

## A non-business kihívásai napjainkban

*Farkas Ferenc*

*A menedzsmenttudomány és azt felhasználó menedzsment gyakorlat hagyományosan a nyereségre törekvő vállalkozások (profit-orientált szervezetek) tanulmányozására fordítja a fő figyelmet. Ez a tendencia a taylorizmus megjelenése és elterjedése óta uralkodó a menedzsmentben. Ugyanakkor Max Weber tanításai már jó száz évvel ezelőtt jó teret adtak a bürokratikus szerveződő nem termelő jellegű szervezetek vizsgálatára. A profit-public ellentétek és hasonlóságok párhuzamba állíthatóak a business – non-business dualitás értelmezésével. A non-businessnek minősülő (vagy éppen csak annak nevezett) szervezetek társadalmi jelenléte fokozódik, gazdasági szerepe napjainkban erősödik. Különösképpen megfigyelhető ez a jelenség napjaink Magyarországon, ahol mindez a gazdaságpolitika vitatott kérdéseinek rangjára emelkedett. A tanulmány ezekkel a kérésekkel kíván foglalkozni: a vitára alkalmas egyes pontok megjelenítésével.*

*Kulcsszavak: menedzsment, non-business, közsféra, nonprofit szervezetek*

**Köszönetnyilvánítás:** Jelen tanulmánynak a kötetben való megjelenését az OTKA által finanszírozott 101886 kutatás támogatta.

### 1. Bevezetés

A Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara Gazdálkodástudományi Intézetének Vezetési és Szervezési Tanszékén hosszú ideje folynak kutatások a nonprofit szektor és annak szervezeteire irányulóan. Számos hazai és nemzetközi tanulmány, publikáció, konferencia előadás tárta már fel azokat a tudományos és gyakorlati tapasztalatokat, amelyeket a szektor szervezeteiről szereztünk. Az OTKA 101886 program keretein belül 2011–2012 óta a szektor szervezeti és személy erőforrásainak empirikus vizsgálatával a professzionalizáció fokozására irányuló fejlesztés kérdéseivel foglalkozunk behatóan. Vizsgálati eredményeink a hagyományos nonprofit szervezetekről (amit a köz- és sajnós gyakorta a szaknyelv is az elmosódott tartalommal bíró civil szervezetek néven illet) szerzett tudásunkat bővítik. Ebből jól látható, hogy ez a szektor itthon és külföldön jelentős társadalmi és gazdasági szereppel bír, valamint folyamatos változásban van. (Bódi et al. 2012, Kákai 2009) Azok a korábbi, nemzetközi érvényességű szempontok, amelyek a

nonprofit szervezetek tanulmányozásának hazai kereteit megadták (Kuti 1998, Kuti 1999), a politika és a civil szervezeti világ szereplői által folyamatosan megkérdőjeleződnek. A magyar gazdaságpolitika irányítói számos területen (így például az energia és más közüzemi szolgáltatásokban) a nonprofit elvű működéstől várnak a mainál hatékonyabb működést. Ennek a gondolatnak természetesen vannak markáns hazai gazdaságelméleti előzményei (Matolcsy 1998), de a nonprofit szakirodalom mainstream-jébe (Salamon et al. 2012, Meyer et al. 2013) ezek a megközelítések, elemzések nehezen illeszthetők.

Évtizedes kutatói tapasztalataink arra is rávilágítanak, hogy a non-business világ – sokkal szélesebb és gazdagabb mint, hogy az a nonprofit fogalmi körrel lefedhető lenne. Ennek a felismerésnek, a menedzsmentre vonatkozó pregnáns megjelenítését hozta Dinya Lászlóval és szerzőtársaival közösen írott könyvünk. (Dinya et al. 2004) Ez a könyv foglalta össze mindazt, amit a non-business szervezetek marketingjéről és menedzsmentjéről jó egy dekáddal ezelőtt, a magyar valóságra alkalmazottan, tudni lehetett. Továbbá, a munka jó és hasznos kiindulópontot jelentett mindazoknak, akik a nem nyereségre törekvő szervezetek menedzsmentjével kívántak foglalkozni. Az említett tanszékünk kutatási keretei között vizsgáltuk ugyancsak az OTKA-nak egy korábbi támogatott programja segítségével – 37 ország public szervezeteinek emberi erőforrás menedzselési jellemzőit, valamint azok eltéréseit a privát szektor szervezeteinek sajátosságaitól (Poór et al. 2014).

A non-business világ nehezen lenne értelmezhető a közmenedzsmentre vonatkozó új ismeretek feltárása nélkül. Tanszékünk doktorandusza megvédett értekezésében és más publikációiban (Oparin-Salamon 2013) a New Public Managementről szerzett mai tudásunkat gazdagította a tudományos kutatás eszközeivel felhasználásával. Mindezek a kihívások napi szükségleteket fogalmaznak meg, különös tekintettel arra a tényre is, hogy a konferencia által középpontba állított kérdés, a versenyképesség, a non-business szektor szervezeti számára elementáris erővel bír, ahogyan azt Jenei és Kuti (2011) ezirányú kutatásai bizonyítják.

## **2. A non-business szektor általános növekedése**

A mai Magyarországon – az európai és a világ tendenciákkal megegyezően – a non-business szektor erőteljes növekedést mutat. A szektorba sorolt szervezetek típusairól és azok legfontosabb mennyiségi adatairól az 1. táblázat ad átfogó képet.

