

Menedzsment-trendek a közszférában

Dr. Turcsányi Katalin

Budapesti Műszaki Főiskola Keleti Károly Gazdasági Kar Szervezési és Vezetési Intézet
1084 Budapest, Tavaszmező utca 17.
tursanyikati@chello.hu

Absztrakt: Az állami szféra (központi, helyi/regionális) intézményei a költségvetés nagy hányadát kötik le, ugyanakkor a közszolgáltatások színvonala egyre több elégedetlenséget vált ki és fékezi a gazdasági fejlődést. Ezen intézmények korábbi formában történő működése konzerválná a magas költségekkel alacsony színvonalon működő ellátórendszert. Tiszta viszonyok teremtésére van szükség, ahol világos, kinek, mi, mennyibe kerül. Ehhez vezető egyfajta megoldás a tevékenységek kihelyezése (outsourcing), ami széleskörű piaci típusú mechanizmusokat visz a közfeladatok megvalósításába. A tevékenység-kihelyezés mindenek előtt növeli a hatékonyságot. Ennek érdekében a közszeletornak el kell sajátítania az üzleti szektor logikáját, az üzleti szektor pedig érzékenynek kell lennie közszféra problémái iránt. Az állam különböző mértékben bízhatja a közszolgáltatásokat a magánszférára. Hagyományos modellben az állam az ellátandó feladatok alapján fogalmazza meg infrastrukturális igényeit.

Kulcsszavak: közfeladat, közszféra, piaci menedzsment, közszeletor-menedzsment

1. Bevezetés

A XX. század hatvanas éveiben felgyorsuló társadalmi változások és a hetvenes években jelentkező gazdasági válság a fejlett országokban **megkérdőjelezték az addig folyamatosan növekvő jóléti állam szerepét**, finanszírozási alapjait, illetve az általa biztosított szolgáltatások formáját és tartalmát. Ezzel egy időben a fejlett országok egy részében jelentősen **csökkent a politikai intézményrendszerbe vetett bizalom is**.

A nyolcvanas évek elejétől a válság kezelésére reformok és korszerűsítési programok kerültek bevezetésre a közszeletornban. A reformprogramok első – angolszász - hullámában túlsúlyba kerültek a **magánszeletor prioritását** hirdető programok, amelyek a közszeletor nagy részének privatizációját tűzték ki célul.

Későbbiekben ezek kiegészültek komplexebb, a közszolgáltatások külső vállalatba-adását, (outsourcing) a közszeletor átszervezését szorgalmazó javaslatokkal. Más reformtrendekben is hangsúlyos szerepet kaptak a **vállalati**

szektorban már bevezetett és onnan átvételre javasolt vezetési-szervezési technikák. A nemzetközi irodalom és empirikus vizsgálatok eredményeinek áttekintése alapján megállapítható, hogy a privatizáció nincs egyértelműen pozitív hatással az adott közszolgáltatás költségeire és minőségére, de más – a vállalati szektortól átvett – technikák alkalmazása esetén sem biztosított az egyértelműen kedvező hatás. Több szerző szerint is a közszektor sajátosságai miatt eltérő technikákat kell alkalmazni és erősebb etikai, méltányossági, szociális stb. szempontokat kell figyelembe venni, mint a magánszektorban. Az egyes országok gazdasági, társadalmi, politikai környezete, közigazgatásának felépítése és hagyományai is befolyásolják a sikeresen alkalmazható reformmódszerek körét, másrészt erre a területre is hatással van a kommunikációs és informatikai fejlődés és a globalizáció. Előbbi a közszektor folyamatok különbözőségét az utóbbi pedig a közszektor reformok hasonlóságát támasztaná alá, tehát ellentétes hatást fejtenek ki.

