

ROSTA MIKLÓS

## KAKOFÓNIA A KÖZMENEDZSMENTBEN

A NEW PUBLIC MANAGEMENT ÉS A POST-NEW PUBLIC MANAGEMENT KAPCSOLATA

*Tanulmányában a szerző arra a kérdésre keresi a választ, hogy a közmenedzsment-tudomány doktrínái, a New Public Management (NPM) és a Post-New Public Management (Post-NPM) milyen viszonyban állnak egymással. Emellett arra is választ kíván adni, hogy a szakirodalomban szintén sűrűn emlegetett neoweberiánus állam (NWS), a Joined-up-Government (JuG) vagy más néven Whole-of-Government (WoG), és a New Public Governance (NPG) irányzatok milyen kapcsolatban állnak egymással és a fenti két doktrínával. Arra a következtetésre jut, hogy a Post-NPM doktrína integrálja mindhárom irányzat főbb állításait. Míg a Post-NPM holisztikus szemléletmóddal rendelkezik, addig az NWS, a JuG (WoG) és az NPG csupán parciális állításokat fogalmaz meg. További megállapítása, hogy a Post-NPM nem tagadja az NPM doktrínát, sokkal inkább kiegészíti azt, épít annak főbb javaslataira, így a két doktrína együttes alkalmazásával még inkább jellemezhetőek a modern és komplex közigazgatási rendszerek.*

### BEVEZETÉS

A közmenedzsment-tudomány egyik aktuális kérdése, vajon az 1970-es évek végétől a közsféra rendszereit és intézményeit jelentősen átalakító *New Public Management* (NPM) doktrína (magyarul új közszolgálati menedzsment) és az azt követő *Post-New Public Management* (Post-NPM) doktrína milyen kapcsolatban áll egymással. Tanulmányomban arra teszek kísérletet, hogy erre a kérdésre – a szakirodalom áttekintésével – választ adjak. E kérdés feltevése azért is jogos, mert e két meghatározó doktrína fogalmi tisztasága és az egymáshoz való viszonya mind a mai napig problematikus [Goldfinch & Wallis, 2010]. A két doktrína kapcsolatának megértéséhez elengedhetetlen, hogy a Post-NPM-hez tartozó irányzatokat is bemutassam, illetve azok viszonyát is tisztázzam a két doktrínához és egymáshoz.

A tanulmányom felépítése a következő: először a szakirodalomra támaszkodva ismertetem az NPM, majd a Post-NPM doktrínát, illetve azokat a közmenedzsment irányzatokat, amelyekből a Post-NPM doktrína felépül. Ezután bemutatom, hogy milyen kapcsolat áll fenn a két doktrína és a három irányzat között.<sup>1</sup> Tanulmányomat néhány összegző gondolattal zárom.

<sup>1</sup> Jelen tanulmányomban nem definiálom szabatosan a doktrína és az irányzat fogalmát, mivel főbb mondanivalóm megértéséhez erre nincs szükség. Itt annyit jegyzek meg, hogy doktrínának nevezem azokat az elméleteket, amelyek átfogó útmutatást adnak a közigazgatási rendszerek jellemzéséhez, míg irányzatoknak nevezem azokat, amelyekre nem jellemző a holisztikus szemlélet, csupán parciális megállapításokat tesznek. Hogy miért tartom az NPM-et és a Post-NPM-et doktrínának és az NWS-t, a JUG-ot és az NPG-t irányzatnak, remélhetőleg a tanulmányom végére világossá válik az olvasó számára.

## A NEW PUBLIC MANAGEMENT IRÁNYZAT BEMUTATÁSA

Az NPM irányzat – amely az 1970-es évek vége óta több hullámban alakította át a nyugati országok közigazgatási rendszereit – legfőbb javaslatai a következők [Hood, 1991; 1995; Grüning, 2001; Osborne & Gaebler, 1992; Pollitt, van Thiel & Homberg, 2007]:

1. A *piaci koordináció* erőteljesebb használata a bürokratikus koordináció helyett (beleértve a közbeszerzési rendszerek kötelező bevezetésétől kezdve egészen a privatizációig a piaci mechanizmusok erőteljesebb használatát). A piaci koordináció preferálása egyben a *verseny* mint hatékonyságnövelő ösztönzési mechanizmus erőteljesebb alkalmazását is jelenti a közszférában.

2. Üzleti szervezetek által használt *menedzsmenteszközök* alkalmazása a közszféra szervezeteinél (így különösen teljesítménymenedzsment-eszközök használata, számviteli rendszerek átalakítása, ITC-rendszerek erőteljesebb igénybevétele a közszférában, illetve eddig csak az üzleti szférában alkalmazott szervezeti struktúrák kialakítása).

3. A közszféra monolitikus, így átfogó, de átláthatatlan és számonkérhetetlen célokkal rendelkező szervezeti felépítésének lebontása. Ennek során *decentralizált struktúrák* kialakítása, így lapos és rugalmas, célrendszereikben átlátható és így számonkérhető, egyfokuszú, ügynökség típusú szervezeti egységek támogatása a közigazgatásban és a közszolgáltatások területén. E szervezetek (pl. ügynökségek) és az ezen szervezetek számára a célt kijelölő szervezet (pl. minisztérium) között *szereződéses viszonyok* jönnek létre, amelyek egyértelműen és mérhetően tartalmazzák az elérni kívánt célt.

