

JENEI György

A KÖZINTÉZMÉNYI MENEDZSMENTREFORMOK HATÁSA A KÖZIGAZGATÁSI MODERNIZÁCIÓRA

A szerző dolgozatában bemutatja azokat a lehetséges modernizációs törekvéseket és módszereket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a megváltozott és átalakulóban lévő közép-kelet-európai országok közigazgatási rendszerei lépést tudjanak tartani a felgyorsult gazdasági-társadalmi folyamatokkal. Európai és tengerentúli példák alapján vázolja fel a lehetséges módozatokat.

A közintézményi menedzmentreformok 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, megint más országokban 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 menedzmentreformja volt. Ez azonban az átfogó közigazgatási innovációnak csak az egyik mozzanata. Az új modell a menedzmentreformokon kívül magában foglalta a közpolitikai döntéshozatal átfogó korszerűsítését, a rendszer demokratikus legitimitációjának jogi megújítását és a közpénzügyek átfogó modernizálását is.

A különböző közelítések kifejeződnek a menedzseri reformfolyamatok elnevezésében is. Az új közintézményi menedzment hívei a kormányzat „újra kitalálásának”, újra felfedezésének terminológiáját használják.

Ennél sokszínűbb azonban a menedzmentreform elnevezés. A reform alatt először is olyan fokozatos változtatásokat értenek, amelyek javító szándékúak, ugyanakkor józanul skeptikusak a 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 fejlődéskényszert is. Világos határvonalat húznak a folyamatos reformok ideológiájával szemben is, amelyet Giddens fogalmazott meg: „A modern társadalmi élet hatása abban a tényben áll, hogy a társadalmi cselekedeteket állandóan újra értékeli és megreformálja, méghozzá az ezekről a cselekedetéről beáramló információk alapján, ezen keresztül lényegesen változtatva természetüket” (Giddens, 1990, 38 o.).

Mindezen megfontolások alapján úgy vélem, hogy a közintézményi menedzmentreform elnevezés illeszkedik a legplasztikusabban, a legkifejezőbben a közigazgatás mindennapi valóságában lezajló folyamatok természetéhez. 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 tanulmánya jellemzi: „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 célnak. Az ügyek intézé-

sének javításában elért sikereket inkább ellenőrizni kell, mintsem előzetesen feltételezni.

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

Ennél fogva 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 Ausztrália liberális demokráciái között) eleve valószínűtlen.

A reformok különböző szinteken jelennek meg, és terjedelmileg is különböznek. Figyelemre méltó megkülönböztetést tett (Halligan, 1997, 19. o.). 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 a nélkül) más dimenzióban alacsonyabb teljesítményt eredményezhet.

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

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, 2000, 17–18 o.).

A menedzsmentreformok különböző értelmezései

Az új közintézményi menedzsmentet (New Public Management) felületes szemlélők nemegyszer a közintézményi vezetési-szervezési folyamatok reformjával azonosítják. Ez félreértés, mert az új közintézményi menedzsment a 90-es években kibontakozó reformfolyamatoknak csupán szélsőséges – Nagy-Britanniában és Új-Zélandban időlegesen megnyilvánuló – formája, miközben a közintézmények menedzseri szemléletű reformja mindenegyes európai uniós tagországot és minden modern országot hosszú távon jellemez.

Kimutattuk, hogy a múlt század nyolcvanas és kilencvenes éveiben a közintézményi rendszereket olyan átfogó és közismert gazdasági, társadalmi és politikai kihívások érték, amelyek a vezetési-irányítási folyamatok alapvető reformját tették szükségessé. Nyilvánvalóvá vált, hogy a hagyományos weberi szemléleti alapokon nyugvó közigazgatás nem tartható fenn a dinamikus gazdasági és társadalmi változások kezegeiben.

A politikusok is sürgették a közigazgatási reformokat, mert a differenciált és minőségileg igényesebb társadalmi elvárások következtében jelentkező közszolgáltatási hiányosságok már a modern demokrácia politikai rendszerének legitimitációját kezdték veszélyeztetni.

