunk?”), másrészt a két szóban forgó fejlődés-dimenzió koncepcionális és operacionalizált tartalmának tisztázatlanságára („végül is mit jelentenek ezek a fejlődés-fogalmak?”), harmadrészt pedig a közmegegyezésnek örvendő értékelési kritériumok hiányára/sokféleségére („mit tekintünk jó, és mit rossz eredménynek?”).

Az NPM reformok gyakorlati potenciáljának mérvadónak tűnő, az általánosíthatóság igényével fellépő empirikus értékelései tehát jellemzően tartózkodnak a sommás következtetések levonásától. (Egy kis kajánssággal azt is mondhatnánk: bármilyen konkrét következtetés levonásától.⁹) Dominánsnak azonban mindenképpen az óvatos távolságtartás és szkepszis attitűdje látszik, amelyet valahogy így önthetnénk szavakba: „az NPM eredményeiről csak elég homályos fogalmaink vannak, mindazonáltal korántsem biztos, hogy mindenhol/sokat használ”.

⁹ Ugyanakkor az elméleti-analitikus – ld. előző alfejezet –, ill. az NPM valamilyen szűkebb részterületére szorító empirikus értékelések tekintetében azért lényegesen jobb a helyzet.

3.3.3 Az NPM „politikai gazdaságtana”

Végül az NPM-kritikák egy olyan irányára hívom fel a figyelmet, amely – minden kézenfekvősége és valószínű magyarázó ereje/elméleti potenciálja ellenére – meglepően kevés figyelmet kapott, legalábbis ami a tudományterület tágran értelmezett *mainstream* irodalmát illeti. Az irodalmi források e körébe tartozó, általam ismert egyetlen ellenpélda Farazmand (2002), mely – inkább az NPM piacosító-privatizáló elemeire összpontosítva és retorikai elemekkel gazdagon megfűszerezve ugyan, de – jó és többé-kevésbé az NPM egészére nézve általánosítható összefoglalását adja ezen, leginkább „politikai gazdaságtaninak” nevezhető megfontolásoknak. E kritika központi eleme, hogy a privatizáció – és, némi általánosítással, az NPM – fő következménye/funkciója az, hogy – mint stratégiai eszköz – elősegítse a globalizálódó üzleti vállalkozások további tőke-akkumulációját (pp. 355-356). A piacosítás eszközei ezen funkciójuknak változatos módokon tesznek eleget:

Az üzleti szektor hatályának kiterjesztése: a korábban közösségi keretek között végzett tevékenységek kikerülnek a kormányzati kontroll alól, és piaci csere tárgyivá válnak;

A közszféra elbocsátott alkalmazottaival megnő az üzleti szféra rendelkezésére álló munkaerő-tartalék. Ez, továbbá az a körülmény, hogy a szociális és munkajogi védelem meggyengül – aminek oka a közszolgálat garanciális elemeinek gyengítése, valamint a kiszereződési rendszer és az átmeneti/határozott idejű foglalkoztatás elterjedése – együtt azt eredményezik, hogy csökken a munka ára, valamint erősödik az üzleti szféra alkupozíciója a munkavállalókkal szemben.

Szociálpszichológiai aspektusból az előbbi mozzanat az alkalmazottak széles tömegét – beleértve a középosztályt – a kapitalista fejlődés korábbi szakaszára jellemző, a piaci és az üzleti vállalkozások által irányított, átláthatatlan és kontrollálhatatlan léthelyzetbe juttatja. Ugyanakkor az üzlet és a piac befolyásának kiterjedése a konzumerizmus, a piac, illetve másfelől – a vállalati és kormányzati szférának kiszolgáltatott, ún. civil szféra növekvő aránya miatt – “intézményesített koldulás” kultúrájának-ideológiájának, s így ismét csak az üzleti világ pozícióinak erősödéséhez vezet.

Ebből a perspektívából szemlélve az NPM, túllépve az első szakaszban bemutatott átfogó NPM-kritikák érvelésén is, már nem is emlékeztet valamiféle tudományos építményre; inkább pusztán egy, a globalizálódó tőkének a fenti logika mentén működő stratégiai eszközét jól-rosszul álcázni igyekvő „új szellemi divatra” (p. 362).

4 Az NPM institucionalista elméletei

Ebben és a következő a fejezetben azon elméleteket tekintem át, amelyek az NPM alkalmazhatóságát és hatásait befolyásoló kontextuális tényezők körének és hatásirányának feltárását tűzik maguk elé célként (ezeket a szervezetelméletben vagy pl. a leadership-elméletekben elterjedt, hasonló csoportosító címkéjű modellekkel mutatott analógiájuk alapján nevezem „kontingencialistának”).

A kontingencialista elméletek a korábban bemutatott, általánosabb nézőpontú megközelítésekhez képest már a jelen kutatás kérdésfeltevéséhez jóval közelebb állnak. A kontingencialista NPM-elméletek – alapkérdésük és az általuk alkalmazott elméleti modell tekintetében – a jelen dolgozattal rokoníthatók. Ennek megfelelően a bemutatás részletezettsége az eddig megszokottnál nagyobb lesz. E modellek hasonlósága abban is tetten érhető, hogy kiindulópontjuk nagyrészt azonos. Ezen azonosság egyik eleme az a jelenség, hogy az NPM egyes országokban más és más mértékben és formában van jelen; a másik pedig, hogy e különbségek – szemben számos kezdeti várakozással – nem a fejlődési ütemek különbözőségeiből fakadnak és így nem átmenetiek, hanem tartósnak és stabilnak ígérkeznek.

Tekintettel azokra a nagyfokú koncepcionális és elméleti nehézségekre, amelyek egyfelől a komparatív közigazgatás-kutatás (Subramaniam 2000, Lőrincz 1999), másfelől pedig a korábbiakban már érintett módon az NPM koncepcionálása és értelmezése körül jelentkeznek, ezeknek az elméleti kísérleteknek a száma meglehetősen csekély. Mindehhez persze minden bizonnyal gyakorlatiasabb okok is jócskán hozzájárulnak; a világ szakirodalmilag domináns, angolszász olvasatában ugyanis az NPM-reformok transzferabilitásának kérdése általában jóval kisebb súllyal/gyakorisággal merül fel. Valóban, az alábbiakban áttekintett elméletek – érdekes módon – minimális számú kivétellel európai (kontinentális) szerzők munkái. Ezeket tehát két csoportba sorolva mutatom be: először az intézményi, ezután pedig – a következő fejezetben – a kulturális tényezőket hangsúlyozó modellekről lesz szó.

4.1 A Knill-modell

Knill (1999) modellje a közigazgatási reformoknak a különböző országokban tapasztalható eltérő mértékű előrehaladottságát lényegében egyetlen összetett változóval, az egyes közigazgatási rendszerek megreformálhatóságának mértékével: ún. „reform-kapacitásával” magyarázza. E

reform-kapacitás lényegében az adott közigazgatási rendszer öntörvényűségének, autonómiájának függvénye. Minél autonómabb a politikai irányítással szemben egy közigazgatás, annál kevésbé, annál nehezebben reformálható meg, ezzel szemben minél inkább instrumentális jellegű a politikai hatalomhoz fűződő viszonya, azaz minél inkább jellemzi a politikai akaratnak való közvetlen és eszközjellegű alávetettség, annál inkább alkalmas tárgya a reformtörekvéseknek. Összegezve: a megreformálhatóság egyik (negatív) végpontját tehát az autonóm, a másik (pozitív) végpontot pedig az instrumentális igazgatási rendszerek jelentik.

E gondolatmenet egyik eredeti vonása s egyben korlátja is, hogy nem a reformokat kikényszerítő, „nyomó”, hanem az azokat megengedő, „húzó” tényezőkre helyezi a hangsúlyt. Vagyis pl. nem vizsgálja azt a kérdést, hogy az egyes országok tekintetében különbözik-e, és ha igen, mennyiben és miért, a reformok végigvitelére irányuló politikai akarat.

Visszatérve a modell gondolatmenetéhez: milyen tényezőktől függ egy adminisztratív rendszer megreformálhatósága? A változók három csoportját azonosíthatjuk: (i) a politikai irányítás erőssége, centralizáltsága; (ii) a közigazgatás rendszerének jogi-intézményi bebetonozottsága; és (iii) a bürokrácia politikai befolyása.

A modell változói közötti kapcsolatot az alábbi táblázat mutatja be.

Változó	Autonóm	Instrumentális
	igazgatási rendszer	
Közigazgatási reform-kapacitás (kompozit változó)	alacsony	magas
(a) a politikai irányítás erőssége	fragmentált	koncentrált
(b) a közigazgatás rendszerének intézményi és jogi bebetonozottsága	erős	gyenge
(c) a bürokrácia politikai befolyása	magas	csekély
A közigazgatás változásának várható formája	Önkéntes, inkrementális alkalmazkodás	Kívülről kezdeményezett, céltudatos reform

Tábla 1: A közigazgatásireform-kapacitás modellje – a modell magyarázó- és eredmény-változói¹⁰

¹⁰ Knill (1999) p. 117 alapján

A kontinuum két végpontján található két ideáltípust egyfelől Németországgal, mint az autonóm – s így a legkevésbé reformálható – közigazgatás megtestesítőjével, másfelől pedig Angliával, az instrumentális, s ezért a legkönnyebben reformálható közigazgatási rendszerrel azonosíthatjuk.

Az (a) jelű változó – a politikai irányítás erőssége – a politikai rendszer azon jellemzőit foglalja magába, amelyek a nemzeti szinten a politikai hatalom koncentrációját eredményezik. Ezt a változót – amely úgy is leírható, mint a bármely közpolitika elfogadásának útjában álló intézményi akadályok, vétő-pontok összessége – leginkább olyan tényezők befolyásolják, mint:

- az állam szövetségi vagy unitárius jellege, az egyes szintek vétő-lehetőségei (különös tekintettel a kétkamarás törvényhozásra);
- a pártrendszer két- vagy többpárti (illetve a kormányzás tipikusan egypárti avagy koalíciós) jellege;
- a törvényhozási aktusok független alkotmánybíróság általi felülvizsgálásának lehetősége (ez különösen a hatalmi és adminisztratív struktúrák alkotmányos védelme, illetve e védelem kikényszeríthetősége – ld. pl. a német vagy akár a magyar önkormányzati jogok esetét – szempontjából érdekes);
- a politikai érdekartikuláció és –érvényesítés korporativista jellege (ill. ennek hiánya);
- a kormány mint testület struktúrája, különös tekintettel a kormányfő és a miniszterek közötti viszonyra.

A (b) jelű változó (a közigazgatás rendszerének intézményi és jogi bebetonozottsága) az igazgatás rendszerének jogi és formális-intézményi körülbástyázottságára utal. Ebben a körben a következő tényezőket kell kiemelni:

- A közigazgatási rendszernek az intézményekben megjelenő alapértékei; azaz hogy az adott állam közigazgatási kultúrája pl. inkább a gazdaságosság–takarékoság-eredményesség, a becsületesség–méltányosság–kötelességteljesítés, vagy a biztonságosság–alkalmazkodóképesség értékeit hangsúlyozza¹¹. Nyilvánvaló, hogy egy olyan közigazgatási rendszer (mint amilyen pl. a német), amelynek alapértéke a szélsőséges politikai és gazdasági változásokat, forradalmakat is átvészelni képes működés, más módon intézményesül, mint – mondjuk – egy elsősorban a hatékonyság-típusú értékek köré szerveződő (pl. amerikai) közigazgatás.

¹¹ E felosztás Hood (1991) gyakran idézett közigazgatási érték-típusaival (lambda, szigma, illetve theta-értékek) azonos.

- Egy másik lényeges tényező a közigazgatás közjogi meghatározottsága. Az elkülönült, önálló azonossággal bíró köz(igazgatási) jogi rendszer – amelyet fokozott alkotmányos garanciák is védenek –, vagyis a közigazgatás működésének részletes, törvény általi meghatározottsága rendkívül jelentős politikai és technikai korlátot jelent az átfogó átalakítási kísérletek vonatkozásában.
- Egy újabb tényező a közigazgatási rendszer vertikális integráltságának mértéke, szorossága. Amennyiben ugyanis az egyes adminisztratív szintek közötti, az utasítási és ellenőrzési jogkörökben megjelenő hierarchikus kapcsolat laza, úgy nyilvánvalóan megnehezedik bármilyen változtatási szándék fölülről lefelé történő „keresztülverése”. Egy vertikálisan szorosabban integrált adminisztratív rendszer ezzel szemben lehetővé teszi a politikai akarat direkter érvényesítését a rendszer összes szintjén.

A (c) jelű változócsoporthoz, mely a „bürokrácia politikai befolyása” címkét viseli, két, egymást feltételező és egymást erősítő jelenség ölt testet. Az átpolitizált bürokráciájú országokra egyfelől az jellemző, hogy a bürokratikus szakértelem bármely kormányzati cselekvésben (így a közigazgatási reformokban is) nélkülözhetetlen szerepet játszik. Ezzel párhuzamosan és ennek megfelelő mértékben a „politika” és az „igazgatás” közötti határ a gyakorlatban egyre inkább elmosódik, egyre nagyobb lesz közöttük az átfedés, hiszen a bürokrácia szakértői egyre nagyobb mértékben részt kell, hogy vállaljanak az érdemi politikai döntések előkészítésében és meghozatalában. E folyamat-pár kialakulásában a történeti tényezők, a közszolgálati rendszer típusa, valamint a szakmai-közigazgatási szakértelem forrásainak szervezeti elhelyezkedése játszanak fontos szerepet.

E tényezők alapján tehát megérthető, hogy pl. Németországban, Ausztriában, a mediterrán térség államaiban az Új Közmenedzsment térhódítása miért volt az eddigiekben, és marad várhatóan a továbbiakban is viszonylag vontatott, illetve a másik oldalról: miért bizonyult e térhódítás más országokban, így elsősorban Angliában és Észak-Európában, viszonylag akadálymentesnek.

Mindazonáltal e magyarázat is nyitva hagyja a reformok konkrét tartalmának-irányultságának a kérdését. Vagyis adós marad annak magyarázatával, hogy miért találunk lényeges minőségi, tartalmi különbségeket is az egyes országok között. További, noha kevésbé súlyos probléma, hogy a modell alapvetően az angol és a német reformok összehasonlítását szolgálja, ebből fakadóan a más országokra történő általánosítás sem egészen problémamentes.

4.2 Pollitt és Bouckaert modellje

Pollitt és Bouckaert (2000) megközelítési módjában a Knill-modell legtöbb eleme megtalálható. A reformok hatásmechanizmusának magyarázatánál a szerzők figyelme azonban messze túlterjed az adminisztratív rendszert leíró változók körén; modelljük ilyenformán jóval komplexebb és ambiciózusabb az egyes igazgatási rendszerek alapvetően passzív jellegű tulajdonságának: „reform-tűrési” kapacitásnak kizárólagos szerepét tételező Knill-modellnél (ennek természetesen „ára” is van; erre kicsit később térek ki). A modell „átnézeti térképe” magyar nyelven is megismerhető Zupkó (2001) alapján, így e helyen csak annak főbb vonalait említem.

A modell a következő változócsoportokból tevődik össze:

- (a) A gazdasági-társadalmi környezet. Ez alapvetően (i) a globális társadalmi-gazdasági hatásokat, (ii) a társadalmi-demográfiai változásokat, illetve (iii) az ezekre reagáló kormányzati szakpolitikákat foglalja magában. E változók között számos, az NPM-folyamat kiváltó okairól szóló (3.1.2.) szakaszban ismertetett elem visszaköszön.
- (b) A másik nagy változócsoport a politikai rendszer alábbi releváns jellemzőit foglalja magában: (i) a *public management*-re vonatkozó új javaslatok köre, összetétele, (ii) a politikai rendszernek a döntéshozatal és a kormányzó erők politikai akarat-érvényesítése „olajozottságát” meghatározó tényezői (mint pl. többségi vagy koalíciós kormányzás; vö. a Knill-modell „a” jelű változócsoportja az előző táblázatban), valamint (iii) a politikai pártoknak az előbbi két tényező által is befolyásolt, a menedzsment reformmal összefüggő szándékai.
- (c) A harmadik nagy változócsoport az adminisztratív rendszer és a konkrét reformfolyamat releváns jellemzőit foglalja egybe. Ezek közül (i) az első az adminisztratív rendszer sajátosságaira koncentrál – úgymint a jogi-alkotmányos keretek, a közszolgálat szabályozottsága vagy a szervezeti tehetetlenséget meghatározó egyéb tényezők, v.ö. a Knill-modell „b” és „c” jelű változó-csoportja. A (ii) második az NPM-reformcsomag konkrét tartalma; a (iii) harmadik pedig a végrehajtási folyamat jellegzetességeit írja le.
- (d) A modell ezen kívül néhány, a magyarázó erőt (de a prediktív erőt nem!) fokozó változót is magában foglal, mint amilyen pl. a politikai-adminisztratív elitnek a különféle reformok kívánatosságával és megvalósíthatóságával kapcsolatos percepciói, illetve a véletlennek tekintett, külső események.

A magyarázó változók e körén végigtekintve azt mondhatjuk, hogy a modell rendkívül átfogó. Bizonyos mértékig a legtöbb, a jelen dolgozatban említett tényező megjelenik benne, legyen szó akár az NPM kiváltó okai között említettekről (2. fejezet), akár a magyarázó modellek – mint pl.

az előbb ismertett Knill-modell, vagy (ugyan korlátozottabb mértékben) a következő fejezetben ismertetendő kultúra-központú megközelítések – által felvetettekről. Egy lényegesnek tűnő „fehér folt” azonban mindenképpen van Pollitt és Bouckaert reform-térképén: az erős érdekérvényesítő képességgel rendelkező üzleti érdekcsoportok illegitim, látenszen megjelenő üzleti- ill. profit-érdekeinek korábban már érintett tényezői, illetve a potenciálisan ezek ellenében ható társadalmi ellenerők köre ugyanis érintőlegesen sem jelennek meg ebben a modellben.

A reformok magyarázatában a fenti tényezőcsoportok közül, amint azt a kötet szerkezete is mutatja, az adminisztratív rendszer körébe (a „c” csoportba) tartozó tényezők körén van a hangsúly; e tényezőket a kötet további fejezetei részletesen kibontják. E helyütt azonban nem célom a szerzők gondolatmenetének vagy akár csak a gondolatmenet végeredményeinek bemutatása; összefoglalóan mindössze annyit jegyzek meg, hogy a legnagyobb magyarázó erejű intézményi változónak e munka eredményeinek tükrében is az adminisztratív rendszert leíró, Knill-nél már bemutatott jellemzők tűnnek.

A későbbiek szempontjából azonban mindenképpen szükséges utalni a szerzőknek az adminisztratív rendszer specifikumainak mint magyarázó tényezőnek a kibontásával, operacionalizálásával és hatásmechanizmusának meghatározásával kapcsolatos eredményeire. A néhány bekezdéssel fentebbi felsorolásban (c)/(i) alatt említett tényező, vagyis az adminisztratív rendszert leíró számtalan változó értelmes és hatékony kezelése érdekében a szerzők (a 3. fejezetben) egyrészt megvizsgálják, hogy melyek ezek közül az NPM folyamata szempontjából létfontosságúak, ill. hogy ezeknek mik a lehetséges értékei. Vizsgálatuk továbbá annak feltárására is kiterjed, hogy az elemzés tárgyát képező államok körében léteznek-e az adminisztratív rendszert leíró változóknak meghatározott, tipikus konstellációi, amelyeket mint „adminisztratív rendszer-típusokat” lehetne a továbbiakban kezelni.

E vizsgálat kereteit mutatja be a következő táblázat:

A politikai-adminisztratív rendszer jellemzői	Az adott jellemző lehetséges értékei
(1) Az állam struktúrája	
(a) Területi dimenzió I.:	Szövetségi vagy unitárius
(b) Területi dimenzió II.: Ha unitárius, a területi decentralizáció mértéke/módja szerint:	Decentralizált vagy centralizált
(c) A kormányzati-igazgatási szervezetrendszeren belüli devolúció ¹² mértéke és módja szerint:	Erősen vagy gyengén koordinált
(2) A (központi) kormányzat jellege	Konszenzuális, köztes vagy többségi
(3) A miniszter és az adminisztratív elit közötti kapcsolat jellege	
(a) Karrierutak átjárhatósága	Elkülönült vagy átjárható
(b) Átpolitizáltság mértéke	Erős vagy gyenge
(4) Adminisztratív kultúra	<i>Rechtsstaat</i> vagy „közérdek” (<i>public interest</i>) kultúra
(5) A szakpolitikai tanácsok forrásainak sokfélesége	A közigazgatásra korlátozott, vagy magában foglalja további szereplők egyre szélesebb körét: egyetemek, szakszervezetek, <i>think tank</i> -ek, konzultánsok

Forrás: Pollitt-Bouckaert 2000 p. 42 alapján

Tábla 2: A politiko-adminisztratív rendszerek az NPM reformok szempontjából releváns jellemzői és azok jellegzetes értékei

Knill modellje – legalább is implicit, de általában explicit formában – tehát tartalmazza Pollitt és Bouckaert modelljének legtöbb mozzanatát. Ez utóbbi erénye azonban, hogy egyfelől jóval részletesebb, és nagyobb mértékben kibontott, másfelől pedig – összhangban a sok országra kiterjedő összehasonlítás és magyarázat igényével – igyekszik kilépni a „kicsi kontra nagy” reform-kapacitás ideáltípusai közötti szűk, egydimenziós térből egy árnyaltabb és többdimenziós megközelítés irányába.

Ugyanakkor az institucionalista megközelítések – még ez utóbbi, komplexebb változatukban is – fontos kérdéseket hagynak kielégítő válasz nélkül. Azt az – egyik középponti – kérdést például,

¹² Ezt a magyar nyelvű irodalomban időnként „szétpontosításnak” is nevezik.

hogyan a kormányzat egyáltalán milyen terjedelmű, és főként: milyen tartalmú *public management* reformokat próbál megvalósítani, Pollitt és Bouckaert modellje sem válaszolja meg kielégítően. A politikai-adminisztratív elitnek a kívánatos, illetve a megvalósítható reformok körével kapcsolatos percepciói, illetve – esetleg – a közigazgatásireform-szakpolitikák kialakításához használt szakértelem forrásai mint magyarázó tényezők e ponton elégtelennek tűnnek. A szerzők által is középponti jelentőségűnek tartott elit-percepciók kapcsán ugyanis joggal merül fel az a kérdés, hogy miért pont azokat a reformokat tartja az adminisztratív elit kívánatosnak, illetve megvalósíthatónak, amelyeket.

A reformok megvalósítási (implementációs) folyamata ismét csak egy olyan, az NPM-reformok tényleges eredményeit döntő mértékben befolyásoló tényező, amelyet az institucionalista megközelítések véleményem szerint nem képesek megfelelően kezelni. Az a körülmény ugyanis, hogy egy adott közigazgatási rendszerben bizonyos fajta (értsd: bizonyos tartalmú) reformok simábban, mások pedig nehezebben vagy egyáltalán nem valósulnak meg – illetve, ami ugyanennek a problémának a másik oldala: hogy míg az egyik közigazgatási rendszerben „A” típusú reform jóval simábban és a „B” típusú jóval nehezebben valósul meg, addig a másikban éppen fordított a helyzet –, ismét csak túlmutat az intézményi változók körén.

Az NPM reformok megértésének mindkét, előbb említett kulcskérdése – úgy tűnik – a kulturális tényezők irányába mutat tovább; a közigazgatási kultúra ugyanis az a tényező, amely lehetővé teszi, hogy a különféle, az NPM fogalomkörébe tartozó reformok között ne csak „mennyiségük”, radikalizmusuk alapján tegyünk különbséget, hanem „minőségük”, irányultságuk tekintetében is. A következő fejezet tehát az NPM kontingencialista megközelítései közül a kulturális tényezőket hangsúlyozó elméleti és empirikus eredményeket tekinti át.

5 Az NPM kultúra-központú elméletei

Az igazgatási rendszerek összehasonlító vizsgálatának sokáig – a második világháború utáni kezdetektől kb. a nyolcvanas évek végéig – kizárólagos, de legalábbis domináns módja

- (1) egyrészt az előzőekben áttekintett, intézmény-(ritkábban: folyamat-)centrikus megközelítések,
- (2) másrészt pedig – jóval kisebb hangsúllyal – a társadalmi-gazdasági kontextus hatását előtérbe helyező elméletek

voltak (Subramaniam 2000). A kultúra, pontosabban az igazgatási kultúra fogalma tehát csak az egészen közeli múltban bukkant fel e vizsgálatok horizontján (Fisch 2000).

Ennek oka Wallerath (2000) szerint kettős. Az egyik a közigazgatási struktúráknak és folyamatoknak az NPM néha elsőprő erejűnek tűnő nemzetközi izomorfizmusa által generált, az NPM transzferabilitásával kapcsolatos – és a jelen kutatás középpontjában álló – problémák. E problémákat tipikusan olyan, nem ritkán felmerülő gyakorlati kérdésekkel illusztrálhatnánk, mint pl. „hogyan (miért nem) működik X országban az az NPM-technika, amely Y országban látszólag működött?”

A másik okként pedig – amint azt az általam ismert egyik legkorábbi, e körbe tartozó munka témaválasztása is illusztrálja (Christoph 1993) – a különféle nemzeti igazgatási rendszerek közötti fokozódó-intenzifikálódó interakciókat lehet megemlíteni. Noha a korábbi történelmi korok is számos példát mutatnak igazgatási rendszerek közötti interakciókra, ez a jelenség, amely elsősorban az Európai Unióban jelentős, mindenképpen újszerű, mégpedig két szempontból.

Egyfelől, szemben a korábbi időszakokkal – pl. az ötvenes-hatvanas éveknek a közigazgatási technikai segítségnyújtás hőskorát megjelenítő USA-programok¹³ időszakával, vagy éppen a hasonló célú, a rendszerváltó országok számára tömegesen nyújtott, a jelenkorra is jellemző programokéval (Gajduschek-Hajnal 2003) –, ezúttal egyenrangú, szimmetrikus viszony áll fenn az interakcióban részt vevő igazgatási rendszerek között. Vagyis annak a lehetősége, hogy az egyik igazgatási rendszer működési elveit-normáit minden különösebb megfontolás nélkül „ráhúzzák” egy másik igazgatási rendszerre, jóval csekélyebb. Másfelől pedig az igazgatási rendszerek közötti interakciók rendszeressége-gyakorisága és mélysége is jelentősen megnőtt. Sőt, az áruk, személyek és szolgáltatások szabad európai áramlása növekvő mértékben kényszeríti ki az univerzális, vagy

¹³ V.ö. a „*Development Administration*” problematika klasszikus felvetéseként Riggs (1968)

legalábbis valamilyen európai „legkisebb közös többszörös” igazgatási gyakorlatok alkalmazását (vö. az ún. Európai Igazgatási Térség / *European Administrative Space* kialakítását célzó törekvéseket; OECD 1996).

A fenti kettőn túlmenően azonban érdemes egy harmadik tényezőt is megemlíteni, amely az igazgatási kultúra tényezőjének előtérbe kerülését indokolja: ez pedig a vállalati kultúra (*corporate culture*) problematikájának a nyolcvanas évtized folyamán bekövetkezett robbanásszerű „divatba kerülése” a vállalati menedzsment kutatások és menedzsment gyakorlat területén.

A nemzeti igazgatási rendszerek közötti érdemi, sűrű és „mély” interakciók kényszere-ténye tehát egy igen újszerű kihívásnak tekinthető a közigazgatási kultúrával kapcsolatos kutatások terén. Ebben a fejezetben azokra a kísérletekre és az azokat megalapozó elméleti eszközökre koncentrálok, amelyek valamiképpen a közigazgatási kultúra által az igazgatási rendszerek működésére gyakorolt hatás megismerését célozzák. A fejezet ezen szándéka, hasonlóan az eddigiekhez, ismét csak a dolgozat célja és gondolatmenete által meghatározott és korlátozott; a hangsúly tehát elsősorban a *public management* reformok nemzetközi komparatív vizsgálata szempontjából releváns elemeken van. A hasonló fogalmi körben mozgó, de döntően más célokat maguk elé tűző kísérletek – mindenekelőtt az Aberbach-Putnam-Rockman (1981) által kijelölt kutatási paradigma keretein belül elsősorban az adminisztratív elit szerepfelfogásait vizsgáló munkák (pl. a posztszocialista problematikával foglalkozó Schröter-Röber 1997), vagy pl. a közszektornak a vállalati szektorhoz viszonyított kulturális specifikumait azonosító munkák, pl. Rainey (1983) – nem képezik a jelen gondolatmenet tárgyát.

Az alábbiakban először az adminisztratív kultúra fogalmának elméleti-fogalmi megalapozására kerül sor. Amint az az itt következő alfejezetben világossá válik, az adminisztratív kultúra egyik lehetséges értelmezése (szintje) a közigazgatási szervezetek domináns szervezeti kultúrája. Az adminisztratív kultúrának ez az a specifikus szintje, amelyre a jelen kutatás irányul, és amely azt elméleti és módszertani szempontból megalapozza. Ennek megfelelően az ezután következő fejtegetésekben az adminisztratív kultúra eme szintjéről: az igazgatási szervezetek szervezeti kultúrájáról – lesz szó: a szervezeti kultúra általános fogalmának és megközelítéseinek rövid bemutatása után annak empirikus mérési lehetőségeiről, illetve a közigazgatási szervezetek kultúrájának empirikus mérésére irányuló kutatási előzményekről.

E ponton azonban némi bonyodalom keletkezik azért, hogy a szervezeti kultúra szerepét egy nemzetközi összehasonlító kontextusban vizsgáljuk. Ugyanis az igazgatási kultúra és az NPM-

folyamat közötti interakció¹⁴ vizsgálata országokon, azaz egy olyan populáció egyedein történik, amely az érdeklődés középpontjában álló NPM-folyamattól független – mindenekelőtt az eltérő nemzeti kulturális környezet hatásából fakadó – hatásoknak is ki van téve. Emiatt szükségessé válik, hogy a különböző államok közigazgatási szervezetei szervezeti kultúrájának az NPM-reformokkal összefüggő mintázatát-alakulását fogalmilag elválasszathassuk azoktól a hatásoktól, amelyek „pusztán” az igazgatási rendszereknek az NPM-reformoktól független, nemzeti kulturális sajátosságaiból fakadnak. Tisztázni kell tehát a nemzeti és az igazgatási kultúra közötti fogalmi és empirikus kapcsolat jellegét. Ennek érdekében – még a szervezeti kultúra fogalmának bevezetését megelőzően – először rövid áttekintést nyújtok a nemzeti kultúra által az igazgatási rendszerekre gyakorolt hatásokat feltárni igyekvő empirikus és elméleti közelítésekről is.

5.1 Kultúra és adminisztratív kultúra

Az adminisztratív kultúra (*administrative culture* / *Verwaltungskultur*; ezzel szinonim értelemben használom a „közigazgatási kultúra” megjelölést) fogalma és jelentősége intuitíve – pl. a közös európai uniós igazgatási szervezetekben az eltérő igazgatási kultúrák napi interakciói során jelentkező, néhány bekezdéssel fentebb már érintett problémák összefüggésében – nyilvánvalónak látszik. Mindazonáltal a kérdéssel foglalkozó kutatók egybehangzóan a fogalom elméleti-koncepcionális tisztázatlanságát és komplexitását hangsúlyozzák (Jann 2000, Wallerath 2000, Fisch 2000)¹⁵. A koncepcionális bizonytalanság ezen örvénylő vizein némiképp biztonságosnak tűnő szigetként jelenik meg W. Jann munkája (Jann 2000), amelynek a közigazgatási kultúra fogalmi értelmezésével kapcsolatos főbb megállapításait az alábbiakban ismertetem.

A kultúra, mint a társadalmi jelenségek megértését segítő, közvetlen empirikus relevanciával rendelkező fogalom, az angolszász antropológiában gyökeredzik. Ez volt az a mozzanat a kultúra-fogalom fejlődéstörténetében, amikor kettévált a kultúra korábban kizárólagos, érték alapú – a „jó-rossz kultúra”, illetve a „kevés-sok kultúra” dimenzióiban mozgó – értelmezése annak szigorúan

¹⁴ Az oksági kapcsolat irányának kérdésére később térek ki.

¹⁵ Zárójelben jegyzem meg, hogy a jelen munkát megalapozó szakirodalmi kutatás során – mely nyelvismeretem korlátai miatt csak az angol és a német (ill. természetesen a magyar) nyelvű irodalomra korlátozódott – az adminisztratív kultúra kizárólag európai, s döntő részben ezen belül is német problémának bizonyult. Míg az angol nyelvű, nemzetközinek számító irodalomban e kérdés csak nyomokban bukkan fel, addig Németországban a vezető szaktudományos folyóiratok egész tematikus számokat szentelnek a kérdésnek. Noha e feltűnő jelenség minden bizonnyal érdekes következtetések levonására adna alapot, a kérdés kibontására a dolgozat terjedelmi és tartalmi korlátai miatt itt nem kerül sor.

értékmentes leíró-magyarító célú használatától. E dolgozat folyamán mindvégig ezen utóbbi értelmében használom a kifejezést, szemben az előbb említett és különféle összefüggésekben ma is használt, értéktartalmú értelmezéssel (pl. „az európai szintű közigazgatási kultúra meghonosítása” Verebélyi 2002 p. 329-nél).

A leíró célú kultúra-fogalom ezen korai, (kultúr-) antropológiai célú használatban rendkívül széles értelmet nyer: a társadalmi cselekvés kognitív alapjain (beleértve ebbe az értékeket és az attitűdöket is) kívül magában foglalja magát a társadalmi cselekvést, sőt, a társadalom dologi világának az ebből fakadóan létrejövő elemeit is (a „tárgyasult” kognitív tartalmakon, mint pl. normák, szertartások, mítoszok stb. – kívül a tárgyi környezet elemei is e körbe tartoznak; magyar nyelven v.ö. Bakacsi 1996 pp. 226-232). A kultúra e tág fogalma azonban számottevő elméleti és empirikus nehézségekhez vezetett. Az előbbi összefüggésében a kognitív tartalmak (pl. értékek) és a megfigyelhető viselkedés közötti oksági kapcsolat természetének elmosása, míg az utóbbiában az operacionalizálhatóság szinte teljes hiánya említendő meg.

Az empirikus társadalomtudományban – ezen belül elsőként a politikatudományban – ezért egy szűkebb, ún. „szubjektív kultúra” fogalom vert gyökeret. Ez már csak a társadalmat alkotó egyéneknek a vizsgálat tárgyát képező jelenségkörrel – pl. a politikai rendszerrel – kapcsolatos véleményeit, attitűdjeit és értékeit foglalja magában. „Némileg kihegyezve: a politikai kultúra [ezen fogalma] nem más, mint az, ami a közvélemény-kutatási kérdőívekkel megragadható” (Jann 2000 p. 329). Természetesen az egyéneknek valamely jelenséggel kapcsolatos véleménye-értékei igen sok tényezőtől függenek, és ennek megfelelően akár gyors és radikális változás tárgyai is lehetnek. A kultúra fogalmának tehát lényegi – noha Jann által talán nem kellően hangsúlyozott – mozzanata a nagyfokú autonómia és az ebből fakadó időbeli stabilitás (Hofstede 1984 pp. 21-23).

Még mindig Hofstede-nél maradva, az ilyen módon értelmezett kultúra jelentősége az egyén szempontjából elsősorban abban áll, hogy megértési-értelmezési keretet (sablont) kínál a cselekvő részére, amely megszabadítja őt a jelenségek folyamatos (újra-)értelmezésének elviselhetetlen kognitív terhetől, és lehetővé teszi számára a „költséghatékony” társadalmi cselekvést. A kultúra viszonylagos állandósága, és az egyéni cselekvésre gyakorolt hatásának szisztematikus és előre megjósolható volta az, ami a kultúrát a társadalomtudományok egy széles köre számára – mind elméleti, mind pedig empirikus szempontból – rendkívüli jelentőségűvé teszi.

A szubjektív kultúra e koncepcióját ennek megfelelően más társadalomtudományi területeken és nagyszámú más – az „országától” különböző – elemzési egység vonatkozásában is széles körben

kezdték alkalmazni (civilizációk, nemzetiségek, vallások, szakmák, szervezetek, ezen belül különösképpen vállalatok – és nem utolsósorban: közigazgatási rendszerek).

A közigazgatási kultúra fogalmára koncentrálna Jann négy jelentést avagy használati módot különít el (Jann 2000 p. 331):

„*Verwaltungskultur I.*”: Legszélesebb értelemben valamely elemzési egység – tipikusan: ország – vonatkozásában egy adott időpontban fennálló magatartási- és/vagy szervezeti formák és a fent leírt szubjektív kultúra ezekhez kapcsolódó elemei, beleértve annak látható megjelenési formáit is (mint pl. szimbólumok, rituálék stb.). Röviden: „Ezt nálunk így csinálják!”

„*Verwaltungskultur II.*”: Egy elemzési egység – tipikusan: társadalom – tagjai körében a közigazgatással szemben fennálló, illetve annak szempontjából releváns vélemények-előfeltevések, értékek és attitűdök összessége. Ebben az értelemben a közigazgatási kultúra mint a politikai kultúra egy eleme, építőköve jelenik meg.

„*Verwaltungskultur III.*”: A közigazgatás személyi állományára jellemző tipikus beállítódások, értékek stb. összessége.

„*Verwaltungskultur IV.*”: Egy adott közigazgatási rendszer szervezeteinek vonatkozásában fennálló tipikus beállítódások és értékek összessége; vagyis az adott közigazgatási rendszer szervezeteire jellemző szervezeti kultúra.

A jelen kutatás – mint azt a korábbiakban már jeleztem – e négy értelmezés vagy szint közül az utolsóra koncentrálna. Annak ellenére van ez így, hogy a közigazgatási kultúra valamennyi itt felsorolt értelmezése érdekes és potenciálisan nagy jelentőségű elemzési szempontot kínál az NPM-reformok vizsgálatához (sőt, nem kizárt, hogy némelyikük – így pl. a nemzeti kultúra – magyarázó ereje jelentősebb is, mint az alábbiakban hangsúlyozott *Verwaltungskultur – IV.*). A vizsgálat e leszűkítését a műfaj által szabott keretek és korlátok, valamint az empirikus kezelhetőség követelménye indokolta; a leszűkítés konkrét módját pedig – vagyis azt, hogy a különféle közigazgatási kultúra-értelmezések közül végül is melyikre esett a választás – az empirikus kutatás lehetőségeit behatároló korlátok (ez utóbbiakról az empirikus részben ejtek bővebben szót).

Az alábbi alfejezetek a közigazgatási kultúra két, a jelen vizsgálat elméleti megalapozása szempontjából középponti jelentőségű aspektusát járják körül.

5.2 A nemzeti kultúra és szerepe a public management reformokban

5.2.1 A nemzeti kultúra fogalma

Mint azt a fejezet bevezetőjében jeleztem, ebben az alfejezetben a nemzeti kultúra fogalmát teszem vizsgálat tárgyává. Ennek célja igen konkrét: a nemzeti kultúra és a (nemzeti!) közigazgatási kultúra fogalmi és empirikus különválasztása érdekében van rá szükség. Ezen túlmenően van azonban egy addicionális ok is a nemzeti kultúrának a menedzsment reformok és az NPM transzferabilitásának – mint e kutatás alapkérdése – kontextusában történő felvillantásának. Ez pedig az, hogy ez a kutatási irány véleményem szerint a jelen kutatási alapkérdés kutatásának eddig jórészt kiaknázatlan, mindazonáltal nagyon ígéretes területe; e jelentőség fényében pedig mindenképpen indokolt a dolgozat elméleti áttekintő részébe beemlíteni akkor is, ha közvetlen formában nem kerül „további felhasználásra”.

A nemzeti kultúra fogalma a Geert Hofstede által végzett első – és mindmáig egyetlen – széles merítésű, nemzetközi komparatív nemzetikultúra-kutatási projekt nyomán került előtérbe (Hofstede 1984, 2001). E 40 országra kiterjedő, nagyhatású kutatás során (Sondergaard 1994) Hofstede a szubjektív kultúra előző alfejezetben kibontott fogalmán belül az értékekre koncentrálna arra tett kísérletet, hogy feltárja az országok egymáshoz viszonyított kulturális sajátosságait, illetve – végső célként – hogy azonosítsa azokat a dimenziókat, amelyek mentén a kultúrák egymástól különböznek, s amelyek koordináta-rendszerében azok elhelyezhetők.

A hatalmas adattömegben elvégzett faktoranalízis eredményeként 4 döntő kultúra-dimenzió rajzolódott ki:

- (a) Hatalmi távolság index: az adott társadalomban milyen mértékben elfogadottak az egyének közötti pozicionális/hatalmi különbségek?
- (b) Bizonytalanságkerülés index: milyen mértékű a bizonytalanság által okozott stressz tűrése, illetve milyen mértékben törekszenek az egyének e stressznek/bizonytalanságnak a szabályalkotás révén történő csökkentésére?
- (c) Individualizmus kontra kollektívizmus: az egyén identitástudata milyen mértékben kötődik az őt befogadó kisebb vagy nagyobb csoporthoz, és ennek megfelelően milyen egyensúlyra törekszik e csoport, illetve saját egyéni érdekei-szemponjtjai között?

(d) Férfias kontra nőies értékek: milyen mértékben dominálnak az adott társadalomban a teljesítmény és a siker értékei egyfelől, illetve az empátia, a szolidaritás és a támogatás értékei másfelől?¹⁶

5.2.2 A nemzeti kultúra relevanciája a menedzsment gyakorlatok szempontjából

A nemzeti kultúrák e tipológiája a társadalom-, sőt: a műszaki tudományok rendkívül széles körében nyert alkalmazást, a marketingtől az atomerőművi rendszerek tervezéséig (Hofstede 2001). Ezen alkalmazások egyik területe a menedzsment gyakorlatok és rendszerek működésére, illetve a különféle menedzsment gyakorlatok nemzeti kultúránként más és más hatására-eredményességére irányuló kutatások. E hatások lehetséges körét és irányát számos elméleti és empirikus munka szemlélteti: Hofstede (1985), (1993), Morden (1995), Muijen-Koopman (1994), Newman-Nollen (1996), illetve – ritka, és a későbbiekben még tárgyalt kivételként a *public management* vonatkozásában – Brown-Humphreys (1995).

Ezek közül – főként illusztratív céllal – e helyen talán Newman és Nollen munkáját érdemes kiemelni, akik egy multinacionális vállalat 18 országban megtalálható mintegy 80 szervezeti egységének vonatkozásában azt vizsgálták, hogy az alkalmazott menedzsment gyakorlatok és a nemzeti kultúra közötti egyezőség (kongruencia) milyen hatást gyakorol az adott szervezeti egység teljesítményére. A számtalan súlyos módszertani problémát most nem tekintve az egyik fő elméleti nehézség a menedzsment gyakorlat és a nemzeti kultúra közötti interakció várt területeinek azonosítása. Másként fogalmazva, a kérdés az, hogy a nemzeti kultúrák négy fő jellegzetességéből melyik és hogyan válik releváns – megerősítő vagy konfliktust gerjesztő – tényezővé a szervezet menedzsment folyamatainak összefüggésében.

Ebben az esetben a kutatók a nemzeti kultúra és a menedzsment gyakorlat releváns érintkezési pontjai tekintetében öt hipotézist alkottak meg (minden kultúra-dimenzióhoz egy menedzsment-specifikumot rendelve; a kutatás során már a kibővített, ötelemű dimenzió-rendszert használták). Eszerint a kultúra és a menedzsment közötti kongruenciát növeli, ha

- magas hatalmi távolság esetén kevesebb participatív elem,
- magas bizonytalanságkerülés esetén jól definiált szabályok és a határozott irányítás,

¹⁶ Bakacsi (1996 pp. 232-236) magyar nyelven is áttekintést nyújt e vizsgálat további, legfontosabb empirikus eredményeiről, beleértve a különböző országoknak az egyes dimenziókban elfoglalt relatív helyzetét is. Ezekre tehát bővebben nem térek ki, hanem a továbbiakban ismertnek tételezem. Alapművének újabb kiadásában (Hofstede 2001) egyébként a fenti négyen kívül megjelenik egy újabb dimenzió, nevezetesen a hosszú kontra rövid távú időorientáció is.

- magas fokú individualizmus esetén inkább egyéni, mint csoportos felelősségi- ill. jutalom-rendszer,
- inkább maszkulin, mind feminin értékek esetén az érdem- ill. teljesítmény-alapú javadalmazási rendszerek, végül
- a hosszú távú orientáció esetén a vezetés hasonlóképpen hosszú időtávon történő orientációja

jellemzi az adott szervezeti egység menedzsmentjét. A kutatás eredményei azt igazolták, hogy a nemzeti kultúrák és az alkalmazott menedzsment gyakorlatok közötti, a fenti értelemben vett kongruencia valóban növeli a szervezet teljesítményét.

Némileg összefoglalóan tehát: a nemzeti kultúráknak a különböző országokban működő (tipikusan: vállalati) menedzsment gyakorlatokra kifejtett – amilyen ritkán/kevésbé figyelembe vett, olyannyira fundamentális – hatására vonatkozó elméleti és empirikus kutatások alapján igencsak megalapozottnak tűnik az a várakozás, hogy ez a közigazgatás – avagy *public management* – gyakorlatok esetében sincs másként. A következő szakasz e kérdést vizsgálja meg közelebbről.

5.2.3 A nemzeti kultúra szerepe a *public management* szempontjából

Brown és Humphreys (1995) a nyugati *public management* technikák más kultúrákba való transzferének kérdését vizsgálják. A vizsgálat empirikus alapja az angol és az egyiptomi nemzeti kultúra ún. illesztett mintákon (*matched samples*) történő összehasonlító vizsgálata (Egyiptom ugyanis nem szerepelt a Hofstede-mintában). A várakozásoknak megfelelően jelentős különbségek mutatkoztak, elsősorban a bizonytalanságkerülés, az individualizmus-kollektívizmus és a maszkulinitás-femininitás dimenziókban. A szerzők a *public management* két, egymással összefüggő, és a „nemzetközi divat” aktuális állása szerint igencsak időszerű területen vizsgálták meg e megállapítás következményeit: a motivációs elméletek, illetve –elvek érvényessége, és a teljesítményértékelési rendszerek hatásai (ez utóbbi – az általános és kötelező teljesítményértékelésnek a közszolgálatban történt 2001-es bevezetése óta – Magyarországon is megszívlelendő eredményeket hozott). Így pl. a Herzberg-i (Bakacsi 1996 pp. 88-93) értelemben vett higiénés tényezők – úgymint fizetés, jó munkahelyi környezet, az alkalmazás biztonsága stb. – az egyiptomi kontextusban lényegesen nagyobb fontosságot kapnak¹⁷, mint Angliában; ilyenformán megalapozott a várakozás, hogy motivátor tényezőként működnek.

¹⁷ Zárójelben jegyzem meg, hogy a dimenzió-értékeket mérő skála-változók a munkával és a munkahellyel kapcsolatos kérdések (itemek) alapján kerülnek kiszámításra. Így tehát a Hofstede-féle instrumentum alkalmazásával a

Hasonlóképpen éles különbség várható a teljesítményértékelési rendszerek (pontosabban: a teljesítményfüggő javadalmazási rendszerek) alkalmazásával elérhető hatások tekintetében; az anyagi jutalmak által motivált, a szabályokat és hagyományokat nem tisztelő munkavállaló megítélésében fennálló éles különbség pl. a teljesítményfüggő javadalmazás diszfunkcionális, vagyis a céllal ellentétes hatásának lehetőségét vetíti előre.

Wollmann és Schröter (2000) – elméletileg jóval szélesebb merítésű – munkájában, amely azonban a saját, elsődleges empirikus megalapozást nélkülözi, Knill (1999)-hez hasonlóan az angol és a német reformok közötti különbségek feltárására vállalkozik. Ezúttal azonban, Knill megközelítésétől eltérően, a fő figyelem az NPM-reformokban megmutatkozó különbségeknek a közigazgatási kultúrákban gyökeredző okaira irányul. Az közigazgatási kultúra fogalmát hasonlóan értelmezik Jann (2000)-hez; némi hangsúlybeli különbségek mindazonáltal fennállnak.

