

## SZIBÉRIAI NYÁR

**A**LTALÁNOS ISKOLÁS FÖLDRAJZ-TANULMÁNYAIMBÓL emlékszem a szibériai éghajlatot bemutató órákra: a nyár rövid, és a meleg nem bírja a fagyott földet mélyen felmelegíteni. Így a felszínen mocsaras, pompásan színes tarka virágzatú mezőket láthatunk, ha elrepülünk arra – mivel máshogy nem lehet közlekedni. Ez a kép jutott eszembe, amikor felkérést kaptam az oktatási intézményvezetés helyzetének értékelésére. Közintézményi értékelést végző kollégáimmal a külső és belső környezet és feltételrendszer olyan méretű aszinkronját találtuk a magyar oktatási intézményekben, mely sajátos, virágzó szubkultúra kialakulásához vezetett az elmúlt évtizedekben.

Tanulmányomban áttekintést kívánok nyújtani a vezetési kultúra Magyarországon kialakult keretfeltételeiről. Ehhez számba kell venni a jóléti modellek által kialakított közszolgáltatások jellegzetességeit, a szocializmus tervezési gyakorlatának örökségeit, és az elmúlt évek fejlődését. A vezetők helyzetének megértéséhez figyelembe kell vennünk a belső környezet hatását és elvárásait is. Ez a rövid írás azokat a tapasztalatokat kívánja elméleti oldalról összegezni, melyeket kollégáimmal gyűjtöttem értékelő-átvilágító munkánk közben. Így a tárgyfeltárás tapogatózó jellege miatt a megközelítés is veszíthet szigorúan tudományos jellegéből és a téma széles nyugati (főképp Egyesült Államok-beli) szakirodalmát is mellőznöm kellett.

### A keretfeltételek átalakulása a jóléti modell után

A hetvenes évek végére a jóléti állam modellje végleges, elhúzódó válságba került. A baloldali kormányok egyre kevésbé tudtak úrrá lenni a szakszervezetek követeléseiben és sztrájkjain, a gazdasági recesszió tartós vendégnek bizonyult, a költségvetési deficit megállíthatatlanul nőtt, az adók nagysága nem engedte, hogy a polgárok munkakedve megindítsa a növekedést. Az ekkorra kialakult óriási közszolgáltatási rendszerben a polgárok egyre inkább passzív, sőt szenvedő alanyaivá kezdenek válni egy önjáró rendszer viselkedésének. A milliárdokat elnyelő hatalmas intézmények szinte „gyárként” működtek, ahol a „termék” az egységnyi állami szolgáltatás, a „vásárló” azonban nem a beteg polgár vagy a gyereket iskolába járató szülő, hanem az állam, pontosabban a tisztviselők által kiadott utasítás és szabályozás volt, ami a forrásokat biztosította az intézmény működéséhez. Tehát a „gyár” fejlődéséhez a szabályozók megváltoztatása szükséges. Az így kialakuló bürokratikus alkufolyamatban a szolgáltatás áráról folyó egyezkedés olyanok között zajlott, akik nem voltak érzékenyek a költségekre: a tisztviselőket a szabályozók betartása és az előírt felada-

tok (a szolgáltatás) végrehajtásának bizonyítása foglalkoztatta, míg az intézmények vezetőit a költségvetési támogatás növelése érdekelte. A jó végrehajtásért és bizonyításért nagyobb támogatás járt. E folyamat az intézményvezetők hivatalnoki képességeit jutalmazta, a szolgáltatásokat rugalmatlanná tette, a támogatást fedező adókat folyamatosan emelte.

A század utolsó két évtizedében az adófizetők egyre növekvő türelmetlenséggel tekintettek a tőlük elszakadt intézményekre. A nyolcvanas években hatalomra kerülő neoliberális és neokonzervatív politikai erők a kilábalást a recesszióból gazdaságélénkítő adócsökkentésben, e politika sikerét pedig a közszolgáltatások lefaragásában és hatékonyabbá tételében látták. A politikai ciklusok természete szerint a változást lassú fellendülés követte, ami azonban nagyban függött az elvonás és az állami újraelosztás csökkentésétől. Az új politikai törekvések tehát a közszolgáltatások „önmagáért való létét” vették keresztút alá: az adófizető közvetett, közösségi szintű; és közvetlen, személyes szintű igényeit és érdekeit állították az állami támogatások elosztásának középpontjába. Az ideológusok lecsillapodtak, a konzervatív kormányok is kompromisszumokat kötöttek. A változás azonban zajlott tovább, és elérte azokat is, melyek a „jóléti állam” európai fellegrárai voltak: Svédországot, és napjainkban Németországot is.