A gazdasági versenyképesség követelményei olyan mértékben fokozódtak, hogy a közszolgáltatásokat, a gazdaság infrastrukturális hátterének működési színvonalát a gazdasági versenyképesség stratégiai fontosságú erőforrásaként kapcsolták be a gazdasági-társadalmi folyamatokba. Ez annak a tételnek a megkérdőjeleződését is jelentette, hogy a gazdasági verseny-

képesség fokozása az állami beavatkozás csökkentését, az állam minimalizálását feltételezi.

A gazdasági, társadalmi és politikai kihívások következményeként a hagyományos, weberi szemléletű közigazgatás alapjaiban átalakult. A modern közigazgatási rendszerek a piaci követelmények nyomása alá kerültek. Ebben nem volt közöttük különbség. Ugyanakkor a modern közigazgatási rendszerek markánsan különböznek abban a tekintetben, hogy milyen válaszokat adtak a piaci kényszerekre és követelményekre.

A nemzetközi szakirodalom különböző dimenziókban vizsgálja a menedzsmentreformok hatását a közigazgatási rendszerekre.

Pollitt és Bouckaert (2000) a reformok hatását elemezve a változások négy szintjét különítik el:

- operatív eredmények (input, tevékenységek, output, hatás),
- folyamatok (költségek és fogyasztói orientáció),
- kulturális és strukturális hatások,
- rendszer szinten megnyilvánuló következmények.

Thompson (2000) három szinten különbözteti meg a közigazgatási változásokban végbemenő következményeket:

- első szint (a szervezetek számának, a közigazgatási költségek csökkenése, a közigazgatási rendszerek megreformálása),
- második szint (a hatáskörök decentralizációja a közszolgáltató intézményekben, a közvetlen lakossági kapcsolatban dolgozó köztisztviselők meghatalmazása, hatáskörük növelése és a szervezeti kulturális változások),
- harmadik szint (a szolgáltatások minőségének és a közszolgáltató intézmények munkahatékonyágának javítása).

Rieder és Lehmann (2001) a reformok lehetséges hatásainak négy szintjét különböztetik meg:

- először a parlamenti szint (változások a parlamenti folyamatok szervezésében; a parlamenti struktúrák változása; változások a hatalom és a kompetenciák megosztásában a parlament és a kormányzat között; változások a stratégiai döntések meghozatalában),
- másodsor a kormányzati és a minisztériális szint (változások a minisztériumok és a közszolgáltató intézmények viszonyában, mint vevő-szolgáltató viszonyban; teljesítményszerződések, mint fő irá-

nyítási-szervezési eszközök a közszolgáltató intézményekben; változás a szervezeti kultúrában, a teljesítményorientáció irányában),

- harmadszor a közszolgáltató intézmények szintje (nagyobb terjedelmű erőforrás-juttatás; változások a közszolgáltatások folyamatában; változások a közszolgáltató szervezetek struktúrájában; változások a közszolgáltató szervezetek kultúrájában a fogyasztók és a költségek irányában),
- negyedszer a hatások szintje (változás a kimenetben; megtakarítások; a közszolgáltatások célcsoportjaiban kiváltott hatások).

Peters (1996) négyféle kialakulóban levő kormányzati modellt különböztet meg, amelyek mindegyike különbözik a korábbi közigazgatási rendszertől:

- piaci modell,
- részvételi modell,
- rugalmas modell,
- deregulált modell.

Nemcsak az elmélet, hanem a közigazgatási-közszolgáltatói gyakorlat is sokszínű.

A közigazgatási gyakorlatban a legradikálisabb Új-Zéland válasza. Lényegében a „public choice” és a „neo-institucionalizmus” elméleti kiindulópontja alapján a közigazgatást, a közintézmények működését alapvetően piaci alapokra helyezték.

A kontinuum másik végén helyezkednek el az európai kontinens európai uniós tagországai – Hollandia kivételével –, ahol a „Rechtsstaat”, a jogállam a változások kiindulópontja. A piaci kényszerekre és követelményekre ezek az országok is válaszoltak, igaz némi fáziskéséssel. A válasz kiindulópontjában viszont nem egy, a politikusok által elfogadott és a köztisztviselők számára előírt politikai ideológia állt, hanem a köztisztviselők innovációs kezdeményezése a közigazgatás és a közszolgáltatások megújítására. Így ezekben az országokban nem piaci alapon működő állammal helyettesítették a hagyományos weberi államot, hanem alapjaiban megreformálva azt, olyan államot építettek ki, amely a megújított jogállamiságot kapcsolta össze piaci szemlélettel és piaci ösztönzőkkel.

