

A közigazgatás-tudomány és az új igazgatási modell

A közigazgatás hosszú ideje számos tudományág tárgya. Foglalkozik vele a jogtudomány, a pénzügytudomány, a szervezetszociológia, sőt a vállalatgazdaságtanon belül is kialakult egy, a közigazgatási egységeket vizsgáló szakterület. A közigazgatás tudománya semmiképpen sem tekinthető egységes diszciplínának. Az ezt vizsgáló szakterület képviselői mindössze annyiban kapcsolhatók össze egymással, hogy közel ugyanaz a vizsgálati tárgyuk. Csak közel ugyanaz, hiszen nem létezik pontosan körülhatárolt tárgy, mivel a szakértők az egész közszektor, a „dolgozó állam”-ot veszik górcső alá. Sőt, nem találunk eredeti közigazgatás-tudományi módszereket sem, mivel a kutatók a modern társadalomtudományok módszereit használják fel.

Az, hogy nincs az egész szakterület meghatározó egységes szemlélet, azt a kérdést veti fel napjainkban, hogy a klasszikus közigazgatás-tudomány nem válik-e, illetve nem kell-e, hogy a modern menedzsmenttudományok áldozatává váljon. Hogy jobban megértsük a közigazgatás-tudomány és a menedzsmenttanok közti kapcsolatot, érdemes kicsit közelebbről megvizsgálni a két terület történelmi fejlődését.

Történelmi szempontból nézve a közigazgatás-tudomány a klasszikus politika- és jogtudomány része. A XVIII. században kameralisztika néven vált rendkívül közismertté és közkedveltté, a XIX. században azonban 3 részre szakadt: a szű-

kebb értelemben vett kameralisztikából kialakult a mai pénzügytudomány, a mező- és erdőgazdálkodásból, valamint a kereskedelempolitikából a közgazdaságtan, s harmadikként az államtudományok fejlődtek ki, s lettek az államjog tudományának elődjévé. Ezzel a korábban oly népszerű közigazgatás-tudomány a XIX. században gyakorlatilag teljesen eltűnt.

Németországban a közigazgatás-tudomány csak a második világháború utánra heverte ki mindezt, ami leginkább az USA-ból származó inspirációknak köszönhető. Az amerikai közigazgatás-tudomány kezdettől fogva „reformtudomány” volt, amely a korrump sógorkoma gazdaság alapos megújítását tűzte ki célul. Döntő jelentőséget tulajdonítottak a politika és a közigazgatás szétválasztásának, s azt hirdették, szükség van egy politikai befolyástól mentes államapparátus létrehozására. Ezt a „public administration”-ként ismert mozgalmat hatalmas siker illette.

Az 1920-as években új inspiráló erő lépett színre, ez pedig a *Charles Taylor* és *Henri Fayol* nevével fémjelzett tudományos menedzsment volt. Legfőbb vizsgálataik a hatékony vállalatműködés szervezeti feltételei voltak, így munkamegosztást, specializációt, hierarchia kialakítását javasolták, amelyek előnyeire nagyüzemi megfigyelések alapján következtettek. A tudományos menedzsmentnek köszönhető fogalom a jól ismert POSDCORB*, s máig erre vezethető vissza minden, a menedzsmentfunkciókat, mint komplex irányítási feladatokat összefoglaló felsorolás.

* A fő menedzsmentfunkciókat jelző, Luther Gullick nevéhez köthető mozaikszó: *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting (a szerk.)*

Ez a két tényező – a public administration mozgalom és a tudományos menedzsment magánszektorbeli sikere – hatott leginkább a klasszikus közigazgatás-tudományra, s ennek köszönhetően hosszú időn keresztül nem is vált erőteljessé olyan akár politikai, akár tudományos álláspont, amely a hierarchikus felépítést, a bürokratikus irányítást, illetve a politika és a közigazgatás szétválasztásának szükségességét kérdőjelezte volna meg.

A klasszikus közigazgatás-tudomány dominanciája a második világháború idején tört meg. *Waldo, Dahl* és *Simon* a hagyományos public administration megállapításainak tudományosságát kérdőjelezték meg. Szerintük a politika és a közigazgatás szétválasztása elkendőzi azt, hogyan épül fel valójában a politikai uralom, és hogy hogyan lehet azt megfelelően ellenőrizni. Mások – *Carl-Joachim Friedrich* és *Fritz Morstein-Marx* – azzal érveltek, hogy a közigazgatást nem lehet absztrakt elvek alapján értelmezni, hanem politikai intézmények és speciális politikai szakterületek kontextusában kell ezt tenni.