Az egyik vizsgált kulturális tényező a „menedzsment-kultúra”, amely az NPM reformok mikro-szintjén játszik szerepet; ez leginkább talán – noha a szerzők nem pontosítják e fogalom jelentését – a Brown és Humphreys által vizsgált, illetve a Jann (2000) tipológiájában „közigazgatási kultúra mint a közigazgatási szervezeti kultúrája” megjelöléssel szereplő koncepciójára hasonlít. A szerzők feltételezése szerint a vállalati menedzsment – empirikusan már jól megkutatott – nemzeti különbségei a *public management* területére is „átszivárognak”. Következtetésüket e tekintetben a Hofstede-féle bizonytalanságkerülés/hatalmi távolság mátrixra alapozzák (Bakacsi 1996 p. 235); a német értékeknek megfelelő „jól olajozott gép” inkább az igazgatás bürokratikus, míg az Angliára jellemző „piac” klaszter az NPM menedzsment-piacosító hozzáállására rimel.

A közigazgatási kultúra másik összetevője a politikai kultúra releváns elemeit foglalja magában (ez a jann-i „Közigazgatási kultúra – II.”-nek felel meg). A politikai kultúra tekintetében két tényező magyarázó erejét vizsgálja meg Németország, ill. Anglia összefüggésében. Az első a „állampolgári kultúra-alattvalói kultúra” klasszikus ellentétpárja (Almond-Verba 1963). E tekintetben a szerző következtetése az, hogy az elmúlt 1-2 évtizedben született empirikus munkák fényében a politikai kultúrák konvergens fejlődése e két országban nagyrészt érvénytelenítette ezt a klasszikus különbségtételt. A politikai kultúra körében vizsgált másik tényező az erős kormányzattal kapcsolatos társadalmi attitűdök. E tényező – mint az NPM-reformok különbségeinek magyarázó változója – tekintetében az empirikus összehasonlító adatok még inkább kiábrándítóak. A rendelkezésre álló trend-adatok ugyanis, erősen rációfolva a sztereotip vélekedésekre, azt mutatják, hogy a német közvélemény, amely az angolhoz képest valamikor a hetvenes években kismértékű

dimenzió-értékek szintetikus mutatóin túl jóval konkrétabb és részletesebb összehasonlító adatokat is a kutatók rendelkezésére bocsát

preferenciát mutatott az erős kormányzat irányában, napjainkra jóval „államellenesebb” lett, mint az angol. Mindent összevetve, a „közigazgatási kultúra mint politikai kultúra” tekintetében tehát empirikusan megalapozott különbségek nem fedezhetők fel a két ország között. A szerzők végkövetkeztetése, hogy a közigazgatási reformok eltérő vonásainak magyarázatában a legnagyobb magyarázó potenciál a munkával kapcsolatos értékek hofstede-i értelemben vett nemzeti különbözőségeiben van. A fő, gyakorlati probléma e tekintetben a rendelkezésre álló empirikus adatok minimális mennyisége.

5.3 A szervezeti kultúra és szerepe a public management reformokban

5.3.1 A szervezeti kultúra fogalmáról

A szervezeti kultúra mint a szervezeti jelenségek megmagyarázásában-megértésében hasznos konceptuális eszköz az utóbbi fél évszázadban került, egyre fokozódó mértékben, a szervezetekkel foglalkozó kutatások érdeklődésének előterébe. Viszonylag általánosnak tekinthető a szervezeti kultúrának a következő módon történő értelmezése: a szervezeti kultúra „a szervezet tagjai által elfogadott, közösen értelmezett előfeltevések, értékek, meggyőződések, hiedelmek rendszere”, amely (i) stabil volta és (ii) az egyéni magatartásra gyakorolt szisztematikus hatása révén az egyéni és szervezeti magatartások bizonyos fokú szisztematikusságát, kiszámíthatóságát: „mentális programozottságát” eredményezik (Bakacsi 1996 p. 226). Tágabb értelemben azonban ide szokták érteni a szervezeti kultúra látható, „dologi” tényezőit (*artefacts*): a jellemző rituálék, nyelvhasználat, öltözet, szervezeti szimbólumok stb. összességét is (uo. p. 230).

A szervezeti kultúrának ez a hatásmechanizmusa egyrészt a cselekvési alternatíváknak a „jó-rossz” dimenzióban történő elhelyezésén alapul, másrészt pedig azon, hogy a szervezeti kultúra – látens módon, de éppen ezért fundamentális jelentőséggel – a világ jelenségeinek értelmezési keretéül, az egyéni ítéletek, attribúciók, helyzetmegítélések stb. sémájaként szolgál. Vagyis nemcsak a kívánatos lét-állapotokkal és cselekvési módokkal, hanem a tényleges helyzettel kapcsolatos egyéni percepciókat (sőt: az egyáltalában elgondolható/szóba jöhető percepciók körét) is meghatározó erővel befolyásolja.

Noha a szervezeti kultúra értékek-értékítéletek mentén történő értelmezése, mint fentebb írtam, általánosnak tekinthető (ld. még Zammuto-Krakower 1991 pp. 83-84), Hofstede (1998, 2001: 8. fejezet, Hofstede et al. 1990) súlyos, ugyanakkor elméletileg és empirikusan igen körültekintő érveket fogalmaz meg a szervezeti kultúra egy eltérő, elsősorban a szervezeti kultúra jelenségének nemzetközi összehasonlító kontextusban való vizsgálatánál lényeges értelmezése mellett. A

szervezeti kultúrák komparatív kutatásának kérdését a nemzeti kultúrák komparatív kutatásával összefüggésben értelmezve azokra az empirikus eredményekre hívja fel a figyelmet, melyek szerint amíg

- a nemzeti kultúrák közötti különbségek elsősorban az értékek területén mutatkoznak meg, azaz értékek egyének közötti eltéréseinek – nemzetközi méretekben – legjobb magyarázó változója a nemzeti kultúrához való tartozás, addig
- a szervezeti kultúrák közötti különbségek nem igazán az értékek közötti, hanem az ún. szervezeti gyakorlatok (*organizational practices*) közötti különbségekben mutatkoznak meg.

E szervezeti gyakorlatok hat fő, a szervezetek kultúrájával, a szervezeti klímával és a leadership-pel kapcsolatos korábbi kutatásokból jócskán visszaköszönő dimenzióban különböznek egymástól (Hofstede 1998 p. 483): (i) folyamat- kontra eredmény-orientáció; (ii) alkalmazott-kontra feladat-orientáció; (iii) provinciális kontra professzionális; (iv) nyílt kontra zárt rendszer; (v) laza kontra szoros kontroll; (vi) normatív kontra pragmatikus orientáció.

Amennyiben a nemzeti és a szervezeti kultúra közötti ezen különbségtétel helytálló, akkor ennek a szervezeti kultúrák nemzetközi komparatív vizsgálatában – könnyen belátható – igen nagy jelentősége van. Szemben ugyanis azzal a gyakorta megjelenő állásponttal, mely szerint a kultúra lényegét tekintve az aktuális elemzési egységtől független dolog – azaz fogalma nem függ attól, hogy éppen szervezeti vagy nemzeti szinten vizsgáljuk – (Bakacsi 1996 pp. 233-234), ez az eredmény azt implikálja, hogy a „kultúra” mást és mást jelent aszerint, hogy milyen (szervezeti vagy nemzeti) szinten vizsgáljuk. Ha ez így van, akkor pl. két, eltérő országban található szervezet (mint az pl. a Hofstede-féle IRIC-projekt esetében; Hofstede et al. 1990) közötti értékbeli különbségek a nemzeti hovatartozásnak, míg a szervezeti gyakorlatok terén megnyilvánuló különbségek a szervezetek egyéb specifikumainak tulajdoníthatók.

Azonban – mint azt az alábbiakban ismertetésre kerülő Quinn-modell kapcsán is látni fogjuk – erre a finom különbségtételre a legtöbb megközelítés esetében nem kerül sor. Ehelyett az értékek és a szervezeti gyakorlatok koncepcionális és empirikus különbözőségének problémáját kétfelől hidalják át.

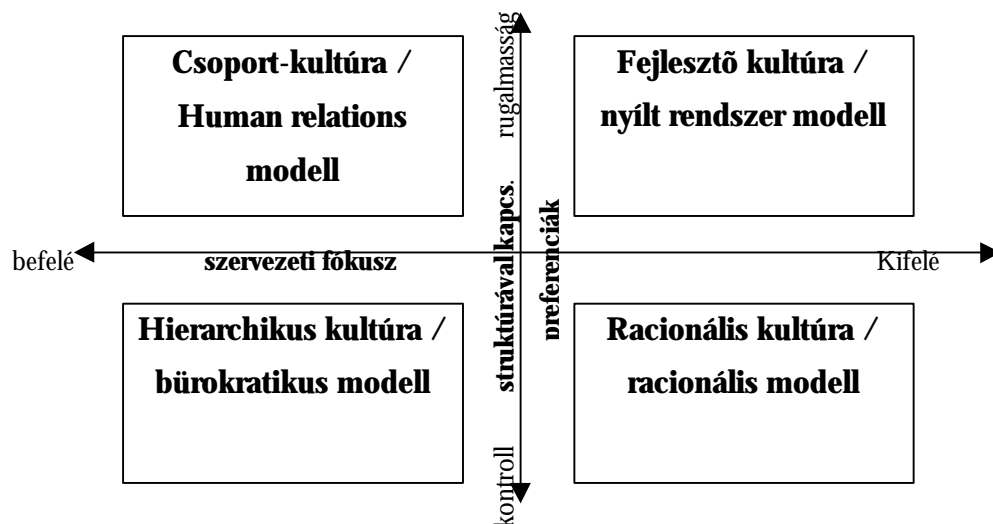
- Egyrészt nem hangsúlyozzák az értékek és a gyakorlatok közötti fogalmi választóvonalat. Pl. ami Hofstede számára szervezeti gyakorlat, az Quinn számára – részben legalábbis – érték. Végül is azonban az, hogy pl. a „provinciális kontra professzionális orientáció” inkább érték-e, avagy inkább a szervezeti gyakorlat egy eleme, kezelhető bizonyos mértékig egyszerű definíciós vagy lehatárolási kérdésként is.

- Másrészt pedig a fogalmi distinkció ezen elhanyagolása az esetek jelentős részében különösebb feltűnés és gyakorlati következmény nélkül marad. Problémát csak akkor okoz, ha a szervezeti kultúra (i) nemzetközi komparatív és (ii) a nemzeti kultúra összefüggésében történő vizsgálatáról van szó, illetve a különböző országok szervezeti kultúráinak – beleértve most ebbe az értékek-attitűdöket is és a gyakorlatokat – a nemzeti kultúrában, illetve a szervezet egyéb jellemzőiben gyökeredző okai között különbséget kívánunk tenni. Ebben az esetben ugyanis rögtön feltűnik az, hogy az értékek elsősorban a nemzetek között, míg a szervezeti gyakorlatok elsősorban a szervezetek között „szórnak”; ez pedig azt jelenti, hogy az érték a szervezeti kultúra „feletti”, ezáltal tehát szervezeti tényezők által nem magyarázott tényező. Az empirikus szervezetikultúra-kutatások azonban ilyesmire – a nemzeti kultúra és a szervezeti kultúra együttes és egymás összefüggésében történő vizsgálatára – ritkán vállalkoznak.

Arra kérdésre, hogy a szervezeti kultúrák összehasonlítása milyen dimenziók mentén lehetséges, illetve célszerű, Hofstede fenti, hat-tényezős válaszában kívül az irodalomban még számos egyéb válasz is született (pl. Robbins 1993 p. 603; idézi Bakacsi 1996 p. 227). Ezek egyik gyakran alkalmazott reprezentánsa Quinn kultúra-tipológiája (Quinn 1988, Zammuto-Krakower 1991 pp. 85-87, magyarul: Bakacsi 1996 pp. 241-242), amelyet – tekintettel a jelen kutatásban betöltött középponti szerepére – az alábbiakban némileg részletesebben is ismertetek.

Quinn ún. „versengő értékek” modelljének két középponti állítása közül az egyik a szervezeti kultúrákat egymás vonatkozásában leíró jellemzők – azaz a szervezeti kultúra dimenzióinak – körére vonatkozik. A modell szerint a szervezeti kultúráknak két meghatározó dimenziója van (Zammuto-Krakower 1991 pp. 85-87 alapján; a modell ezen ismertetése némileg eltér Bakacsiétól: 1996 p. 241). Az egyik a struktúrára vonatkozó preferenciákat jellemzi a „rugalmasság/változás kontra szoros kontroll/változás orientáció” mint két végpont által kifeszített dimenzióban. A másik dimenzió pedig a „személy kontra szervezet-orientáció” végpontok között feszül.

A modell másik állítása ezen jellemzők egymással versengő természetére vonatkozik; eszerint a különböző szervezetek kultúráját e jellemzők más és más keveréke, „mixe” írja le; a szervezeti kultúrák nem „minőségileg”, hanem csak „mennyiségileg” különböznek egymástól, aszerint, hogy a különböző jellemzők ténylegesen milyen mértékben jellemzik az adott szervezetet. Ezen túlmenően a különféle értékek egymással „versengő”, komplementer viszonyban vannak: minél nagyobb mértékben van jelen az egyik, annál kisebb mértékben van jelen a többi az adott szervezeti kultúrában. A két érték-dimenzió mentén így kialakuló négy síknegyed, amint azt az alábbi ábra mutatja, a szervezeti kultúra négy ideáltípusát reprezentálja.



Forrás: Zammuto-Krakower (1991) p. 86 és Parker-Bradley (2000) pp. 128-129 alapján

Ábra 3: Quinn kultúra-tipológiája

Zárójelben jegyzem meg, hogy a fenti tipológia, de különösen a négy kultúra-típust két dimenzióban elhelyező ábra, első ránézésre emlékeztet Hofstede-nek a szervezetelméletben jól ismert egyik eredményére (Bakacsi 1996 p. 235), mely szerint a szervezetek strukturális jellemzőinek kialakulására a nemzeti kultúrák dimenziói közül kettőnek van kiemelt hatása: a hatalmi távolságnak és a bizonytalanságkerülésnek. Az e két dimenzió által kifeszített sík négy síknegyede ezúttal négy, az adott nemzeti kulturális beállítódásnak a leginkább megfelelő szervezeti modellt határoz meg („jól olajozott gép”, „piramis”, „család”, illetve „piac”).

A két modell-tipológia közötti kapcsolat azonban csak látszólag szoros. Egyrészt ugyanis már a dimenziók sem azonosak: a „bizonytalanságkerülés” és a „kontroll-rugalmasság” dimenziók még jól megfeleltethetők egymásnak, azonban a „hatalmi távolság” és a „befeled kontra kifeled orientált” dimenziók már nemigen. Még jelentősebbek a különbségek az adott modellekhez rendelhető jellemzők tekintetében. Így tehát e gondolatmenetet nem követem tovább.

5.3.2 Mérhető-e a szervezeti kultúra?

Az eddigiekben a szervezeti kultúráról fogalmi szinten esett szó. Ebben a szakaszban – még egy lépést téve a jelen kutatás tulajdonképpeni módszertani keretének ismertetése irányába – a szervezeti kultúra komparatív célú operacionalizálása és mérése kérdését veszem górcső alá. A szervezeti kultúra – tipikusan a kérdőíves felmérés eszközével történő – mérésének viszonylag

kevés széles körben validált empirikus instrumentuma létezik. A néhány bekezdéssel fentebb utalásszerűen már érintett Hofstede-instrumentum mellett ilyen a Zammuto és Krakower (1991) által kidolgozott kérdőíves eszköz is.

A kérdőív a válaszadók azon percepciót igyekszik feltárni, amelyek arra vonatkoznak, hogy az a szervezet, amelynek a válaszadó a tagja, milyen mértékben hasonlít a négy Quinn-i kultúra-ideáltípusra. A saját szervezet pozicionálása úgy történik, hogy a válaszadónak négy, verbálisan körülírt szervezeti kultúra-ideáltípus között 100 pontot kell elosztania aszerint, hogy melyik ideáltípus milyen mértékben jellemző a szóban forgó („saját”) szervezetre.

Némileg komplexebbé teszi a mérési eljárást az, hogy a saját szervezetnek a négy kultúra-ideáltípus terében történő pozicionálása nem egyetlen, átfogó dimenzióban történik, hanem a szervezet négy, egymással összefüggő, de koncepcionálisan különböző jellemzője tekintetében. E négy szervezet jellemző:

- (a) az intézményi jelleg,
- (b) az intézményi vezető,
- (c) az intézményi kohézió, és
- (d) az intézményi hangsúlyok.

Egy adott válaszadónak a saját szervezete kultúrájával kapcsolatos percepcióját mérő skálaváltozó e négy válasz alapján kalkulálható. A szervezeti kultúrát mérő változók egy következő lépésben, az egyéni szintű percepciók szervezeti szintre való aggregálásával számíthatók ki (a számítás módjáról bővebben a módszertani fejezetben lesz szó; a szervezeti kultúrát operacionalizáló kérdések a 2. sz. Mellékletben található kérdőív 7.-11. pontja alatt találhatók).

A szerzők az általuk kifejlesztett kérdőívet az USA felsőoktatási intézményeinek egy 334 elemű mintáján tesztelték. A kérdőív validálása részben statisztikai eszközökkel (varianciaanalízis az adott intézményen belüli válaszadók percepciói közötti hasonlóság tesztelésére, valamint korreláció-elemzés a kultúra-jellemzők és más szervezeti jellemzők közötti együttjárás vizsgálata céljából), részben pedig kvalitatív eszközökkel (esettanulmányok a kvantitatív eredmények megalapozottságának tesztelésére) vizsgálták. E vizsgálatok eredményei szerint a kérdőív a szervezeti kultúra jelenségét „jól” méri, azaz a belső és a külső validitás, valamint a megbízhatóság követelményeinek megfelelő mértékben eleget tesz.

A kvantitatív szervezeti kultúra-kutatások egyik visszatérő problémaköre a szervezeti kultúra „erősségének” kérdése. „Erős” szervezeti kultúráról akkor beszélhetünk, ha a szóban forgó szervezet tagjai a szervezet informális értékeinek és szabályrendszerének egy viszonylag kiterjedt

halmazát ismerik és ismerik el magukra nézve irányadónak. „Gyenge” szervezeti kultúráról, ellenkezőleg, akkor beszélhetünk, ha a fenti módon a szervezethez kapcsolható normatív tartalmak viszonylag jelentéktelenek, és csekély mértékben mutatnak irányt a szervezeten belüli egyéni ítéletalkotáshoz és cselekvéshez (Zammuto-Krakower 1991 p. 92).

5.3.3 Szervezeti kultúra és *public management* reform

Amint az már az eddigiekből is kiderült, az igazgatási kultúra fogalmi körébe tartozó tényezők és a *public management* reformok közötti kölcsönhatást vizsgáló empirikus munkák száma igen csekély (Brown-Humhreys 1995, Schröter 2000, amelyek az adminisztratív kultúrát a hofstede-i nemzeti kultúra összefüggésében vizsgálják). Mint azt W. Jann megjegyzi, még ennél is rosszabb a helyzet a „közigazgatási kultúra mint a közigazgatási szervezetek szervezeti kultúrája” fogalmi keretben született empirikus eredmények vonatkozásában (Jann 2000 p. 332); e szakaszban ezeket tekintem át.

Noha a közigazgatás személyi állományának attitűdjeit, értékeit sok országban és viszonylag számos munka vizsgálta-vizsgálja (hogyan csak a viszonylag újabbak köréből említsek példát: Kearney et al. 2000, Moon 1999, Schröter-Röber 1997, Damskis-Möller 1997, Reichard 1995), e tanulmányok döntő többsége nem, vagy alig foglalkozik specifikusan a szervezeti kultúra kérdéseivel.

E téren az általam elérhető/ismert szakirodalmi forrásokban mindössze egy munkát sikerült találnom: ez a Parker és Bradley által az egyik ausztrál szövetségi állami kormányzat miniszteriális szervezeteinek kultúrájával kapcsolatban végzett kutatások eredményeit összegzi (Parker-Bradley 2000). A szerzőpáros a Quinn-féle szervezetikultúra-fogalmat operacionalizáló, az előző szakaszban bemutatott Zammuto-Krakower-féle eszköz némileg módosított változatát használja hat Queensland állambeli minisztérium (*department*) szervezeti kultúrájának mérésére és összehasonlítására.

A szerzők kutatásának alap gondolata az, hogy a *public management* reformok voltaképpen úgy is értelmezhetők, mint a Quinn-féle szervezetikultúra-mátrixban (ld. a 2. sz. ábrán néhány oldallal fentebb) a bürokratikus modell felől az alternatív modellek irányába történő elmozdulás (uo. pp. 131-132). E várakozás alapja az, hogy az NPM – legalábbis „saját” ígéretei és felfogása szerint – elsősorban a hatékonyság, az eredményesség, a norma- helyett a cél-orientált működés: azaz a racionális kultúramodell irányába való törekvést jelent. Ha jóval kisebb mértékben is, de jelen vannak az NPM által fémjelzett fejlesztési irányok és technikák sorában az emberi erőforrások és

a „szoft”, humán tényezők – azaz a csoport-kultúra – irányába való hangsúlyosabb orientálódás elemei is.

A szerzők következtetése szerint tehát a szervezeti kultúra dimenziójában értelmezve az NPM folyamata nem más, mint a bürokratikus modell felől a másik három modell irányába történő elmozdulás. Az ausztrál közszektorban – ezen belül a queensland-i kormányzati rendszerben – a vizsgálatot megelőző bő egy évtizedben kiterjedt NPM-stílusú reformok zajlottak le; lényegében Ausztrália tekinthető e reformok egyik nemzetközi élvonalának (vö. Pollitt-Bouckaert 2000 pp. 200-201; e dolgozatban részletesebben a II. Részben).

A szerzők alapkérdése mindezek fényében az, hogy „az [NPM irányelvek szerint megreformált kormányzati szektor] szervezeti kultúrája [...] tükrözi-e a *New Public Management*-által a csoport-, a fejlesztő, illetve a racionális kultúrákra helyezett hangsúlyt” (uo. p. 133).

Eredményeik azt mutatták, hogy a hat minisztériumot – meglehetősen, bár nem teljesen – egységes képet mutatva leginkább a bürokratikus modell írja le. E némileg meglepő eredményt – kvalitatív alapokon – több tényezővel próbálják magyarázni:

- (a) A szervezeti kultúra stabil, nehezen változó tényező jellegével.
- (b) Azzal, hogy a közigazgatás szervezeti kultúrája a releváns kontextuális jellemzőkből fakad; a közszervezeteknek a vállalati szervezetekhez viszonyított ezen specifikumait azonban az NPM reformok csak kis mértékben, vagy egyáltalán nem érintik.
- (c) Így tehát hibás az a várakozás, mely szerint az NPM – a szervezeti működés „alapját” érintetlenül hagyva és csak annak „felépítményét” érintve – kulturális változással jár(hat) együtt.
- (d) Végezetül, egyes empirikus eredmények arra utalnak, hogy a közszektor alkalmazottainak értékei és motívumai különböznek a vállalati szektor alkalmazottaitól: az altruizmus, a közérdek előmozdítása és a társadalmi fejlődés elősegítése jobban motiválja őket, mint magánszektorbeli társaikat.

A kutatás empirikus eredménye igen lényeges az NPM reformok megítélése szempontjából; jelentős információértéke elsősorban váratlanságának tulajdonítható. Ugyanakkor a szerzőpáros munkája néhány olyan vonással is rendelkezik, amelyek megnehezítik ezen empirikus megállapítás értékének és jelentésének maximális megértését és hasznosítását. Átfogó és alapos kritikára itt nem vállalkozom. A jelen kutatásban is felmerülő egyes kérdésekre a következtetések kapcsán – az utolsó részben – még visszatérek; e helyen inkább csak Parker és Bradley eredményeinek értékelése és interpretációja vonatkozásában felmerülő néhány lényegesebb problémára kívánok

reflektálni. Az említésre kerülő problémák közül az első kettő a tanulmány alapjait is érintő elméleti kérdésekkel függ össze, míg a második két probléma a kapott eredmények magyarázatával kapcsolatos.

- (a) Mint azt a tanulmánynak a néhány bekezdéssel fentebb idézett alapkérdése is mutatja, a szerzők gondosan kerülnek a szervezeti kultúrának a szervezet életében betöltött szerepével kapcsolatos állásfoglalást. Nem derül ki, hogy a szervezeti kultúrát – esetünkben: a kevésbé hierarchikus, „menedzserialistább” szervezeti kultúrát – az NPM-jellegű szervezeti működés előfeltételének, okának, következményének, vagy azzal valamilyen közvetett módon oksági kapcsolatban álló egyéb tényezőnek tekintik-e. Ez persze nem véletlen; mint Jann (2000) is rámutat, valóban rendkívül bonyolult kérdéssel állunk szemben: „fennáll annak a veszélye, hogy a közigazgatási kultúra egy bizonytalan tartalmú 'egyéb' kategóriává válik, amelybe az elemzési szint és az operacionalizáció kérdéseit figyelmen kívül hagyva a közigazgatás-kutatás minden megoldatlan problémáját belelapátolják, s azt sejtetik, hogy ezzel a problémákra választ nyertek” (p. 333).
- (b) A szerzők feltételezik, hogy a közigazgatás „NPM-előtti” állapota problémamentesen és univerzális érvennyel leírható („*Old Public Administration*”). Az NPM által ajánlott szervezeti és működési modell és az azt megelőző, „megreformálatlan” közigazgatási gyakorlat ezen egyszerű szembeállítás megkezdésén túl általános gyakorlat az irodalomban, és a szerzők egy országra fókuszáló – tehát nem-komparatív – munkájában nem is vezet problémához. Egy nemzetközi komparatív vizsgálat kontextusában – mint amilyen a jelen dolgozat is – azonban már más a helyzet; Pollitt és Bouckaert nem véletlenül utal ezen előfeltevés megtévesztően leegyszerűsítő voltára. Valójában a nemzeti közigazgatási gyakorlatok már az NPM megjelenése előtt is lényegesen különböztek egymástól (Pollitt-Bouckaert 2000 pp. 58-60).
- (c) Ami az empirikus eredményekre adott magyarázatot illeti, azt, hogy az NPM-reformok több mint 10 éve alatt az érintett szervezetek szervezeti kultúrája nem – vagy alig – változott, problémás a kultúra lényegi stabilitásával magyarázni. Különösen így van ez, hogyha az egész vizsgálat alapvetően a kultúraváltozás megállapítására irányult (ha ugyanis jó ez a magyarázat, akkor a kérdés volt rossz).
- (d) A közszektorbeli alkalmazottak, illetve a vállalati alkalmazottak által vallott értékek eltérő jellege mint magyarázó tényező szintén nem problémamentes. Ugyanis mivel a közszolgálatba való belépés és az onnan való kilépés szabad elhatározás kérdése, továbbá tíz év távlatában a

fluktuáció is jelentős¹⁸, ezért azon állítás, mely szerint a szervezeti kultúra az alkalmazottak kulturális összetételétől olyan, amilyen, és nem pedig nagyjából fordított a helyzet (azaz a közigazgatási szervezeti közeg szocializálja a köztisztviselőket olyanra, amilyenre), nem tűnik megalapozottnak.

Mindazonáltal a bemutatott munka mindenképpen fontos eredményt jelent. Ez ugyanis a „közigazgatási kultúra mint szervezeti kultúra” tényezőjét a *public management* reform kontextusában vizsgáló, szilárd kultúraelméleti alapokon nyugvó, és ugyanakkor empirikusan jól validált mérési instrumentumot alkalmazó empirikus kutatások általam ismert egyetlen reprezentánsa.

Parker és Bradley tanulmányának ez a vonása az, amely indokolja, hogy a jelen kutatás – mely ugyanezen kérdés nemzetközi komparatív vizsgálatát tűzi ki céljául – empirikus alapjául szolgáljon; a Magyarországon lefolytatott empirikus kutatás ugyanis, legalábbis részben, a Parker-Bradley-féle kutatás magyarországi replikációjaként fogható fel. Ennek megfelelően a munka egyes módszertani kérdéseire és az eredmények interpretációjával kapcsolatos egyes pontokra a kutatás elméleti-módszertani kereteit vázoló szövegrészben, illetve az eredmények és a következtetések ismertetése kapcsán még visszatérek.

5.4 A közigazgatási kultúra kialakulásának történelmi – társadalom- és államfejlődési – gyökerei

E fejezet előző alfejezetiben bemutattam a közigazgatási kultúra fogalmának lehetséges értelmezéseit, és ezen értelmezések lehetséges összefüggéseit a *public management* reformokkal, fokozatosan ráközelítve egyúttal a jelen kutatást empirikusan megalapozó elméleti és empirikus eredményekre. Eközben azonban nem esett szó arról, hogy végül is miért, milyen tényezők hatására, hogyan alakultak-alakulnak ki a különböző közigazgatási kultúrák. A fejezet által kínált kép teljessé tétele érdekében ebben az utolsó alfejezetben erre kerül sor.

Megfontolva a kultúra azon – definíciós elemnek tekinthető – tulajdonságát, mely szerint annak fontos jellemzője az igen nagyfokú időbeli stabilitás (Hofstede 1984 pp. 14-17), illetve azt, hogy a kultúra végső soron a múlt tapasztalatait és az azok alapján legjobb válaszként kikristályosodott

¹⁸ Az éves fluktuáció mértéke – a jelen kutatás alapjául szolgáló adatfelvétel, valamint egy későbbi, országos köztisztviselői adatfelvétel még nem publikált eredményei szerint – országos szinten 10-12%-ra, míg a központi közigazgatásban mintegy 15%-ra becsülhető. E számok csak a „nettó”, azaz a közigazgatásból ténylegesen kikerülők száma alapján számított fluktuációt tartalmazzák, a közigazgatáson belüli munkaerő-mozgást nem.

magatartásokat „örökíti át”, a közigazgatási kultúra kialakulásának vizsgálata a történeti (rég-)múlt kérdéseire vezet el. Nem véletlen, hogy az adminisztratív kultúra helyett – ugyanilyen összefüggésben – gyakran „adminisztratív tradícióról” esik szó (Rutgers 2001, Knill 1999).

Raadschelders-Rutgers (1999) a közigazgatás-tudomány történeti fejlődéséről és nemzeti tradícióiról, valamint az ennek háttérében álló, az egyes államok tradícióiban meglévő, az állam felfogásával és az annak tulajdonított szereppel kapcsolatos különbségekről írt tanulmányában több olyan tényezőt is azonosít, amelyek döntő mértékben hozzájárultak az eltérő adminisztratív tradíciók kialakulásához. Ezek egymással kisebb-nagyobb mértékben oksági kapcsolatban vannak, illetve – nagy vonalakban – időrendi sorrendet is követnek.

- (1) A közigazgatási tradíció különbségeinek legmélyebb gyökere a római birodalom idejébe nyúlik vissza. A római birodalom határai ugyanis – legalábbis Európa nyugati és északi részén – kijelölték a deduktív/racionalista és a pragmatikus kultúra közötti határvonalat is (Sartori 1969 p. 402; idézi Schröter 2000 p. 199).
- (2) A római birodalom azonban ezzel együtt a római jog érvényességének határvonalát, illetve – történelmi távlatban – a *common law* és a római jogi tradíció közötti határvonalakat is kijelölte. Az erős központi igazgatással és az államszervezés – sőt: a civilizáció megszervezésének – univerzalista és racionalista éthosza által jellemzett római birodalom területén a későbbi történeti fejlődés során újabb specifikumok keletkeztek:
- (3) az állam és a közérdek fogalmainak primátusa,
- (4) az erős identitással jellemzett nemzetállamok kialakulása, valamint
- (5) az erős központi bürokrácia (szemben az angol típusú önkormányzattal) mind e körbe sorolható.

Az államélet megszervezésében mutatkozó különbségek persze a kormányzati tevékenységekkel kapcsolatos elvek, illetve tudomány(ok) kialakulására is döntő – és idővel egyre inkább kétirányúvá váló – hatást gyakoroltak. A 17-18. század kameranisztikáját (von Seckendorff, majd von Justi és von Sonnenfels, még később pedig von Stein), amely ezen időszak végétől kezdve egyre gyakrabban *Policeywissenschaft/Sceince de la Police* néven tűnik fel, az erős nemzetállami bürokráciák létrejöttével a jog, illetve közjog primátusa váltotta fel, amelyben az alapkérdéssé a hatékony kormányzás helyett már az állampolgári jogoknak a kormányzati/bürokratikus önkénnyel szembeni védelme vált. A kameranisztika azután a fejlődés történeti jelenkorában, a huszadik század derekától, gyorsuló mértékben bukkan fel újra mint a társadalmi problémák aktív

kezelésében egyre ambiciózusabb jóléti állam működtetésének multidiszciplináris, pragmatikus tudománya (*public policy science*, magyarul köz-, illetve szakpolitika). (Raadschelders-Rutgers 1999).

E ponttól kezdődően a köz igazgatásának módszereivel foglalkozó gondolkodás további, fokozódó mértékű differenciálódásának és földrajzi súlypont-eltolódásának lehetünk tanúi. Az USA-ban a *public administration*, a *public policy*, valamint – az utolsó két évtizedben – a *public management* paradigmák viszonylag jól intézményesült és kiegyensúlyozott egymás mellett élése figyelhető meg (Kettl 2001). Mindeközben Európában a jogi és a multidiszciplináris megközelítés fent vázolt, intézményileg és fogalmilag jóval bizonytalanabb kettősségébe – amelyen belül az előbbi folyamatosan teret veszített, az utóbbi pedig teret nyert a másikkal szemben – a *public management* mint egy újabb, harmadik, és az egyesült államokbelinél jóval „testidegenebb” paradigma jelent-jelenik meg.

Mint azt más helyen bemutattam (Hajnal 2003b), a közigazgatás/kormányzás gyakorlati problémáival foglalkozó tudományok helyzetét áttekintő fenti (mozgó-)képben Magyarország – a legtöbb posztoszocialista, valamint néhány dél-európai országgal (Görögország, Olaszország) együtt – a jogi megközelítés dominanciáját örök utolsó védőbástyájának szerepét játssza. A vélhető mozgásirányok és az érzékelhető kihívások alapján ez a küzdelem már eldőlt; a valódi „frontvonal” a jogi megközelítés elemeit megőrző, de sokkal tágabb merítésű, multidiszciplináris (a francia *gestion publique/administration publique*, ill. a német *Verwaltungswissenschaft* értelmében vett) megközelítés, valamint az idáltipikusan az NPM-elvek által megtestesített *public management* között húzódik.

A közigazgatásról való gondolkodás tér- és időbeli alakulásának itt áttekintett mintázata részben jól leírja, részben pedig – elsősorban a közigazgatási oktatás-képzés rendszerén keresztül – számottevő mértékben meg is határozta-határozza a közigazgatás domináns gyakorlatát és kultúráját. Az adminisztratív kultúra fogalmának egy érdekes, a probléma gyakorlati relevanciáját jól illusztráló alkalmazását találhatjuk Czarniawska (2002)-ben, ahol a szerző a varsói városmenedzsment gyakorlatának longitudinális elemzése során tesz kísérletet egyfelől a kontinentális, racionalista-idealista-antipragmatikus, másfelől a kísérletező, pragmatikus, a fokozatos fejlődést hangsúlyozó angolszász *public management* attitűd gyakorlati hatásának azonosítására-értékelésre. („Mellesleg”, zárójelben jegyzem meg: a szerző – következtetései szerint – igen szerény jelentőséget/hatást tulajdonít e tényezőnek a kormányzás tényleges minősége, a város tényleges jóléte szempontjából...)

Mindenképpen említést érdemel a közigazgatási reformok kulturális magyarázatának egy más iránya is. Ez a megközelítés a makro-szintű, nemzeti (társadalmi és politikai) kultúra fogalmát a

történeti fejlődéssel köti össze, és ilyen módon képes a – lényegüket tekintve viszonylag stabil – nemzeti (általános, illetve specifikusan politikai) kulturális adottságokat a reformok mint alapvetően dinamikus, azaz változást hordozó jelenségek magyarázata céljából felhasználni. Az elsősorban Christopher Hood nevéhez köthető (Dunleavy-Hood 1994, Hood 1998), de gyökereiben már korábban (pl. Thompson-Ellis-Wildawsky 1990) is megjelenő gondolatmenet a Mary Douglas (Douglas 1982) által a kultúrák kultúrantropológiai értelmezésére kidolgozott, nagyhatású ún. *grid-group cultural theory*-nak a kormányzati rendszerre történő alkalmazásán alapul. A kultúrák douglas-i tipológiája két lényegi dimenziót tételez: a csoporthoz tartozás erőssége (*group*), illetve a társadalmi cselekvést szabályozó normarendszer erőssége (*grid*). E két dimenzió (ismét!) egy négy negyedre osztható síkot feszít ki, ahol a négy síknegyed négy kultúra-ideáltípust jelenít meg (Hood 1998 p. 9):

- „Hierarchizmus” (erős csoportidentitás, erős szabályozottság),
- Individualizmus (gyenge csoportidentitás, gyenge szabályozottság),
- Egalitarianizmus (erős csoportidentitás, gyenge szabályozottság), és
- Fatalizmus (gyenge csoportidentitás, erős szabályozottság).

E négy – inkább ideáltípusként, mint definícióként értelmezendő –, a társadalmi- (csoport-) létezés lehetséges alapformáit leíró modellt a szervezeti világra alkalmazva a szervezeti struktúrák és az azokhoz szorosan kapcsolódó hiedelem- és értékrendszerek négy specifikus iker-párja rajzolódik ki. Az NPM folyamata ebben az elemzési keretben úgy értelmezhető, mint a hierarchikus kultúrából a versengő individualizmus kultúrája irányába történő elmozdulás (Dunleavy-Hood 1994 p. 10).

A modell egyik középponti állítása, hogy (i) a fenti négyes a közigazgatás, a kormányzás négy létező – és együttesen annak valamennyi lehetséges létezési-működési módját leíró – modelljét jelenti: a lehetséges tér- és időbeli koordináták nagy részét átfogó áttekintésében a szerző ezen állítása igazolására számos példát hoz. Egy további lényeges állítás, hogy (ii) e modellek semmilyen szempontból nem rendezhetők valamilyen fejlődési vagy egyéb hierarchiába, értéksorrendbe; ellenkezőleg, mind a négy a szervezeti (sőt, a társadalmi) létezés bizonyos feltételei esetén optimális megoldásnak tekinthető. Ebből kifolyólag pedig (iii) várhatóan a jövőben is e négy modell fogja sarokpontként kijelölni a kormányzati-közigazgatási reformok potenciális játékterét, így tehát (iv) megalapozatlan az NPM-ideológia által hol sugallt, hol explicite hangoztatott konvergencia-igény (hogy ti. a közigazgatási rendszerek fejlődésének cél- és

csúcspontja egy meghatározott – esetünkben az NPM-elvek szerint működő – közigazgatási modell (Hood 1998 pp. 6-7).

Az elmélet alkalmazása számos újszerű és meggyőző eredményhez vezet, különösen ami az NPM-retorika „leleplezését” és az NPM-gyakorlat ellentmondásosságának kimutatását illeti. Ugyanakkor az elmélet azon ambíciója, hogy az NPM kultúra-alapú kontingencialista magyarázatát nyújtsa, nem éri el célját, részben az operacionalizálatlanság, részben pedig az elmélet némileg „körben forgó” jellege (hogy ti. nem kellően tisztázott sem a kultúra változásának ok- és feltételrendszere, sem pedig mechanizmusa) miatt.

Lezárva tehát az igazgatási kultúra legtágabb, legmélyebb értelemben vett gyökereivel kapcsolatos elméleti közelítések ismertetését: noha a tágabb földrajzi és történeti összefüggésektől a dolgozat nagy részében elvonatkoztatok, valójában ezek jelentik a probléma legáltalánosabb érvényű értelmezési szintjét. Ennek megfelelően az eredmények ismertetése és a következtetések levonása kapcsán még visszatérek e kérdéskörhöz.

5.5 Összegzés: kultúra és public management

Az előző fejezetek tükrében lehetséges és indokolt is némi összegzés: az NPM-ről való gondolkozás viszonylag szilárdnak tűnő sarokpontjai által kijelölt térben milyen megválaszolatlan kérdések léteznek, és hogyan helyezhető el/hogyan pontosítható ezek viszonylatában a jelen dolgozat saját kérdésfeltevése?

Lévén ezen összegzés célja az átfogó értékelés helyett a voltaképpeni kutatási probléma pontosítása, elsősorban két kérdéskör érdemel figyelmet:

- (a) Az NPM megjelenésének-elterjedésének nemzetközi mintázata végül is mennyiben tekinthető megmagyarázottnak? Vannak-e, és ha igen, hol, lényeges „rések” az elérhető magyarázatokban?
- (b) Mi az adminisztratív kultúrának – illetve az adminisztratív kultúra különböző „értelmeinek”, meghatározásainak – az NPM reformokban betöltött szerepe, jelentősége? Milyen kérdésekre remélhetünk választ az adminisztratív kultúra, és ezen belül annak szervezeti kultúrán alapuló – és a jelen kutatás homlokterében álló – fogalmának vizsgálata révén?

Ad (a)

Az NPM (3. fejezetben tárgyalt) átfogó elméletei azon tényezőket hangsúlyozzák, amelyek a szóban forgó elméletek szerint nagyjából – legalábbis a fejlett országok és a történeti jelenkor tér- és időbeli koordinátái között – mindenhol, azaz univerzális érvénnyel meghatározzák az NPM irányában és/vagy ellenében ható erőket. Miközben e megközelítések lényeges, a jelenség megértése szempontjából elengedhetetlen tényezőkre hívják föl a figyelmet, éppen univerzális(nak szánt) érvényességük miatt nem alkalmasak az NPM-reformok országok-régiók közötti különbségeinek magyarázatára.

Az intézmény-központú elméletek vetettek először nyíltan számot a nemzeti fejlődési utak tartós és szignifikáns különbözőségeivel és az „NPM-unilinearizmus” egyre nyilvánvalóbbá váló megalapozatlanságával; ebből kifolyólag ezen elméletek tettek először kísérletet arra, hogy a reformok térbeli/adminisztratív rendszerek közötti mintázatát megértsék. Az institucionalista elemzés eredményeit az alábbiakban lehetne összegezni:

- Az intézményi változók nyilvánvaló és megkerülhetetlen tényezői az NPM – illetve bármilyen adminisztratív – reformnak. Az intézményi változók számottevő mértékben képesek az NPM-reformokkal kapcsolatos jelenségeket, elsősorban az azok „mennyiségi jellemzőiben” mutatkozó nemzetközi mintázatokat megmagyarázni.
- Elméletileg azonban problémás kizárólag – vagy akár csak túlnyomó részben is – az intézményi változók alapján magyarázni az NPM-et. Ezt az elégtelenséget fejezi ki a Knill-modell (Knill 1999) megnevezése is: a „reform-kapacitás” azt fejezi ki, hogy az intézményi változók alapvetően passzív, (elő)feltétel jellegű szerepet töltenek be az NPM-reformokban: lehetővé teszik avagy gátolják, de – az arisztotelészi „mozgató ok” értelmében – aktívan nem „idézik elő” azokat. (Ezt a problémát enyhítheti a korábban említett, univerzálisan jelentkező tényezők – mint pl. költségvetési nehézségek, technológiai és demográfiai változások – bevonása.)
- Az előbbi elméleti nehézségtől függetlenül azonban az intézményi változók gyakorlatilag is elégtelennek tűnnek a reformok nemzetközi mintázatának megmagyarázására. Amennyiben angolszász közigazgatási rendszert vetünk össze egy európaival, általában meggyőző eredményt kapunk. A legtöbb (reformok előtti) intézményi jellemző – többségi választási rendszer, az alkotmánybíráskodás csekély befolyása a kormányzati-állami szervezet alakítására, a központi kormányzat erős vertikális integráltsága, depolitizált közszoigazgatás stb. – ugyan országonként változó összetételben és mértékben, de jellemzően

mindig a „több” reformot valószínűsít az összehasonlítás angolszász, mint európai/kontinentális oldalán. De ha pl. az NPM észak-európai élvonalait vagy – még inkább – Hollandiát vetjük össze a kelet-közép vagy éppen dél-európai országok szinte bármelyikével (pl. Magyarországgal), már azt találjuk, hogy a bemutatott institucionalista modellek által hangsúlyozott változók tekintetében az eltérések szinte marginálisnak, míg a reformok mélysége és terjedelme tekintetében fundamentális különbségek vannak.

- A reformok elégtelen magyarázatának egy további aspektusa az azok tartalmi-minőségi különbségeire való reflexió hiánya; vagyis hogy az „NPM” nem mindenhol és mindig ugyanazt jelenti, hanem térben is és időben is jelentős át- és újraértelmezéseknek van kitéve.
- Végül lényeges, hogy az intézményi változókat sem koncepcionálisan, sem pedig praktikusán nemigen lehet különválasztani az adminisztratív kultúra fogalmához kapcsolható tényezőktől. Jól mutatja ezt az a körülmény, hogy az adminisztratív kultúra valamilyen formában-mértékben minikét bemutatott, alapvetően institucionalista hangsúlyú modellben benne van – noha az adminisztratív kultúrának a szigorúan vett intézményi változókéhoz hasonló alaposágú-részletezettségű operacionalizálására nem tesz egyik szerző sem kísérletet.

Egyfelől tehát szükségesnek látszik további változók bevonása az NPM elméletébe. Másfelől pedig – a jelen fejezetben bemutatott elméleti és empirikus összefüggések tükrében – az adminisztratív kultúra erre a célra ideális jelöltnek látszik. Az adminisztratív kultúrának az NPM-elméletbe való bevonása azonban részben új problémákat és kérdéseket emel be a gondolatmenetbe. Melyek ezek?

Ad (b)

Az adminisztratív kultúra tényezője – az NPM reformok nemzetközi mintázatának vizsgálatával összefüggésben – két sarkalatos, és az intézményi változókkal összevetve sajátos jellemzővel bír:

- Egyfelől nagymértékben tisztázatlan a fogalom pontos jelentése; olyannyira, hogy az adminisztratív kultúra fogalma három-négy, egymástól jelentős mértékben különböző értelmezésre/jelentésre bontható fel (vö. a jann-i *Verwaltungskultur* I.-IV).
- Másfelől pedig az adminisztratív kultúrának nemcsak a pontos jelentése, hanem az elméleti státusza is jóval kevésbé egyértelmű: egyfelől ugyanis mint a reformokat formáló,

azok mintázatát magyarázó tényező – azaz ok – jelenik meg, másfelől azonban mint az NPM-reformok lényegi tartalmi eleme – praktikus: függő változója/következménye – is. Ez a kettősség azonban az adminisztratív kultúra különféle értelmezéseit más és más mértékben jellemzi. A hofstede-i értelemben vett – az adott társadalom annak valamennyi létszférijában gyökeredző, kollektív tapasztalatát kikristályosító nemzeti kultúra, vagy éppen a – részben az előbbi által befolyásolt – politikai kultúra pl. várhatóan jóval inkább okként (és jóval kevésbé a kormányzati rendszer átalakításának okozataként) viselkedik, mint mondjuk a kormányzati szervek tipikus szervezeti kultúrája.

A jelen dolgozatot megalapozó empirikus kutatás középpontjában – amint azt a következő Részben részletesen is bemutatom – az adminisztratív kultúra ez utóbbi értelmezése, vagyis a kormányzati szervek kultúrája áll. Mít mondhatunk e tényezőről?

A kérdés a következő formákban fogalmazható meg pontosabban: az adminisztratív kultúra mint szervezeti kultúra meghatározott irányú változása az NPM-reformoknak

- (a) az előfeltétele, következménye, mind a kettő, vagy valami más?
- (b) a független változója, amely a közigazgatások/közigazgatási szervezetek viselkedését – így megreformálhatóságának mértékét – befolyásolja, avagy a függő változója, amely a közigazgatások/közigazgatási szervezetek egyéb jellemzőitől, így pl. a „megreformáltság” módjától és mértékétől függ?