4. A *politikai* és a *szakértő* hivatalnoki réteg szétválasztása, amelynek során a politikusok célkijelölő szerepe fennmarad, de a végrehajtásban a közhivatalnoki réteg döntési kompetenciái jelentősen növekednek (hogyan érjük el a kitűzött célt). A hivatalnokok így menedzseri szerepet kapnak, a menedzsmentszaktudás és a vezető kompetenciák megléte felértékelődik. Az elszámoltathatóság biztosítása érdekében az emberi erőforrás menedzsmentrendszerek átalakulnak, érdem alapú, azon belül is a szervezeti pozíción alapuló emberierőforrás-rendszerek jönnek létre.

5. A közszféra tevékenységét meghatározó *értékek* eltolódnak a klasszikus/neo-klasszikus közgazdaság-tudomány által preferált értékek irányába. Így előtérbe kerül a *hatékonyság* és az *eredményesség* mint alapvető érték. Központi kérdéssé válik a közszféra teljesítményének mérése, a teljesítmény átláthatóságának biztosítása, továbbá az eredményesség növelése érdekében az ügyfélcentrikusság (pl. egyablakos rendszerek bevezetésén vagy az e-kormányzati eszközök alkalmazásán keresztül).

## A POST-NEW PUBLIC MANAGEMENT BEMUTATÁSA

*Christensen és Laegreid* [2007: 1062] szerint a Post-NPM doktrína – amelyet a két szerző általában a JuG (WoG) irányzatok szinonimájaként használ [lásd: Christensen & Laegreid, 2011] – fő célkitűzése, hogy a közigazgatási rendszerek működésé-

ben erőteljesebben jelenjen meg az érték alapú menedzsment, a bizalmon és az együttműködésen alapuló kultúra és növekedjen a közhivatalnokok belső késztetése a szakmai fejlődésre. Ez szemben áll a NPM doktrína szemléletmódjával és emberképével, amely a közösségi döntések elméletéből kiindulva azt állítja, hogy a közsféra nem rendelkezik olyan speciális kultúrával és értékrenddel, amely szembenemene az emberek alapvető tulajdonságának tartott önértékkövetéssel és racionalitással. Ezen ellentmondás ellenére Christensen és Laegreid [2007a: 7] is elismerik, hogy a Post-NPM átvesz NPM elemeket, ahogy ők fogalmazzák: „ezenfelül, a post-NPM reformok – amelyek részben neoweberiánus tulajdonságokkal is rendelkeznek – némely NPM tulajdonságot is vegyítenek magukban”.

Christensen és Laegreid [2011a: 15] a Post-NPM jellemzése során kiemelt jelentőséget tulajdonít annak, hogy ez a doktrína nem a szervezeti határokon belül, hanem a *szervezeti határokon átnyúló* hálózatokban gondolkodik. Habár a szerzők ebben a művükben is elsősorban a JuG (WoG) irányzattal azonosítják a Post-NPM doktrínát, ez a jellemző a JuG (WoG) irányzaton túlmutat, hiszen ezt az NPG irányzat is kulcskérdésének tekinti [Osborne, 2010].

Jun [2009: 163], aki roppant kritikusan fogalmaz Christensen és Laegreid Post-NPM-mel kapcsolatos elméleti munkásságával kapcsolatban, a következő jellemzőit gyűjtötte össze a Post-NPM doktrínának. „A strukturális széttagozottság csökkentése strukturális integráció segítségével; ismételt centralizáció és szabályozás követelése; Whole-of-Government vagy Joined-up Government kezdeményezések; szerepek kétértelműségének megszüntetése és egyértelmű szerepkapcsolatok; a köz- és magánsféra együttműködése (PPP); erőteljesebb központosítás; kapacitásnövelés és koordináció; a központi politikai és adminisztratív kapacitás erősítése; környezeti, történeti és kulturális tényezők figyelembevétele”. Vegyük észre, hogy ezen elemek mindegyike valamilyen módon kapcsolódik vagy az NWS, vagy a JuG (WoG) vagy a NPG irányzatokhoz, illetve a felsoroltak többsége közvetlenül kapcsolatba hozható az NPM doktrína mellékhatásaival, de nem teszi zárójelbe annak főbb megállapításait.

Christensen és Laegreid [2011b] a 2001 és 2010 közötti norvég közigazgatási reform tapasztalatait elemezve szintén arra a következtetésre jut, hogy a Post-NPM doktrína nem felszámolja az NPM eredményeit, hanem épít azokra. Véleményük szerint a két doktrína keveredéséből egy új, komplex és hibrid közigazgatási rendszer jön létre. Ebben az új rendszerben számos ellentmondás és feszültség észlelhető, hiszen egyszerre jelenik meg az NPM specializációra és szervezeti autonómiára való hajlama és a Post-NPM integrációra, erősebb vertikális és horizontális koordinációra, azaz erősebb kontrollra vonatkozó javaslatai.

Ahogy az NPM-nek, úgy a Post-NPM doktrínának sem találjuk olyan definícióját, amelyet a tudományos közösség elfogadott volna, mindkét doktrína fogalmi tisztasága sok kivetnivalót hagy maga után. Erre *Goldfinch* és *Wallis* [2010: 1110], valamint Politt [2014: 7] is rámutat a Post-NPM doktrínát elemző művében.<sup>2</sup> Ebben a fogalmi kakofóniában *De Vries* és *Nemec* [2013] remek cikke próbál ren-

<sup>2</sup> Politt [2014: 7] ezt így fogalmazza meg: „Nehéz azonban amellet érvelni, hogy mindezek a 'post NPM'-ek ne lennének sokkal inkább vitathatóak, inkoherezensek, ellentmondásosak, mint maga az NPM.”

det tenni. Habár nem nevezik Post-NPM-nek az új doktrínát – éppen azért, mert a különböző szerzők különböző névvel illetik –, mégis megadják annak jellemzőit. „A konkrét leírásai egy ilyen ‘állammodellnek’ különbözhetnek (attól függően is, hogy az adott ország ideológiája hol helyezkedik el a centralizáció és decentralizáció tengelyen), de úgy tűnik, hogy a következő közös tulajdonságok mindegyikben szerepelnek, különösen hangsúlyosan: a jogállamiság, a megbízhatóság, a nyitottság és az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a felelősségvállalás, a részvétel és az eredményesség.” [De Vries & Nemeč, 2013: 7]

Véleményem szerint a Post-NPM egy gyűjtőnév, amely magában foglal számos irányzatot. Mindegyik valamilyen módon az NPM irányzathoz képest határozza meg magát. Ezen irányzatok közül a leginkább kidolgozott irányzat a neoweberiánus állam (NWS), a Joined-up Government (JuG) vagy más néven Whole-of-Government (WoG) irányzat, illetve a New Public Governance (NPG) irányzat. A következőkben röviden jellemzem e közmenedzsment-tudományi áramlatokat, hogy lássuk, milyen viszonyban vannak egymással és mely állításaikból áll össze a Post-NPM doktrína.

#### A NEOWEBERIÁNUS ÁLLAM

A neoweberiánus államot az *1. táblázatban* Pollitt és Bouckaert [2011] alapján jellemezzük. A magyar közigazgatástani gondolkodást [Fodor G. & Stumpf, 2008; Hajnal & Pál, 2013] is megtermékenyítő irányzat a kontinentális európai országok közigazgatási rendszereinek megfigyeléséből eredeztethető, amely elsősorban Drechsler munkássága nyomán normatív irányzattá vált [Drechsler, 2005; 2005a; Drechsler & Kattel, 2008].

1. táblázat: A neoweberiánus állam főbb jellemzői

Weberiánus elemek	Neo elemek
Az állam vezető szerepének megerősítése a globalizáció, a technológiai változások és a demográfiai valamint környezeti kihívásokra adandó válaszok keresésében.	Belső orientáció és a bürokratikus szabályokra fókuszálás helyett külső orientáció, fókuszban az állampolgárok igényeinek és kívánságainak teljesítése.
A reprezentatív demokrácia szerepének erősítése, mint az államapparátus legitimitációjának bázisa (központi, regionális és helyi szinten egyaránt).	A reprezentatív demokrácia kiegészítése konzultációs és az állampolgárok véleményét közvetlenül megjelenítő eszközökkel.
A közigazgatási jog szerepének megerősítése, annak érdekében, hogy az az állampolgárok és az állam közötti kapcsolatok bázisaként funkcionáljon, beleértve ebbe a törvény előtti egyenlőséget, a jogbiztonságot és a társadalmi folyamatokba történő állami beavatkozások részletekbe menő jogi szabályozását.	A jogrendszer modernizálása annak érdekében, hogy az államigazgatáson belüli erőforrások inkább eredmény-orientáltak, mintsem az előírásokhoz túlzottan ragaszkodva kerüljenek felhasználásra. Az ellenőrzés hangsúlya így az előzetes (input) ellenőrzésről az utólagos (kibocsátás, eredmény, hatás) ellenőrzésre kerül át.
A közszolgálat jól elhatárolt státuszának, kultúrájának és szabályrendszerének fenntartása.	A közszolgálat professzionalizálódása, amely azt jelenti, hogy a közszolgák a jogi szakértelem mellett szakmai kompetenciákkal rendelkező menedzserekké válnak.

Forrás: Pollitt–Bouckaert [2011:118–119]

A NWS modellje az államra kulcsszereplőként tekint a társadalmi problémák megoldása során. Ehhez annak cselekvőképességét kívánja megerősíteni. Az állam a felhatalmazást a társadalmi folyamatokba való beavatkozásra két irányból kapja: egyrészt a képviselői demokrácia eredményes működésén keresztül (ami a választott politikusok hatáskörének bővítését is jelenti), illetve az állampolgári kezdeményezések és vélemények becsatornázása segítségével, másrészt a közsféra teljesítményének állampolgárok által érzékelt növekedése alapján. A legitimitás mindkét oldala (input és output alapú legitimációnak nevezi a szakirodalom ezeket [lásd bővebben: Rothstein, 2009; Schmidt, 2013]) kiemelt hangsúlyt kap az NWS-modellben.<sup>3</sup> Az NWS a cselekvőképességében megerősített államot jogállami korlátok közé kívánja szorítani. Az állampolgároktól eredő legitimáció szükségességének hangsúlyozása és az állam működését korlátozó törvények betartására vonatkozó javaslatok együttesen a jogállamiság megerősítését eredményezik.

Habár *Dunn és Miller* [2007: 346] szerint „az NWS anti-elméletként indult, és mint ilyen, többet foglalkozott az NPM (beszúrás: R. M.) felszámolásával, mint annak konstruktív kritikájával”, véleményem szerint a modell nem tagadja meg az NPM irányzatot, hanem épít annak javaslataira. A hatékonysági és közgazdasági szempontokat vegyíteni kívánja a weberi bürokrácia elveivel. Nem fogadja el ugyan, hogy a közszférát ugyanazon elvek mentén lehetne működtetni, mint az üzleti típusú szervezeteket, mert más motivációs elv szerint működik a két szféra, de azon eszközrendszerrel, amelyet az NPM irányzat a közsféra hatékonyságának javítása érdekében javasol, nem utasítja el [lásd erről Pollitt & Bouckaert, 2011: 25. ábráját]. A két irányzat között azonban jelentős különbség, hogy az NWS sokkal inkább adottságnak veszi a közsféra intézményi és kulturális környezetét és ehhez alkalmazkodni kíván. Ezzel szemben az NPM inkább a közsféra intézményi környezetének és kultúrájának megváltoztatására törekszik.