1. táblázat Tények–adatok a szektorról (Magyarország 2012)

Szektor típus	Szervezetek száma (db)	Fogl. száma (fő)
Költségvetési	14.600	751.000
Közüzem	620*	96.000**
Nonprofit	65.500	131.000
Közmunkában foglalkoztatott	–	287.600***
Összesen	80.720	1.259.600

Forrás: saját szerkesztés

Jelmagyarázat: \*Korábbi adat, \*\* Számított adat, \*\*\* 2013. októberi adat

Általános szektornövekedés fő forrása a nonprofit világ. A nonprofit szektor fejlődésének legfontosabb mutatói a szervezetek számának és a bevételeknek az alakulása. Az USA-ban a nonprofit foglalkoztatás minden területen nőtt 2000 és 2010 között, miközben a for-profit szektor ugyanebben az időszakban hanyatlást mutatott. A nonprofit munkaerő létszám növekedését jellemzi, hogy 2011-ben a megkérdezett nonprofit szervezetek több mint 40 százaléka növelte az alkalmazottai számát, míg ez az arány 2010-ben 34 százalék volt. A megkérdezettek 43 százaléka 2012-ben is bővíteni szándékozik foglalkoztatottai számát, a trend tehát folytatódik. Az USA gazdasága szemszögéből ennek hatása óriási, mert a szektor jelenleg közel 11 millió főt foglalkoztat, így az országban a nonprofit szektor a harmadik legnagyobb foglalkoztató (Salamon 2012).

Hasonló irányú fejlődés figyelhető meg Magyarországon is: KSH (2012) adatai szerint az elmúlt 18 évben a szervezetek száma 87 százalékkal, a bevételek reálértéke 91 százalékkal emelkedett. Érdemes odafigyelni a válság utáni időszak változására, azaz arra, hogy 2010-ben az előző évihez viszonyítva 6 százalékos növekedést mutattak a szektor bevételi adatai. Nőtt a szektorban foglalkoztatottak száma is, gyors ütemű emelkedésnek köszönhetően 2010-ben 65 ezer szervezet háromszor annyi munkavállalónak biztosított állást, mint 1993-ban. 2009 és 2010 közötti időszakban a szektorban foglalkoztatottak száma 9,2 százalékkal nőtt. A nonprofit szektorban foglalkoztatott összesen több mint 143 ezer jelentős hányada, több mint 96 ezer fő főállásban alkalmazott. Az önkéntesek számát 418 ezer főre becsülik.

Mindezek az adatok azt bizonyítják, hogy a szektor gazdasági súlya, hatása folyamatosan növekszik. Ennek egyik megnyilvánulása nemcsak az említett két országban, hanem mind a szakirodalomban megjelent kutatások, mind az ISTR legutóbbi konferenciáján elhangzottak alapján, az üzleti tevékenységből (tagdíjakból, a szolgáltatások díjából, befektetésekből, termékértékesítésből

származó) bevétel megnövekedése. Mindez, mint Salamon (2012) legújabb könyvében fogalmaz, jelentős mértékben köszönhető annak is, hogy a szektor szervezetei képesek rugalmasan reagálni a környezeti kihívásokra, és ügyesen használták ki azt a lehetőséget, hogy termékeiket, szolgáltatásaikat olyan ügyfeleknek értékesítsék, akiknek szüksége volt a nonprofitok szolgáltatásaira, és fizetni is tudtak azokért.

A non-business szektor másik fontos szervezeti bázisa a közszolgáltatásokat ellátó önkormányzatok köre. Ma Magyarországon törvényi szinten meghatározott közfeladatok a helyi önkormányzatok szintjén megvalósítandó közszolgáltatásként jelentkeznek, melyek ellátásának módja az önkormányzatok helyi lehetőségeitől és igényeitől függően jelentősen eltér, mivel a települési önkormányzat maga határozza meg azt, hogy mely feladatokat milyen módon valósít meg. Ennek megfelelően azok is közszolgáltatások, amelyeket nem közvetlenül az önkormányzat, hanem valamely, a felügyelete alá tartozó közszolgáltató nyújt a helyi célcsoportok számára.

A közszolgáltatások közötti prioritizálás alapvető szabálya az, hogy önkéntes feladatvállalás nem történhet a törvény által kötelezően előírt feladatok terhére, de ezen felül az önkormányzat a lakosság igényei, a település adottságai, illetve anyagi lehetőségei figyelembe vételével dönthet bármely egyéb helyi közszolgáltatás megvalósításáról. A törvény által felsorolt közfeladatokat „megtestesítő” közszolgáltatások logikai összefüggéseik figyelembe vételével az alábbi módon csoportosíthatóak:

1. Humán szolgáltatások
  - közoktatás;
  - közművelődés;
  - egészségügyi szolgáltatások
  - szociális ellátások.
2. Kommunális szolgáltatások
  - közüzemi szolgáltatások;
  - köztemetők fenntartása;
  - települési hulladék gyűjtése, szállítása és kezelése;
  - kéményseprő-ipari szolgáltatás;
  - közterületek tisztántartása.

A helyi közügyek körébe elsődlegesen azok a közszolgáltatások tartoznak, amelyeket a lakossági igényekre és a helyi sajátosságokra figyelemmel az önkormányzatok hatékonyan tudnak ellátni. A helyi közügyek körébe elsődlegesen azok a közszolgáltatások tartoznak, amelyeket a lakossági igényekre és a helyi

sajátosságokra figyelemmel az önkormányzatok hatékonyan tudnak ellátni. Az önkormányzati törvény rögzíti, hogy az önkormányzati feladat- és hatásköröknek két alaptípusát különböztetjük meg:

- a kötelező és
- az önként vállalt feladatokat.

Garanciális szabály, hogy a helyi önkormányzatnak törvény állapíthat meg kötelező feladat- és hatáskört. Az Alaptörvény szerint a feladat-ellátáshoz biztosítani kell az arányos költségvetési, illetve vagyoni támogatást.

A feladatok lényegében felölelik a lakosság mindennapi közösségi szükségleteinek szinte teljes körét. E feladatok ellátása teljes körűen azonban lehetetlen, hiszen erre a pénzügyi lehetőségek nincsenek meg. Az önkormányzatok tehát a feladatok és azok ellátási módja tekintetében rangsorolni, mérlegelni kénytelenek.

A feladatok rangsorolásában meghatározó az, hogy a feladatok egy része az önkormányzatok számára törvényben rögzített kötelező feladat. A kötelező feladatok tekintetében az önkormányzatoknak mérlegelési lehetőségük nincs, döntésük csak arra szorítkozhat, hogy a feladatokat milyen módon látják el.