Németországban a közigazgatás-tudományi kutatás késve indult. Eleinte – durván leegyszerűsítve – a közigazgatásnak a keynes-i beavatkozó államban betöltött szerepével, később egyre inkább annak jelentőségével foglalkozott az állami kudarcokban. A kutatások leginkább a politikai aktualitásoknak megfelelően alakultak, s megállapítható, hogy a közigazgatási kutatások mindenképpen a közigazgatás reformjának megalapozására irányultak. A leginkább politikai tanácsadóként szolgáló közigazgatás-tudományi kutatás nem alakított ki egységes tudományágot. A közigazgatás problémamegoldó képességét és politikai szerepét a politikatudomány karolta fel, míg a hatékonyság és a legalitás kérdését a közgazdaságtan és a jogtudomány fogad-

ta magáévá. Ezzel a közigazgatás-tudomány a politikatudomány részévé vált, s többé nem kérdőjelezték meg a politika és a közigazgatás közti kölcsönös függőséget, sőt, sokkal inkább feltételezték azt. Annál is inkább, mivel vizsgálatok mutatták ki a közigazgatás politikaformálásban játszott döntő szerepét, azt, hogy az egyes politikák végrehajtása sokkal inkább egy olyan folyamat, amely tárgyalásos, s nem utasításos rend szerint működik, valamint azt, hogy a centralizált, hierarchikusan integrált és irányított közigazgatás alapelveit egy sokoldalúbb szereplőkkel, racionalitással és hálózatokkal jellemzett közszektor javára fel kell adni. Ennek alapján a közigazgatás-tudomány Németországban a politikai problémamegoldás feltételeire és következményeire specializálódó „igazgatástudomány” irányába fejlődött.

A német közigazgatás-tudomány a public administration helyett sokkal inkább public policies-re, tehát a problémák közpolitikai megoldására fókuszáló tudományá vált. A vizsgálatok nem annyira az államra, tehát a kormányzatra és a közigazgatásra irányultak, hanem sokkal inkább az irányítani kívánt objektumok, a társadalmi alrendszerek álltak a középpontban. Az érdeklődés homlokterébe a politikai hálózatok, a tárgyalási rendszerek kerültek, a politikai-közigazgatási rendszer belső szerveződése érdektelenné vált. A társadalmi alrendszerek belső struktúrája fontosabb lett az állam belső struktúrájának vizsgálatánál.

Ezt a rést kívánták betölteni a kilencvenes években a vállalat-gazdaságtan által ihletett *menedzsmenttanok*. A jelenleg a *lean government*-ről, a karcsú államról folyó vitát nagyban meghatározták a magánszektor menedzsmentkoncepciói és ezek divathullámai. Az olyan vállalat-szervezési elvek, mint a *lean management*, *lean production*, *outsourcing*,

total quality management nem maradtak a közszektorra kifejtett hatás nélkül.

A menedzsmenttanok koncepcióinak a közigazgatásba való átültetésével azonban a köz- és magánszektor jellemzői között fennálló különbségek hallgatólagosan figyelmen kívül maradnak, s épp ez az, amit erős kritika illet. Kérdésként merül fel mindazonáltal, hogy a menedzsmenttanok által propagált eszközök nem adnak-e realisabb képet a valóságról.

A modern menedzsmenttanok a közszektortól nem erőteljesebb piaci szemléletet követelnek, hanem sokkal inkább a belső kapcsolatok, a költségek és az eredmények átláthatóbbá tételét, decentralizációt, valamint a hierarchikus integrációról és irányításról való lemondást követelik.

Jogos a félelem, hogy hogyan valósul majd meg a modern, fragmentált és specializált közszektor koordinációja és integrációja, s hogyan tudja majd biztosítani a politikai felelősségvállalást, a politikai ellenőrzést és a „fogyasztókkal” szemben az egyenlő elbánás elvét. Érdelesebb azonban azt vizsgálni, hogy ez mennyire tér majd el a jelenlegi rendszertől. A modern menedzsmenttanok nem válaszolják meg ezt a kérdést kielégítően, ugyanakkor olyan fontos problémákra terelik a figyelmet, hogy hogyan lehet a közcélú szervezeteket irányítani és koordinálni, hogy a közigazgatás hogyan tanul, s hogyan változik.

Az 1990-es években a német közigazgatási reformról szóló vita azonossá vált az úgynevezett „új igazgatási modell”-ről folyó vitával. A fogalomba a közigazgatást érintő mindenféle reformot beleértettek, sokszor olyat is, amelyet az új igazgatási modell nem tekintett sajátjának.