A poszt-szocialista országokban a közszektor reformja később, de annál erősebben jelentkezett. Ezekben az országokban a korábbi központosított irányítás és szabályozás helyett, egyszerre kell bevezetni a demokratikus intézményrendszert, a piacgazdasági intézményeket és a közszektor hatékonyságát javító reformokat. Ez utóbbi során a kelet-európai országok egy része a nyugat mintájának másolása – jobb esetben adaptációja –, vagy külföldi tanácsadók javaslata alapján szintén a divatosá vált privatizációs formák és menedzsment reformok felé fordult. Magyarországon az önkormányzatok a '90-es évek elején megkezdtek új, közszektor menedzsment reformok (privatizáció; piaci típusú technikák; üzleti menedzsment módszerek) bevezetését, amelynek során merítették nyugati mintákból. A módszerek azonban több esetben helytelenül kerültek alkalmazásra. A piacosító reformok következményeként – az önkormányzati vezetők szerint – a közszolgáltatások költsége stagnálást mutat, míg az esetek valamivel több mint felében javult a közszolgáltatások minősége, a közszolgáltatás kiszervezése után. A statisztikai elemzésre építő nemzetközi összehasonlítás azt támasztja alá, hogy különbségek mutathatók ki egyes országok reformfolyamatainak között.

2. Történeti áttekintés

A XIX. századig a honvédelem, rendvédelem és az igazságszolgáltatás voltak a **kormányzatok által ellátott alapvető közfeladatok**, amelyeket kiegészített az előbbiekhöz, és a kormányzó (uralkodó) elit fenntartásához szükséges **adóztatási, nyilvántartási rendszer**. Az ezzel a területtel foglalkozó tudományterület, a közigazgatás-tudomány a XVIII-XIX. század folyamán született francia és német polgári társadalomtudósok ez irányú munkássága nyomán. **Az ipari forradalom** és annak hatása a társadalmi környezetre alapvetően **megváltoztatta a közszektor feladatait**. A hagyományos közigazgatási (államigazgatási, hatósági) feladatok mellett **megjelentek a szervezési, szolgáltatási feladatok**. Az ipari területek

körüli urbanizáció, a munkaterületek specializációja, a munkásosztály megjelenése csak néhány az iparosodás főbb hatásai közül, amelyek a hagyományos közigazgatási funkciókat újabb közszolgáltatás-típusú feladatokkal egészítették ki. Ezek a változások tehát új szerepek felvállalására kényszerítették az államot, olyanokéra, amelyeket korábban a család, a kisközösség vagy az egyház látott el. Az iparosodással, a városiasodással párhuzamosan – az új társadalmi közösségek részéről – először a közegészségügyi ellátás, az alapfokú oktatás, és a közbiztonság iránti igény jelent meg. Az adóbevételek jelentős növelése volt szükséges az új feladatok feltételeinek megteremtéséhez. **A közszektor mérete, forrásigénye dinamikusan növekedett**, ami új szervezési-vezetési módszerek alkalmazását tette szükségessé a közfeladatok ellátásában és szakmai tudást igényelt. A hagyományos közigazgatási funkció kiegészült a közszolgáltatásokkal, melyekkel szemben – különösen a II. világháború után – folyamatosan fogalmazódtak meg újabb igények.

Előbbi változások hatására jelent meg az új közigazgatás-szervezési, - vezetői és közszolgáltatás-ellátási feladatoknak megfelelően, a hagyományos közigazgatás-jogi (államigazgatási, hatósági) megközelítés mellett **a közigazgatás menedzsment-típusú megközelítése**, mivel a közigazgatás immár új (szervezési-szolgáltatási) módszereket igényelt, melyek alkalmazása, tanulmányozása, értékelése az addigiaktól eltérő, új ismereteket követelt meg.