Félreértó és leegyszerűsítő lenne az Egyesült Államokban végbemenő reformfolyamatokat akár az egyik, akár a másik európai reformtípushoz hasonlítani. Miután a hatalmi ágak az Egyesült Államokban élesen elválasztottak, ezért az Egyesült Államok reformtörekvéseiben a 90-es évek eleje óta kettősség

érvényesül. Az elnöki hatalom erősen a piaci modell érvényesítése irányába mozdult el. Az Al Gore alelnök vezette bizottság, kidolgozta a „new public management” teljesen átfogó rendszerét a közigazgatás, a közszolgáltatások működtetésére (National Performance Review), ugyanakkor a Kongresszus 1993-ban olyan törvényt fogadott el (Government Performance and Results Act), amely a jogállamiság erősítéseként a stratégiai tervezés fejlesztését, és a szövetségi állam szerepvállalásának erősítését fogadta el a teljesítmények méréséhez.

A modern országok reformfolyamatai más nézőpontból is különbözőek.

A reformfolyamatok három fejlődési foka

A közkeletű előfeltevések szerint a külső gazdasági, társadalmi és politikai nyomás a közigazgatásban mindig növeli a teljesítmény színvonalát, és változtatja az adminisztratív rendszer természetét is. A közigazgatás sohasem magától változik, hanem külső és belső késztetések különböző kombinációjának hatására.

A külső késztetés mindig komplex természetű. Társadalmilag a különböző társadalmi csoportok differenciált, sokszor minőségi igényeit jelenti. Gazdasági oldalról a magánvállalkozások szervezetsége, teljesítmény-színvonala rendelkezik demonstratív hatással. Erre a közintézmények szintén komplex, kettős természetű késztetéssel reagálnak:

- a hierarchikus típusú mechanizmusok változtatásával, amelyek között megtalálhatók a stratégiai és az üzleti tervek, a személyi állomány értékelése, a szervezeti viszonyok és a finanszírozási viszonyok változtatása,
- a piaci típusú mechanizmusok változtatásával, amelyek között megtalálhatók a verseny kiírások, a benchmarking, a voucher rendszer, a közintézmények és a magánvállalkozások versenye.

Az elmúlt húsz évben, a modern világban a közintézmények három fejlődési fokozaton mentek át:

Az első fokozat a hagyományos weberi pozíció, a klasszikus bürokrácia, annak szervezeti folyamataival és eljárásaival, amely célracionális folyamatként működik, és a külső késztetésekre, átgondoltan, szervezeti rendszerként némi késedelemmel reagál. Ezt a fokozatot menedzsmentreform előtti fokozatnak nevezhetjük az OECD-országokban.

A következő fokozatba az OECD-országok 1980 és 1995 között léptek át, különböző időzítéssel és kü-

lönöző pályákon. Pollitt és Bouckaert négyféle röppályát különböztet meg: (Pollitt – Bouckaert, i. m.):

- minimalizálás,
- modernizálás,
- piacosság,
- fenntartás-megőrzés.

(A négy pálya részletes leírását a tanulmány későbbi része tartalmazza.)

Új-Zéland majdnem kizárólagosan piaci típusú mechanizmusokat alkalmazott. Ezzel szemben Franciaország a hierarchikus típusú mechanizmusokra támaszkodott inkább. Az Egyesült Királyság pedig megkísérelte az átmeneti folyamatot a piaci típusú mechanizmusokkal indítani, azonban tíz év után az innovációkat az állampolgári oklevelek rendszerével („citizens charter”), állampolgári részvétellel és meghatalmazással legitimálta.

A harmadik fokozat 1995-ben kezdődött és napjainkban is tart. A szakasz fő jellemzője, hogy – a válságon történő túljutás jeleként – a megkezdett belső hierarchikus és piaci típusú mechanizmusok kibontakozása, kiteljesedése halad előre. Nincs drámai külső késztetés, a késztetések belső dinamikája kialakult, és kifejlődött a közintézmények képessége arra, hogy a külső változásokra ne csak reaktívan, hanem proaktívan is reagáljanak.

A harmadik szakaszban a modern országok a teljesítményindikátorok szabályozó – ellenőrző – ösztönző funkciójára összpontosítanak (Bouckaert – Peters, 2002).

