

HAJNAL György

KULTÚRA ÉS TELJESÍTMÉNY A KÖZIGAZGATÁSBAN

A szerző dolgozatában egy közigazgatásban végzett kérdőíves vizsgálat eredményeit összegezi. A kutatás alapkérdése: a közigazgatási szervezetek körében hogyan befolyásolja a szervezeti kultúra a szervezeti teljesítményt? A kutatás e kérdést egy hat magyar minisztériumban folytatott kérdőíves vizsgálat révén kísérli meg megválaszolni.

Az elmúlt két-három évtizedben a kulturális tényezőkre fektetett hangsúly mind a közigazgatás(i reformok) gyakorlatában, mind pedig a vonatkozó elméletekben határozottan megnövekedett. Wallerath (2000) szerint elméleti perspektívából tekintve e hangsúlyossá válás két fő tényezőnek tulajdonítható. Az egyik tényező az Új Közmenedzsment (elterjedt angol rövidítéssel: *NPM/New Public Management*) által az igazgatási rendszerek között generált izomorfizmussal függ össze: a konvergáló reformtörekvések gyakran vezetnek-vezetnek olyan típusú kérdésfeltevésekhez, mint hogy „miért nem működik X koncepció/technika ebben az országban, ha amott működött?”. A másik tényező pedig az adminisztratív rendszerek közötti kapcsolatok intenzívebbé válása, különösen – bár korántsem kizárólagosan – ez európai integráció összefüggésében.

E két, Wallerath (2000) által azonosított tényezőkön kívül létezik egy harmadik, praktikusabb mozzanat is; nevezetesen a vállalati/szervezeti kultúra fogalmának a nyolcvanas évtized óta tartó, fokozódó megjelenése a menedzsmenttanokban és – gyakorlatokban. A Peters – Waterman (1982, 1986), illetve – specifikusan a közigazgatás vonatkozásában – Osborne és Gaebler (1992, 1994) munkájában gyökerező vonulat központi motívuma a közigazgatás kulturális átalakítása-átalakulása. Driscoll – Morris (2001 p. 807) megfogalmazásában: „A közszektor-reformok gyakorlatának és retorikájának középpontjában az adminisztratív kultúra menedzsment típusú, piac- vagy ügyfélirányú reorientációja állt”.

A kultúra szerepének hangsúlyozása mögött végső soron az a feltételezés húzódik meg, hogy a „menedzser típusú” kultúra térnyerése – bármit jelentsen is az – a közigazgatási szervezet oldalán kedvező működési-magatartási változásokat indukál. E változások közül elsősorban a megnövekedett szervezeti teljesítményt (Gordon - DiTomaso (1992), illetve a fokozottabban ügyfélorientált működést és a jobb szolgáltatási minőséget (Driscoll - Morris 2001) szokták hangsúlyozni.

A fősodorbeli NPM-irodalom nemcsak a szervezet „magatartásában” vár kedvező változást, hanem a kulturális változás kívánatos módja-iránya tekintetében is állást foglal. Eszerint a várt szervezeti szintű változásokat elsősorban a „divatjamúlt, bürokratikus kultúrának” egyfajta vállalkozói, teljesítmény- és innovációorientált kultúrával történő felváltásától remélhetjük. Ez a mozzanat az NPM elméletének és gyakorlatának egyaránt egyik középponti eleme (Driscoll – Morris, 2001 pp. 807-808; Gow – Dufour, 2000; Moe, 1994-et idézve, Hajnal, 2005, vö. még Gore, 1993; OECD, 1996; Parker – Bradley, 2000 pp. 130-131).

Ezen, az irodalomban gyakran megjelenő és meglehetősen „erős” hipotézis tekintetében – némileg ellentmondásos módon – viszonylag kevés empirikus kutatás áll rendelkezésre (Gordon – DiTomaso, 1992 pp. 783-784). A jelen tanulmány célja ezen empirikus bázis bővítése. A kutatás alapkérdése: a közigazgatási szervezetek körében hogyan befolyásolja a szervezeti kultúra a szervezeti teljesítményt? A kutatás e kérdést egy hat magyar minisztériumban folytatott kérdőíves vizsgálat révén kísérli meg megválaszolni.

Ami a tanulmány szerkezetét illeti: az itt következő (második) fejezet a tanulmányban használt alapvető fogalmakat járja körül. A harmadik fejezet röviden bemutatja az empirikus vizsgálat módszertani részleteit, a negyedik fejezet összegzi az empirikus vizsgálat ténymegállapításait, míg az utolsó, ötödik fejezet a kutatás megállapításai alapján levonható következtetésekkel foglalkozik.

