

Nemzeti  
Közszolgálati Egyetem  
Vezető-és Továbbképzési Intézet

KISS NORBERT, RÉVÉSZ ÉVA

# Stratégiai tervezés, projektmenedzsment, minőségmenedzsment



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

**Szerző:**

© Turkovics István, Paulovics Anita 2014

**Kiadja:**

© NKE, 2014

**Felelős kiadó:**

Patyi András  
rektor



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
www.ujszechenyiterv.gov.hu  
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

# Tartalom

Stratégiai tervezés .....	4
Bevezetés.....	4
A stratégiák alaptípusai a közszférában .....	5
A stratégiai tervezés általános folyamata.....	6
A szakpolitika-alkotás folyamata.....	6
A szakpolitikai és az intézményi stratégiák kapcsolata .....	8
Projektmenedzsment .....	9
A projektmenedzsment alapfogalmai .....	10
Projekttervezés .....	11
A projekt megvalósítása.....	12
Logikai keretmátrix .....	12
A projekt lezárása .....	13
Minőségmenedzsment.....	13
A minőségmenedzsment megközelítései, modelljei.....	14
Minőségmenedzsment a közigazgatásban .....	14

# STRATÉGIAI TERVEZÉS, PROJEKTMENEDZSMENT, MINŐSÉGMENT

## Stratégiai tervezés

### Bevezetés

A **stratégia** egy olyan magas szintű terv, amely távlati célokat tűz ki, és meghatározza ezek elérésének módját. A **stratégiai tervezés** olyan szervezeti (a közszektor esetében sokszor szervezetközi) folyamat, amely a stratégia előállításra irányul. A stratégiai tervezés **jelentőségét** az adja, hogy a **rendelkezésre álló erőforrások szűkösek**, ezért a megfelelő célok kialakítása, illetve az azok eléréséhez használt eszközök megtalálása is alapos megfontolást igényel. A stratégiai tervezés ennek érdekében olyan eszközökre támaszkodik, amelyek az erőforrás-szűkösség közepette segítenek a célrendszer kialakításában, illetve támogatják a stratégia megvalósításának folyamatát.

Van olyan álláspont (lásd Anthony–Govindarajan, 2009), amely megkülönbözteti a **stratégiaalkotást és a stratégiai tervezést**: a stratégiaalkotás kifejezést a stratégiai célrendszer kialakításának és a követendő stratégia elfogadásának folyamatára használja, míg stratégiai tervezés alatt a stratégia hatékony és eredményes megvalósításához (implementálásához) szükséges akciók megtervezését érti. Álláspontunk szerint a megfelelő, megalapozott célok kitűzése, illetve a megvalósítás tudatos irányítása elválaszthatatlanok egymástól, így tananyagunkban a stratégiaalkotást és a stratégiai tervezést szinonimaként használjuk, de egyben fel is hívjuk a figyelmet arra, hogy a stratégiai tervezés folyamata nem ér véget a célokat tartalmazó dokumentum elfogadásával. Azt a teljes folyamatot, amely a célkitűzések meghatározásától a célok elérését szolgáló akciók megtervezésén át a megvalósítás értékeléséig, monitorozásáig és a szükséges visszacsatolások megtételéig tart, a **stratégiai menedzsment (vagy stratégiai irányítás)** elnevezéssel is szokták illetni. A stratégiai menedzsment egy olyan rendszerszemléletű, komplex megközelítésmód, amely „a stratégiai folyamatot a stratégiaalkotás és a stratégiamegvalósítás integrált egységének tekinti” (Balaton et al., 2011:19).

A közzsférában alapvetően **háromféle stratégiatípussal** találkozhatunk: a **szakpolitikai** (szakágazati) **stratégiaiával**, az **intézményi stratégiával** és a **funkcionális stratégiával**. Meg kell jegyezni, hogy ez a hármas tagolás egy alaptipizálást jelent, a gyakorlatban – időtávok, szereplők, témakörök szerinti tagolás alapján – a stratégiai irányítás rendszere ennél többféle stratégiatípust definiálhat (mint ahogyan a kormányzati stratégiai irányítás kereteit meghatározó 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet ezt meg is teszi). Tananyagunkban az univerzális megközelítés jegyében és a könnyebb érthetőség kedvéért a hármas alaptipizáláshoz tartjuk magunkat.

A stratégia és a stratégiai menedzsment a közgazdasági és üzleti képzések tematikájában előkelő helyet foglal el (és fontosságánál fogva sok más diszciplína képzési programjainak rövid közgazdasági-üzleti kurzusaiban is megjelenik). Fontos azonban leszögezni, hogy az üzleti képzések stratégiai menedzsment tananyagaiban foglaltak csak részben alkalmazhatók a közzsféra esetében: az ott tanult koncepciók és modellek ugyanis elsősorban a piaci versenyfeltételek mellett értelmezett vállalati stratégiaalkotásra érvényesek, a közzsférában mind a célrendszer (társadalmi, sokszor pénzben, profitban nem mérhető célok), mind a szereplők köre (versengő vállalatok helyett egymással kooperáló szervezetek) különbözik. A közzsférában a stratégiai tervezés ezért a stratégiai menedzsment (strategic management) mellett nagyban épít a közpolitikai elemzés és értékelés (public policy analysis and evaluation) eszközrendszerére is.

A versengésre építő stratégiai menedzsment irodalmát ugyanakkor elfelejteni sem kell: a közzsférában is, főként a közzszolgáltatások nyújtásában szép számmal akadnak olyan helyzetek, amikor a közzsféra szervezetei egymással (vagy akár a magánszektorral vagy a non-profit szektorral) versenyezve nyújtják szolgáltatásaikat (példa lehet erre a versengővé tett közlekedési közzszolgáltatások, de az állami felsőoktatási intézmények is komoly küzdelmet folytatnak egymással a diákokért). Azt, hogy egy szereplő ilyen körülmények között milyen stratégiával kíván érvényesülni, a **versenystratégia** kifejezéssel írhatjuk le: a versenystratégia kialakítása során a szervezet azokat a tényezőket azonosítja, amelyek versenyelőnyt jelentenek számára.

A továbbiakban röviden bemutatjuk a stratégia három, fentiekben meghatározott alaptípusát, illetve a stratégiai tervezés általános folyamatát. Mivel a „Stratégiai menedzsment” című e-tananyag (Révész, 2013) részletesebben is bemutatja a stratégiai tervezés során használható módszertanokat (ennek tanulmányozását ajánljuk is a stratégiai tervezés iránt érdeklődő olvasónak), ezért ebben a tananyagban – az ott megtanulható ismereteket kiegészítve – a szakpolitika-alkotás folyamatára, illetve a szakpolitikai stratégiák és az intézményi stratégiák kapcsolatára fókuszálunk.

## A stratégiák alaptípusai a közsférában

A közszektorbeli alaptípusok szerint háromféle stratégiát különböztethetünk meg.

A **szakpolitikai (szakágazati) stratégia** egy adott szakpolitikai terület (ágazat, alágazat) távlati (közép- és hosszú távú) célkitűzéseit meghatározó és a célok eléréséhez szükséges beavatkozási pontokat és akciókat leíró, azok végrehajtásához eszköztudást (forrásokat, időzítést, felelősséget) rendelő dokumentum. A szakpolitikai stratégiának jellemzője, hogy nemcsak egy szervezetre vonatkozik, hanem a célkitűzéseket köz- és magántulajdonú, illetve nonprofit szervezetek szélesebb körére, akár a társadalom egészére kiterjedően határozza meg, sokszor több szakterület, szakágazat működési területét is érintve, továbbá a stratégia végrehajtásában is szervezetek széles körére (vagy akár a gazdasági szereplőkre és az állampolgárokra is) támaszkodik.

Ennek az átfogó jellegnek a legfontosabb következménye a stratégiai tervezés folyamatára nézve az, hogy érintettek széles körét kell bevonni. A szakpolitikai stratégiaalkotás ebben az értelemben nagyon közel áll magának a (köz)kormányzásnak a fogalmához (a kormányzást itt nem politikai irányítási értelemben, hanem a „public governance” angol kifejezés értelmében használva). A (köz)kormányzás azt a „folyamatot jelenti, amely során az érintettek egymással kapcsolatba kerülnek annak érdekében, hogy a közpolitikák [szakpolitikák] eredményeit befolyásolják”. (Bovaird-Löffler, 2003:6)

Maga a szakpolitikai terület (és így egy készülő szakpolitikai stratégia által lefedett terület, illetve annak határai) általános érvennyel nem határozható meg. Ezt befolyásolhatják a megszokott szervezeti határok (vagy éppen azoknak az átlépése), a tervezett beavatkozások által érintett szereplők köre, külső (pl. uniós) meghatározottság, de a területhatárok időben is változhatnak. Egy-egy szervezet sokféle szakpolitikai stratégiában is érintett lehet (például a kórházak érintettek az egészségügyi stratégiában, fejlesztéspolitikai stratégiában, területfejlesztési stratégiában, drogmegelőzési stratégiában és még számos más esetben is).