A piacelvű versenyztetés megjelenése szemlélteti a legjobban a változó fejlődést. A megrendelő szerepébe az intézményekkel közvetlenül alkudozó hivatalnokok helyett a célokat távirányítással végrehajtó „köztes szervezetek” [buffer organisations] kerülnek, melyek pályázati típusú versenyztetéssel, felhasználói választást követő támogatási rendszerekkel (fejkvóták, utalványok), ill. ezek kombinálásával igyekeznek a közszolgáltatásokat az adófizetők igényeihez igazítani. Ebben egyre jelentősebb szerepet játszik az európai egyesülési folyamat, ami növeli az elérhető forrásokat és a versenyző intézmények hatáskörét, és így automatikusan csökkenti a nemzetállami bürokratikus alkuk szerepét.

A változások az intézményirányítók számára jelentős kihívással jártak: egyre inkább el kellett szakadniuk szakmai munkájuktól, ami önmagában már nem volt elég a források növeléséhez. A megváltozó környezet új feladatokkal fordult a vezetők felé: szervezési és reklámtevékenységet kellett tanulniuk, az intézményben rugalmas szolgáltatási kínálatot, és hatékony működést kellett kialakítaniuk.

Természetesen nem feledkezhetünk meg arról, hogy az így kialakított piaci környezet és versenyhelyzet mesterséges volt és bürokratikus korlátozott. A piaci szabályozás mesterséges volta ideológiai bölcsőjében érhető tetten leginkább: szemben a tengerentúli modellel, ahol a szabadpiaci ártermelés *know-how*-ja szabadon áramlik a közösségi szférába (a közszolgáltatásokba és az irányításba), az európai országokban politikai ideológiák és pártpolitikai változások indították el a folyamatot. A verseny kereteit a tisztviselők alakították ki, a források továbbra is a nemzeti és nemzetfeletti költségvetésekből érkeztek.

Az intézmények a fenti korlátok ellenére egy sokdimenziós térben találták magukat, ahol „megmaradásuk” egyre inkább saját menedzsmentjükön múlott. Ezek a

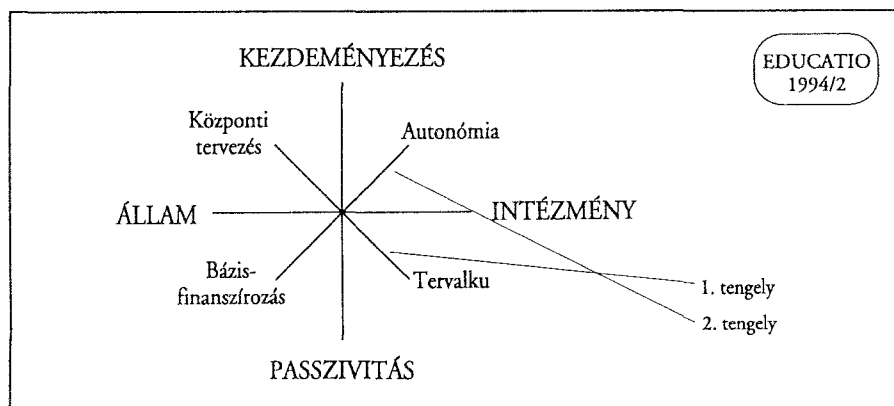
változások a kilencvenes évek végére az intézményvezetés szerepének belső megújulását követelik meg.

## Az örökség

A „létező szocializmus” tervgazdaságában a közszolgáltatások is részt vettek abban az egyetemes forrásalkuban, melyben a szereplők a terv-előirányzatok teljesítéséért „cserébe” kedvezményeket és növekvő forrásokat sajtoltak ki a puha költségvetési korláttal rendelkező tervhivatali irodáktól. A központi állami irányítás minden kezdeményezést magánál tartott, és a szolgáltatásoknak nemcsak céljait és irányait, de részletes működését is szabályozni kívánta. A központi tervezés modellje passzív pozícióba szorít a folyamatban részt vevő minden más szereplőt: mozgásterük a célok lazításában, a konkrét feladatok elmismásolásában, és a források belső allokációjának megváltoztatásában merül ki. Ezt a szélső állapotot szemlélteti az 1. ábrán látható első polarizációs tengely. A központi tervhivatalok mindenható bürokráciával szemben az intézménynek kis mozgásterre maximális kihasználásához nagytekintélyű, befolyásos vezetőre volt szükséges. Így rögzült hosszabb időre a már korábban kialakult gyakorlat, hogy az intézményt lehetőleg ismert szakmai személyiség vezesse, aki nemzetközi tekintélyként és nyomást tud gyakorolni a – Nyugat jóindulatát kereső – politikai vezetésre. A közoktatásban ez kevésbé volt megvalósítható, így ott inkább a helyi vezetéssel jó kapcsolatokat kiépítő, esetleg éppen onnan „visszaérkező” vezető válhatott az intézmény számára hasznossá. Így vált a központi tervezés által előidézett polarizáció a közszolgáltatások „elefántcsont-toronyba” zárkózásának katalizátorává. A szakmájával szívesebben foglalkozó „tudós vezető” ebben a helyzetben az érdekösszesítésen kívül kizárólag a források növelését és a központilag meghatározott feladatok csökkentését értette vezetési tevékenységen.