#### A JOINED-UP GOVERNMENT, VAGY MÁS NÉVEN WHOLE-OF-GOVERNMENT

A közmenedzsment-tudomány meghatározó irányzatának tekinthető napjainkban a *Joined-up Government*, vagy más néven *Whole-of-Government* irányzat is [Christensen & Laegreid, 2007; Perri, 2004]. Ezen irányzatnak szintén az NPM a viszonyítási pontja. A JuG az NPM doktrína által okozott mellékhatások közül különösen az állam széttöredezettségére fókuszál, ami miatt az nem képes átfogó céljainak megvalósítására. A probléma forrásaként az irányzat képviselői elsősorban az egycélú szervezetek (pl. ügynökségek) tömeges megjelenését tekintik. E közigazgatási szervek a saját céljaikért küzdenek, amelyekből sosem áll össze az állam egységes célrendszere. Az egyes szervezetek közötti horizontális koordináció hiánya, illetve a vertikális kapcsolatok dominanciája a horizontális együttmű-

<sup>3</sup> Christensen és Laegreid [2011] a Post-NPM címke alatt a JuG (WoG) reformok esetében vizsgálta a legitimitáció kérdését. Megállapították, hogy míg a NPM a legitimitásnak az output oldalára fókuszál, addig a Post-NPM (náluk JuG) az input oldalára.

ködéséből származó szinergiák elvesztegetéséhez vezet. A JuG propagálói szerint az NPM reform pont az ellenkezőjét váltja ki, mint ami a szándéka volt: *átláthatatlan célstruktúrát* hoz létre [Pollitt, 2003]. E széttöredezettség felszámolása érdekében, valamint egyéb külső kényszerek hatására (így például a globalizáció okozta, az utóbbi időben egyre bonyolultabb társadalmi problémák megoldása érdekében), a JuG irányzat az állami és nem állami szereplők közötti horizontális és vertikális koordináció megerősítésére helyezi a hangsúlyt. Míg az NPM a közszféra szervezeteinek hatékonyságát és eredményességét állítja a központba, addig a JuG a közszféra szervezeteinek hálózataira fókuszál, és e hálózatos együttműködések hatékonyságát és eredményességét kívánja fokozni. E szereplők együttműködésének elősegítése érdekében javaslatot tesz strukturális, technokratikus és személyorientált koordinációs eszközök alkalmazására. A JuG a strukturális koordinációs eszközök közül kiemelten támogatja a szervezeti határokon átnyúló bizottságok, közös projektek, teamek létrehozását, valamint a folyamatfelelősi rendszer bevezetését. A technokratikus koordinációs eszközök közé sorolom az irányzat azon javaslatát, hogy az együttműködő szervezetek stratégiai dokumentumaikat és szabályzataikat közösen alakítsák ki. Emellett az irányzat képviselői formális együttműködési megállapodásokra sarkallják a közszféra szervezeteit és közös költségkeretek kialakítását javasolják a különböző együttműködő szervezetek számára. A személyorientált koordinációs eszközök közül a JuG azokat preferálja, amelyek az egyes együttműködő szervezetek szervezeti kultúráját közelíti egymáshoz, így közös képzéseket, munkatársak időleges cseréjét javasolja. A horizontális koordináció javítása szempontjából az információáramlás erősítése is kulcskérdés, így a JuG reformok hangsúlyos eleme a közös IT-projektek indítása, a szervezeti határokat átlépő kommunikációs csatornák kiépítése. A szervezeti együttműködés mellett az irányzat a lakosság szélesebb rétegeinek bevonását is támogatja a közigazgatási folyamatokba.

Az irányzat képviselői a horizontális koordináció mellett foglalkoznak az államigazgatás vertikális koordinációjával is. Az NPM decentralizációs törekvéseivel szemben a *centralizáció* mellett érvelnek. A központosító törekvések célja a vertikális elszámoltathatóság erősítése a közszférában. Ez az oka, hogy a JuG irányzat javaslatai a koordináció mellett a közszférában alkalmazandó kontroll típusában is eltérnek az NPM irányzat útmutatásaitól. A bürokratikus kontrollt, illetve a klánkontrollt támogatja a piaci kontrollal szemben [Peters, 2005; Roness, Verhoest, Rubecksen & MacCarthaigh, 2008].

A két irányzat közszféráról alkotott személetmódja különbözik, ebből származnak az előbb említett különbségek. Míg az NPM által javasolt piaci kontroll a közszféra teljesítményének mérhetőségét feltételezi, viszont nem várja el a közigazgatási operatív működésének részletes ismeretét a céljelölőtől (azaz a politikusoktól), illetve nem feltételezi, hogy a közszféra munkavállalói speciális kultúrával rendelkezzenek, hanem őket is racionális és önérdékkövető egyéneknek tartja, addig a JuG ennek az ellenkezőjéből indul ki. Azaz nem tartja mérhetőnek a közszféra teljesítményét, de átláthatónak tekinti a közigazgatási folyamat teljes vertikumát, vagy ha valamely folyamat nem átlátható, akkor a közszféra speciális értékrendje segítségével tartja kontrollálhatónak annak teljesítményét [Christensen & Laegreid, 2007: 1062].

