

Norbert THOM - Adrian RITZ

PUBLIC MANAGEMENT

EGY INNOVATÍV KONCEPCIÓ AZ ÁLLAMI SZEKTOR VEZETÉSÉRE

A következőkben bemutatott koncepció, amely a „New Public Management” (NPM) mozgalomhoz kapcsolható, az állami szektor modernizálására irányul, és az államigazgatás megújításának három integráló elemére, az innovációra (I), a szervezetre (O) és a személyzetre (P) épül (IOP). Az igazgatásmodernizáció keretében ez idáig túl erős volt a technikai megközelítés (pl. pénzügyi és számviteli eljárási technikák) szerepe, figyelmen kívül hagyva a munkaerő különböző szervezési intézkedések, személyzeti és innovációmenedzsment útján történő hatékonyabb felhasználásának lehetőségét. (Frey, 1996) Az IOP segít abban, hogy továbbléphessünk egy átfogó Public Management koncepció kialakításának irányába.^{1, 2}

Az IOP koncepció szerint a vezetés funkciója az állami szektorban három szinten nyilvánul meg. A politikai és közigazgatási (üzemi) szabályozás szintjei az állami szektor azon döntéshozóit foglalják magukba, akik a feltételeket és a folyamatokat aktívan befolyásolhatják. A harmadik szint a vezetés tárgyának szintje, ahol a feltételváltozások végrehajtásra gyakorolt hatásai megjelennek, vagyis a közigazgatási (üzemi) változás szintje, amelybe az igazgatási egységek többségében operatívan tevékenykedő munkatársai tartoznak, akik komolyan befolyásolhatják és meghatározhatják az ellátandó tevékenységek és ezzel együtt a vezetés sikerét.

Az IOP koncepció ajánlása szerint a vezetés politikai szintjének a hatásszabályozás, a közigazgatási szintnek pedig az elvárt hatásokhoz kapcsolódó teljesítményszabályozás a feladata (1. ábra).

Az IOP koncepció az állami szektorban elsősorban az innovációs potenciál növelését, az állami teljesítményújítás rugalmasságának, valamint a munkatársak ösztönzésének és minősítésének javítását követeli meg. Ennek a három elemnek a kombinációja az állami szek-

tor intézményeinek vezetésében és fejlesztésében a szervezélmélet rendszerszervezési alapjain nyugszik. A továbbiakban az állami igazgatást termelő és szociális rendszernek tekintjük, amely nem független környezetének komplexitásától, dinamikájától és az ezek által előálló befolyásoló tényezőktől. Az igazgatás által generált változások visszahatnak a környezetre. A környezeti hatásokhoz való illeszkedésben a rendszerstruktúrák rugalmassága meghatározó annak érdekében, hogy a rendszeren belül és kívül keletkező aktuális információkat és fejlődési irányokat feldolgozhassák, és azokra megfelelő gyorsasággal reagálni tudjanak (Beckhard, 1998). A munkatársak jobb ösztönzése, képzése és értékelése lehet csak biztosítéka a környezeti információk széles körű érzékelésének és feldolgozásának. Az állami szektorban az innovatív termékek és teljesítmények ez idáig alárendelt szerepet játszottak. Az innováció egyrészt a szervezeti és személyzeti aspektus érvényesítésének eredménye, másrészt az államigazgatás teljesítményének hosszú távú fejlesztését és legitimitációját szolgálja a piacgazdasági környezetben.

Feltételek az állami szektorban

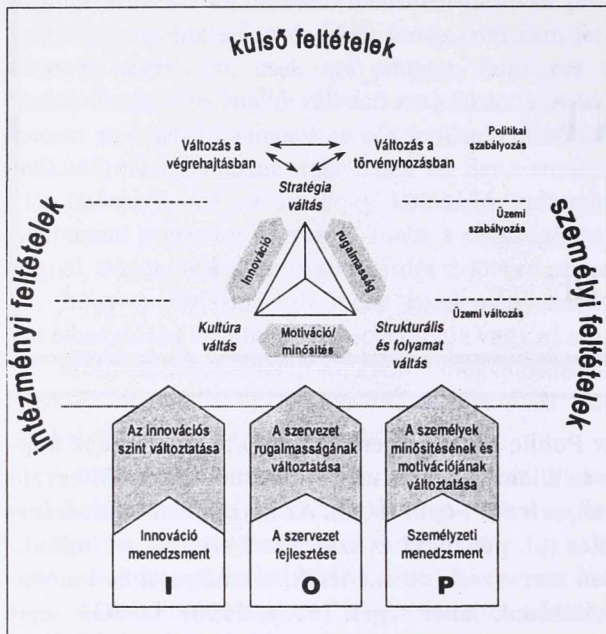
A New Public Managementben, más igazgatásvezetési formákkal összefüggésben, az állami tevékenység hatékonyságjavításának feltételei nagy hangsúlyt kaptak. A környezetváltozás sebességének növekedése

¹ A tanulmányt a szerzők azonos című könyvének egyik fejezetéből Dr. Zöldréti Attila (ME, Gazdaságtudományi Kar) a közgazdaságtudomány kandidátusa fordította és szerkesztette.

² A tanulmány alapját képező Norbert Thom/Adrian Ritz: Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor könyv a Schweizerische Gesellschaft für Organisation und Management (SGO) támogatásával készült.

1. ábra

Az IOP vezetési koncepció az állami szektor részére



új stratégiákat követel az egyes állami területek szabályozására. A változások és az új stratégiák igényét számos tényező jelzi. A jogi peremfeltételek megintogtak, és a kérdések középpontjába került, hogy miként lehet motiválni az igazgatási munkatársakat, akik az eddig tapasztalt rendszerstabilitás előnyeit elvesztve nem lelkesednek az újításokért. Az állami szektorban a vezetési funkcióhoz kapcsolódó feladat a környezeti változások érzékelése és a változások intézményre ható befolyásának meghatározása. Különbösg a menedzsment cselekvési szabadságában található a külső, az intézményi és a személyi feltételekre vonatkozóan (2. ábra). A belső feltételekhez tartozó rugalmasság, amely mostanáig a szervezeti és szolgálati jog által erősen korlátozott volt, a jelenlegi reform-folyamatok keretében különleges hangsúlyt kapott.

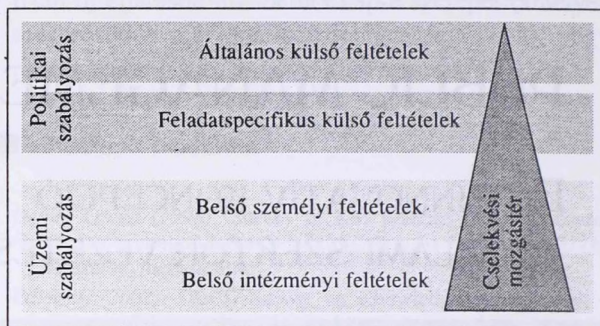
A következőkben az állami szektorban érvényesülő legfontosabb befolyásoló tényezőket és azok hatásait elemezzük.

Külső feltételek

A külső feltételeket általános és feladatspecifikus feltételekre oszthatjuk fel. Az általános peremfeltételek nemcsak a reformfolyamatokban érintett, hanem minden állami intézményre érvényesülnek. E kategórián belül megkülönböztethetünk politikai, jogi, gazdasági, szocio-kulturális, valamint technológiai feltételeket (pl. az új információ- és kommunikáció-technológia, mint pl. az internet).

2. ábra

Az állami szektor menedzsmentjének befolyása a feltételrendszerre



Az igazgatási reformmal közvetlen összefüggésben a következő fejlődési tendenciákat figyelhetjük meg, amelyek csak a politikai rendszer és a hozzátartozó államigazgatásnak a politikailag szándékolt irányba való változtatásával szabályozhatók:

- az állami tevékenység kiszélesedése és komplexebbé válása a szupranacionális szervezetekhez és azok politikai-jogi rendszereihez való csatlakozás eredményeként, mint pl. az Európai Unió, ENSZ stb.,
- az állami szervezetek nem kielégítő és már csak reaktív befolyása a gazdasági folyamatokra, ezáltal megszűnik az állami problémák önálló gazdasági kezelésének lehetősége,
- a társadalom individualizálódása még erősebb ügyfél-orientáltságot követel az állami szektor intézményeitől, valamint nagyobb önállóságot a munkatársak részére,
- a technológiai forradalom eredményei, mint az internet, a közeljövőben jelentősen befolyásolni fogják az állam és az állampolgár kapcsolatát (pl. új szavazási eljárások), az állami szolgáltatások nyújtásának módját, valamint a munkavégzés módszereit.

