

JENEI György

## STRATÉGIAI SZEMLELET ÉS ÚJ KÖZINTÉZMÉNYI MENEDZSMENT

Az új közintézményi menedzsmentre való áttérés – minden plauzibilis várakozás ellenére – eddig meddő vágyakozásnak bizonyult. A módszeres kutatásnak mindazonáltal mára sikerült öt stratégiai fogódzót feltárnia, amelyek ha nem is elégségesek, de feltétlenül szükségesek az átmenet sikeres levezérléséhez.

A nyolcvanas-kilencvenes években a modern ipari demokráciák kormányzatai az új közintézményi menedzsmentre való áttérést – szinte kivétel nélkül – kampányfeladatnak tekintették. Úgy vélték, hogy a közvéleménynek tetsző politikai jelszavak jegyében a közszolgálati reformfolyamatok eredményesek lehetnek. Olyan hangzatos jelszavakat választottak, mint a „bürokrácia hatalmának megtörése”, a „pazarlás megszüntetése”, „harc a korrupció és a személyi összefonódás ellen”, „létszámleépítés, a szervezetek karcsúsítása”. Az új közintézményi menedzsment kiépítése könnyű politikai kampánygyőzelemnek látszott.

Akik látványos politikai sikerekre számítottak, keservesen csalódtak. A kormányzatok többszöri kísérlete, próbálkozásai során kiderült, hogy az új közintézményi menedzsmentre való áttérés semmiféle népszerűség-hajhászó politikai kampány keretében nem vezérelhető le. Politikai kampányokkal csak részeredményeket lehet elérni, de a szolgáltató intézmények működésének alapvető jellegzetességeit befolyásoló változás csak stratégiai szemléletben, a politikusok és a köztisztviselők együttműködésével, és a társadalom támogató figyelmétől övezve érhető el. Az a kormányzat, amely a fenti tapasztalatok és tanulságok ellenére a politikai kampányokat erőltette, nagy árat fizetett. Nemcsak a sorozatos politikai kampányok sikerét kockáztatta, hanem a közvélemény kezdeti rokonszenvének az elvesztését is.

Századunk végére – néha keservesen megélt kormányzati kudarcok árán – egyértelművé vált, hogy az új közintézményi menedzsment olyan stratégiai szemléletben vezérelhető csak le, amely megtalálja az új rendszer kialakításában azokat a döntő fontosságú pontokat, amelyek alapjaiban változtatják meg a közpolitikai döntéshozatalt, a szolgáltatások nyújtását és a közszolgálati intézmények működési feltételeit.

A változtatás kulcstényezői a következők:

- azon funkciók privatizálása, amelyeket a versenykörülmények között működő magánvállalkozások jobban teljesítenek;
- az irányítás és a végrehajtás (a „kormányzás” és az „evezés”) elválasztása;
- teljesítményszerződések kötése;
- a hatósági jogok decentralizálása a feladatok végrehajtásáért felelős egyénekhez;
- verseny a közintézmények és magánvállalkozások között;
- a szolgáltatást nyújtó köz- és magánintézmények elszámoltathatósága a lakosság részéről választási lehetőségekkel, fogyasztási-szolgáltatási standardok meghatározásával és reklamási lehetőségekkel.

A stratégiai szemlélet lényege, hogy nem avatkozik bele közvetlenül a folyamatba, hanem a feltételeket alakítja oly módon, hogy egyértelműen új alaporientációt, újfajta készletet alakítson ki.

Ebben a szemléletben a közintézmények olyanok, mint az élő szervezetek. Egy, a növénytermesztésből vett példán érzékeltetve: a farmer felszántja a földet, kiirtja a gyomokat és sok mást, majd a növényt nagy gonddal elülteti a földbe. Utána vegyszeres gyomirtást végez az elgázosodás megakadályozására. Ha elég eső esik, akkor a növény – a kedvező feltételek közegében – magától megnő.

Az új közintézményi menedzsernek ezt az analógiát alapul véve kell – a stratégiai szemlélet szerint – a vezetési és irányítási feladatokat végiggondolnia. A megfelelő működési feltételek kialakítására kell összpontosítani, és akkor az eredmények sem maradnak el.

A biológiai analógia szerint a közszolgáltató intézmények olyanok, mint az élő organizmusok: komplex, a külső környezettel dinamikus egyensúlyban levő rendszerek, amelyek létrejönnek, növekszenek, idővel változnak és meg is szűnhetnek. Az élő szervezeteknél ezt a folyamatot a genetikai kód irányítja. A genetikai kód tartalmazza azokat az alapvető utasításokat, amelyek meghatározzák az élő szervezetek túlélő képességeit és viselkedési jellegzetességeit. Ha az élő szervezetek genetikai kódját megváltoztatjuk, akkor új képességek és viselkedési formák fejlődnek ki. Ha a genetikai kódot alapjaiban változtatjuk meg, akkor új élő szervezet, más minőség jön létre. Általában az élő szervezetek csak lassan, organikus módon változnak. Mutációk jönnek létre, amelyek fennmaradnak és elterjednek, ha jobban tudnak alkalmazkodni a környezethez, és elpusztulnak, ha a degenerációs folyamat irányába mutatnak, vagyis kevésbé képesek alkalmazkodni a környezethez.

A közszolgáltató intézményekre is alkalmazhatjuk az analógiát: általában lassan változnak, és a hagyományos bürokratikus szervezetek a stabilitást változatlansággal kívánják biztosítani. A századforduló körülményei között azonban anakronisztikus dolog a stabilitás és a változatlanság közé egyenlőségjelet tenni. A gyorsan változó, globális és nem globális verseny által vezérelt információs társadalomban a változtatás képességének hiánya eleve kudarcra ítéli a közszolgáltató szervezeteket. Ha nem képesek változni vagy csak külsődleges változásokra képesek, akkor könnyen úgy járhatnak, mint egykor a dinoszauruszok, melyek a változó természeti körülményekhez egyszerű növekedéssel kísérelték meg az alkalmazkodást. Az egyszerű növekedéssel történő alkalmazkodás ugyanúgy végződött a bürokratikus szolgáltatást nyújtó szervezetek, mint a dinoszauruszok esetében: zsákutcában. A környezeti kihívásra adott növekedési stratégiára alapozott válasz nem erősítette,

hanem gyengítette a hagyományos bürokratikus szervezeteket. A másik problémát az okozta, hogy egyáltalán nem voltak képesek lépést tartani a környezeti változások ütemével.

