

**JENEI GYÖRGY**

## **KÖZINTÉZMÉNYI REFORMOK SZEMLÉLETI HÁTTERE ÉS FEJLŐDÉSI PÁLYÁI AZ EZREDFORDULÓN**

*A cikk a közszolgáltatások szempontjából elemzi az állam szerepét a XXI. században. Megállapítja, hogy a modern demokráciát nemcsak a jogszerűség, hanem az eredményesség is legitimálja. Ennek érdekében a 90-es években a fejlett nyugati államokban elkezdődött az állami-közszolgáltató rendszerek reformja. Ezek közös jellemzője volt, hogy menedzsmentreformokkal kezdődtek, amelyek kiegészültek közpolitikai reformokkal és közigazgatási jogi innovációkkal. A reformlépések sorozatának lényegi törekvése a közszolgáltató rendszerek és szervezetek olyan alapvető átalakítása, amely jelentősen megnöveli a hatékonyságot, az eredményességet, az alkalmazkodóképességet és az innovációs kapacitásokat. Megtöri a szolgáltatási monopóliumokat olyan versenykörülmények kialakításával, amelyben az állami, a magán és a civil társadalom szolgáltató szervezetei versenyeznek. A közszolgáltatási menedzsment megújítása a modern polgári demokráciák állampolgáraihoz, mint igényes közszolgáltatási fogyasztókhöz közelít.*

Az ezredfordulón kibontakozó közintézményi reformok komplex természetűek és eltérő fejlődési pályákon haladnak. Közös jellemzőjük, hogy menedzsmentreformokkal kezdődtek, amelyek kiegészültek közpolitikai reformokkal és közigazgatási jogi innovációkkal. A reformok ezen az úton teljesedtek ki. Tanulmányunkban a menedzsmentreformokkal foglalkozunk részletesebben.

A menedzsmentreformok tünetei első közelítésben viszonylag könnyen felsorolhatók.

A reformlépések sorozatának lényegi törekvése a közszolgáltató rendszerek és szervezetek olyan alapvető átalakítása, amely jelentősen megnöveli a hatékonyságot, az eredményességet, az alkalmazkodóképességet és az innovációs kapacitásokat. Megtöri a szolgáltatási monopóliumokat olyan versenykörülmények kialakításával, amelyben az állami, a magán és a civil társadalom szolgáltató szervezetei versenyeznek. Ezzel párhuzamosan növeli az állam szabályozó és ellenőrző szerepét. Ez szükséges is, mert állami szabályozás és ellenőrzés nélkül a versenykörülmények nagyon könnyen a szolgáltatások minőségi színvonalának süllyedéséhez, avagy új típusú magánmonopóliumok kialakulásához vezethetnek (Savas, 1987; Hatry, 1983).

A reformlépések másik lényegi vonása, hogy a lakosságot – egyénileg vagy csoportosan – bevonják a szolgáltatások nyújtásába. A társadalom nemcsak mint a szolgáltatások igénybe vevője, hanem mint résztvevő is megjelenik állami felhatalmazások alapján. Ez nemcsak az erőforrásokat bővíti – ami korlátozott fiskális lehetőségek és növekvő társadalmi igények körülményei között életbevágóan fontos –, hanem abban is segít, hogy a társadalom realiztikus képet alakítson ki a közszolgáltatási programok és akciók anyagi-financiális lehetőségeiről (McKnight, 1987; Barber, 1984).

További lényegi vonás a közszolgáltató szervezetek átalakítása. Ez feltétlenül szükséges a változó körülményekhez történő adaptáció és az innovációs kényszer miatt. A szervezeti változtatások több dolgot jelentenek. Jelentik mindenekelőtt a hierarchikus függőség oldását, az „alsó” szintek önállóságának növelését; jelentik a szervezeti irányítás egyszerűsítését a szervezetek „ellaposításával”, ami általában a közbülső, közvetítő szintek kiiktatását feltételezi; a szervezeti egyszerűsítés további összetevője a dereguláció, amely nemcsak az

egyreszervezeteken belüli felesleges szabályozók leépítését jelenti, hanem a szervezetek közötti érintkezés szabályaira is vonatkozik. A szervezeti változások végeredményeként új típusú közszolgáltató szervezetek épülnek ki; a *szabályozás* vezérelte szervezetek helyét *küldetés* vezérelte szervezetek veszik át (Wilson, 1989; Drucker, 1978).

A kilencvenes évtizedben kifejlődő új közszolgáltatási rendszerek további jellemző vonása, hogy az eredményorientáltságot állítják középpontba, vagyis a közszolgáltatási programok eredményei alapján finanszíroznak. Ez azt jelenti, hogy a közszolgáltatási szervezeteket nem azon az alapon finanszírozzák, hogy betartják-e a szabályokat és a megtervezett szolgáltatásokhoz mereven ragaszkodnak-e. Ezzel ellentétben az a meggyőződés terjedt el, hogy az eredményesség érdekében rugalmasan kell alkalmazkodni a változó igényekhez. Ezért számszerűsített tervek helyett olyan stratégiák váltak a szervezeti cselekvés alapjává, amelyek a feladatot egyértelműen meghatározzák, de a megvalósításban nem kötik meg a szervezetek kezét (Kolderie, 1984; Hatry et al. 1990).

A közszolgáltatási menedzsment megújítása a modern polgári demokráciák állampolgáraihoz, mint igényes közszolgáltatási fogyasztókhoz közelít. Ez azt jelenti, hogy szakítani kíván a korábbi gyakorlattal, amelyben a különböző társadalmi csoportok igényeihez a bürokrácia mindig hozzáadja saját céljait, mint „természetes” társadalmi igényt. Az új szemléletben olyan intézményes mechanizmusokat építenek ki, amelyekben közvetlenül artikulálják a gyermekeket nevelő szülők iskoláztatási igényeit, vagy más igényeket; például azon állampolgárokét, akik vezetési engedélyük meghosszabbításáért állnak sorba. Erre szolgálnak a rendszeres igényfelmérések, a közvélemény-kutatások az egyes célcsoportok körében. Ezen vizsgálódások értékelése alapján a közszolgáltató intézmények sztenderdizált követelményrendszereket állítanak fel és fogyasztási „garanciákat” ajánlanak. Amennyiben lehetséges, akkor szolgáltatási alternatívákat is kínálnak. Ezek a törekvések a „value for money” azaz „értéket a pénzéért” elv érvényesítésének jegyében kerültek bevezetésre (Couper-Lobitz, 1991; Sensenbrenner, 1991).

Szintén új vonás, hogy vállalkozásszerű mozzanatok is alkalmazásra kerülnek a közszolgáltató intézmények mindennapi gyakorlatában. Továbbra is ügyelnek a szolgáltatás költségeinek alakulására, hatékony szabályozási és ellenőrzési módszereket fejlesztenek ki a pazarlás korlátozására. Ez fontos vonás, de nem ez az igazi újdonság. Az új – és sokak által vitatott – vonás az *új erőforrások bevonása* és a szolgáltatások ingyenességének megszüntetése, illetve a szolgáltatások árával történő kalkuláció. Akik ezt ellenzik, azok azzal érvelnek, hogy a modern jóléti állam alapjait rendíti meg, az egyenlőségi és a méltányossági elvet kezdi ki a vállalkozásszerű szemlélet. Szerintük az üzletszerű felfogás a közszolgáltatások esetében értékpusztító és a jogszerűség érvényesülését is korlátozza (Drucker, 1985; Savas, 1979).