Az **intézményi stratégia** egy adott szervezet távlati (közép és hosszú távú) célkitűzéseire és azok elérési módjára vonatkozó dokumentum. Az intézményi stratégia tartalmát, de már annak jellegét is erőteljesen befolyásolja, hogy pontosan milyen szervezetről van szó.

Az irányítási feladatokat ellátó, a jogszabályi környezetet alakító minisztériumok esetében az intézményi stratégia jórészt az adott minisztérium felelősségi körébe tartozó szakpolitikák működtetésére vonatkozik, azaz a célkitűzéseket nemcsak a saját szervezetükre vonatkoztatva, hanem szakterületekre, ágazatokra érvényesen alakítják ki.

A valamely terület irányításáért, felügyeletéért felelős szervezetek (hatóságok, ügynökségek) hatásköre már pontosabban meghatározott: alapító okiratuk kijelöli azt a feladatkört, amelyet hatékonyan és eredményesen kell ellátniuk, figyelembe véve természetesen a működésüket befolyásoló szakpolitikák tartalmát (amelyek jellemzően egy hatóság feladatkörének átalakításán keresztül jelzik is a célkitűzések változását). Ezekre a szervezetekre ugyanakkor az is jellemző, hogy a szakpolitikai célokat nem saját magukban, hanem az általuk irányított vagy felügyelt szervezetek tevékenységének eredményeképpen tudják elérni – így stratégiájuk nagy arányban tartalmaz olyan elemeket, amely a szakterület más szereplőinek működésére is vonatkozik. A területi tagozódásnak megfelelően ilyen típusú szervezetekben gyakran előfordul, hogy területi szervei is vannak, az alacsonyabb szintű célkitűzések pedig valamilyen mértékben különbözhetnek is területenként – a helyi prioritásoknak megfelelően (pl. egy régió vagy megye területfejlesztési stratégiája az országostól eltérő fókuszpontokat fogalmazhat meg az egyes szakterületek és azok irányítói számára).

Az üzleti szektorban megszokotthoz leginkább hasonló értelemben az egyes közszolgáltatók esetében beszélhetünk az intézményi (vagy az érvényes jogi forma függvényében: vállalati) stratégiáról. Az adott szervezet feladatköre pontosan meghatározott, a rá vonatkozó szabályok és finanszírozási viszonyok közepette az intézményi stratégia azt definiálja, hogy a szervezet hogyan valósítsa meg a rá bízott feladatokat a lehető leghatékonyabban és – amennyire rajta múlik – hozzájárulva a szakpolitikai célok teljesítéséhez.

A **funkcionális stratégiák** a szakpolitikai és intézményi stratégiák megvalósításához szükséges egyes erőforrások biztosításával kapcsolatosak (Drótos, 2011). A leggyakoribb funkcionális stratégiák a következők:

- személyügyi (HR);
- informatikai (IT);
- pénzügyi-gazdálkodási;
- beszerzési-logisztikai;
- létesítménygazdálkodási-karbantartási.

A közsférában a funkcionális stratégiák különlegessége, hogy jellemzően nem teljesen az egyes szervezetek alakítják ki, vezetik le intézményi stratégiáikból, hanem általában valamilyen központi kialakított funkcionális stratégiához kell alkalmazkodniuk. Ilyen központi funkcionális stratégia például a kormányzati személyügyi stratégia (amit a kormánytisztviselők foglalkoztatására vonatkozó jogszabályok és központi előírások képeznek le), de ilyen stratégiának tekinthető magának a közbeszerzésnek a szabályrendszere is. Látni kell, hogy ezek a központi funkcionális

stratégiák csak kereteket (adott esetben korlátokat) biztosítanak: az egyes szervezetek esetében alapvető fontosságú, hogy ezeken a kereteken (korlátokon) belül alakítsák ki azt a saját célrendszert, ami a saját intézményi stratégiájukban foglaltak megvalósításához szükséges – az adott erőforrások esetében. Például egy pénzügyi irányító hatóságnak egészen más munkaerőpiaci helyzetben kell munkavállalókat vonzania, mint egy alacsonyabb átlagfizetést nyújtó szektorbeli intézménynek, aminek következménye kell hogy legyen az intézményi HR-stratégiára is.

### A stratégiai tervezés általános folyamata

Drótos (2011) alapján „a stratégiaalkotás (vagy stratégiai tervezés) egy strukturált folyamat, amely a szervezeti feltételrendszer (külső környezet és belső adottságok) elemzéséből, a korábbi stratégia értékeléséből, majd az új stratégia fő összetevőinek meghatározásából és több lépcsőn keresztüli lebontásából áll [...]”. A stratégiai tervezés folyamatának lépéseire számos modellt ismerünk, amelyeket akár általános érvénnyel, akár a fenti háromféle alapvető stratégiatípus egy-egy elemére érvényes módon alakítottak ki, sőt, még az egyes funkcionális stratégiai típusokra is léteznek specifikus ajánlások. A tananyagunk nem célja, hogy ebbe részletesen belemenjen, így itt csak azokat a lépéseket emeljük ki, amelyek a legáltalánosabban, minden stratégia esetében felmerülnek.

A **stratégiai tervezés folyamata** ez alapján három elemből áll:

- **helyzetértékelésből**, ami a jelenlegi helyzet, a külső-belső környezet értékelése mellett az esetleges korábbi stratégia megvalósulásának az értékelését is magába foglalja;
- a **stratégiai célállapot és a stratégiai célok kitűzéséből**, amihez jellemzően egy többlépcsős folyamat eredményeképpen jutunk el (azaz a stratégia elfogadása hosszas elemző, előkészítő, egyeztető munka eredménye lesz), és ami indikátorok segítségével mérhető formában is meghatározza a célokat;
- a **megvalósítási tervből** (implementációs tervből), ami az érintett szereplőkre lebontva határozza meg a feladatokat, a feladat teljesítésének mérési módját, a határidőket és a hozzá rendelt erőforrásokat.

Fontos látni, hogy ez a három lépés összefüggő, de nem egymásból következő lépéseket takar: a helyzetértékelés során feltárt problémákat többféle, egymástól eltérő stratégia is képes lehet kezelni, és egy kiválasztott stratégia végrehajtásának is többféle lehetséges megvalósítási módja lehet. Látszik az is, hogy a megalapozott stratégiai tervezésnek központi eleme a mérés, az indikátorok használata. A méréssel kapcsolatos alapvető fogalmakat a „Stratégiai menedzsment” című e-tananyag tartalmazza, ezért ezekre e helyütt nem térünk ki.

A stratégiai tervezés folyamata annyiban ciklikus, hogy a megvalósítást monitorozzuk és értékeljük, majd az újabb stratégiai tervezési körben az ennek során kapott eredményeket beépítjük (a helyzetértékelésnek ezért része a korábbi stratégia értékelése és felülvizsgálata).

### A szakpolitika-alkotás folyamata

A szakpolitikák (vagy közpolitikák, angolul public policy) kialakítása a „szakpolitika-alkotás” (policy making) folyamatát jelöli. A stratégiai tervezés általános lépéseinek megfelelően ez is egy ciklikus folyamatként írható le, amelynek legfontosabb lépései Dunn (2007) alapján az alábbiak:

- **Problémadefiníció** (agenda setting): az első lépés során kerül azonosításra az a probléma, amit a szakpolitika-készítés folyamata során meg kívánunk oldani. A megfelelő problémadefiníció azért lényeges, mert előfordulhat, hogy egy szakpolitikai beavatkozás azért nem lesz eredményes, mert rosszul megállapított problémát kívánt megoldani. A problémát sokféle szereplő azonosíthatja (politikai szereplők, közigazgatás, szakértők, más érintettek), de a későbbi eredményes beavatkozás feltétele (de legalábbis előmozdítója) az, hogy a problémáról alkotott nézetek megegyezzenek a folyamatot befolyásoló szereplők körében.
- **Szakpolitika-tervezés** (policy formulation): javaslat készül a probléma megoldására, jellemzően több alternatíva formájában. A „több alternatíva” célszerűen nem azt jelenti, hogy néhány részletkérdés esetében van választási lehetőség, hanem azt, hogy a megoldási javaslatok egymástól lényeges pontokon különböznek (természetesen mindeközben nem cél megvalósíthatatlan tervvariánsok tömeges elkészítése).
- **Szakpolitika elfogadása** (policy adoption): a javaslatok közül a döntéshozó kiválasztja a megvalósítandó opciót. Ez a szereplő lehet a törvényhozás, de – alacsonyabb rendű beavatkozások esetén – a végrehajtó hatalom is.
- **Szakpolitika-végrehajtás** (policy implementation): az elfogadott szakpolitika megvalósítása számos szereplőn múlhat, s jellemzően múlik is. A végrehajtás érdekében fejlesztések lehetnek szükségesek, akár a közigazgatás, akár a befolyásolni kívánt szereplők oldaláról. Ennek idő- és erőforrásigénye van, az erőforrásokat pedig tervezni és mozgósítani kell. A végrehajtás igényeit természetesen már a tervezés során előre kell jelezni, hiszen célszerű elkerülni egy a gyakorlatban megvalósíthatatlan szakpolitika elfogadását. Mivel a szakpolitika-terve-

zési lépés során szükségszerűen csak nagy vonalakban lehet megtervezni az egyes alternatívák végrehajtását, ezért az implementációs szakaszban is számos tervezési feladat merül fel.