## NEW PUBLIC GOVERNANCE

A harmadik irányzat a New Public Governance, amelyet *Osborne* [2010], valamint *Pollitt és Bouckaert* [2011] munkája alapján jellemzük. Az NPG a *köz-kormányzás* fogalmát helyezi a középpontba. Eszerint a közpolitikai és közszolgáltatási folyamatok olyan komplex és sokszereplős térben zajlanak, amelyeket sem a wilsoni közigazgatásban, sem az NPM doktrína keretei között nem lehet értelmezni. *Osborne* [2010: 7] szerint az NPG a pluralista államhoz kapcsolódik, és általa jobban megérthetjük annak közpolitikai folyamatait. *Osborne* az NPG-t nem tekinti normatív közmenedzsment áramlatnak, sokkal inkább a XXI. század közszféráját jól leíró irányzatként tekint rá. Jellemvonásai a wilsoni közigazgatásban és az NPM irányzat összehasonlításával tárulnak elénk, amelyeket a 2. táblázat tartalmaz.

2. táblázat: Az NPG irányzat alapvető jellemzői, a PA és az NPM irányzatokkal összehasonlítva

Paradigmák/alapvető tulajdonságok	Public Administration	New Public Management	New Public Governance
Elméleti gyökerek	Politikatudomány és közpolitika	Racionális/közösségi döntések elmélete és menedzsmenttudományok	Intézményi és hálózati elmélet
Az állam természete	Egységes	Szabályozó	Plurális
Fókusz	Politikai rendszer	Szervezet	Szervezet a maga környezetében
Hangsúly	Közpolitika-alkotás és végrehajtás	Szervezeti erőforrások és teljesítmény menedzsmentje	Értékek, jelentések és kapcsolatok megtárgyalása
Erőforrás-allokáló mechanizmus	Hierarchia	Piac és klasszikus vagy neoklasszikus szerződések	Hálózatok és kapcsolati szerződések
A szolgáltató rendszer természete	Zárt	Nyitott racionális	Nyitott zárt
Alapértékek	Közszektor ethosza	A verseny és a piac hatékonysága	Szétszórt és versengő

Forrás: *Osborne* [2010: 10]

Az NPG irányzat abból indul ki, hogy a közszféra nem képes önállóan, a társadalom többi egységétől elkülönülve működtetni a közpolitikai folyamatokat, illetve közszolgáltatásokat nyújtani, hanem csupán a társadalom egyéb szereplőivel (civil szervezetek, üzleti vállalkozások) együttműködve. Ezen együttműködés eredményeként e szervezetek között kölcsönös függőség alakul ki. Emellett a közpolitikai folyamatok sem határolhatóak már el egyértelműen egymástól, hanem egymással összefüggő folyamatokról beszélhetünk, amelyek között a határok elmosódnak. Amennyiben e folyamatok összefüggnek, illetve a folyamatok eredményességéért felelős szervezetek is hálózatos formában működnek együtt, úgy a közszféra eredményessége alapvetően ezen hálózatok sikeres menedzselésétől függ, azaz nem a szervezeteken belüli teljesítményre kell fókuszálni, hanem a közszolgáltatásokat nyújtó szervezetek hálózatának teljesítményére. E hálózatok teljesítményének növelése során kulcskérdéssé válik az elszámoltathatóság biztosítása a hálózatot fel-

építő szervezetek között, főleg úgy, hogy a hálózat tagjai különböző mennyiségű erőforrásokkal (pénzügyi, emberi, kapcsolati tőke) rendelkeznek. Ebben az esetben a szervezetek közötti tárgyalások sikerétől függ a hálózat eredményessége.

### POST-NPM ÉS AZ NWS, JUG (WOG) ÉS NPG VISZONYA

Habár mind a három előbbieken bemutatott irányzat empirikus kutatásokon alapszik és működő közigazgatási rendszerek meghatározó jellemvonására összpontosít, egyik sem képes önmagában a XXI. század komplex, európai és angolszász közigazgatási rendszereinek jellemzésére. Erre a Post-NPM doktrína alkalmas, amely – hasonlóan az NPM-hez – átfogó, holisztikus szemléletben ragadja meg a modern közigazgatási rendszerek jellemzőit. A JuG, a NPG és az NWS is a Post-NPM doktrína egyes jól megragadható állításaira összpontosít. Ezek az állítások kiegészítik egymást, sőt, sokszor az egyes irányzatok azonos állításokat emelnek ki, azaz jelentős mértékben át is fednek egymással, ahogy ezt a 3. táblázatból kiolvashatjuk.