A közszolgáltatási menedzsmentreformok hívei azzal érvelnek, hogy a szűkítő, avagy stagnáló erőforrások és a növekvő, minőségi irányba elmozduló igények kettős nyomása a modern jóléti államok politikai stabilitását veszélyezteti, ezért mozdulni kell a vállalkozás jellegű közszolgáltató szervezetek irányába, akár a politikai rendszer jogi legitimációjának újfajta értelmezése árán is. Ennek során a közszolgáltatásban az állami adóztatás mellett a magánszféra és a civilszféra számára anyagilag vonzó szolgáltatási lehetőségek kimunkálásával kísérelték meg a szolgáltatások anyagi alapjainak bővítését. Emellett növekedett a pénzbeni szolgáltatások súlya is az ingyenes szolgáltatások rovására. Ezen a ponton a jogállam hagyományos értelmezésének meghaladása történik meg a politikai rendszer stabilitásának megőrzése érdekében.

A modern demokráciát nemcsak a jogszerűség, hanem az eredményesség is legitimálja. Ez a kettős legitimitáció hagyományosan egymást erősítette, azonban a vállalkozásszerű mozzanatok bekapcsolása a két hagyományos tényező között feszültséget eredményezett. Ezt a kényszerhelyzet alakította ki, a pillanatnyi változások kényszere tartja életben, miközben a tudomány még adós maradt a társadalmi-történeti folyamat konzisztens, átfogó elméleti megalapozásával. Lehet, hogy nincs is megfelelő tudományos magyarázat, a lényeg azonban a politikai konszenzus elérése és megőrzése a közigazgatási-közpolitikai folyamatokban, mert a dinamikus egyensúlyi állapotok sorozata így fenntartható.

A közszolgáltató szervezetek működésében bekövetkező változások alapjaiban módosítják meg az állami szerepvállalást. A hagyományos modell kétdimenziós: az adó begyűjtéséből és szolgáltatások nyújtásából áll. Ezt állami intézmények végzik. Az új közszolgáltatási modellben az állam megosztja a szolgáltatások nyújtását a magánszféra és a civilszféra szervezeteivel. (A civilszféra szervezeteit gyakran összekeverik a nonprofit szervezetekkel. A két kifejezés szinonim használata közkeletű tévedés. Hiszen nonprofit szervezeteket nemcsak a civilszféra szervezetei alapíthatnak, hanem a magánvállalkozások és a közintézmények is. Ugyanakkor a közszolgáltatások nyújtásában résztvevő civil szervezetek nem mindig nonprofit szervezetek, hanem gyakran üzleti vállalkozások.)

A szolgáltatások nyújtásában kialakuló újfajta munkamegosztás bázisán a korábbinál sokkal összetettebb, differenciáltabb állami szerepvállalás alakul ki. Az adó begyűjtése olyan erőforrás felkutatási-bevonási tevékenységgé alakul át, amelynek az adóbevételek csak egy részét képezik. A szolgáltatás nyújtásában való részvételt pedig kiegészíti az állam szabályozó-ellenőrző tevékenysége. Vagyis az állam kilép az adóbegyűjtés-szolgáltatásnyújtás taposómalmából, ahol a szolgáltatások mennyiségét és minőségét egyrészt az adóbevételből származó anyagi alapok, másrészt az állami szolgáltató intézmények kapacitásai korlátozzák. Az új modell kitágítja ezeket a korlátokat újfajta erőforrások bevonásával és a szolgáltatási kapacitások növelésével (Salamon, 1989; Cleveland, 1985; Salamon, 1987).

Ezen a ponton újabb zárójeles megjegyzést szeretnék tenni: Az új modell kiépülésének lényeges eszköze a „contracting out”, azaz a „kiszerezések” és a privatizáció. Ez csak akkor biztosítja a jóléti állam sikeres alkalmazkodását az új feltételekhez, ha az állami szabályozás és ellenőrzés szakszerűsége erősödik és a hagyományos pénzügyi szemlélet átadja helyét a tartalmi következményekre összpontosító ellenőrzésnek. Félreértés ne essék! Továbbra is szükséges a költség/haszon szemléletű hatékonyság. A következményekre összpontosító eredményességi ellenőrzés nem a hatékonysági ellenőrzés helyébe lép, hanem arra épül rá, azt egészíti ki. Vagyis az új közszolgálati menedzsment csak akkor nem válik romboló erővé, gátlástalan profitszerzés eszközévé, magánmonopóliumok kiépítésének közegévé a régi állami monopólium helyett, ha az állami szabályozás-ellenőrzés egyértelműen orientál és funkcionál; orientál a megfelelő értéktartalmak érvényesítésére, és a vállalt célok megvalósításának ellenőrzése érdekében funkcionál. Ehhez olyan felkészültséggel rendelkező köztisztviselők szükségesek, akik értnek a pénzügyi-számviteli szabályozáson túlmenően a „policy” folyamatokhoz, a szűkebb és tágabb társadalmi eredmények értékeléséhez. Erteniük kell azonban a szerződések megfogalmazásához is és a megfelelő garanciák (pl. a szolgáltatások árainak stabilitásánál), valamint az állami beavatkozás rendszeres lehetőségeinek szerződésbe történő beépítéséhez is.

## 1. A SZEMLÉLETI HÁTTÉR

A nemzetközi szakirodalomban a menedzsmentreformok öt különböző típusú, nagyhatású értelmezése terjedt el, amelyek találóan jellemezhetők a következő idézetekkel:

- „A közintézményi menedzsment a hagyományos közigazgatás normatív orientációjának összekapcsolódása az általános menedzsment technikai orientációjával” (Perry–Kraemer, 1983. X. old).
- „A közintézményi menedzsment analitikus oldalról jobban meghatározható, mint intézményes oldalról. A tiszta intézményes megkülönböztetés nagyon nehéz... A közintézményi menedzsment kritikus területe az egyes közintézmények egymásrataltságának menedzselése, például a szolgáltatások nyújtásában és a költségvetés készítésében. A közintézményi menedzsment a közintézmények egész rendszerének hatékony működésével foglalkozik... Ami a közintézményi menedzsmentet megkülönbözteti a magánintézményi menedzsmenttől, az a felelősség nyílt elismerése a közintézményi rendszer strukturális problémáinak megoldásáért” (Metcalfé - Richards, 1987. 73–74. old.).
- „A közigazgatást az állam kulcsfontosságú kimeneti kapcsolatának tekintjük a civil társadalomhoz. Ugyanakkor a közigazgatás és a civil társadalom kapcsolata kétirányú utca, beleértve a közigazgatási programok megvalósítását és a magánvállalkozások politikai igényeit a közpolitikai döntéshozók irányába is” (Pierre, 1995. IX. old.).
- „Menedzserállamról beszélünk, mert a menedzserializmust, mint kulturális formációt, mint ideológiák és cselekedetek sorát határozzuk meg, amely az egész politikai berendezkedés egyik alapja” (Clarke–Newman, 1997. IX. old.).
- „A közigazgatás szociális rendszerként értelmezhető, amely saját belső rendje szerint létezik és funkcionál, de más oldalról ez a rendszer függ a komplex és változó társadalomkörnyezeti feltételrendszertől is.” Továbbá: „A modern társadalom funkcionális differenciáltsága alapján az államra és a piacra jellemző, hogy jellegzetes stratégiával rendelkezik a javak kínálatának irányítására. A magánjavak szétesztása olyan döntések alapján történik, amelyek az egyéni preferenciákat harmonizálják a piaci mechanizmusokon belül; más oldalról viszont a közjavak előállítását megalapozó döntések kollektív, vagyis politikai-adminisztratív rendszer eredményei, amely célokat fejleszt ki” (König, 1996. 4. és 59. old.).