3. Kihívások a közszolgálati szektorban

A 60-as években született társadalmi folyamatok és a hetvenes évek gazdasági válságainak hatása a közszolgálati szektorra a nyolcvanas években csúcsondott ki. Az ebből eredő kihívások megoldása még ma is a legfontosabb feladatát képezi a kormányzati reformoknak:

- A hetvenes évek gazdasági válságának eredményeként a kormányzatok hatalmas **költségvetési deficittel** és **inflációval** szembesültek, a folyamatosan növekvő jóléti állam és a válságban lévő gazdaság csökkenő adópotenciáljának köszönhetően.
- A hatvanas és nyolcvanas évek között más területeken is hatalmas változás ment végbe. A technológiai fejlődés széles körű automatizációt eredményezett, ami csökkentette az ipari foglalkoztatottságot. Megkezdődött az **információs technológiai** forradalom. A közszektor számára ennek negatív hatása a **szociális feladatok növekedésében** jelentkezett.
- A háború utáni nemzedék megváltozó – döntően bővülő – igényei és elvárásai részben a magasabb szintű és szélesebb körű képzésükből adódtak. Ezt csak erősítette az információk szabad áramlásának,

hozzáférhetőségének ugrásszerű fejlődése. Az új igények és elvárások új szolgáltatások megjelenését eredményezték az üzleti szektorban, de hasonló nyomás alá helyezték a kormányzati szférát is. A **magánszektor ügyfél-központúsága** és az általa alkalmazott egyre fejlettebb technológia éles ellentmondásba került a **jóléti állam sztenderd közszolgáltatásaival**, ami természetesen növelte az utóbbival való **fogyasztói elégedetlenséget**.

- A kereskedelmi liberalizáció, a közlekedés- és szállítástechnika fejlődése és az információs-forradalom hatására kialakult **globalizációs folyamat** ugyancsak hatással van a közszektorra, hiszen a nemzetgazdaság nemzetközi helytállásához szükséges a magas színvonalú közszolgáltatás, mint például az oktatás, vagy az infrastruktúra.
- A világméretű gazdasági versenyen belül kedvezőtlen hatással van a **jóléti állam adószükséglete az üzleti szféra nemzetközi versenyképességére**.
- A fejlett országokra jellemző **előregedés** és ezzel a dolgozók arányának csökkenése is megkérdőjelezi a jóléti állam közszolgáltatási szintjének fenntarthatóságát - Az információk szabad áramlásának, a kommunikációs eszközök, az elektronikus médiumok fejlődésének köszönhetően, illetve a képzettség általános javulásából következett a politika belső folyamatainak nagyobb nyilvánossága, illetve a politikusok tevékenységének és mindennapjainak megismerése. Előbbiek – a korábbi információszegény helyzethez – képest egyértelműen negatív irányba befolyásolták a politikusok megítélését és egyes országokban botrányokhoz, válságokhoz vezettek. A politikusokkal szembeni bizalmatlanság – országonként változó mértékben – ma is jellemző.

Az előbbiekben felsorolt kihívások modern nemzetállam válsághoz vezettek: a nemzetállam belső hatalmi szerkezetének megkérdőjelezéséhez; az állam legitimitásának válságához; a kölcsönös – nemzetek közötti – függőség kényszeréhez; az állam teljesítményének válságához. A társadalmi és gazdasági környezetben végbe menő alapvető változások konfliktusokat eredményeztek tehát a közsféra működésében:

- konfliktust eredményeznek a jóléti állam folyamatosan növekvő költségei és a csökkenő kormányzati források. A közszolgáltatások megkurtítása elégedetlenséget váltana ki az érintett polgárok közt és természetesen a szolgáltatások körének vagy színvonalának csökkenését eredményezné.
- konfliktust okoz a társadalom jellemzőinek alapvető változása és a **közszektor szemléletének és működésének változatlansága**. A kormányzati szféra szerkezetének felépítése nem sokat változott a XX. század eleje óta (ami az akkori – ipari – kor igényeinek meg is felelt). Bár a jóléti állam növekedésével a közsféra újabb és újabb módszereket próbált ki a közszolgáltatások előállításában, alapvető szervezeti struktúrája, belső folyamatai és ügyfélkezelésének szemlélete alig változott. A gazdasági és

