

**Közzolgálati kompetenciafejlesztő
tréner szakirányú továbbképzési szak**

**Közigazgatási
szervezeti kultúra**



Belényesi Emese

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpályaprogram és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

Szerző:

Dr. Belényesi Emese

Szakmai lektor:

Dr. Csuth Sándor

Olvasószerkesztő:

Császár-Biró Anna

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. szeptember 20.

Kiadja:

© NKE, 2018

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
Dékán

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

1. BEVEZETÉS	4
2. A MCKINSEY-FÉLE 7S-MODELL	5
3. A SZERVEZETI KULTÚRA FOGALMA	8
3.1. A SZERVEZET ÉPÍTŐKÖVÉÜL SZOLGÁLÓ ÉRTÉKEK	8
3.2. A SZERVEZETI KULTÚRA KIALAKULÁSÁNAK TÉNYEZŐI	9
3.3. A SZERVEZETI KULTÚRA SZINTJEI	9
4. A SZERVEZETI KULTÚRA MODELLJEI	13
4.1. SLEVIN ÉS COVIN KULTÚRAMODELLJE	13
4.2. HANDY KULTÚRATIPOLÓGIÁJA	14
4.3. QUINN KULTÚRAMODELLJE	15
5. A SZERVEZETI KULTÚRA MEGVÁLTOZTATÁSA	17
6. NEMZETI KULTÚRA – SZERVEZETI KULTÚRA	18
7. SZERVEZETI KULTÚRA A KÖZIGAZGATÁSBAN	22
7.1. ADMINISZTRATÍV KULTÚRA A KÖZIGAZGATÁSBAN	22
7.2. AZ ÚJ KÖZIGAZGATÁSI KULTÚRA	24
7.3. A HAZAI KÖZIGAZGATÁSI KULTÚRA SAJÁTOSSÁGAI	25
8. ÖSSZEFOGLALÁS	27
9. FOGALOMTÁR	28
10. IRODALOMJEGYZÉK	29

1. BEVEZETÉS

A szervezetelmélet szakirodalma szerint a szervezetek olyan belső intézmények kialakítására törekszenek, amelyek csak rájuk jellemzők, megadják a szervezet egyediségét, ugyanakkor elősegítik a szervezeti tagok közös értelmezését a kívánatos és helyénvaló viselkedésről. Ebben az esetben az egyén magától értetődőnek fogad el bizonyos viselkedéseket, és nagy megbízhatósággal ezek szerint cselekszik. Ez a szociológus gyökerű megközelítés adta az alapját a szervezeti kultúrával való foglalkozásnak.

A tananyag célja, egy komplex szervezetelméleti modellből kiindulva, a szervezeti kultúra fogalmának értelmezése, majd a legismertebb szervezeti kultúramodellek bemutatása, valamint a nemzeti kultúra sajátos, a szervezetek működésére gyakorolt hatásainak megismertetése. Ezután a szervezeti struktúra és kultúra kapcsolatát elemezzük, melyek egymással kölcsönös összhatásban vannak. Bemutatjuk a közigazgatás szervezeti kultúráját, és a nemzetközi értelmezési keret után, kitérünk a hazai közigazgatási szervezetek sajátosságaira is.

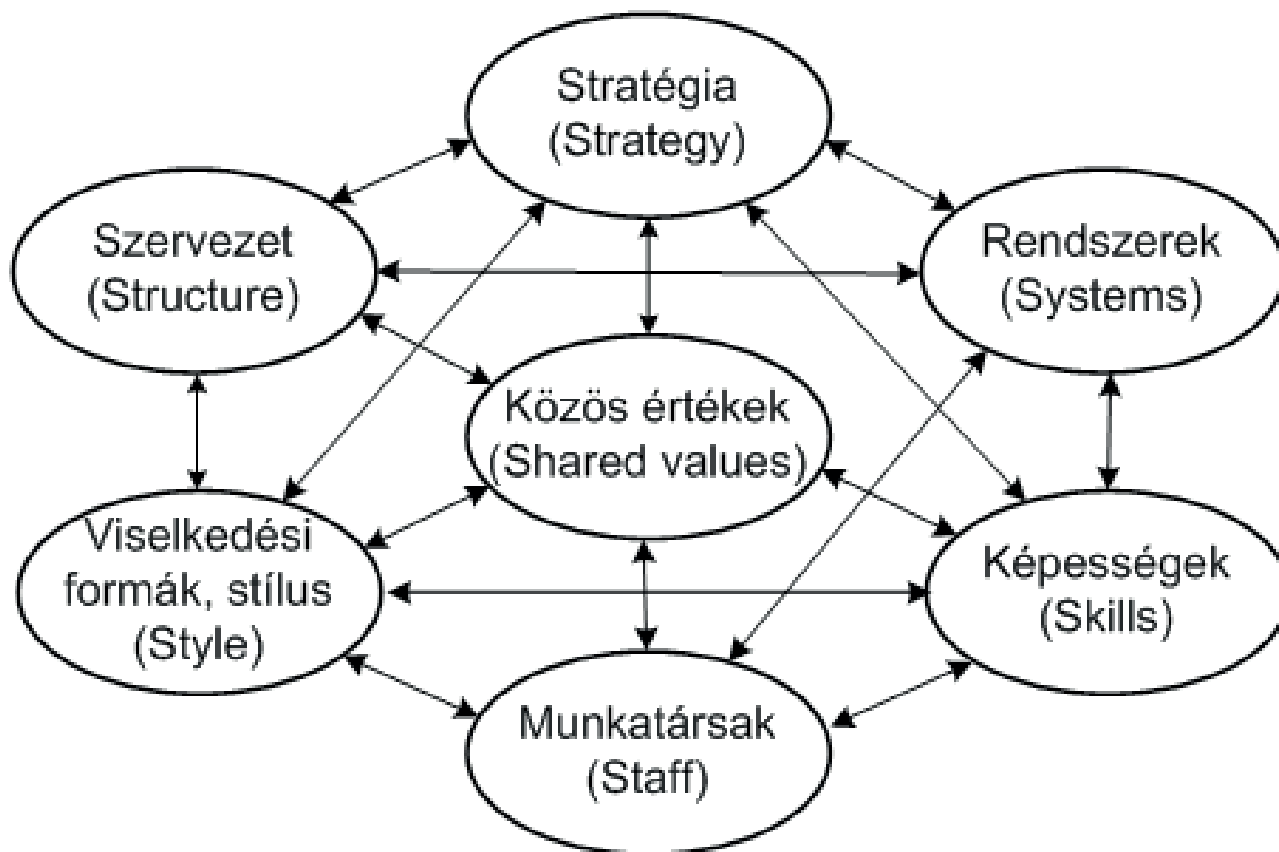
2. A MCKINSEY-FÉLE 7S-MODELL

A sikeres stratégia megvalósításának feltételeit a Tom Peters és Robert Waterman nevéhez fűződő, és a McKinsley tanácsadó cég által kidolgozott *7S-modellel*, és ennek továbbfejlesztett változásait a *8S-modellel* lehet összefoglalni. A szerzők a hét alapvető vezetési dimenziót, vezetési változót angolul azonos kezdőbetűvel jelölték, innen a 7S elnevezés (angolul: Strategy, Structure, Systems, Style, Staff, Skill, Shared values). A modellben az egyes elemek az alábbiak:¹

- *Stratégia*: összefüggő akciók együttese, amely versenyelőny megszerzésére irányul, javítja a pozíciót, gondoskodik az erőforrások elosztásáról.
- *Szervezet*: a szervezeti munkamegosztás szervezeti sémája, hatásköri és felelősségi listája.
- *Rendszerek*: a szervezeten belüli folyamatokat összefogó rendszerek (gyártási rendszer, beruházási rendszer, érdekeltségi rendszer, tervezési rendszer, információs rendszer stb.).
- *Stílus*: a vezetés viselkedési módja, értékrendje.
- *Személyzet*: a szervezet alkalmazásában álló munkaerő, annak összetétele, minőségi jellemzői.
- *Szakértelem*: a szervezet egészének, az ott foglalkoztatottak összességének képessége feladatok megoldására (csapatmunka, szemben az egyéni képességekkel).
- *Közös értékek*: a célkitűzések mögött meghúzódó, a szervezetben dolgozók többsége által elfogadott, mélyebben gyökerező értékek.

A 7S-modellt az alábbi ábra szemlélteti.

¹ B. NAGY, 2008.



1. ábra: A 7S-modell

A változók közül egyesek jól körülhatárolhatók, meghatározhatók, nyomon követhetők. Ezek az úgynevezett *kemény tényezők*: a szervezet, a stratégia, valamint a vállalati rendszerek.

A többi négy dimenzió alkotja a vezetés nehezebben megfogható komponenseit, amelyek az emberi tényezőkhez jobban kötődnek. Azt a közeget jelentik, amelyben a kemény tényezők mélyen beágyazódva működnek. Ezek az úgynevezett *lágú tényezők*: a stílus, a munkaerő, a szakértelem és a közös értékek, melyek a *szervezeti kultúra meghatározásában* játszanak fő szerepet.

Ez az elemzési keret, a változók szisztematikus vizsgálata arra hívta fel a figyelmet, hogy a „lágú is kemény”. A korábban irracionálisnak, intuitívnek, informálisnak minősített szervezeti komponensekről is kiderült, hogy kezelhetők. Hovatovább, legalább annyi – ha nem több – tennivaló akad ezen a téren a vezetés számára, mint a kemény elemeket illetően (mint a stratégia és a szervezet), amennyiben sikeres, hatékony vállalati működést kíván elérni.²

A 8S-modell egy olyan lehetséges keret, amely alapján minden szervezet vezetése kialakíthatja a saját megvalósítani kívánt modelljét. Az akciók sikeres végrehajtását, az eredményt a folyamatos megújulás és tanulás, valamint az új ötletek biztosítják. Mindehhez azonban jó szakemberekre van szükség, és előtérbe kell helyezni a demokratikus vezetést, a mentorálást és a csapatmunkát. Ez a feltétele az akciók, a változtatások sikeres végrehajtásának. A 7S-modell helyett célszerű a kibővített 8S- modellt alkalmazni a szervek életében.³

² KLEIN, 2002.

³ BALATON, 2010.



2. ábra: A 8S-modell

A továbbfejlesztett 8S-modell arra hívja fel a figyelmet, hogy ahhoz, hogy a stratégia megvalósuljon és a siker tartós legyen, a modell nyolc elemének együttes működése szükséges. A stratégiai menedzsment minősége azon áll vagy bukik, hogy ezek a kulcsfontosságú vezetési komponensek milyen jól illeszkednek egymáshoz. A jól vezetett szervezeteknél nemcsak a kemény elemek egymással való összhangja valósul meg, hanem ugyanakkor támogatják és gazdagítják a lágy elemeket is.