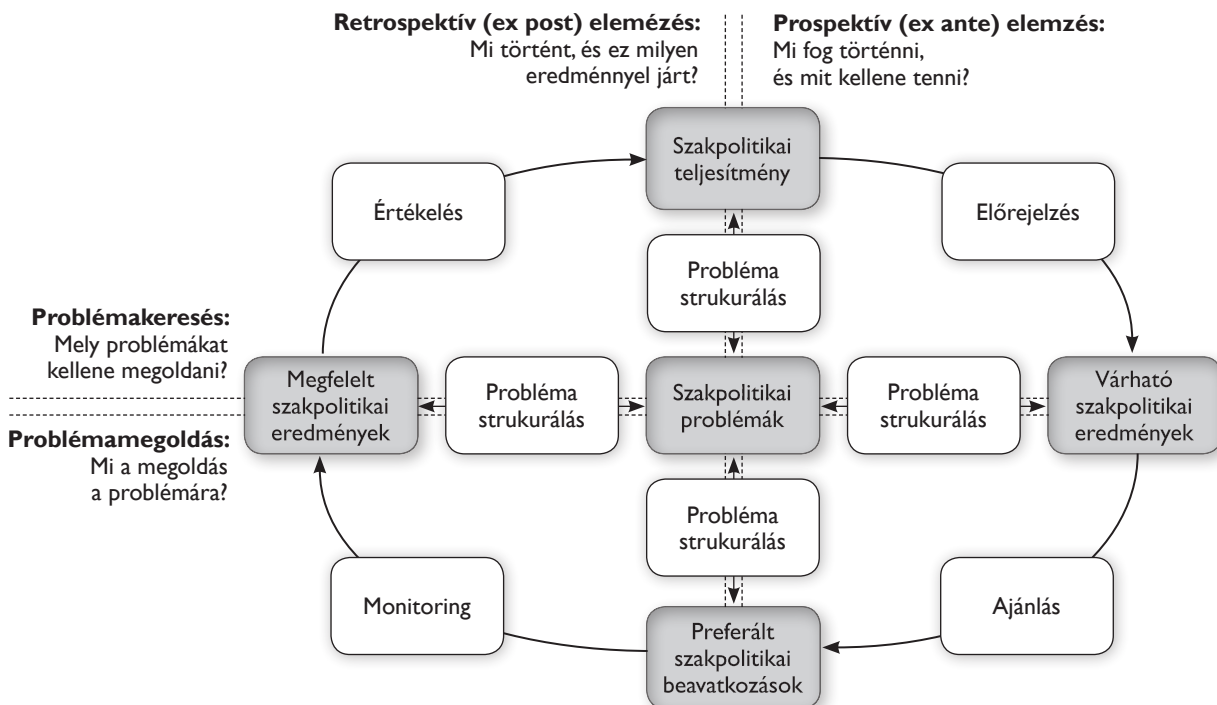
- **Szakpolitika-értékelés** (policy evaluation): annak a megítélése, hogy az elfogadott szakpolitika implementációja megtörtént-e, hogyan történt meg, és a mérhető eredmények összhangban vannak-e a beavatkozással kapcsolatos célkitűzésekkel. Az értékelés eredményei egyben alapul szolgálnak a jövőbeli beavatkozásokhoz: információt szolgáltatnak a szakpolitikai tervezéshez, illetve újabb problémákra mutathatnak rá, befolyásolva ezzel a problémadefiniációt is.

A ciklus megfelelő működtetéséhez multidiszciplináris háttérre van szükség. Dunn (2007:1) definíciója alapján „a **szakpolitikai elemzés** [public policy analysis] egy olyan multidiszciplináris vizsgálati folyamat, amely olyan információk előállítására, kritikus értékelésére vagy kommunikálására szolgál, amelyek a szakpolitikák megértéséhez és fejlesztéséhez felhasználhatóak.” A szakpolitikai elemzés egyfelől leíró jellegű, mivel az egyes szakpolitikák esetében értéksemleges – tudományos módszertani alapossággal – tesz megállításokat a fennálló ok-okozati viszonyokra vonatkozóan, másrészt viszont normatív, mivel magába foglalja a szakpolitikai célok és eszközök meghatározását is, amely célok között a választás nem tudományos jellegű, hanem értékválasztást feltételező döntés.

A szakpolitikai elemzés módszertani eszközei a szakpolitikai ciklus alábbi eljárásaiban használhatók fel:

- **Monitoring:** a megfigyelt szakpolitikai eredményekről (vagy más néven kimenetekről, outcome-okról) szolgáltat információt.
- **Előrejelzés (forecasting):** a várható szakpolitikai kimenetekről ad információt (ebbe beleértendő a „be nem avatkozás” esetében várható kimenet és a különböző beavatkozási lehetőségek mentén valószínű kimenetek előrejelzése is).
- **Értékelés (evaluation):** az elvárt és a ténylegesen megfigyelt eredmények értékéről ad információt (azaz a szakpolitikai teljesítményről).
- **Ajánlás (recommendation):** a preferált szakpolitikákról, szakpolitikai beavatkozásokról ad információt.
- **Problémastrukturalás (vagy problémadefiniáció):** arról szolgáltat információt, hogy mely problémákat kell megoldani.

A szakpolitikai elemzés lehet **visszatekintő** (retrospektív, ex post) és **előrettekintő** (prospektív, ex ante). A monitoring és értékelés során retrospektív módon, az előrejelzés és szakpolitikai ajánlások megfogalmazása során prospektív módon történik az elemzési eszközök felhasználása (ld. pl. a készülő jogszabályok hatáselemzése). Az értékelés és előrejelzés elsődleges célja problémák azonosítása, míg a szakpolitikai ajánlások megfogalmazása, illetve a monitoring elsődlegesen a problémák megoldásáról, illetve a kiváltott hatások megfigyeléséről szól.



## A szakpolitikai és az intézményi stratégiák kapcsolata

A fenti alfejezetekből már számos ponton látszik, hogy a szakpolitikai stratégiák és az intézményi stratégiák szorosan kapcsolódnak egymáshoz: az intézményi stratégiáknak számos szakpolitika ad keretet, és a szakpolitikák végrehajtását meghatározza, hogyan épülnek be céljaik az intézményi stratégiákba. A kapcsolat alaposabb megértéséhez a **teljesítménymenedzsment** fogalmát hívjuk segítségül. Az OECD (1995) definíciója alapján a teljesítménymenedzsment „tágan értelmezve magába foglalja a szervezetek vezetését, a teljesítményinformációk értékelését, a monitoringot és a beszámolást. Szűkebb értelemben egy olyan irányítási ciklus, amelynek során meghatározásra kerülnek a programok teljesítménycéljai, a vezetőknek kellő mozgástere van ezeket megvalósítani, az aktuális teljesítményt mérik és erről beszámolóik készülnek, végül a teljesítményinformációkat felhasználják a programok finanszírozásáról, kialakításáról, működtetéséről és megszüntetéséről szóló döntésekhez.” (Governance in transition, OECD, 1995)

A teljesítménynek magának nincs egyértelmű meghatározása, Bouckaert és Halligan (2008) a közszféra teljesítményéről írt könyvükben a teljesítményt az „eredmények és kimenetek jellemzésére szolgáló általános koncepcióként” írják le. A közszférában a teljesítmény jellemzésére a 4E modell használható (Bouckaert, 2002; Bouckaert–Halligan, 2008), ahol a 4E a teljesítmény „szélességi tagozódására” vonatkozik (a 4E kifejezés az angol elnevezések kezdőbetűiből áll össze):