társadalmi környezet azonban módosult. Egy információ-intenzív, versenyközpontú társadalom jött létre a fejlett országokban, ahol az információ már nem állami monopólium és a képzetek aránya is jelentős. A bürokratikus közzféra az információs kor sokszínű társadalmát az ipari társadalom homogén csoportjai számára kidolgozott egyen-módszerekkel próbálta kiszolgáltatni. Konfliktus jelentkezett a statikus intézmények és a változó társadalom között ill. a sztenderd közszolgáltatások és az új típusú (információs; szabadidős) társadalom új igényei között.

A társadalom igényeinek változása és a költségvetési nehézségek megjelenése esetén kétféle (hagyományos) kormányzati válasz létezett: az adók emelése vagy a közszolgáltatások körének szűkítése. Mindkét válasz azonban a kormányzatokkal szembeni elégedetlenséget eredményezett. A fejlett (jóléti) országok gazdasága a versenyképesség csökkenése nélkül már nem tudta volna elviselni az adóztatás növekedését (a hetvenes évek gazdasági válságai és a globalizáció hatása nyomán), miközben a társadalom igénye megnőtt a változatosabb, rugalmasabb közszolgáltatások iránt. A negatív költségvetési tervezés és a stagnáló gazdasági környezet esetén a közbevételeket biztosító adóbefizetések és a közkiadásokat biztosító költségvetési tételek közötti kapcsolatot alapvetően újra kell gondolni. A közszektor megújítására törekedve tehát **többirányú célrendszer** fogalmazódik meg, mely tartalmazza a közszektorban a **megetakarítások** elérését, a közszolgáltatások **hatékonyságának**, eredményességének és **minőségének** javítását, a közszektor **elfogadottságának** növelését (helyreállítását). Az új kihívások új típusú válaszok megfogalmazását igénylik az országok nemzetközi versenyképességének megőrzéséhez, a költségvetések kiegyensúlyozásához és a kormányzatok támogatásának visszaszerzéséhez. Ezek a megoldások, ha egyszerre akarnak válaszolni az összes kihívásra – ami szinte lehetetlen –, akkor egy időben igényelik az olcsóbb, jobb, rugalmasabb kormányzati intézmények és közszolgáltatások kialakítását. Ezen – részben egymással is ellentétes – célok megvalósítása érdekében több országban is közszektor reformok kerültek bevezetésre különböző mértékben és formában. A reformok bevezetése egyes országokban fokozatosan az igények felismeréséből és azokhoz igazodva másutt nagyobb léptékben politikai célokat is szolgálva történt, ill. történik. A modernizációs vita sokszor nem csak a kormányzati intézmények szerkezetét vagy a közszolgáltatások előállításának módszereit érinti, hanem megkérdőjelezi azok méretét, céljait és tevékenységi területeit is. A kormányzatok makroszinten is szembesülnek a reformok szükségességével, amikor **az állami és piaci mechanizmusok közötti egyensúlyt** keresik.

4. Válasz a kihívásokra: közszektor-reformok

Az ismertett kihívások nyomán születő első nagyszabású reformok úttörői a Thatcher kormányzat (az Egyesült Királyságban) és a Reagan adminisztráció (az Egyesült Államokban) voltak. Az általuk megtestesített „Új Jobboldal” (New Right) filozófiája elutasította a jóléti államot, rámutatott a közszektor alacsony hatékonyságára és propagálta az üzleti szektor (versenyszféra) hatékonyságát. Az elavultnak tekintett bürokratikus kormányzati szektor és a hatékony versenyszféra összehasonlítása kormányzattellenes divatot és retorikát szült az „Új Jobb” politikusai közt, ami elsősorban a kormányzati szektor méretének dinamikus csökkentését – privatizációval – és másodsorban a cégmenedzsment módszereinek széleskörű átvételét tartotta megoldásnak. A feltételezés az volt, hogy a két szektor **hasonló**, tehát ami sikeres az üzleti szférában az jól működhet a közszektorban is. A másik feltételezés az (volt), hogy az **üzleti szektor hatékonyabb**, így a közszolgáltatások átadása az üzleti szférának csak javíthat rajtuk. A reformok sok esetben – mivel a gyakorlatban nem vizsgált feltételezéseken alapultak – közsféra-ellenes, csupán költségcsökkentést célzó eszközöknek bizonyultak, melyek körében – a korábban uralkodó – jogszerűségi, méltányossági szempontokat nem kiegészítette, hanem felváltotta a hatékonyság szempontja.

