

Közszolgáltatás és menedzsment

Dinya László¹

A közszféra esetében akárcsak más fejlettebb országokban, hazánkban is át kell gondolni az alapvető kérdéseket: a szféra rendeltetését, szerepét a társadalmi igények kielégítésében, a működésével kapcsolatos alapvető fogalmainkat, elveket. A közszféra paradigmaváltásával kapcsolatos egyik igen izgalmas terület, a közszolgáltató szervezetek irányításának, működtetésének – az üzleti szférából származó analógia alapján: menedzselésének – kérdésköre. Az üzleti szférában kialakult (és jól bevált) menedzsment módszerek, elvek és gyakorlati fogások nem vehetők át egy-az-egyben, sőt megkockáztatható a megállapítás, hogy az esetleges átvétel során olyan jelentős mértékű adaptációs feladat állhat előttünk, ami már egyenértékű új megoldások kidolgozásával. A közszolgáltató szervezetek menedzsment sajátosságainak feltárására egy hosszabb távú, átfogó primer kutatást indítottunk 1998-ban, amelynek kapcsán vizsgáltuk a közszféra átalakulásából fakadó kihívásokat, és a cikk a legfontosabb eredményeket ismerteti.

Kulcsszavak: közszolgáltatási menedzsment, változások esélyei, működési kényszerpályák, vezetői klaszterek

1. Bevezetés

Több éve foglalkozunk a közszféra szervezeteit, ezen belül a közszolgáltatási menedzsmentet érintő kihívások vizsgálatával, és ugyancsak tanulmányozzuk e szervezetek szerepváltásának stratégiai kérdéseit (Dinya 1996, 1999a). Minden társadalmi szereplőnek vannak közvetlen tapasztalatai a közszféra működésével kapcsolatosan: valamennyien a közszolgáltatások kliensei (fogyasztói) vagyunk, sőt gyakran egyidejűleg szolgáltatók is (ha a közszférában dolgozunk). Ezek a tapasztalatok feltehetőleg igen vegyesek, siker és kudarc-sztorik váltják egymást. Amennyiben a „kudarc-sztorik” aránya tendenciózusan növekszik, ez – bármilyen szolgáltató szféráról is legyen szó – az adott szféra paradigmaváltásának szükségességét vetíti előre. Vagyis át kell gondolni az alapvető kérdéseket: a szféra rendeltetését, szerepét a társadalmi igények kielégítésében, a működésével kapcsolatos alapvető fogalmainkat, elveket. A közszféra esetében – más fejlettebb országokhoz hasonlóan – mi is ebben a helyzetben vagyunk. A közszféra paradigmaváltásával kapcsolatos egyik igen izgalmas terület, a közszolgáltató szervezetek irányításának, működtetésének kérdésköre.

¹ Dr. Dinya László, a mezőgazdasági tudomány kandidátusa, tanszékvezető egyetemi tanár, SZTE Gazdaságtudományi Kar Marketing-Menedzsment Tanszék (Szeged)

2. Metodikai kérdések, a kutatás módszertani eredményei

Nem kevés kapcsolódó hazai és külföldi szakirodalom feldolgozása alapján világosan látszik, hogy a közsférával összefüggő *fogalmak körében van még számos terminológiai tisztázni való* (Dinya 1999b).

Ugyancsak célszerű alaposabban feltárni a közszolgáltatási menedzsment specialitásait, miután ilyen sajátos környezeti feltételek között az üzleti szférában kialakult (és jól bevált) menedzsment módszerek, elvek és gyakorlati fogások nem vehetők át egy az egyben. Sőt megkockáztatható a megállapítás, hogy az esetleges átvétel során olyan jelentős mértékű adaptációs feladat állhat előttünk, ami már egyenértékű új megoldások kidolgozásával.

Hogy ez milyen szerteágazó feladatot jelent, arra a szakirodalmi megállapításokra épülő áttekintés alapján lehet következtetni. A közszolgáltató szervezet(ek) – mint bármelyik szférában ténykedő bármelyik szervezet, amely valamilyen igényt kíván kielégíteni az általa produkált javakkal – szembesülnek azzal a menedzsment dilemmával, hogy a működésükhöz szükséges erőforrásaikat (input) miként képesek optimális paraméterek mellett (mennyiség, minőség, költség és időpont) megszerezni – ez alapvetően gazdaságossági kérdésként merül fel. Ugyancsak menedzsment feladat, hogy a szervezet lehetőleg maradéktalanul elérje kitűzött céljait (eredményesség), ami egyenértékű azzal, hogy megfelelő minőségben, mennyiségben és áron valamint időben prezentálja a kliensei (vevők, fogyasztók) számára az általuk igényelt javakat (szolgáltatásokat és/vagy termékeket). És természetesen mindezen javak előállítására a megszerzett erőforrások optimális felhasználásával (hatékonyság) történik.

A menedzsment résztvevőiségei mindhárom fő területen számos, részben önálló tevékenységi formaként jelentkeznek (akárcsak bármelyik szférában bármelyik szervezetnél), de a közsférában a sajátos környezeti feltételek miatt igen speciális feladatokként (Osborne–Gaebler 1992). Nyilvánvaló például, hogy a közszolgáltató szervezet beszerzési döntései (akár beszerzési marketingje is!) sokkal több kötöttséggel terheltek, mint az üzleti szervezetek hasonló döntései (ld. a közbeszerzés és/vagy a kincstári gazdálkodás szabályait). Hasonló kötöttségek, bonyodalmak jellemzik a többi menedzsment területet is. Ezek összességében meghatározzák a közsféra különböző szintű menedzsmentjeinek mozgásterét, döntési és cselekvési irányát, szabadságfokát – és érzékeltetik a paradigmaváltás közben levő közsféra menedzsment kihívásaival kapcsolatos kutatások fontosságát (Jenei 1998).

A közszolgáltató szervezetek menedzsment sajátosságainak feltárására egy hosszabb távú, *átfogó primer kutatást* indítottunk 1998-ban, amelynek kapcsán vizsgáljuk a közsféra átalakulásából fakadó kihívásokat. A vizsgálati metodika kialakításánál induló *hipotéziseink* a következők voltak:

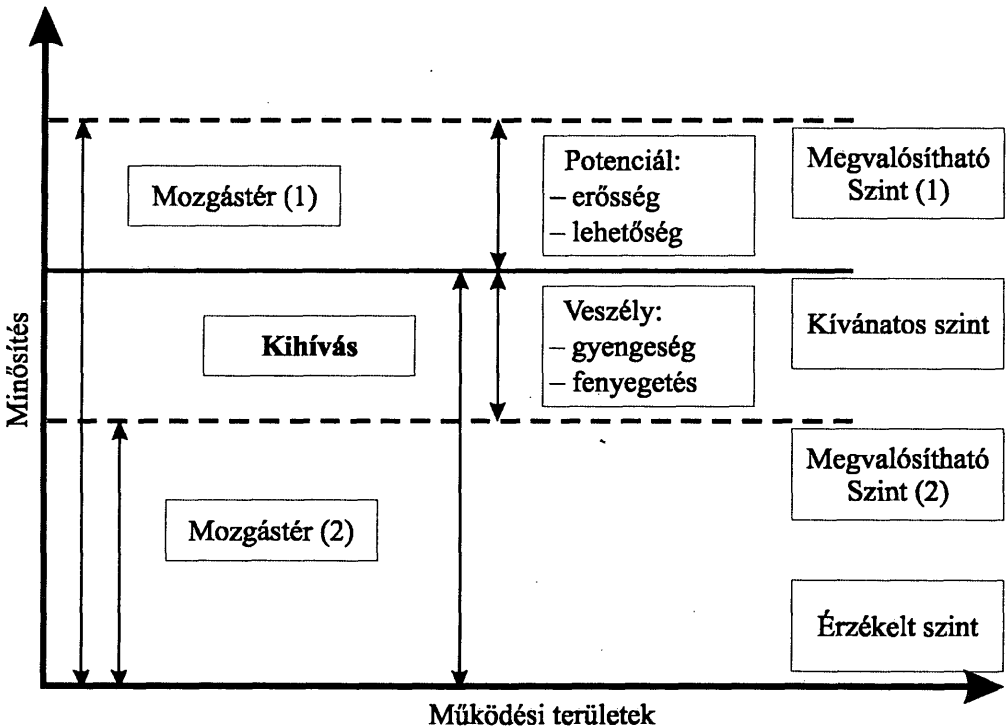
1. Az üzleti szférában a szervezetek működésének elemzésére bevált módszerek a közsféra esetében kiindulópontként alkalmazhatók.