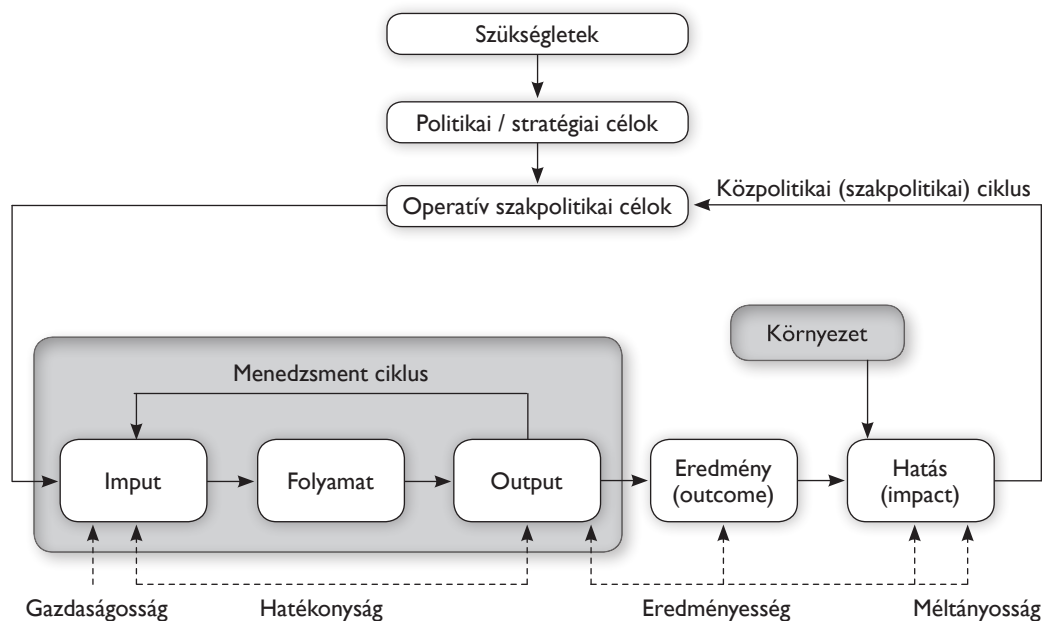
- **Gazdaságosság (economy):** a szervezet működéséhez szükséges erőforrások (azaz inputok) legalacsonyabb költség melletti beszerzésére vonatkozik (mutatóként meghatározva input/input arányt jelöl, például egy ágyra jutó nővérek száma).
- **Hatékonyaság (efficiency):** a szervezet működési folyamatai során előállított termékek és/vagy szolgáltatások (azaz outputok) és az ehhez felhasznált inputok arányára vonatkozik. A szervezet hatékonyabban működik, ha azonos outputot kevesebb input felhasználásával állít elő (például egy utaskilométert olcsóbban állít elő a szolgáltató).
- **Eredményesség (effectiveness):** a közszolgáltatások esetében gyakori, hogy a szervezeti output igazából csak egy „köztes terméknek” tekinthető, mivel az magasabb szintű társadalmi célok és szükségletek kielégítéséhez járul hozzá. Ezeket a kimeneteket nevezzük eredménynek (outcome) vagy – hosszabb távon értelmezett – hatásnak (impact). Az eredményesség azt jelöli, hogy az előállított termékek és szolgáltatások valóban hozzájárulnak-e a társadalmi szükségletek kielégítéséhez (például az egyetem által „előállított” diploma és diplomás diák jól szerepel a munkaerőpiacon, és gazdasági hasznot állít elő az ország számára). Általában jellemző, hogy a megfigyelt hatások alakulásában már sok más környezeti tényező is közrejátszik (például az egészségi állapotot az egészségügyi ellátórendszer csak részben befolyásolja).
- **Méltányosság (equity):** a közszolgáltatások esetében lényeges szempont, hogy a keletkező hasznok hogyan oszlanak el a társadalom tagjai között (valamilyen szociodemográfiai vagy földrajzi jellemző mentén). Szűkebb értelemben a méltányosság a hozzáférés egyenlőségére vonatkozik (pl. milyen esélyei vannak a kistelepekben élőknek, hogy jó minőségű közép fokú oktatáshoz jussanak).

A teljesítmény „mélységi tagozódása” szerint három szint különböztethető meg:

- **Makroszint:** a gazdaság egészének szintjén értelmezhető teljesítmény (ezt a magas szintű gazdasági mutatók vagy komplex mutatószámrendszerek, pl. a versenyképességi indexek írják le).
- **Mezoszint:** egy-egy ágazat, szakpolitikai beavatkozási terület szintjén értelmezhető teljesítmény (pl. hogyan teljesít a magyar egészségügy).
- **Mikroszint:** egy-egy szervezet szintjén értelmezhető teljesítmény (pl. mennyire jó egy-egy magyar egyetem).

A közszektor szervezeteinek irányításában két irányítási ciklus különböztethető meg: a közpolitikai ciklus és a menedzsmentciklus. Mindkettő sajátossága, hogy a jó teljesítmény elérése érdekében célkitűzés, eszközválasztás és mérés történik benne, azaz megjelennek a stratégiai tervezés lépései.





Forrás: Bouckaert (2002); Kiss-Révész (2011)

A **közpolitikai (szakpolitikai) ciklus** az egyes szakpolitikai területek stratégiai irányítását jelenti. A társadalmi szükségletek alapján politikai/stratégiai célok kerülnek meghatározásra, majd ezeket alsóbb szintű szakpolitikai célokká bontják le. Ezek az alsóbb szintű célok jelennek meg a szakpolitikai stratégiákban, és – a jogszabályi előírásokon és a finanszírozási ösztönzőkön keresztül – hatással lesznek a célokat ténylegesen végrehajtó közszolgálati szervezetek működésére is.

Az egyes közszolgálati intézmények vezetői – a szakpolitikai stratégia és az ebből következő ösztönzők által megszabott téren belül – elsősorban azért felelősek, hogy a megkívánt (és a közpolitikai célkitűzések által „megrendelt”) outputokat az elvárt minőségben, a lehető leghatékonyabban előállítsák. A **menedzsmentciklus** jelöli tehát az intézményi szintű stratégiai menedzsmentet.

A közvetlen eredmények (és magasabb szinten a társadalmi hatások) értékelése visszavezet a közpolitikai ciklusba: az értékelés során derül ki, hogy a közpolitikai beavatkozás a tervezett céljait elérte-e, azaz eredményesnek tekinthető-e. Az eredményesség egyfelől azon múlik, hogy a közszolgáltatók megfelelő minőségben és hatékonysággal állították-e elő az outputjaikat, összetett hatások jelentkezése esetén pedig attól is, hogy a szakpolitika a megfelelő outputokat megfelelő összetételben „rendelte-e meg” (például egy átképzési programot le lehet bonyolítani kevés erőforrással, hatékonyan, de ha az adott végzettségre nincsen igény, akkor a szakpolitika hiába „rendelte meg” és fizette ki). Az értékelés ezen kívül még kiegészül a méltányossági szempont figyelembe vételével is, és az értékelés eredményei beépítésre kerülnek a jövőbeli szakpolitikai stratégiákba.

Megjegyzendő a fenti modell kapcsán, hogy ez elsősorban a közszolgáltatások szakpolitikai irányítása és a közszolgáltató szervezetek vonatkozásában használható, egy minisztérium menedzsmentciklusának (intézményi szintű stratégiaalkotásának) leírására kevésbé, hiszen a minisztériumi működés elsődleges outputja éppen az a szakpolitika, amivel a szektor szereplőire hatással kívánnak lenni. Az a viszonyrendszer ugyanakkor akár itt is értelmezhető, hogy milyen kormányzati működésre vonatkozó stratégiák és feltételek kellenek ahhoz, hogy az egyes szereplők minél jobb szakpolitikákat tudjanak alkotni (a kormányzati teljesítmény mérésével és fejlesztésével kapcsolatos ismeretekbe azonban ebben a tananyagban nem megyünk bele).

## Projektmenedzsment

A **stratégiaalkotáshoz** (vagy stratégiai tervezéshez) **szorosan kapcsolódó terület a projektmenedzsment**, hiszen maga a stratégiaalkotási folyamat többnyire projekt formájában valósul meg (Drótos et al., 2011), valamint a tervezés eredményeképp létrejövő **megvalósítási terv** többek között projekteket is definiál. A projektmenedzsment ugyanakkor **a stratégiai tervezéstől függetlenül is értelmezhető** vezetési terület, hiszen a stratégia megvalósítását lehetővé tevő projekteken túl az operatív működést támogató projektek is léteznek a szervezetekben.

## A projektmenedzsment alapfogalmai

Ahhoz, hogy a projektmenedzsment jelentőségét és szerepét jobban megértsük, elengedhetetlen néhány fogalom tisztázása. Projektek a legtöbb szervezetben léteznek, még akkor is, ha nem így nevezik őket.

A **projekt** valamilyen **egyedi eredmény elérése érdekében, adott erőforrás- és költségkerettel, meghatározott időkereten belül végzett tevékenységek sorozata** (Balaton et al, 2007, 145. oldal alapján). A projektek e meghatározás alapján olyan komplex feladatok, amelyek megfelelnek a következő kritériumoknak:

- van **kezdesi és befejezési dátuma**;
- előzetesen meghatározott követelményeknek, azaz **minőségre, költségekre és erőforrásokra vonatkozó elvárásoknak** felel meg;
- **konkrét és egyedi eredmények**, célok érdekében vállalták (azaz nem a szokványos, rendszeresen ismétlődő feladatokhoz kapcsolódik).

A projektek nagyon sokfélék, és a szervezetek minden szintjén előfordulhatnak. Vannak projektek, amelyek megvalósításában csak páran vesznek részt, míg más projektek több ezer embert mozgatnak. Időtartamuk szerint is nagyon különbözőek lehetnek, a néhány héttől a több év alatt megvalósítható feladatokig terjedhet az időtáv. A projektek érinthetnek csupán egyetlen szervezeti egységet, de akár egyidejűleg több intézményt is.

A **projektmenedzsment a projektkövetelmények teljesítése érdekében végzett tevékenységek során a tudás, képességek, eszközök és technikák alkalmazása** (PMBOK Guide, 2000, 6. oldal). A projektmenedzsment célja, hogy minél több lehetséges kockázatot előre jelezve, úgy szervezze meg (a tervezéstől a megvalósításon át az ellenőrzésig) az egyes tevékenységeket, hogy a projekt az összes felmerülő nehézség ellenére a lehető legsikeresebben valósuljon meg.

