

PÁSZTOR Miklós

A MAGYAR KÖZSZOLGÁLTATÁSOK STRATÉGIAI PROBLÉMÁI

A magyar közigazgatási és közszolgáltatási rendszer modernizálása halaszthatatlan. A közintézmények vezetőinek új, de a piaci életben már megszokott fogalmakkal és vezetői módszerekkel kell megismerkedniük. Ehhez ad segítséget a szerző a dolgozatában bemutatott elemzésével.

Kulcsszavak: stratégiai menedzsment, közigazgatás, közszolgáltatás

A modern szervezetelmélet középpontjában egyre meghatározóbb helyet foglal el a stratégiai menedzsment. E szemléletmód váltotta fel az utóbbi évtizedekben a folyamatok szervezésének technológiai problémáit. Bár ez utóbbi sem merült feledésbe, de háttérbe szorult, kiegészítő ismeretté vált.

A váltás nem egyszerűen csak tárgyi és technikai jellegű, hanem elsősorban szemléleti. A szakirodalom tulajdonképpen kétfajta megközelítést ismer.

Az első megközelítésben a stratégia a szervezeti „működés vezérfonala, a (szervezeti) célokat és elérésük lehetséges módjait fogalmazza meg.”¹ Ebben a formában elsősorban a vezetés feladata a stratégia megfogalmazása, a többiek csak végrehajtói annak. A stratégia elsősorban egy koherens célrendszert jelent, a távlati, az irányítási és az operatív célok megfelelő összehangoltságát minden egyes szervezeti tevékenységre vonatkoztatva. Bár a közvetlen kérdés arra vonatkozik, hogy milyennek akarjuk látni a szervezetet néhány év múlva, de itt már nem a tervezés értelmében való célmeghatározás a döntő, hanem a szervezetben működő szabályok összerendezettsége.

Élesebben fogalmaz egy másik definíció: „A stratégiai szemlélet lényege, hogy nem avatkozik bele közvetlenül a folyamatba, hanem a feltételeket alakítja olyan módon, hogy egyértelműen új alaporientációt, újfajta készletet alakítson ki.”² Ebben a megfogalmazásban a hangsúly a változásra tevődik át.

A jövő felvázolása mindig kihívás a szervezet számára és változást igényel. Ugyanakkor látni kell, hogy a jövővel kevésbé foglalkozó szervezet is meghatározott stratégiát követ. mégpedig azt, hogy nem törődik

a jövővel – egyesek ezt egyszerűen „sodródásnak” nevezik, mások finomabban fogalmazva „adaptív megközelítésről” beszélnek. E meghatározás ilyen nem ismer, illetve az ilyen helyzetet valami előállapot-féleknek tekinti, ahogyan azt például a szervezeti tanácsadó tapasztalhatja, mikor először lép be egy szervezethez stratégiai konzultációra. Ugyanakkor ez a megfogalmazás talán a jelzett szemléleti váltást, a kívánt jövőállapotért végzett tevékenységrendszer jobban kiemeli, mint az előző.

Stratégiai szemlélet a közszolgáltatásokban

*A stratégia fogalmáról*³

Természetesen a stratégiai menedzsment esetében a vezetői tevékenységek is más természetűek, mint amikor a vezetés nem ezen a módon működik⁴. Mint a definíciókban láttuk, az ösztönzés és a szabályozás a feladat, a megfelelő környezet kialakítása a többiek számára. Különösen a második meghatározás kezeli úgy az ügyet, mintha a termelés-szolgáltatás szabályozása nem is lenne feladat, azt a jól ösztönzött munkatársak maguktól is megteszik. Mintha két külön feladatról lenne szó – a szolgáltatás környezetéről és a szolgáltatásról magáról. Az első definíció ebből a szempontból inkább egyben tartja a kétfajta feladatsort, pontosabban, megengedi azt az értelmezést, hogy a kétfajta ügy egybetartható.

Ugyanakkor persze nem sugallja azt a megfogalmazás sem, hogy a két tevékenység „egy fejbe belefér”. A szervezetben a vezetési szintek szerint válik szét a cselekvés. Ebben a megközelítésben a stratégiaalkotás

a felsővezetés feladata. Érdeemes felhívni a figyelmet arra, hogy a felsővezetés kategóriája ebben az értelemben az üzleti szervezeteknél gyakran a tulajdonosokat sem foglalja magába. Ők is csak tárgyai a stratégiai döntésnek, és elfogadhatják azt vagy visszautasíthatják azt tőkéjük mozgatóásával, de ez csak bináris döntés, ahogy a beosztotknál is, hiszen ők is vállalhatják a munkát adott szervezetnél vagy sem. A részletek megfogalmazása nem az ő feladatuk. A stratégiai menedzsment ezen jellege különös súllyal fog latba esni a közszolgálati szervezetek esetében.

Mindez azt is jelenti, hogy a szervezeteken belül a döntéseknek is sajátos hierarchiája alakul ki. A stratégiai – felsővezetői – szintet egy szabályozási szint követi, ami alatt az operatív szint helyezkedik el. E szintek hivatottak a stratégiai döntést a végrehajtók – termelők-szolgáltatók – felé közvetíteni, lebontani. Ebben az értelemben e legalsó szint nem hoz döntést. Ez a megállapítás azonban csak a szervezeti döntés értelmében igaz. A termelés-szolgáltatás technológiai és konkrét ügyekben igenis van szabad döntési lehetőségük. Ez azonban nem a szervezetre, mint olyanra, vonatkozik, bár a szervezet egészére még ennek is van hatása, legalábbis a szervezet külső megítélésére-elfogadottságára mindenképpen (udvariatlan kiszolgálás, selejtes áru stb.). Ugyanakkor látni kell, hogy a magatartást befolyásoló cél éppen erre a tevékenységre kell, hogy hasson, ha a stratégiának a szervezet belső életéről szóló részét említjük.

E szintnek van egyfajta függetlensége a stratégiai szinttől. A termelés-szolgáltatást meghatározza a szakmai-technológiai tudás és ügyesség általános állapota. Ez nem egyszerűen iskolai-szakmai készség- és kompetenciahalmazt jelent, hanem a szervezet korábbi állapotaiban kialakult szervezeti kapcsolatokat és technológiai sort is. A stratégiai változások ezekre hatnak természetesen, időnként indokolt lehet e szint teljes újrászervezése is, de ez nem feltétele a váltásnak. Gyakoribb eset, hogy e szintet nem szervezik át kellőképpen, és ez zavarokat okoz a teljesítményekben, vagy az átszervezés inkább felfordulást, szervezetlenséget jelent. Persze ezt a problémát gyakran értelmezik úgy, mint az újjal szembeni ellenállás és annak leküzdése, nincs valódi elméleti válasz arra, hogy mi a biztos jelzőrendszere annak, hogy szervezetlenséggel vagy szervezeti ellenállással állunk-e szemben. Mindenesetre azt kell mondani, hogy ahol a stratégia nem veszi figyelembe ezt a függetlenséget, ott a zavarok programozottak.

Visszatérve a célalkotási szintek problémájához, látni kell, hogy itt is sok lehetőség van a tagolatlan-ságból adódó keveredések hatékonyságrontó természetének kibontakozására. A szabályozó és operatív

döntések nem vehetik át a stratégiai szint szerepét. Ha ez bekövetkezik, akkor ott rövid időn belül zavarok keletkeznek, és senki nem fogja tudni, hogy mi is történik, a rendezettség felbomlik. A szervezet fokozatosan szétagulódik, és a részei egyre inkább függetlennednek egymástól. Ugyanakkor a stratégiai döntés nem helyettesítheti a többiekét. A stratégiai célokat le kell bontani a többi szintre. Az átvezető fogalom itt a kompetencia. A döntési szintek kompetenciákat is jelentenek. A stratégia a szervezet egészéről – céljáról és értelméről – szól, a többi szinten csak részfeladatok és így részkompetenciák adódnak. A részkompetenciáknak ugyanakkor mégis csak tisztában kell lenni az egészszel is, de ez nem teljes stratégiai kompetenciát jelent, hanem azt, hogy a magasabb szintű cél a saját tevékenységének szervezője és korlátja lesz. Ismernie kell, de nem definiálnia. Annál is inkább, mert az ő tevékenységének a célja is abban fogalmazható meg.