Az öt értelmezés mindegyike átfogó szemléletű. Az első értelmezés adott intézményt állít a szemléleti középpontba. Az értelmezés háttérében az áll, hogy az 1970-es és az 1980-as években a közintézményi menedzsment oktatása az amerikai egyetemeken átkerült a politika-tudományi tanszékről a menedzsment karokra. A menedzsmentet ugyanis olyan általános tantárgynak tekintették, amely funkcionális-technikai közelítésű; azt tanítja, hogy az ügyeket hogyan kell olyan gyorsan, olcsón és effektíven elintézni, ahogyan az csak lehetséges; hatékonyan alkalmazva a munkaerőt, a személyi állományt (Pollitt, 1996). Ezzel szembeállították a közigazgatástani tudományokat, amelyek ugyan figyelnek az eredményességre is, de lényegében olyan közszektori „értékekre” összpontosítanak, mint a demokrácia, az elszámoltathatóság és a méltányosság.

A közintézményi menedzsmentet ez a szemlélet viszonylag új tudománynak tekinti, amely „olyan ismereteket fejleszt ki, amelyek megtanítják, hogy a közintézmények és mindenekelőtt a kormányzati szervek hogyan teljesítsék azt a feladatot, amelyet rájuk bízta” (Perry–Kraemer i. m. XI. old.).

Eszerint a közintézményi menedzsment nem egyéb, mint az általános, többnyire kereskedelmi, magánvállalkozási menedzsment és a hagyományos közigazgatástan szerves egyesülése. A demokratikus értékorientációt megőrzik, de a közintézmény működésében erőteljesen hangsúlyozzák a kockázatvállalást, a rugalmasságot, a teljesítménymérést és a célközponthoz tartozó pontosságot. Azonnal felvetődött a kérdés, hogy felépíthető-e a hagyományos közigazgatástanból és az „új közintézményi menedzsment” értékeiből egy új, egységes tudomány? A kritikusok ezt a kombinációs lehetőséget erősen megkérdőjelezték. Hood (1991) például amellett érvelt, hogy a „szigma típusú értékek” (hatékonyság, az erőforrások és a célok optimális összekapcsolása) érvényesítése a gyakorlatban mindig szükségessé teszi annak vizsgálatát, hogy „ezek a sikerek nem a becsületesség és a fair ügyintézés – théta értékek –, vagy a biztonság és a rugalmasság – lambda értékek – megsértése árán történtek-e?” (Hood i. m. 16. old.).

A második menedzsment-értelmezés gyökeresen eltér az elsőtől. Ez a közintézmények közötti kapcsolatokat állítja az elemzés középpontjába. Abból indul ki, hogy a közintézmények világában unikális az egyes közintézmények összekapcsolódása, együttműködése a magánvállalkozók világával szemben – mint ezt Metcalfe megállapítja: „A közintézményi menedzsment innovatív feladata, hogy megkülönböztetetten új makroszervezeti kapacitásokat fejlesszen ki azért, hogy képes legyen kezelni az intézmények közötti szinteken jelentkező strukturális változásokat” (Metcalfe, 1993. 183. old.).

Ez a közelítés szembeállítja a mikroszervezeti és a makroszervezeti követelményeket. A közintézmények mikroszervezeti dimenziójában „utánozhatónak és utánozandónak” tartja a magánvállalkozói szemléletet és módszereket. Azonban létezik olyan makroszervezeti szint – a közintézmények koordinált működése –, ahol a „kormányzás”, az „irányítás” érvényesül, amelynek alapcélja a társadalmi elvárások és igények kielégítése. Ez a közelítés annyiban lép túl a hagyományos közigazgatástani közelítésen, hogy a közintézmények egész rendszerének működését teszi alapkérdéssé. Az egyes közintézmények működésén túllépve arra összpontosít, hogy a közigazgatás megválaszolja-e a nagy társadalmi problémákat, és hogyan teszi ezt? Ennek során lebontja azokat a határokat is, amelyek a hagyományos szemléletben a köztisztviselőket és a politikusokat elválasztották. Ezen a szinten – a közös feladatteljesítés során – a korábbi merev intézményi határvonalak elmosódnak a piacgazdaság, a civil társadalom és az állam intézményei között is.

A második értelmezés kritikusai arra a közintézményi gyakorlatban megnyilvánuló egyoldalúságra utalnak, hogy a közintézményi reformok a gyakorlatban általában a mikroszervezeti szintet érintették, és a „makroszervezeti kapacitások kifejlesztése”-vel a köztisztviselők általában nem foglalkoznak, hanem ez nagyon sokszor csak a magas szintű, vezető köztisztviselők privilégiuma maradt.

A harmadik reformszemlélet még szélesebb térszínt nyit meg, mint „a makroszervezeti kapacitások” területe. A szemlélet egyik képviselője, *Jon Pierre* abból indul ki, hogy a társadalomban hagyományosan megkülönböztethető az állam és a civil társadalom és a közigazgatás tulajdonképpen az a „csat a szíjon”, amely a kettőt összekapcsolja. Eszerint a menedzsmentszemlélet a közigazgatásban azt jelenti, hogy a közigazgatás kétirányú utca. Az „output” oldalon információkat és forrásokat juttat az állam a civil társadalomnak, az „input” oldalon pedig elvárásokat és igényeket közvetít a civil társadalom felől az állam irányába. Pierre a hagyományos közigazgatást menedzsmentszemléletben újítja meg, anélkül, hogy a közintézményi menedzsment kifejezést használná.

Pierre a közigazgatást négy mozzanattól álló modellként értelmezi, amelyek a következők:

- bemenet (input),
- folyamat (process),
- kimenet (output),
- következmény (outcome).

Egyesek a következménynél megkülönböztetik az eredményt („intermediate outcome”) és a hatást („final outcome”) is.

Ebben az input-output modellben a közintézmény arra létesül, hogy valamilyen társadalmi-gazdasági szükségletnek megfeleljen.

Az első mozzanat, hogy a társadalmi szükségleteknek megfelelő célokat állítanak fel, amelyek inputot igényelnek (személyi állomány, épületek, pénzügyi források). A folyamat az erőforrások használata az adott cél elérésére (például az iskolai tanítás, a beteg gyógyítása).

A kimenet (output) a tevékenységek produktuma. Ezt a közintézmény a „külvilág” számára állítja elő (iskolai bizonyítvány, orvosi igazolás).