### 1. ÁBRA

#### *Menedzsment-modellek*





A központi tervezés működésképtelenségének bebizonyosodásával és elismerésével párhuzamosan nőtt a rendszer alapegységeinek szabadságfoka, azaz a vállalatok és a költségvetési intézmények kezdeményező szerepe. Ezt a folyamatot nevezték „decentralizációnak”, ami az állami irányítás szerepének kampányszerű csökkentését jelentette az irányítási kompetenciák szétválasztásának és az állami felelősség meghatározásának igénye nélkül. A „magyar modellben”, mely ennek a folyamatnak a bölcsője volt, mindez a gazdaságpolitikában indult el, a közszolgáltatások csak a nyolcvanas években követték a változásokat.

Ez a növekedő aktivitás az oktatásban a „kísérletek”, az innovációk példáján látható a legjobban. Az intézmények vezetői egyre inkább meghatározóivá tudtak válni a források elosztási prioritásainak, mivel a tervező állam tisztviselői mögött nem állt semmilyen politikai legitimitás. A meggyengült tisztviselők számára a „fejlesztések” szakmai indoklása elegendő legitimitást szolgáltatott a költségvetési forrás-alkuhoz. A nyolcvanas évekre tehát a tervgazdaság lebomlása után az alrendszerek szakmai legitimitása biztosította a rendszer legitimitását is. Magyarországon, mely a lebomló szocializmus iskolapéldája ebben az időben, meg is jelent az ezt bizonyítani hivatott ideológia: a „szakmai autonómia”.

A változás országos hatásai a költségvetéskészítés folyamatában jelentkeztek legelőször. A kijelölt tervcélok mind formálisabbak és tágabbak lettek, míg az ágazatok költségvetését a közszolgáltatási területeken az előző évi költségek alapján összesítették. Ez a gyakorlat alakította ki a bázisfinanszírozást, mely oly döntő hatást gyakorolt az intézményvezetés helyzetére. A bázisfinanszírozás több, mint forráselosztó pénzügyi technika. Olyan politika, mely nem kíván, vagy nem mer szembeszállni egy adott rendszer működési elveivel, hanem tudatosan magára hagyja a rendszert önnön tehetetlenségében. Ez azonban sokszor együtt jár egy fiskális költségcsökkentő szemlélettel, ami a költségvetési deficitre hivatkozva általános értékcsökkenést kíván elérni a támogatásokban. Ez a koincidencia teremti meg a politika kompromisszumterét is: az állam csökkenti a költségek fedezetének abszolút értékét, de visszavonul a csökkenés elosztásának meghatározásából. A bázisfinanszírozásban így az állam szerepe passzívvá válik: mozgástere a bázisok inflációhoz igazodásának indexelésére, az ún. „automatizmusok” mértékének meghatározására szűkül. A feladatok meghatározása ekkor már „szakmai kompetenciát” igényel, vagyis nem történhet meg az ágazat nagyobb érdekcsoportjainak egyetértése nélkül. Az érdekcsoportok között születő alkuk határozzák meg a csökkenő fedezet hiányának terítési arányát. Az állam így fokozatosan zárja a „csapot”, de ehhez kompenzációs mechanizmusokat is alkalmaznia kell arra az esetre, ha az érdekcsoportok alkui nehezen alakulnak ki. A csökkentésekre válaszul érkező panaszokból a lehangosabbakat látszatkezeléssel és némi addicionális forrással lehalkítja. Az ágazatok és az érdekcsoportok, felismerve a lehetőséget, összehangolják lépéseiket és előzetes szereposztásban adják elő a panaszokat. Ezzel meg is született a bázisfinanszírozás rendszerének belső dinamikája, a panasz hullámok és a kiegészítő források „dialektikája”. Ez azonban csak a rendszer belső mozgása: mivel az érdekcsoportok az adott egyensúly

alapján alakultak ki, nem képesek a válságmenedzselést szerkezetátalakítással csökkenteni. Így a rendszer saját tehetetlenségi erejével sodródik a költségrobbanás felé. A költségvetéskészítő parlament és önkormányzatok így a kilencvenes években egyre inkább olyan helyzetbe kerültek, amikor éves költségvetésük mind nagyobb százaléka vált mozdíthatatlanná és tűnt el általuk ismeretlen módon működő intézményrendszerük kiadásainak fedezésére, miközben a kiadások nem csökkentek, inkább nőttek. Ezt az átalakulást és új feszültségrendszert ábrázolja a második polarizációs tengely (lásd 1. ábra).