2. A menedzsment kihívásainak feltárásához az érintettek (a közszolgáltató szervezetek különféle szintű vezetői) kérdőíves megkérdezése használható információt szolgáltat.

Hipotéziseink teszteléséhez egy véletlen mintavételen alapuló (a közsférában dolgozó 247 fő felső – közép - alsó szintű vezető és beosztott válaszait tartalmazó) kérdőíves felmérést végeztünk el 2001-ben. A megkérdezettek 49 különböző szervezetben dolgoznak, amelyeket három fő csoportba oszthatunk: központi államigazgatási, helyi önkormányzati és önálló költségvetési intézmények. Bár a minta nem reprezentatív, megítélésünk szerint az eredmények így is felhívják a figyelmet a közszolgáltatási menedzsment több specialitására, és alátámasztják hipotéziseinket. A kutatás néhány fontosabb *eredményét* az alábbiakban foglaljuk össze.

- *Módszertani szempontból* fontos újításnak tekintjük (a szakirodalomban ebben a formában nem találtunk) az ún. „7'S-modell”-re alapuló kérdőívet, és ezzel összefüggésben a szervezeti kihívások – mozgástér elemzésének újszerűen rendszerezett fogalmait (1. ábra).

1. ábra A kihívások és a mozgástér elemzésének fogalmi rendszere



- Mint az jól ismert a 7'S-modell a szervezeti működés 7 legfontosabb összetevőjét tartalmazza (struktúra – rendszerek – stílus – személyi állomány – kompetenciák – stratégia – kultúra). A menedzsment kihívásait indirekt módon vizsgáló, általunk kialakított kérdőív a vezetők ezen tényezőkkel való *elégedettségét*, illetve az egyes tényezők szükséges mértékű *megváltoztatásának esélyét* számszerűsíti 5 - fokozatú skálán².
- Ennek megfelelően minden működési területen háromféle helyzetet (szintet) különböztetünk meg: *érezkelt szint* (pl. a szervezeti felépítés jelenlegi adott formája), amellyel szemben felmerülhet a *kívánatos szint* (az adott működési területtel való elégedetlenség mértékétől függően egybeeshet, vagy eltérhet az érezkelt szinttől), valamint a *megvalósítható szint* (az egyes területeken reálisan elérhető változtatás mértéke). Ha a vezetők nem elégedettek maradéktalanul valamelyik működési területtel, akkor ott az érezkelt szint és a kívánatos szint közötti eltérés formájában felmerül a *kihívás* (a vezetés számára lépéskényszer). A megvalósítható szint és az érezkelt szint közötti eltérés jelenti a vezetés *mozgástérét* a kihívásra történő reagálásban. Ez számszerűen a kérdőívek alapján az elégedetlenségre – tehát a változtatási igényre – és a változtatási esélyre adott minősítési értékek különbségeként jelenik meg. Ha a mozgástér valamelyik működési területen nagyobb, mint amekkora a kívánatos változtatásokhoz kellene, akkor azon a területen a szervezet *potenciállal* (tartalékkal) rendelkezik, amely származhat kívülről (*lehetőség*), vagy belülről (*erősség*). Ellenkező esetben szűkebb a mozgástér az indokoltnál, és ez *veszélyt* jelent (külső forrás esetén: *fenyegetés*, belső forrás esetén: *gyengeség*).
- A fenti rendszerezés valamivel *túllép a klasszikus SWOT-elemzés* körén, hiszen egyrészt az erősségek - gyengeségek – lehetőségek – fenyegetések (valamint azok forrásainak megjelölése) mellett bevezeti a *mozgástér* (Space), a *potenciál* (Potential), a *kihívás* (Challenge) és a *veszély* (Danger) definiált fogalmait, másrészt ezeket *egységes logikai rendszerbe* foglalja, nevezhetjük ezért *SPCD-elemzésnek* is.