Kultúra és teljesítmény a közigazgatási szervezetekben

Kultúra

A szakirodalomban meglehetősen egyöntetűség mutatkozik az adminisztratív kultúra (*administrative culture*, *Verwaltungskultur*) fogalmának bizonytalansága tekintetében (Jann, 2000; Wallerath, 2000; Fisch, 2000). W. Jann tanulmánya (Jann, 2000) viszonylag jól jelöli ki a rendelkezésre álló tudás határait.

A kultúrának a társadalmi jelenségek megértésében-magyarázatában leginkább használatos – és e tanulmány kiindulópontjául is szolgáló – fogalma a (döntően angolszász) antropológiai irodalomban gyökerezik; a kultúra fogalmának korábbi értéktartalma – azaz a „magas – kontra tömegkultúra”, illetve „fejlett kontra fejletlen” dimenzióiban értelmezett – megközelítése az antropológiai kutatások eredményeként vált az empirikus társadalomkutatásban is használható deskriptív, közvetlen empirikus relevanciával bíró fogalom. Az így értelmezett kultúra-fogalom tartalma igencsak széles: a társadalmi cselekvés kognitív alapjain – mint pl. értékeknek és attitűdöknek az adott közösség/társadalom által közösen vallott, illetve követett halmaza – kívül magában foglalja azon objektumokat (artefaktumokat) is, amelyekben ezen mentális elemek materializálódnak: vagyis az adott közösségre jellemző normákat, szertartásokat, mítoszokat, sőt a tárgyi világ ezekhez kapcsolódó fizikai objektumait is (Schein, 1992).

A kultúra-fogalom e széles interpretációja azonban komoly elméleti és gyakorlati nehézségekhez vezet(ett). Az empirikus eszközökre fokozottan támaszkodó társadalomtudományokban – mindenekelett a politikatudományban – ezért a kultúra egy új koncepciója jött létre: az ún. szubjektív kultúráé. A kultúra ezen új fogalma az egyének valamely vizsgált objektummal kapcsolatos mentális reflexióira koncentrál; ilyen lehet pl. a politikai rendszerre vonatkozó vélemények, attitűdök és értékek összessége. „Némileg sarkítva azt is mondhatnánk, hogy ebben a felfogásban a kultúra úgy definiálható, hogy 'minden, amit kérdőíves vizsgálattal meg lehet mérni' ” (Jann, 2000 p.

329). Természetesen az egyének valamely objektummal kapcsolatos mentális reflexiói számos tényezőtől függenek, és adott esetben igen változékonyaknak is bizonyulhatnak. Ezért a kultúra fogalmát gyakran egy további – Jann által nem hangsúlyozott – mozzanattal is kiegészítik; nevezetesen a kultúrára jellemző jelentős autonómiával, és az ebből fakadó jelentős időbeli stabilitással (Hofstede, 1984 pp. 21-23).

A kultúra általános jelentéséről ráközelítve mármost az adminisztratív kultúra specifikus jelentésére, hasznos kiindulópontként kínálkozik W. Jann megközelítése, amely az adminisztratív kultúra fogalmának négy lényeges használati módját különbözteti meg (ibid. p. 331):

- 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!”
- Egy elemzési egység – tipikusan: társadalom – tagjai körében a közigazgatásra vonatkozóan 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.
- A közigazgatás személyi állományára jellemző tipikus beállítódások, értékek stb. összessége.
- Egy adott közigazgatási rendszer szervezeteinek vonatkozásában fennálló tipikus beállítódások és értékek összessége; vagyis az adott közigazgatási rendszer szervezeteire jellemző szervezeti kultúra.

Schröter (2000) empirikusan jobban alkalmazható megközelítésében az adminisztratív kultúra három szintjét/jelentését különíti el: (i) a menedzsment kultúra (amely a „vállalkozói kontra bürokratikus” dimenzióban mozog), (ii) a politikai kultúra, valamint (iii) az állami jelenlét és beavatkozás mértékével kapcsolatos állampolgári preferenciák – melyek közül ez utóbbi a politikai kultúra fogalmának egy specifikus részhalmozaként értelmezhető. Minden sokszínűség ellenére azonban valamennyi megközelítésre jellemző annak hangsúlyozása, hogy az adminisztratív kultúra az adott közigazgatási rendszerbe – még tágabban pedig az annak kontextusaként jelentkező, hosszú távú társadalom- és államfejlődési jellegzetességbe – mélyen beágyazott jellemző (Hajnal, 2003).