A kötelező feladatokon túl az önkormányzatok vállalkozhatnak további feladatok elvégzésére is. Az úgynevezett önként vállalt feladatok körét és ellátásuk módját, szintjét a helyi igények ismeretében az önkormányzat a pénzügyi lehetőségeinek határai között jelölheti meg. Ez azt is jelenti, hogy az önként vállalt feladatok köre és a teljesítés módja önkormányzatonként, sőt egy-egy önkormányzatnál is változhat annak függvényében, hogy a helyi lakosság igényei és az önkormányzat pénzügyi lehetőségei miként alakulnak. Az önkormányzatok a további lakossági szolgáltatások teljesítésére a többletbevételeikből vállalkozhatnak.

### **3. Napjaink környezeti kihívásai a nonprofit szervezetek számára**

A változások mozgatórugói két tényező függvényei. Ez a két tényező a környezeti hatások és a szervezeti identitás változása. Mindkét tényező lehet magas és alacsony mértékű. Ez alapján megkülönböztethetjük a szervezeti változás négy típusát. A változás lehet alapvető (magas környezeti kihívás, és a szervezeti identitás változó nézőpontja is magas), mérsékelt (környezeti kihívás alacsony, szervezeti identitás változó nézőpontja is magas), lényeges (környezeti kihívás magas, szervezeti identitás változása alacsony), és csekély. Vegyük sorra a kihívásokat!

### *3.1. A nonprofit világ kommercializálódása*

A kommercializálódás fogalma arra a folyamatra utal, amelyben meghatározóvá válik a piaci részesedés növelése és a nyereségtermelés, miközben más, politikai, társadalmi és kulturális – médiafunkciók a háttérbe szorulnak. A nonprofit világ kommercializálódása a környezeti kihívások közé sorolható. A világon mindenütt jellemző, hogy az alapítványok költségei egyre emelkednek, illetve egyre fokozódik a verseny az adományokért és a pályázatok elnyeréséért. Emellett a nonprofit szervezeteknek szembe kell nézniük a szektorba belépő profitérdekelt vállalatok konkurenciájával is. Ebből adódóan, ezek a nonprofit szervezetek is a nyereségérdekelt világ felé fordulnak, így próbálják pótolni, illetve emelni pénzforrásaikat. „A változások vezetői abban a meggyőződésben keresik a kereskedelmi finanszírozást, hogy a piaci alapú bevételt könnyebb növelni, és az rugalmasabb is, mint az emberbaráti pénzalapok”.

### *3.2. Az állam és a kormányzat eltérő szerepértelmezése*

Az állam és a kormány szerepértelmezése szintén a környezeti kihívások között tartandó számon. Bár a nonprofitság kritériumai között szereplő politikától és pártoktól való függetlenségnek megfelelés a valóságban nehéz feladat. Magyarországon az állam és a civil szektor kapcsolatai fontos elemzések tárgyát képezik. A két szereplő közti kapcsolatokban fontos szerepet játszanak a következők. Ilyenek: a törvényhozás, a helyi önkormányzatok, a civil szektor és az alszektorok képviselői. Ezen szereplők felfogása az általuk ellátandó feladatokról, befolyásolja a nonprofit szervezetek változásra való hajlandóságát. A demokráciára épülő társadalmakhoz hasonlóan, Magyarországon is létrejött a három (piaci, állami és civil) szektor. Kialakulóban van a három szektor közötti munkamegosztás és együttműködés. Megkezdődött emellett az állam által nyújtott közszolgáltatások többszektorúvá válása, ami elsősorban az oktatás, a kultúra, az egészségügy és a szociális ellátás területén nyújtott alternatívát vagy többletlehetőségeket a civil szervezetek számára. Közismert tény a magyar szektor állam és önkormányzatok általi alulfinanszírozottsága, hiszen míg az EU-s országokban a szektor bevételének átlagosan 40–60%-a származik költségvetési forrásból, addig Magyarországon ez az arány csak 30% körüli. A kormány különféle alapelvek mentén, a civil szektor aktuális helyzete és problémáinak kezelése terén változtatásokat kíván alkalmazni. A kormányprogram alapkonceptiója az „autonóm civil társadalmat partnernek tekintő állam” melletti elkötelezettséget, illetve ennek az elkövetkező években való megvalósításához nélkülözhetetlen kormányzati szerepvállalást fogalmazza meg. Az alapelvek alapján a kormány:

- Felismeri és elismeri a civil szervezetek jelentőségét a társadalmi demokratizmus kiteljesedésében, a polgári szabadságjogok és a személyiség megvalósításában;
- Tiszteletben tartja a civil szerveződések függetlenségét, természetesen tartja és igényli a civil társadalom kontrollját;
- Meg kívánja szüntetni a civil szerveződések politikai függőségét;
- Úgy tekint a civil szervezetekre, mint az EU-hoz történő csatlakozás során a kultúrák, a polgárok, az egyéni sorsok csatlakozásának fontos színterére;
- Nélkülözhetetlennek tartja az önkéntesség, az önszegélyezés és a társadalmi szolidaritás ország-formáló erejében, a mindennapok sokszínűségének megteremtésében;
- A társadalmi párbeszéd és érdekegyeztetés szerves részének tekinti a civil szervezeteket és az általuk legitimált képviselőket;
- A civil szervezetek működési és érdekvédelem pozícióinak elősegítése érdekében támogatni kívánja a civil szervezetek regionális koordinációjának létrejöttét;
- A nyitott jogalkotás szellemében biztosítja a civil szervezetek részvételének lehetőségét a jogszabályok előkészítésében, véleményezésében;
- Biztosítja a civil szervezetek működésének jogszabályi feltételrendszerét;
- Közreműködik a civil szervezetek tevékenységéhez és működéséhez elengedhetetlen pénzügyi források megteremtésében;
- Épít a civil szervezetekre a közszolgáltatások teljesítésében, a szektorsemlegesség alapján kész az egészségügy, az oktatás, a szociális ellátás, a kultúra, a környezet- és természetvédelem stb. területén a minél szélesebb munkamegosztásra;
- A tudásalapú társadalom és az informatikai társadalom kiépítésének szerves résztvevőjeként számít a civil szervezetekre;
- Megteremti a jogszabályi feltételeit a civil szervezetek bekapcsolódásának a területfejlesztés és a regionalitás folyamataiba;
- Épít a civil szervezetek tevékenységére az érdekvédelem különböző területeinek ellátásában;
- Elősegíti a hazai civil szervezetek európai, illetve nemzetközi civil hálózatokhoz történő csatlakozását, a „civil diplomácia” kibontakozását;
- Kész az egyenrangú partneri kapcsolatokra a szektor által delegált, legitim módon választott képviselőkkel;