### A „pályázati kultúra” és a rejtett tervezés

A demokrácia kiépülésével politikailag megerősödött tisztviselők helyi szinten egyre kevésbé voltak hajlandók a források elosztásában az „éhes” intézményekre hallgatni (a kormányzati szint nem volt képes változásra, sőt ereje folyamatosan csökkent az elmúlt négy évben). A helyi politikusok tehetetlenségüket két irányból próbálták csökkenteni. Egyrészt fel kívánták mérni az oktatás területén az intézményhálózat helyzetét és az általa ellátott feladatokat, másrészt bizonyos új feladatokat meghatározva leválasztani forrásokat a bázisokról, és átláthatóbb, versenyszerűbb pályázati úton elosztani. A helyzetfeltáró átvilágítások nem bizonyultak „csodafegyvernek”: a mikro szintű feladat-feltérképezést kitűnően elvégző helyi szakemberek és hivatalnokok nem léptek tovább az átalakítás makroszintű problémái felé, a politikusok pedig nehezen tudtak a beázott tetők és az ellátatlan dyslexiások napi problémáiból kilépve szigorú fontossági sorrendet kialakítani a szolgáltatási tevékenységek között. Az 1991–92 körül sorozatosan születő városi oktatási koncepciók így jobbára tevékenységösszesítő hivatali dokumentumok maradtak, némi racionalizáló összevonással. A felsőoktatásban még ez a demokratikus kontrolligény is hiányzott. A kormányzatnak egész ciklusa alatt nem volt felsőoktatási prioritásrendszere, és politikája távolságot tartott minden döntési helyzettől.

Mind a közoktatásban, mind a felsőoktatásban elterjedt a céltámogatások alapokból történő elosztása. A bizonyos célok elérésére kiírt pályázati alapok elvileg – külső irányító eszközként – lehetővé teszik a rendszer elmozdítását tehetetlenségi pályájáról. Igaz ez akkor, ha az alapokból történő finanszírozás szorosan illeszkedik egy végig gondolt politikához, mely valamely pontról egy másikra szeretné eljuttatni a rendszert, és ehhez használja egyik eszközként a külső források serkentő erejét bizonyos, igen szűk területeken. Másik alkalmazási terület a kiegészítő szerep bizonyos versenyelvű elosztási formák használata mellett. Az elmúlt évek magyar gyakorlatában azonban nem találunk olyan politikai keretfeltételeket a pályázati rendszerek használata körül, melyek azt sejtetnék, hogy stratégiai célok elérésére serkentik az intézményeket az így nyerhető pénzek. Erre kitűnő példa egy tekintélyes nemzetközi pénzügyi szervezet által a felsőoktatás fejlesztésére létrehozott alap, melynek működéséhez a mai napig a külföldi szakértők által készített megvalósíthatósági tanulmány általános ajánlásaiból készült törvényt használják prioritásként. Történik ez

annak ellenére, hogy a kormányt a nemzetközi szervezet többször felkérte, hogy illessze saját prioritásait a pénzek elosztásához.

Az elmúlt években kialakult „pályázati kultúra” (Polónyi 1994) széles, tág értelmű prioritásokat jelöl meg, a pénzek elosztását legtöbbször az ágazat erős érdekcsoportjainak delegációjával kialakított testületek végzik. Az elnyert projektek meghatározott időre szólnak, de nem rendelkeznek semmilyen elszámoltatási mechanizmussal, mely kimutatná, vajon közelebb került-e az intézmény és a rendszer azokhoz a célokhoz, melyeket a finanszírozó kitűzött. Mindez együtt azt jelenti, hogy az ilyen elosztás inkább hasonlít egy „privatizált” tervalku-mechanizmushoz, ahol a kijelölt nagy kereteken belül mindenki annyit vihet, amennyit bír, mint egy stratégiai célt szolgáló szigorúan összehangolt pénzügyi taktikához.

Ezáltal illeszkedik az alapokból történő finanszírozás a bázisfinanszírozás rendszeréhez. A múltbeli arányok által meghatározott különbségeket tulajdonképpen az intézmények gyorsasága változtathatja meg, mely által a különböző innovációs forrásokból pénzt tudnak szerezni. Ez jobb esetben be is épülhet a jövő évi bázisba, amennyiben az intézmény el tudja fogadtatni az állítólagos feladat hosszú távú fennállását. Amennyiben pedig rövidtávú projektekről van szó, lehetőség nyílt megvalósítani a bázisok abszolút értékű csökkenését kompenzáló tárgyi fejlesztéseket. Az összehangolt fejlesztési prioritások és az illeszkedések hiánya következtében a projektek hatása önmagától a működési-tárgyi költségek fedezésének irányában „erodálódik” az eredeti elképzelésekhez képest. Erre szolgálhat példaként az *Európai Közösség* által kidolgozott együttműködési program, amely egyrészt a nemzeti ágazati érdekcsoportok kezébe juttatta a prioritások meghatározását, majd az így nyert rendkívül széles prioritásokon belül a rendszer legalsó szintjének (mely ez esetben a tanszéki szint volt) kezdeményezéseit emelte ki. Az eredmény a költségesebb diszciplínák forráshiányának egyszerű pótlása lett, ami mindenképpen fontos eredmény, de nem találkozik a program rendszerfejlesztő és modernizáló célkitűzéseivel. Az így kialakult „pályázati kultúra” szigorú vezérlő elve az ágazati érdekcsoportok előre megkötött kartelljeinek érvényesülése. Enélkül nem lehetne sikeresen blokkolni a fenntartói oldalról érkező új elvárásokat és ellenőrzést.