A projektek több szempont alapján is csoportosíthatók. **A projekt eredményének tartalma, témája szerint** az alábbi **projekt típusok** a leggyakoribbak:

- **Beruházási projektek:** eredményük műszaki paraméterekkel jól leírható, teljesítésük meghatározó erőforrása materiális jellegű;
- **Kutatási és fejlesztési projektek:** az elérendő cél kvantitatív módon jól rögzíthető, a materiális jellegű erőforrások mellett a nem-anyagi jellegű erőforrások is meghatározóak;
- **Szervezetfejlesztési projektek:** eredményük kvantitatív módon jellemzően nem rögzíthető, céljuk egy szervezet működésének és /vagy működése keretfeltételeinek új minősége, főként szellemi (nem-anyagi jellegű) erőforrások bevonásával.

A projektek egy másik népszerű tipizálása **a teljesítésben résztvevők szerint** történik:

- **Belső projektek:** az eredmény létrehozását a projekttulajdonosi szervezet saját erőforrásaival végzi;
- **Külső projektek:** az eredmény létrehozását a projekttulajdonosi szervezettel szerződésben álló külső szereplők végzik;
- **Vegyes projektek:** az eredményt a projekttulajdonosi szervezet és a vele szerződéses viszonyban lévő külső közreműködők közösen hozzák létre.

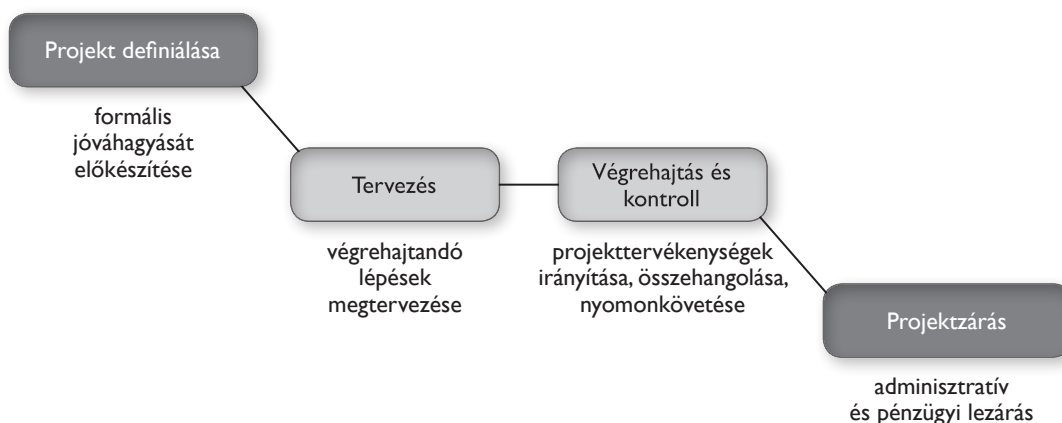
Megkülönböztethetünk továbbá **stratégiai és operatív projekteket**. Az előbbieket a szervezeti stratégia megvalósítását támogatják, míg az utóbbiak a meglévő folyamatok, tevékenységek hatékonyságának javítására, illetve a költségek csökkentésére irányulnak (Balaton et al, 2007).

A projektek olyan komplex feladatok, amelyek egyedi eredmények elérését célozzák, ezért bizonyos mértékű kockázatot, bizonytalanságot rejtnek magukban. A projekteket a kockázatok mérséklése, a tudatos tervezés és a nagyobb kontroll érdekében szakaszokra bontják. Ezt a szakaszolást a szakirodalom **projektciklus** néven tárgyalja.

A szakirodalomban **a projektciklus többféle szakaszolása is ismert**, legtöbbször négy vagy öt szakaszt különböztetnek meg egymástól, de akár kilenc-tíz szakasza is lehet egy projektnek (PMBOK Guide, 2000, 14. oldal).

**A leggyakrabban az alábbi szakaszok azonosíthatók:**

1. **Projektek definiálása:** ebben a szakaszban történik az igények megfogalmazása és a megoldási lehetőségek vizsgálata. Meghatározásra kerül a projekt célja, tartalma, valamint készül egy hozzávetőleges ütemezés és költségvetés. E szakasz célja a projekt formális jóváhagyásának, elfogadásának előkészítése.
2. **Projekt tervezése:** Ebben a szakaszban történik a hatókör (terjedelem) pontos meghatározása, a projekt-team kiválasztása, a projektszervezet működési kereteinek kialakítása, a részfeladatok és tevékenységek részletes megtervezése (sorrend, időzítés, erőforrások, kockázatok, kommunikáció).
3. **Végrehajtás:** a projekteredmény létrehozása, esetleges változások kezelése, kommunikáció. E szakasz fontos része – és jelentőségénél fogva gyakran külön szakaszként is megjelenik – a folyamatos minőségellenőrzés, **monitoring és kontrolling**, azaz a tervezett és a tényleges megvalósítás közötti különbségek elemzése, a problémák és kockázatok időben való észlelése.
4. **Projektzárás:** ebben a szakaszban történik meg a projekt eredményének dokumentált átadása, a projekt-team megszüntetése, a végső pénzügyi teljesítés, valamint a projekt értékelése.



A következő fejezetpontokban röviden áttekintjük a projekttervezés, megvalósítás és lezárás legfontosabb feladatait.

## Projekttervezés

A projektötlet elfogadását követően a projektben közreműködők összegyűjtik és rendszerezik a projekt által megoldandó releváns problémákat, rögzítik a prioritásokat, felállítják a projekt-teamet, lebontják a célok eléréséhez szükséges tevékenységeket, rögzítik a főbb mérföldköveket és döntési pontokat, felméri és értékeli a kockázatokat, kijelöli a sikeres projekt kritériumait, a megvalósítás költség- és határidőkereteit (Balaton et al, 2007).

Mivel a projektek jellemzően komplex feladatok, ezért **kritikus a részfeladatok és tevékenységek megfelelő meghatározása**, valamint **a részfeladatok közötti összefüggések és az esetleges függőségi viszonyok** feltérképezése. A tevékenységek sorrendjének kialakításakor figyelembe kell venni a részfeladatok elvégzésének idő- és erőforrásszükségletét.

A projektek **pénzügyi megtervezése** szintén e szakasz feladata. A **költségbecslés** jellemzően a definiált részfeladatok szerint történik. Bizonyos projekteknél célszerű **költség-haszon elemzést** is végezni, amely számba veszi és összeveti a projekt összes költségét és hasznát. A költségek között megjeleníti az elsődleges költségeken túl a másodlagos (vagy externális) költségeket (pl. a projekt környezetkárosító hatásainak kivédése érdekében tett lépéseket), valamint az egyéb kapcsolódó költségeket is. A hasznok figyelembevételénél szintén törekedni kell közvetlenül, illetve a hosszabb távon jelentkező, és a nem (vagy nehezen) számszerűsíthető hasznok meghatározására.

A projekttervezés fontos eleme a **projekt munkacapatának kialakítása**. Kulcsszerepe van a sikerességben a **projektvezetőnek**, akinek kiválasztása általában már a projekt definiálásának szakaszában megtörténik. A projektvezető legfontosabb feladatai az alábbiakban összegezhetők:

- Részvétel a projekttervezésben (célmeghatározás, ütemezés, erőforrás-tervezés, stb.);
- Részvétel a projektszervezet működési kereteinek kialakításában, a feladatok és hatáskörök meghatározása;
- A projektcsapat munkájának irányítása;
- Kommunikáció biztosítása a projekt szereplői között;
- A projekt végrehajtásának ellenőrzése, nyomon követése, dokumentálása.

A projekt lényeges szereplője a **megrendelő**, aki dönt a projekt indításáról, és aki biztosítja a projekt pénzügyi fedezetét. A **projektszponzor** a megrendelő képviselője. Legfontosabb feladata, hogy megfelelő felelősséget és hatáskört adjon a projektvezetőnek, valamint biztosítsa a projekt működéséhez szükséges kereteket, erőforrásokat.

### Példa: a stratégiaalkotás mint projekt megtervezése

A stratégiaalkotást (vagy stratégiai tervezést) komplexitása, időigénye és a nagyszámú érintett miatt érdemes projektként definiálni és részletesen megtervezni (Drótos et al, 2011, 187. oldal). A legfontosabb tervezési, előkészítési feladatok egy stratégiaalkotási projekt esetében az alábbiakban összegezhetők:

- A stratégiaalkotásban részt vevő vezetők és egyéb érintettek kijelölése: egy stratégiaalkotási projekt aktív közreműködést igényel a felsővezetők és a különböző területek vezetői részéről. A vezetőkön túl az operatív munkatársak és természetesen a projektvezető is kritikus szerepet játszanak a projekt sikeres végrehajtásában.
- A stratégiaalkotás módszertanának meghatározása: mivel a stratégiai tervezésnek számos lehetséges módszere létezik, gondos tervezést igényel az adott szervezethez, időkorlátokhoz, vezetői preferenciákhoz leginkább illő és alkalmazható módszerek kiválasztása.

- Részletes feladat- és ütemterv összeállítása, projektszakaszok és eredmények meghatározása.
- Kockázatok feltérképezése és előzetes kezelése (pl. időben elhúzódó projekt, hiányzó felsővezetői elkötelezettség, stb.).