3. táblázat: Az NWS-nek, a JuG-nak (WoG) és a NPG-nek a Post-NPM doktrínához kapcsolódó jellemzői

Irányzat	Az irányzatnak a Post-NPM doktrínához kapcsolódó jellemzői
NWS	jogállamiság és képviseleti demokrácia értékeinek hangsúlyozása
	eredményesség hangsúlyozása
	erős központi állam kialakításának igénye, azaz központosítás hangsúlyozása (JuG is)
	közsféra speciális kultúrájának hangsúlyozása (JuG is)
	belső orientáció helyett külső fókusz (JuG és NPG is)
JuG/WoG	kultúra és intézményi környezet figyelembevételének hangsúlyozása (JuG és NPG is)
	horizontális koordináció szerepének hangsúlyozása
	vertikális koordináció, azaz központosítás hangsúlyozása (NWS is)
	közsféra speciális kultúrájának hangsúlyozása a kontroll során (NWS is)
	hálózatos közfeladat-ellátásra fókuszál, azaz belső orientáció helyett külső fókusz (NWS és NPG is)
NPG	kultúra és intézményi környezet figyelembevételének hangsúlyozása (NWS és NPG is)
	közfeladatot ellátó szervezetek közötti interdependencia hangsúlyozása
	hálózatos közfeladat-ellátásra fókuszál, azaz belső orientáció helyett külső fókusz (JUG és NWS is)
	hálózatos közfeladat-ellátásra fókuszál, azaz belső orientáció helyett külső fókusz (JUG és NWS is)

Forrás: saját szerkesztés

Az NPM utáni közigazgatási rendszerek ezért nem az egyik, vagy a másik irányzattal jellemezhetőek, hanem a Post-NPM doktrínával. Az empirikus kutatások is azt bizonyítják, hogy a modern közigazgatási rendszerek *mind a három irányzat* javaslatait alkalmazzák.<sup>4</sup> Ez még akkor is igaz, ha az egyes közigazgatási rendszerekben az egyik, vagy a másik irányzat inkább domináns.

<sup>4</sup> A felhasználás mértéke azonban különböző, amelyen több oka is lehet. Így függhet a korábban bevezetett NPM reformok mélységétől és átfogó jellegétől, külső környezeti tényezőktől (globalizáció, terrorizmus), az adott társadalom és közigazgatás kulturális jellemzőitől [Christensen, 2012].



Míg ezen irányzatok egy-egy szeletét testesítik meg a Post-NPM doktrínának, addig az NPM doktrínához fűződő viszonyukat kettősség jellemzi. Egyrészt bizonyos NPM jellemzőkkel erőteljesen szemben állnak, így például az NWS az NPM az állam társadalomban betöltött aktív szerepét korlátozó javaslataival, a JuG az NPM decentralizációt támogató javaslataival, vagy az NPG, amely az NPM azon nézőpontjával vitatkozik, amely a közsféra szervezeteinek belső működésre koncentrálna. Másrészt azonban mindhárom irányzat integrálja az NPM számos célját és az ezek elérésére szolgáló eszközöket. Azaz ezek az irányzatok nem felszámolják, sokkal inkább építenek az NPM irányzat eredményeire [Pollitt, 2014; Christensen, 2012].

Ezek alapján a Post-NPM doktrínát a következő tulajdonságokkal jellemzem:

- az államnak a társadalmi problémák megoldásában aktív szerepet szán, így javaslataival a központi államigazgatás kapacitásait erősíti;
- kiemelt jelentőséget tulajdonít a jogállamiság és a képviselői demokrácia értékeinek, így a demokratikus felhatalmazással rendelkező politikusok döntési jogosítványait erősíti a kinevezett (és nem megválasztott) közhivatalnokokéval szemben;
- fókuszában nem az egyes közszolgáltató szervezetek állnak, hanem a közfeladatokat ellátó hálózatok, amelyeknek tagjai lehetnek közösségi (állami és önkormányzati), de üzleti és civil szervezetek is;
- javaslatai során figyelembe veszi a közfeladatokat ellátó szervezetek között fennálló interdependenciát;
- a közfeladatokat ellátó szervezetek közötti horizontális és vertikális koordináció megerősítésére fókuszál;
- a közfeladatot ellátó hálózatok eredményességét és hatékonyságát kiemelt értéknek tekinti;
- figyelembe kívánja venni a közfeladatok ellátásának intézményi és kulturális kereteit, kiemelt figyelmet fordít a közsféra speciális kultúrájára.

## A POST-NPM ÉS AZ NPM DOKTRÍNA VISZONYA

A Post-NPM az NPM doktrína előbbieken bemutatott öt ismérére különböző mértékben épít. Ebben a fejezetben e jellemzők mentén mutatom be a két doktrína viszonyát.

A Post-NPM a piaci koordinációt nem utasítja el az állami feladatok ellátása során, de elsősorban a hálózatos koordinációt hangsúlyozza (lásd JuG és NPG javaslatai a hálózatos közfeladat-ellátásra), míg az NPM doktrína fenntartásait a bürokratikus koordináció használatával szemben nem osztja (lásd JuG és NWS javaslatai a központosításra).

Az NPM azon felvetését, hogy az üzleti szervezetek által használt menedzsment-eszközöket a közszférában is alkalmazzuk, a Post-NPM elfogadja és integrálja a javaslataiba (lásd az NWS és az NPG irányzatok javaslatai között a PPP vagy a teljesítménymenedzsment-eszközök alkalmazását Pollitt és Bouckaert [2011] 25. ábrája szerint, illetve a JuG horizontális koordinációt erősítő – pl. ITC-rendszerek alkalmazására vonatkozó – javaslatait). A Post-NPM az üzleti szféra által használt menedzsment-eszközök közül elsősorban azokat támogatja, amelyek a különböző szerveze-

tek együttműködését erősítik és a közöttük lévő folyamatok eredményességének és hatékonyságának növelését célozzák.