3. A SZERVEZETI KULTÚRA FOGALMA

A szervezeti kultúra a szervezet tagjai által elfogadott, közösen értelmezett előfeltevések, értékek, meggyőződések, hiedelmek rendszere. Ezeket a szervezet tagjai érvényesnek fogadják el, követik és az új tagoknak is átadják mint a problémák megoldásának követendő mintáit és kívánatos gondolkodási és magatartásmódot.⁴

Ezek az előfeltevések annyira természetesen a szervezeti tagok számára, hogy lényegében tudat alatt működnek, és magától értetődő módon határozzák meg a tagok számára a szervezet önértelmezését és a környezetfelfogást. Ennélfogva a kultúra jelentéssel ruházza fel a környezetet, csökkenti annak bizonytalanságát és stabilizálja azt: segít tájékozódni abban, hogy mi a jó és a rossz, mi a fontos és mi a lényegtelen. Ez a közös értelmezés vezet az előre jelezhető viselkedésekhez, ezért is nevezi *Hofstede* a kultúrát a gondolkodás és a cselekvés közösségi programozottságának. Kultúra nélkül a tagok magukra lennének hagyva a szervezeti jelenségek felismerésében és értelmezésében.

3.1. A SZERVEZET ÉPÍTŐKÖVÉÜL SZOLGÁLÓ ÉRTÉKEK

Robbins szerint az értékek, amelyek meghatározzák a szervezetet a következők:⁵

1. *Munkakörrel vagy a szervezettel való azonosulás*: a szervezettel vagy a szakmával, szakterülettel való azonosulás.
2. *Egyén- vagy csoportközpontúság*: más szóval individualizmus vagy kollektívizmus; mennyire helyezi az egyén a saját céljait a csoporté elé, vagy az egyéni célok a csoportcélok alá rendelődnék.
3. *Humán orientáció*: feladat – kapcsolat; mennyire veszi figyelembe a vezetés a szervezeti feladatok megoldásának emberekre gyakorolt következményeit.
4. *Belső függés – függetlenség*: mennyire elfogadott az egyes szervezeti egységek önállósága, vagy mennyire elvárt a koordinált cselekvés.
5. *Erős vagy gyenge kontroll*: mennyire kontrollált a szervezet tagjainak viselkedése előírások, szabályok, felügyelet révén.
6. *Kockázatvállalás – kockázatkerülés*: bizonytalanság tűrése vagy kerülése; mennyire elvárt a tagoktól az innovatív, kockázatkereső, rámenős magatartás.
7. *Teljesítményorientáció*: a szervezeti jutalmak mennyire kötöttek a teljesítményhez és mennyire múlnak más tényezőkön (például protekció, szenioritás).
8. *Konfliktustűrés – konfliktuskeresés*: milyen mértékben nyilváníthatók ki nyíltan a konfliktusok, nézeteltérések, kritikák.
9. *Cél (eredmény) – eszköz (folyamat) orientáció*: mennyire koncentrálnak a vezetés a végső eredményre, vagy inkább az azokhoz vezető folyamatokra, technikákra.

⁴ BAKACSI, 2004.

⁵ BAKACSI, 2004.

10. *Nyílt rendszer (külső) – zárt rendszer (belső) orientáltság*: mennyire reagál a szervezet a külső változásokra, vagy csak a saját belső működésére koncentrálnak.
11. *Rövid vs. hosszú távú időorientáció*: a szervezet rövid vagy hosszú távra tekint előre, milyen időhorizonton tervezi jövőjét.

3.2. A SZERVEZETI KULTÚRA KIALAKULÁSÁNAK TÉNYEZŐI

A szervezeti kultúra alakulását számos tényező befolyásolja:⁶

- *Külső hatások*: befolyásolják az értékválasztást (például természeti környezet, történelmi események, kulturális feltételek) ezeket a szervezeteknek nincs módjuk befolyásolni.
- *Szervezet-specifikus tényezők*: a szervezetre jellemző domináns technológia, ami hat a struktúrára, a szervezeti tagok kiválasztására.
- *A szervezet történelme*: az alapítástól kezdve a szervezetet érő hatások befolyásolják a szervezetben meggyökeresedő gondolkodást és értelmezést; főleg az alapítóknak van lehetőségük arra, hogy meghatározzák a feladatokkal és a problémákkal szembeni hozzáállás módját; az általuk képviselt értékek válnak a „szervezeti folklór” részévé, személyes példák, történeteik válnak a későbbi generációk gondolkodásmódját is meghatározó legendákká, mítoszokká.

A kultúra társas tanulási folyamat eredménye. Kialakulása a szervezet megalapításakor kezdődik. Ekkor ugyanis a tagoknak olyan együttműködési és cselekvési mintákat kell kialakítaniuk, amelyek révén sikeresen meg tudnak birkózni a kihívásokkal, problémákkal. Amelyek sikeresnek bizonyulnak, azok követendő szabályszerűségekké válnak a tagok számára – ezek a sikeres eljárások mint hiedelmek beépülnek, és természetes rutinokká válnak. Az így kialakult értékrend, a rendszeresen eredményesnek bizonyuló eljárások sztereotíp működési szabályosságokká, rutinokká alakulnak, és ezeket mindenki a szervezeti szocializáció folyamatában sajátítja el. Ennek pozitív következményei vannak a szervezet, de az egyén számára is: a szervezet számára kiszámíthatóvá válnak a viselkedések, a tagok számára pedig kapaszkodót, biztonságot nyújt. A szocializációs folyamat során az egyén tanulását a pozitív megerősítések (jutalmak) alakítják.

3.3. A SZERVEZETI KULTÚRA SZINTJEI

Kultúrája csak viszonylag független, hosszabb időn át létező szervezetnek lehet. A kultúrához ugyanis szükség van a sok közös tapasztalat megszerzésére, hiszen csak tapasztalati alapon jöhet létre a közös tanulás, amely az előfeltevések, értékek kialakulását megalapozzák. A kultúra nem azonos a megfigyelhető viselkedési sajátosságokkal, de vannak olyan ismétlődő, rendszeresen megfigyelhető magatartási minták, amelyeket a szervezetre jellemző értékrendnek tulajdonítunk.

Goldmann szerint a szervezeti kultúra egy *jéghegyhez* hasonlít, vannak látható megjelenési formái, de vannak közvetlenül nem vizsgálható jellemzői is.

*Látható, megragadható jellemzők:*⁷

- *Ceremoniák, szertartások*: rendszeresen ismétlődő cselekvések, amelyek megjelenítik és megerősítik a szervezet alapértékeit, megmutatják, mik a fontos célok, kik a fontos

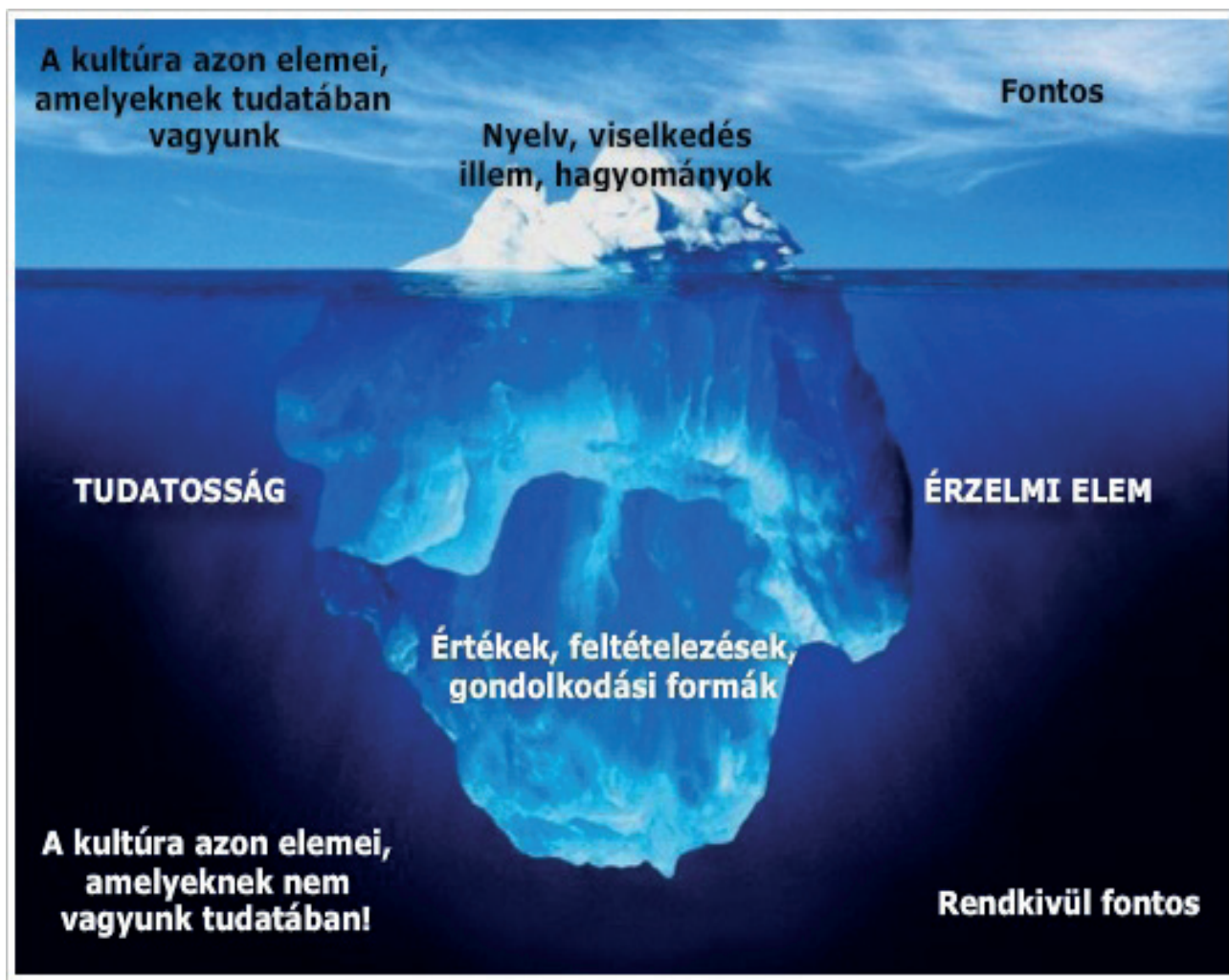
⁶ KLEIN, 2002.

