

Budapesti Corvinus Egyetem  
Corvinus School of Management  
havi szakfolyóirata

Szerkesztőség és kiadóhivatal:  
1093 Budapest, Fővám tér 8.  
Telefon: 482-5527, 482-5528  
Fax: 482-5527  
<http://www.corvinus-mba.hu>

Felelős kiadó:  
Budapesti Corvinus Egyetem  
Corvinus School of Management

Szerkesztőbizottság:

Elnök: Wetzker, Konrad

Tagok:

Bánfi Tamás

Chikán Attila

Cser László

Dobák Miklós

Gálik Mihály

Kerekes Sándor

Mészáros Tamás

Veress József

Tanácsadó testület:

Barakonyi Károly

Bayer József

Bélyácz Iván

Bordáné Rabóczki Mária

Csányi Sándor

Delfmann, Werner

Farkas Ferenc

Gaál Zoltán

Gubbström, Robert

Hofmeister Tóth Ágnes

Horváth Péter

Kövesi János

Kreuzer, Konrad

Román Zoltán

Szintay István

Takács János

Török Ádám

Vastag Gyula

Vecsenyi János

Főszerkesztő: **Becsky Róbert**  
robert.becsky@uni-corvinus.hu

Olvasószerkesztő: **Nusser Tamás**  
tnusser@ibs-b.hu

Szerkesztőségi titkár: **Pettenkoffer Rita**  
rita.pettenkoffer@uni-corvinus.hu

ISSN: 0133-0179

A kiadvány készült:  
az AS-Nyomda Kft. gondozásában

Előfizetés:

Előfizetésben terjeszti  
a Magyar Posta Rt. Hírlap Üzletág.  
Előfizethető közvetlen a kézbesítőknél, az  
ország bármely postáján, Budapesten  
a Hírlap Ügyfélszolgálati Irodákban  
és a Központi Hírlap Centrumnál  
(Budapest VIII., Orczy tér 1.  
Tel.: 06 1 477-6300 P. cím: Bp., 1900).  
További információ: 06 80 444-444  
E-mail: [hirlapelofizetes@posta.hu](mailto:hirlapelofizetes@posta.hu)

Előfizetési díj egy évre 9600 Ft  
Példányonkénti ár: 1000 Ft

Megjelenik havonta.

Egyes példányok megvásárolhatók  
a Szerkesztőségben és az Aula kiadó  
könyvesboltjában, Fővám tér 8.

Kéziratot nem őrzünk meg és nem  
küldünk vissza!

# VEZETÉSTUDOMÁNY

XXXIX. ÉVF., JÚLIUS–AUGUSZTUS

2008. 7–8. szám

## TARTALOM

CIKKEK, TANULMÁNYOK

- **PÁSZTOR Miklós**  
A magyar közszolgáltatások stratégiai problémái 2
- **Joyce LIDDLE**  
Leading citizen-driven governance: collective regional  
and sub-regional leadership in the UK 14
- **Markku SOTARAUTA**  
Leadership in Promotion of Regional Development –  
An Empirical Analysis of Power and Influence Tactics  
in the Finnish Regional Development Activity 31
- **POÓR József**  
Az átalakuló román közszolgálati emberierőforrás-menedzsment 46
- **SZÁNTÓ Richárd**  
A telepítési döntések árnyoldalai 61
- **NYIRI Zoltán**  
Tréningek és eredményességük mérésének problémái –  
kutatás narratív módszerrel 73
- **RADÓ András**  
Empirikus döntéshozatali vizsgálatok tapasztalatai 83
- **ROMÁN Zoltán**  
Egy műhelyvita tanulságai:  
javaslatok KKV-politikánk továbbépítéséhez 90
- **Könyvismertető** 97

CIKKEK ANGOL NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓI

Budapesti Corvinus Egyetem  
Corvinus School of Management  
havi szakfolyóirata

Published by  
Corvinus School of Management  
Corvinus University of Budapest

<http://www.corvinus-mba.hu>



School of Management

PÁSZTOR Miklós

## A MAGYAR KÖZSZOLGÁLTATÁSOK STRATÉGIAI PROBLÉMÁI

**A magyar közigazgatási és közszolgáltatási rendszer modernizálása halaszthatatlan. A közintézmények vezetőinek új, de a piaci életben már megszokott fogalmakkal és vezetői módszerekkel kell megismerkedniük. Ehhez ad segítséget a szerző a dolgozatában bemutatott elemzésével.**

*Kulcsszavak:* stratégiai menedzsment, közigazgatás, közszolgáltatás

A modern szervezetelmélet középpontjában egyre meghatározóbb helyet foglal el a stratégiai menedzsment. E szemléletmód váltotta fel az utóbbi évtizedekben a folyamatok szervezésének technológiai problémáit. Bár ez utóbbi sem merült feledésbe, de háttérbe szorult, kiegészítő ismeretté vált.

A váltás nem egyszerűen csak tárgyi és technikai jellegű, hanem elsősorban szemléleti. A szakirodalom tulajdonképpen kétfajta megközelítést ismer.

Az első megközelítésben a stratégia a szervezeti „működés vezérfonala, a (szervezeti) célokat és elérésük lehetséges módjait fogalmazza meg.”<sup>1</sup> Ebben a formában elsősorban a vezetés feladata a stratégia megfogalmazása, a többiek csak végrehajtói annak. A stratégia elsősorban egy koherens célrendszert jelent, a távlati, az irányítási és az operatív célok megfelelő összehangoltságát minden egyes szervezeti tevékenységre vonatkoztatva. Bár a közvetlen kérdés arra vonatkozik, hogy milyennek akarjuk látni a szervezetet néhány év múlva, de itt már nem a tervezés értelmében való célmeghatározás a döntő, hanem a szervezetben működő szabályok összerendezettsége.

Élesebben fogalmaz egy másik definíció: „A stratégiai szemlélet lényege, hogy nem avatkozik bele közvetlenül a folyamatba, hanem a feltételeket alakítja olyan módon, hogy egyértelműen új alaporientációt, újfajta készítéseket alakítson ki.”<sup>2</sup> Ebben a megfogalmazásban a hangsúly a változásra tevődik át.

A jövő felvázolása mindig kihívás a szervezet számára és változást igényel. Ugyanakkor látni kell, hogy a jövővel kevésbé foglalkozó szervezet is meghatározott stratégiát követ, mégpedig azt, hogy nem törődik

a jövővel – egyesek ezt egyszerűen „sodródásnak” nevezik, mások finomabban fogalmazva „adaptív megközelítésről” beszélnek. E meghatározás illet nem ismer, illetve az ilyen helyzetet valami előállapot-féleknek tekinti, ahogyan azt például a szervezeti tanácsadó tapasztalhatja, mikor először lép be egy szervezethez stratégiai konzultációra. Ugyanakkor ez a megfogalmazás talán a jelzett szemléleti váltást, a kívánt jövőállapotért végzett tevékenységrendszer jobban kiemeli, mint az előző.

### Stratégiai szemlélet a közszolgáltatásokban

#### A stratégia fogalmáról<sup>3</sup>

Természetesen a stratégiai menedzsment esetében a vezetői tevékenységek is más természetűek, mint amikor a vezetés nem ezen a módon működik<sup>4</sup>. Mint a definíciókban láttuk, az ösztönzés és a szabályozás a feladat, a megfelelő környezet kialakítása a többiek számára. Különösen a második meghatározás kezeli úgy az ügyet, mintha a termelés-szolgáltatás szabályozása nem is lenne feladat, azt a jól ösztönzött munkatársak maguktól is megteszik. Mintha két külön feladatról lenne szó – a szolgáltatás környezetéről és a szolgáltatásról magáról. Az első definíció ebből a szempontból inkább egyben tartja a kétfajta feladatsort, pontosabban, megengedi azt az értelmezést, hogy a kétfajta ügy egybetartható.

Ugyanakkor persze nem sugallja azt e megfogalmazás sem, hogy a két tevékenység „egy fejbe belefér”. A szervezetben a vezetési szintek szerint válik szét a cselekvés. Ebben a megközelítésben a stratégiaalkotás

a felsővezetés feladata. Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a felsővezetés kategóriája ebben az értelemben az üzleti szervezeteknél gyakran a tulajdonosokat sem foglalja magába. Ők is csak tárgyai a stratégiai döntésnek, és elfogadhatják azt vagy visszautasíthatják azt tőkéjük mozgatójával, de ez csak bináris döntés, ahogy a beosztottnál is, hiszen ők is vállalhatják a munkát adott szervezetenél vagy sem. A részletek megfogalmazása nem az ő feladatuk. A stratégiai menedzsment ezen jellege különös súllyal fog latba esni a közszolgálati szervezetek esetében.

Mindez azt is jelenti, hogy a szervezeteken belül a döntéseknek is sajátos hierarchiája alakul ki. A stratégiai – felsővezetői – szintet egy szabályozási szint követi, ami alatt az operatív szint helyezkedik el. E szintek hivatottak a stratégiai döntést a végrehajtók – termelők-szolgáltatók – felé közvetíteni, lebontani. Ebben az értelemben e legalsó szint nem hoz döntést. Ez a megállapítás azonban csak a szervezeti döntés értelmében igaz. A termelés-szolgáltatás technológiai és konkrét ügyeiben igenis van szabad döntési lehetőségük. Ez azonban nem a szervezetre, mint olyanra, vonatkozik, bár a szervezet egészére még ennek is van hatása, legalábbis a szervezet külső megítélésére-elfogadottságára mindenképpen (udvariatlan kiszolgálás, selejtes áru stb.). Ugyanakkor látni kell, hogy a magatartást befolyásoló cél éppen erre a tevékenységre kell, hogy hasson, ha a stratégiának a szervezet belső életéről szóló részét említjük.

E szintnek van egyfajta függetlensége a stratégiai szinttől. A termelés-szolgáltatást meghatározza a szakmai-technológiai tudás és ügyesség általános állapota. Ez nem egyszerűen iskolai-szakmai készség- és kompetenciahalmazt jelent, hanem a szervezet korábbi állapotaitban kialakult szervezeti kapcsolatokat és technológiai sort is. A stratégiai változások ezekre hatnak természetesen, időnként indokolt lehet e szint teljes újraszervezése is, de ez nem feltétele a váltásnak. Gyakoribb eset, hogy e szintet nem szervezik át kellőképpen, és ez zavarokat okoz a teljesítményekben, vagy az átszervezés inkább felfordulást, szervezetlenséget jelent. Persze ezt a problémát gyakran értelmezik úgy, mint az újjal szembeni ellenállás és annak leküzdése, nincs valódi elméleti válasz arra, hogy mi a biztos jelzőrendszere annak, hogy szervezetlenséggel vagy szervezeti ellenállással állunk-e szemben. Mindenesetre azt kell mondani, hogy ahol a stratégia nem veszi figyelembe ezt a függetlenséget, ott a zavarok programozottak.

Visszatérve a célalkotási szintek problémájához, látni kell, hogy itt is sok lehetőség van a tagolatlan-ságból adódó keveredések hatékonyságrontó természetének kibontakozására. A szabályozó és operatív

döntések nem vehetik át a stratégiai szint szerepét. Ha ez bekövetkezik, akkor ott rövid időn belül zavarok keletkeznek, és senki nem fogja tudni, hogy mi is történik, a rendezettség felbomlik. A szervezet fokozatosan széttagozódik, és a részei egyre inkább függetlenné válnak egymástól. Ugyanakkor a stratégiai döntés nem helyettesítheti a többiekét. A stratégiai célokat le kell bontani a többi szintre. Az átvezető fogalom itt a kompetencia. A döntési szintek kompetenciákat is jelentenek. A stratégia a szervezet egészéről – céljáról és értelméről – szól, a többi szinten csak részfeladatok és így részkompetenciák adódnak. A részkompetenciáknak ugyanakkor mégis csak tisztában kell lenni az egészszel is, de ez nem teljes stratégiai kompetenciát jelent, hanem azt, hogy a magasabb szintű cél a saját tevékenységének szervezője és korlátja lesz. Ismernie kell, de nem definiálnia. Annál is inkább, mert az ő tevékenységének a célja is abban fogalmazható meg.

Látható az eddigiekből is, hogy a stratégiai menedzsment egyszerre jelenti a jövőkép alapján történő vezetést, és az egész szervezet kompetenciájának meghatározását. A két tevékenység összefügg egymással, tulajdonképpen ugyanazt jelenti, csak más szemléletben. A tartós szervezeti jelenlét arra ösztönöz, hogy minél hosszabb távon tekintsük át a szervezetet befolyásoló tényezők viselkedését. Korábban ezt a stratégiai tervezésben próbálták kézbe venni a szervezeti vezetők. Ugyanakkor tevékenységüknek e tervezés csak külső információforrása volt inkább, mint definitív eleme. Eredményessége is ennek alapján volt mérhető. Az eredmény pedig ebben a formában nem lehet más, mint megvalósulatlan stratégiai – hosszú távú – tervek halmozódása az irattárakban, valamint szakemberek sajátos „tervezési” csoportja a szervezetben, akikről senki nem tudja, hogy pontosan mit is csinálnak, de sokat agyalnak az asztalfiókjuknak. A stratégiai menedzsment akkor jött létre, amikor néhányan azon gondolkodtak, hogy megszüntessék-e ezeket a csoportokat vagy sem. Az átgondolás eredménye lett a stratégiai menedzsment, ahogyan azt az előbb próbáltuk röviden jellemezni.

E gondolatkörhöz tartozik egy további kérdés, nevezetesen az, hogy vajon a stratégiai menedzsment megelégedhet-e azzal, hogy néhány évenként elkészíti a megfelelő dokumentumokat és megvalósítja azokat? Ez igaz lenne akkor, ha a szervezet külső és belső környezete nem változna folyamatosan. A változások azonban folyamatosak, így nincs örökérvényű célrendszer. Már az is napi feladatot ad a felsővezetésnek, hogy az egyszer elkészült dokumentumok érvényességét ellenőrizze. Ugyanakkor nem tekinthet el attól sem, hogy ne csak azt vizsgálja, hogy a régi célok még mindig ér-

vényesek-e, hanem folyamatosan gyűjtse és értékelje a felmerülő újabb és újabb lehetőségeket a stratégia újrafarmálása érdekében. Ezzel készül fel a régi stratégia ki-merülésének esetére is. Ez nagyobb szervezet esetében igényelheti egy elkülönült stratégiaalkotó csoport létét. Ők nem tervezők már, hanem tanácsadók inkább a vezetés mellett. Ugyanakkor sok esetben egyéb szervezeti egységek veszik át ezt a szerepet a felsővezetés ízlése szerint. Mindez azt jelenti, hogy a stratégiaalkotás hatékonysága csak a szervezet egészének sikeressége alapján mérhető. A bukott stratégiai projektek nem pusztán költséget jelentenek, hanem sokkal inkább a kutató-fejlesztő tevékenységhez hasonló megítélés szükséges hozzájuk – a nagy kockázat/nagy haszon elve alapján.

Természetesen a szervezetek stratégiája nem lehet ugyanaz, még az azonos termelési-szolgáltatási ágazatban tevékenykedők között sem. Az egységes stratégia követését már az is lehetetlenné teszi, hogy a külső környezet fogalmába a többi szervezet is beletartozik, mint konkurens, s így az egymásra való reflektálás is lényeges stratégiaalkotó tényező. Ez a sokféleség szükségképpen vezet ahhoz, hogy a stratégiák között valamiféle csoportosítás szükséges és lehetséges. Összességében az üzleti szervezetek között három fő stratégiai irányultságot szoktak felvázolni<sup>5</sup>:

- a vállalkozói irányultságot: erős növekedési hajlam, a tulajdonos személyisége és üzleti céljai a meghatározóak, aki/amely alapvetően uralni akarja a környezetet is, de önálló és rendszeres stratégiai elemzésre ritkán kerül sor,
- az adaptív megközelítést: reaktív viselkedést jelent és tartózkodást a nagy változásoktól, ami egyben a célrendszer viszonylagos rendezetlenségét, az egyes egységek és személyek szervezeten belüli alkujának eredményeként alakul ki, de ezek az alkuk koherens célrendszert semmiképpen nem alapozhatnak meg,
- a tervezői megközelítést: a gondos elemzés és az annak nyomán kialakított tudatos és koherens célrendszer jellemzi, a rendszerszemlélet a döntéseket is áthatja.

A három irányultság közül a harmadik az, amelyik egyfajta kívánatos állapotot, modellt ad a kutatás és a tanácsadás számára. Ehhez képest a másik kettő mint „természeti jelenség” fogható fel – a nem stratégiai gondolkodás esetei, mint megfigyelt szervezeti magatartások tudatos elemző és rendszerező munka nélkül. Értékelve lehetőségeiket, azt kell mondani, hogy e két magatartás előbb-utóbb veszélybe sodorja a szervezetet, amit csak a rendezett stratégiaalkotó munkára

– tervezői megközelítésre való áttéréssel lehet elkerülni – mondja a tudomány és a tanácsadó szakma.

A további tipológia rendszerint már a tervezői megközelítésen belüli csoportosítást jelenti, azaz azt, hogy a szervezeten belül vagy a szervezeten kívül milyen tényezők játsszák a fő szerepet a kialakított stratégiában, melyik tényező a meghatározó a többiek számára, mely elem szervezi a többi maga köré.<sup>6</sup>

#### ***A közszolgáltatások stratégiai jellemzőiről***

Az előző részben röviden bemutatam a stratégiai menedzsment fő jellemzőit. Természetesen nem lehet teljességről beszélni semmilyen értelemben, inkább arról van szó, hogy a néhány fő vonásra hívjuk fel a figyelmet, amelyek különös fontosságot kapnak majd a közszolgáltatások esetében.

A közszolgáltatások legfőbb jellemzőjeként talán a politikai erőktől való szervezeti függést tekinthetjük. Ez két dolgot jelent elsősorban. Egyrészt a politikai szereplők határozzák meg a szervezet létét, döntenek a sorsa felől, másrészt a szervezet finanszírozása szintén a politikai mozgások függvénye, hiszen a fenntartáshoz szükséges erőforrások nagyságát nem a fogyasztók „pénzszavazata” határozza meg, hanem a költségvetési alku. Nem meglepő, ha a közintézmények vezetői is szemeiket erősen a politikai szférára függesztik, illetve igyekeznek attól minél nagyobb távolságot tartani.<sup>7</sup>

Szervezetileg ez sokáig a nagy központi vagy egyéb kormányzati bürokráciák által kialakított szervezeti megoldások erősödését hozta magával. Sokkal fontosabb ebből a szempontból, hogy a centrális bürokrácia viszonyai között mit jelent a stratégiai menedzsment és milyen következményei vannak.

Mintának talán az állami oktatás szervezeti modelljét érdemes kissé szemügyre venni. Eszerint az a jó oktatási rendszer, ha a tanfelügyelő az ország bármely részében bemegy egy meghatározott évfolyam egyik osztálytermébe, akkor ugyanazt hallja, mintha ugyanazon évfolyam másik osztályába menne be, akár száz kilométerekkel arrébb. Ez persze elvárás, és nem tény a korábbi iskolai rendszerekben, de az eltérések akkor azt jelentik, hogy nem tökéletes a megvalósulás, de azt hibahatáron belül kell tartani. Erre szolgált az oktatási rendszer szervezete.

E szervezet csúcán a minisztérium állt, amely meghatározta, hogy kinek, mit és hogyan kell tanítani. Az oktatási rendszerekben általában volt annyi bölcsesség, hogy a tartalmi kérdéseket nem a bürokrátákra bízta, hanem mindig elméleti szakemberekből és gyakorló tanárokból álló bizottságok munkáját használta erre. A bürokrácia feladata a kialakított oktatási tartalom terjesztése és kikövetelése volt. Erre szolgált az országos

tanterv, amely jogszabályokban fogalmazódott meg, és így számon kérhető volt a pedagógusokon. E számonkérés lényeges eleme volt a tanfelügyelet és a tanfelügyelők rendszere. A rendszer sajátos elemeként jelent meg alsóbb tanítóképző oktatási szinteken az, hogy ott a felkészítés inkább betanítás jellegű volt – kimunkált óravázlatok tanítása és begyakoroltatása. A felsőbb szinteken a tanárok nagyobb szabadsággal rendelkeztek a végrehajtásban, de a szabályok és azok rendszeres számonkérése ott is a bürokratikus szabályok szerint zajlott.

Milyen kép rajzolódik ki itt előttünk? Ha az előző rész döntési szintjeit tekintjük, akkor itt nem egyszerűen arról van szó, hogy egy szervezeten belül figyelhetők meg ezek a szintek, hanem azt látjuk, hogy a döntési kompetenciák szervezeten belül is elkülönülnek egymástól. A központi szint – minisztérium – sajátosan ötvözi a stratégiai és a szabályozási kompetenciát, míg az operatív szint attól elkülönült területi igazgatási és oktatási szervezetekben valósul meg. Maguk az iskolák pedig gyakorlatilag végrehajtók, és elvileg döntési kompetenciájuk nincs sem az oktatásban, sem annak finanszírozásában.

Mindez azért fontos, mert az üzleti szervezeteknél éppen arról volt szó, hogy minden egyes szervezetnek önálló stratégiát kell kialakítania, és nem is tehet mást a konkurencia miatt. A közszolgáltató szervezeteknél éppen ellentétes a helyzet. Itt éppen az volt az alapmodell, hogy ne legyen önálló stratégiájuk. Maga a szektor egésze viselkedett egyetlen nagy szuperorganizmusként. Ugyanakkor láttuk, hogy ez azt is jelentette, hogy a tanácsadó testületek révén azért az alsóbb szintek beépültek a stratégiai kérdések tárgyalásába és meghatározhatták azt. Természetesen ez nem szerkezeti jellemző volt, hanem képviselők beemelése, azaz a stratégiaalkotás elkülönült tevékenység maradt.

Nem állítom, hogy a modell ebben a formában bármikor is létezett volna, de gondolati törekvésként mindenképpen fenn állt. Fő szerepe az volt, hogy a tőle való eltéréseket nem szükségszerű lépésként kezelte, hanem véletleneknek és lehetőség szerint csökkentendőnek.

Az új közintézményi menedzsment ebből a szempontból valóban jelentős fordulatot hozott. Elsősorban abban, hogy az egyes intézmények szintjén értelmezte a stratégiai gondolkodást. Kezdetben mint a helyi környezethez való alkalmazkodást, majd egyre inkább az üzleti szemlélethez hasonlóan, mint az egyedi intézmények mindentől eltérő helyzetét.<sup>8</sup>

Fontos kérdésként merül fel, hogy mi történt a hagyományos – minisztériális – stratégiaalkotó szervezetekkel. Először is világosan kell látni, hogy a fenti modell fénykorát még azelőtt élte, hogy a stratégiai menedzsment részleteit kidolgozták volna. Így nem

stratégiai kompetenciaközpontként definiálta önmagát, hanem szabályozóként. Nem jövőképpen és kapacitásbővülésben látta a maga szerepét, hanem feladatmegoldóként. Erről írta Lindblom<sup>9</sup> híres cikkét a tapogatózva haladásról. Ez alig más, mint a már idézett adaptív irányultság. E helyzetet törte meg időnként egy-egy nagy reformerhez kötött újítási periódus, mint nálunk Eötvös oktatási reformja, hogy utána visszaálljon a szokásos állapot. Egy ilyen reformhoz jelentős társadalmi mozgásoknak kellett kapcsolódnia, és általában részterületeket, szakfeladatokat érintett. Emellett kísérleti jelleggel mindig megjelentek nagy újítók – sok nemzetközi és magyar kísérletezőt lehetne itt említeni az oktatási szférából –, de elszigetelt jelenségként, kilépve és kiléptetve a normál rendszerből.

Mindenesetre azt lehet mondani, hogy ma a közszolgáltatások terén egy kettős stratégiai menedzsment érvényesül. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a nemzetközi szakirodalom is általában csak az intézmények szintjén működtetett stratégiai menedzsmenttel foglalkozik.<sup>10</sup>

Ugyanakkor a fent idézett Jenei-definíció mégis egy tágabb perspektívát is nyit a vizsgálódás számára. Ebben a formában a stratégiai menedzsment egyfajta, a közszolgáltatások minden intézményét átfogó reformmozgalomként definiálja önmagát. Elvek és módszerek együtteseként, a közszolgáltatások alkalmazkodásaként az új helyzethez. Ebben az értelemben szakítást jelent azzal a bürokratikus alkalmazkodási móddal, amely eddig jellemző volt, és az újabb környezeti kihívásokra újabb jogi szabályok és a hozzájuk tartozó intézmények felállításával válaszolt.

E központi stratégiai menedzsment alapvető eszköze lett a közintézmények kényszerítése a stratégiai menedzsment használatára, különösen Nagy-Britanniában, ahol a stratégiaalkotást kötelezően elő is írták. Más országokban inkább arról beszélhetünk, hogy a változó szükségletek és a pénzügyi kényszerítések hatására sokfajta eszközt hagynak alkalmazni az intézményeknek, részben központi előírások, részben saját innováció formájában, amelyek azonban reformértékű folyamatok állnak össze, formális stratégiaimenedzsment-eszközök kikövetelése nélkül.

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a stratégiai menedzsment szerepe a közszolgálati szektorban elsősorban az egyes intézmények önálló stratégiaalkotó szerepének kialakítása és ennek az önállóságnak a megformálása a közszolgáltatótól elvárt feladatok megoldásában, másodsorban pedig a stratégiai menedzsment eszközrendszerének működtetése.

Ez a megfogalmazás több részlet megvilágítása után lesz érthető. Először is intézményi szinten egyáltalán nem jelent a stratégiaalkotás reform-értékű lép-

tékváltást. Az angol tapasztalatok is arra utalnak, hogy a kötelezően előírt dokumentumgyártás sokszor csak az irattárat duzzasztotta, mintsem új alaporientációk kidolgozását<sup>11</sup> segítette volna elő. Az adaptív irányultság éppen úgy jellemezhet egy önállóvá vált intézményt, mint a tervezői. Még a vállalkozói irányultság is előfordulhat egy kisebb vagy egy új intézmény esetében. Éppen ezért nem az alaporientáció váltására helyezném a hangsúlyt, hanem az önállóság megjelenésére. Ez persze kisebb jelentőségűnek tűnik az angolszász közszolgáltatásokban, ahol a helyi megoldások mindig is nagyban eltérőek lehettek, de a bürokratikus szabályrendszer és függés azért megtalálható volt mindig, ha rejtettebb formában és módon is.

Nagyobb problémát rejt annak megfogalmazása, hogy mit is jelent „a közszolgáltatótól elvárt feladatok megoldásában” kitétel. Ez először is arra utal, hogy az önállóság azért nem akkora, hogy az intézmény „alapvető célját” megváltoztathassa<sup>12</sup>. Ez mindenképpen kívülről adott a számára. Ugyanakkor ez nem akadályozhatja teljes értékű stratégiaalkotó munkáját, hiszen az alapvető cél meghatározása lényegileg kívül esik a stratégiai menedzsment hatáskörén, annak meghatározása után kezdődik. Az alapvető cél meghatározása az üzleti életben a tulajdonosok feladata, a közintézményeknél a politikáé. E feladatát a politika a központi bürokráciával együtt hajtja végre.<sup>13</sup>

Ebben az értelemben annnyival kell módosítani a korábban mondottakat, hogy korábban a központ az alapvető célt és a stratégiát is meghatározta, most ez utóbbit átengedi az intézményi vezetésnek.

Két további szempontra kell még ez ügyben felhívni a figyelmet. Az egyik az, hogy a közintézmények sohasem alakulnak spontán módon, dokumentumok nélkül. Az alapító dokumentumok azonban önmagukban nem stratégiai értékű dokumentumok, inkább az alapvető célt és a környezet egyes elemeit határozzák meg. Ugyanez elmondható mindazokról a jogszabályokról, amelyek a közintézmény életét befolyásolják. Ez azt jelenti, hogy a vezetés számára ezek a stratégiai elemzés tárgyai és nem végeredményei.

Miről szólnak akkor a jogszabályok? Stratégiai szempontból azért annyi szerepük mégis van, hogy a központ saját stratégiai-programalkotó munkájának dokumentumai. Feladatuk valamifajta egységesség kialakítása, hogy az adott közszolgáltatás megfeleljen a minden állampolgár egyenlő elbírálásban részesüljön elvnek. Ennek részletes kifejtése további tanulmányok tárgya lehetne egyébként, de most csak erre a megjegyzésre hagyatkozunk.

A másik probléma a politika szerepe a közintézmény stratégiájában. Itt nem elegendő a már említett alapvető

cél definiálásának emlegetése. A politika folyamatosan jelen van egy közintézmény vezetésének életében. Ezt kívánja a választási stratégiája, de befolyásának elismeretése is. Később majd látjuk, hogy ez típusalkotó tényező lesz a stratégiai irányultságuk rendezésekor.

#### A közintézményi stratégiák tipológiája

Elsőként is javasoljuk megkülönböztetni a közszolgáltatási és a közintézményi stratégiákat egymástól. Ebben az értelemben a közszolgáltatási stratégia a központ stratégiai menedzsment-tevékenységét jelenti, annak érdekében, hogy a közintézmények önálló stratégiáit befolyásolni tudja az állampolgári egyenlőség fent jellemzett céljából. A közintézményi stratégia pedig egy konkrét helyi szolgáltató szervezet stratégiáját jelenti a közszolgáltatási stratégia és a saját környezete elvárásai alapján. A továbbiakban tehát a közintézmények stratégiai kérdéseivel fogunk foglalkozni.<sup>14</sup>

Ismét csak azt kell mondani, hogy a tipológia a formálisan megfogalmazott stratégiai menedzsment osztályozását jelenti. Az adaptív és a vállalkozói irányultságról már szóltunk. Az ott mondottakat most is fenntartjuk. Ugyanakkor már ezen a szinten is azt kell mondani Joyce<sup>15</sup> alapján, hogy a formális stratégia most több, az előzőekkel azonos szintű irányultságra esik szét. A klasszikus tervezési modell mellett további hárommal kell számolni:

- az **üzleti szervezetekhez hasonló** stratégiai menedzsment központjában a szolgáltatás fogyasztóorientált kialakítása szerepel, amit gyakran az üzleti életből áthozott vezetők dolgoznak ki és alakítanak át a bürokratikus rutinok lehető legkisebb felhasználásával,
- a **vízióalapú** menedzsment lényege a kívánatos jövő állapot és az ahhoz vezető szervezeti tevékenységek azonosítása, végül
- az **előrelátáson alapuló menedzsment** lényege, hogy külső szervezeti kapcsolódásokat keres, és stratégiáját az azokkal való kapcsolat alakítására építi, speciális kapacitások és szakterületek felkutatásával.

Új dimenziók tárulhatnak fel akkor, ha a politikai játékeret is belefoglaljuk a stratégiai választási lehetőségek sorába. Erre azért van szükség, mert bár a politikust mint tulajdonosi pozícióban lévő szereplőt határozhatjuk meg a szervezetben, és ennyiben nem stratégiaalkotó, hanem a stratégiaalkotás környezeti feltétele, de a közintézmények esetén sokrétűbb a hatása, mint az üzleti szervezet felsővezetéstől elkülönült tulajdonosának.

A legfontosabb különbség talán abban ragadható meg, hogy a politikus képes hosszabb távon is függetleníteni a szervezetet a változási kényszertől és a helytelen alkalmazkodás pénzügyi hatásaitól. Az üzleti szervezet tulajdonosa<sup>16</sup> erre nem hajlandó, nyereségorientációja és függetlensége bizalommegvonást és szervezeti következményeket jelent változó körülmények között.

A politikus nem ilyen gondolkodású. Motivációja a barátok támogatása és az ellenfelek akadályozása, a döntésére bízott pénz nem a sajátja. Ha a vezetést barátjának tudja, akkor mind az intézmény létét, mind annak bőkezű finanszírozását megadja.

A politikus ugyanakkor más szerepben is feltűnhet. Ekkor az általános közszolgáltatási reformmozgalom lesz a zászlaján, és ezt kéri számon a közintézménytől. Ugyanakkor a fenti motivációi nem változnak. Ez azt a lehetőséget adja az intézménynek hosszabb távon is, hogy látszatevékenységek sorával válaszoljon a politikai kihívásra, elkerülve a valódi válaszokat.

A Ez alapján osztályozza **Wechsler – Backoff**<sup>17</sup> a lehetséges stratégiákat **oltalmazó, fejlesztő, politikai és transzformációs** típusokként. Az első kettő valójában arra irányul, hogy ne kelljen radikális változásokat megtenni. Az első nem más, mint politikai protektorok keresése, míg a második tartalma a vezetés nyüzsgése a változás látszatáért a változatlanosság érdekében, kielégítve a közszolgáltatási reformmozgalom politikai elvárásait is. A másik két opció lényeges változásokat és újításokat akar a környezet változásainak megfelelően. A politikai stratégia elsősorban a civil társadalom felé nyit, míg az utóbbi komplex választ alkot a kihívásokra

B Az előző fejlesztett változatának tekinthető **Nutt – Backoff**<sup>18</sup> 1992-es osztályozása. Itt a négy típusból már három elkerülő jellegű. A **pózólo** esetében megteremtí a stratégiaváltás dokumentumait, de azok megvalósulása már nem érdekes számára. Az **alkalmazkodó** esetben az elkötelezettség lényegesen kisebb, már az első lépések megtétele is érdektelen. A **kompromisszumos** stratégiai opció ebben a megközelítésben az előző oltalmazó opció kiterjesztését jelenti, nevezetesen a legerősebb – nem feltétlenül politikai – csoport támogatásának megszerzését. Lényegi válaszok megfogalmazása ebben a felosztásban a **kölcsönösségi** stratégia alapján lehetséges, nevezetesen az összes stakeholderrel alkotott koalíció alapján.

E két csoportosítás, amelyek az egyik szerző azonossága miatt akár egynek is tekinthetők, alapja a szükségletek megváltozásához köthető. Szükségletváltozás

alatt persze a közjószág iránti változásokat értjük akár mennyiségi az, akár minőségi.

C A közintézményt azonban közvetlenebbül érinti a költségvetés felől érkező kihívás. Ez közvetett hatásnak tekinthető, hiszen a szükségletváltozás a költségvetési alku során megszerzett pénzeszközök nagyságán keresztül közvetítődik felé. Ennek a hatásnak tipológiai következményeit **Osborn – Gabler**<sup>19</sup> ma már klasszikusnak tekintett műve írja le. Ők **bürokratikus, versenyző és katalitikus** stratégiát vázolnak fel.<sup>19</sup> Az első válasz a kihívásokra, önmaga terjeszkedése szervezeti változások nélkül, a második piaci eszközök igénybevételét jelenti – költségcsökkentés, minőség és hatékonyság jelszavával. A harmadik lehetőség a magán- és a közösség erőforrásainak mozgósításával kíván a közösség problémáira megoldást találni.

D A feltételeket **Joyce**<sup>20</sup> rendezzi egy kétdimenziós táblába, és ezzel a tipológia tipológiáját állítja fel. Magas és alacsony pénzügyi vagy szükségletváltozási mértéket különböztet meg, és így a hét típust – Osborn – Gabler és a fejlesztett Backoff (1992) tipológiát – négy csoportra bontja. Az első csoportba a pózólo, az alkalmazkodó és a bürokratikus típus kerül, amelyeknél egyaránt **alacsony a pénzügyi és a szükségletváltozási nyomás**. A versenyző típus önállóan foglalja el az **alacsony szükségletváltozási, de magas pénzügyi nyomás mezőt**. Köztes helyet foglalnak el a kölcsönösségi és a kompromisszumos stratégiák. Jellemző helyük a **magas szükségleti nyomás**, de semlegesek a politikai nyomás mértékével szemben. **A magas szükségleti és magas pénzügyi nyomás** mezőben pedig a katalitikus típus is megtalálható.

E E felosztás talán lehetőséget ad számunkra, hogy összefoglalásképpen kísérletet tegyünk egy **egységes tipológia** – az irányultságokat és a tudatos stratégiaalkotást is magában foglaló – megalkotására. Ezzel szakítunk azzal az általános képpel, ahol a kettős tipológia szétválik, de erre a közzféra sajátos helyzete talán elegendő magyarázatot ad. Hiszen itt az intézmények kialakításának és működtetésének tudatos jogi folyamatai és a már az egy évtizede jelentkező közszolgáltatási reformmozgalom egyfajta **féltudatos állapotot** hoztak létre.

Az üzleti alaptípusok, mint az adaptivitás és a vállalkozói magatartás, is tudatos választás ebben a megközelítésben. A **vállalkozói irányultság** a közintézményeknél mint a nagy szervezetek kialakításának igénye

figyelhető meg. Lényege itt is a növekedés, egy erős személyiség akaratának kifejeződése. Mindez inkább a politikai szféra felé való kapcsolódást jelent, a hatalom akarását. Ez az irányultság tehát úgy tekinthető a közintézmények viszonyai között, mint az egyéb politikai szférával való kapcsolatok dominanciájára épülő stratégia egy fajtája, ami feloldódott a többi típusban.

Más a helyzet az **adaptív irányultsággal**. Ebben az esetben talán mondhatnánk, hogy a reformelkerülő stratégiák felfoghatók úgy is, mint a féltudatos helyzet adaptív változatai. Mégis úgy gondolom, hogy ez egyszerűsítő felfogás lenne ebben a helyzetben. Az adaptív stratégia önállóan létező lehet, ha kívül is esik a Joyce által kifejlesztett téren, ezzel mintegy harmadik dimenziót kap annak két dimenziója mellé. Adaptív stratégia követhető mind a négy mező feltételei szerint. Az elkerülő stratégiák azonban feltételekhez kötöttek. Kétségtelenül igaz, hogy a bürokratikus stratégia is tekinthető lenne esetleg az adaptív stratégia részének, de ez a fogalom a szerzők által kötött, tudatos válasz a növekvő szükségletekre. Az adaptív stratégia azonban csak azért bürokratikus, mert ebben a hagyományban leledzik, abban sem tudatos választás eredményeképpen. Talán arra érdemes még felhívni a figyelmet, hogy a külső szemlélő számára adott esetben egy adaptív irányultságú szervezet mutathat elkerülő stratégiájú képet. De ez csak az adott pillanat befolyása. A vezető gondolkodási terméke még nem tudatos stratégia, még ha úgy tűnik, hogy a töredékes megvalósulás a szavakkal szemben egy meghiúsult stratégia eredménye. Az adaptív stratégiát tehát megtarthatjuk, mint önálló típust.

Röviden szólni kell még arról, hogy mi a helyzet a tervezői irányultság szétesettségével, amelynek eredményeként a **vízió vezérelt, az előrelátás vezérelt és az üzleti szervezetekhez hasonló** irányultságokat kaptuk. Az utóbbi megfeleltethető a versenyzői típusnak. A vízióvezéreltség a belső állapotok befolyásolására helyezi a hangsúlyt, így a katalitikus, a bürokratikus, a pózoló és az alkalmazkodó típus egyaránt megtestesítője. Az előrelátásvezérelt irányultság a kölcsönösségi és a kompromisszumos típusban kel életre, de az alkalmazkodó is ide sorolható, ha az alkalmazkodás tárgya a kapcsolati háló. Ez alapján ezek az irányultságok a típusok egyik dimenzionáltságát jelzik, semmint önálló típusok. A dimenzióképzés funkciójában azonban a közszolgáltatási reformmozgalommal szemben kisebb jelentőségűek, így velük a továbbiakban önállóan nem foglalkozom.

Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy kielégítő tipológia adódik a Joyce-féle dimenzionálás kiegészítésével. A kiegészítés az adaptív típussal most már az alkalmazkodó típus kettébontásával – vízió- vagy előrelátásorientált – történhet.

### **Empirikus tapasztalatok<sup>21</sup>**

A vizsgálatot a következőkben foglaljuk össze. A harminckét vizsgált intézmény esetében kettőt találunk, amelynél nem volt az esettanulmányban nyoma stratégiai típusú gondolkodásnak. Ez lehet a kérdező hibája is, de lehet a szervezeté, ez utólag eldönthető, ezért ezeket nem kell értékelni.<sup>22</sup>

### **Formális stratégiák**

Érdekesebb ugyanakkor, hogy összesen négy volt olyan, ahol formális stratégiai dokumentumot tudtak mutatni. Ez sem volt igazi „mission statement” vagy érvényes dokumentum, de a megfogalmazások már ilyen irányú gondolkodásra utalnak. A négyből három tulajdonképpen a magyar nomenklatúra szerint nem is költségvetési szerv, hanem kettő állami tulajdonú vállalat, míg egy magántársaság, amely közintézmények számára ad üzletviteli tanácsokat. A két állami vállalat elég nagy, de csak az egyiküknél található rendszeres stratégiai elemző szervezet. A másik egyszerű, külső megrendeléssel oldotta meg a dokumentumok készítésének problémáját. Mindkettőre jellemző azonban a piacra lépés kényszere, területén az üzleti szervezetek megjelenése és erős versenye. Stratégiai menedzsmentjük sok esetben az óvatos, állami védőernyő alatt való piacra lépés előkészítését jelenti. Erre főként azért volt szükségük, mert belátták, hogy állami monopóliumuk nem tartható a mai körülmények között, arra a gazdaságpolitika nem vevő.

A formális stratégiával rendelkező egyetlen közintézmény, amely egyben költségvetési szerv is, egy olyan szervezet, amely a maga nemében az országban egyedülálló. Szakmailag ebben az értelemben a legerősebb, és a hasonló intézmények számára felkészítő és mintaadó szerepet tölt be. A maga területén alapvető célja így az állandó innováció. Ehhez nemcsak a hazai pályán kíván helytállni, hanem a nemzetközi porondon is. Széles külföldi kapcsolatokkal és reputációval rendelkezik. Stratégiája alapját is ez adja – nevezetesen ennek a vezető pozíciónak és nemzetközi hírnévnek a megőrzése. Érdemes itt kitérni arra, hogy milyen viszony van egy ilyen szervezet feladata és stratégiai elképzelései között. Az országban való egyedülállóság és szakmai vezető szerep tulajdonképpen az intézmény feladata és alapításakor megfogalmazott célja. Ugyanakkor az erőteljes nemzetközi jelenlét ennek nem feltétlenül velejárója. Ha az innovációban csak követné a nemzetközi trendeket, és nem akarná előzni is azokat, akkor is teljesítette feladatát. A nemzetközi vezető szerep azonban már önként vállalt cél, aminek alárendelődik minden egyéb. Ebben az értelemben emeli ki az esettanulmány készítője: „...az általános magyar ...képtől gyökeresen eltérő benyomást kelt. Az épüle-

tek általában jó állapotúak, rendkívül tiszták, rendezettek, ügyelnek a parkosításra. A külső megjelenésen túl a legfontosabb az itt végzett munka magas színvonala, mely nemzetközi viszonylatban is elismertté teszi.”

Gazdálkodásában is megjelennek ezért az újszerű elemek – központi anyaggazdálkodás az osztályok saját raktározása helyett, a lehetséges tevékenységek és funkciók kitelepítése a szervezetből, új szemléletű házközelés stb.

Tipológiánk szerint ezek az intézmények a **vízióvezérelt** típusba tartoznak. Fő stratégiájuk valamilyen formában a belső szervezet olyan átalakítása vagy szervezésének olyan fenntartása vagy módosítása, amely alkalmazkodik a környezethez. Ugyanakkor mindegyikben jól kimutatható a versenyzői magatartás. Ez adja az alapvető jellemzőjüket. Ugyanakkor mégsem az üzleties menedzsment jellemzi őket, kivéve, ha céljuk maga az üzleti szervezetté való átalakulás, hanem a feladatkoncentráció – leválasztás vagy outsourcing útján –, belül pedig erőteljes feladatorientáltság és kiválóságkép közvetítése az alkalmazottak és a „vevők” felé.

### **Átmeneti stratégiák 1.**

Az ide sorolt négy szervezet nem rendelkezik önálló dokumentumokkal saját stratégiájáról, de működésükben mégis határozott irányok és célhierarchiák rajzolódhatnak ki. Ez két dologra vezethető vissza. Az egyik bizonyos külső kényszerek, a másik pedig az intézmények funkcionális sajátosságából következik.

A jobb megértéshez tudni kell, hogy mind a négy intézmény az oktatás területéről való, egyikük felsőoktatási intézmény és egy oktatási háttérintézmény, amely azonban erős piaci versenyben kell, hogy bizonyítson, a többi közoktatási intézmény. Ez azért fontos, mert Magyarországon az oktatási szférát két dolog mindenképpen jellemzi: mivel itt magas az értelmiség aránya, ők viselték el nehezebben a merev végrehajtói szerepet. „Pedagógiai kísérlet” címen már igen korán igyekeztek kitörni a merev bürokratikus formákból – egyik esetünk ehhez a körhöz tartozik már évtizedek óta. Másrészt a kilencvenes években az állam is kényszerítette az iskolákat önálló „pedagógiai programok” kidolgozására.<sup>23</sup> A pedagógiai program azonban mégsem egészen tekinthető stratégiai dokumentumnak. Annak sok elemét alkalmazza, de a szervezet egésze – gazdálkodás, személynévi munka, menedzsmenteltek – nem része, csak a szűken vett szakmai program. A kimaradó elemek tartalma csak az igazgató fejében létezik, az ő munkája, aminek elveit már nem kell megfogalmaznia.

A főiskola és a háttérintézmény helyzetét pedig az határozza meg, hogy mindkettőnek természete szerint egyedinek kell lennie. A felsőoktatás intézményei már

évszázadok óta rendelkeznek önálló arculattal, nem is viselnék el egy másik intézmény gyámkodását, de az állami intézményekét sem. Tanrendjük, személyzetük meghatározása mindig is autonóm volt. A háttérintézményt pedig a rendszerváltás után a piac kényszerítette váltásra. Ez utóbbi esetben jól kimutathatóan léteznek hosszú távú célok és azokat megalapozó elemzések, de ezek önálló stratégiai dokumentummá nem álltak össze, bár a szervezet egésze ezeket ismeri, még ha nem terjesztik is őket a stratégiai menedzsment eszközeivel. Ezért nem lehet tisztán a vállalkozói stratégiához sorolni ezt az intézményt, oda, ahol a vezető célja definiálja a jövőt, és a munkatársak csak megélik azt.

Tartalmilag vizsgálva a feltárt stratégiai elemeket, vízióvezéreltséggel találkozunk, amely részben versenyzői, részben kölcsönösségi alapokat mutat. Az oktatási intézmények fő célcsoportja az utóbbi esetben a hasonló feladatmegoldással élő intézmények csoportja és a diákoknak adandó pluszszolgáltatás – kísérleti tananyag, fejlesztett pedagógiai szolgáltatás –, amely így az iskola presztízsét, ezzel talán bevételeit is növeli. E kört talán úgy foglalhatjuk össze, mint a **vízióval adaptálódó** intézmények csoportját. A formális stratégia hiánya itt inkább ismerethiányra és a vezetői kultúra gyengeségére vezethető vissza.

Módszertanilag felvethető az a kérdés, hogy a kísérleti iskola saját programja vagy a felsőoktatási intézmény oktatási célja miért nem tekinthető formális stratégiai menedzsmentnek. A már említett okon túl – a tudatosság nem terjed ki a szervezet minden elemére – azt is látni kell, hogy ebben az esetben inkább termékdefinícióról van szó, ha az üzleti mintát tekintjük alapnak. A stratégiai menedzsment ennek további szofisztikálását is jelenti. A stratégia azzal foglalkozik, hogy a termék mely változatát és milyen formában kell szolgáltatni az eredményesség érdekében, azaz a termékdefiníciót követő munkálatokról szól.

### **Átmeneti stratégiák 2.**

E körbe azt az öt intézményt soroltuk be, amelyek viszonylag rövid múltra – kettő-öt év – tekintenek vissza. Ebben az esetben az alakulás és az életben maradás jelenti a stratégiai célokat. Ez az az időszak, amikor az intézmény részleteiben is végiggondolja önmagát a menedzsmenttől a munkatársakig bezárólag. Ugyanakkor látni kell, hogy ez csak átmeneti állapot, mivel a kezdeti lelkesültség elszáll, és a stratégiai gondolkodás fennmaradására semmilyen garancia nincs. Látható, hogy meglepően sok ilyen intézmény került a mintába. Ez részben a véletlen műve, részben pedig azért azt is tükrözi, hogy a rendszerváltás jelentős változásokhoz is vezetett a közszférában.

A csoport további érdekessége, hogy sok – három – benne a központi államigazgatási szervezet. Kevésbé közpolitika-formálók, inkább szabályozók és végrehajtók. Kettő szolgáltató jellegű, az egyik országos, míg a másik helyi jelentőségű. A csoporton belül négy egyedi intézmény, az ötödik pedig kísérleti jellegű az egészségügyben. Ez azt is jelenti, hogy a megalakulás sem támaszkodhatott előzetes rutinokra, legfeljebb a nemzetközi tapasztalatokra és elméleti ismeretekre.

A stratégiai típusokat tekintve igen változatos kép bontakozik ki előttünk. A megalakulási dokumentumokon túl egyikük sem rendelkezik formális stratégiai dokumentumokkal. A feladat további jó színvonalú elvégzése fogalmazódik meg. Azt is látni kell, hogy a megalakulás sem a stratégiai menedzsment szerint zajlott. Éppen arról szól sokuk története, hogy még mindig jelentős módosításokra szorulnak az első megoldások, akár az alapfeladatot vagy az alapvető technológiát vizsgáljuk. Három intézménynél az első néhány év éppen azzal telt, hogy vezetői garnitúrák cserélődtek, mindegyik közül is megosztott volt a tekintetben, hogy mi is az alapvető célja a szervezetnek és azt hogyan érheti el. A másik kettőnél az erős vezetői személyiség az – beleértve a politikai támogatást is –, amelyik a sűrű cserét megakadályozta. Az egyik végül konszolidálódott, a másik még mindig keresi a helyét.

Kettő esetében kimutatható, hogy az alapfeladat meghatározása (a feladat nagysága és fontossága, vagy a partnerek bekapcsolódása) is problémás volt.

Használva a stratégiai menedzsment tipológia fogalmait, azt kell mondani, hogy a megalakulás körüli tudatosság módja e csoportban sokféle. E körben a katalitikus mód éppen úgy megtalálható – egy helyi szolgáltató esetében –, mint a kompromisszumos egy másik szolgáltató és az egyik a központi szervezet esetében. A másik kettő célrendszerét inkább a bürokratikus megbízhatóság és részben a szakmai kiválóság vezérli. Hosszabb távon úgy látszik, hogy a fenti értékek mentén mozgó adaptív stratégiát fognak követni, nem nagyon látszanak átvenni a stratégiai menedzsment elveit a stabilizálódás után, bár erről a problémáról kevés az információnk. E kört talán a **bürokratikus adaptáció felé forduló intézmények** névvel illehetjük. Ez egyébként tautológia lenne, hiszen a közintézmények esetében az adaptivitás bürokratikus azok természetétől, de itt alakuló intézményekről van szó. Ez alól kivétel a katalitikus módon alakuló intézmény, itt ez a gondolkodási mód hosszabb távon is fennmarad, hiszen ez szervezeten belül is beépült a közös – helyi önkormányzati és magán – tulajdonlás miatt. Feltehető, hogy e szervezetek is részben adaptív, részben vízióval adaptálódókká válnak.

### **Adaptív stratégiák**

Bár általában az adaptív stratégiát együtt szokták tárgyalni, mi mégis szétválasztjuk azt. Erre a fő indokunk, hogy igen markáns különbségek látszanak az egyes intézmények helyzetértékelése és az arra adandó válaszok között. Itt inkább alapértékekről, talán szervezeti kultúrák különbségéről illene beszélni, mindazonáltal a vizsgálat, de talán inkább a reformra irányuló közszolgáltatási stratégiai akaratok miatt a válaszolók kényszerrel érezték ezeket célként megfogalmazni.

#### *Felsőbbségi adaptáció*

E körben központi intézményekről van szó, bár ez valószínűleg véletlen. A világosan meghatározott célok és szabályzatok szerinti működést tekintik célként, amit valami fölülük rendelt felsőbbség változtathat meg. Ez nem feltétlenül politikai vagy közigazgatási felsőbbséget jelent. Kettőjük ugyanis államigazgatáson kívüli kuratori körrel működik. E kör szakmai-politikai mozgásai definiálják az intézményt vagy az alatta levő intézményeket.

#### *Kiválóságtudatú adaptáció*

E csoport szolgáltató-végrehajtó szervezeteket tartalmaz. Helyzetük nem tekinthető stabilnak és rózsásnak. Több támadás érte őket a rendszerváltás és az államháztartási reform kapcsán, létüket is időnként megkérdőjelezve. Ez alakította ki kiválóságtudatukat. Kettő olyan hálózati szervezésű egységes szolgáltatás része, amely valóban világszinten is ritkaság, és egyes nem magyar szakmai körök szerint elkerülhetetlen létrehozása mindenütt, ha lassan halad is a világban a terjedése. Ugyanakkor más, nem csak magyar vélemények szerint mégsem képviselnek olyan nagy értéket. E vitát nem akarjuk eldönteni, de azt látni kell, hogy a kiválóságtudat a támadások ellenhatásaként alakult ki, a közszolgáltatási reformhoz való adaptivitás belső elemeként jött létre. E stratégia része, hogy valamifajta ellenlépést csak közigazgatási-bürokratikus szinten tesznek, kivéve egyiküket, amelyik piaci módszereket is használt legalább a közönység magához édesgetésére.

#### *Fejlesztésorientált adaptivitás*

A körbe az önmagukat stabil helyzetűnek tekintő intézmények tartoznak. Ez a feladat stabil voltára vonatkozik, amit el kell látni. Helyzetüket nem tekintik rózsásnak, de nem is aggasztó semmilyen vonatkozásban. Forráshiányra panaszkodnak, ez határozza meg céljaikat. Több önkormányzat is ide soroltatott, ....(az önkormányzat) gazdálkodásának fő célkitűzése

az alapvető feladatokra kiterjedő – átgondolt, szigorú – takarékos, megfontolt gazdálkodás, mely sokrétű tevékenységet foglal magába. A feladatok leggazdaságosabb megoldása, a pénz és az anyagi eszközök legcélszerűbb és leghatékonyabb felhasználása, a vagyonszerzésének, annak növelése csak törvényes keretek betartásával valósítható meg. Ennek megvalósításához pontos, naprakész pénzügyi információra van szüksége...” – szól a típusfilozófiát megfogalmazó egyik válaszoló. Ebbe a körbe beleérti a szolid fejlesztést is. Erről hosszabb távú elképzeléseik is vannak. Pénzügyileg nem kockáztatnak, a vállalkozástól túl sokat nem várnak. Szolid ügymenet jellemzi őket.

#### *Válságtudatú adaptáció*

Ezek a szervezetek – hárman – az irántuk való kereslet csökkenését érzékelik, illetve egy önkormányzat esetében a forráshiány jelent válságtünetet: „Az önkormányzat jelenlegi meghatározó célja a minél kevesebb hiány termelése működése során, ennek elérése tekinthető sikeres önkormányzati gazdálkodásnak”. Ugyanakkor mégis úgy látják, hogy létük szükséges és indokolt. Lehetőségeiket szűknek látják, bár a költségvetés szabályai szerint kismértékben fejlesztésre is képesek, és hosszabb távú célokat is látnak, de az ahhoz vezető utat bizonytalanok találják vagy járhatatlannak. „A vállalkozás viszont egy nagyon telített piacon működik, emiatt nehézkes annak bővítése. A versenytársak sokkal jobb műszaki és gazdasági háttérrel működnek” – válaszolják, ha tágabb lehetőségeket érint a kérdező.

#### *Vállalkozói stratégiák*

E körben nem arra kell gondolni, hogy piacra készülő közintézmények sorolódtak ide. A vállalkozás fogalma itt arra utal, hogy az intézmény vezetője határozott szervezeti célokat fogalmaz meg, és érvényesíti azokat a szervezetben, de ennek letéteményese ő maga, a személyisége. Két ilyen találtunk. Ugyanakkor helyzete nem a bővülés irányába halad, erre a környezet nem ad alkalmat, hiszen az már más intézmények érdekeit sérti, vagy bonyolult politikai játszmát kellene vezényelnie. A vállalkozás itt inkább az intézmény fennmaradásának és „kis lépéses” fejlődésének proaktív, „akciózó” vezetői elősegítését jelenti. „A stratégiában meghatározó az állami piaci igények kielégítésének monopolizálása” – szól az értékelő megállapítás egyikükről. Ezt részben a vezető igyekszik elérni, részben, mint másik szolgáltatónál, a szabályozás biztosítja. Ha a pozíció biztosított, akkor a vezető is a helyzet stabil fenntartásában érdekelt és inkább a fejlesztésorientált adaptáció részesíti előnyben.

### **Összefoglalás**

Amennyiben összehasonlítjuk a magyar típusokat a modellül választott tipológiával, akkor a következő előzetes megjegyzéseket kell tenni. A tipológia alapja angolszász környezetben született. Részben nagy-britanniai, részben egyesült államokbeli tapasztalatokra és vizsgálatokra épül. Ez két szempontból is korlátozottan használható. Egyrészt a nagy-britanniai tapasztalatokat nagyban meghatározza az, hogy ott a kilencvenes években kötelezővé tették a stratégiai dokumentumok kidolgozását a közszolgálati stratégiai menedzsment részeként. Az elkerülő stratégiák nagy száma a formális azonosulás termékeként jött létre. Az egyesült államokbeli tapasztalatokat meghatározza, hogy ott a közintézmények bürokratikus viszonyait az egységes, központosított hálózati elv sohasem jellemezte, mindig is töredezett volt jellegük, így sokfajta változat létezett mindig is együtt. A piaci elemek használata azonban ott is újdonságot jelentett, és ez az elv határozta meg a tipológiát, a nem piaci elvű típusok így háttérben maradtak.<sup>24</sup> A Joyce által végzett összevonas ez utóbbi hatás súlyát csökkentette, de az elsőt nem.

Első megállapításunk most már az lehetne, hogy a magyar közintézményekre a stratégiai menedzsment nem jellemző. Feladattudatúak, és annak végrehajtását tekintik célként. A közszolgáltatási stratégia, mint környezet számukra elsősorban pénzelvonást jelentett és külsőként élték meg hatásait. Adaptivitásuk tudatosult, de nem váltott át tudatos stratégiai menedzsmentbe.

A helyzet megítélését az is nehezíti, hogy ennek ellenére a feladat átgondolása mégiscsak a menedzsment része, és erről igen bő információval rendelkeznek mind hazai, mind külföldi intézményekről. Ez azonban nem a stratégiai elemzés része, hanem szakmai feladat és szakmai kiválóságmérce, azaz a termék és a technológiai ismeret eleme, nem a szervezetmenedzsmenté.

A hagyomány erős és a fő mintát a **fejlesztésre orientált adaptivitás** jelenti, ami megfelel az egyesült államokbeli bürokratikus típusnak, amit a nagy-britanniai modell is átvesz. A többi típus inkább a közszolgáltatási menedzsment miatt jött létre, de láttuk, hogy ezek is csak az adaptív irányultságot szofisztikálják, nem illeszkednek más tipológiához.

A kívánatosnak tartott katalitikus modell csak nyomokban van meg. Ugyanakkor az üzleties-versenyző modell elemeit sokan használják.

Fontos eleme a menedzsmentnek a kiválóságtudat súlya a magyar közintézményekben. Ez ritkán jelent versenyző mentalitást, inkább a fejlesztésre orientált adaptivitás részének tekinthető. Sok esetben ez a stratégiai menedzsment részeként hatékonyságot növelő tényező,

de a közszolgáltatásban nem feltétlenül az.<sup>25</sup> Mint láttuk, ez lehet pusztán önbizalomerosztó tényező a megtámadott szervezetben, ami egyéb módon nem hat rá.

A vizsgálódás persze nem reprezentatív jellegű, így az arányokról és azok jelentőségéről csak óvatosan lehet nyilatkozni. Az adaptív irányultság túlsúlya azonban így is kijelenthető jellemzője a magyar közintézményi menedzsmentnek, még a vállalkozói is erre orientált. A rendszerváltás kibillentette a nagyon hagyományos módozatokat, de az új elemek beépülve nem adtak további lökést az intézmények többsége számára az alaporientációk folyamatos átgondolására és a menedzsmentbe való tudatos beépítésére. A magyar vezetői kultúrának ezt a jellemzőjét más vizsgálatok is megerősítik.<sup>26</sup>

A vizsgálat talán módszertanilag hozott újat azzal, hogy az adaptív irányultság belső tagolódását sikerült feltárni. Ez annak a következménye, hogy a rendszerváltással együtt jött államháztartási reform pénzügyi megszorításai és a bürokratikus ügyintézésrel együtt járó széles körű változásindoklási kényszer a közintézmények vezetését mindig a tudatos feladatmeghatározásra szorították, még ha ez nem is vezetett a stratégiai menedzsment átvételéhez.

A nagy-britanniai példa ugyanakkor azt mutatja, hogy a külső kényszer nem vezet valós eredményre, csak az elkerülő magatartások és a kudarcok szaporodását hozhatja magával. Talán a pénzügyi nyomás eddig alkalmazott eszközét is enyhébben lehet később alkalmazni, ami hozott részeredményeket némi modernizált szolgáltatásnyújtás formájában, de a stratégiai menedzsment felé való áttörést nem eredményezett. A finomabb, a kevésbé látványos és a valós érdekekre alapozott vezetői kultúra fejlesztése lehet a megfelelő út.

Erre int minket az is, hogy a katalitikus, a külső partnerekre és stakeholderekre épített gondolkodás a vizsgálat óta is alig jelent meg közintézményeinkben. Inkább a belső erősödés és alkalmazkodás volt a cél.<sup>28</sup> Szükség szerint pedig a felsőbbes jóindulatának elnyerése jelenti a külső környezetre való odafigyelést. Menedzseri szempontból inkább arról van szó, hogy milyen „megdönthetetlen szakmai érvek adódnak és milyen költségek számíthatók ki a modern pénzügyi-közgazdasági módszertanokkal, amelyet a politikusok és más bürokratikus döntéshozók nem tudnak felülírni, azaz a költségvetési pénzeket csökkenteni”. A „különőség” inkább csak zavaró tényező, főlősleges résztvevő, új szempontot nem jelent ebben a vitában. Amíg ez így van, addig az államháztartás feladatátgondolásra épített további stratégiája sem fog teret nyerni a fűnyíró elv rovására.

## Lábjegyzet

- Chikán Attila (1997: 162. o.)
- Jenei György (2000: 2. o.)
- A stratégia könyvtárny irodalmából nem tudunk részletes ismertetést adni, de néhány dolgot ki kell emelni a továbbiak megértéséhez. Itt felhasználtuk: Chikán (2000), Osborne – Gabler (1994), Aaker (1995)
- Chikán (1997: 463–471. o.) Mintzberg alapján
- Chikán (1997), Jocy (2000)
- Stillmann II. (1994: 13. o.)
- Osborne – Gabler (1994: 223–251 o.)
- Lindblom (1995)
- Ebből a szempontból az egyes települési önkormányzatok is ilyen helyi intézménynek számítanak. Ezt a tanulmányban végig így fogjuk kezelni (Osborne – Gabler i.m.).
- Jenei (2000) és Sanderson – Bouvard – Davis – Foreman (én)
- E kifejezést most a vállalatgazdaságtan szóhasználatában használjuk: „...a szervezet tevékenységének irányultságát, létének értelmét kifejező cél” (Chikán, 1997: 15. o.).
- Pásztor Miklós (1999)
- Nem tévedünk nagyot, ha azt mondjuk, hogy a közszolgáltatási stratégiát gyakran közpolitika címszó alatt is szokták tárgyalni. A két fogalom nem azonos, de közel áll egymáshoz, ha a stratégiai menedzsment keretében tárgyaljuk a kérdést.
- Joyce (2000), 1. fejezet
- Itt feltételezzük a racionális tulajdonost, aki befektetése után nyereséget akar. Mondanivalónk ebben az esetben igaz. Az üzleti életben is lehet hanyag, hozzá nem értő vagy buta tulajdonos, de ez kívül esik vizsgálódásunk körén.
- Wechsler, B. – Backoff, R.W. (1986): Policy making and administration in state agencies: strategic management approaches, Public Administration Review, 46
- Nutt, P.C. – Backoff, R.W. (1992): Strategic Management of Public and Third Sector Organizations, San Francisco: Jossey-Bass
- Osborn, D. – Gabler, T. (1992): Reinventing Government, Reading
- Az angol szövegekben a katalitikus stratégiát mint „governance” stratégiát említik. Mára ez utóbbi fogalom elszakadt a „kormányzat” jelentéstől és „kormányzásként” értelmezik, így a katalitikus jelző háttérbe szorult.
- i. m. 45. o.
- 1999–2000. év folyamán egy OTKA-vizsgálat során, kísérleti jelleggel 32 közintézményben készült a gazdálkodásuk jellemzőiről esettanulmány Feladata és mérete szerint sokfajta intézmény került a vizsgálódás körébe. A gazdálkodás tényei mellett arra is rákérdeztünk, hogy milyen stratégiával rendelkezik az adott intézmény. E vizsgálat eredményeit összegezzük a továbbiakban. A kutatást Vámos Dóra vezette. A vizsgálat nem törekedett reprezentativitásra, elméleti kísérleti jellege volt.
- A közoktatás talán a fent jelzett okok miatt az a szféra, ahol nem „új közszolgálati menedzsment (NPM)” címmel, de az abban később megfogalmazott elvek és módszerek szerint történtek már korai változások. Ezek a pedagógia berkein belül maradtak, és ott alkottak reformmozgalmat. Éppen emiatt az általános NPM tőle függetlenül és önállóan indult el. A két mozgalom persze később egyesült, de fogalmaiban és hangulatában a pedagógia mindig megőrizte önállóságát, különösen Magyarországon, ahol a parancsuralmi rendszerben az egész politikai színezetet is kapott.
- Stillmann II. (1994) és Zupkó (2002)

- Bouckart, G. – Pollitt, C. (eds.) (2001): Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford University Press
- Zupkó G.: „A tanulmány több »új közmenedzsment« eszköz használatának elterjedését vizsgálja nemzetközi példákon, és hasonló következtetésekre lehet jutni adataiból, mint a miénk.”
- Jenei Gy. – Kuti É. – Horváth Á (2006), illetve Jenei Gy. – Kuti É. (2006)

## Felhasznált irodalom

- Aaker, D.A. (1995): Strategic Market Management, John Wiley & Sons, Chichester
- Antal-Mokos Z. – Balaton K. – Drótos Gy. – Tari E. (2000): Stratégia és szervezet, KJK Kerszöv, Budapest
- Backoff, R.W. – Wechsler, B. (1986): Policy making and administration in state agencies: strategic management approaches, Public Administration Review, 46
- Backoff, R.W. – Nutt, P.C. (1992): Strategic Management of Public and Third Sector Organizations, Jossey-Bass, San Francisco
- Bouckart, G. – Pollitt, C. (eds.) (2001): Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford University Press, Oxford
- Chikán A. (1997): Vállalatgazdaságtan, Aula, Budapest
- Greenwood, J. – Wilson, D. (1989): Public administration in Britain Today, Unwin Hyman, London
- Jenei Gy. (2000): Stratégiai szemlélet és új közintézményi menedzsment, Vezetéstudomány, 8.

- Jenei Gy. – Kuti É. – Horváth Á. (2006): Innovative Techniques of Public Support to organized civil Society, kézirat
- Jenei Gy. – Kuti É. (2006): Duality In the Third Sector. The Hungarian Case, kézirat
- Jocye, P. (2000): Strategic management for the public service, Open University Press, New York
- Lindblom, C.H.E. (1994): A kis lépések tudománya, in: Közigazgatás (szerk.: Stillmann II., R. J.), Osiris-Századvég, Budapest, 83–98. o.
- Mintzberg, H. (1979): The Structuring of Organization. A Synthesis of the Research, Prentice-Hall, Upper Saddle River
- Osborn, D. – Gabler, T. (1979): Reinventing Government, Reading
- Pásztor M. (1999): A demokrácia 10 éve, V. Országos Politológus Vándorgyűlés, Nyíregyházi Főiskola, Nyíregyháza
- Sanderson, J. – Bouvard, T. – Davis, P. – Foreman, A. (1992): Made to Measure, LGBM
- Stillmann II., R.J. (1994): Amerikai közigazgatás magyar szemszögből, in: Közigazgatás (szerk.: Stillmann II., R. J.), Osiris-Századvég, Budapest, 7–16. o.
- Zupkó G. (2002): Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón, Századvég, Budapest

Cikk beérkezett: 2008. 2. hó

Lektor vélemény alapján végleges változat: 2008. 5. hó

## E SZÁMUNK SZERZŐI

**Pásztor Miklós**, egyetemi adjunktus, Budapesti Corvinus Egyetem; **Dr. Joyce Liddle**, egyetemi docens, University of Nottingham; **Dr. Markku Sotarauta**, PhD, egyetemi docens, University of Tampere; **Dr. Poór József**, egyetemi tanár, hites menedzsment-tanácsadó, Pécsi Tudományegyetem; **Szántó Richárd**, egyetemi tanársegéd, Budapesti Corvinus Egyetem; **Nyíri Zoltán**, egyetemi tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem; **Dr. Radó András**, CSc, egyetemi docens, Károly Róbert Főiskola, Gyöngyös; **Dr. Román Zoltán**, a közgazdaság-tudomány doktora, Magyar Tudományos Akadémia; **Dr. Osman Péter**, kandidátus; **Dr. Láng Eszter**, tanszékvezető egyetemi docens, Debreceni Egyetem; **Király Gyöngyi**, PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem

Joyce LIDDLE

## LEADING CITIZEN-DRIVEN GOVERNANCE: COLLECTIVE REGIONAL AND SUB-REGIONAL LEADERSHIP IN THE UK\*

Globally there are many innovative, citizen driven initiatives at grass roots level which are aimed at invigorating local politics and improving public service provision ([www.oneworldaction.org/indepth/project.jsp?project.209](http://www.oneworldaction.org/indepth/project.jsp?project.209)). There has also been recognition that civil society rather than public bureaucracies are capable of providing public services and satisfying social needs. Devolving leadership and innovation from bureaucrats to grassroots individuals willing to create and lead projects or organisations to solve social problems and fulfil public purposes is becoming a key feature in many states (Van Ryzin, Burgrud and Di Padova, 31st May, 2007). Indeed the Sloan Foundation in the US since 1997, at least, has sponsored numerous citizen driven projects to foster interactions between citizens, municipal managers and elected officials to assess and improve their own communities. There are examples worldwide of strategic plans being developed by citizens driving the systems to achieve desired results, by performance reporting of council municipalities and service contractors and making them more accountable for service provision (Epstein and Fass Associates, New Jersey, 2007).

**Keywords:** local strategic partnership, local government, regional policy

Across Europe, and notably in some Scandinavian countries, urban leaders are mobilising diverse networks of actors, in agenda setting, resource mobilisation, task accomplishment and performance management and measurement (Back – Haus - Heinhelt - Stewart, 2003). Citizen Driven Governance is therefore not a new phenomenon, as witnessed in some Nordic countries with ‘free commune experiments’, or in Eastern and Central Europe where autonomous local government has been reconstructed. Both illustrate decentralisation of tasks and responsibilities from central to local state level, and even in highly fragmented southern European states or the Federal states of Belgium, Germany and Switzerland, central and local government relationships are altering with the advent of privatisation, contracting out or greater mimicry of the private sector. The role of local leadership and the re-orientation of state and non-state forms, together with various initiatives to strengthen the role of citizens (local referenda in Germany, consultation panels in Denmark, Citizens’ Juries in the UK) have all challenged the representative nature of local governance and are affecting local leadership.

It is within this backdrop of global changes to local leadership that this paper will examine the important and relevant gaps in knowledge over how to lead the vital change processes in local and regional regeneration to the benefit of all stakeholders. In a January 2006 speech to the New Local Government Network (NLGN), David Miliband, the then UK Minister for Communities and Local Government made the case for the practice of empowerment, which was a follow up to a 2005 speech in which he had stressed the importance of the politics of empowerment. Both are seen as challenges to the improvement of local services and bridging the gap between citizens and the democratic processes. Underpinning proposals for new and improved mechanisms for neighbourhood renewal are the notions that citizens can influence service delivery by articulating choice, having improved voices, and re-invigorating local democratic processes. The substantive argument is based on five key elements, thus (i) there is a power gap between what people can do and what the system allows them to do, (ii) decision making should be devolved beyond the town hall to neighbourhoods

and individual citizens, (iii) subsidiarity is the primary driver of reform, (iv) empowerment takes many forms, and finally (v) all four, aforementioned elements are dependent on the nature of the relationship between the central and local state.

This paper takes each of the five elements in turn by examining some of the potential difficulties that could arise in the creation of new forms of UK neighbourhood leadership and management. It also draws on findings from recent Government reports and White Papers, in particular the 2006 White Paper ‘Strong and prosperous communities’ much of the content of which was absorbed into the Sustainable Communities Act and the Local Government and Public Health Involvement Act, 2007 and the introduction of Local Area Agreements (LAAs) and Multi Area Agreements (MAAs) to examine some of key problems that need addressing if the aspirations of political leaders are to match the potential realities for those communities they seek to engage. It is argued that decision makers will need to fuse local, sub-regional and regional objectives and appreciate the spatial aspects of service delivery and democratic legitimacy of decisions if localities are to be transformed and prosper<sup>1</sup>.

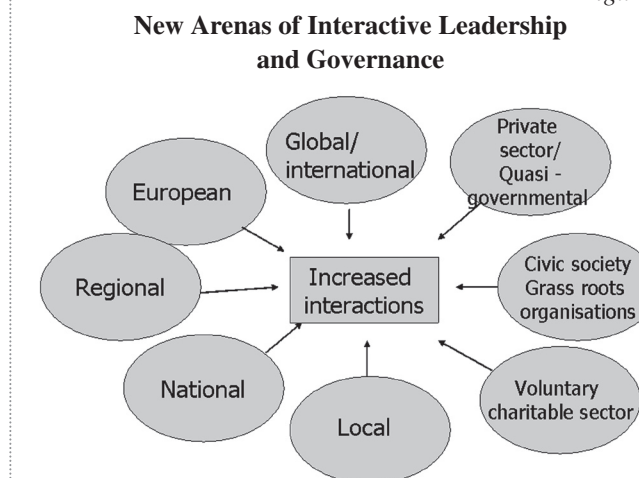
As part of the Local Government Modernising Agenda (LGMA) The UK Labour Government has, since 1997, introduced a plethora of policies aimed at developing a long term strategic approach to transforming localities (ODPM, 2004). Embodied within these change processes are the twin requirements of improving the quality of public service delivery and enhancing democratic decision making processes. The latter lies at the heart of the Government’s vision for a future local government system, one in which strong collective leadership involves and engages other public, private, business, community/voluntary and third sector partners to produce Sustainable Community Strategies (SCS) by identifying local priorities. Ten years ago, a White Paper had called for a radical refocusing of traditional and paternalistic decision making in local councils and their replacement with more modern and vibrant local government (DETR, 1998: 5). An Improvement and Development Agency (IDeA) Census in 2001 had revealed that 71% of elected members were predominantly male and 86% were aged 40 years or older.

As can be seen from *Figure 1*, community leaders across the globe now have to make decisions within changing, multi-spatial and interactive spheres of governance.

Indeed as Agranoff and McGuire point out, leadership takes place in multi-organisational, multi-governance, multi-sectoral, and hence there is a need for multi-strategies, multi-visions and multi value forms of

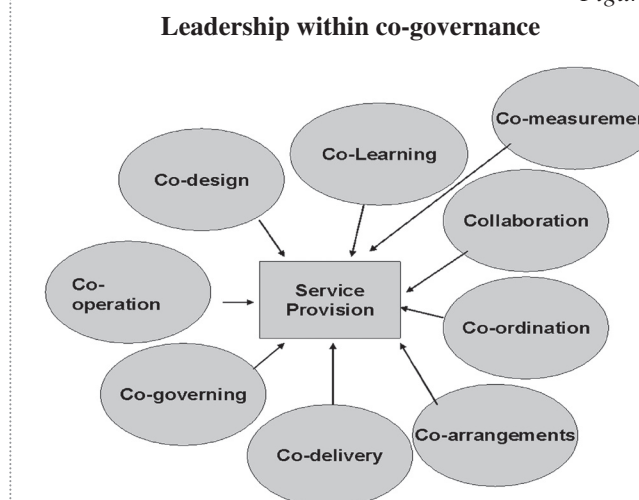
governing and promotion of regional (*local*, author’s italics) development (1999). Moreover, Sotarauta suggested that leaders not only lead within organisational and community boundaries but across boundaries to reach spheres in which actions and words can influence, despite having no authorisation. Networks of a variety of individuals, coalitions and capabilities interact in the achievement of joint, separate and collective (authors’ italics) aims (2005).

Figure 1



In the UK, Local government has been encouraged to work collectively with partners to demonstrate continuous improvement and to facilitate this Comprehensive Competitive Tendering (CCT) of local services was replaced by the Best Value Regime (BVR), and then in 2001, the introduction of CPA (Comprehensive Performance Assessment)<sup>2</sup>. Key elements of BV and CPA were the capacity to engage a wide range of stakeholders, notably local community interests (Martin et al., 2005) in long term relationships, as exemplified in *Figure 2*.

Figure 2

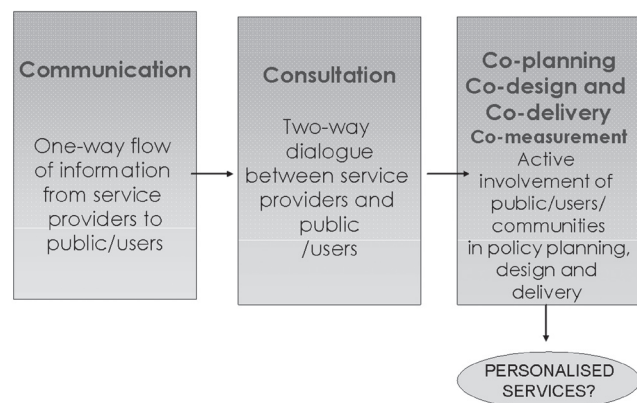


In the recent past, all local authorities were ranked by Audit Commission on five categories (excellent, good, fair, weak, poor), but the balance of these categories was altered and a new criteria 'direction of travel' assessed how well a local authority had gone towards achieving objectives set in previous assessments. Overall the CPA regime still identifies under-performing local, and judges which ones are likely to need direct support or intervention for instigating turnaround strategies (Audit Commission, 2005). It also identifies excellent local authorities where 'freedoms and flexibilities' can be adopted but from 2009, with the introduction of CAA they will be assessed on four criteria (i) Risk Assessment, (ii) Scored Use of resources, (iii) Scored Direction of Travel, and (iv) Performance Data on national indicators, such as police, fire, community safety, education and health.

As Figure 3 shows how over a protracted period Local Authorities have been encouraged to move through a spectrum of Communication-Consultation-Co-planning, design, delivery and measurement, typified in the process of establishing Local Area Agreements and with, it might be argued, a natural move towards more personalisation of services.

Figure 3

**Communication-Consultation-Co-planning, design, delivery and measurement**  
(Adapted from Martin, 2003)



**Local Area Agreements**

Local Area Agreements (LAAs) were introduced in July 2004 as part of the wider modernisation and localisation agenda for public services, to deal with cross-cutting issues, initially in county tiers, but then rolled out in collaboration with all partners in two tier areas. They were piloted in 9 areas, followed by 66 in the second round, and now rolled out to all unitary authorities. They are a 3-year agreement setting out priorities for a local area between central and local government

partnerships. If local areas perform to HM Treasury floor targets, and achieve 'stretch' targets, or performance above what would be expected for a similar sized local authority they will be given freedoms and flexibilities in how they can use central funds (ODPM, 2004). Pump priming and performance related funds were available through Local Public Service Agreements, but these have largely been absorbed into LAAs. Moreover LPSA 21 was recently introduced to encourage local areas to 'involve' communities of interest in decision making and to enhance community cohesion. A 'Community Cohesion and Conflict Resolution' toolkit (2008) has been developed to assess community engagement, and an 'equivalence tool' will determine whether a service has achieved outcomes, provided evidence to support such outcomes, and show how services have added value.

LAA s were hailed as the mechanism to 'achieve more effective delivery of public services locally', and to 'provide a framework for the relationship between central and local government' (ODPM, 2004:5). Partners in each area were expected to focus on shared outcomes and to simplify funding mechanisms, as well as devolving decision making away from Whitehall and Westminster. The declared aims were:

- To develop a framework for intelligent and mature dialogue between central and local government,
- To allow flexible use of resources at local level to achieve shared outcomes,
- To improve local performance,
- To align funding streams, reduce bureaucracy and transactional costs, and

Figure 4

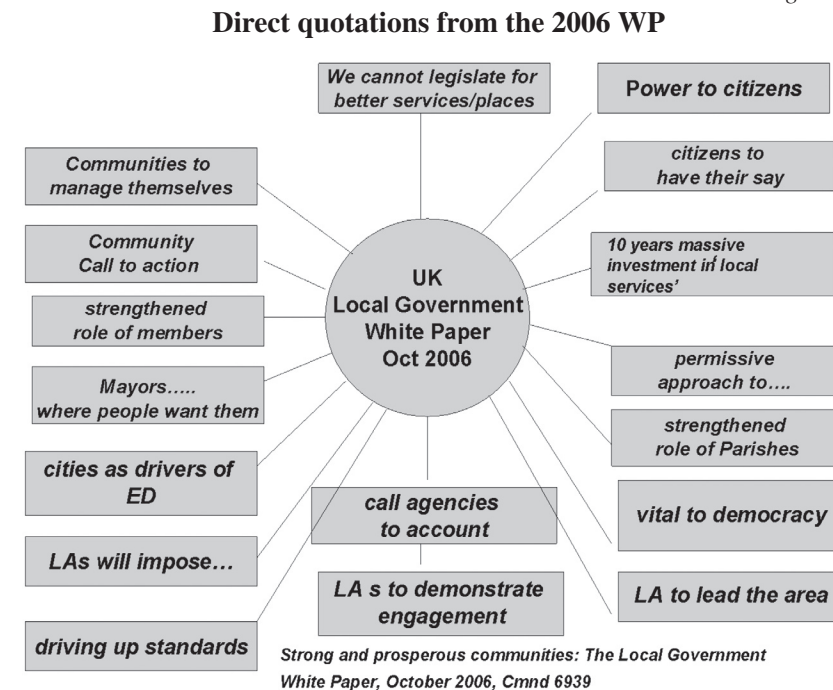


- To enhance the community leadership role for local authorities and enhance joined-up decision making at local level (ODPM, 2004).

Local Strategic Partnerships (LSPs) had been created after 2001 (initially in 88 very deprived areas of the country, but then rolled out to 360 local government areas) and their role, which was to strategically determine local priorities, was strengthened to promote the requisite collaborative working and draw in partners to develop the Sustainable Community Strategy (SCS), as shown at Figure 4.

The Local Government White Paper 'Strong and Prosperous Communities' (2006) had hinted that LSPs might take on the status of a statutory body for the local area, but once the White Paper was absorbed into the Local Government and Public Health Involvement Act, 2007, the Sustainable Communities Act, 2007 was on the statute books and the Sub National Review of Local Economic Development and Regeneration was unveiled it became evident that the UK Government was creating an infrastructure to align local, sub regional and regional regeneration at the various spatial levels. Though LSPs have not yet become statutory bodies for their areas, the LG and PHI Act 2007 did create statutory Health and Well Being Partnerships as Local Authorities took over many health service roles, and absorbed the work of Primary Care Trusts into LSP activities. Moreover, Local Authorities are still the responsible body for their local areas, they still provide the secretariat for both LSPs and LAA partnerships, and funding is still channelled directly through them, as the accountable bodies. They were given an enhanced scrutiny role in the 2006 LG White Paper, and the LG and PHI Act, 2007 and now have the capacity to act on behalf of communities who challenge local agencies under 'Call to Action', once an agreed petition is submitted. Figure 5 provides a selection of 'quotes' from the 2006 White Paper to demonstrate just how much the focus was on community involvement, and indeed in 2009, Local Authorities have a new 'duty to involve'. Moreover, the Sub National Review of LE and Regeneration gave JobCentre Plus, Regional Development Agencies and Learning Skills Council a statutory duty to co-operate with Local Authorities to determine improvement targets for an area, as well as requiring other agencies to

Figure 5

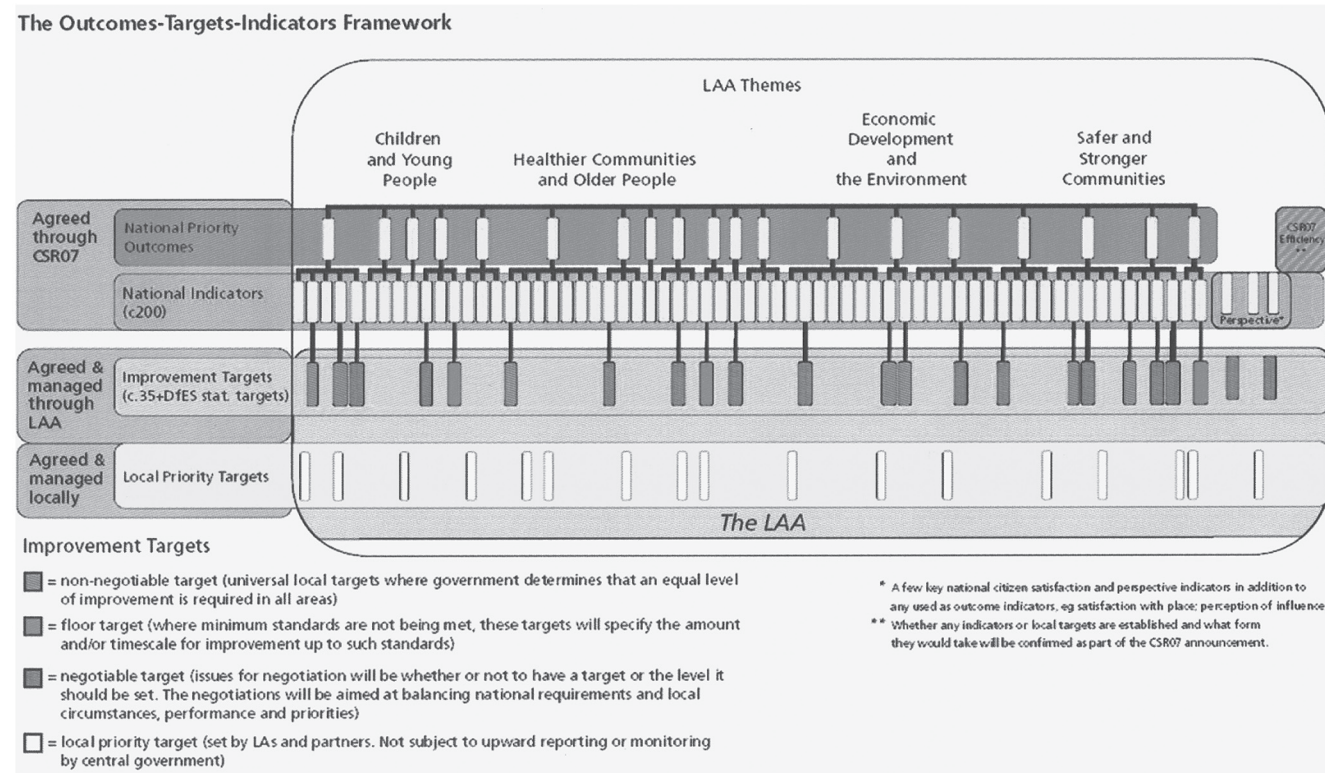


have a 'duty to have regard to targets', in particular with regard to Multi Area Agreements, across local authority boundaries for particular regional and sub-regional collaborative ventures and programmes.

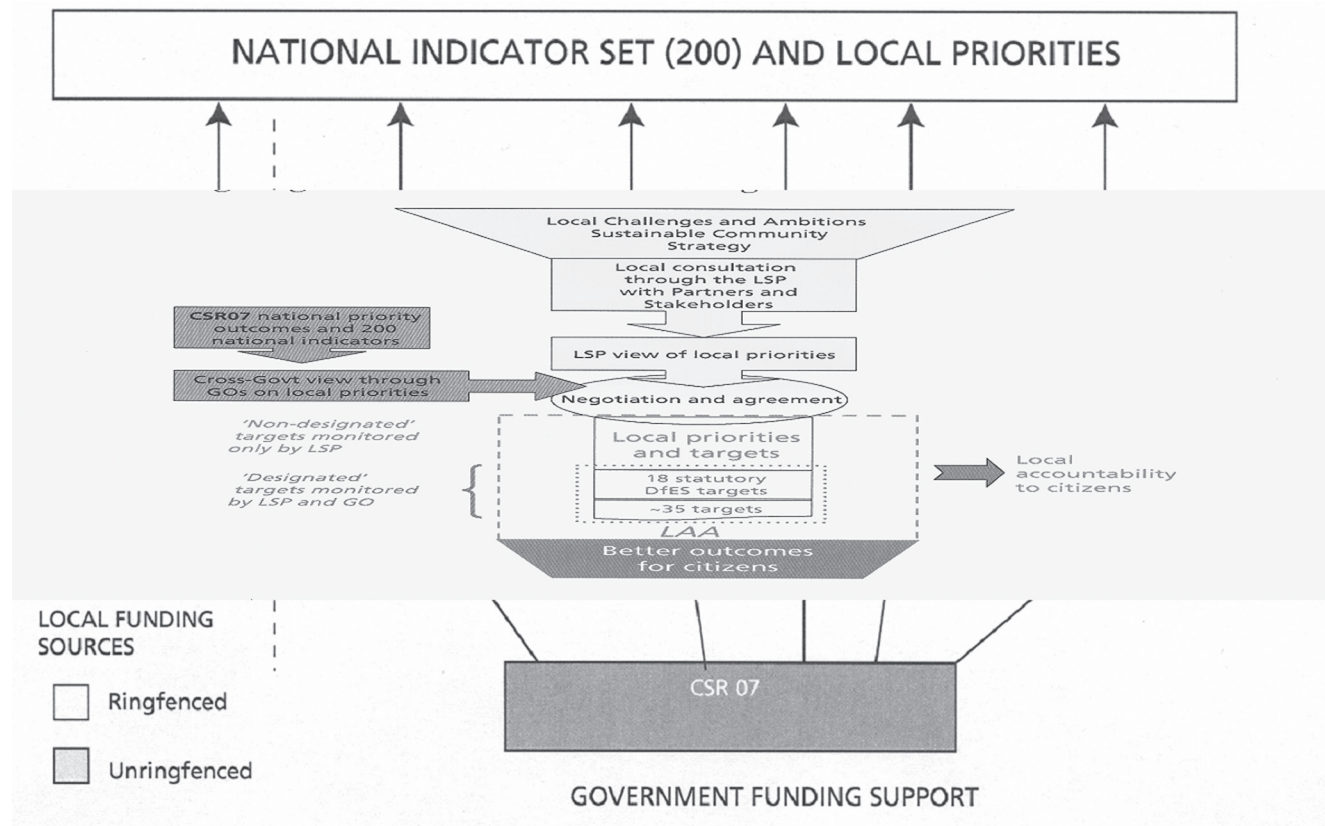
Furthermore, within regional and local economic development, local authorities now have an enhanced role in scrutinising the activities of Regional Development Agencies (this role was formerly the responsibility of Regional Assemblies, but the government announced their abolition after 2010) and of taking the sub-regional lead in determining how local development and regeneration feed into new Integrated Regional Strategies.

At the beginning of the LAA development phase, all local partners in every local government area were brought together to determine LAA priorities but initially, at least there was confusion and ambiguity on how exactly they would work. Their aim is to allow greater flexibility and freedom in finding solutions to local problems and to deliver better outcomes through improved coordination. Each LAA has four broad 'blocks' ie 'Children and Young People', 'Safer and Stronger Communities', 'Healthier Communities and Local People' and 'Economic Development and Enterprise', but some areas have 'single pot' status. In some areas, at the early stages there was an attempt to shoehorn 350 targets into these 4 key target areas, and this created considerable conflict and debate (County Durham LAA Partnership meeting, January 2006, at which this author was present).

NB. Appendixes 1 and 2 show the New Performance Framework (NPF)



New Performance Framework



Many Local Strategic Partnerships had taken two to three years to develop and engage relevant partners, and some had experienced great difficulty in involving business and community representation (Liddle – Townsend, 2003). Moreover, the differences in socio-economic and political profiles between localities, objectives and working arrangements created time consuming and fraught processes in pooling activities, funding and targets into overall LAA targets.

The Local Government White Paper (DCLG, 2006) had confirmed LAAs at the centre of a new performance framework for local authorities, but at that time little consideration had been given to how the new regime would be delivered. There was limited advice on which stakeholders to 'involve', which one would lead the process, or possess the capacity to drive a 'whole system' approach to regeneration. A New Performance Framework for Local Authorities and LA Partnerships was announced as part of the CSR 2007 and confirms the establishment of 198 indicators<sup>3</sup> plus 17 statutory targets on educational attainment, for all single tier and county council Local Strategic Partnerships (LSPs). Of these 198 central targets, localities will negotiate 35 locally agreed indicators, based on local LAA priorities.

According to the Minister, Hazel Blears

*'We will shortly consult on the technical definitions of the indicators, giving stakeholders the opportunity to give views on the methodology, frequency of reporting, and data source of each individual indicator'* (Hazel Blears, October, 2007)

Local Strategic Partnerships (LSPs) LSPs will deliver each LAA by bringing local authority partners<sup>4</sup> together to identify local problems, influence local priority setting, and determine how funding will be spent. Sustainable Community Strategies (SCS) had already been developing in all local authorities, but their effectiveness was questioned. LAAs were a reaction to the failures of SCSs and will provide baseline information on current performance, develop indicators and targets for improved performance, and pool existing funding resources to specific outcomes.

Funding is by ABG (Area Based Grant) and additional funding can be drawn on, such as NRF (or its successor WNF and DWP DPA combined), mainstream funding, or other externally granted funding. Rules apply as to how funding can be pooled and aligned, and after 2009 councils will have complete flexibility over local spending decisions, thus potentially ending the prescribed four blocks. Funding will be unified thereby leading to more integration and cross cutting approaches.

Evaluations on the early impact of LAAs to date have shown that their potential in bringing about a transformation in both governance and the delivery of services to address cross-cutting outcomes is far from clear. Furthermore, whilst the 2006 Local Government White Paper placed LAAs at the centre of the new performance framework for local authorities, there is an ambiguity over how far LAA performance management, governance and accountability systems should be capable of bearing the weight of the 'whole system' of local delivery *vis a vis* bringing about a smaller number of outcomes. Indeed, it has been reported that effective mutual accountability between partners has also proven hard to embed given the democratic accountability mechanisms of local government, the network processes of sector groupings, and the managerial models of other public sector partners. Though there is a 'duty to cooperate' placed on key named partners, LAA involvement is still largely voluntaristic and alignment and pooling of funds will still be based on trust and informality, rather than contract.

Government Office (GO) negotiates with local areas on how well outcomes, indicators, and targets contribute to national, regional and local priorities, how funds are aligned and freedoms and flexibilities determined. All will contribute to presumed competence and devolved autonomy. GO also have responsibility for performance management, as well as six mandatory Neighbourhood Renewal (now Working Neighbourhood) outcomes. Existing performance monitoring mechanisms for Neighbourhood Renewal Fund (NRF), which from late 2007 was transformed into a new Working Neighbourhood Fund (WNF) and combines DWP (Department of Work and Pension, Deprived Area Fund, will also alter when freedoms and flexibilities in LAAs are awarded, and there will be a reduction in monitoring and reporting requirements. Freedoms and flexibilities will be negotiated between local partners and LAAs can pool funds (minimum pooling, issue based pooling or extensive pooling) from central government; to carry over a reasonable level of unspent resources from one financial year to another; to reduce monitoring and reporting requirements; freedom to vire some mainstream funding between organisations to meet shared LAA outcomes. Furthermore, additional locally rooted freedoms and flexibilities will enable local authorities and LSPs to present a business case underpinned by strong evidence to support better working practices and improved service delivery. A Reward Element allows LAA partners to gain even greater resources if they match certain agreed 'stretch' targets and PPG (Pump Priming Grants) are also available.

Local Strategic Partnerships (LSPs) role was to be strengthened to promote the requisite joint working and as the aforementioned discussion shows, there have been numerous measures aimed at improving service quality and ensuring that the gap between the governors and the governed is bridged. Some of the more notable ones will now be examined, although this new form of governance arrangements, as will be seen later in the paper, has thrown up a host of problems.

**Is there a power gap between what people can do and what the system allows them to do?**

When the UK Labour Government launched a debate on the shape and nature of local government, in its New Vision for Local Government (2004) it anticipated that the ensuing discussions would feed in to a 2006 LG White Paper, Sustainable Communities Act and Local Government and Public Health Involvement Act, 2007. At the heart of the debate is the view that people must be empowered to help to shape public services, use their knowledge and capacities to shape their own lives and communities and bridge the power gap between local government and those communities it serves (2006:3).

The starting point, was, according to Miliband, the former Minister, that devolving decision making should be as close to people as possible, as the following quote illustrates:

*‘There are three key virtues that mark out the best of local government; excellent, value for money services, strategic leadership of the area and empowerment of citizens. Empowerment is about the ability of people to have a real say in decisions that affect and shape the course of their own lives’ (Miliband, 18.01.06, NLGN)*

It is not clear, however, whether the government’s reliance on the institutional design of local partnerships and commitment to devolved decision making sufficiently robust to deliver on its ideological aspirations in relation to community driven regeneration. An earlier document ‘Citizen Engagement and Public Services-Why Neighbourhoods Matter’ gave many positive examples of current best practice on neighbourhood management, neighbourhood charters and delegated budgets. So far, so good, we might argue, and the plan to develop Neighbourhood Agreements in the 2006 White Paper was a step towards getting local authorities and communities to sign up to agreed targets. Despite the rhetoric of local people taking control of decision on their areas, the Government also suggests in Vibrant Local Leadership that ward councillors should be the main link between service provision and local communities. There are mixed messages in the

government’s agenda, because on the one hand, individuals and local community interests are being urged to join Neighbourhood Forums, especially LSP s, and in some cases local authority members have been actively discouraged from attendance. On the other hand the Government wants local members as champions of local causes. This ambiguous role for local members as champions of local areas, and the need for individual or other collective voices resonates throughout the documentation.

Good practice examples exist where communities and their representatives have been effective in ‘Calls to Action’ or other neighbourhood solutions to problems. They are held up as ‘ideal’ forms of governance, but questions still remain on capacity, especially what types of skills are needed to engage in neighbourhood management. This is particularly true as new roles and responsibilities are taken on with the changing statutory basis of existing ‘informal’ and ‘hitherto ‘collaborative’ forms of decision making. If we are to move beyond engaging the ‘usual suspects’ then more thought needs to be afforded to the expectations being placed on those being urged to manage and govern their neighbourhoods.

**Devolution of decision beyond the town hall to neighbourhoods and individual citizens: Some difficulties**

In Empowerment and the Deal for Devolution (2006), both terms ‘empowerment’ and devolution’ are used inter-changeably to mean Local Area Agreements as a means of co-ordination between central government and local government, devolved decision making and shared outcomes. As an afterthought however, the document suggests ‘citizen involvement is central to determining local priorities’ (page 5). It is very ambiguous, and the document confuses the role that local government has vis a vis communities, in particular where conflicts may arise. The idea of empowerment and devolution appears to mean that local government and communities will help central government achieve targets and pre-determined outcomes, rather than being concerned with how local actors can determine their own local conditions within central policy developments.

Although the document suggest ‘Central Government needs to re-look at balancing the performance framework, so that bottom up pressure from citizens can be matched with reform of top-down accountabilities’, the solution seems to be, in the same paragraph, ‘local government needs to share more power with citizens’ (?) Paradoxically the Minister says that there will continue

to be national standards to reflect Government’s priorities, citizens will be able to challenge through citizen power’ but ‘ top-down controls such as inspection will be used ONLY where the citizen is unable to monitor and control’. Empowerment in the documentation is taken to allow citizens a partial role in challenging pre-determined targets, but little in this document refers to real democratic input, though there is a lot of rhetoric on increasing the voice and choice of citizens. What choice do they have, what voice do they have? These are not clearly stated, and rather than emphasise real citizen control, they are urged to challenge service deliverers in the role of consumers of service only.

Bottom up pressures will come from falls in satisfaction, it is argued, and therefore the capacity to trigger external challenges ,re-tendering services, and publishing local service agreements’ Nothing in either of these two points suggest complete local power and control. This is simply challenging of service delivery, and nothing about how the services were shaped at the beginning. Participatory methods of consultation and decision making are acknowledged, but no where is there any thought given to the mechanisms for communities to exert this power, other than to challenge service delivery and targets, notably to challenge local government and not central government!!

Central government’s arguments rest on the notion that if citizens individually or collectively have the knowledge and capacity they can bridge the gap between what they can do, and what the system encourages them to do. This is referred to as the power

gap, but there is no expansion of the concept or any suggestions at all, either in what citizens want to do, or in fact what the system encourages them to do. We are left at the end of the paragraph ‘up in the air’ with a woolly notion that citizens want more power, local authorities need to give them more, but at no time are any examples of real conflict and challenge articulated. Significantly there is no suggestion anywhere in any of the policy documents that central power might have to be weakened!

Central Government is keen to devolve power to neighbourhoods and citizens, if the raft of documents emanating from Westminster and Whitehall are a testament to that, but there are many governance issues to overcome. It is still not clear whether LSP s should remain thematic as they are at present, or whether they should be clustered around, and reflect LAA targets. The co-terminosity of other partners, and the relationship they have with LSP s has yet to be determined, and the use of Single Delivery Vehicles as a means of commissioning activities on behalf of an LSP needs further thought and discussion. There are already examples of where SDVs or Single Delivery Partnerships have been used (eg. in Liverpool) but they are at a very early stage of evolution, and not been in operation long enough to measure the real effectiveness.

Parallel changes in establishing the Office of the Third Sector in the UK Cabinet Office has shifted the focus of commissioning local services towards the third sector, and in the next two to three years there will be a move towards training up 2000 commissioners with

the objective of establishing a system to Strategic Commissioning, as indicated at Figure 6. The need to engage ‘voices’ in making ‘choices’ is core to this new model and focuses the minds on what choices should be made on either further investment in a locality, a grant or a contract to be awarded to any combination of public/private or third sector group/agency/individual (Figure 6).

The relationship each LSP has with its sponsoring local authority and the partners represented on the forum vary in different parts of England, and no one model has emerged as the ‘best way’ of organising and relating. The government did consult widely on the idea of placing a statutory duty on LSP s to work more closely with the local authority, but as yet it is reliant on ‘duty to cooperate’ and the forthcoming ‘duty to involve’. Further-

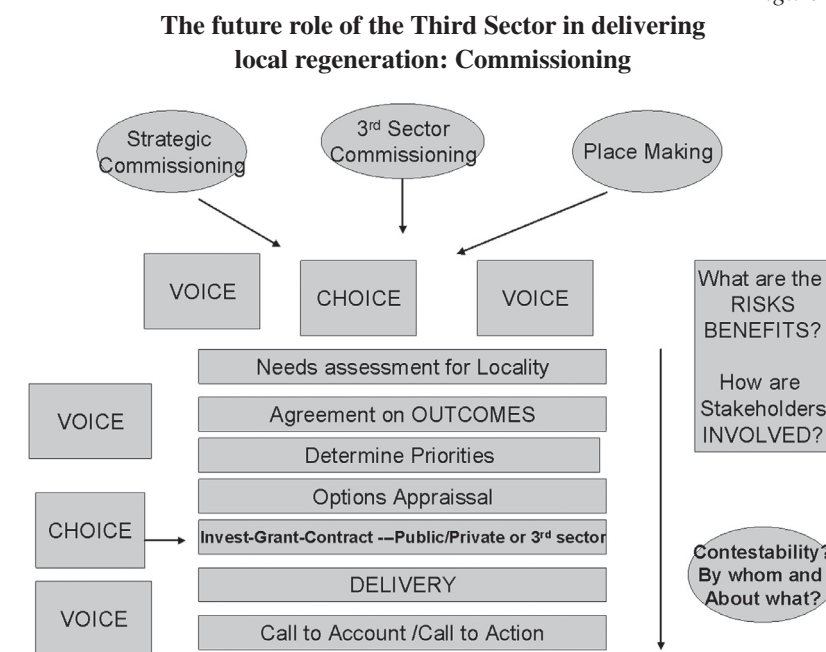


Figure 6

more, as each LSP is a mix of statutory and non-statutory bodies there is, as yet, no obligations or duties placed on any representative body who attends the LSP meetings. Community engagement has been piecemeal, and so far no one body has taken on responsibility for engaging communities of interest (especially those hard to engage voluntary and community, or business and commercial sectors), other than the efforts of local authority officers or members who either chaired the initial LSP meetings, or provided the secretariat. Central Government proposed Neighbourhood Agreements, but these will not remedy some of the acute accountability problems that have arisen, and will continue to blight the activities of LSPs. Most LSPs have developed their own protocols (but largely dominated by local authority committee type arrangements) and hardly any have determined specific partnership arrangements, or whether the assessment of LSP activities needs to include partnership working. In some areas of the country local authority executive members have involvement on LSPs, in other less so, and there is a big question over the role of backbenchers in engaging communities of interest, or scrutinizing the activities of LSPs. Little thought has been devoted to how and who will measure LAA activities, and the mixture of NRF(WNF) LSPs, non-NRF(WNF) LSPs, various regional, sub-regional and other partnerships not part of LSPs, and local authorities involved. The difficulties are compounded by individual and agency representation from both statutory and non statutory bodies, which all adds to a confusing picture of local governance. To complicate things even further mainstream funding agencies are expected to match some of the LAA funding pots, and this muddies the waters further with regard to accountability and performance management frameworks. The variety of both between contributors to LAA and the linkages has become ever more opaque.

Capacity issues have long been recognised as a significant factor in the overall success, or otherwise, of any neighbourhood governance and management, and many LSPs have engaged external consultants to help build up skills and knowledge bases. There are also countless support mechanisms to engage or foster community participation, reflected in toolkits, guidance or other learning opportunities. However, none of these will succeed if political skills and information sources are lacking. If LSPs were to be given a statutory basis and be capable of commissioning external activities, or were to become the main source of delivering the agenda, existing skills bases need augmenting. As previously suggested it is likely that strategic commissioning will involve third sector agencies and actors. This will all rest of what the exact nature of LSPs will be, and what responsibili-

ties contributing partners will undertake. Creating Sustainable Community Strategies will require even great breadth of skills and knowledge, but engaging with external agencies in commissioning work requires a more sophisticated set of skills than hitherto developed.

One of the most contentious aspects of the plans for empowerment and double devolution is the fact that there is a clear recognition of the need for reform at the Centre (page 17) and an acknowledgement that there must be more transparency on targets, interventions, underperformance to drive up standards, but the focus is placed firmly on local and not central government and Whitehall. The Minister suggests that it would be foolish to abolish national mechanisms for managing and monitoring performance, but all the changes are focused on how citizens can bring local authorities to account. There is nothing to suggest that some of the problems may lie at the doors of both Westminster and Whitehall. Subsidiarity, which will be discussed next, is regarded as a core element to drive the reform agenda, but like all the other woolly concepts, is problematic and contentious.

### Subsidiarity as a primary driver of reform

Subsidiarity is seen as key to reforming local governance, and the National Neighbourhood Agreement was hailed as the bedrock of this change. There is an expectation that central and local government will 'sign up' to these agreements, but nothing in the documentation suggests either individual or collective community 'voices' to be heard in this process. Subsidiarity is taken to mean 'Devolving as far as possible' (page 12), including devolving budgets, information, and there are examples of cases where rewards have been given for initiatives such as, Partners in Policy Making, Disabled youth in the NW, West Sussex Adult Care, NHS Expert Patients Programme. All are hailed as having exemplified 'responsible behaviour, but this begs the question of what exactly 'responsible' means in this context. Is it merely an acceptance of behaving responsibly in meeting central targets, or does it have another meaning we aren't told about?

It might be argued that 'subsidiarity' in this context means that local authorities obtain 'earned autonomy' if they achieve central targets. Through the CPA (and CAA to come) and LAA mechanisms greater flexibilities and freedoms will be bestowed on them, but there remains a question on how much tolerance to local differences will central government allow, given the stringency of HM Treasury targets, anticipated outcomes and impacts of policy.

### Forms of empowerment

Empowerment will be facilitated by extending Neighbourhood Management, through the Respect Action Plan and getting local authorities working together with neighbourhoods. There will be a right for local people to trigger inquiries into local issues, 'Call to Action' for award councillor to bring police to account if they have not sufficiently responded to community concerns (and this has Chief Constables, Police Authorities and local members very concerned, particularly as Crime and Disorder Partnerships may have their activities placed under the aegis of LSPs, and local authority members will be responsible for scrutinising the work of CDPS), neighbourhood policing, petitions forcing issues on to local council agenda, satisfaction surveys, delegated budgets, councillors have €10,000 per annum for local projects determined in line with local people. It is not clear whether this figure of €10,000 is per councillor, per ward, per local authority, and how the sum will be awarded, and by whom? Neighbourhood charters will be drawn up to get service providers to keep neighbourhood clean and tidy, and under the 'Community Right to Buy Out', tenants associations will be able to gain formerly owned local authority assets. This is particularly worrying Fire and Rescue Services, and there are incidences of parts of Fire Stations being bought out by communities to host community events and LSP meetings<sup>5</sup>. Parish councils will have a larger role to play in local issues, than hitherto evident, and they will have greater rights to representation and the ability apply fixed penalty notices. Many of these new community powers seem excellent on the surface, but as the police, fire and rescue service and local ward member examples indicate, none are without inherent difficulties and conflict.

Some examples of different forms of empowerment are illustrated in the documentation, with case examples to show how direct payments can be made to communities, or where individual budgets have gone to neighbourhood management, examples of 'better' forms of consultation (better for whom?) and local authorities will be able to 'reward' neighbourhoods that to take on a new, active role in design and production of services. The questions to be asked here, are 'do all citizens want to take an active role?', 'who determines the payments should be made?', 'who has determined what a better form of consultation is?', 'will local communities be rewarded for designing and producing services in line with what central and local government wishes them to, or will they be rewarded if they come up with more innovative, but maybe more expensive solutions to service delivery?'. Mother and apple pie

springs to mind, when we think of the overall costs of service provision when it is delivered by local authority officers or their partner organisations. There is little evidence to suggest that if communities are involved in designing, delivering or measuring service quality that they will come up with radically different approaches, nor is there sufficient evidence to suggest their options may be more economical and efficient. It seems that central government may well wish to push decision making down to the lowest level, but it remains to be seen what the response will be if local communities started to spend money unwisely or became even more inefficient than traditional suppliers. Will central government show tolerance to local solutions, if they are out of tune with central dictats?

- All the proposed budgetary changes, with supposed devolution to local communities, and an enlarged role for parish councils, will require statutory changes to the way local governance is conducted, because even LSPs have funding paid into them via the Responsible Body, mainly local authorities. Moreover, has any thought been given to the fact that this is a challenge to the power, and authority of elected members, or that given the 'representative nature' of current system, we need to rethink 'deliberative' and consultative forms of democracy, and develop new forms of accountability. Multi Area Agreements, which are not the central focus of this paper, but which are expected to involve multi-partners across sub-regional and regional joint programmes must demonstrate that they have agreed democratic accountability mechanisms in place. However, as very new forms of organisation/partnership, there is so far little in the way of Government guidance, so it is difficult to discern how these partnerships will either operate or be measured on adding value. They are meant to be collaborative, localised, flexible, voluntary and informal agreements that act as catalysts for cross boundary issues; ones that involve agreement on shared targets and between key players across sub-regional and regional boundaries. Their primary objective is to add value to the work of LAAs and improve well being and sustainability.

### The nature of the relationship between central and local state

The new central-local relationship, has according to all recent Community and Local Government Ministers, at core, the idea that empowerment of citizens is vital. As local people hold local government to account

for the services it provides, then 'national government should change its accountability structures' (page 9). The strength of bottom up accountability goes hand in hand with reform of top-down accountability, in terms of targets inspection etc, to ensure that it is 'proportionate' and 'risk based'. We need to ask 'How can we improve things at local level, and empower local people and local government to find their own solutions' however, nothing at all on how Whitehall structures, processes or procedures might change as result of these reforms? A recent Central Local Government Concordat (December 2007) outlined the rights and responsibilities of central and local government. Thus:

- Central Government has responsibility and mandate to manage national economy, Public Service improvements and standards of delivery.
- Local Government is responsible for service performance, well being and cohesion.
- Whereas both Central Government and Local Government have responsibility to use taxpayers money wisely and engage citizens in shaping delivery. LAA s are regarded as this new style of negotiated governance to involve and engage citizens and other interests.

The concordat goes on to say

- Central Government has the right to set standards, the right to intervene to ensure performance, and the responsibility to consult with Local Government, remove obstacles, reduce burden of guidance and regulation. Local Government has the right to address community priorities, deliver Public Services, and shape the future without undue interference, but has the responsibility to provide accountable leadership, visible, responsive and work collectively with business, third sector and other partners.

As this indicates, central government is keen to maintain control of the devolution process, despite declarations to the contrary. Enshrined in this concordat is the right of central government to set standards and intervene when performance is below par, but it is also local government's right to shape the future of local areas 'without undue interference'. This example of double speak is characteristic of recent policy documents.

The mechanisms for funding local authorities mainstream activities has also changed in recent past, as the Standard Spending Assessment, based large on historical and population data, became the Formula Spending Share (FSS), and the body that negotiated spending changed from the Consultative Council on Local Government Finance (CCLGF) was transformed into the Central Local Government Partnerships (CLGP). Lo-

cal authorities were also given new powers to promote the economic, social and environmental well-being in their locales as well as creating LSPs (Local Government Act, 2000), and ODPM's Ten-Year strategy for local government, 2005, strongly endorsed a community leadership for ward councillors to take on strategic role on behalf of their local area (ODPM, 2005).

Central Government is set to continue its modernisation and improvement regime, and for the foreseeable future, at least, CPAs (CAAs) and LAA s are set to continue as forms of scrutinising, inspecting and auditing the work of local authorities, but LSPs, and other forums for engaging service users, communities and neighbourhoods will be a strong encouraged to assume greater controls on driving up standards and performance of local authority activities. Services will now need to be more tailored to what service users and communities want and more choice and opportunities for redress of grievance will be made available (ODOM, 2005b). An example of this would be the 'Call to Action' powers introduced into the Criminal Justice field, but now rolled out to all services.

The Audit Commission will increasingly develop what it has called 'strategic regulation', which seeks to reduce running costs and the burden which it imposes on inspected bodies (Audit Commission 2003), and with the support of the Government, the Improvement and Development Agency for Local Government (IDeA) has developed a framework for increased self regulation to take the place of some top down inspection activities (IDeA, 2006). The Government also proposed by 2008 to brigade all of the existing inspectorates into just four agencies covering health and social care; education and young people; criminal justice; and local (authority) services (ODPM, 2005c) but this has since been extended to seven inspection agencies.

The proposal to re-organise local government, and extend unitary local government across the whole of England, changes to the functions and financing of local government following completion of the Lyons Review, and an increasing emphasis of the role of larger city regions as engines of economic prosperity and innovation in service delivery are all potential changes that will affect future governance.

#### **A Case Study example: County Durham Strategic Partnership and the development of the LAA**

This author was present at the first consultation meeting (attended by 140 representatives) to develop County Durham's LAA priorities, and it is safe to say that

the whole day was marred by confusion on priorities, disputes over territorial and funding arrangements, and petty rivalries. There is no reason to suppose that this scene was not played out in other areas of the country. The confusion arose from trying to dovetail existing policy areas into only 4 key areas (safer, stronger communities, children and young people, healthier communities and old people, economic development and enterprise), and there was much debate around where the rural agenda fitted in, or did priorities for education fit into children and young people's category, or as the business representatives present suggested, into economic development and enterprise. If education does indeed fit into the pigeonhole of children and young where does that leave education for people who are not young (eg for adult education or education for disabled people over 18?). The educational representatives from the LEA voiced concerns that their roles and responsibilities could be subsumed into Children's Services, thereby threatening not only their livelihoods, but the services for children who may have opted out of educational provision (those excluded from school or who had chosen to be truants, and who would not then be counted as priorities).

The issue of economic development and enterprise caused the most consternation and debate, as the LAA partners were from vastly different professional backgrounds. The group attempted to fit the targets of the following areas into only ONE key LAA target, with great difficulty, it must be said:

- Unemployed and worklessness, incapacity benefit
- Economic performance
- Business creation, and sustainable businesses
- Skills agenda
- Outward migration of graduates
- Attracting FDI
- Procurement of services for businesses
- Research and Development
- Infrastructure needs to attract businesses
- Social and rural enterprises
- Role of the public sector as a dominant employer
- Best practice between public and private sectors

There was an eventual, and reluctant resolution to the debate, but each partner continued to feel that these issues might fit into any one of the other LAA categories. Furthermore each NRF (WNF) area can bid for a Local Economic Growth Initiative programme (LEGI) and the subsequent SNR of LE and Regeneration created the potential for MAAs and other cross boundary activities. It also created Regional Ministers, introduced

a Scrutiny function, and gave prominence to local authorities in promoting economic development, feeding in to the Integrated Strategy and bringing the RDA to account (since government announced the abolition of Regional Assemblies in 2010).

The conflicts apparent in the case materials were no doubt played out in other areas as other assembled 'partners' attempted to bring coherence to a very messy set of policy agendas. Interestingly enough, and despite the fact that one key LAA target is safer and stronger communities, there were no representatives from the Fire and rescue Services or the Ambulance, or NOMS (National Offenders Management Service, consisting of prison and probation services) and this is a perennial problem, given that changes to all uniformed services are going to impact on the work of LSP s and LSP activities will impact on the work of the criminal justice system.

The discussion is outside the remit of this current paper, but there are issues arising from two important reports on reorganisation of both the police and fire and rescue services that need deeper investigation such as the ambiguous roles of LSP s and Chief Constables, Chief Fire officers and specific council members in commissioning services, on overview and scrutiny committees, serving on Police or fire Authorities, and importantly even more worrying (for Chiefs of both uniformed services) the Call for Action proposals, where a council member can act on behalf of communities to bring police and fire and rescue services to account for (Closing the Gap, 2005; ODPM, 2005).

There are numerous unresolved issues in leading a collective leadership approach to local, sub-national and regional change, and the advent of LAAs, MAAs and the forthcoming CAA assessment regime have, in many respects muddied the waters further, rather than simplifying and reducing bureaucracy, which was the declared and intended aim. As well as technical aspects already identified by the Minister, community leaders will need to address, some if not all of the following (in no particular order of importance):

- Leadership capacities, resource intensity and increase in huge workload at all levels in the system. National and Regional Improvement and Efficiency Partnerships have been created to bridge capacity gaps but no clarity on whether they will support LAA development. Will they support MAAs or LAAs? This is far from clear and despite numerous leadership programmes across all sector (eg. Third Sector Leadership, Local Government and Health, Police, FRS, Member Leadership, Regional and Collective Leadership) there is limited evidence to show that leadership

capacities have been augmented, or indeed that improved collective leadership equals improved local and regional performance.

- Performance management and measurement systems. Are existing systems fit for purpose and agency PMFs suitably aligned? Will new performance regimes evolve or be imposed? What about self assessment or peer assessment? How about a mixture of self assessment, peer assessment, centrally imposed assessment? How will process issues, rather than outcomes and impacts be measured? Will direction of travel be assessed? The Minister has stated that by April 2008 all other sets of indicators, including Best Value and Performance Assessment Framework indicators will be abolished, but it is not clear whether non-local authority performance regimes will also be abolished. This seems highly unlikely, given the complexity. Moreover, there is ambiguity on how LAAs, MAAs, CAAs and other nationally measured policy areas will be either brought together or remain separate. Despite the creation of seven new inspectorates, there is little evidence to indicate that they will be capable of merging activities, given the scale and scope of their remits.
- Use of Information Is it to be gathered at Super Output Area Level or ward level? The relocation of ONS officers to regions and the shift towards data gathering at SOA level has altered the type of information available and the spatial. Sharing of information at the sub-regional level and which agency will have responsibility for collecting and collating information? How will national, regional and locally collected data be stored and shared? No statements have been forthcoming on the issue of data collection and sharing.
- Governance and accountability. Who to involve? How to operate and govern a network of partners who all represent different agencies in the pursuit of common goals? How to deal with conflicting objectives? What exactly to be accountable for, to whom, and in what circumstances? Will Regional Minister become responsible, or will GO work in collaboration? Which agency/individual will be the final arbitrator? What spatial level will dominate in accountability terms? MAAs have been given a direct requirement to develop agreed democratic accountability mechanisms, but whilst they operate as flexible, voluntary and informal forms of governance agreements, based on consensus, collaboration and partnership working but within an

existing system of representative government the development of new forms of democratic arrangements will be fraught with problems.

- Linking LAAs to the main tenets of the sub-national review of ED and Regeneration, especially Integrated Regional Strategies, the role of Regional Ministers and the Regional Select Committees? The Sub National Review points out how economic development is a multi-scalar responsibility but does not go further in suggesting which level of government has the lead in this, other than to say that Regional Assemblies will be abolished, local authorities will be given new powers for ED and scrutinise Regional Development Agencies (RDAs). A collection of local authorities will form a forum to combine the RES and RSS to develop an Integrated Regional Strategy but little guidance on how this process will be operationalised, and which body will take the lead or resolve any disputes.
- Linking LAAs to Multi Area Agreements (MAAs), and Comprehensive Area Assessments (CAAs), which will be introduced in 2009. It is not clear what happens if MAAs are not coterminous with LAAs and as they are voluntary undertakings, how will they fit in with LAA? Moreover, there are still question marks over linking both LSPs and LAAs to executive decision making and scrutiny functions in councils.
- Linking LAAs to the City Region Agenda and to European requirements and demands, as well as the objectives of Urban Development Companies.
- Linking with agencies where priorities are determined by Central Government. Highways Agency, Job Centre Plus, Environment Agency, LSC and other agencies are encouraged to be part of LAAs but with priorities set at national level this will inevitably lead to conflicts of interest. Although JobCentre Plus, LSC and RDA s are named as lead partners in developing MAAs, with a 'duty to cooperate' there is nothing in the documentation to suggest that this is the case in LAAs.
- Conflict resolution between tiers. County councils are the main drivers of a county wide LAA as well as being the accountable body District councils are statutory bodies who are members of LAA working groups and LSPs, but their decisions may well be overturned at the higher tier level. The need to co-ordinate activities and dovetail into the LAA framework may prove to be problematic, particularly when different political parties are in power at each level.

- Procurement and Commissioning. How will LSPs be measured on their capacity to procure and commission services on behalf of a locality? What criteria will be used? How will decisions be challenged? In some areas of the country LSP are the commissioning bodies, but in others Public Sector Boards are tasked on this role. Will Office of the Third Sector, Cabinet Office plans to train 2000 commissioners be sufficient and how will transfer of knowledge be facilitated from central commissioners to local areas?
- Risk Assessment and Scenario Planning. Which body will carry out a risk assessment of activities and scenario planning? The LAA, the LSP or the lead Local Authority? Local Authorities are required under CAA to produce an Annual Risk Assessment, but no indication that LAA will have to do either a separate one, or a joint one with the LA.
- Timing issues. LAA s will be 'signed off' by the Minister for CLG and refreshed annually but the timing of this process may be out of kilter with other targets at European, national, sub-regional and local levels. Targets for the multiplicity of agencies involved in LAAs may be mis-aligned and the timeframes for the Integrated Regional Strategy (which will be signed of jointly by the Ministers for CLG and DBERR) may differ.
- Engaging business, parish councils and community/third sector groups. In view of 'community calls for action' and a greater prominence given to communities of interest in LGWP, how are LAAs engaging these interests?

### Conclusion: Leading neighbourhoods, sub-regional and local spatial levels

The raft of policy documents emanating from central government on Modernising Local Governance have focused on the importance of giving communities a new voice and choice in governing their own affairs. The consultation paper (2005) proposed numerous changes to the structure and responsibilities of LSPs and related governance arrangements at the local level, not least the suggestion that LSPs may become commissioners of services on behalf of the locale, rather than advisory bodies as they currently exist. It is clear that some LSPs are already commissioning work (as an example many have used the services of consultancy companies to carry out village appraisals, strategy workshops, engaging stakeholders, and so forth). There are some LSPs that have established Local Service Boards, or Single Delivery Vehicles/Partnerships, and the example of Liver-

pool Include is cited as evidence of good practice. This is a non profit regeneration company owned by Liverpool City Council and a registered social landlord, and it comes under the auspices of the LSP as LSP partners are charged with pulling together all assets and budgets. Local Service Boards will become an overarching framework to map and influence public spending in a particular area (ODPM, 2005) but there is no guidance on whether or not these PSBs will be at regional level (in which case they will be hierarchically above the sub-regional, local and neighbourhood levels of governance), at sub-regional, local or whether they will be the responsibility of the LSP. There has been little consideration given to the relationship between PSBs and LSPs, or indeed whether there are any accountability linkages between them. Where exactly do PSBs fit into the LSP framework if LSPs are given a statutory basis? This needs to be clarified.

However, it is clear that now that the work of Children's Trusts and PCT activities have been absorbed into LSPs, there remain difficulties in who has responsibility for issues such as personnel, resources, funding streams, and how will these be dovetailed from existing structures into a common framework. There is also an issue of whether the expertise or information is available to all LSP partners on decisions will be made prior to the commissioning external services and activities.

In addition there is a clear recognition that there may be many difficulties in developing a Sustainable Community Strategy. It is still unclear what the relationship between LSPs and Sustainable Community Strategies, or that between LSPs and the LAA framework. Some local authorities are working directly with the LSP to develop the targets, others are dovetailing LSP priorities into the LAA Framework, where still others are drawing in partners from existing regional and sub-regional partners, including LSPs to align their activities. This is causing some considerable conflict in many areas of the country, not least because it has taken some LSPs almost three years, and considerable consultancy support to get to the level where they have identified priorities.

Regional and local co-ordination is a perennial problem, mainly because each region and sub-region contains NRF (WNF) LSPs and non-NRF (WNF) LSPs. Moreover, not all regions and sub-regions have rationalised their partnerships, so there is still duplication of effort, despite the recent introduction of MAAs, and the need to combine Regional Economic Strategies (RES), Regional Spatial Strategies (RSS) into an Integrated Regional Strategy which dovetails with Sub-Regional Strategies. In some parts of the UK, where there

are two tiers of local authority (county and district) concordats and joint working arrangements had been established, but in some areas this has not happened harmoniously. Cross boundary arrangements, particularly between neighbouring districts (on issues such as waste disposal) or neighbouring counties and unitaries (on police, fire or other criminal justice of community safety issues) there are long standing arrangements. Spatial Planning and the relationship between Local Development Frameworks had been variable across all local authority areas, and not all LSPs have a planner on the partnership, or have any way of feeding community objectives into the Local Development Framework. Although LDFs are statutorily required to engage with local communities in developing the Local Plan, and LSPs are expected to engage with communities of interest (notably business and commercial, voluntary band community sectors) this remains a weakness.

At present most county and district councils have drawn together the relevant agencies to develop local priorities based on existing data to satisfy the requirements of LAAs, and this has presented some problems, in particular with regard to education and health.

Two important factors will determine the future working and operation of LSPs and LAAs. Firstly, the on going consultation on the future of LSPs does confirm that these bodies will remain a central tenet in the Government's vision of devolving decision making to local communities. Secondly, the proposals to re-organise local government structures to achieve unitary authority status across England may split LSP territorial coverage, and divert attention away from prioritising the overall needs of any local area. In the NE of England, as an example, the Referendum on a Regional Assembly was accompanied by a potential re-organisation of local government into unitaries (if there had been a YES vote) and this process caused considerable conflict between existing counties and combinations of districts, as each sought to establish evidence to support their case for unitary status. It is likely that a proposal to establish unitary authorities will revive old rivalries throughout England, and this might have the effect of souring cordial working relationships between the levels of governance.

Regardless of any new structural arrangements of local government, councils are still going to be expected to take on a community leadership role. However, anecdotal evidence from some local authorities suggests that this leadership role may be more difficult to assert than central government assumes. In some local areas, the aims of the LSP may be at variance with the local authority aims. Moreover, the overview and scru-

tiny committees of local authorities, as the responsible authority through which funds are channelled, are the accountable body, so it is possible that if LSP activities and priorities are contrary to the local authority, then it remains to be seen as to whose view will prevail.

In some areas of the country regional, sub-regional and local government work harmoniously, and draw all their strategies together into the LAA and MAA frameworks, but in others the old rivalries have surfaced, and little agreement is reached on what the priorities should be. In areas of England where NRF(WNF) funded LSPs border non-NRF (WNF) funded LSPs it has been difficult to get the partners to work across boundaries on joined up issues. Regional and local co-ordination takes time to establish, and in some areas of the country this is still at an early stage of development.

The Policy documents referred to in this paper, including the on-going Consultation on LSPs are built on an assumption that all relationships between local authorities, LSPs, and their communities of interest, when in fact some are replete with conflict and disharmony. Moreover, there seems little in the documents to suggest that central government has given any clear commitment to placing a mirror up to its own inefficiencies, and instead suggested that if communities can wrest control from local authorities and other local agencies, and bring them to account for deficiencies then all will be well with the world. No suggestions are made on how the bureaucratic heritage continues to conflict with the new networked forms of governance.

The conceptual 'wooliness' exemplified in current policy documents, where words like empowerment, subsidiarity, double devolution, power gap, are bandied around with little clarification, makes it even more difficult to establish whether indeed local people will have more 'choice' and a greater 'voice' in governing and managing their localities.

A Joseph Rowntree Foundation Report on the Implementation Gap suggests that 'communities are painfully aware that government rhetoric on empowerment does not really translate into anything substantial' (Downer, New Start, 19th May 2006:18) and the then Minister, Ruth Kelly was urged to provide answers to the following fundamental questions:

- How can top-down agendas be carried out?
- Who makes sure it happens?
- Who supports communities?
- Who do the communities go to when it is not working?

She, and her successor Hazel Blears, the current Minister, face an uphill task, because, as Geddes (2006: 76–97) suggests:

*'Local Strategic Partnerships can appear to open up new approaches to legitimacy, and the new possibilities of enhancing the capacity of the local governance system. In fact, however, they are more likely to undermine democracy and accountability, and lack the capacity to be effective, while limiting local policy options to those consistent to New Labour's neoliberal policy agenda'.*

This paper has acknowledged the importance of collective leadership to drive reform and modernise public services and confirmed that leadership does matter in transforming local, sub-regional and regional areas. The UK Government has supported leadership and skills development in many central and local government agencies to facilitate the necessary changes (Milner – Joyce, 2005) because the complex nature of regional and local regeneration makes it imperative to bring together key stakeholder groups of members, policy makers, practitioners, other representative agencies, from diverse backgrounds, and as many communities of interest as possible to facilitate dialogue.

A 'bottom up' rather than a 'top down' approach to leading change is the declared model for UK Government, but partnerships as the preferred institutional arrangement may simply be, as Davies (2004), suggests a stage of 'Punctuated Evolution', between embedding new forms of governance arrangements within a more traditional system of hierarchical government. If this is the case, then quite unstable ensembles of actors who continue to have clashes of values and differing interests are being asked to lead communities whilst state hierarchy persists and the rhetoric of autonomy continues. Countless constraints remain if a managerialist, rather than political discourse of messiness, conflicts, contestability, negotiation, and bargaining dominates.

For Coaffee and Headlam (2007) we might refer to these new arrangements as 'pragmatic localism' because getting partners together in collective leadership forums is a worthy aim to produce more effective and efficient decision making, but while central government offers pragmatic solutions with limits, and continues to have the right to intervene at will, the autonomy of localities remains questionable. Central Government is offering local communities and those who lead them a suite of changes from individualised service provision, to asset buy outs, community calls for action, greater scrutiny, involvement of private sector and civic representatives in new forums for decision making, but without a radical change to the representative forms of democratic accountability they will all serve to further problematise existing understandings of collective leadership in resolving local and regional problems.

## Foot-notes

\* The study was presented at a conference ("Contesting Regional Pheriphality Through Leadership: Central European Experience") organized by Corvinus University of Budapest, in February, 2008.

<sup>1</sup> This multi-spatial approach to regeneration and economic development also includes the establishment of National and Regional Efficiency and Improvement Partnerships, a new National 'Places Survey', a Sub Regional Review of Economic Development and Regeneration, new Integrated Regional Strategies, the creation of Leaderships Coalitions, Expert Panels, combined Inspectorates, and a new intervention Toolkit, among other changes.

<sup>2</sup> CPA is now being replaced by CAA (Comprehensive Area Assessment) with a requirement for Local Authorities to work across organisational boundaries on LAAs (Local Area Agreements) and MAAs (Multi Area Agreements). They will be assessed on how well they have engaged with partners, how well they have involved communities of interest in addition to Risk Assessment, scored use of resources, scored direction of travel, performance data on national indicators.

<sup>3</sup> The 2006 LG White Paper had 200 indicators, and according to CLES, Centre for Local Economic Strategies, far from reducing the burden of 1200 targets to 198 targets, the NPF still includes over 600 targets, if other policy fields at the local level are considered (N MCInroy, CLES, Regeneration is 30, Liverpool, January 29–30<sup>th</sup>, 2008)

<sup>4</sup> Government Guidance states that an array of non-local authority partners should be involved in agreeing and developing LAAs with key roles for Town and Parish Councils.

<sup>5</sup> The Quirk Review on Asset Buy Out, 2007

## References

- Agranoff, R. – McGuire, M. (1999): Big questions in public network management research. Paper presented to the Fifth National Public Management Research Conference, Texas A & M University, College Station, Dec. 3–4<sup>th</sup>
- Audit Commission (2002): A Force for Change: Central Government Intervention in failing local authorities, London, Audit Commission
- Audit Commission (2005): Comprehensive Performance Assessment, 2005, London, Audit Commission
- Audit Commission (2007): The transition from CPA to CAA: Consultation, London, April 2007
- Back, H. – Haus, M. – Heinhelt, H. – Stewart, M. (2003): Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement, Scandinavian Political Studies, 26 (2)
- CLG (2007): A New Performance Framework for Local Authorities and LA Partnerships, October
- CLG (2007): Blears gives the green light to sub-regional jobs boost, www.communities.gov.uk, 7<sup>th</sup> November 2007, retrieved 8<sup>th</sup> November 2007
- Coaffee, J. – Headlam, N. (2007): Pragmatic localism uncovered: The search for locally contingent solutions to national reform agendas, Geoforum (2007), doi:10.1016/j.geoforum. 2007. 06. 010

- Communities and Local Government* (2008): Community Cohesion Impact Assessment and Community Conflict Resolution Toolkit, CLG, London
- County Durham Strategic Partnership LAA meeting*, January 2006, Ramside Hall, Durham, UK
- Davies, J.S.* (2007): Conjunction of Disjuncture? An institutional analysis of local regeneration partnerships in the UK. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (3): 570–85
- DCLG* (2006): Strong and prosperous communities, London, DCLG
- DCLG* (2006): Strong and prosperous communities: The Local Government White Paper, October 2006, Cmnd 6939
- Department of the Environment, Transport and the Regions* (1998): Modern local government: in touch with the people. London, HMSO, July
- Department of the Environment, Transport and the Regions* (2000): The Local Government Act 2000, Part 1, Promotion of Economic, Social and Environmental Well Being, 28<sup>th</sup> July 2000
- Downer* (2006): The Implementation Gap, New Start Magazine, London, 9<sup>th</sup> May
- Epstein and Fass Associates* (2007): Kansas City, District of Columbia and Prince William, County Virginia Strategic Plans, New Jersey
- European Institute of Urban Affairs, Liverpool, UK, OPM, University of Warwick, UK, University of West of England, Bristol, UK and ODPM, London, UK* (January 2006): National Evaluation of Local Strategic Partnerships and Action Research Plan, 2002-5, Final Report, Office of the Deputy Prime Minister and Department of Transport
- Geddes, M.* (2006): Partnerships and the limits to local governance in England: Institutionalist Analysis and Neoliberalism, *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (1), March 2006: 76–97
- HM Treasury, DBERR, CLG* (July 2007): Review of sub-national economic development and regeneration. London
- Improvement and Development Agency* (2001): Benchmark of the 'ideal' local authority. Third edition, August. Available at: [www.idea.gov.uk](http://www.idea.gov.uk)
- Liddle, J. – Townsend, A.R.* (2003): Reflections on the development of Local Strategic Partnerships: Key emerging issues, *Local Governance*, 29 (1): 37–54
- Liddle, J.* (2008): Local Area Agreements: Some early reflections. *Regions' Newsletter*, RSA, Seaford, Spring
- Martin, S. – Bovaird, T.* (March 2005): Meta-evaluation of the Local Government Modernisation Agenda: Progress Report on Services Improvement in Local Government, London, UK, ODPM
- Martin, S.J. – Ashworth, R.E. – Boyne, G.A. – Dowson, L. – Enticott, T. – Entwistle, T. – Law, J.* (2005): Evaluation of the Long Term impact of the Best Value Regime: Second Interim Report, ODPM. London
- Miliband, D.* (2006), Minister for Communities and Local Government, Empowerment and the Deal for Devolution, New Local Government Network, Manchester, UK, 18<sup>th</sup> January 2006
- Milner, E. – Joyce, P.* (2005): *Lessons for Leadership*, Abingdon, Routledge
- Office of the Deputy Prime Minister* (December, 2005): Consultation Paper 'Local Strategic: Shaping their future: a Consultation paper', London, UK, ODPM
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) and Department for Transport (DfT)* (2005): National Evaluation of Local Strategic Partnerships – Interim Report. London: ODPM
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM)* (2004): Skills for Sustainable Communities: The Egan Review. London: ODPM
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM)* (2004): The Future of Local Government: developing a 10 Year Vision. London: ODPM
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM)* (2005): Citizen Engagement and Public Service: Why neighbourhoods Matter. London: ODPM
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM)* (2005): Leadership in the Fire and Rescue Service. London: ODPM
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM)* (2005): Vibrant Local Leadership. London: DPM
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM)* (2006): Citizen Empowerment and the deal for Devolution. ODPM, London
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM)* (2006): Closing the Gap. London: ODPM
- Quirk Report* (2007): The Cabinet Office Report, Making Assets Work: The Quirk Review of Community Management and Ownership of Assets, London
- McIlroy, N.* (2008): Presentation to 'Regeneration is 30' Conference, Liverpool, 29-30<sup>th</sup> January
- Shared Intelligence* (2007): Strategic cross-boundary working-how will MAAs help? Local Agreements Network, Seminar February 2007, London
- Sotarauta, M.* (2005): Shared leadership and dynamic capabilities in Regional Development, in Sagar and Halkier (eds) *Regionalism Contested: Institutions, Society and Governance*. Urban and Regional Planning and Development Series, Cornwall, Ashgate
- The Sloan Foundation* quoted on [www.resultsmatter.net/site/model](http://www.resultsmatter.net/site/model), retrieved 10<sup>th</sup> Nov 2007
- Van Ryzin, G.G. – Burgrud, E. – Di Padova, L.* (2007): Leading from the ground up, Leading the future of the Public Services, ASPA-EGPA Transatlantic Dialogue on Public Leadership, University of Delaware, USA 31st May-2nd June, 2007)
- [www.oneworldaction.org/indepth/project.jsp?project.209](http://www.oneworldaction.org/indepth/project.jsp?project.209), retrieved 10<sup>th</sup> Nov 2007.

Markku SOTARAUTA

## LEADERSHIP IN PROMOTION OF REGIONAL DEVELOPMENT

An Empirical Analysis of Power and Influence Tactics in the  
Finnish Regional Development Activity\*

It is always easier to find out the elements of success and/or failure in retrospect than to find new development paths for the future and new modes of action in the middle of uncertain and open-ended situations. True leadership is becoming more and more important and hence there seems to be a need to direct attention also towards studying power and competences needed in promotion of economic development of regions. When aiming to bring human agency back to regional development studies, one way to do it is to ask how people engaged in promotion of regional development actually influence complex processes and networks, how they influence other actors and what kind of power they have. It might also provide us with additional analytical leverage if we understood better the consequences of the choices made and the actions taken by powerful individuals and core coalitions formed by them. The research questions discussed here are: a) what kind of sources of power are used by regional development officers; and b) how regional development officers aim to influence the course of events? The empirical research is based on data gathered a) through 41 interviews of Finnish actors responsible for the promotion of economic development in city governments, technology centres, regional development agencies, and ministries and other national bodies, and b) through internet survey of development officers at local, regional and national levels (531 respondents, response rate 51.8 %). The survey was designed to solicit information about power, influence tactics and competences in the context of regional development. In addition various bottlenecks in the daily work were probed. The empirical analysis shows, for example, how interpretive power and network power are more important for regional development officers than institutional and resource power, and how indirect influence tactics surpass the direct ones.

*Keywords:* leadership, development agency, development officer, Finland

In the 1990s, such concepts as partnership, network, regional innovation systems, learning region, clusters, etc., entered forcefully the regional development scenes. They all reflect, in one way or another, the basic assumptions of the contemporary research agenda that in the knowledge economy, the creation of a local high-level knowledge pool with strong internal links and pipelines to global knowledge sources is the core (Bathelt et al., 2004), proximity is to be scrutinised (Boschma, 2005), and synergies ought to be found (Sotarauta – Kosonen, 2004). The aim therefore often is to cultivate some specific differentiated and locally

rooted knowledge pool and to foster links between academia, industry and the public sector. These studies have concentrated, among other targets of attention, on various forms of institutions, both organizational and non-organizational, and their roles in regional development. The line of research, however, has tended to neglect agency, as famously criticized by Markussen (1999). Particularly human agency, the individual level of analysis, has remained in the shadows. For some time now, I have been wondering where all the people have gone from our flourishing field of study. I find such neglect of the role of individuals perplexing

because it is these very same individuals, who reproduce, transform or create institutions, or who are constraint by the institutions when aiming to make a difference in their respective regions.

In my view, we should pay more attention to those agents, organizations and/or individuals who play transformational roles in institutional change. Earlier studies have already highlighted

the role of influential individuals and coalitions formed by them without explicitly focusing on human agency in general but rather on policy networks or policy processes (see e.g. Judd – Parkinson, 1990; Bruun, 2002; Linnamaa, 2002; Sotarauta – Kosonen, 2004). Human agency refers to individuals' ability to intentionally pursue their interests and to have some effect on the social world, altering the rules or the distribution of resources (Scott, 2001), and here the concept of leadership may provide for us a promising way to better understand endogenous processes of institutional change in regional development. The core motive to study leadership is to bring human agency back to regional development studies.

It is worth noticing at the very outset that the relationship between influential individuals and institutions are reciprocal. Individual actors shape their institutional environment but at the same time they are shaped by the institutions. They co-evolve. We are hence dealing with embedded agency (see Battilana, 2006) and hence we need to be aware of the fact that we are talking about actors who aim to change those very same institutions that constrain their activities.

The aim of many regions to consciously free themselves from the past path and to branch out by renewing institutions for future success seems fairly difficult to implement in practice. The nastiest question in these kinds of efforts often is not *what* should be done but *how* to do it all – how a fragmented bunch of actors, resources, competences, ideas and visions can be pulled together, how people can be mobilized, how a new perception about the region and its futures can be created for needed changes – who and/or what organizations are capable and respected enough to do it. This is

Response rate by organization types

	Sent	Received	Share of all respondents	Responses (%)
Regional Councils	197	113	21.3	57.4
Employment and Economic Development Centres	123	53	10.0	43.1
Tech. centres / Reps. of Centre of Exp. Programmes	219	69	13.0	31.5
Local development agencies (incl. municipalities)	422	256	48.2	60.7
National actors	65	28	5.3	43.1
Others		12	2.3	
	1026	531	100.0	51.8

particularly true in a more self-reliance-oriented regional development context in which the central idea is to help the regions to help themselves instead of controlling from the top or circulating a onsize-fit-for-all model to the regions of Europe. And yes, human agency, leadership more specifically, is a black box in regional development studies. We indeed need a better understanding on agency and one way among many others is to study what actors do to change institutions. Our earlier studies show that people who aim to change institutions aim to influence other actors who actually have the power and resources to make a difference. People who can “see the entire playing field” and make sense of many complementing and conflicting issues, instruments and actors simultaneously are of importance.

In this paper, I focus on those people whose job it is to promote economic development in their respective regions. As I show later, I cannot say if they truly are leaders by definition and therefore I refer to them simply as regional development officers (RDO). They are people who work for regional development in the Finnish local government (municipalities are active in developing themselves either alone or in co-operation with neighbouring municipalities), Regional Councils (local government agency at the regional level), Employment and Economic Development Centres (state agency at the regional level), technology centres, Centre of Expertise Programmes and the Ministry of the Interior (responsible for regional development at the national level). Therefore, strictly speaking, this paper is not a study on leadership but a study on how regional development officers aim to influence the other actors, and hence the course of events – this is a study about people who need to take a leadership position in their work to produce results.

More specifically this paper is about the ways in which people engaged in promotion of regional development use power and influence other actors.

The research questions discussed here are: a) what kind of power is used by regional development officers; and b) how do regional development officers aim to influence the course of events? The empirical research is based on data gathered a) through 41 interviews with Finnish actors responsible for the promotion of regional development at different levels in above-mentioned organizations, and b) through an internet survey of development officers at local, regional and national levels (531 respondents, response rate 51.8%). The survey was designed to solicit information about power and influence tactics in the context of regional development. In addition, competences needed in the development work and various bottlenecks in the daily work were probed, but they are not discussed in this paper (Table 1)

### Leadership in the context of regional development

Regions all over the world need to adapt to the changing global economy, and transforming and reshaping the institutions to fit better the changing circumstances are usually seen to be important in these endeavours. The result of this kind of reasoning is that the literature has increasingly turned the attention of researchers and policymakers away from purely “economic” reasons for the growth of new industrial agglomerations, clusters, etc., towards social and institutional factors. Indeed, currently it is commonly perceived that economic development is shaped by a variety of institutional routines and social conventions. All this also highlights institutional flexibility as an important factor in long-term economic development. However, as we well know, institutions are notoriously hard targets for conscious change efforts.

Institutions are often seen as sources of stability and order (Scott, 2001: 181). As institutional theorists see it, behaviour is substantially shaped by taken-for-granted institutional prescriptions. According to Battilana (2006: 13), in neo-institutional studies it was for a long time implicitly assumed that individuals and organizations tend to comply with the institutional pressures to which they are subject. However, institutions do not merely constrain human agency; they are first and foremost the product of human agency (Powell – DiMaggio, 1991). Streeck and Thelen (2005: 16) point out that institutions are “continuously created and recreated by a great number of actors with divergent interests,

varying normative commitments, different powers, and limited cognition.” As they also point out, institutions are shaped by both “rule makers” and “rule takers”. A central challenge for regional development studies is to show how and why embedded actors become motivated and enabled to promote change, and for that end, we also need to find out under what conditions actors are enabled to act as leaders. (cf. Battilana, 2006.)

In regional development, leadership is inherently a collective phenomenon that transcends individual actors as entrepreneurs. Of course, we need to face the question whether leaders, who are institutionally embedded, can actually instance themselves from institutional pressures, act strategically, influence other actors and hence transform institutions or whether they are in the end more moulded by the institutions and other actors than vice versa. How can actors change the institutions if their beliefs and actions are all determined by the very institutional environment they wish to change? What are their true decrees of freedom? What is their interaction like with other actors? How they influence the course of events?

When taking leadership to the focus of a study the central question to pose is what role human agency plays in processes of institutionalization, reinstitutionalization and deinstitutionalization that enhance regional development? Leaders are those people who have the potential to organize and reorganize social action with the ambition to change the institutions in which the factors that affect regional development are embedded. Individual organizations or human beings are usually not strong enough to make a difference alone from regional economic development point of view, and therefore, shared leadership of complex networks and constantly evolving processes is an important factor in the emergence of something new for the region in question to take steps forward.

Leaders in this context can be seen as people who have the potential to organize and reorganize social action with an ambition to change the institutions in which the factors that affect regional development are embedded. Leadership is often seen either as a position of authority in a social structure or as a personal set of characteristics, but as Heifetz (2003) reminds us, this is not enough. Leadership is more useful when defined as activity. Therefore, we might also say that leadership does not accomplish the mission or change the institutions or realize a vision. It is rather the force that causes the mission to be accomplished, institutions transformed and visions realized. Leaders are therefore actors who have a greater range of assets than others in the community for stretching the constraints (Samuels,

2003), and hence individuals take a leadership position if they are able to influence other actors.

Leaders in regional development are individuals who have followers and who are capable of influencing their followers to produce results; thus they transform the institutions and enhance its adaptation to the changes in the environment. However, in regional development, leadership is not a straightforward question of leaders and followers. To be a leader, an actor should be able to influence the actions of other organizations, and thus also the actions and decisions of other leaders. Leading regional development requires that leaders are capable of leading not only within the boundaries of the organizations and communities that authorize them, but that they consciously aim to reach organizations and communities across the boundaries to reach such spheres in which their actions and words may have influence despite having no authorization. (Sotarauta, 2005.)

Next, I focus first on the position of individuals in the contemporary regional development world. Unfortunately, at this stage of the study, I am not able to focus on leadership as defined above. In the study reported here, we did not explicitly seek individuals who have earned a leadership position but rather people who need to earn it, and who work for it. Therefore the main aims here are to first position regional development officers (RDOs) in the context of regional development and, second, to scrutinize their ways of influencing and using power. Some of the RDOs interviewed can definitely be defined as influential individuals and it is also most likely that there are several of them in our survey data. However, most of them are not qualified to be defined under the rubric of leadership, but studying the sources of power these people have, the ways in which they influence, provides us with a general understanding of and first clues on what people actually do to influence; this knowledge is important in setting the agenda for future studies on leadership in regional development.

### The position of the regional development officer

In Finland, the Regional Development Act of 1994 attempted explicitly to create a system that first of all suits the EU's regional policy framework, but that also increases the influence of local -and regional-level actors, improves the concentration of various regional development funds by programming, and increases co-operation between key-actors. Therefore, since the early 1990s, there has been a move away from understanding regional development policy-making as a straightforward decision-making and planning process proceeding from policy design to decision-making, and

finally to implementation, towards comprehending policy as a multiagent, multiobjective, multivision and pluralistic process, in which the actual policy is shaped continuously in close cooperation with various parties. The coevolutionary nature of policy-making is not limited on to horizontal relationships but it reaches also vertical dimension of the policy-making. Sotarauta and Kautonen (forthcoming) demonstrate how local developments and policies have in Finland fed already earlier into larger developmental patterns, making it possible to talk about the 'co-evolution' of national and local developments rather than simply about top-down or bottom-up policies.

In the new mode of governance, new partners are constantly sought, coalitions formed and dissolved at all levels of action, and hence such questions as what is to be done, and how, are constantly negotiated and communicated in various forums. In the 2000s, this kind of approach is fairly well institutionalized in the Finnish regional development practices. Its every day practices, however, are constantly sought for, and it seems to be evident that even though the new more interactive development approach has made the Finnish regional development policy system more active and dynamic than what it was in the 1980s, the new modes of action have also raised many new challenges. All in all, in Finland, by definition, the institutional promotion of regional development is based on shared power between various state authorities and between central and local government, and thus in practice there is a wide network of actors that are dependent on each other. The RDOs need to understand the logic of complex systems involving a whole bunch of actors in an endless series of social networks.

"If we can establish such conditions that these networks function well, it enables many-sided and flexible action. And hence we can also produce results at a faster tempo compared to situations where we would have fixed organizations. And we also can utilise and apply many kind of expertise flexibly." (Development manager in a city government)

The interview data, for its part, strengthened the view that regional development policy in Finland is nowadays based on a network-like mode of action in which several interest groups take part and in which there are many kinds of policy networks crossing the organizational, regional and institutional boundaries. Our interviewees talked a lot about complex policy networks; they stressed the need to create them, to understand them, and to function in them. It is also

evident, as Kickert et al. (1997) point out, that there is no "third party" to control the network, but rather there is a process controlling itself, being full of enthusiasm and efforts to find new solutions but also confusion due incoherence and conservatism.

It is also interesting that even if policy networks<sup>1</sup> have become a fairly general form of organization in regional development, there are hardly any studies on leadership in networks or network management in the context of regional economic development. Earlier case studies on policy networks and network management from such Finnish regions as North Ostrobothnia (Jurmu, 2007), South Ostrobothnia (Linnamaa – Sotarauta, 2000; Linnamaa, 2004) and Tampere region (Sotarauta et al., 2003) show how regional development officers would like to have better directed and co-ordinated networks for regional development. They also show how they are fairly incapable of expressing themselves clearly on how networks ought to be managed and led. They have hard time positioning themselves in a new situation, but all in all, they would often like to change organizational institutions to change major non-organizational institutions like conventions, mind-sets, interaction patterns, etc., that create lock-ins. Even people who other actors identify as influential persons in the networks do not necessarily recognize their own roles by themselves in wider networks. Actors who are supposed to act as leaders do not always know how to mobilize networks for change and hence miss the potential to influence the course of events.

In the promotion of regional economic development and hence also in policy networks, leadership is by definition shared by nature. Shared leadership is shaped by the following circumstances:

- the core coalition of a region, its composition and social and economic backgrounds of its members;
- the nature and functionality of wider strategic policy networks in a region, and the character of relationships between its members;
- the roles that leading persons and the coalition formed by them are playing in the wider policy networks; and
- the resources and competences that network members bring into the network. (Sotarauta – Linnamaa, 1999: 111)

A network can simply be defined as a series of established social relationships, of various degrees, between interdependent actors. A basic assumption is that one party is dependent on resources and/competencies controlled by

another, and that there are gains if these resources and competencies can be pooled. Moreover, in networks, individual units exist not by themselves, but always in relation to other units. One important advantage of the network concept is that it helps us to understand not only formal institutional arrangements, but also highly complex informal relationships (Kenis – Schneider, 1991: 27). For their part, Kickert et al. (1997: 6) define policy networks as "more or less stable patterns of social relations between interdependent actors, which take shape around policy problems and/or policy programs". This kind of interaction does not only reflect complexity but is also in itself complex, dynamic and pluralistic.

In the interviews we also aimed to expose the daily activities of individuals engaged in regional development: It was interesting to see how most of the people interviewed divided their personal operational environment into four independent but overlapping categories:

- a) one's own organization,
- b) the development system,
- c) formal policy networks and
- d) informal networks.

The organization that pays the salary and to which one is accountable for one's action is of course important to any development officer and a self-evident determinant in how people behave and aim to influence the course of events. However, the national and European development systems as a whole naturally provide actors with an institutional framework that both enables and constrains regional and local efforts. Interestingly, if an organization was seen as a home base, the system as one of the playing fields and a source of resources, networks were seen as channels for new ideas, information, resources, insights, and effective implementation. Also, the significance of knowing first and foremost people and only second the organizations they represent was emphasized. To pull new ideas through a network, one needs to identify and locate the right people for it.

"In all these (organizations involved in regional development efforts) there are such persons who want to do more, who are willing to reach beyond their own work and to discuss, develop, think how to change this region. They are willing to take the responsibility, to be involved. They want to commit themselves to these endeavours. So, it is not possible to say that certain kinds of organisations were more important than the others

(in official promotion of regional development) ... When new initiatives are pulled through and are created, in the end people are the core, money can always be found from somewhere if you have right guys involved and you are aiming for right kind of things.” (Business development director in a city government)

All the development spheres briefly raised above are important in the daily work of development officers. It is worth noticing, however, that the rules, norms and codes of behaviour are fairly different in different worlds, and our interviewees constantly stressed the importance of the abilities to combine informal to formal, and vice versa. From the individual point of view, the Finnish promotion of regional development appears as a more or less connected series of processes and networks that often are fairly fuzzy and difficult to read and make sense of.

“There is a formal and informal world (in promotion of regional development). People know each other, it is a continuous process of communication, what’s up in your organisation, and what they are planning over there, what issues are emerging, and things like that. It is important that one is not launching a competition over expertise ... and then we have the formal side of the coin. We have several official groups in which we discuss all this through. We have politicians; it is important to discuss what they want with them, what their will is. And the officially binding decisions are made, official strategies ... But, but, if we had only these official meetings, nothing would happen, they don’t create co-operation, proper philosophical discussions about what this is all about. A huge amount of background work is required to create something new, nobody gets credit for that, it takes a lot of time from everybody involved. People can’t even see this kind of hidden work but without it no official decisions would be made.” (Development manager in a regional development agency)

Regional development officers strategise and organise, and hence they aim to mobilize the resources and competences external and internal to the region to promote some issues that are believed to be important to the region. In this work their position derives from their tenure, the status of the agency that they are working for and their expert status, and all this determines the network status of an individual RDO. The proposition is that network status is among the core conditions for leadership.

### Power and influence

Promotion of regional economic development is usually not a simple question about setting a goal and dividing labour, and then simply about implementing the plan. This is not the case even in a small and homogenous country like Finland. In regions, a struggle for power, for who has influence on the matters at hand and who does not is usually ongoing in one form or another. It is actually surprising how little human agency and power is studied in the context of regional economic development, given how important an issue it is in practice, and what is evident is that it is not possible to understand leadership without scrutinizing power and influence as well.

The concept of power is among the key concepts in social sciences with its several dimensions and definitions, and there is a rich array of ways to study it. It is not possible to scrutinize here the rich literature focusing on the various forms of power. My aim is simply to find such a definition of power and influence that makes possible an empirical analysis of the RDO’s sources of power and influence tactics.

Castells (1997) argues that power is no longer concentrated in institutions, organizations or symbolic controllers such as the media or the church as much it used to be (Castells, 1996.) This entails the admission and recognition that power is diffused and shared. Bryson and Crosby (1992: 13) describe a world of shared power and define it as “shared capabilities exercised in interaction between or among actors to further achievements of their separate and joint aims”. As seems to be obvious in the network society, no one is in charge alone in most matters of public concern. No single agency or leader is able to solve public problems or promote urban competitiveness without co-operation and co-ordination. Power is more than ever diffused throughout global and local networks of wealth, information and images, but this does not mean that power disappears. The old forms of power are fading away because they are increasingly ineffective for the interests that hold them. (Innes – Booher, 2000) As Castells (1997: 359) maintains, “the new power lies in the codes of information and in the images of representation around which societies organize their institutions and people build their lives and decide their behaviour.” Innes and Booher, for their part, argue that in the information age, network power is what is most important. They describe it as follows from the point of view of planning and policy-making:

“Power in a connectionist network is not a weapon that an individual can hold and use at will, nor is it the result of an unequal relationship

between players, where one can force another to do something. It is a notion that makes sense if we think of the world as a complex adaptive system, within which individuals work and communicate and learn, rather than as a machine that we can manage and control with the right knowledge.” (Innes – Booher, 2000.)

The view advocated by Innes and Booher requires us to set aside some of our familiar notions. In their view policy professionals become part of the a process which brings together agents, enables information to flow, builds trust and reciprocity, represents interests, connect networks and mobilizes action. (Innes – Booher, 2000.) In any case, they need power to influence, but the question is what kind of power.

According to the Webster’s comprehensive dictionary, power has the following dimensions among other things: a) ability to act; potency; specifically, the property of a substance or being that is manifested in effort or action, and by virtue of which that substance or being produces change,

- a) moral or physical;
- b) potential capacity;
- c) strength or force actually put forth;
- d) the right, ability, or capacity to exercise control;
- e) any agent that exercises power, as in control or dominion; and
- f) great or telling force of effect. Thus, power revolves round the capacity to act, authority, official position or some kind of force that produces change. From a bit different point of view, power can grouped as follows:

*Power to act and decide – direct power exercised by official actors*

- Provided by position, status and/or knowledge, etc.

*Power to create institutions and lay official strategies*

- Institutions are used to create a framework for action. Laws, decrees, written agreements, organizational settings, and communication arenas, among other things, are emphasized.
- The power to create institutional settings is quite direct; it is, however, a slightly more subtle and invisible form of power than the power to act and decide.

*The deep structure of social and economic activity*

- Manifested deep in action culture, and therefore, it is indirect, invisible, and penetrating but often very influential.
- The deep structure of power often defines which phenomena are touched upon and which

not, what “may” be talked about and what not. (Wrong, 1997; Castells, 1997; Flyvbjerg, 1998)

Leaders can make people act differently by using the formal power that their position brings with it, by directing resources, or by creating new rules. Acting like this, however, they are more or less exercising coercion, using forcing moves, which may lead to superficial changes only. If the effect remains superficial, it will last only as long as leaders are able to or have the opportunity to use their power. Leaders may be able to make other actors yield to their will momentarily; sustainable results, however, cannot always be produced as assumed, because different social actors have more freedom and the personnel in one’s own organizations have more possibilities than before to make decisions about many things. A direct exercise of power might even lead to results contrary to the intended ones. Paloheimo and Wiberg (2005) show the four faces of power, the four manifestations of power:

*Face I – Breaking the resistance*

- When an actor A is able to break the resistance of an actor B, the target of the exercise of power, he/she is able to make targets of exercise of power act as he/she wants in spite of resistance of an actor B.

*Face II – Limiting the alternative ways to act and choose*

- When an actor A is limiting the choices, available pathways to action, of the target of exercise of power, he/she is making an actor B to act as he/she wants by setting the constraints for the actions of the target.

*Face III – Changing the preferences*

- When actor A is able to change the preferences of the other actors, he/she aims to influence the values and attitudes of the other actors so that they would see either the events, actions or power holder himself differently.

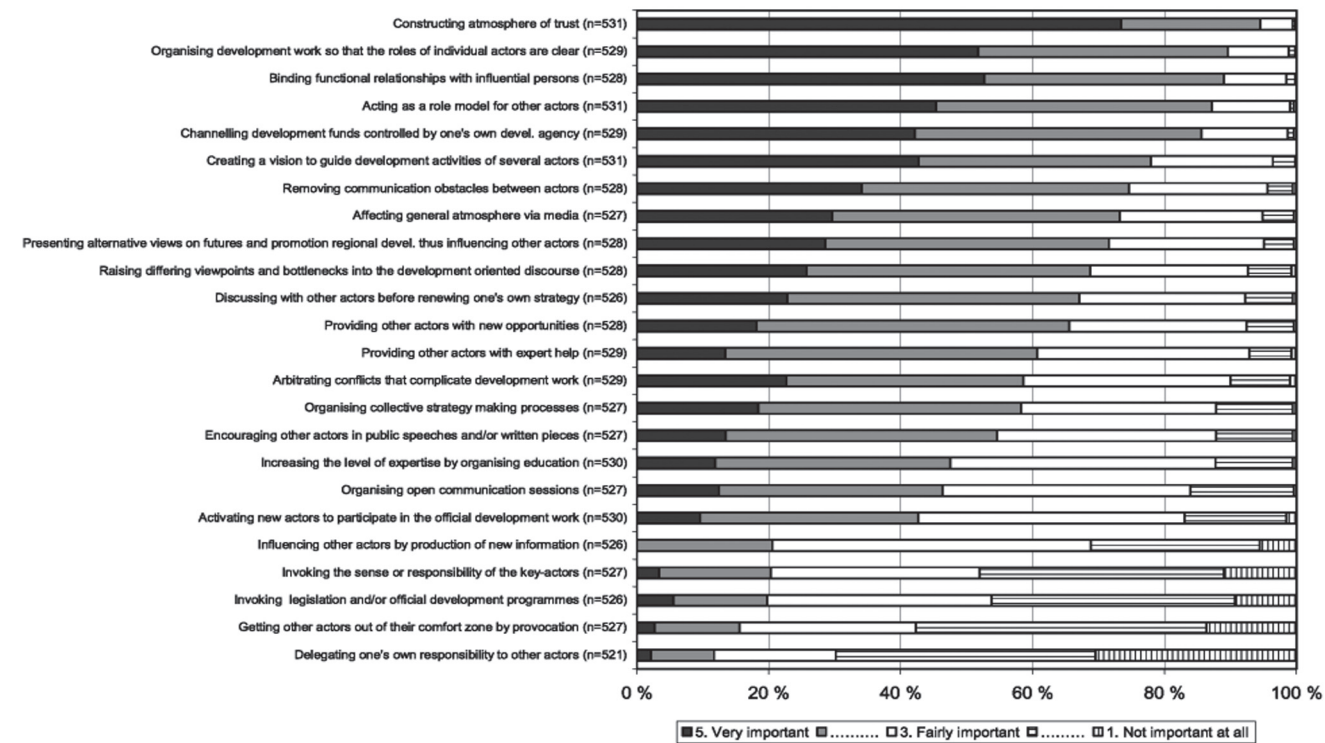
*Face IV – Transforming power to right and obligation to obey*

- The fourth face points towards internalised power. The targets of power believe that it is their duty to obey and the power holder believes that it is his/her right to rule. (Paloheimo – Wiberg, 2005)

In regional development, the power to act and decide as well as the creation of institutions and strategies have been emphasised as sources of power. To put it slightly more simply, we can state that public policy-making as an entity do not perceive the significance of the social and economic deep structure in the course

Figure 1

Answers to the question: "In promotion of regional development, it is necessary, one way or another, to be able to mobilize the resources and competences of several organizations to same direction. Assess, based on of your own experiences, what measures are important in the efforts to influence other actors in the name of regional development"



of events very well. Public administration also often approaches different matters from the viewpoints of administration, statutes, and programmes, for example, and therefore, regional development networks have not been able to react very easily to the new opportunities and threats brought about by the knowledge economy and network society. Neither have they recognised how one can influence, nor how one can become influential in the new situation. What is important to note is that influence is inducing by nature, not forcing. It is a subtle process, essential to which is the renewal of behavioural models, attitudes, and beliefs as well as thereby the change in activity. In practice, influence builds on different forms of power, but first and foremost, on interaction and social skills. (Bragg, 1996: 43.) Power can be seen as a potential to influence; in other words, from the viewpoint of influence, power is a latent resource of influence. It needs to be freed and used by means of other processes. Thus influence is defined as a process in which the actor by using interaction skills and other social skills makes other actors see things, people, functions, etc., differently from before and thereby *voluntarily* do something that they would not otherwise do.

**Influence tactics used by regional development officers**

Next I use our survey data to identify the main dimensions and features of tactics that regional development officers use in their efforts to influence other actors.

Regional development officers stress the indirect ways of influencing. Most of the respondents (94.5%) regarded constructing an atmosphere of trust as an important way to influence other actors and hence also regional development. If trust was highly stressed, so was the organizing capacity; 89.6% of the respondents stressed the importance of organising development work more efficiently. All in all, all the influence tactics regarded as important are, in one way or another, indirect in nature; strategy work, influencing communication and removing its obstacles, acting as a role model, etc., were emphasized by most of the respondents. What is interesting is that various institutional and direct ways to influence were not seen as important as more indirect tactics. According to our survey, regional development officers do not rely much on delegating one's own responsibilities to the other actors; provocation, invoking the regional development acts and/or development

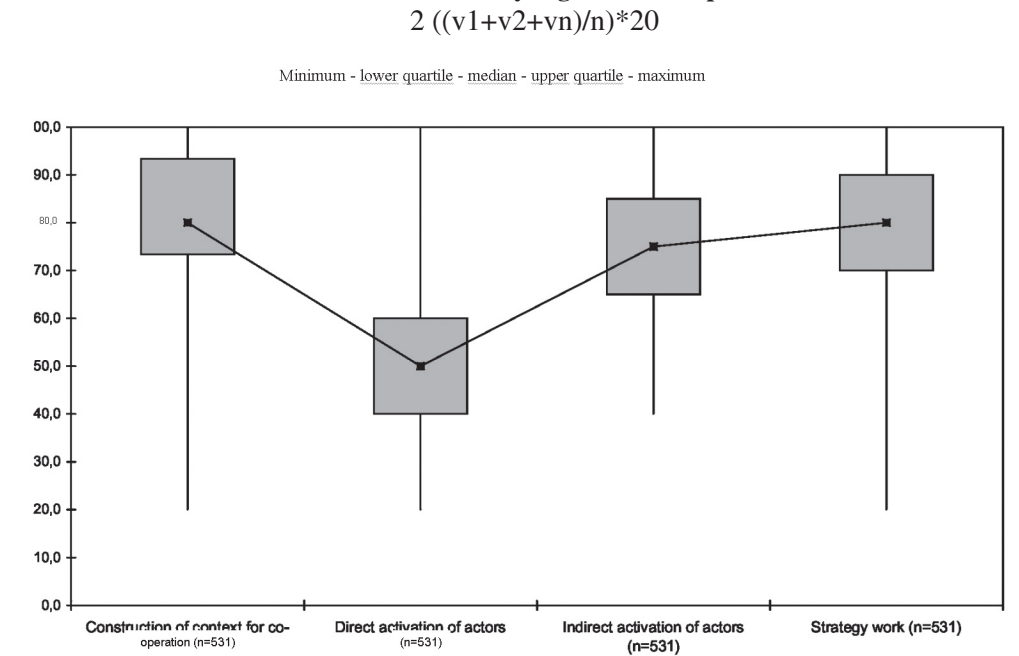
programmes, or the sense of responsibility of the key decision makers were not seen generally as important means of influence (for more, see Figure 1).

Figure 1 provides us with a rather detailed view on the influence tactics that RDOs regard as important in their work. In the next phase of the analysis we aimed to reach a more focused view on the influence tactics, and for that purpose, we grouped the data and created four new sum variables. These are construction of context for co-operation, direct activation of actors, indirect activation of actors and strategy work. They were identified with exploratory factor analysis and content analysis of the interview data (see Sotarauta et al., 2007). The new sum variables are indicated in Table 2.

and strategy work is 78.1. Indirect activation of actors remains at somewhat lower level average being 76.5. The average of direct activation of actors is as low as 53.4 (see also Figure 2).

Figure 2

Generic influence tactics used by regional development officers.



The new sum variables to measure influence tactics and core variables included in the new variables

Construction of context for co-operation
• Arbitrating conflicts that complicate development work
• Removing communication obstacles between actors
• Organising development work so that the roles of individual actors are clear
Direct activation of actors
• Invoking legislation and/or official development programmes
• Invoking the sense of responsibility of the key-actors
Indirect activation of actors
• Encouraging other actors in public speeches and written pieces
• Presenting alternative views on futures and promotion regional development thus influencing other actors
• Influencing other actors by production of new information
• Affecting general atmosphere via media
Strategy work
• Creating a vision to guide development activities of several actors
• Organising collective strategy making processes

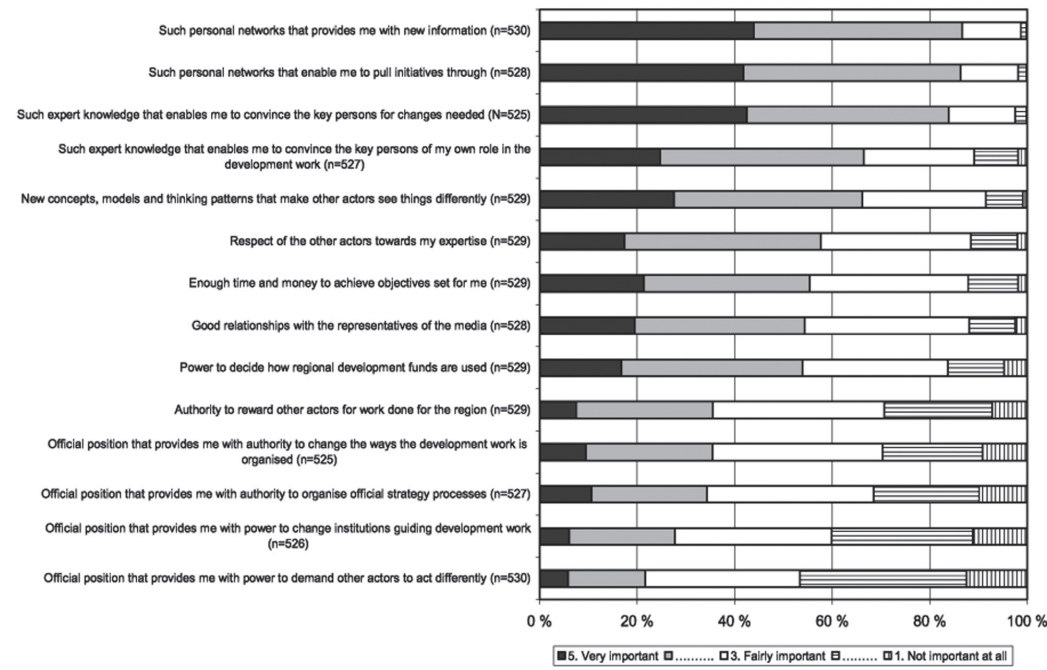
These new sum variables<sup>2</sup> show clearly how regional development officers appreciate indirect influence tactics more than direct ones. The average of construction of context for co-operation is 81.0

Table 2 Power possessed by regional development officers

The survey data shows that the Finnish regional development officers consider information and networks as their most important sources of power (see Figure 3). Networks were stressed both as sources of new information and as an important support factor in pulling various ideas and initiatives through decision-making processes. Among next most important sources of power was such expert information that enables

RDOs not only to convince decision makers of the importance of required changes but also of the personal role of the RDOs themselves in the development process. The most important sources of power support the above

**Answers to the question: “Assess what factors are important in your own work when you try to influence other actors in the name of regional development**



*Figure 3* regional development. As with influence tactics, we also aimed to reach a more focused view on the sources of power, and for that purpose, we grouped the data and created four new sum variables. These are interpretive power, network power, institutional power and resource power. They were identified with explorative factor analysis and content analysis of the interview data (*Table 3*).

The most important forms of power that RDOs need are interpretive power and network power. The median of both of these

view that promotion of regional economic development is indirect in nature. Such direct sources of power as an official institutional position, a power to change institutions governing the development activities or an official position in designing regional development strategies and/or development programmes were not seen as particularly important. Here it is important to keep in mind that those RDOs who responded to the survey are not the ones who always have “power to act and decide” and therefore their way to influence is to influence other power holders both in the public and private sectors, as well as at universities and polytechnics.

Figure 3 provides us with a view on the sources of power that RDOs regard as important in their efforts to influence the actors for

forms of power is 80.0; most of the respondents considered these as the most important forms of power in their own

*Table 3*

**The new sum variables and the variables included in the new variables**

<b>Institutional power</b>
• Official position that provides me with power to demand other actors to act differently
• Official position that provides me with power to change institutions guiding development work
• Official position that provides me with authority to organise official strategy processes
• Official position that provides me with authority to change the ways the development work is organised
<b>Interpretive power</b>
Such expert knowledge that enables me to convince the key persons for changes needed
New concepts, models and thinking patterns that make other actors see things differently
Such expert knowledge that enables me to convince the key persons of my own role in the development work
<b>Resource power</b>
• Power to decide how regional development funds are used
• Authority to reward other actors for work done for the region
• Enough time and money to achieve objectives set for me
<b>Network power</b>
• Such personal networks that enable me to pull initiatives through
• Respect of the other actors towards my expertise
• Good relationships with the representatives of the media
• Such personal networks that provides me with new information

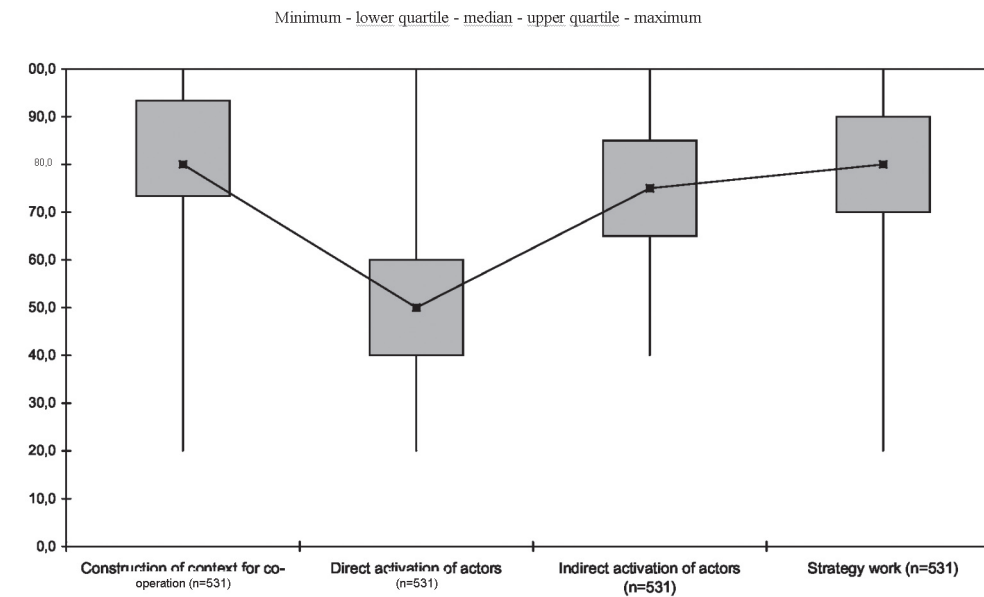
work. Interpretive power was regarded as slightly more important than network power. The average of sum variable measuring interpretive power was 82.4, while in the case of network power it was 77.7. The average of resource power was 66.7 and institutional power remained as low as 58.0. RDOs are fairly unanimous in that possibilities to affect other actors’ thinking and networking exceed resources and institutions in importance (*Figure 4*).

All in all, regional development officers are working to create a new context and interpretation for the promotion of their respective regions and hence they work “to build a new plot for a development play”, as one of the interviewees put it.

“When one has learnt a new vocabulary and way of seeing things, it is easy to communicate

*Figure 4*

**Generic forms of power and their importance in the work of regional development officers**



The combination of interpretive and network power seems to be a way to mould preferences of the other actors. Promotion of regional development, being a struggle between visions, development ideas and interests, those actors who are able to draw attention of other actors and frame the thinking, are influential indeed. In the interviews, regional development officers talked intensively about mindsets, thinking patterns, perceptions, information, knowledge creation and other issues that are related to interpretive power. They saw that, if regional development and its institutions are to be transformed, they need to be able to affect

- a) the ways in which other people see the world (what it is like),
- b) how knowledge is acquired and justified, and c) what values dominate the development work (see also Niiniluoto, 1989).

The ambition of many of the interviewed RDOs is to change the deep structure of social and economic activity to make a better fit with the changing economic environment.

everywhere and to interact with people, our way of doing and our way of talking being bit different, it is easy to draw attention”. (Development manager in a town government)

When aiming to transform institutions, regional development officers need to recognize dominant discourses and especially the dominant interpretations guiding the promotion of regional development, and to launch a new dialogue that might lead to a new discourse on needed changes and measures

in the region. Leading by interpretations is crucial, because actors need shared mental models to make sense of the ambiguous world and complex networks. (Henry – Pinch, 2000: 136).

Therefore, RDOs aim to seek differences and similarities in actors’ interpretations, acting in order to synthesize different interpretations and goals derived from them. They also aim to change and/or unify actors’ interpretations of the region, its institutions, policy networks, etc. (Klijn – Teisman, 1997). In practice, RDOs are convening actors for dialogue, they mediate information and also create new knowledge, they interpret, for example, academic thinking and talk to firms, and vice versa. All this both requires interpretive power and builds it. Interpretive power is fairly invisible by nature. Interpretive power does not refer to efforts to seek consensus but to an effort to create soil for shared thinking and joint efforts to transform the institutions for future. Power to frame issues discussed, to lead sense-making processes and hence to influence what issues are on the agenda and what are not, and hence also who are involved in the

communication roundabout brings a fair amount of power to an actor who can actually do all this.

“If you really want to influence, you must talk and talk, at least for two years. It takes two years to pull a new idea through this community, and people then start realizing what the situation is and what should be done and they want to participate.” (Development director in a city government)

To summarize, it is possible to argue that regional development officers may get a strong position in policy networks if they can create a new vocabulary and a new way of seeing the region and its core activities, and if they can influence the prevailing perceptions. All this is also important in the use of network power that was strongly highlighted in the interviews as well. The RDOs interviewed stressed particularly the significance of informal and personal contact networks as sources of new information and credibility. One of the interviewees crystallized the importance of one of the key dimensions of networks to the utmost by arguing “when one knows the national-level decision makers personally, it brings you authority and prestige in your own region”, and the other one framed the same message as follows:

“I consciously learnt to know all the important people in Helsinki, and of course it is useful, it is the best trait one can have in this business (the local economic development), the trait you can never buy from anywhere is your personal contact network. I guess it is useful to know people from public administration but it'd be great to know all the industrial leaders in this country. If there were that kind of guy available somewhere, we'd buy him immediately.” (Director in a local business development agency)

Neither interpretive power nor network power appears over night, gaining them is a long process. It requires personal interaction with key people locally, regionally, nationally and often also internationally, and it also requires conscious building of trust. Genuine trust and reciprocity is the core in long-term collaboration (Innes – Booher, 2000: 19) Innes ja Booher (2000: 21) argue further that if only the preconditions for trust are in place, the actors need no prior knowledge of each other for co-operation. RDOs aim to create these conditions and to connect people with substance knowledge and expertise important for the region, and this is the way in which they believe they can influence the course of events.

“My background is different from that of the other guys, and thus I do not even try to represent myself as an expert in any of the main business areas in this region or as a top expert in anything. The value-added I bring in these networks is that I have an excellent network, I am better than most in co-operation and I can get these guys with strong substance to be involved, and make them be more in co-operation with each other than they normally would.” (Director in a specialized development agency)

Based on the analysis of our interview and survey data, the four faces of power presented by Paloheimo and Wiberg (2005) can be adjusted to better fit the world where regional development officers operate.

#### *Face I – Breaking the resistance*

– Regional development officers are not in a position to break the resistance and therefore they are required to seduce other actors towards something new, towards unknown territories.

#### *Face II – Limiting the alternative ways to act and choose*

– Regional development officers do not have power to limit the alternatives or a reason to do so. Their mission is to multiply the opportunities and alternatives for other actors and thus boost regional development. In addition, RDOs work to make selected opportunities so alluring that other actors want to participate in the development efforts.

#### *Face III – Changing the preferences*

– Regional development officers do not aim to change preferences but they aim to combine individual aims of individual actors (organizations and sometimes also individuals) to collective, regional aims and objectives and hence they aim to remould preferences.

#### *Face IV – Transforming power to right and obligation to obey*

– Regional development officers do not usually aim for obligation to obey; they have learnt that it is not the best way to proceed in the knowledge economy. They aim for providing other actors with opportunities that benefit them and hence make the other actors committed in creating something new.

### **Discussion and conclusions**

In spite of being useful concepts in the analysis of knowledge-based economic development, the regional innovation system and other related concepts

do not reveal well enough the micro-level dynamics of regional development. We do not know much how institutions actually change in the context of regional development, and especially, we do not know what people actually do to change them and promote development in their respective regions – how they attack the old institutions and create new ones. Leadership might provide us with an additional concept to complement the conceptual tool kit traditionally used in regional development studies. I find it useful in the endeavours to understand endogenous development processes. Studying more deeply the roles that influential individuals have in institutionalization, deinstitutionalization and reinstitutionalization processes might provide us with additional analytical leverage.

Our earlier studies have attested that it is actually fairly difficult to identify leaders and detach the role they have played from other factors. However, we have indeed learnt that there are people in the fields of regional development who can be labelled as influential individuals, as leaders (see Linnamaa, 2002; Sotarauta – Bruun, 2002; Lehtimäki, 2005; Kostainen – Sotarauta, 2003; Sotarauta – Kosonen, 2004), and we also have learnt that their ways of influencing the course of events, changing institutions, are manifold and often indirect. The study reported in the paper supports this view. To gain better view on these indirect and manifold influence tactics and the forms of power important in regional development, we studied what regional development officers do to gain a leadership position. We are fully aware that not all of them can be considered leaders; it may well be that in the regions there may not be an abundant bunch of people who could be called network leaders. Knowing all this, and realizing that a study on regional development officers does not necessarily reveal much about true leadership, we took this route to frame, to get an overall understanding on power and influence, the core concepts in a study on leadership. We believe that having a better view on the nature of influence and power it will be easier to identify influential individuals and to analyse their personal and collective strategies in the next phase of our research programme.

Transformation processes are complex and unpredictable. They include many agents with their respective goals. Moreover, agents' goals and preferences may change in the course of the process. Thus it is difficult for a leader to know in advance what goals will be achieved in the process and what the results of the process will be. It usually is also difficult to know what the most important processes

from the regional development point of view actually are. Leaders should therefore be able to learn from their own and other agents' goals and strategies in the course of the process, to locate possible partners, and to convince them to become in some way involved in development partnerships or otherwise to contribute to the development efforts. All this highlights the fact that network power is becoming crucial in the course of events; it is an essential latent resource of influence. Those actors having network power can utilize the resources and competencies of their partners, bring actors together, remove obstacles hindering communication, orchestrate conflict, enable information flow, build trust, link different matters to each other, orient people to their places and roles, inspire, excite, etc.

And those actors having interpretive power can shape prevailing interpretations and give new meanings to existing knowledge and information, create new interpretations (symbols, identities, etc.), direct attention to certain issues and direct it away from others, control over the flow of information, frame issues, envision futures and how a desired future might be realized, identify the vision that exists implicitly, communicate about it and reformulate it and linking different matters to each other. I find it useful to distinguish interpretive power from other forms of power, because it seems that leaders are gaining more and more influence by affecting the dominant perceptions of their communities and thus interpretations of their followers, or they may get followers due to their abilities to convincingly create new interpretations. Interpretative power is largely based on information, knowledge and images that are the basis of perceptions.

This study showed clearly the indirect nature of promotion of regional development when studied at the individual level. The main influence tactics are indirect in nature, indirect activation of actors and strategy work being the main tactics. Our data shows also that power used by regional development officers is indirect. The most important form of power was interpretive power and next to it was network power. It is likely that individuals and coalitions formed by them who have gained the leadership position use these tactics and these forms of power, but as likely is that also institutional power and resource power are important, and as likely it is that leadership is an interactive process in which, first of all, various actors both co-operate and influence each other, and second, leadership ought to be studied as a co-evolutionary process between strategic agency, emergence and institutions.

## Foot-notes

\* The study was presented at a conference ( "Contesting Regional Peripherality Through Leadership: Central European Experience") organized by Corvinus University of Budapest, in February, 2008.

1 A network can simply defined as a series of established social relationship, of various degrees, between interdependents actors. A basic assumption is that one party is dependent on resources and/competencies controlled by another, and that there are gains if these resources can be pooled. Moreover, in networks, individual units exist not by themselves, but always in relation to other units. One important advantage of the network concept is that it helps us to understand not only formal institutional arrangements, but also highly complex informal relationships ( Kenis and Schneider 1991, 27). For their part Kicker et al. ( 1997, 6) define policy networks as " more or less stable patterns of social relations between interdependent actors, which take shape around policy problems and/or policy programs". This kind of interaction does not only reflect complexity but it also in itself complex , dynamic and pluralistic.

## References

- Bathelt, H. – Malmberg, A. – Maskell, P. (2004): Clusters and knowledge: Local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. *Progress in Human Geography*, 28 (1). pp. 31–56.
- Battilana, J. (2006): Agency and institutions: The enabling role of individual's social position. *Organization*, Vol 13 (5), pp. 653–676.
- Boschma, R. (2005): Proximity and innovation: A critical assessment. *Regional Studies*, Vol 39 (1). pp. 61–74.
- BRAGG, M. (1996). *Reinventing influence*. Pitman Publishing
- Brunn, H. (2002a): The emergence of regional innovation network: A process analysis of the local biogrouping in Turku. In Sotarauta – Bruun (eds) *Nordic Perspectives on Process-Based Regional Development Policy*. Nordregio report 2002:3. 79–124. Stockholm
- Bryson, J.M. – Crosby, B.C. (1992): *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*. Jossey-Bass Publishers
- Castells, M. (1996): *The Rise of the Network Society – The Information Age: Economy, Society and Culture*. Blackwell Publishers
- Castells, M. (1997): *The power of identity*. Blackwell Publishers
- Dimaggio, P.J. (1988): Interest and agency in institutional theory. In: Zucker, L.G. (ed.) *Institutional Patterns and Organizations*. Cambridge, MA: Ballinger, pp. 3–22.
- Flyvbjerg, B. (1998): *Rationality and power: Democracy in practice*. The University of Chicago Press
- Heifetz, R.A. (2003): *Leadership Without Easy Answers*. 13th edition. Cambridge, MA.: The Belknap Press of Harvard University Press

- Henry, N – Pinch, S. (2000): The Industrial Agglomeration of Motor Sport Valley: A Knowledge, Space and Economy Approach. In Bryson, J.R. – Daniels, P.W. – Henry, N. – Pollard, J. (eds.) *Knowledge, Space and Economy*. Routledge. London and New York
- Innes, J.E. – Booher, D.E. (2000): *Network Power in Collaborative Planning*. IURD Working paper series. Institute for Urban and Regional Planning. California State University
- Judd, D. – Parkinson, M. (eds.) (1990): *Urban Leadership and Regeneration*. Urban Affairs Annual Reviews, Vol. 37. Sage
- Jurmu, L. (2007): *Verkostojen johtaminen Pohjois-Pohjanmaalla* (Network management in Northern Ostrobothnia). Tampereen yliopisto, julkaisematon aluetieteen pro gradu – tutkielma
- Kenis, P. – Schneider, V. (1991): Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In Marin, B – Mayntz, R. (ed.) *Policy Networks, Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Westview Press, pp. 25–59.
- Kickert, W. – Klijn, E.H. – Koppenjan, J. (1997): *Managing Complex Networks*. Sage, Wiltshire
- Klijn, E.H. – Teisman, G.R. (1997): Strategies and Games in Networks. In Kickert, W. – Klijn, E.H. – Koppenjan, J. (eds.) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. pp. 98–118. Sage Publications Ltd. London
- Lehtimäki, M. (2005): *Strategy Configuration of a Technology Center as an Innovation System – Historical Perspective on the Story of Hermia*. Tampere University of Technogy. Publication 578. Tampere
- Linamaa, R. (2004): *Verkostojen toimivuus ja alueen kilpailukyky* (Functionality or networks and competitiveness of a region). HAUS kehittämisskeskus Oy. Helsinki
- Linamaa, R. – Sotarauta, M. (2000): *Verkostojen utopia ja arki: Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta* (Utopia and every-day life of the policy network: A study on the development network in South Ostrobothnia). Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 7/2000
- Linamaa, R. (2002): Development Process of the ICT Cluster in the Jyväskylä Urban Region. In Sotarauta, M. – Bruun, H. (eds.) *Nordic Perspectives on Process-Based Regional Development Policy*. Nordregio report 2002:3. 29–78. Stockholm
- Markussen, A. (1999): Fuzzy concepts, scanty evidence, policy distance: The case for rigor and policy relevance in critical regional studies. *Regional Studies*, 33 (9), pp. 869–884.
- Niiniluoto, I. (1989): *Informaatio, tieto ja yhteiskunta: filosofinen analyysi*. (Information, knowledge and society: philosophical analysis). Valtion painatuskeskus. Helsinki
- Paloheimo, H. – Wiberg, M. (2005): *Politiikan perusteet*. 3. painos. WSOY

## VEZETÉSTUDOMÁNY

XXXIX. ÉVF. 2008. 7–8. SZÁM

- Powell, W.W. – Dimaggio, P.J. (Eds.) (1991): *The New Institutionalism in Organisational Analysis*. University of Chicago Press, Chicago, IL
- Samuels, R. (2003): *Machiavelli's Children: Leaders – Their Legacy in Italy – Japan*. Ithaca, USA: Cornell University Press
- Scott, W.R. (2001): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA
- Sotarauta, M. (2005): Shared Leadership and Dynamic Capabilities in Regional Development. In Sagan – Halkier (eds.) *Regionalism Contested: Institution, Society and Governance*. Urban and Regional Planning and Development Series. Cornwall, Ashgate
- Sotarauta, M. – Linnamara, R. (1999): Johtajuus kaupunkiseudun kehittämissessä: Verkostojen johtamisen osa-alueet, huomion kohteet ja elementit (Leadership in promotion of urban development). Teoksessa Sotarauta, M. (toim.) *Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa*. Suomen Kuntaliitto, Acta-sarja 106. Helsinki
- Sotarauta, M. – Kautoen, M. (forth.): *Co-evolution of the Finnish National and Local Innovation and Science Arenas: Towards a Dynamic Understanding of Multi-Level Governance*. Accepted to be published in *Regional Studies*
- Sotarauta, M. – Linamaa, R. – Suvien, N. (2003): *Tulkitseva kehittäminen ja luovat kaupungit: Verkostot ja johtajuus*

- Tampereen kehittämissessä* (Interpretative promotion of economic development and creative cities: Networks and leadership in the economic development policy of Tampere). Tekniikan akateemisten liitto ja Tampereen yliopisto, Sente-julkaisuja 16/2003. Tampere
- Sotarauta, M. – Kosonen, K.J. (2004): Strategic adaptation to the knowledge economy in less favoured regions: a South-Ostrobothnian university network as a case in point, in P. Cooke – A. Piccaluga (eds.) *Regional Economies as Knowledge Laboratories*, Cheltenham, Edward Elgar
- Sotarauta, M. – Kosonen, K.J. – Viljamaa, K. (2007): *Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena: 2000-luvun aluekehittäjän työnkuvaa ja kompetensseja etsimässä* (Promotion of regional development as generative leadership: In search of regional development officers of the 21st century and their competences). Sente-julkaisuja. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Tampereen yliopisto. Tampere
- Streeck, W. – Thelen, K. (2005): Introduction: Institutional change in advanced political economies. In Streeck, W., Thelen, K. (eds.) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, pp.1–39.
- Wrong, D.H. (1997): *Power: Its Forms, Bases, and Uses*. Transaction Publishers: New Brunswick

## AJÁNLÁS SZERZŐINKNEK

A Vezetéstudomány a Budapesti Corvinus Egyetem Corvinus School of Management havi folyóirata. A lapban a vezetési és gazdálkodási tudományterületekhez kapcsolódó témakörök elméleti és gyakorlati kérdéseit elemző és vizsgáló írások jelennek meg. A szerkesztőség (robert.becsky@uni-corvinus.hu) elektronikus formában kéri az írásokat. A cikkeket elektronikus levélben vagy mágneslemezen (MS Word fájl formátumban) lehet a szerkesztőséghez eljuttatni.

A lap tudományos folyóirat, ezért szöveggöki forráshivatkozások és ezek jegyzéke nélküli írásokat nem jelentet meg. A Vezetéstudományban megjelentetni szándékozott kéziratok szerzőitől az alábbi követelmények figyelembevételét kérjük:

A cikkek szokásos terjedelme a hivatkozásokkal, ábrákkal és táblázatokkal együtt 20-24 oldal, 1,5-es sortávolsággal (12-es betűméret, Times New Roman betűtípus). A cikkek első oldalának alján tüntessék fel a szerző foglalkozását, munkahelyét és beosztását, elektronikus levelezési címét, a tanulmány elkészítésével kapcsolatos információkat és az esetleges köszönetnyilvánításokat.

A kéziratához csatolandó egy magyar nyelvű és egy angol nyelvű rövid összefoglaló (200 szót nem meghaladó terjedelemben), valamint a cikk fő témaköreit megnevező kulcsszavak jegyzéke.

Kiemeléshez **félkövér** és **dőlt** betű használható, aláhúzás nem. Jegyzeteket lehetőleg ne használjanak, amennyiben azok feltétlenül szükségesek, szövegvégi jegyzetként adják meg.

A táblázatoknak és ábráknak legyen sorszáma és címe, valamint – átvett forrás esetén – pontos hivatkozása. Az ábrákat és a táblázatokat a kézirat végén, külön oldalakon, sorszámmal és címmel ellátva kérjük csatolni, helyüket a szövegben egyértelműen jelölve (pl. „Kérem az 1. táblázatot kb. itt elhelyezni!”).

A szöveggöki bibliográfiai hivatkozásokat zárójelben, a vezetéknev és az évszám feltüntetésével kérjük jelölni: pl. (Veress, 1999); szó szerinti, idézőjeles hivatkozás esetén kiegészítve az oldal(ak) számával (pl. Prahalad és Hamel, 1990:85). Amennyiben egy hivatkozott szerzőnek több bibliográfiai tétele van ugyanazon évben, ezeket 1999a, 1999b stb. módon kell megkülönböztetni.

A felhasznált források cikk végén elhelyezett jegyzékét ábécérendben kérjük, a következő formában: Szerző (évszám): Cím, kiadás helye: kiadó; illetve forrás.

1. példa (könyv): Porter, M. E. (1980): *Competitive Strategy*; New York: The Free Press.

2. példa (folyóirat-cikk): Prahalad, C. K. és G. Hamel (1990): The Core Competence of the Corporation; *Harvard Business Review*, május-június, 79-91. o. A formai követelmények fentiekben érvényesített, ún. „Harvard” rendszerről (más néven „szerző/év” vagy „név/dátum” hivatkozási módszerről) részletes tájékoztatást nyújtanak az alábbi WEB-címeken elérhető források.

Az elektronikus forrásokra való hivatkozás aktuális probléma. Az Internet Library for Librarians egyik polca ([www.itcompany.com/info/tretriever/inetcite.htm](http://www.itcompany.com/info/tretriever/inetcite.htm)) kilenc helyet gyűjtött össze e témával kapcsolatban.

Az angolszás országokban több elterjedt formája van a bibliográfiai hivatkozásnak. Ezek a formák több folyóiratban is használatosak. Közülük az ún. Harvard-stílusú bibliográfiai hivatkozások vonatkozásában ad hasznos tanácsokat a Guide to Citing Internet Sources ([www.bournemouth.ac.uk/service-depts/lis/LIS\\_Pub/harvardsystint.html](http://www.bournemouth.ac.uk/service-depts/lis/LIS_Pub/harvardsystint.html)).

A Modern Language Association of America (MLA) – egyébként szintén sok helyütt alkalmazott – hivatkozási stílusával kapcsolatban ajánlható az MLA-Style Citations of Electronic Sources ([www.cas.usf.edu/english/walker/mla.html](http://www.cas.usf.edu/english/walker/mla.html)).

Az APA Publication Manual Crib Sheet ([www.gasou.edu/psychweb/tipsheet/apacrib.htm](http://www.gasou.edu/psychweb/tipsheet/apacrib.htm)) az American Psychological Association (APA) idézési stílusával foglalkozó forrásokat gyűjti csokorba.

Havi folyóirat lévén és a megjelenés átfutási idejének csökkentése érdekében a Vezetéstudomány kefelevonatot nem küld, elfogadás előtt azonban a szerzőknek egyeztetés céljából elküldi a cikk szerkesztett változatát.

**2006. januárjától az új lapszámok cikkeit és 2004-ig visszamenőleg az összes korábbi kiadás publikációit – külön kívánságra – elektronikus változatban is hozzáférhetővé tesszük.**

## VEZETÉSTUDOMÁNY

XXXIX. ÉVF. 2008. 7–8. SZÁM

POÓR József

## AZ ÁTALAKULÓ ROMÁN KÖZSZOLGÁLATI EMBERERŐFORRÁS-MENEDZSMENT

Jelen cikkben arra vállalkozik a szerző, hogy a román közszolgálati (központi és a helyi közigazgatás) humán erőforrás-menedzselés modernizációjának tapasztalatait ismertesse. Modern értelemben közszolgálatról 1866 óta beszélhetünk Romániában. Ekkor lépett trónra a Hohenzollern-Sigmaningen királyi családból származó I. Károly, és kiáltotta ki az alkotmányos monarchiát (Constitutunea, 1866). Az idők folyamán több esetben is változott a román alkotmány (1923, 1948) és az ország közszolgálati rendszere (Ghilezan, 2007). Az első királyi alkotmány által kijelölt központi közigazgatás és a megerendszer keretei mind a mai napig fennmaradtak Romániában. Az európai egyesülés folyamata és Románia EU-csatlakozása egyértelműen erősítette az európai standardok alkalmazását az ország közszolgálatában.

*Kulcsszavak:* közigazgatás, közszolgálat, Románia

Romániában 2001-ben kezdődött a közszolgálati reform, amelynek legfontosabb közvetlen közreműködői a következő hivatalok:

- UCRAP (Unitatea Centrala Pentru Reforma National Public) a Belügyi és a Közigazgatási Minisztérium keretében működik, 2002-ben hozták létre a román közigazgatási reform központi koordinációjának a céljából,
- ANI (Administratie Nationala de Institute), amely szintén a Belügyi és a Közigazgatási Minisztérium irányítása alatt működik, fő feladata a közszolgálati területtel kapcsolatos tréningek és továbbképzések összefogása, szervezése és lebonyolítása,
- ANFP (Agentia Nationala Functionarilor Publice), szintén a Belügyi és a Közigazgatási Minisztérium irányítása alatt működik, fő feladata a több mint százezer fős köztisztviselői karral összefüggő személyzeti/HR feladatok összefogása, szervezése és lebonyolítása.

A közelmúltban publikálta az osztrák szövetségi kormány azt a tanulmányát (DPRA, 2007), amelyben összefoglalták húsz európai ország – köztük Románia – közigazgatási reformjait koordináló szervezetek alapvető jellemzőit. A kutatás megállapította, hogy a vizsgált európai országok a reformot irányító szervezeteiknek az országok állami intézményei közé történő integrálódását az alábbi hat módon oldják meg:

- miniszterelnöki hivatal keretében – Írországban, Olaszországban, Litvániában, Lengyelországban és Törökországban van ilyen szervezet (Csak közbevetőleg jegyezzük meg, hogy a vizsgálatban nem részt vevő hazánkban szintén az itt leírt eset áll fenn.)
- pénzügyminisztérium keretei között (Ciprus, Finnország, Franciaország, Svédország),
- négy országban (Bulgária, Luxemburg, Szlovénia és Spanyolország) közigazgatási minisztérium működik,
- Romániában és Görögországban a Belügyi és Közigazgatási Reform Minisztérium keretében van ilyen szervezet,
- Németországban és Hollandiában a Belügyminisztériumban működik ilyen szervezet, míg
- Csehországban és az Egyesült Királyságban a miniszterelnökség a gazdája ennek a tevékenységnek.

A jelzett kutatás arra is rávilágított, hogy a leggyakoribb (65%) szervezeti forma a vizsgált országok esetében az osztályszintű szervezet. Igazgatóságként működik az országok 20%-ában, míg önálló minisztériumot vagy ügynökséget tart fenn az elemzett országok tíz, illetve öt százaléka. Romániában a közszolgálati reformot szolgáló és irányító szerv az UCRAP, osztályszerű szervezeti formában működik a Belügyi és Közigazgatási Reform Minisztériumban.

### VEZETÉSTUDOMÁNY

XXXIX. ÉVF. 2008. 7-8. SZÁM

A jelzett kutatás szerint a legfontosabb közigazgatási reform-témák napjainkban a vizsgált európai országokban a stratégiai menedzsment, a közszolgálati HR, a teljesítményértékelés és az e-kormányzás.

Más elemzések szerint az európai országokban a közigazgatási reformok legfontosabb mozgatórugói a következőkben foglalhatók össze: az EU-csatlakozás, a demokrácia kiszélesítése, az Új Közmenedzsment (New Public Management), a jó kormányzás (Good Governance) stb. (Van de Berg, 2006).

Az előzőekben leírt kitekintés után ismerkedjünk meg azokkal a legfontosabb célokkal és mozgatórugókkal, amelyek szükségessé teszik a román közigazgatási reformot.

A demokratikus és hatékony közszolgálat megteremtése a modern demokratikus állam alapja. A román kormány kiemelt figyelmet fordít a közigazgatás átalakítására. A cél az európai színvonal elérése, az átláthatóság, a tervezhetőség, az elszámoltathatóság, a rugalmas alkalmazkodóképesség és a hatékonyság feltételeinek megteremtése. Románia tudatában van annak, hogy mindez nagy kihívást jelent. Az Európai Unióhoz történő csatlakozási folyamat az alábbi prioritásokat követeli, illetve követelte meg Romániától (MAI, 2006):

- **Közigazgatási reform** a köztisztviselők szilárd és politikailag semleges szakmai testületének létrehozásával, egységes, koherens jogi alapok megteremtésével, szakmai továbbképzések és a humán rendszerek továbbfejlesztésével, a minisztériumok, közigazgatási hivatalok és más kormányzati intézmény teljes elkötelezettsége mellett.
- **A decentralizáció folytatása**, a szolgáltatások javítása, a felelősségi körök, a pénzügyi erőforrások és a jogok delegálása a helyi önkormányzatok szintjére.
- Annak a folyamatnak a megerősítése, amelynek során a **közigazgatási irányelveket megfogalmazzák** a kormányzati struktúrák irányításához szükséges összehangolt rendszerek és megerősített kapacitások létrehozásával.

E három prioritáson túl a közigazgatási reformmal egyidejűleg komoly figyelem irányul a modern vezetési és irányítási rendszerek elfogadásának meggyorsítására, az adminisztrációs eljárások korszerűsítésére a közigazgatás minden szintjén.

Az előzőekben leírtakból egyértelmű, hogy a román illetékesek fontos alapelvnek tartják az Európai Közigazgatási Térhez (Common Administrative Space) való csatlakozást, ami lehetővé teszi a „közösségi vív-

mányok (acquis communautaire) hatékony és eredményes alkalmazását a tagállamokban, illetve biztosítja a jó kormányzást”.

Az előzőekben leírt nagyon pozitív képet számos negatív jelenség árnyalja be. Több mint hárommillió román munkavállaló dolgozik Európában és a Közel-Keleten, aminek nyomán évente két-hárommilliárd euró érkezik az országba – a hazautalások és az otthoni költségek nyomán –, viszont ennek következtében több régióban (pl. Bukarest és környéke, erdélyi nagy városok) krónikussá vált a szakemberhiány. Ez a fejlődés oda vezetett, hogy a román határ környékén (pl. Békéscsaba és vidéke) magyarországi munkavállalók ingáznak át a határ menti román megyékbe.

A román munkaerő is drágulni kezdett, Temesváron és Erdély más városaiban nem várt költségemelkedésről beszélnek (Popescu, 2007). Az itt megtelepült multinacionális vállalatok kezdik azt hangoztatni, hogy a túlzott költségnövekedés miatt esetleg mérlegelik azt, hogy áttelepítsék itteni részlegeiket Ukrajnába vagy a Távols-Keletre.

A jelzett munkaerő-piaci folyamatok miatt nincs könnyű helyzetben a román közigazgatás. A kritikus szakmákban nehéz jól képzett szakembert (pl. IT, kommunikáció, controlling stb.) találni (Crudu, 2007). Különösen nehéz a helyzet a hegyvidéki területeken és az elmaradott régiókban.

### A román közszolgálat szerkezete és a decentralizáció

A román közszolgálat (közigazgatás) az alábbiakra terjed ki:

- Az állami költségvetés által támogatott *teljes gépezet* (politikai irányvonalak, szabályok, eljárás-módok, rendszerek, szervezeti struktúrák, személyi állomány stb.), amely felelős a végrehajtó kormány ügyeinek intézéséért és irányításáért, valamint az államban, a társadalomban és a külső környezetben érintettekkel történő kölcsönhatásért.
- Azon kormányzati tevékenységek teljes körének irányítása és kivitelezése, amelyek a törvények bevezetésével, a kormányzati döntésekkel és előírásokkal, valamint a közszolgáltatásokkal összefüggő irányítással foglalkoznak.

A decentralizáció ellenére a centralizálós tendenciák továbbra is működtek ezalatt az időszak alatt. Néhány új jogszabály (215/2001-es kormányhatározat) a központi hatóságok szerepét erősítette a helyi hatóságok ellenében, míg mások a decentralizációt segítették elő.

### VEZETÉSTUDOMÁNY

XXXIX. ÉVF. 2008. 7-8. SZÁM

## A köztisztviselői rendszer

### Korábbi szabályozások

Az ó-román fejedelemségekben (Moldova és Munténia) először 1831–1832-ben említik először hivatalos iratokban a köztisztviselői pozíciót. Az 1866-os első román alkotmány 131. cikkelyének 5. paragrafusára szól arról, hogy külön törvényben kell szabályozni a köztisztviselői státust.

A köztisztviselő státust elsőként tárgyaló jelentős szakmunka 1904-ben jelent meg Paul Neglescu tollából.

Az 1923-as alkotmány megjelenését követően, még ugyanezen év november 3-án elfogadták a Köztisztviselői törvényt (Reglamentul legii statutului functionarilor publici). 1925-ben jelent meg az Egyesült köztisztviselői törvény (Legea pentru unificare administrativa), majd rá négy évre kiadták a román minisztériumok működését szabályozó törvényt (Legea din 1929 pentru organizarea ministerilor). A második világháború kitörése után, 1940-ben fogad-

1999-es törvény a román forradalom utáni első olyan törvény, amely a közszolgálati feltételek jogi alaptétele, illetve annak alapvető elveit tartalmazza.

A kezdetekben elfogadott, a közszolgálati dolgozók jogállását pontosabban meghatározó törvényt folyamatosan aktualizálni kellett azért, hogy az Európai Uniónak küldött országjelentésekbe foglalt ajánlásokkal összhangban legyen.

A 251/2006. sz. törvényben megfogalmazott módosítások új távlatokat hoztak a köztisztviselők kiválasztásában, az érdem szerinti előléptetésben és a teljesítményértékelésben. A 341/2007. sz. kormányhatározat részletesen meghatározza a magas rangú köztisztviselők karriermenedzsmentjével és toborzásával kapcsolatos jogi előírásokat.

A jelzett folyamatban igen nagy szerepet játszottak az EU által biztosított PHARE-programok, valamint a Világbank és néhány nálunk is jól ismert alapítvány által nyújtott anyagi és szakmai támogatások.

A 188/1999-es új normatív törvény elvi jellemzői:

1. táblázat

### Köztisztviselő törvények bevezetésének időpontjai Kelet-Európában

Korai kezdők			Követők				Későbbiek
1990	1992	1995	1998	1999	2000	2007	
Szlovénia	Magyaro.	Észto.	Lengyo. Szlovákia	Románia	Bulgária/Makedónia	Cseho.	

ták el az Általános közszolgálati szabályzatot (Codul functionarilor publici), amit 1944-ben a román kiugrás után hatályon kívül helyeztek. E szabályzatot hivatott helyettesíteni az 1946. szeptember 22-én elfogadott 746-os Állami köztisztviselői törvény (Legea pentru statutului functionarilor publici), amelyet az 1948-as szocialista hatalomátvétel után 1949-ben hatályon kívül helyeztek.

Az új szocialista rendszerben a Munkatörvénykönyv (Codul Muncii) volt az alapja mindenfajta munkaviszonynak. A köztisztviselői státust is ez a törvény szabályozta. Később – az 50-es években –, néhány szektorban (posta és távközlés, bank és vasút) speciális szabályokat vezettek be.

Az 1989-es decemberi forradalom után bevezetett 1991-es alkotmány 16. cikkelye újradefiniálja a köztisztviselővé válás feltételeit (pl. román állampolgárság, romániai állandó lakhely stb.)

### Napjaink szabályozása

Más kelet-európai országokhoz képest (1. táblázat) a román köztisztviselői törvényt az 1989-es decemberi forradalom után tíz évvel, 2000-ben fogadták el. A 188/

- köztisztviselők politikai függetlensége,
- a román állampolgárság kötelező jellege,
- a köztisztviselőkre vonatkozó sajátos szabályozás,
- a szakmai fokozatok létrehozása,
- az érdemek elismerése,
- képzéshez/oktatáshoz való jogok.

### A köztisztviselő státusa

A jelzett 188-as jogszabály foglalkozik a törvényben meghatározott kompetenciák és felelősségi körök/kötelezettségek egész sorával annak érdekében, hogy a központi és a helyi közigazgatás olyan módon gyakorolhassa előjogait/kiváltságait, mint az államhatalom.

Köztisztviselő lehet bármely személy, akit e törvény értelmében ilyen pozícióra kineveznek. Az a személy, akinek a munkaviszonya neki fel nem róható okok miatt szűnt meg, megtartja köztisztviselői jogképességét, és megmarad a köztisztviselők tartalékállományában.

Romániában 2005-ben 115.333 pozíciót engedélyeztek és hagytak jóvá, amelyek megoszlása a következő volt:

- 13.505 vezetői szintű és 101.828 végrehajtói szintű pozíciót,
- 68.079 pozíciót hagytak jóvá a központi igazgatásban (7.711 vezetői szintű és 60.368 végrehajtói szintű pozíciót), és
- 47.254-et a helyi igazgatásban (5.794 vezetői szintű és 41.460 végrehajtói szintű pozíciót) (NACS, 2005).

Az elmúlt évben létszámstop volt, viszont Románia EU-tagsága miatt közel 10.000 fővel nőhet a közszolgá-

latban foglalkoztatottak száma 2008-tól (Bobocea, 2007). Ha összehasonlítjuk a román közsféra és azon belül a köztisztviselők számát más országok és az EU vonatkozó számadataival, akkor az mondható el, hogy igen alacsony a 22 milliós ország méretéhez viszonyítva az ilyen munkakört betöltők száma. Persze nem szabad arról sem elfeledkezni, hogy körülbelül 80 ezer főre tehető Romániában a Munkatörvénykönyv (MT) hatálya alatt, a közszolgálatban foglalkoztatott munkavállalók száma (2. táblázat).

2. táblázat

### Foglalkoztatottak szektoronkénti százalékos aránya (%) különböző országokban és Romániában

Szektorok	EU	USA	UK	Csehország	Magyarország	Románia
Magán (%)	71,30	70,70	79,70	77,20	79,00	83,90
Közsféra (eü, oktatás, hadsereg és rendőrség) (%)	24,70	28,30	16,30	20,00	18,50	15,00
Közigazgatás	4,00	1,00	4,00	2,80	2,50	1,10
<b>Összesen</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Forrás: Eurostat

3. táblázat

### Köztisztviselői munkakörök

Kategóriák	Osztályok	Pozíciók (munkakörök)
1.	Magas rangú köztisztviselők (felsővezetők)	a) a kormány államtitkára és a kormány államtitkár-helyettese, b) államtanácsos, c) államtitkár és államtitkár-helyettes a minisztériumokban és más, a központi közigazgatás speciális testületeiben, d) prefektus, e) alprefektus, f) a prefektusi hivatal főtitkára, a megyei önkormányzat főtitkára és Bukarest főváros önkormányzatának főtitkára, g) főigazgató a minisztériumoknál és más, a központi államigazgatás speciális testületeinél.
2.	A vezető beosztású köztisztviselők (I.)	a) városi és községi önkormányzati titkár, Bukarest város önkormányzatának titkára, b) főigazgató-helyettes, igazgató és igazgatóhelyettes a minisztériumokban és egyéb, a központi közigazgatás speciális testületeiben, c) a minisztériumok decentralizált közszolgáltatásainak ügyvezető igazgatója és ügyvezető igazgatóhelyettese, valamint a helyi hatóságok saját személyzete, d) szolgáltatás vezetője, e) irodavezető.
3.	Beosztott köztisztviselők (II.)	a) szakértő, b) tanácsos, c) felügyelő, d) jogász, e) auditor/revizor (szintek: kezdő, normál, specialista, szenior).
4.	Beosztott köztisztviselők (III.)	a) középfokú iskolai végzettséget és szakképesítést igénylő tevékenységet végzők, b) adminisztrációs-ügyviteli feladatokat ellátók (szintek: kezdő, normál, specialista, szenior).

**A köztisztviselői munkakörök osztályozása**

A köztisztviselői munkaköröket három osztályba sorolják, és a pozíció viseléséhez szükséges képzettségnek megfelelően határozzák meg azokat, az alábbiak szerint:

- az első osztály azokat a köztisztviselői pozíciókat foglalja magába, amelyek egyetemi diplomát vagy annak megfelelő képesítést tesznek szükségessé,
- a második osztály azokat a köztisztviselői állásokat foglalja magába, amelyek főiskolai diplomát vagy annak megfelelő képesítést követelnek meg,
- a harmadik osztály azokat a köztisztviselői pozíciókat foglalja magába, amelyek középfokú tanulmányokat és szakképesítést követelnek meg.

A köztisztviselői pozíciót viselő személy képzettségének megfelelően a köztisztviselői pozíciók a 3. táblázatban felsorolt három kategóriába sorolhatók.

**Nemzeti Köztisztviselői Hivatal**

Mielőtt az ide vonatkozó román gyakorlatot elemezzük, vessünk egy rövid pillantást, milyen elgondolásokat is követnek az alcímben jelzett témával kapcsolatban más országok.

A legtöbb rendszerváltó országban számos fejlett nyugati ország (pl. az USA, Franciaország, Görögország stb.) mintájára létrehozták a köztisztviselői titkárságokat, hivatalokat vagy intézeteket. Ezek a hivatalok egyes országokban (pl. Lengyelországban és Szlovéniában) a miniszterelnöki hivatalok, vagy más esetekben az adott országok (pl. Bulgária) belügyi hatóságainak háttérintézményeként alakultak meg és működnek. Más országokban – így Csehországban, Magyarországon és Szlovákiában – az előbbieknél leirtaknál jóval decentralizáltabb közszolgálati HR-t alakítottak ki a 90-es években. Ezekben az országokban az egyes minisztériumok voltak felelősek a saját területeiken folyó személyzeti munkáért, míg a belügyminisztérium az önkormányzatoknál folyó HR-tevékenységet irányította. Ezen a helyzeten próbálnak változtatni azok a döntések, amelyek értelmében a közelmúltban létrehozták Csehországban a központi HR-szolgálatot, és hazánkban 2007. január elsejei hatállyal megalakult a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ. A centralizált közszolgálati HR-t követő országokban központilag szervezték meg az összes köztisztviselő felvételének, továbbképzésének, ösztönzésének gyakorlatát. A köztisztviselői hivatalok és titkárságok számos országban átvették a teljes központi közigazgatás korábban említett HR adminisztrációs tevékenységét. Más országokban ezek

az intézmények kiszolgálják a helyi közigazgatásban és középírányító szervezeteknél köztisztviselői jogviszonyban állók HR-rel kapcsolatos feladatait. Több ilyen intézmény fejlesztő és tanácsadó munkát végez a HR területén. Más esetekben, így például a német modellt követő Szlovénia esetében, még a közalkalmazottak adatainak, béreinek nyilvántartását és előmenetelének nyomon követését is a központi HR-szolgálat látja el.

*A továbbiakban ismerkedjünk meg a román helyzettel*

A romániai Köztisztviselők Nemzeti Hivatala (KNH/ANFP – Agentia Nationala Functionarilor Publici) (a továbbiakban: Hivatal) olyan szakmai jellegű, állandó és semleges testület, amelyet az Igazgatási és Belügyminisztérium felügyelete alatt a köztisztviselők képzésére hoztak létre. Az önálló jogi személyként működő Hivatalt a Köztisztviselőkről szóló törvény (188/1999.) értelmében alakították meg, a Hivatal a központi adminisztráció szakmai jellegű testülete.

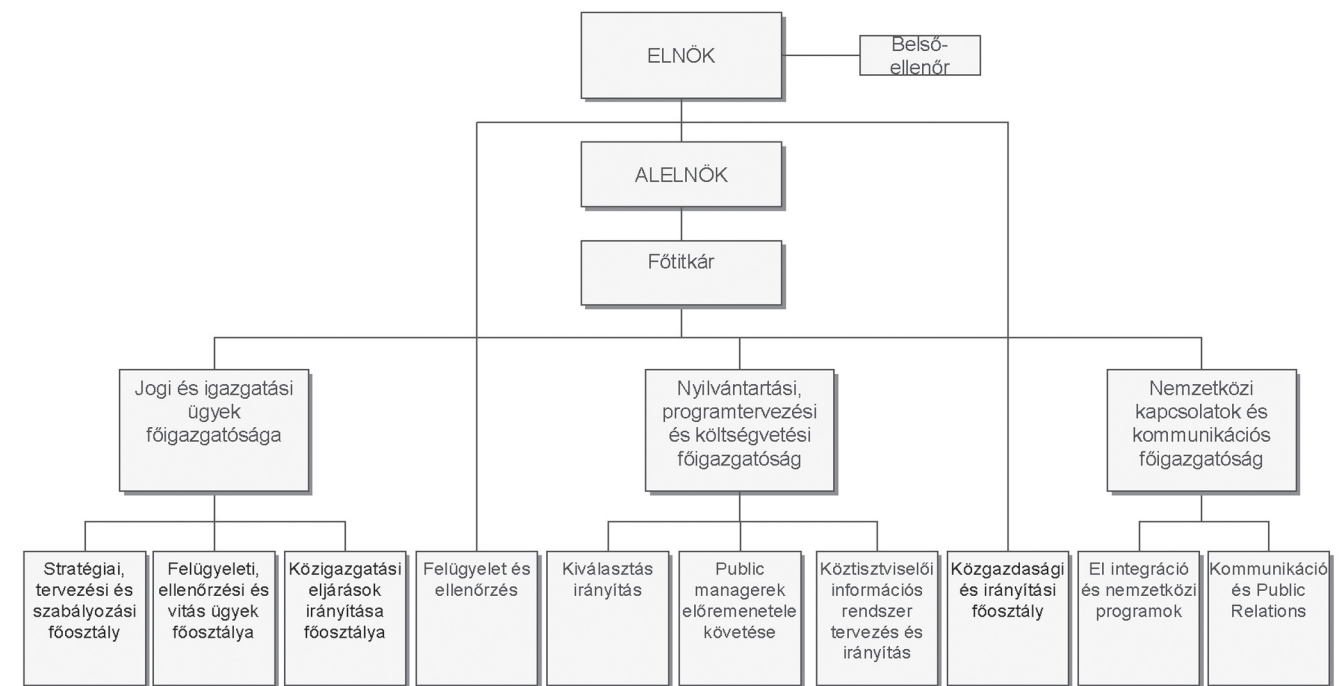
A Köztisztviselők Nemzeti Hivatala országos szinten összehangolja a köztisztviselők kiválasztásával, fejlesztésével, ösztönzésével és érdekegyeztetésével kapcsolatos országos feladatokat.

A Hivatal főigazgatóságai a következők (A Hivatal szervezeti felépítését az 1. ábra tartalmazza.):

- Jogi és igazgatási ügyek főigazgatósága, amelynek fő feladata a közszolgálat irányítása, valamint a közszolgálathoz és a köztisztviselőkhöz kapcsolódó tevékenységek szabályozása, felügyelete és ellenőrzése. A főigazgatóság az alábbiakat foglalja magában:
  - Felügyeleti, ellenőrzési és vitás ügyek főosztálya.
  - Stratégiai, tervezési és szabályozási főosztály.
  - Közigazgatási eljárások irányításának főosztálya.
    - Nyilvántartási, programtervezési és költségvetési főigazgatóság, amelynek fő feladata a programmenedzselés, a közszolgálati funkciókra és köztisztviselőkre vonatkozó számítógépes nyilvántartás és a Hivatali források kezelése. A főigazgatóság magában foglalja:
      - a Nyilvántartási, iratkezelési és elosztási főosztályt,
      - a Közgazdasági és irányítási főosztályt,
      - a Public Managerek előmenetelének követése főosztályt.
        - Nemzetközi programok és public relations főigazgatóság a Hivatal nemzetközi kapcsolatait, az EU-integrációt koordináló és a kommunikációs, valamint public relations részlegeit foglalja magába.

1. ábra

**A Köztisztviselők Nemzeti Hivatalának szervezeti felépítése**



Az emberi erőforrásokkal és a közszolgálati pozíciókkal összefüggő feladatok napi menedzselését minden egyes közigazgatási szervnél és intézménynél egy ezzel a feladattal megbízott részleg vagy személy látja el, aki/amely közvetlenül együttműködik a Hivatallal.

**Köztisztviselői HR-alrendszerek**

**Munkaköri leírás**

A román közszolgálatban jelenleg nem létezik a nyugati típusú munkaköri leírás általános rendszere, és a jogi előírás csak egy általános utalást tesz arra, hogy ilyen dokumentumot szükséges készíteni.

Az illetékes minisztériumok vagy szervezetek saját belső igényeiknek megfelelően készítenek munkaköri leírásokat. Ami létezik, az a munkaköri besorolások katalógusa, amely tartalmazza a képzettségre vonatkozó legáltalánosabb kvalifikációs követelményeket (végzettség és életkor), valamint az államigazgatási alkalmazottak munkatevékenységével összefüggő jellemzőket (főleg juttatási és adminisztratív célokra vonatkozóan).

**A köztisztviselők kiválasztása**

Bármelyik HR-rendszerben – függetlenül attól, hogy magán- vagy közszféráról van-e szó – fontos kérdés azoknak az alkalmazottaknak a toborzása, kiválasztása és megtartása, akik megfelelő oktatási/képzettségi háttérrel és kompetenciákkal rendelkeznek.

Az Európai Unió tagállamai fejlett toborzási rendszerekkel rendelkeznek, és azok alapvetően két elvet vesznek figyelembe: minden képzett állampolgár egyenlő jogokat élvez a közszolgálatba történő bejutáshoz, és a közigazgatásnak az az érdeke, hogy az elérhető legjobb jelölteket toborozza a közszolgálatra. Ezeket a rendszereket nyílt pályázat alapján alakítják ki, és érdemalapú rendszerként ismertek (Karoliny – Poór, 2006).

Különböző tagországokban eltérhetnek a hangsúlyok. Spanyolország, Portugália, Olaszország, Franciaország inkább az egyenjogú hozzáférhetőség elvét, míg például Hollandia és a skandináv országok a pozícióra legalkalmasabb jelöltek toborzását hangsúlyozzák, bár valójában mindkét elvnek bizonyos mértékig van létjogosultsága csaknem mindegyik EU-országban (Demmke et al., 2006).

Az állami szektor gyakorlata az, hogy a kiválasztás pályázat eredménye. Bár a módszert már az ókori Kínában is alkalmazták, de még mindig működik egy korszerű, a mai kiválasztási igényekhez igazított formában. A pályázati rendszerekben, bármilyen állásról legyen szó, a köztisztviselőnek versenyen kell átmennie. Ezek a rendszerek – előnyeik mellett – sok hátránnyal járnak. Az ilyen típusú vizsgák nagy kapacitást igényelnek a folyamatos szervezési feladatok miatt. Másik hátrányuk: nagyon nehéz elkerülni azt, hogy a versennyel összefüggő információk ne fussanak mellevágányra.

A román községi közszolgálatban az alábbi követelményeknek megfelelő bármely személy jogosult közszolgálati pozíciókra:

- Romániában lakó román állampolgár,
- ismeri a beszélt és írott román nyelvet,
- legalább 18 éves,
- képességeinek teljes birtokában van,
- olyan egészségi állapotban van, ami megfelel annak a közhivatalnak, amelyre pályázik, az egészségügyi alkalmasságát speciális orvosi vizsgálatokkal kell igazolnia,
- megfelel azoknak a jogi előírásoknak, amelyek a közhivatal viseléséhez szükséges képzettségre vonatkoznak,
- teljesíti mindazokat a specifikus követelményeket, amelyek alkalmassá teszik közhivatal viselésére,
- nem volt büntetve az emberiség ellen elkövetett bűnökért, az állam vagy a hatóságok ellen elkövetett kihágásokért, munkaköri kihágásokért, az igazságszolgáltatás akadályozásáért, hamisításért, korrupció miatt vagy bármely más tudatosan elkövetett olyan kihágásért, amely alkalmatlanná tenné közszolgálati pozíció viselésére, kivéve a rehabilitálás eseteit,
- az elmúlt hét év folyamán nem bocsátották el köztisztviselői funkcióból,
- nem volt a törvény által meghatározott politikai természetű rendőri peres ügye.

A megüresedett közszolgálati álláshelyeket csak előléptetés, áthelyezés, átszervezés vagy pályázat útján lehet betölteni. A pályázat nyílt, az átláthatóság, a szakmai érdemek és kompetenciák, valamint az egyenlő lehetőségek elvén alapul, ami biztosítja bármely, a jogi követelményeket teljesítő állampolgárnak, hogy köztisztviselői pozícióhoz jusson. A próbaidő 12 hónap a végrehajtással összefüggő pozíciót viselő köztisztviselő számára, 8 hónap a II. osztályba tartozó és 6 hónap a III. osztályba tartozó közszolgálati pozíciót betöltők számára.

A vezető és a vezető beosztású köztisztviselők kinevezése egy olyan közigazgatási rendelet alapján történik, amelyet a központi vagy helyi igazgatású közhivatal vagy intézmény vezetője ad ki. A kinevezésre vonatkozó közigazgatási rendeletnek írásosnak kell lennie. Tartalmaznia kell az alábbiakat: a kinevezésre vonatkozó jogi háttér, a köztisztviselő neve, a közszolgálati pozíció megnevezése, a köztisztviselő munkaviszonyának kezdési időpontja, a munkahely neve és a munkakörhöz kapcsolódó juttatások.

A jelenlegi román községi közszolgálati irányítási rendszer nem biztosítja teljes mértékben az integritást, a közszolgálatbeli szelekciót, előléptetést és értékelést. Meg-

felelő közelítés vezethet a folyamaton belüli politikai semlegesség és átláthatóság előmozdításához. Ebben a vonatkozásban több kérdés merült fel:

- országos, nemzeti szintű egyeztetés hiányában túl sok vita volt a közszolgáltatások központi és helyi irányítási szintjén,
- a kiválasztásra, az előléptetésre és az értékelésre szakosodott személyi állomány hiánya,
- elégtelen gyakorlat a kiválasztásra, előléptetésre és értékelésre vonatkozó korszerű eljárások és mechanizmusok területén.

Romániában az álláshelyeket – más országok gyakorlatának megfelelően – Románia hivatalos közlönyében, újságokban és a felelős intézmény honlapján hirdetik meg.

A toborzásban az a tendencia, hogy a legtapasztaltabb és a legrátermettebb jelölteket vegyék fel, de ez hangsúlyozottabb lehetne, ha egy olyan speciális értékelő testület működne, amelyik szakavatott a toborzás területén, és megvan minden olyan szükséges jártassága/készsége ahhoz, hogy segítse az értékelést végzőket a jelöltek tudásának, tapasztalatának és kompetenciáinak objektív megítélésében.

Néhány EU-tagországban a külső és belső toborzás között is van különbség. A külső toborzás nyitva áll minden olyan személy előtt, aki teljesíti a törvénybe foglalt legfontosabb követelményeket, és a legjobb jelölt az lesz, aki sikeresnek bizonyul a teljes kiválasztási folyamat során. Ezt a rendszert Romániában is alkalmazzák a pályázati rendszerben. Három elemből áll a román rendszer:

- a dokumentumok, a személyi anyagok ellenőrzése,
- írásos tesztek/vizsgák, interjúk, és
- az a jelölt, aki minden fázisban sikeres, lehetőséget kap a felvételre.

A köztisztviselők belső toborzása elsősorban előléptetéssel történik, és az előléptetés, mint olyan, lehetőséget nyújt azok számára, akik már a közszolgálatban dolgoznak.

A sok EU-tagország gyakorlatában megtalálható gyors karrier („surranópálya”) Romániában jelenleg kidolgozás alatt áll. E modell alkalmazása során a köztisztviselők (az egyetemet/főiskolát végzett és tapasztalatot szerzett szakemberek) rotáción mennek keresztül, amelynek során lehetőségük van különböző munkakörökben dolgozniuk, és a lehető legtöbb ismeretet tudják megszerezni. Ez a módszer arra is jó, hogy tapasztalt munkatársak kerüljenek azokba a pozíciókba, amelyeket nehéz betölteni a kisszámú kvalifikált jelentkező miatt. A módszer abból a szempontból is megfelelő, hogy a karrierpálya felajánlásával megtartja a köztisztviselőket.

A jelenlegi köztisztviselői javadalmazási rendszerben alkalmazott fizetési kiegészítők (pótlékok, jutalmak)

Sorszám	Javadalmazási kiegészítő megnevezése	Alapfizetés százalékában
1.	Kiválasztási pótlék	10-20%
2.	Fegyelmi bizottsági tagsági pótlék	5%
3.	Megelőző pénzügyi ellenőrzési pótlék	25%
4.	Belsőaudit-pótlék	25%
5.	Projekt implementációs pótlék	75%
6.	Ph.D.-pótlék	15%
7.	Munkakörülmény-pótlék	10-50%
8.	Vezetői pótlék (beosztottak számától függően)	25-55%
9.	Teljesítménypótlék	15-25%
10.	Szolgálati idő-pótlék	10-25%
11.	Túllórapótlék	75-100%
12.	Éves jutalom	Éves javadalmazási alap 10%-ig
13.	Egyéb jutalom	Helyi döntéstől függő
15.	Rendelkezési pótlék	25%
16.	Régiségi pótlék	25%+

Az EU országaiban a szenior köztisztviselők motíválása és megtartása érdekében a köztisztviselők mobilitása fontos kérdés, akik e nélkül a lehetőség nélkül nem jutnának előbbre, mivel elérték a számukra elérhető legmagasabb pozíciót. Ehhez kapcsolódik, hogy ezt a rendszert a magas rangú köztisztviselők számára is be szeretnék vezetni.

Minden EU-tagállamban azt hangsúlyozzák, hogy a betöltendő pozícióra legalkalmasabb jelöltet kell kiválasztani. Ez azt jelenti, hogy a korábbi akadémiai háttérrel és a további, a tanulmányokkal összefüggő követelményeken, esettanulmányok kidolgozásán túl, a toborzási eljárás arra is irányul, hogy megállapítsa a jelöltek személyes tapasztalatait, a korábbi szakmai eredményeit és pszichológiai jellemzőit egy elfogadható teljesítményszint garantálása érdekében a vizsgált munkakörben. Romániában a főtisztviselői kar létrehozására tett első kísérlet (2007 áprilisa) során lehetőség van arra, hogy a jelentkezőket pszichometriai tesztnek vessék alá, a jelölt személyiségére az interjúk során lehet fényt deríteni. A jelentős közszolgálati és toborzási tapasztalattal rendelkező szakemberek számára az ilyen típusú tesztek szükségessége nem kétséges, de más köztisztviselői munkakörök esetén ez törvényileg tiltott. Azt is megfigyeltük, hogy különböző beosztású román köztisztviselők nagyon bizalmatlanok a pszichometriai módszerekkel szemben.

Számos EU-országban létezik a magas rangú köztisztviselők szintje. E szintre jutás elismertséget, különböző privilégiumokat és magasabb szintű juttatást jelent. Sok tagországban van arra hajlandóság, hogy ezt a speciális szintet kiépítsék a politikai befolyások csökkentése és a fiatal, tehetséges, idegen nyelveket beszélő hivatásos szakemberek megszerzése, megtartása érdekében. Ez a helyzet Romániában is, ahol sokat fektettek – és jelenleg is fektetnek – be annak a gyakorlatnak a kialakításába, ami a köztisztviselők kiválasztására, vonzására, jutalmazására, valamint magasabb kategóriába történő előléptetésére vonatkozik.

**Javadalmazás**

A román köztisztviselők tevékenységükért jogosultak:

- az alapfizetésből,
- a szolgálatban eltöltött évek szerinti juttatásból,
- a munkakörrel együtt járó, valamint
- a ranghoz kapcsolódó pótlékból álló fizetésre.

A köztisztviselők a törvényben előírt fizetésben és egyéb járulékos juttatásokban részesülnek. A köztisztviselőket azoknak a törvényileg előírt jogi rendelkezéseknek megfelelően fizetik, amelyeket a köztisztviselőkre vonatkozó egységes javadalmazási törvényben lefektettek.

**A köztisztviselőkre vonatkozó Egységes Köztisztviselői Javadalmazási Rendszert (EKJR) jelenleg**

**még nem fogadták el**, ennek hiányában évről-évre változó szabályozást alkalmaznak. A jelenlegi köztisztviselői bérrendszer nem szilárd, nem előre látható és nem áttekinthető.

A román köztisztviselői javadalmazási rendszer az elmúlt évek alatt számos kisebb módosításon ment keresztül, de ezek ellenére mind a mai napig megtartotta a következő általános jellemzőit:

- A köztisztviselői javadalmazása viszonylag alacsony alpbér mellett igen sok kiegészítő kiegészítő fizetési elemet (4. táblázat) tartalmaz és viszonylag alacsony a juttatások aránya.
- A központi közigazgatásban és azok háttérintézményeiben foglalkoztatott köztisztviselők, valamint az MT alá tartozó munkaszerződéssel foglalkoztatott munkavállalók fizetéseinek tervezését és alkalmazását központosított módon alakítják ki.
- Jelentős különbségek vannak az ugyanazon munkakörben foglalkoztatottak javadalmazása között annak függvényében, hogy az ún. „gazdagabb” (pl. Pénzügyminisztérium) vagy éppen a „szegényebb” (pl. Munkaügyi és Szociális Minisztérium) közzolgálati szerveknél dolgoznak.
- A helyi közigazgatásban dolgozók javadalmazásának alakítása az általánosan meghatározott költségvetési kereteken belül a lokális döntéshozók kezében van.
- Eltérő fizetési rendszer van érvényben a 160.000 főt foglalkoztató rendőrségre, a 90.000-es létszámú hadseregére és a közel 600 fős kétkamarás képviselőházra.
- A *kimagasló teljesítmény elismerésének hiánya*, a köztisztviselőkre kényszerített szigorú összeférhetlenségi szabályok, valamint az alacsony bérek vezettek a közigazgatásban előforduló korrupciós esetek számának növekedéséhez, a köztisztviselői testületről alkotott negatív kép kialakulásához és ahhoz, hogy a közzolgálat nem vonzó a képzett szakemberek és a fiatalok körében. (Megjegyzés: Ezzel az állításunkkal nem azt akarjuk mondani, hogy a román köztisztviselők sokkal rosszabbak, mint számos más kelet-európai ország köztisztviselői.)
- *Bizonyos köztisztviselői kategóriákban nem átlátható a díjazás*, az ösztönző rendszert nem megfelelően alkalmazzák. A díjazásból eredő pótlólagos bevételek különböző formáinak (ösztönzők) léte bizonyos közigazgatási hatóságoknál és intézményeknél megkülönböztetéshez vezet az ott dolgozó köztisztviselők között. A közigazgatási rendszerben tapasztalható alacsony fizetési szintek

tulajdoníthatóan mostanában szemtanúi lehetünk a kvalifikált személyi állomány átvándorlásának a magánszektorba.

- *A kompenzáció hiánya*, figyelembe lehetne venni például a nagyvárosi életvitel többletköltségeit (pl. lakhatási hozzájárulás).

A mai napig érvényben lévő köztisztviselői javadalmazási rendszer a 245/2000-es kormányhatározaton alapul, amelyet számos esetben módosítottak. A legutolsó módosítás a 6/2007-es kormányhatározat volt, amely időleges jellegű, addig marad érvényben, amíg a közel hét éve tervezett Egységes Köztisztviselői Javadalmazási Rendszer (EKJR) bevezetése meg nem történik.

A bevezetésre javasolt Egységes Köztisztviselői Javadalmazási Rendszer (EKJR) jellemzőit a következőkben lehet összefoglalni (Dumitru, 2007; Veress, 2007):

**Alapelvek**

- A magánszférával versenyképes jövedelmek biztosítása a köztisztviselői kar számára.
- A munkaköri besorolási rendszer egyes kategóriákban kifejezésre kell jutniuk a munkakörök eltérő felelősségi és kompetenciajellemzőinek.
- A javasolt rendszernek biztosítania kell az eltérő teljesítmények eltérő javadalmazását.
- A tervezett rendszer egységes és megfelelő kiegyensúlyozást feltételez.
- A rendszert rugalmasra tervezik, amelyben a körülmények módosulása miatt bekövetkező változásigények kezelhetők.
- Az átláthatóság és a sajátos helyi körülmények figyelembevétele fontos eleme a tervezett rendszernek.

**Javadalmazási elemek**

- alpbér, ami a következő négy fizetési kategóriában (5. táblázat) határoz meg javadalmazási szinteket:

5. táblázat

**Köztisztviselői alpbér pontok**

Szintek	Megnevezés	Fizetési pontok
1	Kiemelt vezető	150 pont
2	Vezető I.	125 pont
3	Köztisztviselő II.	110 pont
4	Köztisztviselő III.	100 pont

- munkaköri fizetési pótlékok, amelyek a munkaköri felelősségek és kompetenciaszintek alapján – a munkaköri leírásban foglaltak szerint – fizethetők,

- teljesítménypótlék, amelynek nagysága az alpbér 5-20 százaléka között mozoghat,
- szolgálati idő-pótlék, amelynek százalékos aránya az alapfizetés százalékában, a következőkben leírtak szerint alakulhat: 3-5 év esetén 5%, 5-10 év között 10%, 10-15 év esetében 15%, 15-20 év között 20% és 20 év felett 25%,
- nehéz munkakörülmények után a köztisztviselőt maximum tíz százalékos javadalmazás illeti meg,
- speciális, egyéb fizetési kiegészítések adhatók a tudományos címek (15%) megszerzése esetén. Az ilyen kiegészítések maximális értéke összesen nem haladhatja meg az alapfizetés 25 százalékát.

**Juttatások**

A román köztisztviselők az alábbi egyéb juttatásokra jogosultak:

- fizetett szabadság, amely 10 év szolgálati időn belül 21 nap, míg e felett 25 nap,
- speciális alkalmakra (pl. esküvő, gyermekszületés, elhalálozás, orvosi vizsgálat stb.) 1-5 nap között fizetett szabadság adható,
- tanulmányi szabadság címen évente 30 nap fizetési szabadság adható.

A tervezett EKJR-törvény nem tér ki az eddig is alkalmazott különféle természetbeni juttatásokra. Ezek közé tartozik a széles körben alkalmazott étkezési jegy. A tervezet nem szól a hazánkban is elterjedt rugalmas juttatási rendszerről (népszerű nevén cafeteria).

nyugdíjpénztárak szervezése. Jövő évtől kezdve a dolgozók és tisztviselők jogosultak lesznek a fizetésükből maximum ötszáz eurónak megfelelő összeget önkéntes pénztárakba befizetni. Hazánkhoz hasonlóan speciális nyugdíjrendszer érvényes a katonák, a rendőrök és a parlamenti képviselők esetében.

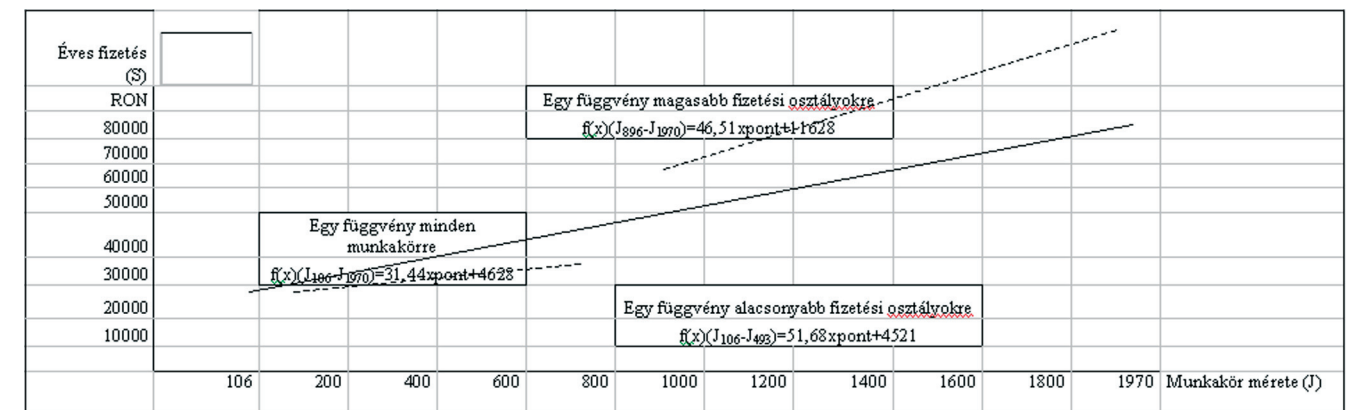
**Új módszerek**

Számos, a közzsférában újdonságnak számító megoldást próbálnak az EKJR keretében bevezetni. Így többek között – a teljesség igénye nélkül –, a következők emelhetők ki:

- Analitikus munkakör-értékelés, amelynek kísérleti alkalmazása az EU és a Világbank által finanszírozott projektek segítségével megindult, tíz különböző központi és helyi közintézményben (pl. minisztérium, hatóság, megyei ispánság és megyei önkormányzat) alkalmazták. A jelzett projektekhez kapcsolódva elemezték a különböző munkakör-értékelési rendszerek alkalmasságát. Többféle modellt is kidolgoztak az analitikus munkakör-értékelésen alapuló alpbérszámításra. A javasolt modellben 27 fizetési osztály van. Az egymeredekségű függvény (1-27 fizetési osztály) minden közzszolgára kiterjed, míg a kétmeredekségű modellben az egyik függvény az alacsonyabb, 1-12 fizetési osztályokat, míg a másik a magasabb 13-27 fizetési osztályokat fogja át (Danalache – Purcarea, 2007) (2. ábra).

2. ábra

**Lehetséges alapfizetési függvények**



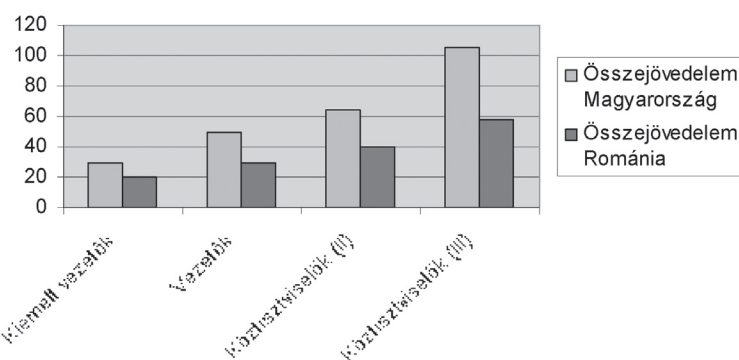
Forrás: Danalache, F.– Purcarea, A. (2007): Unitary Pay System Proposal for Civil Servants. In: Management in The Knowledge Society. The Third International Conference of Management and Industrial Engineering-ICMIE 2007, Politechnica University, Bucharest: 33-38. nyomán

A tervezet nem szól a köztisztviselői nyugdíjakról sem. Jelenleg Romániában a köztisztviselők nyugdíja nem tér el a széles körben alkalmazott megoldástól. Napjainkban folyik a hagyományos állami nyugdíjrendszer (1 lépcsős) és az ún. második lépcsős, a magán-

- A 188/2000. törvény és annak későbbi módosításában szereplő köztisztviselői munkaköri pozíciókra ún. általános munkaköri leírások – román szóhasználatban Munkaköri Standard (Occupational Standard) – kidolgozása.

– Összehasonlító jövedelemszint-vizsgálatok, amelyeket a 90-es évek közepe óta alkalmaznak a román vállalatok, főleg a multinacionális cégek helyi leányvállalatai. Világbanki segítséggel 2006-ban készült el az első olyan survey, amelyben közszféra fizetéseit összehasonlították a magánvállalatokéval (HayGroup, 2006). Ezek az elemzések visszaigazolták a magyarországi környezetben elvégzett korábban megjelent elemzéseinkben tapasztaltakat (Mercer, 2004). A korábban már idézett romániai felmérés rámutatott arra, hogy a vezetői és kiemelt vezetői munkakörökben a magánszféra és a közszolgálati munkakörök fizetése között a különbség 8-10-szeres, míg a beosztott köztisztviselők esetében ez a különbség csak 2-3 szoros. A magyarországi felméréseink szerint minden kategóriában a magyarországi köztisztviselői összjövedelmek közelebb vannak a magánszférához, sőt ez a különbség a középiskolai végzettséget igénylő köztisztviselői munkakörökben csak minimális, vagy esetleg a fizetés meg is haladja a versenyszféráét (3. ábra).

**Különbségek a magánszféra és a köztisztviselői alapfizetések és összjövedelmek között a privát szférában százalékában (%)**



Források: HayGroup (2006): Consulting services for a comprehensive private/public survey in the Romanian civil service. National Agency of Civil Servants, Bucharest. és Mercer (2005): Mercer felsővezetői javadalmazási felmérés – Magyarország 2005. Mercer, Budapest

### A köztisztviselők teljesítményértékelése

A köztisztviselők egyéni teljesítményének értékelése évente történik. A teljesítményértékelésre a következők miatt kerül sor:

- magasabb fizetési osztályba történő sorolás,
- a fizetési skálán történő előrelépés,
- magasabb közszolgálati pozícióba történő előléptetés,
- elbocsátás a közszolgálati pozícióból,
- köztisztviselők képzési igényeinek meghatározása.

A teljesítményértékelést követően a következő minősítéseket alkalmazzák: „kiváló”, „nagyon jó”, „megfelelő”, „nem megfelelő”.

A magas rangú köztisztviselők egyéni szakmai értékelését kimagasló közigazgatási szakértőkből álló öttagú értékelő tanács végzi, a szakértőket a közigazgatási miniszter javasolja és a miniszterelnök hagyja jóvá.

A Belügyi és Közigazgatási Minisztérium keretében működő Közszolgálati Reform Bizottság (CUPAR) igen sok tréninget és továbbképzést szervezett CAF témában, sőt elkezdtek gyűjteni az ezen a területen előforduló legjobb megoldásokat (MIA-CUPAR, 2006). A probléma az, hogy CAF (Common Assessment Framework) értékelési rendszert jelenleg csak néhány közigazgatási intézmény ismeri, és még kevesebb alkalmazza.

Gondot okoz, hogy az egyéni szakmai teljesítmények értékelését szubjektívnek ítélik. Bár az értékelés az egyéni célok alapján történik, de ilyen célkitűzések az esetek többségében nem is léteznek, mivel nincs kapacitás azok megfogalmazására, vagy a szervezet célkitűzései nem világosak, vagy ha mégis léteznek, azok nem ismertek a személyi állomány körében. Így az egyéni teljesítményértékelés szubjektív ítéletet jelent, ami egy magas rangú vezetőtől származik, aki ítéletét elsősorban az informális alá-fölrendeltségi viszonyokra alapozza. Az értékelési folyamatban vannak olyan teljesítménymutatók, amelyeket nem megfelelően alkalmaznak.

3. ábra

az egyéni teljesítményértékelés szubjektív ítéletet jelent, ami egy magas rangú vezetőtől származik, aki ítéletét elsősorban az informális alá-fölrendeltségi viszonyokra alapozza. Az értékelési folyamatban vannak olyan teljesítménymutatók, amelyeket nem megfelelően alkalmaznak.

### Előléptetés – promóció

A közszolgálat minden országban hierarchikus, az alkalmazottaknak lehetőségük van magasabb pozíció elérésére a közszolgálati skálán. A 188/1999. sz. törvény 4. teljes bekezdése ezzel foglalkozik.

A 188/1999. sz. törvény az előmenetelt a magasabb közszolgálati pozíció betöltésével határozza meg. A következő, magasabb szakmai osztályba történő előléptetés pályázatra vagy vizsgára épül. Sikeres pályázat vagy vizsga esetén a köztisztviselő a következő szintre léphet, a munkaköri leírás új, immáron az új pozíciónak megfelelő felelősségi körökkel és megkülönböztető jellemzőkkel egészül ki.

Az előléptetésre irányuló vizsgát a közigazgatási hatóság vagy intézet szervezi a Köztisztviselők Országos Hivatala jóváhagyásával, azokra a köztisztviselői funkciókra, amelyeket előléptetésre tartanak fenn az erre a célra engedélyezett költségvetési kereteken belül.

Az 1209/2003. sz. kormányhatározat 46. cikkelye háromszintű versenyvizsgát ír elő:

- a személyi anyag vizsgálata/ellenőrzése – feltételezhetően a jelöltet értékelő dokumentumok összessége,
- írásbeli teszt,
- interjú.

Következésképpen a köztisztviselő az életpálya során a vonatkozó törvénynek megfelelően az előmenetelen túl a fizetési skálán is előrébb kerül. A magasabb fizetési osztályba kerülés, a magasabb szakmai funkcióba történő előrelépés és a fizetési skálán történő elmozdulás nem egy éppen megüresedő pozíciótól függ. Úgy ítéljük meg, hogy ez a szabály megfelel a köztisztviselők személyes és a távlatokra vonatkozó életpályaelképzeléseinek.

A versenyvizsgán résztvevőknek rendelkezniük kell az **előírt szolgálati idővel**, továbbá képzettségüknek megfelelő osztályban kell lenniük.

Vezető közszolgálati pozícióba történő előléptetéshez az alábbi követelményeknek kell megfelelni:

- kötelező master vagy egyetemi fokozattal kell rendelkezni a közigazgatásban, az irányításban, vagy más, közigazgatási pozícióval összefüggő területen,
- teljesíteni kell minden olyan feltételt, amelyek a köztisztviselők toborzásával és igazgatási vagy fegyelmi szankció miatti tilalmakkal kapcsolatosak,
- meg kell felelniük azoknak a feltételeknek is, amelyeket olyan **munkaköri leírás** alapján állítottak össze, ami az 1. osztályba tartozó közszolgálati pozíciókra vonatkozik. A 251/2006. törvény megteremt a gyors előremenetel lehetőségét. E lehetőség kedvezményezettjei olyan köztisztviselők, akik közigazgatási vezetői pozíciókra vagy köztisztviselők részére meghirdetett speciális államigazgatási tréningen szereztek bizonyítványt, és legalább egy év tapasztalatot szereztek közszolgálati pozícióban, legutolsó teljesítményértékelésük során „nagyon jó” értékelést kaptak, nem követtek el fegyelmi vétséget, továbbá a megelőző évben szakmai továbbképzésen vettek részt.

### Tréning, képességfejlesztés

A köztisztviselői továbbképzéseknek nagy tradíciói vannak. Egy 2003-ban végzett EU-felmérés szerint (Demmke et al., 2006) a 15-ök esetében a következő három különböző köztisztviselői képzési és továbbképzési rendszer alakult ki:

- központosított rendszer keretében centralizált módon történik a képzési igények meghatározása és a képzési programok lebonyolítása is (Luxemburg),
- decentralizált modell keretében a képzési stratégiák, az igények, a programok kialakítása és

lebonyolítása teljes mértékben a központi és a helyi közszolgálati szervek hatáskörébe utalt (7 tagország),

- ún. félig centralizált modell keretében a képzési stratégiákat, valamint a programokat központilag határozzák meg, míg a képzési igények specifikálása központi és a helyi közszolgálati szervek hatáskörébe utalt (7 tagország).

A román köztisztviselőknek lehetőségük van szakmai képességeik folyamatos fejlesztésére. A szakmai továbbképző tanfolyamokon részt vevő közalkalmazottak az őket megillető bérre jogosultak, ha

- a tanfolyamokat a közigazgatási hatóság vagy intézmény kezdeményezésére vagy érdekében tartják,
- a tanfolyamokat a közalkalmazott kezdeményezésére és a közigazgatási hatóság vagy intézmény vezetőjének jóváhagyásával látogatják,
- a tanfolyamokat a törvényi előírásoknak megfelelően a Nemzeti Közigazgatási Intézet, a helyi közigazgatás helyi szakmai fejlesztési központjai, vagy más romániai vagy külföldi intézmények szervezik.

A képzésre irányuló tanfolyamok a román közszolgálatban kötelezőek voltak 2007. január 1-jéig. A múltban minimum 7 kötelező tréningnapot írtak elő minden köztisztviselő számára.

Ma már nem írják elő, hogy minimálisan hány napot kell tréningen tölteni a köztisztviselőnek. Viszont, ha valaki szeretne előrelépni, akkor a formális követelmények betartása mellett, jelentős súllyal esik latba, a munkakörében mutatott teljesítmény mellett, a különféle továbbképzésekben való részvétele.

Az elmúlt években számos TNA (Training Needs Analysis – Tréning-szükséglet elemzése) projekt valósult meg a román közszolgálati szektorban. Ezek a projektek az alábbiakra vonatkoztak:

- A román közszolgálatban számos külföldi donorintézmény (pl. Világbank, PHARE stb.) által támogatott tréning- és személyzetfejlesztési programot (pl. Young Public Manager, ANFP és INA intézményfejlesztési programok) bonyolítottak le. E programok keretében a programok előírásai (Term of Reference = Projektkiírás) szerint a fejlesztési programok kidolgozását tréning-szükséglet-elemzésre (Training Needs Analysis) (Rae, 1991; Bartran – Gibson, 1994) alapozták.
- A foglalkoztatás fejlesztésével kapcsolatos országos szintű fejlesztési szükségletek tisztázása. Ezeket a projekteket a CNFPA (Országos Felnőttképzési Fejlesztési Centrum) tartja kézben.

- A közszolgálat sajátosságainak megfelelően a korábban már említett Nemzeti Köztisztviselői Hivatal felel a köztisztviselői képzések és képességfejlesztési tréningek szabályozásáért.
- Hozzájárulás Románia sikeres EU-csatlakozásához, a közigazgatási reform bevezetése, a strukturális alapok sikeres felhasználása céljából is számos ilyen projektet indítottak. Ezeket a projekteket külföldi donorintézetek (EU, PHARE, Világbank stb.) képviselői kezdeményezésére hajtották végre a befogadó román intézetek képviselőivel és más helyi partnerekkel együtt.

A román közszféra számára kidolgozott tréningek ma még inkább készség- és képességfejlesztést szolgáltattak és szolgálnak. Előbb vagy utóbb előtérbe kerülhetnek a szervezetfejlesztést és a szervezeti megújulást elősegítő programok (Cook et al., 1997).

## Összefoglalás

Egy cikk terjedelme nem teszi lehetővé, hogy egy ország közszolgálatában lezajló minden fontosabb HR-fejlesztést bemutassuk. Ezt a teljességre való törekvést az is nehezíti, hogy Románia EU-csatlakozásához kapcsolódóan igen sok fejlesztési projektet indítottak román, illetve külföldi kezdeményezésre.

Az EU-tag Románia feltehetőleg még inkább integrálódik az Európai Közigazgatási Térbe. Az ún. Új Közmenedzsment hagyományos formáinak megteremtését feltehetőleg követi a nagyobb decentralizációt és az állampolgári részvételt biztosító modellek bevezetése. Az e-kormányzás teljes körű megteremtésével, valamint a nagyobb mérvű deregulációval feltehetőleg létrejönnek a mainál rugalmasabb és deregulált közigazgatás feltételei (Peters, 2001). A közvetlen helyszínen szerzett tapasztalataink azt mondják velünk, hogy a közel nyolc éve működő Nemzeti Köztisztviselő Intézet is tovább fog fejlődni. Ahogy már korábban is utaltunk rá, a kezdeti években a fő hangsúly a szükséges jogszabályi környezet megteremtésén, valamint azok gyakorlatba való átültetésén volt. Mára, véleményünk szerint, eljött az ideje a decentralizáción és az ún. best vagy good practice (kiváló vagy jó gyakorlatok) feltételein való munkálkodásnak. Az, hogy a fentiekben leírtak nyomán mikorra válik az NKI HR szolgáltató központtá, az nagyban függ az informatikai és telekommunikációs lehetőségektől, a személyi feltételektől és nem utolsósorban a megfelelő politikai akarattól.

Közvetlen tapasztalataink is azt igazolják, hogy megkezdődött a román közszolgálat integrálása az európai közszolgálati térben. Számos területen a szerencsés PHARE-pályázatok nyomán több olyan projektet (pl.

Nemzeti Köztisztviselői Hivatal, versenyvizsgarendszer, rendszeres kommunikációs kiadványok megjelentetése stb.) sikerült megvalósítani a román közszolgálatnak, amelyek sikeresnek és előremutatóknak mondhatók. Az Egységes Köztisztviselői Javadalmazási Rendszert (EKJR) főleg politikai ellentétek és meg nem értés miatt mind a mai napig a szakemberek erőfeszítései ellenére nem tudták a politikusokkal elfogadtatni.

## Felhasznált irodalom

- Alexandru, I. (2000): Drept Administrativ Comporat (Összehasonlító közigazgatási jog). Lumina Lex, Bucuresti
- Androniceanu, A. (2004): Noutati in managementul public. (Ujdonságok a közmenedzsmentben) Editura Universitara, Bucuresti
- Bartam, S. – Gibson, B. (1994): Training Needs Analysis. Gower, Aldershot
- Boboce, M. (2007): Numarul posturilor din administratie își continuă creșterea și în 2008, în pofida promisiunii Finanțelor (A közszolgák száma 2008-ban a pénzügy minisztérium ígérete ellenére). www.zf.ro/articol\_146402
- Bossaert, D. – Demmke, Ch. – Nomden, K. – Polet, R. (2001): Civil Services in the Europe of Fifteen. European Institute of Public Administration. Maastricht
- CNFPA (2002): Analiza pieței muncii și identificarea necesarului de formare – concluzii și recomandări. Bucharest: Consiliul National de Formare Profesionala a Adultilor (CNFPA)
- Comand-Kund, L. (2005): Deontologie si statutul functionarilor din administratia publica. (Ontológiája és státusza köztisztviselőknek) Editura Didactica si Pedagogica, Bucuresti
- Condrey, S.E. (2005): Handbook of human resources management in public, Jossey-Bass, London
- Cook, A.J. – Staniforth, D. – Stewart, I. (1997): The Learning Organization in the Public Services. Gower, Aldershot
- Crudu, I. (2007): In telecomunicatii, lupta se da pe angajatii entry-level (A telekommunikációs szektorban nagy a harc a kezdő szakemberekért). http://www.standard.ro/articol\_15884
- CS (1999): The Statue of Civil Servant. Oficial Gazette of Romania, No. 293, June 28
- CS (2004): The Statue of Civil Servant. Oficial Gazette of Romania, No. 251. March 22
- Dabu, V. (2002): Raspundera juridica a functionarului public (Jogi válaszok köztisztviselőket érdeklő kérdésekre). Global Lex, Bucuresti
- Danalache, F. – Purcarea, A. (2007): Unitary Pay System Proposal for Civil Servants. In: Management in The Knowledge Society. The Third International Conference of Management and Industrial Engineering-ICMIE 2007, Politechnica University, Bucharest: p. 33–38.

- Demmke, Ch. – Hammerschmid, G. – Meyer, R. (2006): Decentralisation of HR Practices – A European Comparative Perspective. EGPA Conference, Study Group III – Personnel Policies, Milan, September, p. 6.
- DPAR (2007): Public Sector Reform Units in Europe – Summary. The Department for Public Administration Reform (DPAR) – Austrian Federal Chancellery, Vienna
- Dumitru, L. (2007): Noul sistem de salarizare – pentru functionari publici. (Új köztisztviselői javadalmazási rendszer). Eurofunctionar, 1: p. 15–16.
- GA (2000): Ordonanta de urgenta Nr. 25/2000 privind stabilirea sistemului unitar de salarizare a functionarilor publice (25/2000-es Sürgősségi Kormányhatározat a köztisztviselők egységes javadalmazásáról). Gazetta Oficiale (GA), December
- GA (2007): Ordonanta Guvernului Nr. 6/2007 privind unele masuri de reglementare a drepturilor salariale si a altor drepturi ale functionarilor publici pana la intrare in vigoare a legii (6/2007-es Sürgősségi Kormányhatározat a köztisztviselők javadalmazásáról, amíg az új rendszer életbe nem lép). Gazetta Oficiale (GA)
- Ganea, M. (1941): Raspundabilitate functionarului public. (Köztisztviselői felelősségről)
- Ghilezan, M. (2007): Functia publica – oportunitati si metehne. (Közigazgatás – lehetőségek és nehézségek). Economie si Administratie Locala. 1: p. 10–11.
- Ghimpea, M.D. (1929): Raspundabilitatea civila a functionarilor publici (Köztisztviselők állampolgári felelősségéről)
- Haász J. (2007): Vigyázz, román, jön a magyar! http://index.hu/gazdasag/magyar/magy071019/
- HayGroup (2006): Consulting services for a comprehensive private/public survey in the Romanian civil service. National Agency of Civil Servants, Bucharest
- IMF (2004): Romania: Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement–Staff Report. IMF Country Report, Washington, 4.
- IMF (2007): Romania–2007 Article IV Consultation, Concluding Statement of the Mission. March 7.
- Ionita, A.L. (2007): Changing values – the case of the civil servant in Romania. An analysis of the impact EU integration has on Romanian public administration. National Institute of Administration, Bucharest
- Iorgovan, A. (2005): Tratat de drept administrative (Közigazgatás jogi tanulmányok). Ch Bech, Bucuresti
- Iovanos, I. et al (1968): Consideratii teoretice cu privire la raspunderea administrativa in dreptul R.S.R??: (Elméleti alapvetések a közszolgálatról a Román Szocialista Köztársaság közigazgatási jogában)
- Karolinyné, M. – Poór J. (2007): Korszerű emberierőforrás-menedzsment a közszférában. Rendészeti Szemle. 2.: p. 3–24.
- Karolinyné, M. – Lévai, Z. – Poór J. (eds.) (2005): Humán Erőforrás Menedzsment a Közigazgatásban, Szókratész Könyvkiadó, Budapest

- MAI (2006): Strategia Actualizata a Guvernului Privind Accelerarea Reformei in Administratia Publica 2004-2006 (Nemzeti közigazgatási reform felgyorsításának stratégiája). Ministerul Administratiei si Internelor (MAI)
- Matei, A (2001): Public Sector Management. (In Romanian) Bucharest: Editura Economica Publishing House
- Matei, L (2007): Sectorul public și provocările europenizării. (Közigazgatás és az európai kihívások). Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București
- Matei, L. (2005): Noul management public:răspunsuri instituționale la provocările societății și ale mediului politic (Új Köztisztviselői Menedzsment és az azokra adott válaszok társadalmi és politikai hatásai) Conferința –Tendințe în dezvoltarea spațiului administrativ european, București
- Mercer (2004): Mercer felsővezetői javadalmazási felmérés – Magyarország 2004. Mercer, Budapest
- MIA-CUPAR (2006): A Modern Tool for Public Administration in Romania. A Best Practice Long Description, 4th Quality Conference for Public Administrations in the EU 2006, Ministry of Interior and Administration and CUPAR, Bucharest
- MPF (2006): Training needs assessment for the management of structural instruments. Bucharest: Ministry of Public Finance
- NACS (2005): Annual Report of NACS 2005. Bucharest
- NACS (2006): Dezvoltarea Corpului de Manageri Publici Profesioniști (Fiatal közmenedzser fejlesztési program), Componenta 2, România. NACS-INA-CUPAR, Bucuresti
- NACS (2007): Raport privind analiza necesarului de instruire la nivelul Agentiei Nationale a Functionarilor Publici (Tréning-szükséglet-meghatározási módszertan). National Agency of Civil Servants (NACS), Bucharest
- Neglescu, P. (1904): Tratatul de drept administrativ (Közigazgatási jogi alapvetések). Bucuresti
- OECD (2005): Modernising Government. The Way Forward, Paris
- Peters, B.G. (2001): The future of governing. University Press of Kansas
- Petrescu, R. N. (2004): Drept administrative (Közigazgatási jog): Accent, Cluj-Napoca
- Poór J. (2005): A korszerű HR-menedzsment módszerei a közszférában. CEO Magazin, 3.: p. 34–40.
- Poór J. (2007): Noul Management Public (Új közmenedzsment): Eurofunctionar, 1: p. 7–9.
- Popescu, M (2007): Draxlmeier: Salary costs, higher than expected. http://www.zf.ro/articol\_92981/draxlmeier\_salary\_costs\_higher\_than\_expected.html
- Preda, M. (2000): Drept (Közigazgatási jog). Lumina Lex, Bucuresti
- Profiroiu, A. – Popescu, I. (2005): Bazele administratiei publice (Közigazgatási adminisztráció alapjai). Editura Economica, Bucuresti

- Rae, L. (1991): How to Measure Training Effectiveness. Gower, Aldershot
- Stanculescu, G. – Androniceanu, A. (2001): Sisteme comperate de administratie publica europeana (Összehasonlító európai közigazgatási jog). Editura Economica, Bucuresti
- Tofan, D.A. (2005a): Drept Administrativ (Közigazgatási jog). All Beck
- Tofan, D.A. (2005b): Puterea discretionara si excesul de putere al autoritatilor publice (Alkotmányos hatalom és annak gyakorlása). All Beck
- ToR (2004): Implementing Civil Service Reform in Romania EuropeAid/121990/D/SV/RO, Bucharest
- Torhon, V.Gh. (1957): Raspunderea patrimoniala a organelor administratie de stat si controlul jurisdictional indirect al legalitatilor administrative (Valós válaszok az állami adminisztrációról és a közvetett jogi ellenőrzésről)
- Ulrich, D. (1997): Human resource champions, Harvard University Press, Boston
- UN (2005): Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance World Public Sector Report 2005, United Nations, New York
- UN (2005): Unlocking the Human Potential for Public Sector. United Nations, New York
- UNDP (2005): Public Administration Reform. UNDP
- Van den Berg, F. (2006): What every public sector specialist should know about state refor. NISPACEE Conference, 11–13 May, Ljubljana
- Vedinas, V. (2006): Statutul juridic al functionarului public European (Európai köztisztviselői jogállás): Ed Universul juridic, Bucuresti
- Veress E. (2007): Sistemul unitar de salarizare a functionarilor publici. (A Közalkalmazottak Egységes Javadalmazási Rendszere). (előadás) NACS, Bucuresti
- Welch, G. – Nuzu, Z. (2006): Governance for the Future. UNDP, New York
- Willcocks, L. – Harrow, J. (Eds) (1992): Rediscovering Public Services Management. McGraw-Hill, London
2. Codul Muncii (Szocialista Munkatörvény Könyve)
  3. Constitutia Republicii Populare Romane 1948 (A Román Népköztársaság 1948-as alkotmánya). Monitorul Oficial, partea I, nr. 87 bis din 13 aprilie 1948
  4. Constitutie din 1991 (1991-es alkotmány 16. cikkelye)
  5. Constitutunea din 1923 (1923-as alkotmány). Monitorul Oficial, Nr. 282, din 29 martie 1923
  6. Constitutunea din 1986 (1866-os alkotmány). Monitorul-Journal Oficial al Romaniei, Nr. 142, 1/13 Junie, 1968
  7. Government Decision 1209/2003 regarding the organization and the development of the civil servants' career (1209/2003. sz. kormányhatározat a köztisztviselői életpálya szervezéséről és fejlesztéséről)
  8. Government Decision 341/2007 regarding career management and mobility of high-ranking civil servants (341/2007 sz. kormányhatározat a magas beosztású köztisztviselők karriermenedzsmentjére és mobilitására vonatkozóan)
  9. Law No. 7/2004 about the civil servants' code of conduct (7/2004 sz. törvény – A köztisztviselők magatartási és viselkedési kódexe)
  10. Law No.50/2007 about the modifications of civil servants code of conduct (50/2007. sz. törvény – A köztisztviselők magatartási és viselkedési kódexében történt változások)
  11. Law. 188/1999 – regarding the statute of civil servants, (188/1999-es törvény – a köztisztviselők jogállását szabályozó törvény), Official Journal
  12. Legea din 1929 pentru organizarea ministerilor (Román minisztériumok működését szabályozó törvényt), 1929
  13. Legea pentru statutului functionarilor publici (746-os Állami köztisztviselői törvény) 1946. szeptember 22.
  14. Legea pentru unificare administrativa (Egységes köztisztviselői törvény), 1925
  15. Reglamentul legii statutului functionarilor publici (Köztisztviselői törvény, 1923
  16. The National Agency of Civil Servants president order 9055/2006 for establishing the evaluation method of the civil servants' individual professional performance for year 2006. (A Köztisztviselők Országos Hivatala elnökének 9055/2006 sz. rendelete a köztisztviselők egyéni szakmai teljesítményértékelési rendszerének kidolgozására a 2006. évben)

## Idézett jogszabályok

1. Codul functionarilor publici (Általános közszolgálati szabályzatot), 1940

SZÁNTÓ Richárd

# A TELEPÍTÉSI DÖNTÉSEK ÁRNYOLDALAI

Az új létesítmények elhelyezéséről szóló döntések általában kiemelt fontosságúak a vállalatok, az állami szervek vagy más szervezetek életében. A pozitív hatások felemlegetése mellett ritkábban hallani a telepítési döntések árnyoldalairól: azok sokszor a helyi közösségek hangos ellenállásába ütköznek. A helyi érintett csoportok számára ugyanis a létesítmények a legtöbb esetben új kockázatok és tényleges negatív hatások megjelenését is jelentik. A tanulmány ezeknek a különböző kockázatpercepciók kialakulását magyarázza, és kísérletet tesz a telepítési döntések körüli konfliktusok megoldási lehetőségeinek vázolására is az eltérő megközelítések szemüvegein keresztül.<sup>1</sup>

*Kulcsszavak:* beruházások, telepítési döntések, kockázatkezelés

A vállalati növekedés csalhatatlan jele az új üzemek, szolgáltató központok létrehozása vagy a meglévő létesítmények bővítése. Az új gyárak, üzemek elhelyezése a kiemelt fontosságú stratégiai döntések közé tartozik (Chikán – Demeter, 1999). Az új létesítmény földrajzi koordinátái az egész vállalatra nézve meghatározóak lehetnek: az erőforrásokhoz való hozzáférés, a piaci közelség alapvető szempontok lehetnek a döntésben. A vállalat versenyképességét nagyban javíthatja, ha olyan helyszínt sikerül kiválasztania újabb létesítményeinek, amely megfelelő potenciált biztosíthat a sikeres működéshez, illetve a további növekedéshez.

A szempontok mérlegelésénél azonban gyakran elsikkad, hogy a helyi társadalmi környezet – a helyi vállalkozók, a helyi lakosság vagy éppen az érintett önkormányzatok – hogyan fogadják majd a létesítmény-elhelyezés tényét. Legtöbbször azt feltételezzük, a helyi érintettek kapva kapnak az új beruházás után, és ezt sugallja a sajtóban napvilágot látott nemzetközi és magyarországi telepítési döntések sokasága is. Nemzetállamok, régiók és települések állnak sorban azért, hogy multinacionális vállalatok, állami intézmények vagy más befektetők náluk hozzák létre soron következő beruházásaikat, és számos kedvezményt biztosítanak azért, hogy az adott országban, régióban vagy településen új termelő vagy szolgáltató egységeket hozzanak létre munkahelyeket és adóbevételeket teremtve a gazdaságnak.

A helyi érdekcsoportok reakciói ugyanakkor sokszor beárnyékolják a fenti sikertörténeteket, többször kiderül: az új beruházó fogadtatása helyi szinten nem mindig olyan meleg, mint amelyet a kormányzat, a régió vezetése vagy az önkormányzati képviselő-testület tanúsít iránta. A beruházó üzemek ugyanis nemcsak munkahelyeket vagy növekvő adóbevételeket jelentenek a településnek (vagy tágabb értelemben a térségnek), ahová az új beruházás irányul, hanem különböző kockázatokat vagy biztos negatív következményeket is: a megépülő létesítmények nem várt környezetterhelést jelenthetnek, a lokális kultúrát veszélyeztethetik, helyi vállalkozások megélhetését tehetik tönkre. Ebben a tanulmányban a környezeti kockázatokkal foglalkozom kiemelten, és azt vizsgálom, hogy a telepítési döntésekre hogyan hat a helyi érdekcsoportok kockázateszélése, és milyen konfliktusok forrásai lehetnek a rosszul kivitelezett telepítési döntések.

## Mi a telepítési probléma?

Telepítési döntésnek tekintünk minden olyan döntési folyamatot, amely valamilyen létesítmény helyszínének kijelölésére, illetve annak térbeli elhelyezésére vonatkozik. A telepítési döntések sajátos környezeti kockázatokat hordoznak magukban, maga a létesítési folyamat, illetve hosszabb távon a létesítmények fenntartása és működtetése a legtöbb esetben negatívan érintheti

a létesítmény közvetlen, illetve tágabb környezetét. E kockázatok felismerése konfliktusokat gerjeszthet a beruházók (a döntéshozók) és a döntés más érintettjei között. Ebben a tanulmányban érintettként tekintek minden olyan egyénre vagy csoportra, aki vagy amely befolyásolhatja a döntéshozók célmegvalósítását, vagy érintve van abban<sup>2</sup>. Bár az előbbi meghatározás igen tágan húzza meg egy döntés lehetséges érintettjeinek a körét, elemzésemben elsősorban a helyi érintettek: a lakosság, helyi érdekvédő csoportok, önkormányzatok szerepére összpontosítok. Nem ritka azonban az sem, hogy egy telepítési döntés kapcsán nemcsak helyi, hanem regionális vagy országos csoportok is hallatják hangjukat.

Frank Popper 1981-ben használta legelőször a LULU (Locally Unwanted Land Uses – helyi szinten nemkívánatos földhasználat) fogalmát. Ilyen lehet a szükséglakások, erőművek, repülőterek, szennyvíztisztító telepek, börtönök, külszíni bányák, energiavezetékek, autópályák, duzzasztógáták, olajfinomítók, vasútvonalak, hulladékudvarok, temetők, szórakoztató parkok vagy éppen kocsmák létesítése, katonai létesítmények építése (Popper, 1981). Egyetlen szóval valószínűleg nehezen lehetne leírni, hogy miért váltanak ki a fenti létesítmények olykor rendkívül heves ellenállást. A fizikai ártalmaktól való félelem éppúgy közrejátszhat az ellenkezés kialakulásában, mint az attól való aggodalom, hogy a befogadó település megbélyegzetté válik, és az ingatlanárak így esni fognak. Egyes negatív hatások bizonyosak (például egy vegyipari üzem átadása után a környéken élők számára a levegőszennyezés biztosan növekedni fog), mások csak nagyon kis valószínűséggel következhetnek be, igaz, akkor néha katasztrófális következményekkel (mint mondjuk egy atomhulladék-lerakó szivárgása). A negatív egészségügyi és gazdasági hatások mellett gyakran felmerülhetnek ugyanakkor olyan negatív társadalmi hatások is, mint a társas hálózatok széttöredezése vagy a helyi kultúrák sokszor visszafordíthatatlan megváltozása (Lesbirel, 2003).

A fenti létesítmények telepítése kapcsán a LULU betűszó mellett egy másik rövidítés is beépült a köztudatba: a NIMBY (Not In My Back Yard – ne az én kertembe). A NIMBY jelenség fontos többlettel rendelkezik a helyi szinten nemkívánatos földhasználat-hoz képest. A „ne az én kertembe” elnevezést ugyanis elsősorban olyan beruházásoknál használják, ahol a beruházás jogosságát még a létesítmény elutasítói is elismerik (egy szeméttégetőre például országos vagy regionális szinten szükség lehet, hiszen anélkül a szemét kezelése problematikusá válhat), csak azt kérdőjelezzik meg, hogy ennek a létesítménynek pont az ő lakóhelyük környékén kell megépülnie.

## A technokrata megközelítés

A telepítési döntések irodalmának első munkái elsősorban azt kutatták, hogyan lehet elhelyezni különböző létesítményeket a legalacsonyabb költségszintek mellett. A hetvenes évek végéig, a nyolcvanas évek elejéig a kutatások kevésbé vizsgálták a telepítési döntések szocioökonómiai hatásait, a kutatók elsősorban technikai, illetve technológiai kérdésekkel foglalkoztak. A megközelítést a szakirodalomban néhol mérnöki, máshol top-down (Freudenburg, 2004), esetleg zárt (Kuhn – Ballard, 1998) vagy ortodox (Davy, 1996) jelzőkkel illetik, de mindegyikben közös, hogy a vizsgálatok fókuszában legtöbbször az áll: milyen módszertani megoldásokkal lehet kiválasztani azt a legjobb alternatívát, ami valamilyen (általában negatív környezeti hatású) létesítmény helyszínéül szolgálhat. A döntés legfontosabb szempontjai között megtalálhatjuk a profitabilitást, a funkcionalitást, a biztonságot és a jogi követelményrendszer betartását. Így nem véletlen, hogy a hagyományos telepítési modell szerint a döntés elsősorban a közgazdászok, a mérnökök, a tervezők és az ellenőrző hatóságok feladatköre, hiszen ők azok, akik leginkább befolyásolni képesek az előbbi négy kritériumot (Davy, 1996). Ez a fajta technikai megközelítés az évek során továbbra is népszerű terület maradt a kutatók között, akik elsősorban az operációkutatás eszköztárára hagyatkoztak a legjobb módszerek kifejlesztésekor. *Ebben az értelemben ugyanis a telepítési döntés többdimenziós döntésként értelmezhető, ahol az adott létesítmény helyszínének számos szempontnak (földrajzi, biológiai, technológiai stb.) kell megfelelnie, és ezek fényében kell az optimális alternatívát kiválasztani.*

Fontos leszögezni, hogy ez a fajta technikai megközelítés nem feltétlenül jelenti azt, hogy ökológiai vagy társadalmi megfontolások kimaradnak az elemzésből. Bennedsen és Kirkwood (1982) például olyan többlépcsős kiválasztási folyamatot ajánlanak, amely először a lehetséges régiók szelektálását végzi el, ezt követően az elfogadható helyszíneket választja ki, és végül a lehetséges helyszínek sorrendjének a felállítását a hozzájuk kapcsolódó várható hasznosságok kiszámításával éri el. A várható hasznosságok kalkulációját átfogó érzékenységvizsgálat követi, teljessé téve az elemzést. A szempontok közé így bekerülhetnek technológiai kérdések, ökológiai megfontolások, költségszempontok is. A többlépcsős döntéshozatali eljárás lehetővé teszi, hogy eltérő filozófiájú döntési módszertanokat alkalmazzunk a kiválasztás különböző fázisaiban. A régió és a lehetséges helyszínek kiválasztásakor elsősorban szűrőmodelleket alkalmazhatunk, amelyek azokat a helyszíneket rostálják ki, melyek semmikép-

pen sem lehetnek egy új létesítmény befogadói. (Ilyen lehet például egy nemzeti park területe, vagy egy széntüzelésű erőmű esetén olyan földrajzi alakzatok, ahol a felszín esése nagyobb tíz százaléknál.) A lehetséges helyszínek közül azonban már számszerűsítő modellek segítségével választhatunk<sup>3</sup>. Az additív hasznossági függvényben az előzőleg meghatározott szempontok szerint értékeljük a lehetséges helyszíneket, és a végleges rendezést súlyozással kapjuk meg. A súlyok megállapítását egy multidiszciplináris szakértői csapat végzi, a felmerülő lehetséges átváltások (trade-off) mérlegelésével. A hasznossági függvényt végül a beruházók tekintik át, majd alkalmazzák a lehetséges helyszínekre.

A folyamat utolsó lépésével – a legjobb helyszín kijelölése és bejelentése a közvéleménynek – elvileg lezárul a telepítési folyamat. A technokrata modellek általában nemigen számolnak azzal, hogy a tudományosan alátámasztott döntéssel szemben a helyi érdekcsoportok bármilyen kifogást támaszthatnak, illetve az érintettek meglátásait sem csatornázzák be a döntési folyamatba, a beruházók a technikai eljárás végén már csak tájékoztatják őket a döntés végeredményéről, esetleg köztes nyilvános közmeghallgatásokon csak formálisan vonják be a helyieket a döntésbe – erre utal a top-down jelző (Kuhn – Ballard, 1998).

A technokrata megközelítés népszerűsége a szakirodalomban és a gyakorlatban egyaránt a mai napig töretlen. A technikai eljárások korlátait még sokszor népszerűsítők is elismerik, mások viszont sokkal vehemensebben támadják a megközelítést. Az ellenzők szerint le kellene számolni azzal az illúzióval, hogy a kockázatokra (értsd a károk, katasztrófaesemények bekövetkezési valószínűségére és mértékére) objektív becslés adható, és azt is fontos lenne beismerni, hogy az „objektív” kockázatelemzést végző szakértők legtöbbször valamelyik érdekcsoport megbízásából tevékenykednek, akik véleményében óhatatlanul tükröződni fog a képviselt csoport véleménye (Kunreuther et al., 1984). A szakértői módszerekbe sokszor nehéz beépíteni a helyi tudásformákat: a telepítési döntések során használt földrajzi információs rendszerek néha pont olyan információkat nem tartalmaznak, amelyekkel a helyi lakosság körében azonban mindenki tisztában van (Freudenburg, 2004). Az is probléma, hogy a szakértői modellek – a telepítési döntést többdimenziós döntési problémaként értelmezve – megalkotásához olyan súlyokat kell generálnunk, amelyek indoklása még tisztán tudományos szempontból is sokszor kétséges, hiszen az egyes dimenziók számos esetben összemérhetetlenek. A döntési modellek általában igen érzékenyek, ami azt eredményezi, hogy a bemeneti változók kismértékű módosításával (pl. a lakott területektől való minimális

távolság változtatásával) az eredmények drasztikusan változhatnak. Végül nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy biológiai, ökológiai, geológiai stb. tudományos tudásunk sem mindig elégséges ahhoz, hogy a szakértői értékelő csoportok konszenzusra jussanak bizonyos fizikai hatások tekintetében.

## A pszichológiai megközelítés

Sokak szerint a telepítési probléma gyökere az eltérő kockázatpercepciókban és a kockázatkommunikáció eredménytelenségében rejtőzik: a kockázatot a beruházók és a létesítmény más érintettjei eltérően érzlelik, illetve interpretálják, és ezek az ellentétes értelmezések gyakran oly mértékben kibékíthetetlenek, hogy feloldhatatlan konfliktushoz vezetnek. Egészen a huszadik század ötvenes éveigi a kockázatokról folyó elmélkedés szinte kizárólag mérnökök és közgazdászok felségterülete volt (utóbbiról később még részletesen lesz szó). Az ötvenes évektől kezdve azonban sorra jelentek meg olyan tanulmányok, amelyek arra hívták fel a figyelmet, hogy az emberek kockázateszlelései (elsősorban valószínűségbecslései) sokszor jelentékeny mértékben eltérnek azoktól a becslésektől, amelyeket az addig nagy becsben tartott normatív elméletek (mint például a várható hasznosság elmélete) előírnyoztak. *Az eltérő kockázatpercepciók megközelítése szerint a telepítési probléma elsősorban abból fakad, hogy a telepítők szakértői kockázateszlelése nem egyeztethető össze a döntés más érintettjeinek laikus kockázatpercepciójával.* (A szakértői becslések a kockázatok előbbieken bemutatott technikai mértékére vonatkoznak.)

A veszélyesnek, illetve kockázatosnak tartott létesítmények elleni tiltakozások gyökere a megközelítés szerint a felek eltérő kockázateszlelésében keresendő. A kutatások során kiderült, hogy a kockázat koncepciója eltérő csoportoknak teljesen mást jelenthet: feltárták, hogy az értékelés során a laikusok elsősorban olyan tényezőket vettek figyelembe, hogy az adott kockázati tényező mennyire félelmetes, mennyiben kontrollálható, illetve mennyire újszerű, ismeretlen a tudomány számára (Slovic, 1987). Ezek a kutatások elfogadható magyarázatot szolgáltatottak arra az egyre gyakrabban tapasztalt jelenségre, hogy a laikusok egyre többször vetettek el olyan technológiai megoldásokat, létesítményeket, amelyeket a mérnökök eléggé biztonságosnak találtak. A kutatások kimutatták, hogy – noha a laikusok a legtöbb kockázati tényezőt túl magasnak értékelik – a félelmetes, nem kontrollálható és újszerű kockázatok a legkevésbé elfogadhatók a társadalom tagjai számára. A legtöbb veszélyesnek ítélt létesítmény éppen ebbe a kategóriába sorolható, így nem meglepő a széles tár-

sadalmi elutasítás a fenti beruházásokkal szemben. Az eltérő kockázatpercepciókat vizsgáló kutatási irányzat a telepítési döntéseket övező konfliktusok elsődleges okának tehát nem a valóságos veszélyeket, kockázatokat tartja, hanem az ezekre vonatkozó eltérő észleléseket. Tekintettel arra, hogy a tiltakozók legtöbbször a kockázatokat laikusként szemlélők csoportjából kerülnek ki, így adódik a magyarázat, hogy az ő negatív észlelésük lehet a „kerékkötője” az ilyen jellegű beruházásoknak. A helyzetet tovább bonyolíthatja, hogy maguk a laikusok sem képeznek homogén csoportot: másképp gondolkodhat például egy létesítményről az, aki közvetlenül az új létesítmény mellett lakik, mint az, aki csak a szomszédos településen. Az ő észlelésük a kockázatokról gyökeresen eltérhet.

A kockázateszlelés különbségeit feltáró kutatások eredményeit egy másik döntésszociológiai kutatási program is alátámasztotta: Daniel Kahneman és Amos Tversky elmélete a heurisztikákról és azok torzító hatásairól (heuristics and biases). Kahneman és Tversky ugyanis azt állították, hogy az emberek valószínűségi becsléseik meghozatalakor leegyszerűsítő hüvelykujjszabályokat alkalmaznak, amelyek szükségképpen torzítják az ítéletalkotásukat (Tversky – Kahneman, 1974). Ezek közül leginkább az ún. hozzáférhetőségi heurisztikát érdemes kiemelni (Tversky – Kahneman, 1973), melynek hatásmechanizmusa szerint valószínűségi becsléseinket nagyban befolyásolja a becsült jelenleg felidézhetősége, elérhetősége. A nagyobb balesetek magas médiareprezentációja miatt a veszélyes létesítmények kockázatát a laikusok magasabbnak érzékelik, mint azt a relatív gyakoriságok igazolnák. Mindamellett, hogy a balesetek hírértékük miatt igen erőteljesen jelennek meg a médiában, az sem hagyható figyelmen kívül, hogy számos emblemikus eset ivódott be a nyugati társadalmak kockázattudatába, amelyek a kollektív tudás részét képezik, és bármikor előhívhatók. A csernobili atomerőmű-katasztrófa, a bhopali vegyianyaggyár balesete vagy az Exxon Valdez olajtanker elsüllyedése Alaszka partjainál mind olyan esetek, amelyek vészharangként megkongathatók a kisebb horderejű esetekben is. A hivatkozott esetek sokszor egyáltalán nem kapcsolódnak az adott telepítési döntéshez, mégis felemlgetésük jelentékeny módon befolyásolhatja az események alakulását (Kunreuther et al., 1984).

Az eltérő kockázatpercepciókról szóló kutatások nagyon fontos szempontokat adtak hozzá a telepítési döntések körüli konfliktusok feltárásához. Nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy megértsük, relatíve biztonságosnak mondott technológiák, létesítmények ellen miért lángol fel újra és újra ellenérzés. Több kérdésre azonban ez a megközelítés sem ad választ. Egyes össze-

hasonlító tanulmányok rávilágítottak arra, hogy a negatív kockázatpercepció nem mindig vezet feltétlenül a kockázatosnak tartott létesítmények elutasításához. Másrészt az idő előrehaladtával az ellenzők is próbáltak a támogatókhoz hasonló eszközökhöz nyúlni, így például a másik oldalon is törekedtek olyan szakértői arzenál felállítására, amely képes lehet felvenni a küzdelmet a beruházók szakértői seregével. Az ellenzők szakértői már kevésbé vádolhatók kompetenciahiánnyal, a laikusokra jellemző szisztematikus torzításokkal kockázateszleléseikben, így nehezen tartható a laikus-szakértő dichotómia a kockázateszlelések közötti különbségek elemzésekor.

Jobban eltávolodva a problémától, feltehetjük a kérdést, egyáltalán hasznos-e az objektív és a szubjektív (észlelt) kockázat közti dichotómia felállítása, illetve a kettő szembeállítása. Ez a megközelítés több esetben ugyanis félrevezető lehet. Az észlelt kockázatok tana azt sugallja, hogy a kockázatok objektív értelemben általában elfogadhatóak lennének, de az egyének korlátozott kognitív képességeik birtokában ezeket a kockázatokat helytelenül értékelik. Bár ez számos esetben igaz lehet, a legtöbb példa azt igazolja, hogy ezek a kockázatok valóban léteznek, illetve sokszor a tudományos becslések is meglehetősen bizonytalanok a kockázatok mértékében.

### A közgazdasági megközelítés

A kockázatok elviselésének ára van – hangoztatják a közgazdasági megközelítés hívei. Ennek fényében vállalunk kockázatosabb munkát veszélyességi pótlék fejében, fogadunk el magasabb piaci kockázatokat nagyobb haszon reményében. A telepítési döntések problémájakor szinte mindig felmerül a kompenzáció kérdése, ami a témakörben született publikációk számát tekintve a kutatók egyik legnépszerűbb kutatási területe. A neoklasszikus közgazdaságtan álláspontja szerint, bár elképzelhető, hogy személyek, illetve azok bizonyos csoportjai nem preferálnak egy új létesítményt a lakóhelyük közelében, bizonyos mértékű kompenzáció mellett azonban ez az attitűd megfordul, és az ellenzők támogatókká válhatnak. A kompenzációs megközelítés elismeri azt, hogy a telepítési döntések során egyes érdekcsoportok ténylegesen rosszabb helyzetbe jutnak, mint az a status quo fenntartásával elérhető lenne. A negatívumok nemcsak észlelt negatív hatások, magasnak észlelt valószínűségek – mint azt a pszichológiai kockázatkutatás teoretikusai állították –, hanem ténylegesen érzékelhető jövőbeli hátrányok vagy kockázatok. *A kompenzációs megközelítés hívei szerint a telepítési probléma elsősorban abban nyilvánul meg, hogy fel tudjuk-e tárni azt a kompenzációs szintet, amely mellett*

*a befogadó közösség tagjai hajlandóak elviselni az új létesítmény okozta kockázatokat, kellemetlenségeket, anélkül, hogy a jólétük szintje romlana.*

A kompenzációs szintek ugyanakkor nem feltétlenül egyeznek meg az összes lehetséges befogadó helyszín esetében, így ha a kompenzáció mértékének minimalizálására is törekszünk, akkor azt a mechanizmust is fel kell tárunk, amely a legalacsonyabb költségszint mellett biztosítja a nemkívánatos létesítmény elhelyezését. A „mennyit fizessünk és kinek” kérdés megválaszolása azonban további szempontok miatt is problematikus. Különbséget tehetünk ugyanis ex-ante és ex-post kompenzáció között (Kunreuther, 1986), amely arra utal, hogy a befogadó közösség tagjainak (vagy azoknak, akiknek a megnövekedett kockázatokkal, illetve kellemetlenségekkel számolniuk kell) milyen kompenzáció jut a létesítmény megépítése előtt, illetve az után. Nyilvánvaló, hogy a befogadó közösség tagjai általában maguk is profitálnak az adott létesítmény meglétéből: így például a nem kívánt létesítmény legtöbbször munkahelyet teremt, a helyi adók befizetésével pedig közvetlen bevételt is hoz, és támogatja a helyi közösséget. Ezek ex-post kompenzációs formák, amelyek a beruházás megvalósítása után következnek be. A beruházások ellenzői követeléseikben ugyanakkor a legtöbb esetben az ex-ante kompenzációra helyezik a hangsúlyt, vagyis azokra a juttatásokra, amelyek nélkül a beruházók meg sem kezdenék terveik megvalósítását.

Bár a beruházók gyakran alkalmazzák a közvetlen anyagi juttatás intézményét, az is elképzelhető, hogy a kompenzáció nem pénzügyi formában valósul meg, hanem valamilyen természetbeni juttatásként (pl. egy szemétkerak tulajdonosai ingyenes vagy kedvezményes lerakási lehetőséget biztosíthatnak a befogadó település lakói számára, vagy egy atomerőmű környékén levő településeknek az elektromos áramot csökkentett áron adják el), (Kunreuther et al., 1984)). Bár Magyarországon kevésbé gyakori, de az is elképzelhető, hogy a beruházók garantálják az ingatlanok értékét a befogadó településen, amellyel a tulajdonosokat az esetleges jövőbeli értékvesztéstől kívánják megvédeni. A befogadó települések kiköthetik azt is – és ez már jellemzőbb hazánkban is –, hogy a leendő létesítmény munkavállalói bizonyos hányadának az adott település lakói közül kell kikerülnie, vagy az ipari egység beszállítóinak egy része helyi beszállító kell, hogy legyen (Minehart – Neeman, 2002). Végül a befogadás ösztönzésére a beruházók gyakran nyúlnak olyan fejlesztési támogatás nyújtásához, amely szorosan véve nem kapcsolódik az új létesítményhez, hanem a település vagy a régió jólétét növeli (úthálózat fejlesztése, iskola, kórház építése stb.).

Fontos kérdés, hogy hogyan osszuk meg a kompenzációt az érdekeltek között. A befogadó település környékén hasonlóan erős ellenállásra számíthatunk, sőt olykor a környező települések tiltakoznak a legvehemensebben egy veszélyesnek ítélt létesítménnyel szemben. A magyarázat erre a jelenségre az ex-post kompenzáció nem egyenlő elosztása lehet: a helyi adók elsősorban a befogadó települést illetik, és várhatóan az új beruházás is az adott településről szívja fel majd a legtöbb munkaerőt. A környező települések által elviselt kockázatok azonban nagyon hasonlóak azokhoz a kockázatokhoz, amelyek a befogadó települést terhelik. A levegőszennyezés, talajszennyezés, zajterhelés vagy bármely más negatív hatás nem áll meg a befogadó település határainál, hanem a környező falvakat, városokat is hátrányosan érinti. A környező települések így joggal várják, hogy a kompenzációból valamilyen mértékben ők is részesüljenek.

Empirikus tapasztalatok alapján többen megkérdőjelezték, hogy a kompenzáció ténylegesen alkalmas eszköz-e a támogatás megszerzéséhez egy nemkívánatos létesítmény telepítésénél. Az egyik legfontosabb ellenérv a kompenzációval szemben, hogy azt a befogadó közösségek sokszor megvesztegetésként értékelik, amit morálisan elfogadhatatlannak tartanak. Howard Kunreuther, a kompenzációs kérdések egyik ismert teoretikusa szerint éppen ezért hasznosabb lenne a kompenzáció kifejezést pozitívabbra cserélni: ő a hasznok megosztását (benefit sharing) ajánlja a kompenzáció helyett (Kunreuther, 1986), mondván jobban kifejezi a több szereplő közötti alku végeredményét. Howard Kunreuther és Douglas Easterling kutatásai azt bizonyítják, hogy a kompenzációs csomagok vég nélküli emelése nem növeli a kockázatos létesítményeket elfogadók számát, és a létesítmény más jellemzői (kockázatok mértéke, bizalom a létesítménnyel szemben stb.) erősen befolyásolják a kompenzáció sikerét (Kunreuther – Easterling, 1990).<sup>4</sup> A kompenzáció gyanakvóvá teheti a beruházás civil érintettjeit (Frey et al., 1996), a kompenzációnak ugyanis lehet egy rejtett hatásmechanizmusa is, amely ellenkező hatást válthat ki a szándékoltakkal szemben. A kompenzáció mértéke ugyanis visszahathat az észlelt kockázatok nagyságára, hiszen a magas kompenzáció azt az érzetet keltheti az emberekben, hogy ténylegesen magas kockázatokra lehet majd számítani a veszélyes létesítmény működése során.

Vitatható hatékonyságuk ellenére a telepítési döntések során a beruházók nagyon gyakran nyúlnak a kompenzáció eszközeihez, igaz, a legtöbbször nem valamilyen monetáris, hanem – a korábban bemutatott eszköztárból válogatva – valamilyen árnyaltabb formá-

ban. Több kutatás azt is felvetette, hogy a kompenzációs módszerek akkor alkalmazhatók igazán hatékonyan, ha a kockázatok tényleges csökkentésére irányuló erőfeszítésekkel párosulnak, és a beruházók elszámoltathatók a későbbi működés során (a bizalom szerepéről később még részletesen lesz szó). A folyamatos ellenőrzés, a tervekbe való beleszólás, illetve problémák esetén a létesítmény bezárásának lehetőségével a kompenzáció sikerének mértéke nagyságrendekkel növelhető (Minehart – Neeman, 2002).

### A morálfilozófiai megközelítés

Tekintettel arra, hogy a telepítési döntések során nagyon sokszor veszélyesnek minősített létesítmények elhelyezéséről kell gondoskodni, szinte minden esetben felmerülnek morális szempontok. A kockázatos létesítmények elhelyezéséről szóló döntések emberek egészségügyi helyzetével vagy akár életével is összefüggésben lehetnek, így sokak szemében a telepítési döntés elsősorban morális dilemma. *A morálfilozófiai megközelítés szerint a nemkívánatos létesítmények ellen tiltakozó csoportok elsősorban nem magát a létesítményt utasítják el, hanem az igazságtalan döntési mechanizmust, ahol a legtöbb esetben azokat zárják ki a döntési folyamatból, akikre a döntés eredménye talán a legnagyobb hatással van* (Kuhn – Ballard, 1998).

Különböző morálfilozófiai iskolák eltérő válaszokat adnak a telepítési döntésekkel kapcsolatos etikai dilemmákra (Hunold – Young, 1998). Az utilitarista (haszonelvű) megközelítés szerint a telepítési döntések morálisan szinte mindig igazolhatók, hiszen a társadalmi összhaszon növekedése egy adott létesítmény felépítésével általában nagyobb, mint anélkül. Konfliktusok – mint azt már korábban is érintettem – ugyanis általában olyan létesítményeknél alakulnak ki, amelyek társadalmi szükségességét a legtöbben elismerik, illetve hiánya a társadalomra rendkívül nagy költséget ró. Az utilitaristák álláspontja szerint a befogadó települések lakóinak igaz, hogy kellemetlenségeket és megnövekedett kockázatokat kell elviselniük, ezek költsége azonban még mindig jóval kevesebb, mint az a hasznosságnövekedés, ami egy ilyen vitatott létesítmény megépítésével jár együtt.

Az utilitarista filozófiák egyik legnagyobb fogyatékossága, hogy figyelmen kívül hagyják a javak elosztásának kérdéskörét, nem veszik figyelembe az emberek jogait és önállóságát. A neoklasszikus közgazdaságtan talaján állva azt mondhatnánk, a kockázatokat és a kellemetlenségeket a társadalom azon tagjainak kell elviselniük, akik arra a legalacsonyabb költségek mellett hajlandóak. Éppen ezért az adott kockázatos léte-

sítményt ott kell elhelyezni, ahol a legkisebb az igény a kompenzációra. A gondolatmenet egyértelmű következménye, hogy a nemkívánatos létesítményeket általában olyan társadalmi csoportok környezetében kell megépíteni, amelyek szocioökonómiai jellemzői (jövedelmi viszonyok, iskolázottság, várható élettartam stb.) az össztársadalmi átlag alatt maradnak.

Sokszor hallani azt az érvelést, hogy éppen a tiltakozók viselkednek amorálisan, amikor kizárólag saját önértéküket követve, önző módon elutasítanak egy olyan létesítményt a környezetükben, amelyből az egész társadalom profitálhatna. Ez – folytatódik az érvelés – az állampolgárok részéről potyautas magatartás, hiszen azt szeretnék, ha az előnyöket ők is élvezhetnék, a költségeket, kockázatokat ugyanakkor más viselné. Vajon elvárható az emberektől, hogy önértéküket sutba dobva a közjó érdekeit tartsák ilyen esetben szem előtt? Ha elfogadjuk azt az alapelvet, hogy az embereknek joguk van az egészségük megőrzéséhez és a kockázatok méltányos elosztásához, akkor bajosan. Azt sem árt figyelmen kívül hagynunk, hogy sokszor éppen azok a beruházók vádolják önző magatartással a tiltakozókat, akik a telepítési döntés kapcsán busás hasznokat remélnek – a létesítmény megvalósításával általában ők is önértéküket követik (Freudenburg – Pastor, 1992). A kockázatok társadalmilag igazságos elosztásának problémáját mindemellett kiegészíthetjük a közgazdasági megközelítés kapcsán már tárgyalt másik dilemmával is: hogyan vegyük figyelembe azoknak a környező településeknek az érdekeit, amelyek közvetlenül nem részesülnek a telepítési döntések áldásos hatásaiból, de a negatívumokat el kell viselniük.

A jogokra alapozott etika talaján állva el kell fogadnunk – de legalábbis mindenképpen mérlegelnünk kell – a tiltakozók álláspontját, akiknek joguk van saját egészségük, környezetük állapotának, vagy éppen ingatlanjaik értékének a megőrzéséhez, megvédéséhez.<sup>5</sup> A felek közötti dialógus első feltétele, hogy a támogatók és az ellenzők egyaránt elismerjék, hogy a másik érvelése, követelése jogos, legitim és teljesen racionális lehet (Schneider et al., 1998). Amennyiben az érintettek ragaszkodnak ahhoz a gyakran hallható álláspontjukhoz, mely szerint a másik fél követelése irracionális, viselkedése pedig érzelmileg túlfűtött, esetleg hisztérikus, úgy lehetetlenné válhat bármilyen további együttműködés, a konfliktusszituáció rendezése.

A kockázat elosztásával kapcsolatos kérdések azonban az éremnek csak az egyik oldalát képezik. Azt mondhatjuk, hogy ez a telepítési döntések során szubsztantív feltétel, amely elsősorban a döntéshozatal eredményére vonatkozik. A társadalmi igazságosság megítélésekor azonban nem hagyhatjuk figyelmen kí-

vül azokat a procedurális feltételeket, amelyek a döntéshozatal folyamatára vonatkoznak (Hunold – Young, 1998). Vagyis nem elég morálisan elfogadható, igazságos célokat kitűzni, azokhoz méltányos, igazságos utakon kell eljutni. Az érintettek bevonásáról és annak módjáról a szakirodalomban sincsen egyetértés: a helyi népszavazástól különböző deliberatív (tanácskozó) technikákig igen vegyes a kép. A helyi népszavazás intézménye, amennyiben vétőjoggal párosul, igen erős hatalmat ad a helyi közösség kezébe, ezáltal tulajdonképpen a tulajdonosi jogok is a befogadó település kezébe kerülnek. Ezzel – bár a telepítők gyakran próbálnak nyomást gyakorolni a helyiekre – az önkéntesség is fenntartható, ami fontos morális követelmény lehet a meghozott döntéseknél. A deliberatív technikák mindegyik fél számára lehetőséget biztosítanak a tanulásra, más tudásformák megismerésére, fejlesztik a felek konfliktuskezelő képességeit, és kielégítik az előbbieken említett procedurális igazságosság követelményeit is (Pataki, 2007).

A társadalmi igazságosság vizsgálatok az utóbbi két évtizedben egy új szempont is felvetődött. Elsősorban amerikai kutatók kezdtek el vizsgálatokat végezni, amelyek során azt kutatták, hogy a veszélyes, kockázatos üzemek, technológiák elhelyezése általában milyen helyszíneken, illetve milyen társadalmi környezetben történik. Azt tapasztalták, hogy ilyen típusú létesítmények jóval nagyobb valószínűséggel találhatók olyan településeken, régiókban, amelyekre nagyon kedvezőtlen szocioökonómiai mutatók jellemzők, illetve valamilyen (legtöbbször afroamerikai) kisebbség lakja (Wigley – Shrader – Frechette, 1996). Ez a felismerés vezetett a környezetvédelmi igazságosság (environmental justice) és a környezetvédelmi rasszizmus (environmental racism) koncepciójának megalkotásához. Bár vitatható, hogy valóban létezik-e környezetvédelmi rasszizmus, azaz hogy társadalmi csoportoknak bőrszínük miatt nagyobb kockázatokat, kényelmetlenségeket kell-e elviselniük, az nehezen cáfolható, hogy alacsony jövedelmű régiók, települések, ahol általában az iskolázottság átlagos szintje is alacsonyabb, a munkanélküliség és a bűnözés mértéke viszont az átlagnál magasabb, nagyobb eséllyel lesznek valamilyen hátrányos, illetve kockázatos létesítmény befogadói.

### Szociológiai megközelítés

Az előbbi megközelítések a telepítési problémák számos aspektusát tárták fel. Mégis, újabb és újabb telepítési döntések vizsgálatával érdekes jelenségeket figyelhetünk meg. Azt tapasztalhatjuk, hogy amíg Ausztriában szinte lehetetlen lenne az ország bármely

pontján atomeróművet telepíteni, addig Finnországban a közelmúltban viszonylag gyorsan rábólintott a közvélemény egy újabb blokk megépítésére. Egyes országokban – így például hazánkban is – a környezetvédelmi kérdések rendkívül átpolitizáltak, máshol a pártpolitika nem telepszik ennyire rá a „zöld” kérdésekre. Léteznek helyek, ahol a társadalmi intézményekbe vetett bizalom magasabb, másutt igen alacsony. *A kockázatkutatás eredményei rávilágítottak arra, hogy a társadalom által észlelt kockázatok általában nem függetlenek a társas normáktól, kulturális hatásoktól, politikai mozgalmaktól vagy éppen a társadalmi intézményektől.*

A társadalmi hatások közül elsőként érdemes megemlíteni a társadalmi bizalmatlanság (social distrust) kérdéskörét, amely talán a legtöbbet elemzett téma a nemkívánatos létesítmények telepítése kapcsán. Empirikus kutatások alátámasztják, hogy a különböző intézményekbe vetett bizalom kulcsfontosságú lehet egy kockázatos létesítmény elfogadásának vagy visszautasításának (Groothuis – Miller, 1997). A központi döntéshozókba, a beruházókba, és általában az általuk szolgáltatott információkba vetett bizalom mértéke nagyban befolyásolhatja, hogy egy helyi referendumon az igen vagy a nem válaszok lesznek többségben, és azt is, hogy a helyi népszavazás intézményét egyáltalán legitim konfliktuskezelési megoldásnak tartják-e az adott közegben. Általánosságban elmondható, hogy a telepítési döntések megvalósításáért felelős társadalmi intézményekbe vetett bizalom mértéke a legtöbb országban igen alacsony, aminek számos oka lehet. Ilyen magyarázó tényező lehet, hogy az elmúlt évtizedek telepítési döntései a legnagyobb jóindulattal sem nevezhetők problémamentesnek, a telepítések múltja a legtöbb esetben nem ad okot a bizalomra. Ennek a fajta bizalomnak a törekenységét a sikertelen telepítési döntések jelzik: a múltbeli bizalmat sokkal könnyebb negatív lépésekkel lerombolni, mint azt újraépíteni (Slovic, 1999). Brian Wynne (1996) szerint a szakértőkbe vetett bizalom hiánya azonban nemcsak a múltbeli negatív eseményeknek, kudarcoknak köszönhető (jóllehet jelentékeny mértékben hozzájárulnak ahhoz), hanem annak is, hogy a szakértők és a laikusok legtöbbször teljesen más nyelvet beszélnek (szó szerint, de átvitt értelemben is), más kulturális környezetben mozognak, és véleményeik artikulálásával saját identitásukat kívánják megőrizni. A szakértők csak elvétve hajlandók elismerni a helyi tudásformák értékét, szubjektívnek, laikusnak bélyegezve azt (ahogy arról már az eltérő kockázatpercepciók tárgyalásánál szóltam).

A kulturális hatások és a nemzeti sajátosságok létét számos tanulmány bizonyítja. Az értékrendszer, a kockázatokról alkotott társas hiedelmek a kockázatos léte-

sítményekkel szembeni attitűdöket nagymértékben befolyásolhatják, az adott társadalom intézményrendszere pedig könnyítheti, de nehezítheti is a veszélyesnek ítélt létesítmény beruházóinak az ügyét. A kultúra hatását a kockázateszlelésre először Mary Douglas és Aaron Wildavsky vetette fel (Douglas – Wildavsky, 1982). Azt állították, hogy különböző kulturális környezetben eltérően tekintenek a társadalmat körülvevő kockázatokra, és a kulturális sajátosságok a kockázatok kezelését is meghatározzák. Ha a kockázatokra a kultúra szemüvegén tekintünk, azt sugalljuk, hogy a telepítési döntéseket övező konfliktusok nem helyi problémák, a lokális keretrendszerben nem feltétlenül érthetők meg.

A kompenzáció során a kompenzációs formákban részt vevő nagyszámú szereplő, illetve a bonyolult kompenzációs mechanizmusok sokszor nagyon magasra emelhetik a tranzakciós költségeket. Egy ilyen helyzetben az intézmények nagymértékben befolyásolhatják a telepítési döntés sikerét. Japánban például „Kompenzációs Standardok” kialakításával igyekeztek szabályozni a telepítési döntések során felmerülő kifizetéseket, és ez a mechanizmus nagymértékben rányomja bélyegét a szigetországi konfliktusok jellegére. A kompenzáció így formalizált szabályok és eljárások szerint zajlik, előre kalkulálható, rögzített mértékekkel. Az érintettek csak a beruházás megkezdésekor kapják meg a kompenzációt, így nem érdekeltek a beruházás halogatásában (Lesbirel, 2003).

A telepítési döntések tárgyalásakor a társadalmi hatások közül a politikai folyamatok szerepét sem hagyhatjuk figyelmen kívül. A politikai folyamatoknak a magyar környezetben – tapasztalataim szerint – még a nyugat-európainál is nagyobb szerepe lehet, a politikuskok hozzáállása a különböző kockázati tényezőkhöz döntő lehet azok társadalmi elfogadásában. Az országos politika mellett ugyanakkor a helyi politika lépései sem elhanyagolhatók. A lokális politikai aktivitás nagymértékben befolyásolja, hogy egy adott település, régió miként viselkedik egy nem kívánt létesítménnyel szemben. A létesítménnyel szembeni negatív attitűdök ugyanis még nem feltétlenül váltanak ki éles ellenállást a beruházókkal szemben, annak előfeltétele, hogy meglegyen azoknak az embereknek a kritikus tömege, akik hajlandóak vállalni a tiltakozással járó költségeket, és készek aktívan fellépni a létesítmény gazdáival szemben. A mobilizációs képesség – a helyi lakosság részvétele a tiltakozó akciókban – azonban nemcsak az általános politikai aktivitástól, hanem a meglévő társas hálózatok kiterjedtségétől is függ (a két tényező természetesen nem független egymástól). A meglévő hálózatok (pl. vallási közösségek, nagycsaládok, helyi baráti körök) ugyanis egyrészt csökkenthetik a tiltakozó

akciók szervezésének költségeit, másrészt a potyautas magatartás mértékét is limitálják, hiszen a nagyobb kohézió megnehezíti azt az egyének számára (Mitchell – Carson, 1986). Sokszor a politikai szintek sajátos ösztönzőjének is tanúi lehetünk a telepítési döntéseket övező társadalmi konfliktusok alakulásánál: helyi érdekcsoportok és országos szereplők csaphatnak össze, de az is elképzelhető, hogy helyi csoportosulások fognak össze országosan is ismert szervezetekkel.

A kockázatok észlelése társadalmi szinten is dinamikus folyamat. Nem véletlen, hogy a LULU- vagy NIMBY-jelenség éppen a múlt század 70-es, 80-as éveiben jelent meg, és a kiiktatásukra tett heroikus erőfeszítések ellenére töretlenül jelen vannak a mai napig. A világ iparágai egyre többet és többet költenek a kockázatok menedzselésére, mégis soha nem érezték magukat az emberek még ennyire törekenynek, kiszolgáltatottnak a különböző kockázatokkal szemben (Slovic, 1993). „A rendszer maga rombolja le a bizalmat” – állítja Paul Slovic egyik cikkében (1993): a liberális demokratikus elvek megerősödése, az elektronikus és nyomtatott média robbanásszerű fejlődése és befolyásos speciális érdekcsoportok megjelenése (pl. zöld-szervezetek, jogvédő csoportok) mind abba az irányba hatnak, hogy a társadalom tagjai egyre nagyobb szkepszissel tekintenek a modern technológiákra, új létesítményekre, forradalmi termékekre. A kockázatokról folyó diskurzus, úgy tűnik, végérvényesen kicsúszott az ipar, a politika és a tudomány szakértőinek a kezéből.

A beruházóknak, a központi kormányzatoknak nemcsak azért kell bevonniuk az érintetteket, hogy legitimálják tevékenységüket, és a telepítési döntéseket a közvélemény számára is elfogadhatóvá tegyék, hanem hogy olyan diskurzusokat alakítsanak ki, amelyekben lehetővé válik a rendszerekben való gondolkodás, és így talán a jövőben nem csak szuboptimális megoldások születnek. Kasperson már 1986-ban a telepítési döntéseket övező konfliktusok mögött húzódozó problémák egyik legfontosabbjaként jelölte meg a rendszer-gondolkodás hiányát (Kasperson, 1986). A telepítési probléma sokszor abban rejlik, hogy helyi szinten próbál kezelni társadalmi problémákat. Ezzel a probléma-kezeléssel a telepítők viszont csak részleges sikereket, pírusszi győzelmeket arathatnak, a társadalmi hatások ugyanis úgy tűnik, erősebbek a helyi hatásoknál.

A kockázatok szociológiai megközelítéseivel szemben támasztott ellenvetés elsősorban az, hogy elméleti megalapozottságuk hiányos (Vári, 2005), és nincsen egységes keretrendszer, amelybe illeszkednének az egyes kutatási területek. Bár a különböző probléma-felvetések mindegyike fontos adalékokat adott a kockázatkutatás fejlődéséhez, illetve a telepítési döntések

kérdéskörének tárgyalásához, önmagában az egyes elméletek – legyen szó a kockázatok kulturális elméletéről vagy a társadalmi bizalmatlanság elméletéről – nem magyarázzák kimerítően a telepítési döntések kudarcait.

### Kockázatkommunikációs megközelítés

Az utolsó megközelítés, amelyet cikkemben tárgyalni fogok, szorosan kapcsolódik az eddig bemutatott öt megközelítéshez, és támaszkodik azok eredményeire. *A kockázatkommunikációs megközelítés azt vallja, hogy a telepítési probléma alapvetően kommunikációs kérdés.* A telepítés során a legnagyobb kihívás abban áll, hogyan vehetnénk rá az embereket, hogy befogadjanak egy olyan létesítményt, amelyet nem szeretnének a kertjük mellett tudni. Milyen eszközökkel tudnánk elérni, hogy legalább ne tiltakozzanak a nemkívánatos üzem, technológia ellen? A megközelítés válasza egyértelmű: megfelelő kommunikációval. A felfogásmód talán nem is tekinthető különálló megközelítésnek, hiszen a beruházók számára negatív kockázatpercepciók tompításával éppúgy foglalkozik, mint a közgazdasági előnyök ecsetelésének problémakörével. Mégis az egyik legmarkánsabb irányzatnak nevezhető, amelynek hatásai Magyarországon is erőteljesen érzékelhetők az utóbbi években. A kockázat kommunikációjáról való gondolkodás kezdetei az 1980-as évek közepére tehetőek, ebben az időszakban a kutatók még úgy gondolták, hogy megfelelő kommunikációs eszközökkel a telepítési dilemma feloldható (Slovic, 1999). Noha az elmúlt két évtized alatt bebizonyosodott, hogy a kommunikáció korántsem gyógyír minden problémára (Slovic, 1993), azt is látnunk kell, hogy a kockázatkommunikáció több esetben sikereket könyvelhetett el.

A kockázatkommunikációs megközelítés, miképpen az eddig bemutatott megközelítések, a technikai megközelítés ellenpontosaként alakult ki. A kockázatkommunikáció eszköztára elsősorban azon a bezártságon próbál enyhíteni, amelybe a technokrata telepítési döntési folyamat kényszeríti a beruházókat. A kockázatkommunikáció céljáról ugyanakkor már megoszlanak a vélemények: egyesek szerint a beruházók kezében olyan eszköz, amelynek segítségével elhitetik az érintettekkel, hogy az adott létesítmény negatív hatásai, kockázatai elfogadhatóan alacsonyak, és aggodalomra nem adnak okot. Mások szerint a kommunikációnak a hiteles tájékoztatásra kell törekednie: egyrészt, hogy a laikusok számára elmagyarázza a várható kockázatok mértékét, másrészt feltárja a várható kockázatok mértékét, a költségeket a számok nyelvén, végül egyúttal képezze, oktassa is az embereket arra, hogy hogyan minimalizálhatják a kockázatokat,

illetve hogyan lehetnek aktív részesei a kockázatok enyhítése folyamatának (Morgan et al., 2002).

A kockázatkommunikáció általában elsődleges feladatának a bizalom és a hitelesség megteremtését tekintti. Peters és szerzőtársai (1997) empirikus kutatásukra támaszkodva arra jutottak, hogy az iparnak a lehető legnagyobb mértékű törődést és igyekezetet (care and concern) kell mutatnia a kockázati tényezők kezelésekor ahhoz, hogy a bizalmat és a hitelességet kialakítsa. A törődés és az igyekezet az érintettek számára fontosabbnak tűnik, mint a tudás és a szakértelem, vagy kissé meglepő módon, mint a nyitottság és az őszinteség. A kormányzati intézményekbe vetett bizalmat elsősorban ezeknek az intézményeknek az elkötelezettsége erősítheti. A civil szervezeteket viszont az teheti hitelesebbé, ha demonstrálni tudják szakértelmüket és tudásukat az adott témában. Azt látjuk, hogy mindhárom szektor azon a területen növelheti a beléje vetett bizalmat és erősítheti hitelességét, ha azokon a területeken fejlődik, amelyekben tradicionálisan a leggyengébb.<sup>6</sup>

A kockázatkommunikáció koncepcióinak középpontjában általában a szakszerű tájékoztatás áll, amely úgy tűnik, csakugyan alapfeltétele a bizalom erősítésének. A morális kérdések tárgyalásánál már szóltam viszont arról, hogy az egyoldalú kommunikáció feloldása és az érdekcsoportok bevonása sokat lendíthet az adott létesítmény telepítésének az ügyén. A kooperatív diskurzus módszere (Schneider et al., 1998) három lépcsőben igyekszik áthatalolni a szakértők és a laikusok közötti határvonalon, és megvalósítani a helyi emberek részvételét a döntéshozatali folyamatban. A többször sikerrel alkalmazott technika első lépéseként a különböző érdekcsoportok által vallott érdekeket, elvárásokat, értékelési szempontokat gyűjtik össze. Ezután azonosítják a különböző alternatívák hatásait és konzekvenciáit – ezt a fázist külső szakértői csoportok végzik. A harmadik lépcsőfokot a társadalmi döntés jelenti: laikusokból véletlenszerűen választott „esküdtek” választanak a vázolt alternatívákból. Az utolsó fázisban az érdekcsoportok csak tanúként vannak jelen, a döntésbe nem szólhatnak bele, ugyanakkor tájékoztatják, illetve felkészítik a résztvevőket.

Problematikus lehet, hogy sokszor éppen annak a kommunikátornak kellene hitelesen közreadnia a létesítményre vonatkozó információkat, aki a legmotiváltabb abban, hogy a tervezett beruházás megvalósuljon. Miközben saját jogászai bombázzák olyan érvekkel, hogy csak a lehető legkevesebbet árulja el a tervezett fejlesztésről, hogy később minél kisebb eséllyel lehessen ezeket az információkat a telepítő ellen fordítani, addig egyre több jogszabály követeli meg tőle a pontos és teljes körű tájékoztatást. Nem naivitás-e feltételezni, hogy a telepítő minden információt megoszt az

érintettekkel egy, a legtöbbször végletekig kielezett helyzetben, amikor tudja, mindig lesz néhány érintett, aki, tegyen és mondjon bármit, úgysem fog hinni neki? A hiteles tájékoztatásra vonatkozó ajánlások, azt látjuk, általában nem valósulnak meg a valós telepítési döntések során, leginkább azért, mert túl sok, egymásnak legtöbbször ellentmondó érdek feszül egymásnak.

**Összefoglalás**

William Freudenburg a telepítési döntések sikerét alapvetően három tényezőtől teszi függővé: milyen létesítményről van szó, milyen döntéshozatali folyamatot alkalmaznak a telepítés során, és végül hova kívánják telepíteni, azaz a helyszín milyen közösségi sajátosságokkal bír (Freudenburg, 2004). Különböző létesítmé-

nyek elutasíthatósága különböző, azok tényleges veszélyességétől és az észlelt kockázatok mértékétől is függ. Utóbbi különbségre világított rá az eltérő kockázatpercepciók tana, amely alapvetően pszichológiai magyarázatokkal szolgál a telepítési döntések kudarcaira. Az elmúlt évtizedekben úgy tűnt, a döntéshozatali folyamat finomításával ezek a kudarcok elkerülhetők. A befogadó települések, régiók kompenzálása, a méltányos telepítési folyamattal kapcsolatos elvárások kielégítése, a kockázatok párbeszédre alapuló kommunikációja mind olyan eszközök, amelyek a kudarcokból levont tanulságok elemzése után születtek. Az új évezred kezdetén bebizonyosodott, hogy egyik vázolt eszköz sem jelent csodaszert a telepítési problémára, szinte mindegyik újabb – gyakorlati, morális stb. – problémákat vet fel.

1. táblázat

A telepítési probléma eltérő megközelítései

	Technokrata megközelítés	Pszichológiai megközelítés	Közgazdasági megközelítés	Morálfilozófiai megközelítés	Szociológiai megközelítés	Kockázat-kommunikáció
Legfőbb megállapítás	• a telepítés többdimenziós döntés, ahol cél az optimális alternatíva kiválasztása technikai jellemzők alapján	• a szakértők kockázat-becslései nem egyeztetettek össze a laikusok kockázat-percepciójával	• a telepítési probléma a megfelelő kompenzációs szintek feltárásából áll, amellyel az érintettek elfogadják a létesítményt	• a tiltakozók az érintettek kizárását és a kockázatok igazságtalan elosztását utasítják el	• a telepítés során észlelt kockázatok nem függetlenek a társadalmi normáktól, kultúrától, intézményektől	• a telepítési probléma alapvetően kommunikációs kérdés
Fő kutatási eredmények	• várható hasznosságok kalkulációja, • szűrőmodellek alkalmazása, • szakértőkbe vetett bizalom, • többlépcsős modellek kifejlesztése	• a laikusok kockázatszlelése a kockázatok ismertségétől és félelmetességétől függ, • heurisztikák használata a kockázatbecslés során, • kis valószínűségek torzított észlelése, értelmezési nehézségei	• aukciós mechanizmusok kifejlesztése (fizetési hajlandóság feltérképezése), • kompenzációs csomagok kialakítása és tesztelése, • a kompenzáció mértékét az észlelt kockázat határozza meg	• az utilitarista modellek megkérdőjelezése, • a kockázatok igazságos elosztásának problémája, • hangsúly a méltányos döntési folyamaton, • környezetvédelmi igazságosság és rasszizmus problémák	• társadalmi bizalmatlanság, • kulturális sajátosságok, • intézményi standardok kialakítása, • politikai folyamatok, • rendszer-gondolkodás szükségessége	• a bizalom és a hitelesség megteremtésének kérdései, • objektív adatok kommunikációja, • szakszerű tájékoztatás, • kooperatív diskurzus
Legfontosabb kritikák	• egységesen elfogadott módszertanok hiánya, • bizonyos tudásformák kizárása az elemzésből, • dimenziók összemérése kétséges	• a negatív kockázatpercepció nem feltétlenül vezet elutasításhoz, • a szakértői becslések is korlátozottak, • nem létezik objektív kockázat	• a befogadók megvesztegetésnek érzékelik, • „félelmetes” kockázatoknál nem nagyon működik, • az érintetteket gyanakvóvá teheti	• a környezetvédelmi rasszizmus koncepciója erősen amerikai gyökerű, • a versengő morálfilozófiai iskolák között nem lehet igazságot tenni	• a megközelítés nem alkot egységes egészet, különböző elméletek laza halmaza, • a különböző felvetések egyenként nem magyarázzák a telepítési döntések kudarcait	• a tájékoztatás az érintettek bevonása nélkül méltányossági aggályokat vet fel, • az eltérő érdekeltségek feloldása lehetetlennek tűnik

A telepítési döntéseket övező társadalmi konfliktusok problémája ugyanis túlmutat egy-egy sikertelen telepítési döntés keretein. Egyfelől a helyi közösségek struktúrája, politikai aktivitása, másfelől az egész társadalom hozzáállása, értékrendje rendkívüli módon leszűkíti a telepítők mozgásterét, és számos esetben előrevetíti a telepítési döntések kudarcát. Az is megfigyelhető, hogy egy-egy megközelítés neves szerzői egyre többször publikálnak olyan tanulmányokat, amelyek a társadalmi tényezők szerepét hangsúlyozzák. Az eltérő kockázatpercepciók egyik fő teoretikusának számító Paul Slovic a kilencvenes években a kockázat-észlelés pszichológiai kérdései mellett már elsősorban a társadalmi berendezkedéseknek, mozgalmaknak és a médiának a kockázatok percepciójára gyakorolt hatását kutatta (Slovic, 1993; Slovic, 1999). Howard Raiffa, aki korábban a technokrata megközelítés egyik legfeltűnőbb híve volt, kutatótársaival az elmúlt évtizedben a társadalmi igazságosság és a környezetvédelmi rasszizmus kérdéseit vizsgálta, és próbálta beépíteni döntési modelljébe (Field et al., 1996). A különböző megközelítések képviselői, úgy tűnik, nem tudják megke- rülni a telepítési döntésekkel kapcsolatos szociológiai tárgyú felvetéseket. (A 1. táblázatban igyekeztem összefoglalni a különböző megközelítések sajátosságait, az elért kutatási eredményeket és a legfőbb kritikákat.)

Tanulmányomban, bár törekedtem a teljes szakirodalmi spektrum bemutatására, nem érinthettem minden alternatív megközelítést. Így az összefoglalóból kimaradt a tranzakciós költségek gazdaságtanának eszköztárával dolgozó érvrendszer bemutatása, ami a negatív externáliák kezelésére, internalizálásának kérdésére helyezi a hangsúlyt, de nem foglalkoztam a konfliktusok tárgykörére fókuszáló megközelítéssel sem, ami a telepítések körüli konfliktusok természetrajzával, annak általános leírásával foglalkozik. Bár a különböző problémákat igyekeztem logikus keretrendszerben bemutatni az előző oldalakon, azok általában nem önmagukban jelennek meg, hanem együtt – egymást sokszor erősítve – a telepítési döntések során.

**Lábjegyzet**

<sup>1</sup> Ezúton is szeretném megköszönni Pataki György és Harangozó Gábor segítőkéz tanácsait, építő jellegű kritikáit. Az írás esetleges hiányosságaiért és tévedéseiért azonban kizárólag a szerző tartozik felelősséggel.  
<sup>2</sup> Ez a definíció összhangban van a mára már klasszikusnak tekinthető freemani stakeholder-menedzsment megközelítéssel (Freeman, 1993; Boda – Radácsi, 1996).  
<sup>3</sup> A szűrőmodellek és a számszerűsítő modellek különbségeiről részletesebben lásd Zoltayné Paprika Zita Döntésemélet című munkájának (2005) módszertani fejezetét.

<sup>4</sup> Arról nem is beszélve, hogy a kompenzációs költségek emelkedése végső soron a telepítés hatékonyságát is megkérdőjelezheti. Azokban az esetekben, amikor a kompenzációs költséget nem kívánják vagy nem tudják a régió más településeire terhelni, akkor a beruházó azzal szembesülhet, hogy fogyasztóival kell megfizettetnie a felmerülő költségeket (állami beruházás esetén esetleg az adófizetők állhatják a megnövekedett terheket). A túlzottan magas költségek az adott beruházó cég versenyképességét csökkenthetik, amely végül akár meghátrálásra is kényszerítheti a telepítés során.

<sup>5</sup> Az 1950. november 4-én aláírt Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelmének Európai Egyezményének 8. cikkelye garantálja mindenkinek a jogát a magánéletének, a családjának és az otthonának tiszteletben tartásához. A dokumentum alapján szolgált több telepítési konfliktus jogi rendezéséhez (Davy, 1996).

<sup>6</sup> Vagy legalábbis ez a sztereotípiák alakult ki a fenti három szektorról: az ipart nem érdekli a természeti környezet, és kevés figyelmet szentel a környezeti kockázatoknak, az állami intézmények nem képesek a hosszú távú gondolkodásra, elköteleződésre, a civil szervezetek pedig nem rendelkeznek megfelelő szakértelemmel „tudományos” területeken. A kutatás eredményei lehet, hogy csak a jól ismert sztereotípiákat igazolják vissza. Az viszont valószínűsíthető, hogy a kialakult negatív sztereotípiákat enyhíteni tudó kommunikáció sikeres eszköz lehet a szereplők kezében.

**Felhasznált irodalom**

Bennedson, M.B. – Kirkwood, C.W. (1982): Selecting Sites for Coal-Fired Power Plants. Journal of the Energy Division, Proceedings of the American Society of Civil Engineers 108: pp. 69–78.  
 Boda Zs. – Radácsi L. (1996): Vállalati etika. BKE Vezetőképző Intézet, Budapest  
 Chikán A. – Demeter K. (szerk.) (1999): Az értékteremtő folyamatok menedzsmentje. AULA Kiadó, Budapest  
 Davy, B. (1996): Fairness as Compassion: Towards a Less Unfair Facility Siting Policy. Risk: Health, Safety, and Environment, No. 7, pp. 99–108.  
 Douglas, M. – Wildavsky, A. (1982): Risk and Culture. University of California Press, Berkeley  
 Field, P. – Raiffa, H. – Suskind, L. (1996): Risk and Justice: Rethinking the Concept of Compensation. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 545, No. 1, pp. 156–164.  
 Freeman, E.R. (1993): Stakeholder-menedzsment. In: A vállalat és működése. AULA Kiadó, Budapest, pp. 81–94.  
 Frey, B. – Obholzer-Gee, F. – Eichenberger, R. (1996): The Old Lady Visits Your Backyard: A Tale of Morals and Markets. Journal of Political Economy, Vol. 104, No. 6, pp. 1297–1313.  
 Freudenburg, W.R. (2004): Can we learn from failure? Examining US experiences with nuclear repository siting. Journal of Risk Research, Vol. 7, No. 2, pp. 153–169.  
 Freudenburg, W.R. – Pastor, S.K. (1992): NIMBYs and LULUs: Stalking the Syndromes. Journal of Social Issues, Vol. 48, No. 4, pp 39–61.

- Groothuis, P.A. – Miller, G.* (1997): The Role of Social Distrust in Risk-Benefit Analysis: A Study of the Siting of a Hazardous Waste Disposal Facility. *Journal of Risk and Uncertainty*, Vol. 15, No. 3, pp. 241–257.
- Hunold, C. – Young, I.M.* (1998): Justice, Democracy, and Hazardous Siting. *Political Studies*, Vol. 46, No. 1, pp. 82–95.
- Kasperson, R.E.* (1986): Hazardous Waste Facility Siting: Community, Firm, and Governmental Perspectives. In: *Hazards: Technology and Fairness*, National Academies Press, Washington D. C.
- Kuhn, R.G. – Ballard, K.R.* (1998): Canadian Innovations in Siting Hazardous Waste Management Facilities. *Environmental Management*, Vol. 22, No. 4, pp. 533–545.
- Kunreuther, H.* (1986): Hazard Compensation and Incentive Systems: An Economic Perspective. In: *Hazards: Technology and Fairness*, National Academies Press, Washington D. C., pp. 145–163.
- Kunreuther, H. – Linneroth, J. – Vaupel, J.W.* (1984): A Decision-Process Perspective on Risk and Policy Analysis. *Management Science*, Vol. 30, No. 4, pp. 475–485.
- Kunreuther, H. – Easterling, D.* (1990): Are Risk-Benefit Tradeoffs Possible in Siting Hazardous Facilities? *The American Economic Review*, Vol. 80, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Second Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1990), pp. 252–256.
- Lesbirel, S.H.* (2003): Markets, Transaction Costs and Institutions: Compensating for Nuclear Risk in Japan. *Australian Journal of Political Science*, Vol. 38, No. 1, pp. 5–23.
- Minehart, D. – Neeman, Z.* (2002): Effective Siting of Waste Treatment Facilities. *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 43, No. 2, pp. 303–324.
- Mitchell, R.C. – Carson, R.T.* (1986): Property Rights, Protest, and the Siting of Hazardous Waste Facilities. *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 76, No. 2, pp. 285–290.
- Morgan, M.G. – Fischhoff, B. – Bostrom, A. – Atman, C.J.* (2002): *Risk Communication: A Mental Models Approach*. Cambridge University Press, Cambridge
- Pataki Gy.* (2007): Bölcs „laikusok” – Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. *Civil Szemle*, Vol. 4, No. 3-4, pp. 144–156.
- Peters, R.G. – Covello, V.T. – McCallum, D.B.* (1997): The Determinants of Trust and Credibility in Environmental Risk Communication: An Empirical Study. *Risk Analysis*, Vol. 17, No. 1, pp. 43–54.
- Popper, F.* (1981): Siting LULUs. *Planning*, Vol. 47, No. 4, pp. 12–15.
- Schneider, E. – Oppermann, B. – Renn, O.* (1998): Implementing Structured Participation for Regional Level Waste Management Planning. *Risk: Health, Safety & Environment*, Vol. 379, pp. 379–395.
- Slovic, P.* (1987): Perception of Risk. *Science*, Vol. 236, pp. 280–285.
- Slovic, P.* (1993): Perceived Risk, Trust, and Democracy. *Risk Analysis*, Vol. 13, No. 6, pp. 675–682.
- Slovic, P.* (1999): Trust, Emotion, Sex, Politics, and Science: Surveying the Risk-Assessment Battlefield. *Risk Analysis*, Vol. 19, No. 4, pp. 689–701.
- Tversky, A. – Kahneman, D.* (1973): Availability: A heuristic for judging frequency and probability. *Cognitive Psychology*, 4, pp. 207–232.
- Tversky, A. – Kahneman, D.* (1974): Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science, New Series*, Vol. 185, Iss. 4157, pp. 1124–1131.
- Vári Anna* (2005): Kockázat. In: *Zoltayné Paprika Zita: Döntéelmélet*. Alinea Kiadó, Budapest
- Wigley, D.C. – Shrader-Frechette, K.* (1996): Environmental Racism and Biased Methods of Risk Assessment. *Risk, Health, Safety & Environment*, Vol. 55, No. 4, pp. 55–88.
- Wynne, B.* (1996): Misunderstood misunderstandings. In: *Irwin, A.–Wynne, B. (szerk.): Misunderstanding Science?: The Public Reconstruction of Science and Technology*. Cambridge University Press, Cambridge, UK, pp. 19–46.
- Zoltayné Paprika Z.* (2005): *Döntéelmélet*. Alinea Kiadó, Budapest

Cikk beérkezett: 2008 4. hó  
Lektorai vélemény alapján véglegesítve: 2008. 5. hó

NYIRI Zoltán

# TRÉNINGEK ÉS EREDMÉNYESSÉGÜK MÉRÉSÉNEK PROBLÉMÁI – KUTATÁS NARRATÍV MÓDSZERREL

A hazai közép- és nagyvállalatok minden évben milliós nagyságrendű összegeket költenek nehezen mérhető eredményeket produkáló csapatépítő és kommunikációs tréningekre. A szerző cikkében bemutatja a leggyakoribb okokat, melyek miatt a készségfejlesztő tréningek eredményessége nehezen mérhető, és röviden beszámol a Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Karán folyó kutatásról, amelynek keretében narratív interjúkkal próbálják felderíteni, hogy a tréningeket követően a résztvevők milyen – a képzésnek tulajdonított – változásokat észlelnek a munkavégzés során.

*Kulcsszavak:* vállalati tréning, narratív interjú, észlelt következmények

Napjaink információviharában a szakmai tudás mellett drasztikusan felértékelődik az olyan képzések szerepe, melyek az önismeretet, kommunikációt, együttműködést, problémamegoldást fejlesztik (Barta – Kristály, 1996; Németh, 2002). Ma már nincs idő arra várni, hogy a „kollektíva majd összecsiszolódik”. Intenzív csapatépítő tréningek szolgálnak katalizátorként a folyamatban (Kalmár és társai, 2006a, 2006b; Merényi, 2007).

A munkaadók igyekeznek a legtöbbet kihozni az erőforrásokból, így az emberből is, ezért a humán erőforrás menedzselésének reneszánszát éljük (Heidrich, 2007). A „tökéletes munkaerő” beszerzése azonban nem valósítható meg a munkaerőpiacról. Fejlesztés és HR-esek a legjobb embereket válogatják ki, de nekik is készségfejlesztő tréningeket rendelnek (Klein – Klein, 2006).

A folyamatos képzések/továbbképzések szükségessége egyes szervezetekben valóban trivialis, mások – tipikusan kisvállalkozások – jóval kevesebb figyelmet fordítanak rá. Az utóbbiak ezt általában idő- és forráshiánnyal indokolják. A munkavállalót „ki kell venni” a tevékenységből, pénzbe kerül az oktatás, a terembér, esetenként a szállás stb. Az a szervezet, amelyik teljes mértékben nélkülözi a képzéseket, az valószínűleg nem számol a képzés hiányából fakadó költségekkel (Tonk, 2004).

A képzések hiánya a tetemes idő- és pénzproblémákon túl gyakran a mérhetőség nehézkességének is köszönhető (Hargitai, 2004), hiszen általános vélemény szerint roppant kemény feladat egy-egy program valós eredményét, hozzáadott értékét számszerűsíteni. További ok a közvetlen vagy közvetett rossz tapasztalat (pl. egy ismerős negatív véleménye), mely egy rosszul megtervezett vagy lebonyolított tréningből fakad. Gyakori, hogy a vállalatok csak a tréninget rendelik meg, és elmarad az előkészítő-diagnosztikus vagy igényfelmérési szakasz, elmarad a követés, illetve cikkünk fókuszsa, a mérés. Többek között emiatt fordulhat elő, hogy a hosszas döntés után létrejött, nehezen finanszírozott tréning nem eredményez érezhető változásokat, és a megrendelőnek egy életre elmegy a kedve a tréningezéstől. Ugyancsak sok kárt okoznak a Barlai – Szatmáriné (1997) által említett önjelölt „mágusok”, akik kétes értékű tréningjeikre még kétesebb értékelési módszereket javasolnak.

Oktatási szakértők és HR-kutatók körében egységes vélemény: hosszú távon csak azok maradnak versenyben, akik a hagyományos szakmai oktatások mellett korrekt, mérhető eredményeket produkáló új típusú, kompetenciaalapú és készségfejlesztő képzéseket is igénybe vesznek. Érvényes ez mind az iskolarendszerű oktatásra (Zrinszky, 1995; Barakonyi, 2004; Henczi, 2005, 2006; Noszkay, 2006), mind a munkahelyi fej-

lesztésekre (Simonyi, 1997; Kováts, 2003; Zachár 2003; Bokor és társai 2005; Fülöp, 2007; Kósa, 2007).

Sok szervezet azonban még mindig komolytalannak ítéli a készségfejlesztő tréningeket. Vagy nem rendelkeznek ilyet egyáltalán, mert nem értik, milyen hozadéka van egy olyan képzésnek, ahol csekély mértékű a lexikális ismeret, vagy rendelkeznek ugyan, de ekkor is általános az érdektelenség a mérhetőség iránt (Klein – Klein, 2006). Barizsné (2004) 44 hazai vállalat oktatáspolitikáját felölelő elemzése során arra jutott, hogy a vizsgált szervezetek 43%-a semmilyen értékelési technikát nem alkalmaz. Úgy tűnik azonban, hogy egyre több szervezetben megjelent, és a jövőben tovább erősödik az az elvárás, hogy a HR-csapat, miután megállapította az igényelt kompetenciákat, képes legyen gyorsan és hatékonyan eldönteni, mely képzésekre van szükség, és azok milyen mértékben hozzák vissza a befektetett tőkét (Rangasz, 2007). A képzések ugyanis hosszú távú befektetésként működnek: jó költség-haszon aránnyal, kiszámítható kockázat mellett megbízható jövedelmezőséget várnak el tőlük (Hoós, 1997). E tényezőkből azonban csak a költség és a kockázat biztos. Ugyan a nyereség is gyakran jelentkezik, a HR azonban ezt nem mindig tudja alátámasztani. Az elmúlt évek hazai tapasztalatai alapján kimondhatjuk: amikor megszorításokra kerül sor, a szervezetek sokszor az oktatási büdzsét fogják vissza, mert nem érzik a megtérülést (Hargitai, 2004).

A szakirodalom általában a képzések négy szintű értékelését javasolja: résztvevői elégedettség, elsajátított ismeretek, magatartásváltozások, üzleti eredmények (Fisher et al., 1999; Gazdag – Szatmáriné, 1999; Erdélyi, 2000). A négy szint kezeléséhez Ivancevich (2007) értékelési mátrixot szerkesztett, Pálinkás – Vámosi (2002) pedig mellett érvel, hogy minden szinten be kell építeni a felelősség tudat és a kezdeményező-készség fejlesztését is. Egyes szerzők – elismerve ugyan az erős szubjektivitást – az oktatók szemszögéből való értékelést is megemlítik (Klein, 1998). A négy szint sorrendben egyre nehezebben mérhető, de egyre fontosabb eredményeket szolgáltat. A vállalatok – ha mérnek is – gyakran csak az első két szintig jutnak el (Erdélyi, 2006; Kalmár és társai, 2006a; Málóvics, 1999).

Bonyolítja a helyzetet, hogy a készségfejlesztést célzó tréningek egyes típusai motivációs és/vagy egyszerre rekreációs célokat is szolgálnak (Langer – Raátz, 2000). Számos kutatási eredmény arra utal, hogy a tréningek egyes formái (pl. a játékos, szabadtéri programok) a tartós teljesítménykényszer okozta kihívások (stressz, kiégés, pszichoszomatikus betegségek) megelőzésében vagy kezelésében is szerepet játszhatnak (Dykes – Szakály, 1993; Ray – Szabó 2006; Grant, 2006). Ezeket a hatásokat végképp nehéz lenne szám-

szerúsíteni. Annál is inkább, mert a tartós változás megbízható méréséhez Erdélyi (2006) szerint legalább három hónapos, más szerzők (Janovics, 2006) szerint akár másfél éves időtáv is szükséges.

### Tréningek a szervezetben

Az első tréningjellegű kísérleteket a XX. század eleji Amerikához kötik, de a módszer térnyerése csak a század második felére tehető. Hazánkban a tréningtörténelem időszámítása a 70-es évek közepére datálható, amikor az ENSZ fejlesztési szervezete, az UNIDO beindította a szervezett trénerképzést (Langer – Raátz, 2000; Rudas, 2001; Kiss, 2003). Ma a magyarországi tréningpiac kínálati oldalán mintegy ötszáz vállalkozás tevékenykedik, éves összforgalmuk megközelíti a hétmilliárd forintot (Hargitai, 2004), de az anomáliákat jól mutatja, hogy a keresleti oldalon a magyar tulajdonú cégek közel fele rendkívül korlátozottan vesz igénybe tréningeket (www.menedzsmentforum.hu).

Jelen cikkben megkülönböztetjük a készségfejlesztő (azon belül is a kommunikációs) és csapatépítő tréningeket a többi képzési formától, és csak az előbbieket észlelt következményeit vizsgáljuk. Tökéletes elhatárolás természetesen nem lehetséges. Egyes szerzők a képzést mint átfogó fogalmat határozzák meg, melynek alcsoportjai a különböző elméleti oktatások, fejlesztések, tréningek (Gazdag – Szatmáriné, 1999). Mások egymástól elkülönülő, de közös területekkel is rendelkező halmazként határozzák meg a képzést, a fejlesztést és a tréningeket (Erdélyi, 2006). Az egyik legátfogóbb képet adja e téren Klein és Klein (2006).

A szakirodalom erősen megosztott abban a kérdésben is, hogy mikor és milyen tréningek szükségesek egy szervezet számára. Bár a legtöbb szerző elengedhetetlennek tartja az ismeretek bővítése mellett a készségfejlesztést (Soós, 1997; Bakacsi et al., 2000; Poór, 2000; Klein, 2002), vannak olyan hangok is, melyek kiemelik, hogy a gyakran alkalmazott ilyen jellegű fejlesztés hasznossága a vállalati életben erősen vitatható. Véleményük szerint a módszert sok szervezet csak tüneti kezelésre, a valós problémák elfedésére veszi igénybe. Más esetekben a munkavállalók manipulálására vagy indirekt értékelésére használják. Ezek az alkalmazások kifejezetten károsak is lehetnek (Perrow, 1995; Juhász, 2005).

A vállalati életben meglehetősen gyakoriak a kommunikációs és csapatépítő tréningek, illetve ezek valamilyen kombinációja. Kiss (1994) bemutat egy amerikai kutatást, amelyben a száz főnél nagyobb létszámú vállalatok körében végeztek reprezentatív felmérést a képzésekről. Ez azt mutatja, hogy a vállalatok fele

(51,2%) vesz igénybe csapatépítő tréningeket, 45,3%-a prezentációs, 35,9%-a tárgyalási tréningeket. Az újabb kutatások még ennél is magasabb számokat mutatnak (Buckingham – Coffman, 2001). Közelmúltbeli magyarországi felmérések szintén hasonló eredményekről számolnak be (Vámos, 2001; Kiss, 2003; Pelczné – Szadai, 2003; Barizsné, 2004). A képzések jellegének, folyamatosságának és értékelésének szükségességét illetően azonban jóval kedvezőtlenebb az itthoni helyzet (Benedek, 2002; Klein – Klein, 2006).

### Az értékelések problémái

A jól előkészített és végrehajtott kommunikációs és/vagy csapatépítő programok mellett sok elméleti és gyakorlati szakember érvel, de a konkrét eredményekről és azok mérhetőségéről erősen megoszlanak a vélemények. Egyesek meggyőződése szerint már akkor is megéri a befektetés, ha a tanulást nem is szolgálja mérhetően, „mindössze” jobb hangulatot teremt. Állításuk szerint az utasításon alapuló irányítás rég átadta helyét a csapatmunkának, és a jó vállalati légkör ehhez nélkülözhetetlen (Rab – Szabó, 2002; Hargitai, 2004). F. Várkonyi (2006) idézi az amerikai Gallup Intézet kutatási eredményeit, mely szerint ahol jól érzik magukat a munkavállalók, ott több kreatív ötlet jelenik meg, megbízhatóbb a minőség, kevesebb a hiba, a mulasztás, kisebb a fluktuáció, hatékonyabb a válságkezelés. F. Várkonyi ezeket az eredményeket a belső motiváció erősödésével magyarázza, melyet kizárólag anyagi jutalmazással vagy különböző szankcionálásokkal nem lehet elérni.

Egy – a Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Karán jelenleg is folyó – kutatás szerint olyan állásponttal is találkozhatunk, miszerint az eredmények ugyan nem számszerűsíthetők, de „ha csak pár %-ot dob az értékesítésen, már akkor is bőven megéri”. (12. sz. interjúalany, értékesítési igazgatóhelyettes).

A másik végletet a „tréning-hívók” jelentik: „Nézd, én ott vagyok mindenhol, ahol csak lehet. Saját zseből. Durva számításaim szerint az elmúlt öt évben kétmillió fölött költöttem tréningre... Voltak gyengék, jók és nagyon jók, de fogalmam sincs, konkrétan melyik mennyire érte meg... Általában még a leggyengébben is volt egy mondat, ami miatt megérte. Viszont abban teljesen biztos vagyok, hogy ezek nélkül ma nem lenne cégem, ahol kb. hetente visszajön a befektetés.” (33. sz. interjúalany, vállalkozó)

Mi azon a véleményen vagyunk, hogy számos tréning még akkor is eredményesnek mondható, ha adott esetben nem, vagy nehezen mutatható ki az Erdélyiék (2006) által várt hosszú távú hatás. Saját oktatási gyakorlatunkban is számos példa akad arra, amikor a tré-

ningen felfrissült, fellelkesült értékesítői csapat már közvetlenül a képzés utáni napokban jobban teljesít, mint előtte – és a lényeg, hogy ezt a teljesítménynövekedést a tréningnek tudják be. Úgy látjuk, a legjobb tréningek arra is képesek, hogy egyfajta pozitív spirált indítsanak be: a résztvevők a kapott eszközök és motiváció birtokában hatékonyabban dolgoznak, ez növeli az önbecsülésüket, ettől még hatékonyabbak lesznek stb. A tréner és a megrendelő ügyes együttműködésével pedig elérhető, hogy a lendület a következő tréningig is kitartson.

Mindezekon túl mi az oka a széles körű bizonytalanságnak a tréningek értékelésében? Először is vegyünk számba néhány közismert szociálpszichológiai tényezőt, melyek a tréningek értékelését befolyásolják:

- nyílt véleménynyilvánításnál fellép a csoportnyomás: „ha a többiek szerint hasznos/értéktelen, lehet benne valami... én sem járatom le magam azzal, hogy mást mondok”,
- a tréning zárásánál egyesekben az elválás, a búcsú negatív érzése az által oldódik, ha azt gondolják: „igazából nem is volt ez akkora élmény”,
- kognitív disszonancia: „elég drága volt, csak talá-lunk benne hasznosítható elemeket”,
- elsőbbségi hatás: a trénerrel, feladatokról stb. szerzett első benyomás mintegy irányt szab a későbbiek értelmezéséhez,
- újdonsági hatás: az utolsó gyakorlatra könnyebb emlékezni,
- holdudvarhatás: szimpatikus tréner mellett jobbnak tűnik a képzési program; ha kellemetlenségek adódnak a helyszínnel, rosszabb megítélés alá esik minden stb.,
- sztereotípiák: a tréninggel kapcsolatos előzetes elvárások önmagát beteljesítő jóslatként működhetnek,
- attribúció: a tréning alatti/utáni viselkedést abban az esetben is a tréning következményének tekintik, ha a kettő között valójában nincs szignifikáns kapcsolat,
- énvédő torzítás: amennyiben a tréning alatt kudarc éri az egyént, hajlamosabb az eseményt a tréning hibájának felróni, mintsem saját magának,
- a kontrolláló személy szerepe: más értékelések születhetnek attól függően, hogy ki végzi az értékelést (Knoll, 1996; Szabó, 2006 nyomán).

Nem szociálpszichológiai törvényszerűség, de ide sorolható torzító tényező az is, hogy attól függően is változik a tréningek – kinyilvánított – megítélése, hogy valamely ok miatt (trénerrel való személyes kapcsolat, pihenés, munkakerülés, sznobhatás stb.) a résztvevő érdekelt vagy nem egy újabb program megvalósításában.

A tréningek egyik leggyakrabban hangoztatott problémája, hogy nagyon nehezen tudjuk elválasztani hatásait más hatásoktól. Ráadásul ugyanazon képzés hasznosítása egyénenként, szervezeti egységenként is eltérő lehet (Juhász, 2005). Problémaként jelentkezik az is, hogy ha még ki is tudjuk mutatni, hogy fejlődött a résztvevők kommunikációs készsége, ez önmagában nem garancia arra, hogy ezt a szervezet céljai érdekében fel tudja és akarja használni.

A tréningek releváns mérésének további akadály, hogy sok résztvevőnek nincs megfelelő összehasonlítási alapja. A konvencionális iskolarendszerben ugyanis szinte teljességgel hiányzik ez a fejlesztési forma (Jakab, 2001). Egyes pedagógusok szerint Magyarországon a mai napig döntő többségében gyorsan változó ismeretek ezreit tömik alkalmatlan eszközökkel a fejekbe, mely passzivitáshoz, alulteljesítéshez vezet. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv támogatja ugyan az együttműködésre, kreativitásra, nyitottságra, rugalmasságra nevelő programokat, de még csak alig néhány iskola indult el ebbe az irányba (Kiss – Balogh, 2004; Frank, 2007). Az a tény, hogy a ma tréningező közepkorosztály még a hagyományos oktatási rendszerben szocializálódott (Szenes, 1991; Szirmai, 1997), olyan prekoncepciókat teremt a képzésekkel kapcsolatban (Benedek, 2002), mely erősen torzíthatja a tréningek értékelését. Az egyik legjellemzőbb példa a torzításra: miközben a szakemberek külföldön (Birkenbihl, 1998; Charles – Clarke-Epstein, 1998; Seifert – Göbel, 2001; Tamblyn – Weiss 2002; Kroehnert, 2004) és itthon is (Gabnai, 1987; Bús, 1998; Rudas, 2001; Kaposi, 2002; Sugár – Takács, 2003; Nagy, 2005) évek óta kifejezetten szorgalmazzák a játékos tanulást, addig ez a módszer sok felnőtt tréningrésztvevő szemében egyenlő a komolytalansággal (Bodnár, 2007). A nagyszámú szerzőt annak alátámasztására soroltuk fel, milyen elkövető mélységű szakadék tátong a tréninges „játékok” szakmai és laikus megítélése között. A tréningekkel szembeni egyik legnagyobb ellenállást ugyanis az okozza, hogy a résztvevők úgy érzik, érdemi munka helyett gyermekded játékkal töltik az egész napot – százazrekért, munkaidőben. Ez a jelenség annak ellenére is fennáll, hogy már közel harminc éve dolgoznak és „játszanak” Magyarországon is a mai értelemben vett trénernek. Az egyetemről néhány éve kikerült, esetlegesen nyugat-európai, amerikai oktatási intézményeket megjáró fiatalok hozzáállása már sokkal elfogadóbb a játékos tréningmódszerhez (Berde – Dienesné, 1998; Hargitai, 2004; Forgács és tsai, 2001; Forintos, 2001). Saját tapasztalatunk alapján azt látjuk, hogy a trénernek rá kell éreznie arra, mikor szükséges, hogy „megmagyarázzon” egy játékot vagy játéknak tűnő gyakorlatot

és mikor áll meg az önmagában. Azt gondoljuk, ezen a téren a trénernek sokat tehetnek a módszer pozitívabb megítéléséért.

A tréningértékeléseket szintén nehezíti, hogy sem a vezetők, sem a humán szakemberek – idő vagy felkészültség hiányában (Szóts – Kováts, 2007) – sem a régebbi, de alkalmazható (Poór – Wacha, 2000), sem az újabbnál újabb értékelési módszerek (Barcy, 1997; Poór – Karoliny, 2001; Kováts, 2003; Rolek, 2007) alkalmazásában nem szereznek elég tapasztalatot. Így aztán gyakori, hogy a megrendelő nem rendelkezik pontos képpel arról, mit is vásárol, illetve mit kellett volna kapnia (menedzsmentforum.hu). „Mi egy vidám, játékos programra készültünk, aztán katonai kiképzéshez hasonlatos elbánással találkoztunk, melyet csoportos pszichoterápia követett.” (17. sz. interjúalany, személyügyi vezető). Hasonló eredményre jutott Bellér (2003) és Szabó (2007) egy-egy közelmúltban publikált tanulmányban.

Időnként maguk a trénercégek sem törekednek arra, hogy megbízhatóan mérjék saját produktumukat. Meg sem próbálnak egy képzésértékelő lap pozitív eredményeit lobogtatva bekerülni új ügyfelekhez, hanem ajánlaskéréssel, hideghívásokkal próbálkoznak, és reménykednek a sajtó reklám hatékonyságában (Veres, 1998). Az is előfordul, hogy maguk az érintett személyek sem érdekeltek a valós következmények felszínre hozásában: akad, amikor a trénernek szeretnék elkendőzni a sikertelenséget (Kiss, 2003), más esetben a megrendelők nem szeretnék szembesülni azzal, hogy kidobták a pénzüket az ablakon (Vörös, 2007).

A problémához érdekes adalékkal szolgál Kiss (2003), aki úgy véli, hogy egyes esetekben a trénernek vagy szakmai szervezeteik közötti rivalizálás és féltékenység is gátja az értékelési módszerek tökéletesedésének.

A külföldi trendek azonban abba az irányba mutatnak, hogy a megrendelők a tréningeknél is egyre pontosabban szeretnék tudni, mit kapnak a pénzüikért. Kaposi (2006) ismerteti egy német nagymintás felmérés adatait, melyek azt mutatják: a személyre szabottság és a saját irányítású tanulási folyamatok mellett a képzések kontrollingjának jelentősége is nőni fog.

### A narratív megközelítés

Elsőként Dilthey szorgalmazta, a századforduló táján, született önéletrajzi elbeszélések (pl. naplók) kapcsán a narratív feldolgozás fontosságát, kiemelve, hogy ezek az írások nagy értéket hordozhatnak a humán tudományok számára (Pataki, 1995). Bartlett 1932-ben hasonló gondolatokat megfogalmazó munkáját, „Az emlékezés”-t a 70-es években fedezték újra fel.

A kutatók elképzelése közös volt: az emberi emlékezet történeteken keresztül aktív szervezője az életünkben előforduló eseményeknek. Múltbeli tapasztalatainknak célkitűző és problémamegoldó gondolkodásunkkal képesek vagyunk értelmet adni. Emlékeinkből koherens történeteket, „forgatókönyveket” hozunk létre, hogy sémákat alkothassunk a biztonságosabb és kényelmesebb élet érdekében.

Sandra Jovchelovitch (1998) egyenesen azt állítja, hogy minden emberi tapasztalat kifejezhető elbeszélő (narratív) formában: történetek segítségével idézzük fel és állítjuk időrendbe tapasztalatainkat, lehetséges magyarázatokat találunk rájuk, és eljátszhatunk az egyéni és társas életünket formáló események láncolatával. A történet (narratívum) az események pszichológiai perspektívájába, azaz a szereplők bemutatásának különböző módjába is betekintést nyújt, ezen keresztül nemcsak a konkrét eseménysort lehet megismerni, hanem az emberi szándékokat, véleményeket, tapasztalatokat és következményeket is.

A történetek a szociális reprezentációk előállítói és hordozói: a narratívumok formája és tartalma közvetlen összefüggésbe hozható az elbeszélő, a csoport és a közösségi érdek között fennálló sokrétű és szövevényes viszonytal, sőt e kapcsolat alakítja ki a narratívumokat. Strukturájukkal kifejezik az őket életre hívó közösségi formákat. Az emberek történeteket alkotnak, hogy a világot megértsék, s ezeket meg is osztják egymással. A közösségi érzés és a szociális identitás tehát egyaránt narratívumokban gyökerezik, mi több, a legindividuaisabb emlékeink társas lehorgonyozása is elbeszélésekkel történik (László – Thomka, 2001).

Fisher (1999) magyarázata szerint a történetek döntő sajátossága, hogy szilárd jelentést adnak az eseményeknek. Tapasztalataink lehetnek összefüggéstelen mozaikokká, a történetek azonban racionalitással és emocionális háttérrel rendelkezve teljes képpé rendezik azokat.

Fentiek alapján a narratív interjú (NI) lényege, hogy történetmesélő, vagyis narrátori szerepbe helyezzzük interjúalanyainkat. Az elkészült interjú ezáltal jellegzetes énelbeszélés (self-narrative), amely Pataki (1995) meghatározása szerint a „személyes élettörténet eseményeit, s azok értelmezéseit koherens szerkezetbe rendező narratívum, melyekből az egyén felépíti önnön biográfiáját”.

Az NI-s elemzés a kvalitatív kutatási módszerek közé sorolható (László, 2005). A strukturált interjúnál nyitottabb, ezért szabadabb folyást enged az események felidézésének. Elegendően spontán ahhoz, hogy a válaszoló szempontjából fontos aspektusok kerülhessenek a felszínre (Topcu, 2005). A mélyinterjúnál viszont részletesebb, elemzése során a szavak mélyéig hatol (Ehmann, 2002). Bár minőségi módszer lévén a

kvantifikáció nem elsődleges célja (Szokolszky, 2004), de ha számszerűsített adatokra törekszünk, akkor is jó kiinduló alap lehet (Bauer, 1996; László, 2005). Az NI követelményeinek megfelelően a beszélgetés egy általános kérdésfeltevéssel indul, miszerint milyen szituációra emlékszik a megkérdezett a témakörrel kapcsolatban. A továbbiakban azután az alany válaszainak függvényében haladunk tovább. Nincs tehát meghatározott kérdéslistánk, ezáltal ténylegesen az interjúalanyok szempontjából releváns információk kerülnek elő. Ha mégis kérdést teszünk fel, az új témákat kínál az alany számára, aki ezeket a felkínálásokat vagy elfogadja, vagy hárítja. Így tehát lehetőség nyílik arra, hogy kölcsönhatásba lépjenek a „tapasztalati elemek”. Esetünkben például az alany maga dönti el – sokszor tudat alatt –, milyen eseményeket, következményeket tulajdonít a tréningeknek, s milyeneket nem.

Az NI-s kutatás általános lépései (Bauer, 1996 és László, 2005 nyomán):

0. A helyzet előzetes megismerése, nyitott, beszélgető kérdések megfogalmazása.
1. A narráció bevezetése, vizuális segítség (időegyenest) használata.
2. Történetmesélés rögzítése (aktív hallgatással kísérvé).
3. Kérdezői szakasz (történetek részletezése nyitott, beszélgető kérdésekkel).
4. Csevegési szakasz (informális jellegű kiegészítések, információk gyűjtése).
5. Elemzési szakasz (parafrazeálás: átírás, összefoglaló mondatok, kulcsszavak meghatározása, majd kategóriák meghatározása, kategóriaelemek összegyűjtése, számolása).

Az NI kifejezetten olyan témák kutatására alkalmas, amelyek erős cselekvési relevanciával rendelkeznek, illetve egyéni észleléseket, értelmezési rendszereket tematizálnak. Az eseményekre történő szabad visszamemlékezésekből az interjúalanyok számára releváns, egyéni jelentésmintái, szubjektív jelentésstrukturái bontakoznak ki retrospektív módon. A kutató feladata az interjúalanyok élményeinek, értelmezéseinek kibontása és megértése (Topcu, 2005).

A narratív interjúk elemzésénél természetesen annak korlátait sem hagyhatjuk figyelmen kívül. Az egyik legfőbb korlát, hogy a spontaneitás fenntartása miatt nem szakíthatjuk félbe a válaszolót, így esetleg egyes – menet közben, vagy az elemzés közben felmerülő – kérdéseinkre nem kapunk választ. Másrészt az NI-k felvétele során a bizalom kialakítása alapvető. Amennyiben ez sikertelen, a narratívumok is „szegényesebbek” lesznek (Bokor, 1999).

## Narratívumok a tréningek világában

A történetek nagyon közel állnak a tréningek világához:

- alkalmasak hangulatoldásra, -építésre – ennek legjobb példái az anekdoták,
- általuk érthetőbben és emlékezetesebben lehet magyarázni (Fisher, 1998), mintha csak elmondjuk a lecsupaszított információt,
- megnövelik a tanulás motivációját: az érdekes, „rólunk szóló” történetek nyitottabbá tesznek, mások gondolkodásra készítetnek,
- történeteket játszatnak el a trénernek, hogy biztonságos térben fel lehessen készülni egy nehéz tárgyalásra, prezentációra vagy reklamációkezelésre,
- egyes cégek történeteszerű referenciák segítségével „adják el” magát a tréninget is.

A jó trénernek – ösztönösen vagy tudatosan – kihasználják a történetek erejét. Ha kinyitunk néhány, tréner által írt könyvet, azt tapasztalhatjuk, hogy szinte minden egyes oldalon történetekkel oktatnak (Árpádi és társai, 2001; Nógrádi, 2002; Tonk, 2004; Nyíri – Hackl, 2007).

Mindezek ellenére azt látjuk, hogy a történetek meséltetése (NI) és feldolgozása a tréningek értékelésében nem kap elég szerepet. Időről időre esetleges módon megjelenik, de messze alulértékelt.

Jelen tanulmányban amellel érvelünk, hogy ezen érdemes lenne változtatni. Gyarapodó kutatási eredményeink azt látszanak alátámasztani, hogy az NI-s módszerrel nyert történetek a tréningek által életre keltett tudásról szólnak. Tulajdonképpen a tréningek visszhangjai. Azt mutatják, hogyan reprezentálódik az egyénben vagy egy közösség ösztönében a lezajlott képzés – ezt definiáljuk észlelt következményként.

Az NI komoly előnye, hogy olyan eszköz, mely a Kirkpatrik-féle négyfokozatú értékelés (Gazdag – Szatmáriné, 1999) harmadik szintjén is használható, hiszen a magatartásváltozásról is tudósíthat. További előny, hogy kellően illeszthető a szokásos mérésekhez (kontrollcsoport, trendvonalvizsgálat, résztvevői becslések stb.), illetve kiegészíti azokat. Segítségével keresztmetszeti és longitudinális vizsgálatokra is lehetőség nyílik.

Nem azt állítjuk, hogy a narratív módszer varázslatra megoldja a tréningek korábban vázolt mérési problémáit. Ellenben alkalmasnak tartjuk arra, hogy az eddigieknél részletesebb vagy más jellegű képet adjon. Ez a kép aztán tetszőleges mélységig elemezhető a vállalatvezetés vagy HR-csoport által kidolgozott szempontrendszer alapján. Mindezek illusztrálására az alábbiakban röviden bemutatjuk aktuális vizsgálatunkat.

## Kutatás a tréningek észlelt következményeiről

2006 decembere óta narratív interjúkat kutatást végzünk a tréningekről a Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Karának Gazdaságpszichológiai Szakcsoportjával. (Információink szerint eddig nem publikáltak narratív interjú tréningfelmérést Magyarországon.)

Empirikus kutatásunk célja annak feltárása NI-k segítségével, hogy a tréningek megrendelői és/vagy résztvevői (továbbiakban résztvevők) a képzéseket követően milyen változásokat észlelnek a munkavégzés során, illetőleg ezek közül melyeket tulajdonítják magának a fejlesztési programnak. Ennek érdekében kommunikációs és csapatépítő tréningek résztvevőivel készítettünk NI-kat, és azokat tartalomelemzéssel vizsgáljuk.

Kutatási hipotéziseinket korábbi tapasztalataink, valamint az előzőekben említett szakirodalmi források elemzése alapján az alábbiakban fogalmaztuk meg:

- H1: A résztvevők többségének attitűdje a tréningek iránt jellemzően pozitív: nem szükséges rossznak, hanem hasznos tevékenységnek tekintik azt.
- H2: Amikor a résztvevők eredményesnek értékelnek egy tréninget, szignifikáns többségben pozitív következményeket tulajdonítanak munkavégzésükkel kapcsolatban, akkor is, ha nem is tudják pontosan meghatározni a változások mértékét.
- H3: Az ilyen tréningek következtében a résztvevőkben emberi és szakmai értékek fogalmazódnak meg, illetve tudatosulnak.
- H4: E tréningek hozadéka egy olyan közös fogalmi, gondolati, érzelmi bázis kialakulása, amely segítségével a résztvevők a kommunikációt és a csapatmunkát hatékonyabbnak érzékelik, mint a tréning előtt.
- H5: A résztvevők fejében kialakul egy egyértelmű „forgatókönyv”, mely alapján meghatározzák, hogy „jó” vagy „rossz” a tréning és/vagy a tréner.

Tehát komplex hatásmérés helyett az észlelt, tréningeknek tulajdonított következményekre koncentrálnak, megengedve azt, hogy lehetnek olyan következmények is, melyeket a résztvevő nem észlel, nem ismer fel, vagy ha igen, akkor sem a tréningnek tulajdonít.

Bár az interjúkban azokat az élményeket elevenítettük fel, melyeket a résztvevők a tréningekhez kötnek, a narratív gondolatmenetnek megfelelően nem arra vagyunk kíváncsiak, pontosan mi történt egy tréningben vagy azt követően a munkahelyi életben. Ami igazán érdekel minket az az, ahogyan értelmezi a narrátor a jeleneteket (Mitev, 2006).

Interjúalanyaink döntő többségben egyetemünk MBA-s hallgatói, kisebb részben más olyan személyek, akik tréningekkel kapcsolatba kerülő magyarországi közép- és nagyvállalatok munkatársai (eddig összesen 75 fő – 52 nő és 23 férfi). Korukat tekintve 23 és 65 év közöttiek. Döntő többségük (84%) közép- vagy felső vezető beosztásban dolgozik.

A szervezeti háttér széles körű: gyógyszeripar, telekommunikáció, elektrotechnika, államigazgatási szerv, hipermarket, autókereskedelem, ingatlanforgalmazás, bútorgyártás, pénzügyi szolgáltatás, mezőgazdasági gépek forgalmazása, csomagküldő szolgálat, médiaügynökség, könyvkiadó egyaránt megtalálható a palettán.

A kutatás menete a következőkben foglalható össze.

- Az interjúalanyokat Thomas (1993) ajánlásának megfelelően az interjú elején tájékoztatjuk a kutatás mibenlétéről.
- Arra kérjük, meséljen el egy történetet, ami eszébe jut a kommunikációs vagy csapatépítő tréningekkel kapcsolatban.
- További nyitott, beszélgető kérdéseket teszünk fel. („És aztán mi történt?” stb.)
- A számítógépre rögzített elbeszéléseket narratív technikával vizsgáljuk Ehmann (2002) alapján, a történetekben a következő elemekre figyelve:
  - a történet témája és minősítő kifejezései, a narratívumon végigvonuló implicit jelentések és metaforák,
  - a szereplők és az események sora,
  - a történetek magyarázatai és következményei, a cselekmény döntő fontosságú tényei és viszonyai, valamint a velük kapcsolatba hozott jelentések,
  - az interjúalanyok helye az események láncolatában.

Az eddig felvett és feldolgozott interjúk alapján azt látjuk, hogy a résztvevők könnyedén kapcsolatot teremtenek a tréning, valamint mindennapjaik alapvető eseményei között, ezáltal ténylegesen bepillantást kaphatunk arról, hogyan épül be a tréning az életükbe. Észrevettük azt is, hogy markáns különbségek jelentkeznek a tréning előtti és utáni időszakokra vonatkozó narratívumok között. Eddigi eredményeink az alábbiakban foglalhatók össze:

- A résztvevők többségben pozitív hangulatú történeteket kötnek a szerintük eredményes tréningekhez. Jobb kommunikációról, csapatmunkáról, kellemesebb munkahelyi légkörről árulkodnak elbeszéléseik.

- A résztvevők nem elsősorban az információbővítésben érzik a tréningek hasznát, hanem „aha-élményekről” számolnak be.
- A résztvevők fejében sémaszerűen reprezentálódik a tréning: állandó szabályokat, körülményeket, eszközöket kötnek a fogalomhoz.
- Bár nincs tisztán körvonalazott képük arról, hogy mi a „jó – nem jó” tréning, illetve „tréner”, de rendelkeznek olyan kritériumokkal, melyekhez próbálnak viszonyítani (hiteles, humoros, rugalmas stb.).
- A tréningeknek gyakran nem csak a közvetlenül vállalathoz kapcsolódó eseményekre van hatása, hanem a magánéletre is.
- A kritikus résztvevők között is erősen szóródnak a válaszok. Közülük a legtöbben „mindössze” felesleges időpazarlásnak tartják a tréningeket, néhányan azonban kifejezetten elutasítják ezzel az oktatási formával szemben, esetleg azt erősen károsnak állítják be.

## Konklúzió

A hazai közép- és nagyvállalatok minden évben milliós nagyságrendű összegeket költenek tréningformában megvalósuló képzésekre (csapatépítés, kommunikációs-készség-fejlesztés stb.). A tréningek eredményességének mérése gyakran mégsem történik meg. Ennek számos oka lehetséges, melyek közül az egyik leggyakoribb, hogy roppant nehéz a korrekt értékelés.

A narratív interjú olyan tudást is felszínre hoz, mely magának az adatközlőnek sem volt birtokában az interjú idején. Segítségével nemcsak konkrét történeteket lehet megismerni, hanem az emberi szándékokat, véleményeket, tapasztalatokat is. A narratív módszer tehát ahhoz járul hozzá, hogy a tréningek észlelt következményeinek olyan dimenzióit tárjuk fel, melyre más eszközök nem, vagy csak korlátozottan képesek. Mindazonáltal nem önmagában állva, hanem a hagyományos módszerekkel együtt alkalmazva ad egy teljesebb képet.

Eddigi vizsgálataink szerint a jó tréning képes arra, hogy a résztvevőkben emberi és szakmai értékek fogalmazódnak meg, illetve tudatosuljanak, ez pedig szignifikáns módon kimutatható narratív interjúval.

A tréningek megrendelői, szervezői, vezetői és résztvevői egyaránt profitálhatnak a módszertől. Segítségével pontosabban alakíthatják ki elvárásaikat, céljaikat a képzésekkel kapcsolatban. A tréningek felépítésével kapcsolatban a módszer által detektált forgatókönyvek nyújthatnak hasznos információt.

Természetesen a módszer beépíthető egy szervezet saját tréningértékelő eszköztárába is. Ebben az esetben érdemes a tervezett tréninget megelőző időszakban is

lefolytatni a felmérést, hogy megfelelő összehasonlító adatokkal rendelkezünk. További lehetőségként jelentkezik, hogy nem pusztán a résztvevőket vonjuk be a narratív interjúkba, hanem más érintetteket is (kollegák, ügyfelek, beszállítók stb.) Idő- és költségkerettől függően gyorsabb vagy egészen részletes elemzés készíthető, amennyiben a módszert összevonjuk más eszközökkel (pl. 360 °-os értékelés). Kutatásunk folytatása olyan vizsgálat lesz, amelyben összehasonlításokat végzünk a narratív interjú és más módszerek által feltárt tréningkövetkezmények között.

### Felhasznált irodalom

- Árpádi L. és társai (2001): Mit tegyek, hogy tőlem vásároljanak? Média Nox Kiadó, Budapest
- Bakacsi Gy. – Bokor A. – Császár Cs. – Gelei A. – Kováts K. – Takács S. (2000): Stratégiai emberierőforrás-menedzsment. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest
- Barakonyi K. (2004): Rendszerváltás a felsőoktatásban – Bologna-folyamat, modernizáció. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Barcy M. (1997): A csoportok hatékonysága és a személyes változás. Animula, Budapest
- Barizsné H. E. (2004): 44 hazai vállalat oktatáspolitikája. In: Vezetéstudomány, XXXV. évf. 11. sz. 36–41. o.
- Barlai R. – Szatmáriné B. M. (szerk.) (1997): Önismeret, kommunikáció, csoportjelenségek dióhéjban. Külkereskedelmi Főiskola, Budapest
- Barta T. – Kristály M. (1996): Vállalkozáslélektan. Szókratész Kft., Budapest
- Bauer, M. (1996): The Narrative Interview. Comments on a technique for qualitative data collection. London School of Economics, Methodology Institute. London
- Bellér Á. (2003): Csapatépítésre outdoor tréningek – A természetközelség sok mindent felszínre hoz. In: A Munkaadó Lapja, 2003. november
- Benedek T. (2002): Milyenek a magyar vezetők? – A felső vezetők véleménye a vezetőképzés fontosságáról Magyarországon. In: Vezetéstudomány, XXXIII. évf. 11. sz. 53–59. o.
- Berde Cs. – Dienesné, K. E. (1998): A vezetési ismeretek oktatásának helyzete, tapasztalatai a debreceni agrártudományi egyetem vezetési és munkaszervezési tanszékén. In: Vezetéstudomány, XXIX. évf. 9. sz. 51–55. o.
- Birkenbihl, V. F. (1998): Kommunikációs gyakorlatok. Trivium, Budapest
- Bodnár Zs. (2007): Gyakorlati pedagógia – Nagyanyáink játékai. In: Pedagógiai Műhely, XXXI. évf. 3. sz.
- Bokor A. (1999): Szervezeti kultúra és tudásintegráció: a termékfejlesztés problémája, PhD-disszertáció. BKÁE Vezetési és Szervezési Tanszék, Budapest
- Bokor A. – Bíró K. – Kováts G. – Takács S. – Toarniczky A. (2005): Humán tükör – Körkép a hazai szervezetekben

a HR-tevékenységre vonatkozó elvárásokról és annak megítéléséről. In: Vezetéstudomány, XXXVI. évf. 1. sz. 33–47. o.

- Buckingham, M. – Coffman, C. (2001): Now, Discover Your Strengths. The Free Press, New York
- Bús I. (1998): A világ új kihívásai, a nevelés-oktatás válaszai a játék segítségével. In: Bábosik I. szerk.: Új tehetségek és kutatási eredmények a hazai neveléstudományban. ELTE BTK, Budapest
- Charles, C.L. – Clarke – Epstein, C. (1998): The Instant Trainer. McGraw-Hill, New York
- Dykes, J. – Szakály D. (1993): Hot line – Hot seat – Az outdoor tréning. In: Vezetéstudomány, 1993. 3–4. szám, 119–125 o.
- Ehmann B. (2002): A szöveg mélyén: A pszichológiai tartalomelemzés. Új Mandátum Kiadó, Budapest
- Erdélyi E. (2000): Emberierőforrás-fejlesztés. In: Gulyás L. (szerk.): A humán erőforrás-menedzsment alapjai. JATEPress, Szeged
- Erdélyi E. (2006): Humán erőforrás-fejlesztés. In: Kürtösi Zs. – Vilmányi M. (szerk.) Humán erőforrások I. JATEPress, Szeged
- F. Várkonyi Zs. (2006): Coaching és coaching szemléletű vezetés az üzleti világban – I. rész. In: Munkaügyi szemle, 2006. november, 23–27. o.
- Fisher et al. (1999): Human Resource Management. Houghton Mifflin Company, Boston
- Fisher, R. (1998): Stories for Thinking. Nash Pollock Publishing, Oxford
- Forgács A. és társai (2001): Kommunikációstréning-tapasztalatok a Külkereskedelmi Főiskolán. Kézirat
- Forintos K. (2001): Készségfejlesztő tréningek tapasztalatainak elemzése a hallgatói visszajelzések tükrében. In: Bodó L. (szerk.): Tudásmenedzsment. II. évf. 2. szám, PTE TTK, FEEFI, Pécs, 91–94. o.
- Frank G. (2007): Mert van ellenszer. In: Modern iskola. 2007. április, 36. o.
- Fülöp M. (2007): Az egyén versenyképességének lehetőségei. In: Pedagógiai Szemle, LVII. évf. 2007. 1. sz. 21–30. o.
- Gabnai K. (1987): Drámajátékok gyermekeknek, fiataloknak, felnőtteknek. Tankönyvkiadó, Budapest
- Gazdag M. – Szatmáriné B. M. (1999): Személyügyi ABC. Aktuális gyakorlati tanácsadó cégvezetőknek és humán erőforrás-menedzsereknek. Verlag Dashöfer, Budapest
- Grant, F. (2006): A természeti környezet mint a gyógyítás és viselkedésváltoztatás eszköze. Ösvény 2006. Nemzetközi Kalandterápiás és Élménypedagógiai Konferencia, Miskolc-Csanyik, Konferencia-előadás
- Hargitai É. (2004): Vezetői tréningek – A kisvállalkozások óvatosan költsenek. In: A Munkaadó Lapja, 2004. szeptember, 34–35. o.
- Heidrich É. (2007): A vezető magányossága, avagy a coaching. In: Vezetéstudomány, XXXVIII. évf. 3. szám 12–27. o.

- Henczi L. (2005): Felnőttképzési menedzsment. Perfekt Kiadó, Budapest
- Henczi L. (2006): Vállalati elvárások a szakképzésben. In: Szakképzési Szemle XXII. évf. 2006/2. sz. 125–157. o.
- Hoós J. (1997): Az oktatás – oktatáspolitikai elvi és gyakorlati kérdéseiről. In: Gidai E. (szerk.): Gazdaság, oktatás, kutatás. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Ivancevich, J.M. (2007): Human Resource Management. McGraw-Hill, New York
- Jakab J. (2001): Gondolatok a készségfejlesztő képzési módszerekről. In: Bodó L. (szerk.): Tudásmenedzsment. II. évf. 2. szám, PTE TTK, FEEFI, Pécs, 102–108. o.
- Janovics L. (2006): Interperszonális kommunikációs képességek és az Érzelmi intelligencia. In: Munkaügyi Szemle, 2006. február, 36–40. o.
- Jovchelovitch, S. (1998): Emancipation and domination in social representations of public life. In: Interam. Psicol. 32/2, 169–189. o.
- Juhász P. (2005): Az emberi erőforrás értékelési kérdései. In: Vezetéstudomány, XXXVI. évf. 1. sz. 13–32. o.
- Kalmár S. – Szabó G. – Keszi A. (2006a): Képzési elégedettségi vizsgálatok mikrovállalkozások alkalmazottai körében. In: Humánpolitikai Szemle, 2006/9. 46–59. o.
- Kalmár S. – Szabó G. – Keszi-Szeremley A. (2006b): Képzési tapasztalatok, elégedettség a mikrovállalkozások (vezetői) szemszögéből. In: Humánpolitikai Szemle, 2006/–2. 58–66. o.
- Kaposi L. (szerk.) (2002): Játékkönyv. Kerekasztal Színház Nevelési Központ, Budapest
- Karoliny M. – Poór J. – Spisák Gy. (2000): Az emberierőforrás-menedzselés az üzleti szférában In: Vezetéstudomány, XXXI. évf. 5. szám 13–22. o.
- Kiss I. – Balogh L. (2004): A fejlesztés fő irányai a tehetőségmodellek alapján. In: N. Kollár – Szabó É. (szerk.): Pszichológia pedagógusoknak, Osiris Kiadó, Budapest
- Kiss K. (2003): A tanácsadás és a tréning fejlődése – Történelmi áttekintés. In: Vezetéstudomány, XXXIV. évf. 5. sz. 52–56. o.
- Kiss P. I. (1994): Humán erőforrás-menedzsment II. Emberi Erőforrások Fejlesztése Alapítvány, Gödöllő
- Klein B. – Klein S. (2006): A szervezet lelke. Edge 2000 Kiadó, Budapest
- Klein S. (1998): Munkapszichológia. SHL Hungary Kft., Budapest
- Klein S. (2002): Vezetés- és szervezetpszichológia. Edge 2000 Kft., Budapest
- Knoll, J. (1996): Tanfolyam- és szeminárium-módszertan. IIZ/DVV Budapesti Projektiroda, Budapest
- Kósa B. (szerk.) (2007): Az üzleti szféra és az oktatás szemléletváltására egyaránt szükség van. Pódiumbeszélgetés az Országos Közoktatási Intézet konferenciáján. In: Pedagógiai Szemle, LVII. évf. 2007. 1. sz. 31–42. o.
- Kováts G. (2003): Új jelenségek a vállalati képzésben: a vállalati egyetem. In: Vezetéstudomány, XXXIV. évf. 2. szám 25–38. o.

- Kroehnert G. (2004): Szabadtéri tréninggyakorlatok. Z-Press Kiadó Kft., Miskolc
- Langer K. – Raátz J. (2000): Üzleti kommunikáció. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest
- László J. – Thomka B. (szerk.) (2001): Narratívák 5. Narratív pszichológia, Kijarat, Budapest
- László J. (2005): A történetek tudománya: Bevezetés a narratív pszichológiába. Új Mandátum Kiadó, Budapest
- Málovics É. (1999): Humán erőforrások I. SZTE-GTK, Szeged
- Merényi Á. (2007): Személyre szabottan oktass! In: Modern iskola. 2007. április, 37. o.
- Mitev A. Z. (2006): Végtelen történet: A narratív elemzés alkalmazhatósága a marketingkutatásban. Vezetéstudomány, XXXVII. évf. 10. szám 33–41. o.
- Nagy K. (2005): A játék mint ütőkártya a vállalat számára. In: Humánpolitikai Szemle, 2005/4. 84–88. o.
- Németh E. (2002): Az önismeret és a kommunikációs készség fejlesztése. Századvég Kiadó, Budapest
- Nógrádi B. (2002): Rinocérosz üzletkötés – Az eladás alapvető kézikönyve. Presskontakt Bt., Budapest
- Noszkay E. (2006): Új utak, új módszertani megoldások a felsőoktatásban. In: Vezetéstudomány, XXXVII. évf. 10. sz. 33–41. o.
- Nyíri Z. – Hackl K. (2007): Személyiségkalauz. Universitas Szeged Kht., Szeged
- Pataki F. (1995): Élettörténet és identitás I. In: Pszichológia, XV. évf. 4. sz. 405–434. o.
- Pálinkás J. – Vámosi Z. (2002): Emberierőforrás-menedzsment. LSI Informatikai Oktatóközpont, Budapest
- Pelczné G. I. – Szadai Á. (2003): Az üzleti tanácsadási tevékenység Borsod-Abaúj-Zemplén megyében I. In: Vezetéstudomány, XXXIV. évf. 6. szám 46–52. o.
- Perrow, C. (1995): Szervezetszociológia. Osiris – Századvég Kiadó, Budapest
- Poór F. – Wacha I. (2000): A kommunikációs képességek fejlődésének értékelése, mérése. In: Balázs S. (szerk.): A pedagógiai kommunikációs képességek fejlesztésének elméleti és gyakorlati problémái. OKKER Kiadó, Budapest
- Poór J. – Karoliny M. (2001): Személyzeti / emberi erőforrás menedzsment kézikönyv. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest
- Poór J. (2000): Menedzsment-tanácsadási kézikönyv. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest
- Rab K. – Szabó J. (2002): Kihívás – Siker. Beszámoló egy vállalkozáskutatásról. In: Vezetéstudomány, XXXIII. évf. 12. sz. 40–46. o.
- Rangasz P. (2007): A vállalati belső képzések jelentősége napjainkban, különös tekintettel a Szerencsejáték Zrt. jelenlegi belső képzési dilemmáira. Szakdolgozat, SZTE GTK, MBA-képzés, Szeged
- Ray, N. – Szabó G. (2006): A kalandterápiás folyamat alkalmazása. Ösvény 2006. Nemzetközi Kalandterápiás és Élménypedagógiai Konferencia, Miskolc-Csanyik, Konferencia-előadás

- Rolek T.* (2007): Coaching: a vezetőképzés hatékony eszköze. In: Munkaügyi Szemle, 2007. február, 56. o.
- Rudas J.* (2001): Delfi örökösei. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest
- Seifert, J.W. – Göbel, H-P.* (2001): Games – Spiele für Moderatoren & Gruppenleiter. Gabal Verlag GmbH, Offenbach
- Simonyi Á.* (1997): Gazdasági szervezetek és a szakmai képzés. In: Educatio, 2007. I. sz. 209–223. o.
- Soós B.* (1997): Tanulás, képzés, továbbképzés a gazdálkodó szervezeteken belül. In: Emberierőforrás-menedzsment módszertani füzetek, 5–6. sz. 44–46. o.
- Sugar, S. – Takacs, G.* (2003): Csapatépítő gyakorlatok. City Consulting 92. Bt., Budapest
- Szabó É.* (2006): A társas megismerés alapjelenségei: egyének és csoportok észlelése. In: Mészáros A. (szerk.): A munkahely szociálpszichológiai jelenségvilága I. Z-Press Kiadó Kft., Miskolc, 13–41. o.
- Szabó I.* (2006a): Hogyan mérjük egy tanácsadó munkájának eredményességét? In: Humánerőforrás-menedzsment, 2006/2. 91–96. o.
- Szabó I.* (2006b): Kontrolling a képzésben. In: Humánerőforrás-menedzsment, 2006/11. 93–96. o.
- Szabó I.* (2007): Tapasztalatokra épülő rugalmas vezetőképzés. In: Humánerőforrás-menedzsment, 2007/1.
- Szenes A.* (1991): Igen – Carl Rogers személyközpontú pszichológiájáról személyes tapasztalatok alapján. Relaxa, Budapest
- Szirmai P.* (1997): A kis- és középvállalkozások képzési és tanácsadási igényei. Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány, Budapest
- Szokolyszky Á.* (2004): Kutatómunka a pszichológiában. Osiris, Budapest
- Szóts-Kováts* (2007): Merre tart az emberierőforrás-menedzsment? In: Vezetéstudomány, XXXVIII. évf. Különszám 46–55. o.
- Tamblyn, D. – Weiss, S.* (2002): Humoros tréninggyakorlatok nagykönyve. Z-Press Kiadó Kft., Miskolc
- Thomas, A.* (szerk.) (1993): Kulturvergleichende Psychologie. Hofrege, Göttingen
- Tonk E.* (2004): Üzleti patika. Stúdium 2000 Bt., Budapest
- Topcu K.* (2005): A kulturstandard-kutatás elmélete és gyakorlata magyar-osztrák menedzser-interakciókban: egy magyar szempontú jellemzés, PhD-disszertáció. BCE, Budapest
- Vámos D.* (2001): A felnőttképzés helye a szakképzési struktúrában. In: Vezetéstudomány, XXXII. évf. 11. sz. 2–22. o.
- Veres Z.* (1998): Szolgáltatásmarketing. Műszaki Könyvkiadó, Budapest
- Vörös Zs.* (2007): Milyen eszközökkel javítható egy vállalat versenyképessége? Vezetéstudomány, XXXVIII. évf. 1. szám 16–24. o.
- Zachár L.* (2003): Felnőttképzés munkaerő-piaci képzés tervezése. PTE-TTK FEEFI, Pécs
- Zrinszky L.* (1995): A felnőttképzés tudománya. Okker Oktatási Iroda, Budapest

### Internetes hivatkozás

- Balázs K. – Rozsnyai G.* (2003): Komfortzónán kívül – Outdoor tréningek felszálló ágban.  
Letöltés helye: <http://www.menedzsmentforum.hu/cikk.php?article=32102&pat=14> Letöltés ideje: 2007. április 20.

Cikk beérkezett: 2008 1. hó

Lektorai vélemény alapján átdolgozva: 2008. 4. hó

RADÓ András

# EMPIRIKUS DÖNTÉSHOZATALI VIZSGÁLATOK TAPASZTALATAI

Jelen tanulmány középvezetői készségfejlesztő tréningek résztvevőinek véleményeit dolgozza fel a vezető döntések előkészítéséről, a döntések meghozataláról és a végrehajtás irányításáról. A vizsgálatba bevont minta 247, véletlenszerűen kiválasztott középvezető. Meglátásaikat a szerző nominál csoport módszerrel gyűjtötte 2003 augusztusa és 2007 októbere között. A tanulmány célja elsősorban felsővezetőknek megmutatni a jellegzetes véleményeket. Nagy valószínűséggel ezek egy részével eleve tisztában vannak ők, ám a szerző reményei szerint találkoznak az újdonság erejével ható meglátásokkal is, hiszen a felmérés során a véleményalkotók kockázatmentesen adhattak hangot véleményüknek.<sup>1</sup>

*Kulcsszavak:* döntéshozatali vizsgálatok, nominál csoport módszer (NCM), középvezetők

A vezetői döntéshozatal soktényezős, objektív és szubjektív elemekkel átszőtt folyamat. Nagyban függ az adott vezető személyiségétől, az érintett szervezet kultúrájától, szokásrendszerétől, fontos tényező a szervezeti forma, befolyásolja a külső környezet a maga elvárásaival. (Ma Magyarországon a menedzserek elsőprő többsége demokratikusnak mondja magát – már ha a Lewin-féle vezetési stílusok szemszögéből vizsgálódunk –, lett légyen akármilyen diktátor.) Ez az elvárás, és ugyebár mindannyian konformisták vagyunk többékevésbé és oldalakon keresztül sorolhatnánk a most nem említett összetevőket.

Talán a szervezeti forma hatása még egy rövid eszmefuttatást. A hagyományos felosztás szerint ezek egy- vagy többdimenziós modellek. Az előbbieket tovább oszthatóak lineáris, funkcionális és divizionális altípusokra. A lineáris forma a kisvállalkozások területe. Itt a vezető, aki gyakran a tulajdonos is, némi patriarchális beütéssel egyedül dönt. Nem is igen tud másokra támaszkodni. Ez persze nagy kockázattal járhat, ami ellen igencsak korlátozottan tud védekezni.

A funkcionális szervezetekben a legtöbb döntés felsővezetői szinten születik, a beosztott munkatársak elsősorban végrehajtási felelősséget kapnak munkájuk során (Dobák, 1995). A funkcionális szervezetekben a felelősség és a gyakorlásához szükséges hatalom harmonizálását nem könnyű megteremteni.

E szervezetekben a középvezetők gyakori panasza, hogy a feladatot megkapják, de az eszközöket (jelen esetben a hatalmat) szűkösebben mérik a főnökeik. Egészen más a helyzet a divizionális felépítésű szervezetekben, ahol az operatív döntéseket, és ezzel együtt a felelősséget a divíziókhoz, üzleti területekhez delegálják a szervezetben (természetesen az adott divíziót, üzleti területet érintő döntést), csak az egész vállalatot érintő döntéseket hozzák meg felső szinten (Dobák, 1995). Természetesen, mint a szerző is feltételként megjegyzi, szükséges a megfelelő információ, piac és vevői szükséglet ismerete. A divízió nem veszt el a „napi gondok” szövevényében. Az ilyen döntések előnye lehet a gyorsaság is, hiszen lerövidülnek az információcsatornák, kevesebb az egyeztetés, közvetlenebb a kapcsolat a külső és belső környezettel.

A többdimenziós formák közül okvetlenül említendő a mátrixszervezet, ahol a „hatáskörmegosztásra, a divizionális szervezetekhez hasonlóan, a nagymérvű decentralizáció a jellemző. A különbséget itt az jelenti, hogy a döntéseket közösen hozza a funkció és a termékvonal” (Dobák, 1995). Mint tudjuk, a maga beépített konfliktusaival, időigényességével, esetleges rigiditásával vagy flexibilitásával.

A fenti, reményeim szerint nem túl redundáns gondolatok után valamit az előzményekről. Sok egyéb munkám mellett mintegy három évtizede vezeték kü-

lönböző célú, és a résztvevők tekintetében is igencsak eltérő tréningeket: a kommunikációtól a munkaerő-piaci felkészítésen keresztül a vezetői készségek fejlesztéséig terjedő skálán, illetve főiskolai hallgatók, versenyszférában alkotó személyek, szakszervezeti vezetők részére. A felsorolás nem teljes, hisz jelen esetben csak egy primer adatokon alapuló kutatás körülményeinek vizsgálása a cél. A tréningeken a fő sodráshoz kapcsolódva, ám esetenként eltérő célzattal teszteket töltenek ki a résztvevők, készségeket vizsgálunk meg, mint jelen esetben is a vezetői készségek, módszerek stílusjegyeit keressük.<sup>2</sup>

Az alábbiakban ismertetett vizsgálatokkal a vezetői munka, ezen belül a döntések holdudvarának néhány kulcskérdésére kerestem a választ. A vezetői kompetenciák egyik nehezen vitatható területe a döntéshozatal minősége. Ennek megfelelően különböző területen tevékenykedő és eltérő szintű vezetők meglátására voltam kíváncsi.

### Minta és módszer

A vezetői döntéseket sokan és sokféleképp vizsgálták és vizsgálják. Sok figyelemre méltó tapasztalattal és elmélettel rendelkezünk ezen a területen. Ez önmagában is utal a téma fontosságára. Jómagam csak egy parányi szeletének a boncolgatására vállalkozom, abból kiindulva, hogy a vezetés alapvetően vezetői kompetencia, képletesen mondva csak a mesékben van jó király, aki rossz tanácsadóira hallgatva téved, a valóság másként működik (Németh, 2006). A továbbiakban nevezetesen arra keresem a választ, hogy a mai magyar valóság keretei között egy közepes nagyságú vezetői minta tagjainak mi a véleménye

- a döntések előkészítéséről,
- magáról a döntések meghozataláról, és
- fejtsék ki állásfoglalásukat a döntések végrehajtásának irányításáról.

A vizsgálatokat tizenhat – középszintű vezetők részére tartott – human resource development, vezetői készségfejlesztő és kommunikációs készségfejlesztő tréningeken végeztem.

A résztvevők száma N = 247 Az összetétel:

- egy sok telephelyű dunántúli nagyvállalat: 5 csoport, 81 fő,
  - egyik szakszervezeti tömörülés: 6 csoport, 87 fő,
  - mentőállomás-vezetők: 3 csoport, 44 fő,
  - egy földmunkagépeket üzemeltető kft.: 1 csoport, 19 fő,
  - egy egészségügyi intézmény 1 csoport 16 fő.
- Férfiak: 221, nők: 26 fő.  
Végzettség szerinti megoszlás:

- középiskola: 41 fő,
- főiskola, egyetem: 206 fő.

A felvétel időpontja: 2003. augusztus – 2007. október között.

Kétségtelen, hogy a minta semmiféle szempont szerint sem reprezentatív. Ugyanakkor a minta viszonylagos nagysága, reményeim szerint, némileg ellensúlyozza az adott válaszok és következtetések véletlenszerűségét. Mint a cikk címe is mutatja, ez egy empirikus adatokon alapuló anyag. Célja mindössze gondolatébresztés, elsődlegesen felsővezetőknek: hogyan látja a vezetői tevékenység egy szegmensét a hierarchiában eggyel lentebb lévő vezetői csoport.

A tréningeken a véleményeket nominál csoport módszerrel (NCM, más néven: NGT – Nominal Group Technik) (Bálint et al., 1984) gyűjtöttem. Mivel az adatfelvétel vezetői készség, illetve vezetőknek tartott kommunikációs tréningeken folyt, a csoportok létszáma általában 14-16 fő, egyszer egyszer ettől 2-3 fővel eltértünk. Az NCM a kérdés megfogalmazásával kezdődik. Mi az előkészületek során a hívó mondatokat teszteltük, és át is javítottuk. Elsősorban az egyértelműségeen kellett dolgozni. A számunkra világos fogalmazás mások részére homályosnak és kétértelműnek bizonyult. A megnyitás során a feladat kiadását kiegészítettük a cél pontos megfogalmazásával, a résztvevők fontosságának hangsúlyozásával és a teljes körű diszkréció betartásának igen komolyan vett ígéretével.

A következő lépés a hívó mondatra adott egyéni válaszok megfogalmazása. Erre a szakaszra a teljes csend jellemző. A tréner esetleg egy-két biztató szóval bátoríthatja az arra rászorulókat. Mivel nem egyforma a ritmusunk és mindenkit meg akartunk várni, esetenként türelmet kellett kérni a hamarabb elkészülőktől.

Következett a válaszok táblán való összegyűjtése. Ekkor is szigorú szabályok szerint, körbejárásos rendben haladtunk. A szabályok:

- egyszerre mindenki csak egy ötlettel állhat elő,
- senki, még a tréner sem fűzhet az ötlethez megjegyzést,
- mindenki lehetőleg tömör mondatokat írasson fel,
- ha hasonló mondat már elhangzott, akkor is fel kell írni, hátha az illető másként gondolta,
- akinek menet közben újabb gondolata támadt, írja fel, nehogy feledésbe merüljön,
- ha – néhány kör után – valaki kifogyott az ötletekből, nyugodtan passzolhat, és később visszailleszhet.

Ezek után jött a leginkább időigényes szakasz, a javaslatok megbeszélése, összevonása, tömörítése. A tréner ekkor sem nyilváníthat véleményt, csak mo-

derátorként dolgozik. A munka az egyes javaslatok pontozásával fejeződött be. A javaslatok számától és a vita hevesességétől függően a résztvevők 5-10, de egyenlő számú szavazólapot kaptak. Először kiválasztottak annyi általuk fontosnak tartott elemet, ahány kártyát kaptak, utána ezeket fontossági sorrendbe rakták, majd beszámolták. A legkevésbé fontos 1-est kapott és így tovább. A táblára felírtuk az egyes elemek mellé a kapott számokat és összegeztük. A végén, igény esetén, mindenki elmondhatta meglátásait.

A 16 csoporttól számos felfogást tükröző választ kaptam, melyeket megszerkesztve, de a lényegen nem változtatva kívánom az alábbiakban bemutatni. A sorrend egyben a fontossági pontok összegét is mutatja, azaz az adott csoporton belül 1-es sorszámmal a legmagasabb fontossági ponttal rendelkező vélemény kapta és így tovább. Előtte még egy megjegyzés: mint minden szubjektív eredmény, ez is vitatható. Sokszor szembenemnek elismert kutatók véleményével. Csak hát a megkérdezettek – legalábbis ez a bő 200 vezető – ilyen elgondolások alapján végzi napi tevékenységét.

### Döntés-előkészítéssel kapcsolatos állásfoglalások (A)

1. A jó döntés alapvetően a vezető rátermettségétől függ, s a felhasznált információk szerepe csak másodlagos.
2. A döntések optimalizálásában az egyik fő hibaforrást a megfelelő információk hiánya, illetve a felesleges információk túltengése jelenti.
3. A jó döntéshozatal legfőbb feltétele az, hogy a vezető jól működő törzskarra tudjon támaszkodni.
4. A döntés-előkészítésben nem érvényesülhet a „több szem többet lát” elve. A beosztottak nem ismerhetik a vezető szempontjait, nem tudnak az ő fejével gondolkodni.
5. A döntés-előkészítés során jó, ha minél több variációt terjesztenek a vezető elé, mert így több a lehetőség az optimális döntési variáns megtalálására.
6. A jó törzskar kidolgozott döntéseket hoz a vezető elé, s ő csak megítéli, elfogadja vagy elveti azokat.
7. Helyes, ha a vezető csak akkor nyilvánítja véleményét, ha már meghozta magában a döntést, így elkerülheti, hogy olyan színben tűnjék fel, mintha mások befolyásolták volna véleményalkotását a döntés-előkészítés során.
8. A vezető személyes tekintélyének csak használ, ha elfogadja beosztottja jó javaslatait.
9. A jó vezetőnek tűzön-vízen keresztül kell vinnie saját elgondolását.
10. Egyéb, nem tipizálható és alacsony pontszámot elért válasz.

### Döntéshozatallal kapcsolatos vélemények (B)

1. A vezetőnek a népszerűségére is tekintettel kell lennie.
2. A beosztottaknak mindig vannak fenntartásaik a vezető döntésével szemben. Ez elkerülhetetlen, s ezért nem is kell vele sokat törődni. (Megjegyzés: ez azért elég nyers megfogalmazás.)
3. A jó döntés mindig az érdekek ésszerű egyeztetésére épül.
4. A legfontosabb, hogy a vezető döntéseiben merjen ésszerű kockázatot vállalni.
5. A vezető döntéseinek helyességét csak a szervezet objektív eredményei bizonyíthatják.
6. Minden egyes döntésünk helyességéről igyekezzük meggyőzni beosztottjainkat.
7. A szavakon kevés múlik. A jó döntés önmagáért beszél.
8. A vezetői döntés végrehajtásának hatékonyságát nagymértékben befolyásolja az a hangnem, ahogyan azt a végrehajtásért felelős személyekkel közöljük.
9. Kénytelenek vagyunk időnként népszerűtlen döntéseket hozni, de ezek negatív visszhangját ellensúlyozzák a későbbi eredmények.
10. Nincs népszerű vagy népszerűtlen, csak jó vagy rossz döntés. Minden jó döntés szükségességéről meg lehet győzni az embereket, ha elég időt és munkát szánunk erre, és ha jó meggyőzési módszereket alkalmazunk.
11. Egyéb, nem tipizálható és alacsony pontszámot elért válasz.

### A döntésvégrehajtás irányításával kapcsolatos nézetek (C)

1. Ha azt akarjuk, hogy rendben menjenek a dolgok, akkor döntéseink végrehajtásának legapróbb részleteit is meg kell határozni, s nem szabad azt a végrehajtókra bízni.
2. Az önálló felelősségvállalásra való képesség fejlesztése az eredményes feladatmegoldás legfőbb feltétele.
3. A beosztottak csak akkor dolgoznak eredményesen, ha vezetőjük állandóan közvetlenül ellenőrzi őket.
4. A vezető csak akkor vegyen részt az operatív irányításban, ha valami fennakadás vagy zavar támad a döntés végrehajtásának folyamatában.
5. A vezető legfontosabb törekvései közé tartozzék, hogy a döntések végrehajtásának ellenőrzése során már tudatosan számba vegye a döntés következményeit. Ismerje fel, hogy minden egyes döntése szervesen összefügg a többivel, és az adott

döntésből levont tanulságok nagymértékben befolyásolhatják a következő döntést.

6. Helyes, ha a vezető levonja a tanulságokat, de óvakodjék azokat nyilvánosságra hozni, ezzel ártana a tekintélyének.
7. Legfontosabb, hogy a vezető le tudja vonni egy-egy elhibázott döntésének tanulságait, s a tanulságokat saját tevékenységében hasznosítsa.
8. A vezető hitelét csak növeli, ha egy-egy elhibázott vagy félresikerült döntésének okait feltárja beosztottjai előtt, s a tévedésekből közösen vonják le a további munka javításához hasznos tanulságokat.
9. Egyéb, nem tipizálható válasz.

A válaszokat az alábbiak szerint értelmezhetjük:

**A)** A döntés-előkészítéssel kapcsolatos állásfoglalások esetén a pozíciós (formális) hatalmi helyzet határozta meg a válaszok túlnyomó többségét (lásd 3., 4., 5., 6., 9. típusú válaszok). E felfogás mögött az húzódik meg, hogy a „vezető dönt és elrendel”. Számomra érdekes volt tapasztalni azt, hogy döntés-előkészítés szakaszában az információk szerepe, az információszerezés fontossága relatíve hátrább szorult a kidolgozott döntési variációkhoz viszonyítva. Mik lehetnek az okai? Csak találgathatunk, illetve ez egy újabb kutatás témája lehet. Feltételezésem:

- Az információra is igaz filozófiai alaptétel a mennyiség minőségbe való átcsapása, azaz csak bizonyos mennyiségű információ értékes, hiányos információkra nem lehet alapozni.
- Az információk beszerzése egyre nehezebb és egyre költségesebb. Az internet sokat segíthet, de az igazán fontos ismereteket onnan nem meríthetjük, és az ott találhatóak sajna gyakorta megbízhatatlanok.
- Az előző kettő okán sokak inkább tagadják az információk fontosságát, mintsem pénzt és fáradságot nem kímélve utánajárjanak. Ez emberileg ugyan érthető, de a vezetésben súlyos hiba.
- Véleményem szerint a középszintű vezetőknél a döntés-előkészítési funkció kifejezettebben jelentkezik napi munkájuk során, mint ahogyan azt önmaguk megítélték a tréningek során.

Külön figyelmet érdemel, hogy a legfontosabbnak kikiáltott és a sorrendben második vélemény mennyire ellentmond egymásnak. Meglátásom szerint a minta tagjainak közel fele az egyik szélsőséget, míg a többiek egy azzal homlokegyenest ellentétes álláspontot éreznek magukénak. A felmérés ezen része nem hozott eredményt.

**B)** A döntéshozatallal kapcsolatos véleményekre kifejezetten jellemzőnek találtam, hogy a döntés hatékonyságának problémaköre a gyakorlatok során szinte fel sem merült. Ezért az ilyen típusú állításokat külön típusba sorolni sem tudtuk. A pozíciós hatalmi helyzet mellett a kooperatív vezetői beállítódás egyre hangsúlyosabbá válik (lásd az 1., 3., 6., 8., 10. típusú válaszokat).

Az első két vélemény között valamelyes ellentmondás van. Ráadásul ez a két legpregnansabb, mivel a véleményeket a kapott fontossági pontok sorrendjében mutatom be. Erre mondja Torgersen (1983), hogy a vezetés nemcsak tudomány és szakma, hanem művészet is. A szervezetek életében vannak ab ovo, eleve beépített okai a konfliktusoknak. Néhány példa: a hierarchia különböző szintjein lévő információellátottsága mennyiségében és minőségében egyaránt eltérő. Különböző a szervezethez való kötődésük, mások a motivációik és az érdekeik. Másfajta kép él bennük az ideális szervezetről, másként ítélik meg a szervezet „jószágát”. Változatos csoportnormák szerint élnek meg a történéseket és sorolhatnánk tovább. A vezetés művészet volta jelentkezik akkor is, amikor a vezetőnek egyszerre kell elfogadottságára és a beosztottak fenntartására tekintettel lennie. Meg kell találni azt a – gyakran keskeny – ösvényt, amelyen tovább haladhat.

Látványosan kizárják egymás egyidejűségét a 6. és az azt követő, a vezetői kommunikációval foglalkozó vélemények. Meglátásom szerint a vezetőnek először is el kell döntenie, hogy mély meggyőződéséből fakadó, tehát érzelmi alapú, fixálódott ellenvetésről vagy csak felszínes kifogásról van-e szó. A kifogást általában információnyújtással már lehet kezelni. Az ellenvetést hatalmi szóval rendezhetjük le, meggyőzéssel vagy manipulálással orvosolhatjuk. A jó vezető ritkán, de él tisztán pozíciós hatalmával. Krízishelyzetben, a tekintély megővése érdekében, vagy amikor a döntés gyorsasága fontosabb, mint a minősége, ezt az eszközt is be kell vetni. Nagy valószínűséggel a valós érvekkel történő meggyőzés hosszú távon kifizetődőbb, mint az álságos eszközökkel (félrevezetéssel, elhallgatással, hazudozással stb.) elért manipulálás. A meggyőzés által ugyanis a partner belső elkötelezettségére hatunk, a manipulálás csak viselkedési szintű változást eredményez.

Herbert A. Simon bizonyítja, hogy racionalitásunk korlátozott, és döntéseinket sokkalta in-

kább a megelégedettség víziója irányítja (Simon, 1982). Ezzel együtt sok vezető ma is optimális döntésekre törekszik, vagy azt várja el munkatársaitól. Az emberi racionalitás Descartes óta tartó misztifikációja folytatódik.

**C)** A döntésvégrehajtás irányításával kapcsolatos nézeteknél polarizálódnak a vélemények. A vélemények egyik szélsősége a formális hatalmi helyzet átéléséből fakad, a másik típus az, amikor a „részvételen alapuló”, az úgynevezett participatív módot részesíti előnyben a döntésvégrehajtás irányításánál (lásd a 2., 4., 8. típusú válaszok). Az első csoport különös megvilágítást kap közel két évtizeddel a rendszerváltás után. Magyarországon – minőségében esetleg vitatható – demokrácia van. Ha megkérdezzük a vezetőket majd mindannyian demokratának mondják magukat. Eközben eklatáns példákat kapunk a sokakban élő autokratikus gondolatokra, módszerekre.

A felmérés során feltűnő volt, hogy a vezetők (legalábbis a csoportok tagjai) viszonylag kevés figyelmet fordítanak a döntés végrehajtásának irányítására és ellenőrzésére. Több csoportnál is elmondták, hogy amikor hoznak egy döntést, és azt nem hajtják végre – különböző „objektív” okokra hivatkozva –, az esetek nagy részében a döntésvégrehajtás irányításának elemző, korrigáló munkája helyett inkább újabb döntést kezdeményeznek.

Amennyiben nem külön-külön kezeljük a döntés-előkészítéssel, a döntéshozatallal és a döntésvégrehajtás irányításával kapcsolatos állításokat, hanem azokat együttesen, azaz struktúrájában vizsgáljuk a különböző tréningek alcsoportjainak vonatkozásában, akkor azokat visszavezethetjük arra, hogy egyes vezetők, vezetői csoportok hogyan ítélik meg vezetői hatalmukat, milyen beállítódások alakultak ki. (Természetesen megfigyelhető az, hogy az idő előrehaladásával a társadalmi, gazdasági környezet változásával ezek a vélemények átítatódnak a feladattal, a vezetői hatalommal, a jó és harmonikus munkatársi kapcsolatok kialakításával.)

A döntés-előkészítéssel, a döntéshozatallal és a döntésvégrehajtás irányításával kapcsolatos tipikus nézetek, vélemények visszavezethetők arra, hogy a tréninggyakorlatban részt vevő vezetők mindennapi munkájuk során a vezetői hatalom milyen felfogásával irányítanak. A téma feldolgozásakor használt definíció szerint a vezetés az, amikor a vezető egy meghatározott helyzetben valakikre, célra irányulóan befolyást tud gyakorolni, és csak az tud befolyást gyakorolni, aki valamilyen hatalommal rendelkezik.

A **vezetői hatalom** alatt olyan szociális erőt értve, amely egy adott és konkrét esetben egy munkatársat olyan magatartás, viselkedés kifejtésére kényszerít, illetve készlet, amelyet ráhatás, befolyás nélkül nem végezne el (French – Raven, 1959). Ennek a szociális erőnek a forrásaként a vezetőknek az alábbi lehetőségek állnak rendelkezésükre:

#### a) Pozíciós hatalom:

A pozíciós hatalom, vagy másképpen kifejezve a formális hatalom a személyek azon meggyőződésén alapszik, hogy egy másik személynek legitim jogosultsága van a befolyás gyakorlására, és azt el kell fogadni. A munkatársak elfogadják azokat a normákat, amelyek megalapozzák a vezető vezetését. Ha valaki egy ideje valamilyen szervezetben dolgozik, a szervezeti szocializáció során megszokja, hogy mások (bizonyos státusokat betöltő emberek) befolyása alatt tevékenykedjen. Mi több, egyébként racionális utasításokat is csak az általa kompetensnek tartottaktól fogad el. A hatalom ezen forrását rangok, státusszimbólumok mutatják meg. Ezek segítenek felismerni a hatalom birtokosát.

Tipikus válaszkombináció a pozíciós hatalom reprezentálására:

- (A/4) A döntés-előkészítésben nem érvényesülhet a „több szem többet lát” elve. A beosztottak nem ismerhetik a vezető szempontjait, nem tudnak az ő fejével gondolkodni.
- (B/7) A szavakon kevés múlik. A jó döntés önmagáért beszél.
- (C/1) Ha azt akarjuk, hogy rendben menjenek a dolgok, akkor döntéseink végrehajtásának legapróbb részleteit is meg kell határozni, s nem szabad azt a végrehajtóra bízni.

#### b) Jutalmazási hatalom:

A pozitív szankciók a jutalmazásnak azon mértékén nyugszanak, amelyet a vezetőnek kell gyújtania a munkatársak elvárásainak kielégítésére. A munkatársak befolyásolásánál arról van szó, hogy az alkalmazkodó viselkedésért, illetve magatartásért a jutalmazásnak egy olyan mértékét kell kilátásba helyezni, hogy a rendelkezéshez szubjektíven kapcsolódó hátrányok (pl. nagyobb erőfeszítés) legalább kiegyenlítődjenek.

Tipikus válaszkombináció a jutalmazó (ösztönző) hatalom szemléltetésére:

- (A/3) A jó döntéshozatal legfőbb feltétele az, hogy a vezető jól működő törzskarra tudjon támaszkodni.
- (A/5) A döntés-előkészítés során jó, ha minél több variációt terjesztenek a vezető elé, mert így több a lehetőség az optimális döntési variáns megtalálására.
- (B/1) A vezetőnek a népszerűsége is tekintettel kell lennie a döntéseiben.

– (C/4) A vezető csak akkor vegyen részt az operatív irányításban, ha valami fennakadás vagy zavar támad a döntés végrehajtásának folyamatában.

A viták során döntéssel kapcsolatos direkt jutalmazási stratégiákat nem fogalmaztak meg, inkább csak arra utaló vélemények hangzottak el, főként a döntés-végrehajtás irányításával kapcsolatban.

### c) Büntető hatalom:

A szankciók azon nyugszanak, hogy egy dolgozót az igényei kielégítésének megvonása fenyeget, illetve az, hogy az elmarasztalásra ténylegesen sor kerülhet.

Jellegzetes válaszkombinációk az alábbiak:

- (A/I) és az (A/7) A jó döntés alapvetően a vezető rátermettségétől függ, s a felhasznált információk szerepe másodlagos. Helyes, hogy a vezető csak akkor nyilvánítja véleményét, ha már magában meghozta a döntést, így elkerülheti, hogy olyan színben tűnjék fel, mintha mások befolyásolták volna véleményalkotását a döntés-előkészítésben.
- (B/2) A beosztottnak mindig vannak fenntartásai a vezető döntésével szemben. Ez elkerülhetetlen, s ezért nem is kell vele sokat törődni.
- (C/I) A beosztottak csak akkor dolgoznak eredményesen, ha a vezetőjük állandóan közvetlenül ellenőrzi őket.

A **szakértői hatalom** annak elismerésén nyugszik, hogy egy személy társait felülmúló illetékességgel rendelkezik egy probléma megoldásában. A vezető egy meghatározott ismeretterületen belül információk előnyököt bír, ő tehát a szakértő. Döntő az a tény, hogy a munkatársak meg vannak győződve arról, hogy saját céljaik eléréséhez szükséges információkat csak a vezetőjükön keresztül lehet beszerezni. Természetesen a beosztottnak is lehet szakértői hatalma főnöke felett, ha ő rendelkezik olyan információval, amire a vezetőnek szüksége lehet, és csak tőle szerezheti meg.

Tipikus válaszkombinációk a szemléltetés érdekében az alábbiak:

- (A/2) A döntések optimalizálásában az egyik fő hibaforrást a megfelelő információk hiánya, illetve a felesleges információk túltengése jelenti.
- (B/4) és (B/7) Legfontosabb, hogy a vezető döntéseiben merjen kockázatot vállalni. A szavakon kevés múlik. A jó döntés önmagáért beszél.
- (C/5) A vezető legfontosabb törekvései közé tartozék, hogy a döntések végrehajtásának ellenőrzése során már tudatosan számba vegye a döntés következményeit. Ismerje fel, hogy minden egyes döntése szerves összefüggésben van egymással, s az egyik döntésből levont tanulságok nagymértékben befolyásolhatják a következő döntést.

Az **identifikációs hatalom** az az alapja, hogy a személy érzelmi kapcsolatban van az identifikáció tárgyával. Például azonosulhat egy munkatárs az általa elérni szándékolt pozícióval vagy annak tulajdonosával. Befolyásolási szándék nélkül is elérhető – kifejezett identifikáció esetén – magatartási, viselkedési befolyásolás. Ez azonban feltételezi azt, hogy az identifikációs hatalom bizonyos mértékben a pozíciós hatalommal megalapozódjék. A befolyásolás mértéke azonban függ a vonatkozó vezetővel kapcsolatos azonosulás fokától.

Az identifikációs hatalommal kapcsolatos válaszkombinációk az alábbiak:

- (A/8) A jó vezető személyes presztízsének csak használ, ha elfogadja beosztottjainak jó javaslatait.
- (B/3) A jó döntés mindig az érdekek ésszerű egyeztetésére épül.
- Az önálló felelősségvállalásra való képesség fejlesztése az eredményes feladatmegoldás legfőbb feltétele.

Véleményem szerint az első három (pozíciós, jutalmazási és a büntető vagy szankcionáló) hatalom bázisát beosztástól függőnek tekinthetjük. A szakértői és az identifikációs hatalom forrását a személyiségtől függő tényezőnek, tulajdonságnak ismerjük el. Természetesen az öt hatalmi típus tisztán egy alkalommal sem jelentkezett, mert a tréning eseményeinek „történetisége” a jelenséget „zajosította”. Mégis tendenciájában igaznak tekinthetjük a típusokat, mivel a résztvevők úgy maguk, mint mások (főnökeik) vonatkozásában a meghatározásokat, a típusok jellemzőit jól be tudták azonosítani.

E gyakorlat második szakaszában minden egyes vezetőtől megkérdeztem azt, hogy milyen hatalmi struktúrában élnek?

A következő kérdéseket tettem fel:

- Közvetlen vezetője milyen hatalmat gyakorol leginkább? Milyennek találja vezetőjét? Főnöke hatalmának mi a forrása?
- Milyennek tekinti saját pozícióját?
- Milyen lenne a kívánatos állapot?

Az 1. táblázat azokat a tendenciákat mutatja, amely az önértékelés, az ideális állapot és a mások értékelése közötti különbségeknél tapasztalható. Viszonylag azonos megítélést tapasztaltam az identifikációs hatalom tekintetében. Jelentős megítélésbeli különbség található a pozíciós és a szakértői hatalom megítélésében a vizsgált személyek önismerete és azok főnökei „jellemezői” között. Ezen eltérések feltehetően a szervezeti munkamegosztásból adódó tényezőkre vezethetők vissza. Az ideális állapot sokkal közelebb van a saját hatalmi

struktúrához, mint másokéhoz. Azaz, a középvezetők önértékelése, ebben a viszonylatban, magasabb, mint amilyenek a többi vezetőt megítélik. Ez valószínűleg az attitűd „érvédelmi” funkciójának megjelenése, ami a szervezeti életben sem ritka jelenség. Csak példaként utalok a Canon felmérésének egyik érdekességére: 2007 augusztusában 2000 irodai dolgozót kérdeztek ki Európában az „irodai erőszak” jelenségéről. 83%-uk jelezte, hogy szemtanúja volt már valamelyik munkatársuk kiborulásának, és csak 63% vallotta magáról, hogy vele is előfordult. (<http://tranzit.hu/2/hirek/2007-11-23/>)

Ez „emberileg” érthető. Az attitűd érvédelmi funkciójának éppen az a feladata, hogy megvédjen bennünket saját magunk leértékelésétől. Ennek érdekében önmagunk magatartását, viselkedését egy speciális szűrőn keresztül látjuk, melynek segítségével egy kicsit jobbnak, értékesebbnek ítéljük meg, hiszen így könnyebb önmagunk elfogadása. Ez tehát normális, azaz átlagos cselekedet. A gond akkor jelentkezik, ha – és felmérésem éppen erre példa – ezzel párhuzamosan másokat – jelen esetben vezetőinket – leértékeljük. Egyébként is a középvezetők jelentős része panaszkodik a beosztottjaira és a vezetőire egyaránt. Cinikus válaszom szerint: „még jó, hogy ők mindkét oldalt kisegítik”.

Az eddigiek alapján arra a megállapításra kell jutnunk, hogy a döntésekkel kapcsolatos állásfoglalások visszavezethetők arra, hogy az egyén miképpen éli meg a vezetői hatalmát és mi a felfogása saját vezetői pozíciójáról.

### Összefoglalás

5 különböző szervezet középvezetőinek 247 fős mintáján tanulmányoztam a döntés-előkészítés, döntéshozatal és a döntésvégrehajtás ellenőrzésének mikéntjét, illetve azok összefüggését a vezetői hatalom struktúrájának felfogásával. A vizsgálatot nominál csoport módszerrel végeztem. A főbb megállapítások az adott vezetői körben a következők:

- A döntés-előkészítés jellemzően a pozíciós hatalomra alapozott.
- A döntéshozatalban erőteljesebben megjelenik a kooperatív vezetői beállítódás.
- A végrehajtás irányításával kapcsolatos nézetek erősen polarizáltak, és kevés figyelmet kap ez a tevékenység. Gyakori eset az időközben beállt változások és egyéb „objektív” nehézségek esetén inkább új döntést hozni, mintsem az eredetit végigvinni.
- A középvezetők saját hatalmi struktúrájukat konzervensen közelebb állónak érzik az általuk ideálisnak tartotthoz, mint vezetőikét.

### Hatalmi struktúra megítélése középvezetők körében

	Ilyennek találom a vezetőimet	Ilyennek találom magam	Az ideális hatalmi struktúra
Pozíciós hatalom	36%	11%	17%
Jutalmazási hatalom	13%	18%	12%
Büntető hatalom	14%	41%	39%
Identifikációs hatalom	23%	21%	25%
Szakértői hatalom	14%	9%	7%

(Forrás: saját felmérés)

### Lábjegyzet

<sup>1</sup> Köszönetem dr. Magda Sándor egyetemi tanárnak biztatásáért és szakmai tanácsaiért.

<sup>2</sup> A téma számomra azért is fontos, mert főállásomban a gyöngyösi Károly Róbert Főiskolán vezetési ismereteket oktatok, és magaménak érzem azt a természetes követelményt, miszerint a felsőoktatásban elvárható a napi praktikummal való intenzív kapcsolat.

### Felhasznált irodalom

- Bálint S. – Erdősi Gy. – Nahlik G. (1984): Csoportos szellemi alkotó technikák. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest
- Chikán A. (2004): Vállalatgazdaságtan. Aula Kiadó, Budapest
- Dobák M. et. al. (1995): Szervezeti formák és koordináció. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest
- French, J.R.P. – Raven, G. (1959): The Bases of Social Power. Ann Arbor, Michigan Institute for Social Research
- Keszey T.: A piaci információk szerepe a vezető döntéshozatalban és tudásteremtésben. Vezetéstudomány 38. évfolyam, 6. szám 42–57 p.
- Klein S. (2007): A vezetés- és szervezetszociológia. Edge 2000 Kiadó, Budapest
- Klein B. – Klein S. (2006): A szervezet lelke. EDGE 2000 Kiadó, Budapest
- Kunos I. – Lakatos O. (2008): Vezetőnek születni kell? Vezetéstudomány 39. évfolyam, 1. szám 37–42 p.
- Mészáros T. (2002): A stratégia jövője – a jövő stratégiája. Aula Kiadó, Budapest
- Németh E. (2006): Köszereplés. Osiris Kiadó, Budapest
- Simon H. A. (1982): Korlátozott racionalitás. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest
- Torgersen, P. – Weinstock, I.T. (1983): A vezetés integrált felfogásban. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest
- Zoltainé Paprika Z. – Wimmer Á. – Szántó R. (2007): Vezetői döntéshozatal és versenyképesség. Vezetéstudomány 38. évfolyam, 1. szám 18–28 p.
- <http://tranzit.hu/2/hirek/2007-11-23/>: A stressz káros gazdasági hatásait és a kiváltó okokat vizsgálta a Canon.

Cikk beérkezett: 2007. 10. hó

Lektorai vélemény alapján véglegesítve: 2008. 4. hó

ROMÁN Zoltán

## EGY MŰHELYVITA TANULSÁGAI: JAVASLATOK KKV-POLITIKÁNK TOVÁBBÉPÍTÉSÉHEZ

Az OECD „A társadalmak haladásának mérése és elősegítése” címmel 2007. június 27–30-án Isztambulban rendezett II. világfórumának (130 országból 1200 résztvevővel!) jó ideig nem volt visszhangja nálunk. Az MTI hírt sem adott róla, a hazai média nem is említette, pedig két fő „üzenete” nekünk is szólt, és szól ma a korábbinál is nagyobb nyomatékkal. Az első üzenet arra hívta fel a figyelmet, hogy a gazdasági növekedés, és ennek alapjaként a versenyképesség kiemelt cél, de eszközeinek, útjainak megválasztásánál sosem mellőzhetjük *társadalmi, szociális hatásainak* vizsgálatát, gyakori kedvezőtlen jelenségeinek mérséklését. Másik üzenete: adjon a statisztika és a gazdaságtudomány a társadalmi haladásról és a gazdaságról *átfogóbb és realisabb* jelzéseket, s ezeket a *szakpolitika és a civil társadalom jobban ismerje, értse és hasznosítsa*. Miután Központi Statisztikai Hivatalunk a 2212/2007. (XI. 14.) kormányhatározattal megbízást kapott a társadalmi haladás hazai indikátorrendszerének kidolgozására, ezt társadalmi vitára bocsátása után hamarosan közzé is teszi.

E két üzenet mára – sok újabb nyilvánvaló szakpolitikai kudarc után, a magyar gazdaság és társadalom válságközeleli helyzetében – a korábbinál is nagyobb időszerűséget kapott. Ismertetésük nyomán, mind a Magyar Közgazdasági Társaság 45. vándorgyűlésén (Debrecen, 2007. szeptember 20–22.), mind az MTA IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának ülésén (2007. október 17.) és egy bővebb cikkben is (Európai Tükör, 2008. 6. sz.), az MTA IX. Osztályának Ipar- és Vállalatgazdasági Bizottsága úgy látta, hogy a második üzenet neki is szól, és reagálnia kell rá.

Mint hogy a magyar gazdaság egyik leggyengébb pontja az alacsony gazdasági aktivitás, és ennek növeléséhez az egyik legtöbbet ígérő út a vállalkozás és a

kisvállalati kör erősítése, a Magyar Tudomány Ünnepe 2007 keretében (november 22-én) a Bizottság, a Budapesti Corvinus Egyetemmel és a Magyar Vállalatgazdasági Kutatásokért Alapítvánnyal, „*A kis- és középvállalatok helyzete és erősítésük útjai*” címmel műhelyvitát rendezett. Ez egy öt évvel ezelőtti hasonló rendezvény ismétlése volt<sup>1</sup>, melyen most az MTA székházában a témával foglalkozó kutatók mellett nagy számban vettek részt vállalkozók, kis- és középvállalati szervezetek, a KKV-politikában érintett kormányzati és egyéb intézmények képviselői.

A műhelyvita résztvevői a meghívóhoz mellékelve kézhez kapták a kormány megújított KKV-stratégiájának<sup>2</sup> összefoglalóját és egy bővebb Tájékoztatót<sup>3</sup> a műhelyvitához készített felmérésről. Ez rövid beszámolókat kért a KKV- és vállalkozáskutatásokról, továbbá egy egyoldalas kérdőívvel véleményt a KKV-k, a KKV-politika és a KKV-kutatások és hasznosításuk helyzetének megítéléséről. A 2002-ben készített hasonló felméréshez 22 kutatóhely, a mostanihoz 30 csatlakozott (de több, közöttük néhány nagyobb intézet nem kívánt kapcsolódni; valamit ez is jelez). Számos szervezet saját kutatásairól nem tájékoztatott, de a kitöltött kérdőívet visszaküldte. Így a KKV- és vállalkozáskutatások témáiról, az ebben résztvevők köréről-számáról csak nagyvonalú képet kaptunk. A kérdőívre adott bizalmasan kezelt, csak összegezve bemutatott válaszok viszont megbízhatóan jelezték, hogyan látja e valóban magas színvonalon hozzáértő és független kör KKV-politikánk és a KKV-kutatások hasznosításának helyzetét.

A vitát két előadás vezette be. A kormány új KKV-stratégiáját, ennek előkészítését, széles körű egyeztetését, fő irányelveit, céljait dr. Kállay László, a GKM főosztályvezetője ismertette. Ezt kutatói oldalról Román Zoltán (D.Sc.), a Bizottság tiszteletbeli elnöke értékel-

Vállalatstruktúra-mutatók a KKV-k szerepéről, 2003

	Mikrovállalatok (0–9 fő)	Kisvállalatok (10–49 fő)	Középvállalatok (50–249 fő)	Nagyvállalatok (250–fő)
<i>Hozzájárulás a foglalkoztatottsághoz, %</i>				
Magyarország	37,8	13,7	15,9	28,6
EU-15	39,6	17,4	13,0	30,3
<i>Hozzájárulás a GDP-hez, %</i>				
Magyarország	18,3	16,0	18,3	47,4
EU-15	21,2	14,1	15,7	49,0
<i>Az export részesedése a forgalomból, %</i>				
Magyarország	1	8	16	39
EU-15	9	13	17	23
<i>A munkatermelékenység relatív színvonala, %</i>				
Magyarország	49	97	115	151
EU-15	53	80	121	160

te, a felmérés eredményei és a bővebben is bemutatott nemzetközi tapasztalatok alapján. A felkért hozzászólások meghallgatását azután kötetlen vita követte; mindezek a két előadást sok megjegyzéssel, tapasztalattal, javaslattal egészítették ki.

A felkért hozzászólók a következők voltak: két vállalkozó, Sztaniszláv Dánielné (TKI-Ferri Fejlesztő és Gyártó Kft.) és Vonnák Sándor (Tetőcentrum 2000 Kft., az IPOSZ felügyelőbizottságának elnöke); a felsőoktatás két képviselője, dr. Mészáros Tamás, a Budapesti Corvinus Egyetem rektora és dr. Kadocsa György, a Budapesti Műszaki Főiskola Szervezési és Vezetési Intézetének igazgatója; dr. Novák Csaba, a Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt. ügyvezető igazgatója; Pongorné dr. Csákvári Marianna, az Innostart Nemzeti és Üzleti Innovációs Központ igazgatója és dr. Soltész Anikó, a SEED Kisvállalkozás-fejlesztési Alapítvány igazgatója. A vitát Papanek Gábor (D.Sc.), a Bizottság elnöke vezette.

A műhelyvitáról a Bizottság a résztvevők mellett egy szélesebb körnek is megküldte az erről készített emlékeztetőt. Ez összegezte, milyen kép alakult ki kis- és középvállalataink helyzetéről, KKV-politikánk megítéléséről. A kutatók, vállalkozók és az érintett intézmények képviselőivel rendezett műhelyvita egyfelől elismeréssel regisztrálta, hogy a 2007. október 10-én elfogadott új KKV-stratégia a korábbinál erősebben támaszkodik az uniós irányvonalakra, másfelől azonban ezek következetes megvalósításához további határozott lépések megtételét látta szükségesnek. A műhelyvita két fő üzenetét a Bizottság így fogalmazta meg:

→ *KKV-politikánk középpontjába a vállalkozást és a KKV-k vállalkozói, versenyt élénkítő és innovációs szerepét állítsuk, ezt egyedi támogatások helyett mindenekelőtt normatív eszközökkel, az üzleti környezet javításával, oktatással-képzéssel és a KKV-k egyes csoportjait célzó akciókkal segítsük.*

→ *A kormány csak úgy biztosíthatja a KKV-knak uniós források segítségével milliárdos nagyságrendben nyújtott támogatások eredményességét és hatékonyságát, ha sokkal nagyobb mértékben támaszkodik kutatásokra, független hatáselemzésekre, és figyelembe veszi ezek folyamatos jelzéseit.*

2008 elején az országgyűlés megtárgyalta a kormány J/4724. számú időszakos KKV-jelentését. Ennek több megállapítása, így például (58. oldal) –

„A magyar kisvállalkozásoknak csak kisebb hányada kapott érzékelhető segítséget a vállalkozásfejlesztési rendszertől.”

„Az erősen korlátozott elértetés következtében a vállalkozásfejlesztési eszközök többsége nem felel meg annak a kritériumnak, hogy a verseny torzítása nélkül fejtsse ki hatását.”

– alátámasztotta KKV-stratégiánk és programunk továbbépítésének szükségességét. Ehhez a Bizottság további munkával javaslatainak pontosabb megszövegezését is elkészítette és a hazai KKV-politika továbbépítéséhez, uniós és OECD-ajánlásokkal is alátámaszt-

va, négy javaslatban összegezte a legfontosabbnak ítélt tennivalókat. Ezek bemutatása és alátámasztása előtt azonban röviden összefoglaljuk, hogy nemzetközi tükrökben milyen kép alakult ki a műhelyvitán a KKV-k hazai helyzetéről és KKV-politikánkról.

### Kis- és középvállalataink helyzetéről

A kis- és középvállalatok gazdasági szerepét a megszokott módon, elsősorban a vállalati struktúrát jellemző mutatókkal, annak alapján szoktuk jellemezni, hogy milyen arányban járulnak hozzá egy-egy országban vagy régióban a foglalkoztatottsághoz, a GDP-hez, az exporthoz és a munkatermelékenységhez. A Központi Statisztikai Hivatal 2006. évi KKV-jelentésében<sup>4</sup> szereplő legutóbbi ilyen adatokat az 1. táblázat mutatja be (1. táblázat).

Adataink azt jelzik, hogy mikro- és kisvállalataink hozzájárulása a foglalkoztatottsághoz és a GDP-hez az uniós átlagnál kisebb, a középvállalatoknál és egészében kevéssel magasabb annál. Az exportot nézve összehasonlítható adatunk csak a vállalatcsoportok forgalomból való részesedésének arányáról van. Ez hazai középvállalatainknál hasonló, mikro- és kisvállalatok körében viszont jóval alacsonyabb (9↔ 22%), mint az EU-15 országokban. A munkatermelékenységi színvonalarányok a négy nagyságkategória között hasonlóak az uniós átlagértékekhez, de ez azt is jelenti, hogy termelékenységünk lemaradásunk az uniós átlagtól mind a négy vállalatcsoportban hasonlóan jelentős.

Egy másik, gyakran idézett és összehasonlított mutató a vállalatsűrűség, az ezer lakosra jutó vállalatok száma. Ez nálunk 70, az erős szóródással 50 körüli uniós átlagot jóval meghaladja, de különbség főként a részidős és a színlelt vállalkozások sokkal magasabb arányából adódik. A működőként számba vett hazai KKV-k (döntően egyéni vállalkozások és betéti társaságok) mintegy fele ugyanis részidős tevékenységet folytat! Ennek jelzése és figyelembevétele helyesbítene a magas vállalatsűrűségről elterjedt képet (az OECD a jövőben a részidős vállalkozásokat 0,5-ös együtthatóval tervezi számba venni). E fontos körülményt sem a GKM KKV-helyzetjelentései<sup>5</sup>, sem a kormány GKM által készített, 2007. decemberében az országgyűlésnek benyújtott KKV-jelentése<sup>6</sup> nem húzza kellően alá. A KKV-k helyzetéről szólva e jelentések kevéssé idéznek hazai kutatásokat és nemzetközi összehasonlításokat, nagymértékben a vállalkozók sajátosan befolyásolt adóbevallási adataira támaszkodnak.

A KKV-k gazdasági szerepének értékelésénél újabban mind az EU, mind az OECD kiemelten veszi számba a vállalkozási készség fokát, a KKV-knak a piaci

verseny élénkítéséhez és az innovációkhoz való hozzájárulását, és nagyobb súllyal nézik társadalmi szerepüket, a regionális kiegyenlítőddéshez és a jólét egyéb szociális összetevőjéhez való hozzájárulásukat is. E területeken a magyar gazdaság, és ezen belül a hazai kis- és középvállalatok elmaradása az uniós átlagtól különösen nagy. A legfrissebb Európai Innovációs Eredménytáblában<sup>7</sup> közölt összegező innovációs mutató az uniós országok átlagára 0,51, Magyarországra 0,26; a 25 részmutató nagyobb hányadában erősen az uniós átlag alatt vagyunk. Az uniós Közösségi Innovációs Felmérések (CIS) szerint az innovációt bevezető vállalatok aránya nálunk mintegy fele az uniós átlagnak.

Magyarországra a vállalkozói gondolkodást vizsgáló uniós felmérés<sup>8</sup> több mutatója is a vállalkozás társadalmi megbecsülését, hatékony oktatását mind a korábbi, mind a többi új tagországnál határozottan alacsonyabbnak jelezte. A műhelyvita aláhúzta, hogy az utóbbi két évben a magas adóterhek mellett a költségvetési egyensúly helyreállításához kapcsolódó megszorítások tovább gyengítik a KKV-k többségének helyzetét, nehezítik mind indulásukat, mind túlélésüket és növekedésüket. Ezt is tükrözi az a másik uniós felmérés (Flash EB 196)<sup>9</sup>, mely szerint a KKV-k a várt létszámnövekedést a magyarországinál kisebb arányban a 27 tagország közül csupán 5-ben, körülményeik kedvezőtlen alakulását csupán 4-ben jelezték.

### KKV-politikánk megítélése

A felmérés és a műhelyvita a jelenlegi KKV-politika erősségeként a gyors vállalatalapítás lehetőségét, a pénzügyi segítség különböző formáit és az adminisztratív terhek csökkentésének elindítását emelte ki. KKV-politikánk gyengeségeit számba véve azt húzták alá, hogy nem épül valódi konzultációkra, a hazai KKV-k helyzetének kellő ismeretére. Túlzottan a pénzügyi problémák kezelésére fókuszál, túlsúlyban vannak a nem normatív, hanem egyedi támogatások, kevés az átfogó, a vállalatok szélesebb körét vagy egy-egy nagyobb csoportját érintő akció, előzetes és utólagos hatáselemzések csak nagyon ritkán készülnek és kapnak nyilvánosságot. A KKV-politika nem kellően integrált a többi szakpolitikával, a kisvállalatoknak egyik területen sincs kellően erős képviselője. Többen szóvá tették a támogatási rendszer bonyolultságát, a háttérintézmények tevékenységének átfedéseit, sokszor alacsony hatékonyságú működését, a hatékony fellépés hiányát a korrupció és a feketegazdaság ellen (ez utóbbi területen történtek újabb lépések).

A műhelyvita emellett elismeréssel regisztrálta, hogy a 2007. október 10-én elfogadott új KKV-stratégia

erősebben támaszkodik az uniós irányvonalakra, azoknak sok korszerű gondolatát átveszi. A „problémafák”, „ok-okozati fák”, „pillérek”, „sarkalatos” és „specifikus” tényezők rendszerének bemutatásán túl azonban kevesebb helyet kap a fentebb említett „gyengeségek” kiküszöbölése. Ezek megoldása mind a vállalkozók és képviselőik, mind a kutatók fő stratégiai céljai között szerepelt. A stratégia például részletesen leírja (44-45. oldal), hogy az egyedi pénzügyi támogatások csupán a KKV-k néhány százalékához jutnak el, és igen sokszor versenyt fékező „piactorzítást” okoznak. Ezt azonban nem oldja fel. Erről az országgyűlésnek benyújtott J/4724 jelentés is kemény ítéletet fogalmaz (58. oldal) meg, anélkül, hogy ebből további következtetéseket vonna le. Máskor mintha a pályázat inkább csak reklámcélokat szolgálna. A GKM például közzétett és folyamatosan hirdetett egy kezdő vállalkozói aktivitást ösztönző pályázatot, melynél 2007. decemberében honlapjukon még megjelent (azután törölték ezt szövegéből), hogy az ötszázmillió programból 40-60 nyertesre számítanak – a több száz ezer még nem működő, csupán szándékot regisztrált vállalkozás közül.

Az újabb nemzetközi tendenciák szerint az önfoglalkoztatók és a KKV-k aránya a fejlett országokban már nem növekszik, előtérbe került azonban a vállalkozások és a KKV-k vállalkozói, versenyt élénkítő és innovációs szerepe. E két feladat segítségét nálunk is össze kell kapcsolni, követve azt a mára általános gyakorlatot, mely „KKV-politika” helyett „KKV- és vállalkozáspolitikának” nevezi a szakpolitika e kiemelten kezelt ágát. Fogadjuk el és feleljünk meg ezen a területen is annak az újabban nagy súllyal hangsúlyozott igénynek, hogy 1. a szakpolitikák evidenciára (szakértői tudásra, kutatásokra, konzultációkra) épüljenek és 2. az érintkező szakpolitikai területeket maximálisan integráljuk.

A műhelyvita résztvevői elismeréssel nyugtázták, hogy az üzleti környezet javítására nálunk is készült akcióterv és készül ennek frissítése is. Az ismételt uniós ajánlások azonban minden kiemelt feladatot rögzítő, a teljes KKV-politikát átfogó akcióterveket látnak szükségesnek. Az uniós által ajánlott, további területeket célzó, sajátos problémákat, a KKV-k egyes csoportjait kezelő akciótervekről nincs ismeretünk, a hazai KKV-politika eddig nem adott kellő súlyt olyan uniós prioritásoknak, mint a vállalkozási készség növelése, a vállalkozásoktatás kiterjesztése, a kutatások, hatáselemzések hasznosítása. E területeken a hazai KKV-politika komoly késésben van.

### A KKV-kutatásokról

Az előző (2002. évi) műhelyvita felméréséből kirajzolódó képhez viszonyítva mára a KKV-kutatások nagyobb teret nyertek, főképpen felsőoktatási intézményekben. Oldódott az a korábbi egyoldalúság, hogy a szokásos KKV-témákkal szemben kifejezett vállalkozás (nem = vállalat!) kutatás jóval kisebb gyakorisággal folyik – bár a két fogalmat sajnos a hivatali nyelv továbbra is összekeveri, és ezért a vállalkozás-erősítés igazi tartalma gyakran elsikkad. E különbségre (a vállalkozás = vállalat definíciót idézve) az országgyűlésnek benyújtott KKV-jelentés (J/4724, 4. oldal) sem hívja fel kellően a figyelmet.

A felmérés egyrészt a kutatási tevékenység témakörreiről, másrészt arról gyűjtött információt, hogy e kutatásokban hány belső és külső munkatárs vesz részt. A 8 megjelölt témakör közül (lásd a 2. táblázatot) leg-többen kiemelten az első 1. és 2. témakörrel, érintőle-gesen az 5. és 6. témakörrel foglalkoztak. A válaszolók az átlagosnál valamivel gyengébben kutatták a 3. témakört

2. táblázat

Hány kutatóhely jelölte meg, hogy foglalkozik az alábbi témakörökkel?

Témakörök	Érintőlegesen	Kiemelten	Együtt
1. Vállalkozói gondolkodás, vállalkozói tulajdonságok, vállalkozási kultúra	6	11	17
2. KKV-alapítás, túlélés, növekedés	5	12	17
3. A vállalkozási aktivitás jellemzői, a KKV-k száma, súlya, összetétele	7	6	13
4. A vállalkozás és a KKV-k hozzájárulása a foglalkoztatáshoz, a GDP-hez, az exporthoz, az innovációkhoz	7	8	15
5. A vállalkozás és a KKV-k gazdasági és társadalmi környezete	13	4	17
6. A vállalkozás és a vállalatok társadalmi szerepe és felelőssége	11	6	17
7. A vállalkozók és a KKV-k helyzetmegítélése, véleménye, elvárásai	8	9	17
8. A KKV-politika és összetevőinek hatáselemzése, értékelése	9	4	13

(a vállalkozási aktivitás jellemzői, a KKV-k száma, súlya, összetétele) és a 8. témakört (a KKV-politika és összetevőinek hatáselemzése, értékelése).

A fenti nyolc csoporton túl a válaszolók számos további kapcsolódó témát is megjelöltek. Ilyen témák: a KKV-k versenyképességének alakulása, tényezői, a KKV-k vezetési-szervezési, marketing- és finanszírozási kérdései (kockázati tőke, informális befektetők), a KKV-k regionális helyzete-szerepe, a hálózatosodás és a klaszterek terjedése, a családi és a nővállalkozók jellemzői, a vállalkozásoktatás és -képzés kérdései. Mindezek fényében azt mondhatjuk, hogy a hazai KKV- és vállalkozáskutatások a legfontosabb témákat lefedik. Persze sok hiányzó témát is meg lehetne nevezni, és e leegyszerűsített gyors felmérés arra nem adott választ, hogy milyen mélységben, színvonalon folytak e kutatások, eredményeik mennyire váltak ismertté, hasznosították-e ezeket, volt-e hatásuk.

A kutatóhelyektől a kutatásban résztvevők számáról igen alacsony és igen magas értékeket is kaptunk. Az előbbire példa 2 belső és 0 külső, az utóbbira 10 belső és 12 külső munkatárs, ezek bizonyára egy-egy kisebb vagy a néhány nagyobb, átfogó kutatásra vonatkozó adatok. Az érintett vagy az összes kutatóhely kapacitására, e kutatások mélységére, súlyára e számokból nem lehet következtetni, erről csak alaposabb vizsgálódás adhat majd megbízható képet. Összegezve a jelzett számokat: a KKV-kutatásokban a válaszadók körében (valószínűleg átfedésekkel) mintegy száz belső és száz külső munkatárs vett/vesz részt.

*Erre szakosodott KKV- és vállalkozás-kutatóintézetünk azonban nincs,* és a GKM is radikálisan csökkentette ilyen megbízásait. Az évente korábban 10-15 kutatás helyett most csupán 1-2-t támogatnak. (Ezek meghirdetésének, majd elkészültük után *eredményeik közzétételének* nagyobb nyilvánosságot kellene biztosítani.) A kutatók úgy látják, hogy a szakpolitikai kutatási témák finanszírozási lehetőségei erősen korlátozottak, a szakpolitikák felelőseinek érdeklődése eredményeik iránt igen alacsony.

A műhelyvita azt is tanúsította, hogy az előző felmérésről adott helyzetképből ma is érvényes egy sor olyan *negatívum*, melyeket elsősorban maguknak a kutatóknak kellene orvosolniuk. A kutatóhelyek között kevés a kapcsolat, ritkán kerül sor a kutatási programok egyeztetésére, az eredmények nyitott szakmai vitájára, egybevetésére és összegzésére, folyamatos áttekintéssel a folyó és lezárult kutatásokról nem rendelkezünk, a kutatási eredmények kevéssé válnak ismertté, és kevéssé hasznosulnak, nemzetközi bekapcsolódásunk, konferenciákon való részvételünk, szereplésünk igen alacsony.

Az Ipar- és Vállalatgazdasági Bizottság ezért újra nagy nyomatékkal hangsúlyozza, hogy kutatóink és kutatóhelyeink tekintsék feladatuknak együttműködésük erősítését, a kutatások eredményeinek megismertetését, sűrűbb kipróbálását és alkalmazását. Ezt a Bizottság a maga területén a továbbiakban is figyelemmel kíséri, és visszatérően számba veszi. Emellett sok témában szorosabb együttműködésre lenne szükség az MTA tudományos bizottságai és osztályai (a IX. osztály 21 bizottsága!) között is, továbbá szervezetesebb kapcsolódásra a külön finanszírozott MTA-MEH stratégiai kutatásokhoz és a kormány által életre hívott „kerekasztalok” munkájához. Az akadozó akadémiai reformtól e téren is mielőbbi lépéseket várunk.

### Javaslatok KKV-politikánkhoz

A fentiekben vázolt helyzetkép alapján a Bizottság KKV-politikánk továbbépítéséhez az alábbi négy témában fogalmazta meg javaslatait:

1. átfogó, kétéves akcióterv készítése,
2. átláthatóság és hatáselemzések biztosítása,
3. a szakpolitikák összekapcsolásának erősítése,
4. üzleti környezet és vállalkozásösztönzés.

### Átfogó, kétéves akcióterv készítése

A 2007 októberében jóváhagyott GKM-stratégia *közbenső* értékelést 2010 első negyedévére irányoz elő. Az Európai Unió azonban rövidebb horizonttal is készít értékeléseket, programokat, és a magyar gazdaság, kis- és középvállalataink helyzete is gyakoribb áttekintést és gyorsabb lépéseket igényel. A vállalkozók és szervezeteik a kormány KKV-stratégiáját és programját akkor fogják valóban magukénak érezni és megvalósításában igazi partnerek lenni, ha ez egy *átfogó, kétéves KKV-vállalkozás akciótervvel* választ ad kérdéseikre és igényeikre. Ennek egyik alapja az „Üzletre hangolva akcióterv” kiterjesztése lehet, a teljes KKV-vállalkozás területre.

Ezt a növekedést és foglalkoztatást célzó, megújult lisszaboni stratégia új ciklusának indításához rögzített EU-program és országértékelés (COM[2007] 803 végleges; 2007.12.11.)<sup>10</sup> is nélkülözhetlenné teszi. Az ebben közölt minősítése szerint: „A 2005–2007 közötti időszakban Magyarország csupán korlátozott mértékben haladt előre a nemzeti reformprogram végrehajtásában”. A négy kiemelt cselekvési területen „az elfogadott kötelezettségvállalások teljesítésében Magyarország csak mérsékelt előrelépést sikerült elérnie”. E területek közül három KKV-politikai feladat:

- befektetés a humán tőkébe és a munkaerőpiacok modernizálása,

- a vállalkozási potenciál felszabadítása, különösen a KKV-k körében,
- befektetés a tudásba és az innovációba,
- energia és éghajlatváltozás.

Az átfogó, kétéves akcióterv *evidenciára, azaz szakértői tudásra, kutatásokra, társadalmi párbeszédre* épüljön, készítésébe a GKM-jogutód Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium (NFGM) vonja be a kutatókat is, és segítse kapcsolódásukat a nemzetközi (mindenekelőtt az EU és OECD) kutatásokhoz. *Mérlegeljék annak (2000-ben kiiktatott) visszaállítását, hogy a kutatók e köre képviselőket kapjon a Vállalkozásfejlesztési Tanácsban.* Az Egyesült Államokban közvetlenül az elnöknek alárendelt Kisvállalati Hivatal (SBA) a KKV-érdekek szószólója, és ezt a példát néhány éve az Európai Bizottság is átvette (SME Envoy), sok országban ezt elsősorban a független kutatóktól várják. Ezt az igényt OECD-ajánlások és az is alátámasztja, hogy az Európai Unió 2007 végén „Verseny és Innováció Programja” (CIP) keretében hasonló célokkal felállított egy „Vállalkozás- és KKV-szakpolitika számára releváns kutatások” munkacsoportot. (Ehhez a GKM is küldött képviselőt, és a többi országhoz hasonlóan kutató résztvevőt is delegálhatnának.)

### Átláthatóság és hatáselemzések biztosítása

A Bizottság elismeréssel regisztrálta, hogy a GKM honlapján gyarapodtak a KKV-król és a KKV-k számára szóló információk, közlemények, de ezek a nemzetközi tapasztalatok szerint még lényegesen bővíthetők lennének. Ehhez a Bizottság felajánlja hozzájárulását. Továbbá, amikor az Európai Unió kifejezetten igényli, a magyar közhivatalok meghirdetik az előzetes társadalmi vitát, és ilyet a GKM többször már saját kezdeményezésként is elindított. Máskor elmaradnak ezek. Arra is figyeljünk fel, hogy ehhez az „interaktív szakpolitikai döntéshozatal” (IPM) akciókhoz még más országokban is viszonylag kevesen, nálunk igen kevesen kapcsolódnak. A nemzeti és regionális KKV-politikáról szervezett 2004. évi konzultációban például a 329 válasz között egy magyar, a tervezett uniós Kisvállalati Törvényről indított újabb konzultációban a közel ötszáz vállalati vélemény között 3 magyar válasz szerepelt, ösztönöznünk és segítenünk kell a nagyobb részvételt.

*A pozitív lépések mellett hiányolja a Bizottság a rendszeres tájékoztatást a Vállalkozásfejlesztési Tanács üléseiről, határozatairól,* továbbá az EU évenkénti Kisvállalati Charta konferenciáiról, az OECD KKV- és Vállalkozás Munkacsoportjának tevékenységéről és ezek ajánlásairól. Jellegzetes, hogy a GKM legutóbbi KKV-helyzetjelentéséhez készített részletes *saját* felméréséről is csupán néhány adatot tett hozzá-

férhetővé. *Az országgyűlésnek benyújtott KKV-jelentés sem konzultációként, sem tájékoztatásul nem jelent meg a GKM honlapján (az országgyűlés honlapjáról vált letölthetővé).*

Mindez végül is csak sajátos szelektivitással enged betekintést abba, hogy a KKV-stratégia megvalósítása hogyan, milyen eredményekkel halad előre, a szakpolitikának ez az ága ilyen feladatokra mennyit, mire, milyen eredménnyel költött és tervez költeni. Kapcsolódik ehhez, hogy *nagyon ritkán készülnek mind előzetes és közbenső, mind utólagos hatáselemzések.* Ennek pótlását az EU, az OECD, a hazai közvélemény és politika egyre erőteljesebben sürgeti. E területen határozott fordulatra, programra van szükség. Ehhez komoly segítséget adhat az OECD KKV- és Vállalkozás Munkacsoportjának többéves munkával kidolgozott, ez év februárjában közreadott újabb módszertani kiadványa kifejezetten a KKV- és vállalkozáspolitikai és -programok hatáselemzéséhez.<sup>11</sup>

### A vállalkozásokat és a KKV-ket érintő szakpolitikák összekapcsolásának erősítése

A szakpolitikák integrálása, összekapcsolásuk erősítése általános, nyomatékos EU- és OECD-törekvés, ajánlás, igény. Ezt külön elemzésekkel, állásfoglalásokkal, szervezeti egységek és szakbizottságok összevonásával is próbálják segíteni. A felesleges és nemegyszer ütköző párhuzamosságok kiiktatása, az egymást erősítő hatások (szinergia) érvényesítése komoly megtakarításokat és jobb határfokot eredményez. A hazai helyzet jellemzésére idézet az MTA Hírekből (2007. okt. 19.), az Országgyűlés Kutatási és Innovációs Eseti Bizottságának üléséről:

„A napirendhez főleg olyan kérdések és hozzászólások érkeztek, amelyek a kutatás és az innováció általános hazai problémáira, az irányítás szétesettségére, a terület kormányzati gazdátlanóságára, a források szűkösségére, a stratégiai célok kontúrtalanságára, a társadalomtudományok katasztrófális háttérbe szorultságára, a szakértelem általános eróziójára, a kutatási és mérnöki utánpótlás veszélyhelyzetére vonatkoztak.”

Az új KKV-stratégia a korábbiaknál jobban számol ezekkel az összefüggésekkel, és már néhány ígéretes lépést is tapasztalhattunk. A munka java azonban még hátravan, az átfogó KKV-vállalkozás akcióterv egyik fontos részét ez kell, hogy képezze.

### Üzleti környezet és vállalkozásösztönzés

A műhelyvita elismeréssel fogadta, hogy az üzleti környezet javítása a KKV-stratégiában és a GKM prog-

ramjában fontos helyet kapott. A Világbank „Doing Business 2008” ország-rangsorolásában a 45. helyen vagyunk. Valóban előbbre kerültünk 6 hellyel, de távolról sem olyan nagy léptékkal, mint a GKM sajtókampánya ezt egy külön erről rendezett konferencián (egy erős félreértés folytán, kutatói kontroll hiányában) hírül adta: „A Világbanknál 21 helyet lépett előre Magyarország”. Emellett az összegző mutató tíz összetevője közül 5-ben a 80. helynél is hátrább soroltak! Ne feledjük azt az üzleti környezet sokféle összetevőjével kapcsolatos OECD-figyelmeztetést sem, hogy a piacra lépés és növekedési törekvés fő korlátja mindig a *leggyengébb helyezést* kapott tényező. Ez pedig a 178 ország között – mi más lenne? – az adózásban elfoglalt 127. helyünk. A kormány ezt felismerte, óvatosan, fokozatos pozitív lépéseket ígért (remélhetőleg a rendelkezésre álló sok nemzetközi tapasztalat tükrében is kellően megvizsgált és kiválasztott lépéseket), de csak fokozatosan, a konvergenciaprogram erős korlátai között.

A korábbi KKV-programok és jelentések, büszkén egymilliónál is több vállalkozásról szólva, nem tűzték ki célként a vállalkozói készség erősítését, holott a részidős és színlelt vállalkozások említett magas aránya folytán ez megtévesztő szám volt. A gazdasági aktivitás tartós zsugorodása, jelentős fekete- és szürkegazdaság mellett, a magyar gazdaságban a vállalkozói készség és ismeretek erősítése nélkül a piacra lépés és a növekedés kedvezőbbé tett lehetőségei kevés eredményt hozhatnak. Az új KKV-stratégia egy „ok-okozati fa” ábrában (99. oldal) most szépen megjeleníti a *vállalkozói készség* összetevőit:

- a vállalkozói hajlandóságot,
- a vállalkozói lét társadalmi elismertségét,
- az innovativitást,
- a műszaki képzés összekapcsolását az üzleti ismeretek oktatásával,
- a vállalkozásindításhoz szükséges ismeretek oktatását.

Az üzleti kör javítása mellett a kétéves akcióterv másik nagy fejezetének ezt célzó lépéseket kell tartalmaznia – társítva a sokirányú adminisztrációs terhek számottevő csökkentésével. Ez a megújított lisszaboni program egyik (3.) kiemelt kulcsterülete, és e téren már sok közölt hazai és nemzetközi kutatásra, EU és OECD-programokra, tapasztalatra, ajánlásra támaszkodhatunk.

A Bizottság fenti javaslatait eljuttatta a GKM-hez, de megvalósításukról, a kutatók és a Bizottság ebben való közreműködéséről még nem sikerült érdemi tárgyalást, megállapodást létrehozni. Bízunk benne, hogy az átszervezések/átrendezések lezajlása után erre a jogutód szervezetnél a korábbinál nagyobb megértés és készség alapján mielőbb sor kerül!

### Lábjegyzet

- <sup>1</sup> Műhelyvita a vállalkozás- és kisvállalat-kutatásokról (V. J.). Közgazdasági Szemle, 2002. 7–8. sz.
- <sup>2</sup> A kis- és középvállalkozások fejlesztésének stratégiája (2007–2013), 2007. október 10. 105 oldal.
- <sup>3</sup> Tájékoztató „A kis- és középvállalatok helyzete és erősítésük útjai” c. műhelyvitához készített felmérésről. Magyar Vállalatgazdasági Kutatókért Alapítvány, 2007 (Román Zoltán – Ványai Judit).
- <sup>4</sup> A kis- és középvállalatok helyzete és a vállalkozási készség. KSH, 2006. 152 oldal.
- <sup>5</sup> A legutóbbi: A kis- és középvállalkozások helyzete 2005–2006. Éves jelentés. GKM, 2007, 409 oldal.
- <sup>6</sup> J/4724. számú JELENTÉS a kis- és középvállalkozások 2005–2006. évi helyzetéről, gazdálkodási feltételrendszeréről, valamint a kis- és középvállalkozások részére nyújtott támogatásokról.
- <sup>7</sup> European Innovation Scoreboard. Brussels, 2007.
- <sup>8</sup> Entrepreneurship Survey of the EU (25 Member States), United States, Iceland and Norway. Analytical Report 2007. Flash EB 192. 185 oldal.
- <sup>9</sup> Observatory of European SMEs. Analytical Report 2007. Flash EB 196. 185 oldal.
- <sup>10</sup> Stratégiai jelentés a növekedést és foglalkoztatást célzó megújult lisszaboni stratégiáról: új ciklus indítása (2008–2010).
- <sup>11</sup> OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes. 2008. 122 oldal.

## K Ö N Y V I S M E R T E T Ő

Lovas Gábor –  
Nosztrai Judit

## MÁS KÁRÁN

Munkavédelemről  
munkáltatóknak

Munkaadók és  
Gyáriparosok  
Országos Szövetsége, 2007

Nagyon fontos, a szó legvalószínűbb értelmében közérdeket szolgáló tanulmányt adott közre az MGYOSZ. A címe a munkáltatóknak ajánlja, de a belőle kiolvashatók a munkavállalók számára éppúgy hasznosak, mint mindenkinek, aki számára fontos a társadalom jó működése.

Érdeemes hideg elemzőként belegondolni abba, milyen érdekeik fűződnek ahhoz, hogy a munkáltatók védjék a dolgozóikat a munkahelyi balesetektől és károsodásoktól. Természetesen erre sarkallja őket, ha éreznek a dolgozóik iránt felelősséget – és ez még nem a jogszabályok által létesített felelősséget jelenti, még csak nem is a közmegítélésükből adódót, hanem a lelkiismeretét –, és fontos számukra, hogy nyugodt legyen a lelkiismeretük. Erőteljesebb késztetést jelent már, ha az üzemi balesetek, egészségkárosodások megzavarhatják a cégnél a munkabékét. A munkáltató ekkor már a profitját védi azzal, hogy igyekszik ezt elkerülni, így számára már gazdasági megfontolások alapján is ésszerű, hogy áldozzon (valamelyest) a munkavédelemre. A többnyire legerősebb késztetés, sőt kényszer a modern államtól jön, amely kötelező normákat hoz a munkavédelemre, és – jó esetben

jelentős mértékű – büntetésekkel, egyéb szankciókkal sújtja azok megsértőit; ebből következően már erősebb gazdasági megfontolások is arra ösztönzik a munkáltatókat, hogy anyagi erőforrásokat áldozzanak ennek elkerülésére.

Mindezek alapján azt mondanánk, hogy e kötetnek már a címe és alcíme is mindent elmond, ami ahhoz kell, hogy a munkáltatók kapkodjanak érte. Elvégre a bölcsesség legjavához tartozik, hogy más kárán tanul az okos, az okos vállalatvezető pedig azt is tudja, hogy sokkal kifizetőbb átvenni mások jól bevált megoldásait – főként, ha azokat ingyen adják –, mint sok munkával és több-kevesebb bukdácsolás árán kitalálni maguknak ugyanazt. Ez pedig éppen abban segíti a munkáltatókat, hogy a számukra is a lehető legkedvezőbb úton és áron jussanak el ahhoz, hogy a vállalatuknál a munkavédelem helyes gyakorlatát valósítsák meg.

A kötet rövid, ugyanakkor sok, tudni érdemes ismerettel szolgáló áttekintésből és esettanulmányból áll. Ezek stílusa egyszerre célrátörő és világos, kitűnően követhető (nem meglepő, hiszen Lovas Gábor kitűnő szakíró). Hozzájuk jogi, szakmai magyarázatok csatlakoznak, amelyek igen jelentős mértékben segítik a megértésüket és a témában való tisztánlátást. Első fejezete az egységes munkavédelmi hatóság megteremtését mutatja be, a leginkább hiteles módon, az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelet munkavédelmi elnökhelyettesének szavaival, a vele készített interjú segítségével. Ezt követően „Aki mindenért felel” fejezetcímmel egy munkavédelmi

koordinátor beszél a munkájáról, alapos betekintést adva a feladatkör ellátásának tartalmába és jelentőségébe. Az ezt követő fejezet eleje egy konkrét szakterületről, a felvonókkal kapcsolatos munkavédelemről szól, majd az építőipar aktuális munkavédelmi helyzetét elemzi. „Amiért semmi sem drága” címmel szól az újabb cím az életvédelemről és a balesetelhárításról. Mottója: az Európai Unió irányelvei szerint 2007 és 2012 között 25%-kal kell csökkenteni a halálos munkahelyi balesetek számát. „Munkavédelem vállalkozásban” – ez a fejezetcím önmagáért beszél, és különösen izgalmas témát takar. „Szerszámgyár – barna mezőben” – igen fontos témakörként ez arról szól, hogy a lerobbant, volt gyárak helyén létesített üzemek nehezebb helyzetben vannak, mint a zöldmezős beruházásban létrehozott új létesítmények, mivel adott, örökölt helyzethez és feltételekhez kell igazodniuk, vagy legalábbis azokból kiindulniuk. „Veresegyházon gyökeret vert az ok-fa” – ami persze nem növény, hanem a tisztánlátást és a célszerű intézkedést segítő, elemző eszköz. Szakmai értékét tanúsítja, hogy vezető világcégek alkalmazzák. „Egységes követelmények” – munkavédelem az ország egyik legnagyobb kereskedelmi üzlethálózatát működtető cégnél. „Felelősség a munkavédelemért” – összefoglaló értékelés a Munkabiztonsági és Foglalkoztatás-egészségügyi Szövetség elnökétől. Hogy semmiképpen se a magunk kárán tanuljunk, és főként ne okozunk kárt, bajt a munkavállalóinknak.

(O. P.)

Lovas Gábor

(szerk.)

## VAN MEGOLDÁS

### 10 éves a Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálat

MKDSZ és MGYOSZ, 2007

A nálunk most már tíz éve működő Munkaügyi Közvetítői és Döntőbírói Szolgálatról (MKDSZ) és annak érdemi tevékenységéről ad nagyon érdekes és tanulságos áttekintést ez a kötet.

A modern társadalomnak és az annak anyagi alapjait adó gazdaságnak egyik meghatározó jellemzője, hogy mindkettő a különböző érdekcsoportok harctere. Ennek egyik különösen fontos területe a munkaadók és a munkavállalók viszonya. Ebben döntő jelentőségű, hogy a munkával megtermelt érték többlet kettejük között történő felosztása zéróösszegű játszma, azaz az egyik fél részarányának emelése csak a másiktól történhet. Ez tehát ebben a vonatkozásban szükségképpen szembeállítja a munkaadókat és a munkavállalókat. A modern társadalom a jogrend révén igyekszik olyan kereteket létrehozni, mindkét felet kötő szabály- és intézményrendszert működtetni, amelyek segítenek a munkaadók és a munkavállalók közötti konfliktusok megoldásában, és főként azoknak a hatásoknak a tompításában, amelyek zavarhatják a társadalom és/vagy a nemzetgazdaság működését. Tudjuk, tapasztaljuk, hogy a munkaadókkal szembeni érdekérvényesítésben a munkavállalók végső eszköze a sztrájk. A klaszszikus időkben annak alapvető rendeltetése az volt, hogy megfossza az előbbieket a munka hozamától. A társadalom számára főként azzal válik zavaróvá, ha olyan szolgálta-

tásokat állít le, amelyekre sokaknak szükségük van, a sztrájkolók pedig éppen ezt használják eszközül arra, hogy kikényszerítsék céljuk elérését. Ezért társadalmi érdek, hogy ne fajúljanak idáig a konfliktusok, vagy minél rövidebb ideig tartsanak. Ugyanakkor az ilyen viták bírósági úton történő rendezése a hatásaiktól szenvedő érintettek számára elfogadhatatlan mértékben is elhúzódhat. Ezért az ezt szolgáló intézményrendszer különösen fontos elemei a fejlett országokban a munkaügyi közvetítői és döntőbírói szolgálatok.

Ez nem elméleti munka, hanem nagyon gyakorlatias tájékoztatás. A legfontosabb, amit megtudhatunk belőle a Szolgálatról, nem is maga a léte – arról az érdekeltek tudnak, vagy szükség esetén tudomást szereznek –, hanem működésének módja és az eredményei. Minden érdekütközés megoldásának a leghatékonyabb módja egy olyan megállapodás létrehozása, amelyet a szembenálló felek mindegyike úgy ítél meg, hogy nyert vele. Csak ez teremthet esélyt arra, hogy képesek lesznek jól együttműködni. Az ilyen megoldások kimunkálásához és elfogadtatásához pedig nagyon komoly szakmai felkészültség és többféle képesség is kell a helyzetelemzéstől a szembenálló felek meggyőzéséig. Amint a bevezetőben olvashatjuk, az MKDSZ 1996 óta nyújt szolgáltatást a munkaügyi kapcsolatok szereplői számára. Tevékenységének jogi alapját ma már sui generis („testreszabott”) jogszabálya, a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény adja. Eredményességét jellemzi, hogy a sikerrel zárult közvetítéseinek részaránya az eddigi teljes működését tekintve meghaladta a 95%-ot. Ehhez persze az kell, hogy a szembenálló felek megegyezzenek a közvetítőként való bekapcsolásában, ahhoz pedig az, hogy ismerjék ennek

célszerűségét. Ebben is segíthet ez a kiadvány. Benne négy konkrét ügynek a lényegét kiemelő bemutatását találjuk, s mindegyikhez részletes jogi szakkommentárt, továbbá elemzést arról is, hogyan válhat valaki közvetítővé, milyen a jó közvetítő és milyen szabályok kötik. Közli az MKDSZ teljes Szervezeti, Működési és Eljárási Szabályzatát is, amely szintén sok érdemi információval szolgál az érdeklődőknek, valamint a mediátorok névsorát, azok érdemi, szakmai bemutatásával. Utóbbiakban különösen érdekes látnunk, milyen sokféle szakmai előélettel, hányféle területről jöttek – ami nyilvánvalóan sokat segíthet abban, hogy az MKDSZ az ügyekhez az azok környezetét jól ismerő közvetítőt válasszon.

(Osman Péter)

## AZ EZREDFORDULÓ VILÁGGAZDASÁGA – A VILÁGGAZDASÁG EZREDFORDULÓJA

### Recenzió Blahó András és munkaközössége: Világgazdaságtan című művéről

(Akadémiai Kiadó, Budapest,  
2007, 368 oldal)

A világgazdaság folyamataival foglalkozó, hagyományos megközelítésű tankönyvek, amelyek magukat elnevezésükben is megkülönböztetik: nemzetközi gazdaságtan vagy nemzetközi közgazdaságtan –, tárgyakat mint a nemzetek (helyesebb lenne: országok) közötti kapcsolatokat, áramlásokat és viszonyokat közelítik meg, és mellőzik a történetiséget, valamint a globális összefüggések vizsgálatát. Sikerül is így egy modellekre épülő, matematikai

összefüggéseket kínáló diszciplínát teremteni, amely azonban a minden napok realitásában élő érdeklődők kíváncsiságát nemigen tudja kielégíteni: az elvonatkoztatások, leegyszerűsítések, amelyek a modellek megalkotásához szükségesek, megkérdőjelezik azok alkalmazhatóságát. Márpedig a világgazdaságtan éppen az kellene, hogy legyen a célja – legalábbis megítélésem szerint –, hogy a fogalomrendszer és elméleti tételek megismertetésén túl rámutasson ezek alkalmazhatóságára és az alkalmazhatóság viszonylagosságára, sőt az elmélet és a valóság közötti eltérésekre, ellentmondásokra is. Nincsenek ugyanis a közgazdasági tudományokban (a nemzetközi közgazdaságtanban sem, a világgazdaságtanban sem) mindenre és minden körülmények között alkalmazható eszközök és receptúrák. A feladat tehát az, többek között, hogy megtanítsuk a hallgatókat (vagy az olvasókat) arra, hogy az elméletet kritikusan kell fogadni és alkalmazni. **Blahó András** szavaival: „Intelligens alkalmazáshoz azt is jó tudni, hogy alkotóik milyen történelmi korban és hol, milyen körülményekkel és problémákkal szembesülve, és milyen kiinduló feltételezések mellett vizsgálták a valóságot” (331. old.).

Ami a világgazdaságtant a nemzetközi gazdaságtantól mint diszciplínától megkülönbözteti, az éppen az elmondottakban van. **A világgazdaságtan-tani megközelítések a világ gazdaságát szerves rendszernek tekintik, tehát megközelítésükben a világgazdaság mint egész nem csupán a részek és az azok közötti kapcsolatok, áramlások halmaza, így „jelenségei, tendenciái, illetve törvényszerűségei nem vezethetők le egyszerűen a nemzetgazdaságokból, mint ahogy az utóbbié sem az elszigetelt, egymástól független egyének viselkedéséből**

(331. old., kiemelés tőlem: L. E.). A világgazdaság folyamataiban az egyes államok közötti tranzakciókhoz képest előtérbe kerülnek a globális szintű gazdasági folyamatok. Ezt ismerte fel egyébként többek között az „új gazdaságföldrajz” is, amelyről a kilencedik fejezetben olvashatunk.

A kötet tizenkét részből áll össze, és nem előzmények nélküli. A jelenleg Budapesti Corvinus Egyetem, korábbi Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Világgazdaságtan tanszékének munkatársai, legelsősorban pedig Szentés Tamás professzor ugyanezen a címen már kiadtak könyveket. Vaskos és tartalmas kötetek vezettek el a mostanihoz. 1995-ben jelent meg Szentés Világgazdaságtana<sup>1</sup> az Aula Kiadónál, amely közel ezer oldalban mutatja be a világgazdaság jellemző folyamatait, kritikai elemzését adva egyúttal az egyes közgazdasági iskolák felfogásainak is. Frissített változata négy évvel később, közvetlen, kétkötetes előzménye pedig 2005-ben látott napvilágot<sup>2</sup>.

A könyv egyharmadát, a II–V. fejezetet most is **Szentés Tamás** neve fémjelzi. A recenzor számára ez önmagában garancia egy minőségi kiadványnál. Az igényesség már az elején nyilvánvalóvá válik az olvasó számára, amikor Szentés tisztázza és elhatárolja egymástól az alapvető fogalmakat, és ezt megteszi mindannyiszor, ahányszor új fogalmat vezet be, kezdve a globalizáció magyarázatától és folytatva a nemzetközi pénzügyi fogalmakon át a versenyképesség értelmezéséig. A szerző rámutat arra, hogy a gazdaság globalizálódását tévedés valamilyen új jelenségként értelmezni. Ami viszont kétségtelenül új, „az e folyamat kétségtelen felgyorsulása az elmúlt évtizedekben”, valamint „a globalizációs jelenségek minden korábbinál szélesebb körben való felismerése, tudatosodása” (32.

old.). A „szerves rendszerre” válás folyamatának egyre magasabb szintjéről (vertikális értelemben vett mélyüléstről) és horizontális tágulásról van tehát szó. Számba veszi a globalizáció fő mozgatóerőit, a globalizációs folyamat hatásait, a világgazdaságban kialakult kölcsönös, aszimmetrikus interdependenciákat. Érdekes összehasonlításokat tesz a múlttal időnként, pl. amikor összeveti a globalizáció ellen fellépő mozgalmakat a tizenkilencedik században a mechanizáció ellen tiltakozó ludditákéval (38. old.). A kötet III. fejezete megismerteti a külkereskedelem és a nemzetközi pénzügyek alapfogalmaival, alapvető tételeivel és számítási módszereivel, amelyek számszakilag is alkalmazhatók a külgazdasági függőség és a világgazdaságba való beágyazottság kimutatására. A nemzetközi gazdaságtan tankönyvei mindezeket szintén leírják. Van itt azonban valamilyen szentesi „többletérték”, ami abban nyilvánul meg, hogy felhívja a figyelmet ezek alkalmazhatóságának problémáira, és ezzel körültekintésre szoktat, valamint hozzásegít ahhoz, hogy valamely elemzés készítésekor elkerüljük a túlzott általánosításokat. Ugyanígy rámutat a kereskedelemelméletek alkalmazhatóságának korlátaira is.

Ebben a harmadik fejezetben, és az egész könyvben is, különösen értékesnek tartom a tőkeforgalmi mérlegről leírt közvetlen tőkeberuházások (direct capital investments, FDI) és portfólió-beruházások (portfolio investments) fogalmi és gyakorlati elválasztását, mivel a „közvetlen beruházások és a részvényvásárlás formájában végzett portfólióberuházások egyébként nem könnyen elválasztható kategóriák, mint ahogy – másfelől – az egyéb formában (pl. kötvények, kincstárjegyek, bankbetétek stb.) végzett portfólióberuházásokat sem könnyű, sőt nem is mindig lehetséges

elhatárolni a hitelezés, illetve kölcsönnyújtás közvetlenül és „tisztá” formában megvalósuló formájától” (89. old.). Mindez azért is fontos, mert megalapozza a nemzetközi tőkeáramlás formáinak megértését. A transznacionális vállalatokról szóló IV. fejezetben hangsúlyozza, és ezt nagyon erősen szeretném magam is aláhúzni, hogy „a »közvetlen beruházási tőkék« exportját, illetve importját gyakran – tévesen – azonosítják a *működő tőkék* exportjával, illetve importjával, holott a működő tőke beruházásának fogalmába beletartozik a részvények megvásárlása is, vagyis a »portfólióberuházások« egyik fajtája, minthogy a befektető – ellentétben a kölcsönt nyújtójával – ez utóbbi által is tulajdonosként, pontosabban csak résztulajdonosként, rendelkezhet a tőke felhasználásáról, míg kölcsön esetében az elvileg az adósra tartozik” (101. old.). Sajnálatos módon számos „tankönyvnek” titulált irományt bocsátottak ki az utóbbi években, ahol a fogalmak keverednek, és arra utalnak, hogy szerzőjük nincs tisztában az alapvető elhatárolással sem. Egész listát tudnék összeállítani ezekből a könyvekből, amelyek olvasása egyébként az általam oktatott debreceni közgazdászhallgatók számára „nem ajánlott”.

Ugyanígy kiemelhető Szentes jelentősége a transznacionális vállalatok fogalmának tisztázásában (IV. fejezet). A transznacionális társaság, illetve transznacionális vállalat (transnational corporation, illetve company, TNC) elnevezése és a fogalom széles körű elterjedése pár évtizedes csupán. Szentes Tamástól megtudhatjuk az elnevezések változásának, fejlődésének történetét is. És széles körű megközelítésben olvashatjuk a nemzetközi tőkeáramlás jellemzőit, főbb formáit, a tőkeexport és tőkeimport indítékait, irányait a hagyományos és a modern, eklektikus elméletek

szerint. Ugyanígy felvázolja a fejezet a mai és a második világháború előtti nemzetközi nagyvállalatok közötti eltéréseket a stratégiai célok elérésének módjában, és megismerhetünk olyan fogalmakat is, mint a kulturális távolság, gazdasági távolság, internalizálás, transzferár stb.

Az V., ugyancsak Szentes Tamás által jegyzett fejezet a nemzeti fejlődés és a versenyképesség kérdéseit taglalja a mai világgazdaságban. Értelmezi a nemzeti fejlődés fogalmát, meghatározó tényezőit és bemutatja a fejlettségi szint mérőszámait. A korábbi elméleti irányzatok a nemzetek fejlődését leginkább unilineáris gazdasági fejlődésként értelmezték, és azt feltételezték, hogy valamennyi ország azonos pályán halad, és azonos fejlődési szakaszokon megy át. A második világháború után kialakult „fejlődés-gazdaságtan” diszciplína értelmezésében a fejlődés lényegét a gazdasági növekedés jelentette. Szentes rámutat arra, hogy az elméleti viták és persze az elmúlt évtizedek gyakorlati fejleményei nyomán világossá és mind szélesebb körben felismertté vált, hogy a fejlődésnek nemcsak gazdasági, hanem társadalmi, politikai, intézményi, kulturális, technikai és egyéb tényezői, továbbá természeti oldalai vannak, és a fejlődés nem azonos a növekedéssel, tehát előtérbe kell kerülniük a fenntarthatóságnak, a jövő generációk életfeltételeinek biztosításához szükséges aspektusoknak, valamint a globális és regionális, tehát térbeli dimenzióknak és összefüggéseknek. Ebben a szellemen értelmezi a nemzeti fejlődés meghatározó tényezőit, feltételeit, a fejlődés, versenyképesség, fejlettségi szint mérési módszereit.

Az előbb felvázolt fejezethez szervesen illeszkedik **Benczés István** „Gazdasági növekedés és fejlődés a világgazdaságban” című

fejezete, amely a neoklasszikus növekedési modell alapján megállapítja, hogy a technológiai haladástól eltekintve, hosszú távon, függetlenül a kiinduló állapottól és azonos megtakarítási rátákat feltételezve, az államok mindegyike az ún. állandó állapothoz konvergál, azaz gazdasági teljesítményük közeledik. Ám ha eltérő megtakarítási rátákat vezetünk be a modellbe, azonos termelési függvényt feltételezve, minden ország saját egyensúlyi értékéhez konvergál. A Solow – Suan-modell alapján azonban arra a következtetésre jutunk, hogy a megtakarítási ráta növelésével csupán a nemzeti jövedelem szintjének emelését, nem pedig a gazdasági növekedés ütemének növekedését érhetjük el. Nem igazolható az abszolút konvergencia ténye sem, annak ellenére, hogy léteznek kivételek. A fejezet elemzi az egyes országok közötti különbségeket mutató szegénységi adatokat, a társadalmi jövedelemegyenlőtlenségeket, példákat hoz az egy főre eső jövedelem és az abszolút szegénység alakulásának különbségeire néhány ország példáján. A társadalmon belüli jövedelemegyenlőtlenség kifejezésére tárgyalja a Kuznets-hányadost, a Lorenz-görbét, a Gini-együtthatót és az emberifejlődési-indexet. Rámutat arra, hogy a jövedelmi szakadék a gazdag és szegény országok között nemhogy csökkent volna, de inkább növekedett, akkor is, ha a kiinduló állapotok nem határozzák meg véglegesen az államok későbbi állapotát. A fejezet végkövetkeztése némi optimizmusra ad okot, mert „a jövedelmi viszonyokban – kevés kivételtől eltekintve – ugyan még nem mutatható ki konvergencia a világ fejlett és fejlődő régiói között, ám az emberi életminőséget tükröző HDI-mutató alapján azt állíthatjuk, hogy – két régió kivételével – **szűkül a szakadék** gazdagok és szegények között” (165. old.).

## VEZETÉSTUDOMÁNY

XXXIX. ÉVF. 2008. 7–8. SZÁM

**Losoncz Miklós** tanulmánya A világgazdaság az ezredfordulón címmel íródott, és ez vezeti be a könyvet. A világgazdasági fejlődés politikai keretfeltételeiből kiindulva áttekinti a világgazdaság növekedésének és az exportnak a fő vonásait, a műszaki fejlődésből származó növekedést, a nemzetközi pénz- és tőkepiacokat, a globális feszültségforrásokat és a koordinált nemzetközi fellépés lehetőségeit, tehát napjaink világgazdasági eseményeit taglalja röviden. Losoncz szakszerűen elemzi a világgazdaságban lejátszódó folyamatokat, az olvasó jó képet kaphat napjaink világgazdaságáról, 2006-tal bezárólag. Jövőre vonatkozó konzekvenciái az eltelt időszak fényében relevánsok, még akkor is, ha egyes feltételezései, pl. az olajárak alakulása meghaladja várakozásait (és valószínűleg mindannyiunkét). Érdemes lett volna elvégezni egy sokkal hosszabb idősorokra épülő elemzést az olaj- és egyéb nyersanyagárak változásának esetében! Akkor talán kitűnhetett volna, hogy a nyersanyagárak húsz-harmincvenként drasztikusan megemelkednek, tehát korántsem úgy viselkednek, mint a feldolgozóipari termékek árai. A fejezetből épp a történetiség kimaradását hiányolom, miközben napjaink helyzetelemzése helytálló és összefüggésekre rámutató. Mivel ez a bevezető fejezet, hiányérzetem támadt a világgazdaságnak mint fogalomnak és folyamatnak a meghatározásánál, bár a későbbiekben ezt Szentes Tamás igen körültekintően és igényesen megteszi. A másik zavaró fogalomhasználat a „nemzetállam”. Blahó András az utószóban egyértelműen állást foglal ebben: „...a világgazdaság folyamatai, áramlásai és viszonyai nem ’nemzetek’, hanem országok közötti kapcsolatokat és kölcsönös függőségi viszonyokat jelentenek” (331. old.). Tehát úgy vé-

## VEZETÉSTUDOMÁNY

XXXIX. ÉVF. 2008. 7–8. SZÁM

lem, érdemes lett volna utalni arra, hogy a fogalmat tulajdonképpen „megszokásból”, az állam vagy az ország mint gazdasági – politikai – társadalmi egység jelentésében használja<sup>3</sup>. Mindez nem von le az elemzés értékéből, és elsősorban azért emlegetem fel, hogy a következő kiadásban e hiányosságokat ki lehessen küszöbölni.

**Blahó András** írása (hetedik fejezet) a nemzetközi árukereskedelem XX. században kialakult intézményeivel és szabályozásával foglalkozik. Magának a kereskedelempolitikának az irányzataival indít, a protekcionista és szabadkereskedelmi politika vámjainak fejlődésével, változásaival, jellemzőivel, hatásaival, a nem tarifális eszközökkel ismert meg először. Ezzel fontos ismeretanyagot közöl azok számára, akik nem tanultak kereskedelmi tanokat, és most rendszerezve áttekinthetik az eszközöket és politikákat. Erre épül a fejezet súlypontja, a nemzetközi kereskedelem intézményeinek részletes áttekintése, tevékenységeik bemutatása, értékelése, a GATT, majd a kereskedelmi világszervezet (WTO) céljainak, tevékenységének, vita-eljárásai rendjének bemutatása. Igen fontosnak találom a GATT és a WTO összevetését, a folyamatokkal összefüggő szervezeti változásokat, a WTO mint nemzetközi intézmény működésének összehasonlítását és a különbségek kidomborítását más nemzetközi szervezetekkel, pl. a Világbankkal (WB) és a Nemzetközi Valutaalap-pal (IMF). Blahó András elemzi a WTO tevékenységét, és kiemeli, hogy e „szabályok vezérelte” nemzetközi rendszer különösen erős a vitarendezési eljárásban, hiszen „a benyújtott panaszok megközelítőleg felét **magában a konzultációs eljárásban rendezik**, vagy megszüntetik a tényleges vitarendezési eljárás előtt” (191. old.). De arra is

felhívja a figyelmet, hogy „a legnagyobb WTO-tagokat nagyon nehéz rávenni arra, hogy a velük szemben elrendelt korlátozásokat végrehajtsák” (uo.). Amennyiben pedig a nagyhatalmak képesek kikerülni kötelezettségeiket, a vitarendezési eljárás elveszti morális tartalmát. Emellett további problémák is felmerülnek, pl. az eljárások költségigényessége, ami akadályozza a szegényebb országokat abban, hogy offenzív stratégiát alkalmazzanak érdekeik védelmében. Az az aszimmetrikus interdependencia tehát, amelyre Szentes az előzőekben felhívta a figyelmet, nagyon jól tetten érhető a kereskedelmi kapcsolatrendszer vonatkozásában a WTO-n belüli viszonyokban is. A fejezet történeti sorrendben felvázolja a nemzetközi tárgyalások folyamatát is, az elért eredményeket és kudarcokat, valamint a jövőben megoldandó kérdéseket, legelsősorban a fejlődő országok „teljes integrálását” a nemzetközi kereskedelemszabályozási folyamatba.

Külön fejezetet kapott a nemzetközi szolgáltatáskereskedelem, ezzel is hangsúlyozva, hogy a gazdasági fejlődéssel párhuzamosan egyre jelentősebb arányt követel magának a kereskedelmen belül, de azért is, mert bár sok szempontból hasonlítanak az árukhoz, **számos tulajdonságukban jelentősen eltérnek**. **Kacsirek László**, a fejezet szerzője részletes leírását adja az azonosságoknak és sajátosságoknak, továbbá a szolgáltatáskereskedelem különféle módozatainak. Megvizsgálja, hogy a szolgáltatások különleges tulajdonságai (elválaszthatatlanság, megfoghatatlanság, a fogyasztók részvétele, az egyediség, a szállíthatóság, illetve annak hiánya) miként befolyásolják nemzetközi kereskedelmüket, majd áttekinti a nemzetközi szolgáltatáskereskedelmet, annak kialakulását, a liberalizációt és következményeit, a kereskede-

lempolitikai akadályokat. A fejezet, ugyanúgy, ahogyan az előző, Blahó-féle vizsgálta a GATT és WTO keretében működő nemzetközi árukereskedelelem szabályozását, számba veszi a GATS (General Agreement on Trade in Services – Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről) keretében folytatott nemzetközi szolgáltatás-kereskedelelem fő szabályait és alapelveit. Az alapelvek a WTO általános alapelveire épülnek, és a közszolgáltatások kivételével kiterjednek valamennyi szolgáltatásra. Kacsirek László összehasonlítja a nemzetközi szolgáltatások exportját és importját az áruexporttal és -importtal, jobban mondva azt vizsgálja, hogy ugyanazok a szereplők „uralják”-e a világ szolgáltatás-kereskedelmét, mint az árukereskedelmet. Táblázatai alapján egyértelmű, hogy a nemzetközi szolgáltatás-kereskedelemben hasonló a helyzet, mint az árukereskedelemben: a legnagyobb súllyal a világ fejlett országai (régioi, ha az Európai Uniót egyetlen egységként fogjuk fel) részesülnek: 2005-ben az USA és az EU-25-ök együttesen a világ szolgáltatás-kereskedelmének 41,8%-át, -importjának 36,4%-át adják, de a növekedési ütemeket vizsgálva kirajzolódik az a tendencia, mely szerint Kína és India (és más feltörekvő országok) szolgáltatás-kereskedelmének súlya dinamikusan növekszik.

Megítélésem szerint ehhez a fejezethez kapcsolódik a **Mészáros Ádám** által írt X. fejezet a regionális integrációkról. A regionális integrációk szerepe a II. világháború után erősödött fel, különösen pedig a század utolsó harmadában-nyegyedében. A szerző mindenekelőtt bemutatja az integráció fokozatait. (Itt Balassa Béla megérdemelt volna egy utalást, hiszen az ő munkássága nyomán<sup>4</sup> terjedt el az adott tipizálás.) És előrebocsátom, hogy örömmel láttam volna a felhasznált

irodalomban Palánkai Tibor<sup>5</sup> nevét is: a téma magyar szakirodalmában ugyanis munkássága megkerülhetetlen. A fejezet földrészenként mutatja be és értékeli a világ jelentősebb integrációit, létrejöttük okait, céljait, jelentőségüket vagy éppen csekély súlyukat. Itt most csak egy régiót emelek ki, némiképp önkényesen, de érthető módon: Európát. Az európai kontinensen a legjelentősebb, világgazdasági szempontból is kiemelkedő az Európai Unió, amely az EFTA-val (Európai Szabadkereskedelmi Társulás) együtt (Svájc kivételével) létrehozta az Európai Gazdasági Térséget. Érdekes a kontinensen a CEFTA (Közép-Európai Szabadkereskedelmi Megállapodás) története, amelyet a Visegrádi Hármak (majd Négyek) alapítottak 1992-ben. 1996-ban csatlakozott Szlovénia, 1997-ben Románia, 1999-ben Bulgária, 2003-ban Horvátország, 2006-ban Macedónia, majd 2007-ben Bosznia-Hercegovina, Moldova, Szerbia, Montenegró, Albánia, Koszovó. Az EU-tagság elnyerésével kiléptek az alapító országok, továbbá Szlovénia, Románia és Bulgária. Ugyanakkor az 1992-ben létrehozott Fekete-tengeri Gazdasági Együttműködésből (BSEC) a tagországok nemhogy nem léptek ki, hanem eleve ott volt az alapítók között az akkor már EU-tag Görögország, és az EU-tagság elnyerése után szintén benne maradt Románia és Bulgária.

Európa délkeleti és keleti részének integrációs törekvéseire „erősen rányomja bélyegét a **térség félperiférikus helyzete**” – mutat rá a szerző (258. old.). Ugyancsak taglalja a FÁK (Független Államok Közössége) keretében megvalósuló, a Szovjetunió felbomlását követő, Oroszország által dominált integrációt, majd áttér Amerika, Ázsia, Közép-Kelet és Észak-Afrika, továbbá a Saharán túli Afrika

jelentősebb integrációinak bemutatására. Kirajzolódnak a fő súlypontok: az amerikai integrációs törekvések esetében az USA érdekei mentén mennek végbe a folyamatok, az ázsiai térségben pedig hasonló a helyzet, mint korábban Európában (ezt a hasonlítást nem a szerző, hanem a recenzor teszi): először megindulnak a mikro-, azaz vállalati szintű együttműködések – ez „a kereskedelmet és tőkeáramlást tekintve igen magas fokú” (268. old.) –, és csak ezt követően jönnek létre a formális megállapodások az államok szintjén.

A szerzőnek nem volt könnyű dolga a fejezet megírásakor, hiszen a világban közel 250 integrációs tömörülés létezik, az integráltság különféle fokán. A magam részéről úgy vélem, hogy ennek ellenére említést érdemelt volna az 1949–1991 között létezett KGST is, amely négy évtizeden át fenntartott régióinkban egy munkamegosztásra és szakosodásra épített együttműködést. Már csak azért is, mert a X. fejezet a rendszerváltást fogja tárgyalni, ahol bizony Csaba László utalást tesz rá, mint „a tervgazdaságok egymást óvó-védő kereskedelmi blokkjára”. Igaz, akkor végképp megkerülhetetlen lett volna valamiféle integrációelméleti elemzés, ami a szerzőnek nem volt célja. A bevezetésben csak annyit ígért, hogy figyelmet fordít „az integrációk létrejöttének okaira, az együttműködés területeire és eredményeire” (251. old.), de ezzel a célkitűzéssel is helyet kaphatott volna. E hiányosság ellenére mégis úgy tűnik, hogy sikerült bemutatnia a globalizációnak kitett világban azt a folyamatot, amelyik egyrészt annak része, másrészt éppen a negatívumok ellensúlyozásának egyik lehetséges eszköze, és bizonyos vagyok abban, hogy a fejezet hozzájárul „a fejlődés logikájának, közgazdasági összefüggéseinek és trendjeinek” megismeréséhez (274 old.).

A recenzor örömmel üdvözli a **Berne Ágnes** írta IX. fejezet bekerülését a kötetbe A világgazdaság térbeli szerveződése – a globális világ „új gazdaságföldrajza” címmel. Az utóbbi húsz esztendőben, az internet világában, amikor a modern kommunikáció és közlekedés feltételei között az idő hihetetlen mértékben lerövidült, és a földi tér is összeszűkül, a közgazdaságtudományban megtörtént a tér „újrafelfedezése” (vagy inkább felfedezése?). Vagyis a helyé, a hely jelentőségéé. Berne Ágnes úgy fogalmaz, hogy „**a globális világgazdaság egyik legfontosabb paradoxona éppen az, hogy addig globális a világ, amíg léteznek lokális különbségek**” (224. old.). Krugman megfogalmazására utalva azt is hangsúlyozza, hogy a gazdaságföldrajz nem egyéb, mint „**a termelés térbeli elhelyezkedése**” (225. old.), és az „új gazdaságföldrajz” éppen attól új, hogy a hagyományos gazdaságföldrajzba „beépülnek” a modern közgazdasági elméletek, a lokalizációs elméletek, valamint az „új növekedési” és az „új kereskedelemelméleti” irányzatok. A globális piac időszakában a „valós tér” különböző térségi szintjei felértékelődnek, és a térbeli szerveződés „kulcsszava” a hálózat lesz. A fejezetben megismerkedünk a globális világgazdaság (talán helyesebb lenne csak globális gazdaságot mondani) térbeli szerveződésének legfontosabb elemeivel (térbeli koncentráció, nemzetközi függőség és hierarchia, a földrajzi helyzet relatív értelmezésének elsődlegessége, az adott földrajzi helyek elérhetősége, a térbeli áramlások jelentőségének megnövekedése, a világvárosok és nagyvárosok – megavárosok – rendszere mint elsődleges elemzési egységek, a térbeli differencializáció megnövekedett szerepe, az „új regionalizmus”).

A szerző felhívja a figyelmet a valós tér adottságai és a virtuális tér lehetőségei közötti interdependenciára is. A fejezet nemcsak jól illeszkedik a transznacionális társaságokról Szentés által korábban elmondottakhoz, hanem, e vállalatok térbeli jellegzetességeire alapozva, meg is erősíti azokat. Az oktatás szempontjából külön ki kell emelnem annak az elemzésnek a jelentőségét, amelyet a headquarterekkel, a transznacionális vállalatok központjaival kapcsolatban elvégez a 236–245. oldalakon, mert sokkal érzékeltetőbbé válnak ezáltal a folyamatok. Nem osztom azonban a szerzőnek azt a véleményét, mely szerint „igen nagy optimizmusra adhat okot” (239. old.) az a tény, hogy 2000-ben a Fortune Magazin az Arthur Andersen adatai alapján kialakított sorrendjében a legkedvezőbb regionális üzletközpontok között Budapest a harmadik helyen „végzett”. Berne Ágnes a következő mondatában maga cáfolja meg önmagát, amikor a European Cities Monitor adatait idézi. Magam úgy vélem, hogy az a tény, hogy fél évtized alatt „sikerült” Budapestnek hátraküzdnie magát a 22. helyre, nem ad túlzottan nagy optimizmusra okot, ám két másik következtetésre annál inkább: egyrészt alátámasztja Benczés Istvánnak azt a korábbi megállapítását, hogy „az induló állapotok ... nem képesek végérvényesen meghatározni egy-egy állam jövődó státusát” (167. old.), másrészt arra is jó példa, hogy rövid távú, egyoldalú vizsgálatból nem lehet messzemenő következtetéseket levonni. Mindez azonban nem von le a fejezet jelentőségéből.

A XI. fejezet a közép- és kelet-európai országokban végbement rendszerváltás történelmi és világgazdasági jelentőségével foglalkozik. Szerzője **Csaba László**, a tranzícióelmélet nemzetközileg

elismert művelője. Megállapítása szerint „a rendszerváltás alkalmat adott a gazdaságelmélet számos kérdésének gyakorlati tesztelésére”, és a térség átalakulása számos hasznosítható tanulsággal szolgál a fejlődő országok számára (294–295. old.). Ám az emberiség előtt álló globális kérdésekre tovább kell keresnünk a válaszokat. Különösen jól elemzi a fejezet a rendszerváltás sajátosságait. Érdekes és elfogadható választ kapunk arra a kérdésre, hogy a szovjetrendszer miért maradhatott fenn hét évtizeden keresztül. Felhívja a szerző a figyelmet az átalakulás lényegi vonására, azaz a változások **egyidejűségére és egyirányúságára**, és összeveti más diktatúrák átalakulásával, végül levonja a legfontosabb tanulságokat, rámutatva arra, hogy ahol a SLIP-feladatokat<sup>6</sup> elvégezték, ott a gazdasági növekedés is visszatért, ám a sikeres átalakulás, bár lehetséges, nem szükségszerű. „**Az egypártrendszer összeomlása, a magántulajdon és a piacgazdaság kiépítése ugyanis csak szükséges, de korántsem elégséges feltételei a tartós növekedés és a javuló nemzetközi versenyképesség, a fenntartható fejlődés kialakításának**” (294. old.).

A XII., záró fejezet Majoros Pál tollából származik, és Magyarország a világgazdaságban, világkereskedelemben címet viseli. A világgazdaságban mint szerves rendszerben részt venni, a kapcsolatrendszerbe bekapcsolódni, különösképpen egy kis, nyitott gazdaságú ország számára létkérdés, mondhatni, az egyetlen út. Magyarország helyének bemutatása a világgazdaságban tehát fontos feladat, már csak azért is, mert „el kell helyeznünk magunkat a világban” (299. old.). Majoros Pál számba veszi a világgazdaság folyamatait, jellemzőit (erősödik a globalizáció és regionalizáció, korunk világgazdaságát enyhe re-

cesszió jellemzi, a világgazdasági folyamatok politikafüggők, a két-pólusú világ egypólusúvá válása módosította Európa és a világ gazdasági mozgásterét, az európai integráció szélesedése és mélyülése pedig módosítja az európai gazdasági kapcsolatokat). Ennek alapján kérdéseket tesz fel: Mennyire vagyunk ráutalva a világgazdaságra? Mennyire kell alkalmazkodnunk? Milyen a reagálóképességünk a változásokra, milyen stratégiai eszköztárunk van arra, hogy a világgazdasági hatásokat saját javunkra használjuk fel? A kérdéseket a szerző rendre megválaszolja, adatokkal alátámasztva, az összefüggésekre rámutatva, külkereskedelmünknek korrekt elemzését adva. Kiemeli az alkalmazkodás szükségszerűségét, az egymásrautaltság aszimmetriájának fennállását. Kedvező és kedvezőtlen hatások egyaránt származhatnak az EU-csatlakozásunkból, hangsúlyozza, és jelenleg inkább a hátrányok mutatkoznak meg. Kár, hogy a csatlakozás előtt ez utóbbiról oly ritkán esett szó, teszi hozzá a recenzor. Hiszen a szerzővel együtt vallja, hogy éppen azért szükséges feltárni az integrációtól várt rövid, közép- és hosszú távú előnyöket és hátrányokat, hogy elkerülhessük a csalódásból eredő, az integrációt akadályozó erők eskalálódását.

A mű az Akadémiai Kiadó gondozásában jelent meg, 2007-ben. 368 oldalt tartalmaz. Kiegészül irodalomjegyzékkel, glosszáriummal, valamint ábra- és táblázatjegyzékkel. Az utolsó oldalon a kötet szerzőinek felsorolása áll, beosztással és munkahellyel együtt. A szerkesztés, mint általában a sokszerzős műveknél, nem lehetett könnyű feladat: tartalmakat és stílusokat kellett a lehetőségeken belül összehangolni. Am megérte a fáradságot: az eredmény egy jól használható kézikönyv.

(L. E.)

#### Lábjegyzet

- <sup>1</sup> Szentes Tamás: Világgazdaságtan I. kötet. Elméleti és módszertani alapok. Aula Kiadó, Budapest, 1995 (második kiadás: 1999). Angolul: Tamás Szentes: World Economics I. (2002) és World Economics II. (2003), Akadémiai Kiadó, Budapest.
- <sup>2</sup> Szentes Tamás és szerzőtársai: Fejlődés – versenyképesség – globalizáció I., Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005 és Szentes Tamás és szerzőtársai: Fejlődés – versenyképesség – globalizáció II., Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006.
- <sup>3</sup> A fogalomról egyébként lásd bővebben: Walker Connor (1978): A nation is a nation, is a state, is an ethnic group is a .... *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 1, Issue 4, pp. 377–400.
- <sup>4</sup> The Theory of Economic Integration, London, 1961
- <sup>5</sup> Az európai integráció gazdaságtana, Aula Kiadó, Budapest, 2003
- <sup>6</sup> Azoknak az alapvető intézményeknek a létrehozásáról van szó, amelyek biztosítják az átalakítás visszafordíthatatlanságát, és teljesítésük ugyanakkor megalapozza a gazdaság átválását egy fenntartható fejlődési pályára. Ezeket a feladatokat egy angol szójátékkal SLIP-nek (jelentése: csúszás) nevezik. A szó betűi egy-egy, az átalakításhoz szükséges feladatot jelölnek: S = stabilizálás, L = liberalizálás, I = intézményi átalakítás, P = tulajdonjogok megteremtése.

### Szabó Katalin

(szerk.)

## ÖSSZEHASONLÍTÓ GAZDASÁGTAN

Aula Kiadó, 2007

A felsőoktatás átalakítása, az ún. bolognai rendszer bevezetése minden tanszéket, intézetet eddigi módszereinek, tananyagának átgondolására készítetett. Ennek eredményeként pedig új tankönyvek is születtek. A Budapesti Corvinus Egyetem az új követelményeknek megfelelő tankönyvsorozatot indított útjára, amelynek egyik kötete a Szabó Katalin által szerkesztett Összehasonlító gazdaságtan című könyv.

A könyv az Összehasonlító gazdaságtan tanszék munkatársainak közös munkája, és témáját tekintve kapcsolódik a tanszék korábbi tankönyveihez (Gazdasági rendszerek és intézmények), de hangsúlyozni kell, hogy nem annak rövidítése, BA terjedelemben való beleszokolása, hanem teljesen önálló alkotás, számos új fejezettel.

Ezt azért fontos kiemelni, mert gyakori csapda a bolognai rendszerhez készült tankönyvek esetében, hogy a korábbi ötéves képzésben tanított anyagmennyiséget akarják rövidebb terjedelemben elmagyarázni. Ennek az eredménye gyakorlatilag a régi könyv kivonata lesz, ami tömör, viszont épp emiatt jóval kevésbé érthető és kevésbé alkalmas tanulásra. Az új összehasonlító gazdaságtani tankönyv elkerülte a tömörítés csapdáját, és bár a szöveg lényegre törő, vizuálisan is úgy szerkesztett, hogy a hallgatók könnyen elsajátíthassák a benne tárgyaltakat. A fontos definíciók keretben jelennek meg, a kiegészítő jellegű információk kisebb betűtípussal, így már első látásra elválnak a mindenképpen lényeges megtanulásra szánt ismeret, a magyarázó funkciójú, illetve a mélyebb érdeklődést tanúsító olvasók számára való információ. A szándék teljesen nyilvánvaló, a szerzők szerették volna megkönnyíteni a tanulást, illetve akiket érdekel, azok számára a további források megtalálását.

Maga a tantárgy a társadalomtudományokkal foglalkozók számára oktatott tárgyak között különleges helyet foglal el, hiszen modellekkel foglalkozik, de ezek a modellek nem annyira elvontak, mint az alaptárgyakban tanultak, dinamikusak, és mindenképpen figyelembe veszik a világ történéseit. Így tehát itt a jól leírható stabil modellek helyett, a gazdaság történelmi, társadalmi, intézményi környezetbe ágyazott változatait láthatjuk. Ez

olyanok számára is érdekes lehet, akik az elvont, letisztult modellek után nyitnának a valóságközelibb, dinamikusabb megközelítések felé, de azok számára is, akik csak arra kíváncsiak, hogy például alapvetően miben különbözik a francia gazdaság az Egyesült Államokétól, vagy Kína gazdasági rendszere valójában minek is tekinthető. Mindemellett fontos megemlíteni, hogy ez a tárgy a mainstream közgazdaságtan által nem annyira felkarolt, de annak eredményeit felhasználó, új intézményi közgazdaságtan vonulatába tartozik. Ennek az irányzatnak a jegyében született munkákban, mint a név is sugallja, nem csupán az elvont mikro- és makroösszefüggések, hanem az intézményeknek ezekre gyakorolt hatása, és az intézményi környezet fejlődése is fontos szerepet kap. A tantárgyhoz kapcsolódó könyvet éppen ezért szakkönyvként is lehet olvasni pusztán érdeklődésből, de látókörbővítés céljából is hasznos.

A könyv elején természetesen a szerzők, Bara Zoltán, Csaba László, Gedeon Péter és Szabó Katalin is tisztázzák a tárgy tartalmát, a mű által átfogott témákat, sőt kiemelik a különbségeket is, amelyek a rokontárgyaktól (nemzetközi gazdaságtan, világgazdaságtan) elválasztják az összehasonlító gazdaságtan tárgykörét.

Az első részben a szerzők először tisztázzák az alapfogalmakat és az elméleti iskolákat (például, hogy miket tekintenek intézményeknek), e bevezető rész után három nagyobb egységben elemzik a modern piacgazdasági rendszereket, a volt szocialista rendszerű országok átalakulásának tapasztalatait és a XXI. század elején jellemző globális tendenciákat. A könyvnek tulajdonképpen e három egység a lényege. Az elméleti alapozás elengedhetetlen és nagyon hasznos, főleg, ha olyan könyvre törekszenek

a szerzők, amelyet nemcsak közgazdász-hallgatók forgathatnak haszonnal, viszont az utóbb említett három fő részben megjelenő elemzések azok, amelyeknél a tárgy ki lép az elméleti modellek köréből és a valós események, tények és trendek alapján következtet a modellek jellemzőire.

A piacgazdasági rendszerekkel foglalkozó rész szerzői Gedeon Péter, Horváth József, Bara Zoltán és Szabó Katalin bemutatják azt a rendszert, amit mi piacgazdaságként ismerünk, vagy amit régebben csak a nyugati vagy a miénknél fejlettebb rendszerként láttunk. Itt kiderül, hogy mennyi válfaja lehet ennek is, hogy szinte országra lebonthatnánk, de azért vannak a piacgazdasági rendszeren belül rendszertípusok, amelyek valamelyikébe a legtöbb fejlett ország besorolható. Láthatjuk, hogyan alakult ki a piacgazdaság prototípusának tekintett angolszász modell, milyen társadalmi és egyéb jellemzők befolyásolták ezt, mondjuk Németországban, vagy Franciaországban, vagy más országokban, s ezek alapján a modellnek milyen változatai alakultak ki. Megtudjuk, hogy mi is az a piac által irányított, az állam által irányított és a korporatív piacgazdaság, és miért is fontos, hogy pontosan használjuk e fogalmakat. Itt tulajdonképpen képet kapunk arról a rendszerről, aminek kialakításán mi magyarok is munkálkod(t)unk, és láthatjuk nemcsak az abban rejlő lehetőségeket, de annak csapdáit, ellentmondásait is.

A posztszocialista átalakuló gazdaságokkal (Csaba László, Hámosi Balázs a szerzők) külön rész foglalkozik. Ez egyrészt Magyarországon releváns téma, másrészt a Szovjetunió, mint modernizációs kísérlet és annak maradványai fölött nem lehet elsiklani, tanulságait utólag is érdemes levonni. Főleg hogy a szocializmusnál ma is kísérleteznek például

Venezuelában, és továbbra is a rendszer keretei között működik Kuba vagy Észak-Korea. A könyvnek ebben a részében egyébként is érdekes terepet ad az elemzésnek a jelenkor Oroszországa vagy Kínája, amelyek a szemünk előtt váltak különleges esetekké. Megjegyzendő, hogy a 11. fejezetben Kollár Zoltán tollából ugyan némi szó esik a latin-amerikai szocialista próbálkozásokról, de ez sajnos inkább érdekességként jelenik meg, és az oly nagy különbségekre sem helyeződik hangsúly, amelyek például elválasztják a chilei és a Chavez-féle venezuelai „szocializmusokat”. Ez a hiányosság nagy valószínűséggel a terjedelemből származhat.

A könyv utolsó, negyedik nagyobb egységében (Kocsis Éva, Lukács Gábor, Magas István a szerzők) a világban végbemenő, mindenkit, és így a gazdasági rendszereket is érintő változásokkal foglalkoznak a szerzők, mint az információs forradalom, vagy a jóléti állam válsága, amelyek intő példái lehetnek a piacgazdaságban még tapasztalatlanabb posztszocialista államoknak.

Az egyes fejezetek erősen támaszkodnak a hallgatók által már megszerzett ismeretekre, de nem utalnak vissza olyan mértékben, hogy egy érdeklődő számára érthetlenné váljon a szöveg. A könyv belső koherenciájára viszont - úgy tűnik - nagy hangsúlyt tettek a szerzők, gyakorta visszautalva olyan ismeretekre, amelyeket egy korábbi fejezetben szereztek meg az olvasók. Ez nagy előnye a könyvnek, hiszen sokkal egyszerűbb valamit rendszerként megérteni, mintha csak az egyes rendszerjellemezők egymástól elválasztott felsorolását kapnánk. A könyv pozitívumai között említhetjük még a szemléletes ábrákat és friss adatokat. Ezek összefoglalják a leírtakat, és jó alapot adnak az elemzésre, továbbgondolásra.

A megértésben ezek mellett segítenek az egyes fejezetek végén található összefoglalások, amelyek nagyjából egy oldal terjedelemben összegzik a fejezet legfontosabb pontjait, illetve itt megtaláljuk az előfordult jellemző és megtanulandó fogalmakat, hiszen ezek pontos használata alapvető. Emellett az egyes fejezetek végén találjuk az áttekintő kérdéseket, továbbá olyan gondolkodtató feladatokat is, amelyek további kutatást igényelnek. A kérdések alapján valóban jól át lehet gondolni, át lehet rendszerezni az olvasottakat, a feladatok pedig az érdeklődők számára további irányokat mutatnak, illetve segítenek behelyezni a megtanultakat a más tárgyakban szerzett ismeretek közé. Remélhetőleg a könyvből oktatók föl fogják használni ezeket a feladatokat, hogy gondolkodásra, munkára ösztönözzék a hallgatókat.

Pozitívumként említhető még a könyv végén található 16 oldalas név- és tárgymutató. Egy szakönyvnel talán ez nem meglepő, de mostanában sajnos egyre több olyan

könyvvel találkozhatunk, ahol ez hiányzik, pedig nagyon megkönnyíti a könyv használatát és a diákok számára a tanulást. Az Összehasonlító gazdaságtan eme erényét ezért nem lehet eléggé hangsúlyozni.

Mindannak ellenére, hogy a szerzők alaposan átgondolt tankönyvet írtak, egyes fejezeteknél érezhető, hogy küzdenek a terjedelmi határokkal. Ennek tudható be valószínűleg, hogy egy-egy részlet talán túl címszószerűen került a fejezetekbe, ami a háttértudással nem rendelkező olvasót némileg zavarhatja. A szerzők nyilván tartani akarták mind a tankönyv rövidegét, mind a minél szélesebb körű információ átadását, és néha ezt nem sikerült megvalósítaniuk. Ezek a hiányosságok azonban nem érintik a megtanulandó tananyagot, inkább az olyan információkra vonatkoznak, amelyek a látókört bővítenék. Megemlítenéd még, hogy a kiegészítő információk hivatkozását elegendő lenne a könyv végén listászerűen közölni, a sokféle betűtípus, amelyek számát a hivatkozásoknál használt újabb

betűtípus tovább növeli, zavaróvá válhat.

A kritikai megjegyzések ellenére leszögezhetjük, hogy átgondolt és kezelhető könyvvel van dolgunk, ami jól illeszkedik az új képzésformákhoz, és alapvető elvekhez, de mindemellett az egyetemi padokból már kinőtt érdeklődők számára is hasznos tudást ad.

Az Összehasonlító gazdaságtan tankönyv tehát bátran ajánlható nemcsak a tárgy tanulásakor, hanem referenciakönyvként is, hiszen sok alapvető plasztikusan, érthetően magyaráz meg. Emellett azok számára is ajánlható, akiket érdekelnek a gazdasági folyamatok, de az elvont modelleket száraznak és ijesztőnek találják. A tárgy lényegéből fakadó történelmi-társadalmi beágyazottságnak köszönhetően a folyamatok jól megérthetők és izgalmasak, hiszen mint az előző fejezetekből is kiderült, mindannyiunk számára hűsbavágó, aktuális kérdéseket is feszeget.

Király Gyöngyi

## CONTENTS

### STUDIES AND ARTICLES

<b>PÁSZTOR, Miklós</b> Strategic problems of the Hungarian public services .....	2	<b>SZÁNTÓ, Richárd</b> The dark side of siting decisions .....	61
<b>Joyce, LIDDLE</b> Leading citizen-driven governance: Collective regional and sub-regional leadership in the UK. ....	14	<b>NYIRI, Zoltán</b> Measuring problems of trainings – A research with narrative methods.....	73
<b>Markku, SOTARAUTA</b> Leadership in Promotion of Regional Development – An Empirical Analysis of Power and Influence Tactics in the Finnish Regional Development Activity. ....	31	<b>RADÓ, András</b> Experiences of the empirical decision making examinations Working discussion .....	83
<b>POÓR, József</b> Human Resource Management under Changes in Romanian Civil Service. ....	46	<b>ROMÁN, Zoltán</b> Lessons of a working discussion: suggestions to development our SME policy .....	90
		<b>Book reviews</b> .....	97

### VEZETÉSTUDOMÁNY

XXXIX. ÉVF. 2008. 7–8. SZÁM

## CIKKEK ANGOL NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓI

### PÁSZTOR, Miklós

*Strategic problems of the Hungarian public services*

Modernisation of the Hungarian public management and public service sector is urgent. The leaders of the public institutions have to acquaint with new but in the market sector already well-known ideas and management methods. The author gives help to it with analysis of the presented research in his paper.

### Joyce, LIDDLE

*Leading citizen-driven governance:*

*Collective regional and sub-regional leadership in the UK*

Across Europe, and notably in some Scandinavian countries, urban leaders are mobilising diverse networks of actors, in agenda setting, resource mobilisation, task accomplishment and performance management and measurement (Back – Haus – Heinhelt – Stewart, 2003). Citizen Driven Governance is therefore not a new phenomenon, as witnessed in some Nordic countries with 'free commune experiments', or in Eastern and Central Europe where autonomous local government has been reconstructed. Both illustrate decentralisation of tasks and responsibilities from central to local state level, and even in highly fragmented southern European states or the Federal states of Belgium, Germany and Switzerland, central and local government relationships are altering with the advent of privatisation, contracting out or greater mimicry of the private sector. The role of local leadership and the re-orientation of state and non-state forms, together with various initiatives to strengthen the role of citizens (local referenda in Germany, consultation panels in Denmark, Citizens' Juries in the UK) have all challenged the representative nature of local governance and are affecting local leadership.

It is within this backdrop of global changes to local leadership that this paper will examine the important and relevant gaps in knowledge over how to lead the vital change processes in local and regional regeneration to the benefit of all stakeholders. In a January 2006 speech to the New Local Government Network (NLGN), David Miliband, the then UK Minister for Communities and Local Government made the case for the *practice of empowerment*, which was a follow up to a 2005 speech in which he had stressed the importance of the *politics of empowerment*. Both are seen as challenges to the improvement of local services and bridging the gap between citizens and the democratic processes. Underpinning proposals for new and improved mechanisms for neighbourhood renewal

are the notions that citizens can influence service delivery by articulating *choice*, having improved *voices*, and re-invigorating local democratic processes. The substantive argument is based on five key elements, thus (i) there is a power gap between what people can do and what the system allows them to do, (ii) decision making should be devolved beyond the town hall to neighbourhoods and individual citizens, (iii) subsidiarity is the primary driver of reform, (iv) empowerment takes many forms, and finally (v) all four, aforementioned elements are dependent on the nature of the relationship between the central and local state.

This paper takes each of the five elements in turn by examining some of the potential difficulties that could arise in the creation of new forms of UK neighbourhood leadership and management. It also draws on findings from recent Government reports and White Papers, in particular the 2006 White Paper 'Strong and prosperous communities' much of the content of which was absorbed into the Sustainable Communities Act and the Local Government and Public Health Involvement Act, 2007 and the introduction of Local Area Agreements (LAAs) and Multi Area Agreements (MAAs) to examine some of key problems that need addressing if the aspirations of political leaders are to match the potential realities for those communities they seek to engage. It is argued that decision makers will need to fuse local, sub-regional and regional objectives and appreciate the spatial aspects of service delivery and democratic legitimacy of decisions if localities are to be transformed and prosper.

### Markku, SOTARAUTA

*Leadership in Promotion of Regional Development –  
An Empirical Analysis of Power and Influence Tactics in  
the Finnish Regional Development Activity*

It is always easier to find out the elements of success and/or failure in retrospect than to find new development paths for the future and new modes of action in the middle of uncertain and open-ended situations. True leadership is becoming more and more important and hence there seems to be a need to direct attention also towards studying power and competences needed in promotion of economic development of regions. When aiming to bring human agency back to regional development studies, one way to do it is to ask how people engaged in promotion of regional development actually influence complex processes and networks, how they influence other actors and what kind of power they have. It might also provide us with additional analytical leverage if we understood bet-

### VEZETÉSTUDOMÁNY

XXXIX. ÉVF. 2008. 7–8. SZÁM

ter the consequences of the choices made and the actions taken by powerful individuals and core coalitions formed by them.

The research questions discussed here are: a) what kind of sources of power are used by regional development officers; and b) how regional development officers aim to influence the course of events? The empirical research is based on data gathered a) through 41 interviews of Finnish actors responsible for the promotion of economic development in city governments, technology centres, regional development agencies, and ministries and other national bodies, and b) through internet survey of development officers at local, regional and national levels (531 respondents, response rate 51.8%). The survey was designed to solicit information about power, influence tactics and competences in the context of regional development. In addition various bottlenecks in the daily work were probed.

The empirical analysis shows, for example, how interpretive power and network power are more important for regional development officers than institutional and resource power, and how indirect influence tactics surpass the direct ones.

### **POÓR, József**

*Human Resource Management under Changes in Romanian Civil Service*

The European consolidation process and the accession of Romania to the EU have unambiguously strengthened the application of European standards in the public service of the country. Empirical evidence shows that the centralized Romanian civil services need certain modification towards more efficient and less politics driven practice. Accordingly, traditional human resource (HR) management approaches no longer work. This paper seeks to address the gap by reporting the results of consulting and research work of the author on the Romanian civil service.

### **SZÁNTÓ, Richárd**

*The dark side of siting decisions*

Siting decisions are strategically important for companies, state agencies, and other organizations. Although the establishment of new facilities like industrial sites, highways or commercial centers usually generates benefits to the local communities where they are located (by creating new jobs and additional tax revenues), these initiatives in many cases trigger the opposition of local stakeholders. Beyond the positive effects the new facilities usually impose certain risks onto the local people and bring some negative consequences to them (such as the possible deg-

radation of the natural environment or the transformation of the local culture). The article investigates different risk perceptions of the stakeholder groups and the decision makers, and also explores the opportunities to resolve the siting conflicts.

### **NYIRI, Zoltán**

*Measuring problems of trainings – A research with narrative methods*

Seeing the sudden environmental changes and stiff market competition, more and more organization realize the significance to put effort on shaping, developing and handling individual and collective organizational knowledge. As a part of this program members of organizations can take place in different educational communication trainings and gain knowledge, expertise, practical attitude and its sharing during work. The aim of the analysis is to introduce narrative interviews in order to show the scope of changes during work in the case of training participants. All kinds of human experiences can be expressed in narrative forms. Based on narrations one can explain what happened, scheduling experience, giving possible explanations and lamenting on individual and social parts of the happenings of our life. Narration opens up the psychological perspective of happenings, ie. it introduces us with different perspectives of the participants. Through this one can get to know not simply the concrete story, but human initiatives, opinions, experiences and consequences.

### **RADÓ, András**

*Experiences of the empirical decision making examinations*

The author studied decision preparation, decision making and ways of control of decision implementation and their relation to to concept of structure of managerial authority. The study was conducted on a group of 247 mid-managers from 5 different companies. The method applied was that of Nominal Group.

Main findings within the given managerial circle:

- Decision preparation is in most cases based on positional power
- Decision making is more characterised by co-operative managerial attitude
- Views regarding control of implementation are strongly polarised and not enough in focus. It is quite common to make a new decision in case of on-the-course changes or other „objective” barriers versus getting the original decision through.
- Mid managers consequently find their authority structures closer to ideal than that of their superiors.