

Nemzeti
Közzszolgálati
Egyetem
Államtudományi
és Nemzetközi
Tanulmányok Kar

Belényesi Emese

Közmenedzsment a kontingencia- elmélet mentén



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Közmenedzsment a kontingenciaelmélet mentén

Belényesi Emese

Közmenedzsment a kontingenciaelmélet mentén



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2022

Szerző
Belényesi Emese

Szakmai lektor
Koronváry Péter

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Pokorádi Zsófia
Korrektor: Kutas Éva
Tördelőszerkesztő: Tihanyi József

Nyomdai kivitelezés: Pátia Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/01037_00

ISBN 978-963-531-741-7 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-742-4 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-743-1
(ePub)

© A szerző, 2022
© A kiadó, 2022
Minden jog védve.

Tartalom

Bevezetés	7
1. A stratégiaalkotás módszerei, sajátosságok a közigazgatásban	11
2. A szervezetistruktúra-modellek és megjelenésük a közigazgatásban	45
3. A szervezetikultúra-modellek és megjelenésük a közigazgatásban	73
4. A szervezetek teljesítménye, sajátosságok a közigazgatásban	105
5. A közigazgatási szervezetek fejlesztése	131
6. Közmenedzsment – a jövő trendjei	165
7. Esettanulmány: fejlesztési projektek a magyar közszolgálatban	179
Zárszó	197

VÁKÁT OLDAL

Bevezetés

A *közmenedzsment a kontingenciaelmélet*¹ mentén a közigazgatási szervezetek szituatív vezetésének kérdéskörével, illetve fejlesztésük lehetőségeivel foglalkozik. A közigazgatási szervezetek sajátos környezete – annak komplexitása, dinamikája, illetve változása – a menedzsment számára is alkalmazkodási kényszert jelent, amelynek egyik lehetséges eszköze a *kontingenciaelmélet* adaptív alkalmazása. Mindez egyben a folyamatos szervezetfejlesztés igényét is támasztja, ami állandó kihívást jelent a stratégiai és az operatív vezetésben egyaránt.

A kontingenciaelmélet üzenete: az alkalmazottmenedzsment-modellt nem szabad kizárólag elméleti megfontolásokból levezetni. Még csak nem is a vezető számára legkényelmesebb – „kézenfekvő” – módszert kell választani. Az alkalmazandó menedzsmentmódszereket minden esetben az adott konkrét helyzethez, a megoldandó feladatokhoz, a vezető személyiségéhez, a végrehajtásban részt vevők felkészültségéhez és elkötelezettségéhez célszerű illeszteni.

A kontingenciaelmélet alapvető feltételezései:²

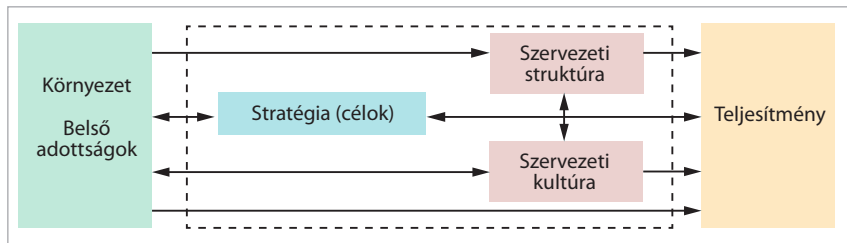
- nincs minden körülmények között egyaránt használható, egyetlen legjobb megoldás és módszer;
- az alkalmazandó módszereket illetően rugalmasnak kell lenni;
- az adott helyzetben alkalmazandó módszereket a körülményekhez (az eszközökhöz, a szervezethez, a feladatokhoz és az emberekhez stb.) kell alakítani.

A *kontingenciaelmélet* a szervezet külső környezete és belső adottságai (független változók), választott stratégiája, struktúrájának és struktúrafolyamatainak felépítése, kultúrájának működése, illetve a teljesítménye (függő változók) kérdéseinek összefüggéseit vizsgálja. E felfogás szerint a szervezeti struktúra kialakítása követi a stratégia változásait, a választott stratégia pedig a környezeti változások függvényében alakul. Ezenkívül a környezet közvetlenül, a tech-

¹ A *kontingencia* szó jelentése: szituációelmélet; az esetlegesség elve. A *kontingenciaelmélet* tartalma: kimondja, hogy a vezetésnek és a szervezésnek nincsen kizárólagosan jó módszere. Más-más szituációkban különböző módszerek a hatékonyak. Ebből következik, hogy az egyes elméletek csak támpontot adhatnak a különböző helyzetek és feladatok megoldására, mert mindig az aktuális környezethez kell igazodni.

² Dobák Miklós – Antal Zsuzsa: *Vezetés és szervezés*. Budapest, Aula, 2010.

ológián keresztül is hat a szervezeti struktúrára. Az elmélet újdonsága, hogy a szervezeti kultúrát is beiktatja mint közvetítő változót. Az 1. ábra a kontingenciaelmélet logikáját szemlélteti, ahol a szaggatott vonal a szervezet határát jelenti, illetve azokat az elemeket, amelyekre a vezetők közvetlenül tudnak hatni.



1. ábra: A kontingenciaelmélet logikája

Forrás: Dobák–Antal (2010): i. m. alapján a szerző szerkesztése

A kontingenciaelméleti logika alapján tehát azt mondhatjuk, hogy az eltérő környezeti szituáció más és más szervezeti stratégiát, struktúrát, kultúrát eredményezhet. Azonban az a kezdeti elgondolás, amely szerint a struktúrák változatossága abban merül ki, hogy többé vagy kevésbé bürokratikusak, ma már elavultnak tekinthető. Az üzleti szervezeti modellek fejlődése – amelyekre termékenyítően hatottak a közszolgálati szférában kialakuló innovatív megoldások – a bürokratikus szerveződések számtalan alternatíváját eredményezte.³

Az alapvetően üzleti modellként számontartott szervezeti megoldások egy része a közszolgálatnak köszönheti létrejöttét, míg elterjedésük, gyakorlati alkalmazásuk inkább az üzleti szférában volt sikeres. A divizionális szervezet gyökerei például a katonai szervezetek által alkalmazott megoldások egyikéhez nyúlnak, míg a mátrixszervezet első alkalmazásával egy katonai célú tudományos kutatás, az atombomba kifejlesztése kapcsán találkozhatunk először.⁴

A közigazgatást érő kihívásokra adható egyik lehetséges válasz tehát az alternatív szervezeti modellek fejlesztése, a bevált és bizonyított üzleti modellek adaptálása lehet. Az adaptációt – a kontingencialista megközelítésen túl – számtalan más, részben közszolgálatra irányuló szervezetelméleti, szociológiai irányzat kutatásai is gazdagítják.

³ Dobák–Antal (2010): i. m.

⁴ Dobák–Antal (2010): i. m.

A közigazgatási szervezetek menedzsmentje azonban semmiképpen sem jelentheti az üzleti szektorban alkalmazott menedzsmentmodellek egyszerű átvételét. Szükséges azok szektorspecifikus adaptálása, ami olyan komplex megközelítést igényel, amely lehetővé teszi e szervezetek jellegzetességeinek megfelelő kezelését. Az adaptáció szükségességét a közszektor olyan sajátosságai indokolják, mint a közhatalmi jelleg, a közérdek-orientáltság, a közösségi pénzből való gazdálkodás, a komplex teljesítményelvárások, a szabályozottság, az eljárási garanciák, a hálózatos működés, a méltányosság, a megkülönböztetés tilalma, a kiszámítható és folyamatos működés, az átláthatóság és elszámoltathatóság, hogy csak a legfontosabbakat említsük.

A továbbiakban a közigazgatási szervezetek működésének kérdéskörét kontingenciaelméleti összefüggésben követjük, azaz a szervezeti *stratégiaalkotás*, *struktúramodellek*, *kultúramodellek* és *teljesítmény* logikája mentén, szituációfüggővé téve az egyes modellek alkalmazását a közigazgatásban.

VÁKÁT OLDAL

1. A stratégiaalkotás módszerei, sajátosságok a közigazgatásban

Az utóbbi években egyre nagyobb az igény a szervezés és vezetés stratégiai szintű megközelítésére a szervezetek működtetésében. A közigazgatás életében is az előre eltervezett változások kiindulópontja a stratégia, a stratégiai tervezés és a stratégiák megvalósítása. Ezek érvényesek az államra és annak intézményrendszerére is. Hiszen az államok sikeres működéséhez is szükség van egyrészt a jövőorientáltságra, másrészt pedig hatékony mindennapi cselekedetekre, döntésekre. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az állam innovatív magatartásának és innovációt támogató működésének szerves egységet kell alkotniuk.⁵ Ennek érdekében javítani kell a szervezetek működési hatékonyságán, a közszolgáltatások színvonalán, amelynek fontos eszköze a stratégia.

A fejezet célja a stratégia fogalmától elindulva bemutatni a stratégiai tervezés egyes fázisait, a stratégiaalkotás módszertanát és a folyamat során alkalmazott menedzsmenteszközöket. Ismertetjük a stratégiaalkotás közigazgatási sajátosságait, majd a hazai közigazgatás releváns stratégiai dokumentumait, végül a stratégia fejlődési trendjét követve rámutatunk a stratégiai menedzsment szerepére a szervezetek működésében.

1.1. Stratégia, stratégiai tervezés, stratégiai terv

A stratégia kifejezés a görög *sztratosz* szóból ered, amely hadsereget jelent. A stratégiák az ókorban hadvezérek voltak, a stratégia pedig a hadjáratok és háborúk vezetésének tudománya. Azokat a képességeket, feltételeket, illetve ezek megszervezésének tudományát jelentette, amelyek a végső győzelem eléréséhez voltak szükségesek. A stratégia, stratégiai tervezés kifejezés a 20. század második felében eleinte csak a magánszférában jelent meg a vállalati stratégiák elterjedésével, azonban nagyon hamar az üzleti tudományok egyik legdinamiku-

⁵ Csath Magdolna: Innovatív és agilis állam, mint a sikeres gazdaság és társadalom feltétele. *Pro Publico Bono*, 4. (2016). 1.

sabban fejlődő területévé nőtte ki magát.⁶ Az üzleti életben megjelent a stratégiai menedzsment, mert a vállalatok között egyre élesedő verseny a piacokat „csatatérre” változtatta. A piaci szereplők között is „különböző piaci háborúk dúlnak”, és ezekben a viszonyokban különösen jól használhatónak bizonyult a stratégiai gondolkodásmód és magának a stratégiának az eszközrendszere. Míg a harcászatban a különböző fegyvernemek és csapatok összehangolt akcióira, a piacon az egyes vállalati funkciók, területek, cselekvési programok összehangolására van szükség a győzelem, a siker elérése érdekében. A vezetéstudományban mára gyakorlatilag önálló tudományággá, diszciplinává vált a stratégiai menedzsment.⁷

A közzsférában csak jóval később került a figyelem középpontjába, a gyakorlatban történő alkalmazása pedig csak a 2000-es években vált általánossá. A hosszú távú tervezés igénye megjelent az állam életében is, az államok megszervezésének körében, és természetesen megjelent a jogi szabályozásban is. A tudatos hosszú távú tervezés, az összehangolt fejlesztési programok, a koordinált, korrigálható megvalósítás, az átlátható gazdálkodás, a számonkérhetőség és minderről a nyilvánosság tájékoztatása azok a kulcskifejezések, amelyek körülírják az államéletben tapasztalható stratégiai gondolkodásmódot, stratégiai szemléletet.⁸

1.1.1. A stratégia

A stratégia fogalmának és szerepének beazonosítását tudományterülettől és elméleti irányzattól függően sokan megkísérelték már. Általánosságban a stratégiát meghatározhatjuk úgy is, mint egy bizonyos célállapot elérése érdekében végzendő cselekvések hosszabb távú terve, amely a végrehajtáshoz szükséges erőforrások biztosítását időben kiterjedten gondolkodva teremti meg. Maga a stratégiai tervezés pedig nem más, mint ennek a hosszú távú tervnek a módszertanilag következetes kidolgozása, beleértve a ciklikusan visszatérő újratervezés és finomhangolás fontosságát is.⁹

⁶ A II. világháborúban az USA katonai stratégiai kutatóintézeiteiben kifejlesztett szempontokat és módszereket alkalmazták a (nagy)vállalatokra az 1950-es évek első felében.

⁷ Csath Magdolna: *Stratégiai tervezés és vezetés*. Biatorbágy, Leadership Vezetés-és Szervezetfejlesztési és Tanulást Segítő Kft., 1994.

⁸ Richard D. Young: *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector* (2002).

⁹ Csath (1994): i. m.

A *stratégia* tehát a hosszú távú célok elérésének eszköze. Egy jövőre irányuló cselekvés, amelyet legáltalánosabban a szervezet *küldetése* határoz meg, és amely a szervezeti stratégia része. A *stratégiai tervezés* a stratégia és az akciók kidolgozását foglalja magában. A *stratégiai célok* azok az „állomások”, amelyeket a szervezeteknek el kell érniük ahhoz, hogy a kitűzött jövőkép elérhetővé váljon. A *jövőkép* olyan gondosan megfogalmazott és konkrét helyzetkép, amely világossá teszi azt, hogy a szervezet egy adott idő múlva hová kíván eljutni. Az elérendő célok lényege és haszna, hogy irányt mutasson a cselekvéshez, tisztázza azt, hogy kinek mi a szerepe és a felelőssége, valamint hogy lehetővé tegye a teljesítménymérést.

1.1.2. A stratégiai tervezés

A *stratégiai tervezést* is sokféleképpen definiálják, többféle megközelítés létezik. Az egyik megfogalmazás szerint a stratégiai tervezés átfogó elemzések végzése a jövő biztosítását és a környezettel való hosszú távú összhang megteremtését segítő alapvető változások megtervezése és bevezetése céljából.¹⁰

Mivel a stratégia nem más, mint egy *tervdokumentum*, amely leírja a jövőben végrehajtani kívánt tevékenységeket, ebből a meghatározásból következik a stratégiai tervezés két jellemzője: az írásbeliség követelménye, miszerint módszertani szabályok mentén, dokumentált módon kell a tervezést elvégezni; valamint az a körülmény, amely a változó külső és belső környezeti tényezők-ből fakadóan a tervezéskor számottevő mértékben becsült jövőbeli események bizonytalan voltából fakad.

A stratégiai tervezés során egy adott szervezet megfogalmazza azt, honnan hova kíván eljutni, mi az a jelenlegitől eltérő célállapot a jövőben, amelyet el kíván érni. A stratégiai tervezés során ennek megállapítása történhet a jelenlegi helyzet pontos leírásával és elemzésével, de jellemzően küldetésnyilatkozat (misszió), jövőkép (vízió) és célok, célkitűzések meghatározásával történik. Ezekről a későbbiek folyamán bővebben is szó lesz.

A stratégia kidolgozásának két szintje ismeretes: a *szervezeti stratégia* és a *funkcionális stratégia*. A szervezeti stratégia egy alapstratégia, amely az általános cselekvési iránnyal foglalkozik, és meghatározza a változások prioritásait.

¹⁰ Csath Magdolna: *Stratégiai tervezés és vezetés a 21. században*. Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, 2004.

A funkcionális stratégia a szervezeti funkciók hatékony, optimális működését írja le. Ezek a funkcionális stratégiák jó esetben nem egymástól elszigeteltek, hanem összekapcsolódnak, és szervesen illeszkednek a szervezeti stratégiához. Például ilyen a *humánstratégia*, amelynek kialakításakor a szervezeti stratégiában szereplő célokból kiindulva határozható meg, hogy ezek eléréséhez milyen típusú emberi erőforrásra van szükség.

A stratégiai tervezés fő eleme az *időbeliség*. Maga a tervezési folyamat az időtáv alapján háromféle lehet:

- *hosszú távú tervezés*: minőségi stratégiai lépések, vertikális célmeghatározás;
- *középtávú tervezés*: konkrét célok és feladatok kitűzése;
- *operatív/rövid távú tervezés*: egy-egy területre koncentrálnó feladatok meghatározása.

A stratégiai tervdokumentum a hosszabb távú célok felvázolására alkalmas, átfogja a jelenlegi és a célállapot közötti időtartamot. Hosszú távú stratégia például egy ország-előrejelzés, illetve az egy adott szakterületre koncentrálnó hosszú távú koncepció (ilyen például az E-közigazgatási keretrendszer koncepciója). Középtávú lehet például a miniszteri program, a szakpolitikai vagy intézményi stratégia is. A rövid távú stratégiák között említhetjük például az intézményi munkaterveket, valamint a szakpolitikai programokat. Ezekről a későbbiekben részletesen is szó lesz.

A stratégiai tervek *időhorizontjának* pontos megválasztására azonban nincs egy általánosan elfogadott séma. A legjobb megoldás, ha a szervezet a jelenlegi állapota és az elgondolásai alapján dönt a terv időhorizontjáról, de mindenképpen gondolni kell arra, hogy a leghosszabb terv összhangban álljon a rövidebb távú tervekkel.

A stratégiai tervezés folyamatos tevékenység, amely mindig hosszabb távot fog át. A hosszabb táv tényleges hosszát az határozza meg, hogy mekkora a kitűzött célok elérhetősége és a tevékenységek jellege. Akármennyi időre is készítenek tervet, annak összhangban kell lennie a rövidebb távú tervekkel. A terv időhorizontját nem korlátozhatja a környezeti változások előrejelezhetősége sem, hiszen egy folyamatosan változó közegben kell döntéseket hoznia a vezetésnek. A jó stratégia jövőteremtő, és nem passzív alkalmazkodó. A változtatást egy szervezetnél gyakran akkor kell elkezdeni, amikor arra látszólag még semmi szükség nincs.

A stratégiai tervezés legfontosabb *jellemzői*: jövőbe tekintő, cselekvésorientált, aktív, rugalmas, változtatásokra orientált, tartós sikert biztosít.

A stratégiai tervezés kiindulási pontjai a *premisszák*, amelyek a külső környezet egyes releváns, az adott szervezet által nem befolyásolható paramétereinek *jövőbeli állapotára vonatkozó feltételezések*. Ezek közé tartozik az inflációs ráta, a devizaárfolyamok, a várható költségvetési megszorítások, egy politikai kurzusváltás bekövetkezése, meghatározó nemzetközi rendszerekhez történő csatlakozási időpontok.¹¹

A stratégiai tervezés működési elve a *ciklikusság*. A ciklikusság az önmagába visszatérő fejlesztési folyamatot jelöli, amelynek lényege, hogy a tervezés alapján megvalósul a végrehajtás, azután annak ellenőrzése, majd az értékelése, és végül az így kapott információk visszacsatolásra kerülnek az újabb tervezési folyamatba. Ennek köszönhetően biztosítható a tervezési folyamat és rajta keresztül az egész stratégiai ciklus folyamatos fejlesztése.

A stratégiai tervezésnél nagyon fontos még az egyes szinteken megállapított célok *hierarchikus illeszkedése*. Az olyan kapcsolatok esetében, ahol alá-főlé rendeltségi vagy más függési viszony van jelen, a hierarchikus jelző arra utal, hogy egy alsóbb szinten lévő stratégiai célrendszer nem lehet ellentétes egy felsőbb szinttel, hozzá kell igazítani a célkitűzéseit. Ennek az az előnye, hogy a szervezet a tevékenység megvalósításával nem csupán saját céljait teljesíti, de hozzájárul a magasabb szintű célok teljesítéséhez is.

Összegezve: a stratégiai tervezés egy olyan folyamat, amelynek során a vezetés általános, hosszú távú célokat és konkrét rövidebb távú teljesítménycélokat határoz meg, majd olyan akciókat dolgoz ki, amelyek segítségével a célok elérhetők. A siker szempontjából fontos tényezők mindazok a tevékenységek, amelyeket egy adott szervezetnek meg kell valósítania. Stratégiai tervet kell készíteni minden olyan területen, ahol az eddigiekhez képest változtatást kívánunk bevezetni.

1.1.3. A stratégiai terv

A stratégiai tervezés *produktuma* a stratégiai terv. Maga a terv a jellege és az időhorizontja szerint háromféle lehet:

- *stratégiai terv*: hosszú távú, és a szervezet egészére vonatkozik;

¹¹ Drótos György: Közzszolgálati szervezetek környezete és stratégiai vezetése. In Antal Zsuzsa et al.: *Közzszolgálati szervezetek vezetése*. Budapest, Aula, 2011.

- *taktikai terv*: középtávú, és egy adott eredmény eléréséhez szükséges lépéseket tartalmazza;
- *operatív terv*: rövid távú, és a végrehajtáshoz kapcsolódó feladatokat tartalmazza.

A stratégiai terv magában foglalja a szerv legfőbb céljait, irányelveit és tevékenységeit. Leírja, hogy az adott szerv mivel foglalkozik, és miért foglalkozik azzal, kijelöli a jövőre vonatkozó célokat, és a célok megvalósításának módját is. A stratégiai terv abból a célból készül, hogy biztosítsa, hogy valamennyi érdekelt fél (az állam vagy a helyi hatóságok, a munkatársak és a felhasználók) számára érthető és egyértelmű legyen, hogy mi az adott intézmény feladata, és milyen célkitűzései vannak. A megfelelő stratégiai terv be tudja bizonyítani, hogy az adott intézmény az erőforrásokat az optimális módon, a prioritásokra fókuszálva képes használni. A tervnek tartalmaznia kell azt is, hogy az intézmény milyen módon fogja mérni a folyamatok előrehaladását, és miként fogja erről informálni az érdekelteket.

A stratégiai terv segít abban, hogy:

- a már adott feltételek ne korlátozzák a célok elérését;
- megtaláljuk azt a módszert, amellyel a célok eléréséhez szükséges feltételeket megteremthetjük;
- olyan tevékenységi kört válasszunk, ahol erősségeinkre építve, a környezeti lehetőségeket kihasználva sikeresek lehetünk.

1.1.4. A stratégiai terv megvalósítása

Megvalósítás nélkül a legjobb stratégiai terv is felesleges, illetve egy megfelelő stratégiai terv nélkül a megvalósítás esetlegessé válik. A stratégiai terv nem állhat meg a célok és tevékenységek meghatározásánál, ezért fontos, hogy a tervezés során szem előtt legyen a *végrehajthatóság követelménye* is. Hiszen mit ér egy olyan terv, amely egyértelmű céljelölés mentén logikus beavatkozási rendet jelenít meg, de figyelmen kívül hagyja a rendelkezésre álló, illetve szükséges erőforrások felmérését? A stratégiai tervezésben kitűzött célok elérésének legfontosabb eszköze a *stratégiai program és akciók*, amely tartalmazza a megvalósításhoz szükséges forrásokat és eszközöket, hiszen ezen keresztül lehet végrehajtani a változásokat. A *stratégiai vezetés* a tervezés és a megvalósítás együttes folyamata.

A stratégiai terv megvalósításának *két fontos szakasza* van:

- a program és az akciók végrehajtása, ellenőrzése, a teljesítmény értékelése;
- a visszacsatolás, valamint a szükséges módosítások elvégzése.

A stratégiai terv sikeres végrehajtásához öt elemre van szükség. Ezek:

1. a jövőkép, a célok, az értékrend, a misszió és a megvalósítandó akciók együttese;
2. a jó szervezeti felépítés és működtetés;
3. a lejátésható értéktermelő folyamatok összessége;
4. a motiváció, amely az embereket és a szervezeteket összekapcsolja;
5. a rendelkezésre álló szakemberállomány a maga képességeivel, tudásával, akaratával és elkötelezettségével.¹²

A sikeres megvalósítás feltétele az is, hogy folyamatosan visszatérjünk a kulcskérdésekre: Fontosak és reálisak-e még a célok? Látjuk-e még a jövőképhez vezető utat? Elegendő-e még az energia, az erőforrás, a lelkesedés a megvalósításhoz?

1.1.5. A stratégiai terv értékelése

Alapjában véve megállapítható, hogy minden stratégiai terv annyit ér, amennyi megvalósul belőle. A terv értékelése legalább olyan fontos, mint maga a terv elkészítése, hiszen csak a folyamatos ellenőrzés teszi lehetővé, hogy alakítani és pontosítani tudjuk a tervet.¹³

Célszerű a stratégiai terveket évenként felülvizsgálni, és természetesen folyamatosan ellenőrizni kell ezeket. Egy stratégiai terv ellenőrzésénél a legfontosabb, hogy megvizsgáljuk, a megfogalmazott célokat mennyiben sikerült megvalósítani. A stratégia nyomon követése során értékelni kell az elmaradt, a megtörtént és a várható terveket. Az értékelésekhez olyan mutatókat kell használni, amelyek pontosan jelzik a terv hatékonyságát és gazdaságosságát.

Ezek a *mutatók* például a következők lehetnek: a források hasznosításának mutatói, a minőségi mutatók, a gazdaságossági mutatók. A források haszno-

¹² Fekete Jenő György: *Környezetstratégia* (2011).

¹³ Csath (1994): i. m.

sításának mutatóival a pazarlást, a fel nem használt forrásokat szűrhetjük ki. A minőségi mutatókkal a minőség-ellenőrzést lehet megoldani. A költségeket néha nagyon nehéz felmérni, ebben a gazdaságossági mutatók lehetnek a segítségünkre.

A stratégiai ellenőrzésnek *négy fő területe* lehet. Ezek a következők:

1. a stratégiai feltételek ellenőrzése, azaz fennállnak-e még a kiinduló feltevések;
2. a stratégia megvalósulásának ellenőrzése, vagyis a kijelölt vonalon haladunk-e;
3. a tág környezet nyomon követése, hogy bekövetkezett-e valami változás;
4. a vészjelzések elemzése, tehát a váratlan és a létet alapvetően befolyásoló változás azonosítása.¹⁴

A stratégiai ellenőrzésnek különböző feltételei lehetnek. Ezek például: egyértelműen meg kell különböztetni az ellenőrzés *szintjeit* (stratégiai, taktikai, operatív), jól meg kell határozni a vizsgálni kívánt *teljesítménykritériumokat*, és csak olyan tényezőt érdemes az ellenőrzés céljára kiválasztani, amelyet *mérni lehet*, és amely a *teljesítménnyel* közvetlen kapcsolatban van.

A stratégiai terv ellenőrzési folyamatának *fő szakaszai*:

- az ellenőrzési terület meghatározása;
- a teljesítményszintek meghatározása;
- a megvalósuló folyamatok mérése;
- az aktuális adatok összehasonlítása a kitűzötttel;
- döntés a szükséges beavatkozásról;
- a beavatkozás megvalósítása.

Kutatások bizonyítják, hogy a szervezetek nagy része nem ellenőrzi, hogy a kidolgozott stratégiai tervei hogyan állnak az idő előrehaladtával. Az emiatt felmerülő problémák kezelésére született megoldási javaslatokat az 1. táblázat foglalja össze.¹⁵

¹⁴ Csath (1994): i. m.

¹⁵ Thomas Plant: Holistic Strategic Planning in the Public Sector. *Performance Improvement*, 48. (2009), 2. 38–43.

1. táblázat: Problémák és megoldási javaslatok

Problémák	Megoldás
A stratégiai terv nem egy élő, szervezetbe ágyazott dokumentum.	Egy stratégiai tervkészítési workshop szervezése.
A stratégiai célok nem rendezettek és rangsoroltak.	Olyan kritériumrendszer kidolgozása, amely segíti a vezetőket a stratégiai célok rangsorolásában.
A stratégiai kezdeményezések hiányzó finanszírozása.	A stratégiai terv és az éves költségvetési tervezés összeillesztése.
Nem tudjuk, hogy mikor érjük el a kitűzött jövőképet és a stratégiai céljainkat.	Teljesítményértékelési rendszer vagy teljesítménymutatószámrendszer kialakítása, amellyel kommunikálhatjuk a céljaink sikeres elérését.
Az érintettek alulinformáltak érzik magukat a stratégiai tervvel, valamint az előrehaladással kapcsolatban.	Az érintettek számára kommunikációs csatornák kialakítása, amelyeken keresztül a megfelelő információkhoz juthatnak.
Nincs utókövetési folyamat a megvalósított stratégiai kezdeményezésekről.	Részletes utókövetési rendszer kialakítása.

Forrás: Plant (2009): i. m.

Miután áttekintettük a stratégiai tervezés általános kérdéseit, következzenek a stratégiaalkotás sajátosságai a közigazgatásban!

1.2. Stratégiaalkotás a közigazgatásban

Közigazgatási szervezeteket meghatározott társadalmi igények kielégítésére, jogszabályban rögzített feladatok elvégzésére hoznak létre, ezért felmerülhet a kérdés, hogy miért is van szükség esetükben a stratégiaalkotásra. A fő érvek az alábbiakban összegezhetők:¹⁶

- A jogi szabályozás (például az alapító okirat) általában csak a célokat rögzíti, az elérésük módját viszont már nem.

¹⁶ Drótos (2011): i. m.

- Ezek a dokumentumok ráadásul ritkábban frissülnek, mint amilyen gyakorisággal a társadalom új elvárásokat támaszt a közcélú szervezetekkel szemben.
- Miközben rögzítik egy közigazgatási szerv alaptevékenységét, nem adnak konkrét, utólag is visszamérhető elvárásokat az egyes részterületekre.
- Nyelvezetük gyakran nem felel meg annak az elvárásnak, hogy a stratégia legyen közérthető és inspiráló.
- Egyes közösségi célok csak több közigazgatási szervezet összefogásával érhetők el. A szükséges kooperációs kapcsolatokat a jogi szabályozás általában nem tartalmazza, ehhez szakpolitikákra, szakági stratégiákra van szükség.

Egy közigazgatási szerv működésének rendszere funkciókból és az azokhoz kapcsolódó feladatokból áll. Mindegyik feladathoz hozzárendelhető egy megvalósító folyamat, amely különböző tevékenységekből épül fel. Ezek a tevékenységfajták a jogszabályok alapján bizonyos szervekhez, pozíciókhoz köthetők. Ezeket nevezzük hatásköröknek, amelyek együttesen biztosítják a szervezet működését. A fenti okok miatt ebben a szektorban is elengedhetetlen, hogy a szervezetek saját intézményi, illetve különböző funkcionális stratégiákkal rendelkezzenek.

1.2.1. A stratégiaalkotás módszertana és eszköztára

A szervezetek esetében a stratégiaalkotás alapvetően *három fő kérdés* köré épül fel:

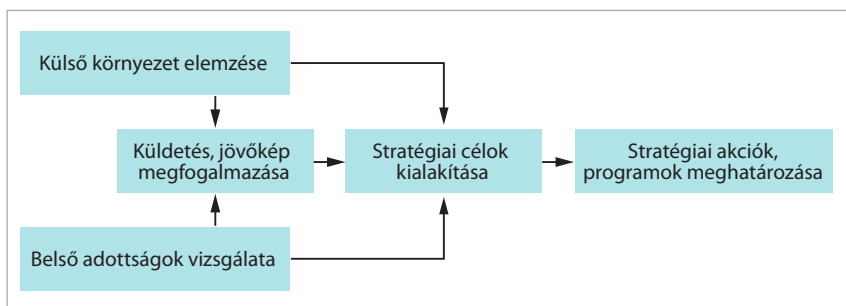
1. *Hol tartunk most?* (Ide tartozik a környezetelemzés, a helyzetelemzés, a pozícióanalízis; az érdekcsoportok elvárásai.)
2. *Hová akarunk eljutni?* (Ide tartozik a misszió vagy küldetés; a jövőkép vagy vízió és a célok meghatározása.)
3. *Hogyan tesszük meg az odavezető utat?* (Ide tartozik a stratégiai akciók és a programok megfogalmazása.)

A stratégiaalkotás folyamata során, ezek mentén megvizsgáljuk a szervezet külső környezetét, elemezzük a versenytársak szerepét, azonosítjuk a partnereinket, szövetségeseinket. Elemezzük erőforrásainkat (anyagi, emberi, technológiai, innovációs stb.) és képességeinket. A stratégiai célokat ezek alapján tűzzük ki, és a célok megvalósításához akciókat és visszamérhető tervszámokat rendelünk.

Ehhez két modellt is alkalmazhatunk. Az egyik modell a jelen lehetőségeiből kiindulva építi a jövőre vonatkozó terveket (evolutív stratégia), viszont egy másik modell az elképzelt jövőképből kiindulva tervezi meg a megvalósítást lehetővé tévő útvonalat (jövőképzérelt stratégia). Szervezetfejlesztési szakértők szerint ez utóbbi alternatíva sokkal motiválóbb az előzőnél, mivel a célok eléréséhez az új megoldások keresése fontosabb, mint csupán a jelenlegi helyzetben meglévő lehetőségek kiaknázása.¹⁷

A klasszikus modell alapján a stratégiaalkotás tehát többnyire alapos *környezetelemzéssel* kezdődik, illetve az adott *szervezet adottságainak* szisztematikus áttekintésével. Ezek figyelembevételével fogalmazzák meg a szervezet *küldetését* és *jövőképét*, amelyben meghatározzák a követni kívánt főbb értékeket és normákat, valamint az elérendő jövőbeni állapotot. A *stratégiai célok* megfogalmazása, a főbb prioritások kijelölése a folyamat következő lépése, ezt követi ezek értékelése, a követni kívánt stratégia kiválasztása. Ahhoz, hogy a stratégia valóban a mindennapi működés vezérfonalaként szolgáljon, szükséges konkrét *programokat*, *akciókat* megfogalmazni. A stratégia lebontására szolgáló középtávú tervben összegzik ezeket az akciókat és programokat. Ezen a szinten már erőforrásokat és felelősöket is rendelnek az intézkedésekhez.¹⁸

A stratégiaalkotás klasszikus folyamatát a 2. ábra mutatja be.



2. ábra: A stratégiaalkotás általános folyamata

Forrás: Dobák–Antal (2010): i. m.

¹⁷ Gáspár Mátyás et al.: *Helyi Közösségi Akadémia. Módszertani keretrendszer*. Budapest, Nemzeti Községi Akadémia, 2014.

¹⁸ Drótos (2011): i. m.

A folyamat természetesen a gyakorlatban ennél jóval komplexebb, többnyire többféle stratégiát is kialakítanak, és több forgatókönyvet is végiggondolnak a vezetők; a folyamat ráadásul sokszor nem is lineáris, hanem számos visszacsatolást is tartalmazhat.

A *jövőorientált modell* a stratégiaalkotásban a jövő és a jelen állapot között feszülő különbség áthidalására teszi a hangsúlyt, amit hét lépésben kíván megvalósítani.¹⁹

- Az *első lépés* a jövőkép megalkotása, amelyhez a vizuális technikák széles tárháza áll rendelkezésre. A jövőképalkotás műhelymunka keretében történhet, fontos, hogy az eszközök alkalmazásánál a műhelymunka vezetője megteremtse a megfelelő légkört annak érdekében, hogy a jelenlévők merjék elmondani a jövőhöz tartozó elképzeléseiket. A választott eszközök lényege, hogy a rögzített időtávban elképzelt jövőképpel kapcsolatos érzéseket valamilyen kreatív folyamat segítségével megfogalmazzák a résztvevők, majd közös elképzelést alakítsanak ki. A jövőkép közös elfogadása után a műhelymunka irányítója rögzíti azt, és hozzáférhetővé teszi a többi érintett számára.
- A *második lépésben* készül el strukturált formában a jövőre és a jelenre vonatkozó helyzetelemzés. A helyzetelemzést az adott szervezet belső és külső tényezőire is elvégezzük. Az eszközök strukturált adat- és információgyűjtést tesznek lehetővé, és segítik, hogy a helyzetelemzést készítőkhöz lehetőleg minden részterületet figyelembe tudjanak venni.
- A *harmadik lépésben* begyűjtik a még hiányzó információkat, és úgynevezett problématerképet vagy problémafát készítenek, amely a megoldandó feladatokat összegzi strukturált formában.
- A *negyedik lépésben* elvégezzük az érintettek elemzését, és elkészítik a kezelésükre vonatkozó tervet.
- Az *ötödik lépés* a célok kitűzése a felállított jövőkép alapján. A célrendszer kialakítása úgynevezett céllebontás vagy célfa segítségével történik, kiemelve a célrendszer és a jövőkép közötti releváns kapcsolati pontokat.
- A *hatodik lépésben* az előzőekben elvégzett helyzetelemzésre támaszkodva meghatározzák a vágyott jövő és a jelen helyzet között lévő különbségeket minden tényező vonatkozásában, majd azt, hogy ennek a „szakadéknak” az áthidalásához milyen utat kell megtenni, azaz milyen konkrét tennivalók vannak, amelyeket egy programban rögzítenek.

¹⁹ Gáspár et al. (2014): i. m.

- A *hetedik lépésben* történik a stratégia értékelése, megerősítése. Ehhez használhatjuk az úgynevezett cél-program mátrixot, amely annak ellenőrzésére szolgál, hogy a tervezett akciók milyen célokat támogatnak, milyen mértékben, azaz megvalósul-e az összhang a célok és a programok között.

A jövőorientált modell felépítését és logikáját a 3. ábra szemlélteti.



3. ábra: A stratégiaalkotás jövőorientált modellje

Forrás: a szerző szerkesztése

Bármelyiket is választjuk az ismertetett két stratégiaalkotási modell közül, a folyamat során használt eszközök közősek lehetnek, amelyekre a későbbiekben visszatérünk.

1.2.2. A közigazgatási szervezetek környezete

A stratégiaalkotás során nélkülözhetetlen lépés a környezetelemzés. Ennek okán áttekintjük a közigazgatás azon főbb környezeti jellemzőit, szegmenseit, amelyek nagy hatást gyakorolnak a belső működésre. A közigazgatás környezetének alapos elemzése azért fontos, hogy megértsük, milyen érdekeknek és elvárásoknak kell megfelelnie ennek a szervezeti körnek, milyen célokat követ működése során.

A közigazgatás főbb környezeti jellemzői:²⁰

- *szűkebb*: természeti környezet, munkaerőpiac, pénzpiac, vertikális, horizontális közszolgálati intézményrendszer, nonprofit szervezetek, helyi gazdaság;
- *tágabb*: nemzetgazdaság, nagypolitika, nemzeti kultúra, jog.

A közigazgatás környezeti elemeit a 4. ábra mutatja be.



4. ábra: Az önkormányzati szervezetek fontosabb környezeti tényezői

Forrás: Drótos (2011): i. m.

A közigazgatás esetében nem beszélhetünk klasszikus értelemben vett *értékesítési piacról és vevőkről*, itt ők a szolgáltatások haszonélvezői és alanyai. A közigazgatás által nyújtott szolgáltatások közösségi szükségletet elégítenek ki, ezért részben vagy teljesen közjóságnak tekintendők. Például az útlevél kiadása, a menekültek regisztrálása is ilyen.

A *vevői szerepek* elkülönülnek egymástól: például a büntetés-végrehajtásban a megrendelő az ítéletet hozó bíróság, a finanszírozó az állam (áttételesen

²⁰ Drótos (2011): i. m.

az adófizetők), a szolgáltatás alanya az elítélt, ugyanakkor a szolgáltatás haszonélvezője a társadalom egésze.

A *verseny*: nem versenyeznek egymással a közigazgatás szervezetei, mivel a legtöbb esetben monopolhelyzetben vannak, azaz az ügyfeleknek a legtöbb esetben nincs lehetőségük választani a szervezetek között (például egy adóhatóság van).

A *munkaerőpiac*: a közszolgálati tisztségviselői jogviszonyból eredő szabályok akadályok a nehezen konvertálható szakképesítések miatt, ugyanakkor néhány szakterületen valódi versenyhelyzet alakulhat ki.

A *pénzpiac* egyre nagyobb jelentőségű a közigazgatás tekintetében: betétkezelés, rövid távú hitelezés, az állami és az európai uniós támogatási források mellett a kereskedelmi bankok is jelentős szerepet játszanak a közigazgatás fejlesztésében például pályázati önrészt és előfinanszírozást biztosító konstrukciókkal, hosszú távú fejlesztési hitelekkel. A gazdasági válság és az önkormányzatok nagymértékű eladósodása visszavetette, de jelentősége megmaradt.

Az *intézményi hálózat*: alá- és fölérendeltségi (például felettes szerv, irányított szervek), mellérendelt (például megyei kormányhivatalok összessége) kapcsolatokat is tartalmaz.

A *tudományos-technikai környezet*: a szervezetek jelentős mértékű információfeldolgozást végeznek, például a KSH. Az információtechnológia bővülő lehetőségei nincsenek megfelelően kihasználva a közigazgatás szervezeteiben.

A *jogi környezet*: míg az üzleti vagy a nonprofit szervezetek számára a jog nem vagy csak nagyon nehezen befolyásolható, addig a közigazgatási intézmények aktív befolyásolói annak.

A *politikai környezet*: jelentős befolyást gyakorol a közigazgatásra, a többi szektorhoz tartozó szervezettel összehasonlítva sokkal nagyobb a politika befolyása ezen intézményrendszerre, hiszen a közigazgatási szervezetek többségének élén a hatalmon levő kormányzat által kinevezett politikai vezetők (is) állnak. A politikai környezet nemcsak a közvetlen politikai felettes vezetőt jelenti, hanem az országos pártpolitikát („nagypolitikát”), illetve a települési önkormányzatok számára releváns helyi politikai erőteret („kispolitika”).

A *nemzetgazdaság*: állapota nagy lehetőségeket és korlátokat is jelent a közigazgatás mozgásterére szempontjából, ugyanakkor a közigazgatás intézményrendszerének számos eszköze van a gazdaság befolyásolására. Mindez helyi szinten is igaz, az önkormányzatoknak is vannak eszközeik a helyi gazdaság alakítására (például ők alakítják ki egy-egy település vállalkozói környezetét).

A *nonprofit szervezetek*: jelentőségük abban rejlik, hogy egyre több olyan feladatot vállal fel és át a civil szektor, amely hagyományosan a közszféra ható-

körébe tartozott. A nonprofit szervezetekkel való együttműködés megfelelő formáinak kialakítása további lehetőségeket rejt magában.

Összességében megállapítható, hogy a közigazgatási, ezen belül az *önkormányzati szervezetek környezete rendkívül komplex*, nagyszámú környezeti szegmens erőterében kell ezen szervezeteknek működniük, és nehezen jelölhető ki egyetlen domináns környezeti tényező. Ráadásul az egyes környezeti szegmensek eltérő értékek és magatartásminták közvetítői, gondoljunk csak például a politikai, jogi és gazdasági racionalitás jelentős különbségeire. A komplexitást fokozza, hogy az egyes környezeti szegmensek önmagukban is sokszínűek, a különböző érdekek és elvárások ritkán rendezhetők össze.²¹

1.2.3. A stratégiaalkotás során használt eszközök

A *makrokörnyezet elemzése* során gyakran használjuk a *PEST-elemzést*. Ez egy mozaikszó, amely a következőket jelenti: politikai, gazdasági, társadalmi és technológiai tényezők (angolul: **P**olitics, **E**conomics, **S**ociety, **T**echnology), amelyek bemutatják a tágabb környezetet. A módszer segítségével felvázolhatók azok a trendek, amelyek iránymutatók és meghatározók a szervezet számára.

A *politikai tényezők* nagy jelentőséggel bírnak a stratégia megtervezésében. Ismerni kell a kormányzat stabilitását, a politikai értékrendek változását, a törvényhozás és a parlament működését, a politikai pártok érdekeit, a politikai erővonalak alakulását, a döntéseket és prioritásokat. A lehetőségekhez mérten fel kell mérni a politikai érdekek jelenlétét, esetenként hiányát az adott területen. Tájékozódni kell a politikai döntésekről a kultúra, a tudomány és az oktatás fejlesztésében. Mindemellett ismerni kell a szerv jelenlétét a politikai programokban.

A *gazdasági tényezők*, a gazdasági érdekek egészen közvetlenül érintik az intézményeket. A gazdasági elemek a gazdasági ciklusok, a kamatszintek, a GDP²² és a GNP²³ trendek, az infrastrukturális fejlesztések, az infláció, a munkanélküliség, a családi jövedelmek változása, a tőkemozgások alakulása, a globalizáció, a régió

²¹ Drótos (2011): i. m.

²² GDP: bruttó hazai termék, amely megmutatja egy adott ország területén egy adott időszakban (évben) előállított, megtermelt termékek, szolgáltatások piaci értékét.

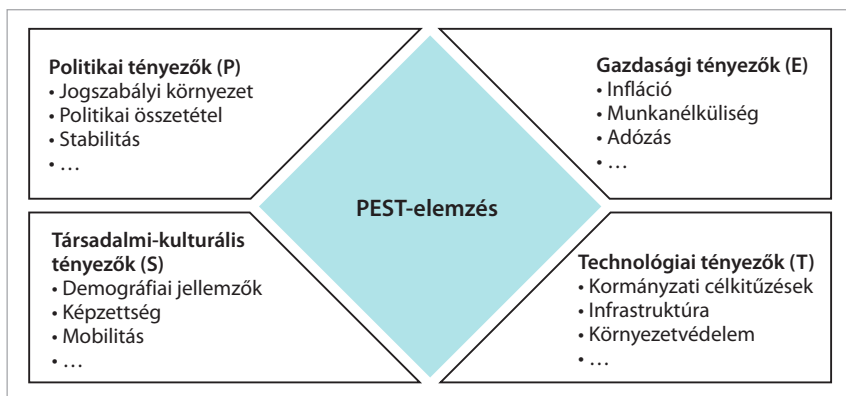
²³ GNP: bruttó nemzeti össztermék, amely megmutatja egy adott időszakban (évben) egy adott ország állampolgárai által előállított, megtermelt termékek, szolgáltatások piaci értékét.

helyzetéből adódó gazdasági adottságok (például ipar, vendéglátás, turizmus), a gazdasági növekedés trendjei, a gazdasági fellendülés vagy válság hatásai. (A közszolgálati szféra esetenként háttérbe szorul a gazdasági terület előtérbe jutása miatt.)

A *társadalmi tényezők* az egyik legkevésbé belátható, de egyben a legmeghatározóbb elemet alkotják. A társadalmi tényezőknél figyelembe kell venni a társadalom összetételét és változását. Ugyanúgy számolni kell az életmódbeli, vásárlási trendekben felmerülő változásokkal, a jelentős sporteseményekkel, valamint a média, a reklám, az etika és a nyilvánosság tényezőivel. Szintén a társadalmi tényezők között kell megemlíteni a képzettségi szintek alakulását, a társadalmi mobilitást, az életmódbeli változásokat, az életstílust, a munkához való viszonyokat, a fogyasztási szokások alakulását, emellett a demográfiai jellemzők is meghatározók, továbbá elemezni kell a közigazgatási változásokat is.

A *technológiai tényezők* köre jelentheti a technológiához való hozzájutást, a szabadalmak engedélyezését, a gyártást, valamint a kutatás finanszírozását és a globális kommunikációt egyaránt. A technológiai elemek: új felfedezések, találmányok és technológiák, kormányzati fejlesztési politikák, K+F kiadási szintek, a technológiai infrastruktúra változása. Az információs technológia fejlődése határtalan lehetőségeket nyit meg.

Az elemzések történhetnek kis munkacsoportokban, amelyek a résztvevők tudásán, tapasztalatain és aktivitásán alapulnak. A PEST-analízis eredménye a stratégia megalkotásának egyik fontos lépése. A modell elemeit az 5. ábra vázolja fel.



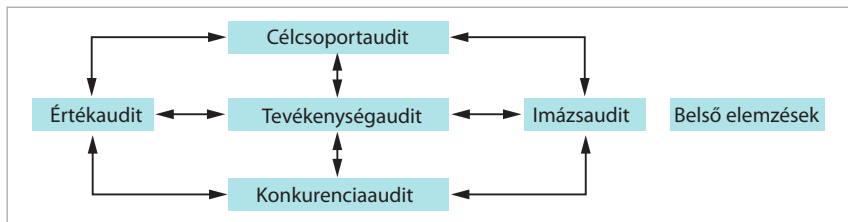
5. ábra: PEST-elemzés

Forrás: IFUA Horváth & Partners (2006): i. m.

A makrokörnyezet elemzése mellett meg kell vizsgálni a mikrokörnyezetet is. Az elemzési technikák legnagyobb részét a statisztikai adatok gyűjtése és azok elemzése adja. A statisztikai adatok gyűjtése során lehetővé válik, hogy ne csupán egy-egy országon, egy-egy szakterületen belül, de nemzetközi szempontból is összehasonlíthassuk az adatokat.

A mikrokörnyezet elemzésére több módszer is alkalmas. A legelterjedtebbek és legtöbbet alkalmazottak a portfóliómódszerek, az életgörbemodellek és a Porter-féle „5 versenyerő modell”. Az utóbbi modell szerint az iparági versenyt öt tényező (öt erő) határozza meg: az új belépők, a helyettesítő termékek fenyegetése, a vevők alkupoziója, a szállítók alkuereje, valamint a meglévő versenytársakkal folytatott versengés. Ennek egyik lehetséges közigazgatási adaptációja az önkormányzat településfejlesztési stratégiájának kialakítása során alkalmazott versenyképesség-elemzés.

A település versenyképességének elemzése annak pillanatnyi helyzetképén alapszik. A módszer összegyűjti és rendszerezi az elérhető információkat. Alkalmazásának előnye, hogy meghatározza a település kritikus sikertényezőit, és megfelelő információkkal szolgál a településfejlesztési stratégiai döntésekhez. Összességében a modell átfogja azokat a területeket, amelyek egy teljes körű elemzés során felmerülhetnek a településen: célcsoport, konkurencia, imázs, értékek, tevékenységek – tehát alkalmazásával megismerhető a település pillanatnyi helyzete és lehetőségei. Az elemzési rendszer logikájának középpontjában a fejlesztési tevékenység áll, így megvizsgálhatók az azt elősegítő lépések. A modell felépítését a 6. ábra mutatja be.



6. ábra: A Porter-féle modell önkormányzati fejlesztésre adaptált elemei

Forrás: Piskóti–Dankó–Schupler (2002): i. m.

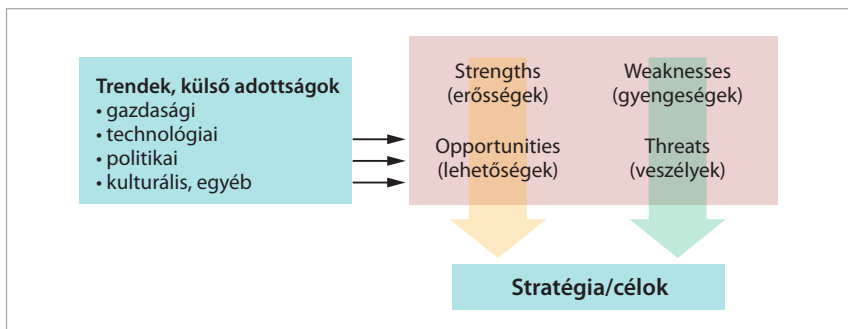
A helyzetelemzéshez a szervezet külső és belső környezetét térképezzük fel. Az információgyűjtés különböző módszerek révén lehetséges: interjúkkal, kérdőívekkel, műhelymunkával stb. zajlik. Elterjedt helyzetelemzési módszer a SWOT-elemzés, azaz az erősségek, gyengeségek, lehetőségek és veszélyek elemzése (angolul:

Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats). Az elemzés egyrészt a vizsgálat tárgyát képező térség, szervezet, ágazat pozitív és negatív belső tényezőire – az erősségekre, gyengeségekre, illetve ez utóbbi kiküszöbölésének lehetőségeire –, valamint a pozitív és negatív külső adottságokra – fenyegetésekre és lehetőségekre – fókuszál.

A SWOT-elemzés eredményét egy négy részre osztott táblázatban foglaljuk össze, amelynek felső sorában az „erősségek” és a „gyengeségek”, alsó sorában a „lehetőségek” és a „veszélyek” felsorolása található. A felső sorban szereplő szempontok, az „erősségek” és a „gyengeségek” a vizsgált szervezetre vonatkozó belső ismérveket tartalmazzák, míg az alsó sorban kitekintünk a környezetünk kínálta „lehetőségekre”, és számba vesszük a szűkebb és tágabb környezet adottságaiból következő „veszélyeket”.

A SWOT-táblázat pillanatfelvétel, tehát egy későbbi stratégiához új elemzés kell, illetve célszerű azt a tervezési folyamatokba beépíteni és tervezési ciklusonként újra elkészíteni. A SWOT-elemzés – különösen a „gyengeségek” és a „lehetőségek” rubrika – világosan kijelöli a szükséges fejlesztési irányvonalakat, erre feltétlenül építeni kell a tervezés során. Az újabb SWOT-elemzések összehasonlítása a régebbiekkel világosan megmutatja, hogy a fejlesztések valóban a megfelelő irányba haladnak-e: éltünk-e a lehetőségeinkkel, orvosoltuk-e a gyengeségeinket.

Az elemzés elkészítése nem egyetlen ember feladata. Akár a SWOT-, akár a későbbiekben bemutatásra kerülő érintettelemzés vagy problémafa – a cél-fa módszer – esetén elmondható, hogy a módszer hatékonyabb eredményt produkál, ha csapatban készítik, mint ha egyéni munka eredményét tükrözi, célszerű tehát a helyzetelemzést munkacsoportban végezni. A SWOT-elemzés logikáját a 7. ábra szemlélteti.

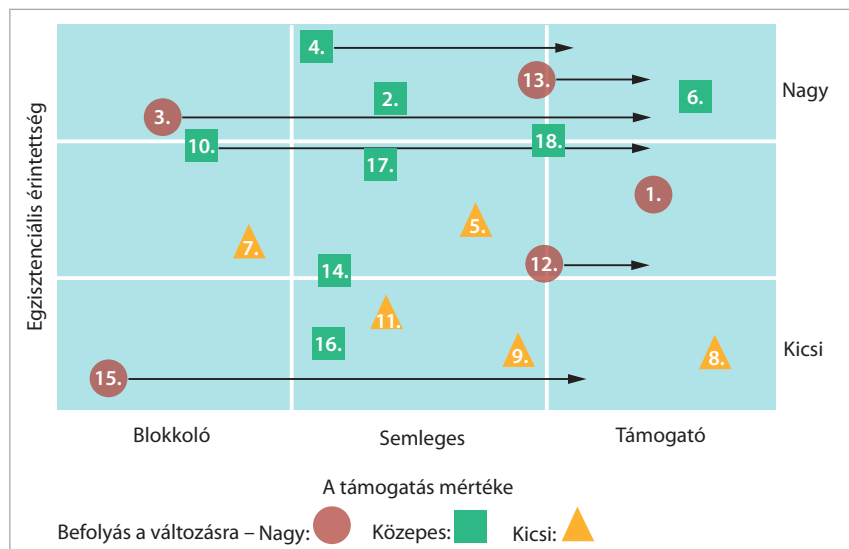


7. ábra: A SWOT-elemzés logikája

Forrás: palyazat.gov.hu/download/3009/04_Helyzetelemzés.pdf

A célok sikeres megvalósítása érdekében tudni kell, hogy kiket érintenek a változások. Fel kell mérni, hogy kikre lehet számítani és kik azok, akiket meg kell nyerni. Nagyon fontos ezt kellőképpen megismerni, hiszen ők azok, akik hozzájárulhatnak a stratégiai terv végrehajtásának sikeréhez, és végrehajtják a stratégiát, vagy éppen értük történik a változtatás. Ehhez az úgynevezett érintettelemzést vagy stakeholderanalízis módszerét használhatjuk.