A vita kiindulópontjául a kilencvenes években erősödő, a közigazgatással szemben növekvő elégedetlenség szol-

gált. A közigazgatáson belüli problémák megoldását nem az állami tevékenységek karcsúsításában látták, mint ahogy tette ezt a nyolcvanas évek népszerű neoliberais felfogása, hanem inkább a közszektor jobb irányítási mechanizmusaiban és a belső struktúra modernizálásában. A problémák okait a következő elemekben vélték felfedezni:

- a hatékonyság hiánya
- a stratégia hiánya
- a menedzsment hiánya, valamint
- a legitimitás hiánya, vagyis hogy a nem igazolható a polgárok számára, hogy a közszektor által nyújtott szolgáltatások megérik az érték kifizetett összeget.

A bürokratikus, centralizált igazgatással az eredményorientált, decentralizált igazgatást állították szembe. A minta nem a nemzetközi irodalomból, hanem a Hollandiából ismertté vált Tilburgermodellből származott. Az új igazgatási modell három elemet foglal magában:

- egy vállalatéhoz hasonló, decentralizált vezetési és szervezési struktúrát
- teljesítmény-alapú irányítást és
- az új szerkezet aktivizálását azáltal, hogy kiteszik a versenynek és fogyasztóorientált működésre ösztönzik.

A decentralizált vezetési struktúra magában foglalja a szervezeti egységek vezetősége és a hierarchia alsóbb szintjén lévő szervezeti egységek vezetősége közti egyeztetést, a vezetőség és a munkatársak közti egyeztetést, valamint a politika, a közigazgatás és az egyes szakosított szervezeti egységek közti párbeszédet, ami által jól elhatárolhatóvá válik a közigazgatás és a politika felelőssége. Az új struktúrában biztosítani kell a felelősségi körök decentralizációját is, az egyes szakterületek számára meg kell adni a megfelelő mozgásteret, az erőforrások felhasználása feletti döntési jogosultságot, ugyanakkor az egyes személyek telje-

sítményét is számonkérhetővé kell tenni. A szolgáltatás nyújtásáért vállalt felelőséget tehát, amennyire csak lehet, a hierarchia alsó szintjére kell delegálni. Mindezek által egy, a saját teljesítményéért felelős, meglehetősen önálló egységekből álló konszernstruktúra alakul ki. Szükség van ugyanakkor egy, az ezeket a szervezeti egységeket összefogó, ellenőrző központi irányító egységre is.

A teljesítményalapú irányítás szerint össze kell fogni a közigazgatás által nyújtott számtalan szolgáltatást kisebb számú, egymástól jól elhatárolható szolgáltatáscsomagokká. A jelentéseknek és a költségszámításnak is ezekre a csomagokra kell koncentrálnia, meg kell tudni határozni a termék/szolgáltatás teljes egységköltségét, s ehhez termék/szolgáltatás alapú költségvetést kell rendelni. Fel kell tárni továbbá, hogy a fogyasztók milyen minőségi igényeket támasztanak a szolgáltatásokkal szemben, s ezeknek meg kell felelni.

A közigazgatási szolgáltatások jó része nem a versenyző piacon mérettetik meg, sokhelyütt jellemző a monopolpozíció. Ezért versenyhelyettesítő eszközöket kell alkalmazni, ilyen lehet például a közigazgatási egységek teljesítményeinek összehasonlítása. Olyan területeken, ahol a közigazgatási szolgáltatás ki van téve a versenynek, a szolgáltatást a versenytársak szolgáltatásaival kell összevetni.

Az új igazgatási modellben az igazgatás alanya a politikai vezetés, amelynek igazgatási képessége a klasszikus igazgatási modellben túlságosan gyenge. Az igazgatás alanyai közé tartoznak még azon szakterületek vezetői, előljárói, amelyek önállósodása a koncepció szerint elősegítendő.

Az igazgatás tárgyai az egyre nagyobb önállóságot élvező egységek. Az igazgatás céljait politikailag kell meghatározni, azokat szerződésben kell rögzíteni. E

céloknak az outputra és a kifejtett hatásokra kell koncentrálniuk, s szükség van arra is, hogy felfedjük, milyen hatásmechanizmusok működnek az igazgatási tevékenység és az elért eredmények között. Az új igazgatási modell nem a meghatározott szabályokkal és eljárásokkal kivitelezett közvetlen igazgatásban hisz, hanem a pénzügyi és információs ösztönzőkkel és jutalmakkal jellemezhető *indirekt*, valamint a döntési struktúrák és folyamatok változtatásával jellemezhető *strukturális* igazgatásra helyezi a hangsúlyt.