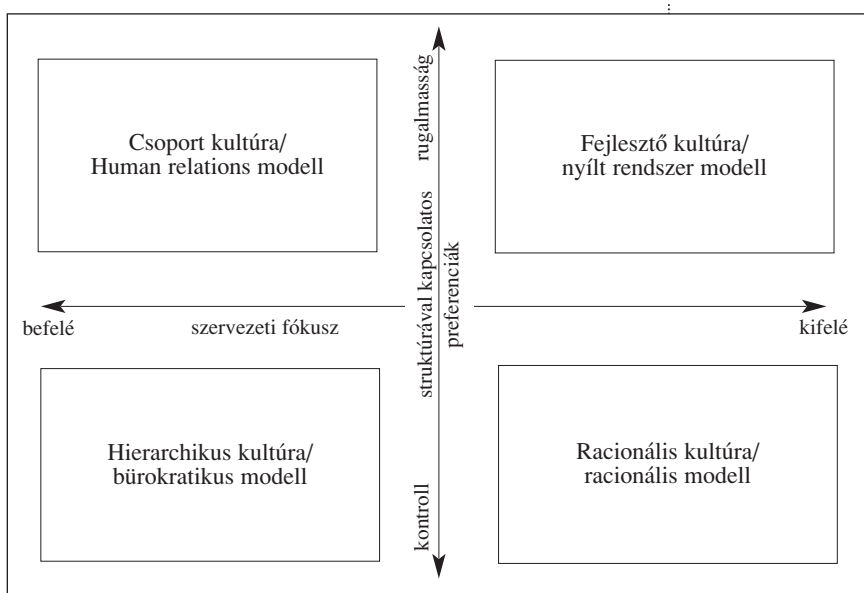
A jelen tanulmány az adminisztratív kultúra fogalmának fent vázolt különböző értelmezési lehetőségei közül egyre koncentrál: nevezetesen a közigazgatás tipikus szervezeti kultúrájára.

A szervezeti kultúra mint a szervezeti jelenségek megértésében hasznos fogalom körülbelül fél évszázaddal ezelőtt tűnt fel a szervezetelméleti kutatásokban, és a nyolcvanas években vált a középponti témák egyikévé. A szervezeti kultúra viszonylagos közmegegyezésnek örvendő definíciói általában az adott szervezet tagjaira közösen jellemző előfeltevések, értékek, attitűdök és hiedelmek szerepét emelik ki. Mivel ezek a mentális mozzanatok (i) időben meglehetősen stabilak és (ii) szisztematikus, megjósolható hatást gyakorolnak az emberi gondolkodásra és cselekvésre, ezért – népszerű analógiával élve – a szervezeti kultúra „mentális programként”, a „tudat szoftvereként” működik (Hofstede, 1984).

A szervezeti kultúra kutatásának egyik – talán legbefolyásosabb – irányzata a kultúra „(személyiség-)vonásainak” azonosítására koncentrál (Gordon – DiTomaso, 1992). A szervezeti kultúra „személyiségvonásokra” épülő modelljeinek alapkérdése, hogy melyek azok az alapjellezők (statisztikai értelemben: dimenziók), amelyek a legjobban képesek leírni a szervezeti kultúrákat.

Erre az alapkérdésre az irodalomban többféle gyakran előforduló válasz is létezik (ld. pl. Hofstede hatdimenziós szervezetikultúra-modelljét, vagy Robbins, 1993 p. 603 eredményeit). A jelen tanulmány a szervezeti kultúra Quinn (1988) által kifejlesztett, és számos későbbi empirikus alkalmazásban használt koncepcióján nyugszik. A modell alapstruktúráját az 1. ábra mutatja be.

A szervezeti kultúra versengő értékeken alapuló (Quinn-féle) modellje



Forrás: Parker and Bradley (2000) pp. 128-129

Szervezeti teljesítmény

A közigazgatási – sőt, tágabb értelemben a „köz-”/non-profit – szervezetek teljesítményének, eredményességének vizsgálata sok nehézséggel jár. E helyen ezek közül három középponti jelentőségűt emelünk ki.

Először is, a szervezeti teljesítmény már koncepcionálisan is egy igencsak széles és homályos tartalmú fogalom. Így pl. Quinn és Rohrbaugh (1983) nagy jelentőségű, a szervezeti teljesítmény (illetve az ő szóhasználatukban: eredményesség) fogalmát vizsgáló munkájukban a fogalom mintegy harminc különféle értelmezését azonosítják.

A nehézségek egy másik eleme akkor jelentkezik, amikor a szervezeti teljesítmény – bármelyik értelmezéséről legyen is szó – operacionálizálására kerül(ne) sor. A vállalati szervezetek esetében e célra szóba jön különféle pénzügyi indikátorok alkalmazása (mint pl. eszközarányos nyereség: Gordon – DiTomaso, 1992; Newman – Nollen, 1996) vagy piaci indikátorok (részvénytársasági és növekedési adatok). A közigazgatás szervezeteinek esetében azonban a teljesítmény – és különösképpen a teljesítményváltozás – operacionálizálása már lényegesen nagyobb nehézségekbe ütközik (Pollitt – Bouckaert, 2000 5. fejezet).