Látható az eddigiekből is, hogy a stratégiai menedzsment egyszerre jelenti a jövőkép alapján történő vezetést, és az egész szervezet kompetenciájának meghatározását. A két tevékenység összefügg egymással, tulajdonképpen ugyanazt jelenti, csak más szemléletben. A tartós szervezeti jelenlét arra ösztönöz, hogy minél hosszabb távon tekintsük át a szervezetet befolyásoló tényezők viselkedését. Korábban ezt a stratégiai tervezésben próbálták kézbe venni a szervezeti vezetők. Ugyanakkor tevékenységüknek e tervezés csak külső információforrása volt inkább, mint definitív eleme. Eredményessége is ennek alapján volt mérhető. Az eredmény pedig ebben a formában nem lehet más, mint megvalósulatlan stratégiai – hosszú távú – tervek halmozódása az irattárakban, valamint szakemberek sajátos „tervezési” csoportja a szervezetben, akiről senki nem tudja, hogy pontosan mit is csinálnak, de sokat agyalnak az asztalfiókjuknak. A stratégiai menedzsment akkor jött létre, amikor néhányan azon gondolkodtak, hogy megszüntessék-e ezeket a csoportokat vagy sem. Az átgondolás eredménye lett a stratégiai menedzsment, ahogyan azt az előbb próbáltuk röviden jellemezni.

E gondolatkörhöz tartozik egy további kérdés, nevezetesen az, hogy vajon a stratégiai menedzsment megelégedhet-e azzal, hogy néhány évenként elkészíti a megfelelő dokumentumokat és megvalósítja azokat? Ez igaz lenne akkor, ha a szervezet külső és belső környezete nem változna folyamatosan. A változások azonban folyamatosak, így nincs örökérvényű célrendszer. Már az is napi feladatot ad a felsővezetésnek, hogy az egyszer elkészült dokumentumok érvényességét ellenőrizze. Ugyanakkor nem tekinthet el attól sem, hogy ne csak azt vizsgálja, hogy a régi célok még mindig ér-

vényesek-e, hanem folyamatosan gyűjtse és értékelje a felmerülő újabb és újabb lehetőségeket a stratégia újrafarmálása érdekében. Ezzel készül fel a régi stratégia ki-merülésének esetére is. Ez nagyobb szervezet esetében igényelheti egy elkülönült stratégiaalkotó csoport létét. Ők nem tervezők már, hanem tanácsadók inkább a vezetés mellett. Ugyanakkor sok esetben egyéb szervezeti egységek veszik át ezt a szerepet a felsővezetés ízlése szerint. Mindez azt jelenti, hogy a stratégiaalkotás hatékonysága csak a szervezet egészének sikeressége alapján mérhető. A bukott stratégiai projektek nem pusztán költséget jelentenek, hanem sokkal inkább a kutatófejlesztő tevékenységhez hasonló megítélés szükséges hozzájuk – a nagy kockázat/nagy haszon elve alapján.

Természetesen a szervezetek stratégiája nem lehet ugyanaz, még az azonos termelési-szolgáltatási ágazatban tevékenykedők között sem. Az egységes stratégia követését már az is lehetetlenné teszi, hogy a külső környezet fogalmába a többi szervezet is beletartozik, mint konkurens, s így az egymásra való reflektálás is lényeges stratégiaalkotó tényező. Ez a sokféleség szükségképpen vezet ahhoz, hogy a stratégiák között valamiféle csoportosítás szükséges és lehetséges. Összességében az üzleti szervezetek között három fő stratégiai irányultságot szoktak felvázolni⁵:

- a vállalkozói irányultságot: erős növekedési hajlam, a tulajdonos személyisége és üzleti céljai a meghatározóak, aki/amely alapvetően uralni akarja a környezetet is, de önálló és rendszeres stratégiai elemzésre ritkán kerül sor,
- az adaptív megközelítést: reaktív viselkedést jelent és tartózkodást a nagy változásoktól, ami egyben a célrendszer viszonylagos rendezetlenségét, az egyes egységek és személyek szervezeten belüli alkujának eredményeként alakul ki, de ezek az alkuk koherens célrendszert semmiképpen nem alapozhatnak meg,
- a tervezői megközelítést: a gondos elemzés és az annak nyomán kialakított tudatos és koherens célrendszer jellemzi, a rendszerszemlélet a döntéseket is áthatja.

A három irányultság közül a harmadik az, amelyik egyfajta kívánatos állapotot, modellt ad a kutatás és a tanácsadás számára. Ehhez képest a másik kettő mint „természeti jelenség” fogható fel – a nem stratégiai gondolkodás esetei, mint megfigyelt szervezeti magatartások tudatos elemző és rendszerező munka nélkül. Értékelve lehetőségeiket, azt kell mondani, hogy e két magatartás előbb-utóbb veszélybe sodorja a szervezetet, amit csak a rendezett stratégiaalkotó munkára

- tervezői megközelítésre való áttéréssel lehet elkerülni
- mondja a tudomány és a tanácsadó szakma.

A további tipológia rendszerint már a tervezői megközelítésen belüli csoportosítást jelenti, azaz azt, hogy a szervezeten belül vagy a szervezeten kívül milyen tényezők játsszák a fő szerepet a kialakított stratégiában, melyik tényező a meghatározó a többiek számára, mely elem szervezi a többit maga köré.⁶

A közszolgáltatások stratégiai jellemzőiről

Az előző részben röviden bemutattam a stratégiai menedzsment fő jellemzőit. Természetesen nem lehet teljességről beszélni semmilyen értelemben, inkább arról van szó, hogy a néhány fő vonásra hívjuk fel a figyelmet, amelyek különös fontosságot kapnak majd a közszolgáltatások esetében.

A közszolgáltatások legfőbb jellemzőjeként talán a politikai erőktől való szervezeti függést tekinthetjük. Ez két dolgot jelent elsősorban. Egyrészt a politikai szereplők határozzák meg a szervezet létét, döntenek a sorsa felől, másrészt a szervezet finanszírozása szintén a politikai mozgások függvénye, hiszen a fenntartáshoz szükséges erőforrások nagyságát nem a fogyasztók „pénzszavazata” határozza meg, hanem a költségvetési alku. Nem meglepő, ha a közintézmények vezetői is szemeiket erősen a politikai szférára függesztik, illetve igyekeznek attól minél nagyobb távolságot tartani.⁷

Szervezetileg ez sokáig a nagy központi vagy egyéb kormányzati bürokráciák által kialakított szervezeti megoldások erősödését hozta magával. Sokkal fontosabb ebből a szempontból, hogy a centrális bürokrácia viszonyai között mit jelent a stratégiai menedzsment és milyen következményei vannak.

Mintának talán az állami oktatás szervezeti modelljét érdemes kissé szemügyre venni. Eszerint az a jó oktatási rendszer, ha a tanfelügyelő az ország bármely részében bemegy egy meghatározott évfolyam egyik osztálytermébe, akkor ugyanazt hallja, mintha ugyanazon évfolyam másik osztályába menne be, akár száz kilométerekkel arrébb. Ez persze elvárás, és nem tény a korábbi iskolai rendszerekben, de az eltérések akkor azt jelentik, hogy nem tökéletes a megvalósulás, de azt hibahatáron belül kell tartani. Erre szolgált az oktatási rendszer szervezete.

E szervezet csúcán a minisztérium állt, amely meghatározta, hogy kinek, mit és hogyan kell tanítani. Az oktatási rendszerekben általában volt annyi bölcsesség, hogy a tartalmi kérdéseket nem a bürokrátákra bízta, hanem mindig elméleti szakemberekből és gyakorló tanárokból álló bizottságok munkáját használta erre. A bürokrácia feladata a kialakított oktatási tartalom terjesztése és kikövetelése volt. Erre szolgált az országos

tanterv, amely jogszabályokban fogalmazódott meg, és így számon kérhető volt a pedagógusokon. E számonkérés lényeges eleme volt a tanfelügyelet és a tanfelügyelők rendszere. A rendszer sajátos elemeként jelent meg alsóbb tanítóképző oktatási szinteken az, hogy ott a felkészítés inkább betanítás jellegű volt – kimunkált óravázlatok tanítása és begyakoroltatása. A felsőbb szinteken a tanárok nagyobb szabadsággal rendelkeztek a végrehajtásban, de a szabályok és azok rendszeres számonkérése ott is a bürokratikus szabályok szerint zajlott.