A nyolcvanas évek elejétől több gyakorlati és elméleti szakember is támogatta a sikeres menedzsment módszerek alkalmazását a közszektorban és a privatizáció, illetve a verseny bevezetését a közszolgáltatások ellátásában. Azonban a folyamat egyes korlátaira is felhívták a figyelmet, amelyek szerint: a közszektor nem menedzselhető a versenyszféra mintájára; a privatizáció nem általános megoldás és nem alkalmazható minden közszolgáltatás esetében.

Mások még jobban kiemelték – alapvetőnek tartva – a szektorok közti különbséget és rendkívüli óvatosságra intettek a piaci típusú (MTM) módszerek átvételének, illetve a közszolgáltatás privatizációjának esetére. A reform-divat kritikusai szerint a menedzsmentista, piaci típusú reformok kontrollálatlan bevezetése a közszolgáltatások területén akár a demokratikus értékek megsértéséhez is vezethet, hiszen például a hatékonyság és a társadalmi szolidaritás szembekerülhet egymással. Az elmúlt 15-20 év tapasztalatai szerint az is megkérdőjeleződik, hogy az említett reformok valóban elérték-e.

Vajon az állam vagy a piac biztosítja jobban a hatékonyságot vagy az igazságosságot erre nincs egyértelmű válasz. A kormányok és a piacok a tökéletlen alternatívák közötti választási lehetőséget jelentik. Az állam és a bürokrácia kóros túlnövekedésére sem a nagyobb politikai ellenőrzés (ami csak növeli a bürokráciát), sem a radikális privatizáció (amely magánmonopóliumokhoz vezethet) nem kielégítő megoldás.

Magyarországon tizenhét év alatt a közintézményi szféra létszáma 300 ezerrel csökkent, a közhatalmié viszont 150 ezer fővel nőtt, azaz a megnövekedett

feladatok ellátását elsősorban a létszám növelésével, nem pedig a szolgáltató oldali folyamatok racionalizálásával oldották meg. A közigazgatás informatizálása elsősorban a szervezeti folyamatok modernizálását jelenti, ami sok esetben inkább attitűdbeli, kulturális, munkaszervezési változásokat igényel. Ez a folyamat pedig jóval hosszabb, mint egy informatikai rendszer felállítása.

Magyarország viszonylag jól halad az unió által előírt 20 minimális közigazgatási szolgáltatás elektronikus úton való elérésében. Hazánkban viszont pillanatnyilag nem ismertek – miután teljes mértékben hiányoznak az erre irányuló kutatások – azok a felhasználói, állampolgári igények, amelyekre támaszkodva a fejlesztéseket, azok irányát meg lehetne határozni.

A közigazgatási és benne a kormányzati munka újragondolása és gyakori átszervezése lehetővé teszi, sőt sürgeti a privát szektor tudásmenedzsment-tapasztalatainak adaptációját. A szerkezeti, szervezeti, kulturális változtatások és a szükséges technológiai fejlesztések komplex rendszere tudásközpontú szervezeti működést igényelnek. Az állampolgároknak nyújtott szolgáltatások tartalmi menedzselése, az egykapus e-kormányzati szolgáltatások kialakítása hatékony adat-, információ- és tudásmegosztást, illetve együttműködést igényel a különböző intézmények és szereplők között.