A nehézségek harmadik eleme azon megközelítések esetében jelentkezik, amikor a szervezeti teljesítményt a válaszadók szubjektív ítéletei/percepciói alapján próbáljuk megragadni (bizonyos megszorításokkal ezt teszi pl. a közigazgatási teljesítménymérés napjainkban és Magyarországon talán legismertebb eljárása, a CAF/Általános Értékelési

1. ábra

Keretrendszer is). Ilyen megközelítések általában csak akkor alkalmazhatók akár csak hozzávetőleges megbízhatósággal is, ha a mért egyéni (érték)ítéletek a válaszadók saját, belső világára vonatkoznak. Amennyiben azonban a külvilág jóval objektívebb elemeire vonatkoznak – s többnyire ez a helyzet a szervezeti teljesítmény mérésénél –, akkor fennáll a válaszadók mért percepcióinak a megszámlálhatatlanul sok kontextuális változó általi, a kutató számára kontrollálhatatlan torzításának veszélye.

A fenti nehézségeket és a kutatás lehetőségeit is figyelembe véve a szervezeti teljesítmény mérésének itt alkalmazott megközelítése azon elemekre koncentrál, amelyek – részben vagy egészben – koncepcuálisan is

részei a válaszadó belső, szubjektív világának. Ilyen elemek lehetnek pl. a szervezeti „hangulat”/morál, a megelégedettség, a csoportmunka érzékelt minősége, vagy a szervezet által az emberi erőforrásnak tulajdonított fontosság a válaszadó érzékelése szerint.

A szervezeti teljesítmény ilyen és ehhez hasonló, meglehetősen „puha” mértékei nyilvánvalóan nem veszik figyelembe a szervezeti teljesítmény „mechanisztikus, instrumentális torzítással jellemezhető ún. racionális rendszer modellje” által hangsúlyozott jellemzőit, úgymint „az egységnyi idő, illetve egységnyi ráfordítás felhasználásával előállított termékek mennyiségét” (Quinn – Rohrbaugh, 1983 p. 364). Ugyanakkor azonban igenis integráns összetevői a szervezeti teljesítmény egy – az előbbihez kapcsolódó, de attól markánsan különböző – másik megközelítésének: az ún. „természetes rendszer” (*natural system*) modelljének. Ez a megközelítés „nemcsak a termelési függvényt veszi figyelembe, hanem azokat a folyamatokat és tevékenységeket is, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a rendszer fenntartsa önmagát [...] ebben az organikus szemléletben a figyelem inkább az olyan tényezőkre összpontosul, mint a [szervezeti] morál és a kohézió” (ibid.).

Összességében megalapozottnak tűnik az a várakozás, hogy a szervezeti teljesítmény itt alkalmazott megközelítése – noha elismerjük, hogy az a szervezet sikerességének több, kulcsfontosságú összetevőjét is figyelmen kívül hagyja – képes hasznos, új következtetéseket megfogalmazni a szervezeti kultúra és a szervezeti teljesítmény sokat vitatott kapcsolatáról.

A szervezeti kultúra és a szervezeti teljesítmény kapcsolata

A szervezeti teljesítmény és a szervezeti magatartás (beleértve ez utóbbit a szervezeti teljesítményt is) közötti kapcsolat kérdése, ha lehet, még problematikusabb, mint a két tényező mibenlétének a kérdése. A magatartás egyfelől felfogható a – széles értelemben vett – kultúra egy összetevőjeként, másfelől azonban tekinthetjük úgy is, mint annak következményét; sőt a magatartás bizonyos értelemben a kultúra forrásaként is megjelenik. Vagyis, ahogy Jann (2000) fogalmaz, a (szervezeti) kultúra és a szervezeti gyakorlat közötti kapcsolat esetében „fennáll a veszélye annak, hogy (a két tényező közötti kauzális kapcsolat természetének sokértelműsége következtében) a kultúra egy zavaros tartalmú, mindent magába foglaló gyűjtőedénnyé válik, amelybe a közigazgatással kapcsolatos kutatások minden megoldatlan problémáját beledobálják, figyelmen kívül hagyva az elemzés elsődleges egységei és az operacionalizáció tekintetében fennálló különbségeket” (ibid. p. 333).