- Elősegíti a civil szektort értékelő koherens közpolitikai szemlélet kialakulását, megerősödését;
- Elvárja a közigazgatás valamennyi szervezetétől a felsorolt elvekkel történő azonosulást, és szemléletével, intézkedéseivel követendő példát mutat az önkormányzatoknak;
- Elvárja a minisztériumoktól és az országos hatáskörű szervektől, hogy a kormány civil stratégiája szellemében határozzák meg saját feladataikat, és a partner civil szervezetekkel egyeztetve alakítsák ki saját ágazati civil stratégiájukat.

A kormány és a civil szektor közötti partneri viszony szükségessé teszi a szektor legitim képviselését, melynek kialakítása a civil társadalom belügye. A kormány alapvető érdeke, hogy ennek autonóm kialakításához megadja az igényelt támogatást.

Az állami szerepvállalásnak fontos szerepe van a civil szervezetek finanszírozásában. A civil szektor bevételi szerkezetében a második helyen (az első a saját bevételek) a kormányzati, illetve az állami szektorból érkező támogatások állnak. Ezek az összes bevételnek átlagosan a 35%-át teszik ki. Formájukat tekintve, ezek lehetnek dotációk, szerződés alapján folyósított összegek, vagy kormányhivatalok, vagy kvázi – nem kormányzati szervezetek által fizetett visszatérítések, mint például az államilag finanszírozott társadalom- és egészségbiztosítási alapok. Az állami támogatások dominanciája érvényesül Skandinávia kivételével, a legtöbb fejlett nyugat-európai államban, nevezetesen: Írországból, Belgiumból, Németországból, Hollandiából, Franciaországból, Ausztriából, az Egyesült Királyságból, sőt Izraelben is. A klasszikus jóléti állam helyett, a nyugat-európai országok széles körű jóléti partnerséget teremtettek, melynek keretében az állam finanszírozza a jóléti szolgáltatásokat. Tehát elmondhatjuk, hogy a kormányzat magatartása fontos tényezője lehet a civil szervezetek fejlődésének és növekedésének.

#### **4. Napjaink környezeti kihívásai a nonprofit szervezetek számára**

A professzionalizációnak és a professzió-elméleteknek nagyjából a 20. század elejétől kezdődően, széleskörű és gazdag szakirodalma alakult ki a társadalomtudományban és annak különböző szakterületein. A professzionalizáció elmélete a társadalmi tevékenységek és szervezetek működésének kíván logikai alapokat biztosítani, vagy éppen azok logikájára épül (Freidson 2001). Ideál típusa szerint a menedzsment ellenőrzési funkcióját és a szabad piac hatásmechanizmusát



közvetíti a társadalmilag hasznos tevékenységek világába. Számos esetben azonban ez az ideális állapot (folyamat) nem jön létre. Ilyenkor más logikák szabják meg a professziók kialakulását és azok működését.

A menedzser szakmák esetében némileg eltérő folyamatnak voltunk tanúi a világ méretű társadalmi és gazdasági rendszerváltás idején a menedzsmenttudomány- és gyakorlat kialakulásában. A 90-es évtized menedzserkapitalizmus elmélete (Szelényi et al. 1998) a szocialista redisztributív gazdaság és piaci kapitalizmus Nyugat-Európában és Észak-Amerikában ismert formája közötti mezsgyén próbált meg utat törni. Azonban ezt a magyarázatot a társadalmi folyamatokban világszerte végbe menő változások nem igazolták.

2. táblázat A professzionalizáció mint változási alternatíva nonprofit szervezetek esetében

	<b>Tradicionális önkéntes szervezetek</b>	<b>Új típusú önkéntes szervezetek</b>	<b>Professzionalizáció</b>	<b>Üzletiesedés</b>
<b>Az irányítás orientációja</b>	nagyszámú önkéntes részvétele/ demokrácia	nagyszámú önkéntes részvétele	alkalmazottak részvétele/ autonómia	centralizáció és decentralizáció egyensúlya
<b>Emberi erőforrás orientáció</b>	informális: nincs strukturált kiválasztás, teljesítmény-értékelés  tréning szükségtelen, sőt sértő	formalizáltabb: strukturált  teljesítményhiány esetén: támogatás  tréning szükséges és értékelt	formalizált: strukturált folyamatok támogatási folyamatok  tréning szükséges	formalizált: ld. előbb.  tréning befektetésnek tekintve
<b>Vezetési orientáció</b>	anti-vezetés	a vezetés értékelt	a vezetés értékelt	a vezetés értékelt
<b>Stratégiai orientáció</b>	reaktív		proaktív	proaktív
<b>Szolgáltatási orientáció</b>	paternalista		felhatalmazó, minőség	költség-hatékonyság, minőség

*Forrás:* Farkas (1995, 43. o.) alapján saját szerkesztés

A menedzsment professzió szervezeti szintű elterjedése és beépülése a versenyszektor szervezeteibe mindenek mellett és mindenek ellenére, töretlenül folytatódott a 90-es évtizedben és a XXI. század első két évtizedében. Nemzetközi keretek között a mainstream alakulása, bár fejlődő és változó jelleget mutat, de töretlen. Az „áttörő gondolatok” (ahogy a Harvard Business Review évről évre ezen a címen jelenti meg az adott év fontosabb törekvéseit)

megtermékenyítik a profítira-orientált szervezetek vezetésének és menedzselésének gyakorlatát. Az üzleti menedzsmenthez képest a menedzserializmus a professzió elterjedését jelenti a gazdaság más szektoraiban. Innen nézve ez a tudásnak horizontális jellegű bővülését jelenti.