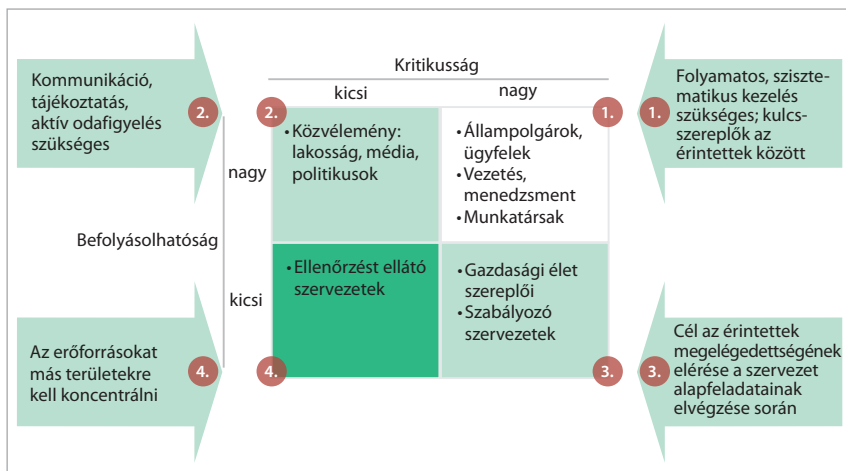
A következő lépésben tehát először a stratégia által *érintett személyek* (angolul: stakeholderek) beazonosítása történik. Stakeholdernek nevezünk bármely egyént, csoportot, szervezetet, akinek/amelynek jelentős érdeke fűződhet a stratégia sikeréhez vagy bukásához. Megvizsgáljuk az érintettek szerepköreit aszerint, hogy érdekeltek vagy elfogultak, hogyan tudják befolyásolni a stratégiát. Ezeket befolyásuk nagysága alapján csoportosítjuk, majd elhelyezzük egy mátrixban. A mátrix segítségével az érintettség foka és a támogatás mértéke szerint azonosíthatjuk az érintetteket. Azután következtetéseket vonunk le, szükség szerint koordinálunk közöttük, vagy kezeljük a felmerülő konfliktust. Az érintettek értékelését a 8. ábra mutatja be.



8. ábra: Az érintettek értékelése

Forrás: palyazat.gov.hu/download/3009/04_Helyzetelemzés.pdf

A *stakeholderanalízis* viszont akkor tölti be a funkcióját, ha nem állunk meg a külső és belső érintettek egyszerű számbavételénél, hanem az érdekeik és a szervezet szempontjából értelmezett fontosságuk/befolyásuk feltérképezésével is kiegészítjük azt. A stakeholderanalízis közszolgálati szektorra adaptált változatát a 9. ábra szemlélteti.



9. ábra: A közszolgálati szektor érintettjei

Forrás: IFUA Horváth & Partners (2006): i. m.

A stratégiai célrendszer felállítása három vizsgálatot tartalmaz: a *problémaelemzést*, a *célelemzést* és a *stratégia elemzését*.

Az elemzés első lépése a főbb problémák azonosításának elősegítése, illetve a *problématérkép* vagy a *problémafa* elkészítése, vagyis az *ok-okozati összefüggések* pontos meghatározása. A problémák feltárásához többféle módszer is használható: interjúk, felmérések, statisztikák stb. Az érintettek különböző körői úgynevezett brainstorming-összejevetel keretében gyűjthetik össze az adott helyzethez kapcsolódó legfőbb problémákat.

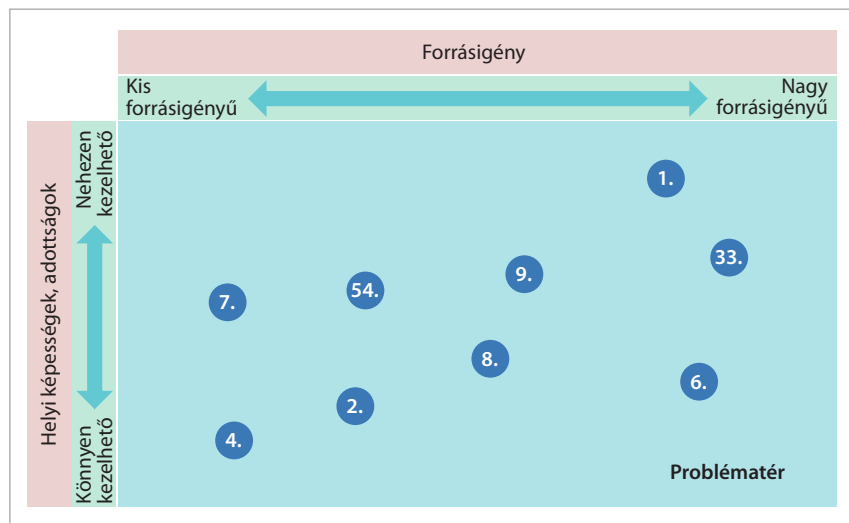
A *problématérkép* lehetővé teszi, hogy a jövőkép elérésében akadályt jelentő működési, szerkezeti stb. problémákat aszerint csoportosítsuk és elemezzük, hogy megoldásuk a helyben meglévő „képességekkel” (anyagi és szellemi) mennyire ütközik nehézségekbe, illetve várhatóan milyen forrásigénnyel járnak.

A problématerkép végső célja, hogy segítse a megvalósítás feltételeinek meghatározását, az operatív teendők kijelölését és a felelősök kiválasztását.

A problématerkép alapját képező problémajegyzék – a SWOT-elemzésből kiindulva – négy alapkérdésre adott válaszként hozható létre:²⁴

1. Milyen meglévő vagy várható problémák gátolhatják, hogy az erősségekre építve közelebb kerüljünk a jövőképhez?
2. Milyen problémák miatt válhatnak valóságos akadályokká a veszélyek?
3. Milyen problémák akadályozhatják, hogy leküzdjük a gyengeségeket?
4. Milyen problémák gátolhatják, hogy élni tudjunk a lehetőségekkel?

A problématerkép megalkotásához az összegyűjtött problémákat egy kétdimenziós térképen próbáljuk elhelyezni. Egyik dimenziójában azt ábrázoljuk, hogy mennyire könnyen vagy nehezen kezelhető a probléma, a másikban pedig a forrásigényt. A problématerképet a 10. ábra mutatja be.



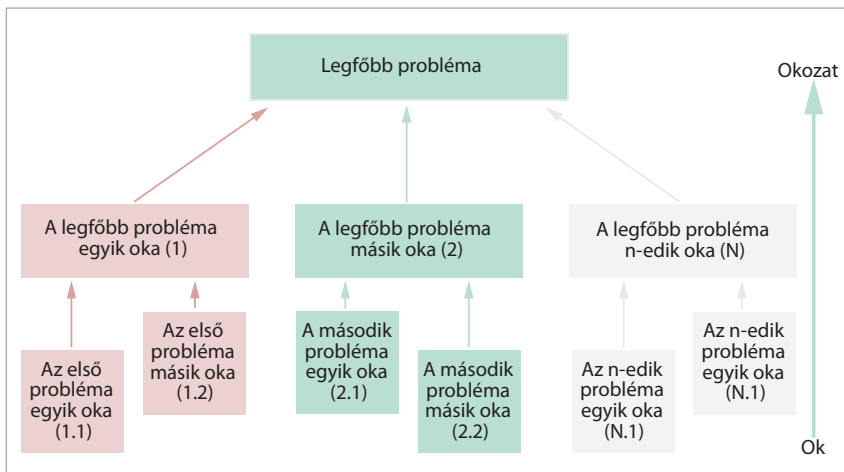
10. ábra: Problématerkép

Forrás: Gáspár et al. (2014): i. m.

²⁴ Gáspár et al. (2014): i. m.

Ha sok problémát azonosítottak, indokolt a problémák fontossági sorrendjének más megállapítása is. Ebben az esetben külön elkészítjük a problémaeleltárt. A *problémaeleltár* táblázatos formában, fontossági rangsorban tartalmazza a probléma rövid kifejtését, a megoldásért felelős személy(ek) nevét, a problémában érintett személyeket vagy csoportokat, a megoldás várható időtávját és a belátható forrásigényeket.²⁵

A problémák feltárása után – egy másik módszer alapján – meg kell határozni azok hierarchikus sorrendjét, vagyis az ok-okozati összefüggéseket – ez az úgynevezett *problémafa*. Minden feltárt problémát értékelni kell, és el kell helyezni a különböző hierarchiai szintek valamelyikén. Meg kell határozni a legfőbb problémát, és fel kell tárni az ehhez kapcsolódó problémákat. Ha a probléma ok, akkor az alsó szintre kerül, ha okozat, akkor a felső szintre. A 11. ábra a problémafa felépítését mutatja be.



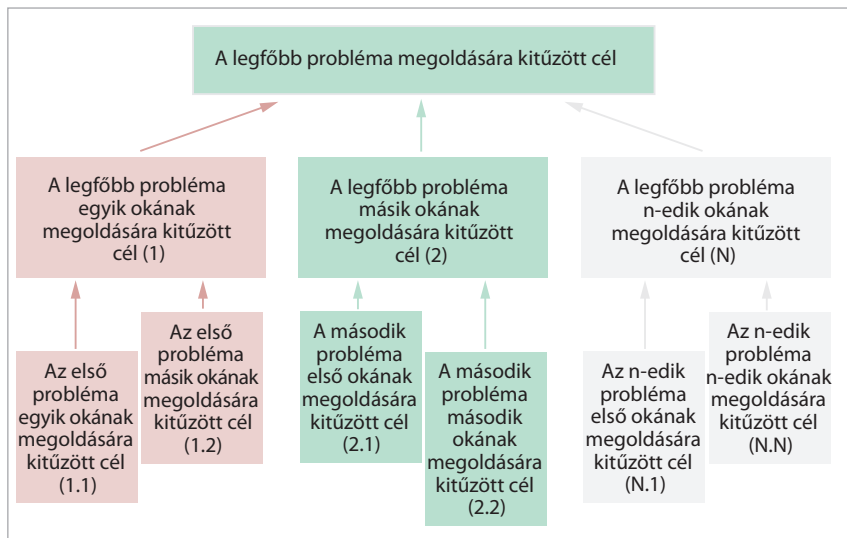
11. ábra: Problémafa

Forrás: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_TED2/ch01s03.html

Egy kész és jól összeállított problémafa elkészítése után nem okozhat gondot a *célfá* elkészítése sem, hiszen nincs más feladatunk, mint a problémákat célok

²⁵ Gáspár et al. (2014): i. m.

formájában újrafogalmazni. Ennek oka, hogy míg a problémafa a jelenlegi helyzet negatív aspektusait jeleníti meg, addig a célfa a kívánatos jövőbeni helyzet pozitív aspektusát mutatja. A két „fa” tehát egymás tükörképe, ahol a problémák ok-okozati viszonyát az eszközök/célok viszonya váltja fel. A 12. ábra a célfa felépítését mutatja be.



12. ábra: Célfa

Forrás: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_TED2/ch01s03.html

Az egyes célok ugyanúgy egymásra épülnek, mint a problémák a problémafában, és a célkitűzést a *SMART-módszer* alapján fogalmazzuk meg, hogy konkrét, mérhető, pontos, reális és megfogható legyen. A SMART mozaikszó (angolul: **S**pecial, **M**easurable, **A**chievable, **R**ealistic, **T**imely), amely a célok kitűzésében használatos módszert takar. Olyan célok kitűzését jelenti, amelyek:

- speciálisak: egyediek, sajátosak és konkrétak;
- mérhetők: meg tudjuk határozni a cél megvalósulásának mértékét;
- elérhetők: alkalmasak arra, hogy aktivizálják a végrehajtást;
- reálisak: a rendelkezésre álló erőforrásokkal megvalósíthatók;
- időzítettek: ismert vagy kiszámítható határidőhöz vagy határidőkhöz köthetők.

A kívánt eredmény eléréséhez szükséges stratégia, amelyet az előző elemzések eredményeinek függvényében választanak ki. Jellege szerint lehet: *támadó* (offenzív), *védekező* (defenzív), *diverzifikált* vagy *változásorientált*. A stratégia olyan célokat tartalmaz, amelyeket be lehet illeszteni az adott szervezet feladatrendszerébe. A stratégia áttekinti a különböző beavatkozások megvalósíthatóságát is. A SWOT-elemzés alapján történő stratégiaválasztást a 13. ábra szemlélteti.

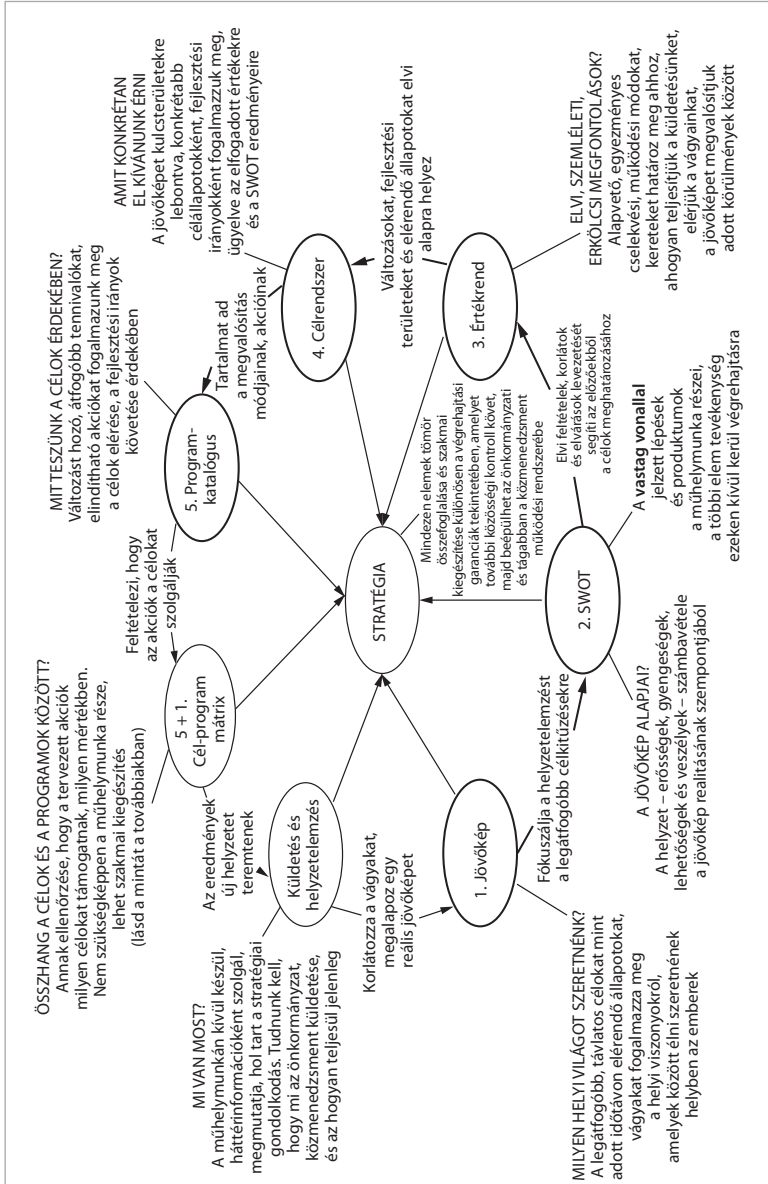
	Erősségek: 1. 2. 3.	Gyenge pontok: 1. 2. 3.
Lehetőségek: 1. 2. 3.	Támadó (Offenzív)	Változásorientált
Veszélyek: 1. 2. 3.	Diverzifikált	Védekező (Defenzív)

13. ábra: Stratégiaválasztás a SWOT-elemzés alapján

Forrás: palyazat.gov.hu/download/3009/04_Helyzetelemzés.pdf

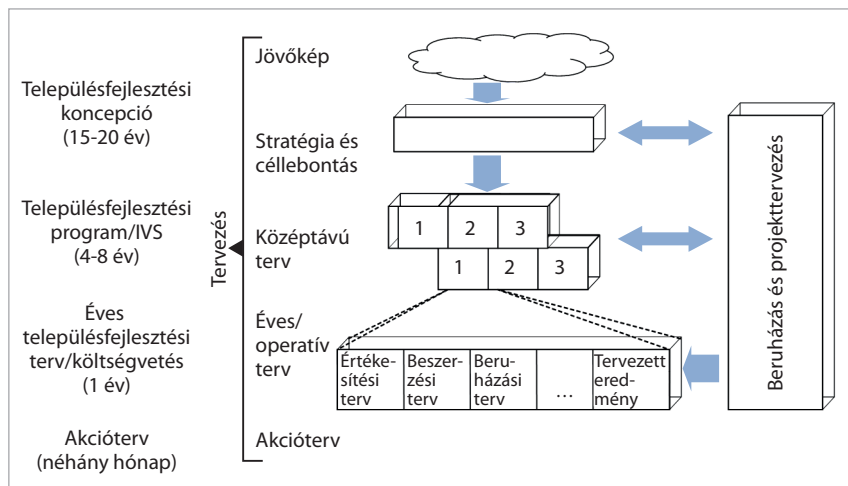
Annak ellenőrzésére, hogy a tervezett akciók milyen célokat támogatnak és milyen mértékben, a *cél-program mátrix* használható. Ez egy kontrolleszköz, amely a célok és a programok közötti összhangot, illetve ezeknek a realitásokkal való viszonyát vizsgálja, amit a 14. ábra szemléltet.²⁶

²⁶ Gáspár et al. (2014): i. m.



15. ábra: Az önkormányzati közösségi bázisú helyi fejlesztési stratégiaalkotás logikai rendszere
Forrás: Gáspár et al. (2014): i. m.

A 16. ábrán pedig egy önkormányzati példa látható a stratégiai hierarchia felépítésére.



16. ábra: Önkormányzati példa a stratégiai hierarchiára

Forrás: IFUA Horváth & Partners (2006): i. m.

Az alkalmazkodási formák leírásához a közszolgálati szervezetek esetében is jól alkalmazhatók a Miles–Snow-féle stratégiatípusok (1978). Greenwood a települési önkormányzatokra vonatkozó kutatása (1987) során ezeket a következők szerint definiálta:²⁷

- *Védők*: azok az önkormányzatok, amelyek a stabilitást előnyben részesítik a kísérletezéssel szemben, és a kötelezően előírt feladataik ellátására összpontosítanak. Leginkább belső hatékonysági problémáikkal vannak elfoglalva.
- *Elemzők*: azok az önkormányzatok, amelyek más, hasonló funkciókat gyakorló önkormányzatoktól kívánnak tanulni saját teljesítményük javítása céljából.
- *Kutatók*: azok az önkormányzatok, amelyek aktívan keresik az új lehetőségeket és kihívásokat.

²⁷ Drótos (2011): i. m.

- *Reagálók*: azok az önkormányzatok, amelyek pozitívan értékelik a stabilitást, de változtatnak, ha a körülmények megkövetelik.

A fejlesztési irányok, stratégiai célok kérdéskörének áttekintése után rátérünk a stratégiaalkotás lehetséges fejlődési irányaira.

1.3. A stratégiaalkotás fejlődési irányai

Napjainkban a stratégia az eredményes működés egyik alapfeltétele. A stratégiákat általában a szervezet hierarchiájának magasabb szintjein alakítják ki. Ez azt jelenti, hogy a stratégia kidolgozásában a vezetőnek van döntő szerepe. A stratégia kialakításához és annak sikeres végrehajtásához azonban szükséges a munkatársak együttműködése. Jól együttműködni pedig csak akkor vagyunk képesek, ha mindenki pontosan tudja a helyét és a feladatát a szervezeten belül. A motiváló jövőkép a jelenhez képest minőségileg más, egy ideálisabb állapot leírását jelenti, és olyan hosszú távú értékrendet fejez ki, amelyért érdemes dolgozni és áldozatot vállalni, összeköt, lelkesít, és új, jobb megoldások keresésére ösztönöz, valamint segíti a szükséges változtatások megvalósítását.

A kormányzás, az állami működés során is felértékelődik a stratégiaalkotás és -megvalósítás képessége. A tapasztalatok szerint azonban ahhoz, hogy a szervezet valóban stratégiai módon viselkedhessen, szükség van egyfelől magának a stratégiai tervezési folyamatnak az átfogó, tudatos és szisztematikus felépítésére és működtetésére (azaz a stratégiai tervezés menedzselésére), másfelől pedig a szervezet egészének bizonyos fokú megváltoztatására, az új követelményekhez való alkalmazkodására.

Ilyen módon tehát a stratégiai tervezés valójában stratégiai menedzsmentet kell hogy jelentsen, hiszen mind a tervezési folyamat sikere, mind pedig annak megvalósítása, vagyis a stratégiaorientált működés a szervezet teljes rendszerét érintő, átfogó követelmények teljesülését teszi szükségessé. Ezt a felismerést tükrözi a szóhasználat eltolódása a stratégiai tervezés felől a *stratégiai menedzsment* irányába.

Tekintettel a szektor sajátosságaira, a közszolgálati szféra kiváló terepet biztosít a stratégiai menedzsment *hagyományos (célracionális)*, illetve ezzel szemben álló, *alternatív* irányzata közötti választáshoz, ugyanis könnyen belátható, hogy a közigazgatási szervezetek környezetének relatíve kisebb változékonysága az előbbi, relatíve nagyobb komplexitása viszont az utóbbi felfogást erősíti. Emellett

megjelent és egyre elfogadottabb egy harmadik, az úgynevezett *intézményi* megközelítés is. A 2. táblázat e három markáns elméleti vonulatot foglalja össze.²⁸

2. táblázat: *A közszolgálati szektor stratégiáinak lehetséges fejlődési irányai*

<i>A hagyományos (célracionális) megközelítés</i>	A stratégiai vezetést egy olyan <i>szisztematikus folyamatnak</i> tekinti, amely a környezet, valamint a belső adottságok, erőforrások részletes elemzésével indul, majd pedig az egyre alacsonyabb aggregáltságú tervek kidolgozásán keresztül eljut a stratégiai akciók megfogalmazásáig, illetve azok megvalósításáig.
<i>Az alternatív stratégiai menedzsment iskola</i>	Elvetik a racionális stratégiaalkotás lehetőségét a közszolgálati szektorban. Álláspontjukat mindenekelőtt a közszolgálati szervezetek célkitűzési és megvalósítási folyamatainak széles körben tapasztalható problematikus vonásaival támasztják alá.
<i>Az intézményi megközelítés</i>	<i>A társadalom feltevései és elvárásai határozzák meg</i> , hogy miként kell kinézni a szervezeteknek, az azok formális struktúrájában bekövetkező változásokat egyre kevésbé a verseny vagy a hatékonysági követelmények, sokkal inkább <i>a környezetben egyre növekvő mértékben jelentkező szabályok és elvárások</i> határozzák meg.

Forrás: Drótos (2011): i. m.

Érdekes paradoxon, hogy míg a stratégia szó eredete a közszolgálati szektorhoz kötődik (mivel elsőként a hadseregben és az államvezetés egészének szintjén értelmezték), addig a közigazgatás későbbi elmélete és gyakorlata sokáig szinte teljesen figyelmen kívül hagyta ezt a fogalomkört. Szintén figyelemre méltó, hogy amióta a stratégiai vezetés mint az üzleti tudományok egyik legdinamikusabban fejlődő területe újra kísérleteket tesz a közszolgálati szektor meghódítására, a teljes elutasítástól a csodaszerként való emlegetésig a legszélsőségebb véleményeket váltja ki mind az elméleti kutatók, mind a gyakorlati közszolgálati szakemberek körében.²⁹

²⁸ Drótos (2011): i. m.

²⁹ Drótos (2011): i. m.

Összefoglalás

A fejezetben előbb a stratégiai tervezés módszertanát tekintettük át, majd a stratégiaalkotás evolutív és jövőképezérelt modelljét, ami átfogó keretet biztosít ehhez a munkához, illetve az egyes fázisok során használt eszköztárat vettük sorra. Ezután a stratégiaalkotás közigazgatási sajátosságainak bemutatása következett, majd áttekintettük a stratégiaalkotás lehetséges fejlődési irányait. A hazai közigazgatást is egyre inkább jellemzi a stratégiai szemléletmód, és ennek nyomán – a stratégiai tervezés mellett mint szemlélet – a stratégiai menedzsment egyre szélesebb körben való terjedése tapasztalható.

Ellenőrző kérdések

1. *Kell-e stratégia a közigazgatási szervezeteknek, és ha igen, akkor miért?*
2. *Milyen időtávra alkossunk stratégiát? Lehet-e hosszú távra tervezni?*
3. *Milyen környezeti tényezők befolyásolják a stratégiaalkotás folyamatát?*
4. *Ki készítse a stratégiát, és kik az érintettek?*
5. *Mire vonatkozzon a stratégia, és hogyan alakuljon a stratégiaalkotás folyamata?*
6. *Milyen stratégiai eszközöket használhatunk?*
7. *Hogyan épül fel a stratégiai hierarchia a közigazgatásban?*
8. *Miben különbözik a közszektor az üzleti szektortól a stratégiaalkotás szempontjából?*

Fogalmak

Időhorizont: a stratégiaalkotás előre meghatározott időtávja.

Jövőkép: a szervezet előrevetített és kívánt jövőbeni állapota. A jövőképben megjelenő stratégiai szándék irányulhat az alapvető képességekre; a szervezet tevékenységére és pozíciójára; jelszavak megfogalmazására; jövőbeni fejlődési előrejelzésekre.

Küldetés: a szervezet létének, általános céljának, törekvései irányának, értékeinek rögzítése. A küldetés meghatározása alapot nyújt az erőforrások észszerű és takarékos felhasználásához, hajtóerőt jelent a szervezet céljaival azonosulni

szándékozók számára, hozzájárul az alkotó szervezeti kultúra kialakításához és megerősödéséhez.

Premisszák: a külső környezet egyes releváns, az adott szervezet által nem befolyásolható paramétereinek *jövőbeli állapotára vonatkozó előfeltevések*.

Stratégia: olyan koncepció, amely rögzíti a szervezet hosszú távú célkitűzéseit, meghatározza a célok megvalósulásához szükséges erőforrásokat és a lényegesebb fejlesztési akciókat. Annyiban több, mint a stratégiai célok összessége, hogy a *megvalósítás módját is magában foglalja*.

Stratégiaalkotás: strukturált folyamat, amely a szervezeti feltételrendszer (külső környezet és belső adottságok) elemzéséből, a korábbi stratégia értékeléséből, majd az új stratégia fő összetevőinek meghatározásából és több lépcsőn keresztül lebontásából áll, a stratégiai akciótervek és az azokból összeálló programok megfogalmazásáig bezárólag.

Stratégiai célok: adott közszolgálati szervezetnek a környezeti elvárásokkal, a belső adottságokkal és természetesen a premisszákkal összhangban álló *legfontosabb hosszú távú törekvései*.

Stratégiai menedzsment: tágabb fogalom, mert feltételezi a stratégia kommunikációját és megvalósításának rendszeres visszamérését, sőt eltérés esetén a kiigazító intézkedéseket is. Még általánosabban: stratégiai menedzsmentnek azt a vezetői gyakorlatot tekinthetjük, amely biztosítja a szervezet stratégiai szemléletű működését a mindennapok során.

Felhasznált irodalom

- Alford, John – Janine O’Flynn: Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32. (2009), 3–4. 171–191. Online: <https://doi.org/10.1080/01900690902732731>
- Balaton Károly – Hortoványi Lilla – Incze Emma – Laczkó Márk – Szabó Zsolt – Tari Ernő: *Stratégiai menedzsment*. Budapest, Akadémiai, 2014.
- Barakonyi Károly: *Stratégiai tervezés*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1999.
- Barakonyi Károly: *Stratégiai menedzsment*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2000.
- Belényesi Emese – Brecksok Anna – Dömötör Ildikó – Gáspár Mátyás – Göndör András – Jenei Ágnes – Számadó Róza: *Fejlesztő közösségek. A helyi közösségi akadémiák hálózata*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015.

- Bouckaert, Geert: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe. *Halduskultuur – Administrative Culture*, 10. (2009). 94–104. Online: <http://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/23/26>
- Chandler, Alfred D.: *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. H. n., Beard Books, 1962.
- Csath Magdolna: *Stratégiai tervezés és vezetés*. Biatorbágy, Leadership Vezetés- és Szervezetfejlesztési és Tanulást Segítő Kft., 1994.
- Csath Magdolna: *Stratégiai tervezés és vezetés a 21. században*. Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, 2004.
- Csath Magdolna: Innovatív és agilis állam mint a sikeres gazdaság és társadalom feltétele. *Pro Publico Bono*, 4. (2016), 1. 4–23. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/2396/1670>
- Dobák Miklós – Antal Zsuzsa: *Vezetés és szervezés*. Budapest, Aula, 2010.
- Drótos György: Közzszolgálati szervezetek környezete és stratégiai vezetése. In Antal Zsuzsa – Drótos György – Kováts Gergely – Kiss Norbert – Révész Éva – Varga-Polyák Csilla: *Közzszolgálati szervezetek vezetése*. Budapest, Aula, 2011.
- Fekete Jenő György: *Környezetstratégia* (2011). Online: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0021_Kornyezetstrategia/adatok.html
- Gáspár Mátyás: *Helyi önkormányzati menedzsment*. Csákberény, Közigprint–Közigkonzult, 1995.
- Gáspár Mátyás – Jenei Ágnes – Józai Attila – Számadó Róza: *Helyi Közösségi Akadémia. Módszertani keretrendszer*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 2014.
- Osborne, David – Peter Hutchinson: *A kormányzás ára. Hatékonyabb közzszolgáltatások megcsorítások idején*. Budapest, Alinea, 2006.
- Plant, Thomas: Holistic Strategic Planning in the Public Sector. *Performance Improvement*, 48. (2009), 2. 38–43.
- Piskóti István – Dankó László – Schupler Helmut: *Régió- és településmarketing*. Budapest, Complex, 2002.
- Rosta Miklós: *Innováció, adaptáció és imitáció. Az új közzszolgálati menedzsment*. Budapest, Aula, 2012.
- Young, Richard D.: *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector* (2002). Online: <https://pdf4pro.com/view/perspectives-on-strategic-planning-welcome-to-66078.html>

VÁKÁT OLDAL

2. A szervezetistruktúra-modellek és megjelenésük a közigazgatásban

A közigazgatás intézményrendszere nagyon sokféle szervezetből áll, többek között e szervezetrendszer része egy ágazat komplex irányításáért felelős, országos hatáskörrel működő minisztérium, egy speciális feladatokkal foglalkozó központi hivatal, ide tartoznak a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint egy kistélepülés viszonylag kis méretű, a helyi ügyekért felelős polgármesteri hivatala is. A nyilvánvaló különbségek mellett számos hasonló vonása is van ennek a szervezeti körnek, amelyeket az alábbiakban részletesebben is bemutatunk.

A fejezet célja, hogy betekintést nyújtsunk a szervezetek felépítésének és működésének világába. Először tisztázzuk, hogy mit is takar a *szervezet* fogalma, és milyen tényezők és trendek befolyásolják leginkább a szervezetek felépítését, működésük módját, majd áttekintjük a szervezetistruktúra-modellek típusainak jellemzőit, előnyeit és hátrányait, végül rátérünk a közigazgatási szervezetek struktúramodelljeinek sajátosságaira.

2.1. A szervezetek kialakulását befolyásoló tényezők

Mindenekelőtt érdemes tisztázni magát a szervezet fogalmát, hiszen ebben a fejezetben a szervezetek felépítésével, működésével kapcsolatos kérdéseket tárgyaljuk.

A *szervezet* olyan *szociotechnikai rendszer*,³⁰ amely(nek)

- elemei az emberek (például vezetők, alkalmazottak) és tárgyak (például munkavégzéshez szükséges gépek, berendezések), valamint a közöttük levő kapcsolatok;
- tartós célt követ;
- formális struktúrával rendelkezik;
- a struktúra segítségével a tagokat a célok elérésére ösztönzi.³¹

³⁰ Szakértelemről van szó, azaz olyan, csak a magasan képzettek által ismert eljárásokról, amelyeknek végrehajtása (gépekkel vagy nélkülük) a szokott közösségi viszonyok mellett új (szervezeti) struktúrákat is igényel.

³¹ Dobák Miklós – Antal Zsuzsa: *Vezetés és szervezés*. Budapest, Aula, 2010.

A szervezetek tehát bonyolult, emberek és tárgyak alkotta rendszerek, amelyekre sokféleképpen nézhetünk. Morgan szerint mindannyiunk szervezetekről való gondolkodását az alábbi nyolc alapvető metafora valamelyike határozza meg:³²

- *Gép*: a szervezetekre tekinthetünk úgy, mint a gépekre, hiszen elméletileg a szervezetben rendezett viszonyok uralkodnak világosan elhatárolt részegységek közt. Ez a metafora közel áll Taylor szervezetfelfogásához, és napjainkban is népszerű. A szervezetekről folytatott diskurzusokban gyakran felbukkan, amikor olyan kifejezéseket hallunk, mint szervezeti egység, felülről lefelé, pontos, mint a gép, a szervezet ezt-azt előállít, olajozott működés, rosszul működő gépezet, a tervező akarat végrehajtója stb.
- *Agy*: ez a metafora a szervezetben zajló információáramlás és -feldolgozás, kreativitás és döntési folyamatok megértésének fontosságára irányítja rá a figyelmet.
- *Elnyomás*: ez a metafora kiemeli a szervezetekben jelen levő kizsákmányolást. Rámutat az érdekharcokra – akár szabályok nélkül, azaz hogy a szervezetek világában sokak erőfeszítése a kevesek érdekéért történik.
- *Kultúra*: a szervezeti tagokat közös hiedelmek, értékek, rituálék, szokások, ceremóniák jellemzik. Ezért tekinthetünk a szervezetekre sajátos kultúrák metaforájaként is.
- *Organizmus*: e metafora alapján az alábbi megállapításokat tehetjük: a szervezet világra jön, létezik, aztán pedig megszűnik létezni. Eközben folyamatosan kölcsönhatásban van a környezetével, megfelelő feltételekre van szüksége a működéshez, és bizonyos határokon belül képes alkalmazkodni a környezeti változásokhoz és fejlődni életciklusokon át.
- *Politikai rendszer*: ez a metafora rámutat arra, hogy a szervezeteket hatalmi viszonyok hálózák be, a szervezeti szereplők egymástól sokféle módon függenek. Megfigyelhetők az érdekkonfliktusok, a versengés és az együttműködés különböző mintázatai.
- *Pszichológiai börtön*: ez a metafora rávilágít, hogy a szervezetekben tudatos és tudatalatti magatartások egyaránt megfigyelhetők. Az emberek a világot korlátozottan, számos hibás észlelési szűrőn és torzításon keresztül látják, ezek pedig csapdába is tudják ejteni az egyént és a szervezeteket. Nehéz kitörni a hibás előfeltevéseink, hiedelmeink rendszeréből.

³² Gareth Morgan: *Images of Organization*. Newbury Park, Wiley, 1997.

- *Transzformáció*: a világot egyszerre jellemzi az állandóság és a változás. Nincs ez másként a szervezetek esetében sem. A szervezetek megértéséhez át kell látnunk, mi hívja életre és mi változtatja meg ezeket.

A szervezetek hatékonysága azon múlik, hogy milyen a struktúrájuk, milyen vezetési elveket és módszereket alkalmaznak. Ezek azonban nagymértékben függenek a környezeti feltételektől és a szervezeti adottságoktól. A működést több tényező befolyásolja, ez azonban nem jelenti azt, hogy minden befolyásoló tényezőt egyforma súllyal kell kezelni.

A szervezetek kialakulását, működését és átalakítását többek között a szervezet adottságai, tevékenységi köre és a környezeti feltételek határozzák meg. A következőkben ezeket vesszük sorra.

2.1.1. A környezet mint befolyásoló tényező

Ahogy a PEST-elemzésnél már láttuk, a *piaci környezet* körébe a piaci partnerek változásának gyakoriságát, intenzitását, szabálytalanságát, a vevői igények alakulását, a termékekkel, szolgáltatásokkal szembeni követelmények módosulását sorolhatjuk, de beletartoznak a tőke- és pénzügyi mozgások, a finanszírozás változása is. A közigazgatás esetében nem beszélhetünk klasszikus értelemben értékesítési piacról és vevőkről, ez a kategória a *szolgáltatások hasznélvezőiként és alanyaiként* jelenik meg. Emellett a közigazgatás szervezetei esetében ezek a vevői szerepek elkülönülnek egymástól (például megrendelő, a szolgáltatás alanya, finanszírozó, hasznélvező).

A szervezet életét, működését nagymértékben befolyásolja az új *tudományos* eredmények megjelenése, azok alkalmazásának üteme. Ugyanakkor a szervezetek nem függetleníthetik magukat a *hatalmi, politikai*, intézményi rendszer sajátosságaitól és ezek változásaitól sem. Közigazgatási szervezeteknél jelentős befolyásoló tényező például a *szabályozási környezet*. A szervezetek életében a *nemzeti sajátosságok* és a *szakmai kultúrák* hatásai is kimutathatók, többek között a szervezeti struktúrákban, a vezetési módszerek alkalmazásában, az alkalmazottak gondolkodásmódjában.

Emellett megjelenik a *közösségi/társadalmi környezet*, amikor például közszolgáltatásokról és elvárásokról van szó, vagy éppen kommunikációról (lásd PR audiences, marketing stakeholders stb.), az *intézményi környezet* különböző

szervezetek közre- és/vagy együttműködésekor. Az egyéb környezetek lehatárolhatók és modellezhetők az épp érvényes vizsgálati cél szerint.

2.1.2. Az adottságok befolyásoló szerepe

A *méret* fogalmának tisztázása nem okoz nehézséget, mivel leggyakrabban a létszámmal azonosítjuk azt. (Egyéb tulajdonságok is képezhetik a méret alapját, például: árbevétel, ügyiratforgalom, ügyfélforgalom stb.) A méret és a szervezeti struktúra kapcsolatának vizsgálata szerint a nagyság összefügg a szervezeten belüli munkamegosztás mértékével és a tevékenységek írásbeli szabályozottságával.

Minél nagyobb egy szervezet, annál speciálisabb a *munkamegosztás*, azaz a *specializáció*, egy-egy szervezeti egység a szervezet feladatainak egyre kisebb részével foglalkozik. Az elmélyült munkamegosztás azonban azzal a következménnyel jár, hogy a szervezet egy-egy tagja a rendszer összfeladatainak csak a töredéke felett rendelkezik áttekintéssel. A nagy szervezetekben ezért fokozottan jelentkezik a *koordináció*, az összehangolás, az integráció követelménye.

A szervezet *alaptechnológiája* annak a folyamatnak a milyenségétől függ, amelynek révén a szervezet a termékeit, szolgáltatásait előállítja. A szervezet által alkalmazott eljárásrend megmutatja, hogy hogyan működnek a folyamatai. Ezek lehetnek:³³

- tömegszerű ügyek (útlevéllel, személyi igazolvánnyal kapcsolatos ügyintézés);
- műhelyrendszerű ügyek (városépítészeti ügyek);
- folyamatrendszerű ügyek (határozatok meghozatala);
- projektrendszerű ügyek (építési beruházás);
- rutinizált ügyek (népesség-nyilvántartás);
- komplex folyamatok (az önkormányzati vagyron hasznosítása).

A közigazgatási szervezetrendszeren belül például egy kormányhivatal nyilvántartásokkal foglalkozó részlegét a technológia tömegszerűsége és magas fokú rutinizáltsága jellemzi. Ez azt jelenti, hogy hasonló típusú ügyek nagy mennyiségét kell hasonló módon, jól leírható, programozható olyan résztevékeny-

³³ Gáspár Mátyás: *Helyi önkormányzati menedzsment*. Csákberény, Közigprint–Közigkonzult, 1995.

ségek útján elintézni, amelyek eredeti problémaértelmezést és megoldást ritkán igényelnek. Egy minisztérium jogszabály-előkészítő főosztályát ezzel szemben a technológia tömegszerűségének és rutinizáltóságának alacsony foka jellemzi.

A szervezet *eredetét* meghatározza a történeti öröksége: eredet, kor, események (például összevonás, átszervezés stb.), fejlődés (például életciklusmodell, kulturális átalakulások stb.), működését befolyásoló történelmi események.

A szervezetekre vonatkozó döntések meghozatalakor indokolt figyelembe venni a *telepítési helyzet* sajátosságait, például a telephelyek számát, azok földrajzi elhelyezkedését, távolságát, a régióbeli, a város-falu különbségeket, az infrastrukturális ellátottságot.

2.1.3. A szervezet tevékenységi köre

A szervezet *alapfeladatait* együttesen tevékenységi körnek nevezzük. A tevékenységi körön azt értjük, hogy a szervezet milyen termékek előállításával és/vagy szolgáltatások nyújtásával foglalkozik; továbbá milyen a végzett feladatok belső struktúrája, kiterjedtsége, egymásra épülése stb. A tevékenységi kört az üzleti életben profilnak is nevezik. A közigazgatásban ebbe a fogalomkörbe tartozik a feladatkör, hatáskör, hatósági jogkör.

A *feladatok újdonságtartalma* befolyásolja az írásbeli szabályozás célszerű mértékét is. Minél újabb egy feladat, annál kevesebb ismeret áll rendelkezésre a végrehajtás módjára, az alkalmazandó eljárásokra vonatkozóan, és ennek következtében viszonylag alacsony fokú írásbeli szabályozásra van lehetőség.

2.1.4. A vezetés

Egy szervezet életében, működésében meghatározó a *vezetés típusa* (például a közigazgatásban a szervezetrendszeri igazgatási tevékenységek: irányítás, felügyelet, ellenőrzés), a *vezető személye* (szakmai felkészültsége, stílusa, az általa használt eszközök, a megélt emberi és szakmai szerepei). A szervezetek kialakítását, működését befolyásoló tényezőket a 3. táblázat foglalja össze.

3. táblázat: A szervezetek kialakítását, működését és megváltoztatását befolyásoló külső és belső tényezők

Környezete	Adottságai	Tevékenységi köre	Vezetése
piaci	méret	kiterjedés	vezetők szerepe
tudományos-tech- nikai	nagyság	szintek egymásra	döntési hatáskörök
társadalmi-gazda- sági	erőforrás	épülése	szakmai felkészültség
kulturális	státusz	komplexitás	vezetői ismeretek
jogi	eredet	változékonyság	motiváció
	telepítettség	tartósság	célokkal való azonosulás
	technológia		

Forrás: a szerző szerkesztése

2.2. A szervezet jellemzői

Az egyes szervezeti formák leírásához és összehasonlításához szükségünk van olyan jellemzőkre, amelyek minden szervezeti forma esetében jól értelmezhetők és értékelhetők. Ezek az úgynevezett *struktúradimenziók* vagy *strukturális jellemzők*.³⁴

- *munkamegosztás (specializáció);*
- *hatáskörmegosztás;*
- *koordináció;*
- *konfiguráció.*

A továbbiakban a szervezet fenti struktúradimenzióinak bemutatása következik.

2.2.1. Munkamegosztás

A munkamegosztást és a specializációt szinonimaként értelmezzük. A munkamegosztás egyrészt értelmezhető úgy, mint a munkafeladatok megosztásának mélysége, de úgy is, mint a munkafeladatok megosztásának logikája.

³⁴ Nemes Ferenc: *Vezetési ismeretek és módszerek*. Gödöllő, Szent István Egyetem, 2007.

A munkamegosztás *mélysége* alapján beszélhetünk erősen specializált, közepesen specializált, illetve kevésbé specializált (széles profilú) szervezeti egységekről, munkakörökről.

A munkamegosztás *logikája* (elve) szerint megkülönböztetünk *esetleges, mennyiségi és minőségi munkamegosztást*. Az esetlegesnél kialakul ugyan munkamegosztás, de ez nem tervezett, és a munkatársak általában tudják egymást helyettesíteni (például egy okmányhivatalban az ügyfél az első szabad ügyintézőhöz kerül, és csak akkor derül ki, hogy pontosan milyen ügyet akar elintézni). A mennyiségi munkamegosztás ehhez hasonló: valójában mindenki ugyanolyan feladatokat végez (például szociális kérelmeket bírál el az önkormányzat egyik osztályán).

Valódi munkamegosztásnak inkább csak a minőségi munkamegosztás tekinthető, amelynek a következő változatai vannak:

Funkcionális munkamegosztás: a feladatokat homogén tevékenységcsoportok szerint osztják szét (például bármely költségvetési intézménynél: költségvetési osztály, számviteli osztály, személyügyi osztály, informatika stb.).

Tárgyi alapú munkamegosztás: a munkamegosztás valamilyen „tárgyi” elven történik, termék vagy szolgáltatás alapján (például egy kormányhivatalon belül: munkaügyi központ, fogyasztóvédelmi felügyelőség, földhivatal stb.) vagy ügyféléscsoportok alapján (például kiemelt adózók).

Regionális munkamegosztás: regionálisan hasonló feladatokat végző egységekből épül fel a szervezet (például a megyei önkormányzatok).

A munkaszervezet legmagasabb szintjén érvényesülő munkamegosztási elvet *elsődleges munkamegosztásnak* nevezzük, míg ez alatt másodlagos, harmadlagos stb. munkamegosztást lehet értelmezni.

Amennyiben az elsődleges munkamegosztás szintjén egy elv érvényesül, *egydimenziós szervezetről*, amennyiben párhuzamosan több, akkor *két-, három-stb. dimenziós szervezetről* beszélünk (a szervezet egyes szintjein és részeiben is más-más munkamegosztás érvényesülhet).

2.2.2. Hatáskörmegosztás

A hatáskörök közé mindenekelőtt a döntés, a döntés-előkészítés, a véleményezés, illetve a végrehajtás irányítása tartoznak. A hatáskörök (azon belül is elsősorban a döntési jogok) telepítési helyétől függően *centralizált* és *decentralizált* szervezeteket különböztetünk meg.

A vezetők hatásköreik alkalmazásával irányítják beosztottjaikat és az alárendelt szervezeti egységeket. Ennek kapcsán kétféle irányítást különböztetünk meg:

- *Függelmi irányítás:* általános utasítási és ellenőrzési jogosultságok gyakorlása a hierarchia (szolgálati út) mentén, jellemzően a munkáltatói jogokra is kiterjedően. Ez a „szokásos” irányítási mód.
- *Szakmai (funkcionális) irányítás:* kizárólag egy adott szakmai (funkcionális) területre terjed ki, szakmai előírások kiadásában és szakmai ellenőrzések végzésében testesül meg (például a gazdasági igazgató új bizonylati rendet ír elő minden szervezeti egységnek, és ellenőrzi a betartását).

Szintén lényeges az egy- és a többvonalas szervezetek megkülönböztetése:

- *Egyvonalas szervezet:* az utasítási lánc lineáris, azaz az alárendelt egységek (beosztottak) csak egy felsőbb szervezeti egységtől (vezetőtől) kaphatnak utasítást. A függelmi és a szakmai irányítás nem válik szét.
- *Többvonalas szervezet:* az utasítási lánc multilineáris, azaz az alárendelt egységeket (beosztottakat) két vagy több felsőbb szervezeti egység (vezető) is utasíthatja. A függelmi és a szakmai irányítás gyakran szétválik.

2.2.3. Koordináció

Koordinációs eszközökre azért van szükség, mert a feladatok szétosztásával nagyon különböző, erősen differenciált tevékenységű szervezeti egységek alakulnak ki a szervezetekben. A gyakorlatban számos koordinációs eszköz létezik a szervezeti egységek feladatainak összehangolására, ezek lehetnek úgynevezett *technokratikus, strukturális és személyorientált* koordinációs megoldások:

- *Technokratikus:* a szervezet írásbeli szabályai, formalizált útmutatói (például szervezeti és működési szabályzat, munkaköri leírások, pénzügyi tervek).
- *Strukturális:* pótlólagos szervezeti megoldások, amelyek a szervezeti struktúrát, működést egészítik ki abból a célból, hogy a szervezeti egységek által ellátott feladatok, döntések összehangolását biztosítsák (például testületek, bizottságok, teamek, vezetői értekezletek).

- *Személyorientált*: azon eszközök, amelyek a szervezet tagjainak szervezeti célokkal való azonosulását kívánják segíteni (például vezetőképzés, belső képzések, szervezeti kultúra tudatos építése).

A felsorolt „koordinációs eszközök” a *szervezeti felépítésről* (az egységek összerendezéséről) szólnak, a szervezet részeinek egymáshoz való helyzetét és viszonyait/együtműködését szabályozzák. Nem arról a koordinációról van tehát szó, amely a folyamatokon belül a vezető tevékenységeket hangolja össze, sem pedig arról, amit egy egyenrangúakból álló csoportban a központi iroda végez, vagyis az (önként vállalt) együtműködési tevékenységek összehangolásáról. Ezek mind formális eszközök, a szervezet „összerendezésének”, a szervezetrészek összedolgozásának szabályozható (és általában szabályozott) eszközei.

2.2.4. Konfiguráció

A konfiguráció a szervezet „képe”, amelyet a szervezeti ábra (organigram) mutat meg. A szervezeti ábrákról leolvasható két kulcsparaméter, a *mélységi tagoltság* (szervezeti szintek száma), illetve a *szélességi tagoltság* (egy vezető alatt lévő alárendelt szervezeti egységek, beosztottak száma). A kettő szorzata pedig a *szervezeti bonyolultságot* mutatja. Az egyes szervezeti egységek mérete pedig az adott egységhez tartozó foglalkoztatottak számát jelenti. A szervezet strukturális jellemzőit a 4. táblázat foglalja össze:

4. táblázat: A szervezet strukturális jellemzői

<i>Munkamegosztás</i>	– Funkcionális, tárgyi, regionális – Elsődleges, másodlagos stb. – Egydimenziós, kétdimenziós, háromdimenziós stb.
<i>Hatáskörmegosztás</i>	– Egyvonalas, többvonalas – Centralizált, decentralizált
<i>Koordináció</i>	– Technokratikus – Strukturális – Személyorientált
<i>Konfiguráció</i>	– Szélességi, mélységi tagoltság – Szervezeti egységek mérete

Forrás: a szerző szerkesztése

2.3. Szervezeti alapstruktúrák

A szervezeti formák felépítésük (struktúrájuk) eltérései miatt különböznek, a struktúra eltéréseit pedig az előbb tárgyalt struktúradimenziók különbségei okozzák. A valós szervezetek struktúrája – tevékenységük, adottságaik, környezetük sokfélesége miatt – mindig egyedi, de az esetek többségében be lehet azonosítani azt a szervezeti formát (modellt), amelynek leginkább megfelel. Ez azt is jelenti, hogy a következőkben bemutatandó szervezeti modellek a gyakorlatban tiszta formában csak ritkán figyelhetők meg.

2.3.1. Lineáris struktúra

Ezt a szervezeti formát elsősorban a szigorú *hierarchia* jellemzi. A vállalat élén a felső vezető áll, akinek több különböző szintű vezető van alárendelve. Egydimenziós felépítésű, azaz egy vezetési szinten nincs több azonos feladattal megbízott vezető. Minden alacsonyabb szintű szervezeti egység vezetője csak a felette álló vezetőnek van alárendelve, és teljes felelősséggel tartozik az általa vezetett egységért.

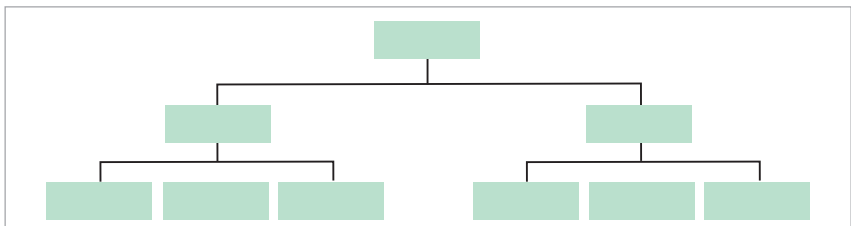
Előnyei:

- áttekinthető;
- egyértelműek az alá- és fölérendeltségi viszonyok;
- olcsó a megvalósítása (nincs felesleges koordinációs költség);
- könnyen részekre bontható (új szervezet állítható elő az eredeti „szétvágásával”).

Hátrányai:

- rugalmatlan, csak nehézkesen oldható meg a feladatváltás;
- a felső vezető túlterhelt;
- nehéz a horizontális kapcsolatteremtés (az azonos szinten lévő, de különböző ágon dolgozók között a kapcsolatteremtés csak a különböző ágak vezetőin keresztül lehetséges).

A lineáris struktúrát a 17. ábra szemlélteti.



17. ábra: Lineáris struktúra

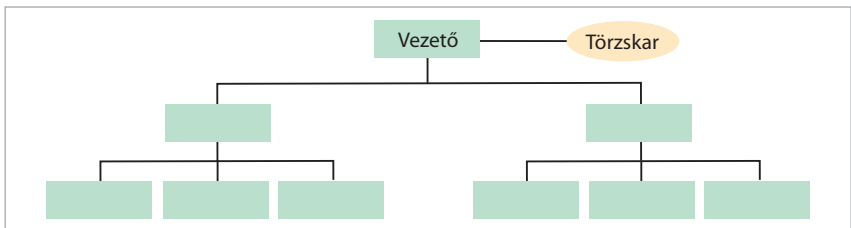
Forrás: a szerző szerkesztése

2.3.2. Lineáris törzskari struktúra

A szervezet felépítése hasonlít az előző felépítéshez, azzal a különbséggel, hogy itt a felső vezetés munkáját az úgynevezett *törzskar* segíti. A törzskar egy olyan, szakértőkből álló csoport, amelynek döntés-előkészítési, koordinációs, végrehajtás-ellenőrzési, elemzési feladatai vannak. A törzskarnak feladatából adódóan nincs döntési és utasítási joga.

Ez a szervezeti forma már rugalmasabb, alkalmasabb eseti feladatok megoldására, mivel a gyakori döntések előkészítése már nem csak a felső vezetőt terheli.³⁵ A törzskar tehát csökkenti a felső vezetés túlterheltségét. A szervezeti forma jellemzői egyébként megegyeznek a lineáris szervezetével.

A lineáris törzskari struktúrát a 18. ábra szemlélteti.



18. ábra: Lineáris törzskari struktúra

Forrás: a szerző szerkesztése

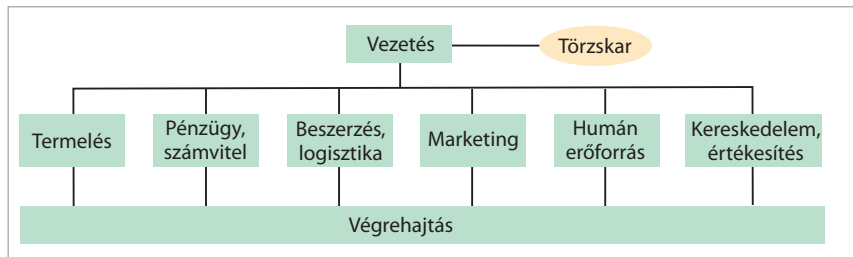
³⁵ Szakmaibb lehet a döntés, ha a stáb kiválasztásában a szakmai tudás valamiképp szerepet játszik, sokoldalúbb, több szempontot és érdeket érvényesíthet, ha utat engednek a vélemények felszínre jövetelének, de mindenképpen lassabb, nehezebb egyeztetni a nézeteket, igényel bizonyos kommunikációs képességeket.

2.3.3. Funkcionális struktúra

Alapfeltétele a szakosodott *funkciók*³⁶ létrehozása, ami biztosítékot jelent a magas szakmai színvonalra. Ebben a szervezeti formában nagymértékű a munkamegosztás és a hatáskörmegosztás. A kapcsolatteremtés lehetséges *horizontálisan* (az azonos szintek egységei és ezek tagjai között) és *vertikálisan* (az egymás alá rendelt szintek egységei és ezek tagjai között), valamint *diagonálisan* (az eltérő szintekhez tartozó egységek és ezek tagjai között) is.

