

Dr. Pulay Gyula

A tudás hasznosítása kormányzó szervezetekben,  
különös tekintettel a humánerőforrások fejlesztésére

## Tartalomjegyzék

1. A kutatás tárgya, módszere .....	4
2. Tudásszervezetként működnek-e a kormányzó szervezetek? .....	6
3. Tudás és hatalom viszonya.....	9
4. A tudás és hatalom viszonyának történeti áttekintése .....	12
4.1. Hatalom és tudás viszonya a diktatúrában .....	13
4.2. A hierarchikus hatalom és a tudás viszonya.....	15
4.3. Hatalom és tudás viszonya a posztmodern gazdaságban és társadalomban.....	19
5. A posztmodernkor mikrógazdasági kihívásai .....	21
6. A tudásközpontú stratégia .....	24
6.1. A tudásközpontú stratégia vállalatgazdasági alapjai .....	24
6.2. A tudásközpontú nemzeti stratégia .....	28
6.3. Tudásközpontú stratégia a kormányzó szervezetekben.....	31
7. Esettanulmány: Az egészségügyi reform .....	34
8. Az első tézis megfogalmazása.....	39
9. Valódi tudásszervezetek .....	41
10. A kormányzó szervezetek külső kapcsolatrendszere, mint tudásvagyon.....	43
10.1. Tudásteremtés a külső kapcsolatokban .....	43
10.2. A kormányzó szervezetek ügyfél-tökeje .....	46
10.3. A kormányzó szervezetek külső kapcsolati tőkéjére vonatkozó tézis.....	49
11. A kormányzó szervezetek strukturális tőkéje.....	50
11.1. A tudás hasznosítását akadályozó szervezeti tényezők .....	50
11.2. A tudás hasznosítása javításának lehetőségei technikai, technológiai jellegű korszerűsítések révén .....	53
11.2.1. Decentralizáció.....	53
11.2.2. Tudástérképek, tudástárak, tudáshálózatok .....	54
11.2.3. Csoportmunka, tudásgondozó közösségek.....	55
11.3. Az új közintézményi menedzsment alkalmazása .....	56
11.3.1. Szekvenciális munkavégzés helyett egyidejű koordináció .....	57
11.3.2. Minőségmenedzsment .....	59
12. Az eredményes kormányzó szervezetek strukturális tőkéje.....	60
12.1. A kormányzó szervezetek eredményessége, hatékonysága .....	60
12.2. A közigazgatás (a közszféra) eredményessége, hatékonysága mérésének problémája. .....	60
12.3. Mikor tekinthetjük a kormányzó szervezeteket eredményesnek?.....	63
12.4. Az eredményes kormányzó szervezetek strukturális tőkéje, mint tudástőke .....	63
12.4.1. Jövőkép kialakítása, stratégiai szemlélet.....	64
12.4.2. Értékalapú koordináció .....	67
12.5. A kormányzó szervezetek strukturális tőkéjével kapcsolatos tézis.....	73
13. A kormányzó szervezetek humán erőforrás stratégiája.....	74

13.1. A dolgozók tudása, mint kormányzó szervezetek tudásvagyon	74
13.2. Helyzetelemzés: tudásközpontú-e a kormányzó szervezetek humánerőforrás-gazdálkodása?	77
13.2.1. Korszerűtlen modellválasztás	77
13.2.2. Gyenge, majd javuló munkaerő-piaci versenyképesség	78
13.2.3. A tudástőke elemei egymás ellen dolgoznak	79
13.2.4. A formális képzettség jelentős növekedése	80
13.2.5. A humánerőforrás-gazdálkodás gyengeségei	81
13.2.6. SWOT-elemzés	82
13.3. A kormányzó szervezetek tudásközpontú humánerőforrás stratégiájának jövőképe és stratégiai céljai	83
13.4. A kormányzó szervezetek humánerőforrás stratégiájának pillérei	85
13.5. A stratégia megvalósításának legfontosabb eszközei	87
13.6. A humánerőforrás fejlesztési stratégia koherenciája és konzisztenciája	89
13.6.1. A stratégia koherenciája	89
13.6.2. A stratégia konzisztenciája	91
13.7. A kormányzó szervezetek humántőkéje fejlesztésével kapcsolatos tézis	92
14. Összefoglalás	92
<u>Felhasznált irodalom</u>	94

#### Táblázatok jegyzéke

1. Táblázat: a kormányzó szervezetek külső kapcsolataiban rejlő tudásvagyon hasznosításának lehetőségei	44
2. Táblázat: a formális team, a szakmai közösség és az informális (tudás)hálózatok megkülönböztető jegyei	56
3. Táblázat: a kormányok által követett értékek időbeni hierarchiája	71
4. Táblázat: az értékek összehangolásának lehetőségei	72
5. Táblázat: a főtisztviselők véleménye a kormányzó szervezetek humánerőforrás-gazdálkodásáról	81
6. Táblázat: a kormányzó szervezetek humánerőforrás-gazdálkodásának SWOT-táblázata	82
7. Táblázat: a tudásszervezetként működő kormányzó szervezetek jellemzői, és a dolgozóiktól ezek alapján elvárt kompetenciák	85
8. Táblázat: a kompetenciák és a szervezeti teljesítmény kapcsolata	86
9. Táblázat: a helyzetelemzés és a stratégia koherenciája	90
10. Táblázat: a jövőkép, a stratégiai cél összhangja a stratégia pilléreivel és fő eszközeivel	90
11. Táblázat: az ügyféltekével és a strukturális tőkével kapcsolatban megfogalmazott tézisek összhangja a humán erőforrás fejlesztési stratégiával	91

#### Ábrák jegyzéke

1. ábra: a bürokratikus-hierarchikus szervezet sematikus rajza	17
2. ábra: tudástermék életciklus görbéje	25
3. ábra tudástermék életciklus görbéje pótlólagos tudásbefektetés mellett	26
4. ábra: tudástermék életciklus görbéje újabb költségek figyelembevételével	27
5. ábra tudástermék életciklus görbéje az újabb költségeket is csökkentő tudásbefektetésekkel	28
6. ábra: Szekvenciális döntés-előkészítés a kormányzó szervezeteknél	58
7. ábra: a vezetők és a dolgozók szerepének súlya az innovációban, illetve a folyamatok tökéletesítésben és fenntartásában	66

Mottó: „A közigazgatás az állam adminisztrációja. ... A közigazgatás gyakorolja az állam hatalmát, tehát cselekvésében olyan tényezővel rendelkezik, amely csak az államnak áll rendelkezésére. ...A közigazgatásnak azonban nem minden működése hatalomgyakorlás, hanem sok olyan feladata van, amelyek megoldása nem az akaráson, hanem a tudáson, nem a parancsoláson, hanem a képességeken múlik”<sup>1</sup>.

(Magyary Zoltán<sup>2</sup>)

## 1. A kutatás tárgya, módszere

Minisztériumi dolgozóként, beosztottként és vezetőként is, negyed évszázada azzal a paradox helyzettel szembesülök, hogy a minisztériumok csak töredékével rendelkeznek annak a tudásnak, amire tevékenységük optimális végzéséhez szükségük lenne, de még ennek a töredékes tudásnak is csak nagyon kis hányada hasznosul ténylegesen a megszülető döntésekben. Ezért néhány évvel ezelőtt nagy érdeklődéssel olvastam a tudásmenedzsmentről, majd szisztematikusan el kezdtem foglalkozni azzal a kérdéssel, hogyan lehetne a tudásmenedzsment módszereit, eredményeit a közigazgatásban, azon belül a kormányzati döntéshozatalban hasznosítani. Kollégáimmal „Tudásmenedzsment műhelyt” hoztunk létre a Miniszterelnöki Hivatalban, minisztériumi dolgozók, egyetemi kutatók és a versenyszféra képviselőinek részvételével. Előadóként bekapcsolódtam a KPMG-BME Akadémia „Tudásmenedzsment mesteriskola” tevékenységébe.

Tájékozódásomat megkönnyítette, hogy a közigazgatás tudáshasznosításának témakörében fontos nemzetközi kutatások indultak az OECD<sup>3</sup> keretei között, illetve az Európai Bizottság is több kezdeményezést tett a kormányzás eredményességének javítása, illetve a közigazgatás versenyképességét meghatározó tényezők feltárása érdekében. Természetesen emellett az egyes tagországokban is megkezdődött a tudásmenedzsment szemléletének és módszereinek beszivárgása a közigazgatásba, és megjelentek az ezek első tapasztalatait ismertető cikkek, könyvek is.

A hazai kutatások közül sokat köszönhetek a Miniszterelnöki Hivatal Stratégiai Elemző Központja (MEH STRATEK) által 2000-ben indított kutatási programnak. A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, valamint a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem és más tudományos műhelyek kiváló kutatóinak e program keretei között elkészült tanulmányai újszerűen mutatták be az innováció keletkezésének folyamatát, és feltárták annak társadalmi-gazdasági feltételrendszerét, rámutatva az állam feladataira, illetve szerepére a tudásteremtési folyamatban.

Kutatásaim érdekében külön empirikus felmérést nem végeztem, de két közelmúltban a Miniszterelnöki Hivatal, illetve a Miniszterelnöki Hivatal és a Belügyminisztérium által közösen kezdeményezett, a központi közigazgatás egy-egy meghatározott körében végzett kérdőíves felmérés eredményeivel szembesíteni tudtam saját kutatási hipotéziseimet.

Közigazgatási tevékenységem során mindig törekedtem munkám tudományos alátámasztására. Az ennek során írt öt könyv, illetve könyvrészlet, és több mint harminc cikk közül több is alkalmas volt arra, hogy a közigazgatás egészére megfogalmazott téziseket a munkaügyek, vagy az egészségügy egy-egy konkrét példájával alátámaszthassam. Emellett az e művekben leírt, a

<sup>1</sup> Magyary Zoltán [1942.] 39. oldal

<sup>2</sup> Magyary Zoltán (1888 -1945) a magyar polgári közigazgatás-tudomány legnagyobb hatású, nemzetközileg is elismert egyénisége.

<sup>3</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet)

közigazgatás egy-egy ágazatára jellemző összefüggések és törekvések segítettek abban, hogy – sokszor saját korábbi tévedéseimet felismerve – a közigazgatás egészére vonatkozó téziseket fogalmazzak meg.

A kutatásra ösztönző jelenség, nevezetesen, hogy a tudás hasznosítása alacsony határfokú a minisztériumokban, okán arra a kérdésre keresem a választ, hogyan hasznosul, illetve hogyan hasznosulhatna jobban a tudás a közigazgatásban. Kutatásom kereteit azonban leszűkítem, és elemzésem tárgyát elsősorban azok a közigazgatási szervezetek képezik, ahol a dolgozók közvetlenül nem nyújtanak szolgáltatást a szervezeten kívüli ügyfeleknek, azaz a dolgozók tudása a közhatalmat gyakorlók döntésein keresztül hasznosul. Lényegében ilyenek tekinthetők a minisztériumok, amelyeknek a teljesítménye jellemzően az Országgyűlés, a Kormány, vagy az illetékes miniszter által jóváhagyott jogszabályokban, határozatokban és egyéb dokumentumokban ölt testet, és ilyen típusú szervezetek (szervezeti egységek) megtalálhatóak a területi szintű közigazgatásban is.<sup>4</sup> Közvetlenül nem képezik kutatásom tárgyát azok a kormányhivatalok és egyéb közigazgatási szervek, amelyek jelentős ügyfélkapcsolattal rendelkeznek, például engedélyeket adnak ki, segélyeket állapítanak meg és folyósítanak, ellenőrzéseket végeznek, hiszen az ő tudásuk közvetlenül az ügyfelek kiszolgálása révén hasznosulhat.

A közigazgatási szervezeteknek a fenti megkülönböztetése fontos eleme volt egyes korábbi közigazgatási reformoknak. Az 1980-as évek végén induló „Next steps” brit reformnak az egyik alapelve volt az, hogy a közigazgatásban, „el kell különíteni a szolgáltatásnyújtási funkciókat a politikai irányító és szabályozó funkcióktól, vagyis el kell választani a kormányzást az evezéstől”.<sup>5</sup> Az elválasztást követően a brit (és általában az angol-szász) reformok az evezést végző, azaz közigazgatási szolgáltatást nyújtó szervezetek működésének korszerűsítésére koncentráltak, és alig érintették magának a kormányzásnak a kérdéseit. Ez utóbbi kérdéskör az elmúlt 5-10 évben került az érdeklődés homlokterébe. *Kutatásom tárgyát tehát a közhatalmi döntés-előkészítést végző közigazgatási szervezetek tudás hasznosítása képezi. E szervezeteket – az új közigazgatási menedzsment fogalomrendszerét átvéve – a továbbiakban kormányzó szervezeteknek nevezem.*

Alapvetően döntés-előkészítést végző, és az ügyfelekkel közvetlenül alig találkozó szervezetek nemcsak a közigazgatásban léteznek. Ellenkezőleg, még a leginkább ügyfélorientált vállalatoknál is vannak olyan egységek, amelyek csak befelé dolgoznak, például saját szervezetük belső szabályait dolgozzák ki, stratégiáit, politikáit fogalmazzák meg. Minden szervezet találkozik azzal a problémával, miszerint dolgozói jelentős része a legfelső vezetés részére készít elő döntéseket, következésképpen tudásuk csak a felsővezetők döntésein keresztül hasznosul. Ezért kutatásom eredményeinek egy része – megítélésem szerint – a vállalati szféra számára is jelentőséggel bír.

A tudásmenedzsment tudatos közigazgatási hasznosítása még gyerekcipőben jár. Következésképpen a kérdéskör szakirodalma is nagyon szegényes. Ugyanakkor a tudásmenedzsmentről és a közigazgatás korszerűsítéséről bőséges irodalom áll rendelkezésre. Ennek jelentős része azonban csekély jelentőséggel bír témánk szempontjából. Ezért a kérdéskör szakirodalmának bemutatásánál azt a megoldást választottam, hogy átfogó szakirodalmi összegzés helyett az egyes fejezetekben ismertetem a témához kapcsolódó fontosabb publikációk

<sup>4</sup> A közhatalmi, irányító közigazgatást a közigazgatás-tudomány is megkülönbözteti a szolgáltatást nyújtó közigazgatástól, de a közhatalmi, irányító funkciókat tágabban határozza meg. Lásd: Lőrincz L. – Takács A. [2001.] 145. oldal

<sup>5</sup> Goldsworthy, D. [1991] Ismerteti Jenei Gy. [2005.] 82. oldal

megállapításait. Témaválasztásom más tekintetben is célszerűvé tett kisebb eltéréseket a doktori dolgozatok hagyományaitól. A leginkább szokatlan dolgozatom holisztikus megközelítés módja lehet, az a törekvésem, hogy a témakört több nézőpontból (történelem, művészetek, közigazgatás-tudomány, közgazdaságtan, menedzsment-tudományok) próbáltam meg körbejárni. Ezt azért tartottam szükségesnek, mert a tudás hasznosítása a közhatalmi döntések előkészítése során egy olyan problémakör, amelynek egyes metszeteit számos tudományág vizsgálta, és elemzi most is. Megnyugtató megoldást azonban az egyoldalú megközelítések nem kínálnak.

Dolgozatom első fejezetében a nemzetközi szakirodalom alapján megkísérlem röviden áttekinteni hová jutottak el a közigazgatás csúcsszervei a tudás hasznosításában. Az áttekintés végkövetkeztetése az, hogy a változások alapvetően technikai jellegűek, de általában még nem történt meg az a kultúráváltás, amely a közigazgatási, illetve ezen belül a kormányzó szervezeteket valódi tudásszervezetekké teszi. Ennek alapján fogalmazom meg kutatásom három hipotézisét.

Hipotéziseim igazolása érdekében - miután a kultúráváltás legtöbbször egyfajta reakció a külső környezet megváltozására, és hosszabb időt vesz igénybe - először történetiségében vizsgáltam meg, hogyan változott a hatalom és a tudás viszonya a történelem nagy korszakaiban. Ezt követően a közgazdaságtan eszközeivel elemeztem a tudásalapú stratégia mikro- és makrogazdasági összefüggéseit, bizonyítékokat keresve arra, hogy napjainkban a közigazgatás - többek között - a tudás jobb hasznosítása révén válhat pozitív versenyképességi tényezővé. Az általánosan leírt összefüggéseket egy esettanulmánnyal próbáltam képletesebbé tenni. A közszféra egyik leginkább tudásintenzív ágazatának, az egészségügynek a reformján keresztül mutatom be, hogy a siker záloga a probléma olyan komplex, tudásstratégiai megközelítése, amely sok egyéb tényező mellett az alapvető közgazdasági összefüggéseket is figyelembe veszi. A szemléletváltás lényegének megfogalmazása után a tudásmenedzsment, a projektmenedzsment, a humán erőforrás menedzsment és a közigazgatás-tudomány legfrissebb eredményeinek felhasználásával vázolom fel azokat az alapvető változtatásokat, amelyeknek a kormányzó szervezetekben végbe kell menniük ahhoz, hogy valódi tudásszervezetként működjenek.

## **2. Tudásszervezetként működnek-e a kormányzó szervezetek?**

Ahhoz, hogy választ adjunk erre a kérdésre előbb definiálnunk kell a tudásszervezet fogalmát. *Egy szervezetet akkor nevezünk tudásszervezetnek, ha legtöbb dolgozója tudásmunkás, azaz magasan képzett szakember, akiknek a munkája nagyrészt abból áll, hogy az információt tudássá változtatják. A tudásszervezetek olyan ún. tudástermékeket állítanak elő (szolgáltatást nyújtanak), amelyeknek értékét nem az előállításokhoz felhasznált anyag, hanem a bennük megtestesülő tudás adja.*<sup>6</sup> Tudásszervezetek például a szoftvergyártó cégek, a reklámügynökségek, az újságkiadók, a kutató intézetek. Mi a helyzet a közigazgatással, illetve a kormányzó szervezetekkel?

Az adatok tanúsága szerint a közigazgatás a magyar nemzetgazdaság egyik leginkább tudásintenzív ágazata. A 2001. évi népszámlálás adatai szerint Magyarországon a „közigazgatás, kötelező társadalombiztosítás” (a továbbiakban: közigazgatás) ágazatban az egyetemet, főiskolát végzettek aránya 28,6 százalék volt, ami több mint 10 százalékponttal haladta meg a teljes nemzetgazdaságban mért 18,3 százalékot. A közigazgatásban felhalmozódó tudás gyors növekedését mutatja az időbeni összehasonlítás: 1980. és 1990. között 34,6 százalékkal, 1980. és 2001. között 63,9 százalékkal emelkedett a közigazgatásban dolgozó diplomások létszáma.

---

<sup>6</sup> Sveiby, K.E. [2001.] 75. oldalán írtak alapján a szerző definíciója

Különösen figyelemreméltó, hogy az utóbbi tíz évben a diplomások számának dinamikus emelkedése úgy következett be, hogy eközben a közigazgatás összlétszáma lényegében stagnált. A diplomások magas aránya még inkább jellemző – a tipikus kormányzó szervezetekre – a minisztériumokra, ahol napjainkban a már a köztisztviselők többsége diplomával rendelkezik.

Nem vitathatóan a közigazgatási és ezen belül a kormányzó szervezetek tudástermékeket állítanak elő, hiszen egy jogszabály, egy közigazgatási határozat értékét nem az a papír adja, amire azokat rányomtatták, hanem a jogszabály, a határozat elkészítéséhez szükséges tudás. A kormányzó szervezetek tehát megfelelnek a tudásszervezetek formális követelményeinek, azaz formálisan tudásszervezetek. De vajon tisztában vannak-e ezzel, és menedzselik-e a rendelkezésükre álló tudást?

Erre a kérdésre ilyen nagy általánosságban nem lehet egyértelmű választ adni. Ugyanakkor ennek a kérdésnek a megválaszolására a közelmúltban két nemzetközi felmérés is készült. 2002. januárjában az OECD Titkársága egy felmérést kezdeményezett, amelyet a tagországok minisztériumaihoz (főhatóságaihoz) küldtek ki. A kérdőívben arra voltak kíváncsiak, hogy a tagországok közigazgatásának csúcsszervei ismerik-e, használják-e a tudásmenedzsmentet. A kérdőívre 20 tagország központi kormányzatának 132 szervezete válaszolt.

A kérdőív *a tudásmenedzsment fogalmát elég tág értelemben használta, olyan technikák, módszerek széles körét értve alatta, amelyek a tudás (know-how) teremtésével, megszerzésével, terjesztésével kapcsolatosak, illetve bátorítják a tudás megosztását a szervezeten belül, valamint a szervezet és a külvilág között.*<sup>7</sup> Ezt a nagyon általános definíciót saját dolgozatom számára is kiindulópontnak tekintem.

A felmérés legfontosabb tanulságait 2003. februárjában tartott Szimpóziumán az Emberi Erőforrás munkacsoport az alábbiak szerint összegezte<sup>8</sup>:

- A tudásmenedzsment a központi kormányzati szervek vezetési eszköztárában kiemelkedő helyet foglal el OECD szerte. Tudásmenedzsment stratégiákat dolgoztak ki, és a tudásmenedzsmentet egyértelműen vezetési prioritásnak jelölték ki. A központi kormányzati szervek konkrét erőfeszítéseket tesznek tudásmenedzsment gyakorlatuk javítása érdekében.
- Kulturális változás megy végbe, azaz
  - a munkatársak a tudásmegosztásban egyre kevésbé látnak előmenetelt nehezítő tényezőt, sokkal magától értetődőbb módon osztják meg egymással ismereteiket;
  - a vezetők szerepe kiteljesedik, mivel sokkal nagyobb tudással rendelkező beosztottakat kell irányítaniuk;
  - a kormányzati szervek nyitottabbá válnak a privát szektor, a tudományos világ, a tanácsadók és a nemzetközi szervezetek, mint információs csatornák felé.
- Nem nyilvánvaló, hogy a fenti kulturális változások egy mély szervezeti változásnak a következményei. Valójában a kormányzati szervezetek mintha alulbecsülnék az „emberi tényezőt” a tudásmenedzsment gyakorlatuk javítására tett erőfeszítéseik során. A tudásmenedzsment stratégiák gyakran kevésbé ismertek, és a tudásmegosztás elismerése informális és szűk körű maradt sok szervezetben. Ehhez járul hozzá még az is, hogy a tudásmenedzsment stratégiák megvalósításának nehézségei a munkatársak ellenállását váltották ki (különösen a szervezetek középvezetőinek körében). Nehéz megfogni a

---

<sup>7</sup> OECD [2003.] 4. oldal

<sup>8</sup> OECD [2003.] 2. oldal

munkatársak dokumentálatlan tudását. A tudásmenedzsment túlságosan az informatikára összpontosít.

- A tudásmenedzsment tudatosabb alkalmazása esetén elvárható strukturális változások sok kormányzati szerv esetében még nem következtek be. Ilyenek a közszférának, mint munkáltatónak a javuló versenyképessége, a horizontális, kevésbé kúpszerű hierarchikus felépítés, a tudásvesztés nagyobb arányú elkerülése, az életen át tartó tanulás ösztönzése.
- A tudásmenedzsment tökéletesítésének sokkal többet kellene jelenteni annál a széles körű gyakorlatnál, miszerint alkalmazzák az új technikákat, illetve formális stratégiákat hagynak jóvá.

Az OECD felmérés eredményeiből kibontakozó ellentmondásos képet erősítette meg egy másik felmérés is. Ezt az ICA = International Council for Information Technology in Government Administration (Információtechnológia a Központi Közigazgatásban Nemzetközi Tanács) nevű nemzetközi non-profit szervezet<sup>9</sup> bonyolította le a felmérésre önként vállalkozó tagállamok képviselőinek bevonásával. Az emiatt reprezentatívnak nem tekinthető felmérés azt mutatta, hogy számos ország közigazgatásában nem is használják a tudásmenedzsment kifejezést, illetve ahol használják ott elsősorban az elektronikus kormányzással hozzák összefüggésbe. Ezzel összhangban a kormányzati tudásmenedzsment címén elsősorban a minisztériumi és kormányzati honlapok technikai tökéletesítésére és tartalomfejlesztésére koncentrálnak, illetve elektronikus tudástárak, tudáshálózatok kialakítását szorgalmazzák. Néhány országban – például Finnországban, Kanadában, Szingapúrban – azonban a tudásmenedzsment a központi közigazgatás korszerűsítésének egyik kulcseleme.

A két felmérés eredményei és az élenjáró országok - kormányzati és minisztériumi honlapjairól megismerhető – tudásmenedzsment kezdeményezései, és az általam ismert egyéb tanulmányok<sup>10</sup> alapján a fejezet címében feltett kérdésre a válasz a következőképpen összegezhető: A technikai fejlődésben élenjáró országok kormányzó szervezetei környezetük versenyképességi kihívásai, valamint az információ- és kommunikáció-technikai nyújtotta lehetőségek következtében egyre többet foglalkoznak azzal, hogyan tudnák a rájuk zúduló, illetve az általuk termelt információzuhatagot tudássá konvertálni. Ezekben az erőfeszítésekben a tudásmenedzsment számos eleme megjelenik, de általában még nem beszélhetünk átfogó tudásmenedzsmentről. Következésképpen – egy-egy kivételtől eltekintve – a kormányzó szervezetek még nem igazán tudatosították, hogy tudásszervezetek, de már elindultak az erre felé vezető úton.

A legtöbb országban a tudás menedzselése legfontosabb eszközének az elektronikus kormányzás fejlesztését tartják. A minisztériumokon belüli intranetes és a kormányzat egészét átfogó internetes hálózatok a közvetlen és gyors tudásmegosztás hatalmas lehetőségeit teremtik meg. Ugyanígy a kormányzati portálok és minisztériumi honlapok tálcán kínálják a nyitott jogalkotás technikáit. A nyitott jogalkotás, ami újabb nagy kihívás és lehetőség a külső tudás megszerzésére, illetve a közös tudásteremtésre. A technikák tehát adottak. Ezek kihasználása azonban szemlélet- és kultúraváltást igényel a kormányzó szervezetek részéről, mindenképp annak megértését és tudatosítását, hogy a tudás és a hatalom viszonyát teljesen új módon kell

<sup>9</sup> A szervezetet még 1968-ban alapította több ország. Jelenleg a szervezetnek 26 ország a tagja.

<sup>10</sup> Lásd például Kaplan, R. S. [1999], [2000.], Muscat, H. A. [2004.], Suurla, R. - Markkula, M.- Mustajarvi, O. [2002.], Mc Naughton, J. [2003.], Jussilainen, M, [2004.], Giraldo, J. [2004.], O'Riordan, J. [2005.] illetve Szatmáriné dr. Balogh M. - Dénes G. [2004.]



megközelíteni. A kultúraváltás hordozói pedig az emberek. Következésképpen a tudás eredményesebb menedzselése nagyon nagymértékben humánerőforrás-gazdálkodási feladat.

A fent ismertetett szakirodalom és a minisztériumi munkám során szerzett tapasztalataim alapján a kutatás kiinduló pontjaként három hipotézist fogalmaztam meg:

- **A közhatalom gyakorlásának korszerűsítését kikényszerítő egyik legfontosabb tényező a tudás és a hatalom viszonyának alapvető megváltozása. Következésképpen, amikor a tudás közigazgatási hasznosításának jobb lehetőségeit keressük, akkor nem a tudásmenedzsmet „múló divatját” akarjuk átültetni a közigazgatásba, hanem a kormányzó szervezetek megújításában korszakos jelentőségű a tudás új módon való hasznosítása.**
- **A kormányzó szervezetek akkor fogják a tudást új módon, eredményesebben hasznosítani, ha formális tudásszervezetből valódi tudásszervezetté válnak.**
- **A valódi tudásszervezetté válás a kormányzó szervezetek humán erőforrás gazdálkodásában mélyreható változtatásokat igényel.**

Első hipotézisemet három módon próbálom igazolni:

- Történeti áttekintéssel, amelynek az elvi kiinduló pontja az, hogy a kormányzó szervezetekre ma is jellemző hierarchikus felépítés, és bürokratikus működési mód annak a kornak a terméke, amit a vonalas fejlődés és struktúra jellemzett. Néhány évtized óta a tudományos és technikai fejlődés (a tudás hasznosulása) eredményeként a helyzet alapvetően megváltozott. Korunk újdonsága a vonalak nélkülség, a rendetlenségnek tűnő rend, és a tudás szerepének lényeges megváltozása. Célszerűnek tartottam ezért történetiségében megnézni, hogyan alakult hatalom és tudás viszonya a történelem nagy korszakaiban.
- Annak bemutatásával, hogy a tudás szerepe alapvetően megváltozott a vállalati szférában, aminek tükröződnie kell az e szféra szabályozását kidolgozó kormányzó szervezetek működésében is.
- Annak bizonyításával, hogy a tudásbefektetések mikro- és makró-szintű megtérülésének elősegítése olyan szabályozást igényel, amelyre csak a tudással új viszonyt kialakító hatalom képes.

Második hipotézisemet indirekt módon próbálom igazolni. Először definiálom, hogy mit értek igazi tudásszervezeten. Ezt követően bemutatom, hogy a kormányzó szervezetek hogyan válhatnak igazi tudásszervezetté, és ennek nyomán hogyan képesek a tudást új módon, eredményesen hasznosítani.

Harmadik tézisem igazolása érdekében felvázolom azt a humán erőforrás stratégiát, amelyet egy valódi tudásszervezetként működő kormányzó szervezetnek ki kellene alakítani. Ennek alapján feltárom, hogy milyen mélyreható változásokra lenne szükség tudásközpontú humánerőforrás stratégia megvalósítása érdekében.

### ***3. Tudás és hatalom viszonya***

A tudás és hatalom viszonyának elemzése előtt illik tisztázni, hogy mit értünk tudáson, illetve hatalmon. Mindkét fogalom meghatározásával könyvtárnyi irodalom foglalkozik. Ennek vázlatos áttekintése helyett csak annak érzékeltetésére szorítkozom, hogy dolgozatomban milyen tartalmat tulajdonítok a két kifejezésnek.

A tudás fogalmáról számtalan tanulmányt írtak már, amelyek többségének a végkövetkeztetése szerint a tudásnak olyan sok aspektusa van, hogy tömör, de átfogó definiálása szinte lehetetlen.

Erre ez a tanulmány sem vállalkozik. A tudás sok lehetséges megközelítése közül csak hármat próbálok – a szakirodalom alapján – röviden bemutatni: a tudás fogalmának hétköznapi használatát, a tudást, mint közgazdaságtudományi kategóriát, valamint az adat, az információ és a tudás elhatárolását, amely tudás „menedzselése” szempontjából igen lényeges megkülönböztetés.

A tudás fogalmát már az ókori görög filozófusok is meghatározták. Arisztotelész a tudás három típusát különböztette meg:

- az elméleti tudást: tudni a mit és miérteket;
- a technikai jellegű tudást: tudni a hogyanokat;
- a mindennapok bölcsességét: tudni eligazodni a világban.

A tudásnak ez a három jelentése a mindennapok szóhasználatában máig tovább él: tudni lehet a mit, a miérteket és a hogyanot. Ugyanakkor napjainkban egyre nő a „tudni hol” és a „tudni ki” jelentősége is, hiszen a konkrét ismeretek bemagolása helyett egyre inkább azt kell tudni, hogy adott típusú információért hová fordulhatunk, illetve ki segíti majd azt tudássá alakítani.

A közgazdaságtanban a tudás két területen is meghatározó tényezőként jelentkezik.<sup>11</sup> Az első terület a hagyományos mikro-ökonómiai modellek világa, amely modellek arra a feltételezésre épülnek, hogy a gazdasági szereplők racionális választás alapján hozzák meg döntéseiket. A racionális választás szempontjából pedig igen fontos az, hogy milyen adatok állnak rendelkezésre, azokat hogyan alakítják át jelzés értékű információvá, és ezen információk alapján tudnak-e a szereplők racionális döntést hozni.

A másik terület a gazdasági növekedés elmélete, ahol a tudás, mint erőforrás jelenik meg. Érdekes módon a termelési folyamatban a tudás egyaránt lehet input (pl. szaktudás, kompetencia), illetve output (pl. innováció). A közgazdaságtudomány e területén számos kérdés felmerül. Például az, hogy a tudás mennyiben, milyen feltételek mellett tekinthető magán jószágnak, vagy árúnak. Témánkhoz a közgazdaságtannak azok az elméletei kapcsolódnak leginkább, amelyek innovációval, a tudásalapú gazdasággal foglalkoznak, és arra keresik a választ, hogy a tudás hogyan keletkezik, terjed és hasznosul.

A tudásmenedzsment két úttörője, Davenport és Prusak rámutattak arra, hogy az adat, az információ és a tudás fogalmának összekeveredése rendkívül nagy károkat okoz az egyes vállalatoknál, szervezeteknél<sup>12</sup>. A három fogalom megkülönböztetésére az ő könyvükben leírt (széles körben elterjedt) definícióikat használom<sup>13</sup>. Eszerint:

- Az adat eseményekkel kapcsolatos elvont, objektív tények összessége. Szervezeti vonatkozásban az adat a tranzakciók rendszerezett jegyzéke.
- Az információ üzenetként írható körül, amely általában dokumentum formájában, látható, vagy hallható kommunikáció elemeként jelenik meg. Az adattól eltérően az információnak jelentése van. Az adatot érték hozzáadásával, különböző eljárásokkal (kontextusba helyezés, osztályozás, számítás, javítás, tömörítés) alakíthatjuk információvá.
- A tudás körülhatárolt tapasztalatok, értékek és összekapcsolt információk heterogén és folyton változó keveréke; szakértelem, amely keretet ad új tapasztalatok, információk elbírálásához és elsajátításához, s a tudással rendelkezők elméjében keletkezik és hasznosul.

<sup>11</sup> OECD [2000/2.] 12-13. oldal

<sup>12</sup> Davenport, T. H. – Prusak, L. [2001.] 17. oldal

<sup>13</sup> Davenport, T. H. – Prusak, L. [2001.] 18-22. oldal

Ahogy az adat transzformáció révén válik információvá, ugyanúgy a tudás is az információ transzformációjával keletkezik. Az információ tudássá alakításában azonban gyakorlatilag minden munkát az ember végez.

A fogalmak viszonylag absztrakt definiálása után a Davenport, Prusak szerzőpáros azzal folytatja, hogy a tudást azért tartjuk értékesnek, mert közelebb esik a cselekvéshez: a tudást az általa kiváltott döntések és tevékenységek alapján lehet, sőt kell megítélni. Sveiby, a tudásmenedzsment egy másik „guruja” is hasonlóképpen fogalmaz, ő – Polányi és Wittgenstein munkái alapján - a tudást a cselekvésre való képességként definiálta<sup>14</sup>.

*Dolgozatomban a tudás fogalmát elsősorban abban a – korábban említett - közgazdaságtudományi értelemben használom, amely a tudást erőforrásnak tekinti. Egyfelől inputnak, amelynek rendelkezésre kell állnia, át kell alakulnia, és hasznosulnia kell a gazdasági folyamatokban. Másfelől viszont az új tudás (pl. innováció) létrehozását outputként is értékeli. Dolgozatom más részeiben a tudásnak azok a szervezés- és vezetéstudományi jellemzői kapnak hangsúlyt, amelyek a valódi tudást az információk halmazától megkülönböztetik.*

A fejezet címében szereplő másik fogalomnak, a hatalomnak is számos definíciója, sőt megközelítésmódja létezik.<sup>15</sup> Széles körben elfogadott Max Weber megközelítése, aki szerint „a hatalom esély a saját akaratnak a társadalmi kapcsolatokon belüli érvényesítésére még az ellenállással szemben is, függetlenül attól, hogy mi ennek az akaratnak az indítéka.”<sup>16</sup> Dolgozatomban még ennél is általánosabban *a hatalom alatt azt a megtestesült (személyes, vagy intézményes) erőt értem, amely képes az emberek, szervezetek cselekedeteit közvetlenül befolyásolni.*

A tudás és a hatalom viszonyát több metszetben is vizsgálhatjuk. Kutatásom témája szempontjából a legfontosabb kérdés az, hogy a hatalom elősegíti-e

- a tudás teremtését (létrehozását),
- a tudás megosztását, terjedését,
- a tudás felhasználását? Könnyű választ adni erre a kérdésre: a hatalom természetétől függ, miként és milyen mértékben segíti elő a tudás teremtését, megosztását, hasznosítását. E szempontból – egyelőre – a hatalom két típusát különböztetem meg:

- a diktatórikus hatalmat,
- a racionalitáson alapuló legális hatalmat, amelyet a hierarchikus-bürokratikus hatalomgyakorlás jellemez.

*A diktatórikus hatalom alatt egy szervezetnek azt a működési módját értem, amikor minden döntés joga a diktátor kezében van, és minden a diktátor akaratának van alávetve. Természetesen formális döntési struktúrák ilyen szervezetben is létezhetnek, de a mások által hozott döntéseket a diktátor szabadon befolyásolhatja, illetve megváltoztathatja. A diktátor lehet egy személy, vagy személyek egy szűk csoportja. Történelmi perspektívából nézve – a nem kevés jelenkori kivétel ellenére – a hatalomgyakorlásnak ezt a módját a modernség kora előtti, azaz premodern hatalomnak tartom.*

*A racionalitáson alapuló legális hatalom lényege, hogy a hatalom gyakorlása személytelen, a törvényekben rögzített rendnek és a rend által kijelölt vezetőknek való engedelmisségen*

---

<sup>14</sup> Sveiby, K. E. [2001.] 94. oldal

<sup>15</sup> A hatalomelméletek kiváló összefoglalását adja Balázs Z. [1998.]

<sup>16</sup> Idézi Egyetemes Lexikon Magyar Könyvklub 1994. 368. oldal

nyugszik.<sup>17</sup> A legális, racionalitáson alapuló hatalom gyakorlásának „ideáltipikus” formája a hierarchikus–bürokratikus hatalom. Ezért, valamint a fogalom elterjedtségére tekintettel a dolgozat további részeiben ezt az elnevezést használom. A hierarchikus–bürokratikus hatalomgyakorlás egyaránt jellemezhető egy uralmi rendszert és egy szervezetet. (Ennek legfontosabb jellemzőire a későbbiekben még visszatérünk.) A hierarchikus–bürokratikus hatalom tudatos megszervezése a modernség korához kötődik, ezért a hatalom gyakorlásának ezt a módját modernnek is nevezhetjük.

Ezen a ponton szembesülünk azzal a jelenséggel, hogy jól működő bürokráciák már az ókorban is léteztek. (A közelmúlt és a jelen diktatúrái is hatalmas hivatali apparátusokat építettek ki.) Ezért fontos különbséget tenni a diktatórikus hatalom bürokráciája és a hierarchikus–bürokratikus hatalom között. Weber és Magyary munkái alapján<sup>18</sup> az alábbi három megkülönböztető jegyet emelem ki:

- Diktatúrában a hivatalnoki kar is a diktátor hatalmának van alávetve. Ezzel szemben a hierarchikus–bürokratikus hatalom csak a törvényeknek van alávetve.
- Diktatúrában általában a hierarchia egyes szintjei között is érvényesülhet a feljebbvalók önkénye. Hierarchikus–bürokratikus hatalom esetén a hierarchia alsóbb szintjein lévő jogait is törvények védik.
- Diktatúrában a hivatalnoki kar is a diktatúra eszköze, azaz a bürokratikus szabályok megsértése árán is szolgálnia kell a diktátort. Következésképpen a hivatal és az állampolgárok viszonyában is tág tere van az önkényességnek. Ezzel szemben hierarchikus–bürokratikus hatalom esetén a hivatalnok elsősorban a bürokratikus szabályok betartásáért felel. Következésképpen a hivatal és az állampolgár viszonyában is a jogszerűség a meghatározó érték.

Figyelemre méltó a hatalomelméleteknek az a megállapítása is, miszerint a hierarchiák keletkezése a hatalmi helyzetek ismétlődésével függ össze, és önfelszámoló hatású a (személyes) hatalomra nézve.<sup>19</sup> Az ismétlődő hatalmi helyzetekben ugyanis a hatalom számára is a legegyszerűbb ugyanazt, vagy hasonló döntést hozni. E rutindöntéseket pedig rábízhatja a hierarchikus–bürokratikus szervezetekre. A diktátor tehát átruházza hatalmának egy részét, de éppen hatalmának megőrzése érdekében a hatalom átruházása nem kizárólagos.

#### **4. A tudás és hatalom viszonyának történeti áttekintése**

A tudományok és a társadalmi, illetve uralmi rendszerek kapcsolatát a történészek és egyéb társadalomtudósok már régóta vizsgálják. Valamennyien szembesültek azzal a történelmi ténnyel, hogy a legkülönbözőbb társadalmi és uralmi rendszerek is támogatták valamilyen mértékben a tudományt, és tudományos eredmények, felfedezések is születtek majdnem minden társadalmi rendszerben. Ennek mértéke azonban koronként, társadalmi rendszerenként igen változó volt. E tapasztalatok alapján is osztani lehet Henry E. Sigeristnek azt a megállapítását, miszerint „Lehetetlen egyszerű oksági viszonyt megállapítani demokrácia és tudomány között, s azt állítani, hogy egyedül a demokratikus társadalom lehet megfelelő táptalaj a tudomány fejlődése számára. Nem lehet azonban pusztán véletlen, hogy a tudomány a tényleg demokratikus

<sup>17</sup> Finta I. – Pálné K. I. - Pfeif E. [2001.] 21. oldal

<sup>18</sup> Max Weber a modernkori bürokratikus rendszer egyik fő vonásának azt tartja, hogy a hivatalnoki kar a törvényeknek van „alávetve”, amely törvények egyben védik is őket. Magyary Zoltán a modern államigazgatással kapcsolatosan azt hangsúlyozza, hogy „az állam szervezetét és minden működését a jog szabályozza, mert jogi keretek és szabályok nélkül az állam hatalma korlátlan önkénnyé válnék. A közigazgatásra is teljesen kiterjed ez a jogi atmoszféra.” Magyary Z. [1942.] 40. oldal

<sup>19</sup> Balázs Z. [1998.] 248. oldal

korszakokban indul virágzásnak.”<sup>20</sup> Robert K. Merton azt állapította meg, hogy a tudomány olyan társadalmi struktúrákban tud leginkább fejlődni, amelyek intézményesen biztosítják a tudomány ethosának érvényesülését. A szerző a tudomány ethosának négy jellemzőjeként az univerzalizmust, a kommunizmust (amely alatt azt érti, hogy a tudomány nem magánjóság, hanem közügy), a pártatlanságot és szervezett szkepticizmust jelölte meg. Ezt követően igazolta, hogy a tudomány ethosának intézményesüléséhez a legkedvezőbb feltételeket a demokrácia biztosítja.<sup>21</sup>

A tudás és hatalom viszonyának elemzésekor én éppen csak a történelmi ív felvázolására törekszem. Ennek érdekében három korszakot különböztetek meg: a diktatórikus hatalomgyakorlással jellemezhető premodernkort, a modernkort, amelyben a hierarchikus-bürokratikus hatalomgyakorlás a tipikus, és a posztmodernkort.

#### ***4.1. Hatalom és tudás viszonya a diktatúrában***

Szívesen kezdeném azzal a megállapítással, hogy a diktatórikus hatalom tudásellenes, és nem segíti elő a tudás felhalmozását, megosztását és hasznosítását. A történelmi példák azonban ezt így nem igazolják. A diktátor ugyanis érdekelt a tudás saját céljainak megfelelő felhasználásában, hiszen ezáltal erősítheti, legitimálhatja hatalmát. Az egyiptomi piramisoktól a római diadalíveken és győzelmi oszlopokon át, egészen a szovjet úrkutatásig számos példát találunk arra, hogy a diktatúrák érdekeltek és sikeresek voltak abban, hogy a tudományt hatalmuk erősítésére, saját dicsőítésükre, saját kiválóságuk bizonyítására felhasználják. Talán nem is gondolnánk, hogy az ókorban az uralkodó dicsőítésének szándéka indította el az olyan tudományok fejlődését, mint a csillagászat, vagy a térképészet. Például az egyiptomi csillagászok az uralkodó isteni származására kerestek és találtak bizonyítékot. Az első „térképek” készítését egy kínai császár azért rendelte el, hogy gyönyörködhesen hatalmas birodalmában. (Jellemző, hogy egy másik kínai császár elégettette ezeket a térképeket, mivel azt mutatták, hogy a császár nem az egész világnak az ura.) Számos diktatúra alatt virágoztak az uralkodó céljait szolgáló nagy építések lehetővé tevő tudományágak, illetve a haditudományok.

Természetesen a történelemben uralomra jutott diktatúrák nagyon különfélék voltak. Sokan hajlamosak jó és rossz diktatúrákról beszélni. A fekete-fehér osztályozásnál életszerűbb az a megközelítés, amelyet Bertand Russell alkalmazott. Ő megkülönböztette a leplezetlen, és az állandósult hatalmat. Rámutatott arra, hogy leplezetlen hatalomgyakorlásra csak a hatalom megszerzéséig és megszilárdításáig van szükség. A már állandósult hatalom a maga oldalán találja a megszokások erejét, nem kell naponta megküzdenie hatalmáért, ezért finomabb módszerekhez folyamodhat. Emellett az állandósult hatalom csaknem feloldhatatlanul kötődik vallásos, vagy majdnem vallásos vélekedésekhez, amelyek az ellenszegülést bűnös dolognak bélyegzik.<sup>22</sup> Ehhez hozzá kell tennünk, hogy a tudományok és az áltudományok, valamint a művészetek felkarolásával a diktátorok gyakran éppen ezt a „vallásosságot” akarták erősíteni.

A fentiek alapján nem meglepő, hogy bőségesen találunk arra példát, amikor az uralkodók az általuk vezetett jóléte érdekében gyakorolták hatalmukat: iskolákat hoztak létre, könyvtárakat alapítottak, és sok más módon is segítették a műveltség gyarapodását. Ennek a legszemléletesebb példája a felvilágosodott abszolutizmus, amikor az uralkodó a régi rend védelmezői jogainak megkurtítása révén próbálta a tudomány és a technikai fejlődés útjából az akadályokat elhárítani, és a társadalmi-gazdasági modernizációt elősegíteni. Ebből a történelmi tapasztalatból kiindulva

<sup>20</sup> Sigerist, Henry E.: „Science and democracy” =Science and Society 1938. 2. szám 291. idézi Merton R. K. [2002.] 636. oldal

<sup>21</sup> Merton, R. K. [1942.]: „A tudomány és a társadalmi struktúra” In. Merton R. K. [2002.]

<sup>22</sup> Russell, B. [2004.]

olyan véleményekkel is találkozhatunk, amelyek szerint a tudás hasznosulása szempontjából a diktatórikus hatalom a leghatékonyabb, feltéve, hogy van egy alkalmas, „felvilágosult” diktátor.

Az utóbbi állításnak a racionalitása történelmi mértékben rövid időszakokban beigazolódhat, azonban a diktatúra hosszabb távon nem kedvez a tudományok fejlődésének. Ennek okát a diktatúrák által szinte mindig alkalmazott „két T” szabályban találhatjuk meg. E szabály értelmében a diktatúra egyes tudományos (és művészeti) tevékenységeket és tudósokat vagy

- Tilt, vagy
- Támogat.

A diktatúrák és a tudományok két T betűvel<sup>23</sup> jellemezhető viszonya a magyarázata annak, hogy történelmi tapasztalatok szerint egyes diktatúrák alatt egyes tudományágak látványosan fejlődhetnek. Ugyanakkor a két T-ben találjuk meg a magyarázatát annak is, hogy a fejlődés

- miért volt szigetszerű, illetve

- miért torpan meg a dinamikus felfutás szakaszát követően.

Diktatúrákban a támogatott tudományok, tudományos nézetek és eredmények gyorsan fejlődésnek indulhatnak, mivel a diktátor akaratából nagyobb erőforrásokat tudnak koncentrálni a kiválasztott tudományok támogatására, mint egy demokráciában, ahol az elosztásban sok érdeket és szempontot vesznek figyelembe. Ha a diktátor jól választja ki kedvelt tudományágait és kegyelt tudósait, akkor a kiválasztott területeken valóban születhetnek gyors és látványos eredmények. Természetesen arra is találunk bőségesen példákat, hogy a diktatúrák áltudományokat, vagy téves nézeteket karoltak fel, és ezért a tudományos fejlődést a diktatúra kezdetétől fogva akadályozták.<sup>24</sup> Az viszont minden diktatúrára igaz, hogy a csak megtűrt tudósok kevés levegőt kapnak, a tiltottak körül pedig teljesen elfogy a levegő. Az általuk képviselt tudományos eredmények hasznosulása ezért elsorvad. Következésképpen a tudás felhalmozása és hasznosulása a lehetségesnél sokkal szűkebb körű, szigetszerű lesz.

A megtorpanás magyarázata az, hogy a diktatúra éppen a tudományok fejlődéséhez nélkülözhetetlen szabadság légkörét szünteti meg, tiltásaival és korlátozásaival gátolja a formális, és még inkább az informális tudományos fórumok működését. A tudományos eredmények értékelését, minősítését és kiválasztódását nem a tudományos testületek döntésére, és a versenyre bízta, hanem saját szempontjai alapján végzi el. Elfojtja a kritikát kegyelt tudósai nézeteiről, akik viszont gátlástalanul, és tudományos alapok nélkül is megbéníthatják a konkurens tudósok munkáját.<sup>25</sup> A tudományos fejlődés tehát olyan sorsra jut, mint az a fa, amelynek a gyökere sérül meg: az egyes ágak egy darabig még zölddek, virágoznak, és gyümölcsöt hoznak, aztán az egész fa elszárad. A diktatúrák tehát elsősorban a tudásmegosztás korlátozásával sorvasztják el országuk tudásbázisát.

Jól példázzák a szigetszerű gyors fejlődést, majd a megtorpanást a hagyományos ázsiai társadalmak, amelyekben néhány tudományos felfedezés évszázadokkal korábban megszületett, mint Európában, de ezek csak zárványszerűek voltak, nem idéztek elő sem tudományos, sem

---

<sup>23</sup> Az un puha diktatúrákban érvényesült a „három T” szabály, azaz a tiltás és a támogatás kiegészült a tűrés lehetőségével is.