E zavaros helyzet tisztázása érdekében megteendő egyik első lépésként az a megfontolás kínálkozik, amely szerint a szubjektív kultúra – e tanulmányban is alapul vett – fogalmának egyik konstitutív eleme, hogy koceptcionálisan elválasztandó a viselkedés fogalmától. Más szavakkal a jelen kutatás kontextusában nem „a szervezet: kultúra”, hanem a „szervezet(nek van) kultúrája”¹ mottó kell, hogy érvényesüljön (Wallerath, 2000).

Mi következik ebből a szervezeti kultúra és a szervezeti teljesítmény közötti kapcsolat kauzális természetére vonatkozóan? A könnyebbik végén fogva meg a problémát, egyfelől azt mondhatjuk, hogy a szervezetek magatartása kultúrájukhoz kötött (culture bound); vagyis a kultúra és a magatartás között mindenkor egy viszonylag jelentős mértékű kongruenciának kell fennállnia (Jann 2000). A kérdés fogasabbik része természetesen a kauzális kapcsolat irányával kapcsolatos; e tekintetben a jelen vizsgálat kérdésfeltevése és hangsúlyai azt a – szervezetkutatási irodalomban gyakori – álláspontot indokolják, mely szerint a kultúra a szervezeti magatartás egy magyarázó tényezőjeként értelmezhető (Gordon – DiTomaso, 2002 p. 785, ill. specifikusan közigazgatási kontextusban Driscoll – Morris, 2001). Összegezve: a szervezet tagjait közösen jellemző hiedelmek, attitűdök és értékek, különösen rövidebb távon, meghatározott viselkedésbeli eredményeket valószínűsítene (pl. egy ügyfél-orientáltabb értékrendszerű szervezettől ügyfél-orientáltabb működést várunk).

A kutatás módszere

A minta

Az empirikus kutatás hat magyar minisztériumi (jogállású) szervezetet célt. Ezek – a kutatás idején használt megnevezésekkel – a következők: ESZCSM, FVM, IHM, MeH, NKÖM, PM. Mivel e hat szervezet a kutatás időpontjában létező N=15 populáció 40%-át lefedte, megalapozottnak tűnik az a várakozás, hogy a minta többé-kevésbé a magyar központi közigazgatás egészére nézve reprezentatív.

A hat szervezetből 904 véletlenszerűen kiválasztott köztisztviselő került a mintába, akik 2003 júniusában postai úton kiküldött önköltőtől kérdőívet kaptak. 276 fő (30.5%) juttatott vissza teljes, a jelen kutatás céljára használható kérdőívet. A visszaküldők különböző ismérvek szerinti összetétele nagyjából azonos a teljes minta összetételével².

A szervezeti kultúra mérése

A szervezeti kutatások számára viszonylag kevés alapon validált, a szervezeti kultúra mérése hasz-

nálható kérdőíves eszköz áll rendelkezésre. Miközben a szervezeti kultúra mérése-vizsgálata a szervezeti kutatások széles mezején meglehetősen rutinszerű, addig a közigazgatási szervezetek kultúrájának empirikus vizsgálata kivételesnek tekinthető; hasonlóképpen, míg a közigazgatás személyi állományának más elemzési szinten történő vizsgálata nem ritka (Kearney et al., 2000; Moon, 1999; Schröter – Röber, 1997; Damskis – Möller, 1997; Reichard, 1995), addig a szervezeti szint vizsgálatát eddig meglehetősen elhanyagolták. Egy fontos kivétel ez alól Parker és Bradley (2000) munkája, akik a Krakower-Zammuto-féle (1991) kérdőíves eszköz egy továbbfejlesztett változatát alkalmazták az ausztrál közigazgatási szervezetek kultúrájának vizsgálatához. A magyarországi kutatás ezt a kérdőíves eszközt alkalmazta. A kérdőív arra kéri a válaszadókat, hogy értékeljék: a szervezet, melyben dolgoznak, mennyire hasonlít a Quinn által leírt négy kultúra-típushoz (1. táblázat).

Különféle, itt csak futólag említhető vizsgálatok eredményei szerint a szervezeti kultúra mérésére használt eszköz a magyar kontextusban is kielégíti a validitással és a megbízhatósággal kapcsolatos alapkövetelményeket: a kultúramérő skálák megbízhatósága hasonló volt az ausztrál vizsgálatban tapasztalt értékekhez (a Cronbach-féle alfa értékek: 0.52 és 0.79 között mozogtak); ezen túlmenően – mint az alábbi táblázat mutatja – a kultúra-percepciók szignifikánsan különböztek a hat vizsgált minisztériumban. Ebből fakadóan jogosult volt az egyéni válaszok szervezeti szintű aggregálása (Hofstede, 1984 pp. 52-53).