A feladatspecifikus feltételeknek közvetlenül csak egy meghatározott állami intézményi szektorra kell hatniuk. Ezek a külső befolyások és hatások közvetlen interaktív folyamatban érvényesülnek az igazgatási egység és a hozzá tartozó ügyfélcsoport között. Ezért a központi igazgatás teljesen másképp néz ki, pl. egy iskola, egy önkormányzat vagy egy kórház esetében.

Ha a környezet változásait tekintjük, meg kell állapítanunk, hogy a környezeti tényezők változási sebessége gyorsul és ezek a változások éppen az állami szektort érintik jelentősen. A távolság az állami vállala-

latok és a környezet között az elmúlt évtizedben folyamatosan nőtt. A piac növekvő liberalizációjának keretében mindenekelőtt a gazdasági környezet távolodik a mi általunk máig ismert állami szabályozástól.

Belső feltételek

Az állami szektor intézményeinek menedzsmentjére hatást gyakorló belső peremfeltételek halmazát intézményi és személyi feltételek csoportjaira bonthatjuk. Az intézményi feltételek tartalmazzák a hivatal típusára, az igazgatás módjára, az üzemvitelre, az intézmény nagyságára, finanszírozására, helyére, a tevékenység ellátásának speciális szabályaira vonatkozó feltételeket. Ezek az intézményi peremfeltételek normál esetben jól érzékelhető szabályozási keretet képeznek, amely egyúttal jól körülhatárolt cselekvési teret jelöl ki az intézmény menedzsmentje számára. Ebből fakadóan az igazgatásmodernizáció keretében sokkal kézenfekvőbbnek tűnik ezeknek az aspektusoknak az átalakítása, mint a személyi feltételek változtatása, ami kiterjed a funkciók, a kor, a szakmai háttér, a szociális háttér, a politikai háttér, a személyes célok, a személyes értékrendek, a tudás korlátai, az ismeretek és az akaratok módosítására.

A releváns személyi jellemzők magukba foglalják egyrészt az adott funkció betöltéséhez szükséges szakmai háttér-követelményeket, másrészt a munkaerő-jellemzőket, mint pl. az értékfelfogás vagy a munka- és teljesítménymotiváció.

Az állami szektor reformfolyamatainak sikerében a kulturális változás kiemelkedő jelentőséggel bír, ezért a folyamatokban résztvevők értékfelfogásának alakítása különösen fontos a siker biztosítása érdekében. A személyi jellemzők hosszú távú alakítása a folyamat és a szervezet változtatásának fontos tényezője, ezért a változási folyamatot támogató személyzeti menedzsment a reformfolyamatokban központi jelentőségű.

Az állami szektor szabályozási szintjei

Az igazgatásvezetés által indított változási folyamatok nemcsak az igazgatási egységekre vagy a politikai szervezetekre vonatkoznak. A változások ugyanis alapvetően két síkon, a politikai és az üzemi szabályozás síkjain zajlanak. (Ritz, 1999) Az üzemi szabályozás síkja – a politikai és üzemi vezetés közötti legfontosabb változások (teljesítményszerződés, új költségvetés és új controllingrendszerek bevezetése stb.) és ezeknek hivatali szintre gyakorolt hatásai

alapján – két szeparált szintre, az üzemi szabályozás és az üzemi változás szintjeire bontható.

A politikai szabályozás szintje

A végrehajtás és a jogalkotás az NPM által új eszközrendszerrel bővül, amelyekkel az igazgatás hatékonyabbá válik (pl. teljesítmény-megbízások és költségvetés). Ezek az új vezetési eljárások a politikai szabályozásra is visszahatnak.

A kormányzat az állami tevékenységet megillető, alapvető döntési jogokkal rendelkezik. Ettől elhatárolódik az igazgatási kompetencia, amely a kormányzati döntések végrehajtására terjed ki, és az igazgatást illeti meg. Ellwein a kormányzat vezetési funkcióinak felsorolásakor megkülönbözteti az információszolgálat, a koordináció, a tervezés, a döntés, az eszköztartás, a szervezés és a konszenzusteremtés funkcióit. (Ellwein, 1976) Az angolszász területeken ezek a kormányzati funkciók kiegészülnek a kormányzati tevékenység misszió és vízió funkcióival. (Osborn – Gaebler, 1992) A felsorolt funkciók alapján látható, hogy a politikai vezetés feladatai nagyon hasonlítanak a privátgazdaság vezetési feladataihoz, és az ott kifejlesztett vezetési koncepciók a különleges állami peremfeltételek figyelembevételével az állami szektorban is alkalmazhatóak. (Grünenfelder, 1997) Az új közigazgatási menedzsment (NPM) keretében a politikai vezetés feladatai:

- a stratégiai célképzés,
- az elvárt hatások meghatározása,
- a hatások elérése érdekében az outputok tervezése,
- a lefektetett célok megvalósításának felügyelete az igazgatás által.

Az NPM koncepcióban a kormányzati tagok feladata, hogy a parlament által engedélyeztessék a vezetésük alá tartozó minisztérium teljesítmény-megbízását és az ahhoz tartozó költségvetést, hogy ily módon biztosítsák a megvalósításhoz szükséges pénzeszközöket. (Schedler, 1995)

Ha a parlament a politikai vezetés része, akkor érvényesül a végrehajtó hatalom primér vezetési funkciójával ellentétben a törvényhozás kontrollfunkciója. A törvényhozásnak a kormányzati és az igazgatási tevékenységre vonatkozó kontrollja és kritikája a demokratikus rendszerekben centralizált. Ezzel egyidejűleg azonban látható a parlamenti vezető szerep korlátozottsága is, mivel a parlamentet a politikai vezetés keretében a törvényalkotás kompetenciája

illeti meg. A kormányzati és igazgatási kompetencia a végrehajtó hatalom intézményrendszeréhez tartozik. (Grünefelder, 1997)

Ez például azt is jelenti a parlament és a parlamenti bizottságok számára, hogy az állami törvényhozás és programalkotás célmeghatározó szerepével, valamint a célérés lehetőségeivel kellene foglalkozniuk s nem a költségvetés és az egyedi kiadások részletkérdéseivel. A parlament stratégiai funkciója a parlament, a kormányzat és az igazgatás együttműködése nélkül nem valósulhat meg. A célmeghatározásban, amelyhez mindhárom intézményrendszer információira szükség van, a kölcsönös bizalom növelése szükséges a parlament, a kormányzat és az igazgatás között, ami egyúttal elengedhetetlen előfeltétele a hatékony köz-igazgatásnak. (Hoffmeister, 1999)

Ennek a Public Management gondolatnak a politikai szabályozószintre gyakorolt befolyásait leegyszerűsítve megkülönböztethetünk hatás- és teljesítménytényezőket. A 3. ábra foglalja össze sematikusán a parlament és a kormányzat új lehetőségeit a hatás- és teljesítményszabályozásban.