Ebben a szervezeti felépítésben nagy hatékonyság érhető el bizonyos szigorú feltételek között, máskor viszont számos probléma akadályozza a hatékonyságot. Hátránya lehet még, hogy növekvő tevékenységnél nő a koordinációs költség is, és az ilyen szervezetnek lassú a környezethez való alkalmazkodása, mert változás esetén az alaptevékenység módosítása az irányító szervezetek módosítását igényli.

A funkcionális struktúrát a 19. ábra szemlélteti.



19. ábra: Funkcionális struktúra

Forrás: a szerző szerkesztése

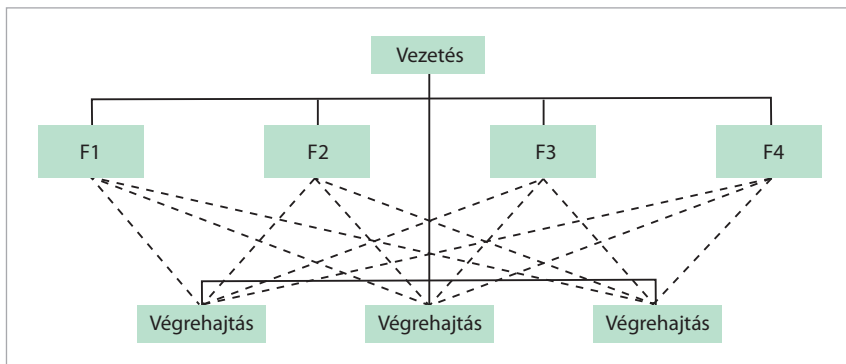
2.3.4. Lineáris-funkcionális struktúra

A szervezet felépítése hasonlít a funkcionális szervezet felépítéséhez, de itt már nemcsak egy alaptevékenységet végez a szervezet, hanem többfélélt is. A szervezetben a szakmai irányítást a különböző szakosztályok végzik, de a szervezet vezetése is kifejt függelmi irányítást az egyes egységekre. A szervezeti forma

³⁶ A tevékenységi körök megléte, illetve a szervezeti egységek ezek szerinti csoportosítása.

kialakításának előfeltétele a stabil környezet, a könnyen áttekinthető tevékenység, a nem túl széles körű tevékenység. Jellemzői a lineáris szervezet és a funkcionális szervezet jegyeiből tevődnek össze.

A lineáris-funkcionális struktúrát a 20. ábra szemlélteti.



20. ábra: Lineáris-funkcionális struktúra

Forrás: a szerző szerkesztése

2.3.5. Divizionális struktúra

Divizionális szervezet akkor jön létre, ha az alaptevékenységet valamilyen elv szerint teljesen különálló egységekre bontják. Ezeknek az egységeknek a továbbiakban már nincs szoros kapcsolatuk egymással, csak a központi céloknak kell alárendelniük magukat, de működésük nagymértékben önállósult. A szétválasztási szempont lehet valamilyen *termék-/szolgáltatáscsoport* vagy *termék-/szolgáltatóegység*. Tehát vagy különböző jellegű termékeket/szolgáltatásokat készítenek az egyes divíziók, vagy földrajzilag elkülönülnek az egyes részlegek. Az egyes divíziók teljesen önálló szervezeti egységnek tekinthetők, így van saját vezetésük és a vezetéshez tartozó funkcionális egységeik is.

Előnyei:

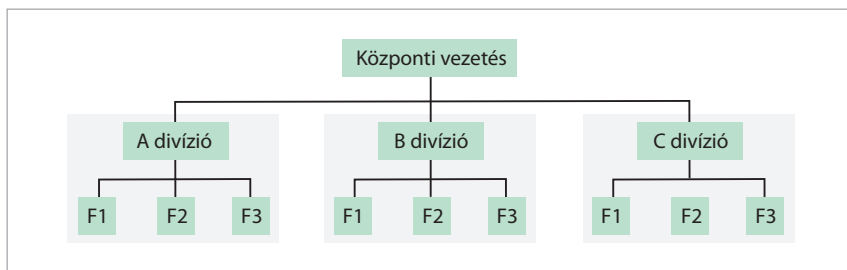
- széles körű szolgáltatások kialakításának lehetősége;
- termék-/szolgáltatáscsaládok kifejleszthetősége;
- dinamikus piaci környezet;
- versengés a divíziók között;

- teljesítményre ösztönző légkör;
- stratégiai és operatív feladatok szétválása;
- világos divíziós célok.

Hátrányai:

- divízióegoizmusra épül, azaz az egyes divíziók saját munkájukat tartják a vállalat szempontjából a legfontosabbnak;
- mivel sok helyen kell szinte azonos feladatokat ellátni, megnő a létszám.

A divizionális struktúrát a 21. ábra szemlélteti.



21. ábra: Divizionális struktúra

Forrás: a szerző szerkesztése

2.3.6. Mátrixstruktúra

A mátrixszervezet olyan szervezeti forma, ahol például *tárgyi elven* (azaz valamilyen termék vagy szolgáltatás alapján) és *funkcionális elven* (azaz valamilyen feladat alapján) és/vagy *szakmai felosztás* szerint szervezik meg a munkát. Fő jellemzője, hogy a munkacsoportot egyszerre két vezetés irányítja: például egy szakmai vezetés és egy funkcionális vezetés. Ennek alapján a mátrixszervezetet a többdimenziós szervezetek közé sorolhatjuk. A kettős vezetés egyik lehetséges következménye a mátrix típusú szervezetekben megjelenő konfliktusok a vezetők között. Az ilyen típusú megoldások általában a teljes szervezetnek csak egy részét alkotják (például a szakmai tevékenységet), a többit (például a kisegítő-adminisztratív-háttérszolgáltató egységeket) nem érdemes így megszervezni. Vannak olyan mátrixstruktúrák, ahol az egyik oldal program/projekt, a másik vagy funkcionális, vagy divizionális.

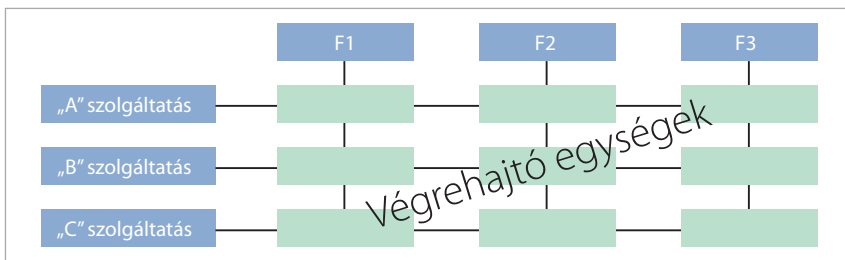
Előnyei:

- munkamegosztás;
- hatáskörmegosztás;
- nagy teljesítőképesség.

Hátrányai:

- a vezetők rivalizálása;
- túlhajtott csoportmunka;
- a döntések elhalasztása;
- a felelősség áthárítása;
- összeomlásveszély kritikus helyzetekben.

A mátrixstruktúrát a 22. ábra szemlélteti.



22. ábra: Mátrixstruktúra

Forrás: a szerző szerkesztése

2.3.7. Projektszervezet

A projektszervezetek egy bizonyos konkrét feladat elvégzésére jönnek létre. A projektek viszonylag új vagy nem megismételhető feladatok elvégzésére szerveződnek. Jellemző, hogy előre meghatározott, hogy mennyi idő áll rendelkezésre a cél elérésére, a feladat kockázatos, és a rendelkezésre álló eszközök korlátozottak.

A projekt megvalósítása az alábbi szervezeti formákban történhet:³⁷

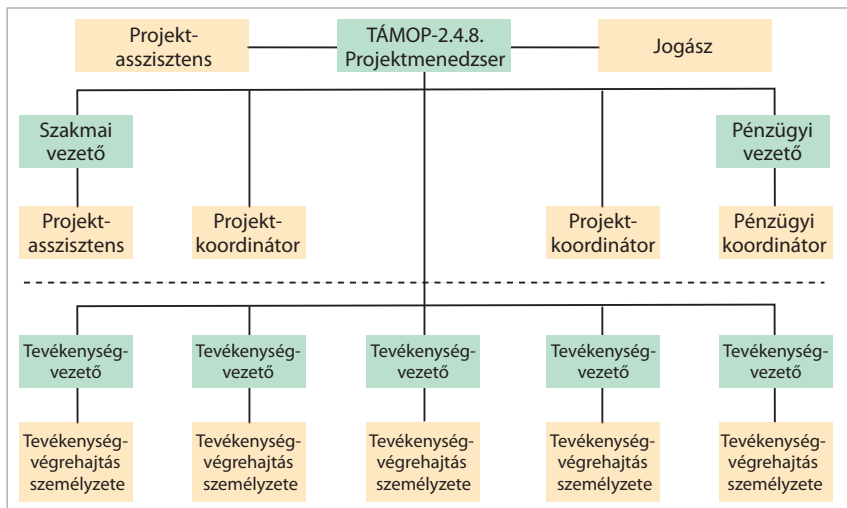
- *Rendelkezésre bocsátási mátrixszervezet*: a projektagokat a szervezeti egységből választják ki, egyértelmű a projekt vezetőjének felelőssége

³⁷ Pölöskeiné Hegedűs Helén: *Projektmenedzsment I.* (2009).

és döntési jogköre, a projekttagok csak a projektvezetőjüktől kaphatnak utasításokat. A résztvevők csak a projektfeladatukon dolgoznak, így a projekt időtartama alatt az eredeti szervezeti formából, munkakörből „kiesnek”, csak a projekttel foglalkoznak.

- *Tiszta projektszervezet:* nagyszabású, összetett feladatok esetén az érdekelt szervezet(ek) vezetői a projekt megvalósításával egy kifejezetten erre a célra létrehozott, szakértőkből álló csoportot bízhatnak meg, és a projektvezetőt széles hatáskörrel ruházzák fel. Ennél a formánál a feladat annyira összetett, hogy érdemes egy külön e célra létrehozott csoportot megbízni a feladat ellátásával, így egy független, szakértőkből álló projektet hoznak létre. A vállalat vezetője választja ki a projekt dolgozóit.
- *Integrált projektszervezet:* az integrált szervezet a tiszta projekttől, projektszervezettől a feladatmegosztás módjában különbözik. A projektvezető feladatát ebben az esetben a „Ki? Mit? Mikor?” kérdések jelentik. A szervezet vezetője csak a projekt vezetőjét választja ki, a többi munkatárs és a munkatársak feladatának koordinálása a projektvezető feladata.

A projektszervezet egyik lehetséges modelljét a 23. ábra szemlélteti.



23. ábra: A projektszervezet egy lehetséges modellje

Forrás: <http://tamop248.hu/2/index.php/a-projektrol/projektszervezet>

A szervezetistruktúra-modelleket a munkamegosztás és a hatáskörmegosztás alapján az 5. táblázat foglalja össze.

5. táblázat: A szervezetistruktúra-modellek összefoglalása

		Munkamegosztás alapján	
		Egydimenziós	Többdimenziós
Hatáskörök alapján	Egyvonalas	Lineáris Funkcionális	Divizionális
	Többvonalas	Lineáris- funkcionális	Mátrix

Forrás: a szerző szerkesztése

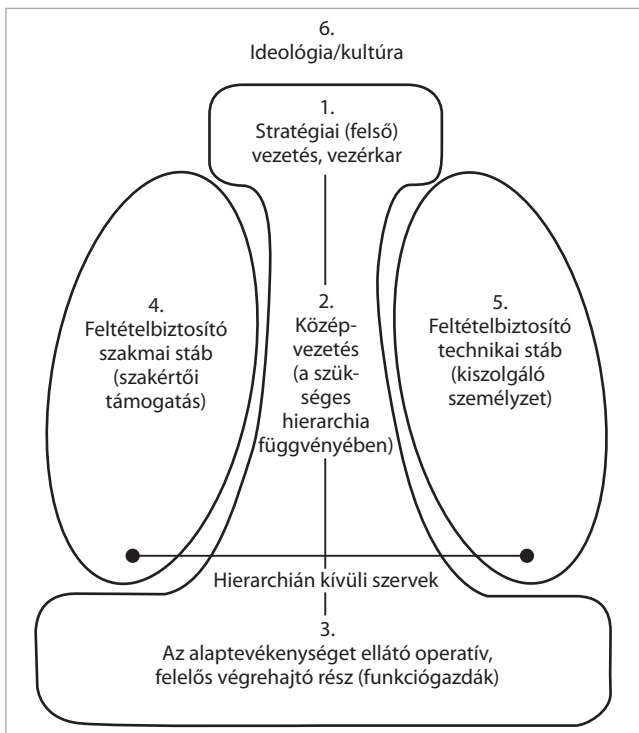
2.4. Mintzberg szervezetistruktúra-modellje

Mintzberg a szervezetben végzett tevékenységek öt típusát különböztette meg, amelyek részben átfedésben vannak az előbbieken tárgyalt szervezeti formákkal. Mindegyik szervezettípus ugyanazon szervezeti alkotóelemekből építkezik, csak egymáshoz viszonyított arányuk és jelentőségük tér el. Ezek az alkotóelemek a következők:³⁸

- *stratégiai csúcs*: a felső vezetőket jelenti, mindegyik szervezeti modellnek része;
- *technostruktúra*: a szervezet alapműködési rendszerének megtervezésével és megszervezésével foglalkozó szakemberek köre;
- *kiszolgáló törzskar*: széles értelemben vett támogató szolgáltatásokat nyújtanak, az adminisztrátoroktól a portaszolgálatig;
- *középvezetés*: ők közvetítenek a stratégiai csúcs és az operatív mag között azokban a modellekben, ahol erre szükség van;
- *operatív mag*: a közvetlen értéktérítőik köre, akik a szervezet profiljától függően lehetnek segéd munkások, de akár nemzetközileg jegyzett szakértők is.

³⁸ Gáspár (1995): i. m.

A Mintzberg-féle szervezet tevékenységek szerinti tipológiáját a 24. ábra szemlélteti.



24. ábra: A Mintzberg-féle szervezet tevékenységek szerinti tipológiája

Forrás: Mintzberg (1981): i. m.

A fentiek alapján a szervezeti alkotóelemekből képzett öt szervezettípus a következő:³⁹

1. **Kisvállalkozói (entrepreneurial) struktúra:** jellemzője az egyszemélyi vezető, kis szervezet gyors döntéshozatallal, fogékonyság az új iránt. A szervezet centralizált, képes gyorsan alkalmazkodni, könnyen tönk-

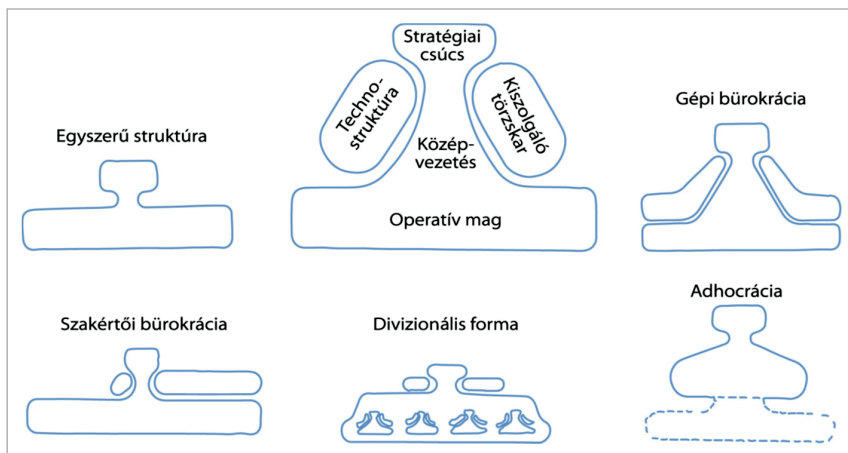
³⁹ Henry Mintzberg: Organization Design: Fashion or Fit. *Harvard Business Review*, 1981. január.

remegy, de fel is támad. Tevékenysége nem túl bonyolult, egyszerű, átlátható, csak néhány feladatra vállalkozik, egyes szolgáltatásokat nem maga lát el, hanem megvásárol. Ez a szervezet olyan rugalmas vagy rugalmatlan, amilyen a tulajdonos-vezető.

2. *Gépi vagy ipari bürokrácia (machine organization or bureaucracy) technokrácia:* a nagy ipari, automatizált, tömegtermékeket előállító szervezetek, amelyek jellemzője, hogy a tevékenységük technikai-technológiai eleme a szervezet kulcsfontosságú része. Irányítási rendszere központosított, csak stabil környezetben életképes. Olyan szervezetek számára előnyös, ahol tömeggyártás és nagy fokú standardizálás folyik.
3. *Szakértői (professional bureaucracy) bürokrácia:* ebben a modellben a technológia másodlagos, a szervezetben az önálló független szakértők a meghatározók. A szakértők, kvalifikált szakemberek (mérnökök, orvosok, tanárok, ügyvédek) nagy autonómiát igényelnek ahhoz, hogy hatékonyak lehessenek. Ez a forma a kórházak, egyetemek, könyvvizsgáló cégek, ügyvédi irodák számára alkalmas működési terep. A szervezetben a hatáskörök decentralizáltak, kevésbé formalizáltak. A szakértők önállóan dolgoznak, ezért vagy nincs szükség vezetőre, vagy a vezetők és a vezetői szintek száma kevés. Ezzel párhuzamosan az operatív egységek nagyok, és a nagy létszámú segédapparátus az olyan rutinmunkákat végzi, amelyeket a szakértők nem vállalnak. A változásokra, az új igényekre a tagok magas fokú autonómiája miatt nehezen reagál, ha azokat nem a szakemberek maguk érzékelik (vagy mert nincsenek informálva, vagy mert a gondolkodási modelljeik miatt „vakok” rájuk).
4. *Divizionális (divisional) szervezetek:* olyan esetekben alkalmazzák, amikor a szervezet tevékenysége bonyolult, összetett, diverzifikált. Ez arra kényszeríti a szervezetet, hogy az egyes termékcsoportok, üzletágak részére olyan, piacra orientált szervezeti egységeket hozzon létre, amelyek „kvázi” autonómok. Ezek a „részben önálló” szervezeti egységek a döntési jogkörök decentralizálását jelentik. Általában nagy, mammutstruktúrák alakulnak ki, jelentős a teljesítményorientáció, az ellenőrzés és a mérés. A diverzifikált szervezetek tipikusan jól adaptálódnak a külső változásokhoz, sőt, esetenként képesek a jövő alakítására is (például egyes divíziók vagy leányvállalatok hirtelen és teljes leépítésére).
5. *Adhocrácia (adhocracy):* az ideiglenes, nem stabil, állandó mozgásban lévő szervezet struktúrája. (Az *ad hoc* latin kifejezés, jelentése: csak erre a különleges célra.) Olyan szervezetet jelent, amelyet egy feladat megol-

dására, elvégzésére hoztak létre, a feladat elvégzésével a szervezeti egység is megszűnik. Az ilyen struktúrák gyorsan felállíthatók a pillanatnyi szükségleteknek megfelelően, általában rövid életűek. A leggyakoribbak a projektteamekből kialakított ad hoc szervezetek. Kevésbé alkalmazsak szokványos, hétköznapi feladatokra, sokkal inkább alkalmazhatók újszerű, szokatlan problémák megoldására.

Az öt szervezeti alkotóelemből képzett öt szervezettípust a 25. ábra mutatja be.



25. ábra: A Mintzberg szervezeti alkotóelemeiből képzett szervezettípusok

Forrás: Mintzberg (1981): i. m.

2.5. Közfizigazgatási szervezeti modellek

A közfizigazgatási szervezetek rendelkeznek ugyan a szervezetek mindazon általános jellemzőivel, amelyeket az előzőekben tárgyaltunk, azonban számos eltérést is mutatnak. A közfizférának a versenyszférához viszonyított tradicionális jellemzőit a 6. táblázat foglalja össze.⁴⁰

⁴⁰ Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán – Poór József: *Emberi erőforrás menedzsment a közfizigazgatásban*. Budapest, Szókratész Közfizgazdasági Akadémia, 2005.

6. táblázat: A magán- és közzféra szervezeteinek tradicionális jellemzői

Jellemzők	Versenyszféra	Közzféra
Főbb mozgatók	Piaci individuális választások, kínálat és árak, fogyasztói szemlélet, verseny	Kollektív választás, szükségleti szempontok, állampolgári jogon járó juttatások, jogszabályok
Végcél	Fennmaradás a versenyben	A társadalmi érdek érvényesítése
Szervezeti jellemzők	Rugalmas, decentralizált, az elérendő célokra koncentrááló szervezet	Hierarchizált, bürokratikus, központosított szervezet
Az alkalmazottaktól elvárt magatartás	A célok megvalósítása, kritikus szemlélet, kreativitás	A szabályok betartása, óvatosság, fegyelem
Kontrolleszközök	Az elért eredményekhez kapcsolt pozitív ösztönzők	A szabályok megszegéséhez kapcsolt negatív szankciók
A vezetés	Előretekintő, jövőt formáló, autonóm	Az eredményeket nyomon követő, reagáló, korlátozottan autonóm
A tervezés szerepe a vezetési funkciók között	Kritikus, alapvető, állandó, sokdimenziós	Marginális, mechanikus, alkalmoszerű

Forrás: Karoliny–Lévai–Poór (2005): i. m.

A fenti különbségek határozzák meg a közigazgatási szervezetek azon sajátosságait, amelyeket a következőkben mutatunk be.

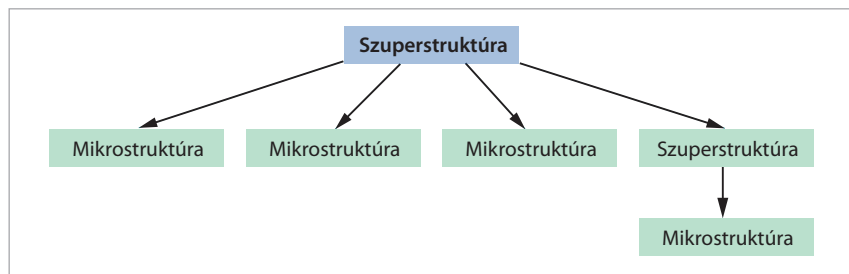
2.5.1. A közigazgatási szervezetek sajátosságai

A közszolgálati szervezetek lehetséges szervezeti modelljeit az ismert üzleti modellek adaptálásával, kiegészítésével, és nem önálló modellalkotás eredményeként prezentálja a szakirodalom. Ez alól Mintzbergnek a közszolgálat számára kifejlesztett tipizálása tekinthető kivételnek, még akkor is, ha ezen modellek absztrakciós szintje inkább a szervezeti metaforákhoz áll közel, semmint a gyakorlati szervezetalakítás számára használható részletesebb modellekhez.

Mintzberg tipizálásában azonban van egy különösen fontos elem számunkra. Ez a közszolgálati szervezetek olyan értelmezését jelenti, amely a konkrét szervezetek belső struktúrájának, működési módjának megragadása mellett e szervezeteket szélesebb kontextusban helyezi el. A közigazgatási szervezetek stratégiaalkotásánál láthattuk, hogy milyen korlátokkal jár egy intézményi stratégia kialakítása, és milyen módon függ egy szervezet vertikális vagy horizontális kapcsolatrendszerétől. A szervezeti struktúra kérdéseit hasonlóan nehéz volna csak az adott közigazgatási szervezet szintjén megragadni. Mintzberg a közszolgálati szervezetek szektorszintű értelmezéséhez nyújt elemzési keretet a *szuperstruktúra* és a *mikrostruktúra* fogalmának bevezetésével.⁴¹

A szuperstruktúra a közösségi szolgáltatások tervezését és ellenőrzését végzi, a mikrostruktúra pedig a szolgáltatások operatív kivitelezését. Például egy önkormányzat esetében a szuperstruktúra maga az önkormányzat, a mikrostruktúra pedig az önkormányzat által fenntartott intézmény. Ugyanakkor – az önkormányzaton belül – akár több, hierarchiába rendezhető szuperstruktúra is kiépülhet: egy „köztes” szuperstruktúra például az önkormányzati intézmények egységes irányítását végezheti az önkormányzat irányítása, kontrollja mellett.⁴²

A szuperstruktúra és a mikrostruktúra összefüggéseit, egymáshoz való kapcsolódását a közszolgálati szervezetben a 26. ábra mutatja be.



26. ábra: Mintzberg közszolgálati modellje: szuper- és mikrostruktúra

Forrás: Antal (2011): i. m.

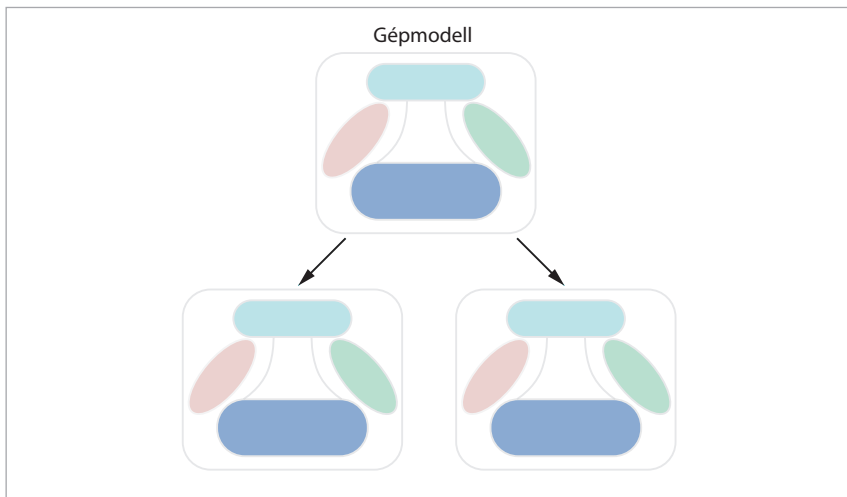
⁴¹ Antal (2011): i. m.

⁴² Antal (2011): i. m.

2.5.2. Mintzberg közszolgálati szervezeti modelljei

Mintzberg korábban bemutatott közszolgálati modellje tehát a szuper- és a mikrostruktúra összefüggéseit, egymáshoz való kapcsolódását illusztrálta. E logika mentén 5 olyan modellt mutatunk be röviden, amelyek a közszolgálati szervezeteket a szükséges komplexitással képesek kezelni.⁴³

A *gépi modell* a funkcionális szervezet (gépi bürokrácia) logikájára épül. A szuperstruktúrát és a mikrostruktúrát egyaránt szabályok, szabályzatok és előírások határozzák meg. A modell előnye a megbízhatóság, a részrehajlás lehetőségének csökkentése, hátránya a rugalmatlanság, az egyéni kezdeményezésekkel szembeni gyenge válaszképesség. A közszolgálati szervezetek gyakran működnek a gépmodell mintájára. Mottója: „Mérj, elemezz, ellenőrizz!” Ilyen elven működnek például a kormányhivatalok szervezetei. A gépmodellt a 27. ábra szemlélteti.

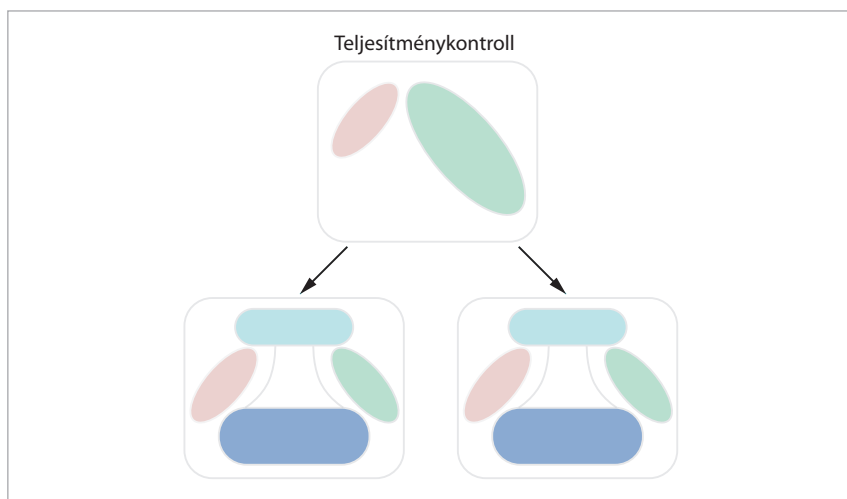


27. ábra: Gépmodell

Forrás: Antal (2011): i. m.

⁴³ Antal (2011): i. m.

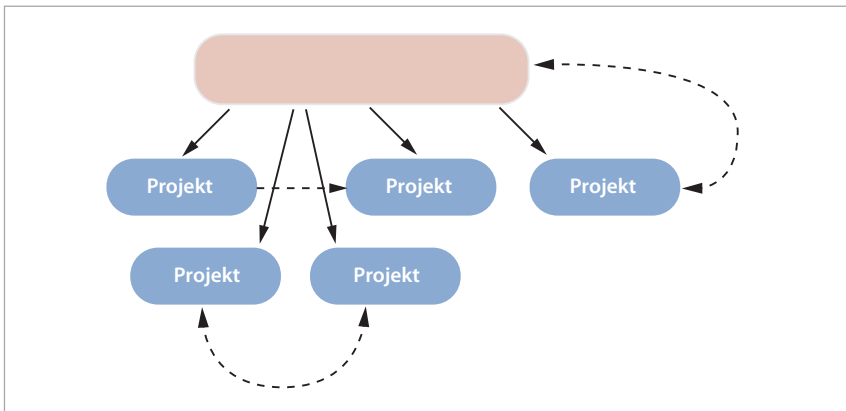
A *teljesítménykontroll-modell* a divizionális szervezet közszolgálati adaptációja, de csak látszólag, mert a divíziók autonómiája itt nincs meg. A szuperstruktúra, illetve a jól elhatárolt egységekből álló mikrostruktúra közötti munkamegosztás valósul meg. E modell hátránya az operatív közszolgálati feladatoktól távol eső, nem értéknövelő tevékenységet végző központok haszontalansága, illetve a gépi modell divíziószintű megismétlődése. Mottója: „Különítsd el, jelöld meg, mérd meg!” A közigazgatásban kevés példát találunk erre. Ilyen elven működik például néhány minisztériumi háttérintézmény, amely részben saját bevételeiből finanszírozza költségeit. A teljesítménykontroll-modellt a 28. ábra szemlélteti.



28. ábra: *Teljesítménykontroll-modell*

Forrás: Antal (2011): i. m.

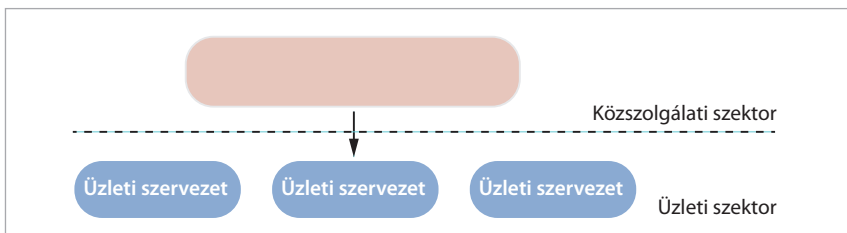
A *hálózatmodell* egy lazán szerveződő, a felmerülő problémáknak megfelelően folyamatosan átalakuló, interaktív és informális forma, amelyben a mikrostruktúra projektek köré szerveződik. A hálózatmodell szükségessége indokolható a közszolgálati feladatok jellemzően több intézményt is érintő természetével, kialakítását pedig megkönnyítheti a közszolgálati szféra sajátos vertikális és horizontális intézményrendszere. Mottója: „Kapcsolódj, kommunikálj és kooperálj!” Ilyen elven működik például néhány EU-finanszírozású konzorciumban működő (több intézményt érintő) közigazgatási projekt. A hálózatmodellt a 29. ábra szemlélteti.



29. ábra: Hálózatmodell

Forrás: Antal (2011): i. m.

A *virtuális modell* a teljesítménykontroll-modell szélsőséges változata. A mikrostruktúra többé már nem a közszolgálati szektor része, és a superstruktúra feladata is csak a közösségi szolgáltatások üzleti szervezetek által történő ellátásának biztosítására korlátozódik. Mottója: „Privatizálj, szerződj és tárgyalj!” Ilyen elven működik például néhány közigazgatási szerv által alapított cég, amely önálló gazdálkodással rendelkezik. A virtuális modellt a 30. ábra szemlélteti.

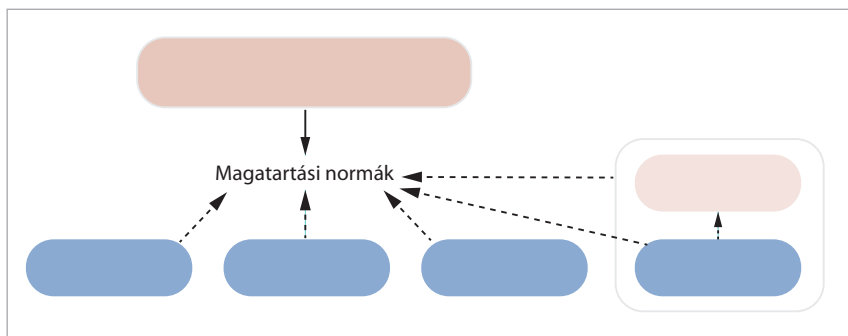


30. ábra: Virtuális modell

Forrás: Antal (2011): i. m.

A *normakontrollmodell*, azaz az értékrendszer-alapú szabályozás lenne leginkább adekvát a közszolgálati feladatok jellegével. A superstruktúra feladata a megfelelő értékrenddel és attitűddel rendelkező munkatársak kiválasztása, az elvi iránymutatás. A mikrostruktúra munkatársait belső inspiráción alapul

felelősségvállalás jellemzi, teljesítményüket tapasztaltabb kollégák és a szolgáltatások hasznélvezői ítélik meg. Ez a működési mód lehetővé teszi, hogy a mikrostruktúra egyes egységei nagyobb súlyt helyezzenek az egyenlőségre, a belső kezdeményezésekre és egy önálló küldetés (hivatástudat, szolgálat és elkötelezettség) követésére. A szuperstruktúra tehát technokratikus irányítás helyett normatív kontrollt gyakorol. Mottója: „Toborozz és válassz, szocializálj és (szakmai-tapasztalati-értékrendi alapon) értékelj!” Ilyen elven működik például a szociális, gyámügyi stb. terület a közigazgatásban. A normakontrollmodellt a 31. ábra szemlélteti.



31. ábra: Normakontrollmodell

Forrás: Antal (2011): i. m.

Összefoglalás

A fejezetben először definiáltuk a szervezet fogalmát, majd a szervezetekben megvalósítható munkamegosztási módszereket tárgyaltuk. A *munkamegosztás során* a teljes munkát jól meghatározott egységekre bontják, és ezeket az egységeket felosztják a dolgozók között. A munkamegosztás háromféle elv alapján jöhet létre: *funkció* alapján, *tárgyi* alapon, *régió* alapján. Attól függően, hogy az egyes munkavégző egységekben a munkamegosztás hány elv alapján történik, létezik *egydimenziós szervezet*, illetve *többdimenziós szervezet*. Ezután megvizsgáltuk, hogy az utasítási *hatáskör megosztása* szempontjából megkülönböztethetünk *egyvonalas*, illetve *többvonalas* szervezeteket. Kitértünk még a *koordináció* kérdésére, amely a szervezet részeinek összehangolásában játszik

kulcsfontosságú szerepet. A fejezet legfontosabb egysége a különböző méretű vállalatok működése során megvalósítható szervezeti formákról szól. Ezek közül a legfontosabb „tiszta” szervezeti formák: *lineáris* szervezet (e szervezet kapcsán kell megemlíteni a *törzskart* mint a vezetőt segítő szervezeti egységet), *funkcionális* szervezet (amelynek továbbfejlődése során alakul ki a *lineáris-funkcionális* szervezet), *divizionális* szervezet (a mai modern vállalatok közkedvelt szervezeti felépítése), *mátrixszervezet* (a kutatási, *projektorientált* szervezetek felépítése). Ezután megismertük Mintzberg szervezetistruktúra-modelljét és típusait, végül áttekintettük a közigazgatási szervezetek sajátosságait és Mintzberg közszolgálati szervezetekre adaptált tipológiáját.

Ellenőrző kérdések

1. *Határozza meg, milyen elvek alapján oszthatják meg a munkát a szervezetekben!*
2. *Határozza meg, hogy mit jelent az „egydimenziós” kifejezés a szervezetekre vonatkozóan!*
3. *Határozza meg, hogy mit jelent az „egyvonalas” kifejezés a szervezetekre vonatkozóan!*
4. *Melyek a mátrixszervezet előnyei és hátrányai?*
5. *Mi jellemzi a divizionális szervezeteket?*
6. *Mit jelent a projektszervezet, és mik a sajátosságai?*
7. *Hogyan épül fel Mintzberg szervezetistruktúra-modellje?*
8. *Melyek Mintzberg közszolgálati szervezeti típusai?*

Fogalmak

Hatáskörmegosztás: a döntési és az utasítási jogkörök kialakítását, a megfelelő felelősségek meghatározását jelenti.

Konfiguráció: a szervezeti felépítést leíró térszerkezeti (primer), valamint szekunder (származtatott strukturális) jellemzők együttese.

Koordináció: az egységek elhelyezését a struktúrában, az egységek „összerendezését” jelenti.

Munkamegosztás: a teljes munkát jól meghatározott egységekre bontják, és ezeket az egységeket felosztják a dolgozók között.

Szervezés: az a menedzsmentfunkció, amely az elvégzendő feladatok és a végrehajtáshoz szükséges erőforrások, személyi, tárgyi feltételek csoportosítását, elrendezését és összekapcsolását jelenti annak érdekében, hogy az érintettek a leghatékonyabban tudják elvégezni a munkát.

Szervezet: olyan formalizált rendszer, amely meghatározott célkitűzések érdekében, különböző erőforrások igénybevételével összehangolt működésre képes, és ennek megvalósításához belső irányítási funkcióval rendelkezik.

Szervezeti forma: a szervezetek tagjai közötti kapcsolatot, hierarchiát definiáló szervezeti tipológiai modell.

Felhasznált irodalom

- Antal Zsuzsa: Közzszolgálati szervezetek struktúrája. In Antal Zsuzsa – Drótos György – Kováts Gergely – Kiss Norbert – Révész Éva – Varga-Polyák Csilla: *Közzszolgálati szervezetek vezetése*. Budapest, Aula, 2011.
- Dobák Miklós – Antal Zsuzsa: *Vezetés és szervezés*. Budapest, Aula, 2010.
- Gáspár Mátyás: *Helyi önkormányzati menedzsment*. Csákerény, Közigprint–Közigkonzult, 1995.
- Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán – Poór József: *Emberi erőforrás menedzsment a közzszolgálatban*. Budapest, Szókratész Közgazdasági Akadémia, 2005.
- Kieser, Alfred: *Szervezetelméletek*. Budapest, Aula, 1995.
- Mintzberg, Henry: *The Structuring of Organizations*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1979.
- Mintzberg, Henry: Organization Design: Fashion or Fit. *Harvard Business Review*, 1981. január. Online: <https://hbr.org/1981/01/organization-design-fashion-or-fit>
- Mintzberg, Henry: Managing Government – Governing Management. *Harvard Business Review*, 1996. május–június. 75–83. Online: <https://hbr.org/1996/05/managing-government-governing-management>
- Morgan, Gareth: *Images of Organization*. Newbury Park, Wiley, 1997.
- Nemes Ferenc: *Vezetési ismeretek és módszerek*. Gödöllő, Szent István Egyetem, 2007.
- Pölöskeiné Hegedűs Helén: *Projektmenedzsment I.* (2009). Online: <http://centroszet.hu/tananyag/projektmenedzsment/>

3. A szervezetikultúra-modellek és megjelenésük a közigazgatásban

A szervezetelmélet szakirodalma szerint a szervezetek olyan belső intézmények kialakítására törekcsenek, amelyek csak rájuk jellemzők, megadják a szervezet egyediségét, ugyanakkor elősegítik a szervezeti tagok közös értelmezését a kívánatos és helyénvaló viselkedésről. Ebben az esetben az egyén magától értetődőnek fogad el bizonyos viselkedéseket, és nagy megbízhatósággal ezek szerint cselekszik. Ez a szociológikus gyökerű megközelítés adta az alapját a szervezeti kultúrával való foglalkozásnak.

A fejezet célja egy komplex szervezetelméleti modellből kiindulva a szervezeti kultúra fogalmának értelmezése, majd a legismertebb szervezetikultúra-modellek bemutatása, valamint a nemzeti kultúra sajátos, a szervezetek működésére gyakorolt hatásainak megismertetése. Ezután a szervezeti struktúra és kultúra kapcsolatát elemezzük, amelyek egymással kölcsönös összhatásban vannak. Bemutatjuk a közigazgatás szervezeti kultúráját, és a nemzetközi értelmezési keret után kitérünk a hazai közigazgatási szervezetek sajátosságaira is.

3.1. A McKinsey-féle 7S modell

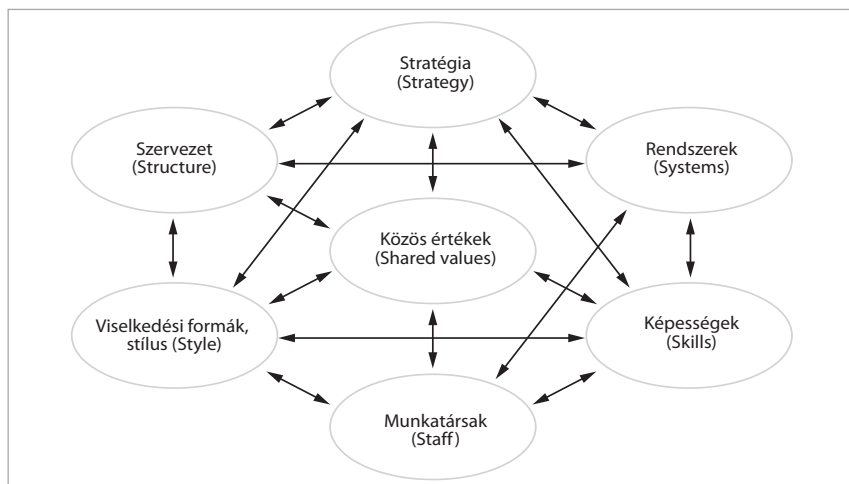
A sikeres stratégia megvalósításának feltételeit a Tom Peters és Robert Waterman nevéhez fűződő, és a McKinsey tanácsadó cég által kidolgozott *7S modellel*, ennek továbbfejlesztett változásait a *8S modellel* lehet összefoglalni. A szerzők a hét alapvető vezetési dimenziót, vezetési változót angolul azonos kezdőbetűvel jelölték, innen a 7S elnevezés (angolul: Strategy, Structure, Systems, Style, Staff, Skill, Shared values). A modellben az egyes elemek az alábbiak:⁴⁴

- *Stratégia*: összefüggő akciók együttese, amely versenyelőny megszerzésére irányul, javítja a pozíciót, gondoskodik az erőforrások elosztásáról.
- *Szervezet*: a szervezeti munkamegosztás szervezeti sémája, hatásköri és felelősségi listája.
- *Rendszerek*: a szervezeten belüli tevékenységeket összefogó folyamatrendszerek (gyártási rendszer, beruházási rendszer, érdekeltségi rendszer, tervezési rendszer, információs rendszer stb.).

⁴⁴ B. Nagy Sándor: *Szervezetfejlesztés, változásmenedzsment*. Budapest, Zsigmond Király Főiskola, 2008.

- *Stílus*: a vezetés viselkedési módja, magatartástípusai.
- *Személyzet*: a szervezet alkalmazásában álló munkaerő, annak összetétele, minőségi jellemzői.
- *Szakértelem*: a szervezet egészének, az ott foglalkoztatottak összességének képessége feladatok megoldására (csapatmunka, szemben az egyéni képességekkel).
- *Közös értékek*: a célkitűzések mögött meghúzódó, a szervezetben dolgozók többsége által elfogadott, mélyebben gyökerező értékek.

A 7S modellt a 32. ábra szemlélteti.



32. ábra: A 7S modell

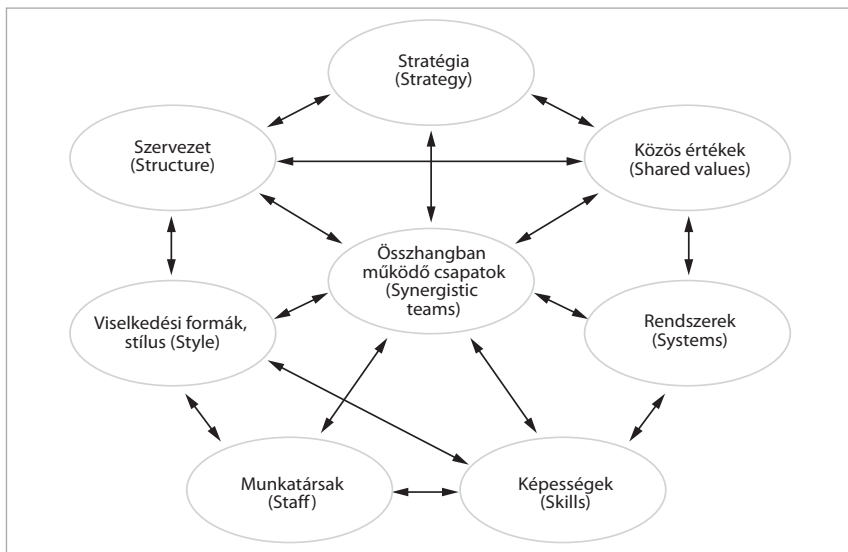
Forrás: Balaton et al. (2014): i. m.

A változók közül egyesek jól körülhatárolhatók, meghatározhatók, nyomon követhetők. Ezek az úgynevezett *kemény (kvantitatív) tényezők*: a szervezet, a stratégia, a vállalati rendszerek.

A többi négy dimenzió alkotja a vezetés nehezebben megfogható komponenseit, amelyek az emberi tényezőkhez jobban kötődnek. Azt a közeget jelentik, amelyben a kemény tényezők mélyen beágyazódva működnek. Ezek az úgynevezett *lágysz (kvalitatív) tényezők*: a stílus, a munkaerő, a szakértelem és a közös értékek, amelyek a szervezeti kultúra meghatározásában játsszák a fő szerepet.

Ez az elemzési keret, a változók szisztematikus vizsgálata arra hívta fel a figyelmet, hogy a „lágyság is kemény”. A korábban irracionálisnak, intuitívnek, informálisnak minősített szervezeti komponensekről is kiderült, hogy kezelhetők. Továbbmenve: legalább annyi – ha nem több – tennivaló akad ezen a téren a vezetés számára, mint a kemény elemeket (stratégia, szervezet) illetően, amennyiben sikeres, hatékony vállalati működést kíván elérni.⁴⁵

A 8S modell egy olyan lehetséges keret, amely alapján minden szervezet vezetése kialakíthatja a saját megvalósítani kívánt modelljét. Az akciók sikeres végrehajtását, az eredményt a folyamatos megújulás és tanulás, valamint az új ötletek biztosítják. Mindehhez azonban jó szakemberekre van szükség, és előtérbe kell helyezni a demokratikus vezetést, a mentorálást és a csapatmunkát. Ez a feltétele az akciók, a változtatások sikeres végrehajtásának. A 7S modell helyett célszerű a kibővített, 8S modellt alkalmazni a szervek életében.⁴⁶ A 8S modellt a 33. ábra mutatja be.



33. ábra: A 8S modell

Forrás: Balaton et al. (2014): i. m.

⁴⁵ Klein Sándor: *Vezetés- és szervezetpszichológia*. Budapest, SHL Könyvek – Edge 2000 Kft., 2002.

⁴⁶ Balaton Károly et al.: *Stratégiai menedzsment*. Budapest, Akadémiai, 2014.

A továbbfejlesztett 8S modell arra hívja fel a figyelmet, hogy ahhoz, hogy a stratégia megvalósuljon, és a siker tartós legyen, a modell 8 elemének együttes működése szükséges. A stratégiai menedzsment minősége azon áll vagy bukik, hogy ezek a kulcsfontosságú vezetési komponensek milyen jól illeszkednek egymáshoz. A jól vezetett szervezeteknél nemcsak a kemény elemek egymással való összhangja valósul meg, hanem ugyanakkor támogatják és gazdagítják a lágy elemeket is.

3.2. A szervezeti kultúra

A szervezeti kultúra a szervezet tagjai által elfogadott, közösen értelmezett előfeltevések, értékek, meggyőződések, hiedelmek rendszere. Ezeket a szervezet tagjai érvényesnek fogadják el, követik, és az új tagoknak is átadják mint a problémák megoldásának követendő mintáit és mint kívánatos gondolkodási és magatartásmódot.⁴⁷

Ezek az előfeltevések annyira természetesek a szervezeti tagok számára, hogy lényegében tudat alatt működnek, és magától értetődő módon határozzák meg a tagok számára a szervezet önértelmezését és a környezetfelfogást. Ennélfogva a kultúra jelentéssel ruhazza fel a környezetet, csökkenti annak bizonytalanságát, és stabilizálja azt: segít tájékozódni abban, hogy mi a jó és a rossz, mi a fontos, és mi a lényegtelen. Ez a közös értelmezés vezet az előre jelezhető viselkedésekhez, ezért is nevezi Hofstede a kultúrát a gondolkodás és a cselekvés közösségi programozottságának. Kultúra nélkül a tagok magukra lennének hagyva a szervezeti jelenségek felismerésében és értelmezésében.

3.2.1. A szervezet építőkövéül szolgáló értékek

Robbins szerint az értékek, amelyek meghatározzák a szervezetet, a következők:⁴⁸

1. *Munkakörrel vagy a szervezettel való azonosulás:* a szervezettel vagy a szakmával, szakterülettel való azonosulás.
2. *Egyén- vagy csoportközpontúság* (individualizmus/kollektívizmus): mennyire helyezi az egyén a saját céljait a csoporté elé, vagy az egyéni célok a csoportcélok alá rendelődnék.

⁴⁷ Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, Aula, 2004.

⁴⁸ Bakacsi (2004): i. m.

3. *Orientáltság* (feladat/kapcsolat): mennyire használja fel a megfelelő emberi kapcsolatok hatását a szervezeti feladatok megoldására.
4. *Belső függés/függetlenség*: mennyire elfogadott az egyes szervezeti egységek önállósága, vagy mennyire elvárt a koordinált cselekvés.⁴⁹
5. *Erős vagy gyenge kontroll*: mennyire kontrollált a szervezet tagjainak viselkedése előírások, a szabályozottság foka és kiterjedése révén.
6. *Kockázatvállalás/kockázatkerülés* (bizonytalanság tűrése vagy kerülése): mennyire elvárt a tagoktól az innovatív, kockázatkereső, rámenős magatartás.
7. *Teljesítményorientáció*: a szervezeti jutalmak mennyire kötöttek a teljesítményhez, és mennyire múlnak más tényezőkön (például protekción, szenioritáson).
8. *Konfliktustűrés/konfliktuskeresés*: milyen mértékben nyilváníthatók ki nyíltan a konfliktusok, nézeteltérések, kritikák.
9. *Cél- (eredmény-) vagy eszköz- (folyamat-) orientáció*: mennyire koncentrálnak a vezetés a végső eredményre, vagy inkább az azokhoz vezető folyamatokra, technikákra összpontosít.
10. *Nyílt rendszerű (külső) vagy zárt rendszerű (belső) orientáltság*: mennyire reagál a szervezet a külső változásokra, vagy csak a saját belső működésére koncentrálnak.
11. *Rövid vagy hosszú távú időorientáció*: a szervezet rövid vagy hosszú távra tekint előre, milyen időhorizonton tervezi jövőjét.

3.2.2. A szervezeti kultúra kialakulásának meghatározó tényezői

A szervezeti kultúra alakulását számos tényező befolyásolja:⁵⁰

- *Külső hatások*: befolyásolják az értékválasztást – például a természeti környezet, a történelmi események, a kulturális feltételek –; ezeket a szervezeteknek nincs módjuk befolyásolni.

⁴⁹ Egy viszonylag centralizáltabb szervezet a maga irányítási eszközeivel ellátja a relatíve kevésbé autonóm egységek tevékenységeinek összefogását (ami általában túl erős a szükséges szinthez képest), vagy az autonóm egységek maguk koordinálják (a minimálisan szükséges szinten) a tevékenységet, amihez a központ, ha kéri, legfeljebb szolgáltatásokat nyújt (például háttériroda, szervezés stb.).

⁵⁰ Klein (2002): i. m.

- *Szervezet-specifikus tényezők*: a szervezetre jellemző domináns technológia, amely hat a struktúrára, a szervezeti tagok kiválasztására.
- *A szervezet történelme*: az alapítástól kezdve a szervezetet érő hatások befolyásolják a szervezetben meggyökeresedő gondolkodást és értelmezést; főleg az alapítóknak van lehetőségük arra, hogy meghatározzák a feladatokkal és a problémákkal szembeni hozzáállás módját; az általuk képviselt értékek válnak a „szervezeti folklór” részévé, személyes példák, történeteik válnak a későbbi generációk gondolkodásmódját is meghatározó legendákká, mítoszokká.

A kultúra társas tanulási folyamat eredménye. Kialakulása a szervezet megalapításakor kezdődik. Ekkor ugyanis a tagoknak olyan együttműködési és cselekvési mintákat kell kialakítaniuk, amelyek révén sikeresen meg tudnak birkózni a kihívásokkal, problémákkal. Amelyek sikeresnek bizonyulnak, azok követhető szabályszerűségekké válnak a tagok számára – ezek a sikeres eljárások mint hiedelmek beépülnek, és természetes rutinokká válnak. Az így kialakult értékrend, a rendszeresen eredményesnek bizonyuló eljárások sztenderd működési szabályosságokká, rutinokká alakulnak, és ezeket mindenki a szervezeti szocializáció folyamatában sajátítja el. Ennek pozitív következményei vannak a szervezet, de az egyén számára is: a szervezet számára kiszámíthatóvá válnak a viselkedések, a tagok számára pedig kapaszkodót, biztonságot nyújt. A szocializációs folyamat során az egyén tanulását a pozitív megerősítések (jutalmak) alakítják.

3.2.3. A szervezeti kultúra szintjei

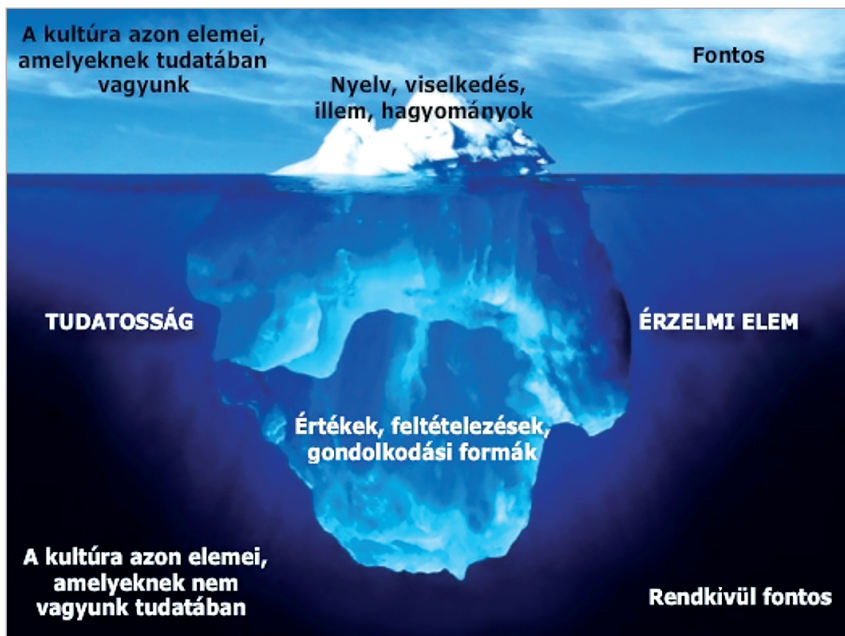
Kultúrája csak viszonylag független, hosszabb időn át létező szervezetnek lehet. A kultúrához ugyanis szükség van a sok közös tapasztalat megszerzésére, hiszen csak tapasztalati alapon jöhet létre a közös tanulás, amely az előfeltevések, értékek kialakulását megalapozza. A kultúra nem azonos a megfigyelhető viselkedési sajátosságokkal, de vannak olyan ismétlődő, rendszeresen megfigyelhető magatartási minták, amelyeket a szervezetre jellemző értékrendnek tulajdonítunk.