A rendszerben tehát létezik átfogó működési keret, melyet jellege alapján „rejtett tervezésnek” is nevezhetünk: a valaha kialakított bázisok különbségei alapján eltérő sebességgel új forrásokért érkező intézmények szabályszerűen követik a valaha kialakított tervek fonalát. A „rejtett tervezés” valójában maga a rendszertehetetlenség.

## A belső környezet jellegzetességei

Nem lennénk igazságosak és tárgyilagosak sem, ha nem fordítanánk figyelmünket a külső környezet tanulmányozása után az intézményvezetés intézményen belüli környezetére felé. Egy szervezet irányításában kiemelkedően fontosak azok a determinánsok, melyek a vezető belső mozgásterét, a szerepét befolyásoló szervezeti elvárásokat írják le. Annál is inkább igaz ez, ha magunk elé idézzük azt a vákuum-

helyzetet, melyben a vezetők a legitimitásukat veszített hivatalnokokkal szemben eddig soha nem látott méretű teret nyertek az intézmény érdekeinek képviselőjére. Egy ilyen helyzetben az intézmény „érdekeinek” kialakulása, a szervezet belső érdekintegrációs rendszerének rugalmassága alapvetően meghatározó eleme az intézmény jövőjének. Az oktatási intézmények belső viszonyai igen jó példái lehetnek a közszolgáltatási intézményeknek általában. A háttér érzékeltetése az „autonómia”-fogalom változásain keresztül lenne igazán jól leírható, de erre ebben a tanulmányban nem vállalkozhatom. A ma használatos autonómia-fogalom kereteit azonban fel kell rajzolnunk ahhoz, hogy megértsük az irányítás belső problémáit.

Az autonómia ma az oktatási rendszerben olyan kollektív öngazgatást jelent, melyben az oktatást végzők, mint afféle céh, közösségi döntésekkel kormányozzák magukat. Ennek szervei az egyetemi-főiskolai tanács, ill. a nevelőtestület. Az intézmény életének minden fontos dimenzióját itt határozzák el: a vezetők személyét, az éves költségvetést, a tanterveket és a főbb fejlesztéseket is. A jogi szabályozás is e testületnek kedvez mindkét oktatási szinten. Valójában nincs is semmilyen egyensúlyt tartani képes szerv e testületekkel szemben, mivel a vezető igen rövid időre van választva (a közoktatásban már öt év, de a felsőoktatásban három), a fenntartó ki van szorítva a belső forrásallokáció és a feladatrendszer lebontásának folyamatából, a felhasználónak pedig soha nem is volt semmi köze ebben a modellben ahhoz, mi is történik egy oktatási intézményben.

Az ellenpólusok nélküli hatalom, mint mindenhol, itt is jelentős torzulásokhoz vezetett, és eddigi tapasztalataim szerint alapjaiban felelős a rendszer változásoképtelenségéért. A kollektív testületek túlhatalma és a bázisfinanszírozás hatása – majdnem fizikai törvényként bizonyítható – visszatérő módon akadályozza az intézmény környezetadaptációs mozgásait.

A bázis tehetetlenségének törvény szerint a bázisfinanszírozás belső allokációs rendjének megváltoztatásához a vezetőtestületben mindig koalíciót kell építeni, ami a testület nagysága miatt mindig túl széles lesz ahhoz, hogy jelentős átalakulást lehessen elérni. A túl széles koalíció nem teszi lehetővé néhány új profil komoly felfuttatását és a már nem szükséges tevékenységek leépítését. Ehelyett az történik, ahogy ez egy budapesti óriásegyletem tanácsában is történt: a 20%-os báziscsökkenést egyenletesen osztották vissza a karok között, minimális eltéréssel az informatika kar javára, mely ebből kellett hogy fedezze növekvő hallgatólétszámát is. Az előrelépés minimális, az önmagát veszélyeztetve érző belső csoportok számára is elfogadható mértékű lesz, míg leépítés, profilváltás nem jöhet létre.

A bázis megmaradásának törvénye szerint az intézményvezetők vagy más változásérzékenyebb csoportok kezdeményezései, innovációi pedig szükségszerűen elhalnak a behozott külső források bázisba épülésével. Mivel a fentebb leírtak alapján működő pályázati rendszerek nem is jelentenek jelentős külső kihívást az intézmény belső prioritásaira és profiljára, a kezdeményezések a kezdeti lelkesedés és a pénzek elnyelése után fagyott talajra találnak a megvalósítás esetleg átalakítással járó fázisaiban. Erre szemléletes példa a fentebb már említett nemzetközi alap által támogatott

*Universitas-program*, mely kampányszerű minisztériumi meghirdetése után soha többé nem méltatott politikusi figyelemre. Ennek következtében a program megvalósulása is csak a cégtáblacserék szintjéig jutott el. Nincs az a felsőoktatási vezető, aki intézményén belül az összeolvadási javaslatot ép ésszel vállalná tanácsa előtt. A kezdeményezések tehát vagy beolvadnak az intézmény általános profiljába, vagy csendesen elhalnak. Katalizáló, előrehúzó szerepük azonban végérvényesen fennakad a kollektív autonómia önvédelmén.

A bázis bizonytalanságának törvénye szerint a bázisfinanszírozás csökkenő reálérték mellett a korábban leírt módon addicionális forrásokért folyó alkuhelyzetbe kényszeríti az intézményeket. Ebben az alkuban belső tehetetlenségük következtében a különforrásokra utaltság szerepe megnő, és emellett az év végi maradványelvonás, valamint a sok esetben mozdíthatatlan előirányzatok együttese olyan bizonytalanná teszi a finanszírozási környezetet, amelyben eleve ellehetetlenül a közép- vagy hosszú távú tervezési szándék. Így a külső szabályozók (köz- és felsőoktatási törvény, költségvetési intézmények gazdálkodására vonatkozó rendelkezések, de talán leginkább a közalkalmazotti törvény) gazdálkodásellenessége és kötöttségei maguk is felelősek az intézményeken belüli tehetetlenség fennmaradásáért.

A bizalmatlanság ciklusainak törvénye szerint az intézményekben nincs olyan szervezeti kommunikációs kultúra, mely az érdekintegrációs folyamatban sikerrel emelné ki a részlegeket a saját „szekerváraik” mögé zárkózásból. Az érdekközvetítő csatornák legtöbbször informálisak és vertikálisan párhuzamosak: mindenki a vezetőnél kíván „lobbizni” saját elképzelései és igényei mellett. A vezető így egymástól elszigetelten jut információkhoz, ami hagy ugyan mozgásteret a támogatandó javaslatok kiválasztásában és a koalícióalkotásban, de az érdekcsoportok felé elkötelezi a vezetést. Az érdekcsoportok előzetes aktuális alkui pedig elszigetelhetik a vezetőt a forrásfelhasználás és a gazdálkodás hosszú távú kérdéseinek irányításától. A belső elszigeteltség természetesen sohasem teljes, a vezetőnek mindig vannak eszközei a „folyosói politizálásban” kisebb-nagyobb változások elfogadtatására. Az átfogó önértékelés és az új stratégiák kidolgozása nélkül azonban ezek a kezdeményezések *ad-hoc* jellegűek maradnak, és bizalmatlanságot ébresztenek az alsóbb szintek érdekcsoportjaiban. Ők már nem látják a változás nyomán elérhető eredményeket a döntéselőkészítés hiánya vagy éppen zárt jellege miatt, így a *status quo* felborításában csak érdekeik sérülését látják. Azonnali ellenállásuk így érthető, ez azonban a vezetés köreiből fokozza a bizalmatlanságot és azt a megítélést, hogy csak az alsóbb szintek kész helyzet elé állításával lehet változást elérni. A kör bezárult: a bizalmatlansági ciklusok újratermelik önmagukat.

A „szakmailag autonóm” iskolák és az „autonóm” felsőoktatási intézmények munkatársai sokkal nagyobb szabadságokkal rendelkeztek, mint a nyugati demokráciákban élő társaik. A vezetők mozgásteret így értelemszerűen csak „felfelé”, a politikai döntéshozatal felé nőhet: a támogatások elosztásának prioritásai felé. Saját intézményük működését nem tudták a célokhoz megfelelően alakítani, a belső hatalmi viszonyok – és így a szervezeti formák is – érintetlenül maradtak. Az egyetlen, amit



tehettek: az innovációk támogatása az intézmények nevében külső források felé. Ezzel esetleg elérhették változásérzékeny munkatársaik megmaradását, egészen addig, amíg külső forrásokból fedezni lehetett a kezdeményezéseket. Az általunk megvizsgált intézményekben sok igazgató és felsőoktatási vezető mesélt a „menekülő fejlesztésről”, mellyel külső forrásokra vadásztak az előrelépés feltételeinek megteremtéséhez anélkül, hogy a belső erőforrásokhoz hozzá tudtak volna nyúlni.

A spontán privatizáció törvénye szerint a vezetők nem is képesek a változás folyamatait az intézményen belülről csatornázni. Az érékintegráció hiányossága természetesen fordítja a változást igénylők figyelmét a közgazdasági irodalomból ismert „második gazdaság” felé. A gazdaságban a korábbi évtizedekben leírt folyamatok a nyolcvanas évekre begyűrűztek a közszolgáltatások területére is. A piacképesebb munkaerő sokszor inkább saját vállalkozásba kezd főállása mellett, mintsem részt vegyen az intézmény nehézkes profilmódosításában. Itt ugyanúgy a munkaidő-gazdálkodás kerül a figyelem középpontjába, mint a gazdaságban: a biztos, de alacsony keresetű főállást kiegészíti a bizonytalanabb, de jóval magasabb hozamú magánmunka. A vállalkozáshoz szükséges tőke jobb esetben pusztán a munkahelyen összegyűjtött tudás, de esetleg ehhez csatlakozhat a munkahely eszközállománya is.

A folyamat következtében a mozgékonyabbak magánhaszna magasabb, mintha társaikat is rávették volna a változtatásra, a többiek számára pedig a „vállalkozók” munkahelyen belüli teljesítményvisszafogása sokkal elfogadhatóbb, mint az új kihívások falakon belülről hozatala. A spontán privatizáció így együtt jár a régi, nem versenyképes tevékenység és munkaerő intézményen belüli fennmaradásával. Az igazi vesztes az intézmény, amely belső tehetetlensége miatt a változásban érdekelteket is ellenérdekeltként látja viszont.

## Következtetések és kiutak

A szocializmus összeomlása és az új demokratikus politikai intézményrendszer születése kettős helyzetben találta a költségvetési intézményeket: egyrészt a forrásokért folyó harcban „versenyképessé” edződtek, másrészt viszont szervezeti működésük alkalmatlan volt a változásokhoz történő rugalmas adaptációra, vezetésük gyenge a belső reformok elfogadtatására.

Az átalakulás a közszolgáltatások egyik talán leghízelgesebb modelljét alakította ki a politikai változások előtt. Az államháztartás növekvő deficitje az itt elmondottak tükrében valójában a közszolgáltatási rendszer tehetetlen tömegének „gravitációs” gyorsulása, olyan gyorsulás, mely elkerülhetetlenül költségrobbanással fejeződik be.

A törvényalkotás és a kormányzati szintű politika az elmúlt években nem volt képes ezt a gyorsulást fékezni, vagy a rendszer lendületét más irányú mozgáshoz felhasználni. Az oktatási törvények szentesítették a kollektív öngazdálkodás egyeduralmát, a közalkalmazotti törvény egyedülállóan rugalmatlan és minőségellenes humánpolitikát idézett elő, a pénzügyi szabályozók pedig továbbra sem adnak lehetőséget az intézményi szintű gazdálkodásra, sőt a pénzköltést juttalmazzák. Az állam-



háztartási reform hiánya lehetetlenné teszi a közoktatásban az önkormányzati költségvetési reformokat és túladóztatással, túlzott jövedelem-újraelosztással akadályozza a felhasználói érzékenységek kialakulását.

Nehéz helyzetben vannak ma az intézményvezetők Magyarországon. Belső köztöttségeik és a költségrobbanás egyszerre fenyegeti intézményüket. A demokratikusan választott politikusok 1990 óta elindultak azon az úton, melyen nyugat-európai kollégáik már egy évtizede járnak: vissza kívánják a közszolgáltatásokat fordítani az adófizetők igényeihez. Alig érhetnek el azonban eredményt az intézményvezetők segítségével. Ez a stratégiai fontosságú szövetség nem érhető el néhány azonnali lépés megtétele nélkül, melyet most csak körvonalazni tudok.

Egyrészt radikálisan csökkenteni kell az állami szabályozást az intézményen belüli döntéshozatalt és gazdálkodást illetően: minél inkább direkt szabályokkal kívánunk irányítani egy bonyolult rendszert, annál megfoghatatlanabbá válik. Át kell alakítani az autonómia jelentését: bezárkózó védekezés helyett piacokonform bizalmi együttműködést (*Clark 1993*) kell kialakítani. Ennek elméleti és attitűdváltoztató alapjai mellett a más demokráciákban már használt „közös tervezés” eszközrendszerének átvétele (küldetésnyilatkozat, stratégiai tervezés, akciótervek stb.) és alkalmazása nyújthat a hazai gyakorlatra a leggyorsabb és leghatékonyabb segítséget. Harmadrészt kiszámítható és átlátható környezetet kell teremteni az intézményvezetők számára, hogy hosszú távú stratégiát építhessenek. A vezetői felelősség és elszámoltathatóság növekedése együtt kell hogy járjon a mozgástér és a megbízási idő jelentős növekedésével is. Mindehhez azonban szükség lesz a piacelvű versenyzésgazdaságokban kialakult vezetési ismeretek valamilyen formájú „importjára” a közszolgáltatásokban Magyarországon is: a kérdés mindössze az, hogy „felülről”, politikai ideológiák által, vagy a tengerentúli minta nyomán „oldalról”, természetes adaptációs folyamatok révén válnak az intézményvezetők menedzserekké. A közszolgáltatások tehetetlenségi robbanásának „világvégét” csak az átgondolt és következetes politika és a felelős intézményvezetés szövetsége tudja megakadályozni.

A közszolgáltatások századévi átalakulásának azonban nemcsak politikatörténete van. A közgazdászok ugyanezt a történetet a keresleti és a kínálati gazdaságpolitikák küzdelmeként szokták leírni. A modern szociológia figyelmét egyre inkább az intézményrendszerek működésére és ezek hatására helyezi. A racionális döntések elméletének iskolája már egy olyan újfajta tudományról beszél, mely – mintegy „mérnöki-technikusi” szerepben – a mind bonyolultabb társadalmi szervezetrendszer hatékony működtetésével és javításával foglalkozik. A vezetéstudomány az üzleti tudományok oldaláról a versenyhelyzetben működő vállalatok vezetésében felhalmozódott tudást foglalja össze olyan tanulságokkal, melyek egyértelműen alkalmazhatók a közintézmények változó helyzetére. A modern közintézmények vezetői egyre inkább olyan problémák elé kerülnek, melyek rendkívül hasonlóak a piaci versenyben élő kollégáik problémáihoz. Válaszkeresésükben egyre inkább fordulhatnak a társadalom más, eddig számukra idegennek vélt szektoraihoz is.

A modern társadalmakban kialakuló közös problémák legláthatóbb esete az információ. A modern intézményrendszerek működésében a kapcsolódási pontok és szervek pontos kialakítása, az információáramlási folyamatok látható mederbe terelése nélkül képtelenség a rendszerben termelődő milliárdnyi információ szelekcióját és a döntéshozatali folyamatba kapcsolását megoldani. A modern intézmények irányítóinak legfőbb problémája, hogy a számolatlanul termelődő információ közül melyik és mikor jusson el hozzájuk a kellően hatékony döntés megalapozására. A megfelelően átgondolt szervezeti rendszer kialakítása nélkül a döntéshozó könnyen információszegény, vagy épp ellenkezőleg, információból helyzetbe kerülhet, amikor a rendszer folyamatainak „önjárása” – vagy rosszabb esetben a döntéshozatal érdekelte szereplői – kényszerpályára állíthatják napi működését az „Ebben ma dönteni kell...” típusú szituációkban.

Az információ alapkérdésén belül az intézmények számára jelentős kihívás a napi eseményekre való reagálás, az előrejelzések, tervezési folyamatok használata. Különösen igaz ez a kieléződő versenyhelyzetekre, amilyenbe például a közoktatás került Magyarországon: a demográfiai apály az iskolákat rákényszeríti a tanulókért folytatott verseny fokozására. A vezetők egyre kevésbé engedhetik meg maguknak, hogy „hagyják történni a dolgokat”, egyre többször kell szembenézniük az intézményirányítás olyan kérdéseivel, melyek igen távol állnak a szakmai munkától. Ez esetben elemi érdeke az intézményvezetésnek is, hogy átlátható és megbízhatóan egyszerű információs rendszert hozzon létre, melyből gyorsan és könnyen értesül a számára fontos változásokról, trendek alakulásairól, mely érzékeny a működés belső problémáira, és képes kimutatni a termelődő feszültségek forrásait is. Az intézményvezetés számára azonban nem pusztán az információs rendszer naprakészsége jelenthet segítséget a fokozódó versenyben az eredményes részvételhez, hanem a folyamatok előrejelzéseiből nyerhető lehetőség a stratégiamódosításra.

DRAHOS PÉTER

## IRODALOM

- BALOGH MIKLÓS (1994) Önkormányzatok és iskolák. *Educatio*, No. 1.
- CDC-OI-MRK (1993) Jelentés a BME és a JATE átvilágításáról. Bp., CDC. Kézirat.
- CLARK, B. (1993) Higher Education as a Self-Guiding Society. Kézirat, EAIR konferencia, Turku.
- DRAHOS PÉTER (1993) A TEMPUS program és a Közép-Kelet-Európai Régió. Bp., Oktatókutatató Intézet (OI). Kézirat.
- DRAHOS P. & JUNGHAUS I. & SETÉNYI J. (1993) Zárójelentés az erzsébetvárosi iskolák értékeléséről. Bp., OI. Kézirat.
- DRAHOS P. & JUNGHAUS I. & SETÉNYI J. (1993) Zárójelentés a józsefvárosi iskolák értékeléséről. Bp., OI. Kézirat.
- POLÓNYI ISTVÁN (1994) A magyar felsőoktatás az ezredforduló előtt - célok, utak, stratégiák: elkerülhetők-e a redisztribúció útvesztői? Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem. Kandidátusi értekezés.
- TÖRÖK IMRE (1993) A magyar felsőoktatási intézmények önfinanszírozó képességének bővítése. Bp., OI. Kézirat.