A decentralizációra, azaz az egycélú, nagy autonómiával rendelkező szervezetek létrehozására vonatkozó NPM-es javaslatokat a Post-NPM egyértelműen elutasítja (lásd JuG és NWS központosító törekvéseit) és e típusú szervezetek beolvasztását/megszüntetését javasolja a politikai döntéshozóknak.<sup>5</sup>

A politikusi és a közhivatalnoki szerepek szétválasztására vonatkozó NPM-es javaslatot a Post-NPM is támogatja. A közhivatalnokok – az NPM reformok hatására – megnövekedett autonómiáját és döntési szabadságát azonban a Post-NPM reformok már korlátok közé szorítják. A szerepek szétválasztása és a hatáskörök megállapítása *két különböző jellemzője* a közigazgatási rendszereknek. A politikusi és a hivatalnoki szerepek szétválasztását már a weberi közigazgatásban is kulcskérdésnek tekintette; nincs is olyan közmenedzsment doktrína, amely e két szerep összeosztását javasolná. Ezzel szemben a politikusok és a szakértő bürokrácia közötti hatáskörmegosztás kérdésében már eltérnek az egyes doktrínák. A Post-NPM a demokratikus felhatalmazással rendelkező politikusoknak erőteljesebb beleszólást kíván biztosítani a célkijelölésben és a végrehajtás kontrolljában is, mint az NPM doktrína. Ugyan az NPM is arra törekedett, hogy a célkijelölést a politikusok számára tartsa fenn, de a bürokraták végrehajtói autonómiájának megnövelésével a politikusok e kompetenciái egyértelműen csökkentek.

Az eredményesség és a hatékonyság kérdése, amelyet az NPM emelt be a közmenedzsment-tudomány fókuszába, a Post-NPM esetében is kulcskérdés marad. A Post-NPM azonban az NPM-re jellemző szervezeti fókusz helyett a közfeladatot ellátó szervezetekből, illetve az ezekkel együttműködő üzleti és nonprofit szervezetekből álló hálózatok eredményességére és hatékonyságára koncentrálna. A közgazdaságtudomány által preferált célok tehát a Post-NPM esetében is kiemelt jelentőséget kapnak, mindazonáltal ez a doktrína nem osztja az NPM által elfogadott *homo oeconomicus* emberképet [Drechsler, 2005; Newland, 2012], sokkal inkább a közösségben élő ember, a *homo sociologicus* emberképével jellemezhető.

A 4. táblázatban összefoglaljuk az NPM és a Post-NPM doktrínák viszonyát.

## ÖSSZEGZÉS

A jelen tanulmányban az NPM és a Post-NPM doktrínák, illetve a Post-NPM-hez kapcsolódó irányzatok viszonyát mutattam be. Álláspontom szerint a Post-NPM doktrína három, a mai közmenedzsment-tudományban meghatározó irányzatból, így a NWS, a JuG (WoG) és a NPG irányzatokból áll. Írásomban bemutattam a három irányzat főbb állításait, illetve ezek viszonyát egymáshoz és az NPM doktrínához. Arra a következtetésre jutottam, hogy a három irányzat főbb állításai egymást kiegészítik, illetve számos ponton átfednek. Rámutattam arra is, hogy az NPM és a Post-NPM doktrínák számos ponton kapcsolódnak egymáshoz. A Post-NPM az NPM főbb

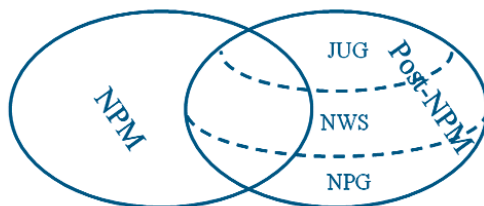
5 Természetesen semmi sem fekete-fehér, amit jól mutat, hogy Pollitt és Bouckeart [2011]:25. ábráján a végrehajtó ügynökségekhez – mint másodlagosan preferált („side dishes”) eszközökhöz – fut vonal az NWS irányzattól is.

4. táblázat: Az NPM és a Post-NPM doktrínák főbb állításai és azok viszonya

NPM	Post-NPM	A doktrínák álláspontjának viszonya
A piaci koordinációt támogatja, a bürokratikus koordinációt elutasítja.	Döntően a hálózatos koordinációt támogatja, de nem utasítja el a bürokratikus és a piaci koordinációt sem.	Részben azonos álláspont
Az üzleti szféra által használt menedzsmenteszközök használatát támogatja.	Az üzleti szféra által használt menedzsmenteszközök használatát támogatja, döntően a szervezeti határokat átlépő folyamatokhoz kapcsolódóan, illetve a horizontális koordináció erősítése érdekében.	Azonos álláspont
A decentralizációt és az egycélú szervezetek létrehozását támogatja.	A centralizációt támogatja, az egycélú szervezetek működését diszfunkcionálisnak tekinti.	Különböző álláspont
A politikusi és a szakértői bürokrácia szerepének szétválasztását támogatja.	A politikusi és a szakértői bürokrácia szerepének szétválasztását támogatja.	Azonos álláspont
A szakértői bürokrácia hatáskörének megerősítését támogatja.	A politikusok hatáskörének megerősítését támogatja.	Különböző álláspont
A szervezeti hatékonyságra és eredményességre fókuszál.	A szervezetek hálózatainak hatékonyságára és eredményességére fókuszál.	Részben azonos álláspont

Forrás: saját szerkesztés

útmutatásait elfogadja és épít annak eredményeire. A tanulmányomban feltárt összefüggéseket az 1. ábrán mutatom be. Az ábra leegyszerűsítő, hiszen az NWS, a JuG és az NPG irányzatok is átfednek egymással, de ezt a szemantikus ábrán nem tudtam bemutatni (ezt jelzi a szaggatott vonal).