A szakmáknak a kialakulása a társadalmakban nem feszültségmentes folyamat. Az új professziók megjelenésével módosulnak korábbi társadalmi struktúrák, átrendeződnek szervezeti és egyéni kapcsolatok, érdekviszonyok. Egyes szakmák fel-, míg mások leértékelődnek. A modern XX. századnak e folyamatáról kiváló áttekintő elemzést ad a Nilsson et al. (2007) szerzőhármass szerkesztésében megjelent kötet. Ennek tanulmányai, elsősorban a jóléti svéd állam példáin rámutatnak arra a feszültség halmazra, amivel a professzionalizáció és a menedzserializmus járhat a fejlett társadalmakban.

A poszt-szocialista országokban a közszektor reformja a fejlett országokhoz képest később, de annál erősebben jelentkezett. Ezekben az országokban a korábbi központosított irányítás és szabályozás helyett, egyszerre kellett bevezetni a demokratikus intézményrendszert, a piacgazdasági intézményeket és a közszektor hatékonyságát javító reformokat. Ez utóbbi során a kelet-európai országok egy része a nyugat mintájának másolása – jobb esetben adaptációja –, vagy külföldi tanácsadók javaslata alapján szintén a divatossá vált privatizációs formák és menedzsment reformok felé fordult. Magyarországon az önkormányzatok a '90-es évek elején megkezdték új, közszektor menedzsment reformok (privatizáció; piaci típusú technikák; üzleti menedzsment módszerek) bevezetését, amelynek során merítettek nyugati mintákból. A módszerek azonban több esetben helytelenül kerültek alkalmazásra (Turcsányi 2008).

A közszféra hazai reformfolyamatainak tudományos értékű feldolgozása megtörtént. A szakegyetemek doktori programjai kellő teret nyújtottak az empirikus vizsgálatoknak és az eredmények közzétételének (lásd pl. Zupkó 2001 és Somogyi 2008). Ennek nyomán a New Public Management (NPM) beépült a hazai menedzsment terminológiába és gyakorlatába egyaránt. Az NPM legfontosabb elemei az alábbi felsorolásban találhatók:

- aktív szakmai irányítás – egyértelmű felelősségvállalás és szabad döntéshozatal a felső vezetésben;
- explicit standardok és teljesítményindikátorok alkalmazása – célok meghatározásával az eredmények mérhetővé tétele;
- output ellenőrzés hangsúlyozása – az eredmények kiemelése az elvárások helyett;

- kisebb szervezeti egységek felé történő elmozdulás – a monolitikus intézmények menedzselhető egységekre, ügynökségekre bontása, ezáltal „karnyújtásnyi” távolság az ügyek intézésében;
- versenyszellem kialakítása – a verseny jelenlétével kisebb költségek és jobb minőség elérése;
- fókusz a magánvállalati menedzsment módszereken – bevált menedzsment-eszközök átvétele;
- nagyobb fegyelem az erőforrás-felhasználásban;
- output-orientált költségtervezés – nemcsak a működési költségek, hanem az emberi erőforrás költségeinek átláthatóvá tétele és outputokhoz való hozzárendelése;
- vállalati kormányzás új formáinak bevezetése – a választott képviselők befolyásának csökkentése érdekében, igazgatósági testületek modelljének alkalmazása;
- a menedzsment decentralizálása – lapos struktúrák kialakítása;
- szervezeti tanulás és fejlesztés – a szervezeti kultúra megváltoztatása top-down és bottom-up módszerek kombinálásával;
- ügyfél-orientáció és a minőség középpontba állítása;
- foglalkoztatási kapcsolatok megváltoztatása – versenyképes munkaerő alkalmazása határozott idejű szerződések és teljesítményhez kapcsolt fizetések kialakításával.

Ez az új közmenedzsment – a magyar tapasztalatok szerint is megerősítve (Jenei–Kuti 2007) kettős eszköztárból építkezve erősíti magát:

- egyrészt a piaci típusú mechanizmusok alkalmazásából,
- másrészt magánszektorbeli menedzsment-gyakorlatok adaptációjából.

Közülük, a piaci mechanizmusok lényege, hogy a versenyhez hasonló körülményeket kívánják létrehozni és fenntartani a közszektorban. Erre szolgálhat a kiserződés módszerének széleskörű alkalmazása, amelynek során a korábban a közszféra szervezetei által ellátott tevékenységet külső (a magán- vagy a civil szektorbeli) szervezetre bízzák. Ennek egyik módszere a kötelező versenyeztetés (Magyarországon ma: a közbeszerzés). A kiserződés végeredménye a közszolgáltatások privatizációja. Piaci mechanizmusként működtethető egy sajátos voucher – (kupon-) rendszer is, amely alkalmazásával a felhasználók (akár egyének, akár társadalmi csoportok vagy

szervezetek) jogosultságot kapnak közszolgáltatások igénybevételére, piaci szereplőktől.

A magán- (verseny-) szektorban ismert menedzsment technikák, mint a stratégiai tervezés, a teljesítménymenedzsment, a minőségmenedzsment, a célközpontos és más vezetés alkalmazása, a közmenedzsment (az NPM) kézenfekvő eszközeit jelentik. Beépülésük a technikák adaptációját igényli, fontos szakmai kérdés, a professzionalizáció kulcsa. A professzionalizáció előtérbe kerülése a non-business szervezeteknél is felvet a szervezetfejlesztéssel és a szervezeti kultúra alakításával kapcsolatos feladatokat.

A szervezetfejlesztés a szervezeteket és a bennük tevékenykedő embereket érintő, hosszabb távra szóló, az egész szervezetet felölelő fejlesztési és változtatási folyamat, amelynek során kialakítjuk és fejlesztjük azokat a képességeket, tudást, információrendszert, ami lehetővé teszi a szervezet hatékony működését.

A szervezetfejlesztés nem forradalmi folyamat, valószínűleg nem is lesz az. A szervezeteken belül legtöbbször evolúciós folyamatok mennek végbe, melyek hosszadalmasak és fokozatosak. A szervezetfejlesztés (1) tervszerű, (2) a szervezet egészére kiterjedő, (3) felülről szervezett törekvés, amely (4) a szervezet hatékonyságának és életképességének növelését célozza, (5) a szervezeti folyamatokra való tervszerű beavatkozás útján, magatartástudományi ismeretek felhasználásával.