Mivel e kutatás fókuszában a közigazgatási kultúra és az NPM összefüggéseinek vizsgálata áll, ennek a kérdésnek a tekintetében – amely Jann (2000 p. 333) szerint a kultúra-kutatás általános, és alapvetően ma is megoldatlan elméleti problémájaként is megjelenik – szükséges valamilyen, ha nem is teljes, de működőképes választ adni.

A válasz keresése során az egyik kiindulópont az kell, hogy legyen, hogy a kultúra – a jelen kutatás specifikus fókuszának megfelelően a továbbiakban: szervezeti kultúra – szűkebb, empirikusan még kezelhető értelmezéséhez kell ragaszkodni. Más szóval, az „*organization IS culture*” megközelítés helyett az „*organization HAS culture*” (Wallerath 2000) megközelítést kell alkalmazni; máskülönben nemcsak a vizsgálat logikai struktúrája és elméleti kontúrjai elmosódásának elméleti, hanem az operacionalizálás ellehetetlenülésének jóval gyakorlatibb veszélye is fennáll.

Ha tehát a szervezeti kultúrát mint empirikusan jól körülhatárolt és operacionalizált szervezeti jellemzőt kezeljük, akkor a kérdés a kultúra-változónak a szervezeti magatartást leíró oksági modellbe történő beillesztésének mikéntjére „egyszerűsödik”. Az egyik – pl. a szervezeti kultúra empirikus és összehasonlító kutatásán dolgozó Zammuto és Krakower (1991 p. 83) által képviselt

– megközelítés e tekintetben az, hogy a kultúra egyértelműen a magyarázó változó szerepét tölti be. Ezen állásponttal az alapvető probléma az, hogy nem ad választ a szervezeti kultúra kialakulásának és megváltozásának kérdésére, noha e kérdés a – sokszor kívülről jövő, „objektív” erőként megjelenő – NPM-reformok összefüggésében igencsak relevánsnak tűnik. További lehetséges problémája ennek a fajta megközelítésnek az, hogy a szervezeti kultúra sokszor kétes hírnevű gurujai és guru-jelöltjei számára szinte felkínálja a tudományos legitimáció lehetőségét azáltal, hogy megengedi a kultúra független – tehát potenciálisan szabadon manipulálható, „menedzselhető” – változóként történő kezelését. A szervezetikultúra-kutatások tükrében azonban a kultúra efféle rövid távú „menedzsmentje”, a hatékony szervezeti kultúrák szinte „kultúramérnöki” eszközökkel történő létrehozása meglehetősen kétes, inkább üzleti, mint tudományos megfontolások talaján álló gyakorlat (Hofstede 2001).

Némi árnyalással azonban a fenti, Zammuto–Kraower-féle álláspont meglehetősen következetesen képviselhető, amennyiben – a vizsgálat, illetve a folyamatok időtávját is figyelembe véve – azt mondjuk, hogy rövid távon a kultúra mint független, magyarázó változó jelenik meg, hosszabb távon és bizonyos feltételek között azonban a szervezetet érintő külső és belső kontextuális tényezők – közöttük a szervezet magatartása – által befolyásolt; ez utóbbi esetben tehát mint eredményváltozó jelenik meg.

A magam részéről tehát a dolgozatban ezt az elméleti álláspontot képviselem. Noha koncepcionális szinten ezzel bizonyos fokig tisztázottnak tekinthetjük az alfejezet elején megfogalmazott kérdést, empirikusan azonban a legkevésbé sem. A legfontosabb kérdések itt a rövid-, illetve a hosszú táv fogalmának operacionalizálásával kapcsolatosak. Mivel a kvantitatív szervezetikultúra-kutatásban – legalábbis az általam ismert irodalomban – nincsenek ilyen típusú eredmények (illetve jelentős részben a kérdésfeltevés is hiányzik), e tekintetben nemigen kínálkozik fogózó.

A jelen kutatás sajátosságai, illetve praktikus korlátai miatt azonban ezen, elméleti szempontból igen lényeges kérdés gyakorlatilag nem játszik túl nagy szerepet. A kutatás fő empirikus kérdései ugyanis, mint néhány bekezdéssel fentebb már utaltam rá, szükségszerűen inkább az adminisztratív kultúra mint következmény szerepét kell, hogy hangsúlyozzák; az adminisztratív kultúrának az NPM oksági modelljében betöltött szerepét csak korlátozottan és inkább csak közvetve vizsgálják. Ennek okaira, a következő, módszertani Rész elején – a kutatás praktikus kereteinek és korlátainak ismertetése után – térek vissza részletesebben.

II. Rész: A kutatás kérdésfeltevése és módszere

E Rész célja, hogy – az igazgatási kultúrának az NPM-reformok összefüggésében értelmezett jelenségével kapcsolatban az eddigiekben bemutatott elméleti és empirikus eredmények ismeretében és tükrében – újfogalmazza a jelen kutatás alapkérdését, és felvázolja a megoldás elméleti és módszertani kereteit.

A jelen empirikus kutatás középponti kérdésköre a magyar igazgatási kultúra vizsgálata – igazgatási kultúra alatta az „igazgatási kultúra mint a közigazgatási szervezetek tipikus szervezeti kultúrája” (a jann-i *Verwaltungskultur IV*) fogalmat értve. „Tárgyi” szempontból a vizsgálat a kormányzat miniszteriális szervezeteire fókuszál. A vizsgálatban részt vevő hat minisztérium a következő:

- Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium (ESZCSM)
- Földművelésügyi Minisztérium (FM)
- Informatikai és Hírközlési Minisztérium (IHM)
- Miniszterelnöki Hivatal (MeH)
- Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma (NKÖM)
- Pénzügyminisztérium (PM).

Mint az előző fejezetben említettem, a kutatás nagy mértékben támaszkodik Parker és Bradley (2000) által Ausztrália Queensland szövetségi államának hat minisztériumában folytatott empirikus vizsgálatra; a jelen kutatás – többek között – e kutatásnak a magyar központi kormányzat miniszteriális szervezeteinél történő megismétlését célozza.

Mielőtt az (operacionalizált) kérdés és a módszer részletesebb ismertetésének nekifognék, helyénvalónak látszik azon szempontok és korlátok felvillantása, amelyek a kutatási kérdés és módszer megfogalmazása-megválasztása során nagy hangsúllyal merültek fel, és amelyek megvilágíthatják, esetleg érhetőbbé tehetik az ebben a részben felvázolandó módszertani döntéseket.

A kutatás tágabb problématerületének kijelölését követően, az empirikus keretek és eszközök megválasztása során, az egyik legfőbb szempont a praktikus megvalósíthatóság volt. Valószínű, hogy a kutatás empirikus komponensének elméleti és módszertani alapjait az e fejezetben ismertetettnél jobban is ki lehetett volna jelölni mind a vizsgált kérdések és tényezők magyarázó ereje és relevanciája, mind pedig az alkalmazott empirikus eszközök tekintetében. Az empirikus kutatás alapvonalainak meghatározása során azonban hangsúlyosan jelen kellett lennie a megvalósíthatóság szempontjának is, mégpedig több értelemben is.

A megvalósíthatósággal kapcsolatos egyik fontos korlát az általam ismert, illetve elérhető, az NPM nemzetközi transzferabilitásának kérdését a közigazgatási kultúra és az NPM reformok összefüggéseinek fényében vizsgáló empirikus kutatások szűk köre volt (vö. előző fejezet). A másik korlátot pedig a saját empirikus kutatás súlyos anyagi és technikai nehézségei jelentik. Noha e tekintetben jelentős segítséget kaptam munkahelyemtől, a Magyar Közigazgatási Intézettől, a technikai nehézségeket – így pl. a mintavételhez szükséges alapadatokhoz való hozzáféréssel kapcsolatosakat, a képlékeny és kiszámíthatatlan politikai és intézményi kontextus miatt szinte groteszk módon érzékeny és óvatos egyéni és szervezeti hozzáállás által okozottakat – még így is csak igen nagy erőfeszítések árán lehetett legyőzni.

A Zammuto-Krakower-féle szervezetikultúra-kutatási megközelítésnek, illetve e megközelítés Parker-Bradley-féle közigazgatási alkalmazásának a magyar minisztériumi szervezetrendszerben történő újra-alkalmazására vonatkozó döntés tehát mindezeknek: a kutatás alapkérdésének, valamint a kutatás megvalósíthatóságát érdemben meghatározó gyakorlati tényezők két csoportjának együttes mérlegelése eredményeként született.

Visszatérve tehát e Rész gondolatmenetének előbb elhagyott fő vonulatához: a módszertani kérdések tisztázása a lényegét érintő, tartalmi kérdések – melyeket az előző fejezetekben inkább csak megelőlegeztem – további pontosítását igényli. Lássuk tehát, hogy – a konkretizáltság egy magasabb fokán – melyek a kutatás empirikus részének fő – és ilyen módon módszertani megalapozást igénylő – kérdései.

Az NPM – „saját” ígérete-várakozása szerint – jelentős mértékben a tradicionális, szabálykövető bürokrácia felől a hatékonyság, a dinamizmus, illetve (kisebb hangsúllyal, inkább a „felhatalmazás”/ *empowerment* kulcsszavával jellemezhető, illetve a TQM-típusú megközelítésekben) a csoport-kultúra és –tudat értékei irányában tett elmozdulásként fogható fel. Modell-szintű megfogalmazásban: az NPM jelentős részben úgy írható le, mint a Quinn-féle mátrix „Hierarchikus” sarkából a másik három sarok irányába tett elmozdulás. A kérdés ezzel kapcsolatban az: megalapozott-e ez a várakozás, illetve állítás?

A vizsgálat az előbbi kérdést komparatív kontextusban: a magyar és az ausztrál (queensland-i) központi közigazgatás kulturális jellemzőinek összevetésével kívánja megválaszolni¹⁹. A vizsgálatba bevont közigazgatási rendszerek két átfogó, komplex jellemzője kerül itt összevetésre: egyrészt az NPM-reformok hatása/terjedelme/mélysége, másrészt pedig az érintett szervezetrendszer kultúrájának jellege – azt elsődlegesen a „hierarchikus kontra nem-hierarchikus” dichotómiában értelmezve. Ez a kérdés két új mozzanatot emelt be a gondolatmenetbe. Ezek közül az első a szóban forgó közigazgatási rendszer (NPM értelmében vett) „megreformáltságának” a mértéke. A kutatás hipotézise itt az, hogy e tekintetben a magyar közigazgatás számottevő, esetleg döntő mértékben „alatta” marad a queensland-inek (az idézőjel itt azt hivatott kifejezni, hogy a feltételezett különbség pusztán mennyiségi, leíró jellegű, és semmiképpen sincs érték-dimenziója). Ezen kérdés – illetve hipotézis – valójában nem teljesértékű abban az értelemben, hogy a rá adandó-adható választ nagy bizonyossággal előre lehet tudni. Mindazonáltal két érv is szól amellett, hogy ezen állítást ne kiindulópontként, hanem igazolást igénylő hipotézisként kezeljük. Formális-módszertani szempontból egy, a tényleges társadalmi praxisra vonatkozó lényegi állítást nem helyes „puszta bemondásra” alapozni; az szakirodalmi és/vagy empirikus megalapozást igényel. Másfelől pedig a kutatás egészének megítélése szempontjából sem mindegy, hogy pontosan mi is az NPM-reformáltságra vonatkozó állítás tényleges, pontos tartalma (hogyan és mit „mér”).

A két adminisztratív rendszer összevetésének másik mozzanata az adott közigazgatási (al-)rendszerek egy kulturális jellemzőjére: a szóban forgó szervezetrendszer tipikus szervezeti kultúrája hierarchikus jellegének mértékére utal. Az előző bekezdésben leírtakat figyelembe véve ez tekinthető az empirikus kutatás „valódi” kérdésének; ennek megfelelően e kérdés megválaszolása igényli a legnagyobb és legkifinomultabb módszertani apparátust. A kultúra hierarchikus jellegének mérésével kapcsolatos elméleti – és részben empirikus – kereteket az előző fejezetekben, a Quinn-modell és annak operacionalizálási és közigazgatási alkalmazási lehetőségeinek bemutatása kapcsán már vázoltam. Ugyanakkor számos lényeges módszertani részletkérdés vár még tisztázásra.

Mielőtt azonban az ezeket érintő technikaibb kérdéseket taglaló fejezetekbe belevágnánk, helyénvalónak tűnik a kutatás alapvető szándékával és logikájával kapcsolatos egy-két tágabb és elméletibb reflexió megfogalmazása.

¹⁹ A központi közigazgatás alrendszere bizonyos mértékig mint a nemzeti közigazgatási rendszer „reprezentánsa” jelenik meg; az eredmények általánosíthatóságával-kiterjeszhetőségével kapcsolatos megfontolásokra/korlátokra az utolsó fejezetben térek vissza.

Ezek közül az első azzal a kérdéssel kapcsolatos, hogy – az előző Rész legvégén összegzett az elméleti eredmények összefüggésében – végül is mit várhatunk a magyar és a queenslandi kormányzat összevetésétől? Milyen módon járulhat hozzá egy ilyen összehasonlítás az NPM-jelenség jobb megértéséhez?

Az elméleti összegzés egyik végszava az volt, hogy jelen munka inkább az adminisztratív kultúra okozati (függő/eredmény változó), mint oki jellegét kell, hogy hangsúlyozza; ennek megfelelően az NPM magyarázó modelljének építéséhez csak indirekt módon járulhat hozzá. Most, hogy a kutatás gyakorlati korlátait és az ezekből fakadó kereteit-adottságait (ti. a magyar és a queenslandi központi kormányzatnak az „adminisztratív kultúra mind tipikus szervezeti kultúra” értelmében vett összevetése) áttekintettük, lehet megválaszolni a kérdést: miért?

Az egyik ok az, hogy az NPM magyarázó elméletéhez közvetlen formában való hozzájárulás a jelen vizsgálat keretei között nem lehetséges. Mint azt az elméleti eredmények néhány oldallal fentebbi összegzése is megmutatta, az NPM-ről mindenképpen mint multikauzális, vagyis egyszerre sok ok/tényező által befolyásolt-meghatározott jelenségről kell gondolkoznunk. Ezen okok, illetve tényezők sorában minden bizonnyal ott vannak az NPM irányába vagy ellenében ható, univerzális tényezők, csakúgy, mint a különböző intézményi jellemzők, és – nem utolsósorban – az adminisztratív kultúra fogalmi körébe tartozó változók. A jelen empirikus összehasonlítás egyik végpontjában egy angolszász (ezen belül, legalábbis a kiinduló helyzet tekintetében, „Westminster típusú”), a másikban pedig egy, a (köz)jogi tradíció által alapvetően meghatározott kontinentális európai közigazgatási rendszer áll. Ez pedig – a korábbiak alapján – azt jelenti, hogy az intézményi és a kulturális változók hatása kibogozhatatlanul összekeveredik; az előbbieket ugyanis ezen összehasonlítás relációjában önmagukban is képesek az NPM-reformok mintázatát megmagyarázni. (Más lenne a helyzet akkor, ha az összehasonlítás egy, az intézményi modell által meg nem magyarázott – pl. Hollandia –, esetleg egyenesen rosszul magyarázott országra vonatkozna.) Indirekt módon azonban még így is hasznosíthatók bizonyos eredmények; ezekre az utolsó, összegző fejezetben térek vissza.

A másik ok, amiért a kutatás kérdésfeltevései és következtetései nem annyira az NPM-mintázat megmagyarázását, hanem inkább a kultúra(változás)nak a – már adótnak tételezett – NPM-folyamatban betöltött szerepének, és ezáltal magának az NPM „lényegének” a megértését célozzák, a következő. Az igazgatási kultúra lehetséges értelmezései-szintjei különböző mértékben stabilak, illetve különböző mértékben várható velük kapcsolatban az, hogy a kormányzati rendszer átalakítását célzó kormányzati szakpolitikák hatására észrevehető mértékben módosulnak. A spektrum egyik végpontjában az igazgatási kultúrának a minden bizonnyal a legtágabb, az adott társadalom politikai kultúrájának a részeként-folyományaként értelmezett

fogalma áll (vö. *Verwaltungskultur* II.). A spektrum másik végében pedig az igazgatási kultúrának az a fogalma áll, amelyet a jelen kutatás vizsgál (vagyis az „igazgatási kultúra mint a kormányzat tipikus szervezeti kultúrája”). Márpedig a kormányzati szervezetek – néhány ezer vagy néhány tízezer, általában számottevő fluktuációnak kitett szervezeti tag által hordozott – szervezeti kultúrája minden bizonnyal jóval rugalmasabban reagál a vele viszonylag szoros és instrumentális jellegű viszonyt „ápoló” kormányzat szakpolitikájára, mint az egész társadalom által hordozott, és a kormányzati szakpolitikákon kívül még megszámlálhatatlan más tényező által is nagy mértékben befolyásolt politikai kultúra.

Emiatt az igazgatási kultúrának a jelen tanulmány középpontjában álló, rugalmasabb és könnyebben reagáló szintjétől viszonylag nagyobb mértékben várhatjuk, hogy az NPM-reformok velejárója, esetleg eredmény/következmény jellegű változója legyen – és, megfordítva, kisebb mértékben, hogy azok oka legyen –, mint az igazgatási kultúra többi szintjétől. E kérdés vizsgálata révén első sorban azt várhatjuk, hogy jobban, mélyebben sikerül megértenünk: mit is rejt valójában a többnyire homályos jelszavakba burkolódzó, de a jelek szerint mégis jelentős változásokat magába foglaló-előidéző NPM?

Mielőtt továbbmennénk a kutatás középpontjában álló változók mérésének jóval technikaibb módszertani problémáit megvitató fejezetek felé, elengedhetetlen néhány, a kutatásnak a (*research design* kifejezés értelmében vett) tervével kapcsolatos általánosabb alapkérdés számba vétele. A potenciális kételyek és kérdőjelek közül – némileg sarkított megfogalmazást használva – az alábbi két kérdés érdemel különös figyelmet:

- (a) Hogyan lehet egy „n=2-es minta” alapján érvényes empirikus következtetéseket levonni?
- (b) Hogyan lehet/mennyiben jogosult az NPM-reformoknak egy adott adminisztratív rendszer igazgatási kultúrájára (vagy bármi másra) gyakorolt hatását – az időbeli változásokat követni tudó, időben egymást követő több (de minimum kettő, „előtte-utána” típusú) helyett pusztán egyetlen mérés alapján vizsgálni?

Ad (a):

Az empirikus társadalomtudományi kutatás legközkeletűbb eszköze a statisztikai indukción – azaz a megfelelő módszertani követelmények szerint kiválasztott mintán végrehajtott adatgyűjtésből származó eredményeknek és következtetéseknek a teljes populációra való általánosításán – alapul. Például 1000, együttesen az ország választóképes lakosságát reprezentáló embertől megkérdezhetjük, hogy melyik pártra szavaznának, és az így adódó válasz-arányokat a statisztikai

következtetés „kodifikált” szabályainak megfelelően, meghatározott megbízhatósággal az egész országra általánosíthatjuk. Az általánosító következtetések módszertani szempontból akkor lesznek kellően megalapozottak, ha a mintanagyság meghalad egy bizonyos minimumot; az eseteknek ez a minimális száma a vizsgált változók számától és jellemzőitől függően néhány tucattól néhány ezerig terjedhet.

A kvantitatív, (poszt-)pozitivisták módszertanánál valamivel kevésbé általános, de szintén „bevett” módszertant jelentenek az ún. kvalitatív eljárások, melyek a résztvevő megfigyeléstől, az *action research*-ön át az etnometodológiáig és a hermeneutikai elemzésig stb. terjednek. A tipikus, széles körben használt társadalomtudományi módszertani kézikönyvek – pontosabban: közülük a szélesebb merítésűek (pl. Babbie 2001)– nagyjából ezeket a módszertani eszközöket tartalmazzák, és a publikált empirikus társadalomtudományi munkák túlnyomó többsége is ezen eszközök közül válogat.

Módszertani szempontból a jelen munka esettanulmányának, ezen belül ún. összehasonlító esettanulmányának tekinthető. Ez a megközelítés részben nem sorolható be az empirikus társadalomtudományi módszerek szokásos, az előbb említett tipológiáiba – mivel az azokban alkalmazott kategóriákat keresztbemetszi –, részben pedig kilóg abból. Mit jelent az esettanulmány mint kutatási stratégia? Robert K. Yin az esettanulmány (*case study*) módszertant átfogó – vagyis az egyes társadalomtudományi diszciplínákon átívelő – igénytel megalapozó, nagyjelentőségű munkájának (Yin 2003²⁰) szerint – többek között – leglényegesebb jellemzői az alábbiak (ibid. p. 5 és pp. 13-14):

- Az esettanulmány mint kutatási módszer (össze nem keverve azt az oktatásban használt, didaktikus célú és az itt használttól gyökeresen eltérő értelmű esettanulmányoktól) nem annyira ez empiria összegyűjtésének valamely specifikus módját, hanem átfogó kutatási stratégiát jelöl. Egy esettanulmány mind kvantitatív, mind kvalitatív módszertanokat is felhasználhat (sőt, egyszerre többfélé is).
- Az esettanulmányt mint *kutatási stratégiát* meghatározott típusú kutatási problémák esetében célszerű használni. Más esetekben az egyéb kutatási stratégiák megfelelőek, úgymint a kísérlet, a terepkutatás (*survey*), a már létező (archívumi) adatok vizsgálata, vagy a történeti elemzés.
- Az esettanulmány módszer alkalmazását a következő – egymásból részben következő – feltételek fennállása esetén célszerű megfontolni: (i) a kutatónak nincs kontrollja a vizsgált jelenség fölött; (ii) a vizsgált jelenség alapvetően a történeti jelenben – ezen belül létező

²⁰ A munka 1984 óta három kiadást ért meg

életviszonyok szövevényébe kiszakíthatatlanul beágyazottan – zajlik; (iii) a lényeges kontextuális változók száma nagy és ezek nemigen választhatók el magától a jelenségtől; (iv) a vizsgálendő változók száma lényegesen meghaladja a vizsgálható esetek/adatpontok számát (szélsőséges esetben az adatpontok száma csak egy); végül a vizsgált jelenség tekintetében részletes, elmélyült (*theory-rich*) elméleti állítások fogalmazhatók meg.

Látható tehát, hogy maga az esettanulmány mint a kutatások gyakorlatában ténylegesen alkalmazott kutatási stratégia egyáltalán nem új; nem egy jól ismert, klasszikusnak számító munka követ hasonló logikát. Ami Yin megközelítésében újnak, vagy legalábbis ritkának tekinthető, az a módszertani kritériumok átfogó – vagyis az alkalmazás területétől független – kifejtése, és annak igazolása: a fenti értelemben vett esettanulmány mint kutatási stratégia logikailag teljes és konzisztens, valamint érvényes, azaz az alapvető validitási problémáktól (belső, külső és logikai/*construct* validitás) elvileg mentes választ jelent a kutatás alapkérdéseire.

Rátérve mármint a jelen gondolatmenet kiinduló kérdésére: az esettanulmány – szemben a kísérletekkel és a megkérdésezés vizsgálati technikákkal – statisztikai általánosítás helyett elméleti általánosításon alapul; „csakúgy, mint a tudományos kísérletek, nem valamely populációra vagy jelenségek valamely univerzumára, hanem meghatározott elméleti állításokra törekszik általánosítani” (ibid. p. 10); az elméleti általánosítás során tehát „az előzetesen létrehozott elmélet olyan mintaként szolgál, amellyel az adott esettanulmány empirikus eredményeit össze lehet vetni” (ibid. pp. 32-33).

Ad (b)

Való igaz: azt, hogy egy folyamat eredményeként – illetve annak kísérőjelenségeként – az adott rendszer valamely jellemzője megváltozott-e, alapvetően több, időben egymást mérési követő pontot tartalmazó kutatási tervvel (vagyis a longitudinális logika valamelyik változata alapján) lehet vizsgálni. Az is igaz, hogy a jelen kutatás logikája ilyen – mivel a reformok előtti időszakból nem állnak rendelkezésre mérési eredmények – nem tartalmaz (nem is igen tartalmazhatott, hiszen az igazgatási kultúra kérdése többek között éppen az NPM-reformok egyik következményeként került a kutatások érdeklődési körébe). A kérdést most már az: le kell-e mondanunk arról, hogy az igazgatási kultúra megváltozásával kapcsolatos elméleti állításokat empirikusan vizsgáljuk, vagy kínálkozik valamilyen út e nehézség megkerülésére?

Nos, a folyamatok (minimum *pretest-posttest*, de ideálisan ún. *interrupted time series design* alkalmazása révén történő; vö. Carey-Posavac 1992) időbeli követésének hiánya valóban halálos sebet ejt a

legtöbb, egy „hogyan változott?” típusú kérdés megválaszolását célzó kutatáson. A jelen esetben azonban, noha statikus (*cross-sectional*) vizsgálatról van szó, mégsem ez a helyzet.

Ezen állítás megindoklásánál a kiindulópont az, hogy nem egy, hanem két folyamatról (Queensland és Magyarország) áll rendelkezésre utólagos mérési eredmény²¹. Egy további kiindulópont, hogy a vizsgált nullhipotézis egyoldalú (*one-tailed*): azzal az elméleti alapon nyugvó állítással, hogy az NPM a kultúra de-bürokratizálódását vonja maga után, az az alternatív hipotézis áll szemben, hogy az NPM-nek nincs ilyen hatása. (Vagyis azt a lehetőséget, hogy az NPM-reformok hatására növekedne az igazgatási kultúra bürokratikus jellege, elméleti alapon kizárjuk).

Ilyen körülmények között a nullhipotézis elvetéséhez az is elegendő, ha belátjuk: a kiinduló (reformok előtti) helyzetben a queensland-i adminisztratív kultúra nem lehetett bürokratikusabb, mint a jelenlegi (nagyreszt szintén „reformok előtti”) magyar adminisztratív kultúra. Az ugyanis, hogy (i) a queensland-i igazgatási kultúra még a reformok után is nagyjából ugyanannyira hierarchikus, mint a reformok előtti/nélküli magyar, miközben (ii) az NPM-reformok jelentősen csökkentették a kultúra hierarchikusságának mértékét, csak abban az esetben lenne lehetséges, ha a queensland-i kultúra már eleve a bürokratikus jelleg egy jóval magasabb szintjéről indult volna, mint amilyen a magyar kultúra jelenleg található.

Feladatunk most már „csak” annyi: megmutatni annak a feltételezésnek az ésszerűségét, hogy a queensland-i kultúra a reformok előtt sem lehetett lényegesen bürokratikusabb, mint amilyen most a magyar.

Állítsuk egy pillanatra egymás mellé a 20-25 évvel ezelőtti ausztrál/queensland-i és a jelenlegi magyar központi közigazgatást, és vizsgáljuk meg azokat a szempontokat – bármilyen irányból merüljenek is fel –, amelyek az egyik vagy a másik igazgatási rendszer kultúrájának a bürokratikusabb vagy kevésbé bürokratikus jellegét valószínűsíthetnék.

Az első ilyen szempont a közigazgatás uralkodó tradíciója. A közigazgatás uralkodó, és a konkrét intézményi megoldásokban is manifesztálódó felfogását – a szigorúbb operacionalizálást és számszerűsítést mellőzve, inkább csak analitikus vagy történeti módszerrel – korábban is vizsgálták. Pollitt-Bouckaert (2000) *Public Interest* kontra *Rechtsstaat* tradícióról, Knill (1999) pedig – Hood (1991) tipológiája nyomán – a közigazgatás domináns szigma-, theta- és lambda-típusú

²¹ Az érvelés ezt követő részében támaszkodom a – majd csak a III. Részben megjelenő – empirikus eredményekre is. A jelen gondolatmenet szempontjából ezen eredmények lényege az, hogy (i) Magyarországon nemigen voltak kiterjedt NPM-reformok, míg Queenslandban/Ausztráliában kiterjedt és mélyreható változások történtek, illetve (ii) a magyar és a queensland-i igazgatási kultúra hasonló mértékben hierarchikus, vagyis e tekintetben nincs közöttük lényeges különbség. Természetesen eltérő empirikus eredmények esetén az itt következő gondolatmenet nem feltétlenül állná meg a helyét.

értékeiről beszél. Ezek a tipológiák két tekintetben hasonlítanak egymásra. Egyrészt (i) mindkettőnek egy-egy kategóriája azonosítható az NPM-mel, illetve annak értékrendszerével. Másrészt pedig (ii) Ausztrália mindkét esetben ezen, az NPM-mel rokonítható klaszterben (*Public Interest* tradíció, ill. szigma-értékek), míg Magyarország egy/a másikban (*Rechtsstaat* tradíció, illetve lambda-típusú értékek) helyezkedik el. A Magyarországgal, illetve a térséggel ebből a szempontból foglalkozó, egyéb munkák (pl. Newland 1996) is kiemelik az uralkodó közigazgatási praxis bürokratikus, normakövető, a közigazgatás jogi-hatósági tradícióját követő jellegét.

Egy következő – az előbbinél jóval hipotetikusabb gondolatmenetet követő – lehetséges szempont a szervezetek uralkodó, a nemzeti kultúrába kódolt mentális modellje. A dolgozatban több helyen amellet érvelek, hogy egy adott nemzet kultúrájának a Hofstede-féle bizonytalanságkerülés/hatalmi távolság mátrixban elfoglalt pozíciója, illetve a szervezeti életnek az ebből levezethető, az adott társadalomban dominánsnak tekinthető „mentális modellje” (Bakacsi 1998 pp. 232-236, Hofstede 2001 8. fejezet) közvetlen formában nemigen befolyásolja a szervezeti kultúrát. (Ezen érvelés részben Hofstede eredményeire – Hofstede [1998] –, részben egyéb empirikus eredményekre – pl. Dastalmachian et al. [2000] - támaszkodik, de a jelen dolgozat empirikus eredményei is tekinthetők e hipotézis megerősítésének; vö. 13. fejezet.) Ezek az érvek azonban – elismerem – inkább valószínűsítő jellegűek, mint kényszerítő erejűek, különösen, ha azokat akár az intuitív vélekedéssel, akár a dominánsnak tekinthető szervezetikultúra-megközelítésekkel ütköztetjük²².

Más szóval: nem tekinthető kizártnak, hogy *valami* hatással azért mégiscsak van a kormányzati szervezetek kultúrájára annak körülménynek, hogy a kérdéses koordináta-rendszerben (Bakacsi 1998 p. 235) Ausztrália a „piac”, míg Magyarország a „jól olajozott gép” szervezeti modelljének a síknegyedébe esik. Nos, amennyiben így lenne, ismét csak egy olyan tényezővel állnák szemben, amely az ausztrál igazgatási kultúrának már „alaphelyzetben” – azaz NPM nélkül – is a magyarországinál kevésbé bürokratikus jellegét valószínűsitené.

Úgy tűnik tehát, hogy miközben korábbi munkák, illetve lehetséges elméleti megfontolások alapján elgondolhatók olyan tényezők, amelyek az („NPM nélküli”) ausztrál adminisztratív

²² Még mielőtt az Olvasó ezen „engedményt” kihasználva, a nemzeti kultúra és az NPM hatásainak összekeveredésére (*confounding effect*) hivatkozva megkérdőjelezné a kutatás belső validitását, érdemes arra gondolni: a kultúraváltozás-NPM összefüggésére vonatkozó hipotézis „egyoldalú” jellegére építő, e bekezdésekben kifejtett logika itt is alkalmazható. Vagyis az összehasonlítás alapvető eredményét – hogy ti. a „több NPM = a kultúra hierarchikus jellegének csökkenése” nullhipotézis elvethető – nem kérdőjelezné meg az sem, ha *biztosan* tudnánk: „A” igazgatási rendszer nemzeti kultúrájának „jól olajozott gép” jellege – a „piaci” kategóriába tartozó „B” országgal összevetve – fokozza az előbbi szervezeteinek kultúrájában meglévő hierarchikus jellegét. Ebben az esetben ugyanis azt mondhatnánk: Queensland *még úgy sem* bizonyult kevésbé hierarchikusnak, hogy mind az „több NPM”, mind pedig a nemzeti kultúra változása emellett szólt volna.

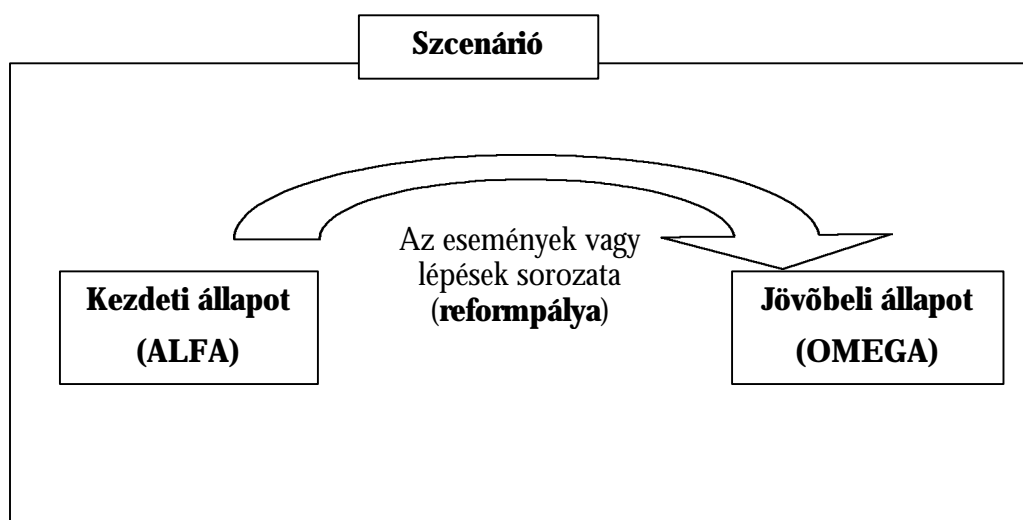
kultúrát a magyarnál kevésbé bürokratikusá tennék, keresve sem igen lehet találni olyat, amely ennek ellenkezőjére adna alapot. Mindezek alapján tehát – a jelen kutatás keretei-lehetőségei szabta keretek és korlátok között – a kutatás logikája a belső validitás szempontjából védhetőnek tekinthető.

A kutatás empirikus kérdéseinek ilyen módon, ilyen struktúrában való megfogalmazása két, az alkalmazandó módszertannal kapcsolatos kérdéskör tisztázásának igényét vonja maga után. Az egyik az NPM-reformok „nagyságának” mérésével, a másik pedig a reformok által érintett közigazgatási rendszer kultúrájának mérésével kapcsolatos problémakör. A két itt következő fejezet tehát ezt a két kérdéskört járja körül.

6 Az NPM-reformok terjedelmének, jelentőségének összehasonlítása

A közigazgatási reform vagy –modernizáció (e két kifejezést – mivel a közöttük fennálló különbségnek inkább szimbolikus-retorikai, mint kézzelfogható fogalmi tartalma van – szinonim értelemben használom) folyamatának összehasonlító bemutatása, különösen pedig elemzése elméleti és gyakorlati buktatókkal sűrűn teleszórt úton vezet. Noha az irodalomban – még a magas színvonalú munkák körében is – nem ritka a reformok összehasonlító bemutatása kérdésének a reformok „mennyisége” kérdésére való egyszerűsítése, a valóságban ez nem egyszer túlzott erőszakot tesz.

Pollitt és Bouckaert ezen, egydimenziósnak tekinthető szemlélet helyett egy jóval kifinomultabb fogalmi apparátust ajánl (Pollitt-Bouckaert 2000); ennek fő elemeit az alábbi ábra szemlélteti:



Forrás: Pollitt-Bouckaert (2000) p. 63

Ábra 4: A közigazgatási reformok összehasonlító elemzésének egy lehetséges fogalmi apparátusa

A reformpálya egy szándékolt elmozdulást jelent valamilyen kiindulópontból valamilyen elképzelt cél felé, konkrét reform-lépések többé-kevésbé átgondolt sorozata által. A reform-szcenárió ezen komplex koncepciója tehát nemcsak a végállapotok, hanem a kiindulópontok és a

(tervezett) reform-lépéssor közötti különbségekkel is számol. E ponton fel kell hívni a figyelmet a „szándékolt elmozdulás” fogalmának problematikus jellegére, amely probléma a posztszocialista országokban – így Magyarországon – még nagyobb mértékben jelen van, mint a „fejlettebb” államokban. A szakpolitika-alkotás és különösen a szakpolitikák implementációja ugyanis olyan folyamat, amelyet egyszerre jellemeznek a részben ellentétes, részben önellentmondásokkal terhelt *stakeholder*- (érintett-) érdekek jelenléte, illetve ezen érdekeknek és a magát a közpolitikai folyamatot meghatározó érdek-koalíció összetételének a sokszor dinamikus és kiszámíthatatlan időbeli változásai (vö. Parsons 1995 pp. 184-206). A szakpolitikai folyamat eme általánosan megtalálható jellegzetességén túlmenően a posztszocialista térség országait még fokozottabb mértékben jellemzi a célracionális, azaz meghatározott célrendszer érdekében történő szisztematikus cselekvés hiánya, a közpolitikai folyamatok véletlenszerű, „sodródó” jellege. Mindezek miatt komoly elméleti és gyakorlati nehézséggel kellene szembenéznie annak, aki a reformpálya fent körülírt koncepcióját a kelet-közép-európai – pl. magyar – gyakorlatra alkalmazni akarná.

E nehézségek ellenére is vannak azonban bizonyos esetek, amikor a reformok komparatív elemzése ennél egyszerűbb fogalmi-elemzési keretek között is kielégítő módon elvégezhető. Knill (1999) pl. viszonylag eredményesen használja, ugyan csak a német-angol összehasonlítás kontextusában, a „sok reform – kevés reform” egydimenziós – sőt, ezen belül csupán bináris (kétértékű) – reform-változót. Ezt főként azért tehette meg, mert (i) az összehasonlítás csak két elemre terjed ki, és (ii) ezek közül az egyiket (Angliát) ténylegesen a radikális reformok, míg a másikat (a német szövetségi kormányzatot) a reformok minimális jelenléte jellemezte.

A magam részéről egy, ez utóbbihoz közel álló megoldást alkalmazok; a reformok kontextuális tényezőit – mozgatórugóit, implementációs mechanizmusait, korlátozó tényezőit stb. – nagyrészt figyelmen kívül hagyom, s figyelmemet a megvalósult reformok terjedelmének (jelentőségének, hatásának) összehasonlító struktúrában történő, kvalitatív értékelésére korlátozom.

Az összehasonlítás dimenziói nagyjából az NPM „lényegét” bemutató második fejezet által kijelölt sarokpontokat követik. Vagyis – emlékeztetőül – a következő dimenziókban vetem össze az ausztrál és a magyar közigazgatás átalakulását: (i) az állam leépítése; (ii) a „3E” (gazdaságosság-hatékonyság-hatásosság) követelményrendszerének megjelenése; (iii) piaci típusú mechanizmusok megjelenése; (iv) a menedzserializmus térhódítása a klasszikus közszolgálati (bürokratikus) elvek és gyakorlat helyett; (v) az *agencialization* mértéke; (vi) a döntés-orientált közpolitika-menedzsment technikák alkalmazásának kiterjedtsége; (vii) a dereguláció, illetve a „karcsúsított” deregulációs rezsim megvalósításának mértéke; (viii) az alternatív szolgáltatási formák (*public-private partnerships*), illetve a participatív közpolitikai folyamat-elemek megjelenésének mértéke.

Az összehasonlítás dimenziói tehát – legalábbis formális értelemben – követik a fejlett („kapitalista múltú”) országok reformjainak jellemzése-összehasonlítása során általában használt kritériumokat. Ugyanakkor már itt, a módszertani részben szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy – részben legalábbis – posztzocialista országokra alkalmazva ezek a kategóriák nem egyenrangúak. Az állam szerepének az a gyökeres átértékelése-visszaszorítása ugyanis, amely a szocialista országok átalakulása során ezekben az országokban – így Magyarországon is – megvalósult, semmiképpen sem tekinthető valamiféle *public management* korszerűsítés, vagy akár reform, részének. Ezek a folyamatok az átalakuló országokban egészen más kontextuális tényezők – mindenekelőtt egy, noha vértelen, de forradalom nagyságrendű társadalmi átalakulás részeként – és az érintett társadalmi-kormányzati szereplők egészen másfajta motivációi hatására, más nagyságrendben és más eredménnyel zajlottak le, mint akár a legradikálisabb nyugati reformer országokban. Az összehasonlítás ezen dimenziója tehát inkább a formális teljesség, mint az NPM-reformok komparatív sajátosságainak tényleges megítélését segítő mérlegelés kedvéért szerepel.

A NPM-reformok mélységének-nagyságának illetően való értékelése a meglévő szakirodalmi eredmények alapján történik, azaz „saját”, a jelen kutatásból származó empirikus adatok e körben nem kerülnek felhasználásra. Annak, hogy a két közigazgatási rendszer ilyen módon – azaz „kemény”, jól mérhető mutatók nélkül is – a kellő „statisztikai szignifikanciával” összehasonlítható legyen, az a feltétele, hogy látványos és jól azonosítható, azaz még a kvalitatív összehasonlítás korlátozott eszközével vizsgálva is meggyőző különbségek álljanak fent a két összehasonlított entitás között. Nos, amint arra néhány bekezdéssel fentebb már utaltam, várakozásaim szerint pontosan ez a helyzet; vagyis az, hogy míg Ausztráliában a kilencvenes évtized végéig viszonylag sok és sokféle, jelentős eredményt hozó reform zajlott le, addig Magyarországon e reformok határozottságukban és önmagában vett jelentőségükben csakúgy, mint – és különösen – hatásaikban (*outcome*-jaikban) marginális jelentőségűek.

Ezen állítás empirikus alátámasztása természetesen nem egy, a módszertanról szóló fejezet feladata, hanem az, hasonlóan a többi empirikus- és ténymegállapításhoz (ezen belül is első sorban az igazgatási kultúra mért jellemzőivel kapcsolatosakhoz) a disszertáció e célt szolgáló, III. Részében kap helyet.

7 A közigazgatási kultúra mérése és összehasonlítása

1.1 Kérdések és hipotézisek

E problématerület vonatkozásában a vizsgálat specifikus irányait, illetve hipotéziseit a kifejtés szempontjai miatt két, inkább technikai, mint az elemzés tartalmi-érdemi szempontjai alapján képezett csoportra bontva mutatom be. Az első csoport a saját adatfelvételtől nyert adatok elsődleges elemzése során megválaszolendő – a nemzetközi összehasonlítás mozzanatát még nem tartalmazó – kérdéseket foglalja magában. E kérdéseket az alábbi táblázat mutatja be.

Kérdés	Hipotézis / részhipotézisek
Kérdés (I): A mérési eredmények módszertani megalapozottsága: a minta reprezentativitása és a használt instrumentum validitása	Hipotézis (I.): Várakozásaim, illetve reményeim szerint mindkét tekintetben kielégítő eredmények fognak születni.
Kérdés (Ia.): A válaszadók összetétele mennyiben tükrözi a populáció (a vizsgált szervezetek teljes személyi állománya) tényleges összetételét – azaz mennyiben reprezentatív?	
Kérdés (I.b): A szervezeti kultúra általam használt mérési eszköze milyen mértékben tesz eleget a belső és külső validitás követelményeinek a magyar kormányzati szervezetek kultúrájának mérése során?	
Kérdés (II.): Létezik-e a kormányzati szervezeteknek valamilyen „tipikus szervezeti kultúrája”, vagy e szervezeti kultúrák között inkább a különbözőség, mint a hasonlóság dominál? Ez utóbbi esetben mely dimenziókban és milyen jellegű különbségek jelennek meg a vizsgált szervezetek kultúrájában?	<p>Hipotézis (II.a): Igen, a kormányzati szervezetek szervezeti kultúrái inkább hasonlítanak, mint különböznek egymástól..</p> <p>Hipotézis (II.b): Elképzelhető ugyanakkor, hogy a minisztériumok tevékenységi profiljuk, esetleg más szervezeti jellemző alapján egynél több, egymástól kis mértékben eltérő szervezeti kultúra-típusba sorolhatók. Pl. a szervezeten és tevékenységileg dinamikusan változó-fejlődő szervezetek (MeH) esetében a fejlesztő kultúra, a humán területekkel foglalkozó (NKÖM, ESZCSM) esetében pedig esetleg a csoport-kultúra nagyobb jelenlétére lehet számítani.</p>

Kérdés (III.): Ha létezik tipikus szervezeti kultúra, akkor az – a Quinn-féle kultúra-térképen elhelyezve – milyen?	Hipotézis (III.): A tipikus szervezeti kultúra minden bizonnyal leginkább a „bürokratikus” modell jegyeit fogja a legnagyobb mértékben magán viselni.
Kérdés (IV.): Ugyan nem tartozik a kutatás, illetve a dolgozat gondolatmenetének fő sodrába, de – különösen a hasonló jellegű hazai empirikus eredmények töredékessége fényében – vizsgálandó a kultúra és a szervezet különféle dimenziókban értelmezett teljesítménye közötti összefüggés.	Hipotézis (IV.): E tekintetben nehéz hipotézist megfogalmazni: a <i>mainstream</i> szervezetelméleti megfontolások alapján mindenestre inkább a cél-orientált/racionális, illetve a csoport-orientált szervezeti kultúra esetében várható, hogy a szervezeti teljesítményére kedvező hatást gyakorolnak.

Tábla 3: Az empirikus kutatás által vizsgált problématerületek és az ezekhez kapcsolódó kutatási hipotézisek – a magyarországi adatok vizsgálata

A fenti kérdések megválaszolását követően lehet rátérni a kutatás következő, középponti kérdésére; nevezetesen a magyar és az ausztrál kormányzati szervezetek kultúrájának az összehasonlító vizsgálatára. Ezen cél megvalósításának módja a Parker és Bradley által (Parker-Bradley 2000) Ausztrália Queensland szövetségi állama hat minisztériumában elvégzett vizsgálat eredményeinek összevetése a magyar adatokkal. Az ausztrál adatok sajátossága – melyre az empirikus eredmények kapcsán később részletesebben is kitérek – hogy a kormányzati szervezetek kultúrájában, meglehetősen homogén módon, a „hierarchikus” elem dominál (a lehetséges 100-ból általában 40-50 pontot mondhat a magáénak); a fejlesztő / nyílt rendszer kultúra pedig általában igencsak háttérbe szorul (általában 10-15 ponttal).

Az ausztrál és a magyar eredmények összehasonlításának legfőbb kérdése ugyanaz, mint ami Parker és Bradley vizsgálatának is az alapkérdése volt: nevezetesen a bürokratikusból az alternatív szervezeti modellek irányába történő elmozdulás mértéke (Kérdés V.). Egy további kérdés pedig a szervezeti kultúrák általánosabb konfigurációjával kapcsolatos; vagyis azzal, hogy a négy, kompetitív szervezeti modell milyen mértékben jellemzi a magyar, illetve az ausztrál kormányzati szervezeteket (Kérdés VI.).

Mielőtt e kérdéseket és a hozzájuk kapcsolódó hipotéziseket részletesen is szemügyre vennénk, érdemes logikai szempontból átgondolni, hogy milyen eredményeket is hozhat egy ilyen összehasonlítás, és – főként – ezek hogyan is lennének értelmezhetők.

Ami az előbbi (V.) kérdést illeti, a válasz – logikai szinten – egyszerű: a két igazgatási kultúrát összehasonlítva vagy azt kapjuk, hogy

(a) a magyar hierarchikusabb, mint az ausztrál; vagy azt, hogy

(b) az ausztrál nagyjából annyira hierarchikus, mint a magyar; vagy pedig azt, hogy

(c) az ausztrál hierarchikusabb, mint a magyar.