1. táblázat

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)

Változó	Szignifikancia (p-érték)	p-értékek az ausztrál 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

A szervezeti teljesítmény mérése

A kérdőív négy, a szervezeti teljesítmény korábban kifejtett koncepciójához kapcsolódó kérdés alapján vizsgálta a szervezeti teljesítményt. Az ötfokozatú, Likert-formátumú változók az alábbi aspektusokat mérték: (i) dolgozói megelégedettség/morál; (ii) a

vezetésnek a válaszadó által érzékelt minősége; (iii) a szervezeti teljesítményre vonatkozó átfogó értékítélet és (iv) a munkacsoporton belüli együttműködés érzékelt minősége.

Amint azt a 2. táblázat mutatja, valamennyi változópár között erős (+0.48 és +0.7 közötti) és erősen szignifikáns (minden esetben $p < 0.0005$) pozitív korreláció áll fenn. Ennek alapján a változók ésszerűen elfogadhatók a szervezeti teljesítmény megfelelő aspektusait mérő indikátorokként.

2. táblázat

A szervezeti teljesítmény különböző aspektusait mérő változók közötti korrelációs kapcsolatok

	1.	2.	3.
1. Elégedett vagyok a munkakörömmel	1.000	.482**	.541**
2. A vezetői munka minősége	.482**	1.000	.646**
3. Érzékelt szervezeti hatékonyság	.541**	.646**	1.000
4. A csoportmunka minősége	.556**	.656**	.701**

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

Eredmények

Szervezeti kultúra a magyar minisztériumokban

A 3. táblázat a négy kultúrátípus jelenlétének mértékét mutatja a hat vizsgált minisztériumban.

3. táblázat

A négy kultúramodell jelenlétének mértéke a vizsgált minisztériumok szervezeti kultúrájában

Minisztérium*:	FM	PüM	NKÖM	ESZCSM	MEH	IHM	Átlag	Szóródás (range)
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	-

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 (Zammuto - Krakower, 1991; Quinn - Spreitzer, 1991;

Gifford – Zammuto – Goodman, 2002; Parker – Bradley, 2000, ill. Al-Khalifa – Aspinwall, 2001; Dastmalchian, 2000) a hierarchikus kultúra hasonlóan kiugró jelenlétére nemigen van példa. Másrészt a vizsgált szervezetek kultúrája meglehetősen egyformának, homogénnek tűnik: noha vannak különbségek, de egyik szervezet sem „lóg ki” lényegesen a többi közül.

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

A szervezeti kultúra hatása a szervezeti teljesítményre

A szervezeti kultúra és a szervezeti/vezetői teljesítmény vizsgált legfontosabb elemei közötti korrelációs összefüggéseket a 4. táblázat mutatja be.

Az adatokat szemügyre véve két általános következtetés vonható le.

Egyrészt a szervezeti kultúra meglehetősen szorosan összefügg a szervezeti teljesítményt leíró-meghatározó változókkal. Elsősorban a csoport- és a hierarchikus kultúra erősségét mérő változók esetében 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 hatása csekélyebb, de még mindig szignifikáns; a racionális kultúra 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 teljesít-

mény-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.

Másrészt pedig feltűnő, hogy a munkahelyi megelégedettség – szemben a másik három jellemzővel – alig mutat felismerhető kapcsolatot a szervezeti kultúrával; egyedül a csoport-kultúra 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 sűríteni (2. ábra).

A 2. ábra alátámasztja az előbbieken megfogalmazott állítást: a vezetői munka minősége, az érzékelt szervezeti hatékonyság, a csoportmunka minősége,

4. táblázat

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

	Elégedett vagyok a munkakörömmel	A vezetői munka minősége	Érzékelt szervezeti hatékonyság	A csoportmunka minősége
A csoport-kultúra erőssége	0.138**	0.223***	0.218***	0.275***
A nyílt rendszer kultúra erőssége	0.047	0.167**	0.229***	0.195***
A hierarchikus kultúra erőssége	-0.095	-0.234***	-0.237***	-0.219***
A racionális kultúra erőssége	-0.019	0.020	-0.020	-0.071