3. A kérdőíves felmérés eredményeinek statisztikai elemzése

Annak érdekében, hogy kifejezetten a vezetők (menedzserek) véleményét megismerjük célszerűnek látszott a beosztottakat is tartalmazó 247 fős mintából *kiemelni a felső – közép – alsószintű vezetőket* (201 fő), és az adatbázisnak ezt a részét az egyszerű statisztikai jellemzők meghatározásán túl *alaposabb elemzésnek* is alávetni. A következő vizsgálatokat végeztük el:

² az adott területtel való *elégedettségéről*: 1 – elégedett, 2 – nagyrészt, 3 – közepesen, 4 – nem elégedett, 5 – totális változtatásra lenne szükség; illetve a kívánatosnak gondolt *változtatás esélyéről*: 1 – semmi esély, 2 – némi esély, 3 – közepes, 4 – nagy esély, 5 – minden esély adva.

- *Faktoranalízis* segítségével a vezetői válaszok alapján meghatároztuk, hogy a szervezeti működés hét területének változtatási igényei, valamint a megvalósíthatóság esélyei (összesen 14 változó) között vannak-e összefüggések (szinkron-jellegű együtt mozgások), és ha igen, milyen jellegűek. A három faktorról történő közelítés már elfogadhatónak tűnt (összes magyarázóképeségük: 56 százalék, és a faktorszám további növelése ennek csak kismértékű növekedését jelentette volna).
- Meghatároztuk az egymással szinkronban levő (nagyjából együtt változó) tényezőket helyettesítő komplex változók (faktorok) értékeit a megfigyelési egységekre (megkérdezett vezetőkre), és egyidejűleg *szakmailag értelmeztük a faktorokat*.
- És a faktorokra támaszkodva elvégeztük a vezetőket tartalmazó minta *klaszter-analízisét*, kimutatva a *legjellegzetesebb vezetőtipusokat*.

Mint az várható volt, a megkérdezettek által adott válaszok nem teljesen függetlenek egymástól: a 14 változó többé-kevésbé három nagyobb faktorba sorolható (1. táblázat), ahol egy faktorba kerülnek az egymással jobban szinkronban levő változók, míg az egyes faktorok (változócsoporthoz) között nincs szorosabb kapcsolat. A három tényezőcsoporthoz a következő³:

1. táblázat Rotált faktorsúly-mátrix

| Változók | Faktorok | | |
|----------|--------------|--------------|--------------|
| | 1 | 2 | 3 |
| SZERVIG | -0,029 | 0,828 | 0,093 |
| MUKIG | -0,142 | 0,734 | 0,261 |
| VEZIG | -0,018 | 0,818 | -0,013 |
| ALLIG | 0,018 | 0,019 | 0,769 |
| KEPIG | 0,085 | 0,297 | 0,756 |
| STRATIG | -0,026 | 0,338 | 0,568 |
| KULTIG | -0,049 | 0,625 | 0,257 |
| SZERVES | 0,703 | -0,079 | 0,062 |
| MUKES | 0,711 | -0,229 | 0,237 |
| VEZES | 0,691 | -0,099 | 0,026 |
| ALLES | 0,665 | -0,016 | -0,228 |
| KEPES | 0,606 | 0,162 | -0,199 |
| STRATES | 0,827 | 0,014 | -0,075 |
| KULTES | 0,635 | -0,082 | 0,234 |

³ A változók valamelyik faktorba sorolása a legnagyobb faktorsúly alapján történik.