Mielőtt e lehetőségek egyenkénti átgondolásába belefognánk, érdemes még egyszer röviden visszatérni arra a kérdésre, hogy – e konkrét empirikus kutatási program összefüggésében – pontosan mi is a szervezeti (igazgatási) kultúra jelentősége. Nos, amint azt az igazgatási kultúra elméleteivel foglalkozó fejezetben körvonalaztam, megközelítésem szerint a szervezeti kultúra – elsősorban rövid távon – meghatározója, hosszabb távon azonban részben maga is függvénye a szervezet „gyakorlatának”; vagyis annak, ahogy az adott szervezet az adott külső és belső korlátok, kényszerek és lehetőségek által behatárolt módon ténylegesen működik. Akármilyen is legyen azonban a szervezeti gyakorlat és a szervezeti kultúra közötti oksági kapcsolat, bizonyosnak tűnik, hogy a szervezet fenti értelemben vett gyakorlata nem válhat el annak kultúrájától (vagy legfeljebb csak kis mértékben válhat el attól); azaz „*culture bound*” (Jann 2000).

Hogyan értelmezhető ezen gondolatmenet összefüggésében a fenti három lehetőség?

Ad (a):

Ami az első lehetőséget illeti, ez praktikus nehezen képzelhető el, hiszen már az ausztrál adatok is a hierarchikus kultúra – talán nem túlzás: szélsőségesen – hangsúlyos jelenlétéről tanúskodnak. Mindazonáltal ez a lehetőség sem zárható ki teljes mértékben.

A magyar igazgatási kultúrának még az ausztrálnál is hierarchikusabb jellegére utaló empirikus eredmények a következő konklúziókhöz vezetnének: (i) a szervezeti kultúra az NPM-típusú reformokkal szervesen összefüggő, azzal kapcsolatban lévő szervezeti (ill. igazgatási rendszerbeli) jellemző; (ii) e kapcsolat természete / iránya megegyezik a Parker-Bradley által hipotetizálttal; vagyis az NPM-reformok az igazgatási kultúrát a „hierarchikus sarokból” a másik három modell irányába mozzgatják el.

Ad (b):

Hogyan lenne értelmezhető a második lehetőség – vagyis az, hogy a bürokratikus jelleg nagyjából ugyanolyan mértékben van jelen az NPM-reformoknak már jó ideje és nagy intenzitással „kitett”

ausztrál, mint az azokat jobbra csak hírből (de méginkább úgy sem) ismerő magyar központi kormányzati szervezetekben? Nos, értelmezésemben ez azt jelentené, hogy az NPM-gyakorlatok jelenléte vagy jelen nem léte egy adott szervezet(rendszer)ben vajmi kevés köze van az adott szervezetnek a szervezeti kultúra fogalmában tükröződő, érdemi gyakorlatához. Más megfogalmazásban: az NPM ebben az esetben – legalábbis a vizsgálat keretei között – inkább csak retorikai és szimbolikus jelentőségű, ám a tényleges szervezeti folyamatokat csak marginálisan érintő jelenségként tűnne elénk.

Ad (c):

Az utolsó lehetőség – vagyis az, hogy az ausztrál igazgatási kultúrát jobban jellemzi a bürokratikus modell, mint a magyart – elméleti alapon nehezen megmagyarázhatónak tűnik. Ebben az esetben leginkább a kérdőívvel kapcsolatos validitási problémák területén kellene magyarázat után kutatni. Más megfogalmazásban: ez az eredmény minden bizonnyal azt jelentené, hogy a szóban forgó kérdőív az ausztrál kormányzati alkalmazottak körében „mást mér”, mint a magyar minisztériumi köztisztviselők esetében. Egy ilyen típusú eredményt tehát inkább a vizsgálat (az alkalmazott kérdőív) módszertani-validitási problémáival, mint az empirikus valóságban gyökeredző és elméletileg-logikailag is megalapozott tényezőkkel magyarázhatnánk.

Mielőtt összegezném az összehasonlító vizsgálattal kapcsolatos kérdéseket és hipotéziseket, még egy megfontolást érdemes rögzíteni; egy olyan megfontolást, amely a magyar kérdőivekből nyert adatok értelmezésével, illetve lehetséges értelmezési problémáival kapcsolatos. A magyar minisztériális szervezeteknél megfigyelhető fluktuáció nemzetközi összehasonlításban rendkívül magas; még a magyar közigazgatás egészére jellemző, már amúgy is magas értéken is tútesz. A fluktuáció jelentősége a szervezeti kultúra egyéni percepciókon alapuló mérése esetében számottevő; a szervezetbe újonnan bekerülők ugyanis „szervezeti életük” első szakaszában egy szocializációs folyamaton esnek át, aminek révén elsajátítják (internalizálják) az adott szervezetre jellemző kultúrát. Ennek megfelelően lehetséges, hogy a kultúra vizsgálata a hosszabb szolgálati idővel rendelkező válaszadók esetében más – és a tényleges szervezeti kultúrát jobban tükröző – eredményeket hoz, mint a közigazgatásba (az adott közigazgatási szervezetbe) csak viszonylag újonnan bekerültek esetében.

A szervezeti kultúrák összehasonlító vizsgálatának tárgykörében megfogalmazható kérdések és hipotézisek tehát az alábbiak:

Kérdés	Hipotézis/részhipotézisek
Kérdés (V.): Az ausztrál, illetve a magyar kormányzati szervezetek igazgatási kultúrája közül melyiket jellemzi nagyobb mértékben a bürokratikus modell?	Hipotézis (V.): Várakozásom (az alkalmazott instrumentum validitási problémái felé mutató alternatív hipotézis fényében: reményeim) szerint a két ország kormányzati szervezeteinek kultúrája körülbelül azonos mértékben hierarchikus.
Kérdés (VI.): Az NPM reformok mélység-terjedelme és e reformoknak a közigazgatási kultúra itt használt értelemben vett tényezőjére gyakorolt hatása szempontjából hogyan viszonyul egymáshoz a magyar és a queensland-i központi közigazgatás?	Hipotézis (VI.): Várakozásaim szerint az ausztrál/queensland-i NPM-reformok mélysége és hatása minden területen határozottan meghaladja a Magyarországon tapasztalható szintet.
Kérdés (VII): Az V. kérdésben felvetettnél még tágabb összefüggésben vizsgálva a szervezeti kultúrát, milyen további hasonlóságok és különbségek találhatók a két ország kormányzati szervezeteinek kultúrájában az egyes szervezet, illetve a kormányzati (miniszteriális) szervezetrendszer egészének szintjén vizsgálva?	Hipotézis (VII.) ²³ : Részben az elméleti bizonytalanság, részben pedig a kérdéskör diffúz – inkább deskriptív-exploratív jellegű megközelítést igénylő – jellege miatt e kérdésben nem vállalkozom hipotézis megfogalmazására.

Tábla 4: Az empirikus kutatás által vizsgált problématerületek és az ezekhez kapcsolódó kutatási hipotézisek – a magyar és az ausztrál adatok komparatív vizsgálata

7.2 A módszer

Noha a korábbi fejezetekben elszórtan már megtalálhatók a kutatás problématerületével és módszerével kapcsolatos fontosabb információk, az itt következő alfejezetben ezeket foglalom röviden össze. A vizsgálatban részt vevő hat minisztérium kiválasztása során elméleti és praktikus szempontokat egyaránt figyelembe vettem. Az előbbieik körébe tartozik a tevékenységi profil viszonylagos heterogenitása: az, hogy szűkebb profilú, szakmailag viszonylag körülhatárolt tevékenységet végző (IHM, PM, NKÖM), illetve horizontálisan és vertikálisan nagyobb mértékben integrált, szakmailag „sokszínűbb” minisztériumok (FM) egyaránt szerepeljenek a mintában. Az irányított terület jellege szerint ismét csak hasznosnak látszott némi „szórás”

²³ Az egyes szervezetek összehasonlítása technikailag problémás, mivel a vizsgálatba bevont ausztrál minisztériumok konkrét köre nem publikus. A munka jelenlegi fázisában még nem tudható, hogy a hasonló profilú minisztériumok összevetésére lesz-e lehetőség.

biztosítása: a humán jellegű (ESZCSM, NKÖM), illetve a technikaibb területek (IHM) így egyaránt megjelennek a mintában. Ami a gyakorlati szempontokat illeti, itt a mintavétel technikai kivitelezhetősége – a köztisztviselői adatokhoz való hozzájutás – volt döntő szempont.

A kiválasztott hat minisztérium a központi közigazgatásban a vizsgálat időpontjában található 15 minisztérium számottevő részét (40%-át) lefedi; ennek, illetve a minta előző bekezdésben foglaltak szerinti reprezentativitásának alapján tehát megalapozott a továbbiakban – ugyan némileg leegyszerűsítő módon²⁴ – a „kormányzat” igazgatási, illetve szervezeti kultúrájáról beszélni.

A vizsgálat elemzési egysége tehát a (miniszteriális) szervezet, a vizsgált populáció pedig a magyar központi közigazgatást alkotó miniszteriális szervezetek összessége. Az egyes minisztériumokon belül az alkalmazott köztisztviselők teljes köréből egy kb. N=150-es (a MeH esetében N=170-es), összességében N=904 nagyságú, véletlenszerűen kiválasztott mintát vettem²⁵. A mintába került személyek névre szóló, postai úton kiküldött kérdőívet kaptak. A vizsgálat praktikus kivitelezhetősége szempontjából különös jelentősége volt az ún. bizalmi kérdésnek; a központi közigazgatásban általánosnak tekinthető nagyfokú óvatosság és bizalmatlanság a vizsgálat alatti,

²⁴ Szigorú értelemben véve a központi közigazgatás (avagy államigazgatás) három nagy területre osztható. Ezek: a minisztériumok, az ezek, illetve közvetlenül a kormány alárendeltségében működő egyéb országos hatáskörű államigazgatási szervek (OHSZ-ek, mint pl. APEH, ÁNTSZ, Katasztrófavédelmi Igazgatóság stb.), valamint ezek területi és helyi szervei (az ún. dekoncentrált szervek). A „kormányzat” kifejezést tehát a jelen kutatás empirikus vonatkozásainak összefüggésében a fenti három közül csak az első területre értem.

²⁵ A mintavétel során tehát az ún. egyszerű véletlen mintavételi eljárást alkalmaztam. A minta rétegzésére főként azért nem került sor, mert nem állt előzetesen rendelkezésre alkalmasnak tűnő rétegekészítő ismérvek. Ez az érv – utólag, eredmények ismeretében – kiegészült két továbbival is. Egyrészt: az alkalmazott kultúra-mérő eszköz a szóba jövő rétegekészítő ismérvek (szervezeti beosztás, nem, szolgálati idő) szempontjából nagymértékben semlegesnek mutatkozott (vagyis a vizsgált sokaság ezen ismérvek szerint nagy mértékben homogén). Másrészt pedig – részben az előbbi tényből kifolyólag – az eredmények alkalmazása szempontjából kulcsfontosságú paraméterek pontossága így is kielégítő volt (pl. a csoportok kultúra-percepcióinak különbözőségét vizsgáló szórásanalíziseknek – a Függelékben is közölt – eredményei szignifikánsak lettek).

Noha valójában a dolgozat elméleti részéhez kapcsolódik, de praktikus okokból mégis itt célszerű szót ejteni egy másik, kapcsolódó kérdéstről is. Nevezetesen, a dolgozat korábbi verzióinak vitái kapcsán felmerült, hogy a beosztottak és a vezetők miért szerepelnek azonos súllyal a mintában, mikor a vezetők – vélhetően – nagyobb súllyal esnek latba a szervezeti kultúra formálása tekintetében, mint az „egyszerű” beosztottak. Az erre a felvetésre adandó válasz egy logikai és egy elméleti érven alapszik. (i) Logikai szempontból meg kell különböztetnünk a kultúrát alakulását megmagyarázó modelleket a kultúrát „egyszerűen” csak leíró modellektől. A Quinn-modell, illetve annak operacionalizált, Zammuto-Krakower féle mérési eszköze egyértelműen az utóbbi kategóriába tartozik. Meg sem kísérlük számba venni azt a számtalan tényezőt és bonyolult hatásmechanizmusait – kezdve a szervezet alapítóin és történelmén, a méreten, a technológián és a struktúráján át egészen a külső kulturális-jogi-intézményi jellemzőkig – amelyek a szervezeti kultúra adott mintázatát megmagyarázhatják (Bakacsi 1998 228-229). (ii) Ha tehát a szervezeti kultúra (ki)alakulásának kérdéséről a szervezeti kultúra adott pillanatban fennálló mintázatának jellemzőinek kérdése felé fordítjuk figyelmünket, akkor a fenti „súlyozási” probléma egy elméleti-fogalmi kérdéssé egyszerűsödik. Nevezetesen: mi is az a szervezeti kultúra? Valami olyasmi, ami elsősorban a vezetők fejében/értékrendszerében létezik, vagy pedig – ellenkezőleg – a szervezet valamennyi tagjának közösen vallott-követett értékei-hiedelmei-előfeltételezései stb. által definiált, „szervezeti szintű tudat”? Nos, a szervezeti kultúra tipikus definícióit határozottan ezen utóbbi megközelítés jellemzi (Bakacsi 1998, Schein 1992, Quinn 1988 stb.). A dolgozatban tehát magam is ezt a megközelítést követem.

illetve az azt megelőző időszak aktuális eseményei miatt még tovább fokozódott. Ezért annak a biztosítása illetve bizonyítása céljából, hogy a kérdőívben közölt válaszok semmilyen módon nem lesznek összefüggésbe hozhatók a válaszadók személyével – tehát az anonimitás érdekében – az kérdőívek nem tartalmaztak egyedi azonosítót, és a hivatali postabélyegző révén történő azonosítás elkerülése érdekében a címzettek felbélyegzett és megcímezett válaszborítékot is kaptak a kérdőív visszaküldése céljából.

Egy további lényeges praktikus nehézség a vizsgálat időbeli korlátaiból fakadt, melyeknek tulajdoníthatóan a megkérdezésre a nyári hónapokban (június-augusztus) kellett, hogy sor kerüljön. A szabadságolások miatt félő volt, hogy az amúgy is csekélynek feltételezett válaszadási hajlandóság tovább csökken, ami viszont súlyosan veszélyeztetheti az adatfelvételtől nyert információk hitelességét, reprezentativitását.

Ezen veszély csökkentése érdekében a mintában szereplő valamennyi köztisztviselő – 2-8 héttel a kérdőív kézhezvételét követően – ún. telefonos követő hívást kapott. Ezen beszélgetés célja kettős volt: egyrészt a megkérdezett emlékeztetése arra, hogy a kapott kérdőív visszaküldése lényeges, és ha ezt még nem tette meg, akkor lehetőleg mielőbb kerítsen rá sort. Másrészt pedig bizonyos adatokat vettünk fel a mintába került személyekről, mégpedig abból a célból, hogy ellenőrizhessük: a ténylegesen válaszolók (a kérdőívet visszaküldők) összetétele megegyezik-e a teljes, mintegy 900 fős minta – és így a statisztikai populáció – összetételével. Az e célból felvett adatok a következők voltak: a megkérdezett (i) vezető-e; (ii) letöltött szolgálati ideje; (iii) neme. Ezen kívül a közigazgatási szervezetekben tapasztalható fluktuáció egyes jellemzőinek megismerése céljából azt a tényt is rögzítettük, ha az adott munkavállaló időközben már más munkahelyre távozott.

A kiküldött kérdőív négy részből állt. Az első rész egy – az MKI főigazgatója által aláírt – névre szóló kísérőlevél volt, amely a vizsgálat célját, és a kitöltéssel és visszaküldéssel kapcsolatos legfontosabb tudnivalókat tartalmazta. A második részben a válaszadónak általában a közigazgatással, illetve specifikusan a saját munkájával kapcsolatos percepcióiról kérdeztünk. E kérdések egy része szerepelt a Egyesült Államokban a szövetségi közigazgatásban rendszeresen lekérdezett, munkavállalói megelégedettséget mérő kérdőívben (*Employee Attitude Survey*-ben) is, így nemzetközileg összehasonlítható adatokat ígér. A harmadik részben a Zammuto–Kraower-féle instrumentum Parker és Bradley által módosított változatának magyar nyelvű verziója kapott helyet. Végül a negyedik rész a válaszadó demográfiai, szakmai és képzettségi profiljával kapcsolatos, továbbá az EU-csatlakozás és a közigazgatás előtt álló feladatok vonatkozásában fennálló percepcióinak megismerésére irányuló kérdéseket tartalmazott. A kérdőívet – a szokásos belső tesztelést követően, de még a kiküldés előtt – próbalekérdezésnek vettettük alá, aminek

eredményeként több módosítást hajtottunk végre azon. A kérdőívnek a mintában szereplő személyeknek kiküldött, végső verzióját az 2. sz. Melléklet tartalmazza.

7.3 A vizsgálat, illetve elemzés kérdései és eszközei

7.3.1 A magyarországi felmérés adatainak elemzéséhez használt eszközök

A fentebb megfogalmazott 6 kérdés és az azokhoz tartozó (rész-)hipotézisek mindegyikének középpontjában a szervezeti kultúrának a kérdőív 7-11 kérdéseiben operacionalizált fogalma áll. Első lépésként tehát a „kompozit”, azaz mind az öt kultúra-releváns szervezeti dimenziót magában foglaló kultúra-változó számítása a feladat. Az egyének szintjén

- a csoport-kultúra jelenléte (K_A) a 7A, 8A, 9A, 10A és 11A itemekre,
- a fejlesztő kultúra jelenléte (K_B) a 7B, 8B, 9B, 10B és 11B itemekre,
- a hierarchikus kultúra jelenléte (K_C) a 7C, 8C, 9C, 10C és 11C itemekre, végül
- a racionális kultúra jelenléte (K_D) a 7D, 8D, 9D, 10D és 11D itemekre

adott pontszámok átlagából számítható. A következő lépésben a négy kultúra-típus jelenlétével kapcsolatos egyéni percepciókat szervezeti szintre kell aggregálni az egyéni válaszadók

percepcióinak átlagolása révén: $K_Z^j = \frac{\sum_{i=1}^{N_j} K_Z^{i,j}}{N_j}$, ahol

- Z a kultúra-típusra vonatkozó index, melynek értéke A-tól (csoport-kultúra) D-ig (racionális kultúra) változik;
- j a szervezetre (minisztériumra) vonatkozó index, melynek értéke 1-től (1. sz. minisztérium) 6-ig (6. sz. minisztérium) változik;
- N_j a j-dik minisztériumból rendelkezésre álló részminta – főben mért – nagysága;
- $K_Z^{i,j}$ a j-dik minisztérium i-dik válaszadójának a „Z” kultúra-típus jelenlétére vonatkozó, két bekezdéssel fentebb bemutatott módon kalkulált percepcióját mérő skála-változó;
- i pedig a válaszadó indexe, melynek értéke minden minisztériumban 1-től N_j -ig változik.

Az első, és bizonyos mértékig a negyedik hipotézis vizsgálata lényegében arra irányul, hogy megállapítsa: az egyén fölötti, szervezeti jelenség (a szervezeti kultúra) egyéni percepciókon alapuló mérése sikeres-e, megfelel-e bizonyos alapvető validitási kritériumoknak.

Ez a – Hofstede (1984) által „*reverse ecological fallacy*”-nek nevezett (pp. 24-25) – probléma-komplexum a kultúrának az egyéni percepciókon alapuló, módszertanilag igényes kvantitatív vizsgálata során kiemelt figyelmet kell, hogy kapjon: „[az egyéni percepciók aggregálásának előfeltétele] (1) a belső konzisztencia, azaz az adott csoportokon belüli percepciók egyezősége [...]; (2) megjósolható kapcsolat a szervezeti vagy egyéni teljesítmény-jellemzőkkel [...] és (3) a diszkrimináció, azaz egyértelmű különbségek a különböző csoportok átlagos percepciói között” (Joyce and Slocum 1984 p. 722; idézi Zammuto-Krakower 1991 p. 91). Másként fogalmazva: a szervezeti kultúrát mérő eszközökből nyert mérési eredmény hitelességének szükséges – de nem elégséges – feltétele az, hogy az adott instrumentum azonos dolgokat azonosan, különböző dolgokat pedig különbözően mérjen.

E kérdés vizsgálata többféle statisztikai módszerrel is lehetséges: Hofstede variancia-kovariancia analízissel (ANCOVA) mutatta ki az elsődleges elemzési egység (esetében. az „ország” változó) hatásának szignifikanciáját az egyén-szintű kulturális változók meghatározásában (Hofstede 1984 pp. 52-53). Zammuto és Krakower pedig a variancia-analízis egy speciális, alkalmazott változatával, az ún. csoporton belüli korrelációt (*intraclass correlation*) mérő mutatószámmal mutatta ki az elemzés elsődleges egysége – mely ebben az esetben a „szervezet” volt – által a kulturális jellemzőkre vonatkozó egyéni percepciókra gyakorolt hatás szignifikanciáját.

A magam részéről – részben a számítás egyszerűbb, és az analitikai eljárás közismertebb volta, részben pedig az interpretáció gazdagabb lehetőségei okán (pl. az esetleges faktorok közötti interakciós hatások) – az előbbi utat követem. A Parker és Bradley által végzett elemzések egyébként szintén ezt a módszert alkalmazták; ott a négy kultúra-modell közül csak a „fejlesztő kultúra” modell jelenléte (a néhány bekezdéssel főntebb alkalmazott jelöléssel: a K_Z változók közül csak a K_B változó) tekintetében állt főnt szignifikáns különbség a hat vizsgált szervezet között.

A kultúrával kapcsolatos, szervezeten belüli, egyéni percepciók „együttjárásának” mértéke nem csak a kérdőívi instrumentum validitása, hanem a szervezeti kultúra erőssége tekintetében is lényeges – bár sem elméletileg, sem analitikailag tisztán külön nem választható – információt hordoz. Elképzelhető ugyanis, hogy a szervezeten belüli kultúra-percepciók ezen együttjárása nem azért gyenge, mert rossz az alkalmazott instrumentum, hanem azért, mert a szervezeti gyakorlat és annak egyéni percepciói ténylegesen sokszínűek, véletlenszerűek.

Ez utóbbi értelmezés mellett is és ellene is szólnak érvek. A validitási problémák jelentkezésének veszélyét növeli az a körülmény, hogy egy, a magyar közigazgatási szervezeti kontextustól lényegesen különböző kontextusban – az USA egyetemei populációján – tesztelt instrumentumról van szó. Ezért nem csak a tágabb kulturális, intézményi, vagy éppen kommunikációs eltérések, hanem még a fordításból adódó, gyakran szinte felmérhetetlen jelentőségű validitási problémák is lényeges szerepet játszhatnak (Hofstede 1984 pp. 28-29). Ugyanakkor másfelől az alkalmazott kérdőívi eszköz szakirodalmilag jól dokumentált módon, alaposan és több irányból validáltnak (*cross-validated*) tekinthető; a jelen kutatás korlátai és keretei között tehát nem minősülhet módszertani könnyelműségnek e validitás „névértéken” való elfogadása. Az elemzések során e két álláspont között középen – de valamivel közelebb az utóbbihoz – próbálok meg egyensúlyozni.

A második, a vizsgált minisztériumok szervezeti kultúráinak hasonlóságával-különbözőségével kapcsolatos kérdéskör vizsgálata fogalmilag emlékeztet az elsőre, csupán célja más. A kérdés – amennyiben az I. sz. kérdésre pozitív, a kutatási hipotézist megerősítő választ nyertünk – némileg átfogalmazva itt az, hogy az egyes minisztériumok szervezeti kultúrája mennyire „hasonlít”, milyen mértékben osztják ugyanazokat a jellegzetességeket. E kérdés vizsgálata nagyrészt nem-statisztikai módszerrel, pusztán a kultúrákat mérő változók numerikus és grafikus összehasonlítása útján lehetséges. Ugyanez vonatkozik a III. kérdéshez kapcsolódó hipotézisekre is; a negyedik kérdéskörrel kapcsolatban pedig ismét csak az I. sz. hipotézis vizsgálata kapcsán már említett sokváltozós technikákhoz érdemes nyúlni (ANCOVA, MANCOVA, esetleg részpopulációkon elvégzett korreláció-elemzés).

7.3.2 Összehasonlító elemzés: Magyarország kontra Queensland

A kultúrák összehasonlító vizsgálata kétféleképpen történhet: egyrészt a vizsgálatba bevont magyar szervezetek tekintetében, másrészt pedig nemzetközi, Ausztrália/Queensland kontra Magyarország viszonylatban.

Ami ez előbbi vizsgálati irányt illeti, kétféle lehetőség áll rendelkezésre. Egyrészt a négy kultúra-típus jelenlétét jól megragadható módon, grafikusan megjelenítő „sárkány-diagrammok”, melyeket Parker és Bradley is használ. Ezeknél jóval mélyebbre mennek azonban a nominális változó értékei szerint csoportokba rendezett sokaság kvantitatív jellemzőinek formális és kvantitatív összehasonlítására legalkalmasabb általános technikák: a variancia-analízis (illetve ennek kibővített változatai: a variancia-kovariancia analízis / ANCOVA és a többváltozós variancia-analízis / MANOVA ill. MANCOVA).

E technikák ugyanis képesek vizsgálni (i) a „szervezet” változó statisztikai szignifikanciáját, (ii) a „szervezet” változó és esetleges további magyarázó változók – mint pl. szolgálati idő, vezető-nem vezető – külön-külön vett hatásait, illetve egymás közötti interakciós hatásait is, valamint (iii) az ún. *post hoc* tesztek alkalmazásával képesek annak vizsgálatára is, hogy az egyes szervezetek milyen mértékben, irányban és mennyire szignifikáns módon különböznek egymástól.

Ami a magyar és az ausztrál adatok összehasonlítását illeti, az alkalmazható elemzési eszközök tára szűkösebbnek látszik. Parker és Bradley kutatási eredményeinek publikált verziója ugyanis – természetesen – csak aggregált adatokat, illetve a fentebb előirányozotthoz hasonló ANOVA elemzés eredményeit (F-értékek, szignifikancia-szintek) tartalmazza. Noha a szerzők a velük folytatott kétoldalú kommunikáció során további, értékes részleteket is közöltek a kutatással kapcsolatban, maga az elsődleges adatokat tartalmazó adatbázis – legalábbis egyelőre – nem áll a rendelkezésemre. Ennek megfelelően tehát jelenleg csak az összehasonlítás aggregált mutatószámok alapján történő, illetve grafikus módszere látszik megvalósíthatónak; a hasonlóságok-különbözőségek statisztikai szignifikanciájára vonatkozó számításokhoz nem áll elegendő adat rendelkezésre.

III. Rész: Empirikus eredmények és következtetések

E Rész célja a kutatás korábbiakban megfogalmazott, operacionalizált kérdéseinek megválaszolása. Emlékeztetőül: e kérdések két csoportba sorolhatók. Az egyik, jóval kisebb csoportba az ausztrál/queensland-i, illetve a magyar *public management* reformok összehasonlításával kapcsolatos kérdések tartoznak. Állításom lényege itt az, hogy a magyar közigazgatást az NPM lényegesen kisebb mértékben „érintette meg”, mint a queensland-it. Az e kérdéskörhöz kapcsolódó állításokat az itt következő, nyolcadik fejezetben foglalom össze.

A második csoportba a jelen kutatás empirikus eredményeinek jóval tágabb és érdemibb köre tartozik. A központi közigazgatás szervezeti kultúrájának Queensland-ben és – hangsúlyosan – Magyarországon mért jellemzői, és az e jellemzők alapján levonható közvetlen következtetések tartoznak e körbe. Ezek a kérdések tartalmilag és módszertanilag is komplex, szerteágazó problématerületet jelentenek, így az e körbe tartozó mondanivalómat – a korábban alkalmazott felosztást követve – két (ill. a módszertani kérdéseket taglaló fejezettel együtt három) külön fejezetbe rendeztem.

8 Az NPM-reformok mélysége és terjedelme

Az NPM fentebb felsorolt nyolc – egymásnak részben ellentmondó, egymással részben átfedő, illetve egymástól részben független²⁶ – dimenzióját az alábbiakban egyenként számba véve azt fogom vizsgálni, hogy a magyar és a queensland-i közigazgatási átalakulás melyiket milyen mértékben valósította meg. Ez az összevetés szükségszerűen döntő mértékben kvalitatív, azaz a „kemény számok” által hordozott vagy hordozni vélt bizonyító erőt nélkülöző – a két adminisztratív rendszer között fennálló különbségek nagyságrendje tükrében azonban remélhetőleg elegendően meggyőző – megfontolásokon alapszik.

A vizsgálat és összevetés szempontjai, ahogy azt a módszertannal foglalkozó részben előrevettem, a következők:

- (a) Az állam leépítése,
- (b) a „3E” (gazdaságosság-hatékonyság-hatásosság) követelményrendszerének megjelenése,
- (c) a piaci típusú mechanizmusok megjelenése,
- (d) a menedzserializmus térhódítása a klasszikus közszolgálati (bürokratikus) elvek és gyakorlat helyett,
- (e) az *agencialization* mértéke;
- (f) a döntés-orientált közpolitika-menedzsment technikák alkalmazásának kiterjedtsége,
- (g) a dereguláció, illetve a „karcsúsított” deregulációs rezsim megvalósításának mértéke, végül pedig
- (h) az alternatív szolgáltatási formák (*public-private partnerships*), illetve a participatív közpolitikai folyamat-elemek megjelenésének mértéke.

Az alábbi alfejezetekben e szempontokat alapul véve – azokat a kifejtés logikája által igényelt csoportokba rendezve – vetem össze az ausztrál és a magyar közigazgatási reformok eredményeit. Mielőtt azonban erre sor kerülne, helyénvalónak tűnik néhány, a reformoknak a fenti keretbe be nem illeszthető kontextuális jellemzőjével, valamint az összehasonlítás – részben e jellemzőkből fakadó – néhány sajátosságával, korlátjával kapcsolatos megjegyzést előrebocsátani.

A magyar közigazgatási reform/modernizáció részletes folyamatáról és állomásairól rendelkezésre álló nem túl nagyszámú forrás (pl. OECD jelentések, az említett kormányhatározatok végrehajtásáról készült jelentések) jelentős része a tényleges közigazgatási fejlődési folyamatok mellett – sőt, általában: helyett – a szakpolitikai deklarációkra és a jogi szabályozásra koncentrált, ill. ezeket tényanyagként kezelve elemzi a folyamatokat, avagy azokat tényanyaggal kevésbé dokumentált, sajátosan „kincstári” nézőpontból mutatja be. Az ilyen, normatív jellegű kiindulópontoktól elkülönítetten, vagy azokkal akár szembeállítva értelmezett tényleges gyakorlat alakulásáról ennek megfelelően minimális a széles spektrumú, áttekintő jellegű, publikált információ; az e körben elérhető anyagok jelentős része valamilyen közigazgatási szektorral vagy részterülettel – mint pl. az önkormányzati rendszerrel (Böhm 2000, Szigeti 2002), a közszolgáltatások kérdésével (Horváth 1998, 2000, 2002) vagy a regionalizmus kérdéseivel (Pálné 1998, 2002) – foglalkozik.

A közigazgatási reform nagyobb időtávot átfogó és viszonylag részletező bemutatását e tényezők tehát – a kérdést ilyen aspektusból és céllal tárgyaló munkák viszonylag csekély száma mellett – nagyban nehezítik. Van azonban a kérdés tudományos igényű, leíró vizsgálatának általános hiánya mellett néhány további nehézség is:

- Egyrészt míg a kilencvenes évtized első felében mind a magyar, mind pedig a külföldi kutatóknak a magyar, illetve a kelet-európai közigazgatási fejlődéssel kapcsolatos érdeklődése élénk volt (Hesse 1996, 1997, Balázs 1993, Baldersheim et al. 1996, Newland 1996), addig a későbbiekben a központi kormányzatra irányuló reform-törekvésekkel kapcsolatos érdeklődés fokozatosan lanyhult, és csak a közigazgatási reform néhány más részterületén – pl. az önkormányzati rendszer vonatkozásában – maradt a korábbihoz hasonló szinten. A központi kormányzat reformjának áttekintő, nagyobb időtávú elemzései tehát ritkaságnak számítanak (ezen utóbbiakra ld. Newman-Jenei-Zuchorzewski 1999, Verebélyi 1998, 2000).
- Másrészt a rendelkezésre álló anyagok egy részének tudományos forrásként történő felhasználását korlátozza, hogy azok, vélhető céljaiknak és célközönségüknek megfelelően, időnként a valóság megismerésének és bemutatásának inkább a kormányzati-közigazgatási praxis, mint a tudományos módszertan által megkívánt eszközeire támaszkodnak (ez főként – bár nem kizárólag – az egyes anyagok középponti

²⁶ Statisztikai metaforával élve: egymással (i) negatívan, (ii) nem, illetve (iii) pozitívan korrelált dimenziókról van szó.

állításai akár empirikus, akár szakirodalmi alátámasztásának nemegyszer teljes hiányában mutatkozik meg).

- Harmadrészt pedig a született munkák jelentős része nem, vagy elsősorban nem a közigazgatás NPM-stílusú reformjával, hanem a kormányzati szervezetrendszer strukturális, hatásköri, illetve intézményi és/vagy szabályozási jellemzőinek átalakításával foglalkozik (pl. Müller 2002, Pálné 1994, 1998, 2002) Ez persze nyilván szorosan összefügg azzal a körülménnyel, hogy maguk a korszerűsítési erőfeszítések is jelentős részben a hatáskörök, illetékességek és intézményi keretek időnként némileg öncélú átalakításaiban merültek ki. Jól illusztrálja a helyzetet, hogy a Verebélyi (1998) által áttekintett minisztériumi korszerűsítéseknek mindössze egyötöde tekinthető olyanak, amely – legalábbis részben – túlmutat a hatáskörök-illetékességek közigazgatási szervezetrendszeren belüli „tologatásán”.

Rátérve most már a reformok tényleges folyamatára és eredményeire megállapítható, hogy a rendszerváltoztató államok számára a közigazgatási reform fogalma sokáig egészen – és jelentős mértékben még ma is – mást jelentett-jelent, mint a fejlett államok előbbieken áttekintett csoportja számára: „egyszerű” és – ha nem is mindennapos, de több évtizedes távlatban korántsem egyedülálló – szakpolitikai reform helyett ugyanis itt az állami működés alapelvein túl a társadalom valamennyi szféráját is átfogó átalakulásról van szó, melynek a *public management* reformok csak egy, ráadásul semmiképpen sem elsőrendű fontosságú részterületét képezik.

A kapitalista gazdasági-társadalmi működés, illetve a jogállami, liberális-demokratikus politikai intézményrendszer által támasztott követelményekhez való közigazgatási alkalmazkodás első, hosszú szakasza döntő mértékben az adekvát alkotmányos-intézményi keretek létrehozására összpontosított. A magyar reformok folyamatában a legfontosabb állomásoknak az önkormányzati rendszer létrehozása (1990) és későbbi módosításai-fejlesztései (1994), a minisztériális szervezetrendszer jelenlegi formájának kialakítása (pl. a politikai és a közigazgatási funkciók személyi szétválasztása révén), illetve a köztisztviselői rendszernek a mérvadónak tekintett kontinentális modellre főbb vonalaiban emlékeztető közzolgálati rendszerré alakítása (1992) és ezt követő módosításai (2002) tekinthetők.

A „előbb a rendszerkeretek, majd ezután a működési folyamatok reformja” mint a közigazgatási reform, ill. -modernizáció logikai és időrendi vázát leíró képlet több tekintetben jól jellemzi a tényleges helyzetet (Verebélyi 1998, 2000). Valóban, ahogy ez a közigazgatás korszerűsítési feladatait megszabó kormányhatározatok (1026/1992, 1100/1996, 1052/1999, 1057/2001) domináns „témáiból” is kiderül, a működési folyamatokat érintő kérdések csak a fejlődés

viszonylag későbbi szakaszában kerültek a reformfolyamatok fókuszába. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a magyar közigazgatási-kormányzati rendszer a kilencvenes évtizedben – és azóta is – a tágabb társadalmi-gazdasági környezet, valamint a politikum átfogó, mindenütt-jelenlévő átalakulásán túlmenően két nagy, specifikusan közigazgatás-szakmai kihívással is szembesülni kényszerül (Hajnal-Gajdushek 2002 p.3.). A – történetileg – első ilyen kihívás a „létező szocializmus” évtizedeiben gyökeredzik, amikor a szocialista országok a társadalmi gyakorlat sok más területéhez hasonlóan a közigazgatásban is külön, a Nyugatétól számos tekintetben különböző utakat jártak. A fejlett tőkés országok legtöbbjében ebben az időben, különösen a hatvanas évektől kezdve, egyre nagyobb mértékben jelentek meg a közigazgatás hatósági-adminisztratív paradigmáján túlmutató, a kibontakozó jóléti-szolgáltató állam igényeinek megfelelni igyekvő megközelítések. Ktartó és jelentős erőfeszítések történtek a társadalmi problémák megoldása szempontjából célracionális és eredményes kormányzati-közigazgatási működés elméleti(bb) és gyakorlati feltételeinek megteremtése, a tágabb, társadalmi szempontból értelmezett döntési és működési hatékonyság fokozása érdekében. Példaként itt elsősorban a közpolitika-elemzés és programértékelés (evalváció), illetve a program-szemléletű költségvetési menedzsment eszközeinek fokozott térhódítása említhető.

Mindeközben a szocialista „blokk” államai jobbra beérték a hagyományos, a max weber-i bürokrácia-felfogással viszonylag jól leírható, hatósági jellegű közigazgatás tökéletesítésével. Ahogy az előző alfejezetből kiderül, nagyjából a rendszerváltás idejére tehető az NPM-mel összefüggésben a fejlett országok közigazgatásában bekövetkező újabb, immár második paradigmaváltás. A magyar közigazgatással szemben ennek nyomán kibontakozó második kihívás ilyen módon a korábbi évtizedekben „akkumulált” elsővel gyakorlatilag egy időben jelent meg.

Szigorúan véve azonban beszélhetünk egy további, harmadik típusú kihívásról avagy modernizációs kényszerről is. A közigazgatási működés hagyományos, weberi értelemben vett erényeinek – úgymint pontosság, szabályszerűség, pártatlanság, aktaszerűség, professzionalizmus stb. – hiánya egy bizonyos mértéken túl ugyanis lehetetlenné és értelmetlenné teszi a modernizáció modernebbnek számító, jelenkori eszményeinek megvalósítására irányuló erőfeszítéseket (Verebélyi 1998, Verheijen 1997). Kissé karikírozott megfogalmazásban: minimum értelmetlen, de sokkal inkább veszélyes lépésnek tűnik a jogi-bürokratikus megkötöttségektől mentes, autonóm *public manager* és a magánvállalkozások bevonásának, a kiszerezésnek az ideálját előtérbe helyezni egy olyan intézményi környezetben, ahol a köz(igazgatási) szervezetek – hasonlóan a többi társadalmi alrendszer szereplőihöz – a rájuk vonatkozó jogszabályok jelentős részét amúgy sem tartják be, a jogszabályok betartására irányuló kapacitás amúgy is gyakran hiányzik, és mindennapos jelenségnek számít a korrupció, a

közpénzek magánzsebekbe vándorlása. A klasszikus, weberi bürokráciát jellemző erények – megbízhatóság, a *sine ira et studio* elve, normakövetés stb. – megteremtése-helyreállítása tehát bizonyos mértékig az előbbiekkal azonos, sőt, azokat meghaladó fontosságú feladatnak tekinthető.

A „Kelet” és „Nyugat” *public management* reformjai közötti, néhány bekezdéssel fentebb említett kontextusbeli különbségeket szem előtt nem tévesztve vessünk egy pillantást a magyar reformok megítéléséhez használt egyik referencia-pont: az ausztrál közigazgatás reformjának jellegzetességeire!

Nos, ami az Ausztráliában zajlott folyamatokat illeti, az ausztrál NPM-reformok története 1983-ra, a munkáspárti kormányzat hatalomra kerülésének idejére nyúlik vissza. Az ausztrál kormányzati rendszert ebben az időszakban a Brit Nemzetközösség sok államában hagyományos ún. Westminster-modell jellemezte, azaz: a politikai és az adminisztratív karrierutak szeparációján, a szigorú pártpolitikai semlegességen, a karrierrendszerû közszolgálaton, a „külső” (nem-közigazgatási) szakértői forrásoknak a politikai döntéshozatalba történő csekély mértékű bekapcsolódásán és a magas fokú szakszervezeti szervezettségen alapult.

Az ausztrál Munkáspárt – a jobboldal több évtizedes, „bebetonozott” uralmát megtörő – hatalomra kerülése tehát időben éppen egybeesett az NPM első neoklasszikus és menedzserialista „fuvallatainak” nemzetközi erősödésével. Ezért nem meglepő, hogy (hasonlóan az NPM thatcheri „ősmodelljéhez”) az NPM-reformok első lépései itt is – a közszolgálatban a jobboldal megelőző, hosszú uralmát alátámasztó, és annak elkötelezett *establishment*-et látó – politikusok/politika által a közigazgatás felett gyakorolt kontroll megerősítését célozták.

A queensland-i szövetségi állami kormányzatban a munkáspárti hatalomváltás a szövetségi szintű hatalomváltásnál néhány évvel később, 1989-ben valósult meg, itt is mintegy három évtizedes jobboldali uralmat törve meg (Parker-Bradley 2000 p. 132). Ennek megfelelően a szövetségi szinten már nagyban zajló reformlépések csak ettől az időtől kezdve jelentek meg közvetlen formában is a szövetségi állami közigazgatásban. Az ezt követően megvalósított reform-lépések nagy mértékben egyeztek a Munkáspártnak a szövetségi kormányzattal kapcsolatos reform-szakpolitikájával. Némi árnyalatbeli eltérések azonban tapasztalhatók (Prasser 1997).

Ezek közül talán a leglényegesebb az államapparátus fölötti politikai-politikusi kontroll megerősítésének gyorsasága és radikalizmusa tekintetében mutatkozik. Mind szövetségi, mind pedig a Queensland állami kormányzat esetében a reformok egyik sarkalatos kiindulópontja a politikai vezetésnek a közigazgatás személyi állományával szembeni bizalmatlansága, a „bürokrácia fölötti hatékony (politikai) kontrollnak” a politikusok által érzékelt nagyfokú hiánya

volt. Az első néhány év – szövetségi szinten kb. az 1983-1988 időszak, Queensland-ben az 1989-et követő 2-3 év – reform-lépései tehát mindkét esetben főként e területre irányultak. E lépések, az ún. Westminster-típusú, karrier-rendszerű közszolgálat kereteinek erodálásán túl, elsősorban a bürokratikus elitnek a központi kormányzati szervezetek át- és visszaszervezésével is támogatott lecserélését jelentette a kormányzó pártalakulat iránt lojális személyekre. Ez a folyamat azután mindkét adminisztratív rendszerben még nagyobb lendülettel ismétlődött meg az 1996-os kormányváltások idején, ezúttal természetesen az ellentétes irányban.

Úgy tûnik azonban, hogy e változások intenzívebbek és direktebbek voltak Queensland-ben, mint a szövetségi szinten; Prasser szerint pl. a queensland-i kormányzati szervezetekben az 1996-os választásokat követően az (ismét hatalomra kerülő) Nemzeti Párt pártpolitikailag igencsak elkötelezett funkcionáriusai és családtagjaik jelentős számban jutottak közigazgatási karrierlehetőségekhez (Prasser 1997 p. 114).

A közigazgatás politikai kontrolljának, politikai-személyes alapú „megbízhatóságának” mindenáron történő biztosítása nagyon is ismerős motívum a magyar közigazgatási reformoknak nem csak a történetéből, de a jelenéből is. A közigazgatást mint – egyfelől – a kontrollál(hat)atlan és elszámoltathatatlanul burjánzó bürokratikus-szakértői hatalmat, illetve másfelől a politikai és politikusi zsákmányszerzés tárgyát árnyaltan megközelítő, a nemzetközi és az egyes nemzeti fejlődési tendenciákban tetten érhető hasonlóságokra és különbözőségekre is reflektáló elemzés azonban e fejezet keretein messze túlmutatna.

Mielőtt azonban visszatérnénk az NPM általánosabb, a tényleges reform-szakpolitika, de legalábbis a reform-retorika szintjén (majdnem) mindenhol megjelenő összetevőire, érdemes egy rövid megjegyzés erejéig kitérni arra az – Ausztráliával kapcsolatban felmerülő – kérdésre, hogy végül is mi az elemzés elsődleges egysége? Az eddigiekben – és különösen az itt következő alfejezetekben – ugyanis felváltva esik szó Ausztráliáról és annak a jelen vizsgálat specifikusabb tárgyát képező szövetségi államáról, Queenslandről. Melyikről is beszélünk akkor tehát? Az összehasonlítás Magyarországgal szembeni végpontjában akkor végül is micsoda áll?

Ideális esetben nyilván Queenslandről – és csak Queenslandről – kellene hogy szó legyen, hiszen ez az a közigazgatási rendszer, melynek szervezeteit (minisztériumait) Parker és Bradley vizsgálták, és amely ilyenformán végül is a magyar közigazgatás megfelelő szegmensével összehasonlításra kerül. A nemzeti szintű (ausztrál) összefüggésektől azonban két okból sem lehet eltekinteni. Egyrészt a szövetségi kormány reformpolitikája, és általában a szövetségi szinten megjelenő politikai (és az azoknak tápot adó tudományos, kulturális, ideológiai stb.) áramlatok nem csak közvetett, hanem – pl. a közszolgálatot vagy a költségvetést érintő szakpolitikák révén –

közvetlen és erőteljes formában is hatást gyakorolnak a tagállami közigazgatás működési kereteire és feltételeire. Ugyanakkor pedig a rendelkezésre álló irodalmi források zöme is elsődlegesen a nemzetállami szintre fókuszál, s az egyes tagállamok – közöttük Queensland – specifikumainak kérdése általában csak másodlagosan merül fel.

Mindezek figyelembe vételével az alábbiakban a tagállami és szövetségi szint közötti distinkció helyett a folyamatok és tendenciák párhuzamosságát, a két szint „izomorfizmusát” hangsúlyozom jobban; az esetleges hangsúly- vagy időbeli eltérésekre pedig inkább csak azokban az esetekben utalok, amikor azok a szóban forgó kérdés megítélése szempontjából kimondottan lényegesnek tűnnek.

8.1 Az állam leépítése

Ami az állami feladatvállalás körének és mértékének visszafogását illeti, némileg ellentmondásos a kép. Ezen ellentmondásosság két fő forrásból fakad: egyrészt a tartalmilag összehasonlítható adatok korlátozott elérhetőségéből, másrészt – és minden bizonnyal: főleg – az adatok interpretációjának nehézségeiből.

Az utóbbira az alfejezet végén térek vissza. Ami pedig az előbbit illeti: az általam ismert adatok leginkább az OECD (ill. annak PUMA és SIGMA programja) által publikált jelentésekben és összegzésekben találhatóak. Ezek azonban Magyarországról csak a csatlakozás időpontja (1996) körüli időtől kezdődően tartalmaznak részletes adatokat. Emellett nem egy esetben a látszólag azonos tartalmú adatok országok közötti összevethetősége is korlátozott, illetve kérdéses²⁷. Ezek a nehézségek azonban összességükben véve nem tűnnek leküzdhetetlennek, mivel a jelen vizsgálat célja korlátozott: inkább a trendek és arányok azonosítására, mint az abszolút értelemben vett, számszerű összevetésre irányul.

Az „állam leépítését” legkézenfekvőbben két mutatószámmal követhetjük nyomon. Az egyik a közkiadásoknak a GDP-hez viszonyított aránya, illetve ezen arány változása. Lássuk először a költségvetési számokban megnyilvánuló tendenciákat!

²⁷ Pl. az alább közölt táblázat esetében az ausztrál adatok nem tartalmazzák a haderő állandó alkalmazásában álló személyeket.