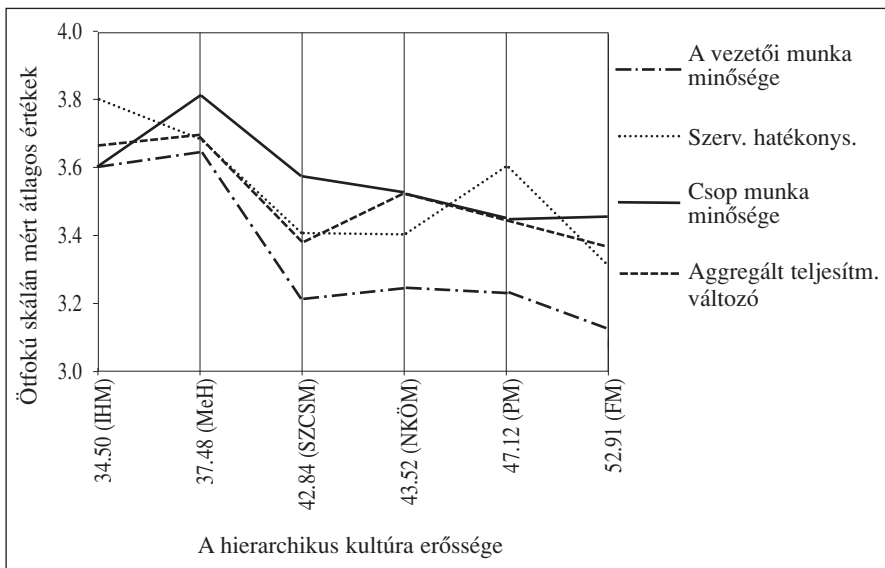
** $p < 0.01$ *** $p < 0.005$

végül pedig a szervezeti teljesítmény valamennyi lehetséges dimenzióját felölelő, aggregált teljesítmény szoros – szinte függvényyszerű – negatív kapcsolatban van a szervezeti kultúra hierarchikus jellegével, amennyiben minél erősebb e hierarchikus jelleg, annál kedvezőtlenebbek a vizsgált teljesítmény-jellemzők.

Következtetések

Elméleti szempontból három összefoglaló-értékelő megjegyzés látszik indokoltnak.

A hierarchikus kultúra jelenléte és a fő teljesítménydimenziók közötti kapcsolat a hat vizsgált minisztériumban (n=6)³



Az eredmények egyrészt ellentmondanak számos – különösen az NPM szószólójaként feltűnő – szerző várakozásainak, amennyiben a cél- és eredményorientált, illetve az innovatív, „vállalkozói” kultúra jelenléte – némileg meglepő módon – nem gyakorol észrevehető hatást a szervezeti teljesítményre. Ezzel kapcsolatban meg kell azonban azt is jegyezni, hogy elképzelhető: a korreláció hiányát nem a két változó közötti kapcsolatnak, hanem a „racionális kultúra”-változó varianciájának a hiánya okozza.

Másodszor: az eredmények ugyanakkor megerősítik egyes korábbi kutatások következtetéseit, mint pl. a Gordon és DiTomaso (1992) által megfogalmazottat, mely szerint a kultúra alkalmazkodóképessége növeli, stabilitása viszont csökkenti a szervezeti teljesítményt (ne felejtjük el, hogy a csoport-kultúra a „strukturális preferenciák” tengely „rugalmasság”, míg a hierarchikus kultúra ugyanezen tengely „stabilitás” végpontján helyezkedik el; ld. 1. ábra, illetve 4. táblázat).

A harmadik megjegyzés az egyéni megelégedettségnek a szervezeti teljesítménnyel való összefüggésére vonatkozik. A bemutatott elemzések tükrében ez a kapcsolat jóval gyengébbnek tűnik, mint ahogy azt számos, az emberi erőforrás és általában a szervezet „puha” oldalának jelentőségét hangsúlyozó vélemény ismeretében vélhetnénk.

Egy gyakorlatiasabb nézőpontból pedig az a kérdés vetődik fel, hogy mi következik az eredményekből a bevezetésben exponált, az NPM fősodrába eső kijelentések/előfeltételezések igazságtartalma tekintetében. Vagyis megalapozott-e a fősodor – hazai és külföldi –

2. ábra közigazgatásireform-szakpolitikáinak és ezek szószólóinak az a többé vagy kevésbé explicit várakozása, mely szerint egy fogyasztó-/ügyfél-, teljesítmény- és minőségorientáltabb kultúra megjelenése a közigazgatásban valóban a kormányzás minőségének és teljesítményének átfogó javulásával kecsegtet? Nos, a vizsgálat megállapításainak tükrében ezen várakozás megalapozottsága legalábbis kérdéses. Egyfelől ugyan a szervezeti kultúra valóban befolyásolni látszik a szervezeti magatartás több, lényeges jellemzőjét is, másfelől azonban – mint azt az elméleti következtetések között is megfogalmaztuk – az „NPM-reformerek” által propagált

olyan értékek, mint cél- és innováció-orientáltság, illetve általában a szervezeti figyelem „kifelé” történő összpontosítása, nem látszik érdemben növelni a szervezeti teljesítményt. Vagyis a hazai és nemzetközi közigazgatásireform-diskurzus által jobbra evidenciaként kezelt kultúraváltozás jellege, kívánatossága, illetve következményei tekintetében indokoltnak tűnik némi szkepszis.