⁷ B. NAGY, 2008.

értékeket hordozó „hősök”, a szervezeti értékrendet szimbolizáló kulcsszereplők. Ilyenek például a közösen megünnepeelt események, a díjátadó, búcsúztató ünnepek, viták, meghallgatások, bizonyos pozícióba való kerülést megelőző próbák stb. Funkciói: a tagok új szerepeinek bemutatása, bevezetése, azonosulás elősegítése, közösségi érzés növelése, tanítás, fejlesztés.

- *Történetek, sztorik, legendák, mítoszok*: a tagok közötti beszélgetésben visszatérő, ismétlődő történetek, amelyek megtörtént eseményeken alapulnak; általában hősökről szólnak, akiket a szervezeti értékrend mintaadó személyiségének tekintenek; a történetekbe néha kitalált elemek is keverednek, de vannak teljesen kitalált, de a szervezeti értékekkel, hiedelmekkel összhangot mutató mítoszok is. Funkciói: ezek a történetek látványosan jelenítik meg az elvárt magatartást, a kívánatos értékek szerinti cselekvést.
- *Nyelvezet, szakzsargon*: sehol máshol nem használt kifejezések, a külsős számára érthetetlen rövidítések, mozaikszavak, melyek szintén a szervezettel való azonosulásnak, a kultúra elfogadásának elemei.
- *Szimbólumok, öltözködés, külső megjelenés*: cégfilozófiát tükröző logók, iroda-berendezés, szolgálati autó, öltözködés stb.

A szervezeti kultúra jéghegymodelljét az ábra szemlélteti.



3. ábra: Goldmann jéghegy modellje

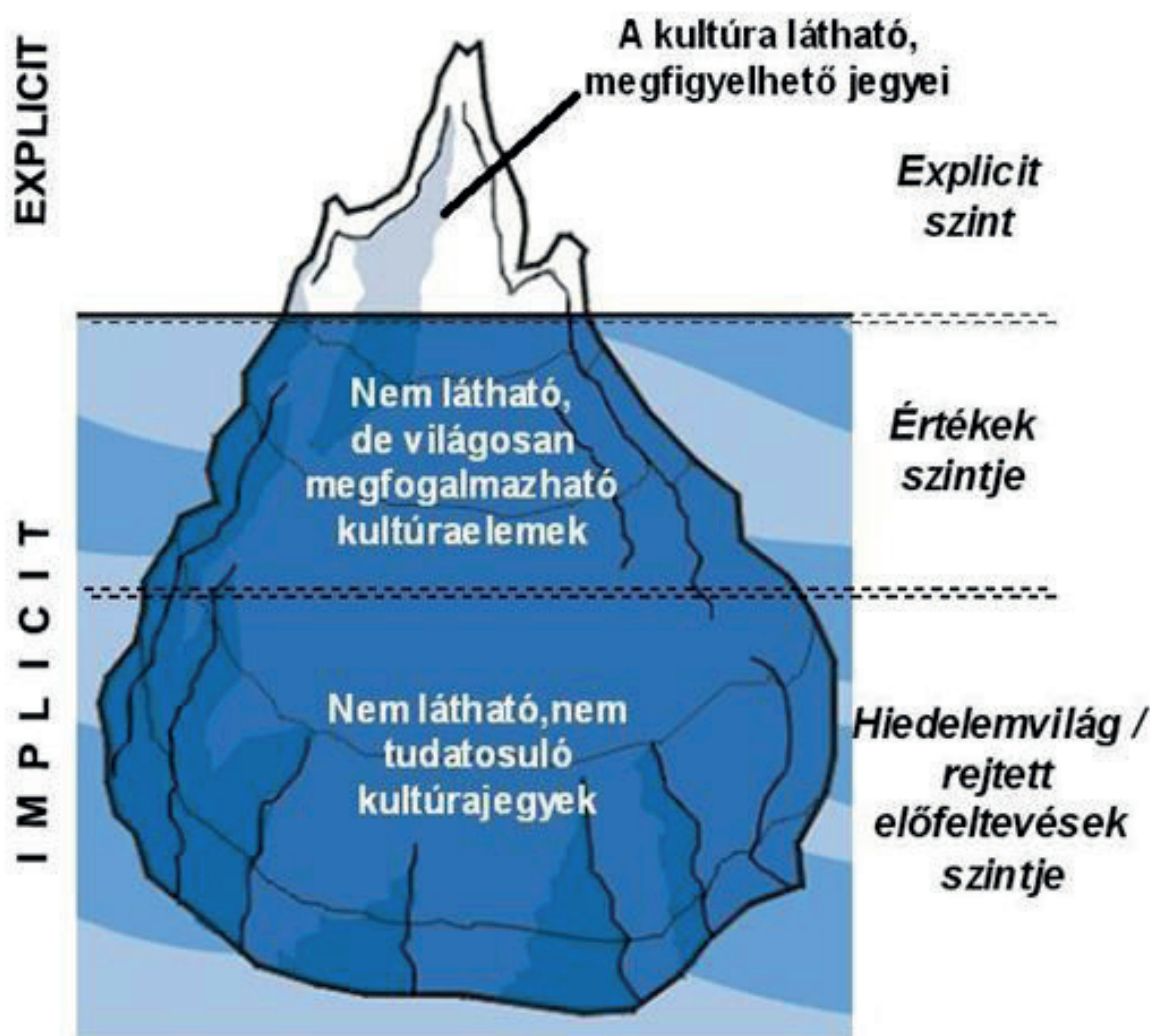
Forrás: B. NAGY, 2008

A megragadható jellemzők azért fontosak, mert a szervezeti tagok ezeken keresztül sajátítják el a szervezeti kultúrát, megfigyelésük orientálja a kívánt viselkedésminták kialakítását, és megerősítik a magatartásváltozásokat. A látható jegyekből következtethetünk a kultúra tényleges tartalmára. De ez nem jelenti azt, hogy hozzáférhetővé tesszük a mögöttes értékeket, hiedelmeket, feltevéseket, beállítódásokat.

Schein a szervezeti kultúra látható és nem látható szintjét ketté bontja:⁸

- *Explicit szint:* a szervezet tagjainak fejében világosan megfogalmazódó értékek (vizsgálata kérdőívvel; attitűdöket nézi a szervezeti klímában, értékvizsgálatot tart a meggyőződésekről, hiedelmekről, feltevésekről).
- *Implicit szint:* az ezek mélyén rejlő előfeltevések (alapvető hiedelmek, amelyek nem tudatosak sokszor; vizsgálata résztvevő megfigyeléssel, kultúranropológiai módszerekkel).

A szervezeti kultúra jéghegymodelljének szintjeit az ábra mutatja be.



4. ábra: Schein jéghegy modellje.
Forrás: BAKACSI, 2004.

⁸ BAKACSI, 2004.

Hofstede hagyománymodellje szerint a szervezeti kultúrának vannak kívülről látható és tapintható elemei, ezek mellett azonban, hasonlóan a hagyma egymásra rétegződő héjaihoz, a kultúra rendelkezik olyan elemekkel is, amelyek kívülről nem láthatók.⁹

- A belső héjakon találhatóak a *szimbólumok* (szavak, szlogenek, jelképek, nyelvezet, öltözködési stílus stb.).
- A *hősök* a szervezet dolgozói által értékelt szerepmodelleket jelentik (a munkastílus, az ötletek, elképzelések stb.).
- A *ritusok* alatt a szervezet szokásai, mintái értendők (szabályok, köszönési szokások, az értekezletek lebonyolításának módja, a névnapok megünneplése stb.).
- Az értékek a még beljebb található rétegen helyezkednek el, amelyek alapján a dolgozók kialakítják nézeteiket, eldöntik, mi a jó, mi a rossz, mi az ésszerű és mi az ésszerűtlen.
- A két legbelső réteg feleltethető meg az emberek attitűdjének, cselekvési stílusuknak, amelyek az alapvető és a szervezet által eleve elfogadott elképzeléseken alapulnak, amelyeket a szervezet tagjai magukénak tudnak.

A szervezeti kultúra hagyománymodelljét az ábra szemlélteti.



5. ábra: Hofstede hagyománymodellje diagramja.

Forrás: B. NAGY, 2008.

A víz alatti, láthatatlan elemek közül az értékek határozzák meg leginkább azt, hogy milyen is lesz egy adott szervezet működése. Ezek alapján a szervezeti kultúra különféle típusait különböztethetjük meg. A továbbiakban szervezeti kultúra számos lehetséges tipológiája közül a legismertebbek bemutatása következik.

⁹ B. NAGY, 2008.

4. A SZERVEZETI KULTÚRA MODELLJEI

Egy modell jellemzően úgy születik, hogy a kutatók kiválasztanak általában két, a szervezeti kultúrát rendkívül meghatározó sajátosságot. A két jellemzőt egy-egy dimenzióként értelmezve négy kvadránst határolnak el egymástól, és a tengelyeken ábrázolják az egyes típusokat a jellemzők erősségének függvényében.

4.1. SLEVIN ÉS COVIN KULTÚRAMODELLJE

Slevin és Covin mechanikus és organikus kultúrákat különböztetett meg. A mechanikus kultúrák alapvetően hierarchikusak és formalizáltak, a működés uniformizált és erősen szabályozott, szoros ellenőrzés és a döntések centralizáltsága jellemző rájuk. A mechanikus kultúrák nehezen alkalmazkodnak – ellentétben a kevésbé formalizált, laza, egyéni szaktudásra építő organikus kultúrákkal, amelyek nagyon sikeresek lehetnek gyorsan változó, bizonytalan környezetben. Fontos, hogy egy-egy cselekedet megítélése nagyon különböző lehet a mechanikus vagy organikus jegyeket mutató kultúránál. Például a szabályok be nem tartása egy mechanikus szervezetben súlyos probléma, míg egy organikus szervezetben csekély jelentőséggel bír, vagy éppen elvárt magatartási forma.¹⁰

A mechanikus és az organikus szervezeti kultúrák jellemzőit a táblázat hasonlíttja össze.