Milyen kép rajzolódik ki itt előttünk? Ha az előző rész döntési szintjeit tekintjük, akkor itt nem egyszerűen arról van szó, hogy egy szervezeten belül figyelhető meg ezek a szintek, hanem azt látjuk, hogy a döntési kompetenciák szervezetenként is elkülönülnek egymástól. A központi szint – minisztérium – sajátosan ötvözi a stratégiai és a szabályozási kompetenciát, míg az operatív szint attól elkülönült területi igazgatási és oktatási szervezetekben valósul meg. Maguk az iskolák pedig gyakorlatilag végrehajtók, és elvileg döntési kompetenciájuk nincs sem az oktatásban, sem annak finanszírozásában.

Mindez azért fontos, mert az üzleti szervezeteknél éppen arról volt szó, hogy minden egyes szervezetnek önálló stratégiát kell kialakítania, és nem is tehet mást a konkurencia miatt. A közszolgáltató szervezeteknél éppen ellentétes a helyzet. Itt éppen az volt az alapmodell, hogy ne legyen önálló stratégiájuk. Maga a szektor egésze viselkedett egyetlen nagy szuperorganizmusként. Ugyanakkor láttuk, hogy ez azt is jelentette, hogy a tanácsadó testületek révén azért az alsóbb szintek beépültek a stratégiai kérdések tárgyalásába és meghatározhatták azt. Természetesen ez nem szerkezeti jellemző volt, hanem képviselők beemelése, azaz a stratégiaalkotás elkülönült tevékenység maradt.

Nem állítom, hogy a modell ebben a formában bárhol is létezett volna, de gondolati törekvésként mindenképpen fenn állt. Fő szerepe az volt, hogy a tőle való eltéréseket nem szükségszerű lépésként kezelte, hanem véletleneknek és lehetőség szerint csökkentendőnek.

Az új közintézményi menedzsment ebből a szempontból valóban jelentős fordulatot hozott. Elsősorban abban, hogy az egyes intézmények szintjén értelmezte a stratégiai gondolkodást. Kezdetben mint a helyi környezethez való alkalmazkodást, majd egyre inkább az üzleti szemlélethez hasonlóan, mint az egyedi intézmények mindentől eltérő helyzetét.⁸

Fontos kérdésként merül fel, hogy mi történt a hagyományos – miniszteriális – stratégiaalkotó szervezetekkel. Először is világosan kell látni, hogy a fenti modell fénykorát még azelőtt élte, hogy a stratégiai menedzsment részleteit kidolgozták volna. Így nem

stratégiai kompetenciaközpontként definiálta önmagát, hanem szabályozóként. Nem jövőképpen és kapacitásbővülésben látta a maga szerepét, hanem feladatmegoldóként. Erről írta Lindblom⁹ híres cikkét a tapogatózva haladásról. Ez alig más, mint a már idézett adaptív irányultság. E helyzetet törte meg időnként egy-egy nagy reformerhez kötött újítási periódus, mint nálunk Eötvös oktatási reformja, hogy utána visszaálljon a szokásos állapot. Egy ilyen reformhoz jelentős társadalmi mozgásoknak kellett kapcsolódnia, és általában részterületeket, szakfeladatokat érintett. Emellett kísérleti jelleggel mindig megjelentek nagy újítók – sok nemzetközi és magyar kísérletezőt lehetne itt említeni az oktatási szférából –, de elszigetelt jelenségként, kilépve és kiléptetve a normál rendszerből.

Mindenesetre azt lehet mondani, hogy ma a közszolgáltatások terén egy kettős stratégiai menedzsment érvényesül. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a nemzetközi szakirodalom is általában csak az intézmények szintjén működtetett stratégiai menedzsmenttel foglalkozik.¹⁰

Ugyanakkor a fent idézett Jenei-definíció mégis egy tágabb perspektívát is nyit a vizsgálódás számára. Ebben a formában a stratégiai menedzsment egyfajta, a közszolgáltatások minden intézményét átfogó reformmozgalomként definiálja önmagát. Elvek és módszerek együtteseként, a közszolgáltatások alkalmazkodásaként az új helyzethez. Ebben az értelemben szakítást jelent azzal a bürokratikus alkalmazkodási móddal, amely eddig jellemző volt, és az újabb környezeti kihívásokra újabb jogi szabályok és a hozzájuk tartozó intézmények felállításával válaszolt.

E központi stratégiai menedzsment alapvető eszköze lett a közintézmények kényszerítése a stratégiai menedzsment használatára, különösen Nagy-Britanniában, ahol a stratégiaalkotást kötelezően elő is írták. Más országokban inkább arról beszélhetünk, hogy a változó szükségletek és a pénzügyi kényszerítések hatására sokfajta eszközt hagynak alkalmazni az intézményeknek, részben központi előírások, részben saját innováció formájában, amelyek azonban reformértékű folyamattá állnak össze, formális stratégiai menedzsment-eszközök kikövetelése nélkül.

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a stratégiai menedzsment szerepe a közszolgáltatói szektorban elsősorban az egyes intézmények önálló stratégiaalkotó szerepének kialakítása és ennek az önállóságnak a megformálása a közszolgáltatótól elvárt feladatok megoldásában, másodsorban pedig a stratégiai menedzsment eszközrendszerének működtetése.

Ez a megfogalmazás több részlet megvilágítása után lesz érthető. Először is intézményi szinten egyáltalán nem jelent a stratégiaalkotás reform-értékű lép-

tékváltást. Az angol tapasztalatok is arra utalnak, hogy a kötelezően előírt dokumentumgyártás sokszor csak az irattárat duzzasztotta, mintsem új alaporientációk kidolgozását¹¹ segítette volna elő. Az adaptív irányultság éppen úgy jellemezhet egy önállóvá vált intézményt, mint a tervezői. Még a vállalkozó irányultság is előfordulhat egy kisebb vagy egy új intézmény esetében. Éppen ezért nem az alaporientáció váltására helyezném a hangsúlyt, hanem az önállóság megjelenésére. Ez persze kisebb jelentőségűnek tűnik az angolszász közszolgáltatásokban, ahol a helyi megoldások mindig is nagyban eltérőek lehettek, de a bürokratikus szabályrendszer és függés azért megtalálható volt mindig, ha rejtettebb formában és módon is.

Nagyobb problémát rejt annak megfogalmazása, hogy mit is jelent „a közszolgáltatástól elvárt feladatok megoldásában” kitétel. Ez először is arra utal, hogy az önállóság azért nem akkora, hogy az intézmény „alapvető célját” megváltoztathassa¹². Ez mindenképpen kívülről adott a számára. Ugyanakkor ez nem akadályozhatja teljes értékű stratégiaalkotó munkáját, hiszen az alapvető cél meghatározása lényegileg kívül esik a stratégiai menedzsment hatáskörén, annak meghatározása után kezdődik. Az alapvető cél meghatározása az üzleti életben a tulajdonosok feladata, a közintézményeknél a politikáé. E feladatát a politika a központi bürokráciával együtt hajtja végre.¹³

Ebben az értelemben annyival kell módosítani a korábban mondottakat, hogy korábban a központ az alapvető célt és a stratégiát is meghatározta, most ez utóbbit átengedi az intézményi vezetésnek.

Két további szempontra kell még ez ügyben felhívni a figyelmet. Az egyik az, hogy a közintézmények sohasem alakulnak spontán módon, dokumentumok nélkül. Az alapító dokumentumok azonban önmagukban nem stratégiai értékű dokumentumok, inkább az alapvető célt és a környezet egyes elemeit határozzák meg. Ugyanez elmondható mindazokról a jogszabályokról, amelyek a közintézmény életét befolyásolják. Ez azt jelenti, hogy a vezetés számára ezek a stratégiai elemzés tárgyai és nem végeredményei.

Miről szólnak akkor a jogszabályok? Stratégiai szempontból azért annyi szerepük mégis van, hogy a központ saját stratégiai-programalkotó munkájának dokumentumai. Feladatuk valamifajta egységesség kialakítása, hogy az adott közszolgáltatás megfeleljen a minden állampolgár egyenlő elbírálásban részesüljön elvnek. Ennek részletes kifejtése további tanulmányok tárgya lehetne egyébként, de most csak erre a megjegyzésre hagyatkozunk.

A másik probléma a politika szerepe a közintézmény stratégiájában. Itt nem elegendő a már említett alapvető

cél definiálásának emlegetése. A politika folyamatosan jelen van egy közintézmény vezetésének életében. Ezt kívánja a választási stratégiája, de befolyásának elismertetése is. Később majd látjuk, hogy ez típusalkotó tényező lesz a stratégiai irányultságuk rendezésekor.