<sup>24</sup> Jól ismert példa a szovjet növénynevelés liscsenkői iskolájának teljes kudarca, és az általa okozott kár mind a tudományban, mind az agrárgazdaságban.

<sup>25</sup> A leírtaakat - Merton hivatkozott műve nyomán – az univerzalizmus, a pártatlanság és a szervezett szkepticizmus hiányaként is értelmezhetjük. Merton maga is számos példát hoz erre a fasiszta és a kommunista diktatúrák korszakából.

ipari forradalmat.<sup>26</sup> Az ókori Egyiptomban hatalmas fejlődést mutatott az öntözéses mezőgazdaság, a tudomány eredményei legnagyobb részt mégis a piramisokba épültek be, felemészítve a gazdaság erőforrásait. Az ókori Róma csodálatra méltót alkotott a „birodalmi infrastruktúra” kiépítésében, de a birodalom szétesését mégsem tudta elkerülni. A Szovjetunió látványos sikerei a tudomány és a műszaki fejlődés (pl. űrkutatás, nehézipar) egyes területein, és tragikus kudarcai más területeken (pl. mezőgazdaság, növénynevelés) szintén a szigetyszerű fejlődést mutatják. A Szovjetunió szétesésének egyik legfontosabb okát elemzők abban látják, hogy nem bírta a tudományos-technikai (és az ezen alapuló fegyverkezési) versenyt az Amerikai Egyesült Államokkal. A hitleri hadsereg kezdeti sikereinek, majd súlyos hadvezetési hibáinak tudományos elemzése is azt tárta fel, hogy ezek szorosan összefüggtek Hitlernek, mint diktátornak a kezdeti, a katonai vezetést maga mellé állító magatartásával, majd pedig a kritikát, az ellenvéleményeket teljes mértékben elfojtó viselkedésével.<sup>27</sup>

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a tudományok szabad versenyének hiánya kevésbé volt probléma addig, amíg a tudományok amúgy is lassan fejlődtek, azaz néhány emberöltőnyi diktatúra nem tudta látványosan visszavetni a tudás hasznosulását. Korunkban azonban a tudományok köre oly mértékben kiszélesedett, és fejlődése annyira felgyorsult, hogy esély sincs arra, hogy egy tehetséges diktátor a „T” szabályok „bölcös” alkalmazásával eredményesen segítse a tudás felhalmozását, megosztását és hasznosulását.

Ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy még diktatúrák esetében is – hosszabb időszakokat tekintve – azok a diktatúrák voltak a tudás hasznosításában eredményesebbek, amelyek viszonylag független, a diktátor napi önkényétől kevésbé függő (önjáró) bürokráciákat építettek ki (pl. egyiptomi fáraók, kínai mandarinok, római birodalmi adminisztráció, felvilágosult uralkodók, egyes szocialista országok „reformer bürokráciája”).

Összességében úgy fogalmazhatunk, hogy diktatúra szolgájává teszi a tudományt. Legszelemben ez a művészetekben mutatkozik meg. Az egyiptomi királysírok festményeitől kezdve, a római győzelmek oszlopokon és a barokk pompáján át, a szocreál épületekig meggyőző példákat találunk arra, hogy a művészeteknek elsősorban a diktátor isteni eredetét (feljebbvalóságát), erejét, hatalmát, gazdagságát kellett tükrözniük. Következésképpen – gyakran igen magas művészi fokon – a diktatúrát szolgálták.

#### **4.2. A hierarchikus hatalom és a tudás viszonya**

A diktatórikus hatalom és a tudományos haladás hosszú távú összeegyeztetlenségét misem bizonyítja jobban, mint az a történelmi tény, hogy a diktatórikus hatalmakat (a történelemnek azt a korszakát, amelynek meghatározó jellemzője volt a diktatórikus hatalom) az ész forradalma döntötte meg. Elméletileg a felvilágosodás alapozta meg, gazdaságilag a tudományos felfedezések által kiváltott ipari forradalom eredményezte a diktatúrák bukását és demokratikus államformák kialakulását. E tényen az sem változtat, hogy gyakran megdöntött diktatúrák helyére átmenetileg új diktatúrák lépték, illetve, hogy a történelem fősodrán kívüli területeken diktatórikus rendszerek próbálták „nagy ugrásokkal” utolérni a korszerűbb társadalmi berendezkedésű országok gazdasági fejlődését. Mint tudjuk: eredménytelenül.

Az észnek, a racionalitásnak, a tudományoknak ez a történelmi szerepe azért fontos, mert ez alapozta meg a hatalom gyakorlásának módját, valamint a hatalom és a tudomány viszonyát.

<sup>26</sup> Kínában már i.sz. 100 körül feltalálták a papírt, 1000 körül a lőpor korai változatát. A kínaiak már i.sz. 850-ben nyomtattak könyvet (minden egyes oldal képét külön fatáblán kifaragták), a könyvnyomtatás mégis csak a Gutenberg által 1450-ben felfedezett könyvnyomtatási technika révén vált általános gyakorlattá.

<sup>27</sup> Lásd például Roberts, A [2004.]

Elkerülhetetlenné vált ugyanis az, hogy a hatalom gyakorlásának módját is tudományos eszközökkel, a racionalitás szempontjainak figyelembevételével határozzák meg.

A hatalom gyakorlásának kérdéseivel már az ókori filozófusok is foglalkoztak. Elegendő itt a kínai Konfuciusz<sup>28</sup> munkásságára, illetve Platón és Arisztotelész<sup>29</sup> államfilozófiai műveire utalni.<sup>30</sup> Ez utóbbi tanításból az Athéni Államban nagyon sok meg is valósult. A Római Birodalom is jelentős adminisztrációs teljesítményeket tud felmutatni, és a római jogban jelent meg elsőként a magánjog és a közjog elválasztása. A Római Birodalom felbomlása után létrejövő feudális királyságok sem mellőzhették az állam megszervezését, és törvények megalkotását, de ebben a korban nem beszélhetünk a kormányzás tudományos megalapozásáról. Ennek első kísérleteivel a modernitás korai periódusában találkozhatunk.<sup>31</sup> A korszak két kiemelkedő gondolkodója, Machiavelli<sup>32</sup> és Bacon<sup>33</sup> azt vallotta, hogy a kormányzás racionális cselekvési mód, amely tudáson alapul. A kor gondolkodói és királyi tanácsadói ekkor még a királyokat próbálták meggyőzni arról, hogy az egyre több feladattal szembenező állami adminisztrációt a racionalitás elvei alapján, törvényeknek alávetve szervezzék meg. A XVIII. század végére ért el a tudományos gondolkodás oda, hogy vizsgálódásai kiindulópontjának már nem az uralkodót tekintette, azaz az adminisztrációt nem a király végrehajtó apparátusának tartotta, hanem olyan entitásnak, amely az állam absztrakt céljait, az állampolgárok boldogságát szolgálja.<sup>34</sup> A XVIII. század közepén fogalmazta meg Montesquieu<sup>35</sup> a hatalmi ágak szétválasztásának koncepcióját<sup>36</sup>, amely elsőként az Amerikai Egyesült Államok 1787-ben elfogadott alkotmányába épült be, majd az 1791-ben elfogadott francia (forradalmi) alkotmány közvetítésével terjedt el az egész európai kontinensen.

A történelem iróniája, hogy a racionalitás elveinek megfelelő közigazgatási rendszert elsőként és legsikeresebben éppen két – felvilágosult – diktátor épített ki: Franciaországban Napóleon<sup>37</sup>, Poroszországban Nagy Frigyes<sup>38</sup>. A bürokrácia tipikus példájának tartott porosz közigazgatás szinte teljesen királyi kezdeményezésre jött létre. Napóleon bukása, illetve a német alkotmányos monarchiák kialakulását követően megvalósult az uralkodó jogköreinek alkotmányos korlátozása, az erős bürokrácia viszont megmaradt. Így ezekben az országokban a hierarchikus-bürokratikus hatalom tipikus formái alakulhattak ki. Elsősorban a francia, a porosz és más német államok modernkori közigazgatási rendszereinek a mintáit felhasználva – de széleskörű történelmi és nemzetközi összehasonlításra alapozva – határozta meg elsőként tudományos igénnyel a modern állam közigazgatási rendszerének ideáltípusát Max Weber<sup>39</sup> A bürokratikus uralom lényegét, és alapvető szabályait az alábbiak szerint fogalmazta meg<sup>40</sup>:

- világosan rögzített, szabályozott illetékességi körök,

<sup>28</sup> Konfuciusz kínai filozófus (i.e. 551-479 körül élt),

<sup>29</sup> Platón (i.e. 428/7-348/7) és Arisztotelész (i.e. 384-322) görög filozófusok

<sup>30</sup> Lásd ezek rövid összefoglalóját Gulyás Gy. [2003.] művében, amelyből dolgozatom e részének megírásához számos gondolatot merítettem.

<sup>31</sup> Gulyás Gy. [2003.] 436. oldal

<sup>32</sup> Machiavelli, Niccoló (1469-1527) firenzei diplomata, történész, politikai író

<sup>33</sup> Bacon, Francis (1561-1626) angol filozófus és államférfi, lordkancellár

<sup>34</sup> Gulyás Gy. [2003.] 438. oldal

<sup>35</sup> Montesquieu, Charles de Secondat (1689-1755) francia jog- és államfilozófus, a hatalommegosztás elvének kidolgozója.

<sup>36</sup> Montesquieu híres könyve „A törvények szelleméről” 1748-ban jelent meg.

<sup>37</sup> Napóleon I. Bonaparte (1769-1821)

<sup>38</sup> I. (Nagy) Frigyes (1712-1786) porosz király, 1740 és 1786 között 46 évig uralkodott.

<sup>39</sup> Weber, Max (1864-1920) német jogtudós és szociológus a maga korára nézve már nem tartotta ideálisnak a XIX. század végére a kontinentális Európában kialakult rendkívül központosított és hierarchikus bürokráciákat.

Rámutatott, hogy a hivatalnokuralom akadályozza az innovációt.

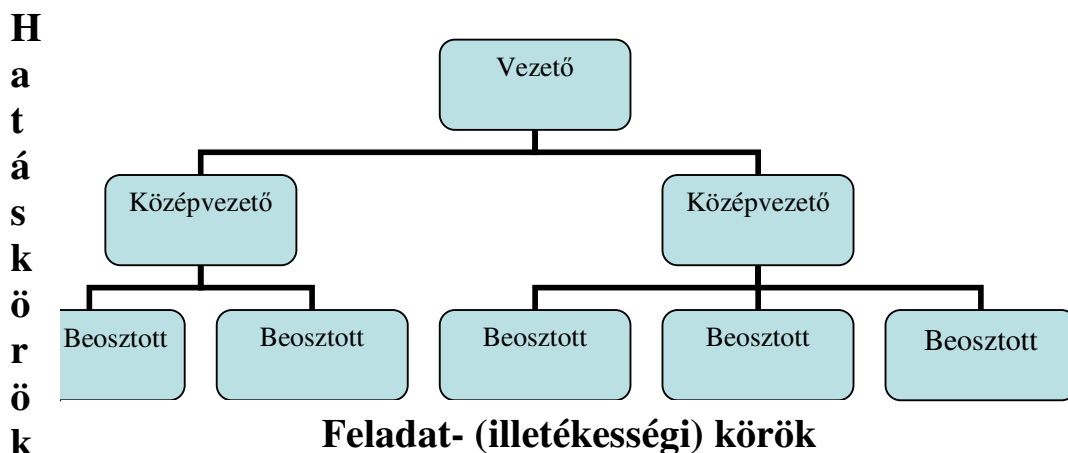
<sup>40</sup> Weber M. [1996.]



- hivatali hierarchia,
- iratszerűség,
- főhivatású hivatalnokok,
- professzionizmus.

Weber a XVIII–XIX. századra nézve azt is megállapította, hogy a bürokratikus hatalomgyakorlás „a modern államban, a magángazdaságban pedig csak a legfejlettebb kapitalista alakulatokban bontakozott ki.” Témánk szempontjából a fenti idézetből két elem érdemel kiemelés. Az egyik az, hogy Weber a bürokratikus uralmat a modernséggel hozta párhuzamba. A másik pedig az, hogy a bürokratikus hatalomgyakorlást nem csak az állami szervezetek, hanem a magángazdaság szervezeti számára is előremutató formának tartotta.

A Weber által bürokratikus uralom alatt álló alakulatnak nevezett bürokratikus-hierarchikus hatalmi szervezetet leginkább egy olyan piramisként lehet leírni, amelyet horizontálisan hatáskörök szerint, vertikálisan feladat- (illetékességi) körök<sup>41</sup> szerint osztottak fel, és a hatalom gyakorlásának módját szabályokkal szigorúan körülhatárolták. Lásd az 1. számú ábrát!



**1. ábra: a bürokratikus-hierarchikus szervezet sematikus rajza**

A kontinentális Európához képest az angolszász területeken a diktatúra már hamarabb megszűnt, vagy sohasem épült ki, ezért Angliában és az Amerikai Egyesült Államokban csak lassabban és később alakult ki a jól szervezett bürokrácia. Ennek okát Wilson, az amerikai közigazgatástudomány egyik úttörője 1887-ben írt tanulmányában így fogalmazta meg: „Az angol nemzet hosszú ideig és sikerrel tanulmányozta a végrehajtó hatalom megfékezésének művészetét, folyamatosan elhanyagolva a végrehajtás módszereinek tökéletesítését szolgáló művészetet. Sokkal nagyobb gyakorlatra tett szert a kormányzat ellenőrzésében, mint cselekvésre készítésében. Komolyabb aggályai voltak aziránt, hogy a kormány jogszerű és mérsékelt legyen, semmint, hogy azt gördülékenyebbé, szabályozottabbá és hatékonyabbá tegye. Az angol

<sup>41</sup> A feladatkör a közigazgatási szerv, illetve az ügyintéző tevékenységének tárgyát határozza meg. (Az illetékességi kör esetében megjelenik ennek területi lehatárolása is.) A hatáskör a feladatkör ellátásának felhatalmazásbeli terjedelme, amely az adott szerv, ügyintéző eljárási jogosultságát, illetve kötelezettségét jelenti.

és az amerikai politika történet nem a közigazgatási fejlődés, hanem a törvényhozási ellenőrzés története.”<sup>42</sup>

Az erős és hatékony közigazgatás megteremtésének politikai nehézségei még nyilvánvalóbbá teszik, hogy az angolszász államokban végül is a gazdasági és a tudományos-technikai fejlődés kényszerítette ki a modernkor követelményeinek megfelelő közigazgatás létrejöttét. Az Amerikai Egyesült Államokban – majd innen kiindulva más angolszász területeken - az iparban lényeges hatékonyságnövekedést eredményező taylorizmus módszereit ültették át a közigazgatásba. Ennek hatására az amerikai közigazgatásban a hangsúly mindig a igazgatáson, annak eredményességén volt. Ugyanakkor a taylorizmusnak köszönhetően a jól szervezett közigazgatási eljárások, az egyértelmű alá-fölérendeltség, azaz a – jó értelemben vett bürokratizmus – az angolszász közigazgatását is jellemezte, bár ez kevésbé volt jogias, centralizált és merev, mint a német-francia típusú bürokráciák.<sup>43</sup> Ennek ellenére a bürokratizmus bírálata elsők között éppen az angolszász közigazgatási szakirodalomban jelent meg.<sup>44</sup>

Magyarországon röviddel a kiegyezést követően – nagy viták között – születtek meg azok a törvények, amelyek a modern államigazgatást megteremtették. Ezt nem kis részben az tette lehetővé, hogy az 1848-as forradalom következtében, illetve a Bach-korszak eredményeként jelentősen meggyengült a nemesi vármegye, illetve az azt védelmező konzervatív nemesség. Így lehetőség nyílt a központi és a helyi közigazgatási szint megerősítésére a vármegyék rovására.

Nemzetközi téren az állam megerősödésének az utolsó nagy lökést a Nagy Világ gazdasági Válság adta, amely után – elsősorban Keynes munkásságának köszönhetően – széleskörűen elfogadottá vált, hogy az államnak a gazdasági élet szabályozásában is fontos szerepet kell játszania, és ki kell építenie a gazdaságpolitikai bürokrácia intézményeit. Fő művében<sup>45</sup> maga Keynes is úgy fogalmazott, hogy a tudás, a „szervezett intelligencia” az az új eszköz- és közegrendszer, amellyel és amelyben a köz- és a magánszféra, a köz- és a privátérdek kiegyensúlyozható és előmozdítható.

De mi is volt az a modernség, amire a kor számos gondolkodója hivatkozott, amikor saját korának előremutató jelenségeit jellemezte? Mindenekelőtt a racionalitás, a logikus gondolkodáson alapuló rend. Ez a rend a „vonalak rendje” volt.<sup>46</sup> Ennek mondanivalónk szempontjából nagyon nagy a jelentősége. Az ipari forradalom korában (és az azt követő 100-150 évben) vagyunk, amelynek jelképe a gőzmozdony, vagyis a vasút a sínekkel, a menetrenddel. Ekkor épülnek ki az egyéb vonalas infrastruktúrák, ekkor szabályozzák a folyókat, és vágják le kanyarulataikat. (Ekkor jelöli ki egyetlen egyenes vonallal az orosz cár a Moszkva és Szentpétervár közötti vasút nyomvonalát.) Ekkor lesz vonalasan rendezett, gondosan szabályozott, azaz hierarchikus-bürokratikus a hatalom gyakorlásának módja is. Merton megfogalmazásában: „a formális, racionálisan megszervezett társadalmi struktúrákhoz világosan meghatározott cselekvésminták tartoznak, s ideális esetben mindegyik cselekvéssor funkcionálisan a szervezet céljaihoz kapcsolódik. Az ilyen szervezetek egy sor hivatalt, hierarchizált státuszt foglalnak egységbe, melyekhez korlátozott számú és sajátosan

<sup>42</sup> Wilson, W.: A közigazgatás tanulmányozása. Political Science Quarterly, 1887./VII. Ismerteti: Közigazgatás-tudományi Antológia Unió. K. Bp. (évszám nélkül) I. kötet 43. oldal

<sup>43</sup> March és Simon – fordított logikával – azt állítják, hogy Weber bürokrácia-elmélete lényegében a munka tudományos megszervezésének kezdeti időszakában táplált racionalista illúzióknak felel meg. (March, G. – Simon, H. A. [1993.]

<sup>44</sup> Példaként említhetjük Merton, R. K., Gouldner, A., Selznik, Ph. munkásságát.

<sup>45</sup> Keynes, J. M.: A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete

<sup>46</sup> G. Márkus György megfogalmazásában: „az egyszerű modernitás mozgásformája lineáris és egydimenziós racionális folyamat, a „mindig többet” jellegű tervező célracionalitás jegyében.” G. Márkus Gy. [2006.] 11. oldal

idevonatkozó szabályok által szigorúan körülírt kötelezettségek és kiváltságok járulnak. Mindegyik hivatal bizonyos felelősséggel és jogkörrel jár.”<sup>47</sup>

A modernség, a racionalitás korszakában a hivatali hierarchia is a tudás alapján szerveződött. Kettős értelemben is. Egyfelől a magasabb képzettséggel rendelkezők megelőzték a rangsorban az alacsonyabb képzettségűeket. Például a mérnök, a technikus, a művezető, az előmunkás, a szakmunkás, a betanított munkás, a segédmunkás a gyári hierarchia világosan elkülönülő szintjeit alkották. Másfelől a szakmai tapasztalat, a gyakorlat révén megszerezhető tudás volt a számlárlétrán való előmenetel egyik legfontosabb kritériuma. Egy mérnök, vagy egy más értelmiségi életpályája során nem fejlődött annyit a tudomány, hogy az a diplomás szakértelmét idősebb korára megkérdőjelezte volna. Tudás és hatalom harmóniában éltek egymással, a hierarchia erősítette a tudást: a tudás tekintély. A tudás legitímálta a hierarchiát és a hatalmat.

Ezt a harmóniát jól fejezik ki a művészetek. A modernség kezdeti szakaszának művészetét, amelyet a korábbi barokk formavilág letisztulása jellemez, a „józan ész” korszakának nevezhetjük<sup>48</sup>. A modernkor kiteljesedő szakaszában a művészek alkotásaik tárgyaivá tették a technikai vívmányokat, például az autót, majd a repülőgépet, illetve szakítva a figuratív ábrázolással önmaguknak a vonalas és egyéb geometriai ábráknak esztétikai szépségét tulajdonítottak. Az építészetben is az egyenes vonalú épületek jöttek divatba (Bauhaus stílus).

Ennek a művészetnek és a diktatúrának az összeférhetetlenségét jól mutatja, hogy a Bauhaus stílus reprezentánsainak, sok más modern művészeti irányzat képviselőivel együtt a fasiszta Németországból menekülniük kellett. Ugyanígy a szovjet diktatúra is üldözte a modern (avantgárd) művészet számos irányzatát, olyanokat is, amelyek együtt nőttek fel a munkásmozgalommal.

### ***4.3. Hatalom és tudás viszonya a posztmodern gazdaságban és társadalomban***

A tudománynak és a hatalomnak a fent leírt harmóniája a tudományok fejlődésének sosem látott lehetőségét nyitotta meg. De éppen ez a fejlődés volt az, ami szétfeszítette a harmonikus kapcsolatot. A modernség elérte teljesítőképességének határát. Megjelent a hipermodern, ami a modernség vonalas struktúráihoz képest a vonalak nélkülséggel, például a repülővel, a rádióval, a televízióval, a műholdakkal, az Internettel jellemezhető a legtalálóbban.

Szokás az így kialakuló formációt információs társadalomnak, tudásalapú gazdaságnak is nevezni. Én első megközelítésben mégis a „posztmodern társadalom és gazdaság” kifejezést alkalmazom, mert ez jobban érzékelteti a benne élők lelki állapotát. A modernség utáni korszakot ugyanis egyaránt jellemzi az ésszerűség, a tudás, a tudomány mindenhatóságából való kiábrándulás, és a tudományos haladás fergeteges üteme. Ugyanakkor az is nyilvánvalóvá vált, hogy a tudományos-technikai fejlődés nemcsak a jobb élet lehetőségét teremti meg, hanem halálos veszélyt is jelent a természeti környezetre és magára az emberre nézve is. A posztmodern társadalom és gazdaság magának a tudásnak a jelentőségét is átértékeli. A statikus tudás helyett az ún. dinamikus tudásra helyeződik a hangsúly: „nem az számít, amit tudsz, hanem hogy milyen hatékonyan tanulsz”. Ugyanakkor a tanulás hagyományos formái helyett (mellett) a tudásmegosztás új módszerei kerülnek előtérbe.

<sup>47</sup> Merton, R. K. [2002.] 87. oldal

<sup>48</sup> Ezt az elnevezést használja Gombrich, E. H. [1983.] angol művészettörténész a XVIII. század második felének francia és angol művészetére, míg a megelőző évszázadot – legalábbis Itáliában, Franciaországban és a német területeken a „hatalom és a dicsőség” korszakának nevezi. A két elnevezés jól szemlélteti a művészet (és a tudomány) szerepének megváltozását a modernkor hajnalán.

Nem véletlen, hogy erre az új helyzetre, vagy mondhatni életérzésre a művészetek reagáltak a leggyorsabban, létrehozva a posztmodern művészetet.<sup>49</sup> A posztmodern kifejezést első ízben olyan amerikai építészekkel kapcsolatban használták, akik szembehelyezkedtek a Bauhaus és a modern mozgalom lényegre törő racionalizmusával. A posztmodernség filozófiáját nagyon világosan fogalmazta meg Lyotard francia filozófus „A posztmodern” című művében<sup>50</sup> kifejtve, hogy ez az irányzat megkérdőjelezi azokat az értékeket, amelyek a hagyományos világrend és hierarchia legfőbb támaszaként védelmezték az értelmet és a logoszt.

A posztmodern életérzésnek nagyon valóságos, a tudományos fejlődéssel összefüggő gazdasági-társadalmi alapjai vannak. Úgy is fogalmazhatunk, hogy maga az életérzés az információs és kommunikációs technológia gyors fejlődésében, és a tudásalapú gazdaság létrejöttében gyökerezik. Mindkettő a rend hagyományos fogalmát, a vonalas, az áttekinthető struktúrákba szervezett rend fogalmát rendítette meg. Olyan közhelyekkel szoktuk ezt megfogalmazni, mint

- minden relatívvá vált,
- a változás, az egyetlen állandóság,
- a rendezetlenség lett a rend.

Mindezeknek a változásoknak az a következménye, hogy a tudás gyorsabban változik, mint a hierarchia, vagyis a szakmai hierarchia élén állók tudása még életpályájuk alatt elavul. A tudás már nem támogatja a hierarchiát, azaz összedől a rendre, a hierarchiára alapozott tekintély.<sup>51</sup>

A posztmodern életérzés művészeti tükröződését követően hamarosan tudományos művekben is megfogalmazták, rendszerbe foglalták az ún. ipari, vagy egyszerű modernitás válságát. Az ipari forradalom nyomán létrejött gazdaság és társadalom „modernitásának” elavulását az 1980-as évek közepétől kezdve több tudományos mű is bemutatta<sup>52</sup>. E szerzők egy második racionalitás szükségességéről írtak, amely sokkal inkább figyelembe veszi az egyszerű racionalitás, valamint a nem-tudás és a növekedésre törekvés kockázatait. Többen „kockázat-társadalomról”, hálózati társadalmakról beszélnek, gondosan kerülve a tudásalapú társadalom kifejezést, amely nem érzékelteti a tudással járó veszélyeket, a tudás viszonylagosságát, és a tudás hihetetlenül gyors elavulásával járó egyéni és társadalmi veszteségeket.

A posztmodern jelzót használja az Európai Bizottság is, amikor a kormányzás (governance) fogalmát definiálja. A Bizottság honlapján olvasható definíció szerint „a kormányzás kifejezés a gazdasági és politikai szervezetek ún. posztmodern formájához kötődik, és magában foglalja (mind vállalati, mind állami szinten) a végrehajtó szervek, a közgyűlések (pl. nemzeti parlamentek) és igazságszolgáltatási szervek (például nemzeti bíróságok, ülnökségek) hatalomgyakorlási módját.”<sup>53</sup>

Az Európai Bizottság definícióiból egy dolog egyértelműen kiolvasható. Nevezetesen az, hogy az Európai Bizottság is úgy érzékeli, hogy a posztmodernkornak van (kellene, hogy legyen) egy új, csak erre a korszakra jellemző hatalomgyakorlási módja. A Bizottság ezt nem hozza közvetlen kapcsolatba a tudás és a hatalom új viszonyával. A közvetett kapcsolat azonban a Bizottság, és egyéb közösségi intézmények mértékadó dokumentumaiból kiolvasható. Elég csak utalnunk arra,

<sup>49</sup> Az egyes művészeti ágak időbeni reakciója igen különböző volt. Az irodalomban már az 1900-es évek első évtizedeiben megjelentek az idővel és térrel „nem-lineárisan” bánó művek, míg az építészetben csak az 1980-as években történt meg a „nagy robbanás”. Cságoly F. [2005.]

<sup>50</sup> J.F. Lyotard [1986.]: La condicion postmoderna Catedra, Madrid, 1986.

<sup>51</sup> G. Márkus György megfogalmazásában: „az ipari társadalom lineárisan haladó racionalitásának visszaszorulása az eddigi intézményi bizonyosságokat kérdőjelezi meg.” G. Márkus Gy. [2006.] 12. oldal

<sup>52</sup> G. Márkus György idézett művében elsősorban Beck, U., továbbá Giddens, A., Baumann, Z., Lash, Ch. és Zapf, W. munkáira hivatkozik. G. Márkus Gy. [2006.] 10. oldal

<sup>53</sup> Lásd: [http://europa.eu.int/comm/governance/governance/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/governance/governance/index_en.html)

hogyan az Európai Unió 2000-ben elfogadott ún. Lisszaboni stratégiája azt tűzte ki célul, hogy „az Európai Unió 2010-re a világ legdinamikusabb és legversenyképesebb tudásalapú gazdasága legyen, amely képes a fenntartható növekedésre, több és jobb munkahellyel, valamint erősebb szociális kohézióval”.<sup>54</sup> A megvalósítás eszközrendszerében kiemelt helyet foglal el az ún. „jó kormányzás”.<sup>55</sup>

A fenti történelmi áttekintés alapján az alábbi következtetéseket vonhatjuk le: A premodern korban tipikus diktatórikus hatalom a tudás teremtésében és hasznosításában ért el jelentős eredményeket, de a hatalom szolgálójává tette a tudást. A tudás azonban szétfeszítette a diktatórikus rendszert, létrehozta a modernséget. A modernkorra jellemző hierarchikus-bürokratikus hatalmi rendszerben a tudás és a hatalom egymást erősítette. A tudás ennek is köszönhető hatalmas ütemű fejlődése azonban megváltoztatta a modernség vonalát, létrejött a posztmodern társadalom és gazdaság, és elavulttá tette a hatalomgyakorlás hierarchikus-bürokratikus módját.

A posztmodern korszakban a hatalom és a tudás viszonya bonyolulttá válik. Egyfelől, a hatalom talán legfontosabb feladata az, hogy a tudományos-technikai fejlődés nyújtotta lehetőségeket a legjobban, és teljes körűen kihasználja. Másfelől, a hatalomnak fel kell készülnie a tudományos-technikai fejlődés káros mellékhatásainak, kockázatainak minimalizálására, illetve ezek kezelésére. Ugyanakkor a hatalomgyakorlás korábbi diktatórikus, illetve hierarchikus-bürokratikus módozatai - mint azt korábban kifejtettük - nem alkalmasak a fenti két feladat hatékony ellátására. **A történelmi áttekintés egyértelműen megmutatta, hogy a posztmodern korban az egyik legégetőbb feladat a hatalomgyakorlás új, a tudás hasznosítása szempontjából hatékony módjának megtalálása. Az első hipotézist a történelmi elemzés alátámasztja.** Rátérhetek a hipotézis igazolásának második lépésére, annak bemutatására, hogy a tudás szerepe a vállalatok versenyképessége szempontjából hogyan értékelődött fel.

## 5. A posztmodernkor mikrógazdasági kihívásai

A tudásalapú gazdaságnak a vállalatok versenyképességére, működésére gyakorolt hatását a különböző tudományágak már alaposan elemezték. Általános következtetésük az, hogy a vállalatok működtetésében alapvető változtatásokra van szükség. A témakör rendkívül gazdag szakirodalmából csak azokat a megállapításokat emelem ki, amelyek hipotézisem alátámasztásához közvetlenül kapcsolódnak.

Davenport és Prusak könyvükben bemutatják, hogy évszázadokkal ezelőtt a gyáriparosok és a nemzetek azzal őrizték meg kereskedelmi előnyüket, hogy titokban tartották a felhasznált anyagokat és eljárásokat. Ezzel szemben ma már a legtöbb esetben lehetetlen megakadályozni, hogy a versenytársak meglehetősen gyorsan lemásolják, sőt továbbfejlesszék az új termékeket és termelési eljárásokat. Ha viszont lényegét tekintve ugyanaz a technológia mindenki számára elérhető, akkor az senkinek sem biztosítja a hosszú távú elsőbbséget. A tudás ezzel szemben fenntartható előnyt tud nyújtani. Mire a versenytársak bevezetik ugyanazt a technológiát, és gyártani tudják ugyanazt a minőségű terméket, a nagy tudású, a tudást jól menedzselő vállalatok

<sup>54</sup> A Lisszaboni Stratégiának és a kapcsolódó dokumentumoknak az Európai Unió külön honlapot szentel. Címe: [http://europe.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/index\\_en.html](http://europe.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html)

<sup>55</sup> „Jó kormányzás” modellje nemcsak az Európai Bizottságnak, hanem számos más nemzetközi szervezetnek (OECD, Világbank, Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) és nemzeti államnak is van. Ezek is a kor kihívásaira adott válaszként fogalmazták meg modelljeiket, de – ismereteim szerint – dokumentumaikban nem használják a posztmodernkor kifejezést.

már a minőség, a kreativitás és a hatékonyság új szintjén mozognak.<sup>56</sup> Következésképpen napjainkban a hatékonyan menedzselt tudás lett a legfontosabb versenyképességi tényező.

Sveiby a tudásszervezetek versenyképességének zálogát abban látja, hogy tudásközpontú stratégiát folytatnak információközpontú stratégia helyett. Az információközpontú stratégia az információtechnológiát éppen úgy kezeli, mint más technológiákat, azaz az embereket információtechnológiával helyettesíti. Ahogy a modern korban a szövőgép megjelenése a manufaktúrák munkásait földönfutóvá tette, úgy képes az információtechnológia is a hagyományos adatfeldolgozási munkát helyettesíteni.

Az információtechnológiának azonban csak az egyik képessége a költségek csökkentése, a másik a lehetőségek kiterjesztése. Például, amikor a számítógéppel végzett műveletekkel nem az ezeket addig kézzel végző emberek munkáját szüntetik meg, hanem az embereket felszabadítják a mechanikus munkák alól, annak érdekében, hogy az összetettebb feladatokra tudjanak koncentrálni. Ezért a tudásközpontú stratégia „a szakemberek bevételnövelő adottságaira összpontosít, nem pedig a menedzsereknek a költségek csökkentésére irányuló képességére.”<sup>57</sup> Ebben a megközelítésben a bevétel fogalmát tágan kell értelmezni, azaz az ügyfelektől származó minden „jó dolgot” értünk alatta. A gazdasági életben ez nyilván a pénzbeli bevételt jelenti elsősorban, de a tudásmenedzsment irodalma felhívja a figyelmet arra, hogy egy szervezet az ügyfeleitől még számos más hasznos dolgot is kaphat. Például visszajelzéseket a termékéről, tájékoztatást fogyasztói szokásainak változásáról, információt az igényeiről. Ebben a szemléletben a garanciális javítás nem csak költség a cég számára, hanem információk forrása is, amelynek feldolgozása révén megtudhatja a vállalat, melyek termékeinek a gyenge pontjai, tipikus hibái. Ez a szemléletmód az, ami a tudásszervezetet megkülönbözteti a modernkornak a rövidtávon elérhető nyereségre koncentráló gazdálkodó szervezetétől<sup>58</sup>.

A kérdéskör egyik legátfogóbb elemzését Kocsis Éva és Szabó Katalin könyve<sup>59</sup> adja. A szerzőpáros abból indul ki, hogy a tudásalapú gazdaságban a versenyképesség kulcsa az, hogy ki tanul gyorsabban és hatékonyabban. (Tanulás alatt nemcsak a dolgozók tanulását, hanem a szervezet tanulását, azaz a tanuló szervezetté válást is értik.) Ebből adódóan a vállalatelméleteknek kiemelten kellene foglalkozniuk a szervezeti tanulás problémájával. Ezzel szemben azt állapítják meg, hogy „a neoklasszikus közgazdasági gondolatrendszerből nemcsak a tudás és a tudástőke ökonómiai szerepének elméleti integrálása hiányzik, hanem a paradigmarendszerben a vállalatnak valójában nincs elmélete. ... A tudásalapú gazdálkodás és az annak megfelelő szervezeti innovációk: szervezeti tanulás, illetve a tanuló szervezetek megjelenése kikezdi a ma forgalomban levő vállalatelméletek magyarázó erejét.”<sup>60</sup> A szerzők az erőforrás alapú vállalatelméletek, illetve az evolúcionista vállalatelméleti irányzatok eredményeire alapozva vázolják fel könyvükben a tudásalapú piacgazdaság ideális vállalati modelljét, amelyet posztmodern vállalatnak, vagy bővebb megfogalmazásban posztmodern tanuló szervezetnek (tanuló vállalatnak) neveznek.<sup>61</sup>

<sup>56</sup> Davenport, T. H. – Prusak, L. [2001.] 31-32. oldal

<sup>57</sup> Sveiby, K. E. [2001.] 203. oldal

<sup>58</sup> Figyelemre méltó, hogy a közbeszédben az „olcsó állam” célját hangsúlyozó információközpontú stratégia, és a lakosság elégedettségét célul kitűző tudásközpontú stratégia milyen explicit módon jelen van.

<sup>59</sup> Kocsis É. - Szabó K. [2000./1.]

<sup>60</sup> A szerzők könyve alapján készült egy összefoglaló tanulmány is: Kocsis É. - Szabó K. [2000./2.], az idézett részek e tanulmány 13. oldalán találhatóak.

<sup>61</sup> A szerzők könyvük bevezetőjében (14. oldal) hangsúlyozzák, hogy a posztmodern szót nem a művészeti-filozófiai értelemben használják, hanem szó szerint a „modernitás utáni” értelemben. „Ha a modern vállalatnak számított a fordista gyárat működtető cég, akkor posztmodern az, ami ezt meghaladja, s amelynek vonásait e könyvben vázoljuk fel.” A szerzők tehát a modern és a posztmodern fogalmát e tanulmány szerzőjével azonos módon

A posztmodern vállalat legfőbb jellemzőit a következőképpen határozzák meg:

- a vállalat versenyképességének meghatározó erőforrása a tudástőke,
- motivációs rendszere az önállóságra és az erős elkötelezettségre épít,
- a szervezeti tanulás „dupla hurkú”, azaz nem egyszerűen minták átvételére, hanem új megoldások keresésére irányul,
- a vállalati kultúra középpontjában olyan értékek állnak, mint a kreativitás, az önálló problémafeltárás és –megoldás, a permanens alkalmazkodás,
- a tanulás magtevékenység, amely a vállalaton belül intézményesül.

A vállalatok esetében tehát léteznek olyan tudományosan megalapozott elméletek, amelyek – dolgozatomban szóhasználatával egyezően – megállapítják, hogy a posztmodern korban a hagyományos vállalati modelltől lényegesen eltérő, új modellre van szükség, és a modellváltás alapja a vállalat tudáshoz való viszonyának alapvető megváltozása.

A szerzőpáros – élenjáró vállalatok tapasztalatai alapján – arra is rámutat, hogy a vállalatok versenyképességéhez nélkülözhetetlen információk elérésének új lehetőségei elavulttá tették a hierarchikus felépítésű nagyvállalatokat. A korszerű nagyvállalatok már az 1980-as évektől kezdve molekuláris egységekre bomlottak, majd hálózatokba rendeződtek. E változás egyik magyarázata a tranzakciós költségek megváltozása. Az ipari tömegtermelés korszakában (a modernkorban) ugyanis olcsóbb volt a termelést és a kapcsolódó tevékenységeket (kutatás-fejlesztés, tervezés, értékesítés) egy nagy hierarchikus rendszerbe szervezni, mivel a vállalaton belüli tranzakciós költségek általában kisebbek voltak e tevékenységek piaci megvásárlásának költségeinél. Az elmúlt évtizedekben azonban ez a helyzet alapvetően megváltozott, jelentős részben a külső információk és tudás könnyebb elérhetősége következtében. Ennek hatására a gazdaság a modern információs technika és technológia rugalmasságát kihasználó nyitott hálózatokba szerveződött.

A nagyvállalati hierarchikus szervezetek felbomlása témánk szempontjából nemcsak azért érdekes, mert történelmileg a versenyszféra és a közszféra szervezeti fejlődésében együttmozgás tapasztalható. Legalább ilyen fontos az, hogy korunkban az államnak már nem egyszerűen vállalatokat, hanem együttműködő rendszereket kell szabályoznia. Ráadásul az állam maga is része ezeknek a hálózatoknak. Különösen így van ez az innováció esetében. A szakirodalom már az 1990-es évek eleje óta használja a nemzeti innovációs rendszer fogalmát, annak hangsúlyozására, hogy az innováció csak vállalatok, egyetemek és egyéb K+F intézmények közötti akadálymentes tudásáramlás révén bontakozik ki. A K+F intézmények és a vállalati szektor együttműködése talán a legfontosabb, de nem az egyetlen fontos kapocs az innovációs láncban. Az OECD széleskörű nemzetközi tapasztalatokat átfogó elemzése<sup>62</sup> és számos külföldi publikáció mellett több magyar tanulmány<sup>63</sup> is rámutatott arra, hogy az innovációs lánc állami szabályozásának, illetve a láncban résztvevő állami intézményeknek igen jelentős szerepük van az innovációs folyamat gyorsításában, vagy blokkolásában. Papanek Gábor és Perényi Áron cikkükben<sup>64</sup> konkrét jogszabályokra hivatkozva mutatják be, hogy Magyarországon az elhibázott szabályozás több mint 10 évig gátolta az innováció terjedése szempontjából igen fontos, ún. spin-off cégek megalakulását. Kerékgyártó György a műegyetemi K+F tevékenység felmérése alapján azt állapította meg, hogy az egyetem innovatív készsége megfelel a nemzetközi színvonalnak, de

---

értelmezik, de nem mutatnak rá arra, hogy a posztmodern gazdaság és a posztmodern művészet gyökere ugyanaz, nevezetesen a „vonalas rend” felbomlása.

<sup>62</sup> OECD [1998.]

<sup>63</sup> Kerékgyártó Gy. [2001.], Hronszky I. [2001.], Papanek G. [2001.], Borsi B. [2004.], Rechnitzer J. [2004.], Tamás P. [2004.], Iványi A. Sz. – Hoffer I. [2004.] Papanek G. – Perényi Á. [2006.]

<sup>64</sup> Papanek G. - Perényi Á. [2006.] 90. oldal

gyenge az ipari háttér. Következésképpen kutatási eredmények nem járulnak hozzá eléggé az ország nemzetközi versenyképességének fokozásához.<sup>65</sup> Ebből a helyzetből a kiutat a szerző a K+F finanszírozás hatékony rendszerének megteremtésében jelölte meg. Borsi Balázs tanulmánya<sup>66</sup> szerint Magyarország versenyképessége szempontjából talán a legfontosabb az, hogy a mindenkori gazdaságpolitika irányítói innovációs rendszerben gondolkozzanak, és a K+F szektort és a felsőfokú oktatást a gazdaság potenciális tudás-beszállítójaként kezeljék. Hronszky Imre tanulmányában<sup>67</sup> explicit módon is megfogalmazza, hogy tudásintenzív szolgáltatások esetében a megrendelő és termelő kooperatívan hozzá létre az innovációt. A cégek, az állam és a piac hálókkel való összerendezése olyan társadalmi összrendszert hoz létre, amelyben új minőségű stratégiai kooperációk keletkeznek korábban hierarchikus viszonyban lévők, vagy éles versenyben szembenállók között. E gondolatot szinte tovább folytatva Tamás Pál a klasszterek tudásgazdaságban játszott szerepéről írt tanulmányában<sup>68</sup> az állam egyik lehetséges szerepét éppen a kooperáció és a verseny egyensúlyának megteremtésében látja. Ugyanakkor arra is rámutat, hogy célszerű, ha az állam szerepvállalása a regionális innovációs hálózatok építésénél ennél átfogóbb. Az állam

- a hiányzó intézmények létrehozója,
- hálózati moderátor és
- a versenyelőny dinamizálója egyaránt lehet.

A kutatók témánkhoz kapcsolódó megállapításait hosszasan lehetne még idézni, de már a leírtak is alátámasztják az első hipotézist:

- a vállalatok versenyképességének meghatározó eleme lett a tudás menedzselése, az innováció, amely a vállalatok működésében alapvető változásokat indított el;
- a nemzeti innovációs rendszernek az állam (a közhatalom) is része;
- **következésképpen új típusú kapcsolatra van szükség a közhatalom és a tudás viszonyában.**

Rátérhetünk az első hipotézis igazolásának harmadik lépésére, annak bemutatására, hogy a tudásbefektetések megtérülése olyan új szabályozást igényel, amelyre csak a tudással új viszonyt kialakító hatalom képes.

## **6. A tudásközpontú stratégia**

### **6.1. A tudásközpontú stratégia vállalatgazdasági alapjai**

Az előző fejezetben Sveiby nyomán szembeállítottuk az információközpontú és a tudásközpontú stratégiát. Sveiby a tudásközpontú stratégia lényegét abban látja, hogy a szakembereket nem helyettesíteni akarják, hanem tudásukat kiterjesztik, és tudásuk hasznosításának (a bevételek megszerzésének) új meg új módjait találják ki. Én a tudásközpontú stratégia lényegét ennél általánosabban fogalmaznám meg: *tudásközpontú stratégiát folytat az a vállalat (szervezet), amely versenyképességét (mind a bevételek növelését, mind a kiadások csökkentését) elsősorban tudásbefektetések révén fokozza. Tudásbefektetés alatt olyan a meglévő tudás megszerzése, megosztása, illetve új tudás teremtése érdekében eszközölt ráfordítást értek, ami az így előállított termék, szolgáltatás használati értékét növeli.*

---

<sup>65</sup> Keréky György [2001.]

<sup>66</sup> Borsi B. [2004.] 73. oldal

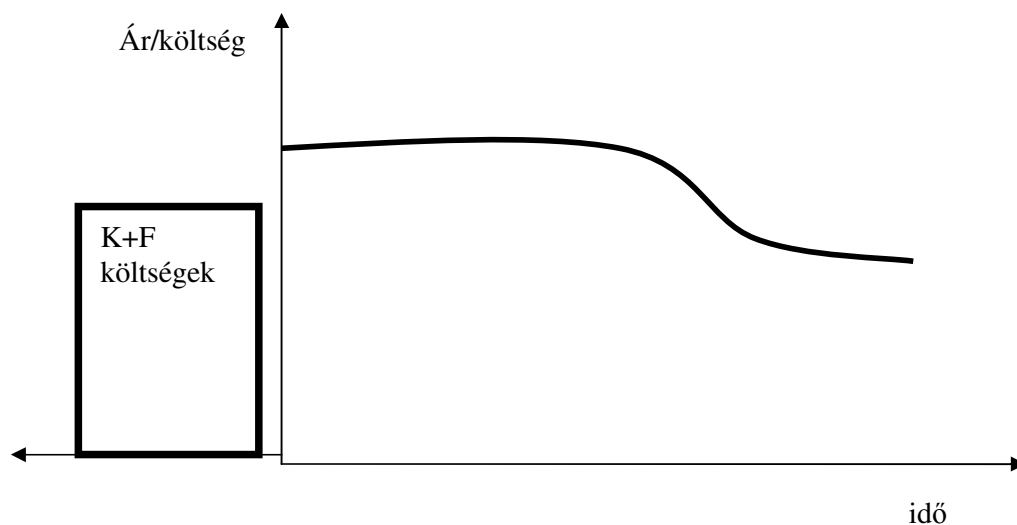
<sup>67</sup> Hronszky Imre [2001.] 28. oldal

<sup>68</sup> Tamás P. [2004.] 59. oldal



A tudásközpontú stratégia közgazdasági alapjait az teremti meg, hogy az ilyen stratégiát folytató vállalatok – Sveiby megfogalmazása szerint – „nem terméket, hanem megoldást értékesítenek”<sup>69</sup>. Nézzük meg részletesebben, hogy a valóságban mit jelent ez a jelszószerű megfogalmazás!

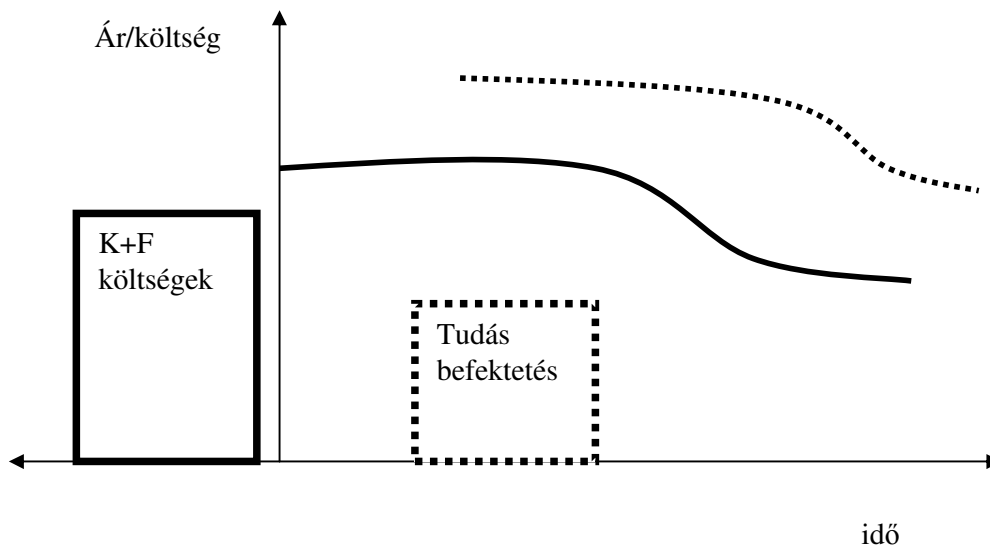
A tudásgazdaság tipikus terméke a nagy kutatás-fejlesztési ráfordítással létrehozott áru, vagy szolgáltatás. Egy ilyen termék tipikus életciklus-görbéjét a 2. számú ábra szemlélteti. A termékgörbéből kiolvasható legfontosabb követelmény az, hogy a termék életciklusa alatt a kutatás-fejlesztési ráfordításoknak meg kell térülniük, amit a megfelelő ár mellett az elegendően hosszú életciklus képes csak biztosítani.



## 2. ábra: tudástermék életciklus görbéje

A tudásközpontú stratégia egyik legfontosabb beavatkozási pontja éppen itt található. Nevezetesen az életciklus meghosszabbítása, vagy még körülhatároltabban az életciklus felmenő (legnagyobb bevételt biztosító) szakaszának a meghosszabbítása az a feladat, amelyet a tudásközpontú stratégia egy lehetséges célként tűzhet ki. A 3. számú ábra ezt szemlélteti.

<sup>69</sup> Sveiby, K. E. [2001.] 213. oldal



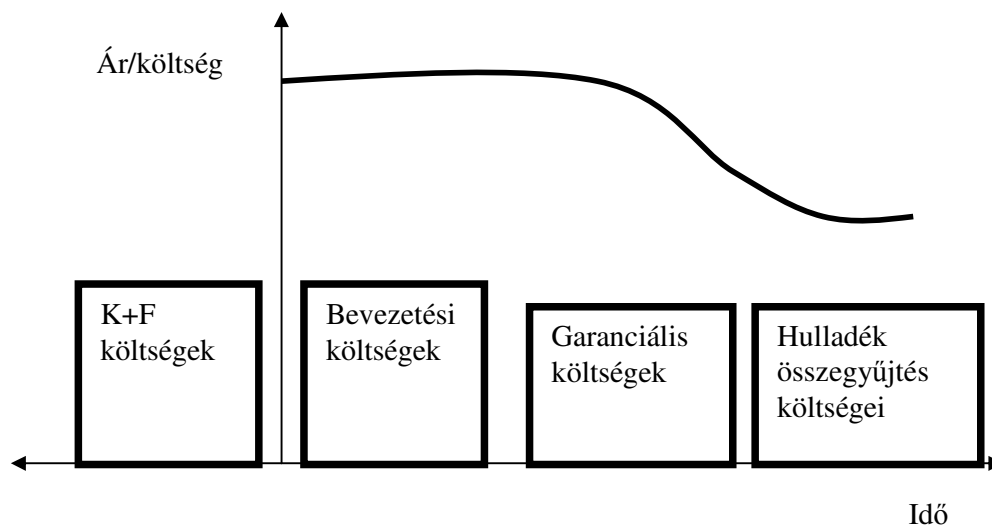
### 3. ábra tudástermék életciklus görbéje pótlólagos tudásbefektetés mellett

A termék helyett a megoldásnak az értékesítése ugyanis – többek között – azt jelenti, hogy terméket a vevők igényeihez igazítják. Korábban a tudásszervezetek egy tipikus tulajdonságaként jelöltem meg, hogy az ügyfelektől származó „bevételnek” nemcsak a pénzt tekintik, hanem a vevőktől származó információkat is ilyenként kezelik. Ez a gyakorlat vezethet például oda, hogy a vevői visszajelzések folyamatos feldolgozása révén a terméket képesek a vevők igényeihez alakítani, azaz megoldást értékesíteni. Következésképpen a vállalat tudásbefektetést hajt végre, ami a termék életciklus görbáját a 3. ábrán látható módon mozdítja el, és lényegesen növeli a korábbi K+F befektetés megtérülésének esélyét. Látható, hogy ebben a folyamatban a tudást, illetve a tudás megszerzésére fordított ráfordításokat nem költségként, hanem befektetésként értelmezi a szervezet. Befektet a vevői igények jobb megismerésébe, és befektet a terméknek a vevői igényekhez való igazításába is. Következésképpen a tudást felhalmozza (összegyűjti a vevői panaszokat, igényeket), megosztja a szervezeten belül (a vevőszolgálat eljuttatja az információt a kutatási részleghez, ahol azt tudássá alakítják), és hasznosítja (beépül a korszerűsített termékbe).

Természetesen más példákat is fel lehetne hozni arra, hogyan lehet egy magas K+F ráfordítással létrehozott termék életciklusát azáltal meghosszabbítani, hogy a terméket új vevői igényekhez igazítják, azaz újabb és újabb problémákat oldanak meg vele. Egy adott ágazatra kifejlesztett szervezési megoldásnak egy másik ágazatra való adaptációja, a hadicélú kutatások polgári célú hasznosítása a repülésben, vagy a hírközlésben, típussoftvereknek az alkalmazói igényekhez való hozzáigazítása mind-mind a valós életből vett példák.

A megoldások értékesítésének van egy másik metszete is, amelyen a tudásközpontú stratégia közgazdasági alapjai különösen szembeűnők. Ennek érzékeltetéséhez a 2. ábrán felvázolt, leegyszerűsített életgörbét kicsit komplexebbé kell tenni. Egy termék nyereségessége ugyanis nemcsak a K+F befektetések megtérülésétől függ, hanem attól is, hogy a termék teljes életciklusa során realizált árbevétel fedezetet nyújt-e a termékkel kapcsolatos összes ráfordításokra.

Szándékosan nem termelési költségekről beszélek, hiszen ma már a legtöbb termék esetében a költségeknek csak egy kis hányadát teszik ki a közvetlen termelési költségek. A termeléssel közvetlenül össze nem függő ráfordítások közül most csak hármat szeretnék kiemelni a piaci bevezetés, a garanciális javítások és a hulladékhasznosítás költségeit. Ha ezeket is be akarjuk illeszteni a termék életciklus görbéjébe, akkor a 4. ábrán láthatóhoz hasonló alakzatot kapunk. Az ábráról jól látható, hogy mindhárom költség igen számottevő lehet, azaz nagyon kemény megtérülési követelményt állít az új termék elé.



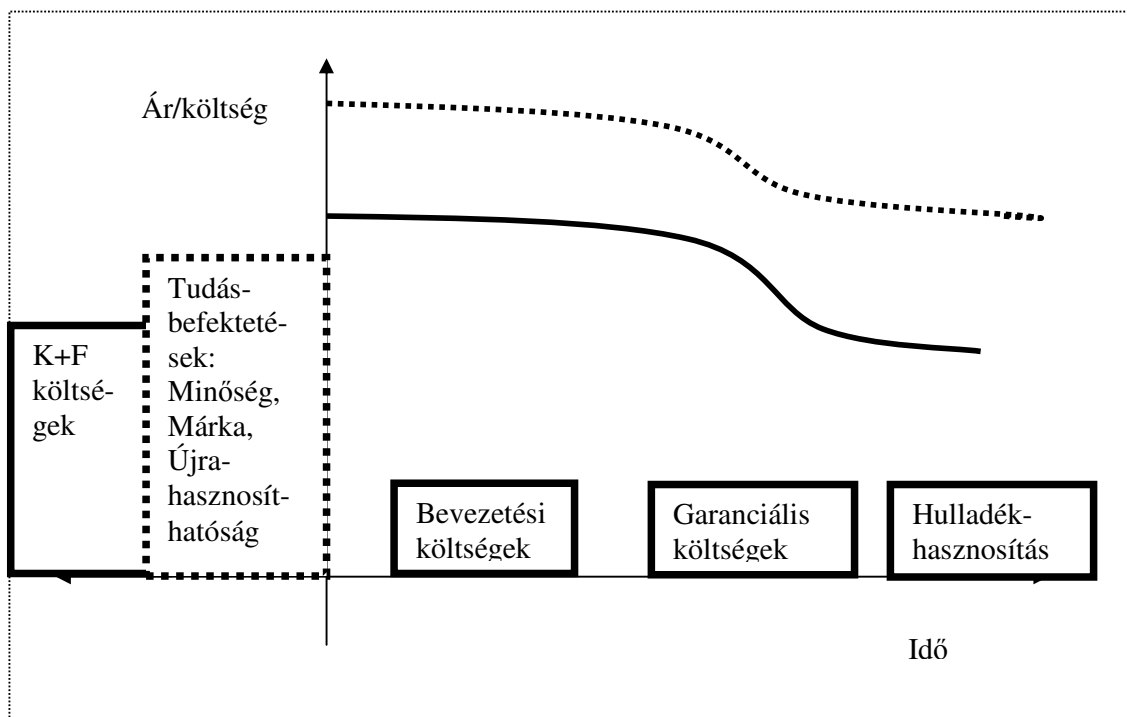
#### 4. ábra: tudástermék életciklus görbéje újabb költségek figyelembevételével

A fenti követelményt a tudásszervezetek olyan kihívásként értelmezik, amely megint a tudás befektetésére és hasznosítására, megoldás értékesítésére ad lehetőséget. A bevezetés érdekében tett – sok költséggel járó – tevékenységek közül a fogyasztói igények pontos felmérését, a szellemes reklámot említhetem kritikus sikertényezőként. Mindkettő tipikus tudástermék. Még fontosabbnak ítélem meg azonban azt, hogy a termék márka legyen, azaz eleve ismerjék, és magas minőségű termékként ismerjék el a piacon. Nyilvánvaló, hogy egy termék márkává csak tudásbefektetések sorozatával válhat.

A garanciális javítások költségeinek minimalizálásában meghatározó szerepe van a gyártó cég minőségbiztosítási rendszerének, amely a tudás befektetésének és hasznosításának, a jó megoldások kitalálásának egy fontos terepe. Itt is kulcs tényezőként említhető a vevői információs rendszer, azaz az ügyfelek reklamációinak szisztematikus feldolgozása, és ennek alapján olyan megoldások kidolgozása, amelyek révén a tipikus meghibásodások elkerülhetőek. Következésképpen a gyártó 3-5 évre szóló garanciát vállalhat, amely jelentősen emeli az elérhető árat.

Végül a hulladékok begyűjtése és újrahasznosítása is olyan területként említhető, amely számos lehetőséget kínál az innovációra, speciális megoldások kitalálására.

A fent elmondottakat az 5. számú ábrán próbálom érzékeltetni. Az ábra lényege, hogy a bevezetés, a minőség és az újrahasznosítás érdekében hozott tudásbefektetések növelik a K+F jellegű, azaz a termék kifejlesztési szakaszában jelentkező ráfordításokat, de a bevezetési, a garanciális és az újrahasznosítási költségek csökkentése révén összességében jelentős megtakarítást tesznek lehetővé, illetve a márkanév, a hosszabb garancia az elérhető árat is lényegesen emeli.



**5. ábra tudástermék életciklus görbéje az újabb költségeket is csökkentő tudásbefektetésekkkel**

Ugyanakkor ezek a tudásbefektetések csak akkor térülnek meg, ha az adott ország szabályozó rendszere ezt elősegíti. Például vállalatgazdasági nézőpontból teljesen értelmetlen a hulladékok újrahasznosításának megoldásait keresni, ha az adott országban, az adott termékcsoporthoz esetében nincsenek ilyen követelmények, vagy a követelmények kevésbé igényes műszaki megoldásokkal is könnyen teljesíthetőek. Ugyanígy említhetjük a márkavédelem szabályait, vagy a jótállásra vonatkozó előírásokat. Ezekre is igaz, hogy a márkanév, vagy a minőség javítása érdekében hozott tudásbefektetések megtérülése nagymértékben függ az adott országban alkalmazott jogszabályoktól (pl. márkavédelem, minőségi előírások). **Következésképpen a tudásközpontú vállalati stratégiát tudásközpontú állami szabályozással kell elősegíteni, ami csak egy tudásközpontú nemzeti stratégia keretei között tud eredményesen megvalósulni.**

## 6.2. A tudásközpontú nemzeti stratégia

Ma már szinte közhelynek tűnik, hogy a tudásalapú gazdaságban az államnak tudásközpontú stratégiát kell folytatnia, a tudás felhalmozását és hasznosulását segítő politikát kell megvalósítania. Lényegében ezt az állítást fogalmazta meg a 2000. évi lisszaboni csúcson az Európai Tanács, amikor állásfoglalásában nyomatékosította, hogy „a közigazgatás és a

szabályozás javítása meghatározó tényezője annak, hogy az Európai Unió a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdasági egységévé váljon.”<sup>70</sup>

A lisszaboni állásfoglalás pontosan fogalmaz, az állam szerepvállalását azonban sokan félreértik, vagy félremagyarázzák. Az államtól azt várják, hogy tudásbefektetőként, például a K+F támogatójaként, a felsőoktatás kiterjesztőjeként legyen a tudásalapú gazdaság szereplője. Ésszerű határok között az államnak ilyen szerepet is vállalnia kell, de ez csak másodlagos. Az előző alfejezetben leírt példák és felvázolt modellek világosan mutatják, hogy a tudásbefektetések megtérülését nagyban befolyásolja az adott ország szabályozó rendszere. Következésképpen maga a szabályozás, és a szabályokat megalkotó (befolyásoló) közhatalom válik versenyképességi tényezővé.

A fenti állítást egyértelműen alátámasztja az Európai Unió Bizottsága 2004. évi versenyképességi jelentése<sup>71</sup>, amely két fejezetet is szentel a közszféra és a versenyképesség összefüggéseinek elemzésére. A jelentés megállapítja, hogy az Unió (akkor még csak) 15 tagállamának összességére nézve jelentősek a tartalékok a közszféra termelékenységének növelésére, a költségek és a létszám ésszerű csökkentésére. A jelentés ugyanakkor azt hangsúlyozza, hogy az állam elsősorban nem saját tevékenysége közvetlen termelékenységének emelésével képes leginkább hozzájárulni országa versenyképességének fokozásához, hanem a közszolgáltatások minősége révén. Ez utóbbi kiterjed a modern infrastruktúrától kezdve, az oktatáson és a közszféra által végzett kutatásokon át, az adózási és a gazdasági szabályozási rendszerig.

Igen figyelemre méltóak a jelentésnek azok a következtetései, amelyeket az egyes államoknak a kutatással kapcsolatos kiadásai és az ország innovációs képessége kapcsolatának elemzéséből vontak le. Eszerint az 1981-2002. közötti időszak adatainak elemzése az alábbi tanulságokkal szolgál:

- Az üzleti szektornak biztosított közvetlen és közvetett (adókedvezmény formájában nyújtott) K+F támogatások jelentős pozitív hatást gyakoroltak az üzleti szféra K+F befektetéseinek nagyságára, de teljesen nem magyarázzák meg azokat. A jelentés szerint a K+F befektetések emelkedését elsősorban az okozta, hogy a termelés egészén belül jelentősen emelkedett a K+F igényes termelési ágaknak a részaránya. Következésképpen a K+F befektetések legnagyobb haszonélvezői azok a tagállamok voltak, amelyekben a legdinamikusabban nőtt a K+F igényes termelési ágak részaránya.
- A közszféra, azon belül kiemelten az egyetemek kutatási tevékenysége pozitív hatással volt az üzleti szektor innovációs képességére. Ez azt mutatja, hogy a köz- és az üzleti célú K+F tevékenységek jól egészítették ki egymást.
- A közszféra viszonylag (GDP arányában mért) nagyobb K+F ráfordításai jelentős, pozitív hatást gyakoroltak egy-egy országnak az innovációs képességére, (amelyet az egy főre eső EPO szabadalom-felhasználások számával mértek). E hatás erőssége azonban attól függött, hogy az üzleti szféra miként volt képes a közszféra kutatásait hasznosítani, azaz milyen hatékonyan működött a közvetítői lánc a két szféra K+F tevékenysége között.
- A jelentés megállapítása szerint egy adott ország termelékenységének alakulására a legjelentősebb hatást az gyakorolta, hogy miként tudták a külföldi K+F eredményeket befogadni.

<sup>70</sup> Lásd a Lisszaboni stratégia honlapját! Címe: [http://europe.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/index\\_en.html](http://europe.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html)

<sup>71</sup> Commission of the European Communities [2004.]

A tanulmány témánk szempontjából legfontosabb tanulsága az, hogy az egyes tagállamok kormányzatai elsősorban nem a K+F kiadásaik nagyságával befolyásolták országuk innovációs képességét és termelékenységét, hanem azáltal, hogy megfelelő feltételeket biztosítottak a K+F eredmények megszületése és hasznosítása számára. Ez jelenthette a fizikai infrastruktúra megteremtését, a K+F tevékenység és a termelés között közvetítő intézmények (például spin-off cégek, kockázati tőke társaságok) kiépítését, de mindenekelőtt egy megfelelő szabályozási klíma kialakítását. Következésképpen azok az országok voltak a versenyképesebbek, amelyek rendelkeztek olyan tudásközpontú nemzeti stratégiával<sup>72</sup>, amelynek révén a tudásteremtés mellett a tudás megosztására (befogadására) és hasznosítására is kiváló feltételeket teremthettek. Ez a felismerés vezetett oda, hogy az Európai Unió ma már minden tagországtól megköveteli, hogy versenyképességi programjának markáns és konkrét intézkedéseket tartalmazó része legyen a K+F ösztönzését, és a K+F eredményeinek elterjesztését, hasznosulását szolgáló politika. **Ezek a nemzetközi tapasztalatok egyértelműen mutatják, hogy a közigazgatás – és ezen keresztül a gazdaság - versenyképesebbé válásának egyik kulcs tényezője a közhatalom és a tudást hordozó intézmények új viszonya.**

A tudásközpontú nemzeti stratégiának azonban csak az egyik eleme az, hogy kedvező szabályokat teremt a tudásbefektetések megtérülése számára. A szabályozás ugyanis, még ha stabil és hosszú távú érdekeket is szolgál, alapvetően a jelen tartozéka. Egy vállalat ráfordításai és várható bevételei jelenértékének összevetésével, a jelenben ismert szabályozás alapján dönti el, hogy tudásbefektetése várhatóan megtérülnek-e. A tudásközpontú nemzeti stratégiának ezért túl kell mutatnia a jelen szabályozásán, és nagyon komolyan kell foglalkoznia a jövővel. Azzal, hogy a jelen gazdasági tevékenységei és befektetései hogyan változtatják meg a jövő gazdasági és életfeltételeit. Ezzel eljutottunk az ún. külső gazdasági hatások (externáliák) kérdésköréhez.<sup>73</sup> Ezek vizsgálata tudásbefektetések esetén különösen fontos, hiszen azoknak éppen újszerűségüknél fogva számos olyan járulékos hatásuk lehet, ami túlmutat a piaci tranzakcióban közvetlenül résztvevők érdekein. Természetesen elemezni kell a jelenben tapasztalható externáliákat (például új környezetszennyező anyagok megjelenése), de különösen fontos azoknak a külső gazdasági hatásoknak a lehetséges felmérése, amelyek a jövőbeni költségekkel, illetve előnyökkel kapcsolatosak. Elég itt a biotechnológiára, vagy a nukleáris energia hasznosítására gondolnunk.

A tudásközpontú nemzeti stratégia egyik kulcsfeladata a tudásbefektetők rákényszerítése arra, hogy ezeket az externáliákat felmérjék, például komplex környezeti hatástanulmányt készítsenek. Ugyanakkor kormányzati feladat azoknak a független intézményeknek a létrehozása, amelyek e tanulmányok megállapításait objektíven tudják értékelni. Sőt az államnak ezen is túl kell lépnie és bátorítani kell azoknak a (civil) szerveződéseknek a létrejöttét és megerősödését, amelyek a várható külső hatások érintettjeiként, azaz ügyfélként léphetnek be a döntéshozatali folyamatba. Végsősoron a tudásközpontú nemzeti stratégiának ösztönöznie kell azokat a tudásbefektetéseket, amelyek védik, és korlátoznia azokat, amelyek előre láthatóan (vagy éppen előre nem láthatóan és ezért ismeretlen kockázatot jelentve) károsítják a jövőt. **A tudásközpontú nemzeti stratégia második kulcsjellemezője az, hogy a jelen és a jövő (köz) javainak védelmére, gyarapítására ösztönzi a tudásbefektető szervezeteket.**

<sup>72</sup> Természetesen nem a formális stratégia megléte számított, hanem az, hogy az állam tudással kapcsolatos céljai és eszközei távlatos, koherens és konzisztens rendszert alkottak-e.

<sup>73</sup> „Külső gazdasági, vagyis túlsordulási hatás következik be, amikor a termelés vagy a fogyasztás járulékos költségeket vagy előnyöket okoz másoknak, mégpedig úgy, hogy azokat okozóik nem fizetik meg.” Samuelson, P. A. – Nordhaus, W. D. [1988.] 1014. oldal

**A tudásközpontú nemzeti stratégia harmadik kulcsjellemzőjeként azt fogalmaztam meg, hogy megérti-e a tudás és a gazdaság összefüggéseit.** Ezzel a harmadik kulcsjellelmezővel a posztmodernkor kormányzati szervezeteinek legnagyobb kihívásához érkezünk el. Korunkban ugyanis a közhatalomnak a tudomány és a technika fejlődése által naponta felvetett – és gyakran szaktudományos szinten sem tisztázott – kérdésekre kell progresszív és hatékony választ adni. (Például milyen távközlési technológiának adjon elsőbbséget, milyen legyen a viszonya a géntechnológiához, milyen kör számára tegye elérhetővé a hatásos, de drága gyógyszereket, milyen módon bővítse az alternatív energiaforrások felhasználást?) Nyilvánvaló, hogy ezekre a kérdésekre a hagyományos közigazgatási tudással nem adhatóak jó válaszok. **Következésképpen az ebben a fejezetben leírtak is alátámasztják a dolgozat első hipotézisét, miszerint a közhatalom és a tudást hordozó intézmények új típusú együttműködésére van szükség ahhoz, hogy a közhatalom választ tudjon adni a posztmodernkornak a fent felsoroltakhoz hasonló bonyolult kérdéseire, és eredményes tudásközpontú stratégiát tudjon kialakítani és megvalósítani.**

### **6.3. Tudásközpontú stratégia a kormányzó szervezetekben**

A tudásközpontú vállalati stratégia jellemzőit a 6.1. alfejezetben ismerttettem. A két legfontosabb ezek közül az, hogy az ilyen stratégia a munkatársak bevételnövelő képességeire épít, illetve, hogy tömegtermék helyett testre szabott termékeket és szolgáltatásokat (Sveiby szóhasználatára szerint „megoldást”) próbál értékesíteni. Hogyan értelmezhető ez utóbbi kijelentés a kormányzó szervezetek esetében?

A kormányzó szervezetekben még tágabban kell a bevétel fogalmát értelmezni. Hiszen e szervezetek eredményességét – csekély kivételtől eltekintve - nem azzal mérjük, amit ők kapnak, hanem azzal, amit adnak, Ebből kiindulva e szervezetek tudásstratégiájának középpontjába az állampolgárok, a vállalkozások elégedettségének fokozását kell állítani.<sup>74</sup> Ezzel szoros összefüggésben meghatározhatjuk, mikor folytat egy kormányzó szervezet tudásközpontú stratégiát. Megítélésem szerint *az a kormányzó szervezet követ tudásközpontú stratégiát, amely szabályok „tömegtermelése” helyett komplex megoldást keres a posztmodern (tudásalapú) társadalom és a gazdaság által felvetett kérdésekre.* Mit jelent ez a gyakorlatban? E kérdés megválaszolása érdekében ismét a történelemhez fordulhatunk.

A közhatalom hagyományos feladata az, hogy a köz érdekében tiltsa, korlátozza, kereteket jelöljön ki. Ennek a feladatának elsősorban szabályok megalkotásával és a szabályok betartását kikényszerítő intézmények létrehozásával tesz eleget. A szabályok (és az irántuk való igények) a társadalmi, gazdasági változásokkal együtt módosulnak. Például a középkori városokban a sötétség beálltakor nemcsak a városkapukat csukták be, hanem körbejárt egy csapat és házaikba tessékelt az embereket, mert így tudták az éjszakai bűnözést eredményesen megfékezni. A falvakban sosem volt erre szükség. Később a közvilágítás lett a megoldás, amit követően a kijárási tilalom már csak a rendkívüli állapot szabályozási eszköztárában szerepel.

A premodern korban az állam elsősorban az uralkodó hatalmának megerősítését szolgálta, a közbiztonság, a honvédelem kérdéseivel foglalkozott, közszolgáltatásokat alig nyújtott, és az adók, a vámok kivetésén, beszedésén kívül a gazdasági életbe nem nagyon avatkozott be. Legtöbbször ezeket a közfeladatokat sem saját szervezeteivel látta el, hanem – például – a nemeseket kötelezte bandérium (zászlóalj) kiállítására, az adók, vámok beszedését pedig bérbe

<sup>74</sup> Ez az a megállapítás, amivel ilyen általánosságban a közigazgatás korszerűsítésével foglalkozók többnyire egyetértenek. Lásd például Sivák J. [2005.], Lőrincz L. [2005/2.]

adta, elzalogosította. Az állami hadsereg és adóügyi szervezet – néhány korai kivételtől eltekintve – a modernkor hajnalán kezdett általánossá válni.

A modernkor állama szabályozó állam. A modernkorban ez a közhatalom adekvát válasza volt a gazdasági-technikai környezet változására. A vasút, a közúti közlekedés nem fejlődhetett volna szabályok nélkül, de szabályokkal kellett a munkások biztonságát, egészségét is védeni a tőke erőfölényével szemben. A XIX. század közepétől kezdve az állam szabályozó szerepe rendkívüli módon kiteljesedett. A piacgazdaság zavarai kiküszöbölésének eszközét is az állami szabályozásban vélték megtalálni. A Nagy Világgazdasági Válság után maga a közgazdaságtan kiáltott állami szabályozás után. A gazdasági viszonyok bonyolultabbá válása, az örökös joghézagok újabb és újabb szabályok megalkotását tették szükségessé.

A „szabályok tömegtermelése posztmodern korunkban is folytatódik. A korábban állami közszolgáltatások privatizációját is szabályozási hullám kíséri: az állam már nem nyújtja a szolgáltatást, hanem szabályozza azt. Sokan a globalizáció okozta problémákra is a folyamatok nemzetközi szintű szabályozásában látják a megoldást.<sup>75</sup>

Ha minden problémára a szabályozásban keressük a választ, akkor maga a szabályozás válik problémává. A gazdasági-társadalmi viták többsége ma nem arról szól, hogy mi a probléma, hanem arról, hogyan kell megváltoztatni – a probléma megoldását célzó – szabályozást. A következmény a szabályok folyamatos módosítása, a szabályok tömegtermelése. Ebből a helyzetből logikusan következett annak az irányzatnak a megerősödése, amely az adott probléma szabályozásának megszüntetésétől, azaz a deregulációtól várja a probléma megoldását.

A deregulációnak, mint egy lehetséges állami szerepnek a hangsúlyozása hívja fel a figyelmet arra, hogy a közhatalomnak első megközelítésben nem szabályoznia kell, hanem közre kell működnie a probléma megoldásában. Fontos, hogy általában nem az államnak önmagának kell megoldania a problémát, hanem az érintettekkel együtt. A posztmodern közhatalom ugyanis nem egy újfajta, paternalista, minden problémát megoldani képes államszervezet.

A kormányzó szervezet, amely egy probléma érzékelésekor felteszi a kérdést, hogy a megoldás érdekében új szabályt kell-e alkotnia, vagy éppen szabályokat kell kiiktatnia, hamarosan eljut addig a kérdésig is, hogy a szabályozás helyett vagy mellett, mit kell még tennie a probléma megoldása érdekében.

A fenti problémákat felismerve a közelmúltban számos nemzetközi szervezet – Világbank, OECD, Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, Európai Bizottság – dolgozott ki ún. „jó kormányzás”, „jó szabályozás” elveket.<sup>76</sup> Ezek közül érdemes itt felidézni az Európai Közösségek Bizottságának az európai kormányzásról készített fehérvérvét<sup>77</sup>, amely szerint a közösségi szabályozás tökéletesítése 7 tényezőtől függ:

- Az első egy elemzés elkészítése arról, hogy indokolt-e az Európai Unió szintjén beavatkozni, és hogy szabályozási jellegű beavatkozásra van-e szükség.
- A második annak a megértése, hogy a jogszabályalkotás sokszor csak egy része az összetett megoldásnak, azaz a formális szabályozás ötvözni kell olyan nem kötelező erejű megoldásokkal, mint az ajánlások, vagy akár az önszabályozás, közösen kialakított keretek között. Ez aláhúzza a különböző eszközök koherenciájának szükségességét.
- A harmadik a megfelelő szabályozási eszköznek a megválasztása.

<sup>75</sup> Lásd például Deepak Nayyar [2002.], illetve Joseph Stiglitz [2002.].

<sup>76</sup> Lásd például Györkös M. [2005.], Lőrincz L. [2005/2.], Verebélyi I. [2004/1.]

<sup>77</sup> Commission of the European Communities [2001.] 20-22. oldal



- A negyedik, az ötödik és a hetedik pont az Európai Unió specialitása, ezért azokkal itt nem foglalkozom.
- A hatodik az értékelés és a visszacsatolás szilárd kultúrájának a megteremtése, amire azért van szükség, hogy tanuljunk a múlt sikereiből és hibáiból. Ez segíteni fog abban, hogy ne akarjunk túlszabályozni, és a megfelelő szinten történjen a döntések meghozatala és végrehajtása.

Kétségtelen, hogy a felsorolásban, amely megkérdőjelezi a szabályozás mindenek felettségét, tükröződik az Európai Unió sajátos problémája. Nevezetesen az, hogy az Európai Uniót túlszabályozással, a nemzeti hatáskörök elvonásával vádolják. A gondolkodásmód azonban messze túlmutat az Unió specialitásain, és általános érvénnyel nyomatékosítja, hogy a szabályozás nem öncél, hanem csak része a megoldásnak.

Magyarországon, és Közép-Európában is komoly hagyományai vannak a mindent átható jogalkotási láznak. Maguk a vezető jogászok is „jogalkotással való visszaélésről” beszélnek, és osztják azt a nézetet, miszerint a jog a felmerülő problémák megoldásának csak az egyik lehetséges eszköze, amelyet kizárólag akkor helyes alkalmazni, amikor az bizonyulhat a legalkalmasabbnak.<sup>78</sup> Következésképpen Magyarországon is reális, önmegtartóztató jogalkotáshoz van szükség. A cél a minőségi jogalkotás, amely „a jogszabály-előkészítési módszerek interdiszciplináris alapokon álló reformját szorgalmazza a különböző gazdasági- társadalmi céloknak – a versenyképességnek, a fenntarthatóságnak stb - megfelelő valós szabályozási eredmények elérése érdekében”.<sup>79</sup>

A szemléletváltás szükségességét mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy számos más országhoz hasonlóan Magyarországon is az Igazságügyi Minisztérium a zászlóvivője a jogszabályok előzetes hatásvizsgálatának. Az Igazságügyi Minisztérium munkatársai által készített, a jogi szabályozás hatásvizsgálatát leíró módszertani útmutató<sup>80</sup> a hatásvizsgálatok fogalmi rendszerének tisztázása mellett konkrét módszereket mutat be a jogszabályok gazdasági, társadalmi, jogi, környezeti, egészségügyi hatásának vizsgálatára.

Egy ilyen sokoldalú hatásvizsgálat önmagában is lényegesen emeli a jogalkotás színvonalát. A módszertani útmutató azonban emellett a szemléletváltást is előkészíti. Egyfelől azáltal, hogy az érdekeltek bevonását a hatásvizsgálat elengedhetetlen követelményeként fogalmazza meg. Másfelől ezen is túl megy, és a hatások széles körű elemzése mellett tör lándzsát, amikor a gazdasági hatásvizsgálat során a külsődleges gazdasági hatások (externáliák) elemzésének fontosságát, a társadalmi hatásvizsgálatok kapcsán a társadalmi sokféleség, a társadalmi kockázatok figyelembevételét hangsúlyozza. Nem másról van itt szó, mint arról, hogy nem a szabályozás a lényeg, hanem a szabályozás eredménye (a megoldás). Más megfogalmazásban: a jogszabály, a jogi koordináció csak egy eszköz a sok közül a kívánt társadalmi célok (értékek) eléréséhez.

Az állami szabályozás kudarcai elvezettek a kormányzati kudarcok elméletéhez. Ez a közgazdasági elmélet – sok-sok gyakorlati tapasztalatból táplálkozva – szakít a XX. század 30-as 40-es éveitől kezdve tapasztalható illúzióval, miszerint a piaci kudarcokat kormányzati beavatkozással jó hatásokkal lehet korrigálni. A kormányzati kudarcok okát az alábbi négy tényezőben szokták megjelölni<sup>81</sup>:

<sup>78</sup> Lásd például Drinóczi T. – Petrétei J. [2004.], Kondorosi F. [2005.], Kovácsy Zs. [2005.], Petrétei J. [2006.]

<sup>79</sup> Petrétei J. [2006.] 12. oldal

<sup>80</sup> Dr. Kovácsy Zs. - Orbán K. - Ovseiko, P. [2004.]

<sup>81</sup> Stiglitz, J. E. [2000.] 28-29. oldal

- a kormányok korlátozott információk alapján hozzák meg döntéseiket,
- a magánpiac reakcióit kevésbé látják előre, illetve nem képesek ellenőrizni,
- a szakapparátusok tökéletlenül, koordinátlanul hajtják végre az egyes beavatkozásokat,
- a beavatkozást elrendelő politikai döntést a különböző érdekcsoportok befolyása torzítja.

Könnyű észrevenni, hogy a fenti négy tényezőtől legalább három szorosan kapcsolódik témánkhoz, azaz a kormányzó szervezetek tudáshasznosítási gyengeségeihez.

Egyes közgazdászok<sup>82</sup> szerint a kormányzati kudarcok állandóan fenyegetnek, mivel a fenti tényezők általában súlyosan jelen vannak a kormányzati döntéshozatalban. Ezért a kormánynak csak nagyon kivételesen szabad beavatkoznia a piaci folyamatokba. Mások feltételekhez kötik a kormányzati beavatkozást, azt hangsúlyozva, hogy a kormánynak csak azért szabad beavatkoznia, hogy a piaci versenyt helyreállítsa, illetve megakadályozza, hogy a piaci szereplők az externáliák kihasználásával (a társadalmat, a jövőt megkárosítva) jussanak nagyobb nyereséghez. Ugyanakkor az állam szerepének fontosságát hangsúlyozó közgazdászok is arra figyelmeztetnek, hogy előre kell látni a kormányzati cselekvés valamennyi következményét, és jól kiválasztott kritériumok szerint előzetesen értékelni kell a az alternatív beavatkozási lehetőségeket.<sup>83</sup> A tudásmenedzsment nyelvén ez azt jelenti, hogy sok-sok információt kell összegyűjteni, és azt szisztematikusan a jó döntést segítő tudássá kell átalakítani.

Az alfejezet végén levonhatjuk azt a következtetést, hogy mind a kormányzati (ideértve a szupranacionális szervezeteket is) szabályozással foglalkozó nemzetközi szervezetek, mind a kormányzati szabályozással foglalkozó tudományágak eljutottak arra a következtetésre, miszerint **a nemzetközi és a nemzetállami szabályozásban egyaránt meg kell szüntetni a szabályok tömegtermelését. Helyette azokat a „jó kormányzás”, „jó szabályozás” megközelítéseket ajánlják, amelyek problémák komplex megoldását tűzik ki célul, és ennek érdekében komoly tudásbefektetéseket hajtanak végre.**

### *7. Esettanulmány: Az egészségügyi reform*

Az előző fejezetek elméleti fejtegetéseinek gyakorlati jelentőségét egy konkrét példán keresztül is megpróbálom bemutatni. Esettanulmányként a magyar egészségügyi reformot, pontosabban annak egy szeletét – Kornai János kifejezésével<sup>84</sup> élve – az egészségügy gazdasági mechanizmusának reformját választottam. Az egészségügyi reform mind elméleti, mind gyakorlati szempontból nehéz terepe a tudásközpontú kormányzati stratégiának. Az elméleti nehézséget az adja, hogy „az egészségügyi tevékenység szabályozására nem található olyan mechanizmus, amelynek működése minden szempontból kielégítő lenne. Elméletileg kimutatható és tapasztalati tények alapján is igazolható, hogy kudarcot vallana akár a teljesen centralizált, akár a teljesen decentralizált rendszer, akár a tisztán bürokratikus, akár a tisztán piaci koordináció. ... a különböző vegyes, kombinált rendszereknek is számos árnyoldala van.”<sup>85</sup> Az egészségügy gazdasági mechanizmusa azért is izgalmas kutatási terület, mert egyes szakértők itt teljesen kizárják a magánszolgáltatók és (magán)biztosítók versenyére épülő piaci megoldásokat<sup>86</sup>, míg mások a kormányzati kudarcokra emlékeztetve lényegesen nagyobb szerepet szánnak a magánosításnak és a versenynek az egészségügy megújításában.<sup>87</sup> Sokan<sup>88</sup> –

<sup>82</sup> Legismertebb képviselőik a Nobel-díjas Milton Friedman, illetve George Stigler.

<sup>83</sup> Stiglitz, J. E. [2000.] 36. oldal

<sup>84</sup> Kornai J. [1998.] 9. oldal

<sup>85</sup> Kornai J. [1998.] 11. oldal

<sup>86</sup> Lásd például Németh Gy. [2001.]

<sup>87</sup> Lásd például Mihályi P. [2002.]

köztük e dolgozat szerzője<sup>89</sup> is – a vegyes rendszer mellett foglaltak állást. Természetesen ezek a viták nem csak Magyarországon zajlanak, hanem a kérdéskörnek rendkívül széles nemzetközi irodalma van.

Gyakorlati szempontból az egészségügyi reform azért figyelemreméltó a szabályozás eredményességének vizsgálata szempontjából, mert Magyarországon a 80-as évek végétől kezdve folyamatos és jelentős reformlépések történtek az egészségügyi rendszerben. A nagy pozitív változások mégsem következtek be. Izgalmas ezért a kérdés: a jelentős szabályozásbeli változások miért nem eredményezték a magyar egészségügyi rendszer lényeges javulását?

A fenti kérdés megválaszolására először a téma avatott külföldi és hazai szakértőit idézem. 1998-ban jelent meg a Világbanknak egy kiadványa a magyar gazdasági átmenet közfinanszírozási reformjáról, Bokros Lajos és Jean-Jacques Dethier szerkesztésében. Ebben a kötetben Orosz Éva, Guy Ellena és Jakab Melitta írtak összefoglaló tanulmányt a magyar egészségügyi reformról. Tanulmányuk végén következtetéseiket így összegzik: „Az 1990-es évek eleje óta sok fontos változásra került sor a magyar egészségügyi ellátó-rendszerben. Kifejtettük azonban, hogy ezek a változtatások nem eredményeztek mérhető javulást a magyar egészségügyi rendszerben, és nem növelték sem a lakosoknak, sem az egészségügyi dolgozóknak az elégedettségét. ... Összességében az egészségügyi szektorban végrehajtott szerkezeti változások ugyanazokat az irányokat tükrözik, amelyek érintették az egész magyar társadalmat: eltávolodást a szocialista utasításos gazdaságtól egy pluralisztikusabb, a piaci erőket jobban integráló modell felé. Eltekintve attól, hogy az intézkedések mennyire voltak koncepcionálisan kidolgozottak, és végrehajtásukban sikeresek, azt kell mondanunk, hogy a napirenden lévő összes elem – költségvetési finanszírozás helyett a bérjárulékokból finanszírozott nemzeti egészségbiztosítás bevezetése, a kórházi ellátás ésszerűsítésének kísérlete, a magánpraxisok fejlesztése, a teljesítményalapú finanszírozás bevezetése – hasonló volt ahhoz, mint amiket a fejlett piacgazdaságokban fontolgatnak. De vajon, ezek a valóban jelentős változások miért nem hoztak mérhető eredményeket? Melyek a leszűrhető tanulságok?

Az első az, hogy a reform elemeinek egyike sem volt beágyazva egy olyan konzisztens keretbe, amelyben az egymást erősítő, illetve az egymás ellen ható tényezők nyilvánvalóvá váltak volna. Másodsor, stratégiai vízió híján a változtatások bevezetése decentralizált megközelítést igényelt volna, ami lehetővé teszi a párbeszédet, a rugalmasságot a végrehajtás során, ami jutalmazza az innovációt. Ezzel szemben a reformfolyamat tervezése és megvalósítása túlcentralizált volt, és a múltból örökölt elavult gyakorlatot tükrözte. Végül, az egészségügyi reformkísérletek kudarcra azt demonstrálják, hogy egy ennyire komplex és érzékeny szektorban, mint az egészségügy nincs helye az improvizációnak, azaz szükség van gondos előkészítésre. Magyarországon a politikai javaslatokat nem, vagy csak ritkán támogatja megalapozott technikai – mind mennyiségi, mind minőségi – előkészítő munka, a végrehajtást nem előzik meg kísérletek, és nem párosulnak egy olyan kiértékelő rendszerrel, amely megadná a visszacsatolást a szükséges kiigazítások végrehajtásához.”<sup>90</sup>

Ha a fent idézett szakértői következtetéseket a tudásmenedzsment terminológiájával újrafogalmazzuk, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy az egészségügyi reformkísérletek során

- a (komplex) megoldás helyett a szabályozásra (annak egyes elemeire) összpontosítottak,
- nem az ügyfelekkel szorosán együttműködve dolgozták ki a megoldást,

---

<sup>88</sup> Lásd például Kornai J. [1998.], Kincses Gy. [2002.], Bordás M. [2001.]

<sup>89</sup> Pulay Gy. [2001.], Pulay Gy. [2002.]

<sup>90</sup> Orosz É. – Ellena, G. - Jakab M. [1998.] 250-251. oldal (Fordítás és kiemelés tőlem.)

- mind az intézkedések előkészítése, mind azok megvalósítása a centralizált, hierarchikus sémát követte.

Nincs mód arra, hogy e tanulmány keretei között a reformintézkedések teljes körét áttekintsük, és részleteiben elemezzük azokat. Ezért csak a témánk szempontjából legérdekesebb összefüggésekre szeretnék rámutatni.

Az egészségügyi reform előkészítése során készültek koncepciók. Ezek közül kiemelést érdemel a Szociális és Egészségügyi Minisztérium Reformtitkársága által 1988-ban készített „Elgondolások az egészségügy reformjáról” című tanulmány, illetve a Népjóléti Minisztérium által 1991. augusztusában nyilvánosságra hozott „Cselekvési Program a magyar egészségügy megújítására”. De ezen kívül is léteztek reformtervezetek. A ténylegesen megvalósult reformlépések elméleti háttérével legbehatóbban dr. Kincses Gyula foglalkozott számos cikkében és könyvében<sup>91</sup>. Az 1993-ban bevezetett reformintézkedéseket én magam is megpróbáltam összefüggéseiben bemutatni „Az új egészségfinanszírozási rendszer” című, cikkemben<sup>92</sup>. Ugyanakkor a felsorolt dokumentumok szövegelemzése egyértelműen mutatja, hogy a reformintézkedések szabályozás-centrikusak voltak, leginkább a finanszírozási rendszer átalakításától várták a változtatásokat.

Az 1993-ban - a korábbi bázisalapú finanszírozás helyett - teljesítményszerinti finanszírozás került bevezetésre az egészségügyi ellátás mindhárom szintjén, azaz az alapellátásban, a járóbeteg-szakellátásban és a fekvőbeteg-szakellátásban. A finanszírozási reform működőképesnek bizonyult, és segített kiegyenlítettebb feltételeket teremteni az egészségügyi intézmények között, amelyek egymással is versenyezni kényszerültek a betegekért. Kornai János a rendszer vívmányaként azt emeli ki, hogy az rendkívül fontos előrehajtó erőnek bizonyult az egészségügyi szervezetek elszámolásának kiépítésére, a vezetők és a beosztottak költségérzékenységének fejlesztésére.<sup>93</sup> A rendszer ellentmondásai azonban nagyon hamar megmutatkoztak. A legsúlyosabb problémának az bizonyult, hogy a finanszírozottak a teljesítményük tényleges javítása helyett a teljesítménymutatók „pörgetésével” tudtak magasabb bevételhez jutni. A teljesítmények kifinomult kódolásával, és nem valós teljesítmények feltüntetésével jobb eredményeket lehetett elérni, mint több beteg, magasabb színvonalú ellátásával. Ezért az egész rendszer diszkreditálódott, és nem, vagy csak csekély mértékben eredményezte a betegellátás mennyiségi és minőségi javulását.

Mai tudásunk alapján a kudarc okai nyilvánvalóak. Ezekre számos szerző<sup>94</sup> rámutatott. Az okok egy része a politika elbátortalanodásával és a politikai konszenzus hiányával, egy másik része az alkalmazott jogi megoldások belső ellentmondásaival (például formálisan biztosítási alapú az egészségügy, de az Országos Egészségbiztosítási Pénztár valójában nem szolgáltatást vásárol, hanem intézményeket finanszíroz) hozható összefüggésbe, míg az okok harmadik csoportja gazdasági természetű. Dolgozatomban e utóbbiak közül emelik ki kettőt.

A kudarc egyik, a gazdasági szabályozással összefüggő oka az volt, hogy a teljesítményszerinti finanszírozás kizárólag mennyiségi tényezőket vett figyelembe, az egy teljesítményegységre jutó finanszírozást pedig központilag határozta meg. Közgazdasági lényegét tekintve egy fix áras szabályozás valósult meg. Ilyen környezetben a piaci szereplők természetes magatartása az, hogy a minőség rontásával – esetünkben a pontok devalválásával - próbálják helyzetüket optimalizálni.

<sup>91</sup> Kincses Gy. [1994.], Kincses Gy. [2002.]

<sup>92</sup> Pulay Gy. [1993.]

<sup>93</sup> Kornai J. [1998.] 93. oldal

<sup>94</sup> Lásd például Kornai J. [1998.], Orosz É. [2001.], Kincses Gy. [2002.]

A tervutasításos rendszer törvényeinek megfelelően az egészségügyi szolgáltatók is igazodtak a kívülről diktált tarifák rendszeréhez: például amikor az Egészségbiztosítási Alap többet fizetett a komplikáltabb betegség kezeléséért, egyszeriben ugrásszerűen megnőtt a komplikáltabb betegségben szenvedők részaránya. A kórház érdekeltté vált abban, hogy olyan diagnózist adjon, amely több bevétellel járó kezelést tesz szükségessé.<sup>95</sup> E természetes törekvésen tartósan nem változtatott az egészségügyi vezetők és dolgozók morális hozzáállása sem, mivel az alulfinanszírozottság, és az ügyeskedők versenye – a túlélés és saját betegek érdekében – szinte mindenkit arra kényszerített, hogy túladminisztrálja valós teljesítményeit. A diktált tarifákkal mért teljesítményszerinti díjazás egyszerre ösztönzött igazi és álteljesítmények elérésére.

Itt egy gondolat erejéig szükséges megállni. Közgazdasági szempontból ugyanis nincs lényeges különbség aközött, ha valaki egy tojásért két tojás árát számolja fel (túlszámlázás), vagy két tojás helyett egy tojást ad (minőségrontás), mivel mindkét esetben 50 százalékos a teljesítés. Ezzel szemben az egészségügyben – morális okoknál fogva, illetve a harmadik fél fizet elv következtében – a beteget megkárosító minőségrontást kerülendőnek tartják, az egészségbiztosítót károsító túlszámlázást viszont szinte természetesnek veszik. Természetesen a teljesítmények országosan is jellemző mesterséges felpörgetésére az Egészségbiztosítási Alap úgy reagált, hogy ugyanakkora nominális teljesítményért kevesebbet fizetett. A szabályozó és a szabályozott jó együttműködését jelző nyertes-nyertes játszma helyett egy vesztes-vesztes játszma következett be. A finanszírozás elértéktelenedése – részben hasonló okok miatt – több más közép-európai ország egészségügyi reformjának is kísérőjelensége volt.<sup>96</sup>

A kudarc másik közgazdasági természetű oka, hogy nem történtek hatékony intézkedések az egészségügyi ellátás piacán meglévő ún. „információs aszimmetria” mérséklése érdekében. Ami történt az iskolapéldája annak, amit a közgazdaságtan az aszimmetrikus információkkal jellemezhető piacon bekövetkező mechanizmusokról az elmúlt három évtizedben megállapított.<sup>97</sup> Az egészségügyi szolgáltatások piaca tipikusan olyan piac, ahol az eladók (az egészségügyi szolgáltatók, orvosok) és a szolgáltatás igénybevevői (a betegek) igen eltérő ismeretekkel rendelkeznek a termék (az egészségügyi szolgáltatás, az orvosi beavatkozás) minőségéről, azaz informáltságuk aszimmetrikus. Ez megakadályozza a betegeket abban, hogy a kívánt minőségű terméket válasszák. A mikroökonómia bebizonyította, hogy egy aszimmetrikus információval jellemezhető piacon a viszonylagos egyensúly úgy jön létre, hogy az alacsonyabb minőségű termékek kiszorítják a magasabb minőségűt, és az ár az alacsonyabb minőségű termék árához igazodik.<sup>98</sup>

Ezt a lefelé pörgő spirált csak az aszimmetria megszüntetésével lehet megállítani, azzal, ha valaki segíti a fogyasztót a minőségi termék kiválasztásában. Ilyen lehet a minőségi követelmények szigorú előírása az állam (a biztosító) által, és annak adminisztratív ellenőrzése, megoldásként kínálkozhat a szolgáltatók (önkéntes) minőségtanúsítása, illetve a betegek és az őket beutaló orvosok széleskörű, nyilvános és megbízható tájékoztatása az egyes egészségügyi szolgáltatók teljesítményének minőségéről.<sup>99</sup>

A magyar egészségügyi reformkísérletek esetében tehát a szabályozás annyival volt kevesebb a megoldásnál, hogy a kormányzat nem hozta létre – együttműködve a szakmai szervezetekkel – azokat a minőségbiztosítási és tájékoztatási rendszereket, amelyek a teljesítmények mennyisége

<sup>95</sup> Lásd Kornai J. [1998.] 93. oldal

<sup>96</sup> Shakarishvili, G. – Davey, K. [2005.] 22. oldal

<sup>97</sup> Lásd például Stiglitz, J. E. [2000.], Kornai J. – Eggleston, K. [2004.]

<sup>98</sup> Lásd Varian, H. R. [2003.] 673-675. oldal

<sup>99</sup> Lásd például Kornai J. [1998.], Orosz Éva [2001.], Kornai J. – Eggleston, K. [2004.]

szerinti finanszírozás ellenpontjai lehettek volna. A minőségbiztosítás fontossága már 1994-ben megfogalmazódott, a 90-es évek végétől kezdve pedig az aktuális egészségügyi programok ismétlődő célkitűzése lett. A 2000-es évek elején több szakember már alapvető jelentőségét tulajdonított a minőség megkövetelésének.<sup>100</sup> Az 1997-ben született „Egészségügyi törvény” kötelezően előírta minőségbiztosítási rendszer alkalmazását az egészségügyi szolgáltatók számára. A nyilatkozatok és a jogszabályok ellenére ezen a téren néhány szakmára kiterjedő, illetve helyi kezdeményezéseken kívül látványos eredmények nem születtek. Ennek okát éppen a tudásteremtés gyengeségében vélem felfedezni. E téren ugyanis nem nagyon volt sikeres a minisztérium, az egészségügyi szolgáltatók, a tudományos intézmények és a szakmai szervezetek együttműködése. Nem hozott olyan eredményt, amelyet széleskörűen be lehetett volna vezetni. A szakmai szervezetek által önállóan kidolgozott minőségbiztosítási rendszerek elterjesztése pedig az állami döntéshozóktól nem kapta meg a szükséges támogatást.<sup>101</sup> Az újra és újra jelentkező, a teljesítmények „hígításával” kapcsolatos gondokat a döntéshozók a finanszírozási szabályok kisebb-nagyobb módosításával vélték megoldani a probléma megoldásának komplex újragondolása, illetve a szimulált piac működését javító, az információs aszimmetriát mérséklő intézmények létrehozása helyett.<sup>102</sup> Jól szemlélteti ezt a gondolkodást az a tény, hogy az a kormányrendelet, amely a teljesítményszerinti finanszírozás szabályait rögzíti az elmúlt 13 évben több mint 30-szor változott.