A fenti definíciókban említett folyamatok magukban foglalják a döntési módszereket, a kommunikációs rendszert és stílust, a célok kitűzését, a stratégia megalkotásának mikéntjét, az egyes csoportok és az emberek közötti kapcsolatokat, a konfliktusok kezelési módját stb. A lényege, hogy a szervezet működésének hatékonyabbá tétele érdekében a szervezet tagjainak viselkedésmódját, egymás közötti viszonyát kell megváltoztatni, az emberek beállítottságának, értékeinek, gondolkodásmódjának megváltoztatásán keresztül. A szervezetfejlesztés tehát egyrészt a szervezet strukturális-formális jellemzőinek a megváltoztatására, másrészt a tagok befolyásolására irányuló olyan tevékenység, amely az ismeretek, a beállítódások megváltoztatására helyezi a hangsúlyt, azaz a szervezeti kultúrára koncentrálna.

A közszféra szervezeti kultúrával összefüggő sajátosságait a mai magyarországi viszonyokra adaptálva, Dinya et al. (2004) nyomán az alábbiak szerint foglaljuk össze. (Az összefoglalás alapja az üzleti szféra sajátosságaitól való elkülönítés, ahogy azt a 3. táblázat oszlopai is szemléletesen mutatják).

- A szervezet egészével, annak a célkitűzéseivel való azonosulás az üzleti szférában alapvető elvárásként jelenik meg, valamennyi alkalmazottal szemben (lásd ennek szélsőséges eseteit, mint pl.: vállalati himnusz, stb.). A közszférában ez inkább a munkakörrel való azonosulásként fedezhető fel (pl.: köztisztviselői „ethosz”, hivatástudat stb.).
- Az egyén- vagy csoportközpontúság (illetőleg az egyéni vagy kollektív célok, munkaszervezési megoldások prioritása) terén mindkét szférában a csoportorientáció által determinált, „gépezet-fogaskerék” szerepet eredményez, míg az üzleti szférában, a szervezeti megoldásoknál általában (és egyre inkább) hangsúlyosan, figyelembe veszik azoknak az embereket érintő következményeit, míg a közszférában elsődleges fontosságú a feladatok zökkenőmentes teljesítése.
- Egyike a két szféra közti komoly eltérést mutató kulturális értékeknek, a dolgozók viszonyulása a függőséghez: a közszférában a szorosan koordinált cselekvés mellett jóval kevesebb szerep jut az egyének (vagy szervezeti egységek) önállóságának.
- Attól függően, hogy mennyire erős vagy gyenge a szervezeti kontroll a tagjai viselkedése fölött, az előírások, szabályzatok és a közvetlen felügyelet révén, az üzleti szférában az egyéni mozgástér egyértelműen nagyobb.
- Kockázattal minden gazdasági szervezet szembesül. Míg azonban az üzleti szférában elfogadott, hogy az innováció velejárója (ezért szükséges mértékű kockázat vállalása evidenciának számít).
- A szervezeti jutalmak az üzleti szférában alapvetően a teljesítményhez kötődnek, míg a közszférában az elismerés, az előrejutás nem a teljesítményen (vagy az eredményességen) alapul (pl.: szenioritás, kapcsolatrendszer, protekció stb.).
- A versenyre és változásra/változtatásra való fokozott orientáció az üzleti szférában a konfliktusok vállalásával jobban párosul, mint a helyzetnél fogva konfliktuskerülő közszolgáltatóknál (ahol minden konfliktus „ab ovo” destruktívnak minősül, míg az üzleti szféra törekvése arra irányul, hogy az esetleges konfliktusokat konstruktívvá tegye).

3. táblázat Tradicionális szervezeti kultúrák összehasonlítása

<i>Alapérték</i>	<i>Üzleti szféra</i>	<i>Közsféra</i>
(1) Azonosulás a szervezettel	Alapvető elvárás	Főként a hivatással
(2) Csoportorientáció	Rugalmas „team-ek”	„gépezet-fogaskerek”
(3) Humánorientáció	Alapozás az emberi tényezőre	Prioritás a feladat
(4) Függőség szerepe	Laza, kölcsönös	Merev, egyirányú
(5) Kontroll szerepe	Nagy mozgástér	Korlátozott mozgástér
(6) Kockázati orientáció	A szükséges mértékű	Kerülendő
(7) Teljesítményorientáció	Fontos produktivitás	Lényeg a munkakör ellátása
(8) Konfliktusorientáció	Legyen konstruktív	Minimális – destruktív
(9) Cél/folyamat orientáció	Cél	Folyamat
(10) Nyílt/zárt orientáció	Nyílt, alkalmazkodás a környezethez	Zárt, minden változás zavaró
(11) Időtáv-orientáció	Stratégiai	Operatív

*Forrás:* Dinya et al. (2004, 201. o.)

- Lényeges eltérés van a két szféra között abban is, hogy a már korábban elmondottakkal is összhangban, az üzleti szervezetek inkább cél (eredmény) orientáltak, míg a közsférában gyakran fontosabb a folyamat (az eszköz, szabályszerűen követett út).
- A szervezeti működés egyensúlyát az üzleti világban egyértelműen a változó környezethez való hosszú távú, sikeres alkalmazkodásban, tehát a nyitott orientációban látják, a közsféra ellenben inkább a belső folyamatok cizellálására, a változatlanságra, vagyis a zárt orientációra szavaz.
- Ma már stratégia (hosszú távú orientáció) nélkül sikeres üzleti szervezet nehezen képzelhető el, a közszolgáltató szervezetek számos ok miatt, egy költségvetési évnél hosszabb távra ritkán terveznek megalapozottan.

A bemutatott jellemzők a közszolgálati szektor egészében és egyes szervezeteiben egyaránt meghatározzák a szervezetfejlesztés irányait. A konkrét fejlesztési lépések szervezetre szabása mindig a szervezetek vezetőinek eminens feladata. A 4. táblázat egy napjaink gyakorlatából származó aktuális példát hoz a közszolgáltatások folyamatszempontú fejlesztési megközelítéseiről.