	1980	1985	1990	1995	1997	1999*	2000*
Ausztrália	30.3	35.1	32.1	35.1	33.5	32.6	32.3
Anglia	..	..	41.8	44.4	41.0	40.8	41.1
Ausztria	47.1	50.4	48.6	52.6	49.8	49.3	49.0
Belgium	57.3	61.0	53.5	53.6	51.7	50.6	49.9
Csehország	..	..	..	42.1	40.8	43.1	43.4
Dánia	..	..	56.0	59.3	56.6	54.4	53.4
Finnország	35.7	42.2	44.5	55.1	51.9	48.0	46.9
Franciaország	46.1	52.1	49.8	54.3	54.2	54.1	53.6
Görögország	30.4	42.9	48.2	48.3	42.7	41.4	41.1
Hollandia	55.8	57.1	54.1	51.3	48.7	47.8	47.7
Írország	48.2	51.0	39.0	37.6	35.1	32.2	31.5
Japán	32.0	31.6	31.3	35.6	35.0	39.2	39.8
Kanada	39.6	46.0	46.7	46.4	42.3	41.8	41.5
Lengyelország	..	..	..	49.3	46.9	46.2	46.0
Magyarország	..	..	..	49.2	44.5	43.5	43.7
Németország	47.9	47.0	45.1	49.8	47.9	47.1	46.8
Norvégia	43.9	41.5	49.7	47.6	43.6	47.0	47.0
Olaszország	42.2	51.3	54.0	52.7	50.2	49.2	48.5
Portugália	23.2	40.2	40.6	44.5	43.1	43.6	43.5
Spanyolország	32.2	40.2	42.5	45.5	42.2	41.2	40.5
Svájc	..	..	41.0	47.5	48.8	49.5	49.5
Svédország	60.1	63.3	59.1	65.6	62.3	60.2	58.5
USA	33.2	35.5	35.2	34.9	33.6	32.3	32.2

(*) Előrejelzés. Forrás: *Economic Outlook n°65, June 1998, OECD, Source: Analytical Databank, OECD alapján*

Tábla 5: Néhány ország kormányzati kiadásainak részesedése a bruttó nemzeti termékből (%)

Az állami szerepvállalás mértékének-terjedelmének egy másik, gyakran használt mutatószáma pedig a közszektornak az alkalmazott munkaerő szerinti részesedése.

Ország	1990	1997	1998	1999	2000	2001
Ausztrália (összesen, fő)	1746	1484	1473	1464	1466	1486
Ausztrália (összesen, %)	20,8	16,4	15,9	15,6	15,2	15,2
Ausztrália (csak szövetségi szint, fő)	1179	1048	1071	1080	1075	1081
Magyarország (összesen, fő)	N.A.	814	823	800	791	789
Magyarország (összesen, %)	N.A.	20,4	20,5	19,5	19,2	19,3

Forrás: OECD (2002) p. 9 és p. 15

Tábla 6: A közszektor méretét és annak változását jellemző néhány mutatószám alakulása Ausztráliában és Magyarországon

A rendelkezésre álló – és az alkalmazott módszertan konzisztenciája miatt ha korlátozott mértékben is, de elfogadható hibahatárok között nemzetközileg is összevethető – OECD-statisztikák alapján tehát nem állapítható meg az, hogy a rendszerváltozás sorsdöntő, az állam szerepvállalásának módját és mértékét drámaian megváltoztató éveiben hogyan alakult a közkiadások részesedése a megtermelt nemzeti jövedelemből. Egyéb forrásokból azonban hozzávetőleges képet nyerhetünk arról, hogy az 1989 és 1995 közötti, az OECD statisztikákból hiányzó években hogyan alakult a magyar közkiadások nagysága, a megtermelt jövedelemből való részesedése.

Jövedelem formája	1990	1991	1992	1993****	1994	1995	1996	1997
Nyugdíj	100.2%	96.3%	n.a.	100.6%	100.0%	96.0%	85.7%	101.8%
Táppénz	87.5%	87.2%	n.a.	114.3%	98.6%	77.8%	72.1%	99.6%
Munkanélküli segély, járadék	775.8%	548.1%	n.a.	243.1%	104.5%	73.3%	79.8%	84.9%
Családi/gyerm. gond. támogatások	94.3%	94.4%	n.a.	87.8%	88.2%	78.8%	80.4%	91.1%
Egyéb pénzb. segély és támog.*	87.1%	169.7%	n.a.	99.0%	171.7%	55.4%	163.0%	96.1%
Összes pénzb. társ. juttatás	97.6%	100.4%	n.a.	103.2%	101.8%	86.0%	88.2%	98.4%
Egészségügyi juttatás	103.2%	98.3%	n.a.	138.9%	105.0%	93.2%	96.0%	102.3%
Bölcsőde, óvoda	100.6%	89.5%	n.a.	**	**	**	**	**

Szociális juttatás	100.5%	94.2%	n.a.	173.5%	108.2%	71.4%	97.7%	142.5%
Oktatási juttatás	103.1%	97.0%	n.a.	107.1%	101.4%	86.4%	88.7%	102.4%
Kulturális, sport, üdültetési juttatás	82.4%	85.7%	n.a.	115.5%	93.4%	76.3%	88.0%	111.1%
Közlekedési ártámogatás	***	***	n.a.	***	101.1%	95.9%	111.8%	103.9%
Állami lakások amortizációja + egyéb természetbeni juttatások	74.7%	62.7%	n.a.	850.7%	130.7%	59.6%	118.5%	41.9%
Összes természetbeni társ. Juttatás	98.8%	94.7%	n.a.	123.8%	103.7%	85.5%	94.4%	102.3%
Mindösszesen	98.1%	98.0%	n.a.	111.6%	102.7%	85.8%	91.0%	100.3%

*Szociális segélyek, ösztöndíjak, állami lakáshitelek kamattámogatása, egyéb pénzbeni juttatások. **1993-tól nem jelenik meg külön tételként. ***Adatok 1993-tól. ****1991-hez viszonyítva

Tábla 7: Társadalmi juttatások (összehasonlító áron, előző év=100.0%)²⁸

Tekintve, hogy a táblázatban szereplő juttatások az államháztartási kiadások túlnyomó részét lefedik, minden bizonnyal nem tévedünk nagyot, ha azt mondjuk: a mélypontot jelentő 1995-96 körüli időszakban a közösségi célú kiadások – reálértéken számolva – az 1989-es szinttől mintegy 10-14 százalékkal maradtak el. Mindeközben azonban maga a rendelkezésre álló nemzeti jövedelem is hasonló mértékű – mintegy 14%-os – csökkenést mutatott²⁹, ami azt jelenti, hogy a közkiadások drasztikus süllyedése nem az „állam visszaszorításának”, hanem, legalábbis túlnyomó mértékben, a rendelkezésre álló nemzeti jövedelem csökkenésének tulajdonítható.

A kilencvenes évtized második felében azonban – most már a tér- és időbeli összehasonlíthatóság követelményét kielégítő adatok tükrében vizsgálva – radikálisnak nevezhető, mintegy 6 százalékpontos csökkenés következett be a közösségi kiadások GDP-hez viszonyított arányában. A közkeletű elnevezéssel „Bokros-csomagnak” nevezett közpolitikai „reform” hatása maradandónak mutatkozik.

28 Forrás: KSH Statisztikai Évkönyvek 1992-1997, valamint Magyarország Nemzeti Számlái 1995-1996 (csekély módosítással). A forrástáblákban használt folyóáras értékek deflálásához a KSH által mért fogyasztóiár-indexeket használtam

29 A KSH 1997-es Statisztikai Évkönyvéből számolt adatok alapján

Ami az állam visszaszorításának másik fő területét, a gazdasági célú szervezetekben fennálló állami tulajdon leépítését illeti, a kép még radikálisabb változást tükröz. E folyamatot jól jellemzi az, hogy a nem-pénzügyi vállalatok körében a közösségi tulajdonban álló vállalatok által foglalkoztatottak aránya 1992 és 1998 között 51,9%-ról 6,3%-ra csökkent. A megtermelt nemzeti jövedelem forrását vizsgálva pedig azt találjuk, hogy a közösségi szektor részaránya az 1990 és 1998 közötti időszakban 76%-ról 23%-ra csökkent (Kolosi-Tóth-Vukovich 2000 p. 66 és 67). A privatizációs folyamat jelentős része viszonylag szabályozatlan formában (v.ö. „spontán privatizáció”), de számottevő hányada tudatos és viszonylag szabályozott kormányzati szakpolitikák keretei között zajlott le (bank-, bérlakás-, vonalas infrastruktúra- stb. rendszerek privatizációja; jóléti ellátást nyújtó intézményrendszerek – pl. szociális ellátórendszer egyes elemei – visszafejlesztése).

Magyarország tehát relatív értelemben – azaz a 80-as és a 90-es évtized vége között bekövetkezett változás arányával mérve – kétségtelenül a radikális „reformerek” csoportjába sorolható.

Ami Ausztráliát illeti, az állami szerepvállalás terjedelmét illető változások itt ugyan – a fejlett országok standardjaival mérve – jelentősnek mondható, azonban radikalizmusában természetesen messze nem hasonlítható a fent bemutatott magyarországi trendekhez. A közszektor kiadásainak a nemzeti jövedelemhez viszonyított, a nyolcvanas évtized közepére 35%-ra emelkedő aránya az ezt követő – az NPM „beindulása” által fémjelzett – időszakban 2-3 százalékponttal csökkent és ebben a sávban stabilizálódott. A közszektor foglalkoztatottainak aránya az 1990 óta eltelt időszakban ennél jóval jelentősebb mértékben, mintegy 8-9%-kal csökkent. Abszolút értelemben tehát a kormányzat nagyarányú leépítéséről – az ezzel kapcsolatos kiterjedt retorika ellenére – csak feltételesen és viszonylag szűk területeken beszélhetünk (Dunford, Bramble et al. 1998). Ugyanakkor az állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek privatizációja a nemzetközi sztenderdekhez mérten jelentős volt: időben elsőként a nyolcvanas évek második felében lezajló privatizációs hullám, majd az 1996-tól hatalomra kerülő jobboldali Howard-kormány még határozottabban privatizáló-neokonzervatív politikája érdemel említést (Pollitt-Bouckaert 2002 pp. 202-203).

A privatizációs politika területén viszonylag stabil tendencia figyelhető meg: a nyolcvanas évek végétől jelentős állami vállalatok kerültek magánkézbe; ez a trend a kilencvenes évek második felében is folytatódott (Pollitt-Bouckaert 2000 pp. 202-203). Összességében tehát az mondható, hogy az állam leépítésének e fejezetben vizsgált szempontjából tekintve az NPM ausztrál változatát egy következetes, ugyanakkor radikális elmozdulásoktól nagyrészt mentes, kiszámítható politika jellemzi.

A fenti számok tükrében némileg ellentmondásos kép rajzolódik ki a magyar és az ausztrál „leépítési” törekvésekkel kapcsolatban. Míg a foglalkoztatottak száma vonatkozásában Ausztrália a határozott reformerek útját, Magyarország pedig az apró lépések politikájának útját látszik járni, addig a költségvetési számok alapján levonható következtetés éppen fordított. Ismerve mármost a létszámleépítésnek nevezett kormányzati akciók nemzetközi gyakorlatát – mely a nem közszolgálati státuszú szervezetekbe való munkaerő-kitelepítéstől és/vagy a korábban saját szervezet által ellátott feladatok kiszervezésén át a statisztikai definíciók „kreatív” értelmezéséig sokféle eszközt magába foglal – a költségvetési számok által mutatott tendencia tűnik a megalapozottabbnak.

A kérdés mármost az: értelmezhetők-e a fentiek úgy, hogy az NPM „állam-leépítési” dimenziójában Magyarország a radikális, míg Ausztrália a mérsékelt reformerek csoportjába tartozik? Véleményem szerint a válasz határozott „nem”. Mégpedig azért nem, mert a magyar (tágabb értelemben: az átalakuló országokban megvalósult) változások egyfelől, illetve a fejlettnak tekinthető tőkés államok közszektoraiban a vizsgált időszakban bekövetkezett változások másfelől korántsem tekinthetők ugyanazon jelenségkör különböző országokban tapasztalható megnyilvánulásainak. Az előbbi esetben ugyanis egy történelmi perspektívában is párját ritkító nagyságrendű, jelentős részben fölülről-lefelé vezényelt, a társadalom egészét alapjaiban átformáló átalakulásról van szó³⁰; az utóbbi esetben azonban inkább beszélhetünk a kormányzati reformszakpolitika többé vagy kevésbé markáns, de semmiképpen sem precedens nélküli nagyságrendű változásáról, elmozdulásáról.

Az állami szerepvállalás terjedelmét, illetve e terjedelem változását jelző mutatószámok mechanikus összehasonlítása pedig elfedné ezt a lényegbevágó, a – bármely területen, esetünkben: a közszektor-reformok területén folytatott – szakpolitikák szokásos módosulásai vagy akár reformjai köréből jelentőségét tekintve toronymagasan kilógó, történelmü léptékü különbséget, amely a kelet-európai rendszerváltozások és a fejlett világ szakpolitikai reformjai között mutatkozik.

Mindemellett – némileg mégis a számok „mechanikus” összehasonlításánál maradva – nem fölösleges felhívni a figyelmet, hogy hogyan alakult az állam, a közszektor feladatainak nagysága, mennyisége. A modern jóléti típusú államokban – s Magyarország is ilyennek tekinthető – a közkiadásokat és általában az állam terhelését „objektíve” legnagyobb – és egyre növekvő –

³⁰ Zárójelben jegyzem meg, hogy a rendszerváltozás jelentőségét bizonyos lényeges aspektusokból vitató, azt kisebbítő, a *mainstream* szemszögéből radikálisnak tekinthető álláspontok – pl. Tamás (2003) – sem kérdőjelezik meg annak alapvető és egyedi jellegét

mértékben meghatározó kontextuális tényező az elöregedés. Az egészségügyi, valamint az időskorúak gondozásával kapcsolatban felmerülő egyéb (nyugdíj stb.) társadalmi igények – azaz a „kereslet” – ugyanis leginkább a népesség demográfiai állapotától függ. Miközben ugyanis az egyéb tényezők, úgy mint a gazdasági konjunktúrahelyzet és a munkanélküliségi tendenciák, vagy éppen az egyszeri kiadások (természeti katasztrófák, háborúk stb.) is számottevően befolyásolhatják a közszolgáltatások iránti keresletet, addig az államháztartási kiadásoknak mind Ausztráliában, mind pedig Magyarországon döntő súlyú összetevőjét alkotó egészségügyi-szociális kiadások hosszú távon mégis elsősorban a demográfiai szerkezettől függenek.

Az állami szerepvállalás tér- és időbeli összehasonlítása során viszont nem lehet eltekintetni attól, hogy e szerepvállalás mértékét nem csak az állami „kínálat”, hanem – sőt elsősorban – e kínálatnak a társadalmi kereslethez viszonyított nagysága jellemzi. Egy egyszerű példával élve: ha A országban is és B országban is azonos szinten maradtak a közkiadások egy adott időszakban, de eközben A országban felével nőtt az időskorúak aránya, míg B országban változatlan maradt, akkor nyilvánvaló, hogy az állami szerepvállalás mértéke csak az utóbbi esetben tekinthető változatlanoknak; A ország esetében viszont erősen csökkent.

Az elöregedést jellemző egyik fontos mutató a társadalmon belül az időskorúaknak az aktív korúakhoz viszonyított aránya. E mutató értéke Ausztráliában 1985 és 2000 között mintegy 18%-kal (15,3%-ról 18%-ra), míg Magyarországon csak 15%-kal (18,7%-ról 21,5%-ra) nőtt (OECD 2003). E különbség tehát azt jelzi: elképzelhető, hogy a feladatokhoz-igényekhez viszonyítva a magyar „leépítés” csekélyebb, mint azt pusztán a költségvetési számok ismeretében mondhatnánk.

8.2 A teljesítmény-problematika megjelenése a közigazgatásban

„Teljesítmény-problematika” alatt három, a koncepcionáló (I.) részben megfogalmazott NPM-elemet értek: (i) az olcsóság-eredményesség-hatékonyság, (az ún. 3E) vezérszavai által fémjelzett törekvéseket, (ii) a menedzserializmus, valamint (iii) a döntési hatékonyságot növelő, ún. döntés-orientált technikák jelenlétének mértékét a közigazgatási modernizációról-reformról szóló (szakmai-politikai) közbeszédben és szakpolitikai gyakorlatban (a három elem közötti lehetséges distinkciókkal kapcsolatban vö. Hajnal 1999a, b, c). E három, az eddigiekben összevontan kezelt mozzanat közös tárgyalását főként az indokolja, hogy a közöttük való különbségtétel analitikus-elméleti szinten jóval egyszerűbb feladat, mint a gyakorlati szakpolitikák szintjén. A valóságban

ugyanis e három mozzanat a legtöbb esetben elválaszthatatlanul összefonódva jelenik meg: pl. a köztisztviselők egyéni teljesítményértékelési és teljesítményfüggő bérezési rendszerében, a „3E” és a menedzserializmus, a korszerű, teljesítményalapú vezetői információs rendszerek (teljesítmény-monitoring, evalváció stb.) esetében pedig mindhárom mozzanat tetten érhető.

Az előbbi alfejezetben írottak tükrében nem meglepő, hogy hatásosság-hatékonyság-olcsóság „szentháromságából” – melyhez újabban a 3E-frazeológia egy újabb elemeként a „minőség” szempontja is csatlakozott-csatlakozik (vö. Kirkpatrick–Martinez-Lucio 1995, Pollitt-Bouckaert 1995) – Magyarországon elsősorban az olcsóság eleme dominált; illusztratív példaként a kötött közszolgálati létszámgazdálkodást, és a központi kormányzati szervezetrendszerben időről időre feltűnő fűnyíró-elvű költségvetési megszorításokat érdemes említeni. Noha a közigazgatási modernizációs szakpolitikai deklarációként kezelhető négy korszerűsítési kormányhatározat a kezdetektől fogva tartalmaz az olcsóság és hatékonyság, 1996-tól pedig az eredményesség és a minőség fejlesztésével kapcsolatos megújuló elköteleződéseket, e szándékok sikerével kapcsolatban pártatlan szemlélet empirikus tények nemigen, inkább csak kételyek „segítik” a tájékozódásban.

Ami a menedzseri éthosz megvalósulási lehetőségeit illeti, a kép igen csekély elmozdulást mutat, s azt is elsősorban az önkormányzati szektorban. A „szabálykövető és felelőségkerülő” bürokrata kulturálisan mélyen rögzült „toposza” a külső – politikai és gazdasági – befolyás fokozódó érvényesülésének viszonyai közepette talán meg is erősödött, nem hogy gyengült volna. A magánvállalati igazgatási technikák ugyanakkor már jóval nagyobb mértékben jelentek meg a közigazgatásban; példaként a minőségbiztosítási és –irányítási rendszerek (ISO, CAF – ugyan ezek a központi közigazgatásban kevésbé vannak jelen), a folyamatmodellek, vagy éppen a köztisztviselői törvény 2002-es módosításával bevezetett kötelező és általános egyéni teljesítményértékelés említhető itt meg. Nem lehet azonban elmenni amellett, hogy a bevezetett, nagy vonalakban a „legjobb nemzetközi gyakorlatra” emlékeztető megoldások számos esetben csak a formát utánozzák, míg tartalmi tekintetben éppen „csak” a szóban forgó megoldás lényegi, a pozitív hatást elvileg produkálni hivatott elemei-logikája hiányzik (ld. a közszolgálat emberierőforrás-menedzsment rendszerének olyan elemei, mint a Nyugaton többfelé szokásos versenyvizsgákra emlékeztető közigazgatási alapvizsga rendszer, vagy a szintén sokfelé alkalmazott egyéni teljesítményértékelési rendszer; ezekkel kapcsolatban részletesebben ld. Gajduschek-Hajnal 2001, Gajduschek-Hajnal 2003 pp. 27-28).

A döntés-orientált megközelítések bevezetése és alkalmazása terén tapasztalható talán a legkisebb elmozdulás. Noha a különböző szintű, jogszabályokban is megjelenő szakpolitikai deklarációk (többek között a jogalkotási törvény, illetve az 1996 óta megalkotott három közigazgatás-

korszerűsítési kormányprogram) egyként hangsúlyozzák a szakpolitikai döntések, ill. jogszabályok előzetes és utólagos, a költségvetésiekén túl a szélesebb társadalmi hatásokra is kiterjedő hatásvizsgálatának fontosságát, a gyakorlat e téren sem mutat sok előrelépést. A kormányzati döntés-előkészítés kialakulnak tekinthető gyakorlatába azonban, úgy tűnik, nem is igen férne bele semmilyen érdemi közpolitika-elemzési vagy evalvációs funkció.

Ausztráliában a menedzserializmus térhódítása figyelhető meg – a klasszikus közszolgálati (bürokratikus) elvek és gyakorlat helyett. Szövetségi szinten a munkáspárti kormányzat idején (tehát 1996-ig), majd 1997-től a jobboldali kormányzat idejében egy sor nagyhatású NPM-kezdeményezés valósult meg (Pollitt-Bouckaert 2000 pp. 202-203):

- A Pénzügyi Menedzsment Fejlesztési Program (1983) a vállalati menedzsment eszközök bevezetését, a hagyományos költségvetési rendszer átalakítását és a teljesítmény- (program-) költségvetésre való áttérést, az evalvációk kötelező alkalmazását eredményezte. Ehhez a kilencvenes évtized végén a tisztán pénzforgalmi szemléletről a tőkemozgásokat is feltüntető kettős, ún. *accruals accounting* könyvelési-költségvetési rendszerre való áttérés is hozzájárult.
- A közszolgálati rendszer sorozatos átalakításai a karrierrendszer fokozódó fellazítását eredményezték: a főtisztviselői rendszer 1984-es bevezetése a felső szintű karrierpályák megnyitásával és a verseny-elem határozottabbá tételével, míg az 1997-es újabb módosítás a köztisztviselői védettség további számottevő csökkentésével járt.

E reformlépések „valódi változásokat eredményeztek a közszektor kultúrájának megváltoztatása, jelentős állami vagyonok privatizálása, bizonyos technikák – mint pl. a felhasználói díjfizetés, a kiszereződés és a *benchmarking* – széles körű alkalmazása, a költségtudatosság és a pénzügyi menedzsment eszközeinek fokozott alkalmazása” (uo. p. 203) révén. E reformok hatására még az olyan „érzékeny” közigazgatási funkciók körében is szokásossá vált a menedzserialista technikák – úgymint teljesítmény-monitoring, teljesítményfüggő javadalmazási rendszerek, teljesítményalapú/programköltségvetési rendszerek stb. –, alkalmazása, mint a szakpolitikai tanácsadás és kutatás (Argy 2001 pp. 66-67).

E reformok mélységével, átütő erejével kapcsolatban némileg megoszlanak a vélemények: a szerzők egy része lényeges változásokat érzékel (Argy 2001, Steane 1999). Ugyanakkor arra is mutattak bizonyos jelek, hogy a reformok nem hatották át a közigazgatási szervezetrendszerre és az egyes szervezeteket a „pincétől a padlásig”; a diszkrecionális – pl. pénzügyi – hatáskörök „megóvásának” vagy a reformokkal kapcsolatos köztisztviselői szkepticizmusnak a jelenségei legalábbis mindenképpen erre utalnak (Pollitt-Bouckaert 2001).

Ami a procedurális és menedzsment súlypontú reformokat illeti, ezek Queensland-ben inkább csak a kilenvenes évek közepétől kezdtek igazán jelentős méreteket ölteni (Dann 1996). A kormányzat stratégiai menedzsment keretrendszerének („*Managing for outcomes*”) 1997-ben lendületet vett kialakítása említendő meg itt elsősorban, amely a stratégiai tervezés és monitoring, a teljesítmény-mérés és -menedzsment, illetve a teljesítmény-orientált, nem-hagyományos költségvetési formátumok és rendszerek elemeit integrálja (Treasury of Queensland 1997).

Összefoglalóan tehát egyrészt az állapítható meg, hogy a „queensland-i közszektor az elmúlt két évtizedben jelentős átalakuláson ment keresztül” (Parker-Bradley 2000 p. 32). Másrészt azonban e változások igencsak rövid idő alatt zajlottak le, és ennek megfelelően intenzitásuk is nagy volt. Ennek, valamint annak a fényében, hogy (i) a közigazgatással szembeni – legitim vagy kevésbé legitim – pártpolitikai szempontok egyre erősebben érvényesülnek, és – nagyrészt ennek eredményeként – (ii) a vezetői karrierek és posztok politikai irányból sérülékennyé, ezáltal pedig a vezetők kockázatkerülővé és óvatossá váltak, valamint (iii) a tudományos közvélemény körében is számottevőek az átfogó, „mindent egyszerre” stílusú *public management* reformokkal kapcsolatos szkeptikus hangok (Orchard 1998), - mindezek fényében tehát indokoltnak látszik némi szkepszis a gyökereikig ható szervezeti-, tudat- és értékrendbeli változások tényleges jelenlétét illetően³¹.

8.3 „Láthatatlan kezek”: Piaci típusú mechanizmusok, dereguláció és (ki-)szerződéses rendszerek; a nem-állami szereplők bevonása a közszolgáltatások nyújtásába

Magyarországon e körben elsősorban a privatizációs folyamat két alfejezettel korábban említett eredményeit kell hangsúlyozni. Kialakult továbbá – és jól-rosszul működik is – a közbeszerzés jogi és intézményi rendszere, csakúgy, mint az – elsősorban helyi, illetve az infrastrukturális – közszolgáltatások kiszervezésének igen széles körű gyakorlata. E rendszerek működése azonban, úgy tűnik, csak formájában, tartalmában azonban nem valósítja meg a piaci típusú

³¹ A kutatás-módszertani szempontokra fogékony olvasónak e ponton gondot okozhat az, hogy a kultúra e gondolatmenetben mint önmaga oka, vagy legalábbis hatótényezője jelenik meg: egyszer mint az NPM-reformok egyik definíciós eleme, dimenziója, egyszer pedig mint annak velejárója, azaz mint adminisztratív kultúra. E kritika elméleti súlya és megalapozottsága semmiképpen sem elhanyagolható, gyakorlati jelentősége azonban – véleményem szerint – többé-kevésbé igen. A kultúra jelentősége-súlya ugyanis az NPM definíciós elemeként felsorolt területek (állam leépítése, dereguláció, stb. – összesen 8 terület) összességéhez viszonyítva igen csekély. A kultúra-változásnak, a menedzserialista kultúra térhódításának az NPM-reformok összehasonlításából történő egyszerű kihagyása tehát, miközben megoldotta volna a körben forgó gondolatmenet előbb említett problémáját, minden bizonnyal nem változtatott volna érdemben az összehasonlítás végeredményén. E megoldásnál azonban célszerűbbnek tűnt – az előbb említett gyakorlati szempontokat, valamint a kifejtés teljessége szempontját az elméleti-módszertaniak elé helyezve – a kultúra mint NPM-összetevő összehasonlítási szempontként történő meghagyása.

mechanizmusok hatékonyságnövelő ideálját, mivel hiányzik a valódi, a gazdaságelméletből jól ismert „piaci kudarcoktól” – elsősorban is az információs aszimmetriától és a monopolizálódástól – mentes versengés reális mozzanata.

A deregulációs politikák összehasonlításával, illetve ezen összehasonlítás értelmes voltával kapcsolatban némi kétely vethető fel amiatt, hogy a posztoszocialista országok összefüggésében a szocializmus évtizedei alatt felhalmozódott hatalmas tömegű – és jelentős részben teljesen irreleváns – jogi norma egyszerűsítésének, megszüntetésének, csoportosításának és rendszerezésének feladata minőségileg és mennyiségileg is messze túllépi a nyugati országokban ismert/megszokott kereteket. E folyamat ugyanakkor összekapcsolódott az uniós integrációval összefüggésben jelentkező jogharmonizációs feladatokkal is (Ficzere 1996, Erdélyi 1996). Miközben e feladatnak a magyar közigazgatási reform kb. a kilencvenes évtized közepére-második felére nagyjából eleget tett, a modern – az érintett társadalmi-gazdasági szereplőknél, valamint az állami jogalkalmazás során keletkező költségeket és hasznokat globális módon figyelembe vevő, szabály-takarékos – regulációs rezsim tényleges kialakítása messze nem tekinthető befejezettnek (egy kis rosszindulattal: elkezdettnek is alig – vö. a szakpolitikák előzetes és utólagos hatásvizsgálatáról kissé fentebb írottakat; pozitívnak tűnő ellenpéldaként azonban ld. az egyszerűsített vállalkozói adó/EVA kísérlet növekvő sikerét).

A kiszerezéssel az elméleti forrásvidék és megalapozottság szempontjából (vö. megbízó-ügynök elmélet) szoros rokonságban van a végrehajtó típusú feladatoknak az elsősorban a központi közigazgatás miniszteriális szervei esetében jelentkező, végrehajtó ügynökségek alkalmazásával történő kiszervezése (az ún. *agencialisation*). Magyarországon ez – tükrözve a közigazgatás feladataival kapcsolatban hagyományosan közkeletű vélekedéseket – mint a hatósági funkciók minisztériumokból való kiszervezésének gondolata, illetve feladata jelenik meg. Ez az elem 1996-tól stabilan és expliciten megjelenik a korszerűsítési kormányprogramokban. Azonban itt is egy sajátos magyar – tágabb értelemben kelet-európai – változattal van dolgunk. Noha az *agencialisation* folyamata látszatra jelentős mértékben célt ért, hiszen a célkitűző/stratégiai és a végrehajtó funkciók szervezeti elkülönítése igencsak előrehaladt, „pusztán” a lényeg: a végrehajtó ügynökséggel szembeni teljesítmény-elvárások explicit és megragadható-mérhető meghatározása és nyomon követése hiányzik következetesen továbbra is. A folyamatot ehelyett kizárólag annak strukturális (szervezeti-hatásköri) értelmezésében érzékelik és fogalmazzák meg.

A magán-közösségi partnerség (PPP) különböző formái, a „civil társadalom” erőinek bevonása nemcsak a kormányzati megnyilatkozások kedvelt jelszava, hanem – bár jelentős pártpolitikai, gazdasági és ideológiai torzításokkal – a gyakorlatban is viszonylag jelentős mértékben érvényesülő tendencia (Kuti 1998, Hardiné Szabó 1999). Ez azonban tényleg csak viszonylagos; a

civil szféra abszolút súlya továbbra is lényegesen elmarad az európai államokra jellemző értéktől (Csegény-Kákai 2000).

Ausztráliában az előző bekezdésekben áttekintett valamennyi mozzanat mind formailag – az alkalmazás kiterjedtségét, gyakoriságát tekintve –, mind pedig tartalmilag, vagyis az egyes reform-elemek elvi célja-tartalma és tényleges alkalmazási gyakorlata közötti kongruencia tekintetében jóval befolyásosabbnak tűnik. Ami a piaci típusú mechanizmusokat illeti, ezek növekvő súlyú jelenléte figyelhető meg, különösen, ami a kilencvenes évtizedet illeti. A (közüzemi és gazdálkodó szervezetek vagyonának eladása értelmében vett) privatizáció hatalmas méreteket öltött: a kilencvenes években „az ausztrál (szövetségi és tagállami) kormányzatok közel 100 milliárd dollár értékű kormányzati vagyont adtak el. Egyes szövetségi államok [...] az elektromosenergia-ipari, városi, térségi és távolsági közlekedési infrastruktúra, a börtönök és a sürgősségi betegellátást szolgáló eszközök közel teljességét eladták...” (Argy 2001 p. 67). A közfeladatok magánvállalati szolgáltatók irányába való kiszereződése szintén standard gyakorlattá vált nemcsak a „hagyományos” területeken, hanem a kórházak, börtönök, sőt a hadsereg harcoló alakulatainak ellátása területén is (uo.).

8.4 NPM Magyarországon és Ausztráliában: néhány következtetés

Az Ausztráliában és Magyarországon lezajlott NPM-folyamatok fenti összevetése természetesen messze van egy rigorózus komparatív elemzés követelményeinek teljesítésétől, mégpedig legalább háromféle értelemben. Egyrészt az elemzés és összehasonlítás egyes dimenzióinak – sőt: magának az összehasonlításnak – az elméleti keretei és tisztázottsága, valamint gyakorlati operacionalizáltsága tekintetében; másrészt amiatt, hogy e dimenziók elegendően sokoldalú és árnyalt volta is megkérdőjelezhető; harmadrészt pedig a következtetések tényszerű, empirikus megalapozottsága-dokumentáltsága is elmarad egy ilyen elemzés igényeitől.

A komparatív közigazgatás-kutatás elméleti nehézségei önmagukban véve is jelentékenyek és komplexitásuknál-terjedelmükénél fogva messze szétfeszítenék a jelen fejezet kereteit (Aberbach-Rockman 1987, Subramaniam 2000). Ami az összehasonlítás dimenziói kellő árnyaltságának-sokoldalúságának problémáját érinti, legkézenfekvőbb példaként a közigazgatás politikai kontrolljának kérdése említhető. A kormányzati apparátus politikai-politikusi kontrollja, a bürokrácia lojalitása iránti igény ugyanis mind az ausztrál (Pollitt-Bouckaert 2001 p. 201, 2002, Orchard 1999), mind pedig a magyar reform-törekvések elsősorú célterülete volt, akár időrendi, akár pedig prioritási sorrendben tekintve. Ez és a két ország közigazgatási modernizációs

törekvései közötti számos további párhuzam és eltérés minden bizonnyal érdekes és tanulságos következtetések forrása lehetne. Mindazonáltal e kérdések tárgyalására itt nem kerülhetett sor; a gondolatmenet elsődleges, a dolgozat elején kifejtett célja ugyanis a közigazgatási rendszerek és reformjaik átfogó és megalapozott komparatív elemzése helyett azok szűk, pusztán NPM-szemponitú, a reformok kiterjedésének, mélységének, hatásuk fundamentális jellegének legalább nagyságrendi összevetését megalapozó bemutatása volt.

A fentiekben az e cél által megkívánt struktúrába rendezett mozzanatok, folyamatokat „összegezni”, azokból valamilyen formálisan megalapozott megállapítást levonni tehát nem könnyű. Ugyanakkor az egyes reform-dimenziókat áttekintve összességében mégis megállapítható, hogy az NPM által felvetett problémák, legalábbis a szakpolitikai deklarációk és kezdeményezések szintjén, tartósan beépültek a magyar közigazgatási reform/modernizáció folyamatába. A tényleges eredmények – melyek átfogó és megalapozott értékelésére itt nem tehetek kísérletet – azonban, úgy tűnik, jelentősen ellentmondanak a „*mainstream*” NPM-trendeknek csakúgy, mint a reform-szakpolitikák retorikai-szimbolikus dimenziójának. Ugyanis: (i) a tényleges folyamatok jelentősen, krónikusan és jól megíjósolhatóan lemaradnak a kinyilvánított szándékoktól (ill. gyakran inkább „elmennek azok mellett”, vagy éppen azokkal ellentétesen hatnak); valamint (ii) a megvalósult lépések az adaptálásra kiválasztott részelemek alkalmatlan összetétele folytán inkább csak formailag hasonlítanak az adaptálandó rendszerre, míg annak tényleges eredményeit nem – gyakran még elvileg sem – produkálják³².

Az ausztrál reformok megítélése – mondhatjuk: természetesen – szintén nem egyöntetű. Mindazonáltal úgy vélem, hogy nem férhet kétség ahhoz, hogy az ausztrál NPM, akár relatív (a korábbi szinthez viszonyított), akár pedig – és főleg – abszolút értelemben, vagyis az NPM-elvek jelenlegi alkalmazásának gyakorisága-mélysége tekintetében vizsgáljuk, lényegesen mélyebb, tartalmibb és „organikusabb”, a mindennapi működésbe nagyobb mértékben beépülő változásokat eredményezett, mint a magyar reformok.

³² A másolni-átvenni igyekezett, *international-best-practice* típusú példák, valamint az ezekből ténylegesen kialakuló hazai *public management* megoldások között időnként megfigyelhető, és némileg komikus különbséget jól szemlélteti az alábbi – a közigazgatás komplex és magas absztrakciós fokon megragadható rendszerei helyett egy kézzelfogható területre: a nagyvárosi parkolás egy apró részproblémájára vonatkozó – metafora. A világ nagyvárosaiban gyakran használnak a járdaszegélyek mellett 1.5-2 méterenként elhelyezett oszlopokat vagy egyéb, hasonló akadályokat a járdán történő illegális parkolás megakadályozására. Budapesten sincs ez másképp: a tágan értelmezett belváros gyakorlatilag valamennyi fő(bb) útvonalát ilyen oszlopok szegélyezik. Elég azonban egy egészen apró, jelentéktelen változtatás az eredeti modellen ahhoz, hogy az egész rendszer értelmét veszítse. Vegyünk ki csak egyetlen oszlopot a sok közül: az autók immár akadálytalanul parkolhatnak a járdákra fel és onnan le a rengeteg, nagy költséggel legyártott és felszerelt oszlop között, de azoktól nem zavartatva (úgy pl., mint – e dolgozat írása idején – a budapesti Uránia mozi előtti, igen frekvenciált helyen tették-teszik, esténként mintegy 25-30 körüli számban)! Hasonló, bár kevésbé nyilvánvaló példák a közigazgatási reform haza gyakorlatából szép számmal hozhatók.

9 Az empirikus vizsgálat eredményeinek módszertani szempontú vizsgálata

Az alábbiakban két olyan kérdést vizsgálok meg, amelyek a kiválasztott minisztériumok szervezeti kultúrájára irányuló vizsgálat módszereinek és eredményeinek érvényességével, módszertani megalapozottságával kapcsolatosak. Az első a minta és a mintavétel jellemzőivel kapcsolatos; az alapkérdés itt az, hogy a nyert empirikus eredmények mennyire általánosíthatók, mennyire fogadhatók el az adott szervezetekben alkalmazott tisztviselők tényleges véleményeként. A második pedig a használt szervezeti-kultúra-mérő instrumentum validitásának kérdése. Egyáltalán nem biztos ugyanis, hogy az a kérdőívi instrumentum, amely más országokban, más nyelvi, kulturális és intézményi kontextusokban többé-kevésbé érvényesnek (*valid*) bizonyult – vagyis a mérni szándékozott és a ténylegesen mért jelenség közötti egyezőséget nagyjából biztosította –, az ezen új alkalmazási területen is hasonlóan kedvező tulajdonságokat mutat majd. Noha a mérni szándékozott és a kérdőív által ténylegesen mért tényezők közötti azonosságot bizonyítani a kutatás módszertani korlátai között maradván nem lehet, mindazonáltal szükséges és lehetséges néhány olyan vizsgálat elvégzése, amelyek legalábbis valószínűsítik e két tényezőcsoport hasonlóságát, egybeesését.

9.1 A minta jellemzői

A vizsgálatba kerülő mintaelemek (személyek) lépcsőzött mintavétel alkalmazásával lettek kiválasztva. Az elsődleges mintavételi egység a mintavétel időpontjában – vagyis 2003 júniusában – létező minisztériumok, míg a másodlagos mintavételi egység az adott időpontban az egyes minisztériumokban dolgozó köztisztviselők voltak. Az, hogy az egyes minisztériumokból reprezentatív köztisztviselői mintákat lehessen választani, jelentős módszertani nehézséget okozott, mivel a minisztériumokban alkalmazott köztisztviselők listája nem nyilvános – noha a vonatkozó jogszabály szerint közérdekűnek minősülő – adat. E meglehetősen komoly nehézséget a kiválasztott minisztériumok ún. állománytábláinak – az MKI vezetőinek támogatásával történő – beszerzésével oldottam meg; ez a lista ugyanis tartalmazza a köztisztviselők nevét és beosztását is.

A vizsgálat céljára kiválasztott hat minisztériumnak a mintavétel időpontjában létező 15 (a Miniszterelnöki Hivatallal együtt: 16) minisztérium köréből történő kiválasztása nem-véletlen

mintavételi eljárással történt. Ennek során két fő szempont volt: egyrészt a vizsgálatba bevont minisztériumok minél több szempontból – úgymint tevékenységi terület, ágazati jellemzők, méret, stabilitás vs. dinamizmus – fedjék le a minisztériumi „populációt” jellemző spektrumot. Másrészt pedig, különösen a vizsgálat feszes időbeli korlátai miatt, fontos volt az adott minisztériumokban dolgozó köztisztviselői állománytáblákhoz való hozzáférés lehetőségének szempontja is.

Az egyes minisztériumokban ezután hozzávetőleg 150-180 elemű, egyszerű véletlen mintát választottam. A megcélzott minisztériumonkénti mintanagyság $n=150$ fő volt; ettől – itt nem részletezett (pl. méret) okokból – csak a MeH esetében tértem el. A minta alapjellezőit az alábbi táblázat foglalja össze.

Minisztérium	Létszám (fő)*	Mintanagyság (fő)	Válaszadók száma (fő)	Válaszadók aránya (%)
Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium (ESZCSM)	695	144	49	34,0%
Földművelésügyi Minisztérium (FM)	1039	149	49	32,9%
Informatikai és Hírközlési Minisztérium (IHM)	171	149	42	28,2%
Miniszterelnöki Hivatal (MeH)	711	177	71	40,1%
Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma (NKÖM)	265	149	44	29,5%
Pénzügyminisztérium** (PM)	615	136	35	25,7%
Összesen	3496	904	290	32,1%

* A vizsgálat megkezdésének időpontjában rendelkezésre álló állománytáblák adatai alapján. ** A PM-ben rendelkezésre állt a tartósan távol (pl. GYES-en) lévő köztisztviselők azonosíthatóságát biztosító adat is, így itt ezek a személyek már a mintavétel fázisában ki lettek szűrve

Tábla 8: A mintába bevont minisztériumok és a minisztériumonkénti mintanagyságok (fő)

Hangsúlyozom, hogy – szemben a kérdőíves felmérésekben szinte kizárólagos gyakorlattal – az elemzés elsődleges egysége ezúttal nem az egyén, hanem az elsődleges *mintavételi* egység: azaz a minisztériumi szervezet volt. Vagyis a vizsgálat középpontjában álló jelenség: a szervezeti kultúra elsődlegesen nem az egyes egyént, hanem az egyes szervezetet jellemzi. Ebből következően

annak, hogy a mintába bevont összes köztisztviselő jól reprezentálja-e a minisztériumi köztisztviselők populációját vagy sem, nincsen jelentősége; így hát a kérdőívi adatoknak a minisztériumi nagyságot tükröző súlyozására sem volt szükség, legalábbis ami a szervezeti kultúrával kapcsolatos vizsgálatokat illeti.

A kiküldött 904 darab kérdőívből az adatfelvétel lezárásának időpontjáig 341 darab (37,7%) érkezett be feldolgozásra alkalmas állapotban. Ugyanakkor a minisztériumi hovatartozást „firtató” kérdésre a válaszadók egy számottevő része – 14,4%-a – nem válaszolt. Ennek oka minden bizonnyal az egyéni válaszok utólagos beazonosításától-beazonosíthatóságától, illetve ennek esetleges következményeitől való félelem volt; e magyarázat plauzibilitását a kutatás során tapasztalt számos jelenség és „sztori” támasztja alá. A „bizalmi probléma” ilyen fokú jelentősége azért különösen meglepő, mivel – mint korábban említettem – a kitöltött kérdőív visszajuttatására megcímzett és felbélyegzett válaszborítékot is mellékelünk, amelyet egyszerűen egy postaládába bedobva is vissza lehetett juttatni.

A szervezeti kultúrával kapcsolatos vizsgálatok során tehát csak a minisztériumi hovatartozást is „bevalló” 290 fő (32,1%) válaszait lehetett figyelembe venni, míg az egyéb vizsgálatokban a teljes, 341 fős adatbázist. Mindent összevetve ez elfogadható válaszadási arányt jelent, különösen, ha tekintetbe vesszük az igencsak – néhol az abszurditásig – érzékeny és bizalmatlan szervezeti kontextust, valamint azt, hogy az adatfelvétel kényszerű okokból részben a nyári szabadságolások idejére esett.

Az adatfelvétel megtervezése során az előbb említett „bizalmatlansági faktor” potenciális romboló hatásának kiszűrésére különös gondot fordítottunk. A módszertani részben már említett követő telefonhívások alkalmával – melynek során a mintába bekerült valamennyi személyt telefonon is megkerestünk – a kérdőív visszaküldésére való „buzdítás” mellett néhány olyan alapinformációt is gyűjtöttünk, melyek lehetővé teszik a válaszadók és a nemválaszolók összetételének összevetését néhány centrális dimenzió mentén.

E követő telefonhívások során 808 személlyel sikerült kapcsolatba lépni és tőlük a szükséges adatokat felvenni. További 63 személyről pedig kiderült, hogy a megkeresés időpontjában már nem dolgoztak a kérdéses minisztériumban, illetve munkahelyüktől tartósan távol voltak.³³ Ez a lefedettség elég magasnak tűnik ahhoz, hogy a teljes minta összetételét megbízhatóan tükrözze. Az alábbi táblázat az ilyen módon nyert összetétel-adatokat veti össze a válaszadók (azaz a kérdőívet visszaküldők) összetételével.

³³ Ezen belül más közigazgatási szervbe távozott 4 fő, ismeretlen helyre távozott 9 fő, tartósan távol volt 50 fő.

Az összetélt jellemző változó	A vizsgált változó kategóriái	Relatív gyakoriság		A khi-négyzet teszt szignifikanciája és p-értéke
		a teljes mintában	a válaszadók között	
Nem	férfi	35.5%	45.1%	Szignyifikáns (p<0.0005)
	nő	64.5%	54.9%	
Szervezeti pozíció	vezető	26.2%	29.3%	Nem szignifikáns (p=0.178)
	nem vezető	73.8%	70.7%	
Szolgálati idő	0-2 év	30.1%	29.5%	Nem szignifikáns (p=0.314)
	3-6 év	21.6%	25.7%	
	7-12 év	17.7%	17.4%	
	>13 év	30.6%	27.4%	

Tábla 9: A válaszadók és a teljes minta összetételének vizsgálata nem, szervezeti pozíció és szolgálati idő szerint: a sokasági és mintabeli relatív gyakoriságok, valamint a khi-négyzet próbák eredményei³⁴

A válaszadók összetétele tehát igen jól tükrözi a teljes minta – és így minden biztonnyal a sokaság – összetételét. Csupán a nem szerinti összetétel esetében tapasztalható szignifikáns eltérés a sokasági és a válaszadói összetétel között: a válaszadók között mintegy 10 százalékponttal felülreprezentáltak a férfiak. A khi-négyzet próbákat a minisztériumi hovatartozást megjelölő n=290 válaszadóra szûkítve hasonló, bár némileg kevésbé kedvező eredményeket kapunk: a „nem” változóra az ismét csak szignifikáns p<0,001, a „szervezeti pozíció” változóra a nem szignifikáns p=0,089, míg a „szolgálati idő” változóra az enyhén szignifikáns p=0,042 értéket kapjuk.

Mivel az észlelt eltérések összességükben nem túl jelentősek, a továbbiakban a kérdőívi adatfelvételtől nyert adatokat az itt vizsgált kérdések vonatkozásában reprezentatívnak tekintem.

Végül egy, a szóhasználattal kapcsolatos kérdés. Az eddigiekben megkülönböztettem a „populáció”, a „minta” és a „válaszadók” csoportját. Az utóbbi néhány bekezdésben, valamint a dolgozat hátralevő részében azonban – a szóhasználat egyszerűsítése és annak a hasonló típusú elemzésekben megszokotthoz való hasonítása végett – minta alatt nem az eredetileg a mintába

³⁴ A tesztek részletesebb eredményeit a 2. sz. Melléklet tartalmazza

beválasztott 904 fős sokaságot, hanem a válaszadók 341 fős sokaságát nevezem. Populáció alatt pedig – az elemzés aktuális szintjétől függően – továbbra is a minisztériumok, köztisztviselők, illetve az adott minisztériumban dolgozó köztisztviselők összességét értem.

9.2 Az alkalmazott kérdőívi instrumentum tulajdonságai (validitás-vizsgálat)

Az I. sz., ezen belül főleg az I.a sz. kérdéskör³⁵ vizsgálata két dolgot jelent.