Goldmann szerint a szervezeti kultúra egy *jéghegyhez* hasonlít: vannak látható megjelenési formái, de vannak közvetlenül nem vizsgálható jellemzői is. *Látható*, megragadható jellemzők:⁵¹

- *Ceremoniák, szertartások*: rendszeresen ismétlődő cselekvések, amelyek megjelenítik és megerősítik a szervezet alapértékeit, megmutatják, mik a fontos célok, kik a fontos értékeket hordozó „hősök”, a szervezeti értékrendet szimbolizáló kulcsszereplők. Ilyenek például a közösen megünnepeelt események, a díjátadó, búcsúztató ünnepségek, viták, meghallgatások, bizonyos pozícióba való kerülést megelőző próbák stb. Funkcióik: a tagok új szerepeinek bemutatása, bevezetése, azonosulás elősegítése, közösségi érzés növelése, tanítás, fejlesztés.
- *Történetek, sztorik, legendák, mítoszok*: a tagok közötti beszélgetésben visszatérő, ismétlődő történetek, amelyek megtörtént eseményeken alapulnak; általában hősekről szólnak, akiket a szervezeti értékrend mintaadó személyiségének tekintenek; a történetekbe néha kitalált elemek is keverednek. Vannak teljesen kitalált, de a szervezeti értékekkel, hiedelmekkel összhangot mutató mítoszok is. Funkcióik: ezek a történetek látványosan jelenítik meg az elvárt magatartást, a kívánatos értékek szerinti cselekvést.
- *Nyelvezet, szakzsargon*: sehol máshol nem használt kifejezések, a külső számára érthetetlen rövidítések, mozaikszavak, amelyek szintén a szervezettel való azonosulásnak, a kultúra elfogadásának elemei.
- *Szimbólumok, öltözködés, külső megjelenés*: cégfilozófiát tükröző logók, irodaberendezés, szolgálati autó, öltözködés stb.

A szervezeti kultúra jéghegymodelljét a 34. ábra szemlélteti.

⁵¹ B. Nagy (2008): i. m.



34. ábra: Goldmann jéghegymodellje

Forrás: B. Nagy (2008): i. m.

A megragadható jellemzők azért fontosak, mert a szervezeti tagok ezeken keresztül sajátítják el a szervezeti kultúrát, megfigyelésük orientálja a kívánt viselkedésminták kialakítását, és megerősítik a magatartás-változásokat. A látható jegyekből következtethetünk a kultúra tényleges tartalmára. De ez nem jelenti azt, hogy hozzáférhetővé teszik a mögöttes értékeket, hiedelmeket, feltevéseket, beállítódásokat.

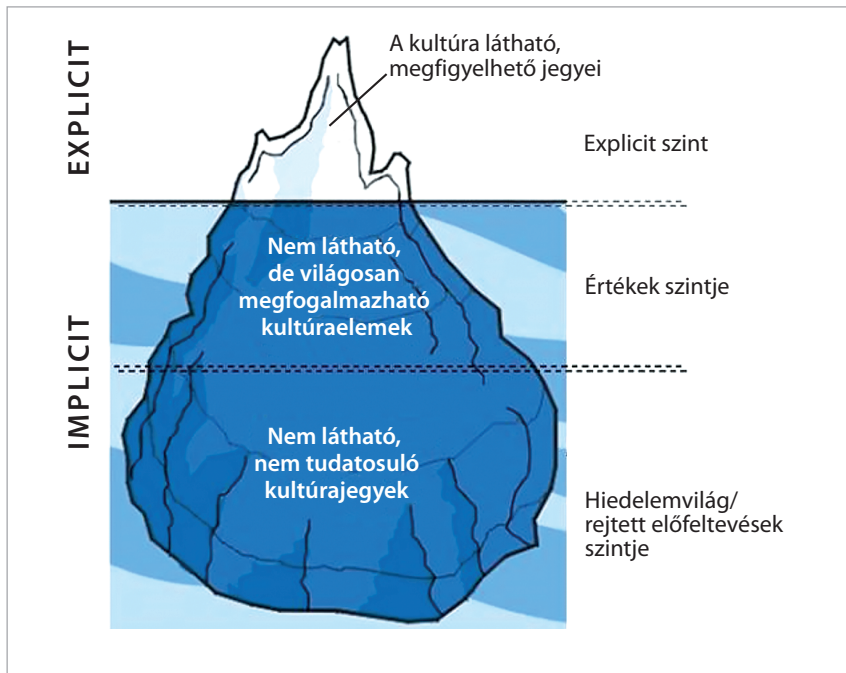
Schein a szervezeti kultúra *látható és nem látható* szintjét kettébontja:⁵²

- *Explicit szint:* a szervezet tagjainak fejében világosan megfogalmazódó értékek (vizsgálata: kérdőív, amely az attitűdöket nézi; szervezeti klíma-, értékvizsgálat, amely meggyőződéseket, hiedelmeket, feltevéseket vizsgál).

⁵² Bakacsi (2004): i. m.

- *Implicit szint:* az ezek mélyén rejlő előfeltevések (alapvető hiedelmek, amelyek sokszor nem tudatosak; vizsgálata: résztvevő megfigyelés kultúrantropológiai módszerekkel).

A szervezeti kultúra jéghegymodelljének szintjeit a 35. ábra mutatja be.



35. ábra: Schein jéghegymodellje

Forrás: Bakacsi (2004): i. m.

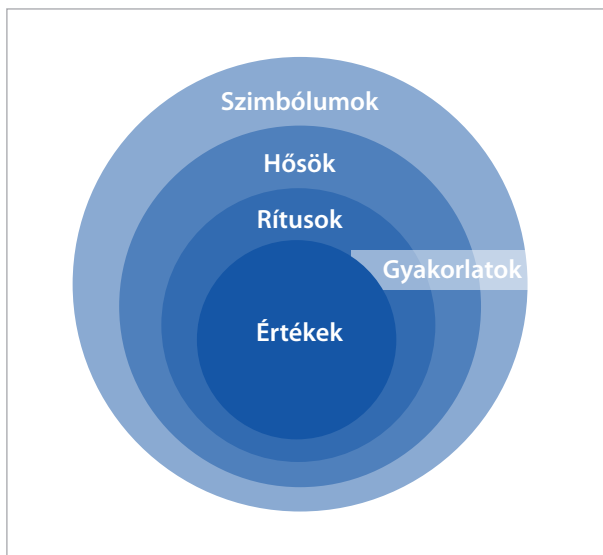
Hofstede *hagymamodellje* szerint a szervezeti kultúrának vannak kívülről látható és tapintható elemei, ezek mellett azonban, hasonlóan a hagyma egymásra rétegződő héjaihoz, a kultúra rendelkezik olyan elemekkel is, amelyek kívülről nem láthatók.⁵³

⁵³ B. Nagy (2008): i. m.

- A belső héjakon találhatóak a *szimbólumok* (szavak, szlogenek, jelképek, nyelvezet, öltözködési stílus stb.).
- A *hősök* a szervezet dolgozói által értékelt szerepmodelleket jelentik (a munkastílus, az ötletek, elképzelések stb.).
- A *rítusok* alatt a szervezet szokásai, mintái értendők (szabályok, köszönési szokások, az értekezletek lebonyolításának módja, a névnapok megünneplése stb.).
- Az *értékek* a még beljebb található rétegen helyezkednek el, amelyek alapján a dolgozók kialakítják nézeteiket, eldöntik, mi a jó, mi a rossz, mi az észszerű és mi az észszerűtlen.

A két legbelső réteg feleltethető meg az emberek attitűdjének, cselekvési stílusuknak, amelyek az alapvető és a szervezet által eleve elfogadott elképzeléseken alapulnak, amelyeket a szervezet tagjai magukénak tudnak.

A szervezeti kultúra hagymamodelljét a 36. ábra szemlélteti.



36. ábra: Hofstede hagymadiagramja

Forrás: B. Nagy (2008): i. m.

A víz alatti, láthatatlan elemek közül az értékek határozzák meg leginkább azt, hogy milyen is lesz egy adott szervezet működése. Ezek alapján a szervezeti kultúra különféle típusait különböztethetjük meg. A továbbiakban a szervezeti kultúra számos lehetséges tipológiája közül a legismertebbek bemutatása következik.

3.3. A szervezeti kultúra modelljei

Egy modell jellemzően úgy születik, hogy a kutatók kiválasztanak általában két, a szervezeti kultúrát rendkívül meghatározó sajátosságot. A két jellemzőt egy-egy dimenzióként értelmezve négy kvadránst határolnak el egymástól, és a tengelyeken ábrázolják az egyes típusokat a jellemzők erősségének függvényében.

3.3.1. Slevin és Covin kultúramodellje

Slevin és Covin *mechanikus* és *organikus* kultúrákat különböztetett meg. A mechanikus kultúrák alapvetően hierarchikusak és formalizáltak, a működés uniformizált és erősen szabályozott, szoros ellenőrzés és a döntések centralizáltsága jellemző rájuk. A mechanikus kultúrák nehezen alkalmazkodnak – ellentétben a kevésbé formalizált, laza, egyéni szaktudásra építő organikus kultúrákkal, amelyek nagyon sikeresek lehetnek gyorsan változó, bizonytalan környezetben. Fontos, hogy egy-egy cselekedet megítélése nagyon különböző lehet a mechanikus vagy organikus jegyeket mutató kultúránál: például a szabályok be nem tartása egy mechanikus szervezetben súlyos probléma, míg egy organikus szervezetben csekély jelentőséggel bír, vagy éppen elvárt magatartási forma.⁵⁴

A mechanikus és az organikus szervezeti kultúrák jellemzőit a 7. táblázat hasonlítja össze.

⁵⁴ Heidrich Balázs: *Szervezeti kultúra és interkulturális menedzsment*. Budapest, Human Telex Consulting, 2001.

7. táblázat: *A mechanikus és az organikus szervezeti kultúra összehasonlítása*

Organikus kultúra	Mechanikus kultúra
1. Kommunikációs csatornák Laza, kevésbé szabályozott információ- áramlás	1. Kommunikációs csatornák Előírt, ellenőrzött információáramlás
2. Nyitottság, szabad információáramlás a szervezet egészében	2. Működési stílus Uniformizált és előírt
3. Működési stílus Egyéni szaktudásra épülő	3. Döntési jogosultság A hivatalos beosztás szerint hierarchikus
4. Alkalmazkodás A szervezet a változó körülményekhez önként alkalmazkodik	4. Alkalmazkodás Lassú, a kipróbált elvekhez ragaszkodnak még akkor is, ha a környezet megváltozik
5. Hangsúly az ügyek elvégzésén Ezt nem szabályozzák szigorú előírások	5. Hangsúly az írott szabályokon A már bevált vezetési elvek az irányadók
6. Laza, informális ellenőrzés	6. Szoros ellenőrzés az ellenőrzési rendsze- rek segítségével
7. Rugalmas munkahelyi magatartás A megengedett helyzethez és a személyi adottságokhoz alkalmazkodó egyéni magatartás	7. Előírás szerinti munkahelyi magatartás A munkaköri előírásokhoz kell ragasz- kodni
8. Gyakori a csoportos megbeszélés és dön- tőshozatal	8. A vezetők döntenek, a beosztottak véle- ményét nem kéri ki

Forrás: Heidrich (2001): i. m.

3.3.2. *Handy kultúratipológiája*

Handy szerint a szervezeti kultúra iránt azért nagy az érdeklődés, mert az egyes munkahelyeken kialakult szokások és hagyományok nagyban befolyásolják a szervezetben dolgozók viselkedését. Állítja, hogy az erős kultúra erős szervezetet jelent. De azt is leszögezi, hogy a kultúra nem csak egyféle lehet, mert a különböző célok és emberek más-más kultúrát igényelnek.⁵⁵

⁵⁵ Pontosabban: a szervezeti kultúra nem feltétlenül egységes, egy szervezeten belül az egyes alrendszerekben lehet más-más (például szakmai) kultúra a meghatározó, a szervezeti kultúra ilyenkor egy vékony integratív héj a közös pontok mentén. Klein (2002): i. m.

Alapelve: a különböző tevékenységet végző szervezetek jellegzetesen eltérő értékrendet fejlesztenek ki: más lesz a munkavégzés módja, ritmusa, más személyiségű embereket vonzanak, más a belső atmoszféra, és sokszor még a külső jegyek is árulkodnak a kultúra jellemzőiről. Négy jellegzetes kultúrát különböztet meg, ezeket a görög istenekről nevezte el, amelyek egyébként jól köthetők egyes szervezeti formákhoz:⁵⁶

1. *Hatalomkultúra (Zeusz)*: metaforája a pókháló; e kultúra meghatározó eleme egy központi szereplő, akiből hatalom és befolyás sugárzik minden irányban. A szervezet múltbeli tapasztalatok alapján működik, kevés a szabály, előírás, csekély a bürokrácia, és inkább az egyénben, mint a testületben hisznek. A hatalom biztosítása a kulcspozíciók megszerzésével és rendszeres ellenőrzésekkel történik. A döntések az erőviszonyok függvényei. Az, hogy a szervezet mennyire gyorsan képes reagálni a kihívásokra, változásokra, a központban álló személy képességeitől függ. Viszonylag kisebb, vállalkozó típusú szervezetek jellegzetes kultúrája.

2. *Szerepkultúra (Apolló)*: tulajdonképpen bürokratikus kultúra; a logika és észszerűség alapján működik, metaforája a görög oszlopcsarnok. A tartóoszlopok a funkcionális szakterületek a maguk szakismeretével és hatáskörével. A kontrollt a szerepeket szabályozó ügyrendek biztosítják (munkaköri, hatásköri leírások, utasítások, jelentések szabályai, a szolgálati út előírásai). A timpanon a szűk körű felső vezetés, amely a személyes koordinációt gyakorolja. E kultúrában a szerep, a munkaköri leírás fontosabb, mint a személy, aki betölti. A személyt a szerep betöltésére választják ki, és a hatalom is a pozícióhoz kapcsolódik. A teljesítményt a személytelen rend biztosítja. Ez a kultúra stabil, változatlan környezetben működik jól, a változáshoz nehezen alkalmazkodik.

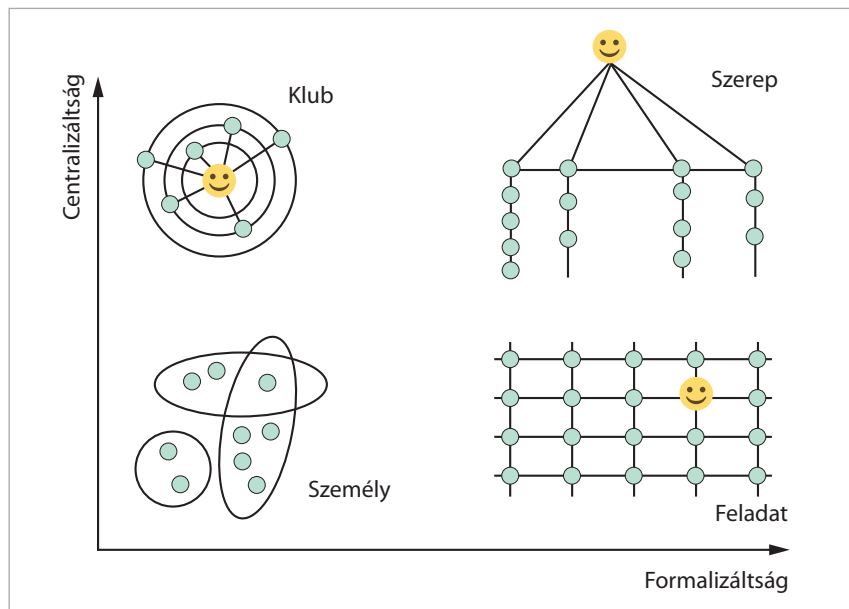
3. *Feladatcultúra (Athéné)*: munkakör- és projektirányultságú kultúra, metaforája a háló. Leggyakoribb megjelenési struktúrája a mátrixszervezet. Fő cél a munka elvégzése, ehhez rendeli az erőforrásokat. A befolyás forrása a szakértelem, a személyiség, a formális pozíciónak másodlagos jelentősége van. A hatalom megosztott, és az egyéni különbségeket, a célokat és státuszokat háttérbe szorító csoportkultúra. Alkalmazkodóképes kultúra, a csoportok, a projektek a célok függvényében átalakíthatók. Változó környezet, erős piaci verseny esetén sikeres ez a kultúra, mert képes gyorsan reagálni. Az emberek itt önállók, saját munkájukat ellenőrzik, az értékelés teljesítményhez kötött. Az elismertséget

⁵⁶ Hunyadi György – Székely Mózes: *Gazdaságpszichológia*. Budapest, Osiris, 2003.

a képességek határozzák meg, a munkakapcsolatok feladatorientáltak. Sebezhető pont: a szervezet kontrollja – az erőforrások szükségessége konfliktushoz, versengéshez vezethet.

4. *Személyiségkultúra (Dionüszosz)*: kamarák, tanácsadó cégek jellegzetes felépítése, amelynek központi alakjai a kiemelkedő szakmai tudással rendelkező személyek, akik szabadon döntöttek, hogy közös irodát, céget alapítanak. A szervezet leginkább egyének halmazának tekinthető, az egyetlen kontrollmechanizmus a partnerek közös megegyezése. A szervezet nem tűr vezetői hierarchiát. Kevés szervezet viseli el ezt a kultúrát. E szervezet sajátos pszichológiai szerződése a szervezetet rendeli az egyén alá: bármikor kiléphet, és kizárni jóformán nincs lehetőség.

Handy szervezetikultúra-tipológiáját a 37. ábra mutatja be.



37. ábra: Handy szervezetikultúra-tipológiája

Forrás: <https://slideplayer.hu/slide/2034232/>

3.3.3. Quinn kultúramodellje

Quinn a hatékonyság szempontjából vizsgálta a szervezeti értékeket. Azt figyelte meg, hogy egyes szervezetek milyen értékek mentén alakították ki kultúrájukat. Szerinte két érték nagyon fontos a hatékonyság emeléséhez:⁵⁷

Belső vagy külső orientáció: amikor a szervezet a folyamatok és a tagok hatékonyságára vagy a környezethez való illeszkedésre koncentrál.

Rugalmasság vagy szoros kontroll: nagyobb mozgásteret és belátáson alapuló nagyobb döntési szabadságot vagy szoros kontrollt és a tagok magatartásának nagyobb szabályozottságát figyelhetjük meg a szervezetben.

A két dimenzió egy négynegyedes mátrixot alkot, és az egyes negyedek a szervezeti kultúra típusait mutatják be, de ezek értékfelfogása egy-egy szervezetelméleti irányzat filozófiájának is megfeleltethető.

1. Támogató vagy klánkultúra: jellemzője a kölcsönös bizalom és felelősség, a részvétel, az együttműködő magatartás, a jó csoportszellem, az erős kohézió, az egyéni fejlődés, az önkitaljesítés megvalósítása, az informális és döntően szóbeli kommunikáció, a szervezet iránti elkötelezettség. Központi értéke: az emberi erőforrás fejlesztése (például tréninggel). A vezetés számára a munkatársak fontosabbak, mint a környezeti kihívások. Elméleti háttere: az emberi kapcsolatok irányzata.

2. Szabályorientált vagy hierarchiakultúra: jellemzői a formális pozíciók tisztelete, a folyamatok racionalitása, a szabályozottság, a munkamegosztás és a formalizáltság, a hierarchikus szervezeti megoldások, az írásos kommunikáció. Központi értéke: a stabilitás és az egyensúly, ezt szolgálja a kommunikáció, és erre épülnek döntések. A vezetés számára az addig elért eredmények megőrzése a legfontosabb. Elméleti háttere: a belső folyamatokra koncentráló bürokráciatanok.

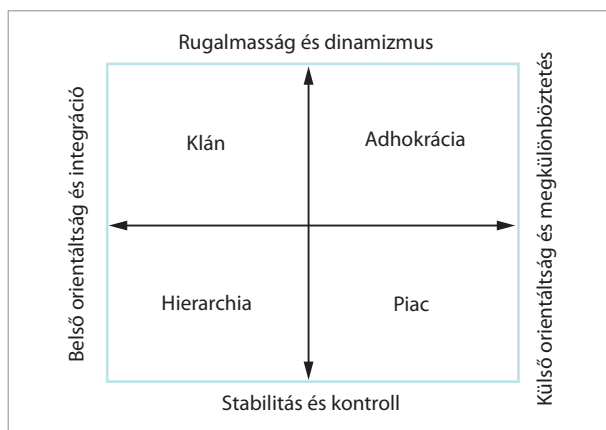
3. Célorientált vagy piackultúra: jellemzői a racionális tervezés, a központi célmeghatározás, a hatékonyság, a teljesítmény, a vezetők központi szerepe, a feladatokhoz kötött szóbeli kommunikáció. Központi értéke: a termelékenység, a hatékonyság, a profit. A vezetés a célok teljesítésére fordítja figyelmét. Elméleti háttere: a racionális célkitűzés modellje, például az MBO-modell.⁵⁸

⁵⁷ Bakacsi (2004): i. m.

⁵⁸ *A Management by Objectives* (MBO, menedzselés célkitűzéseken keresztül) már évtizedekkel ezelőtt rávilágított a többlet teljesítmény mérhető célok közös kitűzésével való elérésének lehetőségére és szükségességére.

4. *Innovációorientált vagy adhokráciakultúra*: jellemzői a külső környezet figyelemmel kísérése, a kockázatokat magába foglaló kísérletezés, a kreatív problémamegoldás, a versenyszellem, a jövőorientáció, az előrelátás, a szabad szervezeti információáramlás, a csapatok, a feladatcsoportok, az állandó képzés és tanulás. Központi értéke: a növekedés és a környezeti erőforrások megszerzése, a rugalmasság, az állandó készenlét. A vezetés a lehetőségek feltárására és megragadására koncentrál. Elméleti háttere: a nyílt rendszermodellek, azok közül a komplexitásmodellek kaotikus jegyekkel.

Quinn szervezetikultúra-tipológiáját a 38. ábra szemlélteti.



38. ábra: Quinn szervezetikultúra-tipológiája

Forrás: https://mersz.hu/dokumentum/dj252szm__62

Ez az elmélet azért jelentős, mert egyetlen modellbe vonja össze a szervezeti hatékonyság két, igen eltérő magyarázó tényezőjét (orientáció és kontroll). A modell magát a hatékonyságot is fontos vezetői értéknek tekinti, és keresi az egymással ellentétes értékek egymáshoz való viszonyát. Ezért nevezik a *versengő értékek* modelljének.

3.4. A szervezeti kultúra megváltoztatása

A kultúra egyik oldalról a stabilitást, a megszokott működést jelenti: számos olyan helyzet létezhet azonban, amelyek miatt kisebb vagy nagyobb részben meg kell változtatni a szervezet kultúráját. Ez a változtatási igény származhat legalább részben belülről (mint például a tartós teljesítményproblémák, a szervezet növekedése vagy a vezetés változása), vagy jöhet kívülről (mint például a társadalmi, jogi, gazdasági környezetben való változás, a piac deregulációja vagy más drasztikus piaci, technológiai változás) – gondoljunk a McKinsey 7S modellre: bármelyik kemény vagy puha tényező változása generálhatja a kultúra változását. Jelentős etikai, korrupciós problémák is egyértelmű változtatási igényt jelezhetnek.⁵⁹

Az erős szervezeti kultúra nem más, mint a domináns kultúra azon alapvető értékei, amelyeken széles körben osztoznak a szervezetben, és amelyek hatása erőteljes a szervezeti tagok megtartására. A kultúra erejét tehát magatartás-befolyásoló képessége adja. Azért hasznos az erős szervezeti kultúra, mert:⁶⁰

- kiszámítható viselkedést eredményez;
- erős a szervezet iránti lojalitás, elkötelezettség és azonosulás;
- nő a szervezet megtartó képessége, kisebb a fluktuáció;
- átveheti a formális szervezeti szabályok szerepét a tagok magatartásának meghatározásában.

Ha a szervezet a magatartás befolyásolásának fontos mechanizmusaként kezeli a szervezeti kultúrát, az kihat a szocializációs folyamataira, a belső képzésre és a magatartás fejlesztési programjaira, a felvételi eljárásra is. Tesztelik ugyanis a kulturális illeszkedést is: mennyire vallja magáénak a jelentkező a szervezet domináns kultúrájának fontos értékeit. Az erős kultúra hátránya: nem rugalmas, nehezen reagál a környezeti kihívásokra, és egy új kultúrával felváltani igazi nehézség.

⁵⁹ Kiss Csaba – Csillag Sára: *Szervezeti kultúra*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014.

⁶⁰ Heidrich (2001): i. m.

Trice és Beyer a kultúraváltoztatások három alapvető fajtáját különbözteti meg.⁶¹

- *Forradalmi és átfogó változások*, amelyek a szervezet egészét szándékozzák megváltoztatni: e változásokra jellemző, hogy hatásukra a teljes szervezetnek minőségileg más viselkedése lenne kívánatos, a régi és új értékek között áthidalhatatlan a különbség.
- *Részegység vagy szubkultúra megváltoztatása*: csak a szervezet meghatározott részének kell változnia, a régi és új értékek között kisebb vagy nagyobb eltérés is lehet.
- *Fokozatos átfogó átalakítás*: a szervezet egészét érintő, de lépcsőzetes és lassú átalakulás.

3.5. A szervezeti kultúra és a szervezeti struktúra kapcsolata

Ha úgy tekintünk egy szervezetre, mint egy emberre, akkor a szervezeti struktúra a csontváz, a szervezeti kultúra pedig a személyiség. Ha meg akarjuk tudni, mennyire bizonyul hatékonnak egy bizonyos szervezeti forma, akkor feltétlenül szükséges ismernünk a szervezeti struktúrának a szervezeti kultúrára való hatását, illetve az azzal való kölcsönhatását.⁶²

A szervezeti kultúra McKinsey 7S modelljéből a lágy komponensekhez, főleg a stílushoz kötődik. A fenti modellek segíthetnek minket ahhoz, hogy a szervezeti kultúrát összevessük a szervezeti struktúrával kapcsolatos modellekkel. Handy egyértelmű összefüggést vélt felfedezni a szervezeti kultúra és a szervezeti struktúra típusai között, ami alátámasztja azt a feltevést, miszerint egy szervezet informális és formális viszonyai közt meghatározó kölcsönhatás van.

Ahogy az előzőekben már láttuk, Handy a kultúramodelljének tengelyeit a hatalomgyakorlás módjának és az integráltság fokának mentén húzta meg. A modellben az autokratizmus és a megengedés (a hatalom tengelye), valamint az integráció és a szeparáció (a koordináció tengelye) állnak szemben egymással, és ezek variációi négy típust alkotnak. Az autokra-

⁶¹ Heidrich (2001): i. m.

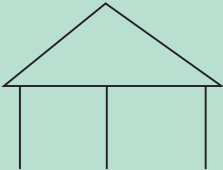
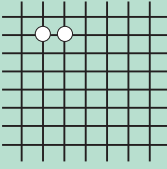
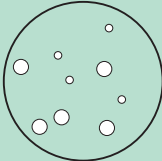
⁶² Gáspár (1995): i. m.

tizmus és az integráció szerepkultúráját eredményez, ahol a munkamegosztásra, a szabályozott szerepekre és eljárásokra kerül a hangsúly, ami stabil és kiszámítható viszonyokat feltételez. A hatalmi kultúra azonos oldalán álló, de a koordinációban szeparációt képviselő kultúra a hatalomkultúra. Itt a hatalmat birtokló szervek és személyek dominánsak, és kicsi a bürokrácia, kevés a szabály. Fontos a megfelelő személy kiválasztása a vezetői posztokra, és a cél szentesíti az eszközt. A szintén laza koordinációjú, hatalmilag megengedő kultúra a személykultúra. Ebben a kultúrában a szervezet az emberek személyiségére alapoz, a személyek közti konszenzus vezet a szervezet eredményességéhez. A szervezeti struktúra nehezen formalizálható. Az utolsó kvadránsnál nagy az integráltság szintje, és nincs jelen autokratizmus. Ez a feladatkultúra. A feladatkultúrában a csoportmunkának kitüntetett fontossága van, és a szervezet rugalmasan alkalmazkodik a feladatokhoz. A státusztól nem függ a végeredmény, és az önállóság nagy. Handy a mátrixstruktúrát a feladatorientált kultúrához párosította, azonban mivel a személyorientált kultúránál a szervezeti működés és struktúra aligha formalizálható, és ez esetben lehetnek vegyes megoldások, a mátrixstruktúra elemei is tipikusak lehetnek.⁶³

A szervezeti struktúra és a szervezeti kultúra ilyen mértékű összefonódása miatt tehát bizonyos kultúrátípusok csakis meghatározott struktúrákban képesek megfelelően működni, és fordítva. Egyes struktúrátípusokat csak adott kultúrátípusok támogatnak. Amikor egy szervezetet eredményesebbé akarunk tenni, meg kell gondolnunk, hogy a szervezeti kultúrát vagy a szervezeti struktúrát, esetleg mindkettőt szükséges megváltoztatnunk. A szervezeti kultúrák ismerete és modelljeik párhuzamos összekapcsolása a strukturális modellekkel segít tehát abban, hogy könnyebben rájőjjünk, miért működik vagy nem működik egy szervezeti struktúra a gyakorlatban.⁶⁴ A szervezeti kultúra és struktúra kapcsolatát a 39. ábra mutatja be.

⁶³ Gáspár (1995): i. m.

⁶⁴ Gáspár (1995): i. m.

KULTÚRATÍPUSOK	STRUKTURÁLIS ANALÓGIA	STRUKTURÁLIS JELLEMZŐ ELEMEEK
HATALOMORIENTÁLT A hatalommal rendelkező személyek, szervek meghatározók a szervezetben. Kevés szabály és bürokrácia, alapvető a megfelelő ember kiválasztása, a struktúra hálózatként működik, a cél, az eredmény szentesíti az eszközt.	 A „pókháló”	Centralizált szervezet, minden hatáskör a központi személynél, a központ akaratából folyamatosan átrendeződnek a szervezeti viszonyok, a formális struktúra háttérbe szorul, válságmenedzselésre alkalmas.
SZEREPIRORIENTÁLT A munkamegosztáson alapuló szabályozott szerepeken és eljárásokon van a hangsúly. A munkakör és annak való megfelelés, a jogok és kötelezettségek meghatározása, megkövetelése jellemző. Kiszámítható. Stabil viszonyokat feltételez.	 A „görög templom”	Klasszikus (weberi) bürokratikus struktúrának kedvez, a hierarchia meghatározó, a decentralizálást erős kontroll és munkamegosztás kíséri, a lineáris és funkcionális struktúrák szolgálják leginkább.
FELADATORIENTÁLT Megfelelő emberek a megfelelő helyen az erőforrások maximális összpontosításával teljesítményre törekednek. A csoportmunka kitüntetett jelentősége; a szervezet a feladatokhoz rugalmasan igazodik; nagy önállóság; az eredményektől és nem a státusztól függ a végeredmény.	 A „rács”	A csoport- és célprogram, divizionális és mátrixstruktúrák alkalmasak a feladatorientáció kiteljesítésére, az önállóság biztosítására. A környezethez való igazodás feltételezi a struktúra rugalmasságát, változékonyságát.
SZEMÉLYISÉGORIENTÁLT A szervezet az emberek személyiségére épül, azt használja és szolgálja ki. A személyek közötti konszenzusra van szükség a szervezet eredményességéhez, továbbá a szervezet céljával való azonosulásra. A szervezeti működés és struktúra nehezen formalizálható.	 A „halmaz”	A struktúra nem határozott, kevésbé formalizált. A vegyes megoldások jellemzik, ahol a szervezet egyes részstruktúráit a feladat jellege és a személyiségek (főként a vezetők) egyformán befolyásolják. A csoport-, mátrix- és programstruktúra elemei tipikusak lehetnek.

39. ábra: A szervezeti kultúra és a struktúra összefüggései Handy nyomán

Forrás: Gáspár et al. (2011): i. m.

3.6. Szervezeti kultúra a közigazgatásban

A történelem során kialakult nemzeti közigazgatási intézményrendszer a többirányú megfelelési kényszer okán – például a központi/állami meghatározottság vs. ügyfél-orientáció, a szakmai vs. politikai meghatározottság – olyan speciális (természetesen távolról sem homogén) szervezeti kultúrával bír, amely meghatározza az alkalmazható menedzsmenteszközöket.⁶⁵

A közigazgatási, közszolgáltatási feladatokat különféle szellemben, felfogásban, emberi és szervezeti viselkedési, megjelenési, megnyilvánulási módokon (általánosabban: minták alkalmazásával) lehet teljesíteni. A történelmileg és társadalmilag meghatározott, és az adott szervezetben, és/vagy a tágabb közösségekben intézményesített minták (például értékek, hiedelmek, magatartásmódok, szokások) tudatosan kialakított rendszerében ölt testet az önkormányzat (testületek, hivatal, intézmények általános és egyes tagjaira is jellemző) sajátos „jellege”, karaktere. Ez a szervezeti kultúra, amelyre természetesen rendkívül erőteljesen hat az ország, a társadalom, egyes szakmák kultúrája. Ugyanakkor ez a tényező a szervezet számára jelentős – bizonyos felfogás szerint komplexitása miatt a legmeghatározóbb – erőforrásként működik, amennyiben a célok eléréséhez a lehető legjobban igazodó, azokat legjobban szolgáló, sajátos kulturális minták mindenki által elfogadott elvárásként (esetenként belső szabályként vagy etikai normaként) intézményesednek.⁶⁶

3.6.1. McKinsey 7S modelljének önkormányzati adaptációja

Az önkormányzatnak hatékonyan kell menedzselnie saját belső szervezeti rendszerét, emellett a helyi társadalmi, gazdasági fejlődés legfontosabb feltételei is. Ez utóbbi működésében – lényege a releváns környezet hatékony bevonása és befolyásolása – a szervezet és működés határai „feloldódnak”, és inkább az úgynevezett *diffúz szervezet* közszükségleti, köztes (azaz szférák közötti), közvetítő, közös és nem utolsósorban közösségi tényezőire kell a figyelmünk

⁶⁵ Heidrich Balázs – Somogyi Andrea: Az elengedett kéz dilemmája, avagy a vezetők kulturális lehetőségei a szolgáltató és közigazgatási szervezetekben. *Vezetéstudomány*, 36. (2005), 9. 2–14.

⁶⁶ Gáspár Mátyás et al.: *Mindenki fontos! A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsment új irányai*. Budapest, Budafok-Tétény Önkormányzata, 2011.

nagy részét összpontosítani. Ennek megvalósítására a korábban ismertetett 7S modell alkalmas eszköz:⁶⁷

1. *Stratégia*: az önkormányzat alapvető céljai, az elérésüket szolgáló akciók és működési irányok, módok és az erőforrások, illetve a szervezeti feladatok megteremtéséhez szükséges lényegi változások összefoglalása.
2. *Struktúra*: az önkormányzat szervezete, amely meghatározza a vertikális (vezetési) és a horizontális munkamegosztást, a funkciók, a feladatok és a hatáskörök, valamint a felelőségek szervezeti elosztását.
3. *Rendszerek*: az önkormányzati szervezet speciálisan szervezett, formálisan szabályozott (intézményesített) működési területei és módjai az alaprendeltetés biztosítása érdekében: tervezési rendszer, költségvetési rendszer, gazdálkodási rendszer, információ-rendszer, érdekeltégi rendszer stb.⁶⁸
4. *Közös értékek*: az önkormányzat szereplőire jellemző, a többség által elfogadott nézetek összessége, amelyek kifejezik, mit tartanak a legfontosabbnak az önkormányzat működése során, meghatározva magatartásukat, cselekvéseiket, illetve azok módját. Értékrend, a szervezeti kultúra része.
5. *Személyzet*: az önkormányzat valamennyi belső szereplője (képviselők, köztisztviselők), objektív és szubjektív jellemzőik, adottságaik (összetétel, egyéni képességek, iskolázottság, tapasztalat).⁶⁹
6. *Képességek*: az önkormányzat egészének valamennyi közreműködője közös felkészültsége, szakértelme, kooperációs készsége (közös tapasztalat, csapatmunka, szervezeti tanulás képessége).
7. *Stílus*: az önkormányzat egészére vagy egyes területeire jellemző magatartási módok, jelzőrendszerek, szimbólumok, amelyek nem formalizált módon befolyásolják, szabályozzák a szervezet és az egyének működését. A szervezeti kultúra része.

Emlékezzünk a modellezés általános ismeretei körében bemutatott McKinsey-féle 7S modellre, ahol a *shared values* (a közös értékek), más verziókban

⁶⁷ Gáspár et al. (2011): i. m.

⁶⁸ Meghatározott rész cél teljesülése érdekében adott szervezeti egység/rész által működtetett folyamatrendszeréről van szó.

⁶⁹ A maguk területén jól képzett, a tervezésbe, döntés-előkészítésbe stb. bevonható tudásokkal rendelkező emberekről van szó.

a *shared culture* (a közös kultúra) a modell központi eleme, amellyel minden további elem közvetlen kapcsolatban áll.

A továbbiakban két, egymáshoz képest más-más irányultságú megközelítést ismertetjük a közigazgatási szervezeti kultúrának: az adminisztratív és az új közigazgatási kultúra modelljét.

3.6.2. Adminisztratív kultúra a közigazgatásban

Az adminisztratív kultúra inkább a német nyelvterületen meghatározó. Gruber ráirányítja a figyelmet arra, hogy a *hivatalnok-bürokrata* jelentős részben eljárást követő szerepet tölt be, és esetében az elvárt teljesítmény tartalmilag erősen korlátozott. A bürokrata esetében a szabályok és a felettese utasításai pontosan meghatározzák, mit és hogyan kell tennie – ezáltal az alkalmazkodóképessége csökken, hiszen adott új helyzetben nem dönthet szabadon.⁷⁰

Az adminisztratív tevékenységet végzők heterogének, tehát az adminisztratív kultúra (németül: *Verwaltungskultur*) sem homogén, hanem jól elkülöníthető szubkultúrái vannak. Jann az adminisztratív kultúra négy dimenzióját különíti el. Az adminisztratív kultúra jellegzetes *szubkultúráit* az alábbi módon lehet csoportosítani, utalva az adott szubkultúra legfontosabb vezérlő értékére:⁷¹

1. Közigazgatási adminisztratív kultúra

- hivatalnoki, szabályorientált szubkultúra (ahol a szabály vonatkozik az eljárásra és a teljesítményre; példája a köztisztviselő);
- menedzseri, eredményorientált szubkultúra (példája ennek a *public manager*).

2. Üzleti adminisztratív kultúra

- szabályorientált szubkultúra (példája ennek a könyvelő és a kontroller);
- eredményorientált szubkultúra (példája a menedzser).

⁷⁰ E. Szilágyi Enikő: Adminisztratív kultúra a közigazgatásban – a teljesítmény-megítélés tendenciái. *Competitio*, 12. (2013), 2. 5–32.

⁷¹ Gajduscheck György: *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*. Doktori disszertáció. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Doktori Iskola, 2000.

Jann adminisztratív kultúra-rendszerét felhasználva tekintsük át az adminisztratív kultúra formáit a közigazgatásban! Ezek a szintek hozzárendelhetők a közigazgatás működtetésében érdekelt négy szereplőhöz (politikus, vállalkozó, hivatalnok, állampolgár). Megállapítható, hogy a négy dimenzió közül kettő makro-, egy mezo-, illetve egy mikroszinttel azonosítható, amit a 8. táblázat foglal össze.⁷²

8. táblázat: Az adminisztratív kultúra négy dimenziója a közigazgatásban

A kultúra szintje	Rövid leírása	Milyen szereplő áll az adott szint fókuszában?
1. szint: Verwaltungskultur I. (makroszint)	Egy adott időpontban egy országban fennálló magatartásformák, szervezeti formák, és az ezekhez kapcsolódó szubjektív elemek (rituálék, szimbólumok, szokások). A problémamegoldás általános módja az adott területen.	A <i>politikus</i> – ő alakítja ki a makrogazdaság kereteit a szabályozás (törvényhozás) által, de a nemzeti kultúra nem minden elemére hat.
2. szint: Verwaltungskultur II. (makroszint)	Azon előfeltevések, attitűdök, értékek és vélemények összessége, amelyeket a társadalom tagjai a közigazgatással szemben fogalmaznak meg.	Az <i>állampolgár</i> és a <i>vállalkozó</i> – ők ítélik meg a közigazgatás teljesítményét.
3. szint: Verwaltungskultur III. (mezoszint)	A közigazgatási rendszer szervezeteire jellemző szervezeti kultúra.	A <i>politikus</i> és a <i>hivatalnok</i> – ők alakítják a szervezetek működését.
4. szint: Verwaltungskultur IV. (mikroszint)	Azon előfeltevések, attitűdök, értékek és beállítódások, amelyek a közigazgatás személyi állományára jellemzők.	A <i>hivatalnok</i> – ők alkotják a személyi állományt.

Forrás: E. Szilágyi (2013): i. m.

⁷² E. Szilágyi (2013): i. m.

A táblázatból láthatjuk, hogy a Verwaltungskultur I. azonosítható a *nemzeti kultúrával*. A szintén makroszinten értelmezhető Verwaltungskultur II. párhuzamba állítható egy másik fogalommal, mégpedig a közigazgatás-tudományban *külső hatékonyságnak* nevezett tényezővel. A külső hatékonyság a társadalmi, politikai elvárásoknak való megfelelés, mérésének középpontjában a megelégedettség mérése áll. A *belső hatékonyság* ebben az értelmezési keretben pedig a működés hatékonysága közgazdasági szempontból, végső soron gazdasági hatékonyság. Mivel az állampolgár és a vállalkozó a közigazgatási szolgáltatások felhasználója, így azt mondhatjuk, hogy ezen attitűdök, vélemények, értékek egyben a fogyasztói elégedettség meghatározó tényezői. A Verwaltungskultur III. szint szubkulturaként azonosítható – *közigazgatási szabályorientált adminisztratív szubkultúrával*. A Verwaltungskultur IV. szint pedig szervezeti szintű adminisztratív kultúra, amelyben a 3. szint szubkultúrája mellett benne foglaltatik a *közigazgatási menedzseri, eredményorientált kultúra* is.⁷³

3.6.3. Az új közigazgatási kultúra

Az új közigazgatási kultúra inkább az angolszász nyelvterületen meghatározó. Az eredményorientált közigazgatási vezetés mint új vezetői felfogás a létező közigazgatási kultúra különböző dimenzióit érinti, és egyértelműen olyan szolgáltatói kultúra és értékrend kialakulását szorgalmazza, amely nagy részben a klasszikus szolgáltatói kultúrát követi. Ebben az értékrendben már a hatékonyság és az eredményesség dominálja a gondolkodást (a törvényesség alapvető előírás, de nem az dominálja a cselekvést), a hivatalközpontúságot felváltja az ügyfél-orientáció, a politikai és szakmai döntéshozatal elválik egymástól.⁷⁴ A hagyományos és eredményorientált kultúra különbségeit mutatja be a 9. táblázat, különböző dimenziópárok mentén.

⁷³ E. Szilágyi (2013): i. m.

⁷⁴ Kiss–Csillag (2014): i. m.

9. táblázat: A kulturális változás dimenziói

Hagyományos (bürokratikus) kultúra	Dimenziópárok	Eredményorientált közigazgatási kultúra
A törvényesség dominál a gondolkodásban és a cselekvésben, az eredményesség mellékes.	Törvényesség vs. eredményesség	Az eredményesség dominál a gondolkodásban és a cselekvésben – a törvényesség alapelőírás.
Pozícióból adódó normák, előírások.	Pozíció szerinti előírások vs. vezetéstudományi elvek	A vezetéstudományi elvek alapján határozzák meg az előírásokat.
Különböző problémák hasonló vagy azonos módon történő megoldása.	Standardizált vs. eltérő problémamegoldás	Különböző problémák eltérő (nem kézikönyvszerű) megoldása.
Hivatalközpontúság, bürokratikus szabálykövetés.	Bürokratikus szabálykövetés vs. ügyfélcentrikusság	Az eljárások az ügyfelek igényeihez igazodnak.
A rendszer uralma a részletek szisztematikus ellenőrzése által.	Bürokratikus ellenőrzés vs. integrált kontrollig	A folyamatok ellenőrzése integrált kontrollrendszer segítségével.
A két rendszerszint elhatárolása hiányzik.	A politikai és a szakmai vezetés keveredése vs. szétválasztása	Tiszta elhatárolásra való törekvés.
A konstruktív vezetési eszközök hiánya miatti bizalmatlanság.	Bizalomhiány vs. bizalom	Transzparencia, egyértelmű elvárások és tudatos ösztönzési rendszer miatti bizalom.

Forrás: Kiss–Csillag (2014): i. m.

De mennyiben reális lehetőség, hogy a közigazgatási szervezetek kulturái ténylegesen eredményorientált kultúrává váljanak (vagy továbblépjenek ezen az úton)? Egyértelmű, hogy a társadalmi környezet és a társadalmi érintettek igényei is megváltoztak a 21. század elejére: az állampolgárok egyre inkább azt várják, hogy a közigazgatás profi „szolgáltató” legyen. Ebből a szempontból tehát elkerülhetetlen a változás. Ha azonban a központi hatalom determinálja

a működést, akkor utóbbit továbbra is a korábbi elvárásoknak való megfelelés fogja meghatározni, nem pedig az ügyfél elvárásainak minőségi kielégítése.⁷⁵

A kultúra tágabban, más rendszerszinteken is értelmezhető, mint például a közigazgatási kultúra, a helyi társadalmi kultúra stb., ugyanakkor párhuzamosan, ezek mellett léteznek például a szakmák, a társadalmi rétegek szerinti szubkultúrák is. Ez a kultúráközi, kulturális sokszínűség a közszolgálat egyik sajátos jellemzője, kezelése fontos feladat és kihívás. A hátrányt, amely szerint a kultúrák akadályozhatják egymás érvényesülését, és ez problémák, konfliktusok forrása lehet, a közszolgálat előnyé is tudja változtatni.⁷⁶ Ez úgy lehetséges, ha a közös értékrendben érvényesül a tolerancia és a sokszínűség, illetve az egyes kultúrák legjobb, legértékesebb elemeinek megosztása, közössé tételére való törekvés.⁷⁷

3.6.4. A hazai közigazgatási kultúra sajátosságai

A szervezeti kultúra mint szervezeti és működési tényező számos alapkérdést vet fel. Felismert-e a jelentősége, ismert-e a tartalma, milyen ez a kultúra, támogatja-e, vagy éppen ellenkezőleg, akadályozza a működést, tudatosan használják-e, alakítják-e a szervezeti és működési sikeresség érdekében?

A közigazgatási, közszolgáltatási feladatokat különféle szellemben, felfogásban, emberi és szervezeti viselkedési, megjelenési, megnyilvánulási módokon (általánosabban: minták alkalmazásával) lehet teljesíteni. A történelmileg és társadalmilag meghatározott és az adott szervezetben és/vagy a tágabb közösségben intézményesített minták (például értékek, hiedelmek, magatartásmódok, szokások) tudatosan kialakított rendszerében ölt testet például az önkormányzat (testületek, hivatal, intézmények általános és egyes tagjaira is jellemző) sajátos „jellem”, karaktere.⁷⁸

Az előzőekben már láthattuk, hogy hazánk a szervezeti kultúra szempontjából hol helyezkedik el. Jellemzően kemény, hierarchikus kultúra a miénk,

⁷⁵ Kiss–Csillag (2014): i. m.

⁷⁶ Például a többféle kultúra együttműködése (és esetleges ütközéseik) többféle megközelítést, sokoldalúbb problémafeltárást, végső soron színvonalasabb döntéshozást tesz lehetővé.

⁷⁷ Gáspár et al. (2011): i. m.

⁷⁸ Gáspár et al. (2011): i. m.

amely sok közös vonást mutat a kelet-közép-európai kultúrákkal, emellett a német szervezeti kultúra is közel áll a miénkhez. Az utóbbi években azonban a hazai közigazgatási kultúra jelentős változása tapasztalható: egyre inkább terjed az ügyfélbarát, szolgáltató jellegű közigazgatás. Példák az ügyfélközpontú szervezeti kultúra megjelenési formáira:⁷⁹

- *Eszközökben, tárgyakban*: jól megközelíthető épület, kényelmes ügyfélfogadó, ügyfélváró, kényelmi szolgáltatások (beszélő lift, pelenkázó stb.), tisztaság, egyenruha.
- *Jelképekben*: logó, egyenruha, díjak, kitüntetések elhelyezése a közösi helyeken – például családbarát hivatal, gyermekbarát hivatal, minőségi díjak, tanúsítások stb.
- *Eljárásmódokban*: panaszkezelési rend nyilvános közzététele, nyílt napok, fogadóórák, zöld számok.
- *Értékekben*: az alapértékek megjelenítése, kinyilvánítása – például ügyfélközpontúság, szolgáltató hivatal.

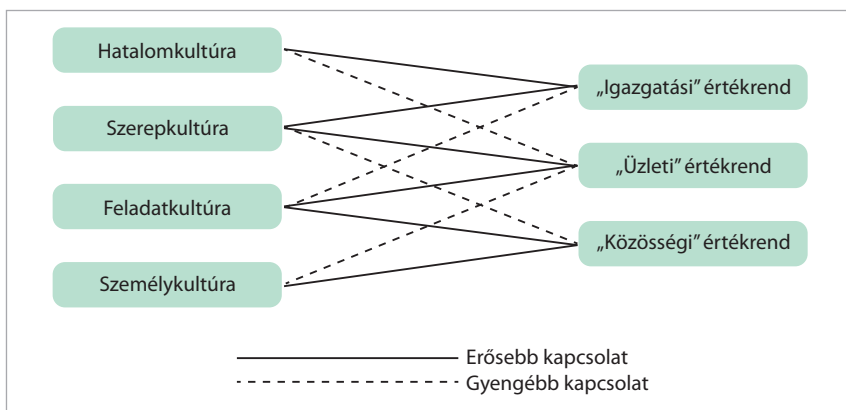
A szervezeti kultúra jelentősége a menedzsmentben rendkívül nagy, hasonló az egyes emberek – mint a szervezet tagjai – jellemének fontosságához, amellyel természetszerűleg kölcsönös meghatározottságban is áll. Bizonyított, hogy a szervezeti kultúra összességében nagyobb szabályozó erővel bír, jelentősebb hatással van a működésére, a teljesítményére, mint a szervezetszabályozás egyéb módjai, eszközei, rendszerei. Ezért tudatos alakítása, fejlesztése a szervezeti eredményesség, hatékonyság, minőség fokozása szempontjából meghatározó.⁸⁰

A szervezeti kultúra egységes elemei mellett létezhetnek úgynevezett szubkultúrák – például szakmák, technológiák (például informatika) vagy tevékenységfajták (például rendészet) – is, amelyek további kulturális sajátosságokat jelenítenek meg. Eltérhetnek a szervezet kultúrájától, de nem szükségképpen ellentétesek azzal. Sőt, egyes elemeikben erőteljesebben fejezhetik ki a szervezet számára fontos sajátosságokat, például az értékeket (a pénzügyi szakma különös hordozója a „pénzért érték”, a költséghatékonyság értékének, követelményének). A szubkultúrák e sajátosságát a szervezet egésze jól tudja hasznosítani, például követendő mintaként elismerni, felmutatni, erősíteni.

⁷⁹ Gáspár Mátyás: *A korszerű ügyfélszolgálati rendszerek szervezése és működése*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2007.

⁸⁰ Gáspár et al. (2011): i. m.

A versengő szubkultúrák jelensége teljesen összhangban van az önkormányzati szervezeten belüli különböző értékek közötti lehetséges ütközések problémájával (például a demokrácia és a hatékonyság). Feloldásuk módja is hasonló, amennyiben nincsenek úgynevezett tiszta értékrendek, ahogyan teljesen homogén kultúrák sincsenek. Sajátos „értékmixekkel” kell számolnunk, amelyekben bizonyos mértékben lesznek jelen a kívánatos értékek. Jellemző példa, hogy a bürokrácia formalizmusa egy bizonyos mértékig hasznos és kívánatos. A versengő szubkultúrákból megfelelő mértékben be lehet, sőt be kell emelni az önkormányzatiság számára hasznos értékeket. A közigazgatási értékrendek és a szervezetikultúra-típusok összefüggéseit a 40. ábra mutatja be.⁸¹



40. ábra: A közigazgatási értékrendek és a szervezetikultúra-típusok összefüggései
Handy és Stoker nyomán

Forrás: Gáspár (2011): i. m.

Összefoglalás

A fejezetben a McKinsey-féle 7S modellből kiindulva értelmeztük a szervezeti kultúra fogalmát, majd – a kulturális dimenziók mentén – bemutattuk a legismertebb modelleket. Ezután a szervezeti struktúra és kultúra kapcsolatát vizsgáltuk

⁸¹ Gáspár et al. (2011): i. m.

meg. Végül a közigazgatás szervezeti kultúrájának bemutatása következett két-féle megközelítésben, az adminisztratív és az új közigazgatási kultúra prizmáján keresztül; amit a hazai közigazgatási kultúra sajátosságai zártak.

Ellenőrző kérdések

1. *Hogyan alakul ki és hogyan változik egy szervezet kultúrája?*
2. *Hogyan ragadhatók meg a szervezeti kultúra különböző szintjei?*
3. *Mi a közigazgatási kultúra és az adott kultúrában található szervezeti kultúra viszonya?*
4. *Milyen jellegzetes szervezeti kultúra „ideáltípusokat” ismer?*
5. *A közigazgatási kultúra ismerete mennyiben segíthet a szervezetek sikeresebb vezetésében?*
6. *Milyen előnyei és milyen kockázatai vannak annak a ténynek, hogy a szervezeteken belül léteznek szubkultúrák?*
7. *Az egyes kultúrátípusok hogyan függenek össze a szervezet más jellemzőivel?*
8. *Milyen előnyei és milyen kockázatai vannak az erős szervezeti kultúrának?*

Fogalmak

Adminisztratív kultúra: az adminisztratív tevékenységet végző egyénekre, valamint szervezetekre jellemző tipikus problémamegoldási mód; a rájuk speciálisan jellemző értékek, hiedelmek, attitűdök, előfeltevések rendszere.

Erős kultúra: olyan szervezeti kultúra, amelyben az alapvető értékeket széles körben vallják a szervezet tagjai, és amelyek erőteljesen befolyásolják a szervezeti tagok viselkedését.

Gyenge kultúra: olyan szervezeti kultúra, amelyben a kisebb egységek, területek kultúrái (az úgynevezett szubkultúrák) aláássák, gyengítik a központi kultúrát, amely ezáltal nem tudja integrálni a szervezeti tagokat.

Közös értékek: a célkitűzések mögött meghúzódó, a szervezetben dolgozók többsége által elfogadott, mélyebben gyökerező értékek.

Kultúra: alapfeltevések, illetve követelmények rendszere, amelyet egy adott csoport kialakított.

Kulturális dimenzió: a kultúra olyan aspektusa, amely más kultúrákhoz viszonyítva mérhető.