## A projekt megvalósítása

Ebben a szakaszban indul el és valósul meg a projekt. Itt válik igazán lényegessé a projektmenedzsment minősége. A sikeres megvalósítás érdekében kiemelt szerepe van – a tervezett részfeladatok pontos végrehajtásán túl – a tevékenységek és köztes eredmények folyamatos nyomon követésének és a kommunikációnak.

**A projekt megvalósításának nyomon követése** (más néven projektmonitoring vagy projektcontrolling) a tervezett ütemezés, költségvetés, a projekteredmények minőségének ellenőrzését, és a felmerülő kockázatok figyelemmel kísérését jelenti. Része a folyamatnak a tervezett és a tényleges folyamatok különbségeinek feltárása, a kockázatok és problémák kezelése, az esetleges változtatások végrehajtása.

A **kommunikáció** egyaránt fontos a projekt-team tagjai között és a projektben érintett egyéb szereplőkkel is. A kommunikáció célja, hogy az érintettek megértsék és elfogadják a projekt céljait, közös felelősségüknek tekintsék a projekt sikerét. Számos kommunikációs eszköz segítheti a projekt elfogadását és a támogató légkör kialakítását (tájékoztatás, konzultációk, érintettek aktív bevonása, stb.).

## Logikai keretmátrix

A projektek megtervezésének és megvalósításának egyik népszerű eszköze az ún. logikai keretmátrix. Ez a módszer **egy láncra fűzi fel a tervezést és a végrehajtást, keretet ad a stratégiai gondolkodáshoz, segíti a projekt megértését, elemzését, és nem utolsósorban az európai uniós fejlesztési programok egy közkedvelt eszköze.**

A mátrix nem más, mint a projektben szereplő erőforrások, tevékenységek, outputok, eredmények, hatások közötti logikai kapcsolatrendszer rendszerezett és egyértelmű vizuális megjelenítése. A 16 mezőből álló keret rögzíti azokat a szempontokat, amelyek logikus átgondolása fontos lehet egy jó projekt felépítéséhez, megvalósításához (1. ábra). A mezőkben található számok jelzik, hogy milyen sorrendben célszerű átgondolnunk az egyes tényezőket, a nyilak az egyes elemek összefüggéseit jelölik.

Projekt leírása	Objektíven értékelhető eredményességi mutatók/indikátorok	Ellenőrzés forrásai és eszközei	Feltételezések és kockázatok (külső tényezők)
1. Általános (hosszú távú, átfogó) célok	15. Hatás indikátorok	16. Az indikátorok forrásai	
2. Projekt konkrét célkitűzése	13. Cél indikátorok	14. Az indikátorok forrásai	8. Feltételezések és kockázatok
3. Várt eredmények	11. Eredmény indikátorok	12. Az indikátorok forrásai	7. Feltételezések és kockázatok
4. Tevékenységek	9. Eszközök	10. Információforrások	6. Feltételezések és kockázatok
1. ábra			5. Előfeltételek

A sorok a tervezés szintjét jelölik, felülről lefelé haladva egyre inkább ráközelíthetünk a tervezett projekt konkrétumaira:

- A legfelső sorban a projekt szélesebb kontextusáról beszélünk;
- A második sor a projekt céljainak szintje, itt adjuk meg a projektünk konkrét célkitűzését, vagyis azt a jövőbeli állapotot, amit el szeretnénk érni;
- A harmadik sor a projekt tevékenységeinek következtében létrejövő eredmények szintjét mutatja;
- A negyedik sor a végrehajtás szintje, itt kell felsorolni az eredmények létrehozásához szükséges tevékenységeket.

A második oszlop tartalmazza az értékeléshez szükséges mutatószámokat. A tevékenységeknél nem mutató szerepel, hanem az erőforrások konkrét felsorolása. A harmadik oszlop az indikátorok információforrását adja meg, míg az utolsó oszlop azokat a projektmenedzsment hatókörén kívül eső tényezőket tartalmazza, amelyek kritikusak a projekt sikere szempontjából. Ez alapján az eredmények elérése a megfelelő feltételezések teljesülése esetén a projektcél megvalósulásához vezet, és az a további feltételek teljesülése esetén hozzájárul a stratégiai célok teljesüléséhez.

A logikai keretmátrix összeállításához elengedhetetlen a kritikus tényezők és kockázatok azonosítása, valamint projekt monitoringjához szükséges mutatók (indikátorok) és azok információforrásainak előzetes végiggondolása. A módszer kétségtelen előnye, hogy mindezek az információk egyetlen dokumentumban kerülnek összegzésre.

## A projekt lezárása

A projekt lezárása a projekt formális befejezését jelenti. Ebben a szakaszban történik meg a projekteredmények dokumentált átadása és a projekt-team megszüntetése. A projekt lezárásának része a záró beszámoló elkészítése és a pénzügyi elszámolás. A projekteredmények átadása a megrendelőnek többnyire nem egyszeri alkalom, hanem egy folyamat. Ez persze függ a projekteredmény jellegétől, hiszen egy fizikai létesítmény (pl. épület) átadása rövidebb idő alatt megtörténhet, míg új szervezeti folyamatok kipróbálása, „üzembe helyezése” hosszabb időt is igénybe vehet.

## Minőségmenedzsment

A hazai közigazgatási intézmények körében egyre inkább ismertek és terjednek a különböző minőségmenedzsment eszközök. A minőségmenedzsment szoros kapcsolatban áll mind a stratégiai menedzsmenttel, mind a projektmenedzsmenttel.

A **minőségmenedzsment** az üzleti szférából származó megközelítés, ezen belül pedig eredetileg a termelővállalatok gyártási folyamatainak ellenőrzését és szabályozását szolgálta. A minőségmenedzsment kezdeteit – több más menedzsmentirányzathoz hasonlóan – Taylor munkásságától, a tudományos menedzsmenttől eredezteti a szakirodalom, ám a szakterület a második világháborút követően indult erőteljes fejlődésnek. Először Japánban tett szert nagy népszerűsége a minőségügy. Az Egyesült Államokba és Nyugat-Európába az ötvenes-hatvanas években jutott el a minőségmozgalom, ahol elsőként az üzleti szférában, majd a közszektorban is megjelent (Van Dooren, 2006).

A **minőség fogalma** az elmúlt évtizedekben egyre komplexebbé vált. A minőség fogalmának egyik első értelmezése az **előírásoknak való megfelelés**. Ez a megközelítés tulajdonképpen a szabványok, standardok szerinti működést tekinti minőségnek és alapvetően a gyártói felfogást tükrözi. A minőség mint **a szervezeti célkitűzésekhez való illeszkedés** egy másik domináns értelmezés. Lényeges szemléletváltást jelentett a **vevői elvárásoknak való megfelelés** minőségértelmezésként való megjelenése. Ez a megközelítés tette igazán lehetővé a minőségmenedzsment közszférában történő alkalmazását, természetesen a vevőfogalom megfelelő adaptációjával (ügyfelek vagy állampolgárok elégedettsége). A közszféra különböző területeinek reformjában az ügyfélbarát működés ugyanis igen hangsúlyos szerepet kapott. A vevőorientáció egy idő után az üzleti szervezetek esetében nem csupán a külső, hanem a belső fogyasztókat is magába foglalta. Bovaird és Löffler (2003) még tovább lép, és a közszolgáltatások minőségének megítélésakor **valamennyi érintetti csoport elvárásainak figyelembevételét** javasolja (pl. politikusok, szakértők, felhasználók) (Kiss-Révész, 2011).

## A minőségmenedzsment megközelítései, modelljei

Az alábbi táblázat áttekintést nyújt a minőségmenedzsment modellek fejlődéséről.

	Minőség-ellenőrzés	Minőség-szabályozás	Minőség-biztosítás	TQM – Teljes körű minőség-menedzsment
<b>Jellemző időszak</b>	II. világháború utáni időszak	1950-es évek elejétől az 1960-as évek végéig	1960-as évek végétől az 1980-as évekig	1980-as évektől napjainkig
<b>Minőség-értelmezés</b>	Műszaki normáknak, standardoknak megfelelés; gyártói felfogás	Célokra való megfelelés, alkalmazás a használat szempontjából; piaci felfogás	Vevői igényeknek való megfelelés	Vevői elégedettség maximalizálása, ill. főbb érintettek elvárásainak való megfelelés
<b>Alkalmazott módszerek</b>	Szabványosítás	Statisztikai módszerek	Minőségprojektek, minőségügyi rendszerek kiépítése	Folyamatos fejlesztés, a teljes szervezet mobilizálása
<b>Minőségügyi felelősség szervezeti megjelenése</b>	Minőség-ellenőrzési részlegek	Műszaki terület	Minden részleg	Valamennyi alkalmazott a vezetés közreműködésével

*Forrás:* TOPÁR, 2005 és BOVAIRD-LÖFFLER, 2003 alapján saját kiegészítésekkel

A minőségmenedzsment esetében hangsúlyos terület a **mérés**. A kvantitatív módon jól mérhető, az alaptevékenységet megragadó, **jellemzően nem pénzügyi mutatószámok** (pl. selejtszám, átfutási idő) mellett a **nehezebben számszerűsíthető információk és minőségi mércék** (pl. elégedettségi kérdőívek eredményei) csak a szakterület fejlődésének egy későbbi szakaszában kerültek alkalmazásra.

A minőségmenedzsment a fejlődése során egyre nagyobb területet fedett le a szervezeti (vállalati) működésből. **Mára a minőségmenedzsment a szervezeti működés egészét átfogó, a teljes irányítási ciklust támogató rendszerre fejlődött:** a minőség iránti vezetői elköteleződés megteremtését hangsúlyozza, és **a szervezet alsóbb szintjeiről jövő ötleteket figyelembe vevő, folyamatos fejlesztést állítja középpontba.**

## Minőségmenedzsment a közigazgatásban

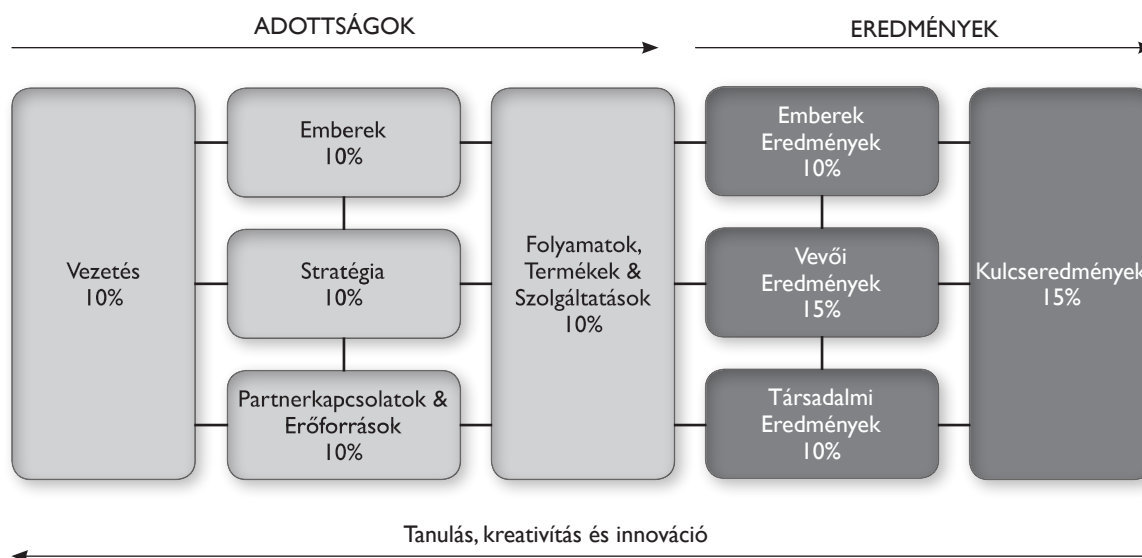
A különböző minőségirányítási rendszerek közül több is elterjedt a közszférában az utóbbi néhány évtizedben. Találkozhatunk **ISO-alkalmazásokkal** (International Organization for Standardization, [www.iso.org](http://www.iso.org)) és **kiválóságmodellekkel** is (pl. EFQM - European Framework for Quality Management, [www.efqm.org](http://www.efqm.org)). Az alábbiakban néhány kiválóságmodellt mutatunk be részletesebben.

A kiválóságmodelleket eredetileg az üzleti szektorban alakították ki (pl. a japán Deming-díj, az Egyesült Államokbeli Malcolm Baldrige-díj, vagy az európai EFQM modell), hogy a vállalatok egy önértékelési folyamat során megismerjék szervezetük erősségeit, gyengeségeit, és ezáltal megteremtsék a teljes körű minőségmenedzsment (TQM) filozófia bevezetésének alapjait. A kiválóságmodellek az önértékelésen túl külső értékelésre is alkalmasak, és a kiváló eredményeket elérő szervezeteket minőségdíjjal ismerik el.

Az **EFQM** szervezetet (European Foundation for Quality Management) az Európai Bizottság támogatásával 1988-ban alapította 14 nagy európai vállalat, a hálózat jelenleg több mint 800 szervezetet és 38 országot foglal magába. Az EFQM Üzleti Kiválóság Modellen alapuló Európai Minőségi Díjat 1991-ben hozták létre (<http://www.efqm.org>). Ezen alapul számos európai ország minőségdíja, így van ez Magyarországon is az 1996 óta létező Nemzeti Minőség Díj esetében. 1999-ben átalakították a modellt, ezzel a neve is változott. Az új név, „The EFQM Excellence Model” (elhagyták az „üzleti” kifejezést) azt tükrözi, hogy az új modell már nem kizárólag üzletorientált, hanem közszolgálati és nonprofit szervezetek körében is használható.

Az EFQM Kiválóság Modell az önértékelés egy olyan szisztematikus módszere, amely figyelembe veszi a szervezetek nagyfokú különbözőségét és azt, hogy a minőségi kiválóság igen sok különböző módon érhető el. Ez a modell is a TQM filozófiáján alapul, leírja a minőség összetevőit és súlyozza fontosságukat. A modell nem tartalmaz univerzálisan használható előírásokat, hanem csak a minőségi kiválóság eléréséhez szükséges szempontokat adja meg. Az EFQM modell minőséget leíró szempontrendszerét két egyenlő fontosságú részre osztható: az „adottságok” (enablers) és az „eredmények” (results) részterületére, amelyek 9 főkritériumot és 32 alkritériumot tartalmaznak. A modell struktúrája az alábbi:

Az EFQM modell felépítése<sup>1</sup>



EFQM Kiválóság Modell 2010 ©EFQM, magyar fordítás ©Szövetség és Kiválóságért KhE.

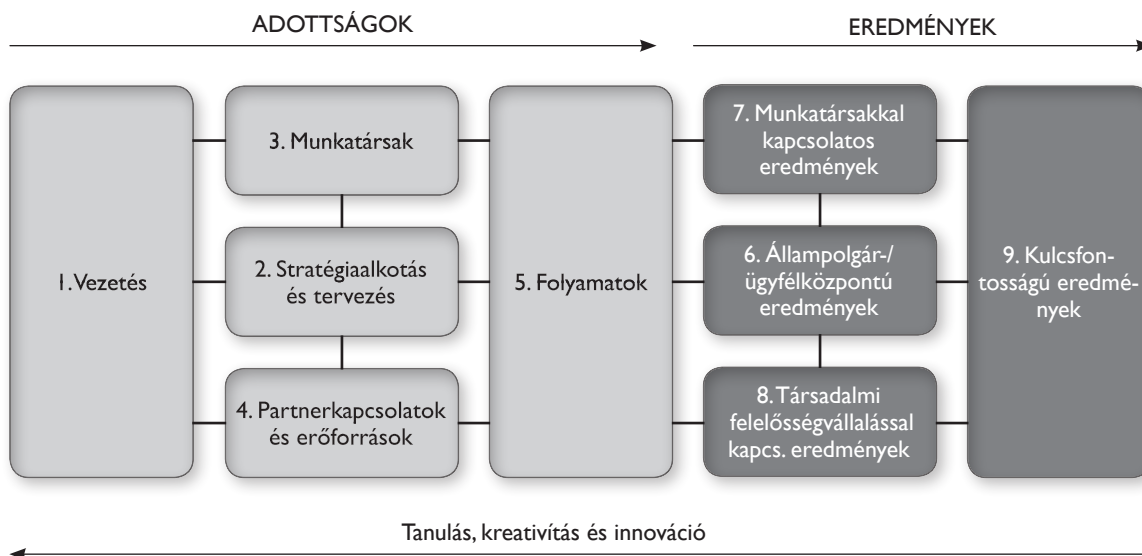
Az 1999-ben átalakított EFQM modell alkalmas közszektorbeli szervezetek számára is, és valóban egyre több közszolgálati szervezet alkalmazza a módszert. Az Európai Minőség Díj nyertesei között is egyre több közszektorbeli intézményt találunk (kórházakat, oktatási intézményeket), sőt külön kategóriát is meghirdetnek számukra (pl. a magyar Nemzeti Minőségi Díj közszolgálati kategóriája).

Az Európai Unió tagállamai 1998-ban elhatározták, hogy a minőségmenedzsment-technikák közigazgatási alkalmazásának támogatása érdekében kidolgoznak egy olyan rendszert, amely megfelelő eszköz lehet a közigazgatási szervezetek minőség szempontú továbbfejlesztésére. Így született meg 2000-ben a Közös Értékelési Keretrendszer, eredeti nevén a Common Assessment Framework (CAF), melynek tartalmát nemzetközi együttműködés keretében az EFQM szervezet, a német Speyeri Közigazgatási Akadémia és az Európai Közigazgatási Intézet (European Institute of Public Administration, EIPA) közösen alakították ki. A CAF modellel szemben alkotói négy elvárás támasztottak. Egyrészt, a TQM elveinek megismertetését, alkalmazását a közigazgatási szervekben, figyelemmel azok sajátosságaira. Ez tehát azt is jelenti, hogy nem általában a közszerkezetek számára hozták létre a modellt, ezért például egy egészségügyi vagy egy oktatási intézmény esetében további adaptáció szükséges. Másrészt, hogy támogassa a közigazgatási szerveknél a szervezeti önértékelést a helyzetkép feltárása és a javítást célzó intézkedések meghozatala céljából. Harmadrészt, hogy megkönnyítse a minőségi összehasonlító értékeléseket és az egymástól tanulást a közigazgatási (közintézményi) szervezetek körében (benchmarking és benchlearning). Végül, hogy híd szerepet töltsön be a különféle minőségmenedzsment modellek között (CAF 2013. évi változata). A CAF további célja, hogy az önértékelést lefolytató intézményekben előmozdítsa a szervezeti kultúra minőség- és ügyfélorientálttá, illetve rugalmasabbá válását.

