

Rosta Miklós

Az új közszolgálati menedzsment és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról

**Correlation Between New Public
Management and Zoltán Magyary's Public
Administration Development Programme**



Összefoglalás

Tanulmányunk célja, hogy az új közszolgálati menedzsment reformirányzat és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program kapcsolatát bemutassuk. Vizsgálatunk alapján azt állítjuk, hogy a Magyary Program duális szerkezetű. A rendszerszintű reformok ellentétesek az NPM-irányzat szellemiségével, mert erőteljes központosítás fókuszúak, míg az NPM-irányzat decentralizációpárti. Ezzel szemben a szervezeti szintű reformjavaslatok illeszkednek az NPM-irányzathoz. Az eddig végrehajtott reformokat áttekintve félő, hogy a megvalósítás féloldalas lesz: a közigazgatási struktúra erőteljesen centralizálttá válik, míg a szervezeti szintű reformel-

ROSTA MIKLÓS, a Budapesti Corvinus Egyetem Összehasonlító Gazdaságtan Tanszékének egyetemi tanársegédje (miklos.rosta@uni-corvinus.hu).

képzések nem valósulnak meg. A szervezeti szintű reformok bevezetését hátráltatja a Magyary Program javaslatainak inkonzisztenciája, illetve a velük szemben várható politikai és szervezeti ellenállás.

Summary

The purpose of this paper is to depict correlation between the “New Public Management” and Zoltán Magyary’s Public Administration Development Programme. As a result of the inquiry it is concluded that the Magyary Programme has a dual structure. System level reforms are in conflict with the NPM approach, as they strongly focus on centralization, while NPM clearly supports decentralization. In contrast, reform proposals comply with NPM on the organizational level. An overview of the reforms carried out so far reveals that implementation may lose balance: in a highly centralized structure of public administration the organizational reform concepts would not materialise. Inconsistencies in and the expected political and organisational resistance to the proposals of the Magyary Programme will delay introduction of the organisational reforms.

A tanulmány célja, hogy bemutassa az új közszolgálati menedzsment (NPM) irányzatot és annak kapcsolatát a magyar kormány által 2011-ben elfogadott Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programmal. Tanulmányunk elején röviden bemutatjuk az NPM-irányzatot. Ennek során elsődlegesen az irányzat szemléletmódjának, értékrendszerének és céljainak ismertetésére törekszünk a nemzetközi szakirodalomra támaszkodva. A következő részben az NPM és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program kapcsolatának elemzését a Magyary Program négy beavatkozási területén keresztül végezzük el, amelynek során azt vesszük górcső alá, hogy a program mely pontjai illeszkednek az NPM-irányzathoz, és mely pontjai ellentétesek annak szellemiