

BERTALAN TAMÁS

A külföldi magyar kulturális intézetek szerepe és hatékonysága a kultúrpolitikai feladatok megvalósításában

BEVEZETÉS

Mennyire tekinthető hatékonynak a magyar közigazgatás, milyen mértékben képes megfelelni azoknak a kihívásoknak, amelyek a fejlett országokban elindították a hatékonyság fokozását, a szervezettség növelését célzó folyamatokat? A közigazgatás száz évvel ezelőtt pozitív jelentéssel bírt. Racionalitásával és áttekinthetőségével üdítőleg hatott az önkényeskedő rendszerek után – írja két amerikai szerző hazája közigazgatásának állapotáról. (Osborn és Gaebler, 31.)

Ha a rendszerváltozást megelőző és követő évtizedet tekintjük közigazgatási és kormányzati szempontból, Osborn és Gaebler megállapításából kiindulva egy olyan időszakot „vészelt át” a magyar közigazgatás, amelynek során az „önkényeskedő rendszert” felváltotta a demokratikus jogállamiság. A változások drámai erővel hatottak a közigazgatási és kormányzati területen is. A versengő pártok rendszerében nem csak a kormányzati szervezetek változtak és gyakorlatilag kormányzati ciklusonként változnak dinamikusan, hanem eközben olyan társadalmi folyamatok is lezajlottak, amelyek jelentős mértékben megváltoztatták a közszolgáltatásokkal, a közigazgatással és a kormányzattal kapcsolatos állampolgári elvárásokat.

Emellett a közigazgatásban a megelőző ötven évhez képest más módon jelenik meg a politikum 1990-től. A minisztériumok, országos hatáskörű szervek, fontosabb hivatalok élére olyan tisztségviselők kerültek, akiket demokratikus választások során megmért pártok delegáltak tisztségükbe. Gyakorta olyan vezetők töltenek be tisztségeket kormányzati szervek felső vezetésében, akik maguk is parlamenti képviselők, pártjuk elitjéhez tartozó szakemberek. A bürokrácia tehát, a fejlett jogállamiság játékszabályai értelmében olyan személyek ellenőrzése alá került, akik valódi politikai felelősséggel tartoznak választóik felé, akik ki vannak téve a választópolgárok nehezen kiszámítható döntéseinek. Tevékenységük hatékonyságának tényleges politikai kockázata van

A fentiek értelmében tehát súlyosan vetődik fel a kérdés, hogy mennyiben sikerül érvényesíteni ma a magyar közigazgatásban a hatékonysági szempontokat? Hogyan, milyen módon képes együttműködni a politikailag legitim és politikailag felelős vezetés az adminisztratív hatalmat hordozó hivatallal? Milyen mértékben képes kihasználni a kormányzati szervek vezetése a rendelkezésre álló irányítási, befolyásolási eszközöket a kormányzati célok elérése érdekében? Milyen mértékben érvényesülnek szakmai szempontok, milyen mértékben képesek hatni azok a szervezeti szabályszerűségek, amelyek betartása nélkül a közigazgatásnál lényegesen egyszerűbb érdekviszonyok közepette működő versenyszféra szervezetei sem lennének életképesek, érhetnék el kitűzött céljaikat?

A hatékonyság vizsgálata elképzelhetetlen anélkül, hogy megvizsgálánánk, melyek azok a célok, célfeladatok, amelyek megvalósítása mint elvárás fogalmazódik meg akár a kormányzati szervek összességével, akár az egyes szervezetekkel szemben. Alapvető kérdés, hogy mennyire megfogalmazottak és lebontottak a célok az egyes ágazatok szintjén, illetve a lebontott kormányzati célok megvalósításához milyen mértékben sikerül igazítani a rendelkezésre álló erőforrásokat, hogyan sikerül kialakítani, működésbe hozni és működtetni a célok elérésére létrehozott, fenntartott intézményeket.

Mindezen kérdések vizsgálatát bonyolítja, hogy a célok érvényesítése elképzelhetetlen a politikum és a hivatal folyamatos és eredményre vezető interakciója nélkül. Mi több, ezek az interakciók nem értelmezhetők egyszerűen úgy, hogy a szervezetek csúcán a politikum dominál, és rákényszeríti akarátát a hivatalra a ráruházott hatalomnál fogva, hiszen alaposabban megvizsgálva a közigazgatás szervezeteit, nyilvánvaló, hogy az alsóbb szervezeti szintek is átpolitizáltak, tevékenységüknek is van politikai tartalma, de gyakorta a tevékenységet végzők ki-nevezése is meghatározóan politikai alapon történik.

A kormányzati szervek működése nyilvánvalóan és természetükből fakadóan nem öncélú. Feladatuk, hogy a társadalom tag-

jainak, csoportjainak mind szélesebb körét tudják szolgáltatásaikkal (közszolgáltatásaikkal) azok megelégedésére és elvárásai szerint elérni. Ennek megfelelően ezek a szervek/szervezetek olyan, társadalmi szinten is megmért program (kormányprogram) egyes elemeit valósítják meg, amely programok hasznélvezői a választópolgárok és közösségeik. Vagyis az egyes közigazgatási szervek közvetve vagy közvetlen módon közszolgáltatásokat nyújtanak, avagy közszolgáltatások biztosításának feltételeit, kereteit teremtik meg. Amennyiben ezt a megközelítést elfogadhatjuk, akkor nyilvánvaló, hogy a feladat ellátásának, a feladatellátás színvonalának, a kitűzött célok teljesülésének mindezek értékelése teremti meg a lehetőségét, azt hogy mérjük, milyen hatékonysággal működnek az egyes közigazgatási szervek.

Dolgozatomban egy olyan területet vizsgáltam a szervezeti hatékonyság szempontjából (a fent vázlatosan ismertetett problématerületeknek megfelelően) – a külföldi magyar kulturális intézetek hálózatát és az intézeteket támogató, működtető és irányító szervezetek rendszerét –, amelyet az elmúlt 10 év változásai ha lehet, még drasztikusabban érintettek, mint egy átlagos (amennyiben van ilyen) kormányzati területet. Ennek a fentiek mellett több oka is van. Egyrészt a Varsói Szerződés tagállamként diplomáciai aktivitásunk, illetve hazánk egyéb nemzetközi megnyilvánulásai, még ha Magyarország volt is „a legvidámabb barakk” („vidám”, nyitott, a másképpen gondolkodást toleráló image külhoni megteremtésében külföldön nem kis szerepe volt az általam vizsgált intézményhálózatnak), alapelveiben és működés módjában is teljességgel más szerepre kárhoztatták a külföldön szolgálatot teljesítő szakembereket, diplomátákat. Még akkor is, hogyha feladatuk a magyar kultúra, tudomány és oktatás külföldi megjelenítése volt ugyanúgy, mint ma, és akkor is (a rendszerváltozás előtt is), az intézetek munkájában megkérdőjelezhetetlenül voltak értékes szakmai elemek.

A másik ok, amely alapján a kiválasztott intézményhálózatot a szervezeti hatékonyság szempontjából modellértékűnek tekinthetjük, hogy azok a szervezetek, amelyek külföldön működnek, a magyar közigazgatás meghosszabbított karjaként, számos olyan szervezési, kommunikációs és módszertani, humánpolitikai problémával kell, hogy megküzdjenek, amelyek ugyan a magyar közigazgatási szervezetek esetében is fellelhetőek, de talán nem olyan hangsúlyosan, mint a kulturális intézethálózat esetében.

Az intézethálózat tevékenysége – tehát a kormányzati cél megvalósítása érdekében végzett tevékenység, amely érdekében a hálózatot a kormány működteti és tartja fenn – szintén sajátos kérdéseket vet fel a hatékonyság szempontjából. Az intézethálózat célja elsődlegesen a kultúra, a művészet és a tudo-

mány értékeinek külföldi megjelenítése, ezzel az ország pozitív megítélésének erősítése. Emellett, – vagy ezzel együtt – a diplomáciai célok elérésének támogatása a kulturális diplomáciai eszközrendszerével. A rövid feladatmeghatározásból is kitűnik, hogy az intézethálózat tevékenysége rendkívül tagolt, összetett és aligha érheti el céljait igen magas szintű, számos szervezetet érintő kommunikáció, kapcsolattartás nélkül, amely feltételezi a belső folyamatok szervezettségét, az erőforrások hatékony kihasználását.

További érdekessége az intézethálózatnak, hogy feladatai erősen kötődnek a politikumhoz, tekintve, hogy az ország diplomáciai feladatainak ellátásáért elsődlegesen a kormány a felelős, de legalább is domináns szerepet játszik a diplomáciai tevékenységben, ezzel együtt azonban a politikumot az intézetek összekötik a kultúra, a művészet és a tudomány kiemelkedő teljesítményt nyújtó személyiségeivel, akik teljesítménye nem mérhető a politika mértékével, de összevethető a kormányzó pártok értékpreferenciáival.

Ha kifejezetten az intézményhálózat szervezeti jellegzetességeit tekintjük át, akkor is megállapíthatjuk, hogy a vizsgált intézményrendszer e tekintetben is modellértékű. A hatékonyság növelése céljából, a minisztériumok átszervezésének részbeni következményeként az intézményhálózat működtetésére és irányítására létrehozták a Kulturális Intézetek Igazgatóságát (KII), amely alig másfél éve kezdte meg működését, feladatai egy részét egy minisztériumi osztálytól megörökölve, evvel jó lehetőséget teremtve a szervezeti átalakítás hatásainak vizsgálatára.

Összefoglalva tehát, az általam elemzett intézményrendszer számos olyan jellegzetességgel bír, amelyek lehetővé teszik annak megvizsgálását, hogy milyen módon értelmezhetők a hatékonysági szempontok a közigazgatási intézmények esetében. Milyen módon sikerül a kormányzatnak a kormányzati célok elérése érdekében a feladatok és szervezeti célok meghatározása, milyen mértékben illeszkedik a kialakított szervezeti struktúra a kitűzött célokhoz, illetve milyen eszközök állnak rendelkezésre arra, hogy a feladatok meghatározói mérjék a célok teljesülését, a szervezeti működés eredményeit.

A DOLGOZATBAN ALKALMAZOTT VIZSGÁLATI SZEMPONTOKRÓL

Vizsgálatunk egy olyan szervezeti helyzet működési részleteit tárja fel, ahol a szervezeti struktúrába, illetve a vezetésben is jelentős változások következtek be a közelmúltban, ennek megfelelően a működés jelentős mértékben újra szabályozásra került. Elemzésünk időszakában folyik a szabályok újratanulása,

illetve a szabályozásban tapasztalható hiányosságok pótlása. Tapasztalataink azt mutatják, hogy a jól kialakított és begyakorolt szabályok lazíthatók a hatékonyság növelése céljából, de a rossz vagy nem teljes szabályozásból bekövetkező problémák nem vezethetnek a modernizáció és a hatékonyság örvén a szabályok elvetéséhez, indokolatlan háttérbe szorításához.

A szervezeti hatékonysággal és a hatékonyságfogalom közpolitikai értelmezésével foglalkozó alapvető irodalom elemzése segítségünkre volt a vizsgálati szempontok kialakításában. Ezzel együtt elsődleges célunk az alapos és körültekintő helyzetértékelés. Az általunk választott területen vizsgáljuk a szervezeti kereteket, az adott szervezeti egységek egymáshoz kapcsolódását a személyzeti és alkalmazási megoldásokat. Áttekintjük a szervezeti, személyzeti célokat, azok meghatározottságát.

A helyzetértékelést a következő szempontok alapján végeztük:

- A szervezeti keretek hatékonyság követelményeinek való megfelelése
 - Szervezeti struktúra – szabályozottság, lefedettség
 - Döntési hatáskörök, hatalommegosztás a hatékonyságot biztosító racionalitás és a biztonságot nyújtó demokratikus ellenőrzés szempontjából
 - Szervezeti ütközőpontok
 - Szolgáltatások/feladatok meghatározása (meghatározottsága) és összehangoltsága (szervezeti szintek között)
 - Feladatok, célok és tevékenységek összhangja
- A hatékonyság növelésének jelenléte a feladatellátásban, különös tekintettel a kapcsolattartásra és kommunikációra
 - Az információs társadalom hatásai
 - Nyitottság, változtatni akarás
 - Fejlesztőeszközök, mint működési szerelemek
 - Hatékonyság növelésére a versenyszférában alkalmazott módszerek megjelenése a közzsférában, illetve az általunk vizsgált intézményhálózaton belül
 - Versengés, versenynyomás
 - Minőségi szemlélet és ügyfélközpontúság

Nem képezzük vizsgálódásunk tárgyát Vass László (1998) tanulmányában is rögzített¹, az „új közmenedzsmentre” vonatkozó egyes szempontok. Nem vizsgáljuk, hogy a „szabályorientált” működés mellett milyen mértékben erősödik a *vezetők személyes felelősségvállalása*, és nem terjed ki vizsgálódásunk arra sem, hogy a vizsgálati területen működő *vezetők politikai elköteleződése* milyen.

Ezeket a szempontokat is fontosnak tartjuk, de igyekezve a szubjektivitást a lehető legkisebbre csökkenteni, szeretnénk olyan feldolgozott információkhoz jutni – például a tevékenység-

gekről, a célokról, azok egymáshoz való viszonyáról –, amelyek lehetővé teszik a továbbiakban a fent is említett teljesítménymutatók meghatározását. Továbbá tapasztalataink szerint az itt felsorolt elemek vizsgálatára csak rendkívül összetett módszertani eszközrendszer segítségével érdemes nekifogni. Első lépésben mindenképpen olyan információs bázis megteremtésére vállalkoztunk, amely alapján a szervezeten belüli kommunikáció megkezdhető.

A helyzetfeltárás során részletekbe menően elemeztük az intézményhálózat tevékenységét és megvizsgáltuk az intézeti tevékenységről a döntéshozók számára rendelkezésre álló információk koherenciáját, felhasználhatóságát, akár a tevékenység értékeléséhez, akár a stratégiai tervezéshez (programalkotáshoz) való felhasználhatóság szempontjából. Nyilvánvalóvá vált számunkra, hogy a szervezeti hatékonyság fent felsorolt, az elemzésből kihagyott területeit abban az esetben érdemes alaposabban szemügyre venni, amikor kialakult az információszolgáltatásnak az a rendszere, amely alapján megkísérelhető a célnak való megfelelés vizsgálata.

A vizsgálati szempontok is mutatják, hogy a munka jelentős része a szakszerű helyzetfeltárást, helyzetelemzést célozta. Ebben a tevékenységben pontosságra és objektivitásra törekedtünk. Így az általunk vizsgált terület dokumentumait elemeztük. Ezek közül is az alapvető szabályozó dokumentumokat (jogszabályokat, belső szabályzatokat és alapító okiratokat, pontos felsorolásukat az irodalomjegyzék tartalmazza).

Munkánk legterjedelmesebb tevékenysége az általunk vizsgált intézményhálózat tagjai által készített éves jelentések, illetve ugyanerre az évre (2000/2001-es akadémiai év) vonatkozó munkaterveinek elemzése volt. Elvégeztük a jelentések teljes körű feldolgozását. Összesítettük a jelentéseket és elvégeztük tevékenységterületenként az intézményhálózat feladatellátásának elemzését. Így hozzájutottunk azokhoz az alapinformációkhoz, amelyek lehetővé tették a szabályozó dokumentumokban meghatározott feladatok és a tényleges feladatvégzés összehasonlítását.

A dokumentumokon kívül más információs eszközöket is alkalmaztunk. Előre összeállított szempontok alapján irányított beszélgetéseket folytattunk az intézményrendszer meghatározó szereplőivel, illetve az általunk kialakított álláspontot többszörösen egyeztetettük az érintettekkel, folyamatosan pontosítva adott problématerületekre vonatkozó információinkat. A beszélgetések lehetőséget biztosítottak arra is, hogy folyamatosan tárjuk fel azokat a dokumentumokat, amelyek megállapításaink szempontjából meghatározóak. Ezzel együtt az információs anyagok egy részét mégsem tudtuk beszerezni.

Módunk nyílt részt venni az intézményhálózat vezetőinek éves igazgatói értekezletén. Itt átfogó képet kaptunk az intéze-

tet támogató szervezeti egységek tevékenységeiről, a belső szolgáltatások rendszeréről, a vezetői értékelések bizonyos szempontjairól. A kétnapos értekezlet lehetőséget biztosított arra, hogy személyes beszélgetéseket folytassunk az intézményrendszer bizonyos kulcsszereplőivel. Az értekezletről, csakúgy, mint a háttérbeszélgetésekről, részletes feljegyzéseket készítettünk.

A vizsgálati szempontokat tematizáltuk, és a tematikának megfelelően strukturáltuk dolgozatunkat is.

A VIZSGÁLAT KÖZIGAZGATÁSI, KÖZPOLITIKAI TERÉNEK DIMENZIÓI

A dolgozat a közigazgatási (más szóval a kormányzati) rendszer egy jól elkülöníthető részét veszi nagyító alá, mégpedig a jobbítás és a programalkotás szempontjából. Ennek megfelelően áttekintettük a választott témára vonatkozó legalapvetőbb tanulmányokat. A feldolgozott irodalom alkalmasnak bizonyult a vizsgálati program elméleti megalapozására, illetve a vizsgálati szempontrendszer meghatározására.

Osborn és Gaebler bürokráciameghatározását választottuk kiindulópontnak, amely a bürokráciát az elmúlt száz év változásainak tükrében definiálja: „100 évvel ezelőtt a bürokrácia még valami pozitív dolgot jelentett. Racionális, hatékony szervezet, szervezési módot idézett fel, valamit, ami felváltja az önkényeskedő rendszerek döntési gyakorlatát. A bürokrácia ugyanazt vitte be a közigazgatási munkába, mint amit a futószalag az iparba. Hierarchikus hatáskörrendszerével és funkcionális szakosodottságával lehetővé tette a nagy és összetett feladatok hatékony elvégzését”. (Osborn-Gaebler, 31.)

A meghatározás jól mutatja, hogy a bürokrácia a XIX. században és a XX. század első felében pozitív módon és jól hasznosítható eszközként támogatta az egyre inkább demokratizálódó kormányzati munka végrehajtói gyakorlatát. Azt is sugallja azonban, hogy az elmúlt száz évben bekövetkezett sokrétű, az államigazgatásra is egyértelműen ható változások fejlődési kényszer elé állítják a kormányzati és közigazgatási szervezeteket.

Ezek a szervezetek és intézmények összetett feladatokat végeznek, különböző érdekeket integrálnak, ezért valamennyi változtatást megfontolt elemzésnek kell megelőznie. Mind az elemzések, mind a beavatkozások végrehajtóinak figyelembe kell venniük azokat a jellegzetességeket, amelyek a kormányzati szférára speciálisan jellemzőek. Szükségesnek látjuk néhány olyan modell felvázolását, amelyek lehetővé teszik a kormányzati-közigazgatási rendszer legfőbb jellegzetességeinek, illetve összefüggéseinek átfogó ábrázolását.

Megközelítések és modellek

HATALMI ÁGAK SZÉTVALASZTÁSA A KÖZPOLITIKÁBAN

Rosenbloom az általa kidolgozott elméletben integrálta azokat a szemléletmódokat, amelyek különböző megközelítésben válaszolják azt a kérdést, hogy „mi is voltaképpen a közigazgatás? Az elmélet a kérdésre adható három egymással össze nem férő válaszból, eltérő szemléletből táplálkozik... A három szemléletet nevezhetjük menedzseri, politikai és jogi szemléletnek.” (Rosenbloom, 29.) A három megközelítés, vagy másképp tekintve a három működésmód a közigazgatás három egymással összefüggő, egymást átfedő dimenziója, amely dimenziók, bárhol is, és bármely irányban is metsszük a közigazgatási rendszert vagy akár annak egy jól elkülöníthető egységét, megtalálható és megragadható. Akár a feladatellátást tekintjük, akár a döntéshozást, akár a szabályozást a különböző szemléletek, megközelítések összefonódnak egymással.

A szerző figyelemre méltó párhuzamot von a különböző megközelítésmódok és a hatalommegosztás alkotmányos rendszere között: „Az ezen irányzatok kirajzolta séma ráadásul mintha megfelelné a hatalmi ágak megosztása alkotmányban szentesített elvének” (Rosenbloom, 29.) Az alábbiakban röviden bemutatjuk az általa felvázolt elméletet.

Menedzserszemlélet

Rosenbloom a közigazgatás menedzserszemléletű megközelítésének középpontjába „a hatékonyság, a hatásosság és a gazdaságosság maximalizálását állítja, és kitér arra az eszköz-rendszerre, amelyen keresztül a hatékonysági szempontok érvényesítésére lehetőség nyílik. A hierarchiára a hatékony koordinálás érdekében van szükség. A programokat és a funkciókat a szervezeti egységek világosan elkülönítve kapják. Minimálisra csökkentik az átfedéseket. A beosztásokat racionálisan tervezett hálózatba illesztik.” (Rosenbloom, 30)

A menedzserszemlélet a hatékonyságot közgazdasági értelemben használja. Nyilvánvaló azonban, hogy a hatékonyságot a kormányzati munka és a kormányzati rendszer működését tekintve is több szempontból lehet vizsgálni.

Politikai szemlélet

A közigazgatás politikai szemlélete a képviselőket, a politikai visszacsatolást, a választott tisztségviselőknek az állampolgárok előtti beszámoltathatóságát, mint értékeket hangsúlyozza.

Ezek az értékek létfontosságúak az alkotmányos demokrácia fenntartásában. (Rosenbloom, 32.) A szerző kifejti, hogy a politikai visszacsatolás működtetése jelentősen csökkenti a hatékonyságot. Sok olyan érdekelttel kell a vezetőknek konzultálniuk, akiket jogosan érdekelnek intézményük ügyei. (Rosenbloom, 33.) Azonban a hatékonyságnak illetően való csökkenése nem tekinthető egyértelműen hátránynak, hiszen így biztosított az egyes közszolgáltatások társadalmi ellenőrzése. Éppen azokon az érdekelteken keresztül, akikkel szemben konzultációs kötelezettsége áll fenn a végrehajtó szervezeteknek. Ők azok, akiknek a vizsgált szervezetek szolgáltatásait nyújtják.

Itt kell megjegyeznünk, hogy a végrehajtó szervek politikai természetű nem csak abban nyilvánul meg, hogy egyeztetési kötelezettségük van, hanem abban is, hogy vezetésük politikailag legitimált célokat jelenít meg, és politikai természetű céljai eléréséhez olyan hatalommal rendelkezik a szervezeten belül, ami megteremti a lehetőségét a számos visszacsatolás mellett is, hogy a szervezetet a politikai célok elérésére sarkallja.

Jogi szemlélet

A közigazgatási jogi szemlélet egyik legfőbb vonása az, hogy minimalizálja a „menedzseri” szemlélettel társított költség-háson érvelést. Persze a jogi szemlélet követője sem hagyja figyelmen kívül a döntések költségeit, figyelmét mégis inkább az egyéni jogok természetére fordítja, nem pedig arra, hogy a társadalom milyen áron képes biztosítani ezeket a jogokat. (Rosenbloom, 36.) Tehát nem csak az egyes, politikailag is megfelelően képviselt érdekcsoportokat illeti meg a védelem a közigazgatás és a kormányzás rendszerében, hanem az egyént is. A szerző példákon keresztül illusztrálja, hogyan érvényesíthetők az egyének alkotmányos jogai a közigazgatási és kormányzati szervek működésében.

A fenti szemléletmódok, megközelítések tökéletes összhangja nem teremthető meg, de nem is ez a cél. „Valójában az a célja, hogy a magánszemélyek jogainak maximális védelmét nyújtsa a törvénybe ütköző, alkotmányellenes vagy rosszhiszemű közigazgatási lépések ellen.” Ahogy ezt a szerző részletesen kifejti, „e szemléletek mindegyike a kormányzás egyik ága megtestesítette értékekkel társítható. A végrehajtó hatalmat a legvilágosabban a menedzseri szemlélettel rokoníthatjuk. ...A közigazgatás politikaszemléletét szorosabban köthetjük a törvényhozási tevékenységhez. Eszerint a közigazgatás alkalmazottai általánosságban kiegészítő, másodlagos törvényhozók és politikusok... A közigazgatás jogi szemlélete szorosan kapcsolódik az egyének jogait szem előtt tartó, a jogegyenlőség felett örökös és

a kontradiktórius eljárást alkalmazó bírósághoz.” (Rosenbloom, 38.)

Még plasztikusabb és gyakorlatiasabb az összehasonlítás, amikor is a tanulmány a működés oldaláról mutatja be elméletét. „Lényegét tekintve a közigazgatásban mindhárom kormányzati funkció megtalálható. A közigazgatás tisztviselői rendeletet alkotnak (törvényhozás), végrehajtják ezeket (végrehajtói funkció) és elbírálják alkalmazásukat és végrehajtásukat (bírói funkció).” (Rosenbloom, 39.)

Rosenbloom szerint a különböző szemléletek nem azonos súlylyal jelennek meg az egyes intézményekben. A súlypontok annak megfelelően tolódnak el, hogy milyen tevékenységet végez, milyen feladatot lát el a közigazgatáson belül az adott intézmény. „A szabályozási tevékenység például kötődik a bírói ítékezéshez, következésképpen talán nem elsősorban a menedzseri vagy a politika szemlélet alapján kell szerveződnie. Magától értetődő, hogy a rezsiköltség-számításoknál a menedzseri megközelítést kell érvényesíteni. Lehetséges, hogy az elosztást érintő döntéshozatalt a legjobban a politikai szemlélet alapján lehet szervezni.” (Rosenbloom, 40.)

A fenti modell lehetőséget biztosít az elemző számára, hogy az általa vizsgált területet elhelyezze aszerint, hogy melyik szemlélet milyen mértékben célszerű, hogy érvényesüljön a működés során, illetve tényleges működés során milyen hatásokkal kell számolni a különböző vizsgálati szinteken. Abban az esetben, ha a kormányzati rendszer egyes szeleteit vizsgáljuk, akkor az adott területen is különböző szereplőkkel találkozunk, akikre tisztességüknel fogva dominánsan jellemző valamely szemlélet. De szintén lehetőséget kínál a modell arra, hogy egyes helyzeteket (konfliktushelyzeteket, problématerületeket) vizsgáljunk meg abból a szempontból, hogy az egyes szereplők indítékai és felhatalmazása melyik szemlélethez köti őket a vizsgált szituációban.

Rosenbloom arra is utal tanulmányában, hogy a modell alkalmazása ha nem is problémamentes a jelenlegi kidolgozottság állapotában, mégis megóv attól, hogy bizonyos eszközöket, módszereket úgy alkalmazzanak, hogy nem veszik figyelembe a vizsgált szervezetek tevékenységét, működési jellegzetességeit a modell által felvázolt háromdimenziós koordinátarendszerben. (Rosenbloom, 38.)

A magyar közigazgatás elmúlt tíz éve nem csak a „politikai küzdőtéren” hozott új kihívásokat. A hivatali munkában is számos kérdéssel kellett szembenézniük azoknak, akiknek a döntések színvonalas végrehajtása az elsődleges feladata. Számos módszer, eszköz hirtelen tör be egyes szakterületekre. A fent leírt megközelítés mind az elemzőket, mind a szakértőket, mind pedig a döntési pozícióban lévő potenciális megbízókat segíti

abban, hogy átgondolják, az általuk javasolt módszer illeszkedik-e az adott szervezethez, illetve a kezelendő problémához.

Az alkalmazandó vagy hatékonyan alkalmazható, a szervezet és tevékenységét vizsgáló, vagy a szervezetet fejlesztő módszerek kiválasztása mellett a fent bemutatott értelmezés szem előtt tartása megóvjá az elemzót attól, hogy – akár mint esztünkben is – egy adott közigazgatási szervezet, intézményrendszer működését a hatékonyság és a feladatellátás szempontjából vizsgálja csupán, szem elől tévesztve annak politikai jellegét, amely a társadalmi ellenőrzést biztosítja. Vagy elfeledkezzen a szervezet jogi jellegzetességeiről, vagyis a Rosenbloom által leírtakból kiindulva az egyén, vagy az egyének által alkotott közösségek, sőt ide vehetjük az egyének és közösségek által alkotott értékek védelmét szolgáló működési jellegzetességekről, szabályokról. Különösen fontos ez például a kulturális, tudományos értékek felett bábáskodó, azok erejét, hatását, mint erőforrást kihasználó szervezetek esetében (amelyek közé tartozik az általunk vizsgált intézményhálózat is).

Mint ahogy ezt a bevezetésben is hangsúlyoztuk, a közigazgatási szervezetek politikai természete, azok a működésmódok, jellegzetességek, amelyek a politikumot jelenítik meg a szervezeteken belül, gyakorta szükséges rosszként jelennek meg régi reflexeknek köszönhetően, akár a szervezeteken belül dolgozó hivatalnokok szemében is. Ezek a jelenségek, belső vélemények félrevezethetik az elemzót, ha kizárólag a menedzseri-közigazgatási értelemben vett hatékonyság szempontjából vizsgálja az adott szervezetet.

ÚJ KÖZMENEDZSMENT

„Piacgazdasági környezetben és az adófizető állampolgárok demokratikus ellenőrzése alatt működő közigazgatás nem hagyhatja figyelmen kívül a hatékonysági követelményeket. A fejlett országokban a hagyományos bürokratikus-regulációs közigazgatási modell elégtelensége miatt az elmúlt évtizedben erősödött fel az új menedzseri megközelítés a közszektorban. ...Több fogalmat is alkalmaznak az új jelenség megközelítésére: új közmenedzsmen, piacosított közigazgatás, vállalkozó kormányzat, menedzserializmus.” (Vass, 590.)

Vass László a fenti jelenségre az „új közmenedzsmen” fogalmat alkalmazza, és bemutatja azokat az elemeket, amelyek jelenléte összefüggésbe hozható a hatékonyság javításának szándékával. Eközben érzékelteti a hagyományos közigazgatási szemlélet és a hatékonyságot középpontba állító szemlélet közötti eltéréseket. A szerző által bemutatott, az új közmenedzsmenre jellemző elemek egy része a közigazgatás szereplőjéhez, hangsúlyosan a vezetőkhöz, azok motivációjához köthető: nő-

vékszik a vezetők személyes felelőssége (szemben a szabályzásra orientált szemlélettel) és politikai elköteleződése (a korábban elvárt semlegességgel szemben). Olyan „személyzeti és alkalmazási megoldások” kerülnek előtérbe, amelyek biztosítják a megfelelő elkötelezettséget és a megfelelő színvonalú munkavégzést.

Az elemek egy másik csoportja a szervezeti struktúrához köthető. Rugalmasabbá válnak a szervezeti keretek, nyilvánvalóvá válnak azok a kényszerek, amelyek alapján „a kormány bürokratikus kötelezettségvállalásainak mértékét radikálisan csökkenteni kell”. Ezzel együtt megjelenik a versengés a közszolgáltatások ellátására jelentkező magánszervezetek és az állami szervezetek között.

Az „új közmenedzsment” térhódítását jelző elemek harmadik csoportja szorosan köthető a tervezési, értékelési, teljesítménymérési tevékenységekhez, ide értve természetesen a szervezeti célok meghatározását. (Vass 590.) Jól érzékelhető, hogy a versenyszférában megfelelő módszertannal is megerősített jellegzetességek, súlyponti tevékenységek egyre kikerülhetetlenebbé válnak a kormányzati szervek esetében is.

A fenti jellegzetességek alapján jól körülírhatók a közigazgatásra jellemző átalakítási folyamatok és törekvések, amelyeknek kiváltó okaival a továbbiakban még foglalkozunk.

A PROGRAMALKOTÁST KÖZÉPPONTBA ÁLLÍTÓ MEGKÖZELÍTÉS RŐL

A közpolitikai megközelítésre jellemző, hogy a programalkotás szemszögéből vizsgálja a közigazgatási, kormányzati tevékenységeket, szervezeteket. Ezt a megközelítést árnyaltan mutatja be Charles E. Lindblom „A programalkotás folyamata” című művében.

Lindblom a programalkotást a következőképpen határozza meg: „a programalkotás rendkívül bonyolult folyamat, amelynek sem körülhatárolható kezdete, sem pedig vége nincsen, és amelyek során a részfolyamatok sem különíthetők el élesen egymástól. Inkább összetett erőviszonyok által kiváltott hatásokról beszélhetünk, amelyeket programoknak nevezünk. (Lindblom, 14.) Természetesen ez a megállapítás csak a közigazgatási folyamatok rendszerében értelmezhető. Szemléletesen fejezi ki a meghatározás a közigazgatási folyamatok összetett, dinamikus voltát.

Nem választhatók el a programok azok létrehozóitól. Erről Lindblom így ír: „Hogy megérthessük, hogy ki, vagy mi hozza létre a programokat, meg kell ismerkednünk a résztvevők jellemző vonásaival: milyen szerepet játszanak a folyamatban, milyen hatáskörrel és egyéb hatalommal rendelkeznek, milyen kapcsolatban állnak egymással, s hogyan ellenőrzik egymást.”

(Lindblom, 11.) Lindblom megközelítése nem idegen Rosenbloom modelljétől, hiszen vizsgálja a résztvevők felhatalmazását, de ezzel együtt fontosnak tartja a szervezeti kereteket és az ellenőrzést, amelyet az értékelés (legalábbis információgyűjtés) egyik eszközeként tekintünk.

Szintén ugyanez az összetettség figyelhető meg abban is, ahogy Lindblom a programalkotással szembeni általános igényeket megfogalmazza, miszerint a programalkotás legyen demokratikus és ésszerű. (Lindblom, 16.) Egyszerre jelenik meg tehát a hatékonyságot középpontba állító racionalitás és a kellő biztonságot jelentő demokratikus ellenőrzés. Ugyanerről a kettősségről bővebben így ír: „A programalkotás folyamatában kettős viszonyulás tapasztalható. Egyrésztől megvan a társadalmi igény, hogy a programok jól informált elemzéseken alapuljanak. Másrésztől az is kívánatos, hogy a programalkotás demokratikus, tehát átpolitizált legyen. (A különbség abban áll, hogy míg az egyik módszerrel információk és elemzések alapján hozzák a programokkal kapcsolatos döntéseket, addig a másik módszer a hatalom gyakorlása révén. Másképpen fogalmazva: az egyik módszer tényeken alapuló megfontolt elemzésekre és vitákra, a másik pedig általános választásokra, alkukra, szívessegek csereberéjére és nagybani megállapodásokra épül.) (Lindblom, 22.)

Elemzéseink során számos esetben talákoztunk olyan konfliktusokkal, amelyek nem kezelhetők szabályozásokon keresztül, illetve mögöttük egyértelműen politikai és hatalmi okok húzódnak meg. Ezeket a közigazgatási, kormányzati szervek szempontjából nem tekinthetjük atipikus vagy rendhagyó megnyilvánulásoknak.

A fenti tapasztalatainkat támasztják alá a következők: „A kormány programadminisztrálási és végrehajtási kísérletei már csak nagyságrendjükből adódóan is hihetetlenül súlyos problémákat vetnek fel a konfliktuskezelés és együttműködés megszervezése terén. A sok és sokféle végrehajtási intézmény folytonosan összeütközésben áll egymással vagy fedez fel olyan hatásköri átfedéseket, amelyek az együttműködés, felülvizsgálat vagy kölcsönös akadályoztatás lehetőségét rejtik magukban. Az adminisztratív hatáskörök széttörözöttsége tovább súlyosbítja e problémákat.” (Lindblom, 93.) Ezek a gondolatok egy újabb szempont fontosságára irányítják a figyelmet. Mégpedig a kormányzati rendszer nagy kiterjedésére és bonyolultságára, amely önmagában is csökkenti a hatékonyságot. Ezek a problémák nem jelenthetik bizonyos káros jelenségek elfogadását, ezzel ellentétben inkább felértékelik a szervezeti kapcsolatok elemzésének fontosságát, csakúgy, mint a vizsgált szervezeteken belül tapasztalható konfliktusok csökkentésének fontosságát a működőképesség és a hatékonyság javítása érdekében.

A kormányzati rendszer átalakításának kényszere és a lehetséges kivezető utak

Az előzőekben azt tekintettük át, hogy melyek azok az alapvető elméleti megközelítések, amelyek a hatékonyság szempontjából modellezhetővé, leírhatóvá teszik a közigazgatás alapvető folyamatait. A következőkben arra keressük a választ, hogy melyek azok az okok, amelyek a változásokat szükségessé teszik, illetve melyek a lehetséges kivezető utak.

Osborne és Gaebler jól rendszerezetten mutatja be, hogy mely okok voltak, amelyek az Egyesült Államokban a közigazgatás átalakulásához, illetve az „új utak” kereséséhez elvezettek. Az első ilyen külső tényezőnek az információtechnológia fejlődését, az információrobbanást tekinthetjük. Erről Osborne és Gaebler a következőképpen ír: „Ma a lélegzetelállító változások korában élünk. A globális piac korában, amely óriási verseny-nyomás alá helyezi a gazdasági intézményeket. Információs társadalomban, ahol az emberek szinte ugyanolyan gyorsan jutnak az információkhoz, mint vezetők. Tudásra alapozott gazdaságban, ahol a jól képzett dolgozókat ingerli a parancsolgatás és önállóságot követelnek.” (Osborne-Gaebler, 33.) Az információ gyorsabb terjedése, a tudás közkinccsé válása árnyalt folyamatokat indított el. Nem csak szervezeti, hanem szemléletbeli változásokat, és nemcsak a vezetők, hanem a beosztottak szintjén is. Ezeket a folyamatokat mindenképpen figyelembe kell venni a szervezeti formák kiválasztásakor, avagy a változtatások irányainak meghatározásakor. Különösen fontos ez esetünkben azért, mivel a vizsgált intézményhálózat tevékenysége döntően kommunikációs tevékenységelemeket tartalmaz, olyan információközvetítő és kapcsolatépítő funkciókkal bír, amelyek szempontjából az alkalmazott információtechnológia, illetve a rendelkezésre álló lehetőségek kihasználásának mértéke meghatározó. A vizsgált intézmények tevékenysége – a kulturális, tudományos értékek közvetítése –, mint tevékenység is egyre inkább kötődik az elektronikus információcsere eszközrendszerével megteremtett virtuális térhez. Mind az alkotók, mind a kulturális javak felhasználói egyre jelentősebb számban és egyre jelentősebb időt töltenek el az újszerű szabályokat és szerepeket diktáló elektronikus kommunikációs térben.

Az információrobbanás nemcsak a szervezeteken belül, hanem az ügyfelekkel való kapcsolattartás, a szolgáltatások meghatározása, a szolgáltatások színvonalának előtérbe kerülése szempontjából is jelentős változásokat hozott. „A legtöbb kormányzati és önkormányzati intézmény azonban egyre összetettebb feladatokat végez, versenyhelyzetben, gyorsan változó környezetben, olyan ügyfelekkel, akik minőséget és választékot akarnak. (Osborne-Gaebler, 34.) Mint ahogy erre a későbbiekben visszatérünk, a versenyszféra mellett a közigazgatási, kor-

mányzati szférában is előtérbe került a minőségi szemlélet és az ügyfélközpontúság. Még hangsúlyosabban jelentkezik ez a szellemi javak esetében, ahol részben a társadalmi igények változásával magyarázhatóan, részben gazdasági, piaci folyamatok eredményeképpen a szellemi javak az esetek jelentős részében kurrens, jól értékesíthető szolgáltatásként jelennek meg. Ennek következtében a közszolgáltatásokat nyújtó, közvetítő szervezetek gyakorta kell, hogy versenyezzenek vagy együttműködjenek olyan piaci szereplőkkel, akik számára az üzleti eredmény realizálása az elsődleges cél, és ehhez a megfelelő tőkével is rendelkeznek.

Nem tekinthető kifejezetten amerikai az Osborne és Gaebler által leírt következő jelenség sem: „A vállalkozó kormányzat születése arra vezethető vissza hogy radikálisan csökkentek a bevételek. Az önkormányzatok megvizsgálták a magánosítás lehetőségeit, illetve átszervezték a legköltségesebb intézményrendszereiket”. (Osborne-Gaebler, 35.) A források csökkenése egy vizsgálati terület szempontjából nem tekinthető konstáns jelenségnek, szerencsére a magyar közigazgatásban (és ez jellemző az általunk vizsgált területre is, ahol a „Bokros-csomag” néven elhíresült költségcsökkentésre koncentráló időszak után megsokszorozódott a programszervezésre fordítható összeg) éppen ellentétes folyamatok is zajlanak. Azonban a ráfordítások megnövelése is indokoltá teszi a hasznosulás fokozott ellenőrzését, csakúgy, mint a forráshiány, még ha az indítékokban jelentősek is a különbségek. Így tehát a fenti megállapítást ki is terjeszthetjük. A forrásokkal való ellátottság változása, legyenek azok pozitív vagy negatív irányúak, egyaránt a hatékonyság középpontba állítására kényszerítik a kormányzati szerveket és azok vezetőit.

Osborne és Gaebler nem állt meg a problémák kiváltó okainak feltárásánál. Művükben éppen arra mutatnak be számos példát, hogy milyen módon fejleszthetőek tovább a közigazgatási szervezetek, hogyan enyhíthető a rájuk nehezedő nyomás.

Klasszikus megoldásként mutatják be a következőt: „Vezetőink többsége még mindig azt állítja, hogy az ismétlődő közösségi válságokból két kivezető út van. Az adók emelése vagy a költségek csökkentése.” (Osborne-Gaebler, 40.) Könnyen belátható, hogy hazánkban számos közigazgatási és kormányzati vezető hisz a fenti megoldásban, hozzá kell tennünk, hogy a költségek csökkentésére tett intézkedések foganatosítása, amennyiben a takarékos működést szolgálják, valamennyi vezető egyértelmű felelőssége. Fontos kérdés azonban, hogy adott közszolgáltatás és szervezet esetében mikor érjük el azt a pontot, ahol a forráselvonás már a szakmai színvonal, tehát a feladatellátás rovására megy.

A szerzők szerint kézenfekvő a kivezető út: „A bürokratikus intézményeket vállalkozói intézményekké kell alakítanunk. Ké-

szen kell lennünk arra, hogy kiirtsuk az elavult programokat, hajlandónak, hogy kevesebb ráfordítással többet tegyünk, nyitottnak az új eszmék befogadására.” (Osborne–Gaebler, 41.) Figyelemre méltó az a fenti megállapítás esetében, hogy nagy mértékben kapnak szerepet a változásokban a fejlesztésekért felelős munkatársak és vezetők. Felértékelődik – mint ahogy az „új közmenedzsment” esetében is bemutattuk – a személyes elkötelezettség, motiváltság.

A kormányzati rendszer átalakításának, fejlesztésének lehetőségek eszközei

Az általunk áttekintett tanulmányok talán számunkra legtanulmányosabb részei azok voltak, amelyek ötleteket adtak, irányokat határoztak meg a fejlesztésre, a javításra. A magyar közigazgatásban, vagy akár az általunk vizsgált területeken is találkozhatunk rendkívül korszerű fejlesztési megoldásokkal. De ezek az esetek többségében nem tekinthetők olyan rendszerelemeknek, amelyek formálisan is beépültek az egyes szervezetek vagy szervezeti egységek működésébe. Ezért azok a példák, amelyek már kiállták az idő próbáját, mindenképpen megerősítésként kezelhetők azokban a helyzetekben, amelyekkel a magyar közigazgatás elemzése közben találkozhatunk.

Vass László tanulmányában bemutatja, hogy az OECD szerint milyen lehetőségek kínálkoznak a közigazgatás és a közszolgáltatások javítására.

Az egyik csoportba a belső megoldások sorolhatók. Ezen belül is első helyen a modern menedzsment eszközeinek alkalmazása áll a humán erőforrások fejlesztése területén. Ide sorolható a kiválasztás, a teljesítményértékelés, az erkölcsi és az anyagi ösztönzés. (Jól mutatja ezeket a tendenciákat a magyar közigazgatásban a köztisztviselők jogállásáról, előmeneteléről, a köztisztviselői életpályamodell létrehozásáról szóló egységes jogi szabályozás.) Szintén ebbe a csoportba sorolható a belső döntéshozási mechanizmusok átalakítása, lazítása, a beosztottak fokozatos bevonása, ezzel együtt a bürokratikus eljárási szabályok lazítása. A belső megoldások sorában szerepel a szigorú teljesítményi követelmények felállítása. A szigorú teljesítményi követelményeket esetünkben a tényleges közszolgáltatást nyújtó intézményhálózat, illetve annak tagjai szempontjából tekintjük. Ehhez is kikerülhetetlen a célok, esetünkben – és ez a közigazgatásban egyáltalán nem tekinthető egyedinek – politikai-stratégiai célok megfogalmazása. Ezekhez képest lehet kialakítani, meghatározni a teljesítményi követelményeket. A modern információs eszközök alkalmazása is a hatékonyságjavítás belső eszköztárába tartozik. Ennek tartalmi elemeit vizsgáljuk, il-

letve igyekszünk feltárni azokat a lehetőségeket, amelyeket az internet kínál az általunk vizsgált intézményhálózatnak.

A belső eszközök között megjelenő állampolgári visszajelzéseket, illetve ezek tudatos figyelembevételét, visszacsatolását hatékonyságnövelő eszköznek tekintjük. Az általunk vizsgált területen elképzelhetetlen a visszacsatolás nélküli működés. A visszajelzések mérésének formális eszközrendszerét azonban tapasztalataink szerint csak nehézségek árán lehet elfogadtatni a szervezetek többségében. Ide soroljuk a minőség fejlesztésből ismert és egyre inkább terjedő fogalmakat, mint partneri elégedettség mérése, igényfelmérés, vagy ha tágabb fogalmakat akarunk meghatározni, akkor a felhasználói (állampolgári) igények felmérését. (Vass, 591.)

Kikerülhetetlen egy adott intézmény vagy intézményrendszer vizsgálata esetén a teljesítmény meghatározása, illetve a teljesítményt, hatékonyságot rontó körülmények, jelenségek feltárása, tehát a teljesítmény, a feladatellátás körülménte értékelése. Ebből a szempontból Vass László meghatározását jól tudjuk alkalmazni: „A hagyományos hivatali szervezetben az eredményesség az előírásoknak megfelelő tevékenységekhez kötődő kategória” (Vass, 593.) Megkönnyítve munkánkat a szerző összeveti a hagyományos belső ellenőrzést, a teljesítményelemzést és a programértékelést. „Az első a hivatali szervezet működésében segít kijavítani az anomáliákat, a második az »új közmenedzsment« elveinek megfelelő szervezetrendszer fejlesztését segíti, a harmadik pedig a közpolitikák funkcionális megközelítése alapján segíti a kormányzati döntéshozatalt.” (Vass, 593.)

Vass László által bemutatott, az OECD által a gyakorlatban is vizsgált fejlesztési eszköztár összecseng Osborne és Gaebler amerikai vizsgálódásainak eredményeivel.

David Osborn és Ted Gaebler egy fejezetet szentel művében arra, hogy aláhúzza a feladatok, a tevékenység mérésének és értékelésének problémáját, illetve a lehetséges megoldásokat. Példák alapján abból indulnak ki, hogy ha az adott tevékenység mérését bevezetik, illetve az adott eredményeket szervezeti egységekre bontva nyilvánosságra hozzák (ez a nyilvánosság lehet egy intézményhálózaton belüli nyilvánosság), már jelentős javulások érhetők el a működésben. Szintén magától értetődő, mégis az igazgatási gyakorlatban gyakran figyelmen kívül hagyott tény, hogy abban az esetben, ha nem történik meg a tevékenységek értékelése, akkor a siker és a kudarc nem különböztethető meg. Ennek egyenes következménye, hogy nem alakítható ki olyan tervezési rendszer, nem alkalmazható olyan finanszírozás, amely a tényleges hasznosságon alapulna. Így elkerülhetetlenné válik az esetek egy részében a kudarc finanszírozása, amely akár egy egész hálózat működését vetheti vissza. (Osborne és Gaebler, 155.)

A menedzserirodalom szakértői és szerzői egyöntetűen hangsúlyozzák az ügyfelek (vásárlók) és elégedettségük fontosságát a termelési és a szolgáltatási folyamatok szempontjából. Leírják azokat a módszereket, amelyeket a versenyszféra alkalmazhat annak érdekében, hogy a szervezet kapcsolatban maradjon ügyfeleivel, „a fogyasztókkal”. Osborne és Gaebler példák bemutatásával amellett érvel, hogy ezek a módszerek jól alkalmazhatók nemcsak a nonprofit szektorban, hanem akár a kormányzati gyakorlatban is. A leírt példák amerikaiak, de találkozhatunk ilyenekkel az általunk vizsgált területen is. Mindezzel együtt fontosnak tartjuk az olyan stratégiák, módszerek reflektorfénybe állítását, amelyek alapján átvehető, felismerhető, mintává tehető az ügyfélközpontúság gyakorlata. (Osborne és Gaebler, 175.)

Osborn és Gaebler foglalkozik a vállalkozások olyan elmaradhatatlan tevékenységeinek a kormányzati szférára történő leképezésével, mint például a stratégiai tervezés. Különbséget tesznek aközött, hogy egy szervezet, vagy intézmény, vagy akár a kormányzat számol a jövővel, avagy képes előretétekintés alapján döntéseket hozni. „Lényegét tekintve a stratégiai tervezés a szervezet vagy közösség jelenlegi helyzetének és jövőbeni pályájának, a célok kitűzésének, a célok eléréséhez szükséges stratégia kidolgozásának és az eredmények mérésének folyamata.” Hozzáteszik még, hogy a közszférában, a kormányzati szférában rendkívül fontos elem a konszenzusteremtés azok között, akik a szervezettel és a szolgáltatással kapcsolatban döntési joggal rendelkeznek. (Osborne és Gaebler, 235.)

A szerzők a gyakorlat szintjén is összefüggésbe hozzák az információs technológia fejlődésével felgyorsult kommunikációt és a szervezetek vezetését, irányítási rendszerét. Abból indulnak ki, hogy ma már nincs idő arra, hogy az információ a „hivatalos utat” és lehetőség szerint csak azt bejárva vezessen el a szükséges döntések meghozataláig. Komoly dilemmát vetítenek elénk ezzel kapcsolatban, hogy például válsághelyzetek vagy működési zavarok esetén vajon a szervezet centralizálása, új központi egységek létrehozása-e a megoldás (adott esetben éppen a modern kommunikációs eszközök kihasználásával), avagy a döntési folyamatok lerövidítésével több szereplőt vonnak be a döntési folyamatokba, megengedve, hogy az alsó szinteken is döntések szülessenek. (Osborne és Gaebler, 251.)

Az általunk elvégzett és az alapvető irodalomra kiterjedő elemzés is jól mutatja, hogy a közigazgatási és kormányzati szervek átalakulása, fejlesztése ugyanúgy szükségszerű és a környezet által meghatározott, mint a gazdasági szervezetekre ható fejlesztési kényszer. Ezek a folyamatok azonban összetettek. A végrehajtó, a döntéshozó, és mint erre Rosenbloom rávilágít, a bírói (jogi) funkció egyaránt megjelenik a végrehajtás szintjén is. Ennek megfelelően mindenféle beavatkozás első lépése a körültekintő és alapos helyzetfeltárás és elemző munka.

Ennek nyomán felszínre kerülnek az esetleges szabályozatlanságokon túl azok a konfliktusok és problématerületek, amelyek a politikában, az aktuális hatalmi helyzetben gyökereznek. Ez természetesen nem jelenti, hogy a közigazgatási és kormányzati rendszerek fejlesztése, működésüknek a környezeti elvárásokhoz való igazítása ne lenne létfontosságú. Ebben segítenek azok az eszközök, amelyek alkalmazhatóságára számos fejlett ország példája is rávilágít.

AZ INTÉZMÉNYRENDSZER BEMUTATÁSA

A külföldi magyar kulturális intézetek szerepe a kultúrpolitikai, kulturális diplomáciai feladatok megvalósításában

A külföldi kulturális intézetek bemutatásánál azokra a szempontokra szorítokozunk, amelyek meghatározóak a szervezeti hatékonysággal kapcsolatban. Áttekintjük, hogy milyen feladatokat szán a kormányzat a kulturális intézeteknek programjában.² Emellett elemeztük az a szervezeti struktúrát, amelybe az intézetek beilleszkednek, és amelyet 1998-tól, a Kulturális Intézetek Igazgatóságának létrehozásától háromszintű irányítási rendszernek tekinthetünk. Az intézményhálózatot, beleértve a minisztérium egyes meghatározó szervezeti egységeit, abból a szempontból vizsgáljuk, hogy milyen módon valósul meg a feladatok megosztása, milyen mértékben szabályozottak a kommunikációs folyamatok, illetve az egyes irányítási szintek milyen mértékben képesek megfelelni a velük szemben támasztott elvárásoknak.

A külföldi magyar kulturális intézetekkel kapcsolatban a kormányprogram a következőket rögzíti: a kormány komoly erőfeszítéseket kíván tenni az országkép javítása érdekében. A kormány lényegesnek tekinti a kulturális diplomácia, a két és több oldalú kulturális kapcsolatokat ápolását és újak teremtését. Ennek megfelelően a kormány megkülönböztetett figyelmet fordít a külföldi magyar kulturális intézetek működési feltételeire. Ezen intézményekre komoly feladat hárul az ország kép kialakításában, árnyalásában.

A NKÖM portálján a következő stratégiai célmeghatározást olvashatjuk a kormányprogram szellemében: „legfontosabb célunk a külföldi magyar intézeti hálózat működésének hosszú távú (stratégiai) megalapozása, a jelenlegi állapot értékelése nyomán a szükséges tartalmi és szerkezeti korszerűsítések végrehajtása, a hálózat hazai háttérbázisának megteremtése, a Collegium Hungaricum-típusú intézetek tudományos profiljának erősítése. Kulturális kapcsolatainknak a külpolitikai érdekek megjelenítése mellett tükrözniük kell művelődés-politika

érdekeinket is, azaz el kell látniuk egyrészt a magyar kultúra és szellemi élet Európa és az egyetemes kultúra irányába való áramoltatásának, másrészt az európai és az egyetemes szellemiség és eszmeáramlatok Magyarországra történő közvetítésének kettős feladatát.”

Az intézetek szakmai működéséről szóló beszámolóban (1998/1999) az intézethálózat működtetésével kapcsolatos célok, a kormány kultúrpolitikai céljainak megfelelően elvárt profilváltás irányai, a kormányzati ciklus elején megkezdett folyamatok és már elért eredmények, illetve a jövőre vonatkozó feladatok is kirajzolódnak.

A kormányprogram alapján az intézethálózat működtetésével az országkép javítása, a kulturális diplomácia, a két- és többoldalú kulturális kapcsolatok ápolása és újak teremtése mellett hangsúlyosan megjelennek a kétirányú kultúráközvetítő funkciók is. Az intézeteknek el kell látniuk egyrészt a magyar kultúra és szellemi élet Európa és az egyetemes kultúra irányába való áramoltatásának, másrészt az európai és az egyetemes szellemiség és eszmeáramlatok Magyarországra történő közvetítésének kettős feladatát. Mindezek mellett az intézetek feladata a határon túli magyarság által teremtett kulturális javak nemzetközi és anyaországi megismertetése.

A fenti célok megvalósítása érdekében a kulturális kormányzat három fő területen fektet nagyobb hangsúlyt az intézetek működtetésére.

Az EU-országokban működő intézetek esetében az integráció kulturális előkészítése és támogatása céljából a magyar kultúra és identitás bemutatásának feladata hárul az intézetekre.

A közép-európai régióban működő intézmények esetében a regionális együttműködés alapját biztosító kulturális örökség ápolása és bemutatása, Közép-Európa közös érdekeinek kulturális-történelmi alapú kimunkálása és biztosítása tekinthető a térségben működő intézetek fő feladatának.

A fenti két csoportba nem tartozó államokban működő vagy létrehozandó intézetek esetében a meglévő külpolitikai törekvéseket a kulturális diplomácia eszközeivel segítik elő az intézetek, mindezt olyan országokban teszik, melyekkel történelmi-kulturális kapcsolataink nagy múlttal rendelkeznek, és a magyar kulturális jelenlét segíti az együttműködés más területeit is.

PROFILVÁLTÁS

A fenti célkitűzések arra utalnak, hogy a kulturális kormányzat az intézeti tevékenységet kiemelten kezeli. Szemben az 1994-től 1997-ig terjedő időszakkal, amikor is azoknak az intézeteknek a léte, amelyek nem szomszédos országokban, illetve nem EU-tagállamokban működtek (hét ilyen intézet volt abban az idő-

szakban, ma az intézetek teljes száma a közeljövőben megnyíló brüsszeli intézettel tizennyolc), költségvetési megtakarítások okán több ízben megkérdőjeleződött, ma inkább az expanzió jellemző. Az intézetek számának növelése mellet nyomára bukkanunk olyan dokumentumoknak is, amelyek az „extenzív” bővítés mellett intenzív, a tevékenységet, a feladatellátás hatékonyságát növelő módszerek bevezetését helyezik kilátásba.

Az intézetekkel szemben megfogalmazódik mind minisztériumi, mind kormányzati szinten a profilváltás kényszere. A profilváltásnak érintenie kell az intézetek által alkalmazott módszereket, tevékenységstruktúrájukat, illetve szolgáltatásaik „színvonalát”. Ennek érdekében az intézeteknek az NKÖM hathatós szakmai támogatását kell élveznie a program kialakításában. Az intézeti tevékenységeinek sorába hazánk tudományos image-ének javítása, a magyar tudomány nemzetközi menedzselése, a tudományos kapcsolatok kultúrdiplomáciai eszközökkel történő megtámogatása is bele kell, hogy tartozzon. Az élő kultúra megjelenítése érdekében az intézeteknek ki kell bővíteniük érdeklődésüket mindazon társadalmi-politikai kérdések exponálása felé, melyek valamilyen módon meghatározzák a kor kultúráját és tetten érhetőek az egyes alkotásokban.

Módszertani szempontból célként fogalmazódik meg, hogy ki kell dolgozni azokat a technikákat, amelyekkel a fogadó ország mértékadó értelmisége hatékonyan megszólítható.

Az intézetek profilváltásával, az intézetek tevékenységeinek súlypontjaival kapcsolatban az intézetek elé a következő célokat tűzi ki az új koncepció.

„Az eddigi munkamódszer helyett, melynek alapján leginkább az igazgatók egyéni ízlése dönthetett a kiszemelt programról, a szakma és a közönség fogadtatása szerint is legszínvonalasabb, az ország kultúráját leginkább megjeleníteni képes programoknak kell lehetőséget biztosítani. Mégpedig úgy, hogy egy-egy produkció az adott térség többi magyar intézetébe is eljuthasson. Vagyis az intézetek programszervezését a minisztérium közvetítése és irányítása mellett az igazgatók munkáját segítő programjavaslatokkal kell megoldani.” (12)

„Más országok intézethálózatának mintájára új módszerekkel és technikákkal is élni kell annak érdekében, hogy a magyar intézetek hatékonyan tudják munkájukba bevonni a fogadó ország mértékadó intelligenciáját, és így befolyásolni a közvéleményt. Az intézethálózatot fel kell készíteni az új évezred küszöbén várható külpolitikai feladatokra, hogy igényes kulturális hátteret biztosítsanak hazánk külhoni törekvései számára. Más országok intézményhálózatainak többsége alkalmas arra, hogy közvetlen személyes kontaktus révén juttassa el a kívánt üzenetet a véleményformáló elitekhez. A kultúra ebből a szempontból rendkívül jó médium a kapcsolattartásban.” (12)

„Újragondolást igényel a kultúra mellett a tudomány megjelenítésének és támogatásának kérdése is a magyar intézetekben. Az »agyelszívás« egyik hatásos ellenszere lehet hazánk tudományos imázsának javítása, a magyar tudomány nemzetközi menedzselése, a tudományos kapcsolatok kultúrdiplomáciai eszközökkel történő megtámogatása is.” (12)

„Az intézetek tevékenységének fontos eleme a hazai közélet egészének megjelenítése. Az élő kultúra megjelenítése elképzelhetetlen a közélet akkut kérdéseinek felvetése és megvitatása nélkül. Ezért az intézeteknek ki kell bővíteniük érdeklődésüket mindazon társadalompolitikai kérdések exponálása felé, melyek valamilyen módon meghatározzák a kor kultúráját és tetten érhetőek az egyes alkotásokban.” (12)

ÚJ FOLYAMATOK ÉS EREDMÉNYEK

A Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma amellett, hogy az intézetek kultúráközvetítő szerepét erősíti, nem fordul el a klebelsbergi hagyományoktól, sőt az intézetekkel kapcsolatos minisztériumi stratégia kialakításának időszakában, a ciklus elején felértékelődik az intézetek tudományos szerepe. Ennek egyértelmű jele a Klebelsberg Kunó-ösztöndíj létrehozása: „A múlt és a jövő harmonikus összekapcsolása a jelen feladata, ezért az NKÖM megalapította a Klebelsberg Kuno-ösztöndíjat.” (12) Az ösztöndíj célja, hogy fiatal szakembereknek lehetővé tegye a magyar nyelv és kultúra külföldi írott és tárgyias emlékeinek kutatását.

Ugyanígy a tudományok képviselőit, illetve a klebelsbergi hagyományok tudatos vállalásának jele, hogy az intézményhálózaton belül növelték a Collegium Hungaricumok (CH) számát, megtörtént a moszkvai, a párizsi és a berlini intézetek átalakítása. További intézetek CH-vá alakítása is folyamatban van. Az intézetek igazgatói munkaköreinek betöltésében a CH-k esetében arra törekedtek, hogy az intézetek igazgatói tudományos fokozattal rendelkezzenek.

Az intézeti programok kialakításában már 1999-ben, a Kulturális Intézetek Igazgatósága megalapítása előtt megfogalmazódott az az operatív célkitűzés, hogy az egységes országkép megjelenítéséhez összehangolt minisztériumi a szakmai irányítást kell biztosítani (1999 második félév) konkrét programjavaslatokkal.

A tartalmi fejlesztésekkel párhuzamosan folyik az intézményhálózat bővítése, illetve a meglévő ingatlanok fejlesztése.

Szintén a Kulturális Intézetek Igazgatósága létrehozásával egy időben fogalmazódott meg a tiszta és áttekinthető jogi környezet megteremtésének igénye az intézetek működőképességének javítása érdekében. Konkrét célként a törvényekhez, rendeletekhez konkrét végrehajtási utasítások megfogalmazását, a

KÜM és az NKÖM közötti megállapodás megkötését, az intézetek működésére, gazdálkodására vonatkozó szabályok leírását, az intézeti programokra vonatkozó normatív szabályozási javaslatok megfogalmazását tűzte ki a minisztérium vezetése.

A Kulturális Intézetek Igazgatósága 2000 februárjától kezdte meg munkáját.

Az elmúlt három évben folyamatosan javult az intézetek infrastrukturális helyzete, például jelentős informatikai fejlesztésre került sor az intézetekben. Jelentős növekedés következett be a programok támogatásának összegében is. Ebben közrejátzottak a millenniumi év keretében kiemelten támogatott intézeti programok. Az intézetek személyi állományában jelentős változások nem következtek be.

A Kulturális Intézetek Igazgatósága létrehozásának előzményei

A fenti célkitűzések és az intézet hálózattal kapcsolatos elvárások nem változtak jelentősen a fentiekben leírtakhoz képest, és azt is megállapíthatjuk, hogy az igazgatási feladatok nagy részét végrehajtottnak tekinthetjük. Létrejött a Kulturális Intézetek Igazgatósága, megszületett és elfogadásra került az intézetek és az igazgatóság működését szabályozó kormányrendelet (11/2000. (II. 8.) Korm. rendelet a külföldi kulturális intézetekről), elkészült a Kulturális Intézetek Igazgatóságának szervezeti és működési szabályzata és kapcsolódó szabályzatai.

Fontosnak tartjuk ismertetni a KEHI 1999. június 15-i dátummal jegyzett jelentésének fontosabb megállapításait és javaslatait.³ A vizsgálatot a miniszterelnök rendelte el, nem sokkal a kormány megalakulása után. A vizsgálat kiindulópontja és célja, mint ahogy alább szerepel, konkrétan meghatározható ügyek (amelyek elsődlegesen néhány intézet gazdálkodásához, illetve személyes konfliktusokhoz kötődnek) kivizsgálásának szándéka volt.

Mindez kívül esne érdeklődésünkön, azonban a vizsgálat olyan összefüggéseket is feltárt, és olyan javaslatokat is megfogalmazott, amelyek alapvetően érintenek strukturális, ezáltal hatékonysági kérdéseket is. Ezen megállapításokat foglaljuk össze a következőkben.

A megállapításokat négy különböző csoportba sorolhatjuk, amelyek a következők:

- Tervezési (stratégiai tervezés és a feladatok tervezése egyaránt), értékelési és ellenőrzési jellegű problémák.
- Szabályozási jellegű problémák.
- Irányítási problémák.
- Erőforrások, feltételek biztosítása.

Tervezési (stratégiai tervezés és a feladatok tervezése egyaránt), értékelési és ellenőrzési jellegű problémák

A tervezés, értékelés és ellenőrzés területén tette a KEHI a legtöbb elmarasztaló megállapítást. A megállapítások egy része az intézményhálózat bővítésének nem megfelelő megalapozottságára, másik része a meglévő kapacitások koncepciótlanságból fakadóan nem megfelelő kihasználására vonatkoznak. Folyamatos feladatnak kell tekinteni az intézethálózat tevékenységének extenzív, illetve intenzív eszközökkel való bővítését, amely elképzelhetetlen az intézetek tevékenységének folyamatos és teljes körű (módszertani kérdéseket is érintő) értékelése nélkül. A fenti megállapítások közel fele az értékelés hiányosságára utal. Tekintve, hogy az intézetek korlátos erőforrások rendelkezésre állása mellett rendkívül összetett feladatokat végeznek, összetett és folyamatos (és jelentős erőforrásokat igénylő) munkát jelent az intézeti tevékenységek értékelése és ellenőrzése.

Megfelelő értékelés és ellenőrzés mellett az így nyert információk felhasználásával képzelhető el csak a körültekintő és alapos rövid, közép- és hosszú távú tervezés, legyen az a ráfordítások tervezése, avagy a tevékenységekre vonatkozó stratégiai jellegű tervezés.

Szabályozási jellegű problémák

Az alapvető szabályozás – beleértve a szabályozó dokumentumok megfelelő szintű kidolgozottságát – nem csak egyszerűen jogszabályi kötelezettség, hanem az ellenőrizhetőség, beszámoltathatóság alapjának is tekinthetjük. Az intézetek tevékenységének – valamennyi intézetre nézve azonos alapokon álló – átfogó szabályozása nélkül az intézeti tevékenységek nyomon követhetése is nehezen elképzelhető. Ezt egyébként indokolja, hogy a külföldön működő, összetett tevékenységet kis létszámú munkatársi csapattal végző intézetek esetében a megfelelő szabályozás hiánya a legkülönbözőbb konfliktushelyzeteket, és működési zavarokat idézheti elő. Kellő szabályozás és a tevékenység nem megfelelő értékelése nélkül leginkább az intézetekben dolgozók személyisége, személyes ambíciói és előképzettsége lesz, ami az intézetek tevékenységét meghatározza. Így kérdéses, hogy mennyiben sikerül az előző pontban rögzített kultúr-diplomáciai célkitűzéseket maradéktalanul teljesíteni.

Irányítási problémák

A fenti megállapításokból, és még inkább a jelentés ide vonatkozó egyéb részeiből arra következtethetünk, hogy a vizsgálati időszakban különböző minisztériumi szervezeti egységekkel

kapcsolatban álló intézetek irányítása nem volt megfelelő. Erre vonatkozó egyedüli megoldást a KEHI-jelentés készítői (az érintett minisztériumokkal egyetértésben) abban látják, hogy létrejöjjön egy önálló költségvetési szerv. Ennek nem csak költségvetési, hanem szakmai indokai vannak. Szintén a jelentésben olvasható, hogy a létrehozandó szerv ne végezzen más feladatokat, tevékenysége kizárólag a kulturális intézetekhez kapcsolódjon. Az általunk vizsgált intézményrendszer átalakításának kiindulópontja ez a megállapítás, illetve javaslat.

Erőforrások, feltételek biztosítása

Mind a tervezésben, mind a munkatársak kiválasztásában biztosítani kell azon szakmai szempontok érvényesítését, amelyek a megfelelő működés alapjai kell, hogy legyenek. Ezek a szempontok is csak a megfelelő szakmai irányítás mellett érvényesülhetnek.

A jelentés javaslatokat is megfogalmazott: a problémák összességében is jelzik, hogy létre kell hozni egy külföldi kulturális intézeteket összefogó önálló költségvetési szervet, amelyhez a részben önálló költségvetési szervként működő intézetek gazdaságilag és gondnokságilag tartoznak.

A KEHI javasolja, hogy a kormány az érintett tárcák bevonásával készítsen kormány-előterjesztést az intézetek szakmai célokat szolgáló működési stratégiájára és ezzel összefüggésben hosszú és középtávú koncepciót és intézkedési tervet az intézményhálózat fejlesztésére, és ehhez kapcsolódóan középtávú ingatlanfelújítási tervet, beleértve az intézetek alapító okiratait. Ugyanígy szabályozási feladatnak tekinthetjük a KII és az intézetek közötti megállapodás előkészítését. Szabályozási kérdés az intézeti kiküldöttek és alkalmazottak szakmai elvek szerinti kiválasztási, megbízási, továbbá munkakör-átvételi szabályainak és rendszerének kialakítása is.

Jól érzékelhető, hogy a KEHI-vizsgálat során meghatározott vizsgálati szempontok, a megfogalmazott megállapítások összekapcsolhatók az előző fejezetekben bemutatott hatékonysági szempontokkal. Ebből is látható, hogy a kormányzat rendelkezik azokkal az eszközökkel és intézményekkel, amelyek alkalmasak szervezeti célok megfogalmazására, olyan operatív teendők meghatározására, amelyek középpontjában a hatékony működés áll.

AZ INTÉZMÉNYHÁLÓZAT TEVÉKENYSÉGÉNEK BEMUTATÁSA A VIZSGÁLATI SZEMPONTOK ALAPJÁN

Környezeti változások

A vizsgálat közpolitikai dimenzióit meghatározva áttekintettük, hogy melyek voltak a fejlett országokban (OECD) azok a körülmények, amelyek a közigazgatás, a kormányzati szféra fejlesztését szükségessé tették. Az általunk vizsgált intézményrendszer esetében csakúgy, mint az egész magyar közigazgatási rendszerrel szemben a rendszerváltozás önmagában is olyan elvárásokat támasztott, amelyek egyértelműen a hatékonyságnövelés irányába mutattak. A politikai jellegű hatások mellett egyértelműen megállapíthatóak az információtechnológia fejlődésének kényszerítő hatásai, csakúgy, mint ahogy az állampolgári elvárások átstrukturálódása. Az általunk vizsgált intézményrendszer esetében nem csupán a magyarországi impulzusokkal kell számolnunk, hanem a fogadó országokra jellemző elvárásoknak is meg kell felelniük az intézeteknek. Mindezek mellett az általunk vizsgált intézmények tevékenységeinek jelentős része versenyképes kell, hogy legyen piaci alapon működő szervezetek hasonló szolgáltatásaival.

Glatz Ferenc, az MTA elnöke ezekre a változásokra utalt, amikor a magyar intézetek igazgatóinak figyelmét felhívta arra, hogy a 90-es években Magyarország iránti érdeklődés jelentősen csökkent. Ezzel egy időben jelentősen átalakult az érintkezés és az információszerezés módja. Ezek a változások kettős kihívásokat jelentenek az intézetek számára. De változások álltak be a tudományos érdeklődés területén, egyre kevésbé országok iránt és egyre inkább egyes területek iránt nyilvánul meg a szakmai érdeklődés.

A szervezeti keretek megfeleltetése a hatékonyság követelményeinek

Az általunk vizsgált intézményrendszert abból a szempontból tekintettük át, hogy megállapítsuk, az egyes szervezeti szintek közötti kapcsolatok, a feladatmegosztás hogyan illeszkedik azokhoz az elvárásokhoz, amelyeknek az intézményhálózat meg kell, hogy feleljen.

A VIZSGÁLT INTÉZMÉNYRENDSZER TAGOLÁSA

Az *első szintnek* a kormányzati szintet tekintjük, ebben az esetben beleértjük a területért felelős tárca felső vezetését, illetve az intézményrendszer felett szakmai felügyeletet gyakorló he-

lyettes államtitkárságot. Az első szint hangsúlyos feladata a koncepcióalkotás, az intézményhálózatra vonatkozó stratégiai tervek elkészítése és a végrehajtás súlypontjainak meghatározása, és ezzel együtt a megfelelő ellenőrzések és értékelési tevékenységek végrehajtása, végrehajthatása. Az első szint felelősége a megfelelő szabályozás elkészítése, amelynek szakmai előkészítésében támaszkodik a második és a harmadik szintre.

A középső, a *második szint* a Kulturális Intézetek Igazgatósága, amely egyrészt működteti az intézményhálózatot, másrészt szakmai irányítási funkciókat is betölt. Legfontosabb funkciója, hogy feldolgozott információkat juttat el az intézetekhez, amelyek nélkül munkájukat nem tudnák elvégezni, avagy sokkal nagyobb energiaráfordítással tudnák beszerezni azokat. Kézben tartja az intézményrendszer költségvetési gazdálkodását, ezen keresztül jogi és pénzügyi kontrollt gyakorol az intézetek felett. Feladatainak másik csoportja, hogy folyamatosan nyomon követi az intézményhálózat szakmai működését, értékeli mind az intézmények, mind az intézmények munkatársainak tevékenységét, és információkat szolgáltat az első szintnek. Részt vesz a koncepcióalkotásban, a tervezésben és a stratégiai tervezésben.

A *harmadik szint* az intézetek szintje. Ezen a szinten történik a konkrét tevékenység, amely elvégzéséhez kis létszámú végrehajtói kör áll rendelkezésre az egyes intézetekben, és rendkívül sokrétű szervezési és kommunikációs feladatok terhelik az intézetek munkatársait. Saját produkciókkal kulturális szolgáltatásokat nyújtanak, általában egy versengő „kulturális piacon”. Politikai, kultúrpolitikai érdekeket, célokat jelenítenek meg, illetve közreműködnek azok megvalósításában akár információgyűjtéssel, akár az adott kérdések hangsúlyozásával, továbbadásával és kommunikációjával. Szintén feladatuk, hogy maguk is híd szerepet töltsenek be alkotó- és előadóművészek, tudósok, társulatok és intézmények között. Közreműködjenek személyes és szervezetek közötti kapcsolatok kialakításában, segítsenek a tudás, az információk, az alkotások és produkciók akár piaci elhelyezésében, akár a lehető legjobb hasznosulás elérésében, elsődlegesen az ország érdekeit szem előtt tartva, másodlagosan, de nem mellékesen az érintettek érdekeire ügyelve.

SZOLGÁLTATÁSOK/FELADATOK MEGHATÁROZÁSA (MEGHATÁROZOTTSÁGA) ÉS ÖSSZEHANGOLTSÁGA A SZERVEZETI SZINTEK KÖZÖTT, FEJLESZTÉSI IRÁNYOK A VIZSGÁLT INTÉZMÉNYRENDSZEREN BELÜL

Az intézetekkel szemben támasztott elvárások legalábbis keretjelleggel meghatározásra kerültek, ezért az intézetek a programjuk megvalósításában és előkészítésében nagy szabadságot élveznek. A célok megvalósításának garanciáját képezi, ha a kulturális kormányzat szabályozási és irányítási eszközeivel a

megvalósítás szintjéig lebontja a koncepcionális és stratégiai célokat. *Ez nem történt meg maradéktalanul.* Az intézetek feladatai a rájuk vonatkozó rendeletben meghatározásra kerültek, azonban további struktúrálásra szorulnak. Ezt a tevékenységet folyamatos támogatótevékenységnek kell tekintenünk, hiszen az intézetek dinamikusan változó politikai, diplomáciai környezetben működnek, és tevékenységterületükön folyamatosan keletkeznek új kapcsolatok, produktumok, amelyek nyomon követése nélkül feladataikat csak részben tudják elvégezni. *Az elvárások pontosítása nélkül fennáll a veszélye annak, hogy az intézetek tevékenysége azonos célok mellett, akár a hatékonyság, akár a közreadott tartalom szempontjából indokolatlanul eltérhet egymástól.*

Az intézetek összetett tevékenysége, a rendelkezésre álló erőforrások, az intézetek környezete, sajátos kultúrdiplomáciai feladatai azt mutatják, hogy az intézetek tevékenységüket csak jól szervezett háttértámogatással tudják elvégezni. A működésükhöz leginkább szükséges alapinformációk folyamatos biztosítását – különös tekintettel a Magyarországon működő partnerszervek birtokában lévő feldolgozott információkra gondolunk – olyan háttér szolgáltatásnak tekintjük, amely fontosságában nem kisebb, mint a könnyebben meghatározható működtetési funkciók (pénzügyek, szállítás utaztatás stb.). *Kialakulóban vannak azok a csatornák, amelyekeken keresztül az információk és a támogatás (ami adott esetben akár többletforrásokat is jelenthet) hatékonyan juthat el külföldi magyar kulturális intézetekhez.*

Az igazgatóság feladatainak meghatározása úgy történt, hogy a fenti funkciókat a meghatározott feladatok lefedik. *Alapvetően szabályozási kérdés, hogy a minisztérium szervezeti egységei között hogyan, milyen formában lehet úgy rögzíteni az együttműködési területeket, illetve az együttműködési szabályokat, hogy az információk és szolgáltatások ténylegesen eljussanak az intézetekhez és az igazgatóság fontos koordinatív, információrendszeres és -továbbítási funkcióját számon kérhető módon, de megfelelő jogosultságokkal biztosítani tudja.* A fent leírtak is mutatják, hogy a harmadik és a második szint feladatainak meghatározása a céloknak megfelelően megtörtént. *A feladatmegosztás és együttműködések rendszere nem vagy csak részben alakult ki az igazgatóság és a minisztérium egyes szervezeti egységei között. Ezeket a szabályozási hiányosságokat (tekintve, hogy a szervezet alig másfél éve kezdte meg működését) érthetőek. A létrehozott szervezeti egység a jelenlegi szabályozás és a rendelkezésre álló erőforrások mellett csak feladatainak egy részét tudja ellátni. Éppen a tartalmi-szakmai szempontból meghatározó tevékenységek szorulnak háttérbe, amely területeken az igazgatóság feladatait tekintve többet hivatott nyújtani, mint elődje, a Kulturális Intézetek Osztálya.*

Megállapítható, hogy a minisztériumok egyes szervezeti egységeinek szándékával nem ellentétes, hogy együttműködjenek az intézetekkel. Az igazgatóság biztosíthatja azt a keretrendszert, amely ezeket a kapcsolatokat rendezi, összefogja, szükség szerint ösztönzi kialakulásukat, továbbfejlődésüket az egyes minisztériumi szervezeti egységek és az intézetek között. Meglátásunk szerint az intézetek kis részben használják ki ma azokat az információkat, szakmai háttérrel, amellyel a minisztérium rendelkezik.

FELADATOK, CÉLOK ÉS TEVÉKENYSÉGEK ÖSSZHANGJA

A kormány programja hangsúlyozza, hogy a kultúrát olyan közvetítő médiumnak tekinti, amely alkalmas az ország politikai céljainak hatékony megjelenítésére. Továbbá kormányzati célként kerül megfogalmazásra, hogy folyamatos feladatnak kell tekinteni az intézményhálózat tevékenységének extenzív, illetve intenzív eszközökkel való bővítését, amely elképzelhetetlen az intézetek tevékenységének folyamatos és teljes körű (módszertani kérdéseket is érintő) értékelése nélkül.

Az extenzív eszközökkel történő bővítés alatt az intézetek számának növekedését értik a döntéshozók. Ebben jelentős változások következtek be. Az előző kormányzati ciklus restriktív politikája helyett az intézményhálózat folyamatos bővülésének lehetünk tanúi.

Az intenzív eszközök alatt a rendelkezésre álló erőforrások jobb kihasználását kell értenünk, nem csupán az intézetek, hanem a háromszintű intézményrendszer mindhárom szintjén, illetve – mint ahogy erre több helyütt kitérünk – a három szint interakciójában. Az intézetek szintjén részletes elemzés alá vontuk az intézeti tevékenységeket mind a célok teljesülése, mind pedig a hatékonyság szempontjából. A célok teljesülése szempontjából leszögezhetjük, hogy az intézetek ismerik a kitűzött célokat, és azok megjelennek tevékenységükben. A hatékonysági kérdésekre visszatérünk.

DÖNTÉSI HATÁSKÖRÖK, HATALOMMEGOSZTÁS, A HATÉKONYSÁGOT BIZTOSÍTÓ RACIONALITÁS ÉS A BIZTONSÁGOT NYÚJTÓ DEMOKRATIKUS ELLENŐRZÉS SZEMPONTJÁBÓL

Részletesen vizsgáltuk az intézményrendszert a jogok és hatáskörök megosztása szempontjából. Áttekintettük a munkajogi kapcsolatok rendszerét, az együttműködések és a kapcsolattartás rendszerét. Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy ezt a szabályozást egyrésztől minősíthetjük (Rosenbloom rendszere alapján) a közigazgatáson belül a végrehajtói és a politikai hatalom megosztásának. Az első fejezetben felvázolt modell alapján jól érzékelhető, hogy az ilyen típusú hatalommegosztás

csökkenti a szervezet cselekvési sebességét, reagálóképességét, azonban megfelelő politikai garanciákat biztosít. Korántsem tekinthetjük mellékesnek, ismerve a kormányzat diplomáciai törekvéseit, hogy milyen színvonalon működnek az intézetek, milyen mértékben képesek gyorsan és hatékonyan megjeleníteni az aktuális diplomáciai szándékokat. A beavatkozás lehetőségét a jelenlegi rendszer biztosítja. Különösen jól látszik ez a munkajogi szabályozáson. Egyértelműen megállapítható, hogy a kinevezési jog nem csak az igazgatóság, hanem az intézetek szintjén is a minisztérium felső vezetésének kezében van. Ezzel együtt jól megfigyelhető, hogy amíg a végrehajtás szintjén a cselekvési szabadságot szeretnék növelni, addig a politikai szinten működők a saját szempontjaik szerint ragaszkodnak hatalmukhoz. Az ilyen kérdésekben a szabályok alkotóinak azt kell átgondolni, hogy a politikai hatalom fékező erejének csökkentése, avagy a reagálóképesség csökkenése okozza-e a nagyobb károkat. Pusztán elméleti lehetőségként vetjük fel, hogy a politikai vezetés operatívabb működése a jelenlegi szabályozás mellett is csökkenthetné a feszültségeket. (Feladatai tagoltságából és egyéb jellegzetességeiből következően, tehát lényegét tekintve más szabályok alapján működő területtel, a politikai szinttel szemben támasztható hatékonysági kérdések meghaladják vizsgálatunk kereteit.)

Egyértelműen megállapítható tehát, hogy egy olyan speciális intézményrendszerrel állunk szemben, amelynek három szintje között „jól kitalált módon” oszlanak el a jogok és kötelezettségek, más szóval, az alapkoncepciót, ha egyedinek is kell tekintenünk egy hagyományos hierarchikus felépítéshez képest, de mindenképpen védhetőek a jellegzetességek a fent leírtak alapján. Egyértelműen megállapítható, hogy az egyszerű, lineáris rendszerektől való eltérés természetesen magában hordozza a konfliktusok lehetőségét. Függetlenül attól, hogy melyik szinten (minél feljebb, a romboló hatás természetesen annál jelentősebb, hiszen az információ haladási sebessége az ilyen jellegű szervezetek esetében rendkívül nagy) térnek el a speciális, adott esetben éppen csak kialakuló szabályoktól, ez garantáltan érezteti a hatását valamennyi szinten. Leginkább egyébként éppen a középső, integratív szint üresedhet ki, és lehetetlenülhet el, hiszen a hagyományos bürokratikus logika követése őket taszítja vákuumhelyzetbe. *A lépten-nyomon kialakuló személyi konfliktusok súlyosbodhatnak a mindhárom szinten elkövetett vezetői hibák által, de ezek gyökerei nem személyekben, hanem a struktúrában gyökereznek. Mégpedig oly módon, hogy a problémák csak részben oldhatók fel a szabályozás eszközeivel, más részük a szabályok mindhárom szinten való következetes betartásával küszöbölhető ki.* Hozzá kell tennünk, hogy a jogok és kötelezettségek szempontjából összetett, és a végrehajtói feladatok mellett politikai jellegű feladatokat is ellátó

rendszerben felértékelődik a belső kommunikáció és az együttműködés jelentősége.

Az igazgatóság létrehozásával gyakorlatilag nem változott az intézetek jogi helyzete. A szabályozás eszközeivel is tudatosítani lehet az intézetekben, hogy melyek azok a szálak, amelyeket érdekükben áll nekik is erősíteni és fenntartani az igazgatósággal, tekintettel arra, hogy „szolgáltatásait” csak megfelelő csatornákon keresztül képes érvényesíteni az intézetek javára.

A tevékenységek mérése, értékelése, ellenőrzése

Az Igazgatóság állami feladatként ellátandó alaptevékenysége: a külföldi kulturális intézetek folyamatos működtetése, felügyelete, ellenőrzése, valamint szakmai és gazdasági munkájuk figyelemmel kísérése.

A versenyszféra megközelítésében a stratégiai tervezéscélok eléréséhez szükséges stratégia kidolgozása mellett magába foglalja az eredmények mérésének folyamatát is. Ebből következik, hogy a tervezés és az elért eredmények, elvégzett tevékenység ellenőrzése és értékelése elválaszthatatlan egymástól, mi több, az ellenőrzési, értékelési tevékenységek által rendelkezik a szervezet azokkal a megbízható információkkal, amelyek egyáltalán lehetővé teszik a tervezést.

Fontos irányítási eszköznek tekinthetjük az intézetek által készített éves munkatervet és éves költségvetést, amelyek alapján az intézetek működnek, illetve a havi és éves jelentéseket, amelyeken keresztül folyamatosan információkat szolgáltatnak a döntéshozó szerveknek és vezetőknek. A havi és éves jelentéseket önértékelési eszközöknek tekinthetjük, amelyeket az információszolgáltatás szempontjából kiegészít és hitelesít az igazgatóság által kialakított belső ellenőrzési rendszer. A feladatellátás hatékonysága szempontjából fontos kérdés, *hogyan milyen szempontok alapján történik az önértékelés, illetve a belső ellenőrzés. Az ilyen irányú belső szabályozás alapelvei megfogalmazásra kerültek, folyamatos fejlődésen mennek keresztül azok a folyamatok, amelyek a jelentések előállítását, az információk feldolgozhatóságát, illetve megfelelő szintű feldolgozását célozzák, szolgálják. Ezen a területen csak részben történik meg a szakmai-tartalmi szempontok folyamatos érvényesítése. Az intézetek információszolgáltató képessége csak részben biztosítja annak nyomon követését, hogy az általuk szervezett programok milyen tartalmat, milyen tényleges vonzerőt takarnak, milyen mértékben tesznek eleget azoknak a céloknak, amelyek a tervekben megfogalmazásra kerülnek. Az általunk ismert jelentések esetenként a rendezvény címét is csak töredékesen tartalmazzák. Az esetek többségében nem áll rendelkezésre olyan információ, hogy milyen tetszést váltott ki a rendez-*

vény, hány embert érintett közvetlenül és közvetve. Esetenként – tekintve, hogy a rendezvények egy jelentős része nem csak egy forrásból kerül finanszírozásra –, az is nehezen megállapítható, hogy mennyibe kerültek az egyes rendezvények. Ennek következtében elképzelhetetlen például – bár ezt a tevékenységek jellege is megnehezíti – még hozzávetőlegesen megbízható hatékonyságmutatók számítása is.

Ebből következik, hogy a rendezvények tartalmi, hatékonysági szempontból történő értékelése a jelenlegi információszoigálgató képesség mellett az egyes rendezvényekre nézve is csak igen korlátozott mértékben lehetséges. Azonban egyáltalán nem lehetséges az egyes intézetek tevékenységének összehasonlítása a hatékonyság szempontjából, de arra sem nyílik mód, hogy az egyes intézetek önmagukhoz képest történő fejlődését legalább részben objektív mutatókon keresztül követni lehessen. A közigazgatásban csakúgy, mint a versenyszférában számolni kell az érintettek ellenállásával akkor, amikor érzékelik, hogy tevékenységük mérésére, értékelésére irányuló törekvések nyilvánvalóvá válnak. Azonban a tapasztalatok azt mutatják, hogy csupán az, hogy a tényleges tevékenységről összehasonlítható információk állnak a döntéshozók rendelkezésére, jelentős hatékonyságnövekedést eredményezhet az ilyen irányú törekvések átgondolt és következetes végrehajtása esetén, különösen az alulteljesítők körében.

A humán szolgáltatások területén is egyre gyakrabban találkozunk olyan elégedettség- és igényfelmérésekkel, amelyek a minőségirányítás eszközrendszerével élve juttatják jól használható információkhoz a döntéshozókat. Az ilyen eszközök alkalmazása, kiegészülve egy, a jelenleginél feszesebb és összetettebb beszámoltatással, illetve a belső ellenőrzési tevékenységekbe integrált szakmai, tartalmi szempontból végrehajtott ellenőrzésekkel és külső értékelésekkel, a ráfordítások mértékét jelentősen meghaladó hatékonyságnövekedéssel számolhatunk. Ennek egyik alapja éppen az lehet, hogy az intézetek vezetői és alkalmazottai olyan kivételezett szerepben vannak akár díjazásuk, akár a beosztásukból fakadó szakmai presztízs szempontjából, hogy együttműködésük joggal elvárható, illetve megfelelően következetes végrehajtás esetén feltételezhető. Ennek érdekében egyébként a tevékenységek értékelési rendszere célszerűen kiegészíthető egy vezetői és munkatársi értékelési rendszerrel is.

AZ INFORMÁCIÓS TÁRSADALOM HATÁSAI

Az intézetek feladataik többségét csak professzionális kommunikációs tevékenység útján láthatják el. Jól illeszkednek a kapcsolattartási feladatok az intézetek információs támogatási igé-

nyeihez. A kapcsolattartás során szerzett információk feldolgozása, rendszerezése, rendszeres eljuttatása az intézetekhez tehermentesítheti azokat.

Több intézet felismerte az internet kínálta lehetőségeket, bár ma még kisebbségben vannak azok az intézetek, akik saját honlappal rendelkeznek. Az intézetek többsége azonban várja, hogy a központi fejlesztés eredményeképpen kialakított intézeti honlapokat mielőbb birtokba vehessék.

Az informatikai eszközök jelentőségét azonban nem csak az intézetek, hanem az igazgatóság és a minisztérium vezetői is jó érzékkel ismerték fel. Az intézményhálózaton belül az elmúlt másfél évben megduplázták a számítógépek számát, valamilyeni intézmény internet csatlakozással rendelkezik, illetve az igazgatóság most fejleszti ki azt a portált, amely egyben alkalmazható és átvehető az intézetek szintjén is. Folyamatban van az informatikai rendszer olyan irányú fejlesztése, melynek eredményeképpen az intézetek képesek lesznek a kép- és hanganyagok elektronikus dokumentálására is. Sőt a hatékonyság növelését szolgálják azok a törekvések, amelyek az internet felhasználásával történő telefonálás lehetőségét teremtik meg az intézményhálózaton belül.

A tapasztalatok alapján a ráfordítások megtérülésére csak akkor számíthatunk, ha a fejlesztések megfelelő szabályozással párosulnak. *Azokban az országokban, ahol az informatikai eszközök használata mind a köz- mind a versenyszférában rendkívül elterjedt az internethasználatra külön szabályozást készítenek a szervezetek.* A szabályozási és betanulási folyamatok összekapcsolása a befektetések megtérülésének garanciája lehet. Ellenkező esetben a költséges beruházások részleges megtérülésével számolhatunk csupán. Ez azért is rejt magában veszélyeket, mivel az információs technológia fejlődése mellett az ilyen jellegű beruházásokra általában hároméves megtérüléssel számolnak a piaci viszonyok között. A kormányzati területen szerencsés helyzetnek tekinthetjük, hogy nem áll fenn az anyagi megtérülés kényszere, azonban az erkölcsi-szakmai megtérülés feltételeit a képzés és szabályozás feltételrendszerének biztosításával is célszerű garantálni.

A HATÉKONYSÁG NÖVELÉSÉRE ALKALMAZOTT MÓDSZEREK ÉS ESZKÖZÖK AZ ÁLTALUNK VIZSGÁLT INTÉZMÉNYHÁLÓZATON BELÜL

Itt foglaljuk össze azokat a módszereket, eszközöket, módszertani és tevékenységelemeket, amelyek eredményeképpen hatékonyságnövekedés következhet vagy következik be az intézmények feladatellátása során. Számos olyan működési jellegzetességgel találkozunk, amelyek a fent megjelölt célt szolgálják.

Ha megvizsgáljuk a környezetet, egyértelműen megállapíthatjuk, hogy az intézeteknek versengő szervezetek körében kell

eredményeket elérniük. Egyértelműen érzékelhető, hogy azokban a jelentős kulturális centrumokban, ahol intézetek működnek, csak a „kiváló minőségű” kulturális szolgáltatások, illetve kulturális tevékenység helyezhető el, még a volt szocialista országokban is egyre inkább piaci alapon működő kulturális területen. Jelentős konkurenciával kell számolnia, mégpedig más országok hasonló intézményei, a fogadó ország specializált intézményei és olyan cégek, profitorientált szervezetek által támasztott konkurenciával, amelyek többnyire ismerik és alkalmazzák a versenyszférában elterjedt és alkalmazott professzionális módszereket és eszközöket.

Akár a versenyt vállalják az intézetek, akár az együttműködés lehetőségét keresik, mindenképpen a szervezés terén célszerű egy nyelvet beszélniük, versenytársaikkal és potenciális partnereikkel. Az intézetek egy része tudatosan alkalmazza a projektmenedzsment eszközrendszerét, olyan minőségirányítási rendszerelemeket, amelyek akár a szervezeti kultúra, akár a vezetés hatékonysága, akár az „ügyfelek” elvárásainak való megfelelés szempontjából jelentős eredményeket hozhatnak, akár rövid távon is hatékonyságnövekedéshez vezethetnek.

Az intézetek működésében több olyan szakmai koncepcionális elemet fedeztünk fel, amelyeket akár az intézményhálózaton belül széles körben megvalósítható és számon kérhető működési elemnek is tekinthetünk.

Az alkalmazható módszerek kapcsán felvetődnek azonban elvi jellegű kérdések is. Több intézet esetében visszatérő gondolat, hogy a programok sikerének és a nézők számának növelése érdekében érdemes átgondolni a programok számának csökkentését: így jobban lehet figyelni a társintézményekkel való együttműködésre, meghirdetésre, előkészítésre, és az anyagi források is koncentráltabban használhatók fel. Így kikerülhet az a jelenség, miszerint több színvonalas program „nem volt képes színvonalarányos” nézőszámot vonzani. Minden bizonnyal elfogadható az a megállapítás, hogy egy-egy jelentős, komoly közönséget megmozgató, megfelelő sajtóvisszhanggal járó rendezvény országképformáló hatása nagyobb lehet, mint az intézetben folyó, nem kevésbé igényes munka eredménye”. (11.)

Jól érzékelhető, hogy az intézetek által felvetett kérdésre a minisztérium vezetése szintjén a programalkotás során adható megnyugtató válasz.

Az intézetek tevékenységében dominál a kapcsolatépítés, a kommunikáció, hiszen az egyes produkciók létrehozása, közreadása is dominánsan kommunikációs tevékenységnek tekinthető. Egyértelmű tény, hogy a kommunikációs tevékenységeknek is jelentős költségeik vannak. Az intézetek nem csak felteszik a kérdést, hanem saját tevékenységükben igyekeznek hatékony választ találni, hogyan csökkenthetőek ezek a költségek a leghatékonyabban. Ennek egyik kézenfekvő módja szakmai célú

partnerkapcsolatok, a versenyszférára oly jellemző, de a közszférától sem idegen érdekkapcsolatok kialakítása. Olyan törekvések ezek, amelyek a hatékonyságnövelés mellett egyértelmű költségcsökkenéssel, nem egy esetben jelentős forrásbevonással járnak az intézetek esetében. Ezekre az alábbiakban mutatunk be néhány példát.

Nyilvánvaló, hogy a nagyszabású rendezvények lehetővé teszik potenciális, a rendelkezésre álló erőforrásokat megsokszorozni képes partnerek megszólítását, és eredményes együttműködések kialakítását. Egyre inkább jellemző az intézetek tevékenységére, hogy állandó partnerkapcsolatok kialakítására törekednek olyan szervezetekkel, amelyek minőségi garanciát, kellő sajtófelületet, megfelelő közönségszámot és vonzerőt jelentenek, akár egy nagyobb programrendszerbe behelyezett intézeti program számára is.

Az egyik intézet vezetője vetette fel, hogy a filmforgalmazókkal való kapcsolat elmélyítése révén lehetőség lenne arra, hogy a forgalmazók állítsák elő az intézetek számára az intézet felszereltségének megfelelő kópiákat. Többen érvelnek amellett, hogy jó volna felismertetni a filmforgalmazókkal, azzal, hogy az intézetek közreműködnek a filmek bemutatásában, terjesztésében, megismertetésében, üzleti előnyöket, értékes szolgáltatásokat nyújtanak éppen nekik.

Ilyen jellegű szolgáltatásokat nem csak filmforgalmazóknak, hanem könyvkiadóknak, galériáknak, programszervezéssel, a kulturális területen közvetítői tevékenységet folytató cégeknek is nyújtanak, és még szélesebb körben nyújthatnak az intézetek. Ezek a cégek piaci viszonyok között működnek, feltételezhetjük, hogy kisebb-nagyobb profitot realizálva. *Megfelelő technikák, jogi garanciák mellette az intézetek saját, nem ritkán a piaci cégekénél lényegesen színvonalasabb szolgáltatásait megfelelő előnyök biztosítása mellett nyújthatják ilyen jellegű szervezeteknek.*

Az alábbi két példa is azt mutatja, hogy az intézetek szerteágazó tevékenysége rendkívül széles szolgáltatási spektrumot, piaci megközelítésben „termékszerkezetet” takar.

Egy intézet például arról számolt be, hogy multinacionális cégeknek közvetítenek magyar tanárokat. A felsőoktatási kapcsolatok egyik gyakorlatias megközelítése – két intézeti jelentésben is szerepelt – a magyarországi önköltséges felsőoktatási képzési helyek reklámozását végzik az intézetek a fogadó országban.

Áttekintve az intézeti gyakorlatokat, találunk olyan területet is, ahol a fent vázolt együttműködésnek egy sajátos formája valósítható meg. A magyarnyelv-tanfolyamok szervezése lehet az a terület, amelyet elképzelhető, hogy érdemes lenne (legalább is bizonyos példák ezt mutatják) „kiszervezni” az intézetek tevékenységei közül, lehetőség szerint úgy, hogy az intézet to-

vábbra is valamilyen módon kapcsolatot tart azokkal, akik a képzéseket szervezik és bonyolítják. Ez éppen egy olyan terület lehet, ahol a „magánosítás” pozitív eredményeket hozhat. Mégpedig abban, hogy a meglehetősen szervezésigényes tevékenység kiszervezésével olyan kapacitások szabadíthatók fel a feladat hasonló vagy magasabb szintű (igaz más szervezet által történő) ellátása mellett, amelyek más területen jobban kamatoztathatók.

Az alábbi hatékonyságnövelő elemek még inkább szakmai jellegűnek tekinthetők. Az egyik rutinos és kiemelkedő teljesítményt nyújtó igazgató írta jelentésében a következőket: kialakíthatók, begyakorolhatók azok a szervezési, bonyolítási algoritmusok, amelyek elsajátításával ugrásszerűen megnövelhető a hatékonyság. Ugyanazokra a feladatlépésekre, ugyanarra, vagy hasonló szervezési gyakorlatra más-más tartalmak építhetők föl. Bizonyára nem marad el a siker, ha szervezési rutinokkal párhuzamosan kialakul a stabil, megbízható és folyamatosan bővülő kapcsolatrendszer. (11.)

Számos olyan tartalmi területet különíthetünk el az intézetek tevékenységében, ahol a tevékenységek jelentős része megegyezik. Ilyen esetekben csökkenti a munkabefektetést, ha az intézetek belső szolgáltatásként vehetik igénybe akár az igazgatóság, akár más szervezetek, minisztériumi szervezeti egységek támogatását. Jellemző például az átfedés a különböző intézetek által bemutatott filmek tekintetében. Ebből arra következtethetünk, hogy mindenképpen érdemes az ötletszínten már megfogalmazott filmkoncepció megalkotásával és realizálásával foglalkozni, amely egységes keretek között szervezi a filmtár megújítását, másolást és terjesztést. Ugyanígy egységesíthetők a könyvtárral, más intézeti tárral kapcsolatos információk és beszerzési folyamatok. *Ezek a folyamatok olyan szabályozó dokumentumokba, koncepciókba foglalhatók, amelyekben pontosan meghatározásra kerül, hogy az egyes szereplők milyen feladatokat látnak el, illetve milyen szolgáltatásokat vehetnek igénybe.*

Az alábbiakban olyan hatékonyságnövelésre alkalmas eszközöket, módszereket mutatunk be, amelyek kevésbé szakmai jellegűek. Az intézetek feladatellátása szempontjából az intézetek kiválasztási, felkészítési és továbbképzési rendszerének továbbfejlesztése, kialakítása az aktuális feladatok közé sorolható. Átgondolásra várnak azok a technikák, amelyek a politikai megbízhatóság mellett a szakmai felkészültséget garantálják. Ilyenek lehetnek a különböző rotációs módszerek, a belső karrierút tervezése.

Glatz Ferenc fejtette ki az intézeti igazgatók éves értekezletén, hogy meglátása szerint a szakközönség megszólításához komoly erőfeszítésekre, pontos nyilvántartásokra és adminisztrációra, konkrét és jól kidolgozott kommunikációs stratégiára és

olyan szisztematikus tevékenységre van szükség, amelyre jellemző, hogy száz megszólítottból mindössze átlagban tíznek az érdeklődését sikerül felkelteni. Az ilyen irányú tevékenységekben szükség van a különböző, saját hálózattal rendelkező „autonómiákkal” való kapcsolattartásra. A kommunikációs folyamatok jellemzően azok, amelyek megfelelő dokumentáltság nélkül kevésbé hatékonyak. Jól érzékelhető, hogy számos intézet törekszik magas szintű kommunikációra. *Az összegyűjtött információ kezelése, feldolgozása, rendszerezése nélkül azonban a kommunikációs folyamatokban közvetlenül érintettek kivül a szervezetrendszer más pontjain igen kevés hasznot lehetséges realizálni, amíg a ráfordítások az egész szervezetet terhelik.*

Az intézeti sajtómunkát is a kommunikációs tevékenységek körébe soroljuk. Érzékelhető a beszámolókból, hogy a professzionális sajtómunka megfelelő módszereket, illetve erőforrásokat igényel. Szinte valamennyi intézet helyez el a sajtóban – már csak presztízs okokból is – fizetett hirdetéseket. Jellemző, hogy a programok előkészítő szakaszában is tudatosan próbálják bevezetni egyes jelentősebb programjaikat a sajtóban. Előzetes tájékoztatókat adnak ki, megkeresik a jelentősebb szakmai fórumokat is. Jelentős erőforrás-ráfordítást igényel a széles körű sajtófigyelés is. Jellemző az intézetekre, hogy tudatosan dokumentálják a sajtómegjelenéseket.

MINŐSÉGI SZEMLELET ÉS ÜGYFÉLKÖZPONTÚSÁG

Tanulmányunk befejezésére jó lehetőséget kínál a működés és a hatékonyság szempontjából meghatározó terület: a minőségi szemlélet és az ügyfélközpontúság. Széles körben terjed az a nézet, hogy a XXI. század a minőség évszázada. Ezek a kijelentések nehezen értelmezhetők a humán területen, még nehezebben a kormányzati, közigazgatási tevékenységek esetében. Számos olyan tapasztalat áll rendelkezésre, akár az általunk vizsgált intézményhálózaton belül, amelyek alapján szemügyre vehető, hogyan erősíthető a minőségi szemlélet.

A minőségi szemlélet általunk is elfogadott megközelítésének középpontjában minden esetben az ügyfél, avagy partner áll. Esetünkben partnernek kell tekintenünk a fogadó ország külügyminisztériumát csakúgy, mint a magyarnyelv-tanfolyam résztvevőjét. A partneri igények figyelembevételével, intézetek által történő mérésével, feldolgozásával kapcsolatban kevés információval rendelkezünk.

A hatékonyság növelése csak folyamatokban és folyamatos tevékenységek eredményeképpen elképzelhető. Nincs olyan szereplője az adott szervezetnek, szervezetsoportnak, amely ne lenne hatással a hatékonyságra. Alapvető kérdés, hogy mi-

lyen mértékben sikerül a működés konkrét tapasztalatait felhasználni a szabályozás, a fejlesztés és a végrehajtás dinamikus, elemzésre és értékelésre ritkán lehetőséget biztosító folyamatban.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az intézményhálózatban belül olyan korszerű, de ezzel együtt az elkötelezettségen, számos esetben a személyes elkötelezettségen alapuló programrendszereket, módszertanokat ismerhettünk meg, amelyek megfelelő alapot biztosítanak az intézményrendszer továbbfejlődéséhez, önfejlesztéséhez. Ezzel együtt azonban más intézetek esetében – igaz ennek tényszerű megállapítására a jelenlegi értékelési és ellenőrzési rendszer nem ad lehetőséget – bizonyos belső tartalékokat sejtünk. Ezek feltárása a hatékonyságnövelés egy kézenfekvő eszköze.

JEGYZETEK

¹ Ismertetésére a következő fejezetben került sor.

² Az Oktatási Minisztérium és a Nemzeti Kulturális Minisztérium szétválása új helyzetet teremtett szervezeti szempontból. A minisztériumok szétválása mellett meghatározó elemnek tekinthető a Kulturális Intézetek Igazgatóságának, mint irányító szervezetnek a létrehozása. Amennyiben az intézetek történetén végigtekintünk, a hatvanas évektől húsz éven keresztül hasonló szerepet töltött be a Kulturális Kapcsolatok Intézete az intézményhálózat működtetésében, azzal a különbséggel, hogy a Kulturális Kapcsolatok Intézete nem kötődött dominánsan egy minisztériumhoz, szemben az 1998-ban létrehozott Kulturális Intézetek Igazgatóságával. Irányítását, szervezeti beágyazódását tekintve azonban 1980 és 1998 között az intézetek operatív irányítását a Művelődési Minisztériumon belül működő intézeti osztály látta el. A különböző kormányzatok 1990-től kezdve, ha koncepcionálisan, az intézetek tevékenységének tartalmi vonatkozásában másképp gondolkodtak is, szervezeti szempontból az 1998-ban kialakult helyzetet új, a korábbi időszaktól elválasztható időszaknak tekinthetjük. Egyébként a fentiekben idézett KEHI-jelentés jól példázza azokat a problémákat, amelyek éppen az irányítási-szervezeti problémák megoldatlanságából fakadtak.

³ A jelentés címe: Összefoglaló ellenőrző jelentés a külföldi magyar kulturális intézetek költségvetési pénzfelhasználásának célvizsgálatáról

IRODALOM

- Lindblom, Charles E.: A programalkotás folyamata, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest, 1994
- Osborne, David-Gaebler, Ted: Új utak a közigazgatásban: Vállalkozó szellem a közösségi szektorban. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1994
- Rosenbloom, David: A közigazgatás elmélete és a hatalmi ágak szétválasztása
In: Stillmann, Richard J. (szerk.): Közigazgatás. Osiris-Századvég Könyvkiadó, Budapest, 1994
- Vass László: Az „új közmenedzsment” és a hatékonyság javítása a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás, 48. évfolyam 2. kötet (1998)

DOKUMENTUMOK:

11/2000. (II. 8.) Korm. rendelet a külföldi kulturális intézetekről

Az NKÖM iratkezelési szabályzata

Kulturális Intézetek Igazgatósága szervezeti és működési szabályzata

Intézeti SZMSZ-ek (három intézeté)

A KII belső ellenőrzési szabályzata

A KII által kiadott minta pénzkezelési szabályzat

Az intézetek 2000/2001. évi munkatervei és jelentései

Összefoglaló ellenőrzési jelentés – KEHI (1999. június 15.)

A KII alapító okirata

Az intézetek éves munkaterv elkészítésének szempontrendszere

Az éves igazgatói jelentések elkészítésének szempontrendszere

A külföldi magyar kulturális intézetek igazgatói értekezlete (2001. július 7-8.) előadásainak lejegyzett változata