Egyfelől vizsgálandó, hogy a szervezeti kultúrára vonatkozó egyéni percepciókat mérő skálák mennyire megbízhatók. Emlékeztetőül: a négy versengő kultúra-típus erősségét először az egyes válaszadók szintjén kell kiszámítani, mégpedig úgy, hogy a skála-változó értéke minden egyes kultúra-típus esetében a skálát felépítő öt változó értékének számtani átlagaként adódik. Egy skála-változó azonban csak akkor létjogosult, ha az azt felépítő itemek valóban ugyanannak a (látens) változónak a különböző aspektusait mérik. Azt, hogy ez valóban így van-e, az egyes itemek „együttjárásának” vizsgálatával dönthetjük el. Az empirikus vizsgálatokban ezt leggyakrabban a skálaváltozók megbízhatóságát mérő ún. Cronbach-féle alfa érték alapján szokták vizsgálni.

A másik alapvető módszertani kérdés – feltéve, hogy az egyéni percepciókat mérő skálák megbízhatónak bizonyulnak – az, hogy jogos-e ezeket a percepciókat szervezeti szinten aggregálni. Amennyiben ugyanis az adott szervezethez tartozó egyéneknek az ugyanazon jelenséggel – esetünkben: szervezeti kultúrával – kapcsolatos, a kérdőív által mért percepciói lényegesen különböznek, akkor a kérdőív minden bizonnyal rosszul mér, vagy valami mást mér. (Egy sarkított példával élve: ha valaki az aznap déli hőmérsékletet kérdőívi felmérés alapján szeretné megállapítani, de a kapott válaszokból adódó hőmérsékleti becslések még csak nem is hasonlítanak egymásra, akkor minden bizonnyal rossz a kérdőív.) Ez a módszertani probléma a kérdőíves vizsgálatokban – sőt, általában az empirikus társadalomtudományi vizsgálatokban – ebben a formában viszonylag ritkán vetődik fel. Az, hogy itt mégis felvetődik, az az elemzési szintek közötti „mozgásnak” tulajdonítható; annak, hogy egy szervezeti szintű, több szervezet vonatkozásában vizsgált jelenséget egyéni szinten gyűjtött információk alapján elemzünk, illetve hogy az egyéni és a szervezeti elemzési szint egyszerre van jelen az elemzésekben. A módszertani részben elmondott érvek alapján e kérdést elsősorban variancia-kovariancia analízissel vizsgálom.

³⁵ Az itt alkalmazott jelölések megegyeznek a II. Részben a kutatás kérdéseinek és hipotéziseinek bemutatásához használt táblázatokban/alfejezetekben használt jelölésekkel

Az itt következő két szakasz e vizsgálatok eredményeit mutatja be.

9.2.1 Az egyéni kultúra-percepciókat mérő skála-változók megbízhatóságának vizsgálata

A négy kultúra-típus jelenlétét mérő skála-változók többsége kielégítően „működött”; a skálaváltozók megbízhatóságát mérő Cronbach-féle Alfa érték $A=0.52$ és $A=0.79$ között változott. A megbízhatósággal kapcsolatos részletesebb eredményeket az alábbi táblázat mutatja be.

Skála-változó	A skálát alkotó itemek száma	Cronbach Alfa	
		Jelen vizsgálat	Parker-Bradley*
X_A (A csoport-kultúra jelenléte)	5	0.65	0.74
X_B (A nyílt rendszer-kultúra jelenléte)	5	0.73	0.69
X_C (A hierarchikus kultúra jelenléte)	5	0.79	0.80
X_D (A racionális kultúra jelenléte)	5	0.52	0.61

* Itt közlöm az Ausztráliában Parker és Bradley (2000) által lefolytatott vizsgálat megbízhatósági együtthatóit.

Tábla 10: Használt mérési instrumentum megbízhatósága a magyarországi, illetve az ausztrál kutatásban (n=323)³⁶

Amint a táblázatból leolvasható, a kultúrát mérő skála-változók a magyar kontextusban is kielégítően – noha az eredeti, angol nyelvű és angolszász kulturális közegben tapasztalhatóól némileg elmaradó megbízhatósággal – „működtek”. Ezen eredmények alapján a mért szervezeti kultúra jellemzőket egyéni szinten mérő skála-változókat módszertani szempontból kellően megalapozottnak tekinthetjük.

Ami a kultúra-skálákat felépítő itemek (úm. intézményi jelleg, intézményi vezető, az intézményi kohézió, az intézményi hangsúlyok/célok és az intézményi jutalmak) „működőképességét” illeti, a 2. sz. Mellékletben közölt megbízhatósági (reliability) elemzések, valamint a dolgozatban nem közölt itemek közötti korrelációs mátrixos vizsgálata alapján az a kép rajzolódik ki, hogy az egyes

³⁶ Részletesebb eredmények a 2. sz. Mellékletben találhatóak

dimenziók (ill. az azoknak megfeleltethető itemek) általában körülbelül hasonló mértékben működtek. Kivétel ezek közül csak az intézményi jutalmak változója: ez – a kezdeti hipotézissel éppen ellentétes módon – meglehetősen „rosszat tett” a kultúra-skáláknak (pontosabban: a négyből háromnak). Ennek ellenére az eredmények összehasonlíthatóságának biztosítása végett, valamint azért, mert a szóban forgó itemeknek a skálára gyakorolt „destruktív” hatása korlátozott volt, a dolgozatban mindvégig az eredeti, öt itemből álló skálákkal dolgozom.

9.2.2 A vizsgálat szervezeti szintre emelése: mennyiben aggregálhatók az egyéni percepciók?

Amint a módszertani fejezetben már arról szó esett, e kérdés vizsgálata többféle statisztikai módszerrel is lehetséges: Hofstede variancia-kovariancia analízissel (ANCOVA) mutatta ki az elsődleges elemzési egység (esetében: az „ország” változó) hatásának szignifikanciáját az egyén-szintű kulturális változók meghatározásában (Hofstede 1984 pp. 52-53). Zammuto és Krakower pedig a variancia-analízis egy speciális, alkalmazott változatával, az ún. csoporton belüli korrelációt (*intraclass correlation*) mérő mutatószámmal mutatta ki az elemzés elsődleges egysége – mely ebben az esetben a „szervezet” volt – által a kulturális jellemzőkre vonatkozó egyéni percepciókra gyakorolt hatás szignifikanciáját. A magam részéről – részben a számítás egyszerűbb, és az analitikai eljárás közismertebb volta, részben pedig az interpretáció gazdagabb lehetőségei okán (pl. az esetleges faktorok közötti interakciós hatások) – az előbbi utat követem (annyi egyszerűsítéssel, hogy kovariánst /*covariate*/ - mint pl. Hofstede munkájában az életkor változó – a dolgozatban bemutatott elemzésbe nem vontam be; további, itt nem részletezett elemzésekben azonban erre sor került, és az eredmények megerősítették az itt elmondottakat.)

A négy kultúra-típus jelenlétét mérő skálaváltozókon mint függő változón, és a munkahelyen (minisztériumon) mint független változón elvégzett ANOVA elemzés eredményei az alábbiak:

Változó	Szignifikancia (p-érték)	p-értékek a queenslandi vizsgálatban
Csoport-kultúra	0.134	0.355
Nyílt rendszer kultúra	0.003	0.000
Hierarchikus kultúra	0.000	0.000
Racionális kultúra	0.275	0.415

Tábla 11: A szervezeti kultúrát mérő változók és a „minisztérium” változó közötti összefüggést vizsgáló szóráselmzések (ANOVA) eredményei (n=276; a jobboldali oszlopban a Parker és Bradley 2000 vizsgálatából származó összehasonlító eredmények)³⁷

Összességében tehát a csoportok (szervezetek) a mért kultúra-jellemzők alapján jól elkülöníthetők egymástól, amiből az is következik, hogy a csoporton belüli percepciók nagy mértékben egyeznek; azaz a kérdőív azonos dolgokat nagyjából azonosan, különböző dolgokat pedig különbözően mér.

Az egyes minisztériumok tehát a lehatározottabban a hierarchikus, valamint a nyílt rendszer kultúrára vonatkozó egyéni percepciók alapján különíthetők egymástól el. A másik két kultúra-típus jelenléte alapján az egyes minisztériumok nem különíthetők el egymástól határozott, azaz statisztikailag szignifikáns mértékben. Összességében azonban azt mondhatjuk, hogy a Zammuto-Krakower instrumentum kielégítően „működött”; az egyéni szintű adatok minisztériumi szintre való aggregálása tehát létjogosult (a többváltozós szóráselmzés / MANOVA itt nem részletezett eredményei határozottan szignifikánsak; a Pillai-, Hotelling, Wilks- és Roy-féle mérőszámokhoz tartozó szignifikancia-szintek 0.001-nél kisebbek).

Inkább zárójelben jegyzem meg, hogy a skálaváltozók igen jól viselkednek a tekintetben is, hogy nem érzékenyek a válaszadók demográfiai vagy szervezeti pozícióbeli jellemzőire. A minisztériumi hovatartozáson túlmenően a három, már korábban is vizsgált jellemző (szolgálati idő, nem, vezető-nem vezető) bevonásával végzett két- és háromutas MANOVA elemzések során mindhárom jellemző hatása inszignifikánsnak bizonyult (mind a *main effect*-ek, mind pedig az ún. interakciós hatások tekintetében).

³⁷ Részletesebb eredmények a 2. sz. Mellékletben található.

Összegezve tehát az eddigieket: az elméleti (I.) Részben körvonalazott teoretikus, valamint a fentiekben bemutatott empirikus érvek és szempontok alapján jogosultnak tűnik

- (a) a szervezeti kultúrára – annak különböző dimenzióiban – vonatkozó egyéni percepciókból a szervezeti kultúrára mint olyanra vonatkozó, még mindig egyéni szintű skálaváltozókat képezni, továbbá
- (b) e skálákat szervezeti szinten aggregálni, végül
- (c) az így nyert szervezeti szintű változókat mint az adott szervezet kultúráját helyesen, adekvát módon leíró változókat kezelni.

10 Szervezeti kultúra és szervezeti teljesítmény a magyar központi közigazgatásban

Ebben a fejezetben két kérdést járok körül. Elsőként a mért szervezeti kultúra egyszerű, főként deskriptív célú bemutatására kerül sor: milyen is akkor tehát az egyes minisztériumok, illetve – ennek tükrében – a magyar minisztériális/központi közigazgatás szervezeti kultúrája? Melyek a legfontosabb hasonlóságok és különbségek? Magyarázhatók-e ezek valamilyen, a jelen vizsgálatba bevont tényezővel?

Ezután a szervezeti kultúra mint független változó szerepét, hatását vizsgálom meg a szervezet teljesítményét leíró-definiáló, illetve azt jelentős mértékben befolyásoló néhány szervezeti jellemző összefüggésében. A kérdés itt így hangzik: hogyan függ a szervezet – különböző dimenziókban értelmezett – teljesítménye a szervezeti kultúrától? Az alábbi két alfejezet e két kérdéskört vizsgálja.

10.1 A magyar minisztériumok szervezeti kultúrája

Az alábbi táblázat a négy kultúra-típus jelenlétének mértékét mutatja a hat vizsgált minisztériumban.

Minisztérium*:								
Kultúra-típus	FM	PüM	NKÖM	ESZCSM	MEH	IHM	Átlag	Szóródás**
Csoport	13.4	13.9	16.2	17.5	18.1	19.7	16.5	6.3
Nyílt rendszer	9.5	9.0	12.9	12.5	15.4	16.0	12.6	7.0
Hierarchikus	52.9	47.1	43.5	42.8	37.5	34.5	43.1	18.4
Racionális	24.2	29.9	27.3	27.3	28.9	30.0	27.9	7.8
Összesen	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-

*A listában a minisztériumok – csakúgy, mint a továbbiakban – a hierarchikus kultúra jelenléte szerint csökkenő sorrendbe állítva szerepelnek

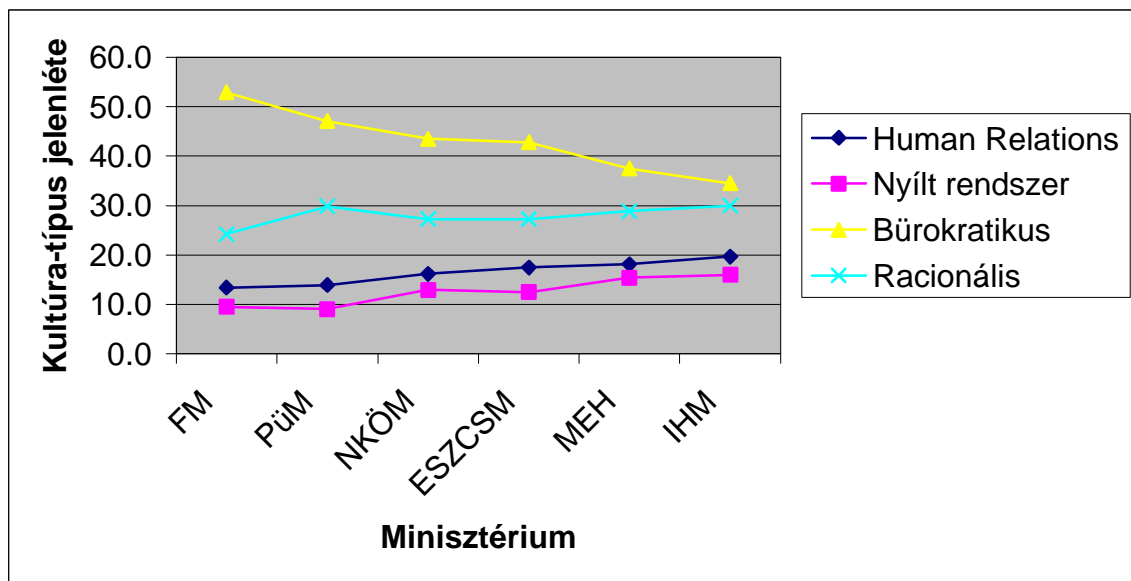
**A legkisebb és a legnagyobb érték közötti különbség (range)

Tábla 12: A négy kultúra-modell jelenlétének mértéke a vizsgált minisztériumok szervezeti kultúrájában

Első ránézésre az adatok két tulajdonsága tűnik szembe. Egyrészt a vizsgált szervezetek mindegyikében dominál a hierarchikus kultúra-modell: a legkisebb érték 37.5, a legnagyobb 52.9, míg az átlagos érték 43.1. Tekintettel arra, hogy a négy kultúra-típus „ideális”, kiegyensúlyozott esetben 25-25 ponttal jelenne meg, ezek az értékek igencsak kiugrónak tekinthetők. A Zammuto-Krakower instrumentummal más típusú szervezeteknél végzett vizsgálatok esetében a hierarchikus kultúra hasonlóan kiugró jelenlétére nemigen van példa; a korábbi – a jelenlegivel összevethető – vizsgálatok tekintetében részletesebb áttekintés a következő fejezetben található.

Másrészt a vizsgált szervezetek kultúrája meglehetősen egyformának, homogénnek tűnik: noha vannak különbségek, de egyik szervezet sem „lóg ki” lényegesen a többi közül. A vizsgálat tágabb összefüggésében ez igencsak lényeges megállapítás: arra utal, hogy a vizsgált minisztériumok – illetve tágabb értelemben; a közigazgatási szervezetek – kultúrája nem „véletlenül”, egyedi kontextuális tényezők hatására olyan, amilyen, hanem ellenkezőleg: mélyebb, a (központi) közigazgatás egészére jellemző okok állnak a háttérben. E körülmény további interpretációjára a későbbiekben kerül sor.

További – részben grafikus eszközökkel történő – vizsgálat után egy harmadik megállapítás is tehető. Nevezetesen az, hogy a kultúra-típusok közül a hierarchikus kultúra-típusnak kiemelt jelentősége van a szervezetek kultúrájának meghatározásában. Ennek oka részben „mennyiségi”: egyszerűen az, hogy ebből a kultúra-típusból van a legtöbb a vizsgált szervezetekben. Van azonban egy másik körülmény is.



Ábra 5: A négy kultúra-típus jelenlétének mértéke a vizsgált minisztériumokban

A fenti ábrán az látszik, hogy a vizsgált szervezeteket egymással összevetve a hierarchikus kultúra nem csak abszolút értelemben, hanem a többi kultúra-típus jelenléte szempontjából is meghatározó jelentőségű. Vagyis ha csökken a hierarchikus kultúra jelenléte, akkor a másik háromé nő, és megfordítva³⁸. Ezzel szorosan összefügg az a körülmény, hogy a fenti táblázatból kiolvasható módon a „hierarchikus kultúra”-változó szóródása a legnagyobb: két-két és félszer akkora, mint a másik három kultúra-változóé.

Jelenlétének mértékét tekintve a hierarchikus kultúra-típuson kívül a racionális érdemel még említést; ez nagyjából minden szervezetben azonos mértékben van jelen, eltekintve a leghierarchikusabbtól (FM), ahol némileg háttérbe szorul. A másik két kultúra-típus (csoport és nyílt rendszer) jelenléte csekély, valamennyi esetben a 10 és 20% közötti sávban mozog.

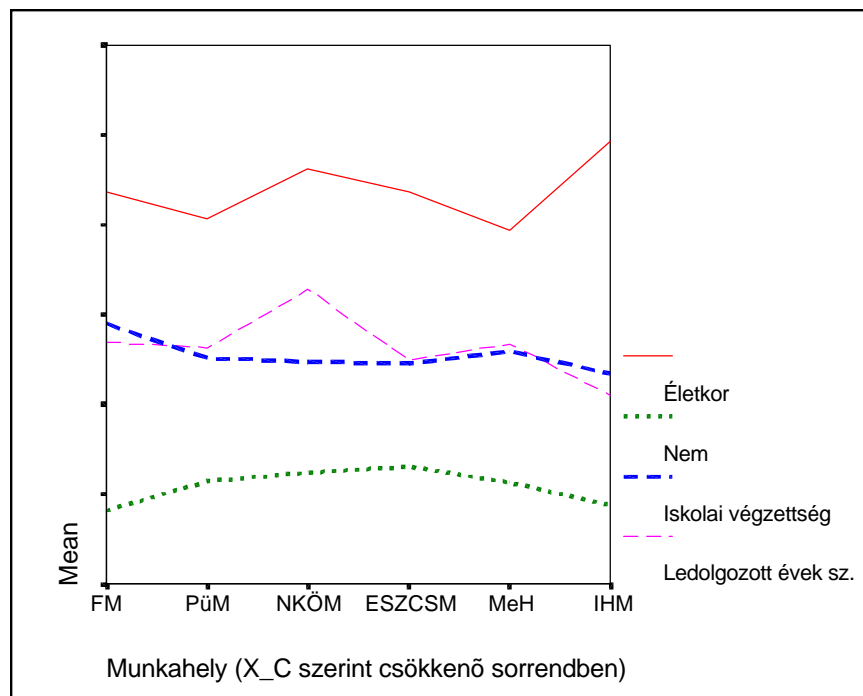
Nyilvánvaló és jogos a kérdés: mi magyarázza a vizsgált minisztériumok szervezeti kultúrája közötti – ha nem is alapvető, de jól érzékelhető – különbségeket?

³⁸ E megállapítás értelmezéséhez figyelembe kell venni a kultúra-típusok jelenlétét mutató-mérő változóknak azt a lényeges tulajdonságát, hogy összegük minden elemzési egység (személy, szervezet) esetében definíció szerint állandó (ti. 100). Ez statisztikai megfogalmazásban azt jelenti, hogy a változók között teljes lineáris függés (multikollinearitás) áll fenn, geometriai megfogalmazásban pedig azt, hogy a statisztikai „pontfelhő” minden egyes pontja egy négydimenziós tér egyazon – esetünkben „negatív meredekségű” – hipersíkján található.

Emiatt a kultúra-változóknak előre beépített tendencia lesz arra, hogy egymással negatívan korreláljanak. Ennek egyik szükségszerű következménye az, hogy a kultúra-változók közötti összefüggések elemzésénél nem lehetséges olyan standard eszközökre támaszkodni, mint amilyen pl. a korreláció- vagy a regresszió-elemzés. (Zárójelben jegyzem meg, hogy ez a körülmény több szerzőt – pl. Zammuto-Krakower 1991 – egyáltalán nem tartott vissza attól, hogy a konstans összegű változókra korrelációkat számoljon, és ezeket standard módon, pl. p-értékek és más korrelációkkal való összevetések használata révén, vegye figyelembe.)

Az elsőként kínálkozó, legkézenfekvőbbnek tűnő magyarázat a minisztériumok összetételéhez kapcsolódik: a személyi állomány demográfiai (kor, nem) és képzettségi vagy egyéb (pl. szolgálati idő) jellemzői magyarázhatnák ezeket az eredményeket, mégpedig kétféleképpen is. Egyrészt a szervezet tagjainak összetétele-jellemzői maguk is a szervezeti kultúrát befolyásoló, fontos kontextuális tényezők: az eltérő szakmai szocializáció/szakkultúra stb. könnyen vezethet a szervezet kultúrájában is tetten érhető eltérésekhez. Másrészt pedig a különböző jellemzőkkel leírható egyének ugyanazt a kultúrát is más-más módon érzékelhetik (ez utóbbi esetben persze az alkalmazott instrumentum validitása is kérdéssé válik).

Ami ez utóbbi lehetőséget illeti, az alkalmazott instrumentum validitásával kapcsolatos, korábban már bemutatott (ANOVA/ANCOVA és MANCOVA/MANCOVA) vizsgálatok ezt a magyarázatot kizárják: a kor, nem, végzettség, valamint szolgálati idő változók nem gyakorolnak statisztikailag szignifikáns hatást a szervezeti kultúra egyéni percepciójára. Ami az előbbi lehetőséget illeti: a szóba jöhető változók (kor, nem, végzettség szintje, ledolgozott évek száma, valamint iskolai végzettség típusa) és a szervezeti kultúra érzékelt hierarchikus jellegének mértéke között nincs felismerhető (lineáris, vagy legalábbis szigorúan monoton) kapcsolat. Ezt szemlélteti az alábbi ábra (az első négy változó vonatkozásában).



* A függő változók tengelyén (y tengely) a skálabeosztás nem szerepel, mivel a szóban forgó változók nem természetes mértékegységben, hanem – közvetlen jelentést nem hordozó – osztályközös gyakorisági sor szerinti értékekkel szerepelnek

Ábra 6: A vizsgált minisztériumok kultúrájának hierarchikus jellege és személyi állományának egyes jellemzői közötti kapcsolat*

Egy újabb lehetőségként a minisztériumok tevékenységi jellemzői – az irányított ágazat és/vagy az alapfeladatok jellege –, esetleg a szervezet mérete merülhet fel. Számszerűen csak ez utóbbi tényező vizsgálható, míg az előbbieket csak intuitív alapon: e szervezeti jellemzők operacionalizálására és mérésére ugyanis, lévén hogy a jelen kutatás fő fókuszán kívül esnek, nem került sor. Felismerhető mintázat mindenesetre egyik tényező összefüggésében sem látszik kirajzolódni.

Úgy tűnik tehát, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján nem magyarázhatók meg a vizsgált hat minisztérium szervezeti kultúrájának hierarchikus jellegében mutatkozó markáns különbségek; ezek okát valószínűleg csak további, kvalitatív jellemzőknek a vizsgálatba való bevonásával lehetne feltárni.

10.2 A kultúra mikro-szintű hatása: szervezeti és vezetői teljesítmény, szervezeti klíma

Az eddigiekben a vizsgált minisztériumokat – illetve a központi közigazgatás szervezetrendszerének egészét – jellemző szervezeti kultúra(ka)t alapvetően leíró-összehasonlító céllal mutattam be. A szervezeti kultúra milyensége önmagában is fontos információt hordoz, hiszen az a szervezet valamennyi alrendszerére-funkciójára hatást gyakorol.

Ebben az alfejezetben e számos hatásterület közül egyre: a „vezetési hatékonyság” tényezőkomplexumra közelíték rá. A rendelkezésre álló empirikus adatok alapján azt vizsgálom meg, hogy milyen összefüggésben van a szervezet kultúrája az olyan, a szervezet szempontjából létfontosságú tényezőkkel, mint a szervezet/szervezeti egység, valamint a vezetés hatékonysága.

Az alábbiakban először a szervezeti és vezetői hatékonyság legfontosabb, a jelen vizsgálatban empirikusan is mért alkotóelemei közötti elméleti és empirikus összefüggéseket villantom fel. Ezután – a második alfejezetben – az ilyen módon pontosabban meghatározott szervezeti jellemzők és a kultúra közötti összefüggések vizsgálatára kerül sor.

10.2.1 A szervezeti és vezetői hatékonyság mérése

A kérdőív több, a szervezeti és vezetői hatékonysággal kapcsolatos alaptényezőnek a válaszadó által érzékelt szintjével kapcsolatos kérdést tartalmazott. Az adatok vizsgálata után ezekből az alábbi négy – részben több kérdőívi item alapján kalkulált (ún. skála-) – változó tűnik a leglényegesebbnek³⁹:

- A szervezeti hatékonyság („jó munkát végzünk”; „hatékonyságunk megnövekedett”; HAT_HAT);
- A munkakörrel, a munkával való egyéni elégedettség („elégedett vagyok a munkakörömmel”; x1s_mind);

³⁹ Míg az utóbbi három változónak a szervezeti és/vagy a vezetői hatékonysággal való kapcsolata nyilvánvalónak tűnik, addig az egyéni elégedettség mint teljesítmény-változó megítélése már nem biztos, hogy ilyen egyértelmű. Tekintettel arra, hogy a szervezeti teljesítmény koncepciójának fogalmi és empirikus megalapozása nem fér bele a jelen gondolatmenet kereteibe, illetve annak célja szerint sem indokolt, pusztán röviden utalok arra, hogy a szervezeti eredményesség fogalma korántsem egységes és letisztult. Ellenkezőleg: rendkívül sok, elméletileg releváns és elfogadottnak tekinthető összetevője van. E lehetséges értelmezéseket áttekintő, nagy jelentőségű tanulmányukban Quinn és Rohrbaugh (1983) mintegy 30 eredményesség-kritériumot tekintett át, melyek egyike az – általában a jelen kutatásban is használt skálákhoz hasonló eszközökkel mért – szervezeti morál/közhangulat is (p. 367).

- A vezetői munka minőségével kapcsolatos egyéni percepciók („a vezetők tájékoztatást adnak a célkitűzésekről”; „felettesem jól szervezi a meg a munkát”; HAT_VEZ); valamint
- A csoporton belüli együttműködés szintjével, minőségével kapcsolatos percepciók („számít a véleményem”, „nálunk a team-munka jellemző”; HAT_TEAM).

E változók természetesen sem külön-külön, sem együttesen nem fedik le a „szervezeti teljesítmény” szélesen értelmezett fogalmát, ugyanakkor valamennyien e fogalom egy-egy aspektusát, lehetséges értelmezését operacionalizálják. Ez az állítás az első látásra talán meglepőnek tűnik. Azonban mindazonáltal a szervezeti teljesítmény fogalma elméletileg és empirikusan is homályos és bizonytalan; ennek fényében pedig már kevésbé meglepő, hogy ennyi minden beleférhet e fogalom értelmezési kereteibe. Quinn-Rohrbaugh (1983) nagyhatású munkájukban a szervezeti teljesítmény fogalmán belül mintegy harminc különféle jelentést és al-koncepciót különböztetnek meg; e rész-jelentések között pedig a fenti négy is megtalálható (p. 367). Így tehát mind elméleti, mind pedig praktikus és módszertani szempontból megalapozottnak tűnik a fenti négy változót mint a szervezeti teljesítmény fogalmát nem teljesen, de azért lényeges mértékben lefedő-türköző jellemzőként elfogadni.

E négy központi változó közötti korrelációkat mutatja az alábbi táblázat.

Correlations

		X1S_MIN D Elégedett vagyok a munkakör ömmel	HAT_VEZ A vezetői munka minősége	HAT_HAT Érzékelt szervezeti hatékony ság	HAT_TEA M A csoportm unka minősége
X1S_MIND Elégedett vagyok a munkakörömmel	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	1.000 . 339	.482** .000 337	.541** .000 320	.556** .000 338
HAT_VEZ A vezetői munka minősége	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.482** .000 337	1.000 . 337	.646** .000 319	.656** .000 337
HAT_HAT Érzékelt szervezeti hatékonyság	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.541** .000 320	.646** .000 319	1.000 . 320	.701** .000 320
HAT_TEAM A csoportmunka minősége	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.556** .000 338	.656** .000 337	.701** .000 320	1.000 . 338

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Tábla 13: A szervezeti és vezetői teljesítménnyel kapcsolatos főbb mért változók közötti korreláció-elemzés eredménye a válaszadók szintjén (n=341)

Amint látható, a korrelációs együtthatók nagyon erős, és statisztikailag nagyon szignifikáns pozitív összefüggést mutatnak (az egész táblázatban nincs egyetlen korrelációs együttható sem, amely ne lenne $p < 0.0005$ szinten szignifikáns, miközben a legkisebb korrelációs együttható értéke is $+0.482!$). Ez megerősíti azt a vélekedést, hogy e változók valamiképpen ugyanazt a mögöttes fogalmat – vagyis a szervezeti teljesítményt – mérik.

Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy a különféle jelenségekre – esetünkben a szervezeti teljesítményre – vonatkozó egyéni percepciók semmiképpen sem feleltethetők meg közvetlenül az adott jelenségnek (praktikusan: a szervezeti teljesítmény szubjektív értékelése korántsem azonos a szervezeti teljesítménnyel). Ahhoz, hogy a szervezeti teljesítményre vonatkozó egyéni percepciókat aggregálhassuk és az így keletkező változókat mint a szervezeti teljesítmény mutatószámait használhassuk fel, további empirikus érvekre is szükség lenne. Csakúgy, mint a szervezeti kultúrára vonatkozó percepciók esetében, itt is meg kellene mutatni: az egyének a különböző teljesítményeket szignifikáns mértékben különbözőnek, az azonosakat pedig jelentős mértéken azonosnak értékelik.

Ebben a tekintetben azonban a rendelkezésre álló teljesítmény-indikátorok nem „viselkednek jól”. A szervezeti kultúra változóval végzetekhez hasonló 1-, 2- és 3-utas ANOVA és MANOVA vizsgálatok⁴⁰ eredményei ugyanis azt mutatják, hogy az egyéni szintű teljesítmény-változók nem igazán aggregálhatók szervezeti szinten. Ennélfogva a kiválasztott teljesítmény-indikátorokat hangsúlyozottan csak korlátozott – inkább az egyéni, mint a szervezeti szintre kiterjedő – érvénnyel fogadhatjuk el mint módszertanilag megalapozottat.

10.2.2 A szervezeti kultúra és szervezeti-vezetői hatékonyság összefüggései

Az alábbiakban a szervezeti kultúrát mint független (magyarázó) változót kezelve azt vizsgálom, hogy az milyen hatást gyakorol a szervezeti teljesítmény és a vezetői munka – részben a csoportmunka minőségében manifesztálódó – minőségére, színvonalára. Ezen összefüggéseket két szinten lehet vizsgálni: (i) az egyén, az egyéni percepciók szintjén, valamint (ii) a szervezet szintjén. Annak ellenére, hogy a szervezeti kultúrát mint szervezeti szintű jelenséget elsősorban az utóbbi összefüggésben célszerű elemezni, az elemzési lehetőségek szélesebb skálája miatt az előbbi lehetőséget – vagyis az egyéni szintű összefüggések vizsgálatát – sem hanyagolom el.

A szervezeti kultúra és a szervezeti/vezetői teljesítmény vizsgált legfontosabb elemei közötti korrelációs összefüggéseket az alábbi táblázat mutatja be.

⁴⁰ Függő változó(k)ként a szervezeti teljesítmény indikátorai, faktorokként pedig a szervezeti hovatartozás mellett a szolgálati idő, a nem, és a vezető-nem vezető változók szerepeltek

		X1S_MIND Elégedett vagyok a munkaköröm mel	HAT_VEZ A vezetői munka minősége	HAT_HAT Érzékelt szervezeti hatékonyság	HAT_TEAM A csoport- munka minő- sége
X_A A csoport- kultúra erőssége	Correlation	0.138	0.223	0.218	0.275
	Sig. (2-tailed)	0.014	0.000	0.000	0.000
	N	322	321	305	321
X_B A nyílt rendszer kultúra erőssége	Correlation	0.047	0.167	0.229	0.195
	Sig. (2-tailed)	0.405	0.003	0.000	0.000
	N	322	321	305	321
X_C A hierarchikus kultúra erőssége	Correlation	-0.095	-0.234	-0.237	-0.219
	Sig. (2-tailed)	0.089	0.000	0.000	0.000
	N	322	321	305	321
X_D A racionális kultúra erőssége	Correlation	-0.019	0.020	-0.020	-0.071
	Sig. (2-tailed)	0.739	0.726	0.728	0.207
	N	322	321	305	321

*A szignifikáns korrelációk aláhúzással kiemelve

Tábla 14: A szervezeti kultúrára és a szervezeti teljesítményre vonatkozó percepciók összefüggésének egyéni szintű korrelációs vizsgálata (Pearson-féle korrelációs együtthatók)*

Az adatokat szemügyre véve két általános jellemző tűnik szembe.

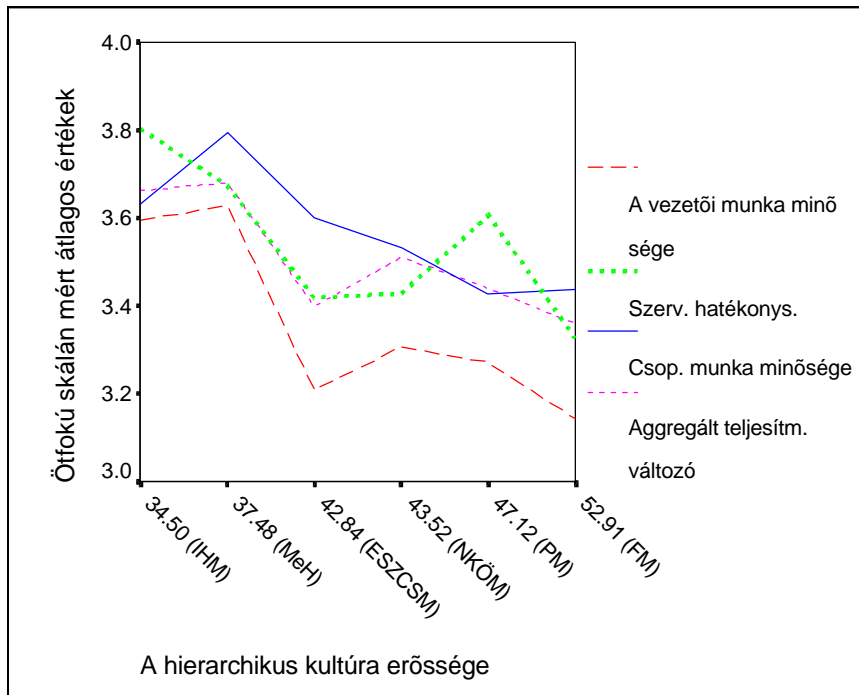
(a) Egyrészt a szervezeti kultúra meglehetősen szoros összefüggésben van a szervezeti teljesítményt leíró-meghatározó változókkal. Elsősorban a csoport- és a hierarchikus kultúra erősségét mérő változók esetében (X_A és X_C) van ez így, ahol mind a vezetői munka, mind a csoportmunka minősége, mind pedig a szervezet hatékonyság $r=0.2$ fölötti, erősen szignifikáns korrelációt mutat. A nyílt rendszer-kultúra (X_B) hatása csekélyebb, de még mindig szignifikáns; a racionális kultúra (X_D) azonban gyakorlatilag minimális jelentőséggel bír a szervezeti teljesítmény szempontjából. A szervezeti kultúra és a szervezeti-vezetői teljesítmény közötti összefüggés minden esetben azonos irányú: a szervezeti kultúra hierarchikus jellege negatívan, annak csoport-központúsága, valamint nyílt-rendszer jellege

pedig – éppen ellenkezőleg – pozitívan befolyásolja az érintett teljesítmény-mutatót. Egyéb, itt nem részletezett (parciális korrelációs) elemzések alapján a három kultúra-változó „fontossági sorrendje” is megállapítható: a legmarkánsabb teljesítmény-befolyásoló tényezőnek a hierarchikus kultúra erőssége tekinthető.

Ez az összefüggés többé-kevésbé konzisztens azzal, amit részben elméleti megfontolások – a kurrens „*Theory-Y*” (McGregor 1979) típusú, az emberi tényező szerepét hangsúlyozó szervezetelméleti megközelítések –, részben az előző fejezetben bemutatott empirikus eredmények alapján várhattunk. Ott ugyanis a szervezeti, a vezetői és a csoport-„teljesítmény”, valamint az egyéni munkahelyi attitűd szinte kibogozhatatlanul szoros és döntően egy dimenzióra „felfűzhető” tényező-halmaznak bizonyult. Márpedig a csoportmunka helyett az egyéni elszámoltathatóságot, az egyéni különbségek helyett a hierarchia és a szabály értékeit hangsúlyozó hierarchikus kultúra már „első ránézésre” sem kedvez e tényező-halmaz érvényesülésének.

- (b) Másrészt pedig feltűnő, hogy a munkahelyi megelégedettség – szemben a másik három jellemzővel – alig mutat felismerhető kapcsolatot a szervezeti kultúrával; egyedül a csoportkultúra jelenlétének mértéke befolyásolja statisztikailag szignifikáns, noha nem túl erős módon. Egyéb, itt nem részletezett – parciális korrelációs – vizsgálatok alapján az is megállapítható, hogy a statisztikai összefüggésnek ez a hiánya nem pusztán az egyes kultúra-változók közötti összjátéknak (*spurious correlation*) köszönhető, hanem valódi.

E korrelációs összefüggések, valamint a hierarchikus kultúra-komponens szerepének döntő, domináns voltával kapcsolatban néhány oldallal korábban vázolt megfontolások alapján lehetséges a szervezeti kultúra és a szervezeti teljesítmény összefüggését egyetlen, beszédes ábrába sűriteni:



* Az „Aggregált teljesítmény-változó” a vezetői munka, a csoportmunka, a szervezeti hatékonyság és az egyéni megelégedettség változókból képzett 4-elemű skála-változó (Cronbach-alfa: 0.85)

Ábra 7: A hierarchikus kultúra jelenléte és a fő teljesítmény-dimenziók közötti kapcsolat a hat vizsgált minisztériumban (n=6)*

Az ábra alátámasztja az előbbieken megfogalmazott állítást: a vezetői munka minősége, az érzékelt szervezeti hatékonyság, a csoportmunka minősége, végül pedig a szervezeti teljesítmény valamennyi lehetséges dimenzióját felölelő, aggregált teljesítmény szoros – szinte függvényszerű – negatív kapcsolatban van a szervezeti kultúra hierarchikus jellegével, amennyiben minél erősebb e hierarchikus jelleg, annál kedvezőtlenebbek a vizsgált teljesítmény-jellemzők.

11 A magyar központi közigazgatás szervezeti kultúrája nemzetközi összehasonlításban

Az előző fejezetben az empirikus eredmények ismertetésére elsődlegesen magyar, azaz a nemzetközi komparatív dimenziót nélkülöző nézőpontból került sor. Ennek megfelelően a vizsgálat elsődleges szintje az egyes minisztériumi szervezet volt; s arra a kérdésre kerestem választ, hogy e szervezetek kultúrája milyen – miben hasonlít és miben különbözik –, illetve milyen okok és következmények társulnak e hasonlóságokhoz és különbözőségekhez. A dolgozat célja szempontjából e kérdések azonban – noha fontos, és eddig empirikusan nem kutatott területre irányulnak – csak másodlagos jelentőségűek. A fő kérdés ugyanis (i) a magyar (központi) közigazgatás egésze által a szervezeti kultúra terében elfoglalt, más országok közigazgatási rendszereihez viszonyított helyzetére, valamint (ii) az ebből fakadó, és az NPM magyarországi relevanciájának megítélése szempontjából lényeges következményekre irányul.

Az előző fejezet – céljából fakadóan – a minisztériumi szervezetek közötti különbségeket hangsúlyozta; e helyen azonban vissza szükséges térni ahhoz a kiinduló ténymegállapításhoz, hogy a vizsgált, a magyar miniszteriális szervezetrendszer közel felét kitevő szervezetek kultúrájában elsődlegesen mégiscsak a hasonlóságok dominálnak. Nem csak szükséges, hanem jogosult is tehát az eddig is használt empirikus eredményeket egy új, még magasabb szintre aggregálni, és azokat mint a magyar központi közigazgatás – sőt, bizonyos megszorításokkal mint a magyar közigazgatás – egészének kulturális és ahhoz kapcsolódó egyéb jellemzőit kezelni.

Ebben a fejezetben – továbbra is az empirikus eredményekből leszűrhető ténymegállapítások szintjén maradva – két aspektust vizsgálok. Elsőként a magyar központi közigazgatás általam mért kulturális jellemzőit vetem össze a Parker és Bradley által az ausztráliai Queensland-ben mért hasonló – és módszertani szempontból meglehetősen jól összevethető – adatokkal.

Ezután – részben továbbgondolva a Magyarország-Queensland összevetés alapján megfogalmazott ténymegállapításokat – a szervezeti kultúra egy feltételezhetően lényeges tényezőjét: az egyes országokban folyó közigazgatási képzés tényleges, illetve kívánatosnak tartott diszciplináris összetételével kapcsolatos, immár jóval szélesebb körű összehasonlítást lehetővé tevő empirikus adatokat mutatok be. A közigazgatási képzés milyenségének a vizsgálatba történő bevonását két tényező is indokolja: egyrészt a közigazgatás személyi állományának jelentős része e képzések során esik át az elsődleges szakmai szocializáción, sajátítja el a közigazgatásról való

gondolkodás fogalmi és értékrendbeli – jórészt implicit, de mindenütt-jelenlévő és nagyon stabil – alapjait. Másrészt pedig a közigazgatási képzés milyensége jól tükrözi az egyes országok közigazgatási kultúráját, azt, ahogy a közigazgatásról, annak tényleges és ideális működéséről az adott országban gondolkodnak.

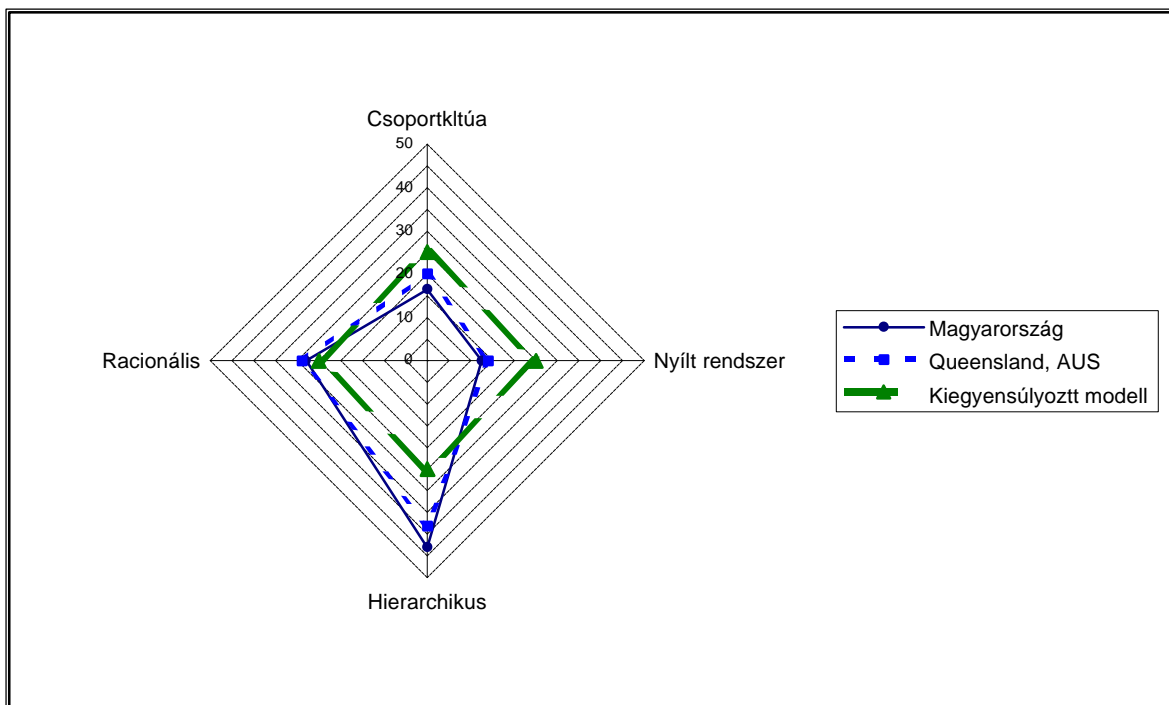
11.1 Magyarország kontra Queensland

A jelen empirikus vizsgálat egyik központi kérdése az volt: hogyan viszonyul – miben, mennyire hasonlít vagy különbözik – az ausztrál és a magyar (központi) közigazgatás szervezeti kultúrája?

Az összehasonlítás elsődleges tárgya természetesen maga a két közigazgatási rendszerre jellemző kultúra által a Quinn-féle kétdimenziós kultúra-térben elfoglalt pozíció. Egy további lehetséges összehasonlítási szempont a kultúrák homogenitásának mértéke: mennyire hasonlítanak egymásra vagy különböznek egymástól a két rendszerben az egyes (vizsgált) szervezetek kultúrái?

Ami az első kérdést illeti, meglepő hasonlóság áll fent a két, távoli és igencsak eltérő közigazgatási tradícióhoz tartozó, múltjukon kívül jelenükben is számottevő eltéréseket hordozó közigazgatási rendszer kultúrája között.

Ábra 8: A négy kultúra-típus jelenléte a magyar és a queensland-i kormányzati szervezetrendszerben (% , átlagos értékek)



	Magyarország	Queensland, AU
Csoport	16	20
Nyílt rendszer	13	14
Hierarchikus	43	38
Racionális	28	29

Tábla 15: A négy kultúra-típus jelenléte a magyar és a queensland-i kormányzati szervezetrendszerben (% , egészre kerekített átlagos értékek)

A fenti ábrát szemlélve az állapítható meg, hogy a két rendszer vizsgált szervezeteinek (átlagos) kultúrája közötti különbség jelentéktelennek tűnik.

Ha a hasonlóságok mellett az eltéréseket próbáljuk azonosítani, a (viszonylag) legnagyobb különbség a hierarchikus kultúra jelenlétében tapasztalható, ahol a magyar érték a négy modellre összesen jutó 100 pontból közel 5 ponttal, azaz 13%-kal haladja meg a queensland-it. A másik

említésre méltó eltérés a csoport (Human Relations) kultúra jelenlétében tapasztalható, ahol a magyar érték közel 4 ponttal – avagy 17.5%-kal – marad el az Ausztráliában mért értéktől.

A kérdés mármost a következő: hogyan ítéljük meg a magyar és az ausztrál közigazgatási kultúrát jellemző fenti számok közötti különbség (hasonlóság) mértékét? Hasonlít-e a két kultúra, vagy inkább különbözik? Más megfogalmazásban: „elég nagy-e” a különbség ahhoz, hogy azt „lényegesnek” tekintsük?

A kérdés e legutóbbi megfogalmazása utal talán a leginkább arra, hogy e kérdés megválaszolása önmagában a fenti adatok alapján nem lehetséges; valamilyen viszonyítási alap szükséges ahhoz, hogy a két kultúra hasonlóságáról-különbözőségéről dönthessünk⁴¹. Vagyis tudnunk kéne, hogy „általában milyen” a szervezeti kultúra, s csak ekkor, a szervezeti kultúrák ily módon kijelölt-körülhatárolt univerzumában elhelyezve ítélnénk meg e két kultúráról, hogy inkább hasonlítanak, avagy inkább különböznek-e.