A közintézményi stratégiák tipológiája

Elsőként is javasoljuk megkülönböztetni a közszolgáltatási és a közintézményi stratégiákat egymástól. Ebben az értelemben a közszolgáltatási stratégia a központ stratégiai menedzsment-tevékenységét jelenti, annak érdekében, hogy a közintézmények önálló stratégiáit befolyásolni tudja az állampolgári egyenlőség fent jellemzett céljából. A közintézményi stratégia pedig egy konkrét helyi szolgáltató szervezet stratégiáját jelenti a közszolgáltatási stratégia és a saját környezete elvárásai alapján. A továbbiakban tehát a közintézmények stratégiai kérdéseivel fogunk foglalkozni.¹⁴

Ismét csak azt kell mondani, hogy a tipológia a formálisan megfogalmazott stratégiai menedzsment osztályozását jelenti. Az adaptív és a vállalkozó irányultságról már szóltunk. Az ott mondottakat most is fenntartjuk. Ugyanakkor már ezen a szinten is azt kell mondani Joyce¹⁵ alapján, hogy a formális stratégia most több, az előzőekkel azonos szintű irányultságra esik szét. A klasszikus tervezési modell mellett további hárommal kell számolni:

- az **üzleti szervezetekhez hasonló** stratégiai menedzsment központjában a szolgáltatás fogyasztóorientált kialakítása szerepel, amit gyakran az üzleti életből áthozott vezetők dolgoznak ki és alakítanak át a bürokratikus rutinok lehető legkisebb felhasználásával,
- a **vízióalapú** menedzsment lényege a kívánatos jövő állapot és az ahhoz vezető szervezeti tevékenységek azonosítása, végül
- az **előrelátáson alapuló menedzsment** lényege, hogy külső szervezeti kapcsolódásokat keres, és stratégiáját az azokkal való kapcsolat alakítására építi, speciális kapacitások és szakterületek felkutatásával.

Új dimenziók tárulhatnak fel akkor, ha a politikai játéktér is belefoglaljuk a stratégiai választási lehetőségek sorába. Erre azért van szükség, mert bár a politikust mint tulajdonosi pozícióban lévő szereplőt határozhatjuk meg a szervezetben, és ennyiben nem stratégiaalkotó, hanem a stratégiaalkotás környezeti feltétele, de a közintézmények esetén sokrétűbb a hatása, mint az üzleti szervezet felsővezetéstől elkülönült tulajdonosának.

A legfontosabb különbség talán abban ragadható meg, hogy a politikus képes hosszabb távon is függetleníteni a szervezetet a változási kényszertől és a helytelen alkalmazkodás pénzügyi hatásaitól. Az üzleti szervezet tulajdonosa¹⁶ erre nem hajlandó, nyereségorientációja és függetlensége bizalommegvonást és szervezeti következményeket jelent változó körülmények között.

A politikus nem ilyen gondolkodású. Motivációja a barátok támogatása és az ellenfelek akadályozása, a döntésére bízott pénz nem a sajátja. Ha a vezetést barátjának tudja, akkor mind az intézmény létét, mind annak bőkezű finanszírozását megadja.

A politikus ugyanakkor más szerepben is feltűnhet. Ekkor az általános közszolgáltatási reformmozgalom lesz a zászlaján, és ezt kéri számon a közintézménytől. Ugyanakkor a fenti motivációi nem változnak. Ez azt a lehetőséget adja az intézménynek hosszabb távon is, hogy látszattervekenységek sorával válaszoljon a politikai kihívásra, elkerülve a valódi válaszokat.

A Ez alapján osztályozza Wechsler – Backoff¹⁷ a lehetséges stratégiákat **oltalmazó, fejlesztő, politikai és transzformációs** típusokként. Az első kettő valójában arra irányul, hogy ne kelljen radikális változásokat megtenni. Az első nem más, mint politikai protektorok keresése, míg a második tartalma a vezetés nyüzsgése a változás látszatáért a változatlanág érdekében, kielégítve a közszolgáltatási reformmozgalom politikai elvárásait is. A másik két opció lényeges változásokat és újításokat akar a környezet változásainak megfelelően. A politikai stratégia elsősorban a civil társadalom felé nyit, míg az utóbbi komplex választ alkot a kihívásokra

B Az előző fejlesztett változatának tekinthető Nutt – Backoff¹⁸ 1992-es osztályozása. Itt a négy típusból már három elkerülő jellegű. A **pózoló** esetében megteremti a stratégiaváltás dokumentumait, de azok megvalósulása már nem érdekes számára. Az **alkalmazkodó** esetben az elkötelezettség lényegesen kisebb, már az első lépések megtétele is érdektelen. A **kompromisszumos** stratégiai opció ebben a megközelítésben az előző oltalmazó opció kiterjesztését jelenti, nevezetesen a legerősebb – nem feltétlenül politikai – csoport támogatásának megszerzését. Lényegi válaszok megfogalmazása ebben a felosztásban a **kölcsönösségi** stratégia alapján lehetséges, nevezetesen az összes stakeholderrel alkotott koalíció alapján.

E két csoportosítás, amelyek az egyik szerző azonossága miatt akár egynek is tekinthetők, alapja a szükségletek megváltozásához köthető. Szükségletváltozás

alatt persze a közjószág iránti változásokat értjük akár mennyiségi az, akár minőségi.

C A közintézményt azonban közvetlenebbül érinti a költségvetés felől érkező kihívás. Ez közvetett hatásnak tekinthető, hiszen a szükségletváltozás a költségvetési alku során megszerzett pénzeszközök nagyságán keresztül közvetítődik felé. Ennek a hatásnak tipológiai következményeit **Osborn – Gabler**¹⁹ ma már klasszikusnak tekintett műve írja le. Ők **bürokratikus, versenyző és katalitikus** stratégiát vázolnak fel.¹⁹ Az első válasz a kihívásokra, önmaga terjeszkedése szervezeti változások nélkül, a második piaci eszközök igénybevételét jelenti – költségcsökkentés, minőség és hatékonyság jelszavával. A harmadik lehetőség a magán- és közösség erőforrásainak mozgósításával kíván a közösség problémáira megoldást találni.

D A feltételeket **Joyce**²⁰ rendezi egy kétdimenziós táblába, és ezzel a tipológia tipológiáját állítja fel. Magas és alacsony pénzügyi vagy szükségletváltozási mértéket különböztet meg, és így a hét típust – Osborn – Gabler és a fejlesztett Backoff (1992) tipológiát – négy csoportra bontja. Az első csoportba a pózoló, az alkalmazkodó és a bürokratikus típus kerül, amelyeknél egyaránt **alacsony a pénzügyi és a szükségletváltozási nyomás**. A versenyző típus önállóan foglalja el az **alacsony szükségletváltozási, de magas pénzügyi nyomás mezőt**. Köztes helyet foglalnak el a kölcsönösségi és a kompromisszumos stratégiák. Jellemző helyük a **magas szükségleti nyomás**, de semlegesek a politikai nyomás mértékével szemben. A **magas szükségleti és magas pénzügyi nyomás** mezőben pedig a katalitikus típus is megtalálható.

E E felosztás talán lehetőséget ad számunkra, hogy összefoglalásképpen kísérletet tegyünk egy **egységes tipológia** – az irányultságokat és a tudatos stratégiaalkotást is magában foglaló – megalkotására. Ezzel szakítunk azzal az általános képpel, ahol a kettős tipológia szétválik, de erre a közzféra sajátos helyzete talán elegendő magyarázatot ad. Hiszen itt az intézmények kialakításának és működtetésének tudatos jogi folyamatai és a már az egy évtizede jelentkező közszolgáltatási reformmozgalom egyfajta **féltudatos állapotot** hoztak létre.

Az üzleti alaptípusok, mint az adaptivitás és a vállalkozói magatartás, is tudatos választás ebben a megközelítésben. A **vállalkozói irányultság** a közintézményeknél mint a nagy szervezetek kialakításának igénye

figyelhető meg. Lényege itt is a növekedés, egy erős személyiség akaratának kifejeződése. Mindez inkább a politikai szféra felé való kapcsolódást jelent, a hatalom akarását. Ez az irányultság tehát úgy tekinthető a közintézmények viszonyai között, mint az egyéb politikai szférával való kapcsolatok dominanciájára épülő stratégia egy fajtája, ami feloldódott a többi típusban.