Organikus kultúra	Mechanikus kultúra
1. kommunikációs csatornák laza, kevésbé szabályozott információáramlás	1. kommunikációs csatornák előírt, ellenőrzött információáramlás
2. nyitottság, szabad információáramlás a szervezet egészében	2. működési stílus uniformizált és előírt
3. működési stílus egyéni szaktudásra épülő	3. döntési jogosultság a hivatalos beosztás szerint hierarchikus
4. alkalmazkodás a szervezet a változó körülményekhez önként alkalmazkodik	4. alkalmazkodás lassú, a kipróbált elvekhez ragaszkodnak még akkor is, ha a környezet megváltozik
5. hangsúly az ügyek elvégzésén ezt nem szabályozzák szigorú előírások	5. hangsúly az írott szabályokon a már bevált vezetési elvek az irányadók
6. laza informális ellenőrzés	6. szoros ellenőrzés az ellenőrzési rendszerek segítségével
7. rugalmas munkahelyi magatartás a megengedett helyzethez és a személyi adottságokhoz alkalmazkodó egyéni magatartás	7. előírás szerinti munkahelyi magatartás a munkaköri előírásokhoz kell ragaszkodni
8. gyakori a csoportos megbeszélés és döntéshozatal	8. a vezetők döntenek, a beosztottak véleményét nem kérik

6. ábra: A mechanikus és az organikus szervezeti kultúra összehasonlítása

Forrás: HEIDRICH, 2001

¹⁰ HEIDRICH, 2001.

4.2. HANDY KULTÚRATIPOLÓGIÁJA

Handy szerint a szervezeti kultúra iránt azért nagy az érdeklődés, mert az egyes munkahelyeken kialakult szokások és hagyományok nagyban befolyásolják a szervezetben dolgozók viselkedését. Állítja, hogy az erős kultúra erős szervezetet jelent. Leszögezi azonban azt is, hogy a kultúra nem csak egyféle lehet, mert a különböző célok és emberek más-más kultúrát igényelnek.¹¹

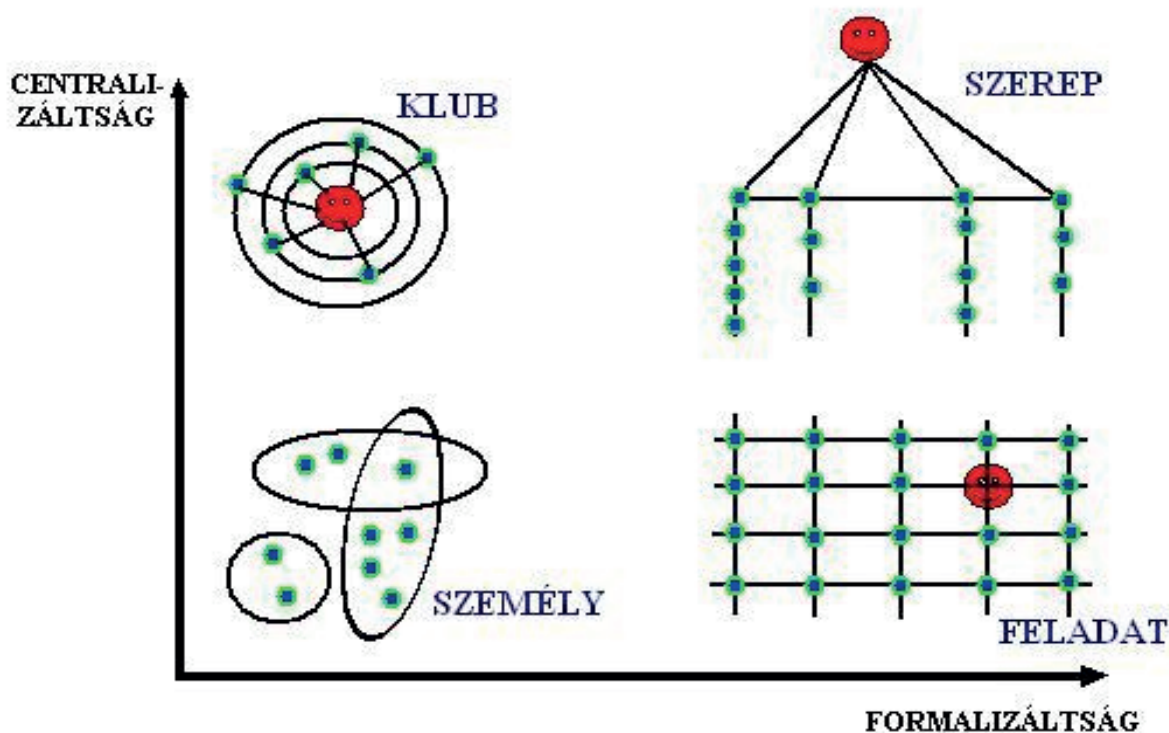
Alapelve: a különböző tevékenységet végző szervezetek jellegzetesen eltérő értékrendet fejlesztenek ki: más lesz a munkavégzés módja, ritmusa, más személyiségű embereket vonzanak, más a belső atmoszféra, és sokszor még a külső jegyek is árulkodnak a kultúra jellemzőiről. Négy jellegzetes kultúrát különböztet meg, amelyek jól köthetők egyes szervezeti formákhoz:¹²

- a) *Hatalomkultúra*: metaforája a pókháló. E kultúra meghatározó eleme egy központi szereplő, akiből hatalom és befolyás sugárzik minden irányban. A szervezet múltbeli tapasztalatok alapján működik, kevés a szabály, előírás, csekély a bürokrácia, és inkább az egyénben, mint a testületben hisznek. A hatalom biztosítása a kulcspozíciók megszerzésével és rendszeres ellenőrzésekkel történik. A döntések az erőviszonyok függvényei. Az, hogy a szervezet mennyire gyorsan képes reagálni a kihívásokra, változásokra, a központban álló személy képességeitől függ. Viszonylag kisebb, vállalkozó típusú szervezetek jellegzetes kultúrája.
- b) *Szerepkultúra*: tulajdonképpen bürokratikus kultúra. A logika és észszerűség alapján működik, metaforája a görög oszlopcsarnok. A tartóoszlopok a funkcionális szakterületek a maguk szakismeretével és hatáskörével. A kontrollt a szerepeket szabályozó ügyrendek biztosítják (munkaköri, hatásköri leírások, utasítások, jelentések szabályai, szolgálati út előírásai). A timpanon a szűk körű felső vezetés, amely a személyes koordinációt gyakorolja. E kultúrában a szerep, a munkaköri leírás fontosabb, mint a személy, aki betölti. A személyt a szerep betöltésére választják ki, és a hatalom is a pozícióhoz kapcsolódik. A teljesítményt a személytelen rend biztosítja. Ez a kultúra stabil, változatlan környezetben működik jól, a változáshoz nehezen alkalmazkodik.
- c) *Feladatcultúra*: munkakör- és projekt-irányultságú kultúra, metaforája a háló. Leggyakoribb megjelenési struktúrája a mátrix-szervezet. Fő cél a munka elvégzése, ehhez rendeli az erőforrásokat. A befolyás forrása a szakértelem, a személyiség, a formális pozíciónak másodlagos jelentősége van. A hatalom megosztott, és az egyéni különbségeket, a célokat és státuszokat háttérbe szorító csoportkultúra. Alkalmazkodóképes kultúra, a csoportok, a projektek a célok függvényében átalakíthatók. Ez a kultúra változó környezet, erős piaci verseny esetén sikeres, mert képes gyorsan reagálni. Az emberek itt önállóak, saját munkájukat ellenőrzik, az értékelés teljesítményhez kötött. Az elismertséget a képességek határozzák meg, a munkakapcsolatok feladatorientáltak. Sebezhető pont: a szervezet kontrollja, mivel az erőforrások szűkössége konfliktushoz, versengéshez vezethet.
- d) *Személyiségkultúra*: kamarák, tanácsadó cégek jellegzetes felépítése, melynek központi alakjai a kiemelkedő szakmai tudással rendelkező személyek, akik szabadon döntöttek, hogy közös irodát, céget alapítanak. A szervezet leginkább egyének halmazának tekinthető, az egyetlen kontrollmechanizmus a partnerek közös megegyezése. A szervezet nem tűr vezetői hierarchiát. Kevés szervezet viseli el ezt a kultúrát. E szervezet sajátos pszichológiai szerződése a szervezetet rendeli az egyén alá: bármikor kiléphet, és kizárni jóformán nincs lehetőség.

Handy szervezeti kultúratipológiáját az ábra mutatja be.

¹¹ KLEIN, 2002.

¹² HUNYADY - SZÉKELY, 2003.



7. ábra: Handy szervezeti kultúratipológiája

4.3. QUINN KULTÚRAMODELLJE

Quinn a hatékonyság szempontjából vizsgálta a szervezeti értékeket. Azt figyelte meg, hogy egyes szervezetek milyen értékek mentén alakították ki kultúrájukat. Szerinte két érték nagyon fontos a hatékonyság emeléséhez:¹³

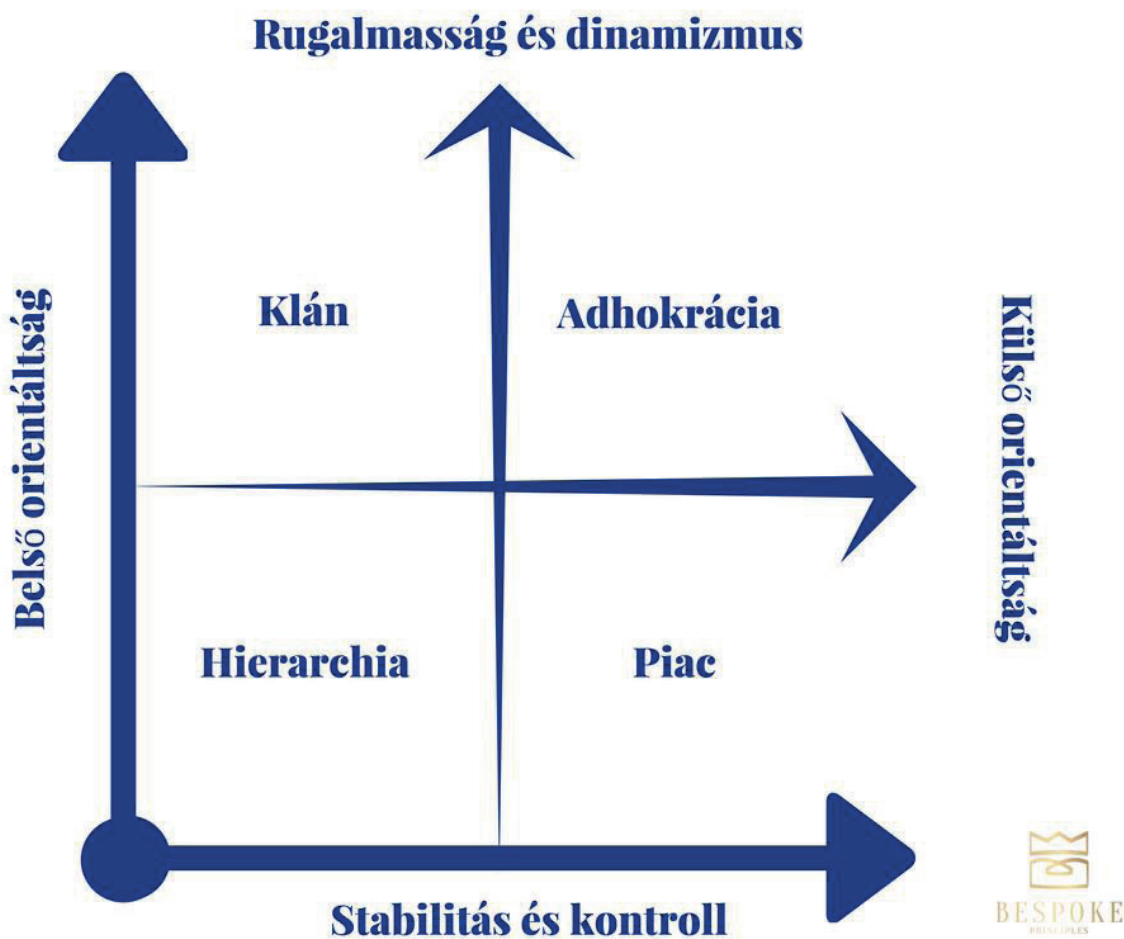
- *Befelé vs. kifelé* összpontosítás: amikor a szervezet a folyamatok és a tagok hatékonyságára vagy a környezethez való illesztésre koncentrál.
- *Rugalmasság vs. szoros kontroll*: nagyobb mozgásteret és belátáson alapuló nagyobb döntési szabadságot vagy szoros kontrollt és a tagok magatartásának nagyobb szabályozottságát figyelhetjük meg a szervezetben.