A változás lényege az, hogy a hierarchikus és a piaci típusú mechanizmusok megváltoztatták a közigazgatási és közszolgáltatási intézmények, azaz a közintézmények természetét. A weberi típusú közigazgatási rendszert klasszikus hierarchikus függőségi viszonyaival és klasszikus szervezeti funkcióival elmozdította egy megújított hierarchikus rendszer irányába, amely magán menedzsmentszemléletet és -technikákat, valamint piaci típusú mechanizmusokat szervesen épít be a közintézményi hierarchiába.

Hierarchikus és piaci koordináció

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 – végbemege 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 átvehették, és át is vették. Ezt a változtatást avval 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 fél autonóm 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 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 létrehozott 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 mechanizmusokon nyugvó rendszer, amely a piaci típusú mechanizmusok alkalmazásának hatására, olyan új közintézményi rendszerre alakul át, amelyet három típusú mechanizmus együttes alkalmazása alapoz meg. Ezek a hierarchikus, a piaci és a koordinatív mechanizmusok.

Az egyes átalakulási pályák összehasonlító értékelése

A három fokozatú 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 haladási sebesség és a politikai preferenciák alapján különböznek egymástól. A négy típus röviden a következőképpen jellemezhető.

A fenntartás-megőrzés azt jelenti, hogy a közigazgatásban a hagyományos irányítást feszelesebb-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 példája – 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 jellemzővé 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 emberi erőforrás-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 kezdeményező képesek, 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 tar-

talmazza a részvételi mozzanatot, amennyiben az állampolgárokat a közszolgáltatás nyújtásába bevonják. Tartalmazza azonban a felhatalmazás mozzanatát is, ha az állampolgár a közigazgatási döntéshozatal és ellenőrzés folyamataiba 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 egészében.

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 készítik 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 meghozását és olyan mechanizmusok kiépítését jelenti, amelyek annyi feladatot adnak át a piaci szektornak, amennyi csak lehetséges, meghozzá elsősorban a privatizáció és a kiszervezések (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 zavarja meg a létező közigazgatási rendszer mindennapi működését. Hátránya, hogy nem eredményez megfelelő változtatásokat, amelyek mérsékelik 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 kitűnik 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 piacosítása 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 gyakorlásainak módozatait. Másrészt viszont a közintézmények bizonyos részének legitimitása tovább csökkenhet, mert az állampolgárok véleménye szerint a gazdasági racionalitást követő gondolkodás az értékorientáció és az erkölcsi alapok érvényesülésének rovására megy. A versenyre és a kvázi piaci pozíciók megszilárdítására fordított fokozott figyelem olyan megítélést eredményezhet az állampolgárok körében, hogy ez a törekvés árt a kiszámítható, méltányos, stabil és korrekt szolgáltatásnak.

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 helyreáll-e a megingott pénzügyi egyensúly, mivel a piacosítási vagy minimalizálási pálya együtt jár az adócsökkentéssel. Így a bevételkiadási egyensúlyt továbbra is meg kell tartani, még alacsonyabb szinten is, továbbá a piacosított 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 aláássza 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 piaccgazdasággal szemben 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 piacosítási pálya szemléletét és módszereit kombinálva alkalmazzák. Ez a mindennapi gyakorlatban kirajzolódó egyik típus. Az innováció másik típusa a fenntartás-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 – piacosítási 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 -típust. 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.

Neo-weberianus közintézmények felé?

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 menedzsmentreformok hatására egyaránt – egy neo-weberianus közigazgatás keretfeltételei kialakításának irányába halad, anélkül, hogy visszatérne a hagyományos weberi modellhez? Bouckaert – miközben ezt a terminológiát, mint jövőbeni lehetőséget megemlíti – a neo-weberianus közintézményi rendszer alapvető kritériumait a következőképpen határozza meg:

- „1. A neo-weberianus állam jogállam („Rechtsstaat”) marad. Ez a társadalmi élet jogi kerete. Ugyanakkor a köztisztviselők nemcsak bürokraták és jogi szakértők, hanem tudományos szintű vezetési-szervezési ismeretekkel is rendelkeznek, és a teljesítményre, a közszolgáltatás „fogyaszthatóságára” összpontosítanak.
2. Az állampolgárok jogokkal és köteleességekkel rendelkeznek a jogállamban. A fogyasztói szerep az állampolgári szerep részévé válik, bizonyos mértékig elismerve a közszolgáltatásokban a keresleti/kí-

nálati viszonyokat és azokat a mechanizmusokat, amelyek az előállítási ciklust befolyásolják.