Más a helyzet az **adaptív irányultsággal**. Ebben az esetben talán mondhatnánk, hogy a reformelkerülő stratégiák felfoghatók úgy is, mint a féltudatos helyzet adaptív változatai. Mégis úgy gondolom, hogy ez egyszerűsítő felfogás lenne ebben a helyzetben. Az adaptív stratégia önállóan létező lehet, ha kívül is esik a Joyce által kifeszített téren, ezzel mintegy harmadik dimenziót kap annak két dimenziója mellé. Adaptív stratégia követhető mind a négy mező feltételei szerint. Az elkerülő stratégiák azonban feltételekhez kötöttek. Kétségtelenül igaz, hogy a bürokratikus stratégia is tekinthető lenne esetleg az adaptív stratégia részének, de ez a fogalom a szerzők által kötött, tudatos válasz a növekvő szükségletekre. Az adaptív stratégia azonban csak azért bürokratikus, mert ebben a hagyományban leledzik, abban sem tudatos választás eredményeképpen. Talán arra érdemes még felhívni a figyelmet, hogy a külső szemlélő számára adott esetben egy adaptív irányultságú szervezet mutathat elkerülő stratégiájú képet. De ez csak az adott pillanat befolyása. A vezető gondolkodási terméke még nem tudatos stratégia, még ha úgy tűnik, hogy a töredékes megvalósulás a szavakkal szemben egy meghiúsult stratégia eredménye. Az adaptív stratégiát tehát megtarthatjuk, mint önálló típust.

Röviden szólni kell még arról, hogy mi a helyzet a tervezői irányultság szétesettségével, amelynek eredményeként a **vízió vezérelt, az előrelátás vezérelt és az üzleti szervezetekhez hasonló** irányultságokat kaptuk. Az utóbbi megfeleltethető a versenyzői típusnak. A vízióvezéreltség a belső állapotok befolyásolására helyezi a hangsúlyt, így a katalitikus, a bürokratikus, a pózoló és az alkalmazkodó típus egyaránt megtestesítője. Az előrelátásvezérelt irányultság a kölcsönösségi és a kompromisszumos típusban kel életre, de az alkalmazkodó is ide sorolható, ha az alkalmazkodás tárgya a kapcsolati háló. Ez alapján ezek az irányultságok a típusok egyik dimenzionáltságát jelzik, semmint önálló típusok. A dimenzióképzés funkciójában azonban a közszolgáltatási reformmozgalommal szemben kisebb jelentőségűek, így velük a továbbiakban önállóan nem foglalkozom.

Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy kielégítő tipológia adódik a Joyce-féle dimenzionálás kiegészítésével. A kiegészítés az adaptív típussal most már az alkalmazkodó típus kettébontásával – vízió- vagy előrelátásorientált – történhet.

*Empirikus tapasztalatok*²¹

A vizsgálatot a következőkben foglaljuk össze. A harminckét vizsgált intézmény esetében kettőt találunk, amelynél nem volt az esettanulmányban nyoma stratégiai típusú gondolkodásnak. Ez lehet a kérdező hibája is, de lehet a szervezeté, ez utólag eldönthetetlen, ezért ezeket nem kell értékelni.²²

Formális stratégiák

Érdekesebb ugyanakkor, hogy összesen négy volt olyan, ahol formális stratégiai dokumentumot tudtak mutatni. Ez sem volt igazi „mission statement” vagy érvényes dokumentum, de a megfogalmazások már ilyen irányú gondolkodásra utalnak. A négyből három tulajdonképpen a magyar nomenklatúra szerint nem is költségvetési szerv, hanem kettő állami tulajdonú vállalat, míg egy magántársaság, amely közintézmények számára ad üzletviteli tanácsokat. A két állami vállalat elég nagy, de csak az egyiküknél található rendszeres stratégiai elemző szervezet. A másik egyszeri, külső megrendeléssel oldotta meg a dokumentumok készítésének problémáját. Mindkettőre jellemző azonban a piacra lépés kényszere, területén az üzleti szervezetek megjelenése és erős versenye. Stratégiai menedzsmentjük sok esetben az óvatos, állami védőernyő alatt való piacra lépés előkészítését jelenti. Erre főként azért volt szükségük, mert belátták, hogy állami monopóliumuk nem tartható a mai körülmények között, arra a gazdaságpolitika nem vevő.

A formális stratégiával rendelkező egyetlen közintézmény, amely egyben költségvetési szerv is, egy olyan szervezet, amely a maga nemében az országban egyedülálló. Szakmailag ebben az értelemben a legerősebb, és a hasonló intézmények számára felkészítő és mintaadó szerepet tölt be. A maga területén alapvető célja így az állandó innováció. Ehhez nemcsak a hazai pályán kíván helytállni, hanem a nemzetközi porondon is. Széles külföldi kapcsolatokkal és reputációval rendelkezik. Stratégiája alapját is ez adja – nevezetesen ennek a vezető pozíciónak és nemzetközi hírnévnek a megőrzése. Érdemes itt kitérni arra, hogy milyen viszony van egy ilyen szervezet feladata és stratégiai elképzelései között. Az országban való egyedüllét és szakmai vezető szerep tulajdonképpen az intézmény feladata és alapításakor megfogalmazott célja. Ugyanakkor az erőteljes nemzetközi jelenlét ennek nem feltétlenül velejárója. Ha az innovációban csak követné a nemzetközi trendeket, és nem akarná előzni is azokat, akkor is teljesítette feladatát. A nemzetközi vezető szerep azonban már önként vállalt cél, aminek alárendelődik minden egyéb. Ebben az értelemben emeli ki az esettanulmány készítője: „...az általános magyar ...képtől gyökeresen eltérő benyomást kelt. Az épüle-

tek általában jó állapotúak, rendkívül tiszták, rendezettek, ügyelnek a parkosításra. A külső megjelenésen túl a legfontosabb az itt végzett munka magas színvonala, mely nemzetközi viszonylatban is elismertté teszi.”

Gazdálkodásában is megjelennek ezért az újszerű elemek – központi anyaggyártás az osztályok saját raktározása helyett, a lehetséges tevékenységek és funkciók kitelepítése a szervezetből, új szemléletű házkészítés stb.

Tipológiánk szerint ezek az intézmények a **vízióvezérelt** típusba tartoznak. Fő stratégiájuk valamilyen formában a belső szervezet olyan átalakítása vagy szervezetének olyan fenntartása vagy módosítása, amely alkalmazkodik a környezethez. Ugyanakkor mindegyikben jól kimutatható a versenyzői magatartás. Ez adja az alapvető jellemzőjüket. Ugyanakkor mégsem az üzleties menedzsment jellemzi őket, kivéve, ha céljuk maga az üzleti szervezetté váló átalakulás, hanem a feladatkoncentráció – leválasztás vagy outsourcing útján –, belül pedig erőteljes feladatorientáltság és kiválóságkép közvetítése az alkalmazottak és a „vevők” felé.

Átmeneti stratégiák 1.

Az ide sorolt négy szervezet nem rendelkezik önálló dokumentumokkal saját stratégiájáról, de működésükben mégis határozott irányok és célhierarchiák rajzolódnak ki. Ez két dologra vezethető vissza. Az egyik bizonyos külső kényszerek, a másik pedig az intézmények funkcionális sajátosságából következik.

A jobb megértéshez tudni kell, hogy mind a négy intézmény az oktatás területéről való, egyikük felsőoktatási intézmény és egy oktatási háttérintézmény, amely azonban erős piaci versenyben kell, hogy bizonyítson, a többi közoktatási intézmény. Ez azért fontos, mert Magyarországon az oktatási szférát két dolog mindenképpen jellemzi: mivel itt magas az értelmiség aránya, ők viselték el nehezebben a merev végrehajtói szerepet. „Pedagógiai kísérlet” címen már igen korán igyekeztek kitörni a merev bürokratikus formákból – egyik esetünk ehhez a körhöz tartozik már évtizedek óta. Másrészt a kilencvenes években az állam is kényszerítette az iskolákat önálló „pedagógiai programok” kidolgozására.²³ A pedagógiai program azonban mégsem egészen tekinthető stratégiai dokumentumnak. Annak sok elemét alkalmazza, de a szervezet egésze – gazdálkodás, személyzeti munka, menedzsmenteltek – nem része, csak a szűken vett szakmai program. A kimaradó elemek tartalma csak az igazgató fejében létezik, az ő munkája, aminek elveit már nem kell megfogalmaznia.