A két dimenzió egy négynegyedes mátrixot alkot, és az egyes negyedek a szervezeti kultúra típusait mutatja be, de ezek értékfelfogása egy-egy szervezetelméleti irányzat filozófiájának is megfeleltethető.

- Támogató vagy klán kultúra*: jellemzője a kölcsönös bizalom és felelősség, részvétel, együttműködő magatartás, jó csoportszellem, erős kohézió, egyéni fejlődés, önkiteljesítés megvalósítása, informális és döntően szóbeli kommunikáció, a szervezet iránti elkötelezettség. Központi értéke: emberi erőforrás fejlesztése (például tréninggel). A vezetés számára a munkatársak fontosabbak, mint a környezeti kihívások. Elméleti háttere: Human Relations irányzat.
- Szabályorientált vagy hierarchia kultúra*: jellemzői a formális pozíciók tisztelete, a folyamatok racionalitása, a szabályozottság, munkamegosztás és formalizáltság, a hierarchikus szervezeti

¹³ BAKACSI, 2004.

- megoldások, írásos kommunikáció. Központi értéke: stabilitás és egyensúly, ezt szolgálja a kommunikáció és erre épülnek döntések. A vezetés számára az addig elért eredmények megőrzése a legfontosabb. Elméleti háttere: belső folyamatokra koncentráló bürokráciatanok.
- c) *Célorientált vagy piac kultúra*: jellemzői a racionális tervezés, központi célmeghatározás, a hatékonyság, a teljesítmény, a vezetők központi szerepe, feladatokhoz kötött szóbeli kommunikáció. Központi értéke: termelékenység, hatékonyság, profit. A vezetés a célok teljesítésére fordítja figyelmét. Elméleti háttere: racionális célkitűzés modellje, például MBO modell.
- d) *Innováció orientált vagy adhokrácia kultúra*: jellemzői a külső környezet figyelemmel kísérése, a kockázatokat magába foglaló kísérletezés, kreatív problémamegoldás, versenyszellem, jövőorientáció, előrelátás, szabad szervezeti információáramlás, teamek, feladatcsoportok, állandó képzés és tanulás. Központi értéke: növekedés és környezeti erőforrások megszerzése, rugalmasság, állandó készenlét. A vezetés a lehetőségek feltárására és megragadására koncentrál. Elméleti háttere: nyílt rendszermodellek.
- Quinn szervezeti kultúratipológiáját az ábra szemlélteti.



8. ábra: Quinn szervezeti kultúratipológiája

Ez az elmélet azért jelentős, mert egyetlen modellbe vonja össze a szervezeti hatékonyság két igen eltérő magyarázó tényezőjét. A modell magát a hatékonyságot is fontos vezetői értéknek tekinti, és keresi az egymással ellentétes értékek egymáshoz való viszonyát. Ezért nevezik a *versengő értékek* modelljének.

5. A SZERVEZETI KULTÚRA MEGVÁLTOZTATÁSA

A kultúra egyik oldalról a stabilitást, a megszokott működést jelenti: számos olyan helyzet létezhet azonban, amelyek miatt kisebb vagy nagyobb részben meg kell változtatni a szervezet kultúráját. Ez a változtatási igény származhat legálább részben belülről, mint például a tartós teljesítményproblémák, a szervezet növekedése vagy a vezetés változása, vagy jöhet kívülről, mint a társadalmi, jogi, gazdasági környezetben való változás, a piac deregulációja vagy más drasztikus piaci, technológiai változás (gondoljunk a McKinsey 7S modellre – bármelyik kemény vagy puha tényező változása generálhatja a kultúra változását). Jelentős etikai, korrupciós problémák is egyértelmű változtatási igényt jelezhetnek. (KISS – CSILLAG, 2014)

Az erős szervezeti kultúra nem más, mint a domináns kultúra azon alapvető értékei, melyen széles körben osztoznak a szervezetben, és amelynek a hatása erőteljes a szervezeti tagok megtartására. A kultúra erejét tehát magatartásbefolyásoló képessége adja. Azért hasznos erős szervezeti kultúra, mert (HEIDRICH, 2001):

- kiszámítható viselkedést eredményez;
- erős a szervezet iránti lojalitás, elkötelezettség és azonosulás;
- nő a szervezet megtartó-képessége, kisebb a fluktuáció;
- átveheti a formális szervezeti szabályok szerepét a tagok magatartásának meghatározásában.

Ha a szervezet a magatartás befolyásolásának fontos mechanizmusaként kezeli a szervezeti kultúrát, az kihat a szocializációs folyamataira, a belső képzésre és a magatartás fejlesztési programjaira, a felvételi eljárásra is. Tesztelik ugyanis a kulturális illeszkedést is: mennyire vallja magáénak a jelentkező a szervezet domináns kultúrájának fontos értékeit. Az erős kultúra hátránya: nem rugalmas, nehezen reagál a környezeti kihívásokra, és egy új kultúrával felváltani igazi nehézség.

Trice és *Beyer* a kultúraváltoztatások három alapvető fajtáját különböztetik meg:¹⁴

- *Forradalmi és átfogó változások*, amelyek a szervezet egészet szándékozzak megváltoztatni: e változásokra jellemző, hogy hatásukra a szervezet nagy részének legalábbis részben máshogy kell viselkedni, a régi és új értékek között jelentős a különbség.
- *Részegység vagy szubkultúra megváltoztatása*: csak a szervezet meghatározott részének kell változnia, a régi és új értékek között kisebb vagy nagyobb eltérés is lehet.
- *Fokozatos átfogó átalakítás*: a szervezet egészét érintő, de kismértékű és lassú átalakulás.

¹⁴ HEIDRICH, 2001.

6. NEMZETI KULTÚRA – SZERVEZETI KULTÚRA

A szervezeti kultúra a szervezet egyediségét jeleníti meg, és egyedi értékrendje megkülönbözteti más szervezetektől. A szervezeteket körülvevő társadalmaknak is vannak jellegzetes, a többség által osztott értékei. A társadalmi értékrend általánosabb és elvontabb értékeket foglal magába, például egyéni szabadság, erkölcsi imperatívuszok, filozófiai felfogások. Nemzetközi összehasonlítások bizonyítják, hogy azonos technológiai elven működő szervezeteknél egészen más típusú megoldások születnek, mert az adott kulturális és társadalmi közeg befolyásolja őket.

A nemzeti kultúrák leírására *Hofstede* világhírű modellt alkotott: több mint negyven országban végzett empirikus vizsgálatot, mely révén négy olyan dimenziót azonosított, melyek mentén a nemzeti kultúrákban meglévő különbségek megragadhatók:¹⁵

- a) *Hatalmi távolság index* (PDI: power distance index): azt mutatja, hogy egy társadalomban milyen a szervezetekben a vezetői döntéshozatal jellege, mennyire félnek a munkatársak a felettesükkel való egyet nem értésüket kifejezni, milyennek szeretnék látni a vezetési stílust (a hatalomgyakorlás elfogadott módja és elfogadott eszközei).
- b) *Bizonytalanságkerülés index* (UAI: uncertainty avoidance index): azt jelzi, hogy milyen erős a szabályokhoz való ragaszkodás mértéke, mekkora az észlelt stressz nagysága, mekkora a fluktuáció (milyen mértékben képesek a szervezeti tagok tolerálni az észlelt bizonytalanságot).
- c) *Individualizmus – kollektívizmus* (I/C: individualism – collectivism): az egyén és a közösség kapcsolatának jellemzőit írja le a társadalomban, az együttélés sajátosságaira vonatkozó értékeket tükrözi vissza. Ez befolyásolja a munkakapcsolatokat, a kulturális normákat.
- d) *Férfias – nőies értékek* (M/F: masculinity – femininity): összefüggés van a szervezet céljai, valamint a férfiak és a nők adott szervezetben megvalósítható karrier-lehetőségei között. Azok a szervezetek, amelyeknek férfias céljai vannak, inkább alkalmaznak férfiakat, és ahol pedig a nőies gondolkodást megtestesítő célok vannak, inkább nőket.