A CAF-ot az EFQM-et alapul véve fejlesztették ki, így kritériumrendszere, struktúrája, logikai íve is roppant hasonló. Egyrészt hozzáigazították a közigazgatási szervezetek sajátosságaihoz, másrészt jelentősen egyszerűsítették rajta a gyorsabb és olcsóbb alkalmazhatóság érdekében. A CAF felépítését az alábbi ábra mutatja:

1 A TQM alapelvei: a vevő teljes megelégedettségének elérése, a folyamatok folyamatos javítása, teljes elkötelezettség a vállalaton belül, a vezetőség aktív részvétele a minőségirányításban, az emberi erőforrások folyamatos fejlesztése, a munkatársak jutalmazása és elismerése a módszerek megfelelő alkalmazása esetén, az információs-kommunikációs csatornák fejlesztése, mind a belső mind pedig a külső kommunikációban, valamint a folyamatos mérés, elemzés és kiértékelés.

A CAF modell felépítése<sub>2</sub>



A CAF az EFQM modelljével szemben nagyobb figyelmet fordít a folyamat- és változásmenedzsment területére, a szervezet működésének társadalmi hatásaira, emellett különbséget tesz az intézmény ügyfelei és az állampolgárok, illetve a szervezet pénzügyi és nem-pénzügyi eredményei (outcome) között. Továbbá, eltérően az EFQM szigorú, külső auditálást feltételező értékelési sémájától, a CAF jóval egyszerűbb önértékelést tesz lehetővé, melynél lehetőség van mind a keretrendszer tartalmának, mind módszertanának rugalmas értelmezésére. Ez persze veszélyeztetheti az eredmények összehasonlíthatóságát. Ezen túl a CAF bevezetése csekélyebb anyagi ráfordítást igényel, mint az EFQM kiválóságmodellé, mert az értékelési séma a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium honlapjáról (<https://caf.kim.gov.hu>) ingyenesen letölthető. A kormányzati CAF szoftver az értékelés alapjául szolgáló kérdőív online kitöltését is támogatja. Külső tanácsadó bevonása sem feltétlenül szükséges az eredményes önértékeléshez éppen ezért a CAF kitűnő kezdet lehet olyan szervezetek számára, amelyek még csak most indulnak el a minőségmenedzsment felé vezető úton.

A 2000-ben bemutatott kísérleti modellt először 2002-ben, majd a lisszaboni stratégiának megfelelően 2006-ban módosították, ezt követően az alkalmazási tapasztalatok hatására kiegészített legújabb verziót 2013-ban mutattak be. Az első verzió óta Európa-szerte több mint 2800 közszolgálati szervezet vezette be a CAF-ot.

Mindkét kiválósági modellnek jól felépített struktúrája és módszere van. Az önértékelés elvégzése előtt szükséges az önértékelésben résztvevőket képezni a fogalmi és módszertani keretek elsajátítása érdekében. Az értékelés kérdőívek segítségével történik. Az összesített értékelés elkészítése a kitöltött kérdőívekből származó pontozásos értékelések összesítését jelenti, valamint az értékelésben résztvevőknek konszenzusos módon meg kell határozniuk a szervezet fő erősségeit és fejlesztési területeit. Az önértékelés eredményeit minden esetben tényadatokkal kell alátámasztani, ezáltal az önértékelés ötvözi a szubjektív és objektív értékelés elemeit.

2 Forrás: KORMÁNYZATI CAF HONLAP: [www.caf.kim.gov.hu](http://www.caf.kim.gov.hu) (angol nyelvű verzió: [www.eipa.eu](http://www.eipa.eu))



## Fogalomtár

**Stratégia:** olyan magas szintű terv, amely távlati célokat tűz ki, és meghatározza ezek elérésének módját.

**Stratégiai tervezés:** olyan szervezeti (a közszektor esetében sokszor szervezeti) folyamat, amely a stratégia előállításra irányul. A stratégiai tervezés jelentőségét az adja, hogy a rendelkezésre álló erőforrások szűkösek, ezért a megfelelő célok kialakítása, illetve az azok eléréséhez használt eszközök megtalálása is alapos megfontolást igényel.

**Stratégiai menedzsment (vagy stratégiai irányítás):** az a teljes folyamat, amely a célkitűzések meghatározásától a célok elérését szolgáló akciók megtervezésén át a megvalósítás értékeléséig, monitorozásáig és a szükséges visszacsatolások megtételéig tart.

**Gazdaságosság:** a szervezet működéséhez szükséges erőforrások (azaz inputok) legalacsonyabb költség mellettti beszerzése. (input/input mutató)

**Hatékonyág:** a szervezet működési folyamatai során előállított termékek és/vagy szolgáltatások (azaz outputok) és az ehhez felhasznált inputok arányára vonatkozik.

**Eredményesség:** azt jelöli, hogy az előállított termékek és szolgáltatások valóban hozzájárulnak-e a társadalmi szükségletek kielégítéséhez.

**Projekt:** valamilyen egyedi eredmény elérése érdekében, adott erőforrás- és költségkerettel, meghatározott időkereten belül végzett tevékenységek sorozata.

**Minőségmenedzsment:** a szervezeti működés egészét átfogó, a teljes irányítási ciklust támogató rendszer, amely a minőség iránti vezetői elköteleződés megteremtését hangsúlyozza, és a szervezet alsóbb szintjeiről jövő ötleteket figyelembe vevő, folyamatos fejlesztést állítja középpontba.

**Common Assessment Framework (CAF – Közös Értékelési Keretrendszer):** Európa szerte alkalmazott minőségmenedzsment modell, amely a szervezet önértékelése révén fogalmazza meg a szervezet működésének fejlesztésére vonatkozó intézkedési tervet fogalmaz meg.

## Hivatkozások

- ANTHONY, R.A. – Govindarajan, V. (2009): Menedzsmentkontroll-rendszerek. Panem, Budapest.
- BALATON K. – HORTOVÁNYI L. – INCZE E. – LACZKÓ M. – SZABÓ Zs.R. – TARI E. (2007): Stratégiai és üzleti tervezés. AULA Kiadó, Budapest
- BALATON K. – HORTOVÁNYI L. – INCZE E. – LACZKÓ M. – SZABÓ Zs.R. – TARI E. (2011): Stratégiai menedzsment. Aula Kiadó, Budapest.
- BOUCKAERT, G. (2002): Reform of budgetary system in the public sector. In: Hőgye, M. (szerk): Local government budgeting. Local Government and Public Service Reform Initiative, LGI books
- BOUCKAERT, G. – HALLIGAN, J. (2008): Managing Performance – International Comparisons. Routledge, London.
- BOVAIRD, T. – LÖFFLER, E. (2003, szerk.): Public management and governance. Routledge, London.
- DRÓTOS GYÖRGY (2011): A közszolgálati szervezetek környezete és stratégiai vezetése. In: Közszolgálati szervezetek vezetése. Egyetemi jegyzet, Aula Kiadó, Budapesti Corvinus Egyetem.
- DRÓTOS GY. – CSÓTI D. - KALÓ R. – KÁDÁR-CSOBOTH P. – KOVÁTS G. – PORUBCSÁNSZKI K. – TARCSAI A. (IFUA Horváth & Partners munkatársai, 2011): Felsőoktatási stratégiai módszertani kézikönyv. Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet, Budapest
- DUNN, WILLIAM N. (2007): Public Policy Analysis: An Introduction. 4th edition. Pearson Prentice Hall.
- KISS NORBERT – RÉVÉSZ ÉVA (2011): Teljesítménymenedzsment a közszektorban. In: Közszolgálati szervezetek vezetése. Egyetemi jegyzet, Aula Kiadó, Budapesti Corvinus Egyetem.
- OECD (1995): Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries. OECD, Paris.

- PMBOK GUIDE – PROJECT MANAGEMENT BODY OF KNOWLEDGE (2000 ed.), Project Management Institute (PMI), Pennsylvania, USA
- RÉVÉSZ ÉVA (2013): Stratégiai menedzsment. E-tananyag. NKE Továbbképzési és Vizsgaportál.
- TOPÁR, JÓZSEF. (2005). Minőségmenedzsment alapjai (oktatási segédanyag). Budapest: Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem.
- VAN DOOREN, WOUTER. (2006). Performance measurement in the Flemish public sector: A supply and demand approach. Ph.D. dissertation, Katholieke Universiteit Leuven, Faculty of Social Sciences, Leuven.