A főiskola és a háttérintézmény helyzetét pedig az határozza meg, hogy mindkettőnek természete szerint egyedinek kell lennie. A felsőoktatás intézményei már

évszázadok óta rendelkeznek önálló arculattal, nem is viselnék el egy másik intézmény gyámkodását, de az állami intézményekét sem. Tanrendjük, személyzetük meghatározása mindig is autonóm volt. A háttérintézményt pedig a rendszerváltás után a piac kényszerítette váltásra. Ez utóbbi esetben jól kimutathatóan léteznek hosszú távú célok és azokat megalapozó elemzések, de ezek önálló stratégiai dokumentummá nem álltak össze, bár a szervezet egésze ezeket ismeri, még ha nem terjesztik is őket a stratégiai menedzsment eszközeivel. Ezért nem lehet tisztán a vállalkozói stratégiához sorolni ezt az intézményt, oda, ahol a vezető célja definiálja a jövőt, és a munkatársak csak megélik azt.

Tartalmilag vizsgálva a feltárt stratégiai elemeket, vízióvezéreltséggel találkozunk, amely részben versenyző, részben kölcsönösségi alapokat mutat. Az oktatási intézmények fő célcsoportja az utóbbi esetben a hasonló feladatmegoldással élő intézmények csoportja és a diákoknak adandó pluszszolgáltatás – kísérleti tananyag, fejlesztett pedagógiai szolgáltatás –, amely így az iskola presztízsét, ezzel talán bevételeit is növeli. E kört talán úgy foglalhatjuk össze, mint a **vízióval adaptálódó** intézmények csoportját. A formális stratégia hiánya itt inkább ismerethiányra és a vezetői kultúra gyengeségére vezethető vissza.

Módszertanilag felvethető az a kérdés, hogy a kísérleti iskola saját programja vagy a felsőoktatási intézmény oktatási célja miatt nem tekinthető formális stratégiai menedzsmentnek. A már említett okon túl – a tudatosság nem terjed ki a szervezet minden elemére – azt is látni kell, hogy ebben az esetben inkább termékdefinícióról van szó, ha az üzleti mintát tekintjük alapnak. A stratégiai menedzsment ennek további szofisztikálását is jelenti. A stratégia azzal foglalkozik, hogy a termék mely változatát és milyen formában kell szolgáltatni az eredményesség érdekében, azaz a termékdefiníciót követő munkálatokról szól.

Átmeneti stratégiák 2.

E körbe azt az öt intézményt soroltuk be, amelyek viszonylag rövid múltra – kettő-öt év – tekintenek vissza. Ebben az esetben az alakulás és az életben maradás jelenti a stratégiai célokat. Ez az az időszak, amikor az intézmény részleteiben is végiggondolja önmagát a menedzsmenttől a munkatársakig bezárólag. Ugyanakkor látni kell, hogy ez csak átmeneti állapot, mivel a kezdeti lelkesültség elszáll, és a stratégiai gondolkodás fennmaradására semmilyen garancia nincs. Látható, hogy meglepően sok ilyen intézmény került a mintába. Ez részben a véletlen műve, részben pedig azért azt is tükrözi, hogy a rendszerváltás jelentős változásokhoz is vezetett a közszférában.

A csoport további érdekessége, hogy sok – három – benne a központi államigazgatási szervezet. Kevésbé közpolitika-formálók, inkább szabályozók és végrehajtók. Kettő szolgáltató jellegű, az egyik országos, míg a másik helyi jelentőségű. A csoporton belül négy egyedi intézmény, az ötödik pedig kísérleti jellegű az egészségügyben. Ez azt is jelenti, hogy a megalakulás sem támaszkodhatott előzetes rutinokra, legfeljebb a nemzetközi tapasztalatokra és elméleti ismeretekre.

A stratégiai típusokat tekintve igen változatos képbontakozik ki előttünk. A megalakulási dokumentumokon túl egyikük sem rendelkezik formális stratégiai dokumentumokkal. A feladat további jó színvonalú elvégzése fogalmazódik meg. Azt is látni kell, hogy a megalakulás sem a stratégiai menedzsment szerint zajlott. Éppen arról szól sokuk története, hogy még mindig jelentős módosításokra szorulnak az első megoldások, akár az alapfeladatot vagy az alapvető technológiát vizsgáljuk. Három intézménynél az első néhány év éppen azzal telt, hogy vezetői garnitúrák cserélődtek, mindegyik belül is megosztott volt a tekintetben, hogy mi is az alapvető célja a szervezetnek és azt hogyan érheti el. A másik kettőnél az erős vezetői személyiség az – beleértve a politikai támogatást is –, amelyik a sűrű cserét megakadályozta. Az egyik végül konszolidálódott, a másik még mindig keresi a helyét.

Kettő esetében kimutatható, hogy az alapfeladat meghatározása (a feladat nagysága és fontossága, vagy a partnerek bekapcsolódása) is problémás volt.

Használva a stratégiai menedzsment tipológia fogalmait, azt kell mondani, hogy a megalakulás körüli tudatosság módja e csoportban sokféle. E körben a katalitikus mód éppen úgy megtalálható – egy helyi szolgáltató esetében –, mint a kompromisszumos egy másik szolgáltató és az egyik a központi szervezet esetében. A másik kettő célrendszerét inkább a bürokratikus megbízhatóság és részben a szakmai kiválóság vezérli. Hosszabb távon úgy látszik, hogy a fenti értékek mentén mozgó adaptív stratégiát fognak követni, nem nagyon látszanak átvenni a stratégiai menedzsment elveit a stabilizálódás után, bár erről a problémáról kevés az információnk. E kört talán a **bürokratikus adaptáció felé forduló intézmények** névvel illehetjük. Ez egyébként tautológia lenne, hiszen a közintézmények esetében az adaptivitás bürokratikus azok természetéről van szó, de itt alakuló intézményekről van szó. Ez alól kivétel a katalitikus módon alakuló intézmény, itt ez a gondolkodási mód hosszabb távon is fennmarad, hiszen ez szervezetenként is beépült a közös – helyi önkormányzati és magán – tulajdonlás miatt. Feltehető, hogy e szervezetek is részben adaptív, részben vízióval adaptálódókká válnak.

Adaptív stratégiák

Bár általában az adaptív stratégiát együtt szokták tárgyalni, mi mégis szétválasztjuk azt. Erre a fő indokunk, hogy igen markáns különbségek látszanak az egyes intézmények helyzetértékelése és az arra adandó válaszok között. Itt inkább alapértékekről, talán szervezeti kultúrák különbségéről illene beszélni, mindazonáltal a vizsgálat, de talán inkább a reformra irányuló közszolgáltatási stratégiai akaratok miatt a válaszolók kényszert éreztek ezeket célként megfogalmazni.

Felsőbbségi adaptáció

E körben központi intézményekről van szó, bár ez valószínűleg véletlen. A világosan meghatározott célok és szabályzatok szerinti működést tekintik célnak, amit valami följük rendelt felsőbbség változtathat meg. Ez nem feltétlenül politikai vagy közigazgatási felsőbbséget jelent. Kettőjük ugyanis államigazgatáson kívüli kuratori körrel működik. E kör szakmai-politikai mozgásai definiálják az intézményt vagy az alatta levő intézményeket.

Kiválóságtudatú adaptáció

E csoport szolgáltató-végrehajtó szervezeteket tartalmaz. Helyzetük nem tekinthető stabilnak és rózsásnak. Több támadás érte őket a rendszerváltás és az államháztartási reform kapcsán, létüket is időnként megkérdőjelezve. Ez alakította ki kiválóságtudatukat. Kettő olyan hálózati szervezésű egységes szolgáltatás része, amely valóban világszinten is ritkaság, és egyes nem magyar szakmai körök szerint elkerülhetetlen létrehozása mindenütt, ha lassan halad is a világban a terjedése. Ugyanakkor más, nem csak magyar vélemények szerint mégsem képviselnek olyan nagy értéket. E vitát nem akarjuk eldönteni, de azt látni kell, hogy a kiválóságtudat a támadások ellenhatásaként alakult ki, a közszolgáltatási reformhoz való adaptivitás belső elemeként jött létre. E stratégia része, hogy valamifajta ellenlépést csak közigazgatási-bürokratikus szinten tesznek, kivéve egyiküket, amelyik piaci módszereket is használt legalább a közönség magához édesgetésére.