Mechanikus kultúra: olyan szervezeti kultúra, amelyre erős hierarchia és formalizáltság jellemző, a működés uniformizált és messzemenően szabályozott, szoros az ellenőrzés, és a döntések centralizáltak.

Organikus kultúra: kevés hierarchiaszintből felépülő, kevésbé formalizált, egyéni szaktudásra építő szervezeti kultúra.

Szervezeti kultúra: a szervezet tagjai által elfogadott, közösen értelmezett előfeltevések, értékek, meggyőződések, hiedelmek rendszere, amelyek alapján meghatározzák önmagukat.

Szubkultúra: a többségi kultúrát alapjaiban elfogadó és azt követő, de attól néhány részletében eltérő kultúra.

Új közigazgatási kultúra: az eredményorientált vezetést mint új vezetői felfogást jelenti a közigazgatásban, és egyértelműen olyan szolgáltatói kultúra és értékrend kialakulását, amely nagy részben a klasszikus szolgáltatói kultúrát követi.

Felhasznált irodalom

- B. Nagy Sándor: *Szervezetfejlesztés, változásmenedzsment*. Budapest, Zsigmond Király Főiskola, 2008.
- Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, Aula, 2004.
- Bakacsi Gyula: *Gazda(g)ság és kultúra – a jövőorientált versenyképesség kulturális meghatározottsága (a GLOBE kutatás alapján)*. A T 046897 nyilvántartási számú OTKA-kutatásról. 2008. Online: http://real.mtak.hu/1618/1/46897_ZJ1.pdf
- Balaton Károly – Hortoványi Lilla – Incze Emma – Laczkó Márk – Szabó Zsolt – Tari Ernő: *Stratégiai menedzsment*. Budapest, Akadémiai, 2014.
- E. Szilágyi Enikő: Adminisztratív kultúra a közigazgatásban – a teljesítmény-megítélés tendenciái. *Competitio*, 12. (2013), 2. 5–32.
- Gajduschek György: *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*. Doktori disszertáció. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Doktori Iskola, 2000.
- Gáspár Máttyás – Göndör András – Tevanné Südi Annamária: *Mindenki fontos! A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsment új irányai*. Budapest, Budafok-Tétény Önkormányzata, 2011.

- Gáspár Mátyás: *Helyi önkormányzati menedzsment*. Csákberény, Közigprint–Közigkonzult, 1995.
- Gáspár Mátyás: *A korszerű ügyfélszolgálati rendszerek szervezése és működése*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2007.
- Goleman Daniel: *Érzelmi intelligencia*. Budapest, Háttér, 1995.
- Handy, Charles B.: *Szervezetek irányítása a változó világban*. Budapest, Mezőgazdasági, 1986.
- Heidrich Balázs: *Szervezeti kultúra és interkulturális menedzsment*. Budapest, Human Telex Consulting, 2001.
- Heidrich Balázs – Somogyi Andrea: Az elengedett kéz dilemmája, avagy a vezetők kulturális lehetőségei a szolgáltató és közigazgatási szervezetekben. *Vezetéstudomány*, 36. (2005), 9. 2–14. Online: <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2005.09.01>
- Hofstede, Geert – Jan Hofstede: *Kultúrák és szervezetek*. Pécs, VHE Kft., 2008.
- Hunyadi György – Székely Mózes: *Gazdaságpszichológia*. Budapest, Osiris, 2003.
- Kiss Csaba – Csillag Sára: *Szervezeti kultúra*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014.
- Klein Sándor: *Vezetés- és szervezetpszichológia*. Budapest, SHL Könyvek – Edge 2000 Kft., 2002.
- Málovics Éva: *Szervezeti viselkedés II*. Szeged, Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, 1999.
- Máramaros András: Szervezeti kultúra típusok a '90-es évek végén Magyarországon. *Vezetéstudomány*, 33. (2002), 6. 2–16. Online: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/4750/1/VT_2002n6p2.pdf
- Qiunn, Robert E.: *Beyond Rational Management*. San Francisco, Jossey Bass, 1988.

4. A szervezetek teljesítménye, sajátosságok a közigazgatásban

Napjainkban a közigazgatás rendszere jelentős átalakuláson megy keresztül, hiszen az államreform ezt a területet érte el először, a változások itt a leggyorsabbak, és gyakran a „legfájdalmasabbak”. Az állam feladatainak újragondolása, illetve az intézményi struktúrák észszerűsítése mindenekelőtt stratégiai, majd ebből levezetett folyamatkorszerűsítési, szervezetfejlesztési feladatok elvégzését teszi elengedhetetlenné, hiszen a közigazgatási szervezetekkel szemben hazánkban is elvárás a hatékony és egyben teljesítményközpontú működés.

A fejezet célja a teljesítmény fogalmának behatárolása, a teljesítménymenedzsment, a teljesítménymérés és a teljesítményértékelés tartalmi elemeinek meghatározása, ezek kapcsolatának és különbségeinek megismerése. Ezután röviden bemutatja a jó állam, a jó közigazgatás koncepcióit, majd az indikátorok és a teljesítmény kapcsolatát a közigazgatásban, végül pedig kitér a két leggyakrabban alkalmazott teljesítménymenedzsment-módszer bemutatására és annak közigazgatásban való alkalmazási lehetőségeire.

4.1. Teljesítmény

A teljesítmény mindig valamilyen tevékenység eredménye. Ugyanakkor a teljesítmény a szervezet által kijelölt feladatok teljesítésével kapcsolatos minőségi és mennyiségi elemekből áll.⁸²

A teljesítményre vonatkozó szakirodalom kétféle megközelítést tárgyal. A *hatékonyságot* mint a célok elérését a teljesítmény külső, a *gazdaságosságot* (az elért eredmény érdekében felhasznált ráfordítást) a teljesítmény *belső dimenziójaként* határozza meg. Ezekre építve teljesítményklaszterek definiálhatók, mint például gazdaságosság, hatékonyság, minőség, innováció.⁸³ A hatékonyság a szervezet tevékenységének outputjához kapcsolódó fogalom, amely azt fejezi ki, hogy kielégítő-e az, amit tesz a szervezet. A gazdaságosság pedig azt mutatja

⁸² Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, Aula, 2004.

⁸³ Wimmer Ágnes: A vállalati teljesítménymérés az értékteremtés szolgálatában, a működési és a pénzügyi teljesítmény kapcsolatának vizsgálatában. Doktori értekezés. Budapest, BKAÉ, 2000.

meg, hogy kielégítő-e az, ahogyan teszi, és ez az egységnyi termék előállításához szükséges erőforrás-mennyiséggel mérhető.⁸⁴

A hatékonyságot és gazdaságosságot kombináló koncepció az input és az output mennyiségének kapcsolatán alapul ott, ahol a teljesítmény elvben lebontható üzleti egységek és tevékenységek szintjére. A teljesítményt meghatározó nem anyagi javak fontosságának térnyerése azonban olyan megközelítést igényel, amely a teljes szervezethez, annak kulcserőforrásaihoz kapcsolódik, és figyelembe veszi a kockázatokat is.⁸⁵

A teljesítményértékelési rendszer a szervezeti teljesítményhez történő hozzájárulás mértékének és módjának mérésére és értékelésére alkalmas módszerek összessége.⁸⁶

A teljesítménymenedzsment rendszere a szervezeti, a csoport- és az egyéni teljesítmények elérésének olyan eszköze, amely a teljesítmény megegyezései keretek között tervezett stratégiai, taktikai és operatív céljain és szintjein alapul.⁸⁷

A teljesítményfogalmak vizsgálata során fontos megkülönböztetni annak szintjeit: értelmezhetünk *szervezeti*, *csoport-* és *egyéni* teljesítményszintet. A szervezeti teljesítmény lebontásával jutnak el először a csoportszintű teljesítményhez, majd ennek további bontásával a legkisebb egységig, az egyéni teljesítményig. Jól érzékelhető ugyanakkor, hogy bár az egyéni teljesítmények hatása szervezeti szinten közvetlenül nem érzékelhető, ezek nélkül a teljesítmények nélkül nem lenne szervezeti teljesítmény. Ebből következik, hogy a teljesítmények értékeléséhez szükséges a különböző szintek elhatárolása. Ezen folyamatban először szervezeti szinten kell meghatározni a teljesítményt, majd ezt követően ebből levezetni az egyes szervezeti egységek, csoportok, illetve az egyének hozzájárulását a teljesítményhez.⁸⁸

A szervezeti teljesítmény összetevői az emberi erőforrások (tudás és kompetenciák, motiváltság, munkaköri, konkrét körülmények), a szervezeti stratégia,

⁸⁴ Chikán Attila: Az értékteremtő folyamat. Az értékteremtő folyamatok menedzsmentje. Budapest, Aula, 2004.

⁸⁵ Ahmed Bounfour: *The Management of Intangibles, the Organisation's Most Valuable Assets*. London, Routledge, 2003.

⁸⁶ Gyökér Irén – Finna Henrietta: *Teljesítménymenedzsment*. Oktatási segédanyag. Budapest, k. n., 2008.

⁸⁷ Veresné Somosi Mariann – Hógya Orsolya: *Teljesítménymenedzsment*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2011.

⁸⁸ Gyökér–Finna (2008): i. m.

az alkalmazott technológia, a külső környezeti hatások, valamint az erőforrások minősége és mennyisége.⁸⁹

A teljesítménymenedzsment-rendszer a komplexitásából adódóan olyan lépések sorozata, amelyek egyfajta ciklikusságot mutatnak. Ennek első fázisa a stratégiai célok, a célhierarchia definiálása, amelyekből azután levezethetők az egyéni célok is, amelyeknek a szervezeti igényekhez igazodóknak és kölcsönösen elfogadottnak kell lenniük. A célkitűzéseket támogató egyéni fejlesztési terv „testre szabott” kialakítást igényel, ami egyben alapul szolgál az értékeléshez, a felülvizsgálathoz. Így visszacsatolás képezhető az újabb stratégiai és egyéni célok meghatározásához. Fontos elvárás a felülvizsgálatokkal szemben, hogy rendszeresek, ösztönzők és fejlesztésre orientálók legyenek.⁹⁰

A teljesítménymenedzsment folyamata a klasszikus irányítási folyamat fázisait integrálja a specifikus célokkal összehangolt módon. Sajátossága, hogy az egyes fázisok között nem lehet vagy nagyon nehéz éles határvonalat húzni, és az átmenet is általában iteratív módon valósul meg. Összetettségéből adódóan sikeres végrehajtása számos vezetői készséget igényel, amelyek az egyes lépéseknél eltérő tartalmúak.

A *teljesítménymérés* célja, hogy tájékoztatást adjon a szervezet céljainak eléréséről, a menedzsment tevékenységének eredményéről. Eszköz a hatékonyság növeléséhez, a kommunikáció javításához, az ösztönzéshez, a munkavállalók jobb megértéséhez.⁹¹

A céljaink felé közelítéshez tehát elengedhetetlenül fontos a teljesítmény folyamatos nyomon követése. A mérés során különböző hibákra derülhet fény, amelyek kiküszöbölése révén pedig a szervezet működési folyamatai tökéletesednek, azaz zajlik a tanulási folyamat, hozzájárulva így a szervezet teljesítményének növeléséhez. Azonban megtalálni a legmegfelelőbb módszer(ek)et, meghatározni, hogy mit, mikor és hogyan mérjünk, korántsem egyszerű feladat.

A szervezetek működési problémáinak egyik legfőbb oka, hogy stratégiájukat nem tudják megvalósítani. Szükségük lenne olyan eszközökre, amelyek segítségével megtalálhatnák a probléma forrását, illetve emellett a megoldási lehetőség is körvonalazódna. Az *integrált teljesítménymérő rendszerek* ehhez

⁸⁹ Veresné Somosi – Hogya (2011): i. m.

⁹⁰ Veresné Somosi – Hogya (2011): i. m.

⁹¹ Gál János: *A Balanced Scorecard módszere és gyakorlata a stratégiai tervezésnél és teljesítményértékelésnél. Stratégia a vállalkozások és az intézmények vezetési gyakorlatában.* Budapest, Infocity, 2004.

nyújtanak segítséget azáltal, hogy a szervezet működését több, egymással összefüggő szempontból igyekeznek megítélni.⁹²

A hagyományos mérési módszerek többnyire a múltbeli teljesítménnyel kapcsolatosan szolgáltatnak a vezetők számára információkat, szemben az integrált teljesítménymérő módszerekkel, amelyek sokkal inkább jövőorientáltak. Így a vezetők a szervezet jövőbeli teljesítményét is befolyásolhatják. A hagyományos mérési módszerek alatt azokat értjük, amelyek leginkább pénzügyi mutatókat használnak fel a szervezetek teljesítményének mérésére, ezáltal a teljesítmény kérdését a tulajdonosok elvárásai felől közelítik meg.

Az *integrált teljesítménymérő metodikák* pénzügyi és nem pénzügyi mutatókat egyaránt alkalmaznak. A nem pénzügyi mutatók már alkalmasak lehetnek a szervezetek „láthatatlan” vagyonelemeinek (például szellemi tőke, ügyfélkör) megragadására és mérésére is. A teljesítménymodellek tehát explicit módon tartalmazzák a mércék közötti ok-okozati viszonyokat is. Ezekre a későbbiekben még visszatérünk.

4.2. Jó állam, jó közigazgatás

Milyennek kell lennie ma a közigazgatásnak? Legegyszerűbben három fogalommal lehet a kérdésre válaszolni: legyen *eredményes*, *hatékony* és *elhivatott*, azaz:

- *Eredményes*, tehát a tervezett tevékenységeket megvalósítsa, az eredményeket elérje. Az állampolgárokat és a vállalatokat programokkal, jogszabályokkal, kormányzati eszközökkel magas minőségű szolgáltatásokkal szolgálja ki.
- *Elhivatott*, tehát a köz szolgálatában állók tisztességesen, elszámolhatóan, képességeikhez mérten legjobban hozzájárulva a köz szolgálatához lássák el munkájukat, megfelelő megbecsülés mellett.
- *Hatékony*. A közigazdaságtanban a hatékonyság fogalmát két oldalról vizsgálhatjuk: a meghatározott cél elérése a lehető legkisebb ráfordítással vagy adott ráfordítással a lehető legjobb eredmény elérése.

⁹² Veresné Somosi – Hogya (2011): i. m.

Ebből következik tehát a cél: az, hogy a közigazgatás a lehető legkisebb erőforrás-ráfordítás mellett a lehető legmagasabb minőségben elégítse ki a társadalom szükségleteit.

Ha rendszerben vizsgáljuk a kérdést, akkor azt mondhatjuk, hogy a közigazgatás a céljait a leghatékonyabb módon akkor tudja elérni, amennyiben a cél és az eredmény közötti folyamatokat a lehető legracionálisabb módon szervezi. Ebben az esetben a cél a „jó állam” kialakítása, amelynek feltétele a hatékonyan működő közigazgatás.

Az állampolgárok egyre növekvő igényeinek kielégítése, a technológia vívmányainak nyomon követése, a gazdasági válság hatásainak kezelése mind olyan új feladat a közigazgatás számára, amelyet csak professzionális szervezeti rendszeren keresztül tud megvalósítani.

A racionális közigazgatás nem valósulhat meg azonban máshogy, csak úgy, ha a közigazgatás szervezete jól működik, ami nem lehetséges a szervezetek professzionális működése nélkül. A „jó állam” alrendszereit és abban a szervezetek helyét a 41. ábra szemlélteti.



41. ábra: A jó állam működésének alrendszerei

Forrás: a szerző szerkesztése

A „jó állam” megvalósulásához tehát szükséges a közigazgatás szervezeteinek fejlesztése, mivel a közigazgatás szervezetrendszerének racionalizálása csak az egyes szervezetek hatékony működése alapján realizálódhat.

A szervezeti hatékonyság – az üzleti szervezetekre vonatkoztatva – a következőkkel jellemezhető:⁹³

- Az egész szervezet, annak fontosabb egységei, illetve az egyének meghatározott célok és tervek elérése érdekében szervezik meg munkájukat.
- A szervezeti formák követik a funkciókat, a probléma, a feladat vagy a projekt meghatározza a humán erőforrás megszervezését.
- A döntéseket azok hozzák, akik birtokában vannak a megfelelő információnak, függetlenül attól, hogy hol helyezkednek el a szervezeti struktúrában.
- A vezetők ösztönzési és büntetési rendszere egyaránt tekintetbe veszi a rövid távú profitot vagy a termelési teljesítményt, növekedését és fejlődését az alárendeltnek, illetve az életképes munkacsoportokat.
- A kommunikáció sem horizontálisan, sem vertikálisan nem torzul. Az emberek általában nyíltak, és rendelkeznek konfrontációs képességgel. Megosztják egymás között a lényeges tények ismeretét és érzelmeiket.
- Minimálisak az olyan tevékenységek, amelyek szükségtelenül vezetnek az egyik egyénnél vagy csoportnál nyereséghez, a másiknál pedig veszteséghez. Állandó törekvés érvényesül minden szinten a konfliktusok és a konfliktusos helyzetek olyan kezelésére, hogy ezeket problémamegoldási módszerekkel kezelendő problémáknak tekintsék.
- A feladatokkal, a vállalkozásokkal kapcsolatban gyakori a vélemények ütköztetése, viszont a személyek közötti ellentétek tisztázására kevés energiát fordítanak, de ezek feloldásának megvannak a módszerei.
- A szervezet és egyes alkotórészei egymással és a nagyobb környezettel kölcsönös kapcsolatban álló egységek. A szervezet „nyílt rendszer”.
- Fontosnak tartják – és a vezetési stratégia támogatja ezt –, hogy minden személyt vagy egységet a szervezetben segíteni kell integrálásának és egyéniségének megőrzése érdekében.

⁹³ Richard Beckhard: *A szervezetfejlesztés stratégiája és modelljei*. Budapest, Közgazdasági és Jogi, 1974.

- A szervezet és tagjai akciókutatási módszerrel⁹⁴ dolgoznak. Általános gyakorlat egy visszacsatolási mechanizmus beépítése, hogy az egyének és a csoportok hasznosítani tudják tapasztalataikat.

A közigazgatásra vonatkozó *hatékonyságot* részletesebben kifejtve megtaláljuk a Magyar Programban, amelyben a következő fogalmakkal kerül meghatározásra:

- *Eredményes*. Eredményes egy feladat végrehajtása, ha a kitűzött feladat az elvárt mértékben teljesítésre kerül. Külön vizsgálandó kérdés e körben a formális és az érdemi teljesítés.
- *Gazdaságos*. A gazdaságosság már nemcsak az elérendő eredményt, hanem az eredmény eléréséhez biztosított ráfordításokat is figyelembe veszi. Eszerint gazdaságos egy feladat-végrehajtás, ha az elért eredmények és a tevékenységre fordított erőforrások a tervezettek szerint alakulnak, vagy annál jobb az arány.
- *Hatásos*. A feladat-végrehajtás csak a legkritább esetben hat kizárólag a feladat tárgyára, és a hatás időben szükségszerűen változhat, ennek megfelelően hatékony feladat-végrehajtás esetén az időben, térben és a körülmények összességében nem idéz elő olyan változást, amely részben vagy egészben lerontja magát a feladatot vagy az attól remélt eredményt (például egy intézkedés közvélemény általi fogadtatása, elutasítása, illetve aránytalan környezeti károk).
- *Biztonságos (rugalmas)*. Ahhoz, hogy egy feladat valóban hatékonyan működjön, szükség van a megvalósítás tervezésére, ennek részeként modellezésére, amely során a lehetséges több kimenet átgondolására és az ennek megfelelő több végrehajtási mód megtervezésére kerülhet

⁹⁴ Az akciókutatás olyan sajátos metodológiát követő, gyakorlatorientált kutatás, amelynek jellemzője a kutatók és a kutatás kliensei (a kutatás tárgyát jelentő szervezetek képviselői) közötti együttműködés, valamint az együttműködések tapasztalatainak már a kutatás folyamatában, nyomon követéssel és visszacsatolással történő beépítése. A kutatók előzetes elméleti és gyakorlati ismeretei, a kliensek gyakorlati tapasztalatai, helyi tudásuk és tapasztalataik kölcsönös tanulási folyamata magának a kutatásnak a menetét is alakítja. Az akciókutatás során gyakran kerül sor a folyamatba épített fejlesztésre, amely a kutatási probléma gyakorlatban való megoldására irányul. Az akciókutatás eredményei nemcsak a kutatás megrendelője számára jelentenek új tudást, hanem a közvetlen kutatási folyamatban is hasznosulnak.

sor. Akadály esetén így további változatok alkalmazhatók rugalmasan, és biztosíthatóvá válik a teljesítés anélkül, hogy felesleges többleterőforrásokat kellene készenlében tartani.

- *Felügyelhető.* Az arra jogosult számára követhető és döntése szerint befolyásolható a folyamat. Ez a fogalmi elem magában foglalja a tevékenység átláthatóságának, uralásának és a számonkérhetőségének követelményét is.
- *Alkalmazkodó (fejlődő).* A tervezés mellett a visszacsatolás szerepe is fontos a folyamatban, hiszen a folyamatos fejlődés, a javítás csak ebben az esetben kivitelezhető. Az adott feladat végrehajtása egy nagyobb folyamat részeként nyeri el értelmét, értékét, így figyelembe kell venni, hogy ebben az összefüggésben milyen hozadéka van, milyen hasznos, új megoldást, tapasztalatot hoz. Ezzel a hatékonyság tovább növelhető. Sőt, elvárás – éppen a versenyképesség okán –, hogy igazán az a feladat-végrehajtási megoldás hatékony, amelyik fejlődésre képes, a lehetséges versengő megoldások közül a leggyorsabban, leghatékonyabban lehet jobbra tenni, ami az esetek többségében – hiszen a feladat-végrehajtás maga az eszköz – nem jelent mást, mint az új viszonyokhoz történő optimális alkalmazkodást.

Összevetve a két megközelítést, látható, hogy a modern közigazgatás rendszerébe is jól beilleszthetők a szervezeti hatékonyság elemei, amelyek célja az eredményes, átlátható, hatékony működés.

4.3. Indikátorok meghatározása

Mielőtt az indikátorokat vizsgálnánk, mindenképp érdemes tisztázni a teljesítmény fogalmát. Valamilyen tevékenységet mérési és értékelési aspektusból a *teljesítménye* jellemez, ez egyrészt jelenti a kitűzött cél elérését, azaz a tevékenység eredményét, másrészt a fogalomba beletartozik a megvalósítás során a szűkösen rendelkezésre álló erőforrások felhasználásának vizsgálata is. Egy szervezet teljesítménye tehát legalább két szempontból ragadható meg: a szervezet *eredményessége* és *hatékonysága* által. Az eredményesség fogalma a célelérést jellemzi, azaz a „Mit?” kérdésre ad választ, míg a hatékonyság a megvalósítás „Hogyan?”-

ját jeleníti meg. Mindkettő fogalom inkább összehasonlító, nem pedig abszolút értelemben használatos.⁹⁵

Lényeges kérdés tehát, hogy *mi a mérés tárgya*. Egy szervezeti egységet, tevékenységet vagy szolgáltatást mérési és értékelési szempontból a *teljesítménye* jellemez. A teljesítmény célorientált cselekvés, amelynek vannak inputjai (felhasznált erőforrások) és valamilyen outputja (termék vagy szolgáltatás). Mérési szempontból a szervezeti teljesítmény az alábbi elemekre bontható:⁹⁶

Gazdaságosság (economy): a vizsgált tevékenységhez vagy adott szervezeti egység működéséhez felhasznált erőforrások (inputok) mennyisége, értéke. Ez a teljesítményértelmezés igen elterjedt a közszektorban, gondoljunk csak arra, milyen gyakran fordul elő, hogy egy adott intézmény esetén az éves költségvetéssel vagy akár az ott dolgozó alkalmazottak számával jellemzik a működést.

Hatékonyság (efficiency): input-output viszony. A hatékonyság vizsgálatakor arra a kérdésre keressük a választ, hogy adott mértékű outputot (előállított terméket, szolgáltatást) a lehető legkevesebb input felhasználásával sikerült-e létrehozni, illetve a kérdés fordítva is feltehető, azaz adott inputmennyiségből a lehető legtöbb output valósult-e meg. A hatékonyság mérése feltételezi, hogy az inputok és outputok egymással összevethetők, az erőforrások és az előállított javak, szolgáltatások mérhetők (legtöbbször pénzürtékben).

Eredményesség (effectiveness): output és eredmény viszonya. Ebben az értelmezésben a szervezeti output (javak és szolgáltatások) eszköz az eredmények, hatások (angolul *outcome*) eléréséhez. Az eredmények olyan változások, amelyek viselkedésben, képességekben, attitűdökben következnek be valamely output hatásaként. Az eredményességet vizsgálva arra a kérdésre keressük a választ, hogy a szervezet képes-e elérni a kitűzött céljait.

A fenti három teljesítményhez kapcsolódó kulcsfogalom, a *gazdaságosság*, a *hatékonyság* és az *eredményesség* angol megfelelői mind „e” betűvel kezdődnek, ezért a szakirodalom összefoglalóan *3E koncepciónak* is nevezi ezt a megközelítést.

A közszférában a teljesítmény értelmezésének további aspektusai is megjelentek, ami leginkább a szervezeti szinten túlmutató, területi vagy ágazati szintű teljesítmény megragadását segíti. A hasznok elosztásának igazságossága

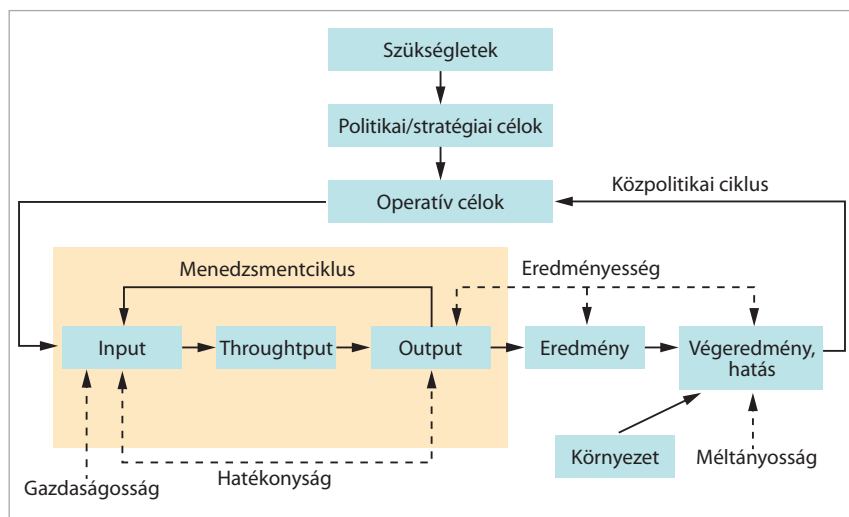
⁹⁵ Kiss Norbert – Révész Éva: Teljesítménymenedzsment a közszektorban. In Antal Zsuzsanna et al.: *Közszolgálati szervezetek vezetése*. Budapest, Aula, 2011.

⁹⁶ Kiss–Révész (2011): i. m.

vagy méltányosságá (equity) jelenik meg gyakran negyedik elemként, ez a 4E koncepció.

Méltányosság (equity): a fentiekén túl lényeges aspektusa a teljesítménynek a szervezeti szinten túlmutató, több szervezet (például egy ágazat) együttes teljesítményét megragadni képes koncepció. Az eredmények és hatások elosztásának igazságossága vagy méltányossága gyakran jelenik meg vizsgálandó szempontként a közszektorban.

A méltányosság szempontjának érvényesítése nyilvánvalóan nem egyetlen szervezet felelőssége, hanem több szervezet összességének vagy akár egy egész ágazatnak, szektornak a feladata.⁹⁷ A teljesítmény 4E koncepciójáról nyújt összefoglalást a közpolitika és a teljesítménymenedzsment kapcsolatát bemutató 42. ábra.



42. ábra: A teljesítménymenedzsment értelmezési kerete a közszférában

Forrás: Kiss–Révész (2011): i. m.

Egy önkormányzatnak például célja lehet az e-közigazgatás használatának elterjesztése, így ennek érdekében olyan szolgáltatásokat (output) alakít ki, amelyeket

⁹⁷ Kiss–Révész (2011): i. m.

online módon is elérhetnek az állampolgárok. Ez esetben az eredményt az jelenti, hogy az új szolgáltatások hatására egyre több állampolgár választja az online ügyintézt. Persze nem feltétlenül igaz az, hogy az új szolgáltatások eredményeképpen jelentősen elterjed az online ügyintézés, hiszen ezt egyéb tényezők is befolyásolják (például a digitális ismeretek, illetve az internet-hozzáférés aránya a lakosság körében). Ráadásul egy szervezet lehet hatékony (például viszonylag kevés erőforrás felhasználásával alakítja ki az új online szolgáltatásokat), de egyáltalán nem biztos, hogy egyúttal eredményes is. Esetleg nem kellően felhasználóbarát, túlságosan bonyolult az új online szolgáltatás, ezért nem szívesen választják ezt az utat az ügyfelek. A méltányosság szempontja ebben a példában azt jelenti, hogy minden érintett egyenlő eséllyel jut-e hozzá ehhez az új szolgáltatáshoz, például létezik-e a honlapoknak akadálymentes (például látássérültek számára jól kezelhető) verziójuk is.⁹⁸

Azonban a szervezetfejlesztési tevékenység során általában az *5E* elvárásának való megfelelést tűzzük ki célul. Az *5E* szintén az angol kifejezések kezdőbetűiből adódik, azaz, hogy a szervezet *gazdaságos (economic)*, *hatékony (efficient)*, *eredményes (effective)*, *etikus (ethical)* és *környezettudatos (environmental)* legyen.⁹⁹

A *teljesítmény mérésének* mikéntje szintén kulcskérdés a kontroll szempontjából. Üzleti szervezetekben a teljesítménymérés fő forrásaként a pénzügyi-számviteli adatok szolgálnak. A közigazgatásban azonban sok esetben nem lehet pénzben kifejezni az intézmények számára fontos teljesítményszempontokat, gyakran a felhasznált erőforrásokat sem. Éppen ezért a nem profitorientált szervezetek körében különösen nagy jelentősége van a nem pénzben kifejezett mutatószámoknak, indikátoroknak a teljesítmény számszerűsítésében, értékelésében. A *mutatószámok (mérőszámok, indikátorok)* az információ sűrítésének eszközei, a teljesítmény kvantitatív reprezentálását szolgálják. Sokféle mennyiségi és minőségi mértékegységben kifejezhető mutatószám létezik a gyakorlatban, amint a 10. táblázat is mutatja.¹⁰⁰

⁹⁸ Kiss–Révész (2011): i. m.

⁹⁹ Rónay Miklós: *Szervezetfejlesztés a közszolgálatban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.

¹⁰⁰ Kiss–Révész (2011): i. m.

10. táblázat: A teljesítmény különböző dimenzióit bemutató fontosabb indikátorok

Mutatószám típusa	Értelmezése	Példák
Inputindikátor	A felhasznált erőforrások jellemzői	Adott intézmény éves költségvetési kerete (Ft); alkalmazottak létszáma (fő)
Folyamatindikátor	A transzformációs folyamat jellemzői	Átfutási idő (perc); megfelelés folyamatstandardoknak (igen/nem, %)
Outputindikátor	A létrehozott termékek és szolgáltatások	Közigazgatási szakképzést elvégzettek száma/aránya (fő v. %); határidőre elkészült útlevélek száma (db)
Eredményindikátor	Az output közvetlen következménye vagy hosszabb távú hatása	A szakképzésen részt vevők vezetőinek elégedettsége a képzés hasznosíthatóságával kapcsolatban (kérdőív alapján)
Hatékonyság	Input/output	Egy útlevél előállításának költsége (Ft/db)
Eredményesség	Eredmény/output	Támogatott fejlesztések megvalósulásának aránya (= lezárt fejlesztési projektek száma/összes támogatott fejlesztési projekt, %)

Forrás: Kiss–Révész (2011): i. m.

A megfelelő mutatószámok kialakítása és értelmezése nem egyszerű feladat. Egy jó indikátornak az alábbi szempontoknak kell megfelelnie:¹⁰¹

- *Valóságpróba*: Valóban azt mérjük-e, amit eredetileg mérni szerettünk volna?
- *Fókuszpróba*: Csak azt mérjük, amit mérni szerettünk volna?
- *Relevanciapróba*: A megfelelő teljesítménymutatót használjuk a kívánt teljesítménydimenzió nyomon követésére?

¹⁰¹ Kiss–Révész (2011): i. m.

- *Következetesség próbája*: Mindig ugyanúgy gyűjtik majd az adatokat a mérést végzők?
- *Hozzáférhetőség próbája*: Könnyen fellelhetők és rögzíthetők a méréshez szükséges adatok?
- *Egyértelműség próbája*: Egyértelmű az indikátor értelmezése, jelentése?
- *Következménypróba*: Reagál-e majd valaki az indikátor változásaira?
- *Időszerűség-próba*: A reagálás szempontjából elég gyorsan és megfelelő gyakorisággal elérhetők az adatok?
- *Költségpróba*: Megér-e annyit az adott mutató, mint amennyibe az előállítás kerül?
- *Kijátszhatóság próbája*: Számíthatunk-e arra, hogy a mutatószám alkalmazása nemkívánatos viselkedésre ösztönöz majd?

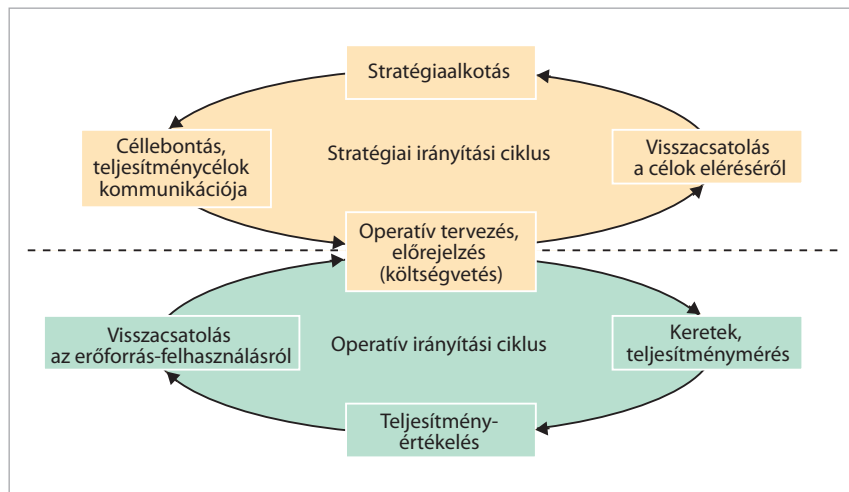
A fentiekből is látszik, hogy a teljesítménymérés és -értékelés nagy szakértelmet és jelentős módszertani ismereteket kíván, ezért nem kizárólag a vezető feladata egy ilyen rendszer kialakítása és működtetése. A kontrollfunkció gyakorlása során a vezetők felelősek a célok kialakításáért, a főbb elvárások megfogalmazásáért, eltérések esetén pedig a megfelelő döntések meghozataláért. A jól működő mérési rendszerek kialakításához, az elemzések és összehasonlítások elvégzéséhez, a beszámoló rendszerek működtetéséhez ma már jól kiforrott módszereket alkalmazni képes apparátus áll a vezetők rendelkezésére.

Érdemes tisztázni a *teljesítménymérés és -értékelés*, valamint a *teljesítménymenedzsment* kapcsolatát is. A teljesítménymenedzsment koncepciója tágabb, mint a szervezeti teljesítmény mérése és értékelése. Míg az utóbbinál a mérés eredményeit a vezető mindenekelőtt önmaga számára értékeli és értelmezi, addig a teljesítménymenedzsment a szervezet egészére kiterjedő, valamennyi szervezeti tagot érintő teljesítményfejlesztést célzó vezetői folyamat. A teljesítmény mérése és értékelése kívül tehát magába foglalja a célok és elvárások szervezeti kommunikációját, valamint a szervezeti tagok teljesítményét fejlesztő motivációs rendszert és a szervezeti tagok felé történő visszacsatolást is.¹⁰²

A teljesítménymenedzsment-rendszerek egy további lényeges jellemzője a stratégiai (hosszú távra szóló) és az operatív (rövid távú) működés integrációja

¹⁰² Kiss–Révész (2011): i. m.

azáltal, hogy a szervezeti stratégiában megfogalmazott célokat lebontják a napi működés szintjére. A teljesítménymenedzsment koncepciójáról eddigi mondatokat foglalja össze a 43. ábra.



43. ábra: Teljesítménymenedzsment-rendszer szervezeti szinten

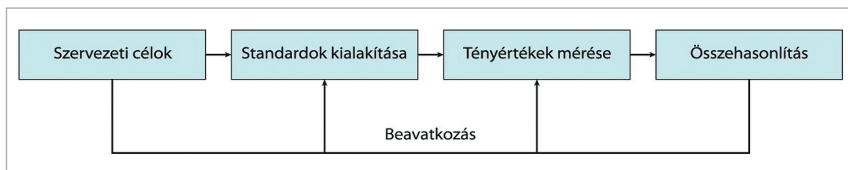
Forrás: Kiss–Révész (2011): i. m.

A teljesítménymenedzsment-rendszer stratégiai szintje segít konkretizálni, majd kommunikálni a hosszú távra szóló és többnyire általánosan megfogalmazott stratégiai célkitűzéseket a szervezet egészében. A stratégiai és az operatív szint közötti kapcsolatot a stratégiai célokból levezetett operatív terv elkészítése (közcélu szervezeteknél a költségvetés) teremti meg.

4.4. Eredmény, hatás, értékelés

Az értékelés jóval többet jelent az ellenőrzésnél. Az értékelés a szervezeti célok elérését segítő, visszacsatoláson alapuló folyamat, amely során az értékelt egység (például tevékenység) jellemzőire előzetesen standardokat állapítanak meg,

amelynek aktuális értékeit méri, összehasonlítja azokkal, eltérés esetén pedig beavatkoznak.¹⁰³ Az értékelés folyamatát a 44. ábra szemlélteti.



44. ábra: Az értékelés folyamata

Forrás: Dobák–Antal (2010): i. m.

A szervezeti célok a tervezés során, a célkitűzés, stratégiaalkotás folyamatában alakulnak ki jellemzően. A standardok az általános szervezeti célok az értékelt egység szintjére lebontott, mérhető és értékelhető jellemzőire vonatkoznak. „Értékelt egység” több minden is lehet, egész szervezet, egy szervezeti egység (például egy főosztály), de akár egyetlen egyén is. A standardok sokféleképpen kialakíthatók: léteznek számszerű, illetve nem számszerűsíthető standardok. Számszerű standardok például a különböző mutatószámok. Nem számszerűsíthető standard például a különböző eljárások leírása vagy akár a magatartási normák.

Mérésre a standardoknak való megfelelés vizsgálata miatt van szükség. Az összehasonlítás a tényértékek és a standardok összevetését és az esetleges eltérések okainak elemzését jelenti. Beavatkozásra akkor kerül sor, ha az eltérés jelentős mértékű.

A következőkben a két leggyakrabban használt mutatószámrendszert tekintjük át: a *kiegyensúlyozott stratégiai mutatószámrendszert* vagy *Balanced Scorecard* (BSC) modellt és a *teljesítményprizmát* vagy *Performance Prism* (PP-) modellt.

4.4.1. *Balanced Scorecard*

A *Balanced Scorecard* (BSC) fogalmát a magyar kiegyensúlyozott stratégiai mutatószámrendszer elnevezés fedi le, de a gyakorlatban a magyar nyelvben is

¹⁰³ Kiss–Révész (2011): i. m.

az angol elnevezés használatos. A modellt többéves kutatómunka eredményeként Robert S. Kaplan és David P. Norton elméleti és gyakorlati szakemberek dolgozták ki az 1990-es években. Létrejöttét követően hamar népszerűvé vált, és számos vállalat kezdte el sikerrel alkalmazni.

Ahogy azt már említettük, korábban a szervezetek teljesítményét főként csak a pénzügyi mutatószámok alapján határozták meg, de a gazdasági környezetben és az üzleti folyamatokban, stratégiákban bekövetkezett gyors változások megkövetelték az elemző eszközök korszerűsítését, az innovatív technikák alkalmazását. Ennek következtében jött létre a BSC. Népszerűségének kulcsa, hogy egyszerű, áttekinthető és a leglényegesebb vezetési problémákra ad válaszokat. A vállalatvezetést stabil alapokon nyugvó *stratégia* kidolgozására ösztönzi, majd gondoskodik annak *kommunikációjáról*, valamint a kisebb szervezeti egységek számára konkrét célokká történő lebontásáról. A kiegyensúlyozott mutatószámrendszer lényege, hogy a szervezet küldetéséből és stratégiájából – *négy szempont mentén* – vezeti le *céljait*, mutatóit.¹⁰⁴

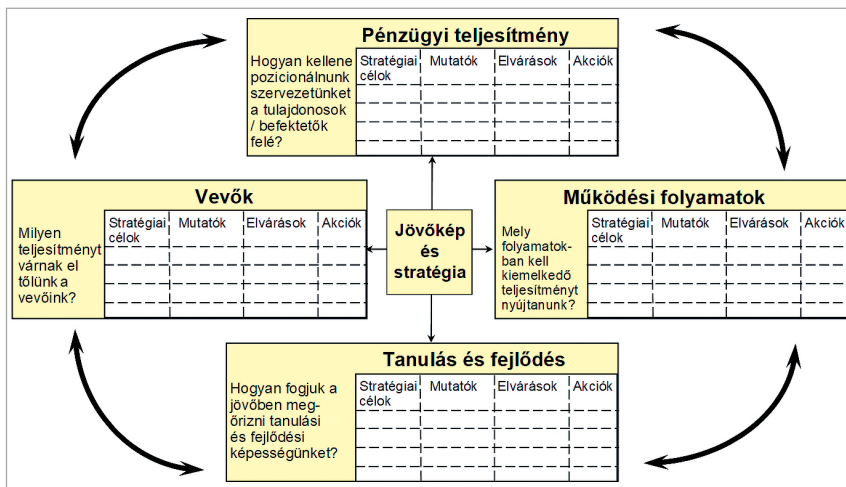
A BSC szempontjai:

- *Vevői szempont*: a vállalkozás mindig arra törekszik, hogy vevői/ügyfelei minél elégedettebbek legyenek, hiszen ezáltal növelheti a profitot. Ezért a vevők szempontjainak, igényeinek tanulmányozása és mérése fontos szempont.
- *Tanulási-fejlődési szempont*: a szervezeteket a benne dolgozó emberek működtetik. Ezért fontos szempont a munkavégző személyi állomány stabilitása és termelékenysége. Ha a személyi állomány képzetlen és/vagy elégedetlen, az egész szervezet teljesítményét rontja.
- *Működési folyamatok szempontja*: ha a működési folyamatot csak a hagyományos pénzügyi mutatókon keresztül ragadják meg, akkor nagyon sok fontos információ észrevétlen marad, ezért a szervezeti működés tanulmányozása és mérése szükséges.
- *Pénzügyi szempont*: a három változócsoporthoz – vevői, tanulási és fejlődési, működési – sokkal nagyobb súllyal kell kiemelni, és a pénzügyi mutatókat ezeknek kell alárendelni.

Valamennyi nézőpont esetében azonosítandók a *célok*, illetve az ezeket mérhetővé tévő *mutatószámok*, a mutatókkal kapcsolatos *elvárások* (célértékek),

¹⁰⁴ Kiss–Révész (2011): i. m.

valamint az elvárások elérése érdekében szükséges intézkedések. A BSC nézőpontjait a 45. ábra szemlélteti.



45. ábra: A Balanced Scorecard négy nézőpontja és a célok-intézkedések viszonya a modellben

Forrás: Kiss–Révész (2011): i. m.

Az üzleti szférában a BSC alkalmazását az átalakuló működési környezet indokolja: a globális verseny, az innováció és a tudásalapú iparágak szerepének növekedése, a szorosabb kapcsolódás a vásárlókhöz és a szállítókhoz, valamint a vevők szegmentációja. E változások következtében a vállalatok hosszú távú eredményességét csak az biztosíthatja, ha a hosszabb távon ható teljesítményezőket is figyelemmel kísérik és befolyásolják, azaz többdimenziós teljesítménymodellekben gondolkodnak. A közszolgálati szférában a fent felsorolt változások közel sem annyira radikálisak, mint az üzleti életben – ezek a tényezők tehát nem magyarázzák kellőképpen azt, hogy miért célszerű a közszféra szervezeteiben a BSC-t használni. De talán nem is kell magyarázni: mivel a nonprofit szervezetekben, a közigazgatási intézményekben és a közszolgáltatások esetében a pénzügyi teljesítmény nem elsődleges fontosságú (bár tagadhatatlanul fontos), továbbá a teljesítményelvárások főként egyéb dimenziókban fogalmazódnak meg (például a szolgáltatás színvonala), természetes módon válik felhasználhatóvá egy olyan eszköz, amely a különböző természetű teljesítményelvárások kiegyen-

súlyozására törekszik (főként ha figyelembe vesszük a sokszor „túlerőben” lévő költségvetési szemléletmódot).¹⁰⁵

4.4.2. Teljesítményprizma

A *Performance Prism* (PP) vagy teljesítményprizma jelenleg az egyik legátfogóbb és legmodernebbnek számító teljesítményfilozófia. A módszert az 1990-es évek második felében gyakorlati szakemberek (az Andersen Consulting munkatársai) közreműködésével fejlesztették ki. A módszer a stakeholderelméletre épít, középpontjában az érintetteknek nyújtott értékek állnak.

A teljesítményprizma módszertana alapján a szervezet érintettjei szerint végzett elemzéssel kell kezdeni a teljesítménymenedzsment-rendszer kiépítését: fel kell térképezni, hogy az egyes érintettcsoportok milyen igényeket és elvárásokat támasztanak a szervezettel szemben, azaz miképp lehet elégedetté tenni őket. Azonban nem csupán az érintettek elvárásainak ismerete lényeges a szervezet számára, hanem a stakeholderek hozzájárulása is a szervezet működéséhez. Fontos tudni, hogy mit várhat el és milyen támogatásra számíthat adott szervezet a különböző érintettcsoportoktól. Az érintettekkel való kapcsolat tehát egy kölcsönös kapcsolat, akkor működik jól, ha mindkét fél számára „gyümölcsöző”.¹⁰⁶

A teljesítményprizma egy öttényezős, háromdimenziós modell:¹⁰⁷

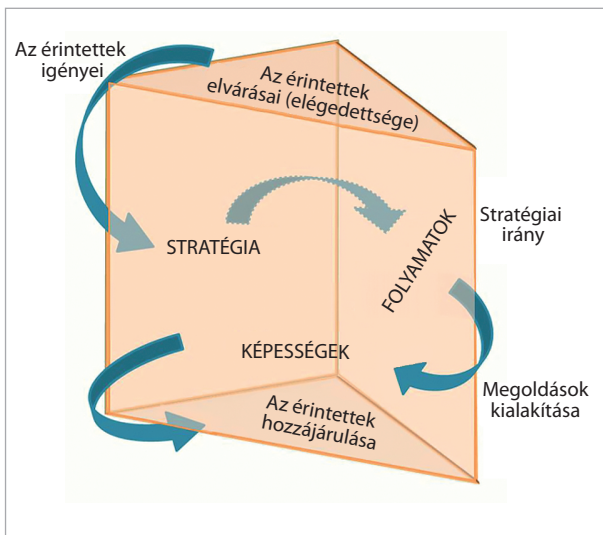
1. tényező: érintettek elégedettsége;
2. tényező: érintettek közreműködése, hozzájárulása;
3. tényező: képességek;
4. tényező: folyamatok;
5. tényező: stratégiák.

A modell felépítését a 46. ábra mutatja be.

¹⁰⁵ Kiss–Révész (2011): i. m.

¹⁰⁶ Kiss–Révész (2011): i. m.

¹⁰⁷ Andy Neely – Chris Adams – Mike Kennerly: *Teljesítményprizma*. Budapest, Alinea, 2004.



46. ábra: A teljesítményprizma

Forrás: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0049_02_teljesitmenymenedzsment/3076/index.scorml

A feltárt elvárások és igények határozzák meg azokat a stratégiai célokat, amelyeket a szervezetnek követnie kell; a stratégiai célok elérése a szervezeti folyamatok működtetésén múlik, ehhez pedig megfelelő szervezeti és egyéni képességek kellenek. Ez az öt tényezőcsoport (érintettek elégedettsége, érintettek hozzájárulása, stratégia, folyamatok, képességek) adja a „prizma” öt oldalát. Ez a módszer is kiegyensúlyozott tehát abban az értelemben, hogy az elemzés során minden érintettcsoportot figyelembe vesz, valamint a sikertényezők térképének elkészítésével (azaz az érintettek, a szervezet, a stratégiák, a folyamatok és a képességek ok-okozati összekötésével) a múltbeli teljesítmény értékelése mellett a jövőre vonatkozó értékteremtő tényezőket is beemeli a teljesítmény-menedzsment-rendszerbe.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Veresné Somosi – Hogya (2011): i. m.

4.5. Teljesítménymenedzsment a közigazgatásban

A Kaplan és Norton által eredetileg javasolt négy nézőpont nem kőbe véssett szabály: minden szervezetnek annyi nézőpontot célszerű használnia, amennyivel már elég pontosan, de még kezelhetően le tudja írni stratégiáját. A közszolgálati szervezetek esetében azért merülhet fel az eredetileg javasolt nézőpontok módosításának kérdése, mert az üzleti szervezetekkel ellentétben itt sok esetben problémás annak meghatározása, hogy kik is a szervezet szolgáltatásainak fogyasztói (vevői). Azok, akik igénybe veszik a szolgáltatást (és esetleg még fizetnek is érte valamennyit, de semmiképpen sem a reális árat), vagy inkább azok a finanszírozók, akik a megrendelt szolgáltatásokért fizetnek az intézményeknek? Össze lehet-e a vevői teljesítmény nézőpontjában hangolni a fenti két csoport elvárásait?

A közintézményekben kialakított BSC-ket vizsgálva az az általános gyakorlat szűrhető le, hogy a szolgáltatást igénybe vevők és a finanszírozók csoportja külön nézőpontokban jelenik meg. A „vevők nézőpontja” helyett gyakran olyan elnevezésekkel találkozhatunk, mint a „polgárok vagy ügyfelek nézőpontja”, „közszolgálat” vagy „közösségi nézőpont”. A finanszírozók érdekei viszont jól megjeleníthetők az eredeti elnevezést megtartó pénzügyi nézőpontban: míg az üzleti szervezetekben itt a tulajdonosok által megfogalmazott megtérülési elvárások jelennek meg, addig a közszektorban ezek a „megtérülési elvárások” olyan formákat öltenek, mint például a támogatási igény minimalizálása, a saját bevételek arányának növelése. A szervezet hatékony működése ebben a szférában is elérendő cél, így a működési folyamatok nézőpontja lényegében megtartja „eredeti” (üzleti szervezetekben szokásos) tartalmát – ugyanez a megállapítás érvényes a „tanulás és fejlődés” nézőpontra is, amely elsősorban az emberi erőforrások és a szervezeti információs rendszerek fejlesztésére összpontosít.

Olyan megoldás is elképzelhető, amikor a négy „hagyományos” nézőpont mellé kerül be ötödikként a finanszírozókkal való kapcsolat (a vevői nézőpont neve pedig az előző bekezdésnek megfelelően változik). Ez olyan szervezetek esetében célszerű, ahol a szolgáltatásból származó bevétel és a támogatás körülbelül egyenlő súlyt képvisel a finanszírozásban. Olyan esetben is célravezető lehet ez a megoldás, amikor a szervezet bevételi forrásainak jelentős része magánadományokból származik – ebben az esetben ugyanis a pénzügyi nézőpontban nehéz megjeleníteni azokat a célkitűzéseket, amelyek az adományozók minél szélesebb körének megnyerését szolgálják.

A vizsgált szervezetek esetében nemcsak a nézőpontok elnevezése változik, hanem a közöttük fennálló összefüggések is – ez a sajátosság egyenesen következik abból, hogy ezeknek a szervezeteknek lényegesen különbözik az alapvető céljuk az üzleti szervezetekétől: nem nyereség elérésére, hanem közösségi célok megvalósítására jönnek létre.

Ennek következménye az, hogy a pénzügyi nézőpont – bár tagadhatatlanul fontos és napjainkban egyre fontosabb – nem állhat az ok-okozati összefüggések hierarchiájának csúcán. A gyakorlati megvalósításokat tekintve két jellemző megoldás van:¹⁰⁹

- az ügyfelek (igénybevevők, haszonélvezők, közösség) nézőpontja áll a hierarchia csúcán, ezzel is elismerve azt, hogy a pénzügyi eszközök tényleg csak olyan *eszközök*, amelyek a közösségi célok eléréséhez szükségesek;
- az ügyfelek és a finanszírozók nézőpontjának egymás mellé rendelése és a szervezet küldetéséből hosszú távú, átfogó célok elsődlegessé tétele.

A BSC önkormányzati adaptációja jelenik meg a *Balanced/Public Scorecard* (BSC/PSC) keretrendszere nyomán, ami a belső folyamatok/működés nézőpontjának feleltethető meg. Az alábbi két innovációs fókuszterülettel rendelkezik:¹¹⁰

- Egyrészt *kommunikációs innováció*, amely a tágabb érdekképviselői kör (például civil szervezetek, lakosság) együttműködés keretében megvalósuló kommunikációba, a közös munkába történő bevonását jelenti. Ez hozzájárul az információ akadálytalan áramlásának biztosításához, az érintett szereplők információs ellátottsága akadályainak lebontásához, valamint az információátadás hatékonyságának, az információáramlás átláthatóságának növeléséhez.
- Másrészt *folyamatinnováció*, tekintettel arra, hogy tervezetten a vertikális és horizontális együttműködés mechanizmusának, folyamatának fejlesztése valósul meg.

A modellben az alábbi – BSC/PSC nyomán azonosított – tényezők jellemzők:

- *Közösségen alapuló problémamegoldás ösztönzése*. A kísérleti jelleggel kidolgozott és alkalmazott vertikális és horizontális (közösségi) együtt-

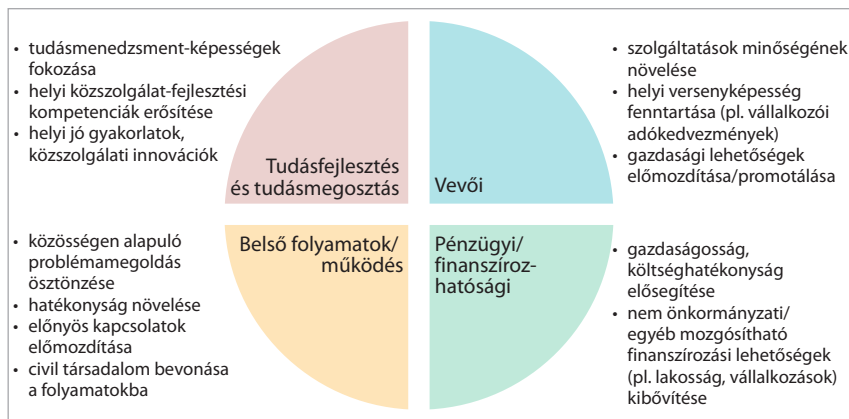
¹⁰⁹ Kiss–Révész (2011): i. m.

¹¹⁰ Belügyminisztérium: *KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. Kutatási jelentés*. 2018.

működésen alapuló platform biztosítása további területi és települési érdekképviselők és a civil szféra bevonásával, további szakterületekre történő kiterjesztéssel, tekintettel az „inkluzív faktorokra” (például bevonás, együttműködés, párbeszéd-mechanismusok kialakítása, tekintettel a marginalizált csoportokra is).