Ebben a helyzetben a közszolgáltatásokat végző szervezetek megmentése, a jóléti állam „átmentése” érdekében alapvető közigazgatási-közszolgáltatási reformokra volt szükség, vagyis „génsebészetileg” bele kellett avatkozni az új intézmények genetikai kódjába oly mértékben, hogy az alapvetően változtassa meg ezen intézmények természetét. Ehhez a genetikai kód meghatározó részeit kellett átgondolt stratégia keretében átalakítani.

Melyek voltak ezek a részek? A brit reformtörekvések rendszeres tanulmányozása alapján az a szemléleti közelítés vált általánosan elfogadottá, mely öt meghatározó fontosságú forrást különböztet meg. Ezek a következők:

- a közszolgáltató rendszer célja,
- a közszolgáltató rendszer ösztönzői,
- a közszolgáltató rendszer elszámoltathatósága,
- a közszolgáltató rendszer hatalmi struktúrája,
- a közszolgáltató rendszer szervezeti struktúrája.

E szemléletben az öt összetevő a szervezet képességeit meghatározó genetikai kód azon részeit alkotja, amelyek a kormányzati intézmények komplexitása, sokrétű, sokszor átláthatatlan szövevényei mélyén meghúzódnak. Ezek azok a kiindulópontok, amelyek egykor a bürokratikus szervezeti modellt kialakították, és amelyek megváltozása zuhatagként hatna, vagyis „átmosná” az egész rendszert.

### A stratégiai változás öt alapvető dimenziója

A stratégiai változások öt alapvető forrása és a hozzájuk kapcsolódó stratégiák, valamint a stratégiák alapvető összetevői az 1. táblázatban foglalhatók össze.

#### A törzskari fejlesztés stratégiája

Ez a stratégia a közszolgáltatási rendszerek és intézmények céljára vonatkozik. A célok, szerepek és a megvalósítási irányvonal egyértelműsége azért fontos, mert a célok tisztázatlansága – vagy éppen a többrétű és egymásnak ellentmondó célok – alacsony színvonalú teljesítményhez vezetnek, azaz: „Ha nem tudjuk világosan, hogy merre akarunk haladni, akkor minden út valamire „máshova” vezet”.

Az öt meghatározó forrás

Forrás	Stratégia	A stratégia elemei
Cél	A törzskari fejlesztés stratégiája	A cél egyértelműsége A szerep egyértelműsége Az irányvonal egyértelműsége
Ösztönzők	A teljesítménykövetkezmény stratégiája	Irányított verseny Vállalkozások irányítása Teljesítményorientáció
Elszámoltathatóság	A fogyasztó orientáltsága	Fogyasztói választás Versenyorientált választás Fogyasztási minőségbiztosítás
Hatalom	Irányítási stratégia	A szervezetek meghatalmazása Az alkalmazottak meghatalmazása A közösségek meghatalmazása
Kultúra	A szervezeti kultúra stratégiája	A hagyományok áttörése Az érzelmek befolyásolása A gondolkodásmód megváltoztatása

A célokat meghatározó stratégia neve törzskari fejlesztési stratégia. Azért nevezik így, mert ez a stratégia a kormányzati tevékenység lényegi funkciójára, azaz a vezetés-irányításra vonatkozik.

Amíg a többi négy stratégia a megvalósításra – az „evezésre” – összpontosít, addig az első stratégia megkülönböztető sajátossága, hogy az irányítási folyamat fejlesztési lehetőségeit kutatja. A fejlesztési lehetőségek feltárása közben megvizsgálják, hogy a célok valóban létező szükségleteket elégítenek-e ki. E folyamat során megkísérlik a valóságos lakossági szükségletekről azokat a rétegeket lehántani, amelyeket a szolgáltató szervezetek „építenek rá” a lakossági szükségletekre. Természetesen a szakirodalomban „withinput”-nak nevezett kategória – amely „hozzáadott szükségletként” értelmezhető magyarul – esetében arról van szó, hogy a szolgáltató szervezetek a saját szándékaikat lakossági szükségletként tüntetik fel, vagyis a lakossági szükségletek mögé rejtik. Amennyiben az elemzés eredménye az, hogy a célok nem elégítenek ki valóságos szükségletet, akkor törlik a célt, tekintet nélkül arra, hogy a szolgáltató szervezetnek milyen belső érdekei fűződnek a cél fenntartásához.

A szolgáltató tevékenység célszerűségének vizsgálata során továbbá azt is elemzik, hogy az adott szolgáltatás milyen típusú intézmény által nyújtható jobban és olcsóbban: közintézményben, magánvállalkozásban vagy civil szervezetek keretében.

Az elemzés harmadik célja, hogy feltárják a lehetőségeket az irányítás és a szolgáltatásnyújtás, azaz a „kormányzás” és az „evezés” különválasztására. Ezzel a szervezeti célok egyértelmű karaktere biztosítható, és ez javíthatja a kormányzat irányító képességét a célokra vonatkozó profiltisztítással.

Természetesen a stratégia működésének előfeltétele a magánvállalkozások és a civil szervezetek bevonása a szolgáltatások nyújtásába. A brit kormányzat például a kiinduló feltételeket privatizációs folyamat keretében hozta létre, és csak ezután alakította ki az irányítás és a szolgáltatásnyújtás elválasztására irányuló stratégiát.

**A teljesítménykövetkezmény stratégiája**

Ennek a stratégiának az a lényege, hogy a teljesítménynek mind pozitív, mind negatív értelemben legyen következménye. Vagyis itt kettős értelemben beszélhetünk ösztönzésről. Egyrészt a minőségi teljesítmény elismeréséről, másrészt a hiányos teljesítmény szankcionálásáról. Az első mozzanat, a pozitív teljesítmény elismerésének szükségszerűsége és célszerűsége közismert. Kevésbé veszik figyelembe viszont a teljesítményösztönzés gyakorlatában, hogy a hiányosságok szankcionálása legalább annyira fontos, mint az elismerés. Sőt! Sokszor jótétehetetlen károkat okoz a szervezeti kultúrában és a küldetésstudatban az, ha nem

toroljuk meg következetesen a hanyagságot, a mulasztásokat. Ennek hiányában az elismerés, a pozitív ösztönzés hatékonysága is romlik.

Az ösztönzési rendszer átalakításának másik stratégiai feladata a bürokratikus szervezetekre jellemző ösztönzési motívumok meghaladása. A bürokratikus hagyományok szerint működő szolgáltató szervezetben a szabályok betartását és a fegyelmezett végrehajtást ösztönzik, jutalmazzák. A status quo fenntartását értékelik, az innovációs törekvésekben csak gondokat látnak. A köztisztviselők javadalmazása független a közszolgálati intézmények teljesítményétől. A másik probléma az, hogy sok szolgáltató szervezet monopol- vagy monopol közeli helyzetben van, és így csak korlátozottan érzékeny a kudarcokra. Azért van ez így, mert a köztisztviselő nem magánvállalkozás, ahol a rossz teljesítmény átszervezéshez vagy éppen megszűnéséhez vezet.

Az ösztönzési rendszer „genetikus kódjának” átírása mindenekelőtt azt jelenti, hogy a közszolgálati szervezetnek, annak egy szervezeti egysége vagy éppen az egyes köztisztviselők teljesítményének legyen anyagi és erkölcsi következménye. Ez legegyszerűbben úgy történhet, hogy a szolgáltató szervezeteket piaci körülmények közé helyezik. Ha ez önmagában nem vezet a hatékonyság növekedéséhez, akkor a „kiszereződés” segítségével köz- és magánintézmények között kezdeményeznek versenyt. Ehhez nemcsak a rendszeres „piaci teszt” tartozik hozzá, hanem a közszolgáltató tevékenység meghatározott arányának kötelezően versenyfeltételek közé helyezése is. Ez azonban még nem mindig jár kedvező változással. Teljesítménykritériumokat építenek ki a szervezetek számára, amelyek nemcsak a hatékonyságra összpontosítanak, hanem a szolgáltatás társadalmi következményeire, azaz eredményességére is. Egy dolgot azonban nem szabad elfelejteni: nem minden közszolgáltató szervezet helyezhető versenykörülmények közé.

#### A fogyasztásorientáltság stratégiája

A harmadik alapvető forrás az elszámoltathatóság a köztisztviselői reformtörekvésekben. (Természetesen az elszámoltathatóság mozzanatát mind az öt stratégia tartalmazza.)

A törzskarifejlesztés-stratégia arra összpontosít, hogy miért számoltatható el a köztisztviselő; a teljesítménykövetkezmény stratégia arra, hogyan számoltatható el; az irányítási stratégia arra, hogy ki vagy kik számoltathatók el; a szervezeti kultúra stratégia pedig arra vonatkozik, hogy mennyiben támogatja egy adott

szervezet kultúrája azt, hogy a köztisztviselők hogyan „internalizálják” az elszámoltathatóságot.

Az elszámoltathatóság stratégiájánál az egyik alapvető dilemma az, hogy kinek felelősek a köztisztviselők. A hagyományos működési módban a köztisztviselők azoknak a választott politikusoknak felelősek, akik ezeket az intézményeket kialakítják-megalapítják, meghatározzák a funkciókat és gondoskodnak azok finanszírozásáról. Ebben a működési módban az az alapvető probléma, hogy a politikusok állandóan érdekérvényesítő csoportok politikai nyomása alatt állnak, ezért állandóan a közpénzek elosztásával foglalkoznak és csak másodsorban figyelnek az eredményességre. Vagyis az eredményesség vizsgálata elsikkad, miközben az elosztási arányokra és mértékekre összpontosítanak.

A hagyományos modellben a köztisztviselők úgy védekeztek a politikusok okozta torzulások és visszaélések ellen, hogy kialakították a közigazgatás viszonylagos függetlenségét és semlegességét. Ez azt jelentette, hogy a köztisztviselők már nem a politikusok által meghatározott szabályokat követték, hanem a köztisztviselők autonóm módon meghatározott szabályait. Ennek a modellnek az volt az alapvető hiányossága, hogy bár a hatékonysági szempontok – a költség/haszon szemléletben történő ellenőrzés – érvényesültek, az eredményességi szempontok, a társadalmi következmények értékelése elmaradt.

A fogyasztásorientáltság stratégiája az eredményességi szempontok előtérbe kerülését azzal biztosítja, hogy a közszolgáltatásokat a fogyasztók közvetlen ellenőrzése alá helyezi, vagyis feljűk is elszámoltathatóvá teszi. Biztosítja a fogyasztó számára a választás lehetőségét a különböző szolgáltató intézmények között és olyan szolgáltatási standardokat határoz meg, amelyek kötelezőek a szolgáltató szervezetek számára. A brit reformokban ezt a funkciót töltötte be a „Citizen's Charter”, az „Állampolgári Szerződés” dokumentuma.

Ez a stratégia szükségessé tette, hogy a közszolgáltató intézmények ne csak a rendelkezésükre álló erőforrások menedzselésére fordítsanak figyelmet, hanem az eredményesség javítására is. Ezt a közszolgáltatások fogyasztóinak közvetlen nyomásgyakorlása, „elvárásai” váltják ki. Olyan nyomásgyakorlási típus alakul ki, amelyet a politikusoknak és a köztisztviselőknek egyaránt tudomásul kell venniük. A politikusok nem tehetik meg, hogy figyelmen kívül hagyják a lakossági igényeket, mert ezzel újraválasztási esélyeiket kockáztatják. A köztisztviselők tevékenységének meghatározó mércéjévé

válík az, hogy mennyire képesek a közmegegedettség javítására.

Végző eredményként tehát kialakulhat a közszolgáltató intézmények kettős elszámoltathatóságának rendszere. Ez új lehetőségeket jelent, de problémákat is felvet. A közintézmények például kettészakadhatnak a kettős nyomás súlya alatt. Lehetetlen helyzetbe kerülnek ugyanis, ha egyszerre kívánnak megfelelni a politikusok erőforrás-felhasználásra összpontosító igényének és a lakosság eredményességre összpontosító elvárásainak anélkül, hogy megkísérelnék a kétféle elvárás között kompromisszum keresését.

A mércék végletes, egyoldalú alkalmazása például az oktatási szolgáltatás esetében azt jelenti, hogy tanár/diák, teremszám/iskolai óra arányt kérnek számon anélkül, hogy megvizsgálnák, hogy az iskolai oktatás mennyiben felel meg a szülők igényeinek és a társadalmi-történeti fejlődés szükségleteinek. És megfordítva: számon kérnek minőségfejlesztési igényeket az oktatásban anélkül, hogy a költség/haszon szempontokat vizsgálat tárgyává tennék.

A kétféle mérce együttes érvényesítése között kompromisszum stratégiai távlatban csak akkor lehetséges, ha a lakossági igényekből, azaz az eredményesség kritériumából indulnak ki, és a politikusokat rá tudják venni, hogy az erőforrás-elosztási szempontok mellett tegyék magukévá az eredményességi kritériumokat is.

A fogyasztóorientáltság nem jelenti azt, hogy a lakosságot csak fogyasztónak, nem pedig állampolgárnak tekintjük. Ez gyakori vád a fogyasztóorientált szemlélettel szemben. Az egyoldalú fogyasztóorientáltság valóban újraélesztheti a gondoskodó, paternalisztikus államot, és alá is áshatja a modern jogállam alapjait. Azonban ez a veszély elhárítható akkor, ha a fogyasztói igényeket beépítjük a politikai pártok versengésének tematikájába, a helyi és országos választások küzdelmeibe. A lakosság állampolgári jogon érvényesíti fogyasztási igényeit, valamint jogállami keretekben és mechanizmusokban alakítják ki a teljesítménystandardokat is. A lakosok mint állampolgárok szavaznak – ítélnek – a közszolgáltató intézmények fogyasztásorientált működésének alapvető jellemzőiről.

### Irányítási stratégia

Ennek a stratégiai változtatásnak a lényegi kiindulópontja, hogy hol helyezkedik el a döntéshozatali hatalom. A bürokratikus szervezetek kiépülésénél – száz évvel ezelőtt – a hatalommegosztási képlet áttekinthetően egyszerű volt. Ezt tükrözte Max Weber és Woodrow Wilson

elmélete, mely szerint a politikusok hozzák meg a döntéseket, a köztisztviselők pedig végrehajtják azokat. Ezt a munkamegosztási sémát már száz évvel ezelőtt is olyan ideáltipikus modellnek tekintették, amely a közigazgatásban csak korlátozottan érvényesül. A köztisztviselők ugyanis nem elégednek meg a korlátozott szerepvállalással. A társadalom tudniillik nemcsak a végrehajtási fogyatékoságokért teszi őket felelőssé, hanem a döntések tartalmáért is, hiszen a lakosság csak a fogyatékoságokat érzékeli, és nem törődik azzal, hogy mi húzódik meg annak hátterében: végrehajtási hiányosságok vagy döntési hibák. Miután a köztisztviselők a felelősség viselésében exponált pozícióba kerültek megkísérlik, hogy indirekt, nem intézményesített módon a döntések tartalmára is hatást gyakoroljanak. Miközben a politikusok otthonosan mozognak a nyilvános pódiumokon, a köztisztviselők megtalálják a politikai befolyásolás rejtett lehetőségeit a parlamenti „hátsó bejáraton” keresztül.

A hagyományos modellben így alakul ki századunk utolsó negyedére az a döntéshozatali modell, amelyet a felső szintek dominanciája jellemez. A szakképzett politikusok és a szakképzett bürokraták felső rétege „együttdönt”, és a hatalom megosztását hierarchikus függés közvetíti. A hagyományos hatalommegosztási séma a következőképpen jellemezhető:

- az állampolgárok szavazataikkal hatalommal ruházzák fel a választott politikusokat,
- a hatalmi lánc innen vezet a központi helyzetű közintézmények felső szintjeire,
- a felső szintekről ezután kerül – hierarchikus közvetítéssel – a hatalom „maradéka” a közvetlen végrehajtás szintjére.

Ez a hatalommegosztás „felülről-lefelé” modellje, legalábbis a hatalom intézménystruktúráján belüli megosztását illetően. A választott politikusok – a választási eredményekre alapozva – a lehető legnagyobb hatalom megtartására törekednek, és féltékenyen őrködnek a pozíciójuk felett, visszaverve minden olyan törekvést, amely – a közigazgatás részéről – befolyásuk csökkentésére irányul. Ugyanez érvényes a közigazgatás különböző szintjei közötti viszonyra. A központi intézmények vonakodnak bármiféle döntési kompetencia „leadásától” a végrehajtási szintekre. Így a végrehajtási szintek meglehetősen kilátástalan helyzetbe kerülnek. Autonómia és döntési kompetencia nélkül nem tehetnek mást, minthogy a szabályokhoz mereven ragaszkodnak. Ezen az alapon értékelik ugyanis teljesítményüket a felsőbb szintek. Ugyanakkor a körülmények és az igények gyorsan változnak és minőségileg differenciálódnak, ami az „alsó”,

végrehajtó szintektől rugalmas alkalmazkodást, kreativitást és innovációt követel. A végrehajtó szintek azonban ezeknek az igényeknek nem képesek megfelelni, mert az intézménystruktúrára kényszerhatásokként nehezednek a részletes költségvetési utasítások, a személyzeti előírások, a közbeszerzési szabályok és az ellenőrzési követelmények, ugyanakkor a végrehajtó szinteknek nincs döntési szabadságuk. Érthető, hogy az irányítási stratégia törekvése – az új közszolgálati menedzsment kiépítésénél – az, hogy minél nagyobb autonómiát, döntési kompetenciát biztosítson a végrehajtási, azaz a szolgáltatásnyújtási szinteknek. Ennek eszköztára rendkívül összetett.

- A dereguláció az egyik olyan eszköz, amelynek rendszeres érvényesítése elősegíti a felesleges, a konkrét helyzetre nem illeszkedő szabályok leépítését. Ez azért fontos, mert a közigazgatásban érvényesül egyfajta tehetetlenségi nyomaték. A köztisztviselők nehezen érzékelik azt a pontot, amikor – a változások következtében – egykor helyes és szükséges szabályok „idejétmúltta”, elavultta válnak. Automatikusan csak késve látják be adott szabályok feleslegességét. A dereguláció ezért csak úgy biztosítható, ha kialakítják az érvényben lévő szabályok felülvizsgálatának rendszeres időközökben ismétlődő rendszerét, és már a szabályozásánál, azaz az új szabályok meghozatalánál ügyelnek arra, hogy ne időtlen, hanem csak meghatározott időre szóló szabályokat alkossanak.

- A decentralizáció a másik eszköz, amely a közigazgatási jogosultságok „telepítését” jelenti
  - egyrészt a közintézményeken belül az „alsó” szintekre,
  - másrészt a központi intézményektől a regionális, illetve a helyi szintekre,
  - harmadrészt a szabályozó intézményektől a szolgáltatásnyújtó intézményekhez.

A decentralizáció folyamatában az intézmények belső struktúrája és felépítésének elvei is megváltoznak. A decentralizáció általában együtt jár a szervezeti struktúra „ellaposításával”, ami többnyire a közbülső szintek, az úgynevezett középmenedzseri szint kiiktatását jelenti, ezzel közvetlen kapcsolatot létesítve a felső és az alsó szint között. A decentralizáció folyamatában oldódik a hierarchikus függés szigorúsága is. Tudatosan törekednek arra, hogy lehetővé tegyék a szolgáltató szintek és szervezetek rugalmas alkalmazkodását. Ezek a szintek nem mechanikusan alárendelt „alsó” szintek többé, hanem önálló, felelősséget viselő szintek. Nem egyszerű végrehajtók, hanem egyben problémajelzők is. A „felül-

ről-lefelé” típusú döntéshozatali modell helyett így épül ki az „alulról-felfelé” típusú modell. Ebben a végrehajtás már alkotó megvalósítás, amelynek során – ha a közintézmények változása ezt szükségessé teszi – a szolgáltatásnyújtó szintek a döntések korrekciójára is javaslatot tesznek, amelyet a szabályozó-irányító intézményeknek ajánlatos figyelembe venniük.

Ily módon a hatalom olyan újfajta megosztása jön létre, amely már nem a döntés-megvalósítási séma szerint működik. Az első fázisban olyan stratégiát alkotnak, amely lehetővé teszi a rugalmas megvalósítást, azaz menetközbeni döntések meghozatalát akkor, amikor ezt a körülmények alakulása szükségessé teszi.

- A devolúció a harmadik eszköz, amely az új irányítási stratégiában megjelenik. A devolúció az egész politikai döntéshozatali rendszer „telepítését” jelenti, többnyire a központi szintről regionális szintekre. Ez a devolúció egyrészt azért szükséges, mert a decentralizáció következtében aszinkronba kerül a közigazgatás és a politika regionális és helyi döntési szintje. Amíg a közigazgatásban autonómia alakul ki, addig a politikai szférában nem épül ki a közigazgatáshoz hasonló autonómia. Ez pedig feszültséget teremt az irányítási szférában a közigazgatás és a politika között. A politikai szféra nem képes a közigazgatás érdemi partnereként funkcionálni, ezért a döntés lényegileg áttolódik a közintézményi szférába, míg a politikai szférának csak a döntések formális jóváhagyása, „szentesítése” jut. Vagyis a szinkron megteremtése érdekében a közigazgatási decentralizáció kikényszeríti a devolúciót a politikai szférában.

A devolúció, vagyis a politikai jogosultságok leépítésének másik indoka a lakossági igényekben kerekendő. A lakossági igények már a decentralizáció folyamatában is jelentkeznek. A közintézményi decentralizációnál nagyon gyakran a szolgáltató intézmények autonómiája mellé jogosultságokat „telepítenek” a lakossági célcsoportokhoz is. Így válnak képessé a lakossági célcsoportok arra, hogy a megnövekedett autonómiájú szolgáltató intézményeket kontrollálják. Ám a lakossági jogosultságok nemegyszer túlmennek ezen a ponton, és érdemi munkamegosztás is kialakul a szolgáltatások nyújtásában a közintézmények és a lakossági szervezett csoportjai között.

A modern ipari államokban – elsősorban az Európai Unió országaiban – azonban a lakosság igényei túlmutatnak a decentralizáción. Igénylik, hogy regionális és helyi szinteken a politikai döntéshozatali folyamatokban is növelhessék befolyásukat, mert úgy ítélik meg, hogy a központi szintű politikai döntéseknél befolyásolási

lehetőségeik jóval korlátozottabbak a regionális és helyi szinteken. Az új irányítási stratégia során komplex eszköztár – a dereguláció, a decentralizáció és a devolúció – alkalmazásával olyan új döntési folyamatok épülnek ki, amelyekben

- a döntési jogosultságok lejjebb kerülnek az intézményi hierarchiában, nemegyszer közvetlenül egyes lakossági csoportokhoz,

- megváltoznak az irányítás formái: a részletezett utasítások és a hierarchikus parancsok helyét átveszi a közösen kialakított intézményi küldetés vállalása és színvonalas teljesítményre irányuló közvetlen orientáció,

- önálló problémamegoldó-képességek igénye merül fel a szolgáltató szintek és szervezetek szintjén,

- nemegyszer önálló problémamegoldó-képességek igénye merül fel a lakosság részéről.

A brit konzervatív kormányzat például a lakosság számára teremtett problémamegoldó helyzetet a közszolgáltatásban, amikor 1.25 millió állami lakást adott el a lakásbérlőknek. Hasonló helyzetet alakítottak ki a britek a közoktatásban is, akkor amikor az iskolák irányítását a szülők közösségeire ruházták át.

#### A szervezeti kultúra stratégiája

A közszolgáltatási rendszer és a közintézmények működését meghatározó genetikus kód ötödik alapvető dimenziója a szervezeti kultúra. Ez azt jelenti, hogy az új közintézményi menedzsment kiépítése csak akkor teljes körű, ha kiterjed a szervezeti kultúrára, a köztisztviselők értékeire, beállítódására, viselkedési normáira és elvárásaira is.

A szervezeti kultúrát a közintézményi működés genetikus kódjának másik négy összetevője – a szervezeti cél, az ösztönzők, az elszámoltatási rendszer és a hatalmi viszonyok – alapvetően befolyásolja. Ha ez előbbi négy összetevőt megváltoztatjuk, akkor egészen bizonyosan megváltozik a szervezeti kultúra is. A változtatás stratégiájában tehát indirekt mozgatórugók is szerepet kapnak.

Túlzás lenne azonban ennek alapján azt állítani, hogy a szervezeti kultúra változása nem más, mint a genetikus kód előző négy összetevőjében bekövetkezett változás következménye. A szervezeti kultúrában gyakran jelentkezik ellenállás a változásokkal szemben. A szervezeti magatartás, a kulturális értékorientáció gyakran csak lassan, fáziskéséssel követi az egyéb területen bekövetkezett változások ütemét. Az értékorientációk és viselkedési normák sokszor diszfunkcionálisan működnek, vagyis

nem internalizálják azokat a szükségleteket, amelyek az új közintézményi menedzsment elengedhetetlen kellékei. Tulajdonképpen a közintézmények szervezeti kultúrájukat tekintve egyáltalán nem homogének; egymással konfliktusos viszonyban lévő értékorientációk küzdelmében tör utat magának az új helyzethez plasztikusan illeszkedő értékvilág, ezért a modern democráciákban kibontakozó reformtörekvések általános sajátossága és tanulsága, hogy minden közintézményben, ahol az előző négy stratégiai változás kiteljesedett kifejezetten kampányjellegű szervező munkára volt szükség ahhoz, hogy a szervezeti kultúra genetikus kódját átírják.

A hagyományos szervezeti kultúrában a köztisztviselők magatartását munkaköri leírások, folyamatszabályozások és funkcionális egységek befolyásolják. Ennek alapvető vonása a kezdeményezéstől való tartózkodás, a szabályok mechanikus követése. Így a köztisztviselők csak utólag reagálnak a változásokra, és képtelenek a problémák megelőzésére.

A szervezeti kultúra stratégiai megváltoztatásának eszköztára komplex. *Egyrészt* új szokások kialakítására összpontosít új típusú munkakörök és új típusú emberi kapcsolatok létesítésével a közszolgáltató szervezetben.

*Másrészt* szükséges az új szokások konszolidálása. Ez új típusú érzelmi kötődések és elkötelezettségek kialakítását feltételezi. A vágyak, félelmek és álmok világában is szükséges az új célok, ösztönzők és az új típusú elszámoltathatóság megjelenítése. Ezek látszólag mellékes, irracionális tényezők. Valójában azonban fontosak, nélkülözhetetlenek, mert Herbert Simon óta köztudott, hogy nemcsak a magánvállalkozásokra, hanem a közintézményekre is érvényes, hogy az emberi beállítódások, értékorientációk nem mechanikus következményei az intézményi változásoknak. Éppen ellenkezőleg. A szervezeti működés csak akkor érthető meg, ha az intézményi-szervezeti keretek mögött feltárjuk a különböző csoportviszonyokat és egyéni ambíciókat. Ezért a közintézményeknél zajló reformtörekvések csak akkor konszolidálódnak, csak akkor „iszapolódnak” be, ha a köztisztviselők érzelmi elkötelezettségében is adekvát módon fejeződnek ki.

A szervezeti kultúra változtatásának *harmadik* eszköze a köztisztviselők gondolkodására gyakorolt közvetlen hatás. Ez azt jelenti, hogy a célokban, az ösztönzőkben végbemenő változások csak akkor tartósak, ha nem felülről kényszerítik ki azokat, hanem a közintézményekben dolgozó csoportok és egyének együttműködésének eredményeként alakulnak ki. A céloknak és az ösztönzőknek internalizálódniuk kell a csoportok és az

egyének magatartásában. Szükség van a közintézményekben dolgozó köztisztviselők szolidaritására. Egyeztetett álláspont szükséges a szolgáltatások jövőbeni trendjeiről, a lakossági célcsoportok szükségleteinek és igényeinek alakulásáról, a szervezeti célokról és arról, hogyan érhetjük el azokat.

### A stratégiai változások érvényesítésének módja

Az eddigi áttekintésből kiderült, hogy az új közintézményi menedzsment rendszere csak akkor építhető fel, ha a közintézmények működésének öt alapvető fontosságú forrását – a célt, az ösztönzőket, az elszámoltathatósági rendszert, a hatalmi struktúrát és a szervezeti kultúrát – stratégiai szemléletben átalakítjuk.

A gyakorlatban mégis nagyon sok probléma jelentkezik a látszólagos egyszerűség, közérthetőség ellenére. Az áttérés folyamatában az öt stratégiai mozzanat kölcsönhatásának biztosítása jelenti az alapvető problémát.

A reformkezdeményezések során az új közszolgálati menedzsment bevezetésekor általában egy vagy két stratégia mentén kezdik meg az átalakítást. Később, menet közben jönnek rá, hogy ez nem elég, hanem újabb és újabb stratégiai dimenzióban kell megkezdeni a reformot. Csupán egy vagy két dimenzió mentén történő átalakítás ugyanis nem képes elég lendítő erőt adni az átalakítási folyamatnak. Nincs áttörés, csak egy bizonyos pontig lehet eljutni, utána egy helyben topogás következik.

Ez analóg a búzatermesztés folyamatával. A megfelelő mennyiségű eső például csak szükséges, de nem elégséges feltétel. A búzatermesztéshez szükség van ezen kívül jó minőségű vetőmagra, megfelelő talajra, napfényre és hatékony gyomirtó szerre. Jó búzatermés csak akkor várható, ha a fenti tényezők együttes hatást fejtenek ki. A kulcskérdés tehát az együttes hatás amely csak úgynevezett „metaeszközök” alkalmazásával érhető el. Ezek az eszközök hasonlatosak a többrobbanófejes rakétákhoz, amennyiben alkalmazásuk egy időben több stratégiai dimenzióban okoz változást. Így például a brit kormányzat „Next Steps” kezdeményezése a törzskari fejlesztés, a teljesítménykövetkezmény és az irányítási stratégia dimenziót kombinálta. Az Angliában és az Egyesült Államokban egyaránt ismeretes iskolai választási programban – a normatív támogatás abba az iskolába kerül, amelyet a szülő és gyermeke választ – pedig a fogyasztóorientáltság és a teljesítménykövetkezmény stratégiáját kombinálják. A teljes minőségi

menedzsment és az üzleti folyamatok újratervezése viszont olyan új menedzsmenteljárás, amely kombinálja a fogyasztóorientáltságot, az irányítást és a szervezeti kultúra stratégiáját.

Alapos elemzés nyomán kiderül, hogy nagyon gyakori az átfedés az öt stratégiai dimenzió között. Vannak ugyan olyan eszközök – mint a fogyasztói tanácsok vagy a teljesítményorientált menedzsment –, amelyek csupán egyetlen stratégiai dimenziót érintenek, de a legtöbb eszköz egyszerre több dimenzióval kapcsolatos.

Tehát általában természetes olyan eszközök alkalmazása, amelyek két vagy három dimenzióra vonatkoznak, az egyes stratégiai dimenziók ugyanis nincsenek kényszerűen elválasztva, a közöttük húzóó határvonalak elmosódnak.

Vagyis az előző fejezetben az egyes stratégiai dimenziók elválasztása csak didaktikai szempontból volt jogos. Ez segítheti a reformereket a koncepció, a különböző változási indítékok, változtatási stratégiák és stratégiai mozzanatok megértésében. A megvalósítás során azonban éppen az a döntő, hogy képesek-e természetes módon összekapcsolni a különböző stratégiai dimenziókat.

### Az új stratégia érvényesítésének egyéb akadályai

A genetikus kód analógia alkalmazása az új közintézményi menedzsment lényegi, stratégiai dimenzióknak megvalósításában világos elméleti kiindulópontokat rögzít, amelyben az új menedzsmentre történő áttérés összetevői is világosan nyomon követhetők.

A bevezetés gyakorlati tapasztalatai azt is bizonyítják, hogy az új közintézményi menedzsment életképes, önjáró rendszerként kiépíthető kis városokban és nagy szervezetek szintjén, parlamenti és elnöki politikai rendszerekben, erős polgármesteri, illetve erős képviselőtestületi hatalmon alapuló helyi önkormányzatoknál.

Természetesen a különböző politikai rendszerekben más és más taktikákat kell követni. Ismeretes, hogy a westminsteri parlamentarista rendszerekben – olyanokban, mint a brit, az ausztrál, az új-zélandi és a kanadai – a törvényhozás többségi ereje (akár egypárti, akár többpárti koalíciós) egyben a végrehajtó hatalom vezető erejét is alkotja. Az Egyesült Államokban csak akkor lenne Westminster típusú politikai rendszer, ha csak a Kongresszus egyik háza számítana, annak többségi párti vezetője lenne az Elnök, és a többségi párt vezetőisége alakítaná ki a kormányzati kabinetet. A Westminsteri par-

lamenti rendszerek tehát elkerülnek a törvényhozás és a végrehajtás közötti perpatvarokat, amelyek gyakran megbénítják pl.: az Egyesült Államok politikai rendszerét. Így a westminsteri rendszerben a miniszterek egy sor döntést hozhatnak meg és valósíthatnak meg gyorsan, minden törvényhozási beavatkozás nélkül.

Ez a különbség a politikai rendszerekben meghatározza a közintézményi reformok taktikáját a tekintetben, hogy milyen gyorsan és milyen irányba haladjanak. A Westminster-rendszerben ezért sokkal kevesebb időt kell fordítani a politikai támogatás megszerzésére, mint az Egyesült Államokban. Persze a különbségek miatt más algoritmus szerint kell haladni az öt stratégiai dimenzió összekapcsolása során. A Westminster-rendszerben a reformerek gyakran választanak olyan átfogó, nagyléptékű, rendszeres reformokat, amelyekben az átütő erejű, ugyanakkor ellentmondásos hatású törzskari fejlesztési és teljesítménykövetkezmény stratégiákat alkalmazzák. Az Egyesült Államokban viszont gyakran sokkal „puhább” stratégiákkal kezdenek, amelyek az irányításra és a szervezeti kultúrára vonatkoznak. Ugyanis a reformok csak akkor lehetnek eredményesek, ha a kezdeti szakaszban elkerülnek a politikai konfrontációt, és ha megkísérik csendben, a háttérben dolgozva megszilárdítani azt, csak akkor vállalva politikai konfrontációt, ha az újítások már szélesebb körű támogatásra számíthatnak.

Hasonlóan politikai megfontolások játszanak szerepet az erős polgármesteri, illetve képviselő-testületi helyi önkormányzatok esetében, mert az erős képviselő-testületi rendszerben a választott képviselők és a közintézményi vezetők jobban elszigeteltek egymástól, mint az erős polgármesteri rendszerben. Ez az elszigeteltség segíti a választott tisztviselőket abban, hogy az irányítás-szabályozásra, azaz a „politikacsinalásra” összpontosítsanak, míg a kinevezett tisztviselők az adminisztrációt vezetik. Könnyítheti a helyzetet a párton kívüli, független képviselők nagy aránya is, mert ez olyan racionális politikai klímát alakít ki, amely előmozdítja a reformtörekvéseket, hiszen a politikai bizalmatlanság és a pártvillongások hatása minimalizálható. Ilyen képviselő-testületi háttér esetén a reformstratégiák közvetlenül, látható módon felvethetők és megvalósíthatók. Olyan erős polgármesteri rendszerben viszont, ahol pártfrakciók alkotják a képviselőtestület többségét a közintézményi reformok bevezetésénél, óvatosan, a háttérben mozogva, lassú tempóban kell eljárnunk.

A taktikát akkor is másképpen kell alakítani, ha az új közintézményi menedzsmentet különböző típusú intézményekben kívánják bevezetni. Négy alapvetően

különböző közintézményt különböztethetünk meg: politikacsinaló, szabályozó, szolgáltató és szolgálati típusút. A szolgáltató szervezetek szolgáltatásokat nyújtanak, a politikacsinaló szervezetek politikai döntéseket hoznak, a szabályozó szervezetek felállítják a megvalósítás szabályait, és a szolgálati szervezetek betartják azokat. Ezek a szervezettípusok általában elkülönülnek egymástól, ezért kell a reformereknek az öt stratégiát különbözőképpen alkalmazni a különböző szervezeti típusokban. Persze ez nehéz, mert a szervezetek általában nem tiszta típusúak. A politikacsinaló és a szabályozó funkció gyakran összerosódik, valamint a szabályozó és a szolgálati funkciók is egy szervezetben kapcsolódhatnak össze. Sok szolgáltatásnyújtó intézményben – az iskolától az állami lakásfejlesztésig – a hatósági felügyelet összekapcsolódik a magatartási standardok meghatározásával. A rendőrség például szolgálati intézmény, ugyanakkor szolgáltatásokat is nyújt, amikor a közlekedést irányítja vagy biztonsági felügyeletet lát el pl.: tömegeket mozgósító könnyűzenei rendezvényeken. Sok szociális szolgáltatást nyújtó szervezet – mint pl.: a munkaügyi hivatalok, a szociális jóléti irodák – a szolgáltatás mellett írásos szabályokat is alkot és hatósági jogokat is gyakorol. Az adóügyi hatóságok tipikusan szolgálati-hatósági intézmények, de szolgáltatásokat is nyújtanak, amikor információkat adnak és tanácsadási tevékenységet végeznek. Sok tanácsadó szervezet pedig inkább szolgálatot, mintsem a politikai döntéshozatal előkészítésében segít.

A helyzetet még tovább bonyolítja, hogy az egyes szervezeti típusokon belül olyan egységek is találhatóak, amelyek a szervezet egészétől eltérő jellegű tevékenységet végeznek. Környezetvédelmi szabályozó és hatósági szervezeteknek például olyan irodáik vannak, amelyek belső szolgáltatásokat végeznek. Ugyanakkor, míg a legtöbb közintézmény „külső fogyasztókat” szolgál ki, addig más intézmények „belső fogyasztókat”, azaz más kormányzati intézményeket szolgálnak ki. A különböző szervezeti típusokat a 2. táblázat tartalmazza.

Az öt stratégiai átalakítási dimenzió egészen másként hat a politikacsinaló és szolgálati-hatósági, mint a szolgáltatásnyújtási rendszerekben. A szolgálati-hatósági szervezetekben például a fogyasztásorientáltsági stratégia sokkal összetettebb, mint más szervezeti típusoknál. Ezeknél a közintézményeknél az elsődleges fogyasztók olyan közemberek, akiket törvényhozók és választott helyi tisztségviselők képviselnek. Azonban a törvényhozói képvisellett nem rendelkező lakossági csoportok – pl.: mint az adófizetők, a gépkocsivezetők – is összetett

2. táblázat

**Közintézmények tipológiája**

Szervezeti típus	Példa
Politikacsinaló	Tervezési Hivatal; Iskolaszék
Szabályozó	Szövetségi Kommunikációs Bizottság; Versenyhivatal
Szolgáltatásnyújtó Külső fogyasztó Belső fogyasztó	Közmunka Iroda; Iskola körzet Adatfeldolgozó Hivatal
Szolgálati-hatósági Külső ügyfél	Rendőrség; Állami Népeségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat;
Belső ügyfél	Számvevőszék; Kormányzati Ellenőrzési Iroda

fogyasztási stratégia kialakítását igénylik. Különálló feladat, hogy azokkal szemben is fellépjenek, akik megszegik a törvényt, szennyeznek a környezetet, vagy éppen nem fizetnek adót.

Az irányítási stratégia is sajátosan érvényesül a hatósági-szolgálati szervezetek esetében. Ezek azok a szervezetek – például a rendőrség és a bíróságok –, amelyeknek azonos módon kell kezelni minden, vagy

legalábbis minden azonos típusba tartozó ügyfelet. Ezért ezek az irányítási folyamatok jóval kevésbé lehetnek rugalmasak, mint más szervezeti típus hasonló folyamatai.

Végezetül még egy megjegyzés. El kell oszlatni azt a közkeletű félreértést, miszerint a közintézményi reformot feltétlenül a politikacsinaló és szabályozó szervezeteknél kell elkezdni. Ez nem feltétlenül igaz, hiszen érzékel-tettük azokat a taktikai különbségeket, amelyeket a politikai rendszerben központi és helyi szinten érvényesülő eltérő jellegzetességek okoznak.

Egy dolog magától értetődő: a meglévő kódot kell átalakítani. Ezért biztos kudarcra van ítélve az, aki új géneket akar beültetni a szervezetbe, és mindenáron az átszervezést erőlteti.

**Irodalom**

*David Osborne–Ted Gaebler*: Új utak a közigazgatásban. Kossuth, 1994  
*David Osborne–Peter Plastrik*: Banishing bureaucracy. Penguin Books Limited. 1998  
*E. S. Savas*: Privatization: They Key to Better Government. Chatham, N. J., Chatham House, 1987  
*Donald F. Kettl*: Sharing Power: Public Governance and Private Markets. Washington, D. C., Brookings Institution, 1993

**E számunk szerzői:**

**Dr. JENEI György** tanszékvezető-helyettes egyetemi docens, BKÁE, Közszolgálati Tanszék; **Dr. SIMONYI Ágnes** egyetemi docens, ELTE Szociális munka és Szociálpolitikai Tanszék; **Dr. REKETTYE Gábor** tanszékvezető egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Marketing Tanszék; **Dr. KOLOS Krisztina** egyetemi adjunktus, BKÁE Marketing Tanszék; **Dr. BERÁCS József** tanszékvezető egyetemi docens, BKÁE Marketing Tanszék; **NÉMETHNÉ Pál Katalin** kutatásvezető, GKI Gazdaságkutató Rt.; **John DUNKELBERG** a pénzügyek professzora, Wake Forest University, Winston Salem (Észak-Kalifornia); **Donald P. ROBIN** az üzleti etika professzora, Wake Forest University, Winston Salem (Észak-Kalifornia); **Dr. OSMAN Péter** kandidátus.