Fejlesztésorientált adaptivitás

A körbe az önmagukat stabil helyzetűnek tekintő intézmények tartoznak. Ez a feladat stabil voltára vonatkozik, amit el kell látni. Helyzetüket nem tekintik rózsásnak, de nem is aggasztó semmilyen vonatkozásban. Forráshiányra panaszkodnak, ez határozza meg céljaikat. Több önkormányzat is ide soroltatott.(az önkormányzat) gazdálkodásának fő célkitűzése

az alapvető feladatokra kiterjedő – átgondolt, szigorú – takarékos, megfontolt gazdálkodás, mely sokrétű tevékenységet foglal magába. A feladatok leggazdaságosabb megoldása, a pénz és az anyagi eszközök legcélszerűbb és leghatékonyabb felhasználása, a vagyon hasznosítása, annak növelése csak törvényes keretek betartásával valósítható meg. Ennek megvalósításához pontos, naprakész pénzügyi információra van szüksége...” – szól a típusfilozófiát megfogalmazó egyik válaszoló. Ebbe a körbe beleérti a szolid fejlesztést is. Erről hosszabb távú elképzeléseik is vannak. Pénzügyileg nem kockáztatnak, a vállalkozástól túl sokat nem várnak. Szolid ügymenet jellemzi őket.

Válságtudatú adaptáció

Ezek a szervezetek – hárman – az irántuk való kereslet csökkenését érzékelik, illetve egy önkormányzat esetében a forráshiány jelent válságtünetet: „Az önkormányzat jelenlegi meghatározó célja a minél kevesebb hiány termelése működése során, ennek elérése tekinthető sikeres önkormányzati gazdálkodásnak”. Ugyanakkor mégis úgy látják, hogy létük szükséges és indokolt. Lehetőségeiket szűknek látják, bár a költségvetés szabályai szerint kismértékben fejlesztésre is képesek, és hosszabb távú célokat is látnak, de az ahhoz vezető utat bizonytalannak találják vagy járhatatlannak. „A vállalkozás viszont egy nagyon telített piacon működik, emiatt nehézkes annak bővítése. A versenytársak sokkal jobb műszaki és gazdasági háttérrel működnek” – válaszolják, ha tágabb lehetőségeket érint a kérdező.

Vállalkozói stratégiák

E körben nem arra kell gondolni, hogy piacra készülő közintézmények sorolódtak ide. A vállalkozás fogalma itt arra utal, hogy az intézmény vezetője határozott szervezeti célokat fogalmaz meg, és érvényesíti azokat a szervezetben, de ennek letéteményese ő maga, a személyisége. Két ilyen találtunk. Ugyanakkor helyzete nem a bővülés irányába halad, erre a környezet nem ad alkalmat, hiszen az már más intézmények érdekeit sérti, vagy bonyolult politikai játszmát kellene vezényelnie. A vállalkozás itt inkább az intézmény fennmaradásának és „kis lépéses” fejlődésének proaktív, „akciózó” vezetői elősegítését jelenti. „A stratégiában meghatározó az állami piaci igények kielégítésének monopolizálása” – szól az értékelő megállapítás egyikükről. Ezt részben a vezető igyekszik elérni, részben, mint másik szolgáltatónál, a szabályozás biztosítja. Ha a pozíció biztosított, akkor a vezető is a helyzet stabil fenntartásában érdekelt és inkább a fejlesztésorientált adaptációt részesíti előnyben.

Összefoglalás

Amennyiben összehasonlítjuk a magyar típusokat a modellül választott tipológiával, akkor a következő előzetes megjegyzéseket kell tenni. A tipológia alapja angolszász környezetben született. Részben nagy-britanniai, részben egyesült államokbeli tapasztalatokra és vizsgálatokra épül. Ez két szempontból is korlátozottan használható. Egyrészt a nagy-britanniai tapasztalatokat nagyban meghatározza az, hogy ott a kilencvenes években kötelezővé tették a stratégiai dokumentumok kidolgozását a közszolgálati stratégiai menedzsment részeként. Az elkerülő stratégiák nagy száma a formális azonosulás termékeként jött létre. Az egyesült államokbeli tapasztalatokat meghatározza, hogy ott a közintézmények bürokratikus viszonyait az egységes, központosított hálózati elv sohasem jellemezte, mindig is töredezett volt jellegük, így sokfajta változat létezett mindig is együtt. A piaci elemek használata azonban ott is újdonságot jelentett, és ez az elv határozta meg a tipológiát, a nem piaci elvű típusok így háttérben maradtak.²⁴ A Joyce által végzett összevonás ez utóbbi hatás súlyát csökkentette, de az elsőét nem.

Első megállapításunk most már az lehetne, hogy a magyar közintézményekre a stratégiai menedzsment nem jellemző. Feladattudatúak, és annak végrehajtását tekintik célnak. A közszolgáltatási stratégia, mint környezet számukra elsősorban pénzelvonást jelentett és külsőként élték meg hatásait. Adaptivitásuk tudatosult, de nem váltott át tudatos stratégiai menedzsmentbe.

A helyzet megítélését az is nehezíti, hogy ennek ellenére a feladat átgondolása mégiscsak a menedzsment része, és erről igen bő információval rendelkeznek mind hazai, mind külföldi intézményekről. Ez azonban nem a stratégiai elemzés része, hanem szakmai feladat és szakmai kiválóságmérce, azaz a termék és a technológiai ismeret eleme, nem a szervezetmenedzsmenté.

A hagyomány erős és a fő mintát a **fejlesztésre orientált adaptivitás** jelenti, ami megfelel az egyesült államokbeli bürokratikus típusnak, amit a nagy-britanniai modell is átvesz. A többi típus inkább a közszolgáltatási menedzsment miatt jött létre, de láttuk, hogy ezek is csak az adaptív irányultságot szofisztikálják, nem illeszkednek más tipológiához.

A kívánatosnak tartott katalitikus modell csak nyomokban van meg. Ugyanakkor az üzleties-versenyző modell elemeit sokan használják.

Fontos eleme a menedzsmentnek a kiválóságtudat súlya a magyar közintézményekben. Ez ritkán jelent versenyzői mentalitást, inkább a fejlesztésre orientált adaptivitás részének tekinthető. Sok esetben ez a stratégiai menedzsment részeként hatékonyságösztönző tényező,

de a közszolgálatban nem feltétlenül az.²⁵ Mint láttuk, ez lehet pusztán önbizalomerősítő tényező a megtámadott szervezetben, ami egyéb módon nem hat rá.

A vizsgálódás persze nem reprezentatív jellegű, így az arányokról és azok jelentőségéről csak óvatosan lehet nyilatkozni. Az adaptív irányultság túlsúlya azonban így is kijelenthető jellemzője a magyar közintézményi menedzsmentnek, még a vállalkozói is erre orientált. A rendszerváltás kibillentette a nagyon hagyományos módozatokat, de az új elemek beépülve nem adtak további lökést az intézmények többsége számára az alaporientációk folyamatos átgondolására és a menedzsmentbe való tudatos beépítésére. A magyar vezetői kultúrának ezt a jellemzőjét más vizsgálatok is megerősítik.²⁶

A vizsgálat talán módszertanilag hozott újat azzal, hogy az adaptív irányultság belső tagolódását sikerült feltárni. Ez annak a következménye, hogy a rendszerváltással együtt jött államháztartási reform pénzügyi megszorításai és a bürokratikus ügyintézésrel együtt járó széles körű változásindoklási kényszer a közintézmények vezetését mindig a tudatos feladatmeghatározásra szorították, még ha ez nem is vezetett a stratégiai menedzsment átvételéhez.

A nagy-britanniai példa ugyanakkor azt mutatja, hogy a külső kényszer nem vezet valós eredményre, csak az elkerülő magatartások és a kudarcok szaporodását hozhatja magával. Talán a pénzügyi nyomás eddig alkalmazott eszközét is enyhébben lehet később alkalmazni, ami hozott részeredményeket némi modernizált szolgáltatásnyújtás formájában, de a stratégiai menedzsment felé való áttörést nem eredményezett. A finomabb, a kevésbé látványos és a valós érdekekre alapozott vezetői kultúra fejlesztése lehet a megfelelő út.