A magyarhoz hasonló vegyes egészségügyi ellátó rendszert működtető OECD országok többségében az elmúlt évtizedekben igen nagy figyelmet fordítottak az egészségügyi szolgáltatások minőségének javítására, a vevői elégedettség növelésére, és ezeken a területeken komoly előrehaladást értek el.<sup>103</sup>

A magyar tapasztalatokkal leginkább az Egyesült Királyság egészségügyi reformjának törekvéseit<sup>104</sup> érdemes egybevetni. A magyar és az angol reform gyökerei ugyanis szinte azonosak. Mindkét országban az állami egészségügyi ellátást próbálták korszerűsíteni, és a szabályozott piaci modellt megvalósítani. Az angol reformoknak is voltak vadhajtásai és eredményeit ott is sokan megkérdőjelezték, mégis annak legújabb törekvéseit már az jellemzi, hogy a szabályozás helyett a komplex megoldást keresi, és a minőséget állítja középpontba.

A teljesítménymutatók bevezetése az Egyesült Királyságban sem vezetett a fogyasztók igényeinek a középpontba kerüléséhez. Ellenkezőleg, a szolgáltatásnyújtókban ott is „kiporciózási mentalitást” alakított ki, azaz arra törekedtek, hogy a betegen elvégezzék azt a beavatkozást, amelyért a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat fizet. A klinikus a beteggel való konzultáció nélkül, szakmai kritériumok alapján dönthette el azt, hogy a beavatkozást mikor lehet befejezettnek tekinteni, azaz egyáltalán nem mérték a klinikai eredményt (a tényleges gyógyulást), illetve a fogyasztók elégedettségét. Az Egyesült Királyságban is voltak törekvések a teljesítménymutatók valós teljesítmények nélküli javítására, amit több nyilvánosságra került botrányos eset bizonyított.

---

<sup>100</sup> Lásd például Géher P. [2001.], Kincses Gy. [2001.]

<sup>101</sup> Kézzelfoghatóbbak az eredmények a betegek tájékoztatása területén: az elmúlt 2-3 évben megindult az ún. Dr.Info szolgáltatás, létrejött és mindenki számára elérhető vált az Integrált Magyar Egészségügyi Adattár, megalakult a Betegjogi Közalapítvány.

<sup>102</sup> Az elmúlt néhány évben kézzelfogható az eredmények születtek a betegek tájékoztatása területén: megindult az ún. Dr.Info szolgáltatás, létrejött és mindenki számára elérhető vált az Integrált Magyar Egészségügyi Adattár, megalakult a Betegjogi Közalapítvány.

<sup>103</sup> Lásd például Gulácsi, L. – Jenei Gy. – Topár J. – Naitz, U. – Moeller, J. – Kuntner A. [2002.], illetve Docteur, E. – Oxley, H. [2003.]

<sup>104</sup> Az angol tapasztalatokat elsősorban Wright, G. H. - Taylor, A. [2004.] tanulmánya alapján ismertetem.

Következésképpen az Egyesült Királyságban is a finanszírozási szabályozáson kívüli eszközökkel kell/kellett a minőségi követelményeket kikényszeríteni egy több mint 20 éves folyamat eredményeként. Az ún. Griffiths jelentés már 1983-ban rámutatott arra, hogy nem mérik az egészségügy eredményeit, a klinikai értékelés egyáltalán nem általános, a gazdasági értékelés pedig különösen ritka. Nyitott kérdés, hogy a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat kielégít-e a paciensek és a társadalom szükségleteit. Ennek ellenére 1992-ig nem sok történt. A minőségről csak beszéltek, a minőségbiztosítást pedig csak részlegesen, szigetszerűen alkalmazták a Nemzeti Egészségügyi Szolgálatban. Az 1992-ben elfogadott Paciens Charta állította a középpontba a szolgáltatás színvonalát. A Nemzeti Egészségügyi Szolgálat 1997-ben elfogadott új stratégiája egy olyan integrált ellátási rendszer kialakítását tűzte ki célul, amely a partneri viszonyra épül és teljesítményközpontú. 1999-ben hozták létre a Klinikai Kiválóság Nemzeti Intézetét, amely hatalmas mennyiségű és megbízható információkat ad betegeknek és orvosoknak egyaránt a legjobb gyakorlatról. Az Egészségügyi törvénybe 1999-ben iktatták be a „minőség követelményét”, azaz előírták, hogy az egészségügyi intézmények vezetésének a pacienseket kell a középpontba állítani, meg kell állapítani mennyire elégedettek az egészségügyi ellátással, és meg kell találni az ellátásuk javításának lehetőségeit. Ugyanebben az évben vezették be a kórházak teljesítményének – a szállodákéhoz hasonló – csillagokkal történő minősítését. A Nemzeti Egészségügyi Szolgálat 2000-ben elfogadott reformterve a 21. század egészségügyi szolgálatát a paciensek részére tervezett egészségügyi szolgálatként jellemzi, és – többek között – a várakozási idő csökkentését, a minőség javítását tűzi ki célul. A 2001-ben elfogadott „Egészségügyi és Szociális gondozási” törvény kötelezővé teszi a paciensek és a közösségek bevonását a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat fejlesztését érintő döntésekbe. Ugyanez a törvény létrehoz egy tanácsadó szolgálatot a paciensek panaszai eredményes érvényesítése érdekében. A 2000-ben elfogadott reformterv végrehajtásaként növelik a páciensek választási lehetőségeit, a teljesítmény és a minőség mérésére új szabványokat, módszereket vezetnek be.

A felsoroltak jól érzékeltetik, hogy minden országban hosszú az út az egészségügyi ellátás alapvető problémáinak felismerésétől a probléma komplex megoldásáig. Mindenhol megvan a csábítás arra, hogy a problémát a szabályok, a struktúrák gyors megváltoztatásával oldják meg. Ennek kudarca azonban nyilvánvalóvá teszi, hogy a szabályozás csak része a megoldásnak. A szabályozott egészségügyi piac megteremtése nemcsak a piac működését imitáló szabályozók megalkotását igényli, hanem mindazoknak a feltételeknek a megteremtését, amelyek elősegítik azt, hogy a páciens tájékozott fogyasztó lehessen ezen a „piacon”. Ez jelenti például a minőségi követelmények megállapítását, a páciensek, illetve az őket beutaló orvosok megbízható és széleskörű tájékoztatását, a panaszok gyors kivizsgálását, és a hibás teljesítés szankcionálását, valamint a páciensek közösségeinek bevonását a fejlesztési döntésekbe.<sup>105</sup> Egy ilyen komplex rendszer kiépítése pedig nem képzelhető el a szabályozó állam, a szabályozott egészségügyi szolgáltató, és a kedvezményezett páciensek szoros együttműködése nélkül.

## 8. Az első tézis megfogalmazása

A 4-7. fejezetekben leírtak alapján első hipotézisemet, miszerint „**A közhatalom gyakorlásának korszerűsítését kikényszerítő egyik legfontosabb tényező a tudás és a hatalom viszonyának alapvető megváltozása. Következésképpen, amikor a tudás hasznosításának jobb lehetőségét keressük, akkor nem a tudásmenedzsment „múló divatját” akarjuk átültetni a közigazgatásba, hanem a kormányzó szervezetek megújításában korszakos jelentőségű a tudás új módon való hasznosítása.**” igazoltnak tekintem:

<sup>105</sup> Természetesen jelenti az alulfinanszírozottság megszüntetését is, hiszen a költségeket nem fedező árakkal a piac nem képes működni.

- A történelmi áttekintés megmutatta, hogy a tudás növekedése, illetve a növekedés módja (szigetzerű helyett vonalas fejlődés, majd vonalas fejlődés helyett a vonalak nélkülség) szétfeszítette, versenyképtelenné tette a hatalom gyakorlásának diktatórikus, illetve hierarchikus-bürokratikus módozatait. A posztmodernkorban az eredményes tudásteremtés-, terjesztés és hasznosítás a hatalom és a tudás új viszonyát, a hatalom gyakorlásának új formáját követeli meg. Jelszószerű megfogalmazásban:
  - premodern társadalomban: a hatalom szolgájává teszi a tudást,
  - modern társadalomban: a tudás szolgálja a hatalmat,
  - posztmodern társadalomban: a hatalom szolgálja a tudást, de nem válik a tudás szolgájává.

Mit jelent ez a jelszószerű megfogalmazás? Lényegében azt, amit Sveiby így fogalmazott meg: „Tudásszervezetben a vezetés nagyrészt nem más, mint kreatív szabadság biztosítása a szakértők számára, a vezető által kidolgozott keretek között”<sup>106</sup>. Ezt a vállalatok számára megfogalmazott bölcsességét adaptálhatjuk a társadalom, a gazdaság egészének a szintjére. Eszerint a posztmodern társadalomban a hatalomgyakorlás új kereteit, azzal a céllal kell megteremteni, hogy az kreatív szabadságot biztosítson a tudás felhalmozása, a tudás megosztása, és a tudás hasznosítása számára, de egyúttal vegye elejét a tudás ellenőrizhetetlen (beláthatatlan), ellenőrizetlen, illetve rosszindulatú, vagy rövidlátó hasznosításának.

- Tudományos kutatások egyértelműen bizonyítják, hogy a vállalati szférában a tudás vált a legfontosabb versenyképességi tényezővé. Ez a modernkor hierarchikus-bürokratikus módszerekkel irányított vállalatának átalakulását követeli meg ún. posztmodern tanuló vállalattá, vagy más megfogalmazásban tudásszervezetté. A posztmodern vállalatok nyílt hálózatokban működnek, és e hálózatoknak gyakran a kormányzó szervezetek is részei. Következésképpen ők sem vonhatják ki magukat az alól a követelményrendszer alól, amely a tudás teremtéséhez, megosztásához, hasznosításához szükséges.
- A tudásvállalatok tudásközpontú stratégia megvalósításával, tudásbefektetések révén tudják növelni versenyképességüket. Ehhez azonban az is szükséges, hogy a közhatalom kedvező szabályokat, környezetet teremtsen a tudásbefektetések hasznosításához. Ugyanakkor ezeknek a szabályoknak védeniük is kell az ilyen befektetések káros jelenlegi és jövőbeni hatásaitól. A tudásbefektetések optimális környezetének megteremtésére az a közhatalom képes, amely maga is tudásközpontú stratégiát követ.

A fentiek alapján első tézisémet a hipotézisben foglaltaknál konkrétan tudom megfogalmazni:

#### I. tézis:

- a) A posztmodern korban a közhatalom gyakorlásának új modelljére van szükség. A modellváltás középpontjába a tudás és a közhatalom új viszonyának a megteremtését kell állítani. Az új viszony lényege egyfelől az, hogy a közhatalomnak minden lehetséges eszközzel elő kell segítenie a tudás teremtését, megosztását és hasznosulását, másfelől viszont minimálisra kell szorítania a tudás hasznosításával járó kockázatokat. Egy ilyen új viszony kialakítására a közhatalom akkor képes, ha tudásközpontú stratégiát követ.**
- b) Makrogazdasági szinten a közhatalom akkor folytat tudásközpontú stratégiát, ha**
  - **megérti a tudás és a gazdaság (társadalom) összefüggéseit,**
  - **a szabályok tömegtermelése helyett a posztmodern társadalom és gazdaság problémáira – az érintettekkel együttműködve - átfogó megoldásokat keres,**
  - **kedvező feltételeket teremt a tudásbefektetések megtérülésére,**
  - **képes arra, hogy a közjavakat, így különösen az ember és a természet ingyen használt erőforrásait úgy tegye a gazdálkodó szervezetek számára költséggé, hogy az**

<sup>106</sup> Sveiby, K.E. [2001.] 120. oldal



– versenyképességük megőrzése mellett – tudásbefektetésekre ösztönözze őket. Következésképpen megakadályozza, hogy a mikro szinten megtérülő tudásbefektetés a jelenben, illetve a jövőben negatív externáliákat okozzon.

### 9. Valódi tudásszervezetek

Az első hipotézis bizonyításán alapuló tézis megfogalmazását követően rátérek második hipotézisem igazolására. Hipotézisem az, hogy **a kormányzó szervezetek akkor fogják a tudást új módon, eredményesebben hasznosítani, ha formális tudásszervezetből valódi tudásszervezetté válnak.** A 2. fejezet elején már definiáltam, hogy egy szervezetet milyen formális jegyek alapján tekinthetünk tudásszervezetnek, és megállapítottam, hogy a kormányzó szervezetek rendelkeznek ezekkel a jegyekkel, azaz formálisan tudásszervezetek. De mikor mondhatjuk azt, hogy egy formális tudásszervezet valódi tudásszervezet? E kérdés megválaszolásához ismerkedjünk meg a tudásvagyon fogalmával!

A tudásvagyonot Sveiby a vállalatok immateriális, láthatatlan vagyonaként definiálja<sup>107</sup>. Abból indul ki, hogy számos cég tőzsdei értéke jóval nagyobb annál, mint amennyi a nyilvántartott eszközeinek, vagyis a materiális vagyonának az értéke. A két érték különözete a láthatatlan, vagy immateriális vagyon. A tőzsdei érték és a materiális vagyon különözeteének vállalatunkénti vizsgálata azt mutatja, hogy a hagyományos termelővállalatoknál a kettő különözete általában kicsi, míg a nagyarányú K+F tevékenységet folytató, a szoftvergyártó, a tanácsadó vállalkozásoknál a különözet nagy. Eszerint a pusztá statisztikai elemzés is azt mutatja, hogy a láthatatlan vagyon és a szervezetben felhalmozott tudás között szoros kapcsolat áll fenn.<sup>108</sup>

Közgazdasági értelemben a láthatatlan vagyon - azaz egy cég részvényeinek piaci értéke és a nyilvántartott eszközeinek könyvszerinti értéke közötti különözet - az a felár, amit a jövőbeni potenciális jövedelmezőség reményében a befektetők hajlandók megfizetni. Következésképpen a láthatatlan vagyon egy cégnek az az erőforrása, amelynek révén nagy valószínűséggel a jövőben (is) jövedelmezően fog működni, azaz jövedelmezősége meg fogja haladni a nyilvántartott eszközei értékére eső kamatot. Hétköznapi megfogalmazásban a vállalat tud valamit, amitől jövedelmezősége várhatóan meghaladja a tőzsdei cégek átlagos eszközarányos jövedelmezőségét. A tudás és a láthatatlan vagyon között tehát oksági összefüggés van. De mi lehet ez a láthatatlan erőforrás, vagy Sveiby kifejezésével élve immateriális vagyon?

Sveiby az immateriális vagyon három csoportját különbözeti meg:

- a vállalat alkalmazottainak kompetenciáit, amit humántőkének nevez,
- a vállalat külső szerkezetét, amit ügyféltőkének hív,
- a vállalat belső szerkezetét, amit szervezeti, strukturális tőkeként említ.<sup>109</sup>

Könnnyen belátható, hogy egy vállalat jövőbeni jövedelmezőségét nagymértékben meghatározza alkalmazottainak szakértelme, tapasztalata, munkamorálja, vezetési és egyéb képességei. Az is közismert, hogy egy vállalat jövőbeni piaci eredményeit jelentősen befolyásolják múltbeli eredményei, vagyis az, hogy milyen vevőkört tudott kialakítani, milyen goodwillt szerzett, hogy márkásnak bizonyulnak-e a termékei. Az ilyen és hasonló, a vállalat és környezete kapcsolatának stabil, a vállalat jövőbeni működésére hatást gyakorló elemeit nevezhetjük a vállalat külső szerkezetének. Belső szerkezet alatt azokat a szervezési megoldásokat, elméleteket, módszertanokat érthetjük, amelyeket a vállalat a munkájának eredményessé tétele érdekében

<sup>107</sup> Sveiby K. E. [2001.] 63. oldal

<sup>108</sup> Gyökér Irén tanulmányában ([2004.] 51. oldal) bemutatja, hogy egy adott iparágban (az USA gyógyszeriparában) is mekkora különbségek lehetnek az egyes cégek vagyonának könyvszerinti és piaci értéke között.

<sup>109</sup> Sveiby K. E. [2001.] 67. oldal

hozott létre. Ezek különböző szabályzatokban, vállalati politikákban, kézikönyvekben rögzítést nyertek, de vagyonszerűen nincsenek nyilvántartva. A valóságban azonban ennél többről is szó van. A belső szerkezethez tartozik a vállalati kultúra, vagy akár az az alkotó légkör, amelyben a munkatársak képesek együttműködni egymással, és innovatív tevékenységét végezni.

A fenti felsorolásból is látható, – amit Sveiby számos vállalat példáján is levezet, - hogy a láthatatlan vagyonszerű tudás<sup>110</sup>, azaz a vállalat alkalmazottaiban, külső és belső szerkezetében meglévő, megtestesülő, korszerű és versenyképes tudás. Fontos annak hangsúlyozása, hogy tudásról akkor beszélhetünk, ha a felhalmozott tudás korszerű és versenyképes. Ellenkező esetben, vagyis ha a tudás elavult, vagy nem megbízható, akkor a cég értéke a nyilvántartott eszközeinek értéke alá csökken, azaz a láthatatlan vagyonszerű eltűnik. A tudásintenzív iparágakban dolgozó világcégek látványos bukása goodwilljük elvesztése, vagy hibás fejlesztési politika miatt, számos példát szolgáltat a tudásról hirtelen lecsökkenésének veszélyére.<sup>111</sup>

Nem célunk a tudásipar vállalatainak helyzetét részletesen elemezni. Ugyanakkor azt állíthatjuk, hogy láthatatlan vagyonszerű tudással, tudással nemcsak a vállalatok, hanem minden szervezet rendelkezhet. Egy középiskola értékét sem annak az épületnek a könyvszerű értéke határozza meg, amelyben működik, hanem az, hogy az ott érettségizett diákok milyen eredményeket érnek el, például milyen arányban tudnak a felsőoktatási intézményekbe bekerülni. Ez pedig egy középiskola esetében is az alkalmazottakon (például a pedagógusok felkészültségén, hivatásszereteten), valamint az iskola belső és külső szerkezetén múlik. A belső szerkezet részét képezi például az iskolai tanrend, de az iskola légköre is. Külső szerkezetként említhetjük az iskola hírnevét, ami sokat segít abban, hogy eleve a jobb képességű tanulók válasszák ezt az iskolát. Természetesen van (lehet) láthatatlan vagyonszerű a kormányzó szervezeteknek is. A láthatatlan vagyonszerű mérés azonban ezeknél a szervezeteknél nehezebb, hiszen a tőzsde nem jelzi nyilvántartott eszközeik értékének és tényleges értéküknek a különbözőségét. Ennek ellenére a tudásról, és annak három alkotóeleméről kidolgozott elmélet lehetővé teszi annak elemzését, hogy a kormányzó szervezetek valódi tudásszerkezetként kezelik-e tudásukat.

Számos tanulmány<sup>112</sup> foglalkozott azzal a kérdéssel, mely tényezők tesznek a (formális) tudásszerkezetek közül egyeseket kiemelkedően sikeressé. Ennek számos külső jegyét találták meg. A legátfogóbb válasz mégis az volt, hogy a legsikeresebb szervezetek a tudást, mint vagyonszerűt, mint intellektuális tőkét menedzselték. Ennek alapján az OECD tanulmány arra hívja fel a figyelmet, hogy tudásmenedzsment nem egyszerűen a tudás hasznosítása különböző fázisaihoz tartozó technikák összessége, hanem annak megértése, hogy a tudás éppúgy tőke, mint a fizikai és a pénzügyi tőke. *A tudásmenedzsment lényege ezért a tudásnak, mint vagyonszerűnek, mint intellektuális tőkének a szervezeti célok elérésének a szolgáltatása.*<sup>113</sup>

A tudásmenedzsmentnek a dolgozatomban elején átmenetileg elfogadott definícióját ezért indokolt a fenti, a tudásmenedzsment lényegére rávilágító meghatározásra lecserélni. Ez egyúttal arra is lehetőséget ad, hogy a fenti felsorolt, azaz a tudásszerkezetek hosszú távú versenyképessége szempontjából meghatározó tényezők alapján a valódi tudásszerkezet fogalmát meghatározzam. *Azokat a formális tudásszerkezeteket nevezem valódi tudásszerkezetnek, amelyek*

<sup>110</sup> A tudásról más osztályozási módjai is léteznek. Ezekről jó áttekintést ad Gyökér Irén említett tanulmánya [2004.] 52. oldal

<sup>111</sup> A nagy tudásszerkezeteket érő látványos kudarcokból vonta le Peter Drucker azt a következtetést, miszerint „ az alapvető változások első jelei általában nem az ügyfeleink részéről mutatkoznak, hanem azok köréből, akik nem az ügyfeleink.” Drucker, P. [2006.] Következésképpen az ügyfél-tőke is elavulhat.

<sup>112</sup> Ezek összefoglalását adja OECD [2000/2.] 51-63. oldal

<sup>113</sup> OECD [2000/2.] 70. oldal

- *tudatosították láthatatlan vagyonuk (tudásvayonuk) meglétét,*
- *tudásvayonként menedzselik a szervezet humántőkét, ügyfélőkét, strukturális tőkét.*

A továbbiakban azt vizsgálom meg, hogy a kormányzó szervezetek hogyan tudnának valódi tudásszervezetté válni. Eközben bemutatom, hogy a kormányzó szervezetek valódi tudásszervezetként új módon, a mainál sokkal eredményesebben képesek a tudás teremtésére, megosztására és hasznosítására. Elemzésem során a tudástőke három elemét nem a Sveiby által megadott sorrendben veszem górcső alá, hanem először a kormányzó szervezetek külső, majd a belső kapcsolatrendszerével foglalkozom. Ezen elemzések következtetéseit is felhasználva fogalmazom meg, hogy a kormányzó szervezetek hogyan tudják humánerőforrásaikat tudástőkeként hasznosítani.

## **10. A kormányzó szervezetek külső kapcsolatrendszere, mint tudásvayon**

A dolgozat első hipotézisének igazolása során arra a következtetésre jutottam, hogy a közhatalom és a tudás új viszonyának megteremtésére van szükség, és ennek egyik legfontosabb oka az, hogy az állam részese a tudáshálózatoknak. Logikus ezért először azt vizsgálni meg, hogy a kormányzó szervezetek külső kapcsolatrendszerüket mennyire állítják a tudás megszerzésének, megosztásának és új tudás teremtésének a szolgálatába, azaz mennyire használják tudásvayonként azt.

### **10.1. Tudásteremtés a külső kapcsolatokban**

Az okos embert – többek között – az különbözteti meg a buta embertől, hogy tudja, mennyi mindent nem tud. Nincs ez másképpen a szervezetek esetében sem. Az okos szervezetek, vagy tudományosabban fogalmazva, a tudásszervezetek, egyúttal tanuló szervezetek is. Következésképpen külső kapcsolatrendszerüket is igyekeznek tudás megszerzésére felhasználni. A külső kapcsolatok tudáscélú felhasználása szempontjából 3 magatartástípust különböztettem meg, aszerint, hogy a szervezet e kapcsolatokat:

- információk megszerzésére,
- speciális tudás bevonására,
- új (innovatív) tudás létrehozására használja fel.

A legutóbbi lehetőségnél egy percre érdemes megállni, és áttekinteni az új tudás létrehozásának folyamatát. Dorothy Leonard-Barton a japán vállalatok tudásteremtési gyakorlatát vizsgáló tanulmányában<sup>114</sup> így összegzi tapasztalatait: „az innováció a gondolkodási sémák közötti határterületeken jön létre, nem pedig egyetlen tudás és szakértelem provinciális tartományán belül.” A Nissan Design International elnökének kifejezését átvéve „kreatív súrlódásnak” nevezi azt a tudásvegyítő folyamatot, amikor különböző szaktudású, beállítottságú és tapasztalatú embert szándékosan összehoznak egy adott problémakör újszerű megoldásainak megtalálása érdekében. Nonaka és Takeuchi könyvükben<sup>115</sup> leszögezik, hogy a tudásteremtés egyik szükséges feltétele az eltérő tudással és tapasztalattal rendelkező emberek összekapcsolása, azaz a gyakorlati tudásteremtésre is igaz a kibernetikából ismert „megkövetelt változatosság” törvénye. Az egyének közötti különbségek óvják meg a csoportot attól, hogy a problémákra rutinmegoldásokat adjon.

A tudás létrehozásának fent ismertetett folyamatából az is látszik, hogy új tudás létrehozásának akkor a legnagyobb a valószínűsége, ha

<sup>114</sup> Leonard-Barton, D. [1995.] 63-64. oldal

<sup>115</sup> Nonaka, I.- Takeuchi, H. [1995.]

- egymástól viszonylag különböző szakemberek, illetve szervezetek,
- szorosan együttműködnek egymással.

Ezért a kormányzó szervezetek külső kapcsolatrendszerét aszerint is megkülönböztetem, hogy azokat

- más kormányzó szervezetekkel,
- tudományos intézményekkel, tanácsadó cégekkel,
- az ügyfelekkel, illetve azok szakmai és érdekképviseleti szervezeteivel alakították ki.

A kétféle megkülönböztetési mód szerinti kapcsolatokat táblázatba rendeztem (lásd az 1. táblázatot), és a táblázat kockáiba a tipikus tevékenységeket tüntettem fel. A tevékenységek táblázatba foglalása önmagában is rámutat arra, hogy a kormányzó szervezetek milyen sokféleképpen hasznosíthatnák a külső kapcsolataik révén elérhető tudást.

### 1. Táblázat: a kormányzó szervezetek külső kapcsolataiban rejlő tudásvagyon hasznosításának lehetőségei

Kitől?	Milyen tartalommal?	Információgyűjtés	Tudásbevonás	Tudásteremtés
Más kormányzó szervezettől		Információcsere, közös adattárak	Tárcaközi egyeztetés	Ágazatközi megoldások
Tudásszervezettől (tanácsadók, kutatók)		Könyvtárak, adatbázisok	Tudományos értékelések	Tudományos együttműködés
Ügyfelektől, szakmai és érdekképviseleteiktől		Levelek, panaszok, monitoring	Társadalmi vita, nyitott jogalkotás	Együttes tudásteremtés

Magyarországon a kormányzó szervezetek egymás közötti információs kapcsolatában is rengeteg tudástartalék rejtőzik. Jelenleg még az a jellemző, hogy a számos kormányzó szervezet önálló adatgyűjtést végez. A kutatási megbízások, tudományos programok, külföldi tanulmányutak is általában összehangolatlanok, ezek eredményeinek a közös hasznosítása nem megoldott. Még a szervezett információcsere, vagy a közös adattárak létrehozása sem széles körben alkalmazott megoldás, holott ennek technikai lehetőségei már adóttak. A tárcaközi egyeztetés rendszere kiépült, és működik hazánkban, azaz az egyik minisztérium által kidolgozott javaslatnak át kell mennie a többi tárca tudásszűrőjén. Ugyanakkor a tárcák közötti együttműködés csak ritkán lép túl ezen a szinten, és alakul át közös tudásteremtéssé. A tárcaegyeztetés sokkal inkább az ágazati érdekérvényesítés eszköze, semmint a megoldások közös kereséséé. Holott ebben a közigazgatás óriási versenyképességi tartalékai rejtőznek. Figyelemre méltó például, hogy az Európai Bizottság közös közlekedési, energiaügyi és környezetvédelmi munkacsoportot hozott létre, amelynek a három ágazat közös szabályozásán kell dolgoznia, mivel a tapasztalat azt volt, hogy e három ágazat egymás rovására próbálja az érdekeit érvényesíteni. Ugyanakkor komoly versenyképességi tényező egy olyan környezetvédelmi szabályozás, amely úgy szerez érvényt a „zöld értékeknek”, hogy közben az energiaipar és a közlekedési vállalatok szempontjait is figyelembe veszi.<sup>116</sup> Nyilvánvaló, hogy hasonló szoros ágazatközi együttműködés országos szinten, és számos más ágazat között is valódi tudásteremtéshez vezethet.

Az egyetemektől, kutató intézetektől, tanácsadó cégektől nyerhető információk kormányzati döntés-előkészítésre való felhasználása kapcsán mindenekelőtt arra érdemes felhívni a figyelmet, hogy a kormányzó szervezetek maguk is részei az ezen szervezetek által működtetett ún.

<sup>116</sup> Az Európai versenyképességi jelentés éppen a környezetvédelmi szabályozást említi meg, mint olyant, amely az európai vállalkozások nemzetközi versenyképességét csökkenti.

tudáshálózatoknak, többféle értelemben is. Egyrészt az ezekben a tudáshálózatokban összegyűjtött információk egy jelentős része, rendszerezett formában könnyen és olcsón (gyakran ingyenesen) elérhető a kormányzó szervezetek számára. A nemzetközi szervezetek, egyetemek, könyvtárak által működtetett internetes honlapok, adatbankok rendkívül megkönnyítik a kormányzó szervezetek számára is a döntéshez szükséges információk egy részének begyűjtését. Másrészt az összegyűjtött információk jelentős részének a kormányzó szervezetek a címzettjei: a tanulmányok szerzői javaslataikat a kormány számára fogalmazzák meg, illetve a felmérések eredményeit a kormányzati munkában lehet leginkább hasznosítani. Harmadrészt a kormányzati munka során keletkezett adatok (pl. igazgatási statisztikák, döntéseket megalapozó számítások, elemzések, döntési szempontok és prioritások) a tudományos kutatás számára jelentenek fontos információkat.<sup>117</sup> A ki nem használt lehetőségek mindhárom kormányzati szerep tekintetében óriásiak. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az ún. tudáshálózatok gyakran nem tudást, hanem csak információkat tartalmaznak.<sup>118</sup> Ahhoz, hogy az információkat a kormányzati döntés-előkészítés során tudásként lehessen hasznosítani az információk további feldolgozására, rendszerezésére, csoportosítására van szükség. Ezt a munkát gyakran célszerű tudományos, vagy tanácsadó szervezetek bevonásával elvégezni. A kormányzó szervezeteknek valódi megrendelő szerepbe kell kerülniük annak érdekében, hogy a kormányzati döntés-előkészítésben minél közvetlenebbül hasznosítható formában kapják meg az ismereteket a tudományos intézményektől, tanácsadó cégektől.

A tudás bevonása szempontjából teljesen kézenfekvő a tudományos és tanácsadó szervezetek bekapcsolása a kormányzó szervezetek munkájába. A természet- és társadalomtudományok számos eredménye a kormányzati munkában közvetlenül is hasznosulhat, ugyanakkor egy-egy szakterület szabályozásához szükséges speciális ismeretekkel a kormányzó szervezetek munkatársai gyakran nem rendelkeznek. Ilyen esetekben a szaktudás megvásárlása látszik a kívánatos megoldásnak. A kormányzó szervezeteknek nagyon alaposan kell vizsgálniuk, mi az a tudás, amivel saját munkatársaiknak kell rendelkezniük, és mi az, amit célszerűbb egyetemektől, kutató intézetektől megvásárolniuk.

A külső tudás megvásárlása célszerűségének elemzése során a pénzügyi tényezőkön kívül figyelembe kell a függetlenség, az objektivitás, a naprakészség követelményét is, ami egy-egy specialista köztisztviselőként való foglalkoztatásával általában nem biztosítható. Az objektivitás rendkívül fontos például a kormányzati intézkedések ex-ante és ex-post hatásvizsgálata során, amelyekre –legalább részben – célszerű a kormányzattól független tudásszervezeteket felkérni. A korszerű kormányzásban egyre nagyobb szerep jut a különböző tudományos, illetve tudósokból és gyakorlati szakemberekből álló tanácsadó testületeknek, amelyek egy-egy probléma, illetve megoldási javaslat sokoldalú mérlegelésére képesek.<sup>119</sup> Ilyen testületek már Magyarországon is szép számmal találhatók.

Sajnos szinte minden kormányzó szervezetnél találhatunk százmilliók értékűeket tartalmazó, még kulcsra sem zárt iratszekrényeket. Ezekben a megrendelt, de soha nem hasznosított tanulmányokat „örzik”. Szomorú példája ez annak, hogy a nemzeti innovációs rendszer a

---

<sup>117</sup> Magyarországon éppen napjainkra erősödött fel az a kezdeményezés, amely a kormányzati döntés-előkészítési adatok nagyobb nyilvánosságát, és kutatási célú hasznosítását szorgalmazza.

<sup>118</sup> Különösen nyilvánvaló ez a profitorientált tanácsadó szervezetek esetében, amelyek az információikat azért teszik ingyenesen elérhetővé, hogy azok alapján tudásukra megrendelést kapjanak.

<sup>119</sup> A kormányzati döntések megalapozása érdekében már évtizedekkel ezelőtt is hoztak létre tudományos tanácsadó testületeket. Az USA-ban már a New Deal bevezetése fordulatot hozott az állami gazdaságirányítás tudományos megalapozásában. Ennek folyományaként a Világ egyik leghíresebb és legelismertebb tudományos tanácsadó testülete, a Council of Economic Advisors került felállításra. A testületnek több későbbi Nobel-díjas tagjai volt: James Tobin, Robert Solow, Milton Friedman, Joseph Stiglitz. Lásd Andor L. [2002.]

kormányzati szektorban sem működik.<sup>120</sup> Ennek okai sokrétűek. Ezek közül azt emelem ki, hogy a kormányzó szervezetek és a tudományos (tanácsadó) intézmények (cégek) kapcsolata csak ritkán nevezhető valódi együttműködésnek. A legrosszabb esetben a kormányzó szervezetek divatos kutatási témákra elköltik az erre a célra rendelkezésre álló költségvetési előirányzataikat. Jobb esetben valódi megrendelőként lépnek fel, és megpróbálják meghatározni azt a „terméket”, amelyet külső tudásszervezetektől meg szeretnének vásárolni. Arra azonban ritkán találunk példát, hogy magát a terméket együttműködésben fejlesztik ki: a problémákat közösen határozzák meg, a kutatás során felmerülő kérdésekre közösen keresik a választ, a megoldási javaslatokat együtt értékelik, és javasolt intézkedések bevezetésén együtt dolgoznak. A helyzet annak ellenére ilyen siralmas, hogy a tudományos együttműködés elméleti alapjai, szervezeti formái adottak. A kormányzó szervezetek és a tudományos (tanácsadó) szervezetek együttműködését célszerű egy projektként felfogni, és azt projektmenedzsment szabályai szerint bonyolítani le. Ez azt hivatott biztosítani, hogy a projekt minden szakaszában, megfelelő időpontban rendelkezésre álljanak azok az erőforrások (pl. adatok, együttműködő partnerek, döntésképes vezetők, pénz), amelyek a közös kutatás (tanácsadás), mint projekt sikeres megvalósításához szükségesek. Szerencsére jó példák már ezen a területen is vannak.<sup>121</sup> Természetesen a tudományos szervezetekkel való együttműködés azt igényli, hogy a kormányzó szervezetekben is legyenek olyan tudásmunkások, akik beszélnek a tudósok nyelvét. Erre a követelményre a humán-erőforrásokkal foglalkozó fejezetben még visszatérünk.

## 10.2. A kormányzó szervezetek ügyféltkéje

Mind az innovációval, mind a tudásmenedzsmenttel kapcsolatos irodalom arra hívja fel a figyelmet, hogy az új tudás teremtésében meghatározó a szolgáltató és az ügyfél kapcsolata, vagyis azok a sikeres tudásszervezetek, amelyek tudásteremtő, innovációs tevékenységüket ügyfeleik konkrét igényeinek kielégítésére koncentrálják. Sveiby azt hangsúlyozza, hogy „a legtöbb vevő immateriális bevételt hoz az ügyfélkapcsolatok fejlesztése révén, a belső szerkezet és az alkalmazottak kompetenciájának tökéletesítése által.<sup>122</sup> Az utóbbi megfogalmazás igaz a kormányzó szervezetekre is, hiszen a tudásteremtés hálózatának része az állam is.

A bonyolult problémák esetében azonban többről van szó, mint szabályozó és szabályozott alá-fölrendeltségi viszonyáról. E problémák megoldásánál ugyanis maga az ügyfél is része a megoldásnak. Ezzel találkozunk például az orvos, amikor páciense azt várja tőle, hogy orvosi beavatkozással, gyógyszer felírásával gyógyítsa meg, holott a gyógyulás életmódváltozást, azaz a beteg részéről együttműködést követel meg. Még inkább így van ez a lelki betegségek esetében, amikor szinte elképzelhetetlen a gyógyulás a beteg aktív szerepvállalása nélkül.<sup>123</sup>

Nincs ez másképpen társadalmi méretekben sem. Az elmúlt évtizedekben lakosság egészségügyi állapotának javulásában például nem azok az országok érték el a leglátványosabb eredményeket, amelyek jelentősen növelték a gyógyító egészségügyre fordított kiadásait, hanem amelyek mozgósító erejű népegészségügyi programokat valósítottak meg, számottevően csökkentve a dohányzást, az alkoholfogyasztást, visszaszorítva a helytelen táplálkozást, és a testmozgást a mindennapok részévé tették. A modernkorban a járványokat kiküszöbölő védőoltások kötelező

<sup>120</sup> A szakirodalomban számtalan cikk foglalkozik a nemzeti innovációs rendszer hiányosságaival a versenyszférában. Ezek a cikkek rámutatnak az állami szabályozás gyengeségeire. Olyan cikket azonban nem találtam, amely magának a közzsférának az innovációs rendszerével foglalkozott.

<sup>121</sup> Például a Miniszterelnöki Hivatal és a KPMG közös projektje, amely egy kormányzati stratégiai útmutató elkészítésére irányult elnyerte az év legjobb tanácsadási projektje címet. Az útmutatóra nemcsak én hivatkozok többször ebben a dolgozatban, hanem az egyes minisztériumok is használják stratégiáik kidolgozása során.

<sup>122</sup> Sveiby, E. [2001.] 191. oldal

<sup>123</sup> Lásd erről részletesen Tomcsányi Teodóra – Csáky-Pallavicini Roger [2002.]

előírásával, a közegészségügyi rendszabályok bevezetésével lehetett megtöbbszörözni a lakosság várható életkorát, a posztmodernkorban a siker záloga az együttműködés.

Számos más aktuális példát is lehetne említeni. Török Ádám 2004-ben megjelent cikkében<sup>124</sup> a munkaerő-piaci reformokat, a K+F politikát, a népesedési stratégiát, a termelékenység növelését, a beruházási légkör javítását, az oktatási rendszer korszerűsítését, az egységes európai piachoz való csatlakozás fiskális korlátainak lebontását jelöli meg olyan tennivalóként, amelyek révén Magyarország versenyképessége lényegesen javulhat. A cikkben megjelölt cselekvési irányok nyilvánvalóvá teszik, hogy előbbre lépés e területeken sem önmagában a szabályozástól, hanem az érintett szereplők átgondolt és kreatív együttműködésétől várható.

De ki az ügyfele a kormányzó szervezeteknek? A népegészségügyi program arra is jó példa, hogy a kormányzó szervezeteknek az ügyfél fogalmát rendkívül tágan kell értelmezniük. Az igazán eredményes népegészségügyi programok ugyanis nemcsak az egészségügyi intézményeket, dolgozókat és a veszélyeztetett lakossági csoportokat szólítják meg, hanem a társadalom és a gazdaság szinte minden szereplőjét, köztük a munkáltatókat (munkahelyi ártalmak mérséklése), a termelő-szolgáltató vállalatokat (környezetszennyezés csökkentése) is.

A kormányzó szervezetek és az ügyfelek együttműködése egyáltalán nem azt jelenti, hogy „a tűzoltókra bízják a tűzoltó-zenekarra vonatkozó szabályok megalkotását”. Éppen ellenkezőleg, a posztmodernkor legnagyobb kihívása az, hogyan tudunk olyan szabályokat (megoldásokat) kialakítani, amelyek a szabályozottak érdekeit is szolgálják, de nem sértik a tágabb környezet érdekeit, és nem jelentenek jövőbeni kockázatot. A kormányzó szervezetek számára ezért mindenki ügyfél, akit egy adott döntés közvetlenül, vagy közvetetten érint, ideértve a jövőbeni érintettséget is.

Mi az a tudás, amit a kormányzó szervezet kizárólagosan, vagy elsősorban az ügyfeleitől (azok szakmai és érdekképviselőitől) szerezhet meg?

- a probléma pontos ismerete; Egy szabályozás (megoldás) minősége többek között attól függ, hogy magát a problémát jól definiálták-e, jól ismerik-e az érintettek igényeit, és félelmeit. Az ezzel kapcsolatos ismeretek egy része csak maguktól az ügyfelektől (képviselőiktől) szerezhető meg.
- a bevezetett intézkedések eredményességére vonatkozó - például az intézkedés monitoring rendszeréből származó - információk; Ahogy komoly cég nem létezik ügyfélszolgálat nélkül, ugyanúgy komoly állami intézkedést sem szabadna gondosan megtervezett monitoring rendszer nélkül bevezetni. E nélkül ugyanis nem tudhatjuk meg, hogy intézkedésünk célt ért-e, illetve nélkülöznünk kell a bevezetett program tökéletesítéséhez szükséges megbízható információkat. Nem véletlen, hogy az Európai Unió a támogatásával megvalósuló programok esetében megköveteli a monitoring rendszer alkalmazását, és a program kidolgozásának részeként kell a monitoring rendszert is megtervezni.
- olyan speciális tudás, amivel csak az ügyfelek rendelkeznek; Az ügyfelek például olyan részletproblémákra, olyan speciális élethelyzetekre, és ebből adódó megoldásokra hívhatják fel a figyelmet, ami máskülönben kiesne a kormányzó szervezet látóköréből.

A fenti felsorolás alapján aligha tekinthetjük múltó divatnak azt, hogy a tudásalapú társadalmakban a kormányok komoly erőfeszítéseket tesznek a nyitott jogalkotás megteremtése érdekében. A jogszabály-tervezetek kötelező – általában az Interneten keresztül történő -

---

<sup>124</sup> Török Ádám [2004.]

nyilvánosságra hozatalában sokan a demokrácia egy új vívmányát, a közvetlen demokrácia új lehetőségét látják. Nyilván erről is szó van, bár az elektronikus úton történő véleménynyilvánítás félrevezető is lehet. Az egyes társadalmi csoportok ugyanis igen eltérő intenzitással használják az Internetet. A nyitott jogalkotás sokkal inkább az érintettek problémái megismerésének, a speciális tudás megszerzésének eszköze.

Látszólag a fenti célokat szolgálja a jogszabály-tervezeteknek a szűkebb körű, csak az érintettek képviselőivel, érdekképviselőivel történő véleményeztetése. A két megoldás mégsem ugyanaz. Az utóbbi esetben többnyire szakszerűbb, és strukturáltabb állásfoglalásokat kapunk, de fennáll annak a veszélye, hogy az érdekképviselők nem karolják fel a kisebbségi véleményeket. További probléma az ügyfelek azonosítása, hiszen egy-egy döntés közvetlenül olyanokat is érinthet, akiket a célzott véleményezési körből könnyen kifeléjtenek. A speciális tudás megszerzése szempontjából tehát az az optimális, ha a két módszert párhuzamosan alkalmazzák.

Érdemes megjegyezni, hogy a nyitott jogalkotásnak is kialakultak már azok a technikái, amelyek lehetővé teszik, hogy az Interneten keresztül érkező vélemények is viszonylag egyszerűen, strukturáltan lehessen összegezni. Ennek egyik módszere az, hogy a jogszabály-tervezetekhez olyan kérdőíveket csatolnak, amelyek ún. zárt kérdéseket is tartalmaznak, azaz a véleményezők a lehetséges válaszok beikszelésével foglalhatnak állást a vitás kérdésekben. Fontos azonban, hogy e kérdőívek tartalmazzanak nyitott, azaz a vélemény kifejtését igénylő kérdéseket is, hiszen ellenkező esetben a speciális élethelyzetek nem kerülnek felszínre a nyitott jogalkotás során sem.

A tudásalapú gazdaság kormányzó szervezeteinek az ügyfelekkel olyan kapcsolatot kell kialakítaniuk, hogy az alkalmas legyen új tudás létrehozására. Ez az együttműködés a kulcstényezője annak, hogy egy ország kormányzó szervezetei innovatívan hozzá tudnak-e járulni országuk versenyképesebbé tételéhez. Ismét szeretném hangsúlyozni, hogy itt nem arról van szó, hogy egy minisztérium lepaktáltál valamely érdekcsoport képviselőivel, és egy nekik kedvező, az ő versenyképességüket erősítő szabályozást vezet be. Az állam és a nagy nyomásgyakorló csoportok megegyezése monopolizált, vagy oligopolista belső piacokat hoz létre, akadályozza új szereplők piacra lépését, azaz összességében a verseny és a versenyképesség csökkenéséhez vezet.

Az érintettekkel való együttműködés nem azonos a mindenáron való kompromisszumkereséssel sem. Általában ugyanis túlsúlyban vannak azok, akik rövidtávon a változatlanságban érdekeltek. Ezért a konfliktusok minimalizálására törekvés többnyire akadálya az innovációnak. Ugyanakkor ennek az ellenkezője sem igaz, azaz a konfliktusok tudatos vállalása még nem azonos az előremutató változtatással. Ellenkezőleg az együttműködés révén olyan megoldás megtalálása a cél, amely nem győztesekre és vesztesekre osztja a szereplőket, hanem amely minden érintettet mozgósítani képes.

Az együttműködés fontosságát jól mutatja, hogy a szabályozó állam és a szabályozottak kölcsönhatása napjainkra a közgazdaságtudomány egyik fő kutatási (és vita-) területévé vált. A racionális várakozások elméletére építő közgazdasági iskola éppen az aktív állami beavatkozások elleni érvként használja azt a tapasztalati ténytet, hogy a gazdaság szereplői vagy nem úgy reagálnak a szabályozók módosítására, mint ahogy azt az állam feltételezi, vagy pedig cselekvéseikbe eleve bekalkulálják az állami intézkedéseket, és ezáltal azok hatását semlegesítik.<sup>125</sup> Az eredmény mindkét esetben ugyanaz, az állami beavatkozás nem a kívánt irányba mozdítja a gazdaságot.

---

<sup>125</sup> A Lucas, R. E. nevével fémjelzett elméletet ismerteti (többek között) Mankiw N. G.[2003.] 395. oldal



Ezen reális veszély ismeretében érthető, hogy a játékelméleti megközelítés a mikroökonómiából betört a makroökonómiába is. Ennek keretében a közgazdászok azt vizsgálják, hogy az állam saját szabályozó tevékenysége során hogyan tudja figyelembe venni a szabályozottak reakcióit, és ennek ismeretében hozni meg döntéseit. Nem túlzott leegyszerűsítés azt állítani, hogy ennek az iskolának az egyik kézzel fogható eredménye az együttműködés ésszerűségének közgazdasági bizonyítása. Adott – az élettől nem elrugaszkodott – feltételek mellett ugyanis bizonyítható, hogy a játékosok összességében kedvezőbb (pareto-hatékony) eredményt tudnak elérni akkor, ha bizonyos játékszabályokban eleve megegyeznek, és a többi játékos részéről nem a legellenségesebb magatartást kell feltételezniük. Bizonyított például, hogy adott reálbér-növekedést kisebb infláció mellett lehet elérni egy jól működő megállapodásos rendszerben, ahhoz képest, mintha minden dolgozó maga szeretné az adott béremelést kiharcolni.<sup>126</sup> Egy 1995-ban megjelent cikkemben egy egyszerű közgazdasági modellen keresztül magam is bemutattam, hogy a Bokros-csomag eredményeként bekövetkezett reálbér-csökkenést sokkal kisebb infláció mellett is el lehetett volna érni, ha a szereplők hajlandók lettek volna átmenetileg reáljövödelmük csökkenését elfogadni, és erről megállapodni.<sup>127</sup>

A külső kapcsolatok és az együttműködés fontosságának felismerése vezetett el a közigazgatástudományban is egy új irányzathoz. Ez az irányzat azt vizsgálja, hogy a kormányzó szervezetek miként vállalhatnak /leadership-et) vezető szerepet a szervezetközi, ágazatközi problémák megoldásában, fejlesztési programok megvalósításában.<sup>128</sup> Az eredmények témánk szempontjából is nagyon jelentősek. Ezek közül kettőt szeretnék kiemelni. Az első az, hogy magának a szakpolitika-alkotásnak a folyamatát is át kell alakítani, és a folyamat minden szakaszába be kell vonni az érintetteket. A másik az, hogy a kormányzó szervezeteknek és dolgozóiknak új szerepeket kell elsajátítaniuk, és ehhez új képességekkel kell rendelkezniük. Nyilvánvaló, hogy a kormányzó szervezetek humán erőforrás fejlesztési stratégiájában e képességek elsajátításának magas prioritást kell biztosítani, ha tudásszervezetként kívánnak működni.

### **10.3. A kormányzó szervezetek külső kapcsolati tőkéjére vonatkozó tézis**

A kormányzó szervezetek külső kapcsolatait bemutató alfejezetek egyik legfontosabb tanulsága, hogy a kormányzó szervezetek formálisan tagjai a tudásszervezetek által működtetett globális és nemzeti információhálózatoknak. Ezt a helyzetet a kormányzó szervezetek akkor tudják tudás megszerzésére, teremtésére megosztására és hasznosítására felhasználni, ha aktív, együttműködő tagjai lesznek ezeknek a hálózatoknak. Az előző alfejezetben bemutattam, hogy a tudáshálózatok mellett az ügyfélkapcsolatok jelentik a kormányzó szervezetek külső tudásvagyonának legfontosabb elemeit. Ezek alapján az alábbi tézis fogalmazható meg:

#### **II. tézis:**

- a) **A kormányzó szervezetek a globális és a nemzeti tudáshálózatok aktív részvevőiként alakíthatják tudástőkévé külső kapcsolataikat, azáltal, hogy**
- **tudásmunkásaikat bekapcsolják ezekbe a hálózatokba,**
  - **elérhetővé teszik a kormányzati információkat e hálózatok tagjai részére,**
  - **a többi kormányzó szervezettel, illetve a tudományos (tanácsadó) szervezetekkel együttműködnek az e hálózatokon elérhető információk tudássá alakításában, illetve a különböző tudások ötvözése által új tudás létrehozásában.**

<sup>126</sup> Lásd erről részletesebben Varian, H. R.[2003] és Samuelson, P.A., Nordhaus,W.D.[1990.]

<sup>127</sup> Pulay Gy. [1995.]

<sup>128</sup> Lásd például Beattie, R. S. – Osborne, S. P. – Williamson, A. [2004.], Pulay Gy. [2005/1.]

- b) Az alapvetően a hatalom döntéseit előkészítő, ügyfelek számára közvetlen szolgáltatást nem nyújtó közigazgatási szervezetként definiált kormányzó szervezetek tudástőkéjének is az egyik legfontosabb eleme az ügyfél-tőke. A kormányzó szervezetek elsősorban ügyfelekkel együttműködve képesek új tudást teremteni, azaz a valós problémákat felismerni, és azokra testre szabott, újszerű választ adni.

## 11. A kormányzó szervezetek strukturális tőkéje

### 11.1. A tudás hasznosítását akadályozó szervezeti tényezők

A kormányzó szervezetekben a tudás hasznosulásának alapproblémája az, hogy a tudás nem kézzel fogható termékbe, fizikailag érzékelhető szolgáltatásba épül be, hanem vezetői döntéseken keresztül hasznosul. A kormányzó szervezetek alkalmazottai azon dolgoznak, hogy a hierarchia csúcsán lévő vezető(k) – például a Kormány, a miniszterelnök, a miniszterek – minél jobb döntéseket hozzanak. Sok emberévnyi munkájuk néhány oldalas jogszabályokban, egy-két soros határozatokban ölt testet, sőt gyakran azt kell eredményként elkönyvelni, hogy valamilyen rossz döntés nem született meg, vagy korábbi jogszabályokat hatályon kívül helyeztek. Ennek az alaphelyzetnek a következménye az, hogy ezekben a szervezetekben csak a döntéshozóhoz eljuttatott, a döntéshozatal során figyelembe vett tudás a hasznosuló tudás. A fent leírt alapproblémával, és annak következményével szembesülő egyik kollégám, akinek az egészségügy nemzetközi szakirodalmából vett tapasztalatok hasznosítása volt a feladata, aforisztikusan egyszer így fogalmazott: „Évek óta keresem a módját, hogy az általam összegyűjtött tapasztalatokat hogyan tudnám a döntéshozókhoz eljuttatni. Végre rájöttem, kúp formájában. A kúp már kész, de még nem szívódik fel.” Kollégám talán nem is gondolta, hogy az utolsó, frappáns mondatával a kormányzó szervezetek tudáshasznosítási alapproblémáját fogalmazta meg. A kúp ugyanis kész, de a tudás alig-alig szívódik fel.

A kúp kész, hiszen a kormányzó szervezetek a jogszabályok erejénél fogva hierarchikus, azaz kúpszerű, piramis alakú szervezetek. Ugyanez mondható el a kormányzat egészéről: a kormány, a kormány kabinetjei, a minisztériumok, a minisztériumok által felügyelt hivatalok – főszabályként – hierarchikus rendszert alkotnak. A döntés és a döntések előkészítése, azaz a tudás hasznosítása tehát egy alapvetően hierarchikus-bürokratikus szervezeti rendszerben történik, ennek összes előnyével és hátrányával.

Mindenekelőtt azt érdemes megemlíteni, hogy ezt a hierarchikus-bürokratikus rendszert nem döntés-előkészítésre, hanem a döntések végrehajtására találták ki. A hatalmi ágak (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) Montesquieu által javasolt szétválasztása még azzal számolt, hogy a törvényeket a parlamentek készítik elő, és a kormányra a végrehajtás feladata marad. A XIX. század közepétől azonban ez a helyzet fokozatosan megváltozott, a legtöbb országban a törvények előkészítésében egyre nagyobb szerepet kaptak a kormányok, a jogi szabályozásban pedig teret hódítottak a miniszteri és a kormányrendeletek. Magyary Zoltán ennek okát abban látja, hogy a közigazgatás mind létszámában<sup>129</sup>, mind szaktudásában rendkívül megerősödött, azaz a jogszabályok, köztük a törvények előkészítésére sokkal alkalmasabbá vált, mint az ezzel a szakértelemmel nem rendelkező politikusok, országgyűlési képviselők.<sup>130</sup>

<sup>129</sup> A Magyary által idézett adatok szerint például 1840-ben Nagy-Magyarországnak a Bécsben szolgálókkal együtt sem volt több, mint 4300 állami alkalmazottja. Ez a szám 1918-ra 50-szeresére, 228975 főre emelkedett. Hasonló változások játszódtak le más országokban is. Például az Amerikai Egyesült Államokban az egy szövetségi alkalmazottra jutó lakosok száma az 1871-ben mért 2858-ról 1925-re 431-re csökkent. McCraw, T. [1984.]. In: Közigazgatás 1994.]

<sup>130</sup> Magyary Z. [1942.]

Hasonló megállapításra jutott a közigazgatás-tudomány számos neves képviselője. Luther Gulick amerikai tudós szerint a törvényhozás befolyása a végrehajtó hatalomra az 1900-as évek közepére fokozatosan úgy összeszűkülött, mint amilyen elejétől kezdve volt a hadviselés tekintetében. A törvényhozás befolyása ugyanis csak a hadüzenetig terjed, azon túl azonban a legfelsőbb hadvezetőség stratégiai és taktikai elhatározásait a törvényhozás befolyása nélkül hozza. Így fogja a törvényhozás a jövőben csak a fő kérdéseket nagy vonalakban szabályozni, a többit pedig a végrehajtó hatalomra bízni.<sup>131</sup> Fél évszázaddal később egy másik amerikai tudós Douglas Yates Jr. még élesebben fogalmazott: „kormányzatunk egyre inkább „bürokratikus demokráciára” kezd hasonlítani, ahol a közpolitikai döntések nagy részét már a bürokratikus játékszabályok szerint hozzák, és a bürokraták mind a politikaformálási, mind a politika-végrehajtási szintjén egyre jelentősebb szerepet játszanak a döntéshozatali és érték-kiválasztási folyamatban”.<sup>132</sup> Természetesen a jogszabályok előkészítése nemcsak a törvények esetében csúszott le a politikusoktól a közigazgatási szakértőkhöz, hanem a kormányrendeleteket és a miniszteri rendeleteket is közigazgatási szakértők készítik elő, többnyire nagyon laza politikai útmutatás alapján. További érdekesség, hogy a XVIII-XIX. század fordulóján a végrehajtó hatalom hivatalnokai karát a hadsereg mintájára szervezték meg. Erről árulkodik például az, hogy számos nyelvben a köztisztviselői kart civil szolgálatnak hívták, illetve hívják ma is, megkülönböztetve azt a – hasonló elvek alapján felépített - katonai szolgálattól.

A kormányzó szervezetek hierarchikus-bürokratikus struktúráját tehát azzal a szándékkal építették ki, hogy ezek végrehajtó szervezetek legyenek, amelyek a felsőbb szintek döntéseit katonás fegyellemmel valósítják meg. Ezzel szemben ma a kormányzó szervezetek legfontosabb feladata a döntés-előkészítés, amelynek folyamata tipikusan alulról felfelé épül fel. Hogy is néz ki ez a folyamat?

A kormányzó szervezetekben a döntés-előkészítés kúpszerű eljárási rendje alakult ki, és a tipikus döntés-előkészítési folyamat – minden látszat ellenére – alulról felfelé halad. A kormányprogramban, kormányhatározatokban címszószerűen leírt feladat végrehajtását (például egy jogszabály kidolgozását) az ügyben illetékes kormányzó szervezet valamelyik dolgozója kezdi el. Tipikus esetben a végrehajtásba, azaz a végső kormánydöntés előkészítésébe valamennyi a döntésben érintett, és érdekelt, a hierarchia alsóbb szintjén lévő szervezet, szervezeti egység, vezető, szakértő bekapcsolódik. Ezek a résztvevők a saját szaktudásuk, tapasztalataik, illetve az általuk képviselt érdekek és értékek alapján egészítik ki, vagy véleményezik az eredeti döntési javaslatot (például jogszabály tervezetet). A döntés-előkészítés különböző szűrőkön megy keresztül, amelyeknek célja a szakmai pontosítás, és az eltérő érdekek, olykor értékek egyeztetése. Ezek a szűrők is a hierarchia egyes szintjeihez rendelve, és implicit módon döntési fórumként működnek<sup>133</sup>, feloldanak (szőnyeg alá söpörnek) szakmai vitákat, kompromisszumokat kötnek az érdekvitákban, behatárolják a következő hierarchikus szinten eldöntendő kérdések körét. Ebben a döntési folyamatban a hierarchia csúcsán álló döntéshozó valódi mozgástere az, hogy döntsön a hierarchia alsóbb szintjein nyitva hagyott kérdésekben, ami az esetek jelentős részében az előkészített, alternatívákat nem tartalmazó döntési javaslat szentesítését jelenti. Sok esetben ez a normális, hiszen egy politikai döntéshozótól sem várható el, hogy szakmai kérdések tucatjaiban érdemi döntést hozzon. A

<sup>131</sup>Idézi Magyar Z. [1942.] 73. oldal. Eredeti mű: Gulick, L.: Politics, Administration and the „New Deal”. The annuals of the American Academy of political and Social Sciences. 1933. Sept. 65. oldal

<sup>132</sup>Yates Jr., D. T. [1981.] In. Közszolgálat ... [1997.]

<sup>133</sup>March és Simon felhívják a figyelmet arra, hogy hierarchikus szervezetekben sem a hierarchia a legfőbb szervezőelv, hanem a döntéshozás és a szervezeten belüli információáramlás. Ugyanakkor a döntés fogalma is nehezen körülhatárolható. Időnként problémásnak bizonyul annak meghatározása is, hogy mi a döntés, mikor hozzák és ki hozza. March, J. G. – Simon, H. [1993.] 15. oldal

döntés-előkészítésnek ez a módja azonban szinte lehetetlenné teszi a legfőbb döntéshozó számára az érdemi, megalapozott döntéshozatalt a nagyhorderejű, innovatív megközelítést igénylő, súlyos társadalmi-gazdasági hatásokkal járó kérdésekben, azaz a tudásalapú gazdaság és társadalom alapvető kérdéseiben is. Következésképpen lennie kellene egy olyan - a fent vázolt döntés-előkészítési mókuseréktől eltérő – döntési módszernek is, amely lehetővé teszi, hogy a nagy horderejű döntések ne a mókuserék darálójában szülessenek meg, de kellően szakszerűek legyenek. Erre a problémára hamarosan visszatérünk, először azonban vizsgáljuk meg, mi nehezíti a tudás felszívódását a tipikus rendszerben?

Az akadályozó tényezők egy része a hierarchikus szervezetekre minden korban jellemző, azaz független attól, hogy posztmodern korban élünk. Az akadályok másik része viszont tipikusan a posztmodern korban tornyosult fel. A kúpszerű döntés-előkészítés általános problémája a hatalmas tudásvesztés, hiszen a döntési folyamat során mozgósított tudásnak csak egy nagyon kis része épül be a tényleges döntésbe. Jó példa erre a különböző kormányzati programok előkészítése, amelynek kidolgozására több ezer oldalnyi háttéranyag készül, míg a végső program legfeljebb 15-20 oldalas lehet. További probléma, hogy a mozgósított tudás nagy része nem „kreatív tudásként”, hanem „ellenőrző tudásként”<sup>134</sup> hasznosul, azaz a szakmai egyeztetésben résztvevők a döntési javaslatot elsősorban abból a szempontból vizsgálják, hogy az nem ellentétes-e szakmai ismereteikkel, de kevés energiát szentelnek a döntési javaslat gazdagítására, árnyaltabbá tételére. A kormányzó szervezetek általában nem tekintik a belső szervezeti egységeiket „ügyfeleknek”, akiket legjobb tudásuk szerint ki kell szolgálni, hanem csak a belső munkamegosztásból rájuk rótt feladatot teljesítik. A szolgáltató közigazgatás kultúrájának megteremtése azt igényli, hogy a köztisztviselők, a belső szervezeti egységek is szolgáltassanak egymásnak.

A kúp, vagy piramis alakú szervezetben a szervezet alsóbb szintjén található specialisták tudása nem keveredik, nem kombinálódik, mivel nem közvetlenül, hanem csak vezetőiken keresztül vesznek részt az egyeztetési folyamatokban. Ez utóbbi probléma különösen kiéleződik a posztmodern korban, ahol a tudás eloszlása egyáltalán nem követi a hierarchiát. A szervezet különböző szintjein hatalmas (speciális) tudás halmozódik fel, és a szakértők jelentős részének tudása sokkal korszerűbb és naprakészebb, mint hivatali feletteseiké. Ezért a kúpszerű döntés-előkészítési eljárásban az egyes hierarchikus szintek egyre kevésbé alkalmasak arra, hogy az alsóbb szintek javaslatainak hatékony szűrői, illetve az ott felvetett szakmai problémáknak valódi megoldói legyenek, különösen akkor, ha a döntési jogokat részletkérdésekben is a felső vezetés gyakorolja.

További tudásvesztést okoz az, hogy a hierarchikus felépítésű kormányzó szervezetek egymáshoz is hierarchikusan kapcsolódnak. Ilyen maga – a minisztériumokból álló – kormányzat, de ilyen az egyes minisztériumok, és az általuk irányított hivatalok és ún. dekoncentrált szervezetek<sup>135</sup> kapcsolata is. Az ilyen duplán hierarchikus szervezetekben a nagypiramist alkotó kispiramisok alsó szintjein dolgozók nagy távolságra kerülnek egymástól. Különösen így van ez, ha a kispiramisok alsóbb szintjein dolgozók nem közvetlenül, hanem a felsőbb szinteken keresztül tartanak kapcsolatot egymással. Ennek következtében a döntéshozatal lelassul, és koordinálatlanná válik. Ez tükröződik az olyan kritikákban, miszerint a kormányzati

---

<sup>134</sup> Ellenőrző tudás alatt azt értem, amikor a szakértő csak azt vizsgálja, hogy a leírt javaslat nem ellentétes-e az ő szakmai ismereteivel. Például jelzi, hogy a javasolt új támogatási forma ellentétes az Európai Unió versenyszabályaival. Kreatív tudásról pedig akkor beszélhetünk, ha a szakértő nemcsak jelzi a problémát, hanem hozzájárul annak (újszerű) megoldásához is.

<sup>135</sup> A dekoncentrált szerv a központi irányítású szervezetnek olyan helyi-területi szerve, amely hierarchikus alárendeltségben van a központi szervvel, hatalma delegált hatalom.

döntéseket ágazati érdekek uralják, illetve a felső szintek együttműködési szándéka ellenére az alsóbb szintek ágazati szempontokat követnek.

Tudásalapú gazdaságban nem csak az a nehézség, hogy a nagyobb (speciális) tudás a hierarchia alsóbb szintjein található, hanem az is, hogy a tudás nem vonalas, nem lineáris szerkezetben, nem az osztályok és főosztályok rendjéhez igazodva áll rendelkezésre, hanem elszórtan, szigetszerűen. A hierarchikus-lineáris döntés-előkészítés pedig nem tudja ezt a tudást teljesen lefedni, mozgósítani. Ilyen helyzetekben, és így működő szervezetekben alakul ki a tudáskáosz. Ennek fő jellemzője az, hogy a hatékony döntéshez szükséges tudás a szervezetben valahol rendelkezésre áll, de nem akkor, és nem ott, amikor az a jó döntés meghozatalához szükséges lenne.<sup>136</sup>

A fent felvázolt helyzet javítására több eszköz kínálkozik. Ezeket három csoportba sorolom:

- Az első csoportba tartozó eszközök a kormányzó szervezetek struktúrájának, működési módjának alapvető megváltoztatása nélkül, technikai, technológiai változtatásokkal próbálnak meg eredményt elérni.
- A második csoportba tartozó eszközök a menedzsment javítására irányulnak, és a klasszikus bürokratikus eljárások helyett az üzleti szférában széles körben elterjedt, és hatékonynak bizonyult menedzsment módszereket próbálják a közigazgatásba átültetni. Ezt a törekvést összefoglaló néven New Public Management-nek, magyarul új közintézményi menedzsmentnek (új közmenedzsmentnek) nevezi a szakirodalom. A közelmúltban sokan ennek az eszközcsoportnak az alkalmazásában látták a közigazgatás hatékonysága növelésének valódi lehetőségét. Ma már sokkal szkeptikusabban vélekednek erről, mivel a magánosítás és a versenyszféra menedzsment módszereinek erőltetett átültetése sok zavart okozott a közszférában. Ennek ellenére néhány lehetőségre érdemes felhívni a figyelmet.
- Megítélésem szerint a minisztériumok esetében létezik az eszközöknek egy harmadik csoportja is. Ez nem egyszerűen technikák átvételét tűzi ki célul, hanem a minisztériumokkal szembeni eredményességi követelményekből indul ki, és ehhez próbálja a minisztériumok strukturális tőkéjét igazítani.

Az eszközök három csoportja nem zárja ki egymást, hanem inkább egymásra épülnek. Ezért röviden, példálózó jelleggel bemutatom az első két eszközcsoportot is.

## **11.2. A tudás hasznosítása javításának lehetőségei technikai, technológiai jellegű korszerűsítések révén**

Ebben az alfejezetben vázlatosan ismertetem azokat a tudásmenedzsmenttel, ill. a közigazgatás korszerűsítésével kapcsolatos szakirodalomban található, általam legfontosabbnak tartott belső szervezési megoldásokat, amelyek a kormányzó szervezetek működési módjának alapvető megváltoztatása nélkül is hozzájárulhatnak a belső szervezeti tudás jobb hasznosításához.

### **11.2.1. Decentralizáció**

A kormányzó szervezetek tudáshasznosítási problémáira kézenfekvő válasz a decentralizáció. Ha ugyanis a nagy piramis csúcsán álló döntéshozók nem képesek a sokszintű döntés-előkészítés információit jól hasznosítani, akkor célszerű kisebb piramisokat létrehozni, kevesebb döntés-előkészítési szinttel, és a döntéseknek a kisebb piramisok közötti megosztásával. Osborne és

---

<sup>136</sup> Biztos nem véletlen, hogy norvég közigazgatásban a tudásmenedzsmentet olyan szervezési módszerként definiálják, amelynek az a feladata, hogy a megfelelő tudás, a megfelelő időben, a megfelelő helyen elfogadható költséggel rendelkezésre álljon. Lásd ICA [2004.] 3. oldal

Gaebler világsiker aratott könyvében<sup>137</sup> a decentralizáció következő előnyeit emelik ki: A decentralizált intézmények

- gyorsabban tudnak reagálni a változó körülményekre és a fogyasztói igényekre,
- hatékonyabbak,
- innovatívabbak, mint a centralizált intézmények, és
- dolgozóik munkaerőlcse jobb, elkötelezettebbek, nagyobb a termelékenységük.

A szerzők által ismertetett meggyőző példák azonban inkább iskolákra, engedélyeket kiadó hatóságokra, és kevésbé kormányzó szervezetekre vonatkoztak. A decentralizáció a kormányzó szervezet esetében is a korszerűsítés egy fontos iránya. Ezáltal rövidülhet a döntések előkészítése, az ehhez használt információk teljesebben hasznosulnak, csökken a csúcson lévők terhelése, nő azok felelőssége, akik a decentralizáció révén döntési jogkörhöz jutottak. A döntési folyamat decentralizálása kreatív energiákat is felszabadíthat, azaz a korábbi hosszúság, bürokratikus döntés-előkészítés miatt elidegenedett szakértők esetleg jobban magukénak érzik a döntések felelősségét, és már nem csak ellenőrző tudással, hanem kreatív tudással is segítik a döntések tökéletesítését. Mindezek alapján vitathatatlan, hogy a decentralizáció egy komoly lehetőség a kormányzó szervezetek tudáshasznosításának javítására. Fennáll azonban a veszélye annak, hogy a decentralizáció nem a probléma megoldását, hanem csak a probléma decentralizálását, lepasszolását eredményezi. Ezért szeretném felhívni a figyelmet a decentralizáció néhány veszélyére is.

A decentralizációval kapcsolatban gyakran használt jelszó, hogy általa a döntések ott születnek, ahol az információk leginkább a rendelkezésre állnak. Ez számos esetben igaz is. Ugyanakkor rá kell mutatnunk, hogy a tudásalapú gazdaságban a decentralizáció együtt járhat meghatározó információk elvesztésével. A decentralizáció révén kikerülhetnek a döntési folyamatból azok a tudáshordozók, akiknek a tudása adott döntések esetében alapvetően fontos lenne. A tudásalapú gazdaságban a komoly tudást feltételező döntések decentralizációja csak akkor lehet eredményes, ha azt megelőzi a döntések meghozatalához szükséges információk és tudás meghatározása, az információforrások és tudáshordozók feltérképezése, és annak biztosítása, hogy a szükséges információ és tudás a decentralizált döntéshozatal során rendelkezésre álljon.

A decentralizáció másik velejárója az, hogy megváltozik a döntéshozatal külső környezete. Ez általában kedvező változást jelent, mert helyi szinten a szereplők közvetlenül kapcsolódhatnak be a döntéshozatalba. Ugyanakkor helyi szinten nehezebb elkerülni azt, hogy az erős nyomásgyakorló csoportok befolyása túlsúlyba kerüljön. Következésképpen az erőforrások decentralizációját össze kell kapcsolni az elérendő célok és ezek monitoring rendszerének meghatározásával, valamint az esélyegyenlőségét biztosító döntési mechanizmusok megkövetelésével.

### **11.2.2. Tudástérképek, tudástárak, tudáshálózatok**

Arra a problémára, hogy a tudásszervezetekben a tudás nem a hierarchikus szintek szerint helyezkedik el, és a tudással rendelkezők kapcsolatrendszere nem lineáris, egy lehetséges megoldás a tudástérképek elkészítése. Egy tudástérkép magában foglalja a hasznos ismeretek szervezeten belüli helyét valamilyen lista, vagy ábra formájában. A tudástérképek egyaránt utálhatnak a tudást hordozó szakemberekre, illetve a tudást tároló dokumentumokra, adatbázisokra. Következésképpen a tudástérképek megmutatják, hol vannak a szervezetben azok az emberek, akikhez érdemes fordulni, illetve, akiket mindenképpen fontos bevonni a döntés-előkészítési folyamatba, ha valamilyen konkrét szaktudásra van szükség.

---

<sup>137</sup> Osborne, D – Gaebler, T. [1994.] 252-253. oldal

A magyar közigazgatásban az elmúlt években az Európai Unióhoz történő csatlakozás előkészítése tette szükségessé tudástérképek létrehozását. Leggyakrabban ugyanis a megfelelő nyelvtudás hiánya miatt nem a vezetők halmozták fel a közösségi szabályok átvételéhez szükséges ismereteket. Ezért itt nyilvánvaló volt, hogy a döntés-előkészítés nem lehet hatékony a hierarchikus struktúrák mentén, hanem a nyelvtudással és szakértelemmel rendelkező tisztviselőket közvetlenül be kell vonni a döntési folyamatba.

A tudástérképek nemcsak emberekre, hanem adatbázisokra is utalhatnak, ha dokumentálható tudás megszerzése a célunk. A jól strukturált, naprakész és a keresést segítő eszközökkel felszerelt tudástárak ezért jelentősen hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a döntés-előkészítés hierarchikus rendszere ellenére a szervezet különböző pontjain felhalmozott és kodifikált (azaz célra orientáltan dokumentált) tudás általánosan hozzáférhető legyen. A tudással rendelkező szakemberek, illetve a tudástárak hálózatba szervezése a következő lépés a tudás elérhetővé tétele érdekében. Ennek a jelentőségét nemcsak azért kell hangsúlyoznunk, mert a technikai fejlődés itt tárja legszélesebbre a lehetőségeket, hanem azért is, mert a tudáshálózatok teszik lehetővé azt, hogy a hierarchikus szervezetek megbirkózzanak azzal a problémával, hogy az adott döntéshez leginkább szükséges tudás nem a hierarchikus döntési utak mentén lelhető fel.

### 11.2.3. Csoportmunka, tudásgondozó közösségek

A hierarchikus szervezetek sok szintre és egységre tagoltak. Ez a szétdaraboltság az innováció egyik legnagyobb akadály. „Az olyan struktúrákban, amelyek aprólékosan osztályokra és szintekre vannak felosztva, amelyben minden egységet kerítés vesz körül, a külső és belső kommunikáció korlátozott – sőt gondosan védett. Még ha az innováció sikeres is, csak ritkán terjed el, mert az osztályok közötti kommunikáció minimális, s a kerítések oly magasak.”<sup>138</sup> Következésképpen az innováció és a tudás-megosztás érdekében a kormányzó szervezeteken belül is célszerű létrehozni olyan szerveződések, amelyek ledöntik, vagy legalábbis átjárhatóvá, áthallhatóvá teszik a szervezeten belüli kommunikációs falakat. Az ilyen szerveződéseknek három alaptípusát különböztethetjük meg: a formális teamek (munkacsoportokat), a szakmai közösségeket (communities of practice<sup>139</sup>) és az informális (tudás)hálózatokat.

*Formális team alatt a különböző szaktudással rendelkező, általában eltérő szervezeti egységben dolgozó tagokból álló, a szervezet vezetői által meghatározott célra létrehozott csoportot értünk.*

*„A szakmai közösség olyan emberek csoportja, akiknek közös az érdeklődésük, hasonló problémák megoldásán dolgoznak, vagy azonos szenvedélyük van, és akik tudásukat az adott szakterületen folyamatos együttműködés segítségével mélyítik.”<sup>140</sup>*

*Informális (tudás)hálózaton az azonos, vagy rokon szakterületeken dolgozók személyes ismeretségen alapuló, laza kapcsolatrendszerét értjük, amelyet rendszeresen felhasználnak szakmai jellegű információk cseréjére is.*

E három szervezeti forma jellegzetességeit a 2. táblázat foglalja össze.

Azt gondolhatnánk, hogy a kormányzó szervezetekben elsősorban arra van szükség, hogy a vezetés formális teamek alakításával próbálja meg a szervezeti falakat áttörni, és a különböző szaktudású dolgozók közötti kommunikációt javítani. Ez is nagyon fontos. A tudásmenedzsment irodalma azonban arra hívja fel a figyelmet, hogy a tudásvegyítés, a tudásmegosztás szempontjából legalább ennyire lényegesek a szervezeten belül, ill. a szervezetek között spontán

<sup>138</sup> Kanter, Rosabeth Moss „The Change Masters” című művéből idézi Osborne, D. – Gaebler, T. [1994.] 267. oldal

<sup>139</sup> A „communities of practice” angol kifejezés magyar fordítása máig vitatott. A szakmai közösség terminológiát Tomka Jánostól [2005./1.] vettem át.

<sup>140</sup> McDermott, R. és Snyder, W.M. definíciója, ismerteti Tomka J. [2005./1]

létrejövő informális (tudás)hálózatok. Ezeken a munkahelyi ebédlőkben, kávézóknak, sportpályákon (tehát a munkahelyhez kapcsolódó nem munkára kijelölt területen) viszonylag rendszeresen összeverődő társaságokat értik, ahol – egyebek mellett – a szakmáról is beszélgetnek. E beszélgetésekből lehet megtudni ki mivel foglalkozik, kinek milyen ötletei vannak, milyen sikereket aratott, kudarcokat szenvedett el. Ezen ismeretek aztán a tényleges munkavégzés során jól hasznosulnak. Ezért célszerű, ha a kormányzó szervezetek vezetése jó szemmel nézi, segíti (például megfelelő közösségi terek létrehozásával) az ilyen típusú hálózatok kialakulását.

## 2. Táblázat: a formális team, a szakmai közösség és az informális (tudás)hálózatok megkülönböztető jegyei<sup>141</sup>

	Formális team	Szakmai közösség	Informális hálózat
Ki hozza létre?	A szervezet vezetése	A tagok, önkiválasztódással, esetleg vezetői támogatással	Spontán szerveződik
Mi a cél?	A vezetés által meghatározott feladatok elvégzése	Tudás létrehozása, terjesztése, egyéni fejlődés	Információcsere
Kik alkotják?	A vezetés által kijelöltek	Hasonló szakmai érdeklődésű kollégák	Hasonló szakmai érdeklődésű ismerősök
Milyenek a határok?	A vezetés által meghatározottak	Elmosódó	Meghatározatlan
Mi az összetartó erő?	A vezetés által kitűzött célok teljesítése	Szakmai elkötelezettség, a csoporttal való azonosulás	A kölcsönös tájékoztatásból származó előnyök

Természetesen a teljesen formális és a teljesen informális csoportok között különböző átmenetek is létrejönnek: a formális csapatok tagjai a feladat végeztével megőrzik kapcsolataikat, az informális hálózatok egyes tagjai szorosabban fűzik szakmai kötődéseiket. Ilyen köztes, vagy tudományosabb megfogalmazásban kettős kötődésű szervezetek a szakmai közösségek. Maga a vezetés is bátoríthatja az ilyen közösségek létrejöttét, mivel ezek rendkívül hasznosak az egyéni és a szervezeti tanuláshoz, egy tudásmegosztó szervezeti kultúra kialakításához.

### 11.3. Az új közintézményi menedzsment alkalmazása

Korábban utaltam arra, hogy Max Weber az általa rendszerbe foglalt bürokratikus igazgatást nemcsak a modern közigazgatásra, hanem a modern nagyvállalatokra is jellemző igazgatási rendszerként írta le. Valóban a XIX. század második felétől kezdve a múlt század 60-as, 70-es éveikig a modern nagyvállalatok igazgatása is többé-kevésbé a maxweberi elveket követte, legalábbis az európai kontinensen. Az Egyesült Államokban éppen fordított volt a helyzet, ott az ipari nagyvállalatokban alkalmazott taylori munkaszervezési módszereknek az adaptálásával próbálták a közigazgatás ésszerűsítését megvalósítani. Ennek más országokban is voltak követői.

A taylori irányzat ellenpólusaként az 1930-as évektől jelentkező human relations irányzat a vállalatok vezetésére jelentős hatást gyakorolt, de a közigazgatásban nem tudott gyökeret verni. A II. világháborút követően Herbert Simon munkássága emelhető ki, aki a human relations

<sup>141</sup> Tomka János [2005/2.] 13. oldal felhasználásával



irányzat szemléletét a közigazgatás és közintézmények világában próbálta értelmezni. Ő és követői a bürokratikus működés számos árnyoldalára mutatták rá, és feltárták a bürokratikus működés mögött meghúzódó egyéni, szervezeti és csoportérdekeket. A közigazgatás működésének tényleges átalakítására azonban kevés hatást gyakoroltak.

A technológiai és a gazdasági változások felgyorsulása a 70-es évek elejétől kezdve megkövetelte a vállalati vezetés rendszerének gyökeres megújítását. Ez a változás azonban a közigazgatásban csak nagy késéssel indult meg. A 2. olajválság utáni elhúzódó recesszió tette nyilvánvalóvá, hogy az államnak, és azon belül a közigazgatásnak a több évtizedes expanziója nem folytatható tovább. Az állampolgárok és képviselőik azonban nem szívesen mondtak le a megszokott szolgáltatásokról. Ezért előtérbe került a közszolgáltatások, és a közigazgatás hatékonyságának javítása, azaz annak a kérdésnek a vizsgálata, hogyan lehetne kisebb költséggel megőrizni az állampolgároknak nyújtott szolgáltatások színvonalát. Az erre irányuló – tartalmában, szemléletében és módszereiben meglehetősen különböző – törekvéseket nevezik átfogó kifejezéssel új közintézményi menedzsmentnek, vagy új közmenedzsmentnek.

Az első próbálkozások abból a megközelítésből indultak ki, hogy a magánszféra hatékonyabb, mint a közszféra. Következésképpen a közszolgáltatások kiszervezésével, közintézmények privatizálásával, illetve az üzleti szférában bevált menedzser módszerek átvételével a közszolgáltatások nyújtása hatékonyabbá tehető.<sup>142</sup> Az elméletet az angolszász országokban erőteljesen, máshol visszafogottabban követte a gyakorlat. Az eredmények – de legalábbis az erről szóló értékelések – ellentmondásosak.<sup>143</sup> Az üzleti szférától átvett elvek és módszerek egy része azonban – némi adaptációval – a közszférában is eredményesnek bizonyult. Az elvek közül a pénz értékének tudatosítása, az elszámoltathatóság, az ügyfelek elégedettségének a középpontba kerülése és az eredmény-központság megjelenése emelhető ki. A módszerek közül elsősorban azok bizonyultak adaptálhatónak, amelyek a jobb belső munkaszervezést tűzik ki célul, mint például a minőség-, a projektmenedzsment, vagy az időgazdálkodás. Ugyanakkor a magyar közigazgatásban ezek a módszerek is csak nagyon lassan terjednek, holott alkalmazásuk jelentős eredményeket hozhatna. Ezek közül csak kettőt mutatok most be példaként.

### **11.3.1. Szekvenciális munkavégzés helyett egyidejű koordináció**

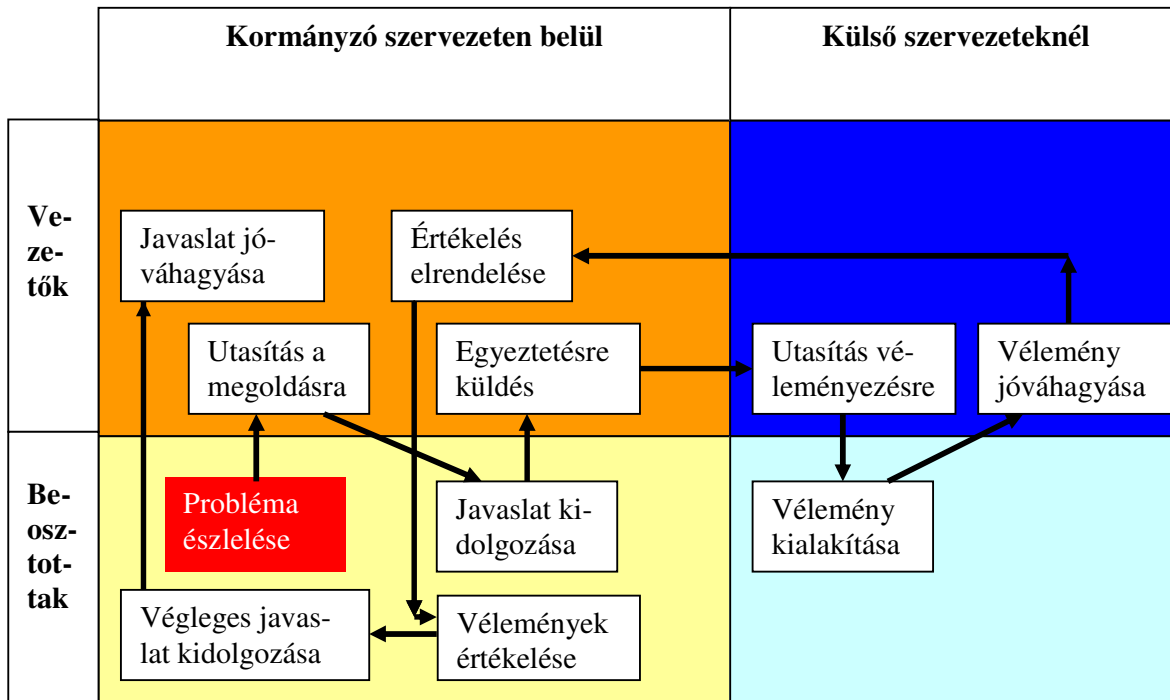
A közigazgatás korszerűsítésével foglalkozó angol nyelvű legújabb dokumentumokban is visszatérő kifejezés ún. „red tape” lerövidítése, megszüntetése a közigazgatási ügyintézésben. A red tape, azaz piros színű szalag elnevezés a hagyományos magnószalagok piros színű kezdő részére utal, amelynek a leforgatása után kezdődött csak a felvételre alkalmas része a szalagnak. Elgondolkodtató, hogy a közigazgatás korszerűsítése még mindig a „red tape” lerövidítésénél tart, miközben a piacon ezek a szalagok már nincsenek is forgalomban. Az ipar nem a „red tape” hosszát rövidítette le centiről centire, hanem egészen új megoldásokat dolgozott ki, például kazettás magnót, CD-lemezt. A magnószalagot szinte kiszorította a piacról a CD-lemez, mivel az előbbi a felvételek szekvenciális elérését teszi csak lehetővé, míg a CD-lemezen azonnal ráállhatunk a keresett felvételre.

Ezzel el is érkeztünk a hierarchikus szervezetek döntés-előkészítési mechanizmusának egyik legsúlyosabb hatékonysági problémájához, a késleltetett koordinációhoz. Mit jelent ez a gyakorlatban? Két dolgot. Egyfelől azt, hogy a döntés-előkészítésben résztvevő szakértők nem

<sup>142</sup> Hajnal Gy. és Gajduszek Gy. [2002.] tanulmányukban az új közmenedzsment módszereinek három csoportját különböztetik meg: az állami-közösségi funkciók tulajdonképpeni felszámolását (például piaci alapokra helyezését, vagy privatizációját), a piaci típusú mechanizmusok előtérbe helyezését (például versenyeztetés, „ügynökségesítés”), a tudományos menedzsment elveinek és módszereinek alkalmazását.

<sup>143</sup> A közintézményi menedzsmentreformokról átfogó értékelését ad Jenei Gy. [2005.], Zupkó G. [2002.]

egyszerre, hanem egymást követően (szekvenciálisan) kapcsolódnak be a munkavégzési, az egyeztetési folyamatba. Másfelől azt, hogy az egyeztetés nem közvetlenül a szakértők között folyik, hanem főnökeiken keresztül. A 6. ábrán megpróbáltam érzékeltetni a szekvenciális döntés-előkészítési rendszer nehézségét. Az ábra annak ellenére elég bonyolult, hogy csak egyetlen véleményezési kört tartalmaz, miközben a gyakorlatban inkább a többkörös véleményezés a jellemző.



6. ábra: Szekvenciális döntés-előkészítés a kormányzó szervezeteknél

Meglepő, hogy az említett két nagy veszteséget a kormányzó szervezetek olyan probléma miatt szenvedik el, amelyet a versenyszférában évtizedek óta megoldottak. A megoldást úgy hívják, hogy projektmenedzsment. A hagyományos beruházási, valamint kutatási és fejlesztési projektek mellett a szakirodalom<sup>144</sup> ismeri a szellemi szolgáltatási projekteket, és a gyakorlatban is egyre több ilyennel találkozhatunk. Egy jelentős állami fejlesztési program kidolgozása, és átfogó törvényjavaslat előkészítése ilyen szellemi szolgáltatási projektnek tekinthető.

Dolgozatom témaválasztása és terjedelme miatt itt nem tudom még a projektmenedzsment legfontosabb elveit sem ismertetni. Ezért csak két lényegi vonását emelem ki. Az egyik, hogy a projekten dolgozók, a projekt során döntési jogkörrel rendelkezők, és a projektet támogatók közvetlen kapcsolatban állnak egymással. Ennek módja a projektszervezet létrehozása, amely magában foglalja a projekt munkaszervezetét, döntési fórumait, és a projekt megvalósításában érdekeltek támogató közreműködését biztosító testületet. A másik lényegi elem az, hogy a párhuzamosan végezhető tevékenységeket egyidejűleg végzik. A tipikus (szekvenciális) közigazgatási munkaszervezés helyett a projektmenedzsmenttel leginkább az alábbi eredményeket lehetne elérni:

<sup>144</sup> Lásd például Görög M. [2001.] 27. oldal

- a munkában résztvevő minisztériumi és külső szakértők kapcsolata közvetlenebbé válna, a technikai típusú kérdéseket egymás között tisztázni tudnák, lehetőség nyílna a tudásvegyítésre, és ezáltal új tudás teremtésére;
- a projekthez tartozó tevékenységek ütemezésére, koordinálására fel lehet használni a projektmenedzsment kifinomult eszköztárát;
- a döntéshozók együtt döntenének a projekt során felmerülő kérdésekben, ami feleslegessé tenné a többszörös egyeztetéseket; a projekt megvalósításában érdekeltek a kezdettől fogva be lennének vonva, ők határozhatnák meg a projekt céljait, az elvárt eredményeket, azok mérésének módját, valamint nyomon követhetnék a projekt megvalósításának minden fontos szakaszát.

A projektmenedzsment lassú terjedése a magyar közigazgatásban talán azzal is magyarázható, hogy az erre irányuló első kísérletek látványos kudarcba fulladtak. Voltak (és vannak is) olyan törekvések, amelyek a minisztériumok hierarchikus szervezetét próbálták (próbálják) projekt orientált szervezetté átalakítani. Az eredmény az lett, hogy az így átalakított minisztériumok szinte működésképtelenné váltak: sok rutinfeladatnak nem volt felelőse, a többi minisztériummal nem tudtak harmonikus munkakapcsolatot kialakítani. Megítélésem szerint a bajt nem a végrehajtás gyengesége, hanem a hibás koncepció okozta.

Projektorientált szervezet létrehozása még a versenyszférában is sok buktatóval jár, és ezért a szakirodalom<sup>145</sup> is elsősorban olyan vállalatoknak ajánlja, amelyeknél a projektek a szervezet stratégiai céljait valósítják meg. A kormányzó szervezetek azonban tipikusan nem ilyenek: elsősorban jogszabályban előírt feladatokat teljesítenek, rengeteg rutinmunkát végeznek. Működésük a feladatkörök és hatáskörök (illetékességi körök) egyértelmű meghatározása nélkül kaotikussá válik. A hierarchikus-bürokratikus sémát ezért minden kormányzó szervezetben fel kell építeni. Erre alapozva lehet az egyes projektekre kialakítani a projektirányító szervezetet, amely - megítélésem szerint - elsősorban az ún. lineáris-funkcionális szervezetre épített, esetleg mátrix-szervezetben történő projektirányítás lehet. Közigazgatási intézményekben a projektszervezet létrehozásának egyik kulcskérdése éppen az, hogy az abban résztvevők milyen feladat- és hatásköröket hoznak magukkal, illetve ezek milyen bővítésére van szükség ahhoz, hogy a projektszervezet az adott projekt megvalósításához szükséges összes döntést időben meg tudja hozni. A projektmenedzsmentre is igaz, hogy annak szabályait össze kell hangolni a közigazgatás egyéb szabályaival, azaz a versenyszférában bevált módszerek másolása helyett, azok adaptációjára van szükség.

### **11.3.2. Minőségmenedzsment**

A minőségmenedzsment a minőséggel kapcsolatos technikák, módszerek széles körét foglalja magában. A minőségbiztosítás feladata is a versenyszférában jelent meg először, amikor a hagyományos (utólagos) minőségellenőrzéssel már nem lehetett a nagy termelési rendszerekben előállított termékek kifogástalan minőségét garantálni, vagy pedig az – a nem megfelelő minőségű termékek megsemmisítése miatt – rendkívül magas költséggel volt csak elérhető. A 70-es évek végétől kezdve ezért egyre szélesebb körben vezették be minőségügyi rendszereket, és honosították meg az ezekhez kapcsolódó minőségmenedzsmentet, amelyek a gyártás (szolgáltatás) minden fázisában biztosítják, hogy a végeredmény megfelelő minőségű legyen.

Nem meglepő, hogy a versenyszférából a közszférába adaptált menedzser-módszerek közül a minőségmenedzsment elvi szinten a leginkább elfogadottak közé tartozik, hiszen a kiváló minőségnek a közszférában is nagy jelentőséget tulajdonítanak. A közigazgatás minőségének

<sup>145</sup> Lásd például Görög M. [2001.] 173. oldal

ügyét az Európai Unió is felkarolta, és az Európai Közigazgatási Intézet egy német intézettel közösen kidolgozta a közigazgatás minőségügyi rendszerét, az Általános Értékelési Keretrendszert, a CAF-ot (common assessment framework). Ez szemléletében rokon az ISO 9001-es rendszerrel. Az Európai Unióban szinte valamennyi tagországában és Magyarországon is számos kormányzati erőfeszítés történt a rendszer elterjesztése érdekében.<sup>146</sup> Ennek ellenére használata – legalábbis a magyar közigazgatásban – csak szórványosnak tekinthető. E kudarc okát az elemzők<sup>147</sup> egyfelől abban látják, hogy a közszolgáltatások jelentős része, és közigazgatási szolgáltatások többsége esetében a szolgáltatás igénybevevője (az állampolgár) és finanszírozója (az állam, a társadalombiztosítás, az önkormányzat) elkülönül egymástól, azaz a finanszírozónak és a finanszírozáson keresztül a szolgáltatást nyújtónak nincs meg a közvetlen érdekeltsége a minőség fokozásában. Az erre irányuló törekvés ezért külsődleges, szervesen marad. Másfelől nem alakult még ki a közigazgatásban az a szervezeti kultúra, amely a teljesítés jogszabályban előírt feltételei mellett komolyan figyelembe venné az ügyfelek elégedettségének a fokozását. A minőségmenedzsment lassú terjedése ezért arra példa, hogy a versenyszférától átvett, módszertanilag adaptált, elvileg a közigazgatásba illeszthető technikák sem eredményezik önmagukban, megfelelő kultúraváltás nélkül a közigazgatás látványos korszerűsödését.

## **12. Az eredményes kormányzó szervezetek strukturális tőkége**

### **12.1. A kormányzó szervezetek eredményessége, hatékonysága**

Az új közintézményi menedzsmenttel kapcsolatos tapasztalatok ellentmondásossága egy alapproblémára vezethető vissza. A menedzsment módszerek közszférába történő átültetésének hívei abból a feltételezésből indultak ki, hogy ami hatékony a versenyszférában az – kis adaptációval – hatékony a közszférában is. Ez a feltételezés viszont számos esetben tévesnek bizonyult. Ezért dolgozatomban az ellenkező megközelítést alkalmazom:

- először azt vizsgálom meg, mit tekinthetünk eredménynek a kormányzó szervezetekben (a közigazgatásban, a közszférában)<sup>148</sup>;
- az eredményesség (hatékonyság) fogalmának és kritériumainak alapján határozom meg azokat a tényezőket, amelyeknek révén a kormányzó szervezetek strukturális tőkége valódi tudástőkévé alakítható.

### **12.2. A közigazgatás (a közszféra) eredményessége, hatékonysága mérésének problémája**

A versenyszféra menedzsmentmódszereinek az átültetése a közigazgatásba szinte azonnal felvetette a hatékonyság mérésének a problémáját, hiszen a versenyszférában egy módszer annyit ér, amennyivel ténylegesen képes hozzájárulni az azt alkalmazó szervezet hatékonyságának növeléséhez. Az első problémák már a fogalomhasználatnál elkezdődtek, mivel a korábbi nézetek szerint a közigazgatás működésének egyetlen mércéje az, hogy megfelelően szolgálja e a törvényekben meghatározott feladatok megvalósítását. Történtek kísérletek a közigazgatás hatékonyságának sajátos értelmezésére is. Lőrincz L. például megkülönböztette a közigazgatás külső (társadalmi) hatékonyságát, ami azt fejezi ki, hogy a társadalom a közigazgatással mennyire elégedett. Ezzel szemben a belső hatékonyság arra vonatkozik, hogy a közigazgatás, mint szervezetrendszer hogyan szervezi meg tevékenységét, hogyan használja erőforrásait.<sup>149</sup> Ez

<sup>146</sup> Lásd például Dudás F. [2004.], Sente Z. [2003.]

<sup>147</sup> Lásd például Hajnal Gy. – Gajdushek Gy. [2002.] 108. oldal

<sup>148</sup> A közigazgatás hatékonysága mérésének szakirodalma – ismereteim szerint – nem használja a kormányzó szervezet fogalmát, sok esetben pedig a közszféra egészének hatékonyságából vezeti le a közigazgatás hatékonyságát. Ezért a szakirodalom áttekintése szükségképpen a közszféra, illetve a közigazgatás hatékonyságára vonatkozik. Ebből próbálok levonni a kormányzó szervezetekre is érvényes következtetéseket.

<sup>149</sup> Lőrincz L. – Takács A. [2001.] 50-52. oldal

a megközelítés is kétségkívül gondolatébresztő. Korlátaira azonban egy későbbi cikkében<sup>150</sup> maga Lőrincz L. is rámutatott, kifejtve, hogy a társadalmi megelégedettség egy rendkívül szubjektív, nehezen mérhető kategória.

Azt állíthatjuk, hogy mára a közigazgatás-tudomány is átvette a különböző gazdaságtanok fogalomkészletét. Eszerint:

- Meg kell különböztetni a közigazgatás kibocsátását (output), amely a közigazgatás teljesítményének a jól látható része (például a kiadott jogszabályok száma), és az outcome-ját, amely alatt az elért társadalmi hatást, eredményt értjük, de amit többnyire nem könnyű megmérni. (Példánkban ez a jogszabályok által kiváltott társadalmi hatást jelenti.)
- Az eredményesség (vagy hatásosság) azt fejezi ki, hogy a kormányzó szervezet milyen mértékig érte el a kitűzött célokat. Itt a társadalom (a politika) által megfogalmazott igények és a közigazgatási tevékenység kimenetele (outcome-ja) összevetéséről van szó. Képlete tehát outcome/cél;
- A hatékonyság arra utal, hogy az az adott outcome-kat (output-okat) milyen egységnyi ráfordítással érte el a közigazgatás. A hatékonyság képlete tehát outcome/input, esetleg output/input.<sup>151</sup>

A közigazgatás teljesítménye mérésének megkísérlésekor az új közintézményi menedzsment képviselői azzal a problémával szembesültek, hogy szemben az üzleti szektorral, ahol a nyereségesség, vagy annak valamilyen „tisztított” változata az eredményesség szintetikus mértékének tekinthető, a közigazgatásban nincs az eredményességnek (hatékonyságnak) olyan mércéje, ami komplexen lenne képes kifejezni azt, hogy a szervezet eredményesen működik-e. Ezért a mérés legegyszerűbb formájára, az összehasonlításra kellett a mérést korlátozni, vagyis annak megállapítására, hogy azonos típusú szervezetek közül melyik az eredményesebb (hatékonyabb), illetve, hogy ugyanannak a szervezetnek az eredményessége (hatékonysága) két időpont között hogyan változott.

Ugyanakkor még az összehasonlításra szorítkozó mérésnek is igen különböző lehetőségei vannak az ügyfelek számára konkrét szolgáltatást nyújtó, ún. ügyfél-közeli közigazgatási szervek, és az alapvetően szabályozó, illetve döntés-előkészítési tevékenységet folytató közigazgatási szervek, azaz a kormányzó szervezetek esetében. Az ügyfél-közeli szervezetek tevékenységének hatékonyságát közelíteni lehetett egyfelől az ügyfelek elégedettségét mérő mutatókkal, másrészt a nyújtott szolgáltatás mennyiségét (pl. kiadott engedélyek száma), minőségét (pl. határidők betartása, másodfokon megváltoztatott döntések aránya) jelző mutatókkal. Igaz sok esetben a komplex tevékenység egy-egy elemét mérő mutatószámok torz érdekeltséget vittek a közigazgatási szervek munkájába, és ezzel több kárt okoztak, mint hasznot hoztak.<sup>152</sup>

A kormányzó szervezetek esetében is vannak törekvések arra, hogy e szervezetek eredményességét is parciális teljesítménymutatók nyomon követésével mérijék. Természetesen ebben a körben is mérni lehet a határidők betartását, a munkaterv teljesítésének százalékát, sőt még az előkészített jogszabályok számát is. Ezek a mérőszámok jellemezhetik a kormányzó szervezet szervezettségét, munkabírását, de roppant keveset árulnak el végzett munkája igazi hasznáról. Jól tudjuk, hogy például kevesebb jogszabály gyakran „több” lenne. A jogszabályok száma csak kibocsátás egyik mutatószáma lehet, az eredményességét viszont csak a jogszabályok minősége, pozitív hatása mutatja meg. Sajnos ez utóbbi meglehetősen nehezen mérhető. Egy-egy

<sup>150</sup> Lőrincz L. [2005/2.]

<sup>151</sup> Hajnal Gy. – Gajduschek Gy. [2002.] 12-13. oldal

<sup>152</sup> Lásd például OECD [2005.], Lonti Zs. – Gregory, R. [2004.]

kormányzó szervezet eredményességét különösen nehéz mérni, hiszen a kormányzati döntések előkészítésében a kormányzó szervezetek sokasága vesz részt. Valószínűleg ezért van az, hogy a kormányzás eredményességét, hatékonyságát mérő nemzetközi elemzések nem egy-egy minisztérium, hanem a teljes kormányzat, vagy a teljes közigazgatás teljesítményét veszik górcső alá.

Az egy-egy ország közigazgatásának eredményességét összehasonlító tudományos igényű elemzések nem a parciális, alapvetően a kibocsátást mérő mutatókat használják, hanem az ország teljesítményéből következtetnek vissza a közigazgatás, illetve a kormányzás eredményességére.<sup>153</sup>

Első példaként a Világbank Kutatóintézetének „Jó kormányzás” összehasonlító vizsgálatát említhetem, amely az alábbi tényezők alapján próbált visszakövetkeztetni egy-egy ország kormányzásának minőségére:

- demokratikus elszámoltathatóság,
- politikai stabilitás,
- kormányzati hatékonyság,
- a szabályozás minősége,
- jogbiztonság,
- korrupció.

E hat tényező mentén 25 különböző adatforrás alapján pontokat adnak az egyes országoknak. Az így képzett rangsorok tehát nem statisztikai adatokon nyugvó objektív mutatók, hanem szubjektív vélemények összesítése. Viszonylagos objektivitásukat az adja, hogy sokféle, releváns és szakértőként elfogadott csoport véleményét összegzik szisztematikus módszerrel.

Második példaként az Európai Központi Banknak 23 OECD ország közszféréja (tehát nemcsak a közigazgatása) teljesítményének összehasonlító vizsgálatát említhetem. A vizsgálat a közszféra teljesítményét az alábbi tényezők alapján veszi számba:

- Igazgatás (korrupció, adminisztratív terhek, jogrendszer minősége, feketegazdaság),
- Oktatás (középfokú oktatásban résztvevők aránya, oktatási teljesítmény),
- Egészségügy (gyermekhalandóság, várható élettartam),
- Közösségi infrastruktúra (távközlési és szállítási infrastruktúra minősége),
- Az elosztás minősége (a háztartások legszegényebb 40 százalékának részesedése a jövedelemből),
- Stabilitás (a GDP-növekedés stabilitása, infláció),
- Gazdasági teljesítmény (egy főre jutó GDP vásárlóerő paritáson, a GDP növekedés 10 éves átlaga, a munkanélküliség 10 éves átlaga).

Tovább lehetne még folytatni azoknak a kutatásoknak a felsorolását, amelyek az egyes országok közigazgatásának, vagy közszféréjének az eredményességét, vagy hatékonyságát próbálták meg mérni, de legalábbis összehasonlítani. Minél több ilyen vizsgálat megközelítésmódját ismertetném, annál nyilvánvalóbbá válna, hogy nincs egy mindenki által elfogadott mutatószámrendszer, és még inkább nincs egyetlen mutató, amely a közigazgatás, vagy a kormányzat teljesítményét megfelelően ki tudná fejezni. A közszféra eredményességét csak soktényezős, komplex rendszereken keresztül lehet értékelni.

---

<sup>153</sup> A különböző nemzetközi összehasonlító vizsgálatok jellemzőit a KOPINT-DATORG Rt. [2005.] tanulmánya alapján ismertetem.

### 12.3. Mikor tekinthetjük a kormányzó szervezeteket eredményesnek?

Mi következik az előző alfejezetben leírtakból? Számomra egy definíció. Annak a definíciója, hogy mikor tekinthetjük egy ország kormányzó szervezeteinek működését eredményesnek, illetve hatékonyak. Az én definícióm a következő: *Egy ország kormányzó szervezetei összességének a működése akkor tekinthető eredményesnek, ha egy olyan jövőbeni időpontban, amikor a kormányzó szervezetek által előkészített intézkedések, döntések (a leginkább) érvényesülnek, az ország komplex jellemzőkkel mért állapota kedvezőbb, mint az intézkedések megtételének időpontjában. Az eredményes kormányzó szervezetek akkor tekinthetők hatékonyak, ha az eredmények eléréséhez feltétlenül szükséges erőforrásokat veszik csak igénybe.*

E definíció több kérdést is felvet. Az első a jövőbeni időpont meghatározása. Erre pontos válasz nem adható, hiszen egyes intézkedések hatása már rövidtávon, másoké pedig csak 15-20 éves távlatban érzékelhető. Megítélésem szerint a három-négy éves időhorizont az, amikor egy adott időszak döntései (vagy döntéseinek elmaradása) a leginkább érvényesül. A politikai ciklusok 4-5 éves időtartama is azt indokolja, hogy a döntések összeredményét legalább ilyen időtávon értékeljük. A második kérdés az lehet, hogy az ország állapotát hogyan lehet jól mérni. A definícióból csak annyi következik, hogy komplex módon, azaz nem csak a gazdasági növekedéshez kapcsolható mérőszámokkal. A harmadik kérdés annak a felvetése lehet, hogy egy ország állapotát nemcsak azok a döntések határozzák meg, amelyeket az adott ország kormányzó szervezetei előkészítettek, hanem a külső körülmények is. Ez igaz. De egy ország kormányzati döntés-előkészítése eredményességének egy nagyon fontos kritériuma az, hogy mennyire látja előre a változásokat, mennyire tudja a pozitív világtrendeket kihasználni, a negatívak hatását pedig mérsékelni.

Ugyanakkor az általam megadott definíció nem arra a célra készült, hogy ennek alapján egy ország kormányzó szervezeteinek eredményességét (hatékonyságát) mérni lehessen<sup>154</sup>, hanem arra a célra, hogy az eredményesség (hatékonyság) kritériumait meg lehessen állapítani. A definícióból és a feltett kérdésekre adott válaszokból ugyanis az következik, hogy egy ország kormányzó szervezeteinek összessége akkor lehet eredményes, ha

- jövőorientált, azaz képes felkészülni a belátható jövőbeni változásokra, és képes felmérni döntéseinek jövőbeni következményeit;
- komplex megoldásokban gondolkodik, azaz döntési javaslatai összehangolt, egymást erősítő rendszert alkotnak, és akkor hatékony, ha mindemellett
- jól gazdálkodik a rendelkezésére álló erőforrásokkal.

A fentiekből az következik, hogy az egyes kormányzó szervezetek hatékony működés módja nem egyszerűen az alkalmazott menedzsment módszereken múlik, hanem azon, hogyan tud a fenti három kritériumnak leginkább megfelelni. A továbbiakban ezt az első két kritériumot teljesítő működési módot próbálom meg felvázolni, amelyet egy eredményességre törekvő kormányzó szervezetnek – megítélésem szerint – követnie kell. Dolgozatom kereteit meghaladná annak a kérdésnek a részletes vizsgálata, hogy az eredményesen működő kormányzó szervezetek hogyan tudnák ezt az eredményt minél kisebb ráfordítással elérni.

### 12.4. Az eredményes kormányzó szervezetek strukturális tőkége, mint tudástőke

Egy látszólagos kerülővel visszajutottunk ahhoz a kérdéshez, hogyan kellene megújítani a kormányzó szervezetek strukturális tőkét ahhoz, hogy az jobban szolgálja a tudás

<sup>154</sup> A kormányzó szervezetek eredményesség mérése természetesen egy nagyon fontos témakör. Ennek taglalása azonban meghaladja a dolgozat kereteit.

hasznosulását. Nyilvánvaló, hogy a kormányzó szervezetek strukturális tőkét úgy kell fejleszteni és formálni, hogy az segítse őket az eredményesség - fent leírt – két kritériumának megfelelni.

#### **12.4.1. Jövőkép kialakítása, stratégiai szemlélet**

Az első kritérium szerint az eredményes kormányzó szervezet jövőorientált, azaz képes felkészülni a belátható jövőbeni változásokra, és képes felmérni döntéseinek jövőbeni következményeit. A jövőorientált szervezetet stratégiai gondolkodás jellemzi.

A versenyszférában széleskörűen elfogadott, hogy sikeres vállalat hosszútávon nem létezhet stratégiai gondolkodás és stratégiai menedzsment nélkül. Különösen igaz ez a tudásszervezetekre, hiszen a kutatás-fejlesztés, és az erre épülő termék-, technológia- és piacfejlesztés szinte elképzelhetetlen stratégia nélkül. A közigazgatás esetében ez nem ilyen egyértelmű. Robert Kaplan<sup>155</sup> a „balanced scorecard” módszer közszférában való alkalmazásáról írt cikkében ennek okát abban látja, hogy a közszféra szervezeteit semmi sem ösztönzi vízió kialakítására saját jövőbeni szerepükéről. Kísértést éreznek arra, hogy mindenkinek mindent adjanak, aztán a végén nem sokat nyújtanak.<sup>156</sup> Megítélésem szerint több oka is van annak, hogy a stratégiai gondolkodás hiányzik a közigazgatásban. Elsősorban él az a szemlélet, amely szerint „közigazgatás mindig volt és mindig lesz”, egy-egy kormányzó szervezet jövőbeni léte pedig nagyon kevésbé függ attól, hogy milyen jövőképet és stratégiát tudott kidolgozni saját magáról, illetve saját magának. Másodsorban figyelembe kell venni, hogy a 4 éves kormányzati ciklusok egyáltalán nem kedveznek a stratégiai gondolkodásnak. Harmadsorban sokan megkérdőjelezzik, hogy az érdekek és értékek olyan bonyolult szövevényében, mint egy ország társadalmi és gazdasági lehet-e egyáltalán hosszú távú döntésekben gondolkodni. Tekintettel arra, hogy dolgozatomban nem témája a politika, most csak a stratégiai gondolkodás ellen ható legutoljára említett okokkal foglalkozom.

A közpolitikai döntések racionalitása (vagy irracionális volta) a közigazgatás-tudomány sok nagy tudósát foglalkoztatta.<sup>157</sup> Mindenekelőtt Herbert Simon által megfogalmazott racionális döntési modellt kell megemlíteni. Eszerint a döntéshozó először a célokat határozza meg, majd ezután választja meg a célok elérésének eszközeit. Ennek során felvázolja az összes lehetséges alternatív stratégiát, elemzi azok következményeit. Végül dönt a legkívánatosabb stratégia mellett. Simon maga is tudatában volt annak, hogy a legtöbb közpolitikai döntés nem így születik. E tapasztalatból kiindulva kifejlesztette, és a közpolitikai döntéshozatalra is alkalmazta a korlátozott racionalitás elméletét.<sup>158</sup> Eszerint a döntéshozók szándékaikban racionálisak (az optimális döntést akarják, optimális módon meghozni), de a célok bizonytalansága, a köztük lévő konfliktusok, az emberi tudatlanság stb. következtében az egyes döntések nem lesznek optimálisak.

Mások, és itt Charles Lindblom munkásságát kell kiemelni, a közpolitikai döntésekről még ennyi racionalitást sem feltételeztek. Lindblom szerint a közpolitikai döntéshozatalban sokkal inkább az egymást követő, korlátozott összehasonlítások módszere érvényesül. Ez a módszer a fennálló helyzetből indul ki, és fokozatos változást kezdeményez, arra törekedve, hogy e kis változások az érintettek minél szélesebb körének a támogatását élvezzék. Kezdeti műveiben<sup>159</sup> Lindblom jónak tartotta ezt a rendszert. Kifejtette, hogy a közpolitikai döntéshozatalban nem az ideálisat kell

<sup>155</sup> Kaplan, R. S. a Harvard Business School professzora, a tudásmenedzsment egyik legfontosabb eszközének a „balanced scorecard” módszernek a kidolgozója.

<sup>156</sup> Kaplan, R. S. [2000.]

<sup>157</sup> Kiváló áttekintést ad erről a témáról Jenei Gy. [2005.]

<sup>158</sup> Lásd például March, J.G. – Simon, H. [1993.]

<sup>159</sup> Lindblom, Ch. [1959.]



keresni, hanem „át kell evickélni” („muddling through”) az egyes problémákon. Későbbi műveiben jóval kritikusabb volt e döntéshozatali módszerrel szemben, rámutatva arra, hogy az örökös iszapbirkózás hosszabbtávon nem feltétlenül vezet eredményre. Jól fejezi ezt ki egy 1979-ben írt cikkének a címe: „Still Muddling, Not Yet Through” (Evickélünk, de már nem kifelé).

Az átevickélés elméletét már Lindblom kortársai is bírálták. Témánk szempontjából Dror kritikája érdemel említést, aki kifejtette, hogy az „átevickélve célhoz érés” módszere akaratlanul is megerősíti az innováció ellenes törekvéseket.<sup>160</sup> Dror is megalkotta a maga ún. normatív optimalizálási modelljét. Ezt itt nem ismertetem. Megemlítésével csak azt kívántam érzékeltetni, hogy a közpolitikai döntéshozatal racionalitásával szembeni – sajnos gyakran tapasztalatokon alapuló – szkepticizmus ellenére folyamatosan újabb és újabb kezdeményezések születtek a közpolitikai döntéshozatal színvonalának javítására. A stratégiai döntéshozatal és stratégiai gondolkodás<sup>161</sup> szükségessége az 1990-es években került újból előtérbe a kormányzati munkában. Ekkorra nyilvánvalóvá vált, hogy az emberiség nagy kérdéseit nem lehet rövid távú szemlélettel megoldani<sup>162</sup>. A stratégiai gondolkodás elterjedésében fontos szerepet játszott az Európai Unió, amely kezdetben a támogatáspolitikában (Strukturális Alapok felhasználásánál), később a foglalkoztatás-, a gazdaság- és a szociálpolitikai koordinációban kötelezte a tagállamokat különböző stratégiák megalkotására. Jelenleg az Európai Tanács (a tagállamok kormány-, illetve államfőiből álló testület) az Unió versenyképesebbé tétele kulcstényezőjének tartja, hogy a tagországok a fenntartható gazdasági fejlődés, a foglalkoztatás és a társadalmi kohézió erősítésére koherens és konzisztens stratégiával rendelkezzenek. Több tagország (Írország, Finnország, Spanyolország) tapasztalata azt mutatja, hogy az így kialakított stratégiai szemlélet valóban hozzájárulhat az ország versenyképesebbé tételéhez.

Az élenjáró európai országok modelljét követve készült a magyar minisztériumok számára is egy módszertani útmutató a stratégiák kialakításáról.<sup>163</sup> Az útmutató első fejezete megkülönbözteti a jövőkép-vezérelt és az evolutív stratégiát, majd így folytatja: „Az evolutív stratégia lényege a bázisalapú tervezés. Jellemzői az inkrementális haladás, a kockázatkerülés, valamint a hagyományos tervezési szemlélet érvényesítése. A visszafogott ambíciók hatására a tervezés horizontja nem lép be az ún. innovatív szférába.” ...”A jövőkép-vezérelt stratégia esetén egy részletes és jól kidolgozott jövőképre kell rendelkezésre állnia, mely kiindulási alapként szolgál a komoly innovációval meghatározott jövőbeli állapot eléréséhez úgy, hogy a jelenlegi helyzetben meglévő lehetőségeket csupán másodsorban vesszük figyelembe.”<sup>164</sup>

A kormányzó szervezetek tudásszervezetté válásának egy kulcseleméhez érkeztünk. Ha nincs egy világos, és kellőképpen részletes, ugyanakkor mozgósító erejű jövőkép, akkor nincs innováció sem. Sőt nincs valódi megoldáskeresés sem. Sőt nincs szükség a partnerségre sem: miért menjünk együtt, ha nem tudjuk hová szeretnénk eljutni? Marad helyette az „átevickélés”, vagy „az inkrementális haladás”. Ennek a mentalitásnak a jellemzője a szabályok apró, de - a lázas tevékenység látszatát keltő - gyakori módosítása, az igazi megoldások keresése helyett.

<sup>160</sup> Ismerteti Jenei Gy. [2005.] 166. oldal

<sup>161</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy stratégiai gondolkodás alatt nem az 1970-es 80-as években divatos hosszú távú, vagy stratégiai tervezést értjük, amelyet a külső környezet kiszámíthatatlan változása hiteltelenné tett, hanem az erőforrások jövőorientált összerendezését, mobilizálását. Természetesen a tervezés bizonyos elemei minden stratégia-alkotásnak szükséges részei.

<sup>162</sup> Lásd például Meadows, Do. – Randers, J. – Meadows, De. [2005.] világhírű művét, amelyben a fenntartható fejlődéshez vezető út első lépésének egy reális jövőkép megrajzolását tartják.

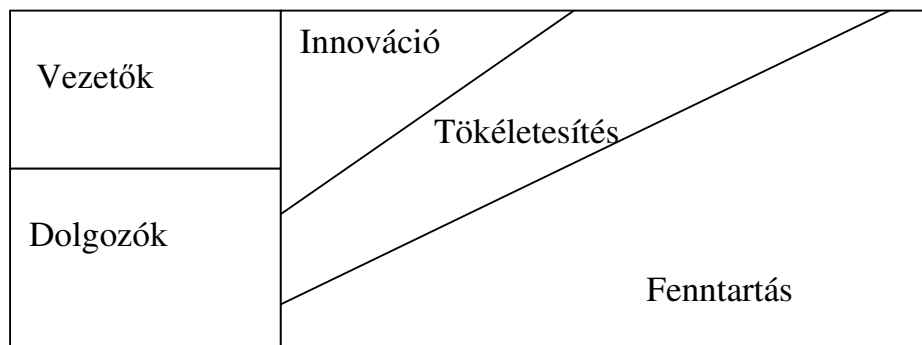
<sup>163</sup> Miniszterelnöki Hivatal [2004.]

<sup>164</sup> Miniszterelnöki Hivatal [2004] 5-6. oldal

A stratégia szükségessége mellett foglal állást Kaplan is ismertetett cikkében. Álláspontja szerint legalább egy működési kiválósági stratégiával kellene a közintézményeknek rendelkezniük, amelyben megfogalmazzák, hogy küldetésüket hogyan tudnák kisebb költséggel, kevesebb hibával, rövidebb határidőkkel megvalósítani. Ő sem áll meg azonban itt, hanem felveti, hogy a stratégiai szemlélettel rendelkező közintézmények új szolgáltatások nyújtására, a lakossági igények jobb kielégítésére irányuló innovatív stratégiához is el tudnak jutni.<sup>165</sup>

A jövőkép megalkotása és a stratégiai gondolkodás révén a kormányzó szervezetek vezetői visszanyerik azt a képességüket, hogy a kormányzati döntés-előkészítésnek irányt és fazont adjanak. E fejezet elején kifejtettem, hogy a kormányzó szervezetekben a döntés-előkészítés tipikus folyama alulról felfelé hőmpölyög. Ennek eredményeként a döntésekből az újszerű elemek kilúgozódnak, és a szervezet csúcsain ülőknek nem sok más választása marad, mint az előkészített döntések szentesítése. Ha azonban van egy jövőkép, ha vannak stratégiai irányok, amelyeket a hierarchia alsóbb szintjén lévőeknek a napi explicit és implicit döntéseik során figyelembe kell venniük, akkor sokkal kisebb az esélye annak, hogy ezeket a döntéseket kicsinyes érdekek uralják, illetve a konfliktuskerülés fékezi.

Természetesen a rutinszerű döntéshozatalban továbbra is érvényesülhet az alulról felfelé irányuló döntés-előkészítése rend. Valódi innováció azonban ilyen rendszerben alig képzelhető el. Érdekes ebből a szempontból az innováció-elméletnek azt a megállapítását idézni, amely szerint egy szervezet vezetésének (különösen a legfelső vezetőknek) az innovatív tevékenységek esetében van a legnagyobb szerepe. Lásd a 7. ábrát!



**7. ábra: a vezetők és a dolgozók szerepének súlya az innovációban, illetve a folyamatok tökéletesítésben és fenntartásában<sup>166</sup>**

Az ábra jól érzékelteti, hogy az innováció létrejöttében (elsősorban nem az ötlet kiagyalásában, hanem annak tényleges megvalósulásában) a vezetőknek van meghatározó szerepe. A folyamatok tökéletesítése a vezetők és a dolgozók jó együttműködését igényli. A folyamatok fenntartásához viszont csak csekély vezetői kontrolra van szükség. A vezetői szerepvállalásnak ezeket az arányait indokolt érvényesíteni a kormányzó szervezetek esetében is.

<sup>165</sup> Kaplan, R. S. [2000.]

<sup>166</sup> Az ábra Molnár P. [2005.] 742. oldalán található ábra felhasználásával készült.

A fentiek alapján levonható a következtetés: tudásalapú gazdaságban a kormányzó szervezetek csúcán ülöknek az egyik legfontosabb feladata jövőképet adni. Magának a jövőképnek is a tudásalapú társadalom „termékének kell lennie, amely együttműködésben, partnerségben készült. Koherensnek kell lennie, és nem vágyak gyűjteményének. Ebből kiindulva a már említett stratégiai módszertani útmutató stratégiák összefüggő rendszerének kidolgozására tesz javaslatot, ahol a különböző szintű (országos, ágazati, területi) stratégiák egymást erősítik. Például egy ágazati stratégiának illeszkednie kell az országos stratégiák által meghatározott feltételrendszerbe, és olyan intézkedési irányokat kell tartalmaznia, amelyek az országos stratégia végrehajtását is elősegítik. Ez a stratégiai szemlélet teszi – többek között – lehetővé a második kritérium teljesítését, vagyis azt, hogy a kormányzó szervezetek javasolt intézkedései összehangolt, egymást erősítő rendszert alkossanak.

**A fentiek alapján állítható, hogy jövőkép megalkotása, a stratégiai gondolkodásmód, a stratégiák összehangolt rendszere a kormányzó szervezetek strukturális tőkéjének legfontosabb elemeit képezik.**

#### 12.4.2. Értékalapú koordináció

A jövőkép felvázolása, a stratégiák rendszerének papírra vetése önmagában kevés, elengedhetetlen a jövőkép mozgósító ereje is. Ezzel elérkeztünk az érdekek és az értékek kérdéséhez. Mozgósító erejük ugyanis ezeknek van. Olyan jövőképre van tehát szükség, amilyen jövőben jó élni (érdekek), és amit szeretni lehet (értékek). Az érdekek figyelembevételének, és egyeztetésének a szükségessége nyilvánvaló. A tudásalapú gazdaságban azonban az értékeknek is nagy jelentősége van. A töménytelen információ összevetése ugyanis öncélú cselekvés, ha nincs egy közös nevező, amelynek segítségével az értékelést is el lehet végezni, ha nincs egy olyan közös mértékegység, amelyben az eredményt ki lehet fejezni. Biztos értékrend nélkül nincsen használható értékelés, anélkül pedig nincs megalapozott döntés. A tudásmenedzsment szakirodalma is a tudásvagyron részének tekinti az értékeket. Davenport és Prusak amellel érvel, hogy a szervezeti tudás fontos elemeit képezik azok az értékek és hitek, amelyek a dolgozók tetteit irányítják.<sup>167</sup> Sveiby a dolgozói kompetenciák egyik elemeként említi az értékítéleteket (mit tart a dolgozó helyesnek).<sup>168</sup> Az emberek ugyanis többek között – értékrendszerük szűrőjén átengedve – alakítják az információkat tudássá.

A tudásalapú gazdaságban a jogi koordináció és a szakmai koordináció nem elég hatékony ahhoz, hogy a kormányzó szervezetek optimális döntéseket hozzanak, azaz szükség van az értékalapú koordinációra is. *Értékalapú koordináció alatt értem, hogy a szervezet (a szervezet vezetősége) kinyilvánítja azokat az értékeket, amelyeket a szervezet működése során, az egyes döntéseknél a szervezet minden dolgozójának figyelembe kell venni.*

Az értékalapú koordináció nemcsak a közszektorban játszik fontos szerepet, hanem a versenyszférában is, mindazokban az esetekben, amikor a nyereségesség orientáló funkciója csökken, azaz a stratégiai kérdésekben. Emellett az értékalapú vezetést különösen ott tartja a menedzsmenttudomány hatékonynak, ahol a dolgozóknak viszonylag gyakran, önállóan kell dönteniük.<sup>169</sup> A stratégiai menedzsment irodalma nyilvánvalóvá teszi, hogy stratégiai döntéseket nem lehet csak pénzügyi mutatók alapján meghozni, hanem a vállalatoknak olyan stratégiai értékek mellett kell elköteleződnie, mint például a minőség, a környezettudatos innováció, az állandó megújulás stb. Stratégiai érték lehet az alacsony ár is. Egy világcég például azzal

<sup>167</sup> Davenport, T. H. – Prusak, L. [2001.] 27. oldal

<sup>168</sup> Sveiby, E. [2001.] 93. oldal

<sup>169</sup> Az értékalapú vezetés (value based leadership) egyike a menedzsmenttudomány viszonylag új irányzatainak. Lásd például Bakacsi Gy. – Bokor A. – Császár Cs. – Gelei A. – Kovács K. – Takács S. [2004.]

reklámozza magát, hogy ők mindig a termék árlapját tervezik meg először, és innovációs tevékenységüket ennek rendelik alá.

A vezérlő értékek kinyilvánításának még nagyobb a szerepe a közszférában, egyfelől a nyereség, mint érték mérő hiánya, másfelől a közszféra társadalmi elkötelezettsége okán. Az új közigazgatási menedzsment reformok áttekintése is azt mutatja, hogy az eredményesség mérésére alkalmazott megoldások rendre megbuktak, mert nem voltak képesek a közigazgatási teljesítményt a maga összetettségében mérni. A reformokat mégis sokan sikeresnek tartják, és azok több országban kimutatható eredményeket, megtakarításokat hoztak.<sup>170</sup> Ennek legfőbb oka az eredményességnek, mint értéknek, az elszámoltathatóságnak, mint értéknek a kinyilvánítása. A legjobb példa erre az Egyesült Királyságban az 1980-as évek végén indított „Value for money” („értéket a pénzért”) mozgalom, amely sok megmosolyogtató konkrét program ellenére is látványos eredményekre vezetett, lényegében azért, hogy a köztisztviselőkben (és a politikusokban) tudatosította, hogy a közpénzeket takarékosan, átláthatóan és eredményesen kell elkölteni. Nem véletlen ezért, hogy a nemzetközi szervezetek sorra dolgozzák ki az ún. „jó kormányzás” elveit. Ezek az elvek nem egyszerű, pragmatikus szabályok, hanem komoly értéktartalommal is bírnak.

Az Európai Bizottság korábban már hivatkozott az „Európai kormányzásról” készült Fehérkönyvre

- a nyitottságot,
- a részvételt,
- a számonkérhetőséget,
- a hatékonyságot és
- a koherenciát nevezi meg a jó kormányzás öt alapelvéként.<sup>171</sup>

Figyelemreméltó, hogy a fenti elvek mennyire összhangban állnak a tudásszervezetektől elvárható magatartás korábban általam jelzett követelményeivel. A Fehérkönyv társadalmi vitája során a fenti elvek megerősítést nyertek, és azt az „európai kormányzás” alapelvéként rögzítette az Európai Bizottság.<sup>172</sup>

Tanulmányunk szempontjából a legtanulságosabbak az Európai Unió tagállamainak a közigazgatását átfogó – ma még inkább csak fikciónak tekinthető – Európai Közigazgatási Tér működési alapelvei, amelyek a következők:

- megbízhatóság és kiszámíthatóság,
- nyitottság és átláthatóság,
- felelősség,
- hatékonyság és eredményesség.<sup>173</sup>

A fenti alapelvek érdekessége, hogy egyszerre foglalják magukban a bürokratikus közigazgatás (1. alapelv), a tudásalapú gazdaság (2. alapelv), valamint az új közigazgatási menedzsment (4. alapelv) követelményeit. A 3. alapelv a mindenkorban kötelező közigazgatási étoszra utal. Következésképpen az Európai Közigazgatási Tér működési alapelvei az értékalapú koordináció elsődlegességét mutatják, azáltal, hogy mind a bürokratikus, mind az eredményességi követelményeket értéként fogalmazzák meg.

---

<sup>170</sup> Zupkó G. [2002.]

<sup>171</sup> Commission of the European Communities [2001.] 10. oldal

<sup>172</sup> Commission of the European Communities [2002.]

<sup>173</sup> Ismerteti: Dr. Dudás Ferenc [2004.] 418-433. oldal

Ugyanakkor a fent felsorolt értékek alapvetően a döntéshozatali eljáráshoz kötődő értékek, de kevés útmutatást adnak a döntések tartalmának kialakításához. Ebből a szempontból érdekes példaként említhető az OECD Kereskedelmi Bizottsága által a kereskedelem- és a befektetés-politikára kidolgozott hatékony szabályozási elvrendszer, amely eljárási és tartalmi értékeket egyaránt meghatároz, az alábbiak szerint:

- a döntési folyamatok áttekinthetősége és nyitottsága,
- diszkriminációmentesség,
- a szükségtelen kereskedelmi korlátozások mellőzése,
- nemzetközileg összehangolt intézkedések alkalmazása,
- a más országokban hatályos szabályozó intézkedések egyenértékűségének elfogadása,
- a gazdasági verseny elveinek alkalmazása.<sup>174</sup>

Ebből a felsorolásból is kiolvasható az - a tudásalapú gazdaságban elengedhetetlen - követelmény, hogy a szabályozás csak a szükséges mértékű legyen, és előkészítését a nyitottság, a már meglévő tudás hasznosítása jellemezze. Ugyanakkor az 5 követelmény közül 4 már olyan tartalomhoz kötődő értéket fogalmaz meg, amelyek az egyes döntések során konkrét irányt jelölnek ki.

A szakirodalomban<sup>175</sup> vissza-visszatérő vitatéma, hogy a közigazgatási döntéshozatal számára csak eljárási értékeket határozzanak meg, vagy tartalmi értékeket is. Az utóbbiakat elvetők az érték-semleges közigazgatás szükségessége mellett érvelnek, és az állampolgároknak az egyenlő és tisztességes eljáráshoz való jogát, tehát magát a tisztességes eljárást tekintik legfőbb értéknek. A tisztességes eljárás fontosságát nem vitatva, mások arra mutatnak rá, hogy a hivatali apparátusok és az egyes hivatalnokok maguk is bizonyos értékeket követnek, ezért teljesen érték-semleges közigazgatás nem létezik. Következésképpen a közigazgatási döntéshozatalt tartalmi értékek kinyilvánításával is orientálni kell.<sup>176</sup> Olvasmányaim<sup>177</sup> és tapasztalataim alapján ez utóbbi véleményt osztom. A kormányzó szervezetek napi rutinjában ugyanis általában tetten érhető a rejtett diszkrimináció, a rövidtávú szemlélet, a bürokratikus értékek túlhangsúlyozása, a konfliktuskerülés. E negatív beidegződéseket pedig – többek között – az ezekkel ellentétes értékek hangsúlyozásával lehet ellensúlyozni. Ennek fontosságára mutatott rá az OECD egy közelmúltban végzett felmérése is. Ez azt állapította meg, hogy a vizsgált OECD tagországok szinte mindegyikében megpróbálják megfogalmazni azokat a legfontosabb értékeket (core values), amelyeket a közigazgatásban dolgozóknak követniük kell. Ezeknek a három meghatározója: a szociális érzékenység, a demokratizmus és a szakmaiság. A leggyakrabban megfogalmazott 8 érték - a gyakorlati sorrendjében - a következő volt:

- pártatlanság,
- jogszerűség,
- integritás,
- átláthatóság,
- hatékonyság,
- egyenlőség,
- felelősség,

<sup>174</sup> OECD [2000/1.] 62. oldal

<sup>175</sup> Cooper, T. [1987.], Bowman, J. [1990.], Thompson, D. [1990.], Chapman, R. [1993.] In. Közszolgálat...[1997.]

<sup>176</sup> Dennis és Donella Meadows, illetve Jorgen Randers a növekedés határait ismét firtató, magyarul 2005-ben megjelent könyvükben egyszerűen az igazmondást és a szeretetet jelölik meg olyan értéknek, amelyeknek a közpolitikában is érvényesülniük kellene.

<sup>177</sup> A bürokrácia Max Weber által meghatározott ideális jegyeinek bírálói (például a többször idézett Herbert Simon és Robert Merton) éppen azokra a személyiségtorzulásokra mutatnak rá, amelyeket a bürokratikus értékek túlhangsúlyozása okoz.

- igazságosság.<sup>178</sup>

Lényegében – bár implicit módon – az értékek fontosságát hangsúlyozzák az új közintézményi reformok dicsőítőit bíráló szakemberek is, akik a reformoknak nem a technikáira, hanem a változtatásoknak az adott ország közigazgatási kultúrájába való beágyazódására teszik a hangsúlyt.<sup>179</sup> Figyelemre méltó, hogy a közigazgatás bátor reformereiként számon tartott Osborne és Gaebler is – implicit módon - a jövőkép és az értékek fontosságára mutatnak rá, amikor szembe állítják a küldetésvezérelt és az előírás vezérelt kormányzati szervezeteket.<sup>180</sup> Rámutatnak, hogy a küldetésvezérelt szervezetek eredményesebbek, hatékonyabbak, innovatívabbak, rugalmasabbak, mint az előírás vezérelt szervezetek. A szerzők pontosan nem definiálják a küldetésvezérelt szervezet fogalmát, de a leírt példákból világos, hogy olyan szervezetekről van szó, amelyek alapvető célokat, értékeket követnek, és nem hagyják magukat gúzsba kötni a rengeteg előírással.

Az értékalapú koordináció kulcskérdése az értékek kiválasztása és az értékek hierarchiájának meghatározása. Ez utóbbi azért fontos, mert a napi munka során az egyes értékek egymással szembekerülhetnek. A kormányzó szervezetek esetében az érdekkonfliktusok elsősorban az értékek időbeni hierarchiájából adódnak.<sup>181</sup> Számos esetben az egyes cselekedeteknek, magatartásformáknak rövidtávon kedvező hatásuk van, de közép-, vagy hosszútávon súlyos negatív következményekkel járnak. Klasszikus példája ennek a túlelosztás, amikor a kormányzat minden jogos igényt ki akar elégíteni, de így az egész elosztási rendszer válik fenntarthatatlanná. Az ellenkező esetre is van példa, amikor a kormányzati döntések közép- és hosszútávon előnyösek, de rövidtávon súlyos konfliktusokat okoznak. A kormányzati értékválasztásnak ezt az időbeni hierarchiáját és annak legfontosabb jellemzőit a 3. számú táblázat mutatja be.

Az értékeknek az időbeni hierarchiája a napi döntéshozatalban valóban konfliktust okoz. Kétségtelen, hogy a rövid politikai ciklusok és a kormányzás kommunikációs aspektusainak előtérbe kerülése felértékeli a „készséges kormányt”, amely fogékony a problémákra, és gyorsan képes azokat orvosolni. Ugyanakkor nemcsak a napi tapasztalat, hanem a tudományos elemzés is arra a következtetésre vezet, hogy tudásalapú gazdaságban a „készséges kormány” igen veszélyes kormány lehet. A szociális támogatások által teremtett szegénységi csapdák, az álláskereső egyes csoportjait a munkaerőpiacról kiszorító foglalkoztatáspolitikai támogatások, a lakáshiányt teremtő lakbérszabályozás mind gyakori, számos országban előforduló példái az át nem gondolt kormányzati intézkedések valódi következményeinek. A közgazdaságtudomány egyik „sikerágazata” a kormányzati kudarcok elmélete, amely a gyakorlati példák sokaságán túl elméletileg is levezeti az elhamarkodott kormányzati cselekvés és pót cselekvés szükségszerű negatív következményeit. A jelen társadalmunkat rizikótársadalomnak nevező társadalom- és természettudósok is felhívják a figyelmet a „nem tudás” veszélyeire, azaz a kormányzati döntések hosszú távú hatásai elemzésének fontosságára.

---

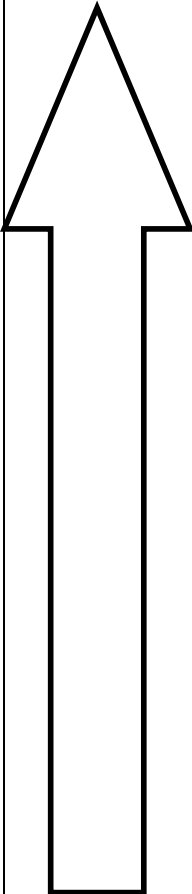
<sup>178</sup> OECD [2000/3.] 32. oldal

<sup>179</sup> Zupkó [2002.]

<sup>180</sup> Osborne D. – Gaebler, T. [1994.] 121- 127. oldal

<sup>181</sup> Természetesen az egymást váltó kormányok eltérő értékrendszeréből is származhatnak súlyos konfliktusok, de ezekkel ebben a dolgozatban nem foglalkozom.

### 3. Táblázat: a kormányok által követett értékek időbeni hierarchiája<sup>182</sup>

Időtáv	A kormány meghatározó értéke	A kormány tipikus magatartása	A legfontosabb eredmény
 <p>Rövidtávon jelentős</p>	Készséges kormány	Hűségesen végrehajtja a napi politikát. Kielégíti a nyomásgyakorló érdekcsoportok szükségleteit, kommunikál és konzultál velük.	A napi politika kielégíti az érintett lakossági csoportokat.
	Felelős kormány	Minden állampolgár érdekeit szolgálja. A politikák hosszú távú hatásait is felméri. Nem tesz terhet a jövő generációkra. Alkalmazkodó képes – ha szükséges, meghozza a nehéz elosztási és intézményi döntéseket. Védi a közérdeket a magánhaszonnal szemben.	Gondoskodik a közösségi érdek érvényesüléséről.
	Törvénytisztelő kormány	Szellemiségében és cselekedeteiben alkotmány és törvénytisztelő. Az állampolgárokkal tisztességesen bánik, tiszteletben tartja az egyéneket és a közösségeket. A biztonságérzetet fenntartja Átlátható a döntéshozatala. A kényszerítő eszközök használatát biztonságosan szabályozza. Védi a közérdeket a magánhaszonnal szemben.	Fenntartja és építi a bizalmat a közigazgatás iránt
Hosszútávon jelentős			

Mindez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a kormányoknak nem kell fogékonyaknak lenniük a jelen problémáira és – adott esetben – nem kell gyors döntéseket hozniuk. A kormányzás művészete – többek között – éppen a cselekvések különböző időtávjainak az összehangolásában mutatkozik meg: az igazán hatékony kormány készséges is, felelős is, törvénytisztelő is. A különböző időtávban eredményes kormányzati cselekvések harmonizálási lehetőségeinek teljes körű bemutatása meghaladja e tanulmány kereteit. Néhány fontosabb tételre azonban érdemes felhívni a figyelmet. Ennek érdekében egy az előzőhöz hasonló táblázatot szerkesztettem. Lásd a 4. táblázatot! Ebbe a táblázatba azonban nem a készséges, a felelős, illetve a törvénytisztelő kormányra jellemző tipikus magatartást soroltam fel, hanem az általam célszerűnek tartott

<sup>182</sup> A táblázat az OECD [2005.] 18. oldalán található táblázat felhasználásával készült

magatartást<sup>183</sup>. Ennek érdekében a táblázat második oszlopába azokat a célszerű kormányzati cselekvéseket tüntettem fel, amelyek készségességhez, a felelősséghez, illetve a törvénytisztelethez kapcsolódnak, és ugyanakkor erősítik e három érték összhangját. A táblázat utolsó oszlopában az ettől várható legfontosabb eredményeket írtam be, amelyek meggyőzően mutatják, hogy az értékek harmonizálása lehetséges.

#### 4. Táblázat: az értékek összehangolásának lehetőségei

A meghatározó érték	A kormány célszerű cselekvései	A legfontosabb eredmények
Készségesség	Kezdeményező a problémák feltárásában, azok komplex megközelítésében, az új kihívások érzékelésében. A vészhelyzetekre kész forgatókönyvvel rendelkezik. Döntés-előkészítést felgyorsító technikákat alkalmaz (projektmenedzsment, tudáshálózatok)	A körültekintő szabályozáshoz és a széles körű párbeszédhez megfelelő elemzések állnak rendelkezésre. Javul az állampolgárok biztonságérzete. A döntéshozatal technológiai ideje lerövidül.
Felelősség	A problémák megfogalmazásába és a megoldások kidolgozásába bevonja az érintetteket. Széleskörűen felméri a javasolt megoldások rövid-, közép- és hosszú távú hatásait. A döntéseket értékek mentén hozza. Felkészül a vészhelyzetekre.	A problémákra komplex megoldások születnek. Kevesebb, de időállóbb jogszabály keletkezik. Van idő a valódi párbeszédre a lakossággal és a vállalkozásokkal.
Törvénytisztelet	Jövőképet, stratégiát alkot, stabil értékrendet állít fel. Gyors a problémák felismerésében, és körültekintő azok megoldásában. Teret enged a piacnak és a civil társadalomnak a problémák megoldásában. Vészhelyzetben is a jogszabályoknak megfelelően tud cselekedni.	Stabil jogrend. Fenntartható fejlődés. Stratégiai partnerség. Bizalom a közintézmények iránt.

A jövőkép és a stratégiai irányok meghatározása mellett, az értékalapú koordináció is egy eszköz a kormányzó szervezetek vezetőinek a kezében arra, hogy a kezdeményezést a döntés-előkészítési folyamatban magukhoz ragadják. A kormány által meghatározott – és követett – általános értékek mellett az egyes kormányzó szervezetek vezetői által kinyilvánított értékek ugyanis e szervezetek, és azok dolgozói számára valódi útmutatást jelentenek ahhoz, hogy

<sup>183</sup> A célszerű magatartás meghatározásánál saját tapasztalataim mellett támaszkodtam a következő tanulmányokra: OECD [2005.], OECD [2000/3.], Commission of the European Communities [2002.], Kondorosi F. [2005.], Kovácsy Zs. [2005.]



konkrét döntéseiket milyen értékek alapján hozzák meg.<sup>184</sup> Következésképpen **az értékalapú koordináció az eredményességre törekvő kormányzó szervezetek strukturális tőkájének egy igen fontos eleme.**

### **12.5. A kormányzó szervezetek strukturális tőkájével kapcsolatos tézis**

A kormányzó szervezetek strukturális tőkáját bemutató fejezetekben a strukturális tőke technikai jellegű elemei (jogkörök decentralizálása, tudástárak) felől haladtunk az egyre inkább tartalmi jellegű elemei (menedzsment módszerek, stratégiai gondolkodás, értékek) felé. Az előző alfejezetben írtak bemutatták, hogy a kormányzó szervezetek eredményes és hatékony működése, valamint a tudás hasznosítása, és különösen az innovációk megvalósítása szempontjából a sorrend fordított. Ugyanakkor a sorrend lényeges. A közigazgatási reformok zagyvasága ugyanis éppen abból adódik, hogy a kormányzó szervezetek tudásvagyonának a fenti sorrendben történő megújítása helyett a „reformerek” csak szemezgetnek a felsorolt teendők között. Hol az informatikára, hol a menedzsment módszerek átvételére, hol pedig a stratégiaalkotásra helyezve a hangsúlyt.

Az előző fejezetben kifejtettem, hogy a kormányzati intézmények hierarchikus-bürokratikus felépítését és működési módját eredendően annak a feltételezésnek az alapján határozták meg, hogy ezek a szervezetek törvények katonás jellegű végrehajtásával foglalkoznak majd. Ezzel szemben az általam vizsgált kormányzó szervezetek alapfeladata a kormányzati döntés-előkészítés, ideértve a törvényjavaslatok kidolgozását is. A döntés-előkészítés fő folyamata alulról felfelé halad. Az ilyen típusú hierarchikus-bürokratikus döntés-előkészítés viszont lassú, óriási tudásvesztéssel jár, kockázat- és konfliktuskerülő, és ezáltal akadályozza az innovációt.

Az előző fejezetben leírtak megmutatták, hogy a kormányzó szervezetekben is számos lehetőség van a decentralizációra, a hierarchikus szintek számának csökkentésére, a bürokratikus kötöttségek oldására. Ennek ellenére – megítélésem szerint – el kell fogadni, hogy a kormányzó szervezetek hierarchikus felépítésűek, és működésük során a bürokrácia alapvető szabályai érvényesülnek. Ugyanakkor – ahogy ezt March és Simon megállapítják – a hierarchikus szervezetben sem a hierarchia a legfőbb szervező elv, hanem a döntéshozás és a szervezeten belüli információáramlás<sup>185</sup>. Ennek figyelembevételével a kormányzó szervezetek strukturális tőkájére vonatkozó tézisemet a következőképpen fogalmazom meg:

#### **III. tézis:**

**a, Egy kormányzó szervezet strukturális tőkája a tudás hasznosulását akkor szolgálja leginkább, ha a következőképpen épül fel:**

- **határozott, kinyilvánított, a posztmodernkor követelményeinek megfelelő, a készségességet – felelősséget – törvénytiszteletet ötvöző értékrend;**
- **az értékrendet kifejező jövőkép, és az ehhez kapcsolódó stratégiák összefüggő rendszere;**
- **az értékrenddel összhangban álló belső szabályrendszer és szervezeti felépítés, ideértve a decentralizációt és a korszerű menedzsment módszerek megfelelő adaptációit is;**
- **a működést, és mindenekelőtt a tudás elérését, megosztását segítő információtechnológia meghonosítása.**

<sup>184</sup> Én magam munkaügyi közigazgatási államtitkárként a „karácsonyi levél” műfaját vezettem be a munkaügyi szervezet által követendő értékek kinyilvánítása érdekében. Lásd Pulay [1994/1.], [1994/2.], [1995/2.], [1996/2.], [1997/2.], [1998.] [1999.]

<sup>185</sup> March, J. G. – Simon, H. [1993.] 15. oldal

**b, A kormányzó szervezetek a tudás teremtésében, megosztásában és hasznosításában akkor lehetnek eredményesek, ha e szervezetek vezetése**

- **a döntés-előkészítést az értékek és a stratégiai irányok meghatározásával segíti,**
- **aktívan részt vesz a nagy horderejű, innovációt igénylő döntések meghozatalában,**
- **elősegíti a szervezeten belüli formális és informális tudáshálózatok kialakítását,**
- **bátorítja az egyidejű (projektszerű) döntés-előkészítést,**
- **a rutinszerű döntéshozatalt decentralizálja (előzetesen megteremtve ennek feltételeit).**

### **13. A kormányzó szervezetek humánerőforrás stratégiája**

Harmadik hipotézisem az, hogy „**a kormányzó szervezetek valódi tudásszervezetté válása e szervezetek humánerőforrás-gazdálkodásában mélyreható változtatásokat igényel.**” E tézis igazolása érdekében először a tudásszervezetté válás és a humánerőforrás-gazdálkodás elméleti kapcsolódási pontjait mutatom be. Majd a kormányzó szervezetek közelmúltbeli humánerőforrás-gazdálkodását abból a szempontból elemzem, hogy az mennyire szolgálta a valódi tudásszervezetté válást. Végül felvázolok egy olyan humánerőforrás stratégiát, amely a kormányzó szervezetek tudásszervezetté alakítást hivatott elősegíteni.

#### **13.1. A dolgozók tudása, mint kormányzó szervezetek tudásvagyon**

Egy szervezet humánpolitika céljait csak a szervezet egészének stratégiája alapján lehet meghatározni. A tanulmány korábbi fejezeteiben amellelt érveltem, hogy posztmodernkorban a hatalom és a tudás új viszonyára van szükség, és az új viszony létrejötte szempontjából meghatározó, hogy a kormányzó szervezetek valódi tudásszervezetté válnak-e. Ha a cél a kormányzó szervezetek valódi tudásszervezetekké alakítása, akkor a kormányzó szervezetek humánpolitikáját is ennek a célnak kell alárendelni. Ennek a humánpolitikának a lényege az, hogy a kormányzó szervezetek dolgozóik tudását a szervezet legfontosabb erőforrásának, tudásvagyonának tekintsék.

A vállalati humánerőforrás-gazdálkodásban, de legalábbis annak szakirodalmában az utóbbi egy évtizedben erősödött meg az az irányzat, amely nem egyszerűen munkaerőben (létszámban és szakképzettségben), hanem szellemi tőkében, tudásban gondolkodik<sup>186</sup>. Szorosan összefügg ez azzal a felismeréssel, hogy napjainkban a globális gazdaságban a siker olyan szervezeti képességeken múlik, mint a reagáló-képesség, a tanulóképesség, az alkalmazotti kompetenciák fejlesztése és hasznosítása. Ahogy korábban is megfogalmaztuk: a cégek fenntartható versenyelőnye a tudásuktól függ, vagyis attól hogyan teremtik, osztják meg és hasznosítják a tudást. A tudásmenedzsment és a humánerőforrás-menedzsment között ezért szoros, sőt átfedéseket is tartalmazó kapcsolat alakul ki: egyfelől a tudás menedzselése a humánerőforrás-menedzsment körébe tartozó feladatok ellátását is igényli, másfelől a dolgozók tudása csak akkor hasznosul megfelelően, ha ezt a szervezet többi szakterülete is elősegíti.

A tudásmenedzsmenthez kapcsolódó legfontosabb humánerőforrás-menedzsment feladatokat a következőkben jelölhetjük meg:<sup>187</sup>

- A sikeres szervezeti működéshez jelenleg és a jövőben szükséges tudás (kompetenciák) meghatározása;
- A szükséges tudás megtartásának, megszerzésének (belső, illetve külső forrásból) elősegítése;

<sup>186</sup> Lásd például Ulrich, D.[1998.], Karoliny M. [1999.], Nemeskéri Gy. [2003./1]

<sup>187</sup> Karoliny M. [1999.], Nemeskéri Gy. [2003.] felhasználásával

- A tudáshoz kapcsolódó tevékenységek (pl. tanulás, tudás-megosztás) figyelése és támogatása;
- Közreműködés a tudás infrastruktúrájának (pl. e-learning rendszerek, tudástárak, tudáshálózatok) kialakításában és karbantartásában;
- A szellemi tőke megújításának elősegítése;
- A szellemi tőke hasznosításának elősegítése.

A felsorolást feladatok értékelésénél figyelembe kell venni, hogy nem lehet pontosan meghatározni, milyen tudásra lesz szükség a szervezet jövőbeni sikeréhez. Ezért a konkrét tudás megszerzésére irányuló hagyományos eszközök (pl. adott tudással rendelkező dolgozók toborzása, a meglévő dolgozók beiskoláztatása a megfelelő tanfolyamra) mellett a tanulási képesség és a tudás-megosztási hajlandóság erősítése kerül előtérbe. Ugyanakkor a szellemi tőke megújítása nem egyszerűsíthető le a hagyományos értelemben vett tanulásra, hanem tartalmazza a külső és a belső környezettel való együttműködésre, és az ahhoz való alkalmazkodásra való szándékot és képességet is. Következésképpen **a szellemi tőke menedzselése a humántőke, az ügyféltőke és a strukturális tőke együttes gondozását igényli.**

Az előző bekezdésben leírtak érzékeltetik, hogy tudás alatt nem egyszerűen ismereteket, vagy szakképzettséget értünk. Bebizonyosodott ugyanis, hogy a lexikális tudás, a szakma ismerete, legfeljebb szükséges, de nem elégséges feltétele egy dolgozó sikeres munkavégzésének. Nyilvánvaló ugyanis, hogy két azonos iskolai végzettséggel, szakképzettséggel rendelkező dolgozó ugyanabban a munkakörben igen különböző mértékben járul hozzá a szervezet sikereihez. Következésképpen meg kell találni azokat a képességeket, személyes tulajdonságokat, amelyeknek a segítségével a dolgozók eredményesen tudják ellátni a rájuk bízott feladatokat, sőt ezen túlmenően saját kezdeményezéseikkel is hozzájárulnak szervezetük sikereihez<sup>188</sup>. A szakirodalom ezt a nehezen megfogható személyes sikertényezőt kompetenciának nevezi. A kompetencia a tudásközpontú humán erőforrás stratégia egyik kulcseleme. Érdemes ezért röviden elidőzni ennél a fogalomnál.

Sveiby a tudástőke első elemét a humántőkét a dolgozók kompetenciáival azonosítja. Megfogalmazásában „az alkalmazottak kompetenciája azt a képességet foglalja magában, hogy az emberek sokféle szituációban közreműködve dologi és eszmei vagyont hoznak létre.”<sup>189</sup> Sveiby szerint az egyén kompetenciáját öt, egymástól kölcsönösen függő összetevőre lehet bontani:

- explicit tudásra (tények ismeretére),
- jártasságra
- tapasztalatra,
- értékítéletekre (mit tart az egyén helyesnek),
- társadalmi (emberi) kapcsolatokra.<sup>190</sup>

A felsorolással kapcsolatban Sveiby azt emeli ki, hogy az explicit tudás csak egyik tényezője a kompetenciának, valamint, hogy a kompetencia nagymértékben a környezettől függ.

A kompetencia fogalmának számos definíciója létezik. Ezek közös jellemzője az, hogy

- a kompetenciákat valamilyen viselkedésekkel, magatartásmódokkal leírható tulajdonságok együttesének tartják,

<sup>188</sup> Sok esetben például a szakemberek munkaköri leírásban nem szerepel a munkatársak segítése, a tapasztalatok megosztása velük, a szervezet sikere szempontjából viszont igen fontosak azok a szakik, akikhez bármikor, bárki tanácsért fordulhat.

<sup>189</sup> Sveiby, E. [2001.] 64. oldal

<sup>190</sup> Sveiby, E. [2001.] 93. oldal

- általában – bár nem mindig – a kiemelkedő teljesítmény eléréséhez szükséges jellemzőkhöz kötik.<sup>191</sup>

Illusztrációként két, viszonylag széles körben elfogadott, a munka világához kapcsolódó<sup>192</sup> definíciót ismertetek:

- „Azokat az alapvető személyes tulajdonságokat nevezzük kompetenciáknak, amelyek eredményeként adott munkakörben egy munkatárs – előre meghatározott kritériumok szerint mérve – jó, vagy kiváló teljesítményt nyújt.”<sup>193</sup>
- „A kompetenciák egy személy alapvető, meghatározó jellemzői, melyek ok-okozati kapcsolatban állnak a kritériumszintnek megfelelő hatékony és/vagy kiváló teljesítménnyel”.<sup>194</sup>

A kompetencia-menedzsment, mint a humánerőforrások fejlesztésének egy lehetséges eszköze a közigazgatásban sem ismeretlen. Az Amerikai Egyesült Államokban a versenyszférából indulva hódított a közigazgatásban is. Európában elsősorban az Egyesült Királyságban terjed viszonylag gyorsan, de az Európai Unió más országaiban is gyakoriak a közigazgatási szervek részére leginkább szükséges kompetenciák meghatározására irányuló kísérleti programok<sup>195</sup>.

A szervezet jövőjének és a szervezet dolgozói korszerű tudásának (kompetenciáinak) a szoros kapcsolata a tudásmenedzsmenttel és a humánerőforrás menedzsmenttel foglalkozó számos szerzőt<sup>196</sup> elvezetett arra a következtetésre, hogy a szervezet fejlesztését és a humánerőforrások fejlesztését stratégiai szinten is össze kell kapcsolni. A humánerőforrások fejlesztéséhez a szervezet jövőképéből levezetett, de az adott szakterület sajátosságait kifejező jövőképre, ehhez illeszkedő stratégiára és erre épülő humánerőforrás-menedzsmentre van szükség. Ennek a felismerésnek az alapján jelent meg és terjedt el mind a szakirodalomban, mind a gyakorlatban a stratégiai emberi erőforrás menedzsment kifejezés, amelynek több, egymástól némileg eltérő értelmezése is van. Az egyik elterjedt definíció szerint „*a stratégiai emberi erőforrás menedzsment: a környezeti és munkavállalói kihívás megértésére épülő és előretekintő befolyásolására törekvő emberi erőforrás folyamatok és rendszerek integrált tervezése, működtetése, értékelése és fejlesztése, amely támogatja a vállalat stratégiáját, versenyelőnyeinek megteremtését és megtartását*”.<sup>197</sup> Egy másik – kifejezetten a közigazgatás számára írt könyv definíciója szerint „*a stratégiai emberi erőforrás menedzsment az emberi erőforrás funkció és a szervezeti stratégiai célok olyan összehangolására törekszik, melynek eredménye az üzleti teljesítmény javulása és az innovációt, a rugalmasságot ösztönző szervezeti kultúra kialakítása*”.<sup>198</sup> A kissé nehézkes definíciók egyes elemei arra világítanak rá, hogy a kormányzó szervezetek humántőkéje megújításánál is célszerű stratégiai megközelítést alkalmazni.

Az előző fejezetben én is azt hangsúlyoztam, hogy a tudásszervezetek egyik legfontosabb vagyontárgya a korszerű értékrendet kifejező jövőkép, és az ehhez kapcsolódó stratégiák összefüggő rendszere. Ezért a következő alfejezetekben megpróbálok felvázolni egy olyan humánerőforrás stratégiát, amely – a tudásszervezetek és a közigazgatás sajátosságait egyaránt

<sup>191</sup> Mohácsi G. [1999.] 464. oldal

<sup>192</sup> A megkülönböztetés azért lényeges, mert nemcsak embereknek, hanem szervezeteknek is vannak (lehetnek) kompetenciái, és kompetencia fogalmát számos tudományág használja némileg különböző tartalommal.

<sup>193</sup> Spencer, L.M. Jr. – Spencer, S. M.[1992.] műve alapján.

<sup>194</sup> Boyatzis, R. E. [1982.]

<sup>195</sup> Linder V. [2005.]

<sup>196</sup> Lásd például Nemeskéri Gy. [2003.], Senge, P. M. [1998.], Bakacsi Gy. – Bokor A. – Császár Cs. - Gelei A. – Kovács K. – Takács S. [2004.], Dudás F. – Karolinyné – László Gy. – Lévai Z. – Poór S. [2004.]

<sup>197</sup> Bakacsi Gy. – Bokor A. – Császár Cs. - Gelei A. – Kovács K. – Takács S. [2004.] 48. oldal

<sup>198</sup> Dudás F. – Karolinyné – László Gy. – Lévai Z. – Poór S. [2004.] 39. oldal

figyelembe véve – eredményesen segítheti a kormányzó szervezetek valódi tudásszervezetté válását. A humán erőforrás stratégia felépítésénél a Miniszterelnöki Hivatal stratégiai tervezési útmutatóját<sup>199</sup> vettem alapul. Ennek következtében az általam felvázolt stratégia az alábbi részekből épül fel:

- Helyzetelemzés, SWOT-elemzés,
- Jövőkép, stratégiai célkitűzések,
- Pillérek (kulcstémakörök),
- Eszközök, intézmények,
- Konzisztencia és koherencia vizsgálata

### **13.2. Helyzetelemzés: tudásközpontú-e a kormányzó szervezetek humán erőforrás-gazdálkodása?**

#### **13.2.1. Korszerűtlen modellválasztás**

A kormányzó szervezetek „a köztisztviselők jogállásáról” szóló 1992. évi XXII. törvény hatálya alá tartoznak. A rendszerváltás harmadik évében megszületett törvénynek nem volt célja elősegíteni azt, hogy a kormányzó szervezetek tudásszervezetként működjenek. A törvényalkotók célja elsősorban a köztisztviselői kar stabilitásának, politikai függetlenségének erősítése, relatív jövedelmi helyzetének javítása volt. Ez a rendszerváltás első éveiben elfogadható törekvés volt, hiszen abban az időben Magyarországon „először az igazgatás demokratikus deficitjét kellett megszüntetni, és ennek keretében az igazgatás alkotmányjogi ártértékelése következett be, erős igazgatási bíraskodással, részletes szabályozással, a tisztviselői kar politikamentesítésével”<sup>200</sup>. A hatékonyság és a gyorsaság szempontjai nem szerepeltek a közigazgatási intézmények akkori létrehozásának az indokai között.<sup>201</sup>

A fent leírtak alapján érthető, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény előkészítői a XIX.-XX. század fordulóján kialakult ún. karrierrendszerű (vagy érdemszerző) modellhez nyúltak vissza, amely kétségkívül – recsegve-ropogva – még működött, és működik számos nyugat-európai országban. Ez a modell a modernkor szülöttje, amely erősen hierarchikus vezetési és képzettségi szintek szerint, és a köztisztviselői előremenetel főútvonalaként a bürokráciában eltöltött szolgálati időt jelöli meg.

A modell alap gondolata Max Weber – korábban röviden ismertetett - bürokráciaelméletében gyökerezik. Weber a bürokrácia szakszerűségének egyik biztosítékát abban látta, hogy a közigazgatást, mint hivatást el kell választani a politikától, mint hivatástól, és a politikának minél kevesebb teret szabad hagyni arra, hogy a közigazgatás személyzeti döntéseit befolyásolja. Ez az alapelv mindmáig helytálló, a megvalósítás módja felett azonban sok tekintetben eljár az idő. A szakirodalom ezt a modellt zárt rendszernek nevezi, ellentétben a politikai befolyásnak nagyobb teret engedő ún. nyílt rendszerekkel. A zártság eredeti célját - azt, hogy a politika nem szólhat bele a szakmai előmenetelbe – úgy próbálták meg elérni, hogy közszolgálatba csak a számarlétra alján lehetett belépni, és onnan kapaszkodni felfelé előre meghatározott szabályok - elsősorban a szolgálati idő hossza - szerint. Ennek a rendszernek a két nagy hátránya az, hogy

- alig tudja az egyéni teljesítményt figyelembe venni,
- a közigazgatási gyakorlattal nem rendelkezők nem, vagy csak veszteségek árán tudnak bejutni a rendszerbe. (Például illetményük, juttatásaik megállapításánál nem számítják be a közszolgálaton kívül szerzett szolgálati időt.)

<sup>199</sup> Miniszterelnöki Hivatal [2004.]

<sup>200</sup> Lőrincz Lajos: [évszám nélkül] 173. oldal

<sup>201</sup> Lőrincz Lajos: [évszám nélkül] 172. oldal

Éppen a fent említett okok miatt az elviekben zárt-rendszert alkalmazó nyugat-európai országokban is lényeges reformokat hajtottak, illetve hajtanak végre a közszolgálati foglalkoztatásban. Ennek legfontosabb elemei:

- az egyéni teljesítményértékelés, és annak figyelembe vétele az előléptetésnél és a díjazásnál,
- a teljesítmény szerinti bérezés megjelenése,
- a vezetői képességeken alapuló vezető kiválasztási rendszer,
- a közszolgálaton belüli mobilitás ösztönzése,
- a magasabb besorolású munkakörök megnyitása a kívülállók előtt nyílt pályázati rendszer formájában.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a közszolgálati foglalkoztatás rendszere zsákmányszerzővé válik. A túlzott politikai befolyásnak azonban nem kizárólag jogi szabályozással, hanem a köztisztviselőkkel szembeni szakmai és etikai követelmények, összeférhetetlenségi szabályok egyértelmű meghatározásával és számonkérésével, a nyilvánosság erejével, a szakszervezeti jogok erősítésével is megpróbálják elejét venni.<sup>202</sup> Következésképpen már az 1990-es évek elején is lett volna lehetőség egy karrierrendszerű, de korszerűbb modell követésére.

Nem feladata ennek a dolgozatnak az, hogy a magyar közszolgálati szabályozás részletes kritikáját adja.<sup>203</sup> Annyi viszont említést érdemel, hogy a jogi szabályozás csak kevéssé volt képes megakadályozni azt, hogy kormányváltások, sőt minisztercserék esetén is tömegesen bocsássák el a vezető köztisztviselőket. A zártság pozitív oldala tehát a gyakorlatban alig érvényesült. A zártság negatív következményei (gyenge motiváció, előregedés, túlfoglalkoztatás, belterjesség) viszont megmutatkoztak.<sup>204</sup>

Az elmúlt évtizedben történtek kísérletek a közszolgálati szabályozás korszerűsítésére, például több lehetőség nyílt a szolgálati időtől kevésbé függő előreléptetésre, illetményemelésre, bevezetésre került a teljesítményértékelés. Ezek azonban magát a modellt nem változtatták meg. Éppen ellenkezőleg egyfajta céhesítés (bezárkózási törekvés) is megfigyelhető volt, azaz olyan új szabályok születtek, amelyek tovább nehezítették külső szakemberek belépését a rendszerbe (kötelező alap- és szakvizsga), személyi illetmény eltörlése, illetve korlátozták a köztisztviselők külső munkavégzési lehetőségeit.

### **13.2.2. Gyenge, majd javuló munkaerő-piaci versenyképesség**

A közigazgatási szervezeteknek, mint munkáltatóknak a versenyképessége az 1990-es években jelentősen csökkent. Ezt legszemléletesebben az mutatja, hogy 30-40 éves munkavállalók tömegesen hagyták el a közigazgatást. Őket elsősorban nem fiatalokkal, hanem a versenyszférából elbocsátott idősebb munkavállalókkal lehetett pótolni. Jól szemlélteti ezt, hogy 1994. és 2003. között 36 százalékkal emelkedett a műszaki felsőfokú végzettségűek száma, a bölcsészdiplomával rendelkezők – korábban igen alacsony – száma pedig megötszöröződött.<sup>205</sup>

<sup>202</sup> Lásd például Dudás F. [2004.], Hazafi [2005], OECD [2005.]

<sup>203</sup> Ebben a témakörben a közelmúltban is számos, igen kritikus cikk jelent meg. Lásd például Kovács I. [2005.], Lévai Z. [2005.]

<sup>204</sup> A zárt rendszer ellentmondásosságát szemléletesen mutatja be Gajdusчек Gy. [2004/2.] tanulmánya. A szerző végkövetkeztetése az, hogy a magyar rendszer csak nevében zárt, valójában a jogi szabályozás a politikai befolyásolásra számos lehetőséget biztosít. Vadász J. [2006.] a modellválasztás korszerűtlenségének további aspektusaira hívja fel a figyelmet, és a kivezető utat többek között a feladatalapú foglalkoztatásban, és az illetményrendszernek az egyéni teljesítményt jobban elismerő átalakításában jelöli meg.

<sup>205</sup> Az adatok eredeti forrása a Belügyminisztérium közigazgatási adatbázisa, a KÖZIGTAD. A dolgozat ezen fejezetében szereplő adatok nagy részét azonban nem közvetlenül a KÖZIGTAD-ból vettem át, hanem Dudás F. – Hazafi Z. [2005.] cikkeiből, illetve Gajdusчек Gy. [2004/2.] tanulmányából.

Az informatikai foglalkozásúak száma is ugrásszerűen megnőtt. Ezt a növekedést csak részben indokolja, hogy az informatika bővülése, illetve a kommunikációs tevékenység hangsúlyosabbá válása informatikai, műszaki, illetve bölcsészvégzettségű munkatársak felvételét igényelte. Sokkal inkább arról volt szó, hogy a versenyszférából, illetve a közszféra egyes területein leépített, máshol elhelyezkedni nem tudó diplomások a közigazgatásban találtak „menedéket”. Így 2003-ra egy olyan az ellentmondásos helyzet alakult ki, amelyben igen magas az idős munkavállalók aránya, és egyidejűleg a határozatlan időre kinevezett köztisztviselők csaknem 40 %-a 5 évnél rövidebb ideje áll közzszolgálati jogviszonyban jelenlegi munkáltatójánál.

Egy másik felmérés<sup>206</sup> azt hozta felszínre, hogy az elmúlt 15 évben közigazgatási szervezetek új munkavállalókat elsősorban más közigazgatási szervezetektől, a közszféra más intézményeitől, a megszűnő állami vállalatoktól és a pályakezdők köréből tudtak felvenni, és kicsi azon köztisztviselők aránya, akik vállalkozóként, vagy a magángazdaság cégeiben szereztek komolyabb gyakorlatot. A főtisztviselők körében végzett felmérés is arra mutatott rá, hogy nagyon szegényes a főtisztviselők kapcsolata a versenyszféra szereplőivel.<sup>207</sup> A közzszolgálati foglalkoztatás sok tekintetben belterjessé vált.

Az ezredfordulóra valamelyest javult a közzszolgálat munkaerő-piaci helyzete. Érezhetően csökkent a fluktuáció. Elsősorban a pályakezdő diplomások munkaerő-kínálatának növekedése, másodsorban az Európai Unióhoz történő csatlakozás új kihívásai és lehetőségei, harmadsorban - a 2001-2002-ben végrehajtott nagyarányú illetményemelés eredményeként - javuló jövedelmi helyzet következtében egyre több a fiatal diplomás a kormányzó szervezetekben. A fiatalok körében emelkedett a jogi, közgazdasági, igazgatási végzettséggel rendelkezők aránya. A minisztériumokban a „legnépesebb” korosztály a 26-30 éveseké, s csak a második legnépesebb az 51-55 éveseké, ami alapvetően eltér a közigazgatás egészét jellemző elöregedéstől. E hatások eredményeként napjainkra egy olyan torz életkori struktúra alakult ki, amelyet az idősebb és a legfiatalabb életkori csoportok relatív túlsúlya jellemez.

### 13.2.3. A tudástőke elemei egymás ellen dolgoznak

Az előző alfejezetben bemutatott adatok (pl. a belterjessé válás) egyúttal arra utalnak, hogy a **tudástőke két eleme (az ügyfélőke és a humántőke) nem erősítette egymást.** Érdemes ezért ezt a jelenséget részletesebben megvizsgálni. A közigazgatási – és különösen a kormányzó – szervezetek az elmúlt másfél évtizedben is mindent megtettek azért, hogy a kulcsfontosságú dolgozókat a versenyszférából is fel tudják venni. Erre lehetőséget a nem-közzszolgálati jogviszonyban történő foglalkoztatás, a személyi illetmény megállapítása, illetve a vezetői kinevezés teremtett. A vállalkozási, megbízási szerződéssel történő foglalkoztatást a legtöbb kormányzó szervezet viszonylag széles körben alkalmazta. Ez egyfelől rugalmasságot vitt a rendszerbe, másfelől viszont bomlasztó hatású volt: gyakran két személy ugyanazt a munkát végezte, más jogviszonyban, igen eltérő díjazásért. A személyi illetménnyel foglalkoztatók száma és aránya 1994 és 2001 között jelentősen, közel háromszorosára emelkedett.<sup>208</sup> 2002. év elején azonban ez a lehetőség megszűnt.

A közigazgatási szervezetek körében elterjedt az a gyakorlat, hogy vezetői megbízás felajánlásával próbálják magukhoz vonzani a kulcsfontosságú szakembereket. (Ezt jogilag megtehetik, mivel a köztisztviselői törvény a vezetői megbízás előfeltételeként nem ír elő

<sup>206</sup> A Magyar Közigazgatási Intézet által finanszírozott és irányított a Magyar Gallup Intézet által 2003. szeptemberében végzett kérdőíves adatfelvétel, amelyet ezerfős, reprezentatív, rétegzett köztisztviselői mintán hajtottak végre. A z eredményeket ismerteti Gajduscheck Gy. [2005.]

<sup>207</sup> Szatmáriné Balogh M. – Dénes G. [2004.]

<sup>208</sup> Dudás F. – Hazafi Z. [2005.] 279. oldal

közszolgálatban szerzett tapasztalatot.) Többféle adat is utal erre. A közszolgálatban a vezetők aránya nagyon magas: 2003-ban 12 891 fő, az összes köztisztviselő mintegy 12%-a töltött be vezetői pozíciót. A minisztériumokban ugyanez az arány meghaladta a 18 százalékot. A KÖZIGTAD 2003-as adatai szerint a közigazgatási vezetők kétharmada három évnél nem régebben tölti be az adott vezetői pozíciót. Még inkább leleplező jellegű, hogy a Foglalkoztatási Hivatal adatai szerint 2001 és 2002 között, vagyis egy év alatt - a személyi illetmény megszüntetését követő évben - a vezetői létszám több mint harmadával nőtt. Ugyanezen időszak alatt a köztisztviselői összlétszám némileg még csökkent is, a közigazgatási feladatok változása sem indokolhatta ezt a felfutást. Az egyetlen életszerű magyarázat az, hogy a személyi illetmény megszüntetését<sup>209</sup> ily módon kompenzálták az egyes szervezeteknél.

Figyelemre méltó, hogy miközben a közigazgatási szervezetek a felsorolt három lehetőséggel széles körben éltek, addig alig-alig alkalmazták azokat az illetmény-eltérítési lehetőségeket, amelyek a már hosszabb ideje közszolgálatban állók számára teremtik meg illetményük gyorsabb emelkedésének lehetőségét.<sup>210</sup> Ebből is arra következtethetünk, hogy az illetményrendszer a közszolgálati életpályát viszonylag elfogadható módon jutalmazza, és a kormányzó szervezetek a kiskapuk keresésére a kompetens külső munkaerő megszerzése érdekében kényszerültek, kényszerülnek. E kiskapuk azonban nem erősítik, hanem szétlyuggatják, károsítják a rendszert. Különösen igaz ez a vezetői megbízásokra, mivel ezek a kormányzó szervezetek belső szervezeti rendjét is torzítják. E szervezetek ahelyett, hogy tudásmenedzsment követelményeihez igazodva egyszerűsíténék és „laposítanák” szervezeti hierarchiájukat, a munkaerő megszerzése érdekében arra kényszerülnek, hogy egyre több vezetői munkakört építsenek be a szervezetükbe. Következésképpen **a tudástőke két elemének (a strukturális tőkének, illetve a humántőkének) az tőkéletesítése egymás ellen dolgozik.**

#### **13.2.4. A formális képzettség jelentős növekedése**

A sok negatívum után talán a pozitívumok között említhető, hogy a közigazgatásban tovább erősödtek a tudásszervezetek formális jellemzői: 2004-ben az államigazgatásban dolgozó köztisztviselők között a diplomások aránya meghaladta az 50 százalékot, az önkormányzati igazgatásban pedig a 30 százalékot. Emögött azonban az a tendencia is meghúzódik, hogy középfokú végzettségű köztisztviselők tömegesen szereztek – elsősorban illetményemelési céllal – olyan diplomát, amelyet munkájuk során csak kevésbé tudnak hasznosítani.

Az idegennyelv-ismeret tekintetében is jelentősen javult a helyzet azzal, hogy ma már az összes köztisztviselő közel 30%-a rendelkezik nyelvvizsga bizonyítvánnyal igazolt nyelvtudással. Ugyanakkor romlott a nyelvvizsgákkal rendelkezők belső összetétele: míg a felsőfokú nyelvismerettel rendelkezők abszolút száma nem változott, addig mind abszolút számában, mind részarányában dinamikusan növekedett a közép- és az alacsonyfokú nyelvtudással rendelkezők száma. Ez részint a megtartott idegen nyelvi képzések formális voltával, részint pedig a nyelvvizsgák után kapható illetménypótlékkal magyarázható. A nyelvismerettel rendelkezők számának bővülése mögött tehát kevésbé használható nyelvtudás húzódik meg. Sajnos e látszólag kedvező statisztikák arról is árulkodnak, hogy a köztisztviselők képzésére rendelkezésre álló források jelentős része papírok megszerzésére irányul, és nem azt segíti, hogy a kormányzó szervezetek valódi tudásszervezetté váljanak.

<sup>209</sup> A meglévő személyi illetményeket lényegében befagyasztották, újat pedig nem lehetett megállapítani.

<sup>210</sup> Dudás F. – Hazafi Z. [2005.] 279. oldal



Egy közelmúltban végzett felmérés<sup>211</sup> egyértelműen megmutatta a minisztériumi köztisztviselők képzési, továbbképzési rendszerének túlzott jogcentrikusságát, szemben a nyugat-európai országoknak a széleskörű gyakorlati ismeretek megszerzésére és kompetenciák fejlesztésére koncentráló továbbképzési rendszerével. A felmérés tanulsága, hogy maguk az érintett köztisztviselők is az utóbbi típusú képzéseket részesítik előnyben, ezeket tudják munkájuk során jobban hasznosítani. Ugyanakkor a műszaki, agrár-, informatikai és bölcsészdiplomával rendelkezők nagyarányú beáramlása a közigazgatásba valóban szükségessé tette ezen munkatársak felvértezését a legalapvetőbb jogi és igazgatási ismeretekkel.

A fenti felmérés azt is feltárta, hogy a minisztériumok többségében alkalmazott vezetési módszerek elavultak, és adatokkal támasztotta alá, hogy a korszerűbb szemléletben vezetett minisztériumokban nemcsak a dolgozók elégedettebbek, hanem a munka minősége is jobb.

### 13.2.5. A humánerőforrás-gazdálkodás gyengeségei

Az eddig leírtak azt mutatják, hogy a kormányzó szervezetekben humánerőforrás-gazdálkodás gyenge lábakon áll: korszerűtlen modellt követ, elsősorban formális követelményeknek próbál megfelelni az emberi erőforrások valódi „menedzselése helyett. Ennek további példaként említhetem a – megfelelő előkészítés nélkül bevezetett - kötelező teljesítményértékelési rendszert, amely elsősorban a magasabb illetmény megadását szolgálja és kevésbé alkalmas arra, hogy feltárja a dolgozók munkáját gátló tényezőket, és elősegítse a szakmai fejlődésüket szolgáló munkaerő-fejlesztési intézkedések meghatározását.

A főtisztviselők között 2004-ben végzett felmérés azt hozta felszínre, hogy maguk a köztisztviselők is rendkívül elégedetlenek a kormányzó szervezeteknél<sup>212</sup> kialakult humánerőforrás-gazdálkodással. Ennek – egy kivétellel - valamennyi elemét a közepesnél rosszabbnak minősítették. Lásd az 5. táblázatot!

#### 5. Táblázat: a főtisztviselők véleménye a kormányzó szervezetek humánerőforrás-gazdálkodásáról<sup>213</sup>

Humán erőforrás gazdálkodási alrendszerek	A kapott értékek átlaga 7 fokozatú skálán
A munkatársak kiválasztása	3.465
Fejlesztés-továbbképzés a szakmai területen	3.649
A vezetői készségek fejlesztése	3.388
Karrier-rendszer, az utánpótlásról történő gondoskodás	2.886
Teljesítményértékelő rendszer	3.265
Gondoskodó létszám-leépítés	2.670

A táblázat adatait böngészve különösen elgondolkodtató, hogy a megkérdezettek a leggyengébbnek a karrierrendszert, az utánpótlásról való gondoskodást tartották, holott – nevének megfelelően – éppen ez lenne a karrierrendszerű közszolgálati foglalkoztatás lényege. Ugyanakkor a felmérés eredményei azt is példázzák, hogy a főtisztviselők kritikusak a jelenlegi gyakorlattal szemben, és készek lennének azon változtatni.

<sup>211</sup> A felmérést a Miniszterelnöki Hivatal és a Belügyminisztérium megbízásából a Magyar Közigazgatási Intézet végezte. Az eredményeket ismerteti Hajnal György [2004.]

<sup>212</sup> A főtisztviselők a kormány irányítása alá tartozó szervezetekben dolgoznak, ezért véleményük valóban a kormányzó szervezeteket minősíti.

<sup>213</sup> Szatmáriné Balogh M. – Dénes G. [2004.] 54. oldalán található táblázat alapján

### 13.2.6. SWOT-elemzés

Az előző alfejezetekben elsősorban a rendszer gyengeségeit soroltam fel. Természetesen a jelenlegi, karrierrendszerű modellnek nem csak árnyoldalai vannak, hanem az elősegíti bizonyos kompetenciák fejlődését is. Az OECD dolgozatom elején említett értékelése felhívja a figyelmet arra, hogy a tudás megosztására való készség összefügg a foglalkoztatás biztonságával. Ha ugyanis a monopolizált tudás a dolgozó fő fegyvere az állása megőrzéséért és az előmenetelért vívott harcban, akkor bolond lesz tudását megosztani. Hasonló következtetésre jutott a kormányzás gyökeres megújításának két világhírű szószólója David Osborne és Ted Gaebler, amikor egy konkrét eset kapcsán így fogalmaztak: „Senki sem akar úgy újítani, hogy megszünteti a maga állását. Ha azonban az alkalmazottak tudják, hogy biztos munkahelyük van, az innovációval szembeni magatartásuk határozottan megváltozik.”<sup>214</sup>

Említhetünk más kompetenciákat is, például a felelősségvállalást, a konfliktustűrő képességet, amelyeknek a kifejlődését a karrierrendszerű modell jól szolgálja. Az értékalapú koordináció fontossága is azt húzza alá, hogy a kormányzó szervezeteknek szükségük van a köz szolgálat mellett élethivatásszerűen elkötelezett munkavállalókra. A fenti elemzés során megállapított erősségeket és gyengeségeket, illetve feltárt lehetőségeket és veszélyeket egy ún. SWOT-táblázatban összesítettem. Lásd a 6. táblázatot!

#### 6. Táblázat: a kormányzó szervezetek humánerőforrás-gazdálkodásának SWOT-táblázata

<b>Erősségek</b> 1. Kiszámítható előmenetel és jövedelemszint 2. Magasan képzett, a közszolgálat mellett elkötelezett személyi állomány 3. Viszonylagos foglalkoztatási stabilitás, és az ebből adódó készségek	<b>Gyengeségek</b> 1. Elavult (a modernkornak megfelelő) foglalkoztatási modell 2. Bürokratikus szemléletű, formalizmusra hajló humánerőforrás-gazdálkodás 3. A politikai váltógazdálkodás eróziós hatása a vezetőkre és a vezetői képességekre
<b>Lehetőségek</b> 1. Készség és igény a változtatásra 2. Az új kihívások vonzzák a tehetséges embereket, fokozódó mobilitás a magán és a közszféra között 3. Megújulási lehetőség a generációváltás következtében 4. Uniós fejlesztési források megnyílása a kormányzati humánerőforrás-gazdálkodás számára	<b>Fenyegetések</b> 1. Ötletszerű változtatások 2. Kieleződő verseny a minőségi munkaerőért, kompetens dolgozók tömeges távozása a közszolgálatból 3. Szervezeti tudás részbeni elvesztése a túlságosan gyors generációváltás miatt 4. Költségvetési megszigorítások

A korábban nem említett tényezők közül a táblázat lehetőségként számol az Európai Uniótól elnyerhető támogatásokkal, mivel az erre vonatkozó elvi döntés már mind az Unió, mind Magyarország részéről megszületett. Ugyanakkor belátható, hogy a közeljövőben magyar költségvetési források csak a jelenleginél korlátozottabban állnak majd rendelkezésre a kormányzó szervezetek részére.

<sup>214</sup> Osborne, D – Gaebler, T. [1994.] 263. oldal

### 13.3. A kormányzó szervezetek tudásközpontú humánerőforrás stratégiájának jövőképe és stratégiai céljai

A kormányzó szervezeteknek a működésükre vonatkozó stratégiák, köztük a humánerőforrás fejlesztési stratégia kialakítása során leginkább három érdekcsoport elvárásait kell figyelembe venniük:

- a társadalomét,
- azoknak a vezetőknek, vezető testületeknek (miniszter, Kormány, Országgyűlés, a továbbiakban: a kormányzat) elvárásait, amelyeknek a döntéseit előkészítik és
- a szervezet dolgozóit.

A kormányzó szervezetek közfeladatokat látnak el. Dolgozóik a köz (az ország, a nemzet) szolgálatára esküdtek fel, hivatástudatuk is a közszolgálatiáshoz kötődik. Következésképpen jövőképüket nagyban meghatározza az, hogy milyen jövőt képzelnek el annak a közösségnek, amelyet szolgálnak, és milyen módon szeretnék azt szolgálni. Ugyanakkor a kormányzó szervezetek a kormányzat intézményei, ebből adódóan dolgozóiknak lojálisaknak kell lenniük a mindenkori kormányzathoz. Jó esetben e kettős kötődés nem okoz éles konfliktust, hiszen a kormányzat elvileg azt a programot valósítja meg, amire a választóktól, a szavazatok többségének megszerzésével felhatalmazást kapott, és ennek során a társadalom érdekeit kell szem előtt tartania. A kormányzatnak azonban megvannak a saját szervezeti, politikai érdekei is. Ezért esetenként konfliktus támad a közszolgálatiáshoz elve és a lojalitás szükségessége között. Tipikus példája ennek a választások előtti kormányzati túlköltekezés, ami kormányon lévők újjavaslati érdekeit szolgálja, de költségvetési egyensúlyhiányhoz, akár pénzügyi válsághoz is vezethet.

A kormányzó szervezetek dolgozóinak hivatása a közszolgálat, és alapvetően ennek révén próbálnak érvényesülni. Egyes esetekben mégis ellentétbe kerülhet a közszolgálatban dolgozók érdeke a közérdekkel. Például a dolgozók magasabb fizetést, több tanulmányi szabadságot szeretnének annál, mint amit a költségvetés helyzete lehetővé tesz.

A három érdekkör rövidtávon gyakran előforduló konfliktusa miatt kulcsfontosságú, hogy a stratégia kialakítása segítse elő a három érdekkör hosszú távú harmonizálását. Tudásalapú társadalomban éppen a tudás az egyik olyan tényező, amelynek mentén az összehangolás megvalósítható:

- a tudás a gazdasági fejlődés meghatározó erőforrása,
- a tudás a sikeres kormányzás fontos eszköze,
- tudásuk gyarapítása a dolgozók többsége számára vonzó perspektívát jelent.

Célszerű ezért egy olyan jövőképet vázolni fel, amely a tudást helyezi a középpontba.

A stratégiai menedzsment irodalomban a jövőkép fogalmának is több meghatározása, felfogása létezik. Az egyik megközelítés a jövőképet célállapotként, az adott terület egy jövőbeni kívánatos állapotának átfogó leírásaként definiálja.<sup>215</sup> Egy másik megközelítés szerint a jövőkép inkább a szervezet küldetésével rokon fogalom, a szervezet dinamizmusának (honnan hová tart) a kreatív megfogalmazása.<sup>216</sup> Egy létező szervezet jövőképe egyaránt hangsúlyozza, azokat a kulcsértékeket, amelyeket a szervezet meg akar őrizni, és szervezet legfontosabb céljait, törekvéseit. Dolgozatomban ez utóbbi megközelítést alkalmazom.

<sup>215</sup> Miniszterelnöki Hivatal [2004.] 7. oldal

<sup>216</sup> White, C. [2004.] 55. oldal

A korábban leírtakra tekintettel a kormányzó szervezetek humánerőforrás stratégiája jövőképek kialakításakor abból célszerű kiindulni, hogy a kormányzó szervezetek olyan kormányzat döntéseit készítik elő, amely felismerte a tudás fontosságát. Egy ilyen kormányzatról feltételezhető, hogy

- döntései során előtérbe helyezi a tudás létrehozását, megosztását, hasznosulását szolgáló stratégiákat, programokat, intézkedéseket,
- megalapozott döntéseket akar hozni,
- elvárja a döntéseit előkészítő kormányzó szervezetektől, hogy a megalapozott döntéshez szükséges információkat képesek legyenek összegyűjteni, verifikálni, szintetizálni, az eredményes kormányzáshoz szükséges tudássá alakítani.

A fentiekkel összhangban a kormányzó szervezetek jövőképek:

- tudásközpontúnak kell lennie,
- tartalmaznia kell (legalább implicit formában) a társadalom és a kormányzat jövőjéről alkotott víziót,
- perspektívát kell nyújtania a kormányzó szervezetek és dolgozóik részére.

A felsorolt három kritérium figyelembe vételével megkíséreltem tömören megfogalmazni a kormányzó szervezetek egy lehetséges jövőképet: *a kormányzó szervezet a jövőben egy olyan kormányzatot szolgál, amely – elsősorban a tudás jobb hasznosítása révén – versenyképes gazdaságot, összetartó társadalmat, fenntartható fejlődést szeretne elérni, és részvevője a hasonló célokat követő nemzetközi szervezeteknek. E célja elérése érdekében*

- *nyílt kormányzást folytat,*
- *stratégiai partnerséget alakít ki a gazdaság és a társadalom meghatározó tényezőivel,*
- *munkáltatóként anyagilag, erkölcsileg és a foglalkoztatás biztonságát tekintve megbecsüli a tudást, de*
- *tudásmunkásaival szemben követelményeket is támaszt: nyitottságot, problémaérzékenységet, az újra, a változásra való fogékonyságot, stratégiai gondolkodást, minőségi, naprakész tudást vár el tőlük.*

A jövőkép megfogalmazása után a stratégiai célok meghatározása a feladat. Optimális esetben egy szervezet humánerőforrás fejlesztési stratégiai céljait a szervezet egyéb stratégiai céljaival együtt határozzák meg. Ennek szükségképpen így kellene történnie a kormányzó szervezetek esetében, mivel

- a kormányzó szervezetek legfőbb erőforrását saját dolgozói jelentik;
- a kormányzó szervezetek közfeladatait kívülről határozzák meg, azaz a humán- erőforrás stratégiának alkalmazkodnia kell a szervezettel szembeni külső elvárásokhoz.

A kormányzó szervezetek stratégiai céljai sokfélék lehetnek. Ezeknek az áttekintése meghaladja a dolgozat kereteit. Egy stratégiai cél azonban szorosan kötődik a dolgozat témájához, nevezetesen a kormányzó szervezetek valódi tudás szervezetté alakítása. Nézzük meg, hogy ez a stratégiai cél hogyan kapcsolódik a humánerőforrás fejlesztési stratégiához!

A kapcsolat szemléletessé tétele érdekében egy táblázatba foglaltam össze a valódi tudásszervezetként működő kormányzó szervezetek korábban meghatározott legfontosabb követelményeket, és azt, hogy e követelményeket teljesítése érdekében egy kormányzó szervezetnek milyen kompetenciákkal rendelkező dolgozókra van szüksége. Lásd a 7. táblázatot!

**7. Táblázat: a tudásszervezetként működő kormányzó szervezetek jellemzői, és a dolgozóiktól ezek alapján elvárt kompetenciák**

<b>A tudásszervezetként működő kormányzó szervezetekkel szembeni követelmények</b>	<b>A dolgozóktól elvárt kompetenciák</b>
Nem csak szabályoz, hanem komplex megoldást keres	Képes átlátni, megragadni az összefüggéseket, önállóan gondolkodni
Együttműködik:	Együttműködésre kész
- társszervezetekkel, belső szervezeti egységekkel, munkatársakkal	Hajlandó tudását megosztani, csoportban dolgozni
- tudományos szervezetekkel	Tudását karbantartja, korszerűsíti
- az ügyfelekkel (érdekképviselőiteikkel)	Nyitott, kezdeményező, konfliktustűrő
Értékeket követ	Tudatos, előítélet-mentes
Stratégiák összefüggő rendszerével rendelkezik	Innovatív, kreatív
Decentralizálja a hatásköröket	Döntésképes, felelősségteljes
Alkalmazza a korszerű információtechnológiát	Tanulásképes, fogékony az újra

A táblázat első tanulsága az, hogy a kormányzó szervezetek dolgozóival szembeni elvárások között megnő a kompetenciák jelentősége. A második tanulság az, hogy e kompetenciák egy része meglehetősen új elvárás a közigazgatásban dolgozókkal szemben. Nyilvánvaló, hogy a kormányzó szervezetek humánerőforrás-gazdálkodásának egyik kiemelt feladata az, hogy a felsorolt kompetenciákkal rendelkező munkaerőt biztosítson a kormányzó szervezetek részére. Ezzel összhangban, de általánosabb érvennyel megfogalmazhatjuk, hogy a humánerőforrás stratégia legfontosabb célja csak egy lehet: azoknak a kompetenciáknak a biztosítása, amelyek a kormányzó szervezetek stratégiai céljai eléréséhez szükségesek.

**13.4. A kormányzó szervezetek humánerőforrás stratégiájának pillérei**

A kormányzó szervezetek humánerőforrás stratégiájának nyilvánvalóan arra kell koncentrálnia, hogy a valódi tudásszervezetként történő működéshez szükséges kompetenciákkal a szervezet dolgozói rendelkezzenek. Hiba lenne leértékelni azt a – jó értelemben vett – bürokratikus tudást, amely sok évtizedes közhivatali munka során fejlődik ki. Következésképpen a kormányzó szervezetekben a posztmodernkorban is van létjogosultsága a szolgálati időn, a közigazgatási tudáson alapuló előléptetésnek, a köztisztviselői életpályának. Ez azonban nem lehet kizárólagos.

Az a kormányzó szervezetek előtt álló kihívás, miszerint a változáshoz szükséges kompetenciákat meg kell szerezni, de a stabilitáshoz szükséges tudást is meg kell őrizni, nem példa nélküli, számos más szervezet is ebben a helyzetben van. Erre a kettős kihívásra hatékony választ adnak az ún. kompetenciamodellek, amelyek a szervezet különböző munkakör-családjai sikeres betöltéséhez szükséges kompetenciákat állapítják meg. Témánk szempontjából gyümölcsözőnek látszik az a megközelítés, amely megkülönbözteti

- a funkcionális,
- az általános és
- a kulcskompetenciákat.

A 8. táblázatban azt próbálom bemutatni, hogy a kompetenciák három típusa hogyan kapcsolódik a kormányzó szervezetek eredményes működéséhez. A táblázat segítséget nyújt egy olyan kiegyensúlyozott humánerőforrás stratégia kialakításához, amely a mindhárom típusú kompetencia megszerzésére kellő figyelmet fordít. Nyilvánvaló, hogy a jövőbeni eredményes működés szempontjából is rendkívül fontosak lesznek a funkcionális kompetenciák. Például az, hogy a kormányzó szervezetek dolgozói saját szakterületüket jól ismerjék, megbízhatóan

végezzék munkájukat, el tudjanak igazodni a közigazgatás útvesztőiben. E kompetenciákkal a kormányzó szervezetekbe belépő dolgozóknak már többé-kevésbé rendelkezniük kell, tehát **egy már meglévő (vagy hagyományos képzéssel megszerzhető) tudáshoz kötődnek.**

## 8. Táblázat: a kompetenciák és a szervezeti teljesítmény kapcsolata<sup>217</sup>

A kompetenciák meghatározásának alapja	A kompetenciák típusa	A kompetenciák hozzájárulása a szervezet sikeréhez	A kompetencia és a szervezeti tudás viszonya
Stratégiai célok, értékek	<i>Kulcskompetenciák</i>	Vezető szerep, együttműködő, nyitott szervezet	Tudásteremtés
Közös, gyakori követelmények	<i>Általános kompetenciák</i>	Változásra kész, tanuló, tudás-megosztó szervezet	Tudás megszerzése, megosztása
Szakmai követelmények	<i>Funkcionális kompetenciák</i>	Megbízható szakmai teljesítmény	Szervezeti tudás megőrzése

A funkcionális kompetenciák mellett (sőt azok megszerzése érdekében) azonban felértékelődnek az olyan általános kompetenciák, mint a tanulásra, a változásra való képesség, az együttműködési képesség, a nyitottság. (Általános jelleggel szükség lesz olyan ismeretekre is, mint a korszerű információs-kommunikációs technológia használata, idegennyelvtudás.) A jövőben e kompetenciák (ismeretek) nélkül a köztisztviselők nem tudnak majd hozzájárulni a kormányzó szervezetek sikeres működéséhez. A felsorolásból látható, hogy ezek a kompetenciák **az új tudás megszerzéséhez, és a tudás megosztásához kötődnek.**

**A kormányzó szervezetek, mint valódi tudásszervezetek számára a tudás teremtéséhez kötődő kompetenciák jelentik majd a kulcskompetenciákat.** A 10.1. alfejezetben kifejtettük, hogy új tudás létrehozásának akkor a legnagyobb a valószínűsége, ha

- egymástól viszonylag különböző szakemberek, illetve szervezetek,
- szorosan együttműködnek egymással.

Az új tudás létrehozásához nyilvánvalóan az újra való fogékonyságra, kreativitásra, átlátó képességre van szükség. Emellett azonban említenünk kell a leadership-hez tartozó kompetenciákat is, hiszen – mint azt korábban hangsúlyoztuk – az ügyfelekkel és más külső szervezetekkel való igazi együttműködés megkívánja, hogy a kapcsolat különböző szakaszaiban a kormányzó szervezetek dolgozói vezető (kezdeményező) szerepet töltsenek be. Végül, de nem utolsó sorban a kulcskompetenciák között kell említenünk azokat a kompetenciákat, amelyek lehetővé teszik, hogy a dolgozó otthonosan mozogjon több területen is. Olyan köztisztviselők lesznek képesek innovatív szabályozásokat (komplex megoldásokat) kidolgozni egy-egy bonyolult problémára, akik rendelkeznek hivatalnoki és kutatói, vagy hivatalnoki és vállalkozói, vagy hivatalnoki és politikusi stb. kompetenciákkal.

A fent leírtakból következik, hogy a kormányzó szervezetek kiegyensúlyozott és eredményes működéséhez szükséges funkcionális, általános és kulcskompetenciák kifejlesztésére sem a zárt, sem a nyílt közszolgálati modell nem teremt optimális feltételeket. A zárt modell a kulcskompetenciák megszerzése és fejlődése ellen hat. A nyílt modell talán kedvező bizonyos kulcskompetenciák megszerzése szempontjából, de gátolja számos funkcionális és általános kompetencia kialakulását. Levonhatjuk a tanulságot, miszerint **a kormányzó szervezetek tudásszervezetté válása érdekében modernkor zárt közszolgálati rendszerét a tudásalapú gazdaságban egy új modellnek kell felváltania. Egy olyan modellnek, amely – mint a szivacs**

<sup>217</sup> Mohácsi G. [1999.] 472. oldalán található ábrának a kormányzó szervezetekre adaptált változata.

**– alkalmas a tudás felszívására és (enyhe nyomásra) a tudás kibocsátására is. Ezért ezt a modellt szivacsmodellnek nevezem.**

A tudás felszívására a szervezet két módon képes. Egyfelől úgy, hogy meglévő dolgozói tudását, kompetenciáit fejleszti, és igyekszik megtartani ezeket a dolgozókat. Másfelől úgy, hogy olyan új dolgozókat alkalmaz, akik rendelkeznek a szervezet sikeres működéséhez szükséges tudással, kompetenciákkal. Ez utóbbi lehetőségről a kormányzó szervezetek sem mondhatnak le, hiszen a kormányzó szervezetek számára szükséges számtalan féle tudás (tapasztalat, ismeret) nem szerezhető meg a közigazgatási munka során. Az ügyféltoke hasznosítása is elképzelhetetlen anélkül, hogy például az oktatással, az egészségüggyel, vagy a távközléssel foglalkozó kormányzó szervezetek ne alkalmazzanak főállásban olyan szakembereket, akik korábban e területeken dolgoztak.

A szivacsmodell annak a kettős követelménynek a teljesülését szolgálja, miszerint a kormányzó szervezeteknek eredményes működésükhöz egyaránt szükségük van olyan tudásra és kompetenciákra, amelyeket

- az élethivatásszerű, stabil foglalkoztatás révén fejleszthetőek ki, illetve,
- elsősorban külső munkaerő felvételével szerezhetőek meg.

A szivacsmodellben a szivacs szerkezetét az élethivatásszerű foglalkoztatás adja. Ez a szerkezet sem lehet merev, „elmeszesedett”. Ellenkezőleg az élethivatásszerű foglalkoztatást össze kell kötni az életen át tartó tanulással. A szivacsmodell másik – az átjárhatóságot jelentő - kulcseleme a kormányzó szervezetek megnyitása a közszféra más területeiről, valamint a versenyszférából érkezők előtt.

**A kormányzó szervezetek humánerőforrás stratégiájának a következő két pilléren kell állnia:**

- **életen át tartó tanulás kereteinek megteremtésén a karrier rendszerben foglalkoztatott köztisztviselők részére,**
- **a kormányzó szervezetek és az általuk szabályozott szervezetek tudásvegyítését (tudásötvözését) elősegítő közszolgálati foglalkoztatási szabályok bevezetésén.**

E dolgozat keretei nem teszik lehetővé a javaslatok részletes kifejtését, ezért csak modellváltás meghatározó irányainak a felvázolására törekszem.

### **13.5. A stratégia megvalósításának legfontosabb eszközei**

Az életen át tartó tanulás kereteinek a kialakítására nem csak a kormányzó szervezeteknél, nem csak a közszférában, hanem a gazdaság egészében szükség lenne. Megítélésem szerint a megoldás az lehetne, ha a szakszervezetek által szorgalmazott, de a versenyszféra munkáltatói által elutasított munkaidő-csökkentés több évre szóló tanulmányi munkaidő-kedvezmény formájában valósulna meg. Ez azt jelentené, hogy minden dolgozó jogosult lenne arra, hogy egy ötéves időtartamon belül munkaidejéből X órát képzéssel töltsön.<sup>218</sup> A rendszer fontos eleme, hogy a munkáltató és a dolgozó közösen, személyre szabottan határozza meg a képzési tervet.

A magyar közigazgatás versenyképessége szempontjából meghatározó jelentőségűnek tartom, hogy az állam ne a közszolgálatban dolgozók munkaidejének további, hagyományos módon

<sup>218</sup> A köztisztviselők rendszeres továbbképzését a 199/1988. (XII. 4.) kormányrendelet jelenleg is előírja. Ugyanakkor ez a rendelet is példa arra, hogy a szabályozás még nem a megoldás, mivel a jogszabályban előírt továbbképzés megvalósításának számos feltétele hiányos.

történő csökkentésével akarjon jó példát mutatni. Ez ugyanis tovább rontaná a közszolgálat versenyképességét. Ezzel szemben a példamutató az lenne, ha az állam elsők között az életen tartó tanulás keretrendszerét vezetné be a közszolgálatba, ideértve az ötéves tanulmányi munkaidő-kedvezmény rendszerét is. Nem árt magunkat figyelmeztetni, hogy a szabályozás az életen tartó tanulás esetében is csak része a probléma megoldásának. A megoldásnak számos más intézkedést is tartalmaznia kell. Az ötéves munkaidő-kedvezmény mellett, arra épülve szükséges a köztisztviselők képzési, továbbképzési rendszerének tartalmi megújítása. **A megújulás fő iránya a köztisztviselők nyitottabbá tétele arra a világra, illetve annak a világnak a határterületeire, amelynek a szabályozását végzik, pontosabban, amellyel együttműködve keresik a megoldást a problémákra.** Ez magában foglalja:

- a képzés jogias jellegének átalakítását, és olyan kompetenciák elsajátíttatását, mint a csoportmunka, a konfliktuskezelés, az időgazdálkodás, a változás- és a projektmenedzsment. Különleges figyelmet kell szentelni azoknak a kompetenciáknak a fejlesztésére, amelyek a kormányzó szervezetek tudásszervezetként történő működéséhez szükségesek (lásd a 7. táblázatot)<sup>219</sup>;
- köztisztviselők továbbképzésének olyan átalakítását, hogy az ne szorítkozzon közigazgatási témákra, hanem bátorítsa a szakirányú (műszaki, orvosi stb.) képzésben való részvételt. Ezt szolgálná például az, ha a közigazgatási szakvizsga helyett - a jogi szakvizsga mellett - más szakirányú szakvizsgák (például szakközgazdász, szakorvos) teljesen, vagy részlegesen elismerésre kerülnének;
- a tudományos fokozatok megszerzésének ösztönzését, hasonlóan ahhoz, ahogy ezt a középiskolai tanárok esetében „a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról” szóló 2004. évi CXXXIV. törvény lehetővé teszi. A tudományos intézmények és a kormányzó szervezetek együttműködését ugyanis nagymértékben segíti az, ha a kormányzó szervezetekben is dolgoznak tudományos érdeklődéssel rendelkező emberek, akik számára belső képzés a kormányzati döntés-előkészítés tudományos megalapozása;
- a jelenlegi teljesítményértékelési rendszer teljes megújítását. A teljesítményértékelési rendszernek az egyéni teljesítmény javítását akadályozó tényezők feltárására, és ennek alapján a humánerőforrás fejlesztési teendők meghatározására kellene koncentrálniuk.

A stratégiai másik pillére, a tudásvegyítés kétféleképpen is történhet. Egyfelől az összeférhetlenségi szabályok újragondolásával. Magyarországon a korrupció elleni látszatintézkedések egyike a formális összeférhetlenségi szabályok túlzott szigorúsága. Ezek a szabályok többnyire alkalmatlanok a korrupció kiküszöbölésére, de bénítóan hatnak a határterületek együttműködésére.<sup>220</sup> Nem kellene például összeférhetlenségi megfontolásokból tiltani azt, hogy vezető beosztású köztisztviselők saját korábbi szakmájukban mellékfoglalkozásban dolgozzanak, és ezáltal megőrizték a szakmai kapcsolatokat az általuk irányított szakterülettel. Az összeférhetlenség kiszűréséhez elegendő lenne e munkavégzés nyilvánosságra hozatala, és a vezető tartózkodása azoknál a döntéseknél, amelyek mellékfoglalkozás munkahelyét érintik. Többek között éppen az általam részletesebben elemzett egészségügy területén okoz a felsővezetőknek gondot az orvosi tevékenység folytatásának megtiltása, ami szinte lehetetlenné teszi a gyógyító szakma legjobbjainak vezetőként való bevonását az egészségügyi kormányzó szervezetek munkájába.

<sup>219</sup> 2004-ben a Menedzserek Országos Szövetsége a Miniszterelnöki Hivatallal folytatott együttműködés keretében felmérést készített a főtisztviselők körében annak feltárása érdekében, hogy milyen fejlesztési szükségletek mutatkoznak körükben.. A felmérés egyik legtanulságosabb megállapítása az volt, hogy a főtisztviselők is a „leadership” szerephez szükséges kompetenciák megszerzését segítő képzéseket hiányolták a legjobban. Lásd: Szatmáriné dr. Balogh Mária - Dénes Gábor [2004.]

<sup>220</sup> Lásd például a Papanek G. – Perényi Á.[2006.] által hivatkozott esetet.



Másfelől a tudásvegyítés úgy is történhet, hogy megkönnyítjük a tapasztalt külső szakemberek belépését a közigazgatásba. Több mint reális az a feltételezés, hogy a tudomány, vagy a gyakorlat területéről sok szakember szívesen vállalna közszolgálati feladatot egy adott időszakra, egy-egy szabályozási feladat, fejlesztési program megvalósításának idejére, ha erre kedvező feltételekkel nyílna lehetőség. Ma ennek a feltételei rendkívül előnytelenek: az illetményrendszer a közszolgálaton kívül szerzett szakmai gyakorlatot nem ismeri el, a határozott feladat elvégzése után a dolgozó egzisztenciális bizonytalanságba kerül. Szükséges lenne ezért kidolgozni azt a rendszert, amely megfelelően ösztönzi, hogy szakirányú, de nem közigazgatási tudással és tapasztalattal rendelkező szakértők határozott ideig munkát vállaljanak a kormányzó szervezetekben. Erre több lehetőség is kínálkozik. A legátfogóbb megoldást a közszolgálati reform előkészítésének keretében körvonalázódott közszolgálati szerződés bevezetése kínálja. A javasolt közszolgálati szabályozás két pillérre állítja a közszolgálati foglalkoztatást: az élethivatásszerű közszolgálati kinevezésre, és az adott feladatra létesülő közszolgálati szerződésre.<sup>221</sup> (Ez utóbbi a Munka Törvénykönyvében szabályozott minimumfeltételekhez képest kedvezőbb foglalkoztatási feltételeket biztosítana a dolgozóknak, de nem garantálna közszolgálati életpályát.) A közszolgálati szerződés bevezetése egyfelől olcsóbb és rugalmasabb közszolgálati foglalkoztatást eredményezne, másfelől hozzájárulna a szivacsmodell létrejöttéhez, hiszen sokkal átjárhatóbbá tenné a szabályozók és a szabályozottak közötti demarkációs vonalat.

Természetesen elképzelhetőek a fenti átfogó változtatásnál specifikusabb megoldások is. Mintául szolgálhat például a köztisztviselői törvényben jelenleg is szabályozott politikai tanácsadói rendszer, amely (korlátozott számban) a miniszterek közvetlen munkatársai számára teszi lehetővé, hogy a kormány, illetve az adott miniszter megbízatásának idejéig viszonylag kedvező feltételekkel a minisztériumokban dolgozhassanak. Hasonló tanácsadói rendszert – átgondolt korlátokkal – a nem politikai állásokra is be lehetne vezetni.

Gondolatébresztőnek érdemes megemlíteni, hogy az Európai Unió intézményeiben tudásvegyítési céllal foglalkoztatnak ún. nemzeti szakértőket. Ez azt jelenti, hogy adott feladat megoldására alkalmazzák az uniós intézmények az egyes tagországok szakértőit, akik a munka végeztével visszatérnek korábbi munkahelyükre. Nem látszik célszerűtlennek egy hasonló szakértői rendszer hazai alkalmazása a szabályozó és a szabályozott szervezetek kapcsolatrendszerében sem.

### **13.6. A humán erőforrás fejlesztési stratégia koherenciája és konzisztenciája**

A humán erőforrás fejlesztési stratégia kapcsán is vizsgálni kell a stratégia belső összhangját (koherenciáját), illetve a szervezet többi stratégiájával való összhangját (konzisztenciáját).

#### **13.6.1. A stratégia koherenciája**

Egy stratégiát akkor tekintünk koherensnek, ha az egyes összetevői áttekinthető, logikus rendszert alkotnak. Például:

- a helyzetelemzés során feltárt gyengeségekre és kockázatokra reagálnak, az erősségekre és lehetőségekre pedig építenek a stratégia megvalósítását szolgáló intézkedések;
- a stratégia pilléreinek megválasztása valóban alátámasztja a stratégiai célok megvalósulását és a jövőkép megközelítését;
- a tervezett intézkedések szorosan kapcsolódnak a pillérekhez és a stratégiai célokhoz.

---

<sup>221</sup> Lásd Vadász J. [2006.]

A koherencia vizsgálat első lépéseként a SWOT-táblázatot és a stratégiai pilléreket vetem össze (ezt mutatja a 9. táblázat). Ezt követően szintén táblázatos formában (lásd a 10. táblázatot)

### 9. Táblázat: a helyzetelemzés és a stratégia koherenciája

<b>Erősségek</b>	<b>Válaszok</b>	<b>Gyengeségek</b>	<b>Válaszok</b>
<p>1. Kiszámítható előmenetel és jövedelemszint</p> <p>2. Magasan képzett, a közszolgálat mellett elkötelezett személyi állomány</p> <p>3. Viszonylagos foglalkoztatási stabilitás, és az ebből adódó készségek</p>	<p>1-3. Az első stratégiai pillér ezekre épít, ezeket erősíti.</p>	<p>1. Elavult (a modernkornak megfelelő) foglalkoztatási modell</p> <p>2. Bürokratikus szemléletű, formalizmusra hajló humán erőforrás gazdálkodás</p> <p>3. A politikai váltógazdálkodás eróziós hatása a vezetőkre és a vezetői képességekre</p>	<p>1-2. A szivacs-modell és a második stratégiai pillér e gyengeségek megszüntetését célozza.</p> <p>3. Az új modell megszünteti a nevében zárt rendszer álságosságát</p>
<b>Lehetőségek</b>	<b>Válaszok</b>	<b>Fenyegetések</b>	<b>Válaszok</b>
<p>1. Készség és igény a változtatásra</p> <p>2. Az új kihívások vonzzák a tehetséges embereket, fokozódó mobilitás a magán és a közszféra között</p> <p>3. Megújulási lehetőség a generációváltás következtében</p> <p>4. Uniós fejlesztési források megnyílása a kormányzati emberi erőforrás gazdálkodás számára</p>	<p>1. Az első pillér erre épít</p> <p>2-3. A második pillér azt szeretné kihasználni</p> <p>4. Ez az egyik forrása a szükséges fejlesztéseknek (pl. képzések)</p>	<p>1. Ötletszerű változtatások</p> <p>2. Kieleződő verseny a minőségi munkaerőért, kompetens dolgozók tömeges távozása a közszolgálatból</p> <p>3. Szervezeti tudás részbeni elvesztése a túlságosan gyors generációváltás miatt</p> <p>4. Költségvetési megszigorítások</p>	<p>1. A stratégia megalkotása ennek kivédése célozza</p> <p>2-3. A humán erőforrás gazdálkodás színvonalának javítása, kompetencia-központúvá tétele</p> <p>4. A javasolt intézkedések nem járnak jelentős költségvetési többlettel</p>

### 10. Táblázat: a jövőkép, a stratégiai cél összhangja a stratégia pilléreivel és fő eszközeivel

<b>A jövőkép elemei, stratégiai cél</b>	<b>A stratégia pillérei, főbb eszközei</b>
Nyílt kormányzást folytat.	Kulcskompetenciák fejlesztése, szivacs-modell.
Stratégiai partnerséget alakít ki a gazdaság és a társadalom meghatározó tényezőivel.	
Anyagilag, erkölcsileg és a foglalkoztatás biztonságát tekintve megbecsüli a tudást.	Életen át tartó tanulás, munkaidő-kedvezmény, új teljesítményértékelési rendszer, tudásvegyítés elősegítése, kulcs- és általános kompetenciák fejlesztése.
Tudásmunkásaival szemben követelményeket támaszt: nyitottságot, problémaérzékenységet, az újra, a változásra való fogékonyságot, stratégiai gondolkodást, minőségi, naprakész tudást vár el tőlük.	
A tudásszervezté váláshoz szükséges kompetenciák biztosítása	Kompetenciaközpontú humán erőforrás-gazdálkodás

mutatom be a jövőkép legfontosabb elemeinek és a stratégiai célnak az összhangját a stratégia pilléreivel, és a stratégia megvalósítását szolgáló legfontosabb eszközökkel. Tekintettel arra, hogy a tervezett intézkedéseket eleve az egyes pillérekre dolgoztam ki, ezek ismételt koherencia-vizsgálatát nem tartottam szükségesnek. Úgy ítélem meg, hogy a 9. és 10. táblázatok egyértelműen szemléltetik a kidolgozott stratégia koherenciáját.

### 13.6.2. A stratégia konzisztenciája

Egy szervezet különböző stratégiái, akkor alkotnak konzisztens rendszert, ha a szervezet fő stratégiai céljainak elérését együttesen, egymást erősítve szolgálják. Esetünkben a fő stratégiai cél a kormányzó szervezet átalakítása valódi tudásszervezetté. Ezért azt célszerű megvizsgálni, hogy a humántőke fejlesztésére a korábban meghatározott stratégia konzisztensen kapcsolódik-e a tudástőke másik két eleme - az ügyfél-tőke és a strukturális tőke - fejlesztése kapcsán leírt megállapításokhoz, megfogalmazott tézisekhez. A kapcsolódásokat a konzisztencia szemléltetése érdekében egy táblázatba rendeztem. Lásd a 11. számú táblázatot!

**11. Táblázat: az ügyfél-tőkével és a strukturális tőkével kapcsolatban megfogalmazott tézisek összhangja a humán erőforrás fejlesztési stratégiával**

<b>Az ügyfél-tőkével összefüggésben megállapított tézisek legfontosabb elemei</b>	<b>A humán erőforrás stratégia kapcsolódása</b>
A köztisztviselők bekapcsolása a tudáshálózatokba	Szivacsmodell: - tudásvegyítés - életen át tartó tanulás Kompetencia-központú humán-erőforrás fejlesztés Kulcskompetenciák a tudás-teremtéshez kapcsolódnak Általános kompetenciák a tudás megszerzését és megosztását segítik
Együttműködés a többi kormányzó szervezettel, ill. a tudományos szervezetekkel az e hálózatokon elérhető információk tudássá alakításában, új tudás létrehozásában	
Együttműködés az ügyfelekkel új tudás teremtése, azaz a valós problémákat felismerése, testre szabott, újszerű megoldások érdekében	
<b>A strukturális tőkével összefüggésben megállapított tézisek legfontosabb elemei</b>	<b>A humán erőforrás stratégia kapcsolódása</b>
Határozott, kinyilvánított, a posztmodernkor követelményeinek megfelelő, a készségességet – felelősséget – törvénytiszteletet ötvöző értékrend	Stratégiai szemléletű humán-erőforrás-menedzsment A stabilitást és a tudásvegyítést egyaránt bátorító „szivacsmodell”
Az értékrendet kifejező jövőkép, és az ehhez kapcsolódó stratégiák összefüggő rendszere	
A vezetés értékeit, stratégiai irányokat határoz meg, aktívan részt vesz innovációt igénylő döntések meghozatalában	
Az értékrenddel összhangban álló belső szabályrendszer és szervezeti felépítés, ideértve a decentralizációt és a korszerű menedzsment módszerek megfelelő adaptációit is	Kompetenciaközpontú humán-erőforrás fejlesztés, amely képessé teszi a dolgozókat a modern információ- technológia alkalmazására, a csoportmunkára, az önálló döntéshozatalra, a partnerekkel való harmonikusabb együttműködésre.
A működést, és mindenekelőtt a tudás elérését, megosztását segítő információtechnológia meghonosítása.	
Egyidejű (projektszerű) döntés-előkészítés, a rutinszerű döntéshozatalt decentralizálása (előzetesen megteremtve ennek feltételeit)	

A táblázat egyértelműen mutatja, hogy a stratégiai szemléletű, kompetenciaközpontú humán erőforrás-menedzsment, a korábban meghatározott stratégiai pillérekkel és felvázolt intézkedésekkel jól illeszkedik az ügyfél-tőke, illetve a strukturális tőke fejlesztésére megfogalmazott tézisekhez. Ez lehetőséget ad arra, hogy a humántőke fejlesztésével kapcsolatos tézist is megfogalmazzam.

### **13.7. A kormányzó szervezetek humántőkéje fejlesztésével kapcsolatos tézis**

A humántőke a kormányzó szervezetek stratégiai erőforrása. Indokolt ezért, hogy a kormányzó szervezetek stratégiai szemléletű humán erőforrás menedzsmentet alkalmazzanak. Ennek szorosan kell illeszkednie ahhoz a célhoz, hogy a kormányzó szervezetek valódi tudásszervezetté váljanak. Ezzel kapcsolatos tézisem a következő:

#### **IV. tézis:**

**A kormányzó szervezetek valódi tudásszervezetté válását egy olyan humán erőforrás fejlesztési stratégia tudná leginkább elősegíteni, amely a tudásszervezetté váláshoz szükséges kompetenciák fejlesztését tűzi ki stratégia céljául, és**

- kulcskompetenciákként a tudásteremtéshez,
- általános kompetenciákként a tudás megszerzéséhez és megosztásához szükséges kompetenciákat határozza meg.

Egy ilyen stratégia megvalósítása érdekében modernkor zárt közszolgálati rendszerét új modellnek kell felváltania. Egy olyan modellnek, amely – mint a szivacs – alkalmas a tudás felszívására és új tudás kibocsátására (tudásteremtésre) is. Ezért ezt a modellt szivacsmodellnek nevezem. E modell két pillére

- az életen át tartó tanulás kereteinek megteremtése a karrier rendszerben foglalkoztatott köztisztviselők részére,
- a kormányzó szervezetek és az általuk szabályozott szervezetek tudásvegyítését (tudásötvözését) elősegítő közszolgálati foglalkoztatási szabályok bevezetése.

## **14. Összefoglalás**

Dolgozatom második és harmadik hipotézisét, miszerint

- „a kormányzó szervezetek akkor fogják a tudást új módon, eredményesebben hasznosítani, ha formális tudásszervezetből valódi tudásszervezetté válnak;
- a valódi tudásszervezetté válás a kormányzó szervezetek humán erőforrás gazdálkodásában mélyreható változtatásokat igényel” az alábbiakra tekintettel igazoltnak vélem.

Tudásalapú gazdaságban a szabályozás-központúságot olyan megoldás-centrikus szemléletnek kell felváltania, amely a problémák megismeréséhez és megoldásához rendelkezésre álló tudást minél teljesebben hasznosítja. Könnyen belátható, hogy ennek érdekében a kormányzó szervezeteknek

- nyitottabbá kell válniuk arra a világra, illetve annak a világnak határterületeire, amelynek a szabályozását végzik, pontosabban, amellyel együttműködve keresik a megoldást a problémákra; (A külső kapcsolatrendszerben kiemelkedő szerepe van az ügyfelekkel való szoros együttműködésnek, a közös tudásteremtésnek.)
- korszerű jövőképpel, határozott értékrenddel és stratégiai szemlélettel kell rendelkezniük;
- szervezeti változtatásokkal, új vezetési módszerekkel, információtechnológiai támogatással fel kell gyorsítaniuk döntés-előkészítésüket (anélkül, hogy csökkentenék annak színvonalát);

- olyan dolgozókra van szükségük, aki nemcsak a naprakész tudással rendelkeznek, hanem készek a tanulásra, a változásra és a változtatásra, rendelkeznek a partnerekkel való aktív együttműködéshez szükséges kompetenciákkal.

**A felsorolt kritériumoknak azok a kormányzó szervezetek lesznek képesek megfelelni, amelyek tudatosan fejlesztik tudástökéjük három elemét, azaz formális tudásszervezetből valódi tudásszervezetté válnak.**

A közszolgálati foglalkoztatásról és humán erőforrás-gazdálkodásról adott helyzetkép egyértelműen megmutatta, hogy a magyar kormányzó szervezetek nagyon messze vannak még attól, hogy humántökéjük a tudás szolgálatába állítsák. Következésképpen a kormányzó szervezetek humán erőforrás-gazdálkodásában mélyreható változásokra (modellváltásra, stratégiai szemléletre, kompetenciaközpontú megközelítésre) van szükség.

A kormányzó szervezetek tudásszervezetté válása egy hosszabb folyamat. A kultúraváltás azonban nem elkerülhető. A posztmodernkorban, a tudásalapú gazdaságban nem lehet versenyképes az az ország, amelynek kormányzó szervezetei nem tudásszervezetként működnek.

Mitől indul meg ez a folyamat? Szemben a vállalati szférával, ahol a verseny kikényszeríti a változtatásokat a közigazgatásban nincs ilyen közvetlenül ható erő. A közigazgatási reformok szakirodalmá<sup>222</sup> azt mutatja, hogy vagy a politikai vezetés, vagy maguk a közigazgatásban dolgozók voltak a motorjai az elhatározott reformnak. A reformok sikerének a záloga viszont a politikai és a közigazgatási vezetés együttműködése volt. Együttműködés nélkül a reformok álságosak voltak, kifulladtak, vagy több kárt okoztak, mint hasznot hoztak.

Magyarország számára a közigazgatás, és ezen belül a kormányzó szervezetek működésének korszerűsítése parancsoló szükségszerűség. Ugyanakkor a változtatásokhoz hatékony segítséget nyújthat az Európai Unió strukturális alapjaiból 2007-2013 között elnyerhető támogatás is. Az Európai Bizottság is felismerte, hogy az egyes országok versenyképességének fokozásához jelentősen hozzájárulhat a jól működő közigazgatás. Ezért az Európai Unió támogatási céljai között első ízben szerepel az adminisztratív kapacitások megerősítése. A magyar közigazgatási rendszer korszerűsítésére kidolgozandó operatív program tervezete három prioritást tartalmaz:

- a szakpolitika-alkotás és a szabályozás minőségi fejlesztését, ezen belül
  - a stratégiai menedzsment elterjesztését és a kapcsolattartás átalakítását,
  - a minőségi jogalkotás megteremtését,
  - a társadalmi partnerek aktív bevonását;
- a szervezetfejlesztést, a szolgáltató jelleg erősítése, illetve a megújulási képesség növelése érdekében;
- a humán erőforrás minőségének javítását.

A felsorolásból látható, hogy a prioritások jól illeszkednek ahhoz a programhoz, amelyet a kormányzó szervezetek valódi tudásszervezetté alakítására felvázoltam. Ez is reményt ad arra, hogy az értekezésemben felvetett gondolatok és javaslatok nem maradnak papíron, hanem Sveiby szavait kölcsönözve a tudás „cselekvésre való képességgé”<sup>223</sup> válik.

Budapest, 2006. május

<sup>222</sup> Lásd például Zupkó G. [2002.], Jenei Gy. [2005.], OECD [2005.]

<sup>223</sup> Sveiby, K. E. [2001.] 94. oldal

## Felhasznált irodalom

- Andor László [2002.]: Amerika évszázada Budapest, Aula K.
- Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba - Gelei András – Kováts Klaudia – Takács Sándor [2004.]: Stratégiai emberi erőforrás menedzsment KJK, Budapest
- Balázs Zoltán [1998.]: Modern hatalomelméletek Korona Kiadó Budapest
- Beattie, Rona S., Osborne, Stephen P. Williamson, Arthur [2004.]: Community leaders: learning to be partners in rural regeneration In. Challenges of Public Management Reforms IRSPM-BUESPA Budapest, 217-234. oldal
- Bordás Mária [2001.]: Az egészségügy privatizációja =Egészségügyi Gazdasági Szemle 3. szám 200-218. oldal
- Borsi Balázs [2004.] A versenyképesség, illetve a technológia- és tudásáramlás közötti összefüggések a magyar feldolgozóiparban =Európai Tükör Műhelytanulmányok 94. kötet MEH STRATEK Budapest
- Borsi Balázs [2005.]: A vállalkozási környezet és a hazai versenyképesség =Európai Tükör 11.
- Bowman, James S. [1990.]: Ethics in Government: A National Survey of Public Administrators In. Közzolgálat és etika (Válogatta: Gulyás Gyula) Helikon K. Budapest 1997. 21-33. oldal
- Boyatzis, Richard E. [1982.]: The competent manager. A model for effective performance New York, Wiley-Interscience
- Chapman, Richard A. [1993.]: Ethics in Public Service In. Közzolgálat és etika (Válogatta: Gulyás Gyula) Helikon K. Budapest 1997. 5-23. oldal
- Commission of the European Communities [2001.]: European Governance A White Paper, Brüsszel
- Commission of the European Communities [2002.]: Report from the Commission on European Governance, Brüsszel
- Commission of the European Communities [2004.]: European Competitiveness Report, Brüsszel
- Cooper, Terry L. [1987.]: Hierarchy, Virtue and the Practice of Public Administration In. Közzolgálat és etika (Válogatta: Gulyás Gyula) Helikon K. Budapest 1997. 47-61. oldal
- Cságyoly Ferenc [2004.]: Az építészet útjai és tévútjai In. Épített jövőnk (Szerkesztette: Finta József) MTA Társadalomkutató Központ Budapest
- Davenport, Thomas H. - Prusak, Laurance [2001.]: Tudásmenedzsment, Kossuth K. Budapest
- Docteur, Elizabeth – Oxley, Howard [2003.]: Health-care Systems: Lessons from the Reform Experience OECD Párizs
- Drinóczi Tímea – Petrétei József [2004.] Jogalkotástan Dialóg - Campus K. Budapest-Pécs
- Drucker, Peter F. [2006.]: Az üzleti siker elmélete =Harvard Business Manager március 15-24. oldal
- Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán [2005.]: Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről I. rész =Magyar Közigazgatás 4. szám 204-220. oldal, II. rész =Magyar Közigazgatás 5. szám 276-282. oldal
- Dudás Ferenc – Karoliny Mártonné – László Gyula – Lévai Zoltán – Poór József [2004.]: Bevezetés a közigazgatási emberi erőforrás menedzsmentbe, Magyar Közigazgatási Intézet Bp.
- Dudás Ferenc [2004.]: A nemzeti közigazgatás versenyképessége a személyi állomány, valamint a működés továbbfejlesztése tükrében, különös tekintettel az európai uniós követelményekre I. rész =Magyar Közigazgatás július 418-433. oldal, II. rész =Magyar Közigazgatás augusztus 466-478. oldal, II rész =Magyar Közigazgatás 8. szám 466-477. oldal, III. rész =Magyar Közigazgatás 9. szám 544-555. oldal
- Dudás Ferenc [2005.]: Hatékonyabb közzolgálat a versenyképesség javításáért =Magyar Közigazgatás december 715-722. oldal

Finta István – Pálné Kovács Ilona – Pfeil Edit [2001.]: Közigazgatási Alapok Unió K. Budapest  
 Forgács Imre [2004.]: Új tendenciák az európai közigazgatásban =Európai Tükör június 30-47. o.  
 Füzesi Zsuzsanna – Ivády Vilmos – Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián [2005.]: Hungarian Healthcare Reforms in the 1990s In. Decentralization in Healthcare Open Society Institute Bp.  
 G. Márkus György [2006.]: Az EU válságszindrómája és az átalakuló modernitás = Európai Tükör 2. szám 3-15. oldal  
 Gajdusчек György [2004/1.]: A köztisztviselők EU-val kapcsolatos attitűdje és felkészültsége. Európai Tükör, 2. szám  
 Gajdusчек György [2004/2.]: Zárt vagy nyílt? A magyar közszolgálati szabályozás elemzése. Állam és Jogtudomány, 3-4. szám  
 Gajdusчек György [2005.]: Szakértelem és/vagy politika A magyar közszolgálat jogi és empirikus elemzése Magyar Közigazgatási Intézet Budapest (kézirat)  
 Garaj Erika [2006.]: Személyzetfejlesztés a tudásmenedzsment stratégiákban =Humánpolitikai Szemle 1. szám 13-26. oldal  
 Géher Pál [2001.]: Az egészségpolitika prioritásai In. Egészség és család: a számolatlan nemzeti vagyón MEH STRATEK Budapest 45-57. oldal  
 Girald, John [2004.]: Defence knowledge management: A passing fad? =Canadian Military Journal Summer  
 Gombrich, Ernst H. [1983]: A művészet története Gondolat K. Budapest  
 Görög Mihály [2001.] Általános projektmenedzsment Aula Kiadó Budapest  
 Gulácsi, László – Jenei György – Topár József – Naitz, Udo – Moeller, Johannes – Kuntner Aliz [2002.]: Az európai kiválóságmodell az egészségügyben =Egészségügyi Gazdasági Szemle 5. szám 545-552. oldal  
 Gulyás Gyula [2003.]: Az adminisztráció (kormányzás) az eszmetörténet tükrében =Magyar Közigazgatás július 432-440. oldal  
 Gyökér Irén [1999.]: Humánerőforrás-menedzsment Műszaki K. Budapest  
 Gyökér Irén [2004.]: A vállalat szellemi tőkéje – számolatlan vagyón =Harvard Businessmanager december 48-59. oldal  
 Györkös Marianna [2005.]: Better regulation – az Európai Bizottság törekvései egy versenyképesebb Unió megteremtéséért =Európai Tükör 11. szám 86-96. oldal  
 Hajnal György - Gajdusчек György [2002.]: Hivatali Határok – Társadalmi hatások Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába Magyar Közigazgatási Intézet, Miniszterelnöki Hivatal Budapest  
 Hajnal György [2004.]: A hatékony működés és vezetés néhány kulturális tényezője a magyar közigazgatás rendszerében. In. A központi közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében Magyar Közigazgatási Intézet Budapest  
 Hazafi Zoltán [2005.]: A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos szabályozás továbbfejlesztésének kulcskérdése: a teljesítőképesség növelése =Magyar Közigazgatás december 754-762. oldal  
 Hronszky Imre [2001.]: Az innováció és a régi-új társadalomgazdaság In: Innovatív társadalomgazdaság és jövőtudat MEH STRATEK  
 ICA [2004.] Knowledge Management (KM) within Government Administration  
 Iványi Attila – Hoffer Ilona [2004.]: Az innovációs folyamatok menedzsmentje AULA, Budapest  
 Jenei György [2005.]: Közigazgatás-menedzsment Századvég Budapest  
 Jussilainen, Maija [2003.] Knowledge Management at the Finnish Government előadás az OECD „Tanuló kormányzat” szimpóziumán.  
 Kaplan, Robert S. [1999.]: The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations =Balanced Scorecard Report  
 Kaplan, Robert S. [2000.]: Overcoming the Barriers to Balanced Scorecard Use in the Public-Sector =Balanced Scorecard Report

- Karoliny Mártonné [1999.]: Az emberi erőforrás menedzsment története. Múlt, jelen, jövő In. Személyzeti/emberi erőforrás menedzsment kézikönyv (Főszerkesztők: Poór József, Karoliny Mártonné) KJK., Budapest 57-88. oldal
- Karoliny Mártonné, László Gyula, Poór József [2004.]: Emberi erőforrás-menedzsment a közsférában I. rész =Munkaügyi Szemle 3. szám 16-20. oldal
- Kerékgyártó György [2001.]: A műegyetemi K+F tevékenység felmérésének néhány tapasztalata In. Innovatív társadalomgazdaság és jövőtudat MEH STRATEK Budapest 101-105. oldal
- Kincses Gyula [1994.]: „Drága egészségügyünk. Az egészségügy gazdasági összefüggései” Praxis Server Kft. Budapest
- Kincses Gyula [2001.]: Kihívások és megoldási lehetőségek In. Egészség és család: a számolatlan nemzeti vagyon MEH STRATEK Budapest 59-68. oldal
- Kincses Gyula [2002.]: A „köz” és a „magán” új együttélése az egészségügyben Praxis Server Kft. Budapest
- Kocsis Éva - Szabó Katalin [2000/1.]: A posztmodern vállalat (Tanulás és hálózatosodás az új gazdaságban) Oktatási Minisztérium, Budapest
- Kocsis Éva - Szabó Katalin [2000/2.]: A hozzáértés világversenye. Tanuló vállalatok – sikeres üzleti hálózatok In. A 21. század kihívása: a tudásalapú humanista társadalom létrehozása Miniszterelnöki Hivatal SRATEK 7-30. oldal Budapest
- Kondorosi Ferenc [2005.]: Előkészítés, szabályozás, hatáselemzés – a hatékony jogi szabályozás kulcskérdései = Magyar Közigazgatás december 723-728. oldal
- KOPINT-DATORG [2005.]: A közigazgatás hatékonysága mérésének módszerei, különös tekintettel a nemzetközi összehasonlításokat végző intézmények által alkalmazott elemzési, illetve adatbeszerzési gyakorlatra (kézirat), Budapest
- Kornai János – Eggleston, Karen [2004.]: Egyéni választás és szolidaritás. Az egészségügy intézményi mechanizmusainak reformja Kelet-Európában Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest
- Kornai János [1998.]: Az egészségügy reformjáról KJK. Budapest
- Kovács Imre [2005.]: A közigazgatás versenyképességének néhány humánpolitikai kérdése = Humánpolitikai Szemle 11. szám 6-9. oldal
- Kovácsy Zsombor - Orbán Krisztián - Ovseiko, Pavel [2004.]: A szabályozás hatásvizsgálata, módszertani útmutató In. BM KKH Módszertani Füzetek 2. szám Budapest 9-94. oldal
- Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián [2005.]: A jogi szabályozás hatásvizsgálata Dialóg-Campus, Pécs
- Kovácsy Zsombor [2005.]: A jobb szabályozás gyakorlatának főbb kérdései =Magyar Közigazgatás 2005. december 729-734. oldal
- Leonard-Barton, Dorothy [1995.]: Wellsprings of Knowledge Harvard Business School Press, Boston
- Lévai Zoltán [2005.] A közigazgatás struktúraváltásának és feladatalapú foglalkoztatásának szükséglete =Humánpolitikai Szemle 11. szám 3-5. oldal
- Lewitt, Barbara – March, James G. [1988.]: Szervezeti tanulás (Organizational learning) =Annual Review of Sociology 14. szám 319-340 oldal In. March, James G. [2005.] Szervezeti tanulás és döntéshozatal Alinea K. – Rajk László Szakkollégium
- Lindblom, Charles E. [1959.]: The science of “Muddling Through” =Public Administration Review Magyarul megjelent: A kis lépések tudománya In. Közigazgatás (Szerkesztette: Stillman, Richard J.) Osiris-Századvég Budapest 1994. 83-97. oldal
- Linder Viktória [2005.]: Kompetencia-menedzsment a közigazgatásban – mint a személyi állomány teljesítőképessége növelésének egyik lehetséges eszköze =Magyar Közigazgatás 9. szám 537-548. oldal
- Lonti Zsuzsanna – Gregory, Robert [2004.]: Accountability or Countability? Trends in Performance Measurement in the New-Zealand Public Service, 1992-2002. In. Challenges of Public Management Reforms IRSPM-BUESPA, Budapest 23-47. oldal



Lőrincz Lajos – Takács Albert [2001.] A közigazgatás-tudomány alapjai Rejtjel K. Budapest

Lőrincz Lajos [2005./1]: A közigazgatás alapintézményei HVG-ORAC K. Budapest

Lőrincz Lajos [2005./2]: A hatékony állam = Magyar Közigazgatás augusztus 449-453. oldal

Lőrincz Lajos [2005./3]: Európai Integráció – magyar közigazgatási reformok =Európai Tükör 12. szám 16-22. oldal

Lőrincz Lajos [évszám megadása nélkül]: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap In. Közigazgatás-tudományi Antológia 2. kötet Unió K. Budapest

Liotard, J. F. [1986]: La condicion postmoderna Catedra, Madrid,

Magyar Zoltán [1942]: Magyar Közigazgatás Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest

Mankiw, Gregory N. [2003.]: Makroökönómia KJK Budapest

March, James G. – Simon, Herbert [1958.]: Organisations John Wiley and Sons, Inc.

March, James G. – Simon, Herbert [1993.]: Organisations Revisited (A szervezetek újragondolása) Basil Blackwell, Oxford In. Szervezeti tanulás és döntéshozatal Alinea K. – Rajk László Szakkollégium Budapest 13-33. oldal

McCraw, Thomas [1984.]: The Public and Private Spheres in Historical perspective In. Közigazgatás (Szerkesztette: Stillman, Richard J.) Isiris-Századvég 1994.

McNaughton, John [2003.]: Vívjunk tudásmenedzsment ütközetet =Knowledge Management november 16-19. oldal

Meadows, Donella – Randers, Jorgen – Meadows, Dennis [2005.]: A növekedés határai – harminc év múltán Kossuth K., Budapest

Merton, Robert K. [2002.]: Társadalomelmélet és társadalmi struktúra Osiris K. Budapest

Mihályi Péter [2002.]: Az egészségügyi és az egészségbiztosítási piacok sajátos vonásai =Egészségügyi Gazdasági Szemle 5. szám 509-524. oldal

Miniszterelnöki Hivatal [2004]: Módszertani útmutató a kormányzati stratégiai tervezéshez, Budapest

Mohácsi Gabriella [1999.]: Kompetencia alapú emberi erőforrás menedzsment In. Személyzeti/emberi erőforrás menedzsment kézikönyv (Főszerkesztők: Póór József, Karoliny Mártonné) KJK., Budapest 461-490. oldal

Molnár Pál [2005.]: Az innováció szerepe a teljesítményelvű közigazgatásban = Magyar Közigazgatás december 740-753. oldal

Muscat, Hugo A. [2004.]: Knowledge Management (KM) within Government Administration International Council for Information Technology in Government Administrations

Nayyar, Deepak [2002.]: Governing Globalization: Issues and Institutions Oxford University P.

Nemeskéri Gyula [2003.]: A tudás menedzselése I. rész =Munkaügyi Szemle 6. szám 23-27. oldal, II. rész =Munkaügyi Szemle 9. szám 23-26. oldal

Németh György [2001.]: Magánosítás és verseny az egészségügyben =Egészségügyi Gazdasági Szemle 3. szám 171-199. oldal

Népjóléti Minisztérium [1991]: Cselekvési Program a magyar egészségügy megújítására Orvosi Hetilap július havi melléklete

Nonaka, Ikujiro – Takeuchi, Hirotaka [1995.]: The Knowledge Creating Company Oxford University Press, New York

OECD [1998.]: Technology, productivity and job creation. Best policy practices, Párizs

OECD [2000/1.]: A szabályozási Reform Magyarországon, Párizs

OECD [2000/2.]: Knowledge Management in the Learning Society – Education and Skills, Párizs

OECD [2000/3.]: Trust in Government Ethics measures in OECD countries, Párizs

OECD [2003.]: Conclusions from the results of the survey of knowledge management practices for ministries/departments/agencies of central governments in OECD member countries, Párizs

OECD [2005]: Modernising Government The way forward, Párizs

Orosz Éva – Ellena, Guy - Jakab Melitta [1998.]: Reforming the Health Care System: The Unfinished Agenda In. Public Finance Reform during the Transition The experience of Hungary (Szerk. Lajos Bokros Lajos, Dethier, Jean-Jacques) World Bank Washington D.C.

Orosz Éva [2001.]: Félúton, vagy tévúton? Egészségügyünk félmúltja és az egészségpolitika alternatívái Egészséges Magyarországért Egyesület Budapest

Osborne, David – Gaebler, Ted [1994.]: Új utak a közigazgatásban Kossuth K. Budapest

Papanek Gábor [2001.]: Az innovatív kisvállalatok támogatása és a polgárosodás In. Innovatív társadalomgazdaság és jövőtudat MEH STRATEK Budapest 12-17. oldal

Papanek Gábor- Perényi Áron [2006]: Spin-offok a fejlett világban és Magyarországon =Európai Tükör 2006. január 81-95. oldal

Pataki Béla [2002]: Fejezetek a menedzsmentből mérnökhallgatóknak Műegyetemi Kiadó Budapest,

Petrétei József [2006.]: A minőségi jogalkotásról In. Piaccgazdaság – Jogállam – Jogalkotás Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány Budapest, 11-27. oldal

Pulay Gyula [1992.]: Az egészségügy reformjának kilátásai Magyarországon =Lege Artis Medicinae 6. Melléklet 4-6. oldal

Pulay Gyula [1993.]: Az új egészségfinanszírozási rendszer =Orvosi Hetilap 8. szám

Pulay Gyula [1994/1.]: Kis tüzek =Munkaügyi Szemle január

Pulay Gyula [1994/2.]: Kinek a szégyene? =Munkaügyi Szemle december

Pulay Gyula [1995/1.]: Stabilizáció és szociális megállapodás =Munkaügyi Szemle május

Pulay Gyula [1995/2.]: A gondoskodáson gondolkodva =Munkaügyi Szemle december

Pulay Gyula [1996/1.]: Az emberi erőforrás szerepe a gazdaság modernizációjában =Humánpolitikai Szemle 7-8. szám

Pulay Gyula [1996/2.]: Jókedvvel, bőséggel =Munkaügyi Szemle december

Pulay Gyula [1997/1.]: A személyzeti munka jövőjéről, megújulásáról, a fejlesztés feladatairól =Személyügyi Hírlevél 1. szám 1-12. oldal

Pulay Gyula [1997/2.]: A munka az utcán hever =Munkaügyi Szemle október

Pulay Gyula [1998.]: Fonás, vagy léha =Munkaügyi Szemle december

Pulay Gyula [1999.]: A „kukac” védelmében =Munkaügyi Szemle december

Pulay Gyula [2001.]: Egy törvényjavaslat közgazdasági filozófiája =Egészségügyi Gazdasági Szemle 12. szám 523-528. oldal

Pulay Gyula [2002.]: Közös ügyünk az egészségügy magánosítása Medicina Budapest

Pulay Gyula [2005/1.]: National employment strategy in developing countries ILO Genf (kézirat)

Pulay Gyula [2005/2.]: A tudásmenedzsment szerepe a közigazgatás minőségének javításában =Magyar Közigazgatás december 707-714. oldal

Pulay Gyula [2006/1.]: Nincs időnk, hogy siessünk, nincs okunk, hogy várjunk (Gondolatok a 15 éves központi közigazgatásról) =Magyar Közigazgatás 2006. március-április 129-135. oldal

Pulay Gyula [2006/2.]: A tudás hasznosítása a kormányzati döntés-előkészítésben In. Jogállam és emberi jogok: program és minőség Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány Acta Humana Studiorum Budapest 2006. 29-107. oldal

Rechnitzer János [2004.]: A tudás- és technológiatranszfer lehetőségeinek jobb kihasználása a regionális különbségek csökkentésére In. Tudomány, Innováció, Versenyképesség II. kötet MTA Budapest

Roberts, Andrew [2004]: „Hitler and Churchill, Secrets of Leadership” Phoenix, London

Russell, Bertrand [2004.]: A hatalom A társadalom újszerű elemzése Typotex Kiadó

Samuelson Paul A. - Nordhaus, William D.[1988.]: Közgazdaságtan III. Alkalmazott közgazdaságtan a mai világban KJK., Budapest

Samuelson Paul A. - Nordhaus, William D.[1990.]: Közgazdaságtan II. Mikroökönómia, KJK., Budapest

Senge, Peter M. [1998.]: Az 5 alapelv HVG K. Budapest

- Shakarishvili, George- Davey, Ken [2005.]: Trends in Reforming the provisions and Financing of Healthcare Services in CEE/CIS Regions during the 1990s In. Decentralization in Healthcare Open Society Institute Budapest
- Sivák József [2005.]: Helyben járás, vagy lépésváltás? (Trendek és kényszerek a közigazgatás korszerűsítésében) =Magyar Közigazgatás 1. szám 1-15. oldal
- Spencer, L. M. Jr. – Spencer, S. M. [1992.]: „Competence at Work” New York, John Wiley and Sons, Inc.
- Stiglitz, Joseph E. [2000.] A kormányzati szektor gazdaságtana KJK-KERSZÖV, Budapest
- Stiglitz, Joseph E. [2002.]: Globalization and its Discontents, London
- Suurla, Riitta - Markkula, Markku - Mustajarvi Olli [2002.]: Developing and Implementing Knowledge Management in the Parliament of Finland Parliament of Finland Committee for the Future, Helsinki
- Sveiby, Karl E. [2001.]: A szervezetek új gazdagsága: a menedzselt tudás KJK-KERSZÖV Budapest
- Szatmáriné dr. Balogh Mária, Dénes Gábor [2004.]: Menedzsment módszerek a közigazgatásban Menedzserek Országos Szövetség Budapest (Kézirat)
- Szente Zoltán [2003.]: A CAF a gyakorlatban – a CAF modell alkalmazásának eddigi hazai tapasztalatai és a továbbfejlesztés lehetőségei Magyar Közigazgatási Intézet Budapest
- Szociális és Egészségügyi Minisztérium [1988]: Elgondolások az egészségügy reformjáról (kézirat)
- Tamás Pál [2004.] Clusterek és régiók a tudásgazdaságban In. Tudomány, Innováció, Versenyképesség II. kötet MTA Budapest
- Thompson, Dennis F. [1990.]: The Possibility of Administrative Ethics In. Közszolgálat és etika (Válogatta: Gulyás Gyula) Helikon K. Budapest 1997. 165-178. oldal
- Tomcsányi Teodóra – Csáky-Pallavicini Roger [2002.]: Pasztorál pszichológia, gyógyító lelkigondozás In. Útjaidon Új Ember Kiadó Budapest
- Tomka János [2005/1.]: A szakmai közösségek (Communities of Practice) hozzájárulása a szervezeti együttműködés fejlesztéséhez (PhD értekezés) Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem
- Tomka János [2005/2.]: A szervezeti tudás gondozása KPMG-BME Akadémia, Miniszterelnöki Hivatal, Állami vezetők képzése, (kézirat) Balatonöszöd
- Török Ádám [2004.]: Felzárkózás és versenyképesség. Stratégiai dilemmák az EU Lisszaboni Programjának megvalósulásával kapcsolatban – kísérlet egy vitaindítóra =Európai Tükör 2004. június 60-77. oldal
- Ulrich, David [1998.]: A New Mandate for Human Resources =Harvard Business Review január-február 123-128. oldal
- Vadász János [2006.]: Közszolgálati reform Kossuth K. Budapest
- Varian, Hal R. [2003.]: Mikroökonómia középfokon KJK KERSZÖV Budapest,
- Verebélyi Imre [2004/1.]: A jó kormányzás néhány jellemzője =Magyar Közigazgatás 2004. május 298-304. oldal
- Weber, Max [1996.]: Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai 2/3. A gazdaság, a társadalmi rend és a társadalmi hatalom formái (Az uralom szociológiája I.) KJK Budapest
- White, Collin [2004.]: Strategic Management Palgrave MacMillan, New York
- Wright, Gillian H. - Taylor, Andrew [2004.]: Strategic partnership and relationship marketing in Healthcare In. Challenges of Public Management Reforms IRSPM-BUESPA Budapest 134-166.
- Yates Jr., Douglas T. [1981.] Hard Choices: Justifying Bureaucratic Decisions In. Közszolgálat és etika (válogatta Gulyás Gyula) [1997.] Helikon K. Budapest
- Zupkó Gábor [2002.]: Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón Századvég Kiadó, Budapest