3. A kormányzat strukturált képviseleti rendszere védi az állampolgárt. Ez legitimálja a jogállamot és annak köztisztviselői és közalkalmazotti apparátusát. Ennek része, hogy az állampolgár, mint fogyasztó részvétele és képviselete beleágyazódik a rendszerbe.
4. A közjog – amelynek a közigazgatási jog is része – továbbra is fő eszköz a jogállam funkcionálásában, és az állampolgár-állam viszonyban.
5. Pontos körülhatárolható közigazgatás, közszolgáltatás működik sajátos jellemzőkkel (jogi pozíció, kultúra és feltételek). A semlegesség és a jogszerűség iránti elkötelezettség kiegészül a közpolitikai programok céljaival való azonosulással és az eredményorientációval, ami a minőség és a szolgáltatás szerves részét képező szakmai kultúrát alakít ki.
6. A köztisztviselők tevékenységét és kapcsolatát az állampolgárokkal belső ethosz és külső késztetés egyaránt a jog előtti egyenlőségre, az egyenlő elbánnásra és az egyenlően alkalmazott eljárásokra irányítja, és ugyanakkor az állampolgárra, mint fogyasztóra, és az eredményességre is.
7. A folyamatok és eljárások ex ante irányítását – azért, hogy garantálják a döntések jogszerűségét – kiegészíti az ex post eredményorientáció, amely szintén az eljárások részévé válik, mint a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség garanciája. Így a legitimitás nemcsak jogszerűsége alapszik, hanem az állam és a közpolitikák funkcionálásának gazdaságosságán, hatékonyságán és eredményességén is” (Bouckaert, 2003, 12. o.).

Milyen következtetések adódnak ebből a közép- és kelet-európai EU-tagországok, így Magyarország számára?

Minden tagország számára levonandó következtetés, hogy a közigazgatás és a közszolgáltatások modernizációjában a piaci szemlélet és módszerek érvényesítése stratégiai fontosságú tényező. A piaci kényszereknek és nyomásnak egyetlen közigazgatási-közszolgáltatási rendszer sem állhat ellen.

A második általános következtetés, hogy a közigazgatás modernizációja és a közintézményi szolgáltatások modernizációja nem választható el egymástól. Alapvető közigazgatási követelmény a közintézmények szolgáltatásszerű működtetése, a szabályozás és az ellenőrzés. Ez azt igényli, hogy a szolgáltatási kritériumok érvényesítésével a közintézmény belső szervezetét és működését is át kell alakítani.

Ebben a folyamatban a célok megvalósítására a köztisztviselők és a politikusok között stratégiai szövetség megkötése szükséges. A köztisztviselők nem tudnak előrehaladni a politikusok segítségével nélkül, ugyanakkor a politikusok csak hangzatos – rövid távon ugyan még szavazatokat is hozó – ideológiák hangoztatásának zsákutcájába kerülhetnek a köztisztviselők támogatása nélkül. Vagyis a gazdasági, társadalmi és politikai kihívásokkal együttesen kell szembenézniük.

Ugyanakkor mindenesetre tagországoknak ki kell alakítani saját közigazgatási-közszolgáltatási rendszerét, figyelembe véve az adottságokat, a nemzeti hagyományokat, a szociális kohézió és a kooperatív politikai kultúra erejét és gyengeségeit.

Magyarország az 1990-es években meghaladta a pre-weberiánus államiséget. A modern demokrácia EU-konform változatának irányába haladva kettős követelmény érvényesítése szükséges:

- Megkerülhetetlen a jogállamiság folyamatos fenntartása és a változó körülményekhez igazodó erősítése, vagyis weberi szemléleti alapokon és nyomvonalakon kell haladni.
- Ugyanakkor megkerülhetetlen a piaci követelményekhez és nyomásokhoz történő igazodás, a piaci szemlélet és módszerek integrálása.