Erre int minket az is, hogy a katalitikus, a külső partnerekre és stakeholderekre épített gondolkodás a vizsgálat óta is alig jelent meg közintézményeinkben. Inkább a belső erősödés és alkalmazkodás volt a cél.²⁸ Szükség szerint pedig a felsőbbiség jóindulatának elnyerése jelenti a külső környezetre való odafigyelést. Menedzseri szempontból inkább arról van szó, hogy milyen „megdönthetetlen szakmai érvek adódnak és milyen költségek számíthatók ki a modern pénzügyi-közgazdasági módszertanokkal, amelyet a politikusok és más bürokratikus döntéshozók nem tudnak felülírni, azaz a költségvetési pénzeket csökkenteni”. A „közönység” inkább csak zavaró tényező, fölösleges résztvevő, új szempontot nem jelent ebben a vitában. Amíg ez így van, addig az államháztartás feladatátgondolásra épített további stratégiája sem fog teret nyerni a fűnyíró elrovására.

Lábjegyzet

- ¹ Chikán Attila (1997: 162. o.)
- ² Jenei György (2000: 2. o.)
- ³ A stratégia könyvtárny irodalmából nem tudunk részletes ismeretést adni, de néhány dolgot ki kell emelni a továbbiak megértéséhez. Itt felhasználtuk: Chikán (2000), Osborne – Gabler (1994), Aaker (1995)
- ⁴ Chikán (1997: 463–471. o.) Mintzberg alapján
- ⁵ Chikán (1997), Joyce (2000)
- ⁶ Stillmann II. (1994: 13. o.)
- ⁷ Osborne – Gabler (1994: 223–251 o.)
- ⁸ Lindblom (1995)
- ⁹ Ebből a szempontból az egyes települési önkormányzatok is ilyen helyi intézménynek számítanak. Ezt a tanulmányban végig így fogjuk kezelni (Osborne – Gabler i.m.)
- ¹⁰ Jenei (2000) és Sanderson – Bouvard – Davis – Foreman (én)
- ¹¹ E kifejezést most a vállalatgazdaságtan szóhasználatában használjuk: „...a szervezet tevékenységének irányultságát, létének értelmét kifejező cél” (Chikán, 1997: 15. o.)
- ¹² Pásztor Miklós (1999)
- ¹³ Nem tévedünk nagyot, ha azt mondjuk, hogy a közszolgáltatási stratégiát gyakran közpolitika címszó alatt is szokták tárgyalni. A két fogalom nem azonos, de közel áll egymáshoz, ha a stratégiai menedzsment keretében tárgyaljuk a kérdést.
- ¹⁴ Joyce (2000), 1. fejezet
- ¹⁵ Itt feltételezzük a racionális tulajdonost, aki befektetése után nyereséget akar. Mondanivalónk ebben az esetben igaz. Az üzleti életben is lehet hanyag, hozzá nem értő vagy buta tulajdonos, de ez kívül esik vizsgálódásunk körén.
- ¹⁶ Wechsler, B. – Backoff, R.W. (1986): Policy making and administration in state agencies: strategic management approaches, Public Administration Review, 46
- ¹⁷ Nutt, P.C. – Backoff, R.W. (1992): Strategic Management of Public and Third Sector Organizations, San Francisco: Jossey-Bass
- ¹⁸ Osborn, D. – Gabler, T. (1992): Reinventing Government, Reading
- ¹⁹ Az angol szövegekben a katalitikus stratégiát mint „governance” stratégiát említik. Mára ez utóbbi fogalom elszakadt a „kormányzat” jelentéstől és „kormányzásként” értelmezik, így a katalitikus jelző háttérbe szorult.
- ²⁰ i. m. 45. o.
- ²¹ 1999–2000. év folyamán egy OTKA-vizsgálat során, kísérleti jelleggel 32 közintézményben készült a gazdálkodásuk jellemzőiről esettanulmány Feladata és mérete szerint sokfajta intézmény került a vizsgálódás körébe. A gazdálkodás tényei mellett arra is rákérdeztünk, hogy milyen stratégiával rendelkezik az adott intézmény. E vizsgálat eredményeit összegezzük a továbbiakban. A kutatást Vámos Dóra vezette. A vizsgálat nem törekedett reprezentativitásra, elméleti kísérleti jellege volt.
- ²² A közoktatás talán a fent jelzett okok miatt az a szféra, ahol nem „új közszolgálati menedzsment (NPM)” címmel, de az abban később megfogalmazott elvek és módszerek szerint történtek már korai változások. Ezek a pedagógia berkein belül maradtak, és ott alkottak reformmozgalmat. Éppen emiatt az általános NPM tőle függetlenül és önállóan indult el. A két mozgalom persze később egyesült, de fogalmaiban és hangulatában a pedagógia mindig megőrizte önállóságát, különösen Magyarországon, ahol a parancsuralmi rendszerben az egész politikai színezetet is kapott.
- ²³ Stillmann II. (1994) és Zupkó (2002)

- ²⁴ Bouckart, G. – Pollitt, C. (eds.) (2001): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press
- ²⁵ Zupkó G.: „A tanulmány több »új közmenedzsment« eszköz használatának elterjedését vizsgálja nemzetközi példákon, és hasonló következtetésekre lehet jutni adataiból, mint a miénk.”
- ²⁶ Jenei Gy. – Kuti É. – Horváth Á. (2006), illetve Jenei Gy. – Kuti É. (2006)

Felhasznált irodalom

- Aaker, D.A. (1995): *Strategic Market Management*, John Wiley & Sons, Chichester
- Antal-Mokos Z. – Balaton K. – Drótos Gy. – Tari E. (2000): *Stratégia és szervezet*, KJK Kerszöv, Budapest
- Backoff, R.W. – Wechsler, B. (1986): *Policy making and administration in state agencies: strategic management approaches*, *Public Administration Review*, 46
- Backoff, R.W. – Nutt, P.C. (1992): *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco
- Bouckart, G. – Pollitt, C. (eds.) (2001): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford
- Chikán A. (1997): *Vállalatgazdaságtan*, Aula, Budapest
- Greenwood, J. – Wilson, D. (1989): *Public administration in Britain Today*, Unwin Hyman, London
- Jenei Gy. (2000): *Stratégiai szemlélet és új közintézményi menedzsment*, *Vezetéstudomány*, 8.

- Jenei Gy. – Kuti É. – Horváth Á. (2006): *Innovative Techniques of Public Support to organized civil Society*, kézirat
- Jenei Gy. – Kuti É. (2006): *Duality In the Third Sector. The Hungarian Case*, kézirat
- Jocye, P. (2000): *Strategic management for the public service*, Open University Press, New York
- Lindblom, C.H.E. (1994): *A kis lépések tudománya*, in: *Közigazgatás* (szerk.: Stillmann II., R. J.), Osiris-Századvég, Budapest, 83–98. o.
- Mintzberg, H. (1979): *The Structuring of Organization. A Synthesis of the Research*, Prentice-Hall, Upper Saddle River
- Osborn, D. – Gabler, T. (1979): *Reinventing Government*, Reading
- Pásztor M. (1999): *A demokrácia 10 éve*, V. Országos Politológus Vándorgyűlés, Nyíregyházi Főiskola, Nyíregyháza
- Sanderson, J. – Bouvard, T. – Davis, P. – Foreman, A. (1992): *Made to Measure*, LGBM
- Stillmann II., R.J. (1994): *Amerikai közigazgatás magyar szemzőgből*, in: *Közigazgatás* (szerk.: Stillmann II., R. J.), Osiris-Századvég, Budapest, 7–16. o.
- Zupkó G. (2002): *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*, Századvég, Budapest

Cikk beérkezett: 2008. 2. hó

Lektor vélemény alapján végleges változat: 2008. 5. hó

E SZÁMUNK SZERZŐI

Pásztor Miklós, egyetemi adjunktus, Budapesti Corvinus Egyetem; **Dr. Joyce Liddle**, egyetemi docens, University of Nottingham; **Dr. Markku Sotarauta**, PhD, egyetemi docens, University of Tampere; **Dr. Poór József**, egyetemi tanár, hites menedzsment-tanácsadó, Pécsi Tudományegyetem; **Szántó Richárd**, egyetemi tanársegéd, Budapesti Corvinus Egyetem; **Nyiri Zoltán**, egyetemi tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem; **Dr. Radó András**, CSc, egyetemi docens, Károly Róbert Főiskola, Gyöngyös; **Dr. Román Zoltán**, a közgazdaság-tudomány doktora, Magyar Tudományos Akadémia; **Dr. Osman Péter**, kandidátus; **Dr. Láng Eszter**, tanszékvezető egyetemi docens, Debreceni Egyetem; **Király Gyöngyi**, PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem

VEZETÉSTUDOMÁNY