Elvileg kétféle referencia-pontunk lehet. Az egyik elméleti: azon alapul, hogy a Quinn-féle szervezetikultúra-modell – hangsúlyozva: pusztán elméleti alapon – a négy kultúra-modell kiegyensúlyozott jelenlétét tartja megfelelőnek; a fenti ábrán e modellt a 25%-os értékek által kijelölt négyzet reprezentálja (Quinn 1988, idézi Gifford-Zammuto-Goodman 2002 p. 18). E normatív referencia-modellhez viszonyítva a magyar és az ausztrál modell erősen hasonlónak tekinthető: (a) a közöttük lévő különbség mind a négy dimenzióban jóval kisebb, mint a referencia-modell és bármelyikük közötti különbség, valamint (b) a két kultúra mind a négy dimenzióban azonos irányba tér el a referencia-modelltől.

A 4-szer 25 pontos négyzet-modellel mint referencia-ponttal azonban van egy kis baj: nem tényleges, hanem pusztán elméleti, ráadásul pedig normatív, vagyis elvárás-szerű értékeket fogalmaz meg (egyáltalán nem biztos ugyanis, hogy a szervezetek ténylegesen olyanok, amilyeneknek – elméleti alapon – lenniük „kellene”, még akkor sem, ha a szóban forgó normatív elmélet tényleg helytálló).

⁴¹ Egy példával illusztrálva a problémát: tegyük fel, hogy két marslakóval találkozunk (ez mostanában, a Mars-kutatások előtérbe kerülésével amúgy is aktuális). A két marslakó nem egyforma; az egyik különbség közöttük az, hogy egyikük 11, a másikuk viszont csak 3 kilogramm súlyú. A Mars-kutatók kérdése az: a marslakók e két egyede ugyanabba az egyéges Mars-lakó fajba tartozik-e, vagy ellenkezőleg: annyira különböznek egymástól, hogy a Mars-lakók két külön fajához tartozónak tekinthetők? Ha e kérdést csak a testtömegük alapján akarnánk megválaszolni, azt kellene kérdeznünk: a 3:11 tömegarány elég nagy-e ahhoz, hogy „különbözőnek” (azaz különböző fajhoz tartozónak) tekintsük a két egyedet, vagy – ellenkezőleg – e különbség inkább tekinthető véletlenszerű és így elhanyagolható ingadozásnak? Erre a kérdésre nyilván más lesz a válasz akkor, ha tudjuk: a marslakók testtömege az esetek 90%-ában a 0.1 kg és 1900 kg közötti sávba esik, mintha valamennyi más Mars-lakó vagy a 3.0 kg ± 0.02 , vagy a 11.0 kg ± 0.03 kg sávba esik.

Kérdés tehát, hogy a (komparatív) esettanulmány mint kutatási stratégia esetében milyen fogalmi eszköz segítségével lehet az empirikus megállapítások „szignifikanciáját” mérni; milyen alapon ítéltető meg, hogy a ténylegesen megállapított mintázat „elég közel van-e” a tesztelendő elmélet/hipotézis által előrevetített mintázathoz? Yin (2003 pp. 116-120) a mintázatok illesztésének (*pattern matching*) hívja e folyamatot, melynek során – elismerten – nemigen állnak rendelkezésre olyan „bevett” sarokpontok, mint pl. a p-értékek (amelyeket, mellesleg, alapvetően szintén a tradíció szentesít). „A pontosság alacsony szintje lehetővé tesz bizonyos interpretációs szabadságot a kutató részéről” (ibid. p. 120). A jelen esetben nem tehetünk tehát mást – ez azonban nem kevés –, mint hogy a szervezeti kultúrák szélesebb populációját vesszük szemügyre annak érdekében, hogy eldöntsük: e szélesebb kultúra-populációban a két vizsgált kultúránk inkább egymáshoz közel állónak, vagy pedig ellenkezőleg: egymástól lényegesen különbözőnek tűnik. Hangsúlyozom, hogy abszolút objektív, vitathatatlan és kényszerítő erejű kritériuma még ebben a megközelítésben sem lesz a hasonlóságnak-különbözőségnek. Így pl. még ha – *ad absurdum* – valamennyi valaha vizsgált szervezet kultúrája mind a négy dimenzióban a fenti négyzet-modellnek a magyar (és így az ausztrál) kultúrával „átellenes” oldalán lenne is található, akkor is mondhatná valaki: „jó-jó, de *szerintem* ez a két kultúra azért mégiscsak eléggé hasonlít a többire, hiszen mondjuk a 40 körüli bürokrácia-pontszám azért nem különbözik *annyira* az összes többi kultúrára jellemző 10-15 közötti értéktől...” Eme okoskodás meggyőző ereje azonban csekély lenne; azzal valószínűleg kevesen értenének egyet.

Lássuk tehát mindazt, amit a Quinn-féle CVF (*Competing Values Framework* – versengő értékek modell) alapján a legkülönbözőbb magán- és közösségi jellegű szervezeteknél végzett vizsgálatok mutatnak nekünk a szervezeti kultúrák lehetséges, illetve tipikus jellemzőiről: milyen szervezetikultúra-univerzum rajzolódik ki e vizsgálatok tükrében?

Az általam áttekintett vizsgálatok egy részét a Zammuto-Krakower féle instrumentummal (Zammuto-Krakower 1991, Quinn-Spreizer 1991, Shortell et al. 1995, Gifford-Zammuto-Goodman 2002, Bradley-Parker 2000), más részét más kérdőíves eszközzel végezték (Al-Khalifa-Aspinwall 2001, Dastmalchian et al. 2000, McGrath 1984). A vizsgálatok azonban ez utóbbi három esetben ugyanazon elméleti modell alapján történtek, tehát eredményeik ha korlátozottan is, de összevethetők a Zammuto-Krakower instrumentum segítségével mért eredményekkel (amelyek egyébként megint csak mutatnak némi változatosságot). Az alábbiakban a számomra elérhető munkák közül négy, az összehasonlítás céljára többé-kevésbé alkalmas kutatás eredményeit összegzem röviden.

Zammuto-Krakower (1991) az egyesült államok-beli egyetemek és főiskolák egy n=332 elemű mintáját vizsgálta meg. A vizsgált szervezeteket két ismérv (tulajdoni szerkezet és méret) szerint

3×3=9 csoportba sorolta. E kilenc csoport átlagos kultúra-jellemzőinek eloszlása a következő volt:

- Hierarchikus kultúra: 20.7-31.6 között (átlag: 25.9)
- Nyílt rendszer kultúra: 16.8-31.6 között (átlag: 21.5)
- Csoport-kultúra: 19.8-47.1 között (átlag: 34.3)
- Racionális kultúra: 9.4-25.1 között (átlag: 18.3).

Az e számokból kirajzolódó perspektívából tekintve a magyar-ausztrál közigazgatási kultúra igencsak távoli és elkülönülő képződménynek tűnik: gyakorlatilag mind a kilenc szervezetscsoport mind a négy dimenzióban kivétel nélkül a magyar/ausztrál adatoktól határozottan elválasztható (vagyis annak „ugyanarra az oldalára eső”) intervallumban helyezkedik el. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a vizsgált szervezeti populáció (egyetemek) és a közigazgatás közötti különbségek alapján intuitíve inkább ennek ellenkezője lett volna megdöbbentő.

Gifford-Zammuto-Goodman (2002) hét nagy USA-beli városi kórház szülészeti részlegeinek laboratóriumi és szolgáltató egységeit vizsgálta. E tanulmányból csak a csoport-kultúra modellel kapcsolatban állnak rendelkezésre publikált adatok. A csoport-kultúra modell jelenlétét mérő változó értéke a hét kórházban a 14.0-56.5 sávban mozog, átlaga 32.6. Azt mondhatjuk tehát, hogy a magyar/ausztrál kultúra-„blokk” a hét vizsgált szervezet által kijelölt intervallum legaljában található. A vizsgált szervezetek átlagos csoport-kultúra értéke a magyar, illetve az ausztrál közigazgatási érték másfél-kétszerese.

Al-Khalifa–Aspinwall (2001) 141, különféle iparágakban tevékenykedő katari vállalat kultúráját vizsgálta. Az iparág (gyártás, olaj, szolgáltatás), a méret, valamint a tulajdonosi szerkezet (közösségi, magán, vegyes) szerint vizsgált csoportok mindegyike a kiegyensúlyozott modellhez hasonló tulajdonságokat mutatott (meg kell azonban jegyezni, hogy az instrumentáció tekintetében a többitől különböző – és mind elméleti, mind pedig módszertani szempontból igencsak gyenge lábakon álló – tanulmány eredményei csak erős megszorításokkal vethetők össze a többi tanulmány eredményeivel). A gyakorlatilag „univerzálisnak” bizonyuló kulturális kiegyensúlyozottság tükrében a jelen vizsgálat szempontjából levonható következtetések igencsak hasonlóak az elméleti alapon nyugvó, normatív négyzet-modellel történő, néhány bekezdéssel fentebbi összevetésben megfogalmazottakhoz; vagyis a magyar és az ausztrál közigazgatási kultúra ezen nézőpontból is viszonylag homogénnek, és a „tipikus” (esetünkben: katari vállalati) szervezethez képest „másnak” tekinthető.

A jelenleg követett szempontunkból leginkább használható és legmegbízhatóbb eredményeket Dastmalchian et al. (2000) produkálja. A szerzők 39 kanadai és 40 dél-koreai szervezetet vizsgáltak meg, főként a vállalati szektorból. A szervezetek kultrális jellemzőit egyszerre vizsgálták nemzeti és iparági hovatartozásuk függvényében. Ami a nemzeti hovatartozást illeti, a két ország szervezeti kultúrái közötti különbség nem volt szignifikáns, ezért nincs értelme az eredményeket országonként megbontva közölni. Az n=79-es mintában a csoport-kultúra jelenléte 25, a nyílt rendszer kultúráé 16, a hierarchikusé 31, végül a racionálisé 27 százalék körül alakult.

Ennek alapján egyfelől az állapítható meg, hogy a magyar és az ausztrál közigazgatás kulturális jellemzői a for-profit gazdálkodó szervezetek összességét jellemző értékektől szisztematikusan eltérnek, mégpedig ugyanabba az irányba.

Másfelől pedig – és ez érdemel nagyobb figyelmet – ha a szóródás növelés érdekében iparági bontásban vizsgáljuk az adatokat (vagyis azt keressük, hogy létezik-e olyan iparág, amely a közigazgatáshoz hasonló eredményeket produkálna), a Zammuto-Krakower-féle eredményekhez hasonló helyzetet találunk. A hat vizsgált iparág kultrális jellemzői az alábbiak voltak:

- Csoport-kultúra: 18.8-30.1 között (átlag: 24.4)
- Nyílt rendszer kultúra: 12.1-19.6 között (átlag: 16.0)
- Hierarchikus kultúra: 25.2-43.8 között (átlag: 31.3)
- Racionális kultúra: 19.2-32.5 között (átlag: 27.7).

Vagyis a magyar/ausztrál közigazgatási-, valamint az itt mért vállalati kultúrák „nagyjából” itt is diszjunkt intervallumokba esnek. (A csoport-kultúra esetében teljesen ez a helyzet, míg a hierarchikus és a nyílt rendszer kultúrák tekintetében csupán egy iparág éri el a magyar/ausztrál értéket, az összes többi alatta, illetve fölötte marad).

Összegezzük e rövid irodalmi áttekintésből kirajzolódó képet! Elmondható, hogy gyakorlatilag mindegyik – igencsak különböző szervezeti populációkon lefolytatott – vizsgálat a magyar és az ausztrál közigazgatásra jellemzőtől lényegesen eltérő kulturális mintázatot állapított meg. Az ausztrál és a magyar miniszteriális szféra szervezeti kultúrája valamennyi vizsgálat fényében (a) igencsak sajátosnak, másnak és (b) homogénnek, vagyis „összetartozónak”, egy csoportba tartozónak tűnik. Vagyis korántsem lehet azt mondani, hogy a „szervezetek általában ilyenek” – ti. mint amilyenek az ausztrál és a magyar vizsgálat előbb bemutatott eredményei mutatják azokat. (Egy ilyen kritika egyébként a kérdőív és/vagy az azt megalapozó elmélet kudarcát, alkalmazhatatlanságát is jelentené.)

Az előbbi oldalak fő kérdése a különböző kultúra-típusok jelenlétének kisebb vagy nagyobb átlagos mértéke és az ebben fellelhető különbség volt. Mint korábban említettem, létezik egy másik lehetséges összehasonlítási szempont is: a vizsgált szervezetek kultúrájának homogenitása. Ennek jelentősége jóval alatta marad az eddigiekben vizsgált kérdéskörének, mindazonáltal rövid említést azért megérdemel.

A kultúrák homogenitása tekintetében a Magyarország és Ausztrália miniszteriális igazgatási rendszerei között fennálló különbségek már jelentékenyebbek tûnnek, mint a kultúra-modellek jelenlétével kapcsolatos különbségek. Az egyes kultúra-típusok tekintetében a két „szélsőséges” minisztérium közötti átlagos különbség az ausztrál adatok esetében kétszeres, míg Magyarországon csak 1.5-szeres (a relatív szórások átlaga pedig még nagyobb különbséget mutat: $0.21/0.14=1.5$ -ször nagyobb az ausztrál, mint a magyar minisztériumok esetében). Vagyis a magyar központi közigazgatás kultúrája nemcsak hogy hierarchikusabb a – már amúgy is igencsak hierarchikus – queensland-inél, hanem jóval határozottabban – egyöntetûbben és egyértelmûbben – ilyen.

11.2 Az eredmények értelmezése a közigazgatás kultúrájának tágabb kontextusában

Az előző és a jelen fejezetben bemutatott empirikus összefüggések alapján – több egyéb mellett – megállapítható, hogy (i) a rendelkezésre álló $n=2$ elemû „minta” (Magyarország és Queensland) alapján úgy tûnik, hogy a (központi) közigazgatások kultúrája többé-kevésbé egyoldalú módon a hierarchikus kultúra irányába tolódik el, valamint hogy (ii) ezen belül a magyar központi közigazgatás tipikus szervezeti kultúrája még egyoldalúbban és határozottabb, homogénebb módon tolódik el a hierarchikus kultúra-modell irányába.

Mielőtt ezeket az eredményeket a dolgozat egészének elméleti és empirikus kereteiben a dolgozat alapkérdéseivel összefüggésben értelmezném, érdemes – még mindig a közvetlen empiria eszközeinél-kereteinél maradva – azok további, részben egyéb elméleti megfontolások, részben pedig új összehasonlító adatok fényében történõ értelmezését megkísérlni. Itt ugyanis a kultúra mint a közigazgatás, ezen belül pedig az egyes specifikus nemzeti közigazgatási rendszerek-tradíciók által befolyásolt, következmény-jellegû tényezõ jelenik meg. Tekintettel arra, hogy a jelen kutatás alapkérdésében a közigazgatás „tipikus szervezeti kultúra” aspektusa középponti szerepet kap, mindenképpen jogos és indokolt feltenni a kérdést: mitõl és hogyan függ az? mitõl olyan, amilyen? mennyire és hogyan változik vagy változtatható meg?

Minden szervezet és minden szervezetrendszer kultúrája egyedi jelenség, melyben tükröződik az adott kultúrát hordozó entitás egész addigi „élete”. E végtelen számú tényező számbavételének kísérlete helyett az alábbiakban egyetlen általános, az egész magyar közigazgatási szervezetrendszer kultúrája szempontjából fontosnak tűnő tényező jelentőségére világítok rá röviden. Ez a tényező a miniszteriális igazgatásban dolgozó köztisztviselők elsődleges szakmai – és nem elhanyagolható részben nem csak szakmai – szocializációjának terepe: a felsőfokú képzés⁴². Ez az a közeg ugyanis, amelyben a legmaradandóbb, a majdani szakmai életpályát talán legstabilabban végigkísérő kulturális „toposzokat” sajátítjuk el.

A közigazgatásban – és itt már az egyes szervezetek szintjéről a közigazgatás egészének elemzési szintjére általánosítok – tipikus, igencsak hierarchikus kultúra számos tényező eredője; ezek közül a jogi-intézményi tényezők, valamint, minden bizonnyal legnagyobb hatással, maga a kultúra által hordozott tradíció a sor elején említhető meg. (Furcsa, de inkább látszólagos – a „közigazgatási kultúra” korábban vázolt értelmezési lehetőségeinek és szintjeinek többféleségéből eredő – paradoxon, hogy eképpen a kultúra legmarkánsabban ható okának magát a kultúrát tekinthetjük.)

E tényezők sorában az előbb említett közigazgatási képzés mint a közigazgatással kapcsolatos fogalom-alkotás és az arról való gondolkozás társadalmilag intézményesített középpontja – úgy vélem – nem kis jelentőséggel bír.

Az alábbi táblázat – némi, az empiriából származó fényt vetve a fenti, talán túlságosan teoretikusnak tűnő gondolatmenetre – kétféle forrásból származó adatsort vet össze. A táblázat bal oldalán a jelen adatfelvételtől származó válaszok láthatók, melyek az „közigazgatási generalista ismereteinek ideális összetételére” vonatkozó kérdésre születtek. A válaszadóknak a különböző megjelölt ismeret- / tudomány-terület fontosságát kellett százalékos súllyal jelölniük.

A táblázat jobb oldalán található további öt oszlop egy korábbi empirikus vizsgálatból származó adatokat mutat be, melyben az európai országokban ténylegesen zajló közigazgatási képzési programok összetételét vizsgáltam (Hajnal 2003a,b). A 2.-4. számoszlop a 23 vizsgált európai országnak az eltérő igazgatási tradíciók mentén karakterisztikusan elkülönülő három csoportja adatait mutatja. E csoportok közül a „Jogi” megnevezésű csoportban található több más posztszocialista és mediterrán országgal együtt Magyarország is. A „Menedzsment” csoportba döntően az észak-európai, míg a „Közösségi” csoportba a nyugat-európai országok tartoznak. Végül a táblázat utolsó két oszlopában található a vizsgált országok összességére, valamint a Magyarországra vonatkozó adatok.

⁴² A válaszadók 90%-ának legalább egy felsőfokú végzettsége volt.

Ismeret-terület	A válaszadók által ideálisnak tartott összetétel (%)	Ténylegesen futó képzési programok adatai (1999)				
		"Menedzsment"	"Közös-ségi"	"Jogi"	Osszes európai ország (%)	Magyar. (%)
Jog	25.2	14.4	18.4	37.3	23.2	43.7
Közgazdaságtan	17.2	18.1	16.8	12.2	15.7	12.4
Menedzsment	19.4	22.5	5.9	11.1	15.6	2.1
Politikatudomány	7.2	13.0	33.1	10.9	15.7	14.3
Egyéb társadalomtud.	10.4	10.4	11.0	13.4	11.5	14.4
Szám.techn., mód.tan	16.7	13.6	11.6	11.3	12.4	8.5
Szakpolitikai területek	3.7	8.1	3.2	3.8	5.8	4.6
Osszesen	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Forrás: a jelen felmérés (1. adatoszlop), Hajnal (2003b) p. 250 (2.-5. adatoszlop), illetve a Hajnal (2003b) kutatáshoz felhasznált, az európai közigazgatási képzést leíró adatbázis elsődleges elemzése (6. adatoszlop)

Tábla 16: A „közigazgatási tudás” tudományterület szerinti összetétele: a tényleges egyetemi programok, valamint a jelen adatfelvételben a válaszadók által ideálisnak tartott értékek

A táblázatban a legnagyobb figyelmet a jogi ismeretek adatsora érdemli. Ez ugyanis az a terület, amelyen a magyar képzés a legnagyobb mértékben „kilóg” mind (i) az össz-európai átlag-értékek sávjából, (ii) mind a – már amúgy is az európai „szélsőséget” képviselő – „jogi” csoport mezőnyéből, mind pedig (iii) a magyar köztisztviselők által ideálisnak/szükségesnek tartott értékek sávjából. Hasonló, bár kisebb mértékű a különbség a menedzsment és a számítástechnikai-módszertani ismeretek tekintetében.

A jogi terület e meglehetősen erős dominanciájának (mely egyébként egészen a közelmúltig a közigazgatási továbbképzésben is jelen volt, mégpedig az itt bemutatottnál még jóval szélsőségesebb mértékben) tükrében óhatatlanul is felvetődik a közigazgatási képzés és a közigazgatási szervezetek tipikus kultúrája közötti összefüggés gondolata. A jogi gondolkodásban szükségszerűen centrális jelentőségű hierarchia/kötelezettség, parancs/engedelmesség, számonkérés/szankció stb. fogalmak ugyanis a társadalmi valóságnak a hierarchikus szervezeti kultúra sajátosságaihoz talán a legközelebb álló leképezését adják. Miközben ezek – a jogalkalmazó jellegű, a jóléti/”posztmodern” fázist megelőző fejlődési szakaszt jellemző állami-közigazgatási rendszerben még szükséges és funkcionális – értékek az állami szerepvállalás mennyiségének és főleg minőségének-milyenségének átalakulása folytán az elmúlt évtizedek folyamán a legtöbb fejlett országban lassan, fokozatosan visszahúzódtak, addig Magyarországon – több más, hasonló helyzetű országgal együtt – e folyamat jóval lassúbbnak mutatkozik.

Ha a fenti – inkább analitikusan, s a rendelkezésre álló adatok korlátai miatt empirikusan jóval kevésbé alátámasztott – összefüggés megállja a helyét, akkor az nem csak a jelenlegi szervezeti kultúra milyenségére ad bizonyos mértékig magyarázatot, hanem a változási-fejlődési folyamat előrelendítésének mikéntje tekintetben is némi orientációt nyújt. Erre a következtetésekkel foglalkozó utolsó – itt következő – fejezetben térek vissza.

12 Következtetések

E fejezet célja, hogy az előző három fejezetben bemutatott, a jelen dolgozatot megalapozó empirikus kutatásra támaszkodó elemzési eredmények fényében megfogalmazza a dolgozat végkövetkeztetéseit. Erre két szinten kerül sor. Először a módszertani fejezetben részletezett kérdéseknek, illetve az azoknak megfelelő hipotéziseknek a vizsgálatára és – amennyire lehetséges – megválaszolására kerül sor. Az ezt követő alfejezetben pedig – némileg kevésbé operacionalizált és konkrét, adatszerű szinten vizsgálódva – megkísérlem a dolgozat általánosabb (alap-) kérdései szempontjából levonható tanulságokat levonni, illetve a feltehető és felteendő további kérdéseket megfogalmazni.

1.1 A megfogalmazott hipotézisekkel kapcsolatos eredmények

Az alábbiakban – azonos struktúrát követve – sorra veszem a módszertani fejezetben megfogalmazott hipotéziseket, és röviden összegzem az empirikus fejezetekben és a 2. sz. Mellékletben részletezett empirikus elemzési eredmények fényében velük kapcsolatban megfogalmazható állításokat.

Hipotézis (I.): Az empirikus adatfelvételtől nyert adatok – ezen belül kiemelten a kultúrára vonatkozó mérési adatok – módszertani szempontból vett megbízhatósága megfelelő lesz.

Az elemzések fényében megállapítható, hogy mind az adatfelvétel, mind pedig a kérdőív jól „vizsgázott”:

- A válaszadók összetétele valamennyi vizsgált ismérv (vezető-nem vezető, nem, szolgálati idő) tekintetében jól tükrözi a sokasági összetételt.
- A Zammuto-Krakower-féle instrumentum validitása mindhárom vizsgált szempontból megfelelő. E vizsgálati szempontok az alábbiak voltak: (i) az egyes kultúra-típusokat mérő skálák megbízhatósága (az azokhoz tartozó Cronbach-alfa értékek); (ii) a szervezetek mint az egyéni kultúra-percepciók tárgya szerinti diszkrimináció; valamint (iii) a szervezetekre vonatkozó egyéni kultúra-percepciók „semlegessége” a válaszadók különféle egyéni jellemzőire (kor, nem, képzettség, szolgálati idő).

Hipotézis (II.a): A vizsgált magyar kormányzati szervezeteknek létezik valamilyen tipikus, közös kultúrája (azaz, legalábbis zömükben, lényegileg hasonlóknak tekinthetők).

Noha a kérdés megítéléséhez egyértelmű, szigorú kritériumok nem állnak rendelkezésre, az egyéb területeken – közöttük a queensland-i minisztériumokban – folytatott vizsgálatok fényében a vizsgált minisztériumi szervezetek homogenitása határozottan dominánsnak tűnik azok sokféleségével szemben.

Ugyanakkor észrevehető különbségek vannak a vizsgált szervezetek kultúrái között. E különbségek (minőségi és mennyiségi szempontból) lehetővé teszik a kultúra egyéb szervezeti jellemzőkre gyakorolt hatásának vizsgálatát a hat minisztérium összehasonlításában.

Hipotézis (II.b): A vizsgált minisztériumok – kulturális jellemzőik szerint – felismerhető és jelentéssel felruházható mintázatot mutatnak.

A vizsgált szervezetek kultúrája közötti döntő különbség annak hierarchikus jellegében mutatkozott; vagyis a szervezetek viszonylag egyszerű, egydimenziós struktúrába rendezhetők. Ugyanakkor nem sikerült olyan tényezőt találni, amely ezen, a kultúra hierarchikus jellegében mutatkozó eltéréseket megmagyarázná.

Hipotézis (III.): A magyar központi közigazgatásnak a vizsgált szervezetek kultúrájával mért tipikus kultúrája erősen hierarchikus.

A hipotézis megalapozottnak bizonyult: a hierarchikus elemnek a vizsgált szervezetek kultúrájában való jelenléte mind mértéke, mind pedig (e mérték szóródásával mért) homogenitása meghaladta a queensland-i értéket. Sőt, e hierarchikus jelleg az áttekintett, módszertani szempontból többé vagy kevésbé összehasonlítható és a szervezeti élet legkülönbözőbb földrajzi és funkcionális területeiről származó egyéb irodalmi eredmények tükrében is kiemelkedően markáns.

Hipotézis (IV.): Milyen a szervezeti kultúra és a szervezeti teljesítmény közötti kapcsolat természete? (E kérdés tekintetben nem fogalmaztam meg konkrét hipotézist.)

A négy kultúra-ideáltípus közül három (vagyis a racionálistól eltekintve mindegyik) kultúra jelenlétének mértéke erős, szignifikáns és konzisztens kapcsolatban van a szervezeti

teljesítménnyel. Eszerint a hierarchikus kultúra jelenlétének mértéke negatívan, a csoport- és a nyílt rendszer kultúra jelenléte pedig pozitívan függ össze a szervezeti teljesítmény indikátoraival (az egyéni megelégedettségtől eltekintve), bármelyik dimenzióban is értelmezzük azt.

Hipotézis (V.): A magyar és a queensland-i közigazgatás kultúrája között nincs jelentős különbség; ha mégis van, akkor a magyarra jellemzőbb a hierarchikus kultúra jelenléte, mint a queensland-ire.

A két vizsgált rendszer tipikus kultúrája valóban nagy mértékben hasonlít. Az interpretációval, illetve a használt instrumentum validitásával kapcsolatos legnagyobb – a vonatkozó módszertani fejezetben körülírt – „veszélyt” jelentő eshetőség, hogy ti. az ausztrál kultúra bizonyul majd hierarchikusabbnak, nem következett be. Említhető különbség csak a csoport-kultúra és a – számszerűen a legnagyobb átlagos különbséget mutató – hierarchikus kultúra tekintetében van: az előbbi kevésbé, az utóbbi nagyobb mértékben van jelen a magyar, mint a queensland-i minisztériumokban⁴³.

Hipotézis (VI.): A Queensland-et érintő NPM-reformok egyértelműen átütőbb erejűek és tartós hatásukat tekintve jelentősebbek a magyarországiaknál.

E hipotézis tesztelése nem volt lehetséges a többihez hasonló, viszonylag „keményebb” indikátorok és eszközök segítségével. A hipotézis vizsgálatának kvalitatív jellege által kijelölt korlátokon belül azonban a bemutatott tények és adatok tükrében – véleményem szerint – meggyőző a VI. sz. hipotézis helyessége, megalapozottsága.

⁴³ Egyedül a csoport-kultúra tekintetében van 10% alatti szignifikanciája ($p=0.074$; noha természetesen figyelembe kell venni a rendkívül kicsi, $n=6$ -os cellanagyságokat) a két ország közötti különbségnek. Az e hipotézisben érintett kérdéskör azért tekinthető az egész empirikus kutatás „legkockázatosabb” részének, mivel a lehetséges hierarchia-értékeknek csak egy igen szűk intervalluma az, amely a kutatást megalapozó elmélet tükrében értelmes/értelmezhető eredményt jelent. Ha ugyanis a magyar szervezeti kultúra az ausztrálnál kevésbé lenne bürokratikus, akkor leküzdhetetlen interpretációs nehézségek támadnak, amelyek egyetlen – de legalábbis legkézenfekvőbb – megoldása az alkalmazott kérdőív validitásának megkérdőjelezése lenne (vagyis ebben az esetben azt kellene gondolnunk, hogy az ausztrál és a magyar kérdőív nem ugyanazt mérte). Másfelől viszont az ausztrál eredményeknél sokkal bürokratikusabbat egyszerűen praktikus okokból sem nagyon lehet elképzelni. A tényleges eredmények az e két megfontolás által kijelölt, igen szűk intervallumba estek.

Hipotézis (VII.): Milyen további, a két vizsgált rendszer kulturális jellemzőivel kapcsolatos komparatív megállapítások tehetők? (E tekintetben nem fogalmaztam meg hipotéziseket.)

A kutatási terv megalkotása során számoltam azzal az eshetőséggel, hogy sikerül információt szerezni a vizsgált ausztráliai minisztériumok identitásával kapcsolatban. Ez – ha csak szűk körben is, de – lehetővé tette volna egyes szervezetek kultúrájának tevékenységi területek szerinti összevetést (milyen jellegű minisztériumok hogyan különböznek egymástól). Ezeket az információkat azonban nem sikerült beszerezni, így ilyen jellegű elemzésekre nem kerülhetett sor.

Összefoglalóan tehát: úgy tűnik, hogy a megfogalmazott hipotézisek döntő többsége az empirikus adatok tükrében vagy helytállónak bizonyult, vagy – legalábbis – összhangban áll a kutatás többi eredményével.

12.2 Néhány, a dolgozat alapkérdésével kapcsolatos további következtetés

A jelen dolgozat fő célja az adminisztratív kultúra – illetve annak egy erősen leszűkített és operacionalizált fogalma – és az NPM reformok közötti összefüggés vizsgálata volt. „Összefüggés” alatt oksági kapcsolatot értek; olyan oksági kapcsolatot, amely – noha jellege elméletileg és empirikusan nem kellően tisztázott – alapvetően kétirányú (a közgazdaságban gyakran alkalmazott szimultán egyenletrendszerek mintájára).

Az empirikus eredmények alapján e kérdéssel kapcsolatban megfogalmazható válasz negatív. Az (itt használt értelemben vett) adminisztratív kultúra és az NPM-reformok elterjedtsége és mélysége között ugyanis csekély, talán nem túlzás: elhanyagolható kapcsolat van: Más megfogalmazásban azt is mondhatjuk, hogy az NPM „kultúra-semleges”: az NPM-reformok nem járnak együtt (akár mint ok, akár mint okozat, akár pedig mint mindkettő egyszerre) a tipikus szervezeti kultúra lényeges megváltozásával.

Ha ez így van, annak mind elméleti, mind pedig gyakorlati szempontból számottevő következményei vannak.

Elméleti szempontból ez az eredmény cáfolja a *mainstream* NPM-elmélet és – retorika egy gyakran hallható állítását: az NPM reformok nem jelentenek de-bürokratizációt, azzal sem mint ok, sem mint következmény nem járnak együtt. Ez ugyan bizonyos mértékig már önmagában a queensland-i adatok alapján is kézenfekvőnek tűnt: amit azonban egy n=1-es „mintán” vizsgálva

még lehetett volna, legalábbis elvileg, instrumentációs vagy egyéb módszertani-validitási hibával magyarázni, azt egy újabb, lényegesen eltérő nyelvi és (közigazgatási) kulturális közegben nyert, hasonló eredmény fényében már jóval nehezebb. Különösképpen így van ez azért, mert az összehasonlítást szolgáló magyar adatok egy, a queensland-ival minden szempontból szinte diagonálisan ellentétes felépítésű, működésű és tradíciójú közigazgatási rendszerből származnak. Ez pedig – illetve a gondolatmenetnek egy eset helyett összehasonlító esettanulmányra történő alapozása (vö. Yin 2003 pp. 53-54) számottevően növeli az NPM „kultúra-semlegességével” kapcsolatos ténymegállapítás robusztusságát, kényszerítő erejét.

Ami végül a kutatás fő megállapításából fakadó gyakorlatibb – noha elméletileg is lényeges – következményeket illeti, a szervezeti kultúrára vonatkozó sok, és részben sokféle/ellentmondásos elmélet egy ponton megegyezik: ez pedig a szervezeti kultúra és a tényleges szervezeti gyakorlatok közötti megfelelés ténye, illetve e megfelelés kényszere („*culture boundness*”/kongruencia-kényszer). Ha mármost (i) ez igaz és (ii) az ausztrál/queensland-i és a magyar közigazgatás szervezeti kultúrája lényegében hasonló, miközben (iii) az előbbi lényeges, míg az utóbbi szinte elhanyagolható terjedelmű, mértékű és hatású NPM-reformokat tudhat maga mögött, akkor csak egy esetben egyeztethető össze a kongruencia-kényszer előbb említett elméleti tételével. Mégpedig akkor, ha az NPM-reformok valójában nem gyakorolnak/involváltnak érdemi hatást az érintett szervezetek tényleges gyakorlatára; ha tehát – némi túlzással – e reformok a szervezeti gyakorlatoknak inkább csak a felszínét érintették, mint azok mélyébe szántottak.

13 Felhasznált irodalom

- Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman (1987): Comparative administration: Methods, muddles, and models, *Administration and Society* Vol. 18 No. 4, pp. 473-506
- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, and Bert A. Rockman (1981): *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Al-Khalifa, N. Al-Khalifa and Elaine M. Aspinwall (2001): Using the competing values framework to investigate the culture of Qatar industries, *Total Quality Management* Vol. 12 No. 4, pp. 417-428
- Allen, Richard G. (1999): *New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe*, *Public Management Forum* Vol. 5 No. 1
- Allison, Graham T. (1982): Public and private managers: are they fundamentally alike in all unimportant respects? In: Lane, F.S. (1982) (ed.): *Current issues in Public Administration*, New York, N.J.: St. Martins Press pp. 134-151
- Almond, G.A. and S. Verba (1963): *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton, N.J.: Princeton University Press
- Argy, Fred (2001): The liberal economic reforms of the last two decades: A review, *Australian Journal of Public Administration* Vol. 60. No. 3. pp. 66-77
- Babbie, Earl (2001): *The practice of social research*, Belmont: Wadsworth
- Bakacsi, Gyula (1998): *Szervezeti magatartás és vezetés*, Budapest: KJK
- Balázs, István (1993): The transformation of Hungarian public administration, In: Hesse, Joachim Jens (1993) (ed.): *Administrative transformation in Central and Eastern Europe*, Oxford: Blackwell Publishers pp. 75-88
- Balázs, István (2000): A XXI. század közigazgatásának kihívásai, *Magyar Közigazgatás* Vol. 50 No. 7. pp. 385-396
- Baldersheim, Harald and et al. (1996) (ed.): *Local democracy and the processes of transformation in east-central Europe*, Oxford: Westview Press

- Baldersheim, Harald and et al. (1996): New institutions of local government: a comparison, In: Baldersheim, Harald and et al. (1996) (ed.): Local democracy and the processes of transformation in east-central Europe, Oxford: Westview Press pp. 23-42
- Barzelay, Michael and Babk J. Armajani (1992): Breaking through bureaucracy: A new vision of managing in government, Berkeley, CA: University of California Press
- Böhm, Antal (1999): Az önkormányzatiság megújulása Magyarországon (1990-1999), Múltunk Vol. 4 No. 4 pp. 3-39
- Brown, Andrew D. and Michael Humphreys (1995): International cultural differences in public sector management, International Journal of Public Sector Management Vol. 8 No. 3 pp. 5-23
- Carey, Raymond G. and Emil J. Posavac (1992): Program evaluation: methods and case studies, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall
- Chevalier, Jacques, Christopher Pollitt, Wolfgang Seibel, Torben Beck Jorgensen, Walter J. M. Kickert, and Richard J. Stillmann II. (1996): Changing European states, changing public administration, Public Administration Review Vol. 56 No. 1 pp. 65-105
- Christoph, James B. (1992): The remaking of British administrative culture, Administration and Society Vol. 24 No. 2 pp. 163-181
- Christoph, James B. (1993): The effects of Britons in Brussels: The European Community and the culture of Whitehall, Governance Vol. 6 No. 4. pp. 518-537
- Coombes, David (1997b): A public management helye a modern európai államban, In: Coombes, David and Tony Verheijen (1997) (eds.): Közigazgatási reformok keleten és nyugaton – Összehasonlító tanulmányok, Budapest: Európai Bizottság - Államigazgatási Főiskola pp. 13-34
- Coombes, David and Tony Verheijen (1997) (eds.): Közigazgatási reformok keleten és nyugaton – Összehasonlító tanulmányok, Budapest: Európai Bizottság - Államigazgatási Főiskola
- Crosby, Phillippe B. (1984): Quality without tears, New York, N.J.: McGraw-Hill
- Csegény, Péter and László Kákai (2000) (eds.): Köztes helyzet? A civil szervezetek és az önkormányzatok kapcsolatában, Budapest: Miniszterelnöki Hivatal
- Czarniawska, Barbara (2002): Remebering while forgetting: The role of automorphism in city management in Warsaw, Public Administration Review Vol. 62 No. 2 pp. 163-173

- Damskis, Horst and Baerbel Möller (1997): *Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern. Werte und Einstellungen von Führungskräften in den Ministerialverwaltungen von Brandenburg und Sachsen*, Frankfurt a.M. etc.: Peter Lang
- Dann, Susan (1996): Public sector reform and the long-term public servant, *International Journal of Public Sector Management* Vol. 9 No. 2 pp. 28-35
- Dastmalchian, Ali, Sangho Lee, and Ignace Ng (2000): The interplay between organizational and national cultures: a comparison of organizational practices in Canada and South Korea using the Competing Values Framework, *International Journal of Human Resource Management* Vol. 11 No. 2 pp. 388-412
- Davidson, Greg (1997): Managing by processes in private and public organizations: Scientific management in the information revolution, *Journal of Post-Keynesian Economics*, Vol. 20 No. 1 pp. 45
- Dixon, John, Alexander Kouzmin, and Nada Korac-Kakabadse (1998): Managerialism – something old, something borrowed, little new. Economic prescription versus effective organizational change in public agencies, *International Journal of Public Sector Management* Vol.11 No. 2-3 pp.164-187
- Dobel, J. Patrick (2001): Paradigms, traditions, and keeping the faith, *Public Administration Review* Vol. 61 No. 2 pp. 166-171
- Douglas, Mary (1982): *In the active voice*, London: Routledge
- Downs, Anthony (1964): *A theory of bureaucracy*, Santa Monica, CA: Rand Corporation
- Drechsler, Wolfgang (2001): On the viability of the concept of Staatswissenschaften, *European Journal of Law and Economics* Vol.12 pp. 105-111
- Dunford, Richard, John Bramble, and et al. (1998): Gain and pain, *Public Productivity and Management Review* Vol. 21 No. 4, pp. 386-402
- Dunleavy, Patrick and Christopher Hood (1994): From Old Public Administration to New Public Management, *Public Money and Management* Vol. 14 No. 3 pp. 9-16
- Edeling, Thomas, Werner Jann, and Dieter Wagner (1998) (ed.): *Öffentliches und Privates Management. Fundamentally alike in all unimportant respects?* Opladen: Leske und Budrich
- Enyedi, György and Ilona Pálné Kovács (1994): A kormány és az önkormányzatok, In: Gombár, Csaba (1994) (ed.): *A kormány mérlegen: 1990-1994*, Budapest: Korridor pp. 234-246

- Erdélyi, László (1996): Jogállam és dereguláció. Az 1995-97. évi dereguláció eredményei, tapasztalatai, valamint a továbblépés akadályai és lehetőségei, Magyar Közigazgatás Vol. 46. No. 8. pp. 495-508
- Farazmand, Ali (2002): Privatization and globalization: a critical analysis with implications for public management education and training, International Review of Administrative Sciences (IRAS) Vol 68. pp. 355-371
- Farnham, David, Sylvia Horton., John Barlow, and Annie Hondeghem (1996): New public managers in Europe: Public servants in transition, London: MacMillan
- Ficzere, Lajos (1996): A hatályos joganyag deregulációs szempontú felülvizsgálatáról és csoportosításáról, Magyar Közigazgatás Vol. 46 No. 3 pp. 168-179
- Fisch, Stefan (2000): Verwaltungskulturen - Geronnene Geschichte? Die Verwaltung Vol. 33. pp. 303-324
- Flynn, Norman and Franz Strehl (1996) (ed.): Public Sector Management in Europe, New York, NJ: Prentice-Hall
- Fox, Charles J. (1996): Reinventing Government as postmodern symbolic politics, Public Administration Review Vol. 56 No. 3 pp 457-463
- Friedrichs, Johann and August-Wilhelm Scheer (1996) (ed.): Innovative Verwaltungen 2000, Wiesbaden: Gabler
- Gajduscsek, György and György Hajnal (2001): A közigazgatási alapvizsga- és szakvizsgaprogramok eredményhatékonyságáról, Magyar Közigazgatás Vol. 51 No. 6 pp. 343-352
- Gajduscsek, György and György Hajnal (2000): Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program, LGI Discussion Papers No. 16
- Gajduscsek, György and György Hajnal (2003a): Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment, Budapest: LGI Publications
- Gifford, Blair D., Raymond F. Zammuto, and Eric A. Goodman (2002): The relationship between hospital unit culture and nurses' quality of work life, Journal of Healthcare Management Vol. 47 No. 1 pp. 13-25
- Gore, Albert (1993): Creating a government that works better and costs less. Report of the National Performance Review, Washington, D.C.: Government Printing Office

- Gow, James Iain and Caroline Dufour (2000): Is the new public management a paradigm? Does it matter? *International Review of Administrative Sciences (IRAS)* Vol. 66 pp. 573-597
- Grüning, Gernod (2000): *Grundlagen des New Public Management. Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA*, Münster etc.: LIT Verlag
- Hajnal, György (2001): From hopes to reality: The first decade of the Hungarian local government system in the view of the public, In: Swianiewicz, Pawel (2001) (ed.): *Public perception of local governments*, Budapest: Open Society Institute pp. 115-168
- Hajnal, György (1998): Számok és döntések. Hatékonyságmérés a közigazgatásban, In: Horváth M., Tamás (1998) (ed.): *Közigazgatás - szorítóban*, Budapest: Unió pp. 255-306
- Hajnal, György (2003b): Diversity and Convergence: A Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs, *Journal of Public Affairs Education* Vol. 9. No.4. pp. 245-258
- Hajnal, György (1999b): Teljesítmény-orientáció a közigazgatási reformokban. Nemzetközi tapasztalatok a második világháború utáni időszakban - II., *Magyar Közigazgatás* Vol. 49 No. 7 pp. 361-370
- Hajnal, György (1999a): Teljesítmény-orientáció a közigazgatási reformokban. Nemzetközi tapasztalatok a második világháború utáni időszakban - I., *Magyar Közigazgatás* Vol. 49 No. 6 pp. 289-299
- Hajnal, György (1999c): Teljesítmény-orientáció a közigazgatási reformokban. Nemzetközi tapasztalatok a második világháború utáni időszakban - III., *Magyar Közigazgatás* Vol. 49 No. 8 pp. 426-435
- Hajnal, György and György Gajduschek (2002): *Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába*, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet
- Hajnal, György and György Gajduschek (2003b): *Nyugati segélyprogramok Keleten: A köztisztviselői képzési programok hatékonysága négy közép- és kelet-európai országban*, *Magyar Közigazgatás* Vol. 53 No. 3 pp. 153-162
- Hajnal, György (2002): *Hatékonyság és teljesítmény az Európai Unió országainak közigazgatásában (manuscript)*
- Hardiné Szabó, Anita (1999): Gondolatok a partnerségről, *Magyar Közigazgatás* Vol. 49 No. 3 pp. 153-159

- Hesse, Joachim Jens (1993) (ed.): Administrative transformation in Central and Eastern Europe, Oxford: Blackwell Publishers
- Hesse, Joachim Jens (1997): Rebuilding the state: Public sector reform in Central and Eastern Europe, In: Lane, Jan-Erik (1997) (ed.): Public sector reform: Rationale, trends and problems, Beverly Hills: Sage pp. 114-146
- Hofstede, Geert H. (1985): The interaction between national and organizational values systems, *Journal of Management Studies* Vol. 22 No. 4 pp. 347-357
- Hofstede, Geert H. (2001): Culture's consequences. Comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations, Thousand Oaks, CA: Sage
- Hofstede, Geert H. (1993): Cultural constraints in management theories, *Academy of Management Executive*, Vol. 7 No. 1, pp. 81-94
- Hofstede, Geert H. (1984): Culture's consequences. International differences in work-related values, Newbury Park, CA/London: Sage
- Hofstede, Geert H. (1998): Identifying organizational subcultures: An empirical approach, *Journal of Management Studies*, Vol. 35 No. 1 pp. 1-12
- Hofstede, Geert H., Bram Neuijen,, Denise Daval Ohayv, and Geert Sanders (1990): Measuring organizational cultures: A qualitative and quantitative study across twenty cases, *Administrative Science Quarterly* Vol. 35 No. 2 pp. 286-316
- Hofstede, Geert H. (1998): Attitudes, values, and organisational culture: Disentangling the concepts, *Organization Studies* Vol. 19 No. 3 pp. 477-492
- Hood, Christopher (1998): The art of the state. Culture, Rhetoric and public management, Oxford: Oxford University Press
- Horváth M., Tamás (2002): Helyi közzolgáltatások szerevezése, Budapest-Pécs: Dialóg Campus
- Queensland Treasury (1997): Managing for outcomes in Queensland, Brisbane: Queensland Treasury
- Jann, Werner (2000): Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich. Ein Überblick über den Stand der empirischen Forschung, *Die Verwaltung* Vol. 33 pp. 325-349
- Joyce, W.F. and J.W. Slocum (1984): Collective climate: Agreement as a basis for defining aggregate climates in organizations, *Academy of Management Review* Vol. 27 pp. 721-742

- Kaboolian, Linda (1998): The New Public Management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate, *Public Administration Review*, Vol. 58 No. 3 pp. 189-193
- Kearney, Richard C., Barry M. Feldman, and Carmine P.F. Scavo (2000): Reinventing government: City manager attitudes and actions, *Public Administration Review* Vol. 60 No. 6 pp. 535-548
- Keraudren, Philippe and Hans van Mierlo (1997a): A közigazgatási reform elméleti és gyakorlati vonatkozásai, In: Coombes, David and Tony Verheijen (1997) (eds.): *Közigazgatási reformok keleten és nyugaton – Összehasonlító tanulmányok*, Budapest: Európai Bizottság - Államigazgatási Főiskola pp. 35-52
- Kernaghan, Kenneth (2000): The post-bureaucratic organization and public service values, *International Review of Administrative Sciences (IRAS)* Vol. 66 pp. 91-104
- Kettl, Donald F. (2001): The transformation of governance and public affairs education, *Journal of Public Affairs Education* Vol.7. No. 4. pp. 213-217
- Kickert, Walter J. M. and Richard J. II. Stillmann (1999) (eds.): *The modern state and its study: New administrative sciences in a changing Europe and United States*, Aldershot: Edward Elgar
- Kickert, Walter J. M. (1997) (ed.): *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar
- Kindler, József (1991): *Fejezetek a döntéseméletből*, Budapest: BKE Vállalatgazdaságtan Tanszék
- Kindler, József and György Könczei (1987): *Evalvációkutatás (Manuscript)*
- Kirkpatrick, Ian and Miguel Martinez-Lucio (1995) (eds.): *The politics of quality in the public sector*, London, New York: Routledge
- Knill, Christoph (1999): Explaining cross-national variance in administrative reform: Autonomous versus instrumental bureaucracies, *Journal of Public Policy* Vol. 19 No. 2 pp. 113-139
- Kolosi, Tamás, István György Tóth, and György Vukovich (2000) (ed.): *Társadalmi Riport 2000*, Budapest: TÁRKI
- Kuhn, Thomas S. (1962): *The structure of scientific revolutions*, Chicago, IL: University of Chicago Press