4. táblázat Menedzsment modell a közszolgáltatások folyamatszempontú fejlesztési megközelítéséhez

Fejlesztési fázis	Modul	A beavatkozás elemei
Meghatározás	1. Fejlesztési fókuszterületek és beavatkozási logikák azonosítása	A közszolgáltatások versenyképességének növelését megalapozó, a fejlesztéssel érinteni kívánt <i>fókuszterületek</i> azonosítása. A fejlesztési fókuszterületekhez illeszkedően a szervezet- és működésfejlesztési intézkedések <i>beavatkozási logikájának</i> meghatározása, mely logika részletesen bemutatja az intézkedések hatásmechanizmusát, az intézkedések, valamint a hatások közvetlen és közvetett érintetti körét.
	2. Szervezeti felmérés és átvilágítás módszertani kialakítása	A fejlesztésre kiválasztott közszolgáltatásokhoz kapcsolódó folyamatok, eljárások azonosítása a szolgáltatásokat biztosító intézményben.
Mérés	3. A fejlesztési eszközrendszer módszertani kidolgozása	A kiválasztott folyamatok érettség-, és teljesítmény vizsgálata; <i>Komplex folyamat-, és mérőszámrendszer</i> kidolgozása, valamint a <i>mérési</i> tevékenység <i>követelmény-</i> és <i>eljárásrendszerének</i> definiálása, mely megalapozza egyrészt az alkalmazandó (konkrét) fejlesztési eszközöket, másrészt a modernizáció során létrejött szervezet és a működési folyamatok teljesítményének nyomon követését.
Elemzés és fejlesztés	4. Folyamatalapú működési és mérési rendszer módszertani kidolgozása	<i>Olyan fejlesztési eszközrendszer</i> összeállítása, amely biztosítja a közszolgáltatás ellátásával kapcsolatos szervezeti és működési folyamatok – fejlesztési célrendszerhez illeszkedő – optimalizálását, és a feltárt veszteségforrások kiküszöbölését (a veszteségek minimalizálását). A módszertan javaslatot tesz továbbá az egyes közszolgáltatásokat ellátó szervezetek esetében alkalmazandó, konkrét fejlesztési eszközrendszer <i>kiválasztási szempontjaira</i> és a <i>kiválasztás mechanizmusára</i> .
Folyamatos teljesítmény követés	5. Támogató eszközök azonosítása	A közszolgáltatást ellátó szervezeteknél végrehajtandó szervezet- és működésfejlesztési projektek <i>hatékony és hatásos végrehajtását támogató menedzsment eszközrendszer kialakítása</i> ; A <i>folyamatmenedzsment</i> rendszerek, a <i>minőségmenedzsment</i> rendszerek általános követelményeinek, továbbá a folyamatmenedzsment tevékenységet támogató <i>eszközök</i> követelményeinek meghatározása. Javaslatétel a szervezet- és működésfejlesztési projektekhez kapcsolódó <i>változásmenedzsment</i> rendszer kialakítására.

Forrás: MTA KRTRK (2013)

Hasonló, a non-business szervezetek sajátosságai között is jól alkalmazható modellt dolgozott ki a szolgáltatás ellátási folyamatok támogatására tanszékünk doktorandusza, Czinkóczi Sándor Ph.D értekezésében és az alapján készült tanulmányában (Czinkóczi 2012). Az írás címében is szereplő szervezeti képesség – szervezeti versenyképesség összefüggés a közszféra vállalatainál új kihívásokat támaszt: a korlátozott verseny keretei nem zárhatják ki a szervezeti képességek fejlesztésére irányuló törekvések érvényességét. Valójában, ez a folyamatalapú fejlesztések elméleti és gyakorlati kiindulópontja.

Mindez együttesen a „jó menedzsment” elvének és gyakorlatának megjelenését és beépülését jelenti a közszolgálati szektor szervezeteinek irányításába. Bár a feladat nem könnyű, ahogy azt Samantra Ghosal 2005-ös híres cikkének (Ghosal 2005) címe is mutatja: a rossz menedzsment elméletek képesek lerombolni a jó menedzsment gyakorlatokat. Az írás mondandója természetesen a mai viszonyokra nézve is érvényes: a kutatási háttérrel nélküli, számos esetben inmorális elméletek – vagy éppen álteóriák, amelyek csak „színlelik a tudást” (Von Hayek 1945), a parciális napi érdekeket olyan mértékben képesek előtérbe helyezni, amely felülírja az üzleti, gazdasági és szervezeti racionalitást: tévútra vezeti a mégoly jó menedzsment gyakorlatok alkalmazását. Például: hogyan lehet helyesen alkalmazni egy teljesítményértékelési rendszert intézményi gyakorlatban, ha az értékelés eredménye látványosan negligálódik az előléptetési és kinevezési mechanizmusok napi alkalmazásában?

## **5. Összefoglalás: a modernizáció kényszere**

Napjaink Európájában új modernizációs kényszerek jelentek meg.

- Az új évezredben minden fejlett országban keresik és ösztönzik a költségvetés helyzetének javítását, az állampolgárok, az ügyfelek megnövekedett elvárásainak kielégítését szolgáló, innovatív megoldásokat.
- A korszerű, költségtakarékos és hatékony állam fontos szerepet játszhat a gazdaság tőkevonzó képességében, fejlődésében.
- A tradicionális közigazgatás versenyhelyzet nélkül, elszigetelten, egy-egy ország határain belül működött. A mai helyzetben a transznacionális gazdasági kapcsolatok erősödése az állami bürokráciák kiemelt feladatává teszik az ország érdekek képviselését, az új versenyhelyzet kezelését.
- Az európai integráció lisszaboni stratégiájának megvalósítása is fontos szerepet szán a közszférának. Ezt is megjelenítik az Európai Közigazgatási TÉR sajátos követelményei.
- Mindemellett számításba veendő az a tény, hogy az európai társadalmak előregedése miatt, szűkül a közszféra munkaerő-utánpótlásának lehetősége. Ez pedig nagy-mértékben kielezi a köz- és magánszféra közötti munka-erőpiaci versenyt. Egyre nehezebbé teszi a fiatal, magasan képzett munkaerő közszektorba vonzását.