3. ábra

A politikai vezetés hatás- és teljesítményszabályozása

Parlament ↓ Hatás- szabályozás	Szabályozás	Politikai célok	A hatások szabályozására nyert parlamenti lehetőségek
		Politikai indikátorok	
Kormányzat ↓ Teljesítmény szabályozás		Teljesítménycélok	A teljesítmény szabályozására nyert kormányzati lehetőségek
		Teljesítmény indikátorok	

Az üzemi szabályozás szintje

Az üzemi szabályozási szint – röviden megfogalmazva – a politikai szabályozó szinten meghatározott hatás- és teljesítménycélok megvalósításáért felelős. Ez a szint magába foglalja az állami szektor valamennyi intézményét, amelyek a költségvetés nyújtotta szerződéses jogviszonyban állnak a politikai szabályozási szinttel. Ezek az igazgatási egységek az új vezetés eredményeként operatív önállóságot nyernek el tevékenységük ellátásában. Az intézmények tényleges autonómiájára nincsen döntő hatással az intézmény

működésének jogi formája. Az autonómia szempontjából fontosabb az operatív cselekvési szabadság mértéke, amellyel az igazgatási egység rendelkezik. (Schedler, 1995) Az új autonómiáért elsősorban az állami szektor vezetői a felelősek. Az ő felelősségük a jövőben:

- vezetési felelősség az intézmény munkatársaiért,
- stratégiai felelősség az intézmény üzemi és nem politikai stratégiájának valóra váltásáért,
- eredményfelelősség a megállapított és megállapodott outputok elérésért,
- pénzügyi felelősség az intézmény költségvetésének betartásáért.

Ezen a szinten tárgyal például a hivatalvezetés a minisztériummal a teljesítményszereződésről, valamint az intézmény összköltségvetéséről, és rendszeres tájékoztatást adnak a célok eléréséről, valamint az eszközök felhasználásáról. Az üzemi szabályozás síkján, egy többlépcsős folyamatban, megegyeznek a politikai vezetéssel a teljesítendő outputokban és az elvárt hatásokban. Az outputokért a felelősséget a hivatalvezetés viseli, nem felel azonban a tervezett hatásokért, amelyek jelentős külső befolyások következményei is, és amelyeket a politikai vezetésnek a célmeghatározáskor figyelembe kell vennie. Az állami intézmények vezetése is komoly változást él át az új motivációs rendszer kialakításával, valamint a költségelszámolás és a controlling bevezetésével. A vezetési funkció egyrészt az igazi „Leadership” értelmében felértékelődött, másrészt a vezetési felelősség is nagyobb lesz az új eszközök és módszerek bevezetésével.

A politikai tervek megvalósításánál az eddig alkalmazott végrehajtás-hűséget felváltja az aktív és alkotó igazgatási vezetői felelősség.

Az üzemi változások szintje

Az üzemi változások magukba foglalják a Public Management által előidézett minden olyan belső szervezeti változást, amely nem felsővezetői szinten játszódik le, pl. egy iskolában a tanerőt, egy önkormányzatnál pedig az igazgatási alkalmazottakat érintő változások. E szinten újdonság, hogy a változási folyamatok a termékre/szolgáltatásra irányulnak, és ez a belső tevékenységek folyamatorientáltságához vezet.

Az új igazgatásvezetés elsődlegesen annak a vezetési koncepciónak felel meg, amelyik a politikai és üzemi szabályozási szinteken érvényesül. A mostanáig ható bürokratikus igazgatási szemlélet azonban áthatja

az állami szektor minden szintjét a csúcavezetéstől az egyedi munkatársig. Az IOP koncepció nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a változási folyamat az igazgatási hierarchia minden szintjén koncepcionálisan haladjon előre. Csak így érhető el, hogy hosszú távon kulturális változás is bekövetkezzen, és ne fenyegetsen az a veszély, hogy az igazgatási vezetés az új eszközök és technikák alkalmazása ellenére a tradicionális igazgatási viszonyokba zuhanjon vissza (Nagel, 1998).

A változások fajtái

A privátgazdasági vállalati menedzsment már évekkel ezelőtt konfrontálódott a változások szellemével, azt is mondhatnánk, hogy a fő feladatuk a változások kezelése lett. A piacgazdaság játékszabályai mellett – a tönkremenő cégek kivételével – alapvetően minden szervezet jól tudja kezelni a köztük és környezetük között ismétlődően fellépő eltéréseket. Mára a változási folyamatok aktív alakítása nagy jelentőséget nyert a környezeti változások sebessége és hatásai miatt. Az állami szektor alapvetően a bürokrácia fejlődésének múlt századi irányzatai és a szektort mostanáig kevésbé veszélyeztető versenyhelyzet hiánya miatt jelenleg rugalmassági és változási deficitben szenved. Csak ennek a rendszerdeficitnek a céltudatos felszámolásával tud az állam intézménye, mint a társadalom hosszú távú jóléti garanciája érvényesülni.

A reformfolyamatok keretében az állami szektorban az utóbbi tíz évben zajló változások alapvetően három irányba sorolhatók (Ritz, 1999; Thom, 1997). Jelen tanulmány szerzői azt a felfogást képviselik, hogy az igazgatásmodernizáció érdekében a stratégia, a struktúra és a folyamatok mellett a kultúra területén is változások szükségesek, hogy kialakítható legyen a hatékony és eredményorientált igazgatás. A következő fejezetek a változások fajtáit és kapcsolatukat a különböző szabályozási szintekkel mutatják be.

Stratégiaiváltás

Az IOP koncepció szerint a stratégiaiváltás az állami szektorban alapvetően a politikai és üzemi szabályozási szint közös feladata, mivel a kormányzat és az igazgatás csúcsa is érintett. Központi jelentősége van annak, hogy a két szabályozási szint feszültségmezője nem egyszerűen egy választóvonalra vonatkozik a politika és a menedzsment között. A PM keretei között a menedzsment egzakt módon nem ott kezdődik, ahol a politika befejeződik, hanem a menedzs-

ment megkövetel egy interakciót a két terület között. A stratégiaiváltás irányainak meghatározását ezért mindkét szabályozási síkra kell alapozni.

Az állami szektor stratégiaiváltásánál két problémával szembesülünk:

- Az állami intézményeknél csak ritkán találkozunk teljesen kidolgozott stratégiával, vagy akár annak részeként megfogalmazott stratégiai célokkal. Az igazgatási tevékenység előterében a feladatok szabályszerű/jogszerű végrehajtása áll.
- Az igazgatási célok kialakítása és változtatása során egészen mostanáig nem volt követelmény az in-put és eszközorientált igazgatás kialakítása.

Ebből a megállapításból kiindulva a következő bekezdésekben a stratégiai vezetés tartalmát vizsgáljuk meg. A stratégiaiváltás összetevőinek kapcsolatát a 4. ábrán láthatjuk.

Stratégiai vezetés az állami szektorban

Mit jelent a stratégiai vezetés az államigazgatásban? A vezetést célorientált kormányzásnak tekinthetjük az állami intézmények esetében is. A stratégiai vezetést a következő jellemzőkkel határozhatjuk meg:

- „*Doing the right things*” A stratégiai vezetés az államigazgatásban is a kitűzött célok elérésére és a tevékenység hatásainak eredőjére koncentrál. A hosszú távú siker érdekében egy intézménynek jövőbeli tevékenységének útjelzőire kell tekintettel lennie, és a célrendszerét ezekhez igazítva rendszeresen felül kell vizsgálnia.
- *Az esélyek, kockázatok és lehetőségek korai felismerése.* A stratégiai vezetés megkísérli az intézményre jövőben ható fejleményeket időben felismerni, azonosítani és azokat a célokba, valamint a tervezésbe beépíteni. A szervezet környezetének változási jeleit a korai felismerő rendszerek különböző eljárásaival és módszereivel lehet azonosítani (Kühn, 1980).
- *A rosszul vagy nem teljes körűen definiált problémák feltárása.* A stratégiai döntések megkínávják a jövőbeli problémák helyes meghatározását.

Nem lehetséges stratégiai vezetés hosszú távú perspektívák, az intézmény és környezete jövőbeli változásainak legjobb ismerete nélkül. A stratégiai vezetés e központi jellemzőinek azonban sokszor ellentmond az állami szektor politikai kultúrája. A kormányzat tagjai a perspektívákat nem ritkán csak a

jelenlegi választási ciklusra redukálják, és minél inkább közeledik a következő választás, annál inkább rövidül a stratégiai döntési horizont. Ezt a stratégiai vezetés szempontjából igen rossz hatású döntési logikát tovább erősíti az igazgatás rövid távú céljainak átvétele. Ez a tendencia az éves költségvetési tárgyalásokon mutatkozik meg a legerősebben.

