

## A portfólióanalízis lehetőségei az állami feladatok profiltisztításában

A német nyelvterületen elterjed szakirodalmi megközelítés szerint az állami szektorban a vezetési funkció ellátásának három szintjét különböztethetjük meg. Az első és második szinteket a *politikai, valamint a közigazgatás szabályozási szintjei* jelentik, míg a harmadik szint a tényleges *végrehajtás* szintje, vagyis a közigazgatás napi működésének szintere. Ehhez az irányzathoz tartozó kutatók véleménye szerint a vezetés politikai szintjének a hatásszabályozás, a közigazgatás vezetési szintjének pedig az elvárt hatásokat létrehozó teljesítményszabályozás a feladata. A harmadik szintet jelentő végrehajtáshoz kapcsolódó vezetési funkciónak pedig, a rendelkezésre bocsátott kapacitásoknak a „legjobb gyakorlat” alkalmazásával biztosítható teljesítménymaximalizálása a feladata.

Az állami szektor működéséről a társadalom szereplői a mindennapi életükben a közigazgatás működésén, vagyis a végrehajtási szinten keresztül szerzik napi tapasztalataikat és benyomásaikat. Ezek alapján alkotnak véleményt minden egyes szint teljesítményéről, hiszen az állami feladatok ellátásáért a végső fellelőség a politikai döntéshozókat terheli. A politikai vezetésbe a versenyszféra világából érkező szereplők - a világon általános tendenciaként megfigyelhetően - a mikro-gazdaságban megismert vezetési módszerek átültetésével kívánják az állami szektorhoz kapcsolódó vezetési funkciójukat ellátni. A rövidtávon mutatkozó vitathatatlan sikerek mellett nyomatékosan fel kell hívni a figyelmet arra, hogy ez a gyakorlat csak akkor vezethet hosszútávon is megnyilvánuló és mérhető eredményekre, ha az „átültetett” módszer alkalmas a közigazgatás és az ahhoz kapcsolódó feladatok sajátosságainak figyelembe vételére. Az alkalmasság-vizsgálat nélkül bevetett „csodafegyverek” problémájának gyökerét a versenyszféra és az állami szféra eltérő célrendszerében találjuk. A versenyszféra

szereplőinek a saját lokális érdekeik optimalizálása mellett befektetések nyereségmaximalizálása a céljuk, ugyanakkor a közsférának a „közjavak”-nak a versenyszféra egyes szereplőinél szélesebb, a társadalom egészére kiterjedő optimalizálása a feladata. A versenyszférában alkalmazott módszerek közül csak azok a módszerek alkalmazhatók sikeresen, amelyek esetében ez a célrendszer áthangolható a közsféra célrendszerére.

Függetlenül a különböző államelméleti megközelítésekétől, a közjó érdekében kifejtendő állami szerepvállalás – a világban lejátszódó változások és új kihívások hatására – nem lehet statikus, hanem a változások irányításával, illetve az azokhoz való alkalmazkodással, feladataiból adódóan generáló, szabályozó és kiszolgáló jellegűnek kell lennie. A tudományos-technikai fejlődés következtében olyan új feladatok jelentek meg, amelyekre a közsféra keretein belül is fel kell készülni. Például máig megoldatlan hatás, tehát politikai és teljesítmény, tehát közigazgatás-szabályozási kérdés az egész világot behálózó internet szabályozás kérdése. A közigazgatásnak fel kellett nőni a telekommunikáció versenyt szolgáló szabályozási és hatósági feladatainak ellátására, vagy további példaként említhetők a környezetvédelem, a közegészségügy területén mutatkozó új kihívások. A példákon keresztül is látható, hogy az ellátandó közfeladatok változnak. Vannak a fejlődézből fakadó új feladatok és vannak a változások következtében jelentőségüket veszített, ezáltal megszüntethető, vagy helyettesíthető, más formában ellátható feladatok. Ugyanakkor Parkinson (1957) óta tudjuk, hogy a tényleges feladatát elvesztő állami funkció nem jelenti automatikusan a feladatot ellátó szervezet leépülését, sőt az intézményrendszer törvényszerű növekedése következtében az elér egy olyan méretet, amikor az már saját magát foglalkoztatva tartja fenn a lázas tevékenység megható képét.

A bevezető gondolatok után az alábbiakban bemutatásra kerül egy esztanulmány, amelyben a versenyszféra világában a vállalati diagnosztika és a piaci részesedés elemzésének céljait szolgáló portfólióanalízis módszerének a közsférára való áthangolását követő alkalmazási lehetőségére mutatunk rá. A klasszikus portfólió mátrix 2 változó, az adott iparág növekedési üteme és a vizsgált vállalat piaci részesedése függvényében vizsgálja az adott termék piaci helyzetét. Az alábbi-

akban megismerhetjük, milyen változók és milyen célok függvényében vizsgálhatjuk az ellátandó állami feladatokat.

## **Portfólióanalízis a stratégiai döntés előkészítésben a berni kantonigazgatás esetében<sup>1</sup>.**

*Kiinduló állapot:*

A sorozatos szanálási intézkedések ellenére a berni kanton költségvetése 1990-óta deficittel zárt. A berni kanton kormányzótanácsa az alkotmányban foglalt feladataira alapozva 1997-ben az államháztartás 2002-ig szóló középtávú kiegyenlítése mellett döntött. Egy átfogó törvényhozási szanálási program (LSP) segítségével törekedtek az államháztartást tartósan egészségessé tenni, amelyben az évenkénti szaldójavulás összegét évi 200 millió Frankban határozták meg. A programnak elsősorban nem rövidtávú kiadáscsökkentést, hanem a megkezdett pénzügyi politika folytatásaként, hosszú távú perspektívában megvalósuló tartós megtakarítási hatások kibontakozását kellett elérnie. A szanálási programban először egy moderációs eljárásra került sor két üzemgazdasági háttérrel rendelkező külső szakértő alkalmazásával. A kormányzat tudatosan meghagyta a vezetési és eredmény-felelősséget a saját kezében, de szakértők és a közigazgatás vezetésének együttműködésével kritikusan átvilágította az állam által ellátandó feladatokat.

*A szanálási program metodikája.*

A szanálási intézkedésekre túlnyomórészt csak, mint az igazgatási eseményekbe való sorsdöntő beavatkozás tekintenek. Mivel az LSP esetében a szanálási lépések kreatív és innovatív aspektusokat is tartalmazhatnak azt nem egyszerű megtakarítási, hanem reform gondolatoknak tekintették. A módszertani eljárás egész folyamata az innovációs folyamat sémájára támaszkodott, amelyben az egyes lépések a következők voltak:

---

<sup>1</sup> Norbert Thom - Adrian Ritz (2006): Public Management című könyvben szereplő esettanulmány feldolgozása alapján.

### **1. lépés: stratégiai portfólióanalízis**

A kanton feladatainak áttekintése egy stratégiai portfólióanalízis megvalósításával, közös stratégiai perspektíva kidolgozása a megtakarítási és fejlesztési potenciálok feltárása, azonosítása érdekében.

### **2. lépés: az ötletgenerálás**

Az ellátandó feladatokra vonatkozó reformgondolatok generálása a hozzájuk tartozó megtakarítási potenciálok nyers számszerűsítésével.

### **3. lépés: az ötletek elfogadása**

A kormányzótanácsban a reformötletek kiválasztása és megküldése a közigazgatási igazgatásnak azzal a feladattal, hogy az ötleteket vizsgálják felül és szükség szerint fejlesszék tovább azokat.

### **4. lépés: a gondolatok értékelése és rangsorolása**

A reform elképzelések jogszerűségi és pénzügytechnikai feldolgozása, hatásorientált optimalizálása, értékelése és minősítése a közigazgatási igazgatás útján.

### **5. lépés: a szanalási program összeállítása**

Az intézkedések lefektetése és összehangolása az egyidejűleg előálló kormányzati irányvonalatokkal, a kormányzati irányvonalak részeként a pénzügyi hatások integrálása a költségvetésbe, javaslat a 2000-2002-es finanszírozási tervre.

A szanalási folyamat előkészítéséhez és a kanton összes kötelezettségeinek áttekintéséhez az első lépésben az alábbiakban bemutatott stratégiai portfólióanalízis került alkalmazásra.

## **A stratégiai portfólióanalízis**

A kormányzóság minden tagja a saját igazgatóságára vonatkozóan három portfóliót töltött ki, amely munkába az igazgatóságok munkatársait is bevonták. A portfólió kidolgozásának esetleges módszertani problémáinak elkerülése és a közös gondolkodás kialakítása érdekében a moderátorok minden igazgatóságot felkerestek. A következőkben ábrázolt portfóliók az egyes négyzetekben tartalmazták az úgynevezett norma stratégiákat. Ezek nem feltétlen ajánlásokat, hanem lehetséges fejlődési stratégiákat ábrázoltak, amelyek az adott feladatoknak a konkrét szituációnak megfelelő értékeléséhez alakítottak ki.

## A „legitimáció - szükséglet” portfólió

Az ellátandó feladatok politikai legitimációja.

Magas

Politikailag hangsúlyozott kötelezettségvállalás csekély effektív cselekvési szükséglettel. („politikai napi repülés”, meghaladott politikai konvenciók)	Szakmai és politikai legitimációval bíró kötelezettségvállalások. („legitimált alaptervékenység”)
Politikailag nem fontos kötelezettségvállalás csekély cselekvési szükséglettel. („megtakarítási potenciál”)	Fontos de még kevés legitimációval bíró kötelezettségvállalás. („tüzes vas”)

Alacsony

Átlagos

Magas

Az állami kötelezettségvállalásokból fakadó feladatok jövőbeli szükséglete, illetve haszna.

Az ellátandó feladatokhoz tartozó kantoni kötelezettségvállalások „politikai legitimációjának” megbecsüléséhez a következő indikátorok (jelző értékek), mint orientációs segítség szolgáltak: a kantoni kötelezettségvállalások nyilvános akceptanciája, a politikailag befolyásos csoportok igényei, a kantoni kötelezettségvállalás jogi „lehorgonyozottsága”, a politikai többség potenciája és a politikai ellenállás potenciája egyes állami feladatok leépítésénél.

Az állami kötelezettségvállalásokból fakadó ellátandó feladatok jövőbeni szükségleteinek, illetve hasznának megbecsüléséhez a következő indikátorokat használták, mint orientációs segítség: a tevékenység potenciális haszna a kanton számára, a tevékenység jövőbeli befolyása a lakosság jövőbeli jólétére, a lakosság jövőbeli elvárt kereslete a tevékenység/szolgáltatás iránt és az állami kötelezettségvállalás leépítésének a várható negatív következményei.

Az egyes igazgatóságok a „legitimáció-szükséglet” portfólióra alapozva a következő kérdéseket válaszolták meg:

- Melyik a három legfontosabb politikai követelményként ellátott feladat/tevékenységi terület?
- Az ellátandó feladatok mely három tevékenységi területe iránt csökken a jövőben a leginkább a szükséglet, illetve csökken a haszna?

- Az ellátandó feladatok mely három tevékenységi területe iránt nő a jövőben a leginkább a szükséglet, illetve növekszik haszna?

## A „magkompetencia portfólió”

A kanton közigazgatása által ellátott feladatokhoz tartozó kompetenciák felméréséhez a következő indikátorokat képezték: a munkatársak meglévő tapasztalatai és képességei, az alkalmazott módszertan, a tevékenység „know-how”-ja, a feladat kritikus tömege (ez azt jelenti, hogy a feladat volumene elég nagy-e a fejlesztések és az üzemeltetési költségek jövedelmezőségéhez), az igazgatási tevékenységhez tartozó közigazgatási szinergiák, a feladat esetleges delegálásának kockázatai (pl.: adatvédelem), illetve a delegálás előnyei.

A kanton által ellátandó jövőbeni feladatmezőhöz tartozó tevékenységek jelentősége a politikai legitimáció és az állami feladatok jövőbeni szükségességének, illetve hasznosságának a kombinációja. Az egyes tevékenység jelentőségének megítélésénél figyelembe vették mely feladatok ellátására irányul az állami feladatellátás fokozódó igénye, összhangban a törvényhozási célkitűzésekkel.

Az egyes igazgatóságok a „magkompetencia portfólióra” alapozva a következő kérdést válaszolták meg:

- Melyik a három legfontosabb alapkompenciája az ellátott feladatoknak?

A kanton igazgatásának kompetenciái összehasonlítva alternatív teljesítési lehetőségekkel.

Magas

Harmadik fél szubvenciójának leépítése, a saját ajánlatok felülvizsgálata. („megtakarítási potenciál”)	A teljesítménynyújtás megtartása a kantoni közigazgatáson keresztül. („folyamatoptimalizálási potenciál”)
A kantoni kötelezettségvállalások leépítése. („megtakarítási potenciál”)	Teljesítménynyújtás szerződés szabályozás és verseny útján. („stratégia potenciál”)

Alacsony

Átlagos

Magas

Az ellátandó feladatok jövőbeli jelentősége a kanton számára.

### Az „ellátás-intenzitás” portfólió

A kanton közigazgatása által ellátott feladatok ellátás-intenzitásának megítéléséhez a következő indikátorokat képezték: a mai sűrűsége az ellátási hálózatnak, a jelenlegi szűk keresztmetszetei az ellátásnak, a jelenlegi várakozási idők hossza, a beszerzési utak hossza, a jelenlegi ügyfél elégedettség, a jelenlegi ellátás egyéni minőségi jegyei összehasonlításban az állami szektor aktuális minőségével és alternatív ajánlatokkal.

A kanton által ellátott tevékenységekhez tartozó teljesítmények ellátás-intenzitása (mennyiségi és minőségi).

Magas

„Felüellátás” („megtakarítási potenciál”)	Magas, indokolt az intenzitása az állami kötelezettségvállalásnak.
Alacsony, megfelelő az intenzitása az állami kötelezettségvállalásnak.	„Alüellátás” („fejlődési potenciál”)

Alacsony

Átlagos

Magas

A kanton által ellátott tevékenységekhez tartozó teljesítmények jövőbeli ellátás-intenzitási szükséglete (mennyiségi és minőségi).

A kanton közigazgatása által ellátott feladatok teljesítményeinek jövőbeli ellátás-intenzitási szükségletének megítéléséhez a következő indikátorokat, mint tájékozási segítség képezték: a teljesítményfogadók/felvevők számának jövőbeli alakulása, illetve azok számának az alakulása, akik új szükségletet mutatnak a nyújtott teljesítmény után, az ellátás szűkítésének lehetséges következményei, az ügyfél kívánságok alakulásának trendje, az ügyfelek készsége a magasabb minőség megfizetésére és alacsonyabb minőségű vagy rosszabb ellátás biztonsági kockázatai.

Az egyes igazgatóságok az „ellátás-intenzitás” portfólióra alapozva a következő kérdést válaszolták meg:

- Az ellátandó feladatok melyik három területén lesz feltételezhetően a jövőben leginkább túlkínálat?

Az első körös felmérés alapján a kormánytagoknak igen gyakran sikerült az ellátandó feladatok minősítésénél és a portfólióban való elhelyezésekor az „átlag feletti” becslést alkalmazni. Ez ugyanakkor azt is jelentette, hogy a kormányzótanács számára ekkor még kevés stratégiai cél volt látható. Az első eredményekből kiindulva az igazgatóságok a lényeges stratégiai kategóriák kialakítása és a megfelelő szűkítés érdekében ismét áttekintették a tevékenységek információinak megalapozottságát.

## **Az ötletgenerálás**

Ebben a fázisban a kormányzótanács tagjainak nem, mint az irányításhoz alá tartozó minisztériumukért/igazgatóságért felelős vezetőnek, hanem, mint a kormánytagságból fakadó kormányzati összfelelőség viselőjének/ részesének kellett nyilatkoznia. A stratégiai prioritások lefektetéséhez minden kormánytag egy – közvetlenül a moderátornak leadott anonim kérdőív kitöltésével – valamennyi ellátandó feladatot, tehát nem csak a saját minisztériumához tartozókat kellett rendeznie: a feladatok jövőbeli jelentősége, a fejlesztési és azok kiadási szükséglete, a magkompetenciák alternatív teljesítményszállítókkal való ellátása és annak a szanálási programhoz kapcsolódó megtakarítási potenciálja szempontjából.

A generált szanálási gondolatok stratégiai bázisának és tartósságuk biztosítása érdekében a megfogalmazott gondolatokat az egyes feladatokra vonatkozóan fejlesztési stratégiákba rendezték, amelyben építettek a kormánytagok – egyes feladatok prioritására vonatkozó – értékelésére és a minisztériumok/igazgatóságok stratégiai portfólióanalízisének alaperedményeire. Az így rendezett fejlesztési stratégiákat a kormánytagok anonim módon írásban értékelték, majd a moderátor ismertette a közös véleményen alapuló stratégiákat, amelyeket a kormánytagok még szóban is kiegészíthettek. Ezt követően a tervezett folyamat további lépésein haladva végig jutottak el a program véglegesítéséig.

## A szanalási program eredményei

Az LSP keretében a kormányzótanács döntései a kanton háztatását 2002-ig összesen 264 millió Frankkal tehermentesítette. A portfólióanalízis minőségi tekintetben erősítette és megbízhatóbbá tette a stratégiai megfontolásokat szanalási tevékenységben. Amihez hozzájárult még, hogy a kormánytagok elsősorban a hatásfelelőség és nem a termelési felelőség szerepét látták el. Mivel minden kormánytag minden ellátandó feladatcsoporttal (minisztérium által ellátandó feladatok) foglalkozott, így ismereteik jobban nőttek a másik területek tekintetében, mint bármikor korábban. Fontos sikerfaktornak mutatkozott a minisztériumok/igazgatóságok kollektívájának bevonása a stratégiai döntési folyamatokba és a reform gondolatok értékelésébe és továbbfejlesztésébe.

A berni kanton pénzügyi igazgatója, aki szakmai mozgatórugója volt a szanalási programnak, a következő pontokban foglalta össze az igazgatás továbbfejlesztésének legfontosabb jellemzőit:

- Tervezés és döntés stratégiai dimenzióban.
- Egymásra épülő tudás kialakítása minden szinten.
- Tanulás, bizonytalanságok kezelése.
- Erőforrásokra vonatkozó döntések a teljesítménytartalommal összeköttetésben.
- A teljesítménynyújtás új innovatív útjainak kialakítása.
- Képesség radikálisan gondolkodni és gyakorlatiasan cselekedni.

A stratégiai menedzsment által az állami területeken az innovációs színvonal emelése lehetővé teszi a komplex problémák jobb feldolgozását és ezáltal hozzájárul az állami szektor magasabb társadalmi elfogadottságához. A sikeres stratégiaváltás szoros összefüggésben van a szervezet innovációs képességek által befolyásolt kultúráváltásával.

## Összefoglalás

Ha a versenyszférában már sikeresen alkalmazott menedzsment módszereket kívánjuk a közigazgatás területén alkalmazni, akkor az – előzőekben bemutatott esettanulmány alapján is – a következő feltételek biztosításáról kell gondoskodni:

- Szakemberek (lehetőleg a terület mesterei) bevonásával kell a kívánt hatások eléréséhez szükséges stratégiák (célok, eszközök, módszerek) kialakítását előkészíteni.
- Az alkalmazott módszer/eknek illeszkednie kell a közigazgatás célrendszeréhez.
- A célkitűzések mellett az aktuális állapot/helyzet meghatározása képezi a „honnan -hova” navigációs feladat alapját! Zöldréti (2005).
- A hosszú távú sikerek érdekében a kialakított új stratégiák „reformok” végrehajtása előtt a társadalommal illetve tagjaival „állampolgári szerződések” (citizens’ charter) keretében célszerű rögzíteni az adókból finanszírozott közszolgáltatások mennyiségi és minőségi paramétereit<sup>2</sup>.
- Csak a szervezeti kultúra fejlesztésével lehet csökkenteni annak a veszélyét, hogy egy újonnan kialakított igazgatási rendszer – az új eszközök és technikák alkalmazása ellenére – igazgatási viszonyait tekintve, ne egy korábbi állapotba zuhanjon vissza. Másként fogalmazva, ha a fejlesztések a szervezeti kultúrát nem érintik, „nagy a valószínűsége annak, hogy a változások az igazgatási kultúra immunizáló hatásának áldozatául esnek” (Nagel 1998:25) Ha hosszú távú hatásokat kívánunk elérni, akkor végül is a vezetési módszerek, az alkalmazott eszközök és kulturális elemek kölcsönös összhangját kell biztosítani.

## FELHASZNÁLT IRODALOM:

- Jenei Gy. (2005): Közigazgatás-menedzsment, Budapest  
 Lentner Cs. (2006): Pénzpiacok szabályozása Magyarországon, Budapest. Akadémiai Kiadó  
 Parkinson, C. N. (1957): Parkinson’s law and other studies in administration, Boston  
 Nagel, E. (1998): Die kulturelle Dimension des New Public Management: Ein Werkstattbericht. In: WWZ News, Mitteilungen

<sup>2</sup> Ennek angol gyakorlatát mutatja be Jenei (2005) művében.

des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums der Universität Basel,  
Nr. 24, April 1998, S. 47 – 50.

Thom, N.-Ritz, A. (2006): Public Management, Bern

Zöldréti A.-Dóczi G.-Szelényi E. (2003): SAPARD most...még elérhető! Budapest

Zöldréti A. (2005): Az IOP vezetési modell alkalmazása a SAPARD Hivatal akkreditációs felkészülésében. Magyar Közigazgatás, Budapest, 2005. 10. szám.