Ezek a kimenetek azután kapcsolódnak a társadalmi környezethez, különösen azokhoz az egyénekhez és csoportokhoz, amelyek igényeivel összefüggnek. Ez a kapcsolódás kifejeződik eredményekben („intermediate outcome”) – (a végzett diák munkához jut, a gyógyult beteg dolgozni kezd), és hosszabb távú hatást („final outcome”) is gyakorolnak a társadalomra (a diák beválása a munkahelyen, amely meghatározza a diploma gyakorlati értékét).

Ebben az értelmezésben különösen figyelemreméltó, hogy a hagyományos közigazgatás egészének menedzsment-szemléletű megújítását jelenti. Új közigazgatási felfogást érvényesít, nem is használva a menedzsment szót. Ennek fő oka valószínűleg a francia és a német jogállamiság szemlélete, amelyben a köztisztviselő hangsúlyozottan jogkövető az erőforrások optimális felhasználásának keresése közben.

A negyedik reformszemlélet inkább eszmékre és értékekre összpontosít, mintsem intézményekre és tevékenységekre. *Clarke* és *Newman* a menedzsment-szemléletet fogják fel, meghatározott politikai berendezkedéshez kapcsolva a menedzsment-szemlélet kibontakozását a közigazgatásban. Konkrétan ezt a szemléletet a brit jóléti állam átépítésének leírására alkalmazták. Ebben a kontextusban az ideológiát komplexen értelmezték – mint ezt *Hartley* meghatározza:

„Az ideológia lényegi jelentése komplex. Először is eszméket és hiedelmeket jelent arról, hogy milyen a környező világ és milyennek kellene lennie. Másodszor ezek az értelmi és érzelmi elemek elméletileg elrendezettek; más szavakkal az ideológia nem egyszerűen bizonyos meghatározások összegzése, hanem bizonyos rendszerezett struktúrát jelent. (Ez a strukturálás sokszor inkább pszichológiai, mint logikai alapokon nyugszik). Harmadszor az ideológiák társadalmi csoportokra és társadalmi berendezkedésekre vonatkoznak; más szavakkal az ideológiák olyan politikában fejeződnek ki, amelyek erőforrásokkal rendelkeznek, azokat osztják szét. Negyedszer az ideológiát társadalmi csoportok fejlesztik ki, és ezért az ideológia társadalmi eredetű kapcsolat az egyén és a csoport között. Ötödször az ideológia valamilyen magatartás igazolását jelenti” (*Hartley*, 1983. 26-27. old.).

Ez az értelmezés az ideológiák, a gyakorlati akciók és a politikai berendezkedés közötti szerves kapcsolatból kiindulva a menedzsment-szemlélet nagyon különböző konfigurációit, megjelenését tételezi fel attól függően, hogy mi a közpolitikai téma, melyek az adott társadalomban érvényesülő értékek. Eszerint a menedzsment-szemlélet más-más alakot ölt

egyes országokban a helyi hagyományoktól, a politikai erőktől és a politikai kultúra sajátosságaitól függően.

Az ötödik reformszemlélet abból indul ki, hogy a közigazgatás mindenekelőtt „saját rendje szerint” működő, alapelveken felépülő egységes rendszer, ugyanakkor a közigazgatást befolyásolják a társadalmi környezetben végbemenő változások. A társadalmak modernitása kifejeződik a „funkcionális differenciáltság” általános tendenciájában. Az erre épülő állami rendszer különleges vonása, hogy döntései, szolgáltatásai és javai a politikai-adminisztratív rendszer prioritásai alapján jönnek létre, nem pedig a piacgazdaság személytelen erői, vagy éppen a civil társadalom közvetlen igényei alapján. Ez az értelmezés az állam és a közigazgatás unikalitását hangsúlyozza, az intézményes aktivitás elkülönített szférájának tekintve azt, amelyre természetesen a piacgazdaság és a civil társadalom is befolyást gyakorol (König, i. m.).

Nem értékeljük átfogóan az öt különféle szemléletet. Csupán azt kívánjuk érzékeltetni, hogy a közszektor – a közigazgatási és a közszolgáltatási intézmények – menedzseriális reformjaihoz különböző, nagy hatású értelmezések kapcsolódnak, és ezek sokszor párhuzamosan, sokszor az adott helyzethez, vagy a problémához illeszkedő kombinációként – immár jó évtizede – alakítják a közszektori intézmények gyakorlatát.

Néhány következtetés azonban már ezen a szinten is megvonható. Először is a közintézményi menedzsment legalább három különféle dolgot jelent:

- a köztisztviselők és a politikusok tevékenységét,
- a végrehajtó hatalom struktúráit, folyamatait (olyan technikák használatát, mint a Total Quality Management vagy az eredményorientált költségvetés),
- új tudományágot, amely a tevékenységekkel, a struktúrákkal és a folyamatokkal foglalkozik.

Másodszor a közintézményi menedzsmentet nagyon sokszor új irányítási módnak tekintik, amely a közintézmények igazgatásának teljes értékű alternatívája a régi igazgatási móddal szemben.

Különösen egyes politikusok tekintik ezt az alternatívitást a közigazgatási modernizáció követelményének. Ezt az álláspontot példázza Al Gore véleménye – mint írja: „Clinton elnök és én arra vagyunk büszkék, hogy a kormányzati munkát úgy javítottuk, hogy közben kisebbitettük azt. Még nem eléggé jó és még nem eléggé kicsi, de bizonyosak vagyunk abban, hogy a dolgok jó irányba haladnak” (Gore, 1996. 4. old.).

Ugyanakkor fellelhetők a közintézményi menedzsment azon reform-irányzatai is, amelyek a reformokat nem tekintik teljes értékű alternatívának, totális megújulásnak. Szerintük a fő funkció az, hogy a gazdasági, társadalmi és politikai kihívásokra, a változó gazdasági-társadalmi környezeti igényekre menedzsmentreformokkal kell válaszolni. Sőt! Átfogó megújítás szükséges, amelynek azonban a menedzsmentreform csak az egyik mozzanata a közintézményi döntéshozatal és a közigazgatási jog átfogó reformja mellett. Emellett kifejezetten skeptikusak azokkal az értelmezésekkel szemben, amikor egyes politikai divatok céljaival kísérlik meg a menedzsmentreformokat összekapcsolni.

Ugyanakkor kimutatják, hogy az „új közintézményi menedzsment” tanai nem is annyira újak, mint ahogyan azt ennek a szemléletnek néhány lelkes követője állítja (I. Hood–Jackson, 1991; Hood, 1998). Hangsúlyozzák továbbá, hogy a kormányzati munka javítása, vagy a kormányzat kicsinyítése, más szavakkal „áramvonalasítása” olyan összetett folyamat, amely adott esetben indokolt lehet ugyan, de az átalakításnál tisztázni kell a folyamat értéktartalmát és értékorientációját, valamint be kell tartani a jogbiztonságot, amely alapvető demokratikus legitimitációs követelmény. Mitől nevezhető egy kormány-

zat jobbnak? Ezt nem lehet megválaszolni kizárólag a menedzsmentet javító kritériumok alapján. A menedzsmentserializmusnak, mint egyetlen alapvető innovációs kritériumnak a jogosultságát számos ismert szerző megkérdőjelezi (I. Foster–Plawden, 1996; Hood i. m.; König i.m.; Pollitt 1995; Wright, 1997).