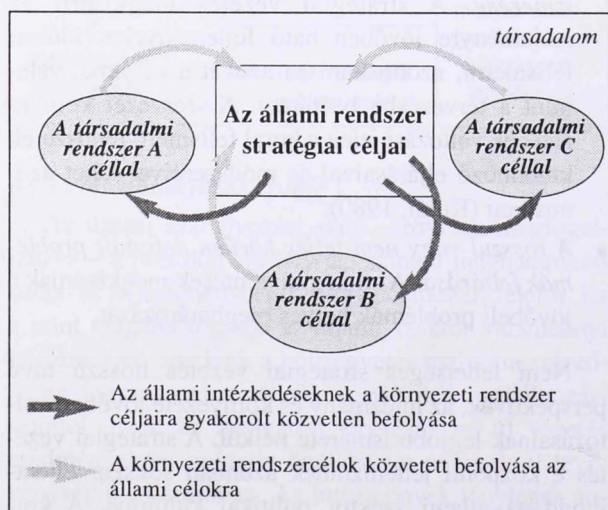
Az előzőekből következően adódik a kérdés, az állami szektorban egyáltalán ésszerű és lehetséges-e a stratégiai vezetés? A stratégiai vezetés elmélyülten foglalkozik a módszerrel, irányokkal, az ésszerűséggel és az intézmény céljaival. Azoknak a feladata, akik az állami szektorban ezekkel a kérdésekkel foglalkoznak, abból áll, hogy az állami szervezetet a környezetébe úgy tagolják be, hogy azáltal az intézmény sikeres legyen (Bichsel, 1994).

Mit akar tenni ma és a jövőben az állami intézmény, és azt milyen okokból teszi?

Abból indulunk ki, hogy az állam, az államigazgatás legfelsőbb célja a társadalmi jólét optimalizálása. A stratégiai vezetésnek az a feladata, hogy az ehhez szükséges célokat meghatározza. Az állam és az igazgatás a társadalmon belül különös szerepet kap, mivel ők nemcsak egy optimális célkatalógust dolgoznak ki saját maguk számára, mint ahogyan ezt a privátszektorban gazdálkodó vállalkozások teszik, hanem a rendszerkörnyezet céljait és jellemzőit is közvetlenül befolyásolni tudják, és ezt meg is kell tenniük.

4. ábra

Az állami stratégiai szabályozás befolyása a környezetére



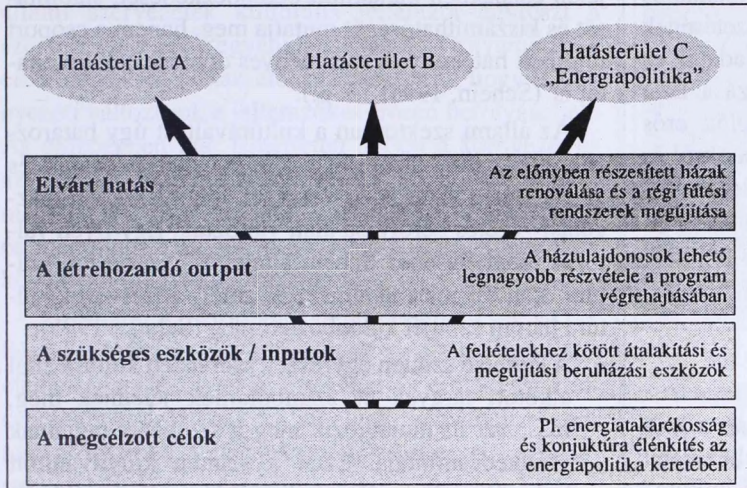
Változási képesség a stratégiaképzésben

Az állam stratégia-változási és megújítási képessége az új outputorientált igazgatási tevékenységben pótlólagos jelentőséget kap. Nemcsak a stratégia vagy a stratégiai célok szükségessége elismert, hanem az a kapacitás is, amely ezek eléréséhez megkívánt. A vezetés feladata – mások mellett – abban áll, hogy a stratégia változásához szükséges humánkapacitást időben „készenlétbe” állítsa vagy kifejlessze. Ezen felül további feladata az üzemi szabályozás és a politikai vezetés új eszközeinek kialakítása, amelyek segítségével a stratégiai vezetés érvényesülhet. Az üzemi szabályozási szint alapvető előfeltétele a minél nagyobb cselekvési szabadság a pénzügyi, strukturális és személyzeti kérdésekben.

Az IOP koncepcióban a stratégiaváltás elsősorban az innováció támogatásán és a szervezeti rugalmasság kialakításán keresztül érvényesül. A Public Management keretében történő stratégiaváltás nemcsak egy folyamat, amely az állami szektor vezetőinek fejében lejátszódik, hanem közvetlenül összefügg az állam feladatait lebonyolító intézményi szervezettel. Annak érdekében, hogy a stratégiai vezetés hatékonyságjavulást érhessen el, elengedhetetlen, hogy a folyamatokat és struktúrákat a célrendszer egészéhez igazítsák. Ellentétben a merev bürokratikus szervezetekkel, a szervezeti rugalmasság az igazgatás új céljait támogatja. Egy intézményt jellemez a stratégiaváltás viszonya a kultúraváltáshoz, azon belül a meglévő innovációs potenciál kihasználása, illetve továbbfejlesztése. A célokat „csak akkor lehet stratégiainak minősíteni, ha az az innovációra, a változásra való szervezeti rugalmasságot növeli” (Bichsel, 1994: 122. o.). Merev, bürokratikus rendszerben nem lehetséges a stratégiai vezetés, mert hiányzik az innovációhoz és a változások generálásához elengedhetetlen cselekvési szabadság. Ezt mutatja például az állami szektor költségvetési politikája. Egy igazgatási egység pénzügyi eszközeit kizárólag operatív tevékenységének lebonyolítására határozzák meg. Ilyenformán az igazgatási menedzser nem ösztönözött az innovatív tevékenységben. Munkája a rendelkezésre álló pénz szabályozott felhasználására korlátozódik. Azonban ez a viselkedés, mint arra a következő mondat rávilágít, ma már nem elégséges az állami szektor vezetésével szemben támasztott követelményekben.

Az innovatív gondolatok megvalósításának lehetősége nem elsősorban az állami és a piaci intézmények közötti különbséget, hanem sokkal inkább a vezető és az igazgatási személy közötti különbséget jellemzi.

Az állami tevékenység hatáslánc a stratégiai képzés keretében



A stratégiaváltás megvalósítása

A stratégiai gondolkodáshoz és az állami intézmények stratégiaváltásához a következőkben az állami tevékenység hatásláncát, a stratégiai célképzés hét alapkérdését, a stratégiai folyamat szerkezetét és a döntéselőkészítést támogató portfólióanalízist mutatjuk be (5. ábra).

A stratégia valóra váltása a megcélzott hatások és a hozzájuk tartozó környezet összefüggéseinek átgondolását követeli meg. Ennek előfeltétele, hogy az elvárt hatásokat a politikai vezetés fogalmazza meg. Ha az állami tevékenység hatásmezője és a kívánt hatások ismertek, akkor az állami intézmény vezetése meg tudja szabni az intézmény stratégiai céljait. Ezt a stratégiai célképzéshez szükséges hatásláncot mutatjuk be szematikusan az 5. ábrán, és egy gyakorlati példával segítjük annak értelmezését. Ebből vezethető le a stratégiai célképzés hét alapkérdése:

1. Milyen hatásterületet, milyen rendszerkörnyezetet kívánunk befolyásolni?
2. Hogyan prognosztizálhatók a hosszú távú fejlődési tendenciák ezen a hatásterületen?
3. Milyen problémákat kell ezen a hatásterületen megoldani?
4. Milyen hatásai vannak/lesznek a hosszú távú fejlődési tendenciáknak a vizsgált hatásterületre?
5. Hogyan néz ki az elvárt „végállapot” ennek a problématerületnek? Milyen nem kívánt hatásokat kell megszüntetni?
6. Milyen befolyásolási lehetőségekkel rendelkezik intézményünk a problémáknak az elvárt „végállapot” irányába való kormányozásához?

5. ábra 7. Milyen személyek, pozíciók és kompetenciák alkalmasak a célok konkrét megvalósítására?

Ez a hét kérdés jó kiindulási állapotot képez az egész stratégiai folyamathoz. A stratégiai tervezési folyamat strukturálásához ad Kühn és Grünig egy célszerű javaslatot (Kühn – Grünig, 2000). Ez alapján a következő hat folyamatlépést különböztethetjük meg:

1. *Stratégiai analízis:* A kiinduló tényállapot és az elvárt fejlődés meghatározása, a fő tevékenységi terület esélyeinek és veszélyeinek feltárása.
2. *A stratégia kidolgozása:* A stratégiai feladatok definiálása, a mindenkori szituáció feltárása és értékelése, a fejlesztési célok meghatározása az egyes részterületekre.

3. *A részstratégiák kidolgozása:* Egy részterületre vonatkozó stratégia alapvariációjának kialakítása (fő csapásirányok és célok egy periódusra vonatkozóan, hatás és teljesítménycélok, szervezet, személyzet, pénzügy és marketing). Az alapvariációk értékelése és véglegesítése, a szükséges teljesítmények meghatározása, és az egyes egységek teljesítmény-felajánlásának értékelése teljesítményindikátorok és minőségi jellemzők alapján.
4. *A stratégia biztosítása a stratégiai intézkedések definiálásával:* Nem vagy rosszul kihasznált potenciálok és ezek hatásainak feltárása. A stratégia végrehajtásához szükséges intézkedések definiálása, a részstratégiák és azok végrehajtásához szükséges erőforrások (beleértve a személyzeti kapacitást is) biztosítása.
5. *Értékelés:* A tervezett stratégia és az intézkedések összességének értékelése a vonatkozó politikai orientációval való összefüggésben, továbbá a versenyhelyzet, a sikeres végrehajtás valószínűségének, az intézmény további céljaival és értékeivel való összeegyeztethetőség értékelése.
6. *A stratégiai vezetési dokumentumok kidolgozása és hatályba helyezése:* A stratégiai vezetési dokumentumok kidolgozása (üzleti terv, teljesítmény meghatározások, szervezeti felépítés stb.) és ezek formális hatályba helyezése, valamint tartalmi kommunikációja.

Ezeknek a vezetési dokumentumoknak a kidolgozása egyúttal a célmegállapodások, a funkcióstratégiák és a teljesítményszerződések alapját képezi.

A következő lépésben egy meghatározott problématerületre vonatkozó állami beavatkozás szükségeségének és mértékének meghatározására kerül sor. Ehhez a vizsgálathoz a stratégiai portfólióanalízis módszere alkalmas. A vizsgált intézmény vezetésének feladata az intézmény által ellátott állami feladatok és az egyes részterületek portfóliójának kidolgozása. Ez a folyamat gyakran a politikai felelősségviselők erős befolyása alatt áll. Az ellátandó állami feladatokról és az ellátás mértékéről hozott döntés végső felelősségét a politikai döntéshozóknak kell viselniük. Ennek megfelelően a stratégiai analízis összekapcsolja a politikai és üzemi szabályozási szinteket.

A kultúraváltás

Az állami szektor szervezeti változásaiban a kulturális változások elérése fontos cél, ennek nehézségeit azonban sokszor alábecsülik, amikor az „új kultúra” szükségességét az igazgatásmódernizáció bevezetésének indoklásaként használják.

„Az elvárt változtatás azért nem könnyű, mert az igazgatási tevékenység összetett. A kulturális „mélyprogramozás” érintetlen marad, ha az NPM keretében csak a privátgazdasági eljárások és menedzsmenteszközök segítségével kísérlük meg az igazgatás újjáalakítását. Ameddig a változások érdekében a fáradozások csak ezeken a síkokon mozognak, nagy a valószínűsége annak, hogy a változások az igazgatási kultúra immunizáló hatásának áldozatául esnek” (Nagel, 1998: 25. o.).

Ebből az okból kifolyólag a modernizációs törekvések összekapcsolása a politikai vezetés szintjétől az üzemi szabályozási szinten át az üzemi változásokig az IOP koncepció központi törekvése. A kulturális változást egyrészt a résztvevők tanulási folyamatának és ezzel összefüggésben az érintett állami intézetek minősítési és motivációs komponensei célzott változásának tekintjük. Másrészt a kultúraváltás a reformfolyamat valamennyi szintjén a jobb innovációs képesség eléréséhez járul hozzá. Csak egy változóképes és az innovációra nyitott kultúra tud hatékony állami tevékenységet biztosítani.

A szervezeti kultúra alkotórészei

Mi jellemzi az állami intézmények szervezeti kultúráját, és milyen tartalommal bír az igazgatási kultúra? Abból indulunk ki, hogy a kultúra nem statikus érték, függ az állami intézmény és környezetének kölcsönös befolyásától, változásától és fejlődésétől. Schein a következőképpen világítja meg a kultúra fogalmát: „A kultúra tükrözi a csoport fáradozásainak

végső eredményét a külső és belső nehézségek tanulási útján való legyőzésében, és egyúttal megjeleníti a tanulási folyamat kivonatát. A kultúra tehát nemcsak a jelen célszerűen kialakított berendezkedését, stabilitását és kiszámíthatóságát mutatja meg, hanem a csoport múltbeli hatékony és eredményes döntéseinek kivonatát is” (Schein, 1995: 73. o.).

Az állami szektorban a kultúraváltást úgy határozzuk meg, mint az értékek, a magatartásformák és viselkedési szokások összességét, amelyek az új igazgatási vezetés befolyása alatt változtak. Egy ilyen változás megítéléséhez Schein általános „szervezeti kultúra” koncepcióját alkalmazzuk, amely a szervezeti kultúra három szintjét különbözteti meg (Schein, 1995):

- A legfelső szinten egyrészt a szervezeti kultúra által alkotott tárgyak és szimbólumok jelennek meg, másrészt itt mutatkozik meg a szervezet tagjainak viselkedésmintája. Ezen a szinten kinyilvánított kulturális jellemzők mindig jól láthatók és jól hallhatóak, de ezek a kívülállók számára nem mindig teljes mértékben érthetőek.
- A második szinten található az intézmény kollektív értékei, amelyek a különböző személyek együttműködéséből képződnek az idő előrehaladásával. Ilyen értékek egymástól átvehetőek és ezek, mint közkincsé tett értékek válnak hatékonyá. Ezek a kulturális jellemzők nem láthatóak, de az egyének vagy csoportok részére lehetnek tudatosak, vagy az erős azonosulás következtében tudatalattiak.
- A szervezeti kultúra legalsó szintje tartalmazza az egyének tudatalatt meghúzódó alap beállítottságának jellemzőit. Ezeknek az alap beágyazódásoknak a változtatását Schein különösen nehéznek tartja.

Mielőtt egyáltalán a kultúraváltás gondolatára jutnánk nagyon fontos a jelenlegi kultúra megismerése és megértése. A következő kérdések segítséget adnak a kultúra jelenlegi helyzetének feltárásához. Ezekre a kérdésekre adott konkrét válaszok feldolgozása után van csak lehetősége a vezetésnek a szervezeti kultúraváltás irányainak meghatározására:

- Milyen az intézménynél foglalkoztatott munkatársak alap beállítottsága?
- Milyen viselkedési formákat várnak el a munkatársak egymástól és a vezetéstől?
- Miben lehet megbízni?
- Milyen reakciókat és viselkedésmódokat fogadnak el minden további nélkül?
- Miért cselekszenek és viselkednek a munkatársak egy meghatározott módon?

A kultúra célszerű változtatása

A stratégiaváltáshoz kapcsolódó korábbi megfontolásokból kiindulva arra következtethetünk, hogy az állami szervezetek kulturális jellemzői egyrészt a szervezet tagjainak egyéni belső tanulási folyamatának eredményeként állnak elő, másrészt arra, hogy a környezeti változások e jellemzőket erősen befolyásolják. Az előzőekben már ismertetett deficit a környezet és az állami intézmények cselekvési mintái között megköveteli a szervezetek kultúrájának átgondolását és megújítását. Ennek a központi kultúráváltásnak a következő igényt kell kielégítenie:

Az állami szektorban a kultúráváltás csak akkor lehet eredményes, ha a felelősök az eddigi kulturális elemek alapján olyan új értékeket és cselekvési koncepciókat fejlesztenek ki, amelyek összhangban vannak a jövőbeli feladatokkal és környezeti változásokkal.

A kultúráváltásnak az állami tevékenység jelenlegi és jövőbeli céljaira tekintettel kell lennie. A közeljövőre nézve ajánlott a piacgazdaság kulturális elemeinek óvatos átültetése az állami szektorba. Az óvatosságot alátámasztja először is az, hogy az állami intézmények feladatait általában nem lehet egyenlővé tenni a piacgazdaság szereplőinek feladataival, másodsor pedig az állami intézmények kötelessége a társadalmi környezet hosszú távú szabályozása, legitim hatalmukra alapozva, amely feladatok a privát vállalatok számára nem léteznek. Az 1982-ben Peters és Waterman által publikált mű az „In Search of Excellence” aláhúzza a kulturális elemek jelentőségét a kiválasztott amerikai cégek addigi sikereiben (Peters – Waterman, 1982). Azt, hogy mennyiben érvényesek ezek a jellemzők az állami szektorra, nehéz megmondani. Alapvetőnek tűnik az a kérdés, hogy miben nyilvánul meg a tökéletes tevékenység az állami intézményeknél és az ehhez tartozó kultúra milyen elemeket tartalmaz?

A kultúráváltás dimenziói

Abból a legfelső célból kiindulva, hogy a társadalmi szabályozóképeség feladata a társadalmi jólét támogatása és hosszú távú biztosítása, továbbá, ha elfogadjuk az állami tevékenység különböző szerepét a jogban, a demokráciában és a gazdaságban, akkor láthatjuk, hogy a kultúráváltást az állami tevékenységbe is integrálni kell. A 6. ábra hat kulturális dimenziót tartalmaz, amelyek alapján, nézetünk szerint, az állami intézmények szervezeti kultúráját fejleszteni kellene.

6. ábra

Az állami intézmények kultúráváltásának dimenziói



A hat kulturális dimenziót durván két csoportra oszthatjuk. Egyik oldalon a környezeti rendszer irányú dimenziók állnak, amelyeknél a társadalmi környezet befolyása dominál. A másik oldalon a belső rendszer irányú dimenziók állnak, amelyeknél a szervezeten belüli kulturális jellemzők az uralkodók. Különböző megfontolások alapján ezekre a kulturális dimenziókra, mint az állami szektor útjelzőire tekintünk.

Szervezet és folyamatváltás

A stratégia és az igazgatási kultúra mellett a Public Management fejlődése révén az igazgatás szervezetei és folyamatai is változnak. Az állami szektor szervezeti reformfolyamataiban két irányt különböztethetünk meg. Az egyik irány az állami feladatteljesítés teljesítményszintjét célozza meg, és azt a kérdést vizsgálja, kell-e, és ha igen, milyen formában kell az állami feladatokat ellátni. A másik irányt az igazgatás belső modernizációja fogalommal lehet összefoglalni, amely irány a szervezetek belső reformjával foglalkozik. A következőkben röviden érintjük az idevágó kérdésköröket. A struktúra és folyamatváltozás tényezőinek összefüggéseit az IOP koncepciót bemutató 1. ábra szemlélteti.

A struktúra- és folyamatváltást az IOP koncepció két oldalról közelíti. Egyrészt az állami szektor rugalmassá tétele érdekében alapvető szervezeti változásokra van szükség. De vannak az államnak olyan feladatai, amelyeket a jövőben is el kell látnia a köz érdekében. Ez – más szabályozással összehasonlítva – mostanáig megkövetelte az igazgatás centralizált és hierarchizált felépítését. Ugyanakkor a másik oldalról nyomás mutatkozik a szervezetek reformjára, az üzenet belüli létrehozandó, új lebonyolítási szervezetek kialakításával. Ezek létrejötte szorosan összefügg a munkatársak minősítésére és motivációjára való törek-

vésekkel. Az állami szektor igazgatási struktúrájának megújítása ilyenformán a klasszikus szervezetelméleti elvektől való elfordulással kezdődik. Felmutatja a weberi bürokrácia alapjait és a taylori szervezeti modellt, amely egy nagyon nagyfokú vertikális és horizontális munkamegosztásra épült, és a szervezet funkciók szerinti erős tagoltságát, valamint mélységi hierarchiáját eredményezte. A struktúraváltással hírbe került szervezeti alternatívákkal kapcsolatban egyre kevesebben elégednek meg a két szélső megoldással, a centralizált állami vagy a decentralizált, privát teljesítménynyújtással, hanem az állami felelősség betagolásával differenciált megoldási lehetőségeket mutatnak fel. (Hill, 1997)

A struktúraváltásban domináló kérdés a következő:

Milyen szervezeti intézkedések támogatják az állami alapkompenciákat a társadalmi haszon létrehozásában?

Szervezetelméleti tekintetben meg kell állapítani, hogy nincs olyan kielégítő elmélet, amelyből egy intézmény struktúrája egy adott szituációban precízen levezethető lenne. Az empirikus megállapítások bázisán leginkább csak tendenciákra vonatkozó megállapítások lehetségesek, mint pl.: minél nagyobb egy szervezet, annál inkább kell a döntéseket az alsóbb szintekre delegálni. (Kieser, 1998) Az állami szektorban a XX. század 90-es éveiben világos tendencia mutatkozott meg ezzel összefüggésben. A bürokratizmus és a komplexitás redukálása érdekében az állami intézmények decentralizációja, eredmény- és felelősségközpontok létrehozása zajlott. Üzemi tekintetben ezáltal elvált a politikai tevékenység a szolgáltatásnyújtástól. Annak meghatározásához, hogy hol, milyen struktúra a legmegfelelőbb, szükség van a mindenkori feladatok elemzésére és az állami intézményt érintő szituáció-specifikus tényezők vizsgálatára. Erre az elemzésre alapozva lehet az állami teljesítményigényt, és az ezzel összefüggő szervezeti alternatívákat levezetni.

Egy intézményen belüli szervezeti változások is szorosan összefüggenek a decentralizálás gondolatával. Az erős delegálás a hierarchia lelapítását eredményezi. Az új stratégiai célok miatt a hagyományos funkcionalitási elv mellett új struktúra-alternatívákra van szükség. Az állami intézményekben a stratégia-váltás a folyamatszervezésen keresztül is elérhető, a struktúra- és folyamatváltás kölcsönös összehangolásával. (Hunziker, 1999)

A decentralizálás és a rugalmassá tétel alapelveinek alkalmazása szükségessé teszi az állami intézmények teljesítménystruktúrájának ismételt rögzítését, hogy ezáltal a decentralizált felelősségközpontok célorien-

táltan szabályozhatók lehessenek. Az üzemi és a politikai vezetés szabályozási és ellenőrzési felelőssége változik. Ehhez jön még az önállósított szerepek integrációja és koordinációja, amely a stratégiai aspektusban nagy jelentőséggel bír. Követelmény a különböző feladat-végrehajtók közötti világos szereposztás az ügyféltől a szolgáltatást nyújtó igazgatási pozíciókon keresztül (Hill, 1997).

Összességében a struktúra- és folyamatváltás témaköre a Public Management időszerű fejlesztésében fontos helyet foglal el. Függetlenül attól, hogy a reformokat a kezdődő személyzeti vagy a strukturális fejlődések váltják ki, az állami szektorban még jelentős reorganizációs feladatokat kell végrehajtani a jövőbeli feladatok hatásos és hatékony elvégzése érdekében.

Hogyan lehetséges azonban a stratégiát, a folyamatokat, a struktúrát és a kultúrát egy reformprojekt keretében konkrétan változtatni? Mi szükséges a változás célorientált szabályozásához? A váltás szabályozásának és szervezésének ezeket a kérdéseit a következő fejezetben vizsgáljuk meg részletesen.

A változás menedzsmentje

A változások különböző fajtáinak áttekintése után ebben a fejezetben a változási projektek célzott szabályozását és végrehajtását tekintjük át. A változás menedzsmentje az egyik legjelentősebb eleme a reformfolyamatoknak, mind a privát, mind az állami szektor intézményeinek vezetői körében tovább növekszik központi jelentősége, mivel a változás folyamatos és nem egy pontszerű eseményhez kötött (Hopp – Göbel, 1999).

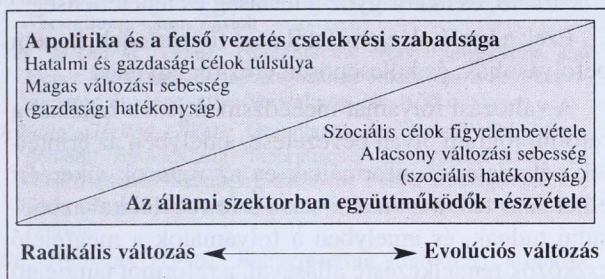
A változásmenedzsment különböző koncepciói

A változások kis lépések vagy nagy lökések keretében valósulhatnak meg. A folytonosság értelmében a változásmenedzsment intézkedéseinek sávszélessége alapvetően a radikális és evolúciós formák között mozog az állami szektorban (7. ábra).

A radikális változások „Business Reengineering” (BR) koncepcióját Hammer és Champy fogalmazta meg 1993-ban. A BR „...a vállalatok, illetve vállalati folyamatok alapvető átgondolása és radikális újrafarmálása, amelynek eredményeként nagyságrendi javulás jön létre a fontos és mérhető teljesítménymutatók, mint pl. a költségek, a minőség, a szolgáltatások és az idő tekintetében. A külső és belső ügyfelek igényeinek hatásos és hatékony kielégítése a folyamatok radikális megújításával áll a koncepció középpontjában.”

7. ábra

A változásmenedzsment alapértelmezése



Ezzel ellentétben az evolúciós szervezetfejlesztési (OE) koncepció a változási folyamatok részvételi elv alapján történő kezdeményezéséről, tervezéséről és megvalósításáról szól (Thom, 1992b). Ezen evolúciós változási koncepció hívei azt a nézetet vallják, hogy a szociális-technikai rendszer tagjainak beállítottságának, értékeinek és magatartásformáinak kell megváltoznia, mielőtt a rendszer (intézményes értelemben vett szervezet) saját maga képes lesz a változásra. A cél a szervezet teljesítőképességének és a munkavállalói élet minőségének egyidejű javítása.

Mindkét felfogás célszerűségének megítélése sok tényezőtől függ. A két koncepció alapvető különbsége az emberkép és a hatalmi viszonyok megítélésében van. Az evolúciós változás az igazgatási munkatársak részvételére alapoz a változási folyamat alakítása során. A radikális koncepcióban csökken a részvétel és növekszik a politikai és igazgatási vezetés cselekvési szabadságának jelentősége. Ennek az extrém változási koncepciónak az alkalmazási jogosultsága különösen válsághelyzetek kezelésénél megalapozott. Azt is látni kell, hogy kifejezetten ritkán törekednek célzott változás elérésére válságmentes, sikeres időszak alatt. A változások akceptálására növekszik a készség a válságszituációkban. Az állami szektorban zajló jelenlegi reformok keretében megfigyelhető egyrészt, hogy államháztartási és likviditási krízisről, másrészt a politikai és igazgatási vezetés stratégiai válságáról van szó, amivel végső esetben elvileg a nagyobb cselekvési szabadság joga jön létre. Az állami intézmények irányításának demokratikus „karakterképe”, amelyet a vezetéstől gyakran elvárnak, de még inkább a szolgálati és szervezeti jogok merev peremfeltételei a radikális reengineering koncepció gyakorlati alkalmazását nehezítik. Ezen kívül a radikális koncepció által megkövetelt erős hatalmi pozíció sem kívánatos tényező. A folyamatorientált reengineering koncepció, ezen nehézségek ellenére az állami szektor számára is nagyon hasznos.

A változások kezelésének menedzsmentgyakorlatában az előzőekben bemutatott két koncepció mellett

számos további megközelítés alakult ki. Ezek alapvetően két nagy csoportba sorolhatók. Egyik halmazba tartoznak azok a koncepciók, amelyek a változási program tartalmát tekintik súlypontinak (a koncepció áll a fókuszban). A másik csoportba sorolhatók azok a koncepciók, amelyek sokkal erősebben a megoldás módjára és a projektcélok eléréséhez szükséges infrastruktúrára koncentrálnak (a kontextus áll a fókuszban).

A változással szembeni ellenállás

Minden jelentős újítást tartalmazó reform akadályokba és ellenállásba ütközik. Csak az ilyen akadályok legyőzése teszi lehetővé a projekt sikeres végrehajtását. Ellenállás általában a reformelképzelések következő területein lép fel:

- személyek egyéni ellenállása, a különböző felállások vagy csoportdinamikai hatások miatt,
- ellenállás a reform kezdeményezésének és végrehajtásának módja miatt,
- ellenállás a reform időpontja és általában a szituáció miatt, amelyben az intézmény található,
- ellenállás a reform konkrét tartalma miatt.

A változásmenedzsment tudatos alkalmazásánál az első két ellenállási pont érdekel minket erősen. A projektvezetésnek ezekben az esetekben aktívan alkalmazható szabályozási lehetősége van. Ebből a megfontolásból kiindulva a következő bekezdésben áttekintjük a változást gátló tényezőket.

A szervezeti változások korlátai

A Public Management elemek bevezetésénél megismerjük az eufórikus támogatókat és a sötétben látó kétkedőket. A támogatók és sajnos sokan a projektvezetésben alábecsülik a megvalósítás veszélyeit, mert úgy gondolják, megtalálták a megoldás „igazi” koncepcióját. Mindazonáltal a végrehajtásban aztán gyakran igen hamar megmutatkoznak az ellenállás és az érzékelhető tehetetlenség jelei. A végrehajtás ezen akadályai vagy korlátai az általános tehetetlenség mellett konkrét ellenállási akciókban is megjelennek, amelyek akadályozzák a változási mozgástér kihasználását.

A korlátok, amelyek az ellenállást erősítik, gyakran csak akkor mutatkoznak meg, amikor már valami nem stimmel, és ezzel megkérdőjelezzik a korlátok megjelenéséig folytatott utat. A korlátok és a lehetséges ellenállások jeleinek időben történő felismerése a változási folyamat egyik súlyponti eleme annak érdekében, hogy a részvételi elv érvényesítésével új feltételeket lehessen kialakítani.

A hiányosságok öt formáját különböztethetjük meg, amelyek a reformfolyamatban résztvevők ellenállását eredményezik: a tudás-, a képesség-, az akarat-, a norma- és a rendszerkorlátok. Az első három tényezőt az IOP koncepcióban a személyi feltételek közé soroljuk, a rendszerkorlátok az intézményi feltételekhez tartoznak, míg a normakorlátok mind a személyi, mind az intézményi feltételekhez együttesen tartoznak. Az ellenállás mind az öt formájánál meg kell különböztetni, hogy a kiváltó ok a rendszertől vagy az adott személytől függően jön-e létre. A személyi tehetetlenségi tendencia alapvetően a hiányzó változási készség vagy képesség esetén alakul ki, ellenében a rendszerfüggő intézményi tehetetlenséggel, ami a stratégia megújításának hiányát vagy a szervezet nem kellő erőviszonyait tükrözi vissza (Kieser, 1998).

- **A tudáskorlát** a munkával összefüggő információk, folyamatok, személyek stb. ismeretének hiányát mutatja.
- **A képességekorlát** a hiányzó képességet és készséget mutatja a változások alakítására, vagy legalább a változásokkal való együtt haladáshoz. A napi munkában ez a deficit alapvetően a hiányzó minőség miatt áll elő, ezért a reformfolyamatban a munkatársakat az új feladataik ellátása érdekében képezni kell.
- **Az akaratkorlát** a „nem akarást”-t mutatja. Az, hogy valaki speciális magatartást tanúsít, függ a motivációtól és a magatartással összekötött céltól.
- **A normakorlát** a „nem szabad” magatartást tükrözi. Minden szervezeten belül vannak meghatározott, „magától érthető” dolgok és kulturális megnyilvánulások, amelyek a munkatársakat a „tenni” vagy a „hagyni” magatartás irányába vezetik. Az állami szektorban e normák és szabályok különösen erősen jutnak kifejezésre.
- **A rendszerkorlát** a megfelelő eszközök hiányának problémáját mutatja. Például, ha személyek vagy csoportok a hiányzó erőforrások, az elhelyezés vagy a rendelkezésre álló idő miatt nem tudják elérni a projektcélokat. Ezeknek a körülményeknek a megfelelő kezelése a reformfolyamat szempontjából különösen fontos, mert a szükséges többletmotiváció

és az átlag feletti munkateljesítés a nem kielégítő eszközellátottság mellett nagyon hamar elveszíthető, és akkor győz a lustaság és tehetetlenség.

Ezek a korlátok egymástól nem függetlenek, hanem befolyásolják, és kölcsönösen erősítik egymást.

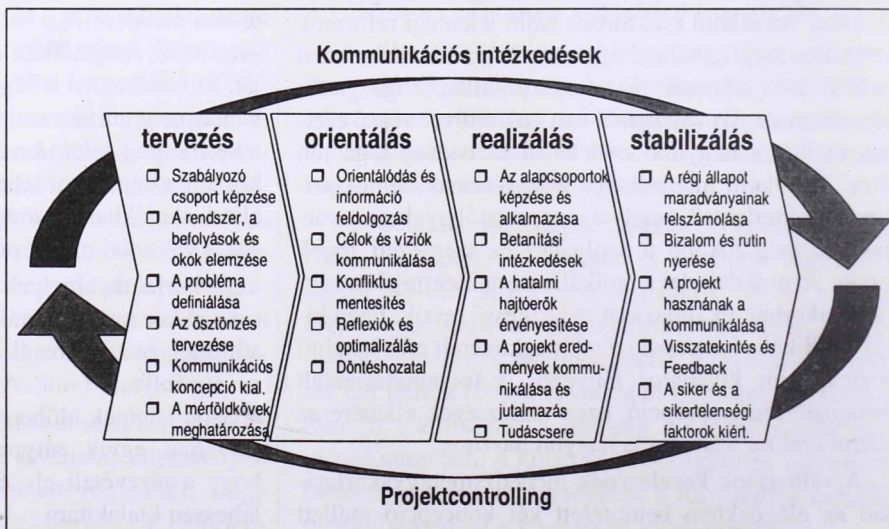
A változási folyamat menedzsmentjének feladata a reformprogram olyan bevezetése, amelyben az érintettek céltudatosan informáltak és az újítások sikeréért elkötelezettek, a munkatársak a reformcélokkal azonosulni tudnak, és amelyben a folyamatok a megfelelő eszközök rendelkezésre állásával, a reformot támogató klímában folynak.

A változási folyamat fázisai

A magatartásorientált változásmenedzsment útjelzőjeként érvényesül Kurt Lewinnek – szervezettefejlesztés egyik szellemi atyjának – a változási projekt fázisainak meghatározására vonatkozó felosztása. Ő a „felolvasztás”, a „változtatás” és az „újra fagyasztás” fázisait különbözteti meg (Lewin, 1963). A változási folyamat konkrét végrehajtása érdekében alkalmazott tervezési fázis, valamint a szükséges változási intézkedések alapvető ismertetése, számunkra a változási folyamat fontos kiegészítésének tűnik, ezért mi a tervezés, az orientálás, a realizálás és a stabilizálás fázisait különböztetjük meg. A változási terv – előzőekben meghatározott (kommunikációs és controlling tevékenységgel nyomon követett) négy fázisa – a gyakorlatban modellszerűen nem mindig hajtható végre, de az ellátandó tevékenységeknek e szerint a koncepció szerinti tervezése és végrehajtása megkönnyíti az eredményes projektszabályozást (8. ábra).

8. ábra

A változási folyamat négy fázisa



Felhasznált irodalom

Bichsel, Thomas (1994): Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung. Chur, Zürich

Frey, Michaela (1996): Hergebrachte Verwaltungskultur und Neues Steuerungsmodell: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. In: *Innovative Verwaltung*, Nr. 1, 32.o.

Grüning, Gernod (2000): Grundlagen des New Public Management: Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA. Münster

Hill, Hermann (1996): Reengineering hinterfragt bisherige Strukturen: Chancen der Übertragung auf den öffentlichen Sektor. In: *Verwaltung-Organisation-Personal VOP*, 18. Jg. Nr. 12, 10 – 14.o.

Hill, Hermann (1997a): Strategische Erfolgsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung. In: *Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement*, hrsg. v. Hermann Hill und Helmut Klages, 2. Aufl., Berlin

Hill, Hermann (1997b): Verwaltung im Umbruch. Speyerer Arbeitshefte Nr. 109, Speyer

Hill, Hermann – Klages, Helmut (1993): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement: aktuelle Tendenzen und Entwürfe. 2. Aufl., Berlin

Hofmeister, Albert (1999): *Verwaltungsreform in der Schweiz – eine Zwischenbilanz*, Band Nr. 39 der Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften SGVW, hrsg. v. Albert Hofmeister und Ernst Buschor, Bern . 7 – 13. o.

Hopp, Helmut – Göbel, Astrid (1999): Management in der öffentlichen Verwaltung: Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen. Stuttgart

Hunziker, Alexander W. (1999): Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung: New Public Management und Business Reengineering in der schweizerischen Bundesverwaltung. Bern, Stuttgart, Wien

Kaiser, René (O. J.): Was ist Coaching? Gemeindeinterne Coaching-Unterlagen der Gemeinde Wohlen.

Kennedy, Carol (1998): Management Gurus: 40 Vordenker und ihre Ideen. Wiesbaden

Lewin, Kurt (1963): Feldtheorie in den Sozialwissenschaften. Bern, Stuttgart

Metcalfe, Les – Richards, Sue (1993): Evolving Public Management Cultures. In: *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, hrsg. v. Kjell Eliassen and Jan Kooiman, 2. Aufl., London u. a. 106 – 124.o.

Nagel, Erik (1998): Die kulturelle Dimension des New Public Management: Ein Werkstattbericht. In: *WWZ News, Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums der Universität Basel*, Nr. 24, April, 47 – 50.o.

Osborne, David – Gaebler, Ted (1992): Reinventing Government. Reading, MA, (11. Aufl. 1994)

Peters, Thomas J. – Waterman, Robert Jr. (1984): In Search of Excellence. Lessons from America's Best-run Companies, New York (paperback edition 1995)

Ritz, Adrian – Rieder, Stefan – Jenzer, Rolf (1999): Die Evaluation des Projektes "Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG". Erste Erfahrungen mit New Public Management in der schweizerischen Bundesverwaltung. In: *Verwaltungsreform in der Schweiz – eine Zwischenbilanz*, Band Nr. 39 der Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften SGVW, hrsg. v. Albert Hofmeister und Ernst Buschor, Bern, 203 – 244.o.

Schedler, Kuno (1995): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern, Stuttgart, Wien (2. Aufl. 1996)

Schein, Edgar H. (1965): Organizational Psychology. Englewood Cliffs/N. J.

Schein, Edgar H. (1985): Organizational Culture and Leadership. San Francisco, London

Schein, Edgar H. (1995): Unternehmenskultur: ein Handbuch für Führungskräfte. Frankfurt a.Main, New York

Thom, Norbert (1980): Grundlagen des betrieblichen Innovationsmanagements. 2. Aufl., Königstein ITs.

Thom, Norbert (1990): Zur Effizienz der Matrix-Organisation. In: *Zukunftsperspektiven der Organisation: Festschrift zum 65. Geburtstag von Professor Dr. Robert Staerke*, hrsg. v. Knut Bleicher und Peter Gomez, Bern, 239 – 270.o.

Thom, Norbert (1992a): Innovationsmanagement. Die Orientierung 100, hrsg. v. der Schweizerischen Volksbank, Bern

Thom, Norbert (1992b): Organisationsentwicklung. In: *Handwörterbuch der Organisation*, hrsg. v. Erich Frese, 3. Aufl., Stuttgart, 1477 – 1491.o.

Thom, Norbert (1997a): Effizientes Innovationsmanagement in kleinen und mittleren Unternehmen. Bern