Forrás: saját szerkesztés

1. ábra: Közmenedzsment irányzatok viszonya

A Post-NPM jól megragadja az NPM reformok utáni reformlépéseket, de az NPM továbbra is meghatározó marad, így a modern és komplex közigazgatási rendszerek elsősorban a két doktrína együttes használatával jellemezhetők sikeresen.

## IRODALOM

- Christensen, T. (2012): Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1), 1–11.
- Christensen T. & Laegreid P. (2007): The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2007a): NPM and beyond—leadership, culture, and demography. Working Paper 3, Stein Rokkan Centre for Social Studies Unifob AS. <https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/2464/N03-07%20Christensen-Laegreid.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2011): Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. *European Political Science Review*, 3(01), 125–146
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2011a): Post-NPM reforms: whole of government approaches as a new trend. In: Groeneveld S. & Van De Walle, S. (Eds.) *New Steering Concepts in Public Management. Series Research in Public Policy Analysis and Management*, Vol 21. Emerald Group Publishing, UK
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2011/b): Complexity and hybrid public administration-theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407–423.
- Drechsler, W. (2005): The rise and demise of the new public management. *Post-autistic economics review*, 33(14), 17–28.
- Drechsler, W. (2005a): The Re-Emergence of Weberian Public Administration after the Fall of the New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 6, 94–108.
- Drechsler, W. & Kattel R. (2008): Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM. *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy* 1(2), 95–99.
- Dunn, W. N. & Miller, D. Y. (2007): A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*, 7(4), 345–358
- Fodor G. & Stumpf I. (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érték* 2.3, 5–26.
- Goldfinch, S. & Wallis, J. (2010): Two myths of convergence in public management reform. *Public Administration*, 88(4), 1099–1115.
- Grüning, G. (2001): Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1–25.
- Hajnal Gy. & Pál G. (2013): Some reflections on the Hungarian discourse on (Good) Governance. *Iustum Aequum Salutare*, 9, 95.
- Hood, C. (1991): A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Hood, C. (1995): The „New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2), 93–109.
- Jun, J. S. (2009): The Limits of Post-New Public Management and Beyond. *Public Administration Review*, 69(1), 161–165.

- Newland, C. A. (2012): Values and Virtues in Public Administration: Post?NPM Global Fracture and Search for Human Dignity and Reasonableness. *Public Administration Review*, 72(2), 293–302.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992): *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Reading Mass. Adison Wesley.
- Osborne, S. P. (Ed.) (2010): *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Perri 6. (2004): Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 103–138.
- Peters, B. G. (2005): The search for coordination and coherence in public policy: Return to the center. *Unpublished paper. Department of Political Science. University of Pittsburgh*.
- Pollitt, C. (2003): Joined-up government: A survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34–49.
- Pollitt, C. (2014): Managerialism Redux. In: *Keynote address to the 8<sup>th</sup> International Public Sector EIASM Conference, Edinburgh* (Vol. 3). Letölthető: <http://soc.kuleuven.be/fsw/io/nieuws/managerialism-redux.pdf>
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Pollitt, C., van Thiel, S & Homburg, V. (2007): *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Roness, P. G., Verhoest, K., Rubecksen, K. & MacCarthaigh, M. (2008): Autonomy and regulation of state agencies: reinforcement, indifference or compensation?. *Public Organization Review*, 8(2), 155–174.
- Rothstein, B. (2009): Creating political legitimacy electoral democracy versus quality of government. *American Behavioral Scientist*, Vol. 53, No. 3, pp. 311–330.
- Schmidt, V. A. (2013): Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2–22.

## EGYETEMI KITÜNTETÉSEK

A Budapesti Corvinus Egyetem Szenátusa ünnepi ülésén, 2015. szeptember 24-én az egyetem rektora kitüntetéseket adott át.

A Budapesti Corvinus Egyetem Aranyérme kitüntetést a szenátus adományozza azoknak az egyetemi dolgozóknak és nyugdíjasoknak, akik eredményes vezetői voltak az egyetemnek vagy hosszabb ideig kiemelkedő oktató és tudományos tevékenységet folytattak.

**A BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM ARANYÉREM kitüntetettjei:**

*Bauer András*, a Gazdálkodástudományi Kar dolgozója

*Blahó András*, a Közgazdaságtudományi Kar oktatója

*Kállay Miklós*, a Kertészettudományi Kar oktatója

*Kardosné Kaponyi Erzsébet*, a Társadalomtudományi Kar oktatója

*Nováky Erzsébet Lucia*, az Egyetemi Doktori Tanács elnöke,  
a Gazdálkodástudományi Kar oktatója

Az **EGYETEMÉRT EMLÉKÉREM** kitüntetést a szenátus adományozza azoknak az egyetemi dolgozóknak és egyetemen kívüli személyeknek, akik kiemelkedő szerepet töltek be az egyetem hírnevének öregbítésében, tekintélyének növelésében.

**Az EGYETEMÉRT EMLÉKÉREM kitüntetettjei:**

*Bara Zoltán*, Közgazdaságtudományi Kar

*Benczes István Zsolt*, Közgazdaságtudományi Kar

*Erdei József*, Társadalomtudományi Kar

*Gelei Andrea*, Gazdálkodástudományi Kar

*Gerzson László*, Tájépítészeti és Településtervezési Kar

*Koncz Katalin*, Közgazdaságtudományi Kar

*Szabó-Bakos Eszter*, Közgazdaságtudományi Kar

*Szalai József*, Kertészettudományi Kar

*Zsóka Ágnes*, Gazdálkodástudományi Kar