- Kuti, Éva (1998): Hívjuk talán nonprofitnak... A jótékonyág, a civil kezdeményezések és az állami keretből kiszoruló jóléti szolgáltatások szektorra szerveződése, Budapest: Nonprofit Kutatócsoport
- Lane, F.S. (1982) (ed.): Current issues in Public Administration, New York, NJ: St. Martins Press
- Lane, Jan-Erik (1997) (ed.): Public sector reform: Rationale, trends and problems, Beverly Hills: Sage
- Lorincz, Lajos (1996) (ed.): Közigazgatás-tudományi antológia, Budapest: ELTE
- Lorincz, Lajos (1999): Közigazgatás: Tegnap, ma, holnap, Tér és társadalom Vol. 13 No. 3 pp. 3-18
- Mayne, John, M.L. Bemelmans-Videc, J. Hudson, and L. Conner (1992): Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences, Amsterdam: North-Holland
- McCloskey, Donald N. (1994): The rhetoric of economics, In: Hausman, Daniel M. (1994) (ed.): The philosophy of economics, Cambridge: Cambridge University Press pp. 395-446
- McGrath, Michael (1984): An application of the competing values approach to organizational analysis as a diagnostic tool, Academy of Management Proceedings pp. 254-528
- McGregor, Douglas (1979): Theory X and Theory Y, In: Pugh, D.S. (1979) (ed.): Organization theory, Harmondsworth: Penguin
- Mierlo, Hans van (1997b): Az OECD-országok tapasztalatai alkalmazhatósága Közép-Kelet-Európában, In: Coombes, David and Tony Verheijen (1997) (eds.): Közigazgatási reformok keleten és nyugaton – Összehasonlító tanulmányok, Budapest: Európai Bizottság - Államigazgatási Főiskola pp. 441-458
- Moe, Ronald C. (1994): The 'Reinventing Government' exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences, Public Administration Review Vol. 52 No. 2 pp. 11-122
- Montgomery, John D. and William J. Siffin (1968) (eds.): Approaches to development. Politics, administration and change, New York, NJ: McGraw-Hill
- Moon, Myung Jae (1999): The Pursuit of Managerial Entrepreneurship: Does Organization Matter? Public Administration Review Vol. 59 No. 1, pp. 31-42
- Morden, Tony (1995): International culture and management, Management Decision Vol. 33 No. 2 pp. 16-21

- Muijen, J.J. van and P.L. Koopman (1994): The influence of national culture on organizational culture: A comparative study between 10 countries, *European Work and Organizational Psychologist* Vol. 4 No. 4 pp. 367-380
- Müller, György (2002): A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990-2002), *Magyar Közigazgatás* Vol. 52 No. 6 pp. 351-359
- Newland, Chester, György Jenei, and Leszek Suchorzewski (1999): Transitions in the Czech Republic, Hungary and Poland: autonomy and community among nation-states, In: Kickert, Walter J. M. and Richard J. II. Stillmann (1999) (eds.): *The modern state and its study: New administrative sciences in a changing Europe and United States*, Aldershot: Edward Elgar pp. 217-238
- Newland, Chester (1996): Transformational challenges in Central and Eastern Europe and schools of Public Administration, *Public Administration Review* Vol. 54 No. 4 pp.382-389
- Newman, Karen L. and Stanley D. Nollen (1996): Culture and congruence: The fit between management practices and national culture, *Journal of International Business Studies* Vol. 27 No. 4 pp. 753-779
- Niskanen, W.A. (1975): Bureaucrats and Politicians, *Journal of Law and Economics* Vol. 18 No. 3 pp. 617-643
- North, Douglas C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press
- OECD (1995): *Governance in transition. Public management reforms in OECD countries*, Paris: OECD
- OECD (1996): *Integrating people into public service reform*, Paris: OECD
- OECD/PUMA (1997): *The OECD Report on regulatory reform - Synthesis*, Brussels: OECD/PUMA
- OECD/PUMA (2002): *From red tape to smart tape: Administrative simplification in OECD countries*, Brussels: OECD/PUMA
- OECD (2002): *Highlights of public sector pay and employment trends: 2002 update*, Paris: OECD
- OECD (2003): <http://www.oecd.org/dataoecd/61/26/1875391.xls> (as of 11 November 2003)

- Orchard, Lionel (1998): Managerialism, economic rationalism and public sector reform in Australia: Connections, divergencies, alternatives, *Australian Journal of Public Administration* Vol. 57 No. 1, pp. 19-31
- Osborne, David and Ted Gaebler (1994): *Új utak a közigazgatásban*, Budapest: Kossuth
- Osborne, David and Ted Gaebler (1992): *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, MA: Addison-Wesley
- Pálné Kovács, Ilona (1998): Dilemma of territorial organisation of public administration and control of regional policy in Hungary, In: Barlow, Max, Imre Lengyel, and Richard Welch (1998) (eds.): *Local development and public administration in transition*, Szeged: JATE pp. 37-49
- Pálné Kovács, Ilona (2002): A politikai regionalizáció esélyei Magyarországon, *Comitatus* Vol. 12. No. 1-2 pp. 6-19
- Parker, Rachel and Lisa Bradley (2000): Organisational culture in the public sector: evidence from six organisations, *International Journal of Public Sector Management* Vol. 13 No. 2 pp. 125-141
- Parsons, Wayne (1995): *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham, U.K.: Edward Elgar
- Peters, B.G. and R.H. Waterman (1982): *In Search of Excellence: Lessons from America's best run Companies*, New York, NJ: Harper and Row
- Peters, B.G. and D.J. Savoie (1998) (eds.): *Taking stock: Assessing public sector reforms*, Montreal and Kingston: Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press
- Peters, T.J. and R.H. Waterman (1986): *A siker nyomában*, Budapest: Kossuth / KJK
- Pitschas, Rainer and Rolf Sülzer (1995) (ed.): *Neuer Institutionalismus in der Entwicklungspolitik. Perspektiven und Rahmenbedingungen der Verwaltungsentwicklung im Süden und Osten*, Berlin: Duncker & Humboldt
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2000): *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (1995): *Quality improvement in European Public Services: Concepts, cases and commentary*, London: Sage

- Prasser, Scott (1997): Public management 1996: Once more unto the breach, *Australian Journal of Public Administration* Vol. 56 No. 1 pp. 110-118
- Quinn, Robert E. and John Rohrbaugh (1983): A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis, *Management Science* Vol. 29 No. 3 pp. 363-377
- Quinn, Robert E. (1988): *Beyond rational management*, San Francisco: Jossey-Bass
- Quinn, Robert E. and G.M. Spreitzer (1991): The psychometrics of the competing values culture instrument and an analysis of the impact of organizational culture on quality of life, In: Woodman, R.W. and W.A. Passmore (1991) (eds.): *Research in organization change and development*, Greenwich, CT: JAI Press
- Raadschelders, Jos C.N. (1999): A coherent framework for the study of Public Administration, *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol. 9 pp. 281-303
- Raadschelders, Jos C.N. and Mark R. Rutgers (1999): The waxing and waning of the state and its study: changes and challenges in the study of Public Administration, In: Kickert, Walter J. M. and Richard J. II. Stillmann (1999) (eds.): *The modern state and its study: New administrative sciences in a changing Europe and United States*, Aldershot: Edward Elgar pp. 17-38
- Rainey, Hal G. (1983): Public agencies and private firms. Incentive structures, goals, and individual roles, *Administration and Society* Vol. 15 No. 2 pp. 207-242
- Reichard, Christoph (2002): *Assessing performance-oriented HRM activities in selected OECD countries*, Paris: OECD/PUMA
- Reichard, Christoph (1995): *Akkulturation durch Personalentwicklung: Ansätze zum Kulturwandel in mittel- und osteuropäischen Verwaltungen*, In: Pitschas, Rainer and Rolf Sülzer (1995) (eds.): *Neuer Institutionalismus in der Entwicklungspolitik. Perspektiven und Rahmenbedingungen der Verwaltungsentwicklung im Süden und Osten*, Berlin: Duncker & Humboldt pp. 379-397
- Riggs, Fred W. (1968): *Administrative development: An elusive concept*, In: Montgomery, John D. and William J. Siffin (1968) (eds.): *Approaches to development. Politics, administration and change*, New York, NJ: McGraw-Hill pp. 225-256
- Robbins, Stephen P. (1993): *Organizational behaviour*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
- Rutgers, Mark R. (2001): Traditional flavors? The different sentiments in European and American administrative thought, *Administration and Society* Vol. 33 No. 1 pp. 220-244

- Rutgers, Mark R. and Petra Schreurs (2000): Briefly noted from Europe: Discovering the European idea of Public Administration, *Administrative Theory and Praxis* Vol. 2 No. 3 pp. 621-629
- Saint-Martin, Denis (1998): Management consultants, the state, and the politics of administrative reform in Britain and Canada, *Administration and Society* Vol. 30 No. 5 pp. 533-568
- Sartori, G. (1969): Politics, ideology, and belief systems, *American Political Science Review* Vol. 63 pp. 398-411
- Savas, Emanuel S. (1993): *Privatizáció*, Budapest: Akadémiai Kiadó
- Schein, Edgar H. (1992): *Organizational culture and leadership*, San Francisco, CA: Jossey-Bass
- Schick, Allen (1998): *Why most developing countries should not try New Zealand reforms*, Washington, DC: World Bank
- Schröter, Eckhard (2000): Culture's consequences? In search of cultural explanations of British and German public sector reform, In: Wollmann, Hellmut and Eckhard Schröter (2000) (eds.): *Comparing public sector reform in Britain and Germany*, Dartmouth: Aldershot pp. 198-223
- Schröter, Eckhard and Manfred Röber (1997): Regime change and administrative culture. Role understandings and political attitudes of top bureaucrats from East and West Berlin, *American Review of Public Administration* Vol. 27 No. 2 pp. 107-132
- Shortell, S.M and et al. (1995): Assessing the impact of continuous quality improvement/Total Quality Management: Concept versus implementation, *Health Services Research* Vol. 30 pp. 377-401
- Sondergaard, Mikael (1994): Hofstede's consequences: A study of reviews, citations and replications, *Organization Studies* Vol. 15 No. 4 pp. 447-456
- Steane, Peter (1999): Public management developments in Australia and New Zealand, *Public Management: An international journal of research and theory* Vol. 1 No. 1 pp. 133-142
- Subramaniam, V. (2000): Comparative public administration: from failed universal theory to raw empiricism — a frank analysis and guidelines towards a realistic perspective, *International Review of Administrative Sciences (IRAS)* Vol. 66 pp. 557–572
- Surel, Yves (2000): The role of cognitive and normative frames in policy-making, *Journal of European Public Policy* Vol. 7 No. 4 pp. 495-512
- Széman, Zsuzsa and László Harsányi (1999): *Halak és hálók*, Budapest: Nonprofit Kutatócsoport - MTA Szociológiai Kutató Intézet

- Szigeti, Erno (2002): Község, város, jogállás. A magyar településhálózat közigazgatási térszerkezetének néhány kérdése, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet
- Tamás Gáspár, Miklós (2003): Korrupció és forradalmi politika, Népszabadság, 5. September 2003, p. 5
- Thompson, Michael, Richard Ellis, and Aaron Wildawsky (1990): Cultural theory, San Francisco, Oxford: Westview Press
- Tóth, Zoltán (2003): A Belügyminisztérium átfogó stratégiai fejlesztésének kulcsterületei és fő irányai, Magyar Közigazgatás Vol. 53 No. 4 pp. 213-222
- Verebélyi, Imre (2002): Megbízható és sikeres közigazgatással a jó kormányzásért, Magyar Közigazgatás Vol. 52 No. 6 pp. 321-350
- Verebélyi, Imre (2000): Challenges of political transition, modernisation, and integration in the Hungarian public administration, "Ten years of transition: Prospects and challenges of the future for public administration", Hungary, Budapest, 13-15 April 2000
- Verebélyi, Imre (1998): Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és soron következő feladatairól, Magyar Közigazgatás Vol. 48 No. 6 pp. 321-336 and No. 7 pp. 414-421
- Verheijen, Tony (1997): Új közigazgatási reformok és más nyugati reformstratégiák: rossz orvosság Közép-Kelet-Európa számára?, In: Coombes, David and Tony Verheijen (1997) (eds.): Közigazgatási reformok keleten és nyugaton – Összehasonlító tanulmányok, Budapest: Európai Bizottság - Államigazgatási Főiskola pp. 461-470
- Walgenbach, Peter (1995): Intézményi megközelítések a szervezetelméletben, In: Kieser, Alfred (1995) (ed.): Szervezetelméletek, Budapest: Aula
- Wallerath, Maximilian (2000): Die Aenderung der Verwaltungskultur als Reformziel, Die Verwaltung Vol. 33 pp. 351-378
- Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen: Mohr
- Wildawsky, Aaron and Jeffrey L. Pressman (1984): Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland, Berkeley, CA: University of California Press
- Wilkins, Alan L. and William G. Ouchi (1983): Efficient cultures: Exploring the relationship between culture and organizational performance, Administrative Science Quarterly Vol. 28 pp. 468-481

- Williamson, Oliver E. (1995): Transaction cost economics and organization theory, In: Williamson, Oliver E. (1995) (ed.): Organization theory, Oxford: Oxford University Press
- Wollmann, Hellmut and Eckhard Schröter (2000) (ed.): Comparing public sector reform in Britain and Germany, Dartmouth: Aldershot
- Wood, Robert and Maria Maguire (1993b): Private pay for public work. Performance-related pay for public sector managers, Paris: OECD/PUMA
- Wood, Robert and Verena Marshall (1993a): Performance appraisal: practice, problems and issues, Paris, France: OECD/PUMA
- Zammuto, Raymond F. and Jack Y. Krakower (1991): Quantitative and qualitative studies of organizational culture, Research in Organizational Change and Development Vol. 5 pp. 83-114
- Zupkó, Gábor (2002): Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón, Budapest: Századvég
- Zupkó, Gábor (2000): Public management reforms at Hungarian local governments, "Joint meeting of the EMPA Network and the TEMPUS PHARE European Project #12556 Network" Budapest, Hungary, 1-2 December 2000
- Zupkó, Gábor (2001): Reformfolyamatok a közszférában: Közszeaktor menedzsment reformok nemzetközi trendjeinek bemutatása és magyarországi hatásuk értékelése, Budapest: BKÁE (PhD Thesis)

14 A szerzőnek a témában publikált munkái

14.1 Könyvek és könyvfejezetek

- Gajduschek, György és Hajnal György (2003): Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment, Budapest: LGI Publications
- Hajnal, György (2003): Hopes and reality: The first decade of the Hungarian local government system in the eyes of the public, In: Swianiewicz, Pawel (2003) (ed.): Public perception of local governments (2nd ed.), Budapest: OSI/LGI (2nd edition) pp. 115-168
- Hajnal, György és Gajduschek György (2002): Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet
- Hajnal, György (2002): A közigazgatási vezetés szervezetelméleti alapjai, a közigazgatási szervezetek fejlesztése, In: Kökényesi, József és Andriská Szilvia (2002) (szerk.): Általános közigazgatási ismeretek II., Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet pp. 39-51
- Hajnal, György (2002): Strategic planning in a Hungarian local government: The case of the Budapest Broadway Project, In: Wright, Glen, Juraj Nemeč, és Richard J. II. Stillmann (2002) (eds.): Public management in the Central and Eastern European transition: Concepts and cases, Bratislava: NISPAcee pp. 161-178
- Hajnal, György (2001): From hopes to reality: The first decade of the Hungarian local government system in the view of the public, In: Swianiewicz, Pawel (2001) (ed.): Public perception of local governments, Budapest: Open Society Institute pp. 115-168
- Gajduschek, György és Hajnal György (2000): Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program, LGI Discussion Papers No. 16
- Hajnal, György (2000): Public Administration education: Hungary, In: Verheijen, Tony and Juraj Nemeč (2000) (eds.): Building higher education programmes in Public Administration in CEE countries, Bratislava: NISPAcee pp. 119-147
- Hajnal, György (1998): Számok és döntések. Hatékonyságmérés a közigazgatásban, In: Horváth M., Tamás (1998) (szerk.): Közigazgatás - szorítóban, Budapest: Unió pp. 255-306

14.2 Folyóirat cikkek

- Gajduscsek, György és Hajnal György (2004): Köztisztviselői képzés Közép- és Kelet-Európában, Magyar Közigazgatás Vol. 54 No. 3 pp. 202-210
- Hajnal, György (2003): Diversity and Convergence: A Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs, Journal of Public Affairs Education Vol. 9 No.4 pp. 245-258
- Hajnal, György és Gajduscsek György (2003): Nyugati segélyprogramok Keleten: A köztisztviselői képzési programok hatékonysága négy közép- és kelet-európai országban, Magyar Közigazgatás Vol. 53 No. 3 pp. 153-162
- Gajduscsek, György és Hajnal György (2001): A közigazgatási alapvizsga- és szakvizsgaprogramok eredményhatékonyságáról, Magyar Közigazgatás Vol 51 No. 6 pp. 343-352
- Hajnal, György (1999): Teljesítmény-orientáció a közigazgatási reformokban. Nemzetközi tapasztalatok a második világháború utáni időszakban – I-III., Magyar Közigazgatás Vol. 49 No. 6 pp. 289-299, Vol. 49 No. 7 pp. 361-370, and Vol. 49 No. 8 pp. 426-435

14.3 Konferencia tanulmányok

- Hajnal, György (2003): A quantitative analysis of European PA university degree programmes – Phase II., Sixth Annual Conference of the European Public Administration Network – “TUNING PUBLIC ADMINISTRATION”, Leuven, Belgium, 5-7 June 2003
- Hajnal, György (2003): Sustainability strategy or strategic sustainability? The case of civil service training assistance projects for Central and Eastern Europe, “Easy-Eco 2. - Evaluation of sustainability Euro-Conference”, Wien, Austria, 15-17 May 2003
- Hajnal, György (2002): The identity of Public Administration in Europe: A quantitative analysis of European Public Administration degree programmes, “EPAN Fifth Annual Conference”, Granada, Spain 14-15 June 2002
- Hajnal, György (2002): A comparative evaluation of Western technical assistance to Central and Eastern Europe: The case of civil service training assistance programs, “European Union Evaluation Policy”, Barcelona, Spain, 2-3 December 2002. URL: <http://www.pisunyer.org/eval-local/documentos.htm>

- Hajnal, György (2002): Identity and Europeanization: A quantitative analysis of European Public Administration curricula, "Modernisierung der Verwaltungswissenschaft: Von der Staatsverwaltung zum Management öffentlicher Angelegenheiten", Konstanz, Germany, 19 October 2002. URL: <http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/2003/949>
- Hajnal, György (2001): Az önkormányzatok a közvélemény tükrében. A kilencvenes évtized főbb trendjei, "A magyar önkormányzatiság tíz éve", Szigetvár, Hungary, 6 April 2001
- Hajnal, György (1999): Evaluation of academic programmes in the field of public administration in CEE countries. Country Report - Hungary, "Second Annual Conference of the Thematic Network in Public Administration", Leiden, The Netherlands, 2-3 June 1999
- Hajnal, György (1999): Efficiency and Budget Planning: „New” Budgeting Techniques in Hungarian Local Governments, "Public Administration in Transition", Chisinau, Moldova 9-11 April 1999

15.1. sz. Melléklet: Statisztikai elemzések outputjai

15.1 A khi-négyzet próbák eredményei

15.1.1 Khi-négyzet próba a szervezeti státusz változóra

Frequencies

	X14_VEZ Vezető-e			
	Category	Observed N	Expected N	Residual
1	1.00 nem vezető	239	227.4	11.6
2	2.00 vezető	99	110.6	-11.6
Total		338		

Test Statistics

	X14_VEZ Vezető-e
Chi-Square ^a	1.814
df	1
Asymp. Sig.	.178

a. 0 cells (.0%) have expected frequencies less than 5. The minimum expected cell frequency is 110.6.

15.1.2 Khi-négyzet próba a „nem” változóra

Frequencies

	X13_NEM Nem			
	Category	Observed N	Expected N	Residual
1	1.00 férfi	152	119.6	32.4
2	2.00 nő	185	217.4	-32.4
Total		337		

Test Statistics

	X13_NEM Nem
Chi-Square ^a	13.575
df	1
Asymp. Sig.	.000

a. 0 cells (.0%) have expected frequencies less than 5. The minimum expected cell frequency is 119.6.

15.1.3 Khi-négyzet próba a „szolgálati idő” változóra

Frequencies

X18_MIDO Ledolgozott évek száma				
	Category	Observed N	Expected N	Residual
1	1.00 0-2 év	100	100.7	-.7
2	2.00 3-6 év	87	73.8	13.2
3	3.00 7-12 év	59	60.4	-1.4
4	4.00 több mint 12 év	93	104.0	-11.0
Total		339		

Test Statistics

	X18_MID O Ledolgoz ott évek száma
Chi-Square ^a	3.556
df	3
Asymp. Sig.	.314

a. 0 cells (.0%) have expected frequencies less than 5. The minimum expected cell frequency is 60.4.

15.2 A kultúra-mérő skálák megbízhatóságának vizsgálata

15.2.1 A csoport-kultúra jelenlétét mérő skálaváltozó megbízhatósága

***** Method 1 (space saver) will be used for this analysis *****

RELIABILITY ANALYSIS - SCALE (ALPHA)

Item-total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item- Total Correlation	Alpha if Item Deleted
X7A	62.6780	2231.8774	.4887	.5449
X8A	68.2136	2519.6095	.5853	.5245
X9A	70.8824	2927.5948	.3647	.6148
X10A	66.9443	2581.2081	.5013	.5547
X11A	55.9628	2385.1974	.2283	.7261

Reliability Coefficients

N of Cases = 323.0 N of Items = 5

Alpha = .6457

15.2.2 A nyílt rendszer-kultúra jelenlétét mérő skálaváltozó megbízhatósága

***** Method 1 (space saver) will be used for this analysis *****

RELIABILITY ANALYSIS - SCALE (ALPHA)

Item-total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item- Total Correlation	Alpha if Item Deleted
X7B	52.3282	1839.9789	.5636	.6496
X8B	53.8452	1875.4729	.6033	.6365
X9B	54.0991	1926.3069	.6344	.6310
X10B	45.2136	1999.0008	.2750	.7920
X11B	54.9969	2183.8478	.4835	.6886

Reliability Coefficients

N of Cases = 323.0 N of Items = 5

Alpha = .7275

15.2.3 A hierarchikus kultúra jelenlétét mérő skálaváltozó megbízhatósága

***** Method 1 (space saver) will be used for this analysis *****

RELIABILITY ANALYSIS - SCALE (ALPHA)

Item-total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item- Total Correlation	Alpha if Item Deleted
X7C	170.7988	7133.3973	.5633	.7481
X8C	160.0650	6753.3715	.6256	.7270
X9C	173.3158	6884.1049	.6916	.7097
X10C	174.3746	7209.0859	.5532	.7513
X11C	169.2229	7207.1924	.4250	.7994

Reliability Coefficients

N of Cases = 323.0

N of Items = 5

Alpha = .7874

15.2.4 A racionális kultúra jelenlétét mérő skálaváltozó megbízhatósága

***** Method 1 (space saver) will be used for this analysis *****

RELIABILITY ANALYSIS - SCALE (ALPHA)

Item-total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item- Total Correlation	Alpha if Item Deleted
X7D	114.1950	2979.2755	.2345	.4996
X8D	117.8916	3515.2460	.1275	.5456
X9D	101.7183	2437.1409	.5013	.3106
X10D	113.5139	2554.5177	.4516	.3501
X11D	119.6780	3260.9830	.1476	.5483

Reliability Coefficients

N of Cases = 323.0 N of Items = 5

Alpha = .5199

15.3 A kultúra-percepciók szervezeti szintű aggregálhatóságának vizsgálata (MANOVA)

Between-Subjects Factors

	N
X15_MIN2 1.00	47
2.00	34
3.00	42
4.00	43
5.00	70
6.00	40

Box's Test of Equality of Covariance Matrices^a

Box's M	96.233
F	2.288
df1	40
df2	245105
Sig.	.000

Tests the null hypothesis that the observed covariance matrices of the dependent variables are equal across groups.

a. Design: Intercept+X15_MIN2

Multivariate Tests^c

Effect		Value	F	Hypothesis df	Error df	Sig.
Intercept	Pillai's Trace	1.000	1614827 ^a	4.000	267.000	.000
	Wilks' Lambda	.000	1614827 ^a	4.000	267.000	.000
	Hotelling's Trace	24192.17	1614827 ^a	4.000	267.000	.000
	Roy's Largest Root	24192.17	1614827 ^a	4.000	267.000	.000
X15_MIN2	Pillai's Trace	.133	1.857	20.000	1080.000	.012
	Wilks' Lambda	.871	1.882	20.000	886.489	.011
	Hotelling's Trace	.143	1.901	20.000	1062.000	.010
	Roy's Largest Root	.101	5.456 ^b	5.000	270.000	.000

a. Exact statistic

b. The statistic is an upper bound on F that yields a lower bound on the significance level.

c. Design: Intercept+X15_MIN2

Levene's Test of Equality of Error Variances ^a

	F	df1	df2	Sig.
X_A	.647	5	270	.664
X_B	1.233	5	270	.294
X_C	.516	5	270	.764
X_D	.968	5	270	.438

Tests the null hypothesis that the error variance of the dependent variable is equal across groups.

a. Design: Intercept+X15_MIN2

Tests of Between-Subjects Effects

Source	Dependent Variable	Type III Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Corrected Model	X_A	1290.684 ^a	5	258.137	1.702	.134
	X_B	1882.847 ^b	5	376.569	3.782	.003
	X_C	10185.98 ^c	5	2037.196	5.145	.000
	X_D	1053.341 ^d	5	210.668	1.275	.275
Intercept	X_A	71278.80	1	71278.80	470.075	.000
	X_B	41335.64	1	41335.64	415.118	.000
	X_C	487131.2	1	487131.2	1230.203	.000
	X_D	205043.5	1	205043.5	1240.679	.000
X15_MIN2	X_A	1290.684	5	258.137	1.702	.134
	X_B	1882.847	5	376.569	3.782	.003
	X_C	10185.98	5	2037.196	5.145	.000
	X_D	1053.341	5	210.668	1.275	.275
Error	X_A	40940.85	270	151.633		
	X_B	26885.42	270	99.576		
	X_C	106913.6	270	395.976		
	X_D	44622.12	270	165.267		
Total	X_A	118611.8	276			
	X_B	74372.92	276			
	X_C	618399.4	276			
	X_D	260393.9	276			
Corrected Total	X_A	42231.53	275			
	X_B	28768.26	275			
	X_C	117099.5	275			
	X_D	45675.46	275			

a. R Squared = .031 (Adjusted R Squared = .013)

b. R Squared = .065 (Adjusted R Squared = .048)

c. R Squared = .087 (Adjusted R Squared = .070)

d. R Squared = .023 (Adjusted R Squared = .005)

162. sz. Melléklet: A dolgozatban bemutatott elemzésekhez felhasznált változók

Megjegyzés: a listában a változók a file szerinti, azaz a kérdőívi sorrenddel azonos sorrendben szerepelnek. A bemutatott elemzésekhez nem használt változókat az áttekinthetőség javítása érdekében kihagytam.

16.1 Mért változók

- X1S_MIND Elégedett vagyok a munkakörömmel
- X1T_OSSZ Jó munkát végzünk
- X1U_SZER Nálunk a team-munka a jellemző
- X1W_VEZE A vezetők tájékoztatást adnak a célkitűzésekről
- X1X_KOZV Felettesem jól szervezi a munkát
- X1Y_MUNK Számít a véleményem
- X1Z_UTOB Nagyobb önállóságot kaptam
- X1Z2_UTO Hatékonyságunk megnövekedett
- X3_VSZ Szervezési, vezetési ismeretek fontossága, %
- X3_JOG Jogi ismeretek fontossága, %
- X3_POLT Politikatudomány fontossága, %
- X3_TARST Egyéb társadalomtudomány fontossága, %
- X3_MODSZ Számítástechnika, elemzési ismeretek fontossága, %
- X3_KOZG Közgazdaságtani ismeretek fontossága, %
- X3_NYELV Nyelvtudás fontossága, %
- X7A Személyes a m.helyem, %
- X7B Dinamikus a m.helyem, %
- X7C Formalizált a m.helyem, %
- X7D Eredménycentrikus a m.helyem, %
- X8A Gondoskodó vezetők, %
- X8B Kockázatvállaló vezetők, %
- X8C Szabályoskodó vezetők, %
- X8D Koordináló vezetők, %
- X9A A hűség tart össze, %
- X9B Az új megoldásokra törekvés tart össze, %
- X9C A szabályok tartanak össze, %

X9D Hangsúly a célélérése, %
X10A Fő az emberi erőforrás, %
X10B Fő a növekedés, %
X10C Fő a stabilitás, %
X10D Fő az eredmény, %
X11A Egyenlő a jutalom, %
X11B A kezdeményezést jutalmazták, %
X11C Rang szerinti jutalmazás, %
X11D A célélérést jutalmazták, %

X12_KOR Életkor

Value Label

1.00 18-25 éves
2.00 26-35 éves
3.00 36-45 éves
4.00 46-55 éves
5.00 56-65 éves
6.00 több mint 65 éves

X13_NEM Nem

Value Label

1.00 férfi
2.00 nő

X14_VEZ Vezető-e

Value Label

1.00 nem vezető
2.00 vezető

X16_ISKV Iskolai végzettség

Value Label

1.00 Középiskola
2.00 Főiskola/egyetem
3.00 Több felsőfokú

X17_AIF Áll.igazg. diploma

X17_JOG Jogi diploma

X17_KOZG Közgazd. diploma

X17_TARS Társ.tud. diploma

X17_HUM Humán diploma

X17_TERM Elméleti reál tud. diploma

X17_REAL Alkalmazott reál tud. diploma

X17_EGYB Egyéb diploma

X18_MIDO Ledolgozott évek száma

Value	Label
-------	-------

1.00	0-2 év
------	--------

2.00	3-6 év
------	--------

3.00	7-12 év
------	---------

4.00	több mint 12 év
------	-----------------

X20 Vezetői gyakorlat, év

16.2 Számított változók:

X_A A csoportkultúra erőssége

X_B A nyílt rendszer kultúra erőssége

X_C A hierarchikus kultúra erőssége

X_D A racionális kultúra erőssége

X15_MIN2 Munkahely (X_C szerint csökkenő sorrendben)

Value	Label
-------	-------

1.00	FM
------	----

2.00	PüM
------	-----

3.00	NKÖM
------	------

4.00	ESZCSM
------	--------

5.00	MeH
------	-----

6.00	IHM
------	-----

HAT_VEZ A vezetői munka minősége

HAT_HAT Érzékelt szervezeti hatékonyság

HAT_TEAM A csoportmunka minősége

Magyar Közigazgatási Intézet

Kérdőív

1) Az alábbiakban különféle kijelentéseket olvashat, amelyek egy része a közigazgatásra általában, másik része pedig az Ön szervezeti egységére (az Ön közvetlen felettese által irányított csoport, osztály, főosztály stb.), illetve azon belül saját helyzetére vonatkozik. Kérem, hogy olvassa el figyelmesen az állításokat, majd a megfelelő szám bekarikázásával értékelje azokat egy egytől (egyáltalán nem ért egyet) ötig (teljes mértékben egyetért) terjedő skálán aszerint, hogy mennyire ért egyet azokkal.

Egyáltalán nem ért egyet:	1					
Inkább nem ért egyet:	2					
Részben egyetért, részben nem:	3					
Inkább egyetért:	4					
Teljes mértékben egyetért:	5					
						5 4 3 2 1
A KÖZIGAZGATÁS EGÉSZÉRE VONATKOZÓ KIJELENTÉSEK						
A köztisztviselők jelenlegi létszáma elégséges a közigazgatás előtt álló feladatok ellátásához.						5 4 3 2 1
A közigazgatás feladata mindenekelőtt a törvények végrehajtása.						5 4 3 2 1
Az állandó átszervezések nem növelik a közigazgatás hatékonyságát, sőt...						5 4 3 2 1
Aki egy magánvállalat élén sikereket ért el, az valószínűleg közigazgatási vezetőként is jól megállja a helyét.						5 4 3 2 1
Az államigazgatás szükségszerűen centralizált.						5 4 3 2 1
Túl sok mindenbe szól bele a politika, gyakran a szakmai kérdéseket is politikai kérdésekként kezelik.						5 4 3 2 1
A bankoknál, vállalatoknál sok olyan szervezési, vezetési stb. megoldást						5 4 3 2 1

⁴⁴ A kérdőívnek csak a szövege, a megjelenése nem valószínű. A jelen dolgozatban bemutatott elemzések során természetesen csak a kérdőívben szereplő kérdések egy részét használtam ténylegesen fel

alkalmaznak, amelyek jól hasznosíthatóak a közigazgatásban is.	
A társadalmi érdek meghatározásában nagy szerepe van a közigazgatásnak.	5 4 3 2 1
A különféle csoport- és lobbierdekek gyakran térítik el a kormányzati döntéseket az optimálistól.	5 4 3 2 1
Szakértelem kell annak megállapításához, hogy a társadalom számára mi a jó, s mi előnytelen.	5 4 3 2 1
A közigazgatásnak folyamatosan változnia kell, hogy igazodjon az átalakuló társadalmi, gazdasági, kulturális környezethez.	5 4 3 2 1
A köztisztviselőknek nem szabad részt venniük az állampolgári elvárások megjelenítésében. Ez tisztán politikai feladat, a politikusok dolga.	5 4 3 2 1
Lehet, hogy a magánszféra érzékenyebb az ügyfelek igényeire, a közigazgatás viszont jóval kiszámíthatóbb, megbízhatóbb.	5 4 3 2 1
A közigazgatás egészen más, mint a magánszféra, a vállalatok igazgatása.	5 4 3 2 1
A magánérdek, az önzés gyakran veszélyezteti a közérdek érvényesülését a jogalkotásban.	5 4 3 2 1
Ha nem lennének politikusok, a közigazgatás sokkal jobban működne.	5 4 3 2 1
A piac nem, csak az állam tudja biztosítani a javak igazságos elosztását.	5 4 3 2 1
A közigazgatás számára a stabilitás meghatározó érték. A gyakori változtatás bizonytalanságot teremt a szervezeten belül és az állampolgároknál is.	5 4 3 2 1
AZ ÖN MUNKAHELYÉRE ÉS MUNKÁJÁRA VONATKOZÓ KIJELENTÉSEK	
Mindent egybevetve kifejezetten elégedett vagyok a munkakörömmel, munkámmal.	5 4 3 2 1
Összességében az én szervezeti egységem (csoport, osztály, amelyben dolgozik) által végzett munka színvonala kifejezetten jó.	5 4 3 2 1
Szervezeti egységemet együttműködésre törekvés és team-munka jellemzi.	5 4 3 2 1
A dolgozók nálunk megkapják azt a továbbképzést, amire szükségük van ahhoz, hogy munkájukat megfelelően végezzék.	5 4 3 2 1
A vezetők megismertetik a beosztottakkal a szervezet célkitűzéseit, hosszú és rövid távú feladatait.	5 4 3 2 1
Közvetlen felettesem úgy szervezi meg a munkát, hogy a feladatokat megfelelően (időben, jó színvonalon) el tudjuk látni.	5 4 3 2 1
A munkahelyemen számít a véleményem, figyelembe veszik azt.	5 4 3 2 1
Az utóbbi két évben nagyobb önállóságot kaptam a munkám elvégzésében.	5 4 3 2 1
Az utóbbi két évben szervezeti egységem hatékonysága megnövekedett.	5 4 3 2 1
Jól kialakított rendszere van annak, hogy az állampolgároktól, ügyfelektől érkező visszajelzések és panaszok eljussanak ahhoz, aki intézkedhet.	5 4 3 2 1
Az elismerés és a jutalmak nálunk az érdemekre alapulnak.	5 4 3 2 1
A kreativitást és kezdeményezést jutalmazzák nálunk.	5 4 3 2 1

Az alábbiakban olyan kérdéseket teszünk fel, amelyek megválaszolása során minden egyes táblázatban az ott felsorolt egyes elemek között 100 pontot kell elosztania, úgy, hogy a pontok összege végül kiadja a százás értéket. A táblázatokban az egyes elemek sorrendje véletlenszerű, nem fejez ki semmiféle prioritást.

2) Az Ön véleménye szerint általában a központi közigazgatás feladatai között milyen mértékben vannak jelen az alábbi táblázatban felsorolt tevékenységfajták? Kérjük, osszon el 100 pontot aszerint, hogy ezek milyen mértékben vannak jelen a közigazgatás munkájában.

Tevékenység	Pontok
Jogalkotó tevékenység (jogszabályok előkészítése, véleményezése stb.)	
Hatósági jogalkalmazó tevékenység	
Közszolgáltatások szervezése, működtetése	
Minden egyéb tevékenység	
Összesen	100

3) Az Ön véleménye szerint általában a jó köztisztviselő képzettségében az alább felsorolt tantárgycsoportok, tudományterületek milyen mértékben játszanak szerepet? Kérjük, osszon el száz pontot az alábbi tantárgycsoportok között, aszerint, hogy azokat mennyire tartja fontosnak. (Minél fontosabbnak tartja, annál több pontot adjon az adott területnek. Ha valamely terület oktatása Ön szerint szükségtelen a jó köztisztviselő számára, akkor annak 0 pontot adjon.)

Tantárgycsoport, tudományterület	Pontok
Szervezési és vezetési ismeretek, menedzsment	
Jogi ismeretek	
Politikatudomány	
Egyéb társadalomtudományok (szociológia, pszichológia stb.)	
Számítástechnika, statisztikai és egyéb elemzési ismeretek	
Közgazdaságtani ismeretek	
Nyelvtudás	
Egyéb, éspedig:.....	
Összesen:	100

4) Mi az Ön véleménye a közigazgatás személyi állományának szakmai összetételéről? Kérjük, osszon el száz pontot az alábbi kijelentések között aszerint, hogy mennyire ért egyet azok tartalmával. Minél inkább egyetért, annál több pontot adjon; ha egyáltalán nem ért egyet, 0 pontot adjon.

A közigazgatásban	Pontok
több jogászra lenne szükség.	
több Államigazgatási Főiskolát végzettre lenne szükség.	
több közgazdászra lenne szükség.	
több speciális végzettségű szakemberre (mérnökre, orvosra, pedagógusra stb.) lenne szükség.	
a személyi állomány szakmai összetétele jórészt megfelelő.	
Összesen	100

5) Mi az Ön véleménye a közigazgatással szemben leggyakrabban megfogalmazott elvárásokról, követelményekről? Kérjük, osszon el száz pontot az alább megfogalmazott elvárások között aszerint, hogy mennyire ért egyet azok tartalmával.

A közigazgatás legyen	Pontok
Jogszerű	
Szakszerű	
Hatékony	
humánus, emberséges	
kiszámítható, stabil	
Összesen	100

6) Régi vitakérdés, hogy a közigazgatás hatékonysága mérhető-e. Kérjük, osszon el száz pontot az alábbi – a hatékonyság mérhetőségére vonatkozó – kijelentések között aszerint, hogy mennyire ért egyet azok tartalmával.

A közigazgatás hatékonyságát	Pontok
azon kell mérni, hogy mennyire elégedettek tevékenységével az állampolgárok.	
azon kell mérni, hogy mennyire járul hozzá a társadalmi jólét növeléséhez.	
az elintézett ügyiratok számán lehet mérni.	
a jogorvoslatok, illetve a sikertelen jogorvoslatok számán lehet mérni.	
nem lehet mérni.	
Összesen	100

Az alább következő öt, egybefüggő kérdés az Ön munkahelyére vonatkozik; arra a szervezetre, amelyben Ön jelenleg dolgozik. Mind az öt kérdés négy különböző, elképzelt szervezet leírását tartalmazza. Kérjük, hogy osszon el 100 pontot a négy elképzelt szervezet között aszerint, hogy azok mennyire hasonlítanak az Ön munkahelyére. A kérdésekben leírt szervezetek egyike sem jobb vagy rosszabb, mint a másik; egyszerűen csak különböznek egymástól. Kérjük, hogy minden kérdésnél használja föl mind a 100, rendelkezésére álló pontot.

(Példa: Ha az itt következő 1. kérdésnél úgy érzi, hogy az „A” szervezet meglehetősen hasonlít az Önére, a „B” szervezet némileg hasonlít, a „C” és a „D” szervezetek viszont egyáltalán nem hasonlítanak az Ön munkahelyére, akkor a száz pontot valahogy úgy osztaná szét, hogy A: 70, B: 30, C: 0 és D: 0.)

7) Szervezeti jellemzők (Kérjük, osszon el 100 pontot az A-B-C-D szervezetek között!)

„A” szervezet egy nagyon személyes hely. Olyan, mint egy nagy család; az emberek sok mindent megosztanak egymással.	.... pont
„B” szervezet egy nagyon dinamikus és vállalkozó szellemű hely. Az emberek készek arra, hogy önállóan kockázatot vállaljanak.	.... pont
„C” szervezet egy nagyon formalizált és pontosan szervezett hely. Az emberek általában meghatározott eljárási-működési szabályok szerint járnak el.	.... pont
„D” szervezetben főként az elért eredmények számítanak; a lényeg, hogy a feladat teljesítve legyen. Ezen túl az emberek nem sok mindennel törődnek.	.... pont

Összesen: 100 pont

8) A szervezet vezetői (Kérjük, osszon el 100 pontot az A-B-C-D szervezetek között!)

„A” szervezet vezetői kedvesek és odafigyelők . Törekcszenek a beosztottakban rejlő képességek teljes kibontakoztatására; olyanok, mint egy „atyamester”.	.... pont
„B” szervezet vezetői készek kockázatot vállalni , és beosztottjaikat is arra ösztönzik, hogy keressék az új, jobb megoldásokat, még ha azok esetleg kockázattal is járnak.	.... pont
„C” szervezet vezetői a szabályok betartására ügyelnek. A beosztottaktól azt várják, hogy kövessék és tartsák be az érvényben levő eljárási és működési szabályokat.	.... pont
„D” szervezet vezetői koordináló szerepet töltenek be; arra törekcszenek, hogy a beosztottakat segítsék a szervezeti célok megvalósításában.	.... pont

Összesen: 100 pont

9) A szervezetet összetartó (láthatatlan) erők (Kérjük, osszon el 100 pontot az A-B-C-D szervezetek között!)

„A” szervezetet a hűség és a hagyomány tartja össze. A lényeg a szervezet iránti elkötelezettség.	.... pont
„B” szervezetet az új megoldások keresésére (innovációra) és a fejlődésre való törekvés tartja össze. A lényeg: „elsőnek lenni”.	.... pont
„C” szervezetet az írott szabályok és irányelvek tartják össze. A lényeg az olajozott működésen van.	.... pont
„D” szervezetben a hangsúly a feladatok teljesítésén és a célok elérésén van. A figyelem középpontjában az eredmények állnak.	.... pont

Összesen: 100 pont

10) Mi fontos a szervezetnek? (Kérjük, osszon el 100 pontot az A-B-C-D szervezetek között!)

„A” szervezet középpontjában az emberi erőforrás áll. Az összetartás és a közszellem a fontos.	.... pont
„B” szervezet középpontjában a növekedés és az új erőforrásokhoz (költéségetéshez) való hozzáférés áll. Az új feladatokra és kihívásokra való készenállás a fontos.	.... pont
„C” szervezet középpontjában az állandóság és a stabilitás áll. A hatékony és olajozott működés a fontos.	.... pont
„D” szervezet középpontjában az elért eredmény szerinti elsőség áll. A mérhető célok elérése a fontos.	.... pont

Összesen: 100 pont

11) Hogyan jutalmaz a szervezet? (Kérjük, osszon el 100 pontot az A-B-C-D szervezetek között!)

„A” szervezet meglehetősen egyenlően jutalmazza az alkalmazottakat. Fontos, hogy az embereket valamennyi szervezeti szinten egyenlően kezeljék.	.... pont
„B” szervezet az egyéni kezdeményezést jutalmazza. Azok kapják a legtöbb jutalmat, akiket újszerű, innovatív ötletek vagy magatartás jellemez.	.... pont
„C” szervezet a rang szerint jutalmaz; minél magasabban van valaki a hierarchiában, annál többet kap.	.... pont
„D” szervezet a célok elérésének megfelelően jutalmaz. Azok kapják a legtöbb jutalmat, akik a legnagyobb mértékben járulnak hozzá a szervezet céljainak eléréséhez.	.... pont

Összesen: 100 pont

- (c) igen, európai integrációs képzésen, összesen nap időtartamban
 (d) igen, egyéb képzésen, összesen nap időtartamban

20) Rendelkezik-e Ön vezetői gyakorlattal?

- (a) nem
 (b) igen, összesenév vezetői gyakorlattal rendelkezem

21) Van-e Önnek valamely nyelvből állami nyelvvizsgálója?

- (a) Nincs
 (b) Alapfokú nyelvvizsgám van db nyelvből
 (c) Középfokú nyelvvizsgám van db nyelvből
 (d) Felsőfokú nyelvvizsgám van db nyelvből

22) **A nyelvvizsga meglététől vagy hiányától függetlenül értékelje idegen nyelvi ismereteit az iskolai osztályzatokhoz hasonló (1-től 5-ig terjedő) skálán az alábbi táblázatban!** (1. egyáltalán nem beszél; 2. minimális a tudása (egy-kétszáz szót tud, egyszerű mondatokat képes elmondani); 3. gyenge középszintű (a legalapvetőbb dolgokat megérti, és megérteti magát); 4. szinte mindent megért, és jól megérteti magát; 5. nagyon jól, folyékonyan ért és beszél.

<u>Nyelv</u>	<u>„Osztályzat”</u>	<u>Nyelv</u>	<u>„Osztályzat”</u>
Angol		Orosz	
Német		Egyéb, éspedig:	
Francia			

23) Milyen gyakran használja Ön az Internetet?

- (a) minden nap
 (b) hetente
 (c) ritkábban, mint hetente
 (d) egyáltalán nem

24) Kérem jelölje meg, hogy milyen számítógépes programokat tud használni!

- (a) Nem használ számítógépet
 (b) Szövegszerkesztő
 (c) Táblázatkezelő
 (d) Prezentáció-tervező
 (e) Internet böngésző, elektronikus levelező
 (f) Egyéb, éspedig.....

25) Van-e nemzetközi tárgyalási gyakorlata?

- (a) nincs
- (b) alkalmankénti
- (c) igen, rendszeresen tárgyalok külföldi partnerekkel

26) Bekapcsolódott-e Ön valamilyen formában az EU-csatlakozással kapcsolatos tárgyalási folyamatokba?

- (a) igen, a tárgyaló delegáció tagjaként
- (b) igen, a tárgyaló delegáció szakértőjeként,
- (c) igen, egyéb minőségben,
- (d) nem

27) Megítélése szerint az Ön munkájának hány százaléka kapcsolódik az Európai Unióhoz (pl. a magyar álláspont meghatározása, az uniós joganyag átültetése, uniós programok működtetése, kapcsolattartás az uniós kérdésekben érdekelt külső szervezetekkel stb.)?

Munkám%-a kapcsolódik az EU-hoz.

28) Várhatóan fog-e növekedni az Ön munkakörében az EU-hoz kapcsolódó tevékenység részaránya?

- (a) Nem
- (b) Igen, várhatóan munkám%-a fog az EU-hoz kapcsolódni.

29) Miben látja Ön a mai magyar közigazgatás legnagyobb problémáját általában és az esetleges megoldást erre a problémára? Kérjük, amennyiben van ezzel kapcsolatos véleménye, írja azt le röviden!

30) Miben látja Ön a mai magyar közigazgatás legnagyobb problémáját az EU csatlakozásunk szempontjából és az esetleges megoldást erre a problémára? Kérjük, amennyiben van ezzel kapcsolatos véleménye, írja azt le röviden!