Az EU országokban vannak tehát olyan közös kényszerek, amelyek az állami szolgálat modernizációját igénylik. A közös kényszerek kölcsönösen



befolyásolják egymást és egyes esetekben nagyon szorosan kötődnek az európai integrációhoz. A általánosnak tekinthető elemek a következők:

- Európai integráció
- az állami kiadások csökkentése,
- demográfiai változások,
- strukturális és gazdasági változások,
- az állampolgárok/felhasználók megnövekedett igényei,
- a közszolgálati dolgozók megnövekedett igényei munkahelyükkel szemben,
- technológiai fejlődés,
- esélyegyenlőség követelése,
- ország-specifikus problémák.

A modernizálás kényszerpályái a legtöbb EU országban jelen vannak. Ugyanakkor a gyakorlati megvalósítás terén már az ország-specifikusság a jellemző, bár a paradigmaváltásnak vannak általános vonásai is. Ezek:

- nagyobb fokú eredményközpontúság és költség/teljesítmény tudat,
- a felelősség alsóbb szintre telepítése és nagyobb rugalmasság,
- szigorúbb beszámoltatás és ellenőrzés,
- ügyfél- és szolgáltatóorientáció,
- a stratégiák és politikai koncepciók kidolgozására rendelkezésre álló kapacitások bővítése,
- a versenyszellem és más piaci elvek, elemek bevezetése,
- a kormányzati szintek közötti új kapcsolatrendszer.

A szektor – összefoglalóan – az itt legfontosabb modernizációs kényszerekkel és az ezekből származó kihívásokkal néz szembe 2014-ben úgy Európa egészében, mint Magyarországon.

**Felhasznált irodalom**

- Bódi Gy. – Gécziné B. E. – Kahulits A. – Kákai L. – Lakrovits E. – Lele Zs. (2012): *Változó civil világ: Kézikönyv civil szervezetek számára*. Complex Kiadó.
- Czinkóczi S. (2012): Stratégiai Paradigmaváltás, szervezeti versenyképesség és az operations management központi szerepe. *Vezetéstudomány*, 17, 10, 36–43. o.
- Dinya L. – Farkas F. – Hetesi E. – Veres Z. (2004): *Nonbusiness marketing és menedzsment*. KJK KERSZÖV Kiadó, Budapest.
- Farkas F. (1995): *A modern menedzsment elemei a nonprofit szektor szervezeteiben*. Nonprofit Kutatóközpont Egyesület, Pécs–Budapest.
- Freidson, E. (2001): *Professionalism. (The Third Logic) Policy*, Cambridge.
- Ghosal, S. (2005): Bad Management Theories Are Destroying Good Management Practices. *Academy of Management*, 4, 1, pp. 75–91.
- Jenei Gy. – Kuti É. (2007): A civil szféra szerepe – Lehetséges feladatok és hatékonysági következmények. In Báger G. – Czakó E. (szerk.): *A közsféra és a gazdaság versenyképessége*. Állami Számvevőszék, Budapest, 129–170. o.
- Jenei Gy. – Kuti É. (2011): Versenyképesség és civil szerepvállalás a közigazgatás és a közszolgáltatások fejlesztésében. *Vezetéstudomány*, 17, 1, 18–25. o.
- Kákai, L. (2009): *Kik is vagyunk mi? Civil Szervezetek Magyarországon*. Publikon Kiadó, Pécs.
- KSH (2012): *Nonprofit szervezetek Magyarországon*. Központi Statisztikai Hivatal.
- Kuti É. (1998): *A harmadik szektor Magyarországon*. Nonprofit Kutatóközpont, Budapest.
- Kuti É. (1999): *Hívjuk talán nonprofitnak*. Nonprofit Kutatóközpont, Budapest.
- Matolcsy Gy. (1998): *Sokk vagy kérdés? Kairosz Kiadó, Budapest*.
- Meyer, M. – Buber, R. – Aghamanoukjan, A. (2013): In Search of Legitimacy: Managerialism and Legitimacy in Civil Society Organisations. *Voluntas*, 24, 1, pp. 167–193.
- MTA KRTK (2013): *Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása: Helyi közszolgáltatások ellátásával összefüggő szervezeti és működési hatékonyságfejlesztési módszertan kidolgozása*.
- Nilsson, A. C. – Svensson, L. G. – Denicolo, P. (2007): *In tension between organization and profession*. Nordic Academic Press, Lund.
- Oparin-Salamon, M. (2013): A közmenedzsment evolúciója: Az új közmenedzsmenttől a hálózati kormányzásig. *Marketing & Menedzsment*, 47, 7, 77–88. o.
- Poór J. – Karoliny M. – Husztiné Bártfai B. – Pótó Zs. – Farkas F. (2014): *Emberi erőforrás menedzselési hasonlóságok és különbségek a világ Cranet- felmérésekben résztvevő magán- és közszférabeli szervezeteinél*. De Bono Magyar Közigazgatás.
- Salamon, L. – Sokolowski, W. – Geller, S. (2012): Holding the Fort: Nonprofit employment during a decade of turmoil. *Nonprofit Employment Bulletin*, 39, January, Johns Hopkins University.
- Salamon, L. M. (2012): *The State of Nonprofit America*. Brookings Institution Press, Washington D.C.

- Somogyi A. (2008): *Közszolgáltatás és Közmenedzsment– Európai egészségügyi rendszerek koherencia- és konvergencia vizsgálata a közmenedzsment tükrében*. Ph.D értekezés, Miskolci Egyetem Vállalkozáselmélet- és gyakorlat Doktori Iskola.
- Szelényi, I. – Gil, E. – Eleanor, T. (1998): *Making Capitalism without Capitalists: Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist Central Europe*. Verso, London and New York.
- Turcsányi K. (2008): Menedzsment-trendek a közzférában. In *MEB 6<sup>th</sup> International Conference on Management, Enterprise and Benchmarking*. May 30–31, Budapest, Hungary.
- Von Hayek, A. (1945): The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*, 35, 4, p. 519.
- Zupkó G. (2001): *Reformfolyamatok a közzférában*. Ph.D értekezés, BKE.