Harmadszor az általános menedzsment és a közintézményi menedzsment viszonya is vitatott. A közintézményi reformról szóló irodalom valamennyi szerzője egyetért abban, hogy az utolsó 20 évben nagyon sok modern és nem modern országban a közszektor olyan menedzsmenteszméket és -technikákat vett át, amelyeket eredetileg a kereskedelemben és a magánszektorban alkalmaztak. A vitatott kérdés az, hogy milyen messzire lehet elmenni ezen eszmék és technikák alkalmazásában. A kontinuum egyik végén áll az az álláspont, hogy a közigazgatás teljesen egyedi és különálló terület, amelyet nem lehet beszennyezni „kereskedelmi módszerekkel”, amíg a kontinuum másik végén ennek ellentétéként azt vallják, hogy a magánvállalkozások kultúrája és technikáinak alkalmazása jelenthet megoldást azokra az elfajulásokra, amelyek a hagyományos közigazgatásban elszaporodtak (I. Gunn, 1997).

*Metcalfe és Richards* álláspontja ebből a nézőpontból jellegzetesen középutas, azt ajánlva, hogy a közigazgatás mikroszintjein a magánvállalkozások technikai és módszerei utánozhatóak, ugyanakkor makroszinten már nem, mert a közigazgatás makroszintje sajátosan egyedi.

*Bouckaert és Pollitt* álláspontja tűnik a leginkább elfogadhatónak a középutas álláspontok között – mint írják: „Amellett érvelünk, hogy a magánvállalkozás eredetű szemlélet alkalmassága és alkalmazhatósága nemcsak a szinttől (makro/mikro) függ, hanem a kérdéses tevékenység technikai és politikai jellemzőitől.” (Pollitt–Bouckaert, 2000, 6. old.; I. még Clarke–Newman i. m. 99–101. old; Lane, 1997, 307. old; Pollitt, 1998; Stewart, 1992.)

Persze ezen túlmenően egy készségtényező is számításba veendő. Ugyanis a politikai és technikai jellemzők kedvezőek lehetnek magánvállalkozásból eredő technikák átvételére, azonban ha a köztisztviselő nem rendelkezik a szükséges ismeretekkel és készségekkel, akkor az alkalmazás sikertelen. Ez pedig a magánvállalkozási szemlélet és technikák alkalmazhatatlanságára fogható, miközben a háttérben a köztisztviselő ismereteinek és készségeinek hiányosságai húzódnak meg.

Negyedszer mind az öt értelmezésből kiderül, hogy a menedzsment nem semleges, tiszta technikai folyamat, hanem olyan tevékenység, amely elválaszthatatlanul összekapcsolódik a politikával, a joggal és a civil társadalommal.

Összefoglalva: a közintézményi menedzsmentreformok nem a hagyományos közigazgatás antitézisének jelentik, hanem átfogó megújítását. A hagyományos közigazgatás a modern világban, az 1980-as években kezdődő gazdasági, társadalmi és politikai kihívások hatására kétségtelenül válságba került. A weberi modell nem bizonyult működőképesnek. Ezért ezt a modellt – egyes országokban a politikusok, más országokban a vezető köztisztviselők, harmadikban pedig a helyi közigazgatás kezdeményezésére, azonban minden esetben a politikusok és a köztisztviselők stratégiai szövetsége alapján – megújították.

Az átfogó innováció kiindulópontja és lendítő-motiváló ereje a közintézményi menedzsment reformja volt. Ez azonban az átfogó közigazgatási innovációnak csak az egyik mozzanata. Az új modell a menedzsmentreformokon kívül magában foglalta a közpolitikai döntéshozatal átfogó megújítását, a rendszer demokratikus legitimitációjának jogi megújítását és a közpénzügyek átfogó megújítását is.

A különböző közelítések kifejeződnek a menedzseri reformfolyamatok elnevezésében is. Az új közintézményi menedzsment – mint a teljes értékű alternatíva hívei – a kormányzat „újra kitalálásának”, újra felfedezésének terminológiáját használja.

Ennél sokszínűbb azonban a menedzsmentreform elnevezés. A reform elnevezés alatt először is olyan fokozatos változtatásokat értenek, amelyek javító szándékúak. Ugyanakkor józanul szkeptikusak a javító szándék megvalósult eredményeinek értékelésében.

Állítják, hogy sohasem indulhatunk nulla pontról. Mindig léteznek olyan gazdasági, társadalmi és politikai körülmények, adottságok és feltételek, amelyekre még a stratégiai ívű, merész célokat kitűző reformok is építeni tudnak. Elutasítják az elkerülhetetlen fejlődés ideológiáját, a vitustáncos fejlődés kényszerét is. Világos határvonalat húznak a folyamatos reformok ideológiájával szemben is, amelyet *Giddens* fogalmaz meg: „A modern társadalmi élet hatása abban a tényben áll, hogy a társadalmi cselekedeteket állandóan újraértékelik és megreformálják, méghozzá az ezekről a cselekedetokről beáramló információk alapján, ezen keresztül lényegesen megváltoztatva természetüket” (*Giddens*, 1990, 38 old.).

Mindezen megfontolások alapján úgy vélem, hogy a *közintézményi menedzsment reformja* elnevezés illeszkedik a legplasztikusabban, legkifejezőbben a közigazgatás mindennapi valóságában lezajló folyamatok természetére. Az elnevezés kifejezi, hogy célirányos változtatások mentek végbe a közintézményi szervezetek struktúrájában és folyamatában, méghozzá azzal a céllal, hogy jobb teljesítményt nyújtsanak.

A reformfolyamatok kritériumait talán a legátfogóbban *Pollitt* és *Bouckaert* jellemzi – mint írják:

„Ezeket a célirányos változtatásokat speciális eszmerendszerek alapozzák meg, amelyek némelyike ideológiai jellegű, némelyike a gyakorlatban igazolt tudás.

Az eszmék többé-kevésbé specifikusak és többé-kevésbé megfelelnek az adott cél-nak. Az ügyek intézésének javításában elért sikereket inkább ellenőrizni kell, mintsem előzetesen feltételezni.

A változtatásokat az állam és a civil társadalom közötti kimeneti folyamat mindkét végéről befolyásolják: a politikusok és köztisztviselők az egyik oldalról, az állampolgárok a másik oldalról, de azok is, akik gazdasági érdekekkel rendelkeznek, mint például menedzsment-tanácsadók, nagyvállalatok és mások.

Ennélfogva bármely országban a végbemenő menedzsmentreformokat nagy bizonyossággal azok a helyi gondolatok és prioritások alakítják, amelyek a politikusokat és az állampolgárokat foglalkoztatják. Ezek a helyi keretfeltételek nagyon különbözőek. Ezért egyetlen reformminta sikeres alkalmazása globális méretekben (vagy éppen Nyugat-Európa, Észak-Amerika és Ausztrálázsia liberális demokráciái között) eleve valószínűtlen.”

A reformok különböző szinteken jelennek meg és terjedelmileg is különböznek. Figyelemreméltó megkülönböztetést tett *Halligan* (*Halligan*, 1997. 19. old.). A reformokat a következő sorrend szerint osztályozza:

- az elfogadott gyakorlati alkalmazások adaptációja,
- új technikák befogadása,
- olyan eszmei változások, amelyek átfogó célok és keretfeltételek változásában fejeződnek ki, és amelyek cselekedeteket, akciókat generálnak.