A *modell* kifejezés ez esetben azonban nem példakép jelentésben értendő. Nem elég tehát egyszerűen alkalmazni, adaptálni kell. Nyugodtan tekinthetünk azonban rá, mint az alapvető feltételek jól körülhatárolt csomagjára.

A modell – legalábbis a megnyilvánulások szintjén – rendkívüli sikert aratott Németországban. A gyakorlati megvalósítás terén 1992-ben indult egy jelentős hullám, amelynek során sok önkormányzat kezdett a modell – ha nem is a teljes, de legalább egyes elemei – gyakorlatba való átültetésével. A központi költségvetés súlyos hiányai miatt legtöbbször a helyi költségvetés konszolidálását célzó törekvések álltak a reformok középpontjában. Később e kísérleti tevékenységeket egyre inkább kiterjesztették más területekre is.

A gyakorlati megvalósítás hiányosságai leginkább a közigazgatás demokratikus igazgatásában és ellenőrzésében, a hiányos minőségbiztosításban, a modern személyzetmenedzsment hiányában, valamint az elégtelen fogyasztóorientált-ságban testesülnek meg. A megvalósításról azonban összességében elmondható, hogy a német önkormányzatok egyike sem nőtt még ki a projektek kísérleti stádiumából, egy átfogó, új igazgatási modellre tehát példa még nincs.

A modellt érő kritikák közül kiemelhető, hogy csupán a „víziók fesztiválja” (Eberhard Laux), számos koncepciót és ígéretet halmoz, de kevés tartalommal és gyakorlati megvalósítást segítő utasítással bír. Többek szerint a magánszféra vállalati tanácsadóinak igényeit elégíti ki, hisz az ő céljuk a minél rövidebb termék-életciklusok kihasználása, s a tanácsadói üzlet felpörgetése.

A decentralizáció és a verseny közigazgatásban történő meghonosítása okán féltő, hogy nem biztosítható a demokratikus felelősségvállalás és a politikai ellenőrzés, valamint a fogyasztók között az egyenlő elbánás elve is csorbát szenved. Ezekre és a közszektor alacsony fokú integrációjára vonatkozó félelmekre az új igazgatási modell egyetlen választ ad: növekvő transzparenciát kínál cserébe. Az átláthatóság ugyanis nélkülözhetetlen eleme a demokráciának, a jogállamiságnak és a politikának is. A költségszámítás, a kontrolling, a közigazgatási egységek közötti összehasonlítások, a verseny, a szolgáltatásorientáció mind úgy értelmezhetők, mint olyan eszközök, amelyek a közigazgatás elszámoltathatóságát növelik.

Európai felfogásban a demokrácia és a jogállam szorosan összefügg a hierarchikus jellegű integrációval és igazgatással. Az új igazgatási modell ezzel szemben kínál alternatívát. Alapvető tézise kimondja, hogy a politikai átláthatóság és ellenőrzés hibái hatékonysági és hatásos-

sági hiányosságokhoz vezetnek, s nem fordítva. Ha ezt elfogadjuk, akkor nyilvánvalóvá válik, hogy az új igazgatási modell nemcsak hogy a hierarchikus közigazgatás alternatívája, hanem a demokratikus és jogállami közigazgatás alapfeltétele. Megvalósításához azonban nem a vállalatgazdasági elemek finomítására, hanem azoknak a demokratikus ellenőrzés és irányítás követelményeihez való adaptálására van szükség.

A jövő feladata, hogy a közszektor menedzsmentjét és a közpolitikák alakítását megfelelően hangoljuk össze. A vizsgálat közös pontjai a szervezeteken belüli és azok közötti irányítás, ezek határai és feltételei. Az, hogy a menedzsmenttudomány inkább az intézményi közgazdaságtanból, a politikatudomány pedig inkább a neoinstitucionalizmusból, illetve rendszerelméleti elvekből merít, nem kell, hogy megakadályozza a két tudományterület együttműködését. Jó példát szolgáltatnak erre a skandináv országok, ahol újabban több kutatóintézet a vállalatgazdaságtan és a politikatudomány „vegyesvállalataként” jött létre.

Werner Jann : Verwaltungswissenschaft und Managementlehre. Neues Steuerungsmodell. Handbuch zur Verwaltungsreform 2. Auflage. Leske+Budrich, Opladen 2001.

HUGYECZ ATTILA