A cél tehát olyan modern államiség kiépítése, amely fogékony a komplex kihívásokra, válaszol a differenciált és minőségi társadalmi igényekre, és a gazdasági versenyképességet is ösztönzi.

Zsákutca lenne viszont a jogállamiság helyettesítése piaci alapokon nyugvó államiséggel. Ez az államiség – a civil társadalom gyengesége, az állami és társadalmi szabályozó-ellenőrző mechanizmusok korlátai, a demokratikus tradíciók viszonylagos kialakulatlansága következtében – egyenesen a korrupció, a kliensrendszer dominanciáját eredményezné, vagyis modernizációs elkanyarodást jelentene.

Ez azt is jelenti, hogy a piaci szemlélet és a módszerek integrálása a közigazgatási-közszolgáltatási folyamatokba önmagában még nem modernizációs lépés. Ez „conditio sine qua non” azaz szükséges, de nem elégséges feltétel. A vezetési-irányítási folyamatok megújítását ki kell egészíteni a közpolitikai döntéshozatal átfogó reformjával, amely magában foglalja:

- a közigazgatási döntéshozatal hatalmi-politikai háttérét,
- az érdekartikulációs és érdekegyeztetési folyamatok kiépítését,
- a racionalitás szerepének újra értékelését,

- a döntéshozatal és a megvalósítás viszonyának átalakítását, vagyis a közigazgatási-közszolgáltatási folyamatok átfogó, közpolitikai szemléletű megreformálását.

Ez az a pálya, amely elkerülhetővé teszi a szélsőségeket és zsákutcákat. Olyan kiegyensúlyozott alappozíció alakítható ki, amelyben a közigazgatási-közszolgáltatási rendszer alapvetően olyan belső motiváció hatására változik, amely fogékony a gazdasági, társadalmi igényekre és elvárásokra. A közigazgatási-politikai rendszer belső motiváltságának korlátai kiválthatják a társadalmi feszültségek növekedését, és azt eredményezhetik, hogy a modernizációt a társadalom erőszakkal kényszeríti ki, vagy az EU külső kényszerként írja elő.

A kiegyensúlyozott alappozíció, a vezetési-irányítási folyamatok piaci szemléletű megújításának és a közpolitikai döntéshozatal reformjának összekapcsolása biztosíthatja, hogy szinkronban kerüljünk az EU-tagországokban zajló modernizációs folyamatokkal. Ezzel közigazgatásunk és közintézményeink is elmozdulnak a hagyományos „government” alapállapotból a modern államiságot jellemző „governance” alapállapot irányába.

Felhasznált irodalom

- Bouckaert, G. – B. G. Peters* (2002): Performance Measurement and Management: The Achilles' Heel in Administrative Modernization. In: Public Performance 7 & Management Review (Sage, London) 254. p. 359-362.
- Bouckaert, G.* (2003): Does Public Management Reform Change Administrative Systems? (Manuscript)
- Christensen, T. – P. Laegreid* (eds) (2001): New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice, Aldershot, Ashgate
- Giddens, A.* (1990): The Consequences of Modernity, Cambridge, Polity Press
- Halligan, J.* (1997): New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand, p. 17-46. In: J. E. Lane (ed.) Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems. London, Sage, p. 17-46.
- Klages, H.* (1995): Quality Improvement in German Local Government. In: Pollitt C. and Bouckaert G., (eds) Quality Improvement in European Public Services, Concepts, Cases and Commentary. Sage, London, p. 69-81.
- Peters, B. G.* (1996): The Future of Governing: Four Emerging Models, Lawrence, University Press of Kansas
- Pollitt, C. – G. Bouckaert* (2000) : Public Management Reform. A Comparative Analysis, Oxford, Oxford University Press
- Pollitt C. – Bathgate K. – Caulfield J. – Smullen A. – Talbot C.* (2001): Agency Fever? Analysis of an International Fashion. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 3. p. 271-290.
- Rieder, S. – L. Lehmann* (2001): Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland: Empirical Results and Reflections on Methodology. International Public Management Review, Vol. 2 (2): p. 25-43.
- Thompson, J.* (2000) Reinvention as Reform: Assessing the National Performance Review, November/December 2000, Vol. 60, No. 6, p. 508-521.
- Wollman, H.* (2003) (ed.) Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and Practices in International Perspective. Edward Elgar, Cheltenham UK