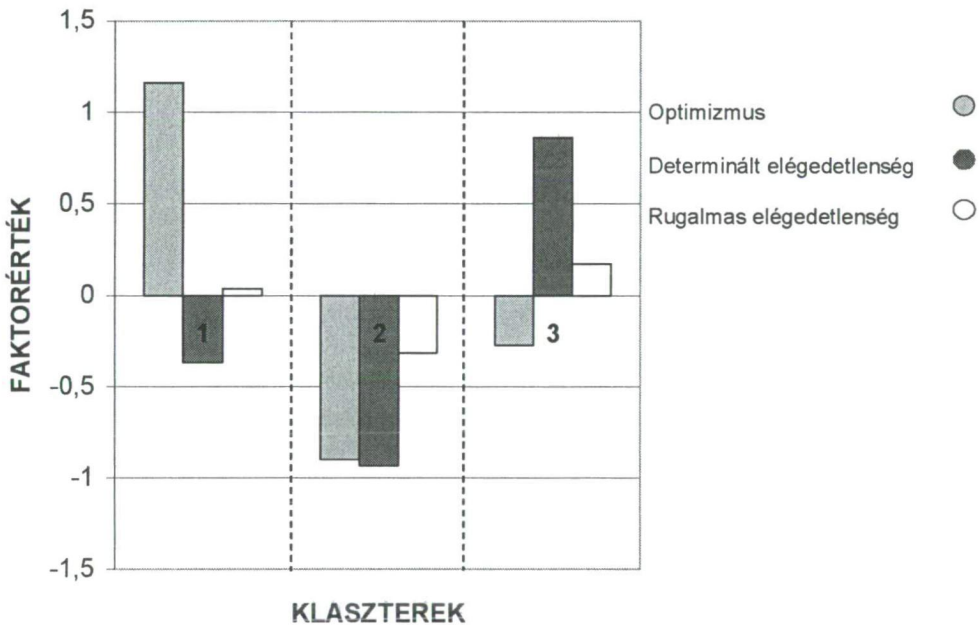
- *I. faktor:* tömöríti a kívánatosnak gondolt változtatások esélyeivel kapcsolatos összes változót, ami annyit jelent, hogy az esélyek latolgtatásánál a válaszadók konzekvensek: aki optimistább, az valamennyi működési területnél egységesen nagyobb esélyt ad a változtatások megvalósíthatóságának, a pesszimistábbak pedig fordítva. A faktor – mint a hozzá kapcsolódó 7 eredeti változót helyettesíteni képes komplex változó – szakmai tartalma ennél fogva egyértelmű: az *esélyek megítélésének faktora* („optimizmus”-faktor). Minél nagyobb a minta valamennyi elemére kiszámított faktorérték, annál kedvezőbbnek látja a válaszadó az esélyeket, és minél kisebb, annál kedvezőtlenebbnek.
- *II. faktor:* tömöríti a változtatási igény (elégedetlenség) változóinak egy részét: a szervezet, a működési folyamatok, a vezetési stílus és a szervezeti kultúra iránti változtatási igény megítélését. Eszerint a válaszadók egyénekenkénti véleménye ezen tényezők kapcsán szinkronban alakul: aki nagyobb mértékű változtatást igényel ezen területek bármelyikén, az a másik három területnél is nagyobb igénnyel lép fel (és fordítva). Az eredeti 4 változó mindegyike vagy formális (szervezet, működési folyamatok), vagy informális (vezetési stílus, kultúra) módon a szervezeti viselkedést determinálja, kényszerpályára tereli, szakmai tartalmát „*működési kényszerpályák*” (röviden: „determinációk” faktor) elnevezéssel illelhetjük.
- *III. faktor:* tömöríti a maradék három változót, azaz: a személyi állomány, a szervezeti képességek és a követett stratégia kapcsán felmerülő változtatási igényt, amelyek a szervezet rugalmasságát, mozgásterét, „szabadságfokát” meghatározzák, nevezhetjük ezt a komplex változót a „*flexibilitás*” faktorának is. A változók szinkronban történő alakulásából következik, hogy ezeken a működési területeken az egyes válaszadók elégedettsége, vagy elégedetlensége hasonló tendenciát követ. Az egyes válaszadókra kiszámított faktorértékek között a magasabb faktorérték a nagyobb mértékű változtatási igényt (elégedetlenséget) fejezi ki, az alacsonyabb faktorérték ezekkel a területekkel elégedettebb válaszadót sejtet.

Mint említettük a 14 – egymással többé-kevésbé összefüggő – eredeti változót helyettesítő 3 komplex változó (egymástól gyakorlatilag független faktor, amelyek az eredeti változók információtartalmának 56 százalékát tartalmazzák) értékeit megfigyelési egységenként, azaz válaszadónként meghatároztuk, és ezzel lehetőséget teremtettünk a vezetőket tartalmazó minta *klaszter-analízisére*. Természetesen erre a 14 eredeti változóval is vállalkozhatunk, csak tapasztalat szerint a független változókkal végzett klaszter-analízis jellemzőbb eredményt ad. A vezetők (201 fő) három komplex változóra (faktorra) alapuló klaszter-analízisének legjellemzőbbnek a három klaszterre bontás bizonyult (2. ábra). A három klaszterbe sorolt vezetők jellemzői a következők:

- *I. klaszter* (62 fő, 30,8 százalék): a közszolgáltató szervezetek működésében szükségesnek vélt változtatások esélyeit illetően optimisták, nem elégedettek

különösebben semelyik területtel (átlagosan elégedetlenek). Ebben a csoportban – a másik kettőhöz képest - viszonylag nagyobb arányban szerepelnek a felsővezetők (arányuk 48,7 százalék a 62 főből, miközben a teljes mintában 19,4 százalékot képviselnek). A klaszter nevezhető az „*optimista realisták*” csoportjának, mert tudomásul veszik az egyes működési területeken differenciált mértékben szükséges változtatásokat, és úgy érzik, hogy azokat meg is tudják valósítani.

2. ábra Vezetői klaszterek



- *II. klaszter* (54 fő, 26,9 százalék): alapvetően pesszimisták a változtatások esélyeit illetően, ugyanakkor ők viszonylag a leginkább elégedettek mind-egyik működési területtel, különösen a determinált tényezőkkel. Ebben a csoportban legkevésbé jellemző a felső vezetők szereplése (6 fő, az összes felső vezető 15,4 százaléka). A csoport elnevezése lehetne „*pesszimista beletörődők*” kategóriája, miután a legkevésbé változtatási igénnyel ők lépnek fel, de még ezek megvalósítását is teljesen esélytelennek látják.
- *III. klaszter* (85 fő, 42,3 százalék): az előző csoporthoz képest kevésbé, de ugyancsak pesszimisták, ugyanakkor viszont a leginkább elégedetlenek is a működés valamennyi területével. Ennek a csoportnak viszonylag nagy hányadát teszik ki az alsó szintű vezetők (51,8 százalék), bár kétségkívül mintán be-

lülí súlyuk is a legnagyobb (46,8 százalék). Ezt a vezetői csoportot jellemezhetjük átfogóan a „szkeptikus lázadók” kifejezéssel, mert a jelenlegi működési mód általános elutasítása némi borúlátással párosul a változtatás esélyeit illetően. Hozzátesszük: ez a legnépesebb klaszter, a minta csaknem fele tartozik ide.

4. Összegzés

Miután a klaszterekre bontás során nem mutatkozik komolyabb összefüggés a vezetési szintek és a vezetőtípusok között (azaz: mindhárom alapvetően eltérő vezetői karakternél jelentős számban található egyének a hierarchia mindegyik szintjéről), ebből az tűnik ki, hogy az „optimista realista”, a „pesszimista beletörődő”, vagy éppen a „szkeptikus lázadó” kategóriába tartozás mégsem hierarchiafüggő. Tehát a *közszolgáltató szervezetek menedzsmentjében minden szinten számolni lehet az optimista realista, pesszimista beletörődő és szkeptikus lázadó vezetőkkel*. Ezen szervezetek irányításában a szakirodalomban részletezett „paradigmaváltás” ismert kihívásai tehát *kiegészülnek azokkal a további kihívásokkal, amelyeket egy szervezeten belül az ilyen sajátos, „vegyes” összetételű menedzsment léte jelent*.

Felhasznált irodalom:

- Dinya L. 1996: Kihívások és dilemmák: a magyar felsőoktatás modernizációja. *Magyar Felsőoktatás*, 4, 8-10 o.
- Dinya L. 1999a: Stratégiai feladatok a közszolgáltatási menedzsment területén. In „*Felzárkózás és értékrendváltás...*” Nemzetközi Konferencia, Miskolc, máj. 12-14. konferenciakötet, 364-375 o.
- Dinya L. 1999b: Marketing és közszolgáltatások. *Marketing és Menedzsment*, 33, 5, 8-10. o.
- Jenei Gy. 1998: Az állam és a közszolgálat szerepvállalásának új tendenciái Kelet és Közép Európában a 90-es években. In Temesi J. (szerk.): „*50 éves a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem*”. *Jubileumi tudományos ülészak*. 3. kötet. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest, 1983-2009. o.
- Osborne, D. – Gaebler, T. 1992: *Reinventing Government*. Addison-Wesley, Reading.