A „jobbítás” különböző dolgokat jelent a különböző egyéneknek és csoportoknak, és a teljesítmény javítása valamilyen cél érdekében (szándékosan vagy anélkül) más dimenzióban alacsonyabb teljesítményt eredményezhet.

Miközben keressük a teljesítmény alapvető javulásának bizonyítékait, figyelniük kell a menedzsmentreformok legitimitációjára is. A reformok bevezetésének egyszerű beje-

lentése, megtárgyalása és megkezdése kezdeti hasznot hozhat a politikusok és a köztisztviselők számára, azonban annak későbbi, sokkal lényegesebb hatásai nehezen felfogható és nemkívánatos eredményekre vezethetnek a társadalom számára.

A változások elnevezése – „reform”, „átalakítás”, „újratervezés”, „modernizáció” – előzetes feltételezéseket vált ki a várható folyamat sebességéről, terjedelméről és értékeiről. A menedzsmentreform retorikájának elemzése arra int bennünket, hogy gondosan vegyük figyelembe, ki a szerző és kiből áll a hallgatóság, és tudnunk kell, hogy a hivatkozások jelentése időben változik, és a szavak jelentése sikamlós és változó. Ez nyilvánvalóan igaz a különböző nyelvek közötti összehasonlításban. Például a finn nyelvben nincs egyértelmű megfelelője az angol „public management” kifejezésnek és még a francia „gestion publique” is tartalmaz az angoltól eltérő konnotációkat. Ezek a nyelvi elcsúszások jelentkeznek ugyanazon a nyelven belül is, amikor szavakat az egyik kontextusból másik kontextusba helyezünk át.

Továbbá ha a menedzsment javításának retorikája meggyökeresedik, akkor kialakulhat – miként ez megtörtént más reformmozgalmak keretében is – a „reformerek közössége”, saját logikával, szótárral és belső hajtóerővel” (Pollitt–Bouckaert, i. m. 17–18 old.).

## 2. FEJLŐDÉSI TIPOLÓGIÁK

A menedzsmentreformok a közintézményi rendszerben számos változtatást eredményeztek. Növekedett a közszolgáltató intézmények autonómiája. Ezzel párhuzamosan szolgáltatásaik specializálódtak, szervezeteik átlagos mérete pedig csökkent. A területi, földrajzi sajátosságok, a társadalmi csoportok igényei, a nyújtott javak és szolgáltatások természete alapján speciális szolgáltató intézményeket alakítottak ki (Next Steps Agencies az Egyesült Királyságban, Centre de responsabilité Franciaországban, ZBO`s Agencies Hollandiában). A decentralizációs és devolúciós mechanizmusok – politikai, szervezeti és verseny-megfontolásoktól motiválva – szervezetek egészen új sorát alakították ki. Vagyis a nagy, monolitikus szervezetek osztódással szaporodva sok kicsi szervezetté alakultak át, amelyek sokszor széttöredeztek, vagy szétszóródtak (Pollitt et al., 2001).

Ez a szervezeti átalakítás a közpolitikai döntéshozatal, programalkotás és megvalósítás egész folyamatát megváltoztatta.

Az első szakasz – klasszikus weberianus szakasznak is nevezik – fő jellemzője, hogy a közpolitika megvalósításának egész folyamata (döntéshozatal és megvalósítás) egy helyen, méghozzá monolitikus, nagy közigazgatási szervezetekben zajlik.

A második szakaszban – 1980–1995 között – végbemegy a közpolitika-alkotás különböző funkcióinak szétkapcsolódása. A stratégiaalkotást, a programok tervezését elválasztják a megvalósítástól, amely ettől független szervezetbe kerül. A megvalósítás a közintézmény, a magánvállalkozás, a civil szervezet, vagy azok kombinációinak feladata. Az értékelést pedig erre specializálódott, ezzel a feladattal megbízott intézmények is átvették, és át is vették. Ezt a változtatást azzal indokolták, hogy a közpolitika-alkotás különböző funkcióinak – döntéshozatal, megvalósítás, értékelés – intézményesített szétkapcsolása két fontos következménnyel jár:

- növeli a hatékonyságot,
- növeli a közintézményi rendszer alkalmazkodóképességét a gazdasági-társadalmi környezethez.

A második szakaszban tehát komplex folyamat zajlott, amelyben:

- egyrészt végbement a szervezeti osztódás: autonóm és félautonóm szolgáltató szervezetek jöttek létre,
- másrészt szétkapcsolták egymástól a közpolitika-alkotás különböző mozzanatait.

Az egyes országok eltértek abban, hogy a hierarchikus típusú mechanizmusok és a piaci típusú mechanizmusok milyen fajta kombinációját alkalmazták. Ezen a ponton is érvényes, hogy Új-Zéland áll a kontinuum egyik végén a piaci típusú mechanizmusok dominanciájával, és Németország áll a kontinuum másik végén a hierarchikus típusú mechanizmusok dominanciájával.

Az 1995-től kezdődő harmadik szakaszban – a tapasztalatok elemzése alapján – arra a következtetésre jutottak, hogy a végbement változtatások csak akkor hasznosak, ha a közintézmények között megfelelő szintű a koordináció. Úgy értékelték, hogy a koordinációs kapacitás hiányos. Ezért a harmadik szakasz fő jellemzője, hogy a hierarchikus típusú mechanizmusok és a piaci típusú mechanizmusok mellé kiépíti a koordinációs típusú mechanizmusokat is, amelyek különösen horizontális irányban működnek.

A koordináció erősítése érdekében egyes országokban a hierarchikus típusú mechanizmusokat is átalakították (például minisztériumi holdingok a flamand kormányzatban, megaminisztériumok Ausztráliában). Még a piaci típusú mechanizmusok dominanciáján alapuló új-zélandi közigazgatási rendszerben is erősítették a koordinációs típusú mechanizmusokat. Például a belső információs hiányosságok kiküszöbölésére létrehozta egy új hálózatot (Strategic Result Areas). Kanadában olyan pénzügyi koordinációs eszközöket alkalmaztak, mint a konszolidált költségvetés és számvitel.

Megállapítható tehát, hogy a szervezeti átalakításokat tekintve az egyes modern országok – különböző időzítéssel és dominanciával – bizonyos szinten *egységes pálya* irányába haladnak. A pálya kiindulópontja a hierarchikus típusú mechanizmusok bázisán nyugvó rendszer, amely a piaci típusú mechanizmusok alkalmazásának hatására, olyan új közintézményi rendszerré alakul át, amelyet három mechanizmus együttes alkalmazása alapoz meg. Ezek a *hierarchikus*, a *piaci* és a *koordinatív* mechanizmusok.

A háromfokozatú átmenet különböző szempontú áttekintése után felvetődhet a kérdés, hogy az egyes országok ténylegesen befutott pályagörbéi között található-e optimális megoldás, vagy alkotható-e belőlük optimális kombináció? A válasz megadásához vissza kell térnünk az egyes pályák tipológiájához, az egyes pályatípusok összehasonlításához.

Az egyes pályák, átmeneti típusok összehasonlításában a nemzetközi szakirodalom általában négy típust különít el (Christensen–Laegreid, 2002; Wollmann, 2003).