(Később, amikor az ázsiaiakat is bevonta a kutatásába, megjelent egy ötödik dimenzió: az *időorientáció*, amely lehet *hosszú vagy rövid távú*). Hofstede úgy találta, hogy a hatalmi távolság és a bizonytalanság kerülése különösen nagy hatással vannak arra, hogy milyen típusú szervezeti struktúrákat részesítenek előnyben az adott országban, sőt még azt is befolyásolják, hogy az adott országban mely szervezetelméletek válnak népszerűvé. E két dimenzió által kifizített koordináta-rendszerben a négy negyednek megfelelően négy szervezeti ideáltípus különböztethető meg:¹⁶

- a) *Piac* (alacsony hatalmi távolság és gyenge bizonytalanság-kerülés): alacsony a vertikális tagozódás, az autonómiát és a mellérendeltségi viszonyokat részesítik előnyben: angolszász és skandináv országok tartoznak ide.
- b) *Jól olajozott gépezet* (alacsony hatalmi távolság és erős bizonytalanság-kerülés): munkafolyamat-orientált bürokrácia, mindenki ismeri teendőit, jó szabályozás miatt nincs szükség egyedi utasításokra, személyi konfliktusok is ritkák: német és finn nyelvű és kultúrájú országok.
- c) *Család* (nagy hatalmi távolság és gyenge bizonytalanság-kerülés): személyorientált bürokrácia, a szervezeti tagok paternalisztikus kapcsolatban állnak egymással, klán jellegű belső kapcsolatok: délkelet ázsiai országok.

¹⁵ HEIDRICH, 2001.

¹⁶ HEIDRICH, 2001.

d) *Piramis* (nagy hatalmi távolság és erős bizonytalanság-kerülés): teljes bürokrácia, erőteljes vertikális tagozódás, kockázatvállalás nem jellemző, a hatalom forrása a szervezeti hierarchiában elfoglalt hely: latin kultúrák, iszlám országok, néhány távol-keleti ország. A Hofstede-féle szervezeti kultúratípusokat az ábra mutatja be.



9. ábra: Szervezeti kultúratípusok a hatalmi távolság és a bizonytalanságkerülés függvényében.

Trompenaars két dimenzió mentén csoportosítja a szervezeti kultúrákat:¹⁷

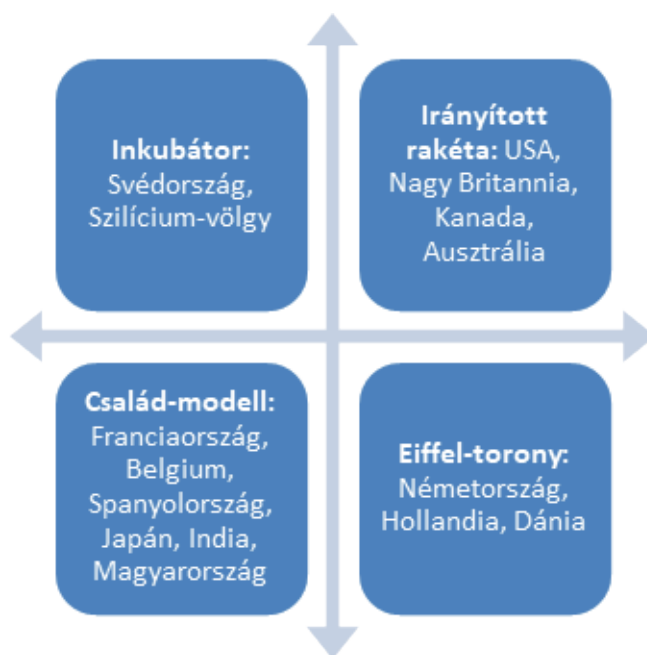
1. *egyenlőségen* alapuló vs. *tekintélyelvű*, hierarchikus;
2. *személy-orientált* vs. *feladat-orientált* kultúrák.

Ez alapján négyféle kultúra-modellt különböztet meg:

1. *Család-modell*: személyi kapcsolat- és hatalom orientált, hierarchikus, magas kontextusú, fontosak a személyes kapcsolatok. Például Franciaország, Belgium, Spanyolország, Japán, India, Magyarország.
2. *Eiffel-torony*: szerep- és feladat-orientált kultúra. Formális bürokráciájával a gépesítés korának szimbóluma, az eszközökre és a módszerre koncentrálnak. A struktúra, a szervezet fontosabb, mint a funkció, hierarchikus. Például Németország, Hollandia, Dánia.
3. *Irányított rakéta*: decentralizált, egyenlőségen alapuló kultúra. Feladat-orientált. cél- és teljesítmény-orientált. Például USA, Nagy-Britannia, Kanada, Ausztrália.
4. *Inkubátor*: egyenlőségen alapul, teljesítmény és személy-orientált. Az egyén teljesítménye fontosabb, mint a szervezet. A szervezeti struktúra nem kulcsfontosságú, a szervezet inkubátorként védi, segíti az egyén önkifejezését, aki önállóan dolgozik. Például Svédország, Szilícium-völgy

A Trompenaars-féle szervezeti kultúratípusokat az ábra szemlélteti.

¹⁷ HEIDRICH, 2001.



10. ábra: Szervezeti kultúratípusok a kapcsolatok és az orientáció függvényében.

Trompenaars véleménye szerint tisztán egyfajta szervezeti kultúrájú cégek nemigen léteznek. A gyakorlatban a típusok keverednek, és általában egyik közülük a domináns kultúra:

- a kis cégek általában család vagy inkubátor típusúak;
- a nagy cégek általában Eiffel-torony vagy irányított rakéta szervezeti kultúrával rendelkeznek.

Az egy-egy térségre jellemző kultúra és a szervezeti kultúra számos tekintetben egyezőséget mutat, másokban viszont jelentős különbséget. Abban az esetben, ha egy szervezet életében változást, illetve fejlődést szeretnénk elérni, az akció sikeressége nagyban fog függeni a szervezeti kultúrától. Sok esetben az a probléma egy-egy új rendszer bevezetésekor, hogy a folyamat irányítói nem veszik figyelembe a helyi sajátosságokat. A kultúránk akár nemzeti, akár szervezeti, nagymértékben befolyásolja mindennapjainkat, hiszen saját kultúránk szemüvegén keresztül látjuk a világot.

Az interkulturális vizsgálatok eredményeit a GLOBE kutatás mutatja be a legátfogóbban, ami hatvanegy ország bevonásával közel hét év alatt készült el. A vizsgálat egyrészt az adott ország szervezeti kultúráját, másrészt a nemzeti kultúrájának jellegzetességeit kívánta felmérni és számszerűsíteni. Ehhez a kutatók kilenc kulturális jellemzőt vizsgáltak részletesen: bizonytalanságkerülés, jövőorientáció, hatalmi távolság, individualizmus, kisközösségi kollektívizmus, humánorientáció, teljesítményorientáció, nemi szerepek elfogadása, asszertivitás. A kutatás során az országokat különböző kulturális klaszterekben kezelték. Ebben Magyarországot az úgynevezett kelet-európai csoportba sorolták Albániával, Örményországgal, Görögországgal, Kazahsztánnal, Lengyelországgal, Oroszországgal és Szlovéniával egyetemben, melyet a magas hatalmi távolság és az erős kisközösségi kollektívizmus jellemez.¹⁸

Az eredmények alapján az látható, hogy a magyar kultúra jól viseli a bizonytalanságot, ebben kategóriában szinte az utolsó helyet kaptuk a nemzetek közötti összehasonlításban, viszont hasonló helyezést értünk el jövőtervezés dimenzióban is, tehát elmondható, hogy a magyarok csak rövid időhorizontban gondolkodnak és terveznek. Mindezek mellett a nagy hatalmi távolság jellemzi a viselkedésünket a társadalomban és a szervezetekben egyaránt, ugyanakkor meglehetősen individualista nemzet vagyunk, ezt mutatja, hogy az összehasonlításban hatvanegy ország közül a második helyezést értük el. Ebben csak az USA előz meg minket. A kis közösségek összetartozása

¹⁸ BAKACSI, 2008.

dimenzió tekintetében is inkább a középmezőnyben vagyunk. Dobogós helyezést érünk el azonban a női szerepekhez való viszonyulásban, viszont sem a humánorientáció, sem a teljesítményorientáció nem jellemző ránk. Ezen eredmények alapján elmondható, hogy inkább a kemény szervezeti kultúra jellemző a magyar társadalomra, amely hierarchikus felépítésű, szabály- és rendszerelvű kultúra.¹⁹

Több vizsgálat is hasonló eredményeket írt le hazánkat illetően. Számunkra a legfontosabb jellemző a hierarchikus szervezet, a rendszer- és szabálykövetés, illetve az individualizmus. Pontosabban e dimenziók lazítására lehet szüksége sok szervezetnek, ha a következő generáció legjobb szakembereit meg akarja nyerni a maga számára és a jelenlegi világgazdasági trendek mellett sikeresen és versenyképesen szeretne működni. Egyre rugalmasabban és egyre magasabb színvonalon kell teljesíteni mind a versenyszférában, mind a közigazgatásban egyaránt.²⁰

Ha abból a feltételezésből indulunk ki, hogy a szervezeti kultúra legfőbb célja az, hogy az alkalmazottak a vezető és a szervezet céljának megfelelő viselkedést és magatartást tanúsítsanak, akkor jól érzékelhető, hogy a vezetési stílust egyben meghatározza a szervezeti kultúra, amennyiben a vezető igyekszik beilleszkedni az adott szervezetbe. A szervezeti kultúra, vagyis a környezet megteremtése és kialakítása vezetői feladat. A vezető attól függően, hogy milyen vezetési stílust képvisel, befolyásolja a szervezeti kultúrát, a szervezet működését.²¹

¹⁹ JARJABKA, 2010.

²⁰ BAKACSI, 2008.

²¹ MÁRAMAROSI, 2002.