- *Hatékonyság növelése.* Koordinációs mechanizmusok (információáramlás, együttműködés) hatékonyságának növelése.
- *Előnyös kapcsolatok előmozdítása.* Releváns szereplők bevonása a koordinációs mechanizmusba.
- *Civil társadalom bevonása a folyamatokba.* A civil szféra (civil szervezetek, lakosság) bevonása a területfejlesztésre irányuló tervezési mechanizmusba.

A Public Scorecard nézőpontok önkormányzati adaptációját a 47. ábra szemlélteti.



47. ábra: A Public Scorecard nézőpontok önkormányzati adaptációja

Forrás: BM ÖKI, ÖFFK II. Projekt Részletes Megvalósíthatósági Tanulmány

A közszeaktor szervezeti számára a teljesítményprizma az érintetti megközelítés miatt kifejezetten jól alkalmazható modell lehet. Az eddig elmondottak alapján ugyanis sokszor az akadályozza az üzleti szektorban jól működő módszertanok megfelelő adaptációját a közszeaktorban, hogy az ott egyértelműen azonosítható kulcsérintettek (például tulajdonosok, vevők) és elvárásai a közszeaktor szer-

vezetei számára nehezen értelmezhetők. Ezért a tulajdonosi vagy vevői igénykielégítésre optimalizált modellekkel sok esetben nem tud mit kezdeni egy közintézmény. A teljesítményprizma nem definiálja előre (még implicit módon sem) a legfontosabb érintetteket és szervezeti célokat, hanem a stakeholdermegközelítés alkalmazásával mindezek megtalálását a szervezetre bízta.¹¹¹

Bármelyik utat is követjük, a közigazgatási minőség és teljesítmény fejlesztése, a hatékony, etikus és innovatív közszolgálati szervezeti kultúra értékeleinek megerősítése nem valósulhat meg a korszerű menedzsmenttechnikák alkalmazása nélkül. A minőség növelésének és a működés megreformálásának alapvető feltételét nemcsak a célok megfogalmazása és a követendő értékek kijelölése képezi, hanem a szervezési és vezetési módszerek olyan tudatos alkalmazása, amely megfelel a közszektor sajátosságainak. Ugyanakkor szükség van a változások (nemzetközi mércével is elfogadott) figyelésére, mérésére, értékelésére, ami szintén a közszektorra adaptált menedzsmentmodellek segítségével valósulhat meg.

A módszertani sokszínűség miatt nehéz általános érvényű ajánlásokat megfogalmazni a teljesítménymenedzsment alkalmazásának sikertényezőiről. Az egyes országok gyakorlata ráadásul meglehetősen különbözik egymástól a tekintetben, hogy a közszférában alkalmaznak-e, vagy sem teljesítménymenedzsment-eszközöket, illetve ha alkalmaznak, akkor milyen elvárásokat is támaszt a kormányzat az egyes intézményekkel szemben a teljesítményorientált működés szempontjából. Az OECD-tagországok például a teljesítményorientációt ösztönző reformokat különböző célokkal, különböző módszerekkel és nagyon más alkalmazási stratégiával vezették be. A teljesítménymenedzsment alkalmazásának célja lehet: 1. a közcélú intézmények belső irányításának támogatása, hatékonyságának és eredményességének javítása (befelé irányuló); 2. a költségvetés-készítési folyamat és az erőforrás-allokációs döntések támogatása; 3. átláthatóság és elszámoltathatóság javítása (kifelé irányuló); 4. megtakarítások elérése.¹¹²

A megközelítésbeli és módszertani sokszínűség ellenére egyre több szerző kísérli meg értékelní a teljesítménymenedzsment közszektorbeli alkalmazását, és felhívják a figyelmet a lehetséges csapdákra, korlátokra. Nem lehet mindent mérhetővé tenni, azaz a teljesítménymutatók csak az egyik – bár fontos – forrását jelentik az információknak. Komplex, nehezen számszerűsíthető tevékenységek esetén kifejezetten nehéz, és emiatt igen költséges is teljesítményindikátorokat definiálni.

¹¹¹ Kiss–Révész (2011): i. m.

¹¹² Kiss–Révész (2011): i. m.

Összefoglalás

A fejezetben először a teljesítményből kiindulva annak menedzselését, mérésének, értékelésének módszereit ismerhettük meg. Ezután a jó állam, a jó közigazgatás koncepciójának rövid bemutatása következett. Sor került az indikátorok és a teljesítmény kapcsolatának értelmezésére a közigazgatásban. Végül a két leggyakrabban alkalmazott menedzsmentmódszer bemutatása és azok közszektorban való alkalmazási lehetőségeinek elemzése zárta a sort.

Ellenőrző kérdések

1. *Miért fontos a szervezetek teljesítményének mérése, értékelése?*
2. *Melyek a jó állam, a jó közigazgatás fő jellemzői?*
3. *Mi a különbség a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség között?*
4. *Ismertesse a teljesítménymenedzsment értelmezési keretét a közszférában!*
5. *Mit jelent a teljesítménymenedzsment 4E és 5E koncepciója?*
6. *Mutassa be a Balanced Scorecard (BSC) nézőpontjait!*
7. *Mutassa be a Performance Prism (PP) nézőpontjait!*
8. *Hogyan adaptálható a BSC és PP a közigazgatásban?*

Fogalmak

Balanced Scorecard (BSC): kiegyensúlyozott stratégiai mutatószámrendszer, amely a szervezet küldetéséből és stratégiájából – négy szempont mentén – vezeti le céljait, mutatóit.

Kontroll: olyan folyamat, amely visszacsatoláson alapul, és a szervezeti célok elérését segíti.

Mutatószám/mérőszám/indikátor: az információ sűrítésének eszköze, amely a teljesítmény kvantitatív reprezentálását szolgálja.

Performance Prism (PP): teljesítményprizma, öttényezős, háromdimenziós modell.

Teljesítmény: mindig valamilyen tevékenység eredménye, amely a szervezet által kijelölt feladatok teljesítésével kapcsolatos minőségi és mennyiségi elemekből áll.

Teljesítményértékelési rendszer: a szervezeti teljesítményhez történő hozzájárulás mértékének és módjának mérésére és értékelésére alkalmas módszerek összessége.

Teljesítménymenedzsment-rendszer: a szervezeti, a csoport- és az egyéni teljesítmények elérésének olyan eszköze, amely a teljesítmény megegyezései keretek között tervezett stratégiai, taktikai és operatív céljain és szintjein alapul.

Felhasznált irodalom

- Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, Aula, 2004.
- Beckhard, Richard: *A szervezetfejlesztés stratégiája és modelljei*. Budapest, Közgazdasági és Jogi, 1974.
- Belügyminisztérium: *KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. Kutatási jelentés*. 2018.
- Bounfour, Ahmed: *The Management of Intangibles, the Organisation's Most Valuable Assets*. London, Routledge, 2003.
- Chikán Attila: *Az értékteremtő folyamat. Az értékteremtő folyamatok menedzsmentje*. Budapest, Aula, 2004.
- Dobák Miklós – Antal Zsuzsa: *Vezetés és szervezés*. Budapest, Aula, 2010.
- Gál János: A Balanced Scorecard módszere és gyakorlata a stratégiai tervezésnél és teljesítményértékelésnél. Stratégia a vállalkozások és az intézmények vezetési gyakorlatában. Budapest, Infocity, 2004.
- Gyökér Irén – Finna Henrietta: *Teljesítménymenedzsment*. Oktatási segédanyag. Budapest, k. n., 2008.
- IFUA Horváth & Partners: *Folyamatmenedzsment a gyakorlatban*. Budapest, Alinea, 2006.
- Kiss Norbert – Révész Éva: Teljesítménymenedzsment a közszektorban. In Antal Zsuzsanna – Drótos György – Kiss Norbert Tamás – Kovács Gergely – Révész Éva – Varga-Polyák Csilla: *Közszolgálati szervezetek vezetése*. Budapest, Aula, 2011.
- Neely, Andy – Chris Adams – Mike Kennerly: *Teljesítményprizma*. Budapest, Alinea, 2004.
- Rónay Miklós: *Szervezetfejlesztés a közszolgálatban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.
- Veresné Somosi Mariann – Hógya Orsolya: *Teljesítménymenedzsment*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2011.
- Wimmer Ágnes: *A vállalati teljesítménymérés az értékteremtés szolgálatában, a működési és a pénzügyi teljesítmény kapcsolatának vizsgálatában*. Doktori értekezés. Budapest, BKAÉ, 2000.

VÁKÁT OLDAL

5. A közigazgatási szervezetek fejlesztése

A közigazgatási szervezetek fejlesztésének legfontosabb célja, hogy a vezetés ösztönös folyamatait a tudatosság váltsa fel, valamint a szervezeti tudás szisztematikus bevonása és erősítése. Fontos, hogy a folyamatosan változó környezetben működő közigazgatási szervezetrendszer a feladatai elvégzésén túl tudatosan reflektáljon a változásokra. Érdeemes azt is megvizsgálni, hogyan válhat a változások motorjává egy közigazgatási szervezet, amelynek feladata nemcsak a környezeti változások követése, hanem bizonyos esetekben azok generálása és menedzselése. Megvalósításukhoz tudásintenzív intézmények kialakítására van szükség, olyanokra, amelyek képesek biztosítani az ehhez szükséges feltételeket. Ezekhez kínálnak lehetőséget a szervezetformálás különböző perspektívái.

A fejezet célja a szervezetformálás perspektíváinak ismertetése mellett ezek adaptálási lehetőségeinek vizsgálata a közigazgatási szervezetekben. A szervezetformálás során használt modellek és eszközök közül először bemutatjuk a leggyakrabban használt klasszikus módszereket: a *rendszerbe való beavatkozás* (angolul: Systems Intervention Strategy, röviden: SIS) és a szervezetfejlesztés (angolul: *Organizational Development*, röviden: OD) irányzatát. Ezután egy újabb modellt, a *zárt ciklusú menedzsment* (ZCM) működését tekintjük át. Végül a fenti megközelítések közigazgatási szervezetekre vonatkozó alkalmazási lehetőségeit vizsgáljuk meg.

5.1. A szervezetformálás perspektívái

Az utóbbi években a közigazgatási reformfolyamatok, a szervezetfejlesztési projektek vagy a modernizálási irányzatok (például a tudásmenedzsment, a hálózatkutatások) számos változást generáltak a közigazgatási szervezetek életében. Ezek nemcsak egyszerű (át)szervezési kérdéseket vetnek fel, hanem olyan komplex fejlesztési és változási folyamatokat generálnak, amelyeket a hagyományostól eltérő módon kell kezelni. Emellett a külső indíttatású változások eseténként más szervezetformálási folyamattal párhuzamosan zajlanak, így tudatos kezelésük egyre fontosabbá válik.

Már korábban is megjelentek a közigazgatásban a klasszikus szervezetformálási modellek – a rendszerbe való beavatkozás és a szervezetfejlesztés –, de

csak szigetszerűen, egy-egy szervezet fejlesztési projektje kapcsán. (A két módszer alapvetően abban különbözik egymástól, hogy míg a SIS a szervezet úgynevezett „bonyolult” problémáinak megoldására, addig az OD az úgynevezett „zavaros” problémákra irányul, ahogyan azt a továbbiakban részletesebben is kifejtjük.)

5.2. A szervezetformálás módszerei

A gyakorlatban gyakran szinonim fogalmakként használják a szervezetformálást, a szervezettervezést és a szervezetfejlesztést, pedig e három fogalom, bár kapcsolatban áll egymással, mégis más-más orientációjú.¹¹³

- *Szervezetformálás*: olyan átfogó tevékenység, amely a szervezeti struktúrák és magatartásszabályok tartós megváltoztatására irányul.
- *Szervezettervezés*: a struktúra formális jellemzőinek a megváltoztatására, szabályozására irányul (elsősorban szervezéstudományi módszerekkel).
- *Szervezetfejlesztés*: a szervezeti tagok magatartásának, viselkedésének és motivációinak a befolyásolása, megváltoztatása (elsősorban magatartástudományi módszerekkel).

E három fogalom tisztázása alapján könnyen megállapítható a közöttük lévő reláció, és felírható a kapcsolatukat bemutató „képlet”:

$$\text{Szervezetformálás} = \text{Szervezettervezés} + \text{Szervezetfejlesztés}$$

A *szervezetformálás* tehát olyan átfogó tevékenység, amelynek része a struktúra formális jellemzőinek megváltoztatására irányuló *szervezettervezés* és a szervezeti tagok viselkedését, érzelmeit, gondolkodásmódját befolyásoló *szervezetfejlesztés*, azaz ezek együttese. A szervezettervezés és szervezetfejlesztés fogalmi és tartalmi meghatározottságát céljaik, valamint hatékonyságuk alapján a 11. táblázat mutatja be.

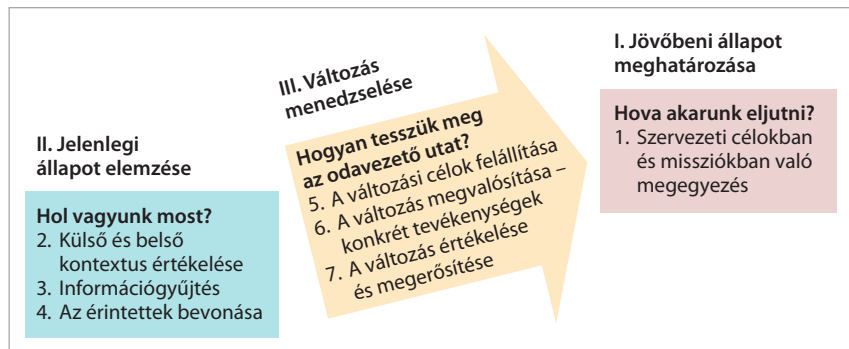
¹¹³ Lewis Watson: *Planning and Managing Change*. Milton Keynes, The Open University Business School, 1993.

11. táblázat: A szervezettervezés és a szervezetfejlesztés módszertani összehasonlítása

Szervezettervezés	Szervezetfejlesztés
<i>Fogalmi és tartalmi meghatározottság</i>	
Elsősorban a szervezet strukturális-formális jellemzőinek a megváltoztatására irányul, tartós feladatköri, hatásköri és összekapcsolási (koordinációs) szabályok gondolati megtervezésére, rögzítésére helyezi a hangsúlyt.	A szervezeti tagok befolyásolására irányuló törekvés, amely az ismeretek, az attitűdök, a motivációk és a magatartások megváltoztatására helyezi a hangsúlyt.
A „vezetés eszköze” a sikeres működés érdekében, azaz a vezetés közvetlen résztvevője az eszköz működtetésének.	Magatartás-tudományi orientáltságú, szervezetszociológiai és szervezetpszichológiai irányzat.
Vállalatgazdasági, vezetés- és szervezéstudományi kategória.	A szervezet a szervezeti tagok (egyének és csoportok) interakcióinak mozgástere.
<i>Célok közötti azonosságok és különbségek</i>	
A szervezeti stabilitás és rugalmasság egyensúlyának megteremtése (az eredményes működés állandó feltételeinek biztosítása, a megváltozott külső és belső feltételekhez történő gyors alkalmazkodás).	A munka humanizálása. A lehetőségek megteremtése a szervezeti tagok önmegvalósításához.
Az alkalmazkodás megteremtésének egyik alapfeltétele a szervezeti tartalékok feltárása vagy a szervezeti redundancia megszüntetése, minimalizálása.	A szervezeti tagok flexibilitásának, innovációs készségének és képességének a fejlesztése. A szervezeti személyiség, szervezeti identitástudat megteremtése, ápolása.
<i>Hatékonyság</i>	
Elsősorban a szervezet szintjén.	Az egyének felől megközelítve.
A szervezeti stabilitást kifejező mutatók a szervezet egyértelmű célmeghatározó és -megvalósító tevékenysége, képessége: – egyértelmű részcélok; – a felelősség, a hatáskör és a feladatkör összhangja; – a részcélok összehangolásának lehetősége.	Az egyéni fejlődést kifejező mutatók: – a tudás- és ismeretszintek növekedési üteme; – a szervezeti tagoknak a problémához, a feladatokhoz, a tevékenységekhez való hozzáállása; – változások a magatartásban.
<i>Forrás: a szerző szerkesztése</i>	

A táblázat alapján jól láthatók a két fogalom közti lényegi különbségek. (A gyakorlatban a szervezetfejlesztést alkalmazzák leggyakrabban, de természetesen

a szervezettervezés és -fejlesztés elemeit is használják.) Bármelyikről legyen is szó, a folyamat keretként itt is jól használható a stratégiaalkotás során is alkalmazott úgynevezett *jelen-jövő modell*, amelyet a 48. ábra szemléltet.



48. ábra: A szervezetformálás folyamata

Forrás: Watson (1993): i. m. alapján a szerző szerkesztése

Ahhoz, hogy eljussunk abba a kívánatos állapotba, amely a szervezetformálás célja, számtalan problémával találkozhatjuk szembe magunkat. A probléma alapja, hogy van valamilyen célállapot, amelyet el akarunk érni, de nem ismerjük egészen pontosan a hozzá vezető utat; és mindig szubjektív, relatív, hogy mi a probléma. A problémáknak két nagy csoportját különböztethetjük meg: ezek az úgynevezett *zavaros problémák* és az úgynevezett *bonyolult problémák*.¹¹⁴

- A *zavaros* (angolul: *messy*) *problémák* legfontosabb jellemzői, hogy ezek jelentkezése esetén nem beszélhetünk világos, egyértelmű problémákról, valamint kezelésük is bizonytalan, általában több embert érintenek. Ha mégis van lehetőség a megoldásukra, akkor annak időintervalluma hosszú, valamint bizonytalan és súlyos következményekkel járhat. A problémát tovább súlyosbítja a felhasználandó eszközrendszer hiánya. Az ilyen típusú problémák nem különálló problémaként merülnek fel, hanem valamely más probléma eredőjeként vagy éppen következményeként.
- A *bonyolult* (angolul: *difficulties*) *problémák* fennállása esetén már korántsem annyira aggasztó a helyzet, mint a zavaros problémáknál. Ezek

¹¹⁴ Watson (1993): i. m.

legfontosabb jellemzői és a zavaros problémákhoz képest kimutatható különbségei, hogy jól körülhatárolható problémákkal állunk szemben. Éppen ezért ezeket belátható időtávon belül, akár többféle alternatíva közül válogatva oldhatjuk meg, következményeik pedig kiszámíthatók és elkerülhetők. Fontos jellemzője még, hogy a megoldás algoritmizálható, ami olyan megengedett lépésekből álló módszert, utasítást, részletes útmutatást jelent, amely valamely felmerült probléma megoldására alkalmas.

A zavaros és bonyolult problémátípus összehasonlítását a 12. táblázat mutatja be.

12. táblázat: A zavaros és bonyolult problémátípusok összehasonlítása

Zavaros problémák	Bonyolult problémák
Nem világos, strukturálatlan	Jól körülhatárolható, strukturált
Nincs megoldás	Többféle megoldás lehet
Hosszú időhorizont	Belátható időtáv
Megkérdőjelezhető prioritások	Egyértelmű prioritások
Bizonytalan, súlyos következmények	Kiszámítható, elkerülhető következmények
Több embert érintő problémák	Kiszámítható érdekviszonyok
Nincs felhasználandó eszközrendszer	A megoldás algoritmizálható

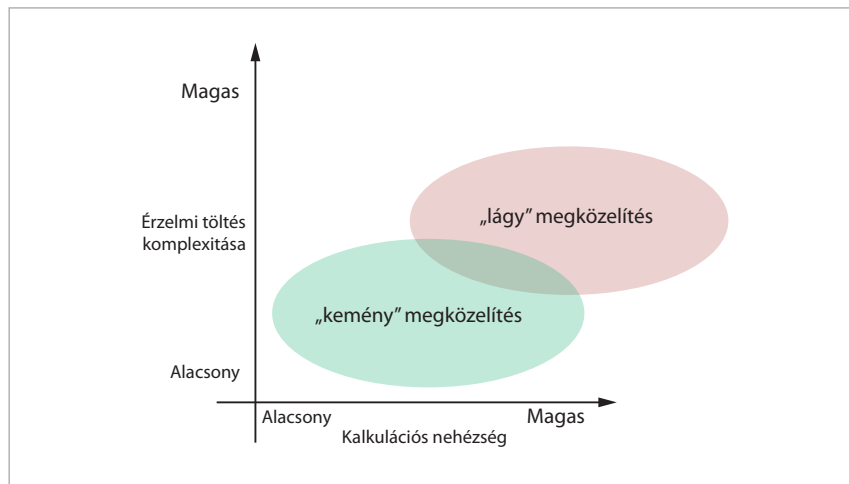
Forrás: a szerző szerkesztése

Ugyanakkor a zavaros (*messy*) – bonyolult (*difficulties*) fogalompár szembeállítását a *lágý* és *kemény* megközelítések alternatívája lett.¹¹⁵ Eszerint:

- a *messy*, vagyis zavaros problémák kezelésére a *lágý* megközelítések és módszerek (komplexitás, érintettség és bevonás, bizonytalanság, szerteágazó megoldások, széles időhorizont, bonyolult érdekviszonyok stb.) a jellemzők;
- a *difficulties*, vagyis bonyolult helyzetek, problémák esetében a *kemény* megközelítések és módszerek (számszerűség, jól leírható célösszefüggések, izolálhatóság stb.) lehetnek célravezetők.

¹¹⁵ Farkas Ferenc: *Változásmenedzsment*. Budapest, KJK KERSZÖV, 2004.

A szervezetformálás sikerét a két megközelítés együttes alkalmazása biztosítja. Az érzelmi töltés és a kalkulációs nehézség határozza meg az egyik vagy másik megközelítés dominanciáját, ahogy a 49. ábra bemutatja.



49. ábra: A problémamegoldás „lágymegközelítés” és „kemény” megközelítésének kapcsolata

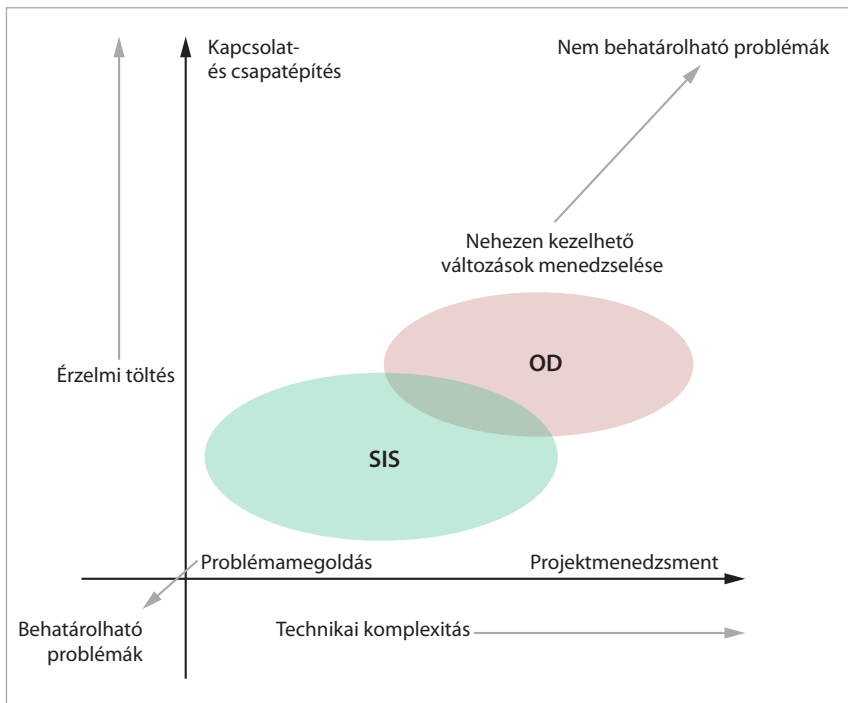
Forrás: Watson (1993): i. m. alapján a szerző szerkesztése

A változási szituációk jellemzői – az érzelmi töltés és a technikai komplexitás – alapján a szervezetben tehát *szilárd* és *képlékeny* problémák merülhetnek fel.

A probléma jellegéhez kapcsolódik az adekvát szervezetformálási stratégia:

- A *szilárd* problémák esetében az úgynevezett *kemény* módszert követő stratégia: a problémát és a szabályozást a tárgyak uralják, körülírható, számszerűsíthető, ez a *Systems Intervention Strategy* (SIS).
- A *képlékeny* problémák esetében az úgynevezett *puha* módszert követő stratégia: a probléma és a megoldás középpontjában az ember áll, az ellenállás minimalizálására törekedve, ez az *Organizational Development* (OD).

A szervezetformálási stratégia kiválasztásának szempontjait és ezek megoldását – a technikai komplexitás és az érzelmi töltés függvényében – az 50. ábra szemlélteti.



50. ábra: A szervezetformálási stratégiák és megoldások

Forrás: Watson (1993): i. m. alapján a szerző szerkesztése

5.2.1. Rendszer-beavatkozási stratégia – Systems Intervention Strategy (SIS)

Rendszerszemléletű megközelítést alkalmazó, úgynevezett *kemény* módszer, a fizikai és műszaki problémáktól egészen az egyéneket érintő problémákig alkalmazható. A SIS folyamatát, szakaszait és az egyes szakaszokhoz tartozó lépéseket a 13. táblázat mutatja be.¹¹⁶

¹¹⁶ Watson (1993): i. m.

13. táblázat: A SIS szakaszai és lépései

Szakaszok	Lépések
Diagnózis	0. Belépés a rendszerbe
	1. A rendszer leírása
	2. A célok és korlátok meghatározása
	3. A célok mérésének kidolgozása
Tervezés	4. A megoldási lehetőségek kialakítása
	5. A megoldási lehetőségek modellezése
Megvalósítás	6. A megoldási lehetőségek értékelése
	7. A végrehajtási stratégia megtervezése
	8. A tervezett változások kivitelezése

Forrás: a szerző szerkesztése

Az egyes lépések tartalma a következő:

0. *Belépés a rendszerbe.* Itt történik meg a zavar felismerése és a változtatás elhatározása, pontosabban döntés születik arról, hogy megtörténjen-e a beavatkozás, vagy sem.
1. *A rendszer leírása.* Ebben a lépésben a legfontosabb a változás megértése, illetve megértetése, valamint mások nézeteinek megismerése a problémáról és a megoldási lehetőségekről, azaz:
 - a zavart okozó problémák körülhatárolása (általában a legtöbb probléma a szervezeten belül komplex probléma, mert annak egészére kihat);
 - az alrendszerek közötti kapcsolatok tisztázása;
 - a zavar szerkezetének megértése;
 - annak eldöntése, hogy a változtatás milyen célok elérését szolgálja;
 - a rendszerek, alrendszerek lehetséges témák szerinti rendezése;
 - a releváns rendszerek szerkezetének és viselkedésének leírása (modellezés).

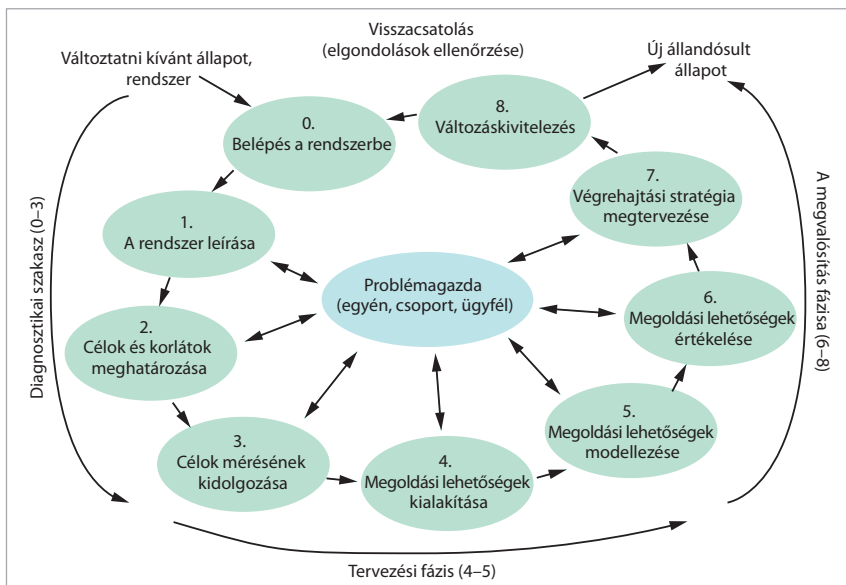
A rendszer leírásához felhasznált eszközök lehetnek:

- rendszertérképek (elemek és alrendszerek képi bemutatása);
- hatásdiagramok (elemek közti kapcsolat bemutatása);
- ok-okozati diagramok (tevékenységek ok-okosági kapcsolatának bemutatása);
- input-output modellezés (inputok és outputok közti kapcsolat bemutatása);
- folyamatábrák.

2. *A célok és korlátok meghatározása.* Cél lehet például a rendszer változtatás utáni kívánt struktúrája vagy magatartása, korlát pedig a rendszer olyan strukturális vagy magatartásbeli jellemzője, amelyet el akarunk kerülni. A célok elérését, illetve a korlátok betartását mérni szükséges. A mérés olyan skála kialakítását jelenti, amelynek révén meg tudjuk határozni, hogy a kitűzött célt milyen szinten vagy mértékben értük el, vagy egy korlátot milyen mértékben tartunk be.
3. *A célok mérésének kidolgozása.* Az úgynevezett *kemény* célok általában mérhetők, ehhez meg kell állapítani a kvantifikáció mértékét. A mérték olyan eszköz, amelynek segítségével meg-, illetve felbecsülhetjük azt, hogy egy módosítási alternatíva milyen mértékben járul hozzá egy cél-kitűzés eléréséhez. Az úgynevezett *puha* célok nem kvantifikálhatók. Ebben az esetben olyan rangsoroló vagy súlyrendszer kidolgozása szükséges, amely lehetővé teszi a módosítási lehetőségek összehasonlítását.
4. *A megoldási lehetőségek kialakítása.* Ebben a lépésben megvizsgáljuk a lehetőségeket és az új lehetséges variánsok belépését. Célszerű, hogy minél teljesebb körű megoldási javaslatokat fejlesszünk ki. A megoldási lehetőségek kereséséhez felhasznált eszközök és technikák lehetnek:
 - átvilágítást segítő résztechnikák: megfigyelés, interjú, kérdőív, dokumentumelemzés, munkanap-fényképezés, ügyfélforgalmi vizsgálat, funkciógyakoriság-elemzés, munkakörelemzés, ügymenetvizsgálat stb.;
 - csoportos szellemi alkotótechnikák: brainstorming, 6-3-5 módszer, NCM, Philips 66, Delphi-eljárás stb.;
 - a működés javításának módszerei: Isikawa-elemzés, Pareto-elemzés, fadiagram-elemzés, PEST-elemzés, SWOT-analízis, folyamatos javítás, benchmarking stb.
5. *A megoldási lehetőségek modellezése.* Ebben a lépésben fontos a megoldási lehetőségek, variánsok szerkezetének, viselkedésének, működésének vizsgálata. A modellezés a következő módszerekkel történhet:
 - fizikai modellek (építészeti, kísérleti darab);
 - mintadarabok (termékek, makettek);
 - számítógépes, szimulációs modellek;
 - költségeknél cash-flow (pénzáramlás);
 - kísérleti termelési sorok (laboratóriumi mértékben végzett feldolgozás);
 - méretarányos tervek, rajzok;

- tőkeáramlások hozamainak modellezése: költség-haszon elemzések (költségek minimalizálása maximális haszonnal);
 - vállalati tervek vagy stratégiák (minden terv egy fejlesztési megoldási javaslat);
 - a szervezeti struktúrára vonatkozó tervek;
 - diagramok stb.
6. *A megoldási lehetőségek értékelése.* Itt zajlik a megoldási javaslatoknak a felállított kritériumok szerinti értékelése. Ehhez használhatjuk például az értékelési mátrixot, amelyben az egyik dimenzió a célok és a teljesítmény mértékét (a mutatószámokat), a másik pedig a megoldási alternatívákat tartalmazza.
7. *A végrehajtási stratégia megtervezése.* Ebben a lépésben történik meg a legjobb javaslatok kiválasztása és a változások megvalósításának megteremtése. A lehetséges végrehajtási stratégiák:
- a „nagy robbanás” modell: a régi rendszer leállítása a munkanap végén, másnap már az új rendszerrel indul a munkanap (a módszer sok rizikófaktort hordoz);
 - a próbafelvétel-modell: a rendszer bevezetését egy kisméretű kísérlet végrehajtása előzi meg (a módszer lehetőséget ad az újratervezésre és a módosításokra);
 - a párhuzamos működtetés modellje: párhuzamosan fenntartják és működtetik a régi és az új rendszert (a módszer megbízható, kicsi a kockázat, de drága).
8. *A tervezett változások kivitelezése.* Ez a következő tevékenységeket foglalja magában:
- az emberi és más erőforrások mozgatása (az időzítések megtervezése és a feladatok elosztása);
 - a folyamat irányítása (az érintettek kiválasztása és a felelősség megosztása);
 - a folyamat megfigyelése (a tervek felülvizsgálata és szükség szerinti módosítása);
 - a változással szembeni ellenállás kezelése (a helyzethez igazodó adekvát stratégiák és taktikák alapján).

A SIS folyamatát, szakaszait és lépéseit az 51. ábra mutatja be.



51. ábra: A SIS folyamata: szakaszai és lépései

Forrás: Watson (1993): i. m. alapján a szerző szerkesztése

5.2.2. Szervezetikultúra-fejlesztés – Organizational Development (OD)

Magatartás-tudományi orientáltságú szervezetfejlesztés, úgynevezett *puha* módszer, amely a szervezeti kultúra fejlesztésére irányul. Célja, hogy a változások egyaránt szolgálják a szervezet teljes növekedését és a szervezeti tagok személyes fejlődését és jólétét. A módszer jellemzői:¹¹⁷

- tág, hosszan tartó, közép- vagy hosszú távú megközelítés;
- a magatartás-tudomány felfedezéseinek, módszereinek alapul;
- inkább folyamat-, mint célorientált;
- facilitátort feltételez;
- participatív.

¹¹⁷ Watson (1993): i. m.

Alapfilozófiája:

- az ember tisztelete (az emberi méltóság tiszteletben tartása);
- bizalom és támogatás (a hatékony és egységes szervezeteket a nyíltság, a hitelesség, a bizalom jellemzi);
- a hatalom kiegyenlítődése (a hatékony szervezetek kis súlyt fektetnek a hierarchikus tekintélyre és a hierarchiára);
- ütköztetés (a problémák nyílt kezelése);
- részvétel (a változás érintettjei annál inkább elkötelezettek lesznek a változás megvalósításában, minél inkább részesei voltak a változást előkészítő döntéseknek).

Az OD általános modellje: a probléma azonosítása – elemzés – visszacsatolás – akció – értékelés. Az OD folyamatát, szakaszait és az egyes szakaszokhoz tartozó lépéseket a 14. táblázat mutatja be.¹¹⁸

14. táblázat: Az OD folyamata: szakaszai és lépései

Szakaszok	Lépések
<i>Diagnosztizálás</i>	1. A környezeti változásokkal, problémákkal és lehetőségekkel való találkozás 2. A szervezetre gyakorolt hatás felismerése
<i>Érintettek bevonása</i>	3. A szervezetre gyakorolt hatás megértése (tanulás, képzés) 4. A programokba való bevonás, mozgósítás (a résztvevők igényeinek kezelése)
<i>Részletesebb diagnosztizálás</i>	5. A változtatás céljának meghatározása
<i>Változtatás</i>	6. Változtatási és fejlesztési tevékenységek
<i>Értékelés, megerősítés</i>	7. A tervek és programok értékelése és megerősítése

Forrás: a szerző szerkesztése

A módszer előnyei:

- problémaorientált;
- minimalizálja az ellenállást (mert részvételközpontú);

¹¹⁸ Watson (1993): i. m.

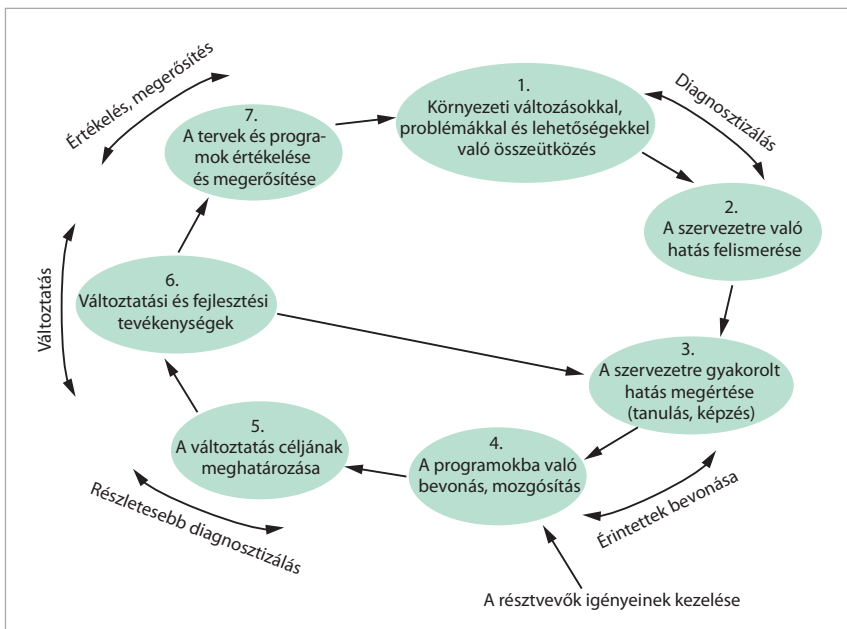
- eredménye konkrétan értékelhető (például az újonnan kialakult magatartás összevethető a diagnosztizálttal).

A szervezet belső magatartási folyamataiba képzés (például tréningek) segítségével avatkoznak be a szervezetfejlesztési tanácsadók, ezek lehetnek:

- munkahelyen kívüli képzések (személyiségfejlesztés, konfliktuskezelő, döntés-előkészítő, csoportfejlesztő, váratlan körülményeket kezelő – túlélési stb. tréningek);
- munka közbeni képzés (tanulás közben értékelhető teljesítmény, a munkafolyamat értékelése).

A szervezet tagjai a tanultakat közvetlenül kapcsolhatják a munkahelyi kívánalmakhoz, és tanulás közben is van értékelhető teljesítmény.

Az OD folyamatát és lépéseit az 52. ábra mutatja be.



52. ábra: Az OD folyamata

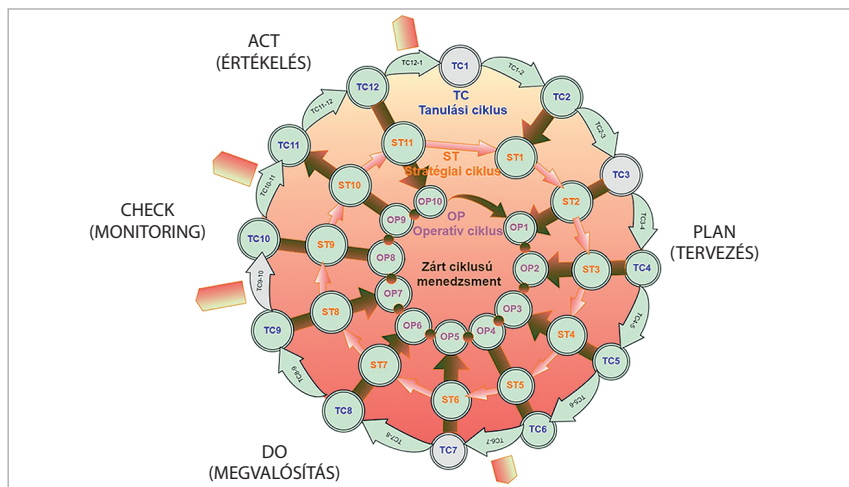
Forrás: Watson (1993): i. m. alapján a szerző szerkesztése

5.2.3. A Zárt Ciklusú Menedzsment modell (ZCM)

A ZCM-modell lényege, hogy alkalmazza az úgynevezett visszacsatolás elvét, de sokkal több is annál. Kiterjeszti a hagyományos egykörös irányítást, és azonosítja, leírja a szervezet operatív, stratégiai és tanulási menedzsmentciklusainak értelmét és tartalmát. Egyfajta szervezőmérnöki szemlélettel kibontja e menedzsmentkörök elemeinek – folyamatokba szervezett funkcióinak és tevékenységeinek – produktumait és ezeken keresztül az egymáshoz való kapcsolódásaikat. Az elemek egymást kiszolgáló kapcsolatait mint a fogaskerekek illeszkednek egymásba.¹¹⁹

A fent említett szerzők tanulmánya a ZCM-rendszer egészének működését két grafikus modellel szemlélteti:

- *Körkörös modell* (53. ábra): körkörösén ábrázolja a három menedzsmentciklust és azok elemeit, és nyilakkal köti össze a kapcsolódó elemeket. Mind a menedzsmentfunkciókat azonosító elemek, mind a kapcsolódást mutató nyilak önálló entitások a modellben.

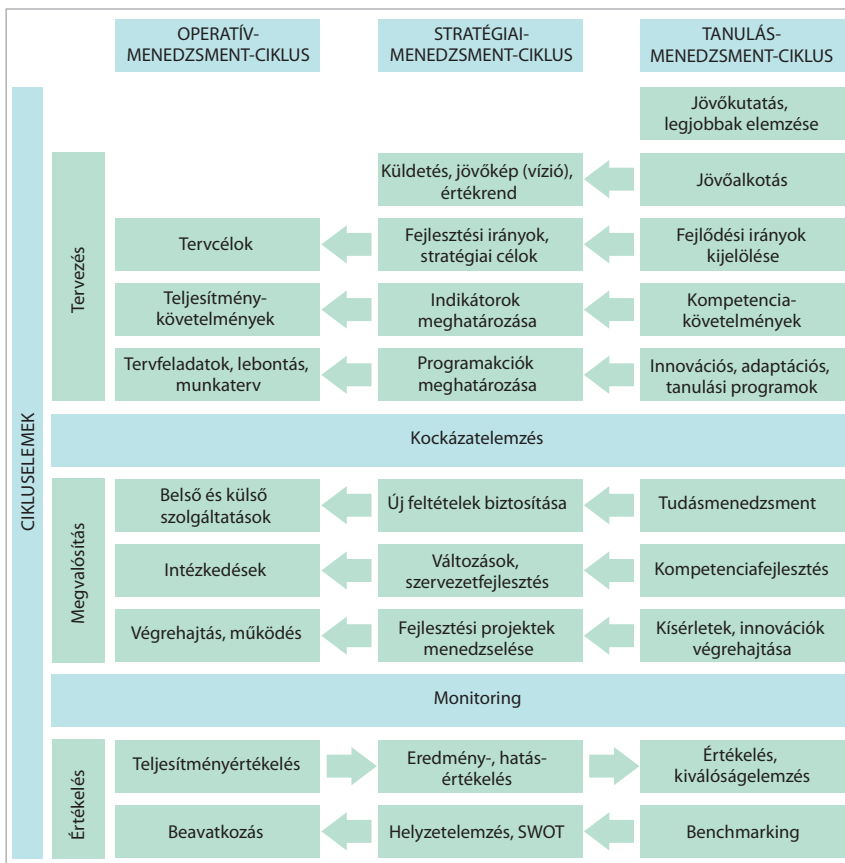


53. ábra: A zárt ciklusú menedzsment körkörös modellje

Forrás: Gáspár – Tevanné Südi (2018): i. m.

¹¹⁹ Gáspár Máttyás – Tevanné Südi Annamária: Zárt ciklusú stratégiai menedzsment (ZCSM) rendszer megvalósítása az önkormányzatok működésében. In Tózsá István (szerk.): *Önkormányzati szervezet és működéshatékonyság: a stratégiaalkotás*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020.

- *Táblázatos modell* (54. ábra): a körkörös modellel azonos tartalmú – ZCM-elemek és -kapcsolódások –, de még szemléletesebb, a ciklikusság érzékeltetését mellőző, de a tartalmat illetően jól olvasható, szemantikailag szemléletesebb illusztráció.



54. ábra: A zárt ciklusú menedzsment táblázatos modellje

Forrás: Gáspár – Tevanné Südi (2018): i. m.

A ZCM *körkörös és táblázatos modelljében* a három menedzsmentciklus (tanulási, stratégiai, operatív) közül a szervezeti kompetenciák a *tanulási ciklusban* (TC)¹²⁰ jelennek meg, a *cikluselemek* közül pedig közvetlenül a *tervezés-kompetenciakövetelmények* (T4) és a *megvalósítás-kompetenciafejlesztés* (TC8) fázisában töltenek be meghatározó szerepet, de közvetetten az *értékelés-kompetenciaértékelés* (TC11) fázisában is. A ZCM modellben a közigazgatás háromszintű – közösségi, szervezeti, személyes – kompetenciáinak fejlesztési programja a menedzsmentfejlesztési stratégia részeként jelenik meg.¹²¹

5.3. A közigazgatási szervezetek fejlesztése

A közigazgatási szervezetek működésére egyre inkább jellemzővé válik, hogy olyan feladatokat is el kell látniuk, amelyekre korábban nem volt példa, illetve olyan fejlesztési lehetőségek nyílnak meg számukra, amelyek megvalósításával kapcsolatban nem rendelkeznek tapasztalatokkal. Az eredményes működés és a fejlesztési programok érdekében is szükségessé válik, hogy új kompetenciák is beépüljenek a szervezeti folyamatokba.

E szervezetek sikerének egyik kulcsa, hogy miként ismerik fel, tudatosítják, hasznosítják és fejlesztik, azaz menedzselik *kompetenciáikat*. Az intézmények, hivatalok esetében a *szervezeti reziliencia*¹²² jelentőségéből indulunk ki, amelynek meghatározó eleme a *személyes* és a *szervezeti kompetencia*, illetve annak *menedzsmentje*.

¹²⁰ Tanulási ciklus (TC): a szervezet kompetenciájának folyamatos és „jövőképes” fejlesztése, igazítása a stratégia által mindenkor meghatározott igényekhez és követelményekhez.

¹²¹ Gáspár – Tevanné Südi (2020): i. m.

¹²² A reziliencia jelentése: rugalmas ellenálló képesség. Ez a némiképp paradox fogalom egyszerre jelenti egy rendszer (személy, szervezet, immunrendszer, ökológiai rendszer stb.) teherbíró, vagyis teljesítőképességét és állandóságát, azaz a változás ellen ható stabilitását is. Rezilienciáról akkor beszélhetünk, ha a rendszer rugalmas módon új egyensúlyi állapotot alakít ki, és egy magasabb szinten stabilizálódik egy új állapotban.

Ennek megvalósítását szolgálja a *kompetenciaalapú szervezeti modell*. Ez a modell azon az összefüggésen alapszik, hogy a reziliens, azaz változásokra rugalmasan reagálni képes közigazgatási szervezetek számára szükséges *új kompetenciákat* milyen hatások és összefüggések figyelembevételével célszerű kialakítani. A modell a közigazgatási környezetre jellemző, részben centralizált, bürokratikus szervezetekre alkalmazható, ahol a kompetenciák fejlesztésére elsősorban a központi struktúra és a szabályozási környezet változásai, valamint a stratégiai feladatok ellátása miatt lehet szükség.

A kompetenciaalapú szervezeti modell alkalmazása révén tehát a közigazgatási szervezet eredményesebben működik, ha olyan *kulcskompetenciákkal* ruházzák fel, hogy ne csak reagáljon a kihívásokra, hanem proaktív módon javítsa teljesítményét és eredményes működését. A kompetenciaalapú struktúra legfőbb jellegzetessége például, hogy a feladat, a munka helyett az embert állítja a középpontba, kiemeli anonimitásából, és képességei köré szervezi a tevékenységeket, amelyek szintén kompetenciaalapon vannak definiálva.

A *szervezeti tanulással elsajátított új kompetenciák* megteremtik a lehetőséget arra, hogy a közigazgatási szervezetek vezetői az új szemlélet elsajátításával képesek legyenek a folyamatos megújulásra, elsajátítsák, majd közvetítsék a partnerek felé az együttműködésben rejlő szinergiák pozitív hatásait, és minden körülmények között képviselni tudják a fenntarthatóság és kölcsönösség alapelveit. A kompetenciaalapú szervezet kialakításának folyamata eltérő időigényű, többek között attól is függően, hogy milyen mértékű változásokra van szükség, azonban elsősorban inkrementális, azaz lassú és fokozatos változásra kell számítani.

5.3.1. A közigazgatási szervezetek fejlesztése a SIS alapján

Visszatérve a fejezet elején tárgyalt szervezetformálási módszerekre, tekintsük át előbb a SIS alapján történő szervezetfejlesztés lehetőségeit a közigazgatásban! A teljesség igénye nélkül, a két legelterjedtebb módszer: a BPR és a LEAN. A következőkben ezek rövid bemutatása következik, először általános, majd közigazgatási fókusszal.

Az elmúlt évtizedben különböző módszereket kerestek a szervezetek folyamatai megújításának érdekében. A működés és az irányítás fejlesztésére az euró-

pai és amerikai sikervállalatok a választ a folyamatok teljes újraszervezésében találták meg. Ez a *Business Process Reengineering* (BPR), azaz az *teljes körű rendszerátalakítás módszere*.

A BPR radikális eszköze az átalakításnak. Alkalmazása akkor célszerű, amikor gyökeres átalakításra, irányváltásra van szükség. Jellemzője, hogy több folyamatot, legtöbbször az egész szervezet kulcsfolyamatait, azok struktúráját is újratervezi. A BPR radikális eszköz, megvizsgálja a szervezet küldetését és elérendő céljait, majd kialakítja az ezek eléréséhez szükséges optimális folyamatokat.¹²³

A folyamatok alapvető újragondolása és átszervezése látványos javulást eredményezhet a szervezetek olyan lényeges mutatóiban, mint a minőség, a költség, a szolgáltatás színvonala és a gyorsaság. Az üzleti szervezeteknél szerzett tapasztalatokra támaszkodva a módszertant a közszolgálati intézményekre szabva is alkalmazni lehet, természetesen megfelelő kritika és adaptáció mellett.

A folyamatszervezési és szervezetkorszerűsítési munkák kiváltó okai között szerepel például, hogy a létező rendszer annyira elavult, hogy nem lehet már kijavítani; a gyakran változó tevékenységstruktúra mellett az alapfeladatok hatékonyabbá tételének igénye; az irányítási struktúrák korszerűsítésének igénye (ideértendő a döntéshozatal rugalmasabbá és gyorsabbá tétele is); a támogató (adminisztratív, belső szolgáltatói) tevékenységek megfelelő színvonalú, költséghatékony elvégzésének igénye; illetve a jogszabályi előírások aktualizálása, újratervezése.¹²⁴

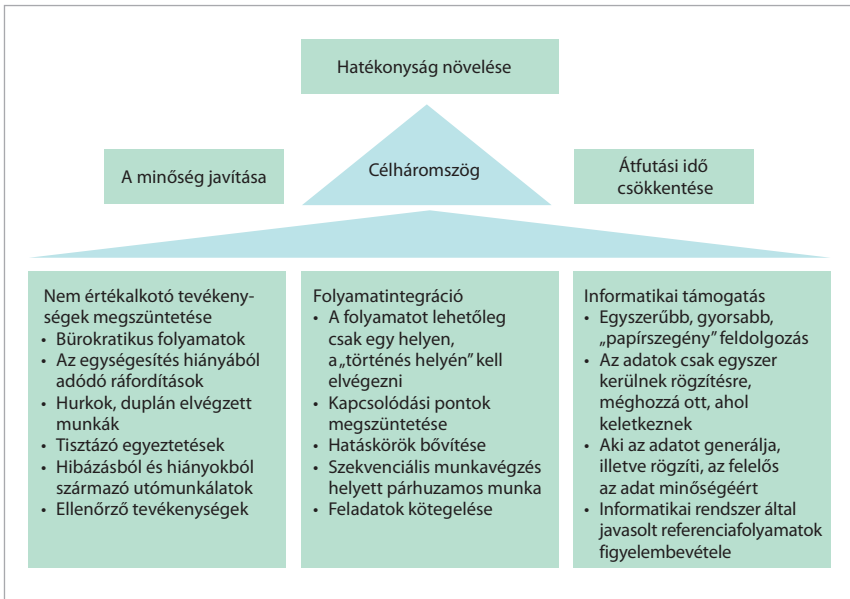
A fenti célok elérését jellemzően folyamatkorszerűsítési projektek formájában lehet megvalósítani. A BPR fő lépései a következők:

1. szervezetátvilágítás;
2. az eredmények kiértékelése;
3. az érintett folyamatok megváltoztatása, illetve új folyamatok radikális bevezetése.

Az 55. ábra a célháromszögmodell keretében a közigazgatási szervezetek folyamatkorszerűsítési céljait mutatja be.

¹²³ Budai Balázs: *Az e-közigazgatás elmélete*. Budapest, Akadémiai, 2004.

¹²⁴ IFUA Horváth & Partners (2006): i. m.



55. ábra: A közigazgatási folyamatkorszerűsítés céljai

Forrás: Gáspár (2011): i. m.

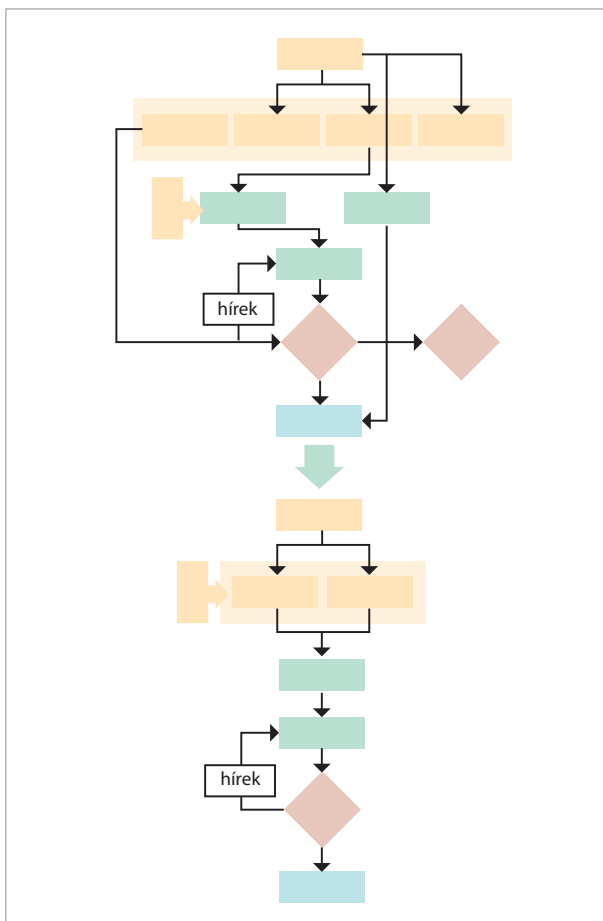
A bürokratikus működés a hivatalokban elsősorban a folyamatokban jelenik meg. A közigazgatás céljait és eredményeit működési folyamatok kötik össze. Minden közigazgatási ügyhöz tartozik valamilyen munkafolyamat, és ezeknek a munkafolyamatoknak az összessége adja a közigazgatás működését. Úgy is lehet fogalmazni, hogy az input és az output között zajlik egy munkafolyamat. Az input lehet egy beadvány, az output pedig a határozat, intézkedés stb.

Amennyiben az input és az output között lévő folyamatok a hivatalban rosszul vannak szervezve, bonyolultak és átláthatatlanok, a munkavégzés veszít a hatékonyságából.

Szükség van a folyamatok állandó felülvizsgálatára. Módosulhat az ügymenet, megnövekedhet a beadványok száma, változhat a személyi állomány összetétele vagy létszáma. Ezek mind olyan tényezők, amelyeknek megfelelően időről időre aktualizálni kell a meglévő folyamatokat. Az állandó változás, a közigaz-

gatás ügyfélközpontú jellege megköveteli az olyan munkafolyamatokat, amelyek a lehető legnagyobb mértékben járulnak hozzá a hatékony feladatellátáshoz.

Az 56. ábrán látható egy példa a folyamategyszerűsítésre a BPR-módszer segítségével.



56. ábra: Példa a folyamatok egyszerűsítésére

Forrás: Navidea Tanácsadó Kft.

A folyamatalkításhoz szükséges a már meglévő folyamatok elemzése és ábrázolása. Szükséges feltárni a folyamatstruktúrákat, majd a kapott eredményt megfelelő módon kell kommunikálni a szervezetben.¹²⁵

Ma már Magyarországon is rendelkezésünkre állnak azok a hazai és nemzetközi ismeretek, amelyek segítségével megalapozható a közszolgálati intézmények működésének és irányításának folyamatorientált korszerűsítése. A BPR radikálisának köszönhetően alkalmassá válhat arra, hogy reagáljon az állandóan változó környezeti hatásokra, így megfelelő alkalmazása a közigazgatási szervezetekben is látható eredményekre vezethet.

Napjainkban egyre többet hallani a *leanmenedzsment-koncepcióról*, amely nemcsak az üzemeket hódítja meg, de a termelő vállalatok terméktervezési, logisztikai folyamatait is, sőt egyre több nem termelő vállalat is beszél a rendszer alkalmazásáról. Ráadásul a gazdasági válság a vállalatok vezetőit a lehetséges kiutak keresésére ösztönzi. A Toyota leanrendszerének átvétele, a folyamatok „karcsúsítása” reális lehetőségként merül fel. A *Lean Office* módszertan elsődleges célja a tevékenységekben rejlő pazarlások megszüntetése, ezáltal az értékteremtő szervezeti tevékenységek támogatása.

Megfogalmazták azt az 5 alapelvet, amelyeket azóta is követnek a leanfilozófia és -módszertan bevezetői:¹²⁶

1. Meg kell határozni, hogy melyek a hozzáadott értéket tartalmazó és nem tartalmazó tevékenységek a vevő szempontjából.
2. Azonosítani kell az összes, a termék vagy szolgáltatás előállítására szempontjából szükséges tevékenység láncolatát, az értékáramot, és azonosítani kell a veszteségeket.
3. Folytonossá, megszakítások, eltérítések, megállások nélkülivé kell tenni az értékáramot.
4. Csak azt szabad előállítani, amit a vevő igényel: húzó rendszer kialakítása.
5. Folyamatosan törekedni kell a tökéletességre, a veszteségek folyamatos felderítésén és felszámolásán keresztül.

Az érték meghatározása a leanszemléletnek azért az első és legfontosabb alapelve, mert nélküle nem látható előre, hogy a termék/szolgáltatás eladható lesz-e,

¹²⁵ IFUA Horváth & Partners (2006): i. m.

¹²⁶ James P. Womack – Daniel T. Jones: Lean Thinking. Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation. *Journal of the Operational Research Society*, 48. (1996). 11.

vagy maga is veszteség; nem azonosítható az értékfolyamat, és annak lépései nem minősíthetők az értékhez vagy a veszteségekhez való hozzájárulásuk szempontjából. A tökéletesítés a folyamat bármely részére értelmezhető, a lényeg, hogy az eredménye folyamatszinten igazolható javulást jelentsen.

A leaneljárás lényege, hogy nem alakítjuk át a teljes folyamatot, hanem csak javítjuk, optimalizáljuk. A lean szemlélete az, hogy az érték előállítására koncentrálnak.¹²⁷

Minden szervezet működésében fellelhetők veszteségek, amelyek lehetnek időlegesek vagy hosszú távon fennállóak. A leanmenedzsment mindkét esetben arra törekszik, hogy a különböző okokból felmerülő veszteségeket a leghatékonyabb módon tüntesse el a rendszerből.

Veszteségnek számítanak:

- a tevékenységek, amelyek értéket nem, csak költséget és időt adnak hozzá;
- a tünetek (a probléma gyökerét kell megtalálni és megszüntetni);
- a konkrét veszteségek.

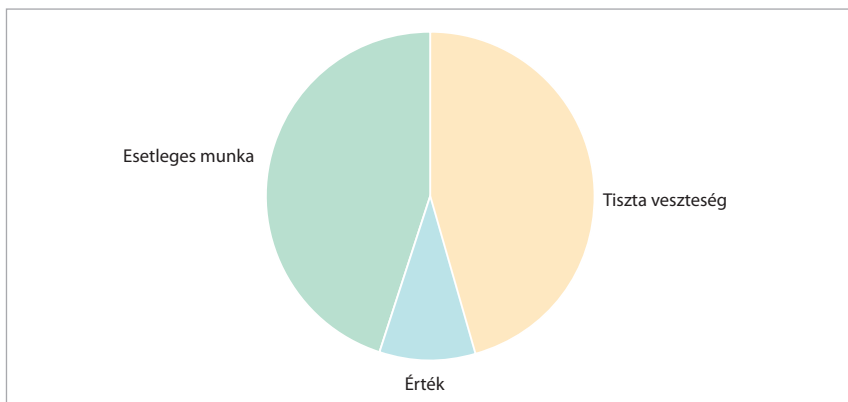
Veszteség minden olyan tevékenység, amely nyersanyagot, erőforrásokat, időt, energiát vagy helyet használ fel, de nem járul hozzá a vevő igényeinek megfelelő kielégítéséhez. Általánosságban veszteség minden új vagy hozzáadott értéket nem előállító folyamat által felhasznált nyersanyag, erőforrás, idő, energia vagy hely.

A tevékenységeket hozzáadottérték-termelő képesség szempontjából három kategóriába oszthatjuk:

- hozzáadott értéket termelő tevékenységek;
- jelenlegi működés szempontjából szükséges, de hozzáadott értéket nem termelő veszteségek;
- szükségtelen, hozzáadott értéket nem termelő veszteségek.

A tevékenységek lehetséges arányát a hozzáadottérték-termelő képesség szempontjából az 57. ábra szemlélteti.

¹²⁷ Rónay Miklós: *Szervezetfejlesztés a közszolgálatban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.



57. ábra: Értékek és veszteségek a munkában

Forrás: a szerző szerkesztése

A veszteségek csökkentése során egy logikus utat jelöl ki a módszer:

- hozzáadott értéket termelő tevékenységek – *nem igényel változtatást*;
- jelenlegi működés szempontjából szükséges, de hozzáadott értéket nem termelő veszteségek – *csökkentés, változtatás*;
- szükségtelen, hozzáadott értéket nem termelő veszteségek – *kiküszöbölés*.

A közigazgatási szervezetekben ezen lépések és egyszerűsítések elvégzése után mondhatjuk csak azt, hogy olyan szervezeti tevékenységi rendszert működtetünk, amely a lehető legkevesebb veszteség mellett az ügyfél- és lakossági igények kiszolgálása érdekében működik.

Az elemzést célirányosan, a megoldandó probléma, az előzetesen meghatározott minőségi indikátorok nézőpontjából végezzük el. A problémafeltárás során feltett kérdésekből/válaszokból (*check-list* módszer) feltárhatók azok a gyenge/erős pontok, amelyeket tovább vizsgálva eljutunk a problémák gyökeréig, akár azok megoldásáig.

Egy-egy folyamat feltételeinek megváltoztatása közvetve más folyamatokat is érint. Ezért a folyamatelemzések során meghatározott változtatási elgondolásoknak a szervezet működési tényezőire való kivetítése után létrejön a problémamegoldást célzó fejlesztési program.

Bármelyik SIS-módszert is alkalmazzuk a szervezetfejlesztés során, számos eszköz és technika áll a rendelkezésünkre a folyamat különböző fázisaiban, így

vannak átvilágítást segítő résztechnikák, csoportos szellemi alkotótechnikák, illetve a működés javításának módszerei. Ezeket a 15. táblázat foglalja össze.

15. táblázat: A szervezetfejlesztést támogató technikák

Átvilágítást segítő résztechnikák	Csoportos szellemi alkotó-technikák	A működés javításának módszerei
Megfigyelés	Brainstorming módszer	Folyamatos javítás
Interjú	Delphi-módszer	Benchmarking
Kérdőív	6-3-5 módszer	Isikawa-elemzés
Dokumentumelemzés	NCM-módszer	Pareto-elemzés
Munkanap-fényképezés	Philips 66 módszer	Fadiagram-elemzés
Ügyfélforgalmi vizsgálat	Open Space	SWOT-elemzés
Munkakörelemzés	World Café	PEST-elemzés
Ügymenetvizsgálat		

Forrás: a szerző szerkesztése

5.3.2. A közigazgatási szervezetek fejlesztése az OD alapján

Ismét visszatérve a tanulmány elején tárgyalt szervezetformálási módszerekre, most tekintsük át az OD alapján történő szervezetfejlesztés lehetőségeit! A következőkben a koncepció rövid áttekintése következik, majd az alkalmazás lehetőségeinek vizsgálata, először általános, majd közigazgatási fókusszal.

A klasszikus meghatározás szerint: „A szervezetfejlesztés tervszerű, a szervezet egészére kiterjedő, felülről szervezett törekvés, amely a szervezet hatékonyságának és életképességének növekedését célozza, a szervezeti folyamatokra való tervszerű beavatkozás útján, magatartás-tudományi ismeretek felhasználásával.”¹²⁸

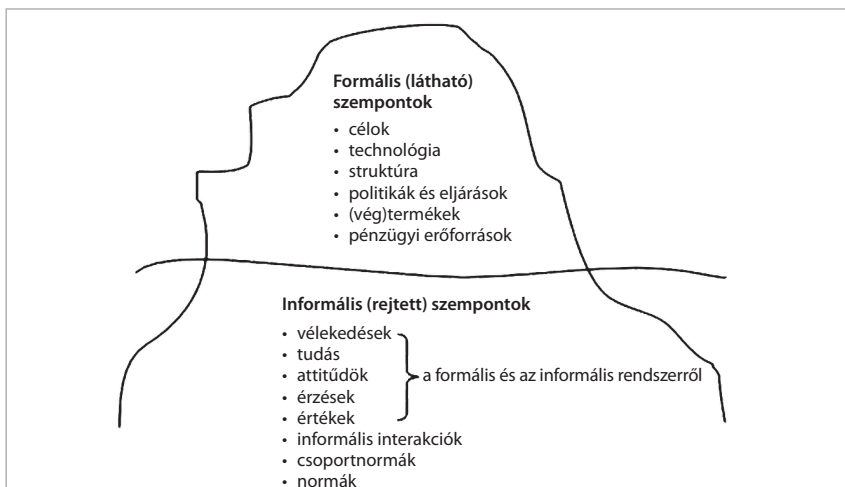
A Beckhard által említett folyamatok magukban foglalják a döntési folyamatokat, a kommunikációs rendszert és stílust, az egyes csoportok közötti kapcsolatokat, a vezetési konfliktusokat, a célok kitűzését és a tervezési módszereket. A lényege, hogy a szervezet működésének hatékonyabbá tétele érdekében a szervezet tagjainak viselkedésmódját, egymás közötti viszonyát kell megváltoztatni az emberek beállítottságainak, értékeinek, gondolkodásmódjának megváltoztatásán keresztül.¹²⁹

¹²⁸ Beckhard (1974): i. m.

¹²⁹ Barlai Róbert – Csapó Edit: Szervezetfejlesztés és stratégiai vezetés. *Könyvtári Figyelő*, 43. (1997), 2. 247–261.

Az OD-modell szemléletében a szervezeteket emberek alkotják, akik saját célrendszerrel, törekvésekkel, érdekekkel rendelkeznek, így egyértelmű, hogy az egyes szervezeti egységek közötti kapcsolatot nemcsak formális, észszerű tényezők befolyásolják, hanem olyan rejtett tényezők is, mint a viselkedés, az érzelmek, a csoportnormák, az értékek. A szakirodalom (Goldmann, Schein, Daft) ezt a jelenséget az úgynevezett szervezeti jéghegy-moddal illusztrálja. A jéghegymodell plasztikusan mutatja meg, hogy a látható, tudatos szervezeti struktúrák, rendszerek és szabályok képezik a jéghegy kiemelkedő, látható részét, míg a nem tudatos érzelmeken alapuló normák, elvárások és vágyak a szervezet rejtett részét képezik.¹³⁰

Az 58. ábra a szervezeti jéghegy látható és láthatatlan részét szemlélteti.



58. ábra: A szervezeti jéghegy-modell

Forrás: www.ofi.hu/szervezetfejlesztes-meghatározasa

A jéghegy csúcsán helyezkednek el azok a formális, látható szempontok, amelyek fontos részét képezik a szervezetek hatékony működésének. A jéghegymélet szerint a nem látható, „víz alatti” rész képezi a szervezeti működés jelentősebb részét, míg a látható, a jéghegy kiemelkedő része képezi a kisebb jelentőségűt. A két rész egymástól nem elválasztható egység.

¹³⁰ Wendell L. French – Cecil H. Bell, Jr.: *Organization Development. Behavioural Science Interventions for Organization Improvement*. Fourth Edition. Hoboken, Prentice-Hall Int. Inc., 2009.

A két összetevő egységes fejlesztése képezi a hatékony szervezetfejlesztés kulcsát. Hiszen hiába elégedettek az emberek a szervezetben, ha a folyamatok nem működnek megfelelően, nincs kialakítva a megfelelő informatikai háttér, illetve fordítva is igaz, hiába vannak gyors folyamatok, megfelelő infrastrukturális háttér a hivatalban, ha az ott dolgozók elégedetlenek.

Mindezek alapján a *szervezetfejlesztés célja* lehet:¹³¹

- a szervezet megújulása, a szervezeti tanulás hatékonyabbá tétele;
- a szervezet problémamegoldó képességének fejlesztése, a kreatív megoldások kidolgozása és beépítése;
- a szervezet alkalmazkodóképességének növelése, a rugalmasság fokozása;
- a szervezeti szintek közötti összhang megteremtése, illetve annak továbbfejlesztése;
- a szervezet és az egyén fejlesztése egyaránt.

Megfogalmazható a szervezetfejlesztési folyamat logikai láncolata, amely a következő elemeket tartalmazza:

1. előkészítés, megbízás, megállapodás;
2. adatgyűjtés, átvilágítás, elemzés, diagnózis;
3. beavatkozás, intervenció, tréningek, strukturált megbeszélések, akciók;
4. eredmények összegzése, értékelés, jövővel kapcsolatos tevékenységek, utánkövetés, *follow-up*.

A szervezetfejlesztői szakma jelenleg kétféle tanácsadói szerepet különböztet meg:¹³²

- *az erőforrás- (resource-) tanácsadó*, aki az ügyfél (megbízó) nevében cselekszik, információt szerez, vizsgálatot végez, különböző rendszereket, eljárásokat tervez, javasol, véleményez (tehát a „Mit?”-re ad választ);
- *a folyamat- (process-) tanácsadó*, aki a változás ügynöke, a folyamatokra figyel, segít a problémamegoldásban, módszereket tanít meg (tehát a „Hogyan?”-ra figyel).

A szervezetfejlesztési program felépítése:¹³³

¹³¹ Szilágyi Zoltán: *Szervezetdiagnosztika és szervezetfejlesztés* (2015).

¹³² Szilágyi (2015): i. m.

¹³³ Gazdag Miklós: *Szervezetfejlesztés és emberi erőforrás fejlesztés*. In Gazdag Miklós – Szatmáriné Balogh Mária (szerk.): *Személyügyi ABC. Aktuális gyakorlati tanácsadó cégvezetőknek és humánerőforrás menedzsereknek*. Budapest, Verlag Dashöfer – T. Bt., 1999.

1. *Előkészítés:*
 - megbízási szakasz;
 - szervezetátvilágítás.
2. *Szervezetfejlesztési tréning:*
 - teamépítés (*team-building*) (szocioemocionális fázis: teamépítés, kommunikációjavítás, együttműködés fejlesztése, szociális készség javítása);
 - csoportmunka (*team-work*) (feladatmegoldó fázis: csoportos feladatmegoldások adekvát „humán technológiája”).
3. *Follow-up:*
 - A szervezetfejlesztési tréninget követő végrehajtási folyamatok (akciók), illetve az eredmények értékelése és lezárása.

Bármelyik OD-módszert is alkalmazzuk a szervezetfejlesztés során, számos eszköz és technika áll a rendelkezésünkre a folyamat különböző fázisaiban, így vannak a szervezeti diagnózis eszközei, illetve a szervezeti beavatkozás technikái. Ezeket a 16. táblázat foglalja össze.

16. táblázat: A szervezetfejlesztés eszközei és technikái

Szervezeti diagnózis eszközei	Szervezeti beavatkozás technikái
	Workshopok:
	– Jövőtervező workshopok, stratégiai, célkitűző műhelymunkák
	– Változás-, karrier-, teljesítménymenedzsment-workshopok
	– Szervezetikultúra-fejlesztést, szervezeti folyamatok javítását célzó workshopok
Strukturált interjú	– Visszajelzést adó workshopok
Kérdőív	Tréningek:
Erőtér-analízis	– Integrációs és csapatépítő tréningek
SWOT-analízis	– Készségfejlesztő tréningek
Kritikus sikertényezők	– Speciális (szakmai) készségfejlesztő tréningek
Elégedettségi skálák	– Formális OD-tréningek
	– Vezetői tréningek
	Munkahelyen kívüli (<i>off-the-job</i>) tréningek
	Munka közbeni (<i>on-the-job</i>) tréningek
	Vezetői coaching

Forrás: a szerző szerkesztése

5.3.3. A közigazgatási szervezetek fejlesztése a ZCM alapján

Mielőtt áttekintenénk a zárt ciklusú menedzsmentrendszer működésének kritikus elemeit, meg kell vizsgálnunk a kérdést, hogy milyen alapvető képességek – *kompetenciák* – szükségesek annak megvalósításához! A következőkben bemutatjuk, milyen kompetenciabeli előfeltételek szükségesek ahhoz, hogy a zárt ciklusú menedzsment működése biztosítható legyen.¹³⁴

- *Személyes*: a menedzsment valamennyi szereplőjének – politikai és szakmai vezetők, munkatársak, partnerek, érintettek képviselői, a polgárok érdeklődő, bevont része – tudása, attitűdje, gyakorlati képességei, motiváltsága, kultúrája teszi képessé őket arra, hogy részesei lehessenek a közmenedzsment működési folyamatainak, különböző tevékenységeinek.
- *Szervezeti*: a közreműködő intézményrendszer – hivatal, partnerintézmények – szervezeteinek rendelkezniük kell speciális képességekkel, feltételekkel, amelyek lehetővé teszik, garantálják, hogy megfelelően szabályozott és szervezett, módszerekkel és technikákkal támogatott – intézményes – módon legyenek képesek betölteni menedzsmentszerepeiket, működtetni az annak részét képező működési folyamataikat.
- *Közösségi*: a helyi önkormányzás – önszervezés, közmenedzsment – a település választópolgárai közösségének joga, amelynek érvényesítéséhez már a törvény¹³⁵ maga is számos kompetenciát – például felelősség, nyilvánosság, együttműködés, önszerveződés, tájékozódás, véleménynyilvánítás (például helyi népszavazás), részvétel, öngondoskodás – rendel.

Ez utóbbira ad lehetőséget a *zárt ciklusú menedzsment* (ZCM¹³⁶), ami egy a viszszacsatolás elvén működő, háromszintű menedzsmentmodell. A modell *operatív, stratégiai* és *tanulási* ciklusból áll, és azon a felismerésen alapul, hogy az elemek közötti kapcsolatok garantálják a menedzsment rendszerként való működését,

¹³⁴ Gáspár – Tevanné Südi (2020): i. m.

¹³⁵ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 3. § (1) bekezdés.

¹³⁶ Az eredeti elnevezést később a szerzők zárt ciklusú stratégiai menedzsmentre (ZCSM) módosították, azonban mivel a modell egyik szintje éppen a stratégiai, jelen esetben az előbbi használjuk.

illetve annak zártságát.¹³⁷ Ebben a modellbe illesztve mutatjuk be a személyes és szervezeti kompetenciák közigazgatási szervezetek működésében való szerepét, illetve fejlesztésének lehetőségeit.

A következőkben a ZCM-modell alapján, a tanulási ciklus keretében megvizsgáljuk a *kompetenciakövetelmények* (tervezési fázis), a *kompetenciafejlesztés* (megvalósítási fázis) és a *kompetenciaértékelés* (értékelési fázis) kérdéskörét – közigazgatási fókusszal.

A ZCM-modellhez kapcsolódva a szervezeti kompetenciamenedzsment három mérföldkövét különíthetjük el:¹³⁸

1. *Tervezés – kompetenciakövetelmények (T4)*: a közigazgatás stratégiai jelentőségű területeinek felmérése és az ezekhez rendelhető szervezeti kompetenciák azonosítása. A szervezetek elvárásait és értékeit tükröző kompetenciakatalógus, illetve kompetenciaprofilok összeállítása az egyes munkakörökre lebontott kompetenciákat és az azokhoz tartozó elvárt és pontosan megfogalmazott viselkedéseket tartalmazza.

2. *Megvalósítás – kompetenciafejlesztés (TC8)*: a kialakított kompetenciamodell használata lehetővé teszi a kompetenciák tudatos fejlesztését a szervezetben belül. (Például a munkakörökhöz kapcsolódó kompetenciaprofilok használatával pontosan leírhatók a hatékonyság- és teljesítménynövelés, a fejlesztés irányai, ezáltal növelhető az eredményesség.)

3. *Értékelés – kompetenciaértékelés (TC11)*: a közigazgatási kompetenciák mérése, összevetése történik egyéni, szervezeti, illetve közösségi szinten. A méréssel párhuzamosan kontrollálható a kompetenciaprofilok érvényessége (validitása).

Mivel a szervezetekben a vezetők kulcsemberek, a szervezetek működésében kulcsszerepet töltenek be. Következésképpen a *vezetők kompetenciái* kulcsfontosságúak a szervezet számára, ezért ezekkel külön is foglalkozunk kell. Esetükben a reziliencia, vagyis a rugalmas ellenálló képesség fogalmának lényege, hogy egy vezető úgy tudja hatékonyan kezelni a változásokat, hogy rugalmasan alkalmazkodik azokhoz, és egy magasabb szintű működésre áll át a körülményekhez igazodva, emellett a stabilitását is megőrzi.

A szervezeti reziliencia elsősorban tehát *kompetenciafejlesztéssel* erősíthető, kiemelten a vezetői és szakértői kompetenciák fejlesztésével, ennek egyik fontos eszköze a képzés-továbbképzés. Ez hosszabb távon, közvetve érinteni fogja

¹³⁷ Gáspár – Tevanné Südi (2020): i. m.

¹³⁸ Gáspár – Tevanné Südi (2020): i. m.

a szervezeti kultúrát is úgy, hogy a közigazgatási szervezet egyidejűleg meg tudjon felelni a törvényességi, a társadalmi és a hatékony szervezeti működés elvárásainak.

Fontos a szervezeti kompetenciák külső és belső kommunikációja is, a tudatosság, hiszen „nem elég jónak lenni, jónak is kell látszani”. Ebben a tekintetben lényeges a *bizalmi index*¹³⁹ növelése a szervezeten belül és kívül egyaránt, ez elősegítheti a *közösségi kompetenciák* integrálását a szervezeti kompetenciákba, ami szintén pozitívan hat a szervezeti rezilienciára.

5.4. Melyik módszert válasszuk?

A közigazgatási szervezetfejlesztés célja, hogy olyan szervezetek alakuljanak ki, amelyek megfelelően épülnek fel, a folyamataik megfelelően vannak megalkotva, a jogszabályban rögzített működés megfelel a valóságban történő működésnek, illetve kompetens vezetők, megfelelően kiválasztott, elhivatott alkalmazottak dolgoznak a hivatalban, akik feladataikban kihívást találnak, illetve munkájukat elismerik. Ha mindezen feltételek adottak, akkor lehet a következő szintre lépni, ahonnan szintén rengeteg út vezet a hatékonyság további növeléséhez.

Hogy melyik módszert választjuk, az függ a külső és belső tényezőktől, például a kontextustól, a rendelkezésre álló erőforrásoktól, a kompetenciáktól, a szervezeti csoportok várható ellenállásának erejétől stb. Választhatunk radikálisabb utat (például a válsághelyzetek kezelésére), ez esetben a rendszerbe való beavatkozás stratégiáját (SIS) alkalmazzuk; vagy inkrementálisat (például konszolidált helyzet esetén), ekkor a szervezetfejlesztést (OD) válasszuk; ha pedig folyamatos, komplex megoldásra törekszünk, a zárt ciklusú menedzsment modelljét (ZCM) érdemes követni.

A rendelkezésünkre álló módszerek széles tárházából bármelyiket is választjuk, fontos szempontok: az összefüggések átfogó figyelembevételével történő alkalmazás és nem utolsósorban a „testre szabás”. Ez utóbbi az adott közigazgatási szervezet sajátosságainak megfelelő adaptálását jelenti, csakis ez biztosíthatja a szervezetformálás sikerét.

¹³⁹ A szervezetbe vetett bizalmat mérő szám.

Összefoglalás

A fejezetben először a szervezetformálás perspektíváit tekintettük át: a klasszikus modellektől (rendszerbe való beavatkozás, szervezetfejlesztés) a modernebbig (zárt ciklusú menedzsment modellje), majd ezek adaptálásának lehetőségeit vizsgáltuk meg a közigazgatás szervezeteiben. Végül a módszerválasztást illetően fogalmaztunk meg követendő alapelveket.

Ellenőrző kérdések

1. *Milyen szervezetformálási módszereket ismer?*
2. *Mutassa be a szervezettervezés és a szervezetfejlesztés közötti különbséget!*
3. *Melyek a rendszerbe való beavatkozás stratégiájának (SIS) jellemzői?*
4. *Melyek a szervezetfejlesztés módszerének (OD) jellemzői?*
5. *Melyek a zárt ciklusú menedzsment modell (ZCM) jellemzői?*
6. *Milyen típusú problémák kezelésére használjuk a SIS, illetve az OD módszert?*
7. *Milyen szerepük van a kompetenciáknak a szervezetfejlesztésben?*
8. *Mire kell odafigyelni a szervezetformálási módszerek adaptálásánál a közigazgatásban?*

Fogalmak

Kompetencia – hármas jelentés: 1. hatáskör, illetékesség, jogosultság; 2. szakértelem, hozzáértés; 3. alkalmasság, rátermettség, képesség.

Rendszerbe való beavatkozás (SIS): a struktúra formális jellemzőinek a megváltoztatására, szabályozására irányul (szabályalkotási módszerekkel).

Reziliencia: rugalmas ellenálló képesség. Ez a némiképp paradox fogalom egyszerre jelenti egy rendszer (személy, szervezet, immunrendszer, ökológiai rendszer stb.) teherbíró, vagyis teljesítőképességét és állandóságát, vagyis a változás ellen ható stabilitását is.

Szervezetformálás: olyan átfogó tevékenység, amely a szervezeti struktúrák és a magatartásszabályok tartós megváltoztatására irányul.

Szervezetfejlesztés (OD): a szervezeti tagok magatartásának, viselkedésének és motivációinak a befolyásolása, megváltoztatása (magatartás-tudományi módszerekkel).

Szervezeti reziliencia: a szervezet rendszere rugalmas módon új egyensúlyi állapotot alakít ki, és egy magasabb szinten stabilizálódik egy új állapotban.

Zárt ciklusú menedzsment (ZCM): a visszacsatolás elvén működő, háromszintű menedzsmentmodell, amely *operatív*, *stratégiai* és *tanulási* ciklusból áll, és azon a felismerésen alapul, hogy az elemek közötti kapcsolatok garantálják a menedzsment rendszerként való működését, illetve annak zártságát.

Felhasznált irodalom

- Barlai Róbert – Csapó Edit: Szervezetfejlesztés és stratégiai vezetés. *Könyvtári Figyelő*, 43. (1997), 2. 247–261.
- Beckhard, Richard: *A szervezetfejlesztés stratégiája és modelljei*. Budapest, Közgazdasági és Jogi, 1974.
- Budai Balázs: *Az e-közigazgatás elmélete*. Budapest, Akadémiai, 2004.
- Farkas Ferenc: *Változásmenedzsment*. Budapest, KJK KERSZÖV, 2004.
- French, Wendell L. – Bell, Cecil H., Jr.: *Organization Development. Behavioural Science Interventions for Organization Improvement*. Hoboken, Prentice-Hall Int. Inc., 2009.
- Gáspár Mátyás – Göndör András – Tevanné Südi Annamária: *Mindenki fontos! A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsment új irányai*. Budapest, Budafok-Tétény Önkormányzata, 2011.
- Gáspár Mátyás – Tevanné Südi Annamária: Zárt ciklusú stratégiai menedzsment (ZCSM) rendszer megvalósítása az önkormányzatok működésében. In Tózsá István (szerk.): *Önkormányzati szervezet és működéshatékonyág: a stratégiaalkotás*. Budapest, Nemzeti Közszerológáti Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020.
- Gazdag Miklós: Szervezetfejlesztés és emberi erőforrás fejlesztés. In Gazdag Miklós – Szatmáriné Balogh Mária (szerk.): *Személyügyi ABC. Aktuális gyakorlati tanácsadó cégvezetőknek és humánerőforrás menedzsereknek*. Budapest, Verlag Dashöfer – T. Bt., 1999.
- IFUA Horváth & Partners: *Folyamatmenedzsment a gyakorlatban*. Budapest, Alinea, 2006.
- Kádár Krisztián: *Stratégiai tervezés a közigazgatásban*. Budapest, Nemzeti Közszerológáti Egyetem, 2013.

- Kiss Norbert – Révész Éva: Teljesítménymenedzsment a közszektorban. In Antal Zsuzsanna – Drótos György – Kiss Norbert Tamás – Kováts Gergely – Révész Éva – Varga-Polyák Csilla: *Közzszolgálati szervezetek vezetése*. Budapest, Aula, 2011.
- Rónay Miklós: *Szervezetfejlesztés a közzszolgálatban*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 2014.
- Szilágyi Zoltán: *Szervezetdiagnosztika és szervezetfejlesztés* (2015). Online: <https://docplayer.hu/4507473-2-8-szervezetdiagnosztika-es-szervezetfejlesztés.html>
- Watson, Lewis: *Planning and Managing Change*. Milton Keynes, The Open University Business School, 1993.
- Womack, James P. – Daniel T. Jones: Lean Thinking. Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation. *Journal of the Operational Research Society*, 48. (1996). 11. Online: <http://dx.doi.org/10.1038/sj.jors.2600967>

VÁKÁT OLDAL

6. Közmenedzsment – a jövő trendjei

Több kutatás is igazolja, hogy szinteket lépve fejlődünk, az előrelépéshez pedig új ötletekre, sok energiára, nyitottságra és lelkes, elkötelezett munkatársakra van szükség. Evidens következtetés tehát, hogy a sikeres szervezet egyik legfontosabb feladata az *innovációs és változtatási képességének növelése*. De mit is jelent ez a hétköznapiakban? Mit teszünk, illetve mit tehetünk a megújulás, a fejlődés érdekében?

Az innováció egyik alapvető feltétele, hogy az általunk vezetett egyének, csapatok és szervezetek aktív állapotba kerüljenek, és hogy a mindennapok során mindenki a tudása és a képessége legjavát adja a közös munkához. Mi kell tehát ahhoz, hogy ez az aktív állapot és erre építve az előrelépés, a folyamatos fejlődés és a pozitív változás újra és újra megvalósulhasson? Hol és milyen szerepe van ebben a szervezeti kultúrának és a vezetésnek, illetve a szervezetek vezetőinek?

És végül, merre mennek, milyen irányba fejlődnek, hogyan néznek ki a jövő szervezetei? Lehet, hogy az új modell már készen áll? Lehet, hogy a jövő szervezetei már itt vannak körülöttünk, és csak arra várnak, hogy eljőjjön számukra a megfelelő pillanat? Mit tanulhatunk a startupoktól, és mit tanulhatnak ők a közigazgatási szervezetektől? Van-e, amiben a közszektor jobban teljesít, mint az üzleti szféra szereplői, vagyis tanulhatunk-e egymástól ebben a dimenzióban is?

A fejezetben olyan alternatív szervezeti modelleket mutatunk be, amelyek arra keresik a választ, hogy a tudatos tevékenységek milyen befolyást gyakorolnak a szervezet általános változtatási és ily módon fejlődési képességére. Végül a jövő közigazgatási szervezeteinek fejlődési lehetőségeit vizsgáljuk meg a modernizációs törekvések tükrében.

6.1. Reform vagy innováció?

A közszolgálat természete mindenütt a világon olyan, hogy önmaga átfogó korszerűsítésére ritkán vállalkozik. Ezért a közszolgálatot irányító szervezeteknek időszakonként önálló programokban kell meghatározniuk a szükséges változtatások fő irányait és módszereit.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Kádár Krisztián: *Stratégiai tervezés a közszolgálatban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013.

A reformfeladatok alapvetően két típusra bonthatók. Vannak egyrészt rutinszerűen visszatérő, valamely igazgatásszervezési alapelvből fakadó immanens feladatok, amelyek szükségképpen soha nem valósíthatják meg az ideáltipikus állapotot, csak közelíthetik. Ilyenek például: egyszerűsítés (debürokratizálás, dereguláció), észszerűsítés (racionalizálás), ügyintézés, a szolgáltatás minőségének javítása. Másfelől vannak az átfogó reformfolyamatokhoz kapcsolódó intézményi-strukturális átalakítások, újraszabályozások, feladat- és hatásköri felülvizsgálatok, amelyek egyszeri vagy fokozatos, de záros intézkedést igényelnek.

Kádár szerint a közszolgálat modernizációját a két fő módszer egyidejű, illetve egymást követő alkalmazásával célszerű elérni. A kezdeti periódusban egyidejűleg jelentkezik az alapvető kérdésekben végrehajtandó átfogó *közszolgálati reform*, valamint az átalakuló rendszerkereteken belüli igazgatási működés *folyamatos észszerűsítése*. Az átfogó közszolgálati reformfeladatok teljesítését követően viszont a minden kormányzati ciklusban szükségszerűen felmerülő egy-két reformtéma megoldásán túl a modernizáció súlypontja a struktúra folyamatos észszerűsítésére, a közszolgálat racionalizálására helyeződik át, amelynek fő célja a már kialakult kereteken belüli hatékonyabb, egyszerűbb és költségtakarékosabb közszolgálati működés elősegítése.

Az átfogó közszolgálati reformfeladatok, illetve ezt követően az adott kormányciklusban felmerülő tematikus igazgatási részreformok a törvények és más jogszabályok útján felülről lefelé haladva rendelkezhetek el és hajthatók végre. Ebben a folyamatban a kormánynak kiemelkedő szerepet, valamint külön szakmai és szervezeti-szervezési segítséget kell kapnia. Különös tekintettel arra, hogy a meglévő igazgatási pozíciók megőrzése okán az érintett közszolgálati apparátusok vezetői sokszor ellenérdekeltek, és nyílt vagy passzív ellenállásukkal gátolhatják, illetve lassíthatják a közszolgálati reformokat. Ezért a közszolgálatot érintő reformok sikeresen csak határozott kormánypolitikai és parlamenti támogatás mellett valósíthatók meg.

A közszolgálat megújításának másik útja az alulról felfelé terjedő és szélesedő folyamatos racionalizálás, korszerűsítés, ami az alapvető reformokat követően egyre jobban jellemzi majd a közszolgálat modernizációját. A korszerűsítő típusú folyamatban elsősorban nem a közszolgálat alapvető feladatait, hanem a közszolgálat részfeladatait, feladatmegoldó módszereit, az igazgatási működés részleteit szükséges átalakítani a közszolgálati szerveknél. Ezek az igazgatási változtatások döntően egy adott helyen elinduló *innovációk*, amelyeket azonban területileg és országosan is összefogni, országosan terjesztetni, és ahol indokolt, jogszabállyal vagy pénzügyi eszközzel segíteni kell. A folyamatos korszerűsítés mozdítsa elő, hogy az adott közszolgálati szerv közvetlenül is képes legyen

alkalmazkodni környezete gyorsan változó igényeihez, ehhez tudja igazítani saját szervezetét és eljárásrendjét azokon a területeken, ahol nincs központi előírás. Az átfogó közszolgálati reform során is kiemelt feladat legyen az, hogy a meglévő erőforrások átcsoportosításával fokozatosan kiépüljön az a rendszer, amely szervezeti-eljárási kereteket és érdekeltséget teremt a közszolgálat folyamatos megújulásához, önkorszerűsítő mechanizmusaihoz.

A fentiekben leírt eltérő módszereket a *reform* és az *innováció* – bár közös elemük a pozitív irányú változás, változtatás – szembeállításával határozzák meg az alábbi szempontok mentén, amit a 17. táblázat foglal össze.¹⁴¹

17. táblázat: A reform és az innováció összehasonlítása

	Reform	Innováció
1. Iránya	felülről lefelé	alulról fölfelé
2. Kezdeményező	közzszolgálat vezetése	apparátus tagjai
3. Hatóterület	a rendszer egésze, illetve a rendszerszintű működés szempontjából releváns része	valamely szakmailag jól megfogható részterület, konkrét módszertani kérdés
4. Változtatások intézményesülése	tervezés – előzetes értékelés – bevezetés	felvetődés – kidolgozás – terjedés
5. Eszközrendszer	irányítási, jellemzően jogi jellegű	terjedés, információmegosztás a hálózaton belül
6. Partneri együttműködés	jellemzően a tervezés során	jellemzően a megvalósulás során
7. Kötelezőség (szankcionálás)	jellemző	nem jellemző
8. Értékelés	rendszerszintű, követő	folyamatos, az alkalmazással egyidejű, egyéni és a hálózatba visszacsatolt

Forrás: Kádár (2013): i. m.

Bármelyik utat is követjük, akár külön-külön vagy egymásra épülve,¹⁴² a közszolgálati minőség és teljesítmény fejlesztése, hatásvizsgálata, a hatékony, etikus köz-

¹⁴¹ Kádár (2013): i. m.

¹⁴² Például épülhet innovációra a reform, vagy a reform innovációra készítheti a közigazgatási szervezetet.

szolgálati szervezeti kultúra értékeleinek megerősítése nem valósulhat meg a korszerű menedzsmenttechnikák alkalmazása nélkül. A közszolgálati minőség növelésének és a közszolgálat megreformálásának alapvető feltételét nemcsak a célok megfogalmazása és a követendő értékek kijelölése képezi, hanem a szervezési és vezetési módszerek olyan tudatos alkalmazása, amely megfelel a közszektor sajátosságainak. Ugyanakkor szükség van a változások (nemzetközi mércével is elfogadott) figyelésére, mérésére, értékelésére, ami szintén a közszektorra adaptált menedzsmentmodellek segítségével valósulhat meg.

A fent jelzett tényezők hatására megvalósuló változásokat a továbbiakban két modell – a vezető sikerére alapozó *administratégia* és a szervezetek evolúcióját követő *TEAL-modell* – adaptálásának lehetőségein keresztül vizsgáljuk, a közszolgálati szervezetek tekintetében.

6.2. Administratégia – a vezető sikere?

A modell megalkotói – Kisilowski és Kisilowska – szerint a jól működő közszolgálati intézmények egy ország fejlődésének motorjai: ügyfélbarát és kiszámítható környezetet teremtenek az állampolgároknak és az intézményeknek az ügyintézéshez, a vállalkozásoknak pedig a tervezhető, versenyképes működéshez. Régióink országaiban azonban a rendszerváltás után elmaradt az ideális közeg megteremtéséhez szükséges átalakulás. Ehhez a reformhoz pedig elsősorban ambiciózus, kreatív és tehetséges menedzserek és vezetők kellenek, akik átgondolt stratégia mentén irányítják részlegüket vagy hivatalukat. Az *administratégia* módszere ehhez kínál átfogó segítséget. Alaptétele, hogy a sikeres hivatalban sikeres *policy wonkok*, azaz fanatikus közszolgálati szakértők dolgoznak, és gyakorlatiasan, lépésenként bemutatja, hogyan alkalmazzák hatékonyan a magánszférában már kipróbált menedzsmenttechnikákat személyes és szakmai fejlődésük érdekében.

Az administratégia vezetői életpályák empirikus vizsgálata nyomán *három alapvető egyéni sikermodellt* különböztet meg:¹⁴³

1. Az *elismert szakértő* jól körülhatárolt területen fejleszti tudását és készségeit, gyűjti tapasztalatait és válik specialistává. Szakmai tudásának megkerülhetetlensége garantálja számára a stabilitást a politika viharai

¹⁴³ Maciej Kisilowski – Izabela Kisilowska: *Administratégia. Hogyan érjünk el sikereket közszolgálati vezetőként?* Budapest, HVG Könyvek, 2017.

közepette is, legfőbb motivációja pedig a környezet szakmai meggyőződé-
désének megfelelő, értelmes befolyásolásának lehetősége.

2. A *politikai hegymászó* a szakigazgatásban végzett munkát tapasztalat-
szerzésre használja, a politikai vezetők számára kívánja demonstrálni
a benne rejlő lehetőséget, mivel elsődleges motivációja a kormányzati
struktúrában való előrehaladás, amiért akár a politikai elköteleződésben
rejlő kockázatot is vállalja.
3. Az *üzleti vándor* a közszektorban eltöltött időt a magánszektorban való
érvényesülést megkönnyítő vezetői tapasztalat és kapcsolatok megszer-
zésére alkalmas időbefektetésként kezeli, amely után átvált a jobban
fizető üzleti életbe. Nem ritka azonban az sem, hogy egy személy pályá-
futása során többször váltson a köz- és a magánszféra között.

A modell a *vezetői stratégia* tekintetében egy egyszerű definíciót követ: ha egy
tevékenység, alkalmazott vagy költség:

- nem járul hozzá az általuk előnyben részesített közpolitikai megoldás-
hoz, vagy
- nem gyarapítja a politika tőkéjüket, vagy
- nem javítja az ügyfél elégedettségét,

akkor nincs összhangban a stratégiai célokkal, és nem gyarapítja a hivatal által
teremtett közösségi hasznot sem. A fenti három tényező – a *jó megoldások*,
a *politikai támogatottság* és az *ügyfél-elégedettség* – mentén határozhatók meg
a vezetői prioritások.¹⁴⁴

A szerzőpáros az adminisztrációt, azaz a proaktív közszolgálati vezetői
prioritásokat egy mátrixban helyezi el:¹⁴⁵

1. A „rakétakilövőök” azok a lehetőségek, amelyek a legnagyobb eséllyel
teremtene közösségi hasznot, és juttatják magasabb szintre a karrierün-
ket. Rövid és hosszú távú hasznot egyaránt hoznak. Kivitelezésükkel
a legkreatívabb munkatársakat kell megbízni.
2. Az „oldalszárnyak” kevésbé látványos vagy előrevivő elemek, amelyek
elhanyagolása azonban komoly rizikót jelent, a rájuk fordított időt ezért
racionalizálni kell.

¹⁴⁴ Kisilowski–Kisilowska (2017): i. m.

¹⁴⁵ Kisilowski–Kisilowska (2017): i. m.

3. A „portyázó egységek” olyan kezdeményezések, amelyek nem erősítik meg a jelenlegi pozíciókat, azonban a jövőre nézve lényeges befektetést jelentenek. Ezek kihasználásának képessége a proaktív vezető egyik legfőbb kvalitása, ennek megfelelően ezek menedzselése során kulcsfontosságú a diszkréció és az innovatív hozzáállás, olyan alkalmazottakra érdemes bízni, akik szívesen vállalnak kockázatosabb részkitöltő tevékenységeket.
4. A „járőrök” olyan, általában jogszabály által előírt, nem elhanyagolható kezdeményezések, amelyeknek szerepe azonban a jelen és jövőbeli fejlődésünk szempontjából nem feltétlenül látható, de érdemes rájuk tanulási lehetőségként tekinteni.

Az adminisztrátégia vezetői prioritásait az 59. ábra szemlélteti.



59. ábra: A proaktív közszolgálati vezető prioritásai

Forrás: Kisilowski–Kisilowska (2017): i. m.

A fenti mátrixnak megvan a megfelelője a három kulcstényező (jó megoldások, politikai támogatottság, ügyfél-elégedettség) mindegyikére leképezve, ezek egymásra vetítve mutatják meg a követendő stratégiát. Ezután a szerzőpáros háromszor tíz lépésben foglalja össze a legfontosabb gyakorlati javaslatait.

Az adminisztrátégia fő üzenete: az állam csakis akkor lesz képes hatékonyvá válni, ha az emberek, akik az intézményeit alkotják, mind személyesen, mind

pedig szakmailag elégedettek. Mi több, kijelenthető, hogy a stratégiai megközelítés lehetőségeket hoz létre több szinten: egy nemzet sikerétől a globális gazdaságban egészen egy közmenedzser szakmai versenyben elért sikeréig.

6.3. TEAL-modell – a szervezet sikere?

A történelem során folyamatosan fejlődő emberi tudatossághoz egyre hatékonyabb és összetettebb szervezeti modellek párosultak. Ez a fejlődés folyamatosan és exponenciálisan halad, ma is épp egy fordulóponthoz érünk meg. Laloux (2016) azt állítja, a szervezetek, emberi közösségek maguk is saját evolúciós céllal rendelkező létezők, és mint ilyenek, különböző evolúciós szinten állnak. Az evolúciós lépcsőfokokat színekkel és metaforákkal teszi megfoghatóbbá. A szervezeti evolúció csúcán ma a TEAL-nek nevezett szervezetek vannak, amelyekben a sikert és a fejlődést a bizalmon alapuló együttműködés teremti meg.

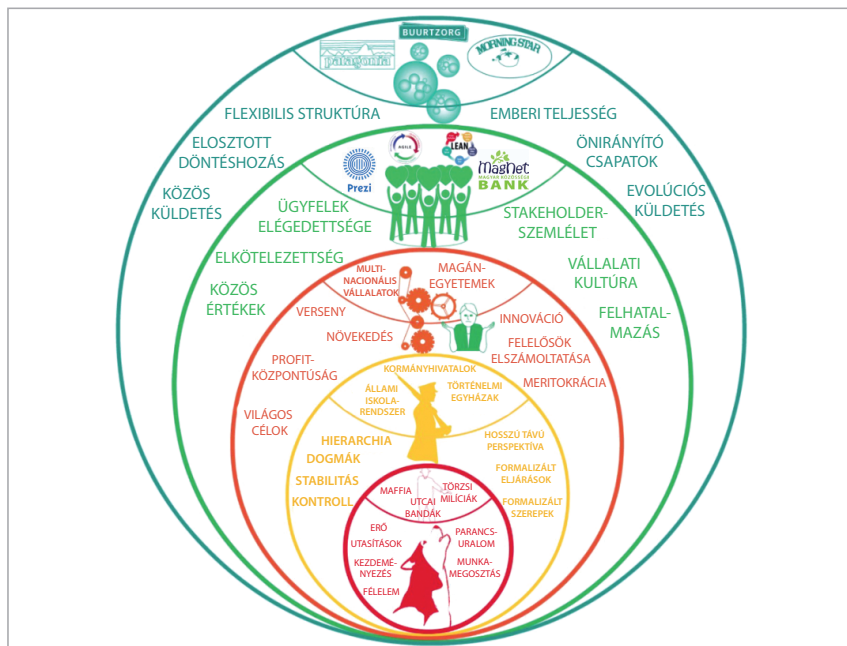
Az evolúciós modell szerint a szervezeteknek többféle működési modellje van, és ezek közül a legmagasabb szintet a TEAL (zöldeskék) működés képviseli. Minden egyes működési modellt négyféle területen vizsgál meg a szerző: egyéni és csoportos viszonyulások, valamint a belső tapasztalatok és a külső cselekvések szempontjából. Ebből a négy elemből áll össze egy olyan mátrixrendszer, amelyben az alábbi működési modellek jellemzői felrajzolhatók:¹⁴⁶

- *Vörös*: impulzivitás. Egy ilyen rendszer kaotikus körülmények között tud sikeresen működni. Fő értéknek a hatalom tiszteletét és a munkaerő megosztását tekinti. Ragadozó típusú vezetői vannak.
- *Borostyán*: konformitás. Hosszú távra képes tervezni és stabil struktúrákat kialakítani. Fő értékei a hosszú távú perspektívában gondolkodás, a stabilitás és a szigorú szabályozottság a folyamatok és a szerepkörök terén is. Autoriter vezetői vannak, akik a szervezetet fentről irányítják.
- *Narancs*: eredményesség. A hatékonyság mindenek felett – ha jól megértjük, hogyan működik a gépezet, nagyobb teljesítményt érhetünk el. Legfőbb értéknek az innovációt és a megbízhatóságot tekinti, az elismertség pedig mindenkinek tehetségétől, tudásától, szorgalmától és teljesítményétől, egyszerűen az *érdemeitől* függ. Vezetői feladatfókuszúak, célorientáltak és határozottak.

¹⁴⁶ Frederic Laloux: *A jövő szervezetei*. Budapest, Aquilone, 2016.

- *Zöld*: sokszínűség. Egy ilyen rendszerben az elfogadás, együttműködés és a kommunikáció működteti a dolgokat. Értékközpontú működés jellemzi, az *empowermentet* és a kulcsszereplőkkel való jó viszony ápolását tekinti fontosnak. A vezetésben – és így a szervezet egészében – a konszenzuseresés, mások szolgálata és a kölcsönös részvétel a hangsúlyos.
- *Zöldeskék (teal)*: evolúció. A szervezetre úgy tekint, mint élőlényre. Elfogadja, hogy a tudatosságnak fejlődési fázisai vannak, és ezen a fejlődési úton mindenki valahol tart. Legfőbb értéknek a környezettel való folyamatos, élő kölcsönhatást, az önmagunkkal való egységet és a teljes önállóságot tekinti. A vezetés feladatai megoszlanak a résztvevők között, ehhez tudatosan alakítják ki és őrzik a bizalmat. A motivációt és a helyes cselekedetek viszonyítási pontját a belső mérték és lelkiismeret adja.

A TEAL-modell szervezeteit és annak jellemzőit a 60. ábra szemlélteti.



60. ábra: A TEAL-modell szervezetei

Forrás: Laloux (2016): i. m.

Egy olyan szervezeti modellről van szó, amely teljesen eltér a megszokott működési módtól. Alapvetően a hatalom és az emberi kapcsolatok tekintetében egy teljesen újszerű, demokratikus keretben új alapokra helyezi a vezető-beosztott viszonyt, lebontva a hagyományos hierarchikus szervezeti struktúrát, felhatalmazással, bevonással erősítve a kreativitást, az önmenedzsmentet és a személyes kiteljesedést.

*A modell három alapvető pillére:*¹⁴⁷

1. **Önmenedzsment.** A szervezetben mindenki önállóan hozhat döntéseket a munkájával kapcsolatos kérdésekben, de bizonyos szabályok szigorú betartásával. Mivel minden folyamat mindenki számára átlátható, és a szabályok is a sikeres döntéshozást segítik, az egész nem olyan kockázatos, mint elsőre gondolnánk, sőt a stabilitás és biztonság irányába viszi az egész szervezetet. A mai szervezeteknél a vezető szülői, az alkalmazott pedig gyermeki szerepben van. A TEAL-szervezeteknél az önmenedzsment gyakorlata azt segíti elő, hogy a munkatársak felnőtt-felnőtt viszonyokban dolgozzanak együtt. Nincsenek klasszikus értelemben vett középfővezetők, inkább mentorok, akik azt segítik, hogy a folyamatok mindenütt az új modellnek megfelelően működjenek.
2. **Teljesség.** Ma a legtöbb szervezetnél az a jellemző, hogy a személyiségünk háromnegyedét a küszöbön kívül kell hagynunk, amikor bemelegyünk dolgozni. A hagyományos szervezeteknél általában egy olyan, előre meghatározott szerepmódnak kell megfelelnünk, amely elvárás az adott szervezeti kultúrában. Meghatározott, hogy mit és hogyan kell tennünk beosztottként, valamint az is, hogy mi a mintaadó vezetői magatartás. A TEAL-szervezeteknél egy fontos cél, hogy mindenki a teljes személyiségével legyen jelen a munkahelyén, ne szerepet játsszon, vagy esetleg igyekezzen valakinek a kedvében járni egy esetleges későbbi jutalom reményében. Mivel nincs formális szervezeti hierarchia, nem kell mindenáron felfelé kapaszkodni a ranglétrán; az alapműködésből adódóan okafogyottá válik ez a megszokott szerepjáték.
3. **Evolúciós cél.** Ez azt jelenti, hogy magasabb célért dolgozunk, mint a profit, valami olyan tevékenységet végzünk, amely az egyén, a közösség vagy a környezet jóllétét is szolgálja. A TEAL-szervezeteknél nem a vezető jelöli ki a célt, hogy utána a többiek ezt megvalósítsák.

¹⁴⁷ Laloux (2016): i. m.

A „vezető” inkább érzékenyen figyeli, hogy a szervezet önállóan milyen irányba alakul. A szervezetet a munkatársak közössége és a külső környezet szervesen alakítják. A tapasztalat szerint így a vállalat egyre inkább úgy működik, hogy a munkatársak személyes fejlődését és a közösség fejlődését a legjobban segítsé; és a külső környezetre (természet és társadalom) is fejlesztően hasson. Nem gondolnánk, de a tapasztalat azt mutatja, hogy mellékhatásként a hatékonyság és a profit is emelkedik.

A modell gyakorlati eszközöket is kínál ahhoz, hogy olyan munkahelyeket hozunk létre, ahol az egyéni és csoportos, szervezeti fejlődés áll a középpontban. A fejlődésnek olyan tere van szüksége, ahol az energiát nem vonja el a szervezeti politika, a félelem, a bizalmatlanság.

Nagyon fontos koncepció, hogy egyik szín sem jobb, mint a másik, minden perspektíva hordoz értékes gondolatokat. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az újabb perspektívák hatékonyabban kezelik a növekvő komplexitás problémáját. Ez nem jelenti azt, hogy minden esetben ezekre a paradigmákra van szükség, és csak a TEAL-szervezetek lehetnek eredményesek. A siker minden egyes perspektívából másként látszik. A modell alapján a közszolgálati szervezetek jellemzője a borostyán, azaz a *konformitás*, és általában akkor ütköznek saját korlátaikba, amikor megváltozik a környezet, és az új kihívások új megközelítést igényelnek. Ezért kell fejlődniük, azaz *tudásintenzív szervezetekké* válniuk, ahol *tudásmunkások* dolgoznak, illetve bizonyos esetekben menedzselik önmagukat, a munkájukat.

6.4. Merre tovább, közmenedzsment?

Az előzőekben bemutatott megközelítések áttekintése módot adott arra, hogy megismerjük az utóbbi évek kutatásaiból született menedzsmentelméleteket, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy jobban megértsük a szervezetek „anatómiáját”, általánosságban és a közszolgálat esetében, illetve sikeresebben tudjuk megválaszolni az aktuálisan felmerülő kérdéseket.

Az elméleti menedzsmentmodellek a szervezetek képességének növelését hivatottak szolgálni, azaz az eredményes és hatékony működés mellett a folyamatos fejlődést biztosítani. Jelenleg nincs egységes álláspont annak megválaszolására, hogy vajon mi a követendő minta a jövő közszolgálati szervezeteinek tekintetében, a rendelkezésre álló módszerek és eszközök nem jelentenek biz-

tos „receptet” a sikerhez. A modelleket szelektálni, adaptálni lehet, sőt kell is ahhoz, hogy azokat sikeresen lehessen alkalmazni és a szükséges változásokat megvalósítani.

Mégis milyen tulajdonságokkal rendelkeznek majd a jövő közszolgálati szervezetei? Erre ad egy lehetséges választ Plant *holisztikus posztbürokratikus modellje*, amelynek jellemzőit – a bürokratikus szervezetével való összehasonlításban – a 18. táblázat foglalja össze.¹⁴⁸

18. táblázat: A bürokratikus és a posztbürokratikus szervezetek jellemzői

Bürokratikus szervezet	Posztbürokratikus szervezet
Szervezeti fókuszú	Állampolgár-fókuszú
Hierarchikus, pozíciótól függő hatalom	Vezetési képességen alapuló hatalom
Szabályozásfókuszú	Emberfókuszú
Önállóság	Együttműködés
Status quo fókuszú	Változásfókuszú

Forrás: Rosta (2012): i. m.

Plant a holisztikus megközelítést elsősorban a *stratégiai tervezésre* összpontosítja. Azt sugallja, hogy a sikeres megközelítés a holisztikus stratégiai kereten keresztül integrált rendszerként fogja fel a folyamat összes elemét. Ezenkívül a hiányosságok felülvizsgálatára összpontosít, amelyek holisztikus keretrendszer kialakításában alakulhatnak ki a közszféra környezetében, és megkeresi a hiányosságok leküzdésének módjait a sikeres stratégiai tervezési folyamat biztosítására.¹⁴⁹

Végezetül, a közigazgatás nagy klasszikusa, Magyary Zoltán szavait idézve: „a public administration éppúgy administration, mint a private administration, ezért a közigazgatásnak a gazdaságosság és eredményesség követelményeinek éppen úgy meg kell felelnie.”¹⁵⁰

¹⁴⁸ Rosta Miklós: *Innováció, adaptáció és imitáció. Az új közszolgálati menedzsment*. Budapest, Aula, 2012.

¹⁴⁹ Rosta (2012): i. m.

¹⁵⁰ Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

Összefoglalás

A fejezetben áttekintettünk néhány olyan alternatív modellt, amelyek a szervezetek innovációs és változtatási képességének növelését hivatottak szolgálni, azaz az eredményes és hatékony működés mellett a folyamatos fejlődést biztosítani. Jelenleg nincs egységes álláspont annak megválaszolására, hogy vajon mi a követendő minta a jövő közigazgatási szervezeteinek tekintetében, a rendelkezésre álló módszerek és eszközök nem jelentenek biztos „receptet” a sikerhez. Az ismert modelleket szelektálni, adaptálni lehet, sőt kell is ahhoz, hogy sikeresen alkalmazni lehessen, a változás megvalósulhasson.

Ellenőrző kérdések

1. *Miért kell folyamatosan fejlődnie egy szervezetnek?*
2. *Mi a különbség a reform és az innováció között?*
3. *Milyen alternatív szervezeti modelleket ismer?*
4. *Mi az adminisztrégia alaptétele?*
5. *Melyik szervezettípus hordozza magában a közigazgatási szervezetek jellemzőit a TEAL-modellben?*
6. *Melyek a bürokratikus szervezet jellemzői?*
7. *Melyek a posztbürokratikus szervezet jellemzői?*
8. *Miért fontos az innováció a közigazgatásban?*

Fogalmak

Bürokratikus: az ügyintézésben tanúsított merev, az előírásokat minden esetben megtartó magatartás.

Bürokratikus szervezet: weberi szervezet, amelynek jellemzői a hierarchia; egyértelmű munkamegosztás, pontosan meghatározott hatáskörök; szakértelem; szabályszerűség; aktaszerűség.

Innováció: szakmai fejlesztés, újítás létrehozása, egy új ötlet megvalósulása.

Posztbürokratikus szervezet: olyan szervezet, amely kevesebb hatalommal (és pénzzel) rendelkezik, míg a technológiai fejlődés által hatalommal felruházott állampolgárok többel.

Reform: a réginek átalakítása valamely új eszme, elv aktív keresztülvitelével.

Felhasznált irodalom

- Kádár Krisztián: *Stratégiai tervezés a közszolgálatban*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013.
- Kisilowski, Maciej – Izabela Kisilowska: *Administráció. Hogyan érjünk el sikereket közszolgálati vezetőként?* Budapest, HVG Könyvek, 2017.
- Laloux, Frederic: *A jövő szervezetei*. Budapest, Aquilone, 2016.
- Magyar Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Plant, Thomas: Holistic Strategic Planning in the Public Sector. *Performance Improvement*, 48. (2009), 2. 38–43.
- Rosta Miklós: *Innováció, adaptáció és imitáció. Az új közszolgálati menedzsment*. Budapest, Aula, 2012.

VÁKÁT OLDAL

7. Esettanulmány: fejlesztési projektek a magyar közszolgálatban

„Megfelelő embert a megfelelő helyre!” – hangzik az ismerős mondás, ami a munkavállaló és munkáltató közötti kölcsönös érdekközösségre utal. Az egyének fontos, hogy megtalálja a számára kielégítő munkahelyet, a szervezetnek pedig, hogy megfelelő kompetenciákkal rendelkező személyekkel töltsen be az álláshelyeket. A közigazgatásnak érdeke a minőségi munkaerő pályára vonzása, beillesztése és pályán tartása, azaz a pályaaorientáció, a mentorálás és a tehetséggondozás, amelyek az integrált humánerőforrás-menedzsment részét képezik. A komplex humánerőforrás-menedzsment rendszerének kialakításához a KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001 azonosító számú, *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása* című projekt adott lehetőséget. Ennek keretében került sor az igényfelmérő kutatásokra, és ezek alapján a fejlesztési koncepciók és programok kidolgozására, amelyek célja a tehetséges, képzett, motivált munkaerő biztosítása a szektorban.

A fejezet célja a közszolgálati humánerőforrás-menedzsment utánpótlásának vizsgálata révén, az ebben rejlő fejlesztési lehetőségek bemutatása. Először a változás indukcióját tekintjük át, azaz a digitális korszak által generált új munkavállalói és munkáltatói igényeket. Ezután megnézzük, hogy a felvetett változtatási igényekre milyen válaszokat fogalmazott meg a magyar közigazgatás, azaz az utóbbi időszak fejlesztési programjait, illetve az ezek által ígért eredményeket.

7.1. A munkavállalók új igényei, avagy mit akar a digitális generáció?

A közszolgálatban ugyanúgy tevékenykednek különböző generációkhoz tartozó munkatársak, mint a többi szektorban, így érdemes figyelemmel lenni ezek hatására a versenyképességre, illetve a szolgáltatói szemléletre. Tekintsük át először röviden az egyes generációk jellemzőit és munkavállalóként megjelenő igényeit!

A munkavállalás generációk közötti kutatásának alapja, hogy a különböző generációk eltérő sajátosságokkal rendelkeznek, más korszakban nőttek fel, más társadalmi, kulturális és politikai hatások érték őket. A generációs elméletet William Strauss és Neil Howe amerikai történészek alapozták meg az 1991-ben megjelent *Generations* című könyvükkel. Ebben azt állítják, hogy az egymást

követő emberi generációk világlátásában, értékrendjében és viselkedésében egy mintázat fedezhető fel, amely ciklikusan ismétlődik. Szerintük egy ilyen ciklus (*saeculum*) hozzávetőleg egy emberöltőnyi, nyolcvan évig tart, és az alábbi szakaszból áll:¹⁵¹

Felemelkedés (High): krízis utáni időszak, amikor az új intézmények konszolidálódnak, az individualizmus pedig háttérbe szorul. Ilyen korszak volt például a Nyugat felemelkedése a II. világháborút követően.

Ébredés (Awakening): a személyes hitelesség vágyából megszületik az egyéni autonómia, és ezzel gyengíteni kezdi az intézményrendszert. Erre példa az 1960-as évek Amerikájának hippikorszaka, amely elhozta a tudatosság új ébredését.

Kibontakozás (Unraveling): az intézmények meggyengülnek, és az egyéni individualitás dominál. Ilyen volt az Egyesült Államok gazdasági fellendülése az 1980-as évek közepétől az ezredfordulóig.

Fordulópont (Fourth Turning): ekkor történik a társadalom újraszerveződése. Az elavult intézményrendszer lebontásában és az egyének valamely új csoport felé való elköteleződésében csúcsosodik ki. Történhet békés vagy agresszív úton.

Strauss és Howe szerint ezeknek az időszakoknak megvannak a maguk archetipikus embertípusai: a felemelkedés embertípusa az új értékek felé vágyódó *próféta*, az azt követő ébredés a szabadságkereső *nomádoké*, akiket a kibontakozás során vagyongyarapító *hősök* követnek, végül a fordulópontot elviselni kényszerülő *művészek* zárják a kört. Egy-egy ilyen időszak körülbelül 20 évig tart, és az aktuálisan ereje teljében lévő generáció aktivitása fémjelzi. A szerzők azt is kiemelik, hogy a próféta és a hős domináns generációk, vagyis meghatározó szerepet játszanak a fejlődésben, míg a nomád és a művész inkább elszenvedik az átalakulást, ezért ők az úgynevezett recesszív generációk.¹⁵²

Howe és Strauss elmélete alapján a jelen korszakunkat alakító négy generáció: a *baby boom*, az X, az Y és a Z generáció.¹⁵³

- A *baby boom generáció (próféták)* a II. világháború után születtek, abban az időszakban szocializálódtak. Alapvető jellemzőjük a tekintélytisztelő, az alázat és a nagy fokú alkalmazkodóképesség. Az aktív munkaerő-állományból nekik a legnehezebb a technológiai fejlődéssel lépést tartani.

¹⁵¹ Szabó Attila: *A generációs elmélet spiráldinamikai értelmezése* (2015).

¹⁵² Szabó (2015): i. m.

¹⁵³ Neil Howe – William Strauss: *Generations: The History of America's Future, 1584 to 2069*. New York, William Morrow & Company, 1991.

Alapvető igényük van a hosszú távú, biztos munkahelyre, a tényszerű, korrekt és múlton alapuló teljesítményértékeléseket szeretik. Ők még a hagyományos, frontális jellegű iskolarendszerben nőttek fel, nehéz számukra az online tanulást megszokni, sokan még a számítógépektől is távol tartják magukat.

- Az *X generáció (nomádok)* tagjai fiatalként vagy fiatal felnőttként éltek meg a rendszerváltást, az internet és a számítógép elterjedését, illetve a mobiltelefonok megjelenését is. Leginkább a karrier, a státusz és az anyagi ösztönzők jellemzők rájuk, szeretik a rugalmas képzési formákat, a kis csoportos tréningeket, a munkahelytől távoli, elvonulós, bulizós lehetőségeket.
- Az *Y generáció (hősök)* tagjai már a fogyasztói társadalom, a technikai újítások és az innováció világába születtek, számukra mindennapos az új technikai eszközök kipróbálása, jellemzően több digitális eszközt is egyszerre használnak. Szüleik kemény munkával töltött életét látva kifejezetten elutasítják a kemény, értelmetlen munkát, a hierarchiát és a tekintélytisztelést is, őket leginkább az önmegvalósítással lehet motiválni. Fontos számukra a munka, a magánélet és a szabadidő egyensúlya, olyan munkahelyeken szeretnek dolgozni, ahol erre megfelelő rugalmasságot kapnak. Szeretik a versenyhelyzeteket, igényük van az önálló döntéshozatalra. Tanulni bárhol tudnak, minél több forrásból, annál jobb, a lényeg, hogy egyéni, interaktív, számítógéppel támogatott, rugalmas rendszerből tehessék azt meg.¹⁵⁴
- A *Z generáció (művészek)* egyik kiemelt jellemzője az értékek változása. Az információ bármikor elérhető számukra, de mivel nem tanulták meg a kritikai gondolkodást, hajlamosak mindent elhinni, amit az interneten olvasnak. Veszélyeztetettségük ebben a tekintetben a legnagyobb, hiszen véleményüket, értékítéletüket sokszor kizárólag az interneten olvasottak alapján határozzák meg.¹⁵⁵ A nagy fokú nyitottság miatt ráadásul pillanatok alatt alakítanak ki vadidegen emberekkel kapcsolatokat, ezzel párhuzamosan csökken az életükben a hosszú távú, igazi barátságok száma. Egyes kutatók a digitális generáció elmagányosodását is előre vetítik.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Schäffer Balázs: *A legifjabb titánok. Vezetőknek a Z generációs munkavállalókról.* Budapest, Boook, 2015.

¹⁵⁵ Tari Annamária: *Z generáció.* Budapest, Tericum, 2011.

¹⁵⁶ Schäffer (2015): i. m.

A digitális bennszülött és digitális bevándorló fogalmakat Marc Prensky vezette be a 2001-ben megjelent, *Digital Natives, Digital Immigrants* című cikkében. A digitális bennszülöttek, más néven a digitális nemzedék, az 1995 után születettek alapvetően másként gondolkodnak, más módon dolgozzák fel a környezetükből érkező információkat, mint a korábbi generációk. Ők ahhoz vannak hozzászokva, hogy minden információ azonnal a rendelkezésükre áll (hiszen az interneten szinte mindennek azonnal utána tudnak nézni), szeretnek egyszerre több dologgal foglalkozni, és sokkal hatékonyabbak csapatmunkában és hálózatban, mint egyedül. Igényük van az azonnali megerősítésre és a gyakori jutalmazásra.¹⁵⁷ Emellett azonban sokkal öntudatosabbak is, tisztában vannak azzal, hogy a tudás a kulcsot jelenti majd a megélhetésük szempontjából.¹⁵⁸

Ami a munka világát illeti, a jelenkort alakító aktív munkavállalók a négy domináns generáció, a baby boom, az X, az Y és a Z generáció tagjai. Kutatások kimutatták, hogy technológiai, munkahelyváltási, lojalitási és javadalmazási aspektusban különbségek jellemzik az egyes generációkat:¹⁵⁹

- *Technológiai aspektus.* A baby boom generáció tagjai bizonytalanul viszonyulnak a technológiai újításokhoz, nem bízzák azokra magukat. Az Y generáció tagjai már sokkal fogékonyabbak, internetfüggők, a mindennapokban és a munkavégzésük során is alkalmazzák a technológiai eszközöket. A Z generáció tagjai akár egyszerre több dolgot is jól, magabiztosan tudnak használni, megosztják a figyelmüket.
- *Munkahelyváltási aspektus.* A baby boom generáció tagjai félnek a munkahelyváltás okozta bonyodalmaktól, inkább megkímélik magukat ettől, kitolva ezzel a tűrőképesség idejét. Az Y generáció hisz abban, hogy több lábon kell állni, egyszerre akár több szinten, több karriert is képes építeni. A legfiatalabb Z generációról nincsenek munkahelyváltással kapcsolatos visszajelzések, hiszen a legidősebb tagjai is csak 19 évesek.
- *Lojalitás és javadalmazás.* A baby boom generáció lojalitása értelmében inkább hosszabb távon számol a bérezéssel is. Az X generáció hedonista módon elvárja az azonnali javadalmazást, a fiatalabbak a teljesítmé-

¹⁵⁷ Marc Prensky: *Digital Natives, Digital Immigrants. Part 1. On the Horizon*, 9. (2001), 5. 1–6.

¹⁵⁸ Prievára Tibor: *A 21. századi tanár*. Budapest, Neteducatio Kft., 2015.

¹⁵⁹ Szabó Szilvia: A vezetésmenedzsment innovációja – új kihívások a közszolgálatban. In Belényesi Emese – Koronváry Péter – Szabó Szilvia: *Közszolgálati vezetés és szervezés*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2019. 151–168.

nyük alapján való bérezést igénylik, saját piaci értéküknek megfelelően. Az idősebb generáció tagjai elfogadják, hogy számukra a munkahely érdekei előrébb valók a sajátjaiknál, ennél fogva rendkívül lojális viselkedést tanúsítanak. Az X generáció inkább a munkaközösséghez, a csoportokhoz és az egyénekhez ragaszkodik. A fiatalabbak már a saját kapcsolati hálójukhoz, önmagukhoz és a márkákhoz lojálisak.

- *A hierarchiához való viszony.* A Z generáció nem hisz a hierarchiában, kizárólagosan a megszerzett tudást tiszteli és ismeri el, ezáltal a tudás-alapú vezetést preferálja. Az Y generációnak fontos, hogy elegendő szabadságot és felelősséget kapjon a vezetőjétől. Az idősebb generáció tagjai inkább hisznek a pozíció tiszteletében és a tekintélyelvű vezetésben, éppen ezért el is várják, hogy megadják számukra az alapvető tiszteletet.

Szabó Éva azonban arra is felhívja a figyelmet, hogy a munkahelyi sikerekhez és a teljes élethez szükség van megfelelő és hatékony társas készségekre és megküzdési stratégiákra is. Ezzel pedig úgy tűnik, a digitális generáció is nehezen birkózik meg. Bár rendkívül magabiztosnak, sokszor akár önelégültnek tűnnek, a digitális kommunikáció adta lehetőségek hatására hajlamosak elszigetelődni. Chou és Edge (2012) kutatása pedig arra is rámutatott, hogy minél több időt tölt valaki a Facebookon, annál elégedetlenebb az életével, és annál kevésbé érzi értékesnek magát.¹⁶⁰

A digitális nemzedék sajátosságainak vizsgálata után tekintsük át azt is, hogy milyen igényei vannak a munkáltatóknak a digitális korszakban!

7.2. A munkáltatók új igényei, avagy mire van szükség a szervezetnek a digitális korszakban?

Az idők során folyamatosan fejlődő emberi léthez egyre hatékonyabb és összetettebb szervezeti formák párosultak. Ez a fejlődés folyamatosan halad, jelenleg is épp egy fordulópontot élünk meg, ahol az extenzív fejlődés helyét az intenzív veszi át, és az eredményesség mellett egyre fontosabb tényező a hatékonyság. Ezek a változások generálják a szervezetek új jellemzőit.

¹⁶⁰ Szabó Éva: *A digitális szakadékon innen és túl. A tanárszerep változása a XXI. században* (2015).

Emellett a munkaerő jellemzőinek változása következtében új menedzsment-funkciók is megjelennek a szervezetekben:¹⁶¹

- *Kompetenciamenedzsment*: a szervezeti célkitűzések realizálását szolgáló tevékenységek összefüggő sorozata, amely lehetővé teszi a szükséges kompetencia-erőforráskészlet tervezését és biztosítását, a rendelkezésre álló kompetenciapotenciál racionális felhasználását, fejlesztését, ezáltal a munkavállalók teljesítményének folyamatos növelését.
- *Generációmenedzsment*: új menedzsmentfunkció, amely a HR-tevékenységet generációs (életkori) sajátosságok alapján szervezi.
- *Vezetésmenedzsment*: a vezetésnek a szervezet sikeres működésében betöltött funkcióinak és azok betöltési módszereinek menedzselése.
- *Életminőség-menedzsment*: az élhető munkahely megteremtése.
- *Munkáltatói márka*: specifikus ajánlatokra épül, amelyeket egy szervezet közvetít a jelenlegi és lehetséges munkavállalók felé, speciális toborzási eszköz.

A munkáltatónak ugyanúgy érdeke a *beválás*, azaz az egyén és a választott pálya, munkakör, pozíció valós megfelelése, mint a munkavállalónak. A pályaorientáció a toborzási és kiválasztási rendszerekre is hatással van, hiszen megkönnyíti az esetleges utánpótlást, előmenetelt a szervezetben, és a beválásban is csökkenti a kockázati tényezőket. A szervezeti utánpótlás-tervezés célja a jó munkatársak megszerzése és megtartása: azoknak a szakembereknek a vonzása és kiválasztása, akik a legmegfelelőbbek lehetnek a jövőbeli munkakör betöltésére.

Ebben segíthet például a *munkáltatói márka*, amely olyan specifikus ajánlatokra épül, amelyeket egy szervezet közvetít a jelenlegi és lehetséges munkavállalók felé. Speciális toborzási eszköz, minősége határozza meg azt, hogy miként teljesít a jelenlegi munkaerő, és azt is, hogy milyen munkavállalói kört tud bevonítani az adott szervezet. Munkaerőpiaci szempontból sikeres szervezet az, amelyet a munkavállalók vonzóbbnak tekintenek, mint a versenytársakat.

Fontos a *karrierperspektívák* (nézőpontok) figyelembevétele is, amelyek alapvetően az életpálya egyéni és szervezeti dimenzióit vizsgálják. Elmondható, hogy a szervezet célkitűzései és az egyéni indítatások között nincs sorrendiség. Nem előrébb való egyik sem a másiknál, a kettő szorosan összefügg. Egymást segítve és erősítve valósulhat meg a kitűzött célok elérése mindkét oldalon. Az együttműködés csak akkor képes hatékonyan működni a gyakorlatban, ha az egyéni

¹⁶¹ Szabó (2019): i. m.

és szervezeti célok valahol találkoznak, összhangban vannak.¹⁶² A szervezeti és egyéni karrierperspektívákat a 19. táblázat hasonlítja össze.

19. táblázat: A szervezeti és egyéni karrierperspektívák összehasonlítása a digitális korszakban

Szervezeti karrierperspektívák	Egyéni karrierperspektívák
A szervezet jövőbeli személyzeti igényét határozza meg.	Az egyén a képességeit és az érdeklődését határozza meg.
Karrierutakat tervez.	Élet- és munkacélokat tervez.
Felméri az egyéni képességeket és tréning-szükségletet.	Felméri az alternatív utakat a szervezeten belül és kívül.
Összeilleszti a szervezeti igényt és az egyéni képességeket.	Feltárja a változásokat az érdeklődésben és célokban, ahogy az életszakasz változik.
Auditálja és fejleszti a szervezet karrier-rendszerét.	

Forrás: a szerző szerkesztése

A Bill Gates Alapítvány felmérte a 21. századi készségeket, vagyis hogy a leendő munkáltatók milyen kompetenciákat várnak el a jövőbeni munkavállalóiktól. Ez az öt 21. századi kompetencia:¹⁶³

1. *Együttműködés*: meg kell tanulni párban vagy csoportban dolgozni, a munkáért közös felelősséget vállalni, közös érdemi döntéseket hozni.
2. *Tudásépítés*: azt is szükséges megtanulni, hogyan építsenek fel új tudást, akár úgy, hogy több tantárgy területéről származó ismeretet kell ötvözniük.
3. *Értelmes és indokolt IKT-használat*: nem az a megoldás, hogy mindig, minden helyzetben, mindenáron a legújabb technológiákat használjuk, hanem az, hogy az adott célnak megfelelően tudjunk és merjünk bánni ezekkel az eszközökkel.
4. *Valós problémák megoldása és innováció*: el kell sajátítani azt a képességet, hogy az iskolán kívüli világban létező, valós problémákra keressenek megoldásokat.
5. *Önszabályozás*: annak képessége, hogy előre megadott feltételek mentén tervezhetik és újratervezhetik a munkájukat.

¹⁶² Szabó (2019): i. m.

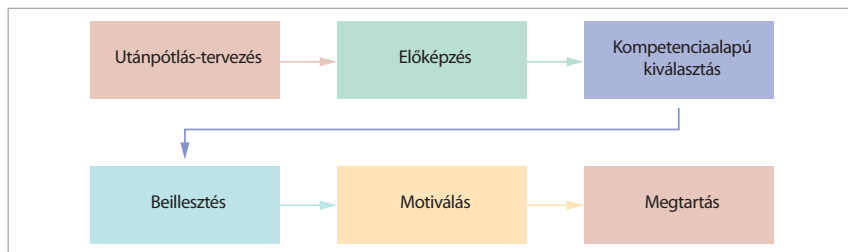
¹⁶³ Prievara (2015): i. m.

Ezek alapján tehát a képzések részéről is nagyon komoly szemléletbeli változásra van szükség annak érdekében, hogy a digitális generáció ezen kompetenciák birtokában kerüljön majd a munkaerőpiacra.

Ezek után lássuk, hogy a közszolgálat milyen igényeket támaszt a munkavállalókkal, azaz a közszolgákkal szemben, illetve milyen módon tudja támogatni a digitális generáció munkába állását a közintézményekben!

7.3. Átfogó koncepció a közszolgálati humán erőforrás utánpótlására

A közszolgálatban tehát szükség van felkészült, elhivatott munkatársakra, ezért kiemelten fontos az utánpótlás biztosításának kérdése, a megfelelő embereknek a közszolgálati életpályára állítása és a professzionális munkaerő megtartása. Az ennek szellemében megalkotott *Közszolgálat- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*¹⁶⁴ hangsúlyozza a tehetséges fiatalok pályára vonzásának, majd pályára illesztésének szükségességét, illetve a közszolgálati vezetők kiválasztási, továbbképzési rendszerének fejlesztési igényét, a professzionális vezetői kultúra kialakulásának fontosságát. Mindez biztosítani tudja a magas színvonalú, versenyképes közszolgáltatásokat és a szervezeti célok elérését, valamint a kívülről érkezők számára is vonzó munkafeltételek megteremtését.¹⁶⁵ A közszolgálati személyzeti utánpótlás elemeit a 61. folyamatábra mutatja be.



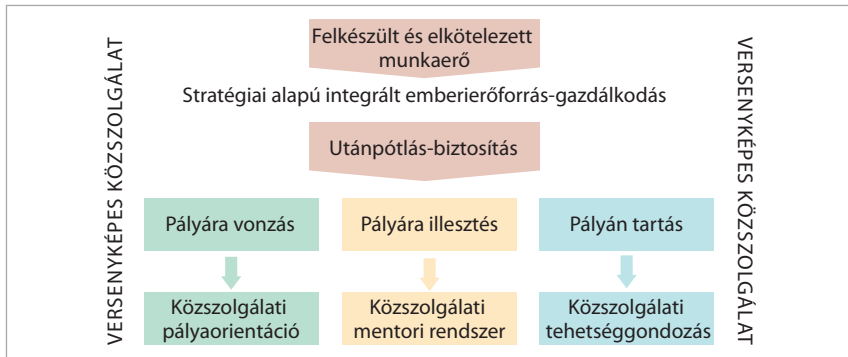
61. ábra: A közszolgálati utánpótlás elemei

Forrás: Belényesi–Kriskó (2018): i. m.

¹⁶⁴ *Közszolgálat- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020)* (2015). 67.

¹⁶⁵ Belényesi Emese – Kriskó Edina: *A pályaaorientációs képzés szerepe a közigazgatás utánpótlásának biztosításában*. Tájékoztató kiadvány. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2018.

A stratégia megvalósítása érdekében létrehozták a KÖFOP-2.1.5-VE-KOP-16-2016-00001 azonosító számú, *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása* című projektet. Ennek célja a közszolgálati pályára vonzást, beillesztést és pályán tartást szolgáló humánerőforrás-menedzsment eszközeinek kialakítása, az életpályák működtetési feltételeit biztosító kormányzati, szervezeti és személyes közszolgálati kompetenciák fejlesztése.¹⁶⁶ A projekt céljait és ezek illeszkedését más stratégiai célokhoz a 62. ábra foglalja össze.



62. ábra: *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai elemei*

Forrás: Szakács (2018): i. m. alapján a szerző szerkesztése

A versenyképes személyi állomány megteremtésének hármas célrendszerét tekintve a következő részletes fejlesztéseket célozták meg:¹⁶⁷

1. *Pályára vonzás:*

- a belügyi rendészeti és közigazgatási ismereteket választható tantárgyként beillesztik a középiskolai tanrendbe;
- előkészítenek új rendészeti és közigazgatási OKJ-szakképesítéseket;
- új rendszert dolgoznak ki a hivatásos pályára készülők kiválasztására, amelynek középpontjában a kompetencia áll;
- népszerűsítik a közszolgálati pályát különböző rendezvényeken.

¹⁶⁶ Szakács Édua: *A pályakezdők beillesztését támogató mentori rendszer bevezetésének lehetőségei a közszolgálatban*. Tájékoztató kiadvány. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.

¹⁶⁷ Hajnal György: *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása – Esettanulmány egy magyar ESZA támogatással megvalósult projektről az „ESZA-támogatások előrehaladásának értékelése a közigazgatásban” (PAPA) tanulmány keretében*. Luxemburg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2020.

2. *Pályára illesztés:*

- mentori rendszert alakítanak ki a közigazgatási és rendvédelmi szerveknél;
- a rendészeti vezető kiválasztási rendszert továbbfejlesztik, és bevezetik az irányító feladatokat ellátó munkakörökre, illetve a megfelelő átalakításokkal kidolgozzák a közigazgatásra is.

3. *Pályán tartás:*

- fejlesztik a pályamódosítást és az átjárhatóságot támogató HR-rendszereket;
- kialakítják a közszolgálati humán erőforrás tudásbázisát és portálját;
- bevezetik a KÖZSZTÉR-t, azaz a szervezeti teljesítményértékelést;
- a KSZDR-adattárházrendszer létrehozása, amely támogatja majd a személyügyi döntéseket és tevékenységeket.

A projekt keretében 2018-ban mindhárom területen – közszolgálati pályára vonzás, pályára illesztés, pályán tartás – országos szintű igényfelmérő kutatások zajlottak, amelyek eredményeképpen kialakultak azok a koncepciók, amelyek gyakorlatba ültetése részben már megtörtént, részben még folyamatban van. A következőkben ezek bemutatására kerül sor.

7.3.1. A közszolgálati pályára vonzás: pályaaorientáció

A közszolgálati pályaaorientációval kapcsolatos igényfelmérés célja az volt, hogy megismerjük a pályaaorientáció érintett szereplőinek véleményét, szükségleteit, majd az összegyűjtött információkról szóló értékelő elemzés és szakmai javaslat segítségével közvetlen inputot szolgáltassunk a közszolgálati pályaaorientációs rendszer felállításához.

Az igényfelmérő kutatás eredményei alapján megállapítható, hogy a közszolgálati pályaaorientációs képzésre szükség van, ugyanakkor megfelelően kell propagálni azért, hogy az ezekkel kapcsolatos információk eljussanak a közszolgálati szervekhez és az állampolgárok széles köréhez. Be kell mutatni a pálya speciális jellemzőit, vonzónak számító elemeit azért, hogy azok válasszák ezt a pályát, akiket valóban vonzanak azok az értékek, amelyeket a közszolgálat képvisel. Emellett érdemes megismertetni a középiskolás tanulókkal mint potenciális pályaválasztókkal a közszolgálati szerveknél betölthető munkakörök sokrétűségét is.

A közszolgálati pályaeorientációs képzés érintett szereplői és szerepük:¹⁶⁸

- Közzszolgálati vezetők – szervezeti tapasztalatok és elvárások.
- Közzszolgálati HR-szakemberek – humánerőforrás-menedzsment terén tudás és tapasztalat.
- Szakpolitikai vezetők (Belügyminisztérium) – szakmai irányítás.
- Egyetemi oktatók, kutatók – kutatási eredmények és módszertan kidolgozása.
- Iskolavezetők, tanárok – pedagógiai tudás és tapasztalat, közvetlen kapcsolat a tanulókkal.
- Középiskolai tanulók – a képzés célcsoportja, potenciális pályaválasztók.

A közszolgálati pályaeorientációs képzés érintett szereplőit a 63. ábra mutatja be.



63. ábra: A közszolgálati pályaeorientációs képzés érintett szereplői

Forrás: Belényesi–Kriskó (2018): i. m.

¹⁶⁸ Belényesi–Kriskó (2018): i. m.

A közszolgálati pályaaorientációs képzés, azaz a *közszolgálati ismeretek* választható tantárgy bevezetése a középiskolai oktatás rendszerébe során elsősorban a gyakorlati jellegű szakmai ismeretek erősítésére kell helyezni a hangsúlyt, mivel a pályakezdők esetében főleg ezek hiányosak. Másik fontos célja a képzésnek az analízis-szintetizáló képességek, illetve a szociális kompetenciák fejlesztése, ezek segítik majd a tanulókat a majdani munkahelyükön való beilleszkedésben, a kollégákkal, az ügyfelekkel való együttműködésben. A közszolgálati pályaaorientációs képzésben való részvétel mindenképpen hasznos: hozzájárul a megalapozott döntéshez, és sokkal felkészültebb fiatalok kerülhetnek ki az iskolákból, ami nemcsak számukra, hanem bármelyik munkáltató számára előnyös.

7.3.2. A közszolgálati pályára illesztés: mentori rendszer

A közszolgálati pályára illesztéssel kapcsolatos igényfelmérés célja az volt, hogy megismerjük a szervezetek beillesztési gyakorlatát és a már működő jó gyakorlatokat. Emellett fontos szempont volt még a szervezetek pályakezdőkkel kapcsolatos gyakorlatának megismerése és egy lehetséges mentori programmal, a mentorok kompetenciáival, kiválasztásával és képzésével kapcsolatos szervezeti igények feltérképezése.

Az elvégzett igényfelmérő kutatás eredményeit felhasználva alakult ki a mentori rendszer módszertana. A mentori folyamat időtartama 3 hónap, amelynek szakaszai és azok célja a következő:¹⁶⁹

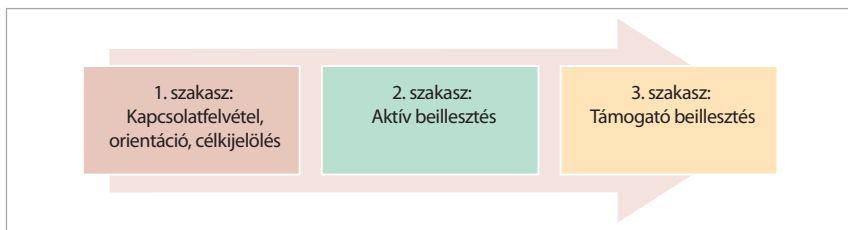
1. szakasz (1-2 hét):

- *Kapcsolatfelvétel*: a mentor és a mentorált ismerkedésének segítése, a bizalmi kapcsolat kialakulásának megalapozása, a mentorált pozitív szervezeti fogadásának támogatása.
- *Orientáció*: a mentorált alapvető hely- és személyismeretének kialakítása; az alapvető szervezeti ismeretek megszerzése, a szervezeti értékek megismerése; a legfontosabb munkafolyamatok megismerése, a munkába illesztő felkészítéseken történő részvétel támogatása.
- *Célkijelölés*: az orientációs időszak tapasztalatainak összegzése, kölcsönös visszajelzés a mentor és a mentorált között; a mentorálási folyamat céljainak pontosítása, a fejlesztési célok összeállítása; a mentorálási időszak ütemezése.

¹⁶⁹ Szakács (2018): i. m.

2. szakasz (1-2 hónap):
 - *Aktív beillesztés:* a mentorált támogatása a legjellemzőbb szakmai feladatok gyakorlati elsajátításában, a szervezeti kultúra értékeinek integrálásában és abban, hogy a közvetlen szervezeti egység tagjai befogadják őt.
3. szakasz (1 hónap):
 - *Támogató beillesztés:* a mentorált támogatása a szakmai fejlődésben, a komplex feladatok elsajátításának segítése; a mentorált szervezeti megtartásának támogatása.

A közszolgálati mentori rendszer folyamatát a 64. ábra szemlélteti.



64. ábra: A közszolgálati mentori rendszer folyamata

Forrás: Szakács (2018): i. m. alapján a szerző szerkesztése

A mentori rendszer elsődleges célja a szakmai fejlesztés és a szervezeti integráció; rugalmas felépítésű, meghatározott keretek között lehetőséget kínál a szervezetek saját megoldásainak érvényesítésére. Szükséges a mentori rendszer működtetésének koordinációjáért felelős szervezeti egység működtetése: a résztvevő szervezetek ezekkel együttműködve végzik a mentorálást. A mentorok kiválasztása kompetenciaalapú, a szervezetvezetői véleménynek, az önértékelésnek és az objektív kompetenciamérésnek egyaránt szerepe van a kiválasztásban. A mentorok képzése komplex és gyakorlatorientált, és folyamatos szakértői támogatást kapnak feladataik ellátásához és fejlődésükhöz.

7.3.3. A közszolgálati pályán tartás, előmenetel: tehetséggondozás

A közszolgálati pályán tartással, előmenetellel kapcsolatos igényfelmérés célja az volt, hogy megismerjük, hogyan definiáljuk a vezetői tehetséget, hogyan válasz-

szuk ki őket, szükség van-e a vezetői tehetségek támogatására, milyen módszer a legalkalmasabb erre, és ez hogyan kapcsolódik az utánpótlás többi rendszeréhez.

Az elvégzett igényfelmérő kutatás eredményeit felhasználva kialakításra került a közszolgálati tehetséggondozási rendszer folyamata. A folyamat három szakaszra oszlik: a vezetői tehetség kiválasztása, a tehetség fejlesztése és a tehetség utógondozása. A három szakaszt megelőzi a tehetségmentorok személyének kiválasztása és felkészítése.

A program javasolt időtartama az egyedi körülményektől és lehetőségektől függően 3–6 hónap. Ilyen egyedi tényezők és körülmények lehetnek például a vezetővé válás sürgőssége, a szervezeti gyakorlati lehetőségek száma, gyakorisága és a tehetségmentor, illetve a vezetői tehetség leterheltsége. A folyamat szakaszai és azok céljai a következők:¹⁷⁰

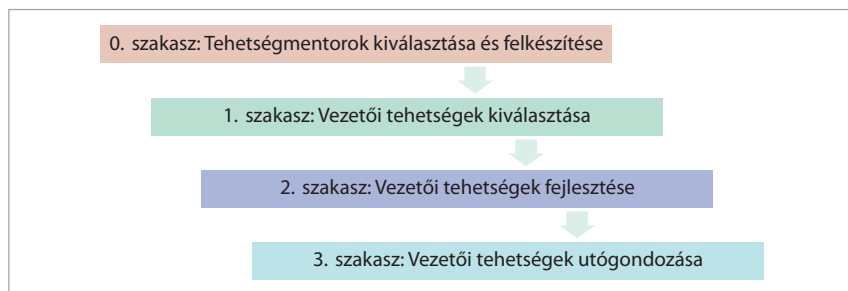
0. szakasz: *Tehetségmentorok kiválasztása és felkészítése*: belső kiválasztás, központi felkészítés, felmérés.

1. szakasz: *Vezetői tehetségek kiválasztása*: belső kiválasztás, központi felkészítés, felvétel a programba.

2. szakasz: *Vezetői tehetségek fejlesztése*: tehetségfejlesztési terv készítése, egyéni fejlesztés és képzések, időközi értékelés.

3. szakasz: *Vezetői tehetségek utógondozása*: záró értékelés, utógondozás, karriertámogatás.

A közszolgálati tehetséggondozási rendszer folyamatát a 65. ábra szemlélteti.



65. ábra: A közszolgálati tehetséggondozás folyamata

Forrás: Krepelka (2018): i. m. alapján a szerző szerkesztése

¹⁷⁰ Krepelka Ágnes: *A tehetséggondozás, mint a vezetői utánpótlás egyik eszköze a civil közigazgatásban*. Tájékoztató kiadvány. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.

A közszolgálati vezetői utánpótlás egyik hatékony eszköze a tehetséggondozás, amelyet az alábbi célok figyelembevételével javasolt megvalósítani:

- a közszolgálati vezetői tehetségek hatékonyabb azonosításának támogatása;
- a mentori tevékenységet végző vezetők kiválasztása, képzése, képességeinek hatékonyabb kiaknázása és tevékenységük megbecsülése;
- a vezetők és a vezetői tehetségek közötti együttműködés fejlesztése;
- a korszerűbb, megalapozottabb közszolgálati vezető kiválasztás és a vezető-utánpótlási adatbankba kerülés támogatása;
- a közszolgálati vezetői tehetségek egyéni fejlesztési igényeinek megfelelő kompetenciafejlesztése és továbbképzésük támogatása;
- a közszolgálatban dolgozó vezetői tehetségek elkötelezettségének növelése, a fluktuáció mértékének csökkentése körükben;
- a vezetői tehetségek előmenetelének, karrierépítésének mentorok közreműködésével történő támogatása;
- a vezetői karrierút vonzóbbá tétele a közszolgálatban dolgozók számára.

A digitális korszak által generált új munkavállalói és munkáltatói igények és a magyar közszolgálat fejlesztési projektjeinek áttekintése után térjünk rá az ezek nyomán várható eredményekre!

7.4. Milyen eredményeket ígér a közszolgálati humán erőforrás fejlesztése?

A fejlesztési projektek célkitűzése volt a szolgáltatói szemléletű feladatellátáshoz szükséges kompetenciákat nyújtó humánerőforrás-menedzsment rendszerének bevezetése. Ennek megfelelően a várt eredmény a versenyképes közszolgálat, ezenbelül a korszerű közszolgálati humán erőforrás megalapozása, ami a meglévő személyi állomány fejlesztése mellett feltételezi az utánpótlás tervszerű, folyamatos és megalapozott biztosítását.

A fejlesztési projektek – tágabb értelemben – két fő cél megvalósulásához járultak hozzá:¹⁷¹

¹⁷¹ *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása.* KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001. NKE tájékoztató kiadvány (2016).

1. Az első a közszolgálat tervszerű személyi utánpótlásának biztosítása, kiemelt figyelemmel az állomány megtartására és a beilleszkedést segítő intézmények bevezetésére, működtetésére és fejlesztésére. Ezek az intézmények hozzájárulnak egy korszerűbb humánerőforrás-menedzsment kialakításához az utánpótlás új szemléletű, karriert támogató rendszerén (például tehetségkiválasztás és -gondozás, vezető kiválasztás és -utánpótlás), valamint a közszolgálati életpályák közötti átjárhatóságot elősegítő HR-szervezeten keresztül.
2. A másik a teljes közigazgatási rendszert érintő információs rendszer kidolgozása és bevezetése, ami támogatja a közszolgálati humánerőforrás-menedzsment szakszerűségét és hatékonyságának javulását.

A kettő szorosan kapcsolódik egymáshoz, az egyes célterületek és az ezekhez rendelt szakmai tevékenységek pedig egymást kiegészítve járultak hozzá az eredmények megvalósításához.

Ahhoz azonban, hogy a fejlesztést célzó programok hosszú távon is sikeresek legyenek, szükség van a közigazgatási szervezetek emberi erőforrásának igényeit és elvárásrendszerét ismerő, a munkaerő-tervezésben, létszámgazdálkodásban, toborzásban és kiválasztásban, illetve a majdani teljes körű életpálya-menedzsmentben részt vevő szakemberek és a személyi állományt irányító vezetők közreműködésére.

Összefoglalás

A fejezetben először áttekintettük az új munkavállalói és munkáltatói igényeket, amelyeket a digitális korszak által generált változások indukálnak. Ezt követően rátértünk a magyar közigazgatásban zajló humánerőforrás-fejlesztési projektek – a pályaaorientációs, a mentorálási és a tehetséggondozási programok – rövid bemutatására. Végül megnéztük, hogy ezen programok nyomán milyen eredmények várhatók a versenyképes közszolgálat megteremtése terén.

Ellenőrző kérdések

1. Milyen célokat szolgálnak a fejlesztési projektek?
2. Miért fontos a versenyképes közszolgálat megteremtése Magyarországon?

3. *Melyik program támogatta a korszerű, integrált humán erőforrás létrehozását?*
4. *Melyek a munkaerő-utánpótlás pillérei?*
5. *Kik a közszolgálati pályorientáció érintett szereplői?*
6. *Melyek a mentorálási folyamat szakaszai?*
7. *Melyek a tehetséggondozás folyamatának szakaszai?*
8. *Milyen eredmények várhatók a fejlesztési projektek nyomán?*

Fogalmak

Mentor: az a nagy tapasztalattal és szakmai elismertséggel rendelkező személy, aki a mentorált fejlődésének elősegítését szem előtt tartva nyújt segítséget, irányítást, erős kötődéssel jellemezhető bizalmi kapcsolat keretében.

Mentorálási folyamat: célja a beillesztés és a szakmai fejlődés elősegítése az egyéni és szervezeti célok összehangolásával, illetve a szervezeti kultúrában felhalmozott tudás átadásával.

Pálya (karrier): egy embernek a munkában eltöltött ideje, fejlődése, önmegvalósítása, képességeinek maximális kifejlesztése és kiteljesítése.

Pályorientációs folyamat: kettős jelentés: 1. a különböző szakmákkal kapcsolatos tájékozódás, keresgélés, a különböző szakmák közötti eligazodás; 2. azoknak a személyes kompetenciáknak, készségeknek a megszerzése, amelyek előkészítik az ember-pálya-környezet megfeleltetését.

Tehetség: kiemelkedő képességek és teljesítmény, kiválóság, kreativitás, motiváció, jó problémamegoldó készség, intelligencia.

Tehetséggondozás: egy olyan egységes stratégia, amely segíti a szervezetet a jelenben és a jövőben a humán tőke leginkább hatékony igénybevételére a vízió megvalósításában.

Versenyképes közszolgálat: kettős jelentés: 1. kevesebb munkaerővel is képes a feladatokat hatékonyan ellátni; 2. növeli munkáltatókénti vonzerejét.

Felhasznált irodalom

A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása. KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001. NKE tájékoztató kiadvány (2016). Online: <https://fejleszt-esiprogramok.uni-nke.hu/document/fejleszt-esiprogramok-uni-nke-hu/K%C3%96FOP%202-1-5%20Bemutat%C3%B3%20kiadv%C3%A1ny.pdf>

- Belényesi Emese – Kriskó Edina: *A pályaaorientációs képzés szerepe a közigazgatás utánpótlásának biztosításában*. Tájékoztató kiadvány. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.
- Hajnal György: *A versenyképes közzszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása. Esettanulmány egy magyar ESZA támogatással megvalósult projektről az „ESZA-támogatások előrehaladásának értékelése a közigazgatásban” (PAPA) tanulmány keretében*. Luxemburg, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2020. Online: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22691&langId=hu>&
- Howe, Neil – William Strauss: *Generations: The History of America's Future, 1584 to 2069*. New York, William Morrow & Company, 1991.
- Közzszolgálat- és Közzszolgáltatófejlesztési Stratégia (2014–2020) (2015). Online: www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf
- Krepelka Ágnes: *A tehetséggondozás, mint a vezetői utánpótlás egyik eszköze a civil közigazgatásban*. Tájékoztató kiadvány. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.
- Prensky, Marc: Digital Natives, Digital Immigrants. Part 1. *On the Horizon*, 9. (2001), 5. 1–6.
- Prensky, Marc: Digital Natives, Digital Immigrants. Part 2. Do They Really Think Differently? *On the Horizon*, 9. (2001), 6. 1–6.
- Prievara Tibor: *A 21. századi tanár*. Budapest, Neteducatio Kft., 2015.
- Schäffer Balázs: *A legifjabb titánok. Vezetőknek a Z generációs munkavállalókról*. Budapest, Boook, 2015.
- Szabó Attila: *A generációs elmélet spiráldinamikai értelmezése* (2015). Online: <http://blog.integralakademia.hu/a-generacios-elmélet-spiráldinamikai-ertelmezese/>
- Szabó Éva: *A digitális szakadékon innen és túl. A tanárszerep változása a XXI. században* (2015). Online: www.eltereader.hu/en/kiadvanyok/digitalis-nemzedekkonferencia-2015/
- Szabó Szilvia: A vezetésmentedzsment innovációja – új kihívások a közzszolgálatban. In Belényesi Emese – Koronváry Péter – Szabó Szilvia: *Közzszolgálati vezetés és szervezés*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2019. 151–168.
- Szakács Édua: *A pályakezdők beillesztését támogató mentori rendszer bevezetésének lehetőségei a közzszolgálatban*. Tájékoztató kiadvány. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.
- Tari Annamária: *Z generáció*. Budapest, Tericum, 2011.
- Tari Annamária: *#yz Generációk online*. Budapest, Tericum, 2015.

Zárszó

A monográfia egy speciális nézőpontból, a kontingenciaelmélet optikáján keresztül dolgozza fel a közmenedzsment témakörét, amely a közigazgatási szervezetek szituatív vezetésének és fejlesztésének kérdéskörével foglalkozik. Ez utóbbira különösen a sajátos környezet és működés miatt van szükség, ha figyelembe vesszük a közösségi finanszírozás és a közérdek-orientáltság kérdéskörét. A kontingenciaelmélet keretében a szervezetekben jelen lévő meghatározó tényezők logikáját követtük: a *stratégia-struktúra-kultúra-teljesítmény* mint egymásra épülő és egymással szorosan összefüggő tényezők működését.

A *stratégia* kidolgozása során figyelembe kell venni a tervezés hierarchikus folyamatát a közigazgatásban, és azt, hogy az apparátus fontos funkciója a mindenkor kormány programjának a végrehajtása. A „származtatott” stratégiai terv fontos kiindulópontja a közigazgatási szervezetek működésének, még akkor is, ha a turbulensen változó környezetben nehéz, sőt nem is mindig lehet vagy kell ezeket maradéktalanul végrehajtani. Éppen ezért rendkívül fontos a környezet változásainak folyamatos követése, a stratégia időről időre történő felülvizsgálata és szükség szerinti módosítása.

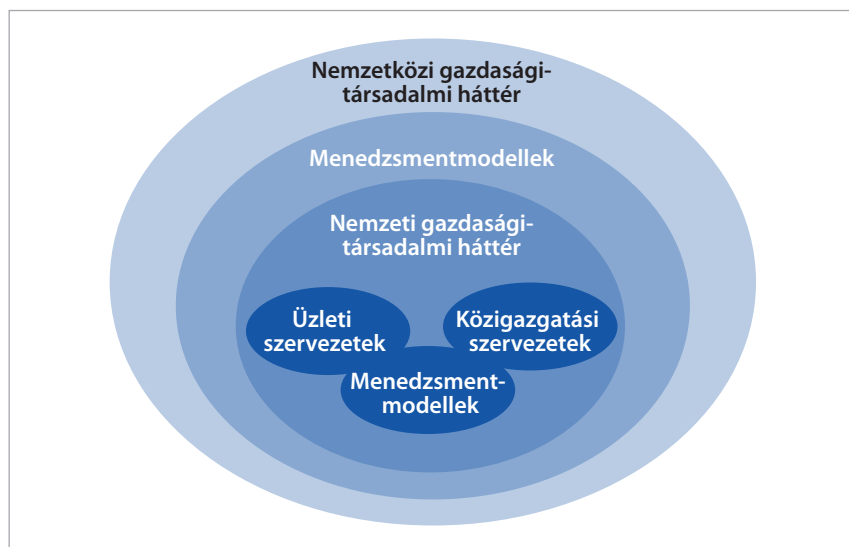
A *szervezés* a stratégiai tervek végrehajtását hivatott támogatni a közigazgatási szervezetekben: megteremti a szervezeti felépítést, a folyamatok, a munkavégzés, azaz a működés feltételeit. Kiemelve a szervezeti struktúrák témakörét, többféle logika mentén is kialakíthatjuk a kereteket: akár a közgazdasági modellek ötvözésével, akár a Mintzberg-féle modellek adaptálásával, a lényeg, hogy megfelelően szolgálja a stratégiai tervekben megfogalmazott célok megvalósítását.

A *kultúra* a működés minőségét határozza meg: a közigazgatási szervezetekben is a „jéghegy” láthatatlan részén múlik a hatékonyság és az eredményesség. Maga a struktúra nagyban befolyásolja a szervezeti kultúrát, ugyanakkor a szektornak is meghatározó szerepe van a kialakulásában. A közigazgatáson belül, hasonlóan a többi szektorhoz, meghatározhatók szubkultúrák, és a szakmakultúrák is megtalálhatók, de fontos, hogy minden egyes szervezetnek sajátos kultúrája van, amit a szervezeti tagok határoznak meg. Így a szektoron belül jelentős eltérések is lehetnek egy-egy hasonló profilú szervezet esetében.

A *teljesítmény* az előző három funkció összerezdménye, mérése a közigazgatási szervezetek esetében meglehetősen bonyolult, ám elengedhetetlen, a közösségi forrásokkal való gázdálkodás felelőssége is ezt kívánja. Elsődleges a megfelelő,

közszektor-specifikus indikátorok meghatározása, majd a mérés, az értékelés, a visszacsatolás és a korrekció, amennyiben szükség van rá. Többféle mutatószámrendszer is rendelkezésre áll, de nemcsak a megfelelőt kiválasztani fontos, hanem adaptálni is kell azt a közigazgatási szervezet sajátosságaira.

A *szervezetformálás* különböző perspektívái lehetőséget kínálnak a közigazgatási szervezetek számára nemcsak a folyamatosan változó környezeti tényezőkhöz való alkalmazkodásra, hanem a megújulásra is. Ehhez alkalmazhatunk olyan klasszikus módszereket, mint a rendszerbe való beavatkozás stratégiája (SIS) vagy a szervezetfejlesztés módszere (OD), illetve modernbbeket, mint a zárt ciklusú menedzsment modellje (ZCM). Bármelyik utat is követjük, választásunkat a tudatosság kell hogy jellemezze: a módszerek hatékony adaptálása. Az adaptáció során figyelembe kell venni mind a nemzetközi, mind pedig a hazai gazdasági-társadalmi hátteret, a menedzsmentmodelleket, illetve az egyes szektorok szervezeteinek sajátosságait. Az adaptáció modelljét a 66. ábra szemlélteti.



66. ábra: Az adaptáció modellje

Forrás: a szerző szerkesztése

A *jövő trendjeit* a közmenedzsmentben sok szakember kutatja. A reform vagy innováció kérdéskörét illetően jelenleg az innováció felé billen el a mérleg, tekin-

tettel arra, hogy a közigazgatási munka jól parametrizálható, automatizálható elemeit egyre inkább a gépek veszik át, a repetitív emberi munka jelentősége leértékelődik, miközben a szellemi hozzáadott érték, az innováció fokozatosan felértékelődik. Egy másik vitatott kérdés, hogy vajon a vezető vagy a szervezet sikere garantálja inkább a közigazgatás sikerét. A közigazgatásban a weberi *személytelenség elve* mellett is sokszor tapasztaljuk, hogy milyen sokat jelent egy-egy vezető személye, ám a sikereit ő is a munkatársakon, azaz a szervezeten keresztül éri el, vagyis egyik a másik nélkül nem működik. Ugyanakkor egyfajta átalakulásnak is tanúi vagyunk jelenleg: a bürokratikus szervezetek posztbürokratikus szervezetekké válásának, már csak a világban történő változások hatása miatt is.

Végül a *versenyképes közszolgálat* megteremtése kapcsán kiemelkedő szerep jut a humán erőforrás fejlesztésének, amelynek jelentős eleme az utánpótlás biztosítása. Ennek eszközei a közigazgatásban az utóbbi években zajló fejlesztési projektek, például a KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001 azonosító számú, *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása* című projekt és annak pillérei: a pályaorientációs, a mentorálási és a tehetséggondozási programok, amelyek eredményei idővel minőségi változást hoznak a magyar közigazgatásban.

VÁKÁT OLDAL

Különbözik-e a közmenedzsment, azaz a közérdek-orientált szervezetek vezetése az üzleti menedzsmenttől, azaz profitorientált szervezetek vezetésétől, és ha igen, vajon miben? E kérdésre keres és ad lehetséges válaszokat a tankönyv, amelyet kezében tart a kedves olvasó.

A vizsgálathoz a kontingenciaelmélet ad keretet, amely abból indul ki, hogy nincs minden körülmények között egyaránt használható egyetlen legjobb megoldás és módszer; az alkalmazandó módszereket illetően rugalmasnak kell lenni; és az adott helyzetben alkalmazandó módszereket a körülményekhez kell alakítani. A *Közmenedzsment a kontingenciaelmélet mentén* a közigazgatási szervezetek szituatív vezetésének kérdéskörével foglalkozik, mivel sajátos környezetük – annak komplexitása, dinamikája, illetve változása – a vezetőik számára is alkalmazkodási kényszert jelent. Ennek egyik lehetséges eszköze a kontingenciaelmélet adaptív alkalmazása.



9 789635 317417