A jövőben a mesterségesen szétválasztott központi és önkormányzati közigazgatás sok esetben párhuzamos elektronizációjának összehangolására lesz szükség. Több mint negyven e-önkormányzati fejlesztés indult több milliárd forint ráfordítással, mégis, a helyhatósági közszolgáltatások on-line elérhetősége gyerekcipőben jár. Óriási gondot jelent, hogy a helyi szinten kialakított informatikai rendszerek nem lesznek képesek összekapcsolódni az Ügyfélkapuval, egymással, a nagy államigazgatási rendszerekkel (OEP, TB, stb.), s ezek koordinálását jelenleg senki nem felügyeli az államigazgatásban.

4.1. Kormányzati reform a közszférán kívül

Olyan kormányzati reformra van szükség, amely pozitív külső hatások kihasználására törekszik, és hatását tudatosan erősíti a közszférán kívül is.

A közigazgatásban és közszolgálatban az információs írástudás javítása hatással van a dolgozók közvetlen családi és rokoni, baráti hálózataira is, így a technológiai innovációk hálózatos terjedésével nem felülről, hanem belülről, lokálisan ösztönözhető az IKT-használat.

Hasonlóképpen segítheti a helyben hozzáférhető közszolgáltatások – és a közvetlen előnyök birtokában igénybe vett elektronikus szolgáltatások –, a demokrácia új, elektronikus eszközeinek, formáinak terjesztése a digitálisan írástudatlanok felzárkóztatását, s ezen keresztül a társadalmi részvétel erősödését és a felelősségvállalás növekedését is. A kormányzati reformnak ez különösen fontos, de jelenleg jellemzően háttérbe szoruló feladata.

Összegzés

A közszektorral szembeni elégedetlenség egyes szerzők szerint nem elsősorban a közszolgáltatásokkal szembeni elégedetlenségből, hanem a politikusokkal szembeni bizalmatlanságból származik ezért megoldása semmiképp sem a közsféra lebontása. A nagyszabású reformokban élenjáró Nagy-Britanniát és Egyesült Államokat követve más országok is reform projekteket indítottak útjukra a hasonló kihívások leküzdésére. Miközben a reformterveket gyakran hasonló céllal dolgozták ki, tartalmuk különbözik, mivel az alkalmazó országok hagyományai, politikai rendszere, kormányzati felépítése és kultúrája is eltér egymástól, ami természetesen befolyásolhatja az alkalmazott módszerek eredményességét is.

A különböző országok eltérő megközelítést alkalmaznak a közszektor modernizációja során különböző stratégiával, időzítéssel a menedzsment eszközök eltérő összetételét használják fel, amikor a többé-kevésbé hasonló – legalábbis konvergáló – célokat el akarják érni.

Felhasznált irodalom

- [1] Hajós Sándor: Régi és új menedzsmentirányzat: az outsourcing. Vezetéstudomány, 2003
- [2] Jenei, György [1996]: Közpolitika; BKE Center for Public Affairs Studies; Budapest
- [3] Jenei, György [1999]: New Public Management in a Transitional Country: The Hungarian Case; Kézirat
- [4] Lőrincz Lajos [1996]: Közigazgatás-tudományi antológia (1.kötet); ELTE; Budapest
- [5] Lőrincz Lajos [1996]: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap Lőrincz Lajos (szerk): Közigazgatás-tudományi antológia (2.kötet); ELTE
- [6] Lőrincz Lajos, Nagy Endre, Számel Lajos [1976]: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai, Budapest
- [7] Osborne, David, Gaebler, Ted [1994]: Új utak a közigazgatásban – Vállalkozói szellem a közösségi szektorban; Kossuth Kiadó; Budapest; 1994
- [8] Parragh László: Miért fontos az államháztartás és a közszolgálat korszerűsítése?, Pénzügyi szemle 2005/1