Felhasznált irodalom

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 Issue 4, pp. 417-428

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

Driscoll, Amanda and Jonathan Morris (2001): *Stepping Out: Rhetorical Devices and Culture Change Management in the UK Civil Service*, *Public Administration* Vol. 79 No. 4 pp.803-824

Fisch, Stefan (2000): *Verwaltungskulturen - Geronnene Geschichte?*, *Die Verwaltung* Vol. 33. pp. 303-324

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* Jan/Feb2002, Vol. 47 Issue 1, p13, 13p

Gordon, George G. and Nancy DiTomaso (1992): *Predicting corporate performance from organizational culture*, *Journal of Management Studies* Vol. 29 No. 6 pp.783-798

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

- Hajnal, György* (megjelenés alatt): The spirit of management reforms: Towards building an explanatory model of NPM, Public Management Review
- 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
- Hofstede, Geert H.* (1984): Culture's consequences. International differences in work-related values, Newbury Park, CA/London: Sage
- OECD (1996): Integrating people into public service reform, Paris: OECD
- Jann, Werner* (2000): Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich. Ein Überblick über den Stand der empirischen Forschung, Die Verwaltung Vol. 33. pp. 325-349
- Kearney, Richard C., Barry M. Feldman and Carmine P. F. Scavo* (2000): Reinventing government: City manager attitudes and actions, Public Administration Review Nov./Dec. 2000, Vo. 60 No. 6 535-548
- McGregor, Douglas* (1979): Theory X and Theory Y, In: Pugh, D. S. (1979) (ed.): Organization theory, Harmondsworth: Penguin
- Moe, Ronald C.* (1994): The 'Reinventing Government' exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences, Public Administration Review Vol. 52 No. 2 pp. 11-122
- Moon, Myung Jae* (1999): The Pursuit of Managerial Entrepreneurship: Does Organization Matter?, Public Administration Review Jan/Feb99, Vol. 59 Issue 1, p31, 13p
- 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
- 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
- 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
- Peters, B. G. and R. H. Waterman* (1982): In Search of Excellence: Lessons from America's best run Companies, New York, NY: Harper and Row
- Peters, T. J. and R. H. Waterman* (1986): A siker nyomában, Budapest: Kossuth / KJK
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert* (2000): Public management reform. A comparative analysis, Oxford: Oxford University Press
- 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) (ed.): Research in organization change and development, Greenwich, CT: JAI Press
- Quinn, Robert E.* (1988): Beyond rational management, San Francisco: Jossey-Bass Inc., Publishers
- 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. 363-377
- Reichard, Christoph* (1995): Akkulturation durch Personalentwicklung: Ansätze zum Kulturwandel in mittel- und osteuropäischen Verwaltungen, In: Pitschas, Rainer and Rolf Sülzer (1995) (ed.): Neuer Institutionalismus in der Entwicklungspolitik. Perspektiven und Rahmenbedingungen der Verwaltungsentwicklung im Süden und Osten, Berlin: Duncker & Humboldt pp. 379-397
- Robbins, Stephen P.* (1993): Organizational behaviour, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall
- Schein, Edgar H.* (1992): Organizational culture and leadership, San Francisco, CA: Jossey-Bass
- 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) (ed.): Comparing public sector reform in Britain and Germany, Darthmouth, UK: 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
- Wallerath, Maximilian* (2000): Die Aenderung der Verwaltungskultur als Reformziel, Die Verwaltung Vol. 33. pp. 351-378
- 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

Lábjegyzetek

- ¹ Itt – az eredetiben talán kifejezőbb – „organisation IS culture” kontra „organisation HAS culture” megkülönböztetésről van szó
- ² A visszaküldők és a 904-es minta összetétele közötti hasonlóságra vonatkozó hipotéziseket khi-négyzet próbákkal ellenőriztük. E hipotézis a szervezeti státusz (bináris változó: vezető/nem vezető) és a közszolgálatban töltött idő (négyértékű ordinális változó) tekintetében megalapozott volt ($p=0.178$, ill. $p=0.314$). A férfi-nő megoszlás tekintetében kissé más volt a helyzet: a visszaküldők között enyhén felülreprezentáltak voltak a nők (64.5% a populációra jellemző 54.9% helyett, $p<0.0005$). Azonban, mint azt további, itt nem részletezett ANOVA elemzések kimutatták, a kultúra mérésére alkalmazott kérdőíves eszköz közömbös volt a válaszadóra nemére, így a nők felülreprezentáltsága nem vezet az eredmények torzulásához.
- ³ * 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)