A négy típust Pollitt és Bouckaert négy M kezdőbetűvel jellemezte:

- *maintain* (fenntartás-megőrzés),
- *modernise* (modernizálás),
- *marketise* (piacosítás),
- *minimise* (minimalizálás) (Pollitt-Bouckaert 2000, i. m.).

Véleményük szerint ezek a típusok a valóságban különböző kombinációkban fordulnak elő és különböznek egymástól a haladási sebesség és a politikai preferenciák alapján. A négy típus röviden a következőképpen jellemezhető:

A fenntartás-megőrzés azt jelenti, hogy a közigazgatásban a hagyományos irányítást feszebbé-szorosabbá teszik, a költségvetési kiadásokat visszafogják, felvételi tilalmat rendelnek el a személyi állományban, és kampányokat indítanak a pazarlás, a korrupció és a csalás ellen. Sok esetben ez a közigazgatás és a közigazgatási jog létező rendszerének fejlesztését és ráhangolását jelenti a körülmények változására. Ennek jellegzetes pél-

dája – szövetségi szinten – Németország. Tartományi, vagy helyi szinten ugyanakkor Németország is a másik, modernizációs pályához tartozik. Annak ellenére, hogy Németország ezekkel a hagyományokkal még jelenleg is jellemezhető, mégis fokozatosan uralkodóvá válnak – még szövetségi szinten is – az innovációk. Ezen a ponton kell megjegyezni, hogy a német közigazgatási jog felfedezte annak lehetőségét, hogy a közigazgatási jogot az új igényeknek megfelelően megreformálja. Így például az állampolgárokkal folytatott dialógusszerű kommunikációt beillesztették a közigazgatást megalapozó joganyagba (Klages, 1995).

A második, a modernizációs pálya azt jelenti, hogy a költségvetés-készítés, a számvitel, az emberierőforrás-gazdálkodás, a szervezeti működtetés és finanszírozás, valamint a szolgáltatások gyorsabb és rugalmasabb módjait fejlesztik ki. Nyilvánvaló, hogy ez a politikai, a közigazgatási feltételeket és az állampolgárokat egyaránt befolyásolja.

Különböző altípusok különböztethetők meg:

*Egyik esetben* a köztisztviselők számára megengedik szervezeti pozíciójuk deregulálását. Ez előfeltételezi, hogy a köztisztviselők kezdeményezőképesek, és a dereguláció a közigazgatási akciók és akciósorok javulását eredményezi, mert a köztisztviselők megszabadulnak a bürokratikus szabályozás hagyományos, hierarchikus természetű terheitől.

*A másik altípus* – amely gyakran kombináltan fordul elő – azt hangsúlyozza, hogy a modernizációhoz vezető legjobb út az állampolgárok bevonása, részvétele és felhatalmazása a közigazgatási-közszolgáltatási folyamatokban. Ez a folyamat annyiban tartalmazza a részvételi mozzanatot, amennyiben az állampolgárokat a közszolgáltatás nyújtásába vonják be. Tartalmazza azonban a felhatalmazás mozzanatát is, amennyiben az állampolgár a közigazgatási, döntéshozatali és ellenőrzési folyamatokba is bekapcsolódik. Csak ennek a kettős kötődésnek a létrehozásával akadályozható meg, hogy az állampolgárt a közjavak és szolgáltatások egyszerű fogyasztójává silányítsák.

A modernizációs pálya a külső késztetések közül a legerőteljesebben a társadalmi elvárásokra-késztetésekre fogékony, és elsődleges fontosságot tulajdonít a demokratikus legitimitáció folyamatos biztosításának az átmeneti pálya egész folyamatában.

*A harmadik pálya* a közintézmények működésének piacosítása, amely azt jelenti, hogy a közigazgatási-közintézményi rendszeren belül olyan mértékben alkalmazzák a piaci típusú mechanizmusokat, amennyire csak lehetséges. Ennek már említett példái a közintézmények, a magánintézmények és a civil szervezetek közötti verseny, a voucher rendszer, a költségek összehasonlítása. A közszektor szervezeteit versenyre készítetik egymással és másokkal azért, hogy növeljék a hatékonyságot és a felelősséget a szolgáltatás fogyasztói felé. Ez együtt jár azzal, hogy a közintézményi rendszert áthatja a piaci értékorientációk és technikák kultúrája. A harmadik pálya – saját önmeghatározása szerint – olyan versengő kormányzat, amely rugalmas, és amely demonstrálja, hogy képes kiállni a benchmarking (minőségi szintmérés) próbáját.

*A negyedik pálya* a közigazgatás minimalizálása. Ez olyan döntések meghozatalát és mechanizmusok kiépítését jelenti, amely annyi feladatot ad át a piaci szektornak, amennyi csak lehetséges; méghozzá elsősorban a privatizáció és a kiszervezés (contracting out) útján. Az eredmény tehát az állam, a közintézmények „kiüresítése” (hollow state). Ennek egyik következményeként, a politikai rendszer és a piacgazdaság közötti közvetlen kapcsolatok intenzívebbé válnak a bürokrácia közvetítése nélkül. Ezen az átalakulási pályán a társadalombiztosítási kifizetéseket, a börtönök igazgatását, sőt még a biztonsági szolgálatokat is magánvállalkozások végzik.

A tipológia áttekintése után nyilvánvaló, hogy mindegyik pálya egyaránt rendelkezik előnnyel és hátránnyal.

A *fenntartási-megőrzési pálya* előnye, hogy legkevésbé ez zavarja meg a létező közigazgatási rendszer mindennapi működését. Hátránya, hogy nem eredményez megfelelő változtatásokat, amelyek mérséklék a makroökonómiai és pénzügyi problémákat, vagy csökkentik a legitimitási és bizalmi hiányosságokat.

A *modernizációs pálya* alapvető változásokat eredményez a közintézményi rendszerben, és ez a pálya látható módon igen elterjedt. Megbirkózik a vezetési-irányítási problémákkal, és modernizálja a hagyományos közszolgáltatási értékeket. Ez világosan kiténik például Franciaországban a már említett „Charte du Service Public”, vagyis a közszolgáltatási charta megkötésével. Hasonló chartákat kötöttek más európai országokban is. Ez a pálya alkalmazhatónak tűnik az európai kontinens modern országai számára.

A *közintézményi rendszer piacositása* másképpen hat a hagyományos közigazgatási rendszer természetére. Egyrészt a piaci típusú mechanizmusok alkalmazása a közszolgáltatókat és a közigazgatási szervezeteket egyaránt a költségek csökkentésére kényszerítheti, valamint arra is, hogy keressék az eredményesebb társadalmi hatások gyakorlásának módzatait. Másrészt viszont a közintézmények bizonyos részének legitimitása tovább csökkenhet, mert az állampolgárok véleménye szerint a gazdasági racionalitást követő gondolkodás hiányosságokat eredményez az értékorientációban és az erkölcsi alapok érvényesülésében. A versenyre és a quasi piaci pozíciók megszilárdítására fordított fokozott figyelem olyan megítélést eredményezhet az állampolgárok körében, hogy ez a törekvés a kiszámítható, méltányos, stabil és korrekt szolgáltatás rovására megy.

A *minimalizálási pálya* következménye, hogy a közszektor csak reziduális funkciót tölt be. Az állam kevesebb közjavat és szolgáltatást nyújt, és ez nyilvánvalóan befolyásolja a közigazgatás rendszerét. Kérdéses, hogy ezzel megoldódnak-e a megingott pénzügyi egyensúly problémái, mivel a piacositási, vagy minimalizálási pálya együtt jár az adócsökkentéssel. Így a bevételi-kiadási egyensúlyt továbbra is meg kell tartani, még alacsonyabb szinten is, továbbá a piacositott szolgáltatásokért nyilvánvalóan fizetni is kell.

Így az állam nehéz választás elé kerülhet: Vagy tolerálja, hogy társadalmi csoportok kerülnek olyan helyzetbe, hogy képtelenek a számukra szükséges szolgáltatás megfizetésére, és ezzel aláássa a politikai rendszer demokratikus legitimitásának alapjait. Vagy nem tolerálja ezt, de akkor állami támogatás szükséges, amelyet a csökkenő adójövedelmekből csak nehezen lehet előteremteni. A közszolgáltatások minőségével és megfelelőségével kapcsolatos társadalmi elégedetlenség a piacgazdaság felé nyilvánul meg, és ez közvetlen elégedetlenséget jelent a politikai vezetés számára is, mert – a közvélemény szemében – a politikusok felelősek a piaci túlzások és externáliák szabályozásáért. A köztisztviselők közvetítő szerepe a politikusok és a civil társadalom között fokozatosan periférizálódik.

Az egyes országok közintézményi innovációs gyakorlatában a minimalizálási és a piacositási pálya szemléletét és módszereit kombinálva alkalmazzák. Ez a mindennapi gyakorlatban kirajzolódó egyik típus. Az innováció másik típusa a fenntartási-megőrzési és a modernizációs pálya kombinálása.

A két alaptípus jellemzője, hogy a harmadik szakaszban a koordinációs típusú mechanizmusok kiépítésében egyfajta konvergencia mutatkozik közöttük.

Az új közintézményi menedzsment tulajdonképpen a minimalizálási-piacositási törekvések szélsőséges megnyilvánulása, amely csak korlátozott időben (1990–2000) és korlátozott térben (az angolszász világ egy része) érvényesült, és nem terjedt át a modern

demokráciák többségére. Ha egységes modellként nem is jelent meg, de szemléletével és módszereivel befolyásolta az összes menedzsment reformfolyamatokat és típusokat. Az új közintézményi menedzsment általános pozitív hatást gyakorolt azzal, hogy az általa felvetett kérdések relevánsak voltak minden modern demokráciában, azonban a válaszokat a különböző országok különböző pályákon haladva adták meg.

Az új közintézményi menedzsment szélsőségei napjainkra enyhültek, ugyanakkor a hagyományos weberi közigazgatási rendszer is jelentős változáson ment át.

Talán a fenntartás-megőrzés-modernizációs pálya lényege jellemezhető úgy, hogy a hagyományos weberi közigazgatási rendszertől egyértelműen eltávolodva – a minimalizálási-piacosítási, valamint a fenntartási-megőrzési-modernizációs típusú menedzsment-reformok hatására egyaránt – egy neo-weberiánus közigazgatás keretfeltételei kialakításának irányába halad anélkül, hogy visszatérne a hagyományos weberi modellhez?

### IRODALOM

- Barber, B. R. (1984) *Strong Democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Christensen, T.–P. Laegreid (eds) (2001) *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- Clarke, J.–Newman J. (1997) *The Managerial State*, London, Sage.
- Cooper, D.–Lobitz S. (1991) *Quality Policing: The Madison Experience*. Washington, D. C.: Police Executive Research Forum.
- Drucker P. F. (1985) *The Innovative Organization. The Frontiers of Management*. New York: Harper & Row.
- Drucker, P. (1978) *The Age of Discontinuity*. New York: Harper Torcbooks.
- Gunn, L. (1987) *Perspectives on Public Management*, pp. 33–46. In: J. Kooiman–K. Eliassen (eds.) *Managing Public Organizations: lessons from European experience*, London, Sage.
- Giddens, A. (1990) *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press.
- Gore, A. (1996) *The best-kept Secrets in Government: a Report to President Bill Clinton*, Washington, DC, US Government Printing Office, National Performance Review.
- Gunn, L. (1997) *Perspectives on Public Management*, pp. 33–46. In: J. Kooiman - K. Eliassen (eds.) *Managing Public Organizations: lessons from European experience*, London, Sage.
- Halligan, J. (1997) *New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand*, pp. 17–46. In: J. E. Lane (ed.) *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London, Sage.
- Hartley, J. (1983) *Ideology and Organizational Behaviour*, *International Studies of Management and Organization*, 13:3.
- Hatry H. P. et al. (eds) (1990) *Service Efforts and Accomplishments Reporting: its time has come: An Overview*. Norwalk, Conn.: Governmental Accounting Standards Board.
- Hatry, H. P. (1983) *A Review of Private Approaches for Delivery of Public Services*. Washington, D. C.: Urban Institute Press.
- Hood, C. (1991) *A Public Management for all Seasons*, *Public Administration*, 69:1, Spring, pp. 3–19.
- Hood, C.–M. Jackson (1991) *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth.

- Hood, C. (1998) *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Kolderie, T. (1984) *An Equitable and Competitive Public Sector*. Minneapolis: Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs.
- König, K. (1996) *On the Critique of New Public Management*, Speyer, 155, *Speyerer Forschungsberichte*.
- Lane, J. E. (ed.) (1997) *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, London, Sage.
- Metcalf, L. (1993) *Public Management: from Imitation to Innovation*, in Kooiman (ed.) 1993.
- Metcalf, L.–S. Richards (1987) *Evolving Public Management Cultures*, pp. 65–85. In: J. Kooiman–K. Eliassen (eds) *Managing Public Organizations*, London, Sage.
- McKnight, J. L. (1987) *Regenerating Community*. Social Policy, Winter.
- Perry, J.–K. Kraemer (eds) (1983) *Public Management: Public and Private Perspectives*, California, Mayfield.
- Pierre, J. (ed.) (1995) *Bureaucracy in the Modern State: an Introduction to Comparative Public Administration*, Aldershot, Edward Elgar.
- Pollitt, C. (1995) *Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management*, *Evaluation*, 1:2, October, pp. 133–154.
- Pollitt, C. (1996) *Anti Statist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom*, *Public Administration Review*, 56:1, January/February, pp. 81–87.
- Pollitt, C.–G. Bouckaert (2000) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Savas, E. S. (1979) *How Much Do Government Services Really Cost?* *Urban Affairs Quarterly* 15, No. 1. September.
- Savas, E. S. (1987) *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham, N. J.: Chatham House.
- Sensenbrenner, J. (1991) *Quality Comes to City Hall*. *Harvard Business Review*. March–April.
- Wilson, J. Q. (1989) *Bureaucracy*, Basic Books, New York.
- Wollman, H. (2003) (ed.) *Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and Practices in International Perspective*. Edward Elgar, Cheltenham UK.
- Wright, V. (1997) *The Paradoxes of Administrative Reform*, pp. 7–13. In: W. Kickert (ed.) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.