7. SZERVEZETI KULTÚRA A KÖZIGAZGATÁSBAN

A történelem során kialakult nemzeti közigazgatási intézményrendszer a többirányú megfelelési kényszer okán (például a központi/állami meghatározottság vs. ügyfél-orientáció, szakmai vs. politikai meghatározottság) olyan speciális, természetesen távolról sem homogén szervezeti kultúrával bír, ami meghatározza az alkalmazható menedzsment eszközöket.²²

A közigazgatási, közszolgáltatási feladatokat különféle szellemben, felfogásban, emberi és szervezeti viselkedési, megjelenési, megnyilvánulási módokon (általánosabban: minták alkalmazásával) lehet teljesíteni. A történelmileg és társadalmilag meghatározott, és az adott szervezetben, és/vagy a tágabb közösségben intézményesített minták (például értékek, hiedelmek, magatartásmódok, szokások) tudatosan kialakított rendszerében ölt testet az önkormányzat (testületek, hivatal, intézmények általános és egyes tagjaira is jellemző) sajátos jelleme, karaktere. Ez a szervezeti kultúra, amelyre természetesen rendkívül erőteljesen hat az ország, a társadalom, egyes szakmák kultúrája. Ugyanakkor, ez a tényező a szervezet számára jelentős – bizonyos felfogás szerint, komplexitása miatt a legmeghatározóbb – erőforrásként működik, amennyiben a célok eléréséhez a lehető legjobban igazodó, azokat legjobban szolgáló, sajátos kulturális minták mindenki által elfogadott elvárásként (esetenként belső szabályként vagy etikai normaként) intézményesednek.²³

7.1. ADMINISZTRATÍV KULTÚRA A KÖZIGAZGATÁSBAN

Az adminisztratív kultúra inkább a német nyelvterületen meghatározó. *Gruber* ráirányítja a figyelmet arra, hogy a *hivatalnok-bürokrata* jelentős részben eljárást követő szerepet tölt be, és esetében az elvárt teljesítmény tartalmilag erősen korlátozott. A bürokrata esetében szabályok és felettese utasításai pontosan meghatározzák, mit és hogyan kell tennie – ezáltal az alkalmazkodóképessége csökken, hiszen egy adott új helyzetben nem dönthet szabadon.²⁴

Az adminisztratív tevékenységet végzők heterogének, tehát az adminisztratív kultúra (németül: Verwaltungskultur) sem homogén, hanem jól elkülöníthető szubkulturái vannak. *Jann* az adminisztratív kultúra négy dimenzióját különíti el. Az adminisztratív kultúra jellegzetes *szubkulturáit* az alábbi módon lehet csoportosítani, utalva az adott szubkultúra legfontosabb vezérlő értékére:²⁵

1. Közigazgatási adminisztratív kultúra

- hivatalnoki, szabályorientált szubkultúra (ahol a szabály vonatkozik az eljárásra és a teljesítményre; példája a köztisztviselő);
- menedzseri, eredményorientált szubkultúra (példája ennek a public manager).

²² HEIDRICH – SOMOGYI, 2005.

²³ GÁSPÁR, 2011.

²⁴ SZILÁGYI, 2013.

²⁵ GAJDUSCHEK, 2000.

2. Üzleti adminisztratív kultúra

- szabályorientált szubkultúra (példája ennek a könyvelő és a kontroller);
- eredményorientált szubkultúra (példája a menedzser).

Jann adminisztratív kultúra rendszerét felhasználva, tekintsük át az adminisztratív kultúra formáit a közigazgatásban! Ezek a szintek hozzárendelhetők a közigazgatás működtetésében érdekelt négy szereplőhöz (politikus, vállalkozó, hivatalnok, állampolgár). Megállapítható, hogy a négy dimenzió közül kettő makro, egy mezo-, illetve egy mikroszinttel azonosítható, amit a táblázat foglal össze.²⁶

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

1. táblázat: Az adminisztratív kultúra négy dimenziója a közigazgatásban.

Forrás: SZILÁGYI, 2013

A táblázatból láthatjuk, hogy a Verwaltungskultur I. azonosítható a *nemzeti kultúrával*. A szintén makro szinten értelmezhető Verwaltungskultur II párhuzamba állítható egy másik fogalommal, mégpedig a közigazgatás-tudományban *külső hatékonyságnak* nevezett tényezővel. A külső hatékonyság a társadalmi, politikai elvárásoknak való megfelelés, mérésének középpontjában a megelégedettség mérése áll. A *belső hatékonyság* ebben az értelmezési keretben pedig a működés hatékonysága közgazdasági szempontból, végső soron gazdasági hatékonyság. Mivel az állampolgár és a vállalkozó a közigazgatási szolgáltatások felhasználója, így azt mondhatjuk, hogy ezen attitűdök, vélemények, értékek egyben a fogyasztói elégedettség meghatározó tényezői. A Verwaltungskultur III. szint szubkultúraként azonosítható – *közigazgatási szabályorientált adminisztratív szubkultúrával*. A Verwaltungskultur IV. szint pedig szervezeti szintű adminisztratív kultúra, melyben a 3. szint szubkultúrája mellett benne foglalják a *közigazgatási menedzseri, eredményorientált kultúra* is.²⁷

²⁶ SZILÁGYI, 2013.

²⁷ SZILÁGYI, 2013.

7.2. AZ ÚJ KÖZIGAZGATÁSI KULTÚRA

Az új közigazgatási kultúra inkább az angolszász nyelvterületen meghatározó. Az eredményorientált közigazgatási vezetés mint új vezetői felfogás a létező közigazgatási kultúra különböző dimenzióit érinti, és egyértelműen olyan szolgáltatói kultúra és értékrend kialakulását szorgalmazza, amely nagy részben a klasszikus szolgáltatói kultúrát követi. Ebben az értékrendben már a hatékonyság és az eredményesség dominálja a gondolkodást (a törvényesség alapvető előírás, de nem az dominálja a cselekvést), a hivatalközpontúságot felváltja az ügyfél-orientáció, a politikai és szakmai döntéshozatal elválik egymástól.²⁸ A hagyományos és eredményorientált kultúra különbségeit mutatja be a táblázat, különböző dimenziópárok mentén.

Hagyományos (bürokratikus) kultúra	Dimenziópárok	Eredményorientált közigazgatási kultúra
A törvényesség dominál a gondolkodásban és a cselekvésben, a hatékonyság mellékes	törvényesség vs. hatékonyság	A hatékonyság dominál a gondolkodásban és a cselekvésben – a törvényesség alapelőírás
Pozícióból adódó normák, előírások	pozíció szerint előírások vs. menedzsment elvek	A menedzsment határozza meg az előírásokat
Különböző problémák hasonló vagy azonos módon történő megoldása	standardizált vs. eltérő problémamegoldás	Különböző problémamegoldások az eltérő problémákra
Hivatalközpontúság	hivatalközpontúság vs. ügyfélorientáció	Ügyfélorientáció – a struktúra és kultúra a teljesítmény igénybevevőjéhez igazodik
A rendszer uralma a részletek szisztematikus ellenőrzése által	bürokratikus ellenőrzés vs. integráló kontrollring	A működés ellenőrzése integrált kontrollring rendszer segítségével
A két rendszer elhatárolása hiányzik	a politika és menedzsment keveredése vs. szétválasztása	Tiszta elhatárolásra való törekvés
A konstruktív vezetési eszközök hiánya miatti bizalmatlanság	bizalomhiány vs. bizalom	Transzparencia, egyértelmű elvárások és tudatos ösztönzési rendszer miatti bizalom

2. táblázat: A kulturális változás dimenziói

Forrás: KISS – CSILLAG, 2014

Demennyibenreális lehetőség, hogy a közigazgatási szervezetek kulturális ténylegesen eredményorientált kultúrává váljanak, vagy tovább lépjenek ezen az úton? Egyértelmű, hogy a társadalmi környezet és a társadalmi érintettek igényei is megváltoztak a XXI. század elejére: az állampolgárok egyre inkább azt várják, hogy a közigazgatás profi szolgáltató legyen. Ebből a szempontból tehát elkerülhetetlen a változás. Ha azonban a központi befolyás nagymértékben determinálja a működést, akkor utóbbi továbbra is a korábbi elvárásoknak való megfelelés fogja meghatározni, nem pedig az ügyfél igényeinek minőségi kielégítése.²⁹

²⁸ KISS – CSILLAG, 2014.

²⁹ KISS – CSILLAG, 2014.

A szervezeti kultúra tágabban, társadalmi szinten is értelmezhető (például közigazgatási kultúra, helyi társadalmi kultúra), és léteznek ezeken belül például szakmák, társadalmi rétegek szerint úgynevezett szubkultúrák is. Ez a kultúrákőzi, kulturális találkozási (esetenként ütközési) helyzet a közszolgálat egyik nagyon sajátos jellemzője, kezelése fontos feladat és kihívás. A hátrányt, mely szerint a kultúrák akadályozhatják egymás érvényesülését, és ez problémák, konfliktusok forrása lehet, a közszolgálat előnyé is tudja változtatni. Ez úgy lehetséges, ha a közös értékrendben érvényesül a tolerancia és a sokszínűség, az egyes kultúrák legjobb, legértékesebb elemeinek megosztása, közössé tételének törekvése.³⁰

7.3. A HAZAI KÖZIGAZGATÁSI KULTÚRA SAJÁTOSSÁGAI

A szervezeti kultúra mint szervezeti és működési tényező számos alapkérdést vet fel. Felismert-e a jelentősége, ismert-e a tartalma, milyen ez a kultúra, támogatja-e vagy éppen ellenkezőleg, akadályozza a működést, tudatosan felhasználják-e, alakítják-e a szervezeti és működési sikeresség érdekében?

A közigazgatási, közszolgáltatási feladatokat különféle szellemben, felfogásban, emberi és szervezeti viselkedési, megjelenési, megnyilvánulási módokon (általánosabban: minták alkalmazásával) lehet teljesíteni. A történelmileg és társadalmilag meghatározott, és az adott szervezetben, és/vagy a tágabb közösségben intézményesített minták (például értékek, hiedelmek, magatartásmódok, szokások) tudatosan kialakított rendszerében ölt testet például az önkormányzat (testületek, hivatal, intézmények általános és egyes tagjaira is jellemző) sajátos jelleme, karaktere.³¹

Az előzőekben már láthattuk, hogy hazánk a szervezeti kultúra szempontjából hol helyezkedik el. Jellemzően kemény, hierarchikus kultúra a miénk, mely sok közös vonást mutat a közép-kelet európai kultúrákkal, emellett a német szervezeti kultúra is közel áll a miénkhez.

Az utóbbi években azonban a hazai közigazgatási kultúra jelentős változása tapasztalható: egyre inkább terjed az ügyfélbarát, szolgáltató jellegű közigazgatás. Példák az ügyfélközpontú szervezeti kultúra megjelenési formáira:³²

- *Eszközökben, tárgyakban:* jól megközelíthető épület, kényelmes ügyfélfogadó, ügyfélváró, kényelmi szolgáltatások (beszélő lift, pelenkázó stb.), tisztaság, egyenruha.
- *Jelképekben:* logó, egyenruha, díjak, kitüntetések elhelyezése a közösségi helyeken, például családbarát hivatal, gyermekbarát hivatal, minőségi díjak, tanúsítások stb.
- *Eljárásmódokban:* panaszkezelési rend nyilvános közzététele, nyílt napok, fogadóórák, zöld számok.
- *Értékekben:* alapértékek megjelenítése, kinyilvánítása – például ügyfélközpontúság, szolgáltató hivatal.

A szervezeti kultúra jelentősége a menedzsmentben rendkívül nagy, hasonló az egyes emberek – mint a szervezet tagjai – jellemének fontosságához, amivel természetszerűleg kölcsönös meghatározottságban is áll. Bizonyított, hogy a szervezeti kultúra összességében nagyobb szabályozó erővel bír, jelentősebb hatással, van a működésére, teljesítményére, mint szervezetszabályozás egyéb módjai, eszközei, rendszerei. Ezért tudatos alakítása, fejlesztése a szervezeti eredményesség, hatékonyság, minőség fokozása szempontjából meghatározó.³³

A szervezeti kultúra egységes elemei mellett létezhetnek úgynevezett szubkultúrák is (például szakmák, technológiák, mint az informatika, vagy tevékenységfajták, mint a rendészet), amelyek

³⁰ GÁSPÁR, 2011.

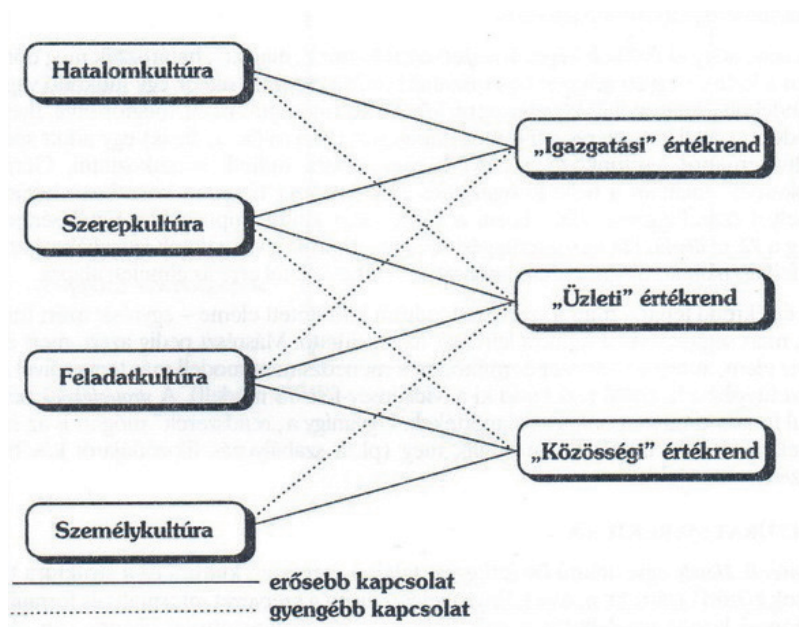
³¹ GÁSPÁR, 2011.

³² GÁSPÁR, 2007.

³³ GÁSPÁR, 2011.

további kulturális sajátosságokat jelenítenek meg. Eltérhetnek a szervezet kultúrájától, de nem szükségképpen ellentétesek azzal. Sőt, egyes elemeikben erőteljesebben fejezhetik ki a szervezet számára fontos sajátosságokat, például értékeket (a pénzügyi szakma különös hordozója a *pénzért érték*, a költséghatékonyság értékének, követelményének). A szubkultúrák e sajátosságát a szervezet egésze jól tudja hasznosítani, például követendő mintaként elismerni, felmutatni, erősíteni.

A *versengő szubkultúrák* jelensége teljesen összhangban van az önkormányzati szervezeten belüli különböző értékek közötti lehetséges ütközésének problémájával (például demokrácia és hatékonyság). Feloldásuk módja is hasonló, amennyiben nincsenek úgynevezett tiszta értékrendek, ahogyan teljesen homogén kultúrák sincsenek. Sajátos „értékmix”-ekkel kell számolnunk, amelyekben bizonyos mértékekben lesznek jelen a kívánatos értékek. Jellemző példa, hogy a bürokrácia formalizmusa egy bizonyos mértékig hasznos és kívánatos. A versengő szubkultúrákból, megfelelő mértékben, be lehet sőt, be kell emelni az önkormányzatiság számára hasznos értékeket. A közigazgatási értékrendek és a szervezeti kultúra típusok összefüggései a táblázat mutatja be.³⁴



11. ábra: A közigazgatási értékrendek és a szervezeti kultúra típusok összefüggései
Handy és Stoker nyomán.
Forrás: GÁSPÁR, 2011.

³⁴ GÁSPÁR, 2011.

8. ÖSSZEFOGLALÁS

A tananyagban a McKinsey-féle 7S-modellből kiindulva értelmeztük a szervezeti, kultúra fogalmát, majd – a kulturális dimenziók mentén – bemutattuk a legismertebb modelleket. Ezután a nemzeti kultúra és a szervezeti kultúra kapcsolatára világítottunk rá, majd a szervezeti struktúra és kultúra kapcsolatát vizsgáltuk meg. Végül a közigazgatás szervezeti kultúrájának bemutatása következett, kétféle megközelítésben: az adminisztratív és az új közigazgatási kultúra prizmáján keresztül, amit a hazai közigazgatási kultúra sajátosságai zártak.

9. FOGALOMTÁR

Adminisztratív kultúra: az adminisztratív tevékenységet végző egyének, valamint szervezetekre jellemző tipikus problémamegoldási mód; a rájuk speciálisan jellemző értékek, hiedelmek, attitűdök, előfeltevések rendszere.

Erős kultúra: olyan szervezeti kultúra, amelyben az alapvető értékeket széles körben vallják a szervezet tagjai, és amelyek erőteljesen befolyásolják a szervezeti tagok viselkedését.

Gyenge kultúra: olyan szervezeti kultúra, amelyben a kisebb egységek, területek kultúrái (az úgynevezett szubkultúrák) aláássák, gyengítik a központi kultúrát, amely ezáltal nem tudja integrálni a szervezeti tagokat.

Közös értékek: a célkitűzések mögött meghúzódó, a szervezetben dolgozók többsége által elfogadott, mélyebben gyökerező értékek.

Kultúra: alapfeltevések, illetve követelmények rendszere, melyet egy adott csoport kialakított.

Kulturális dimenzió: a kultúra olyan aspektusa, amely más kultúrákhoz viszonyítva mérhető.

Mechanikus kultúra: olyan szervezeti kultúra, amelyre erős hierarchia és formalizáltság jellemző, a működés uniformizált és messzemenően szabályozott, szoros az ellenőrzés, és a döntések centralizáltak.

Organikus kultúra: kevés hierarchiaszintből felépülő, kevésbé formalizált, egyéni szaktudásra építő szervezeti kultúra.

Szervezeti kultúra: a szervezet tagjai által elfogadott, közösen értelmezett előfeltevések, értékek, meggyőződések, hiedelmek rendszere, melyek alapján meghatározzák önmagukat.

Szubkultúra: a többségi kultúrát alapjaiban elfogadó és azt követő, de attól néhány részletében eltérő kultúra.

Új közigazgatási kultúra: az eredményorientált vezetést mint új vezetői felfogást jelenti a közigazgatásban, és egyértelműen olyan szolgáltatói kultúra és értékrend kialakulását, amely nagy részben a klasszikus szolgáltatói kultúrát követi.

10. IRODALOMJEGYZÉK

- B. NAGY S. (2008): Szervezetfejlesztés, változásmenedzsment. Zsigmond Király Főiskola, Budapest.
- BAKACSI GY. (2004): Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest.
- BAKACSI GY. (2008): Gazda(g)ság és kultúra – a jövőorientált versenyképesség kulturális meghatározottsága (a GLOBE kutatás alapján). T 046897 nyilvántartási számú OTKA kutatásról. Elérhetőség: http://real.mtak.hu/1618/1/46897_ZJ1.pdf (utolsó letöltés: 2018. szeptember 11.)
- BALATON K. et al. (2014): Stratégiai menedzsment. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- GAJDUSCHEK Gy. (2000): A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában. Doktori disszertáció; ELTE Állam-és Jogtudományi Kar, Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest.
- GÁSPÁR M. – GÖNDÖR A. – TEVANNÉ SÜDI A. (2011): Mindenki fontos! A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsment új irányai. Budafok-Tétény Önkormányzata.
- GÁSPÁR M. (1995): Helyi önkormányzati menedzsment. Közigprint-Közigkonzult, Csákberény.
- GÁSPÁR M. (2007): A korszerű ügyfélszolgálati rendszerek szervezése és működése. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- GOLEMAN D. (1995): Érzelmi intelligencia. Háttér Kiadó, Budapest.
- HANDY, Ch. B. (1986): Szervezetek irányítása a változó világban. Mezőgazdasági Kiadó, Budapest.
- HEIDRICH B. (2001): Szervezeti kultúra és interkulturális menedzsment. Human Telex Consulting. Budapest.
- HEIDRICH, B. – SOMOGYI, A. (2005). Az elengedett kéz dilemmája, avagy a vezetők kulturális lehetőségei a szolgáltató és közigazgatási szervezetekben. Vezetéstudomány, XXXVI. 2005./9, 2-14.
- HOFSTEDE G. – HOFSTEDE J. (2008): Kultúrák és szervezetek. VHE Kft, Pécs.
- HOFSTEDE, G. (1991): Cultures and organizations, – Intercultural cooperation and its importance for survival. Sage Publications, Beverly Hills, CA.
- HUNYADY Gy. – SZÉKELY M. (2003): Gazdaságpszichológia. Osiris Budapest.
- JARJABKA Á. (2010): Hasonlóságok és különbségek a közép- és kelet-európai országok nemzeti, szervezeti kultúrájában. Elérhetőség: <https://docplayer.hu/86681-Jarjabka-akos-hasonlosagok-es-kulonbsegek-a-kozep-es-keleteuropai-orszagok-nemzeti-szervezeti-kulturajaban.html>
- KISS Cs. – CSILLAG K. (2014): Szervezeti kultúra. Nemzeti Közszerződési Egyetem.
- KLEIN S. (2002): Vezetés- és szervezetpszichológia. SHL Könyvek. Edge 2000 Kft. Kiadó, Budapest.
- MÁLOVICS É. (1999): Szervezeti viselkedés II. Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, Szeged.
- MÁRAMAROSI A. (2002): Szervezeti kultúra típusok a '90-es évek végén Magyarországon. In: Vezetéstudomány 33/6, 2-16.
- QIUNN R. E. (1988): Beyond Rational Management. Jossey Bass, SF.

SZILÁGYI E. (2013): Adminisztratív kultúra a közigazgatásban. *Competitio*. XII./2. 5-32.

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

A Nemzeti Közszerológálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közszerológálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatósi Kar
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert Dékán

Címe:

1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Bödecs László

978-615-5870-78-1 (PDF)

A kiadvány

a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001

„A közszolgáltatás komplex kompetencia,
életpálya-program és oktatás technológiai
fejlesztése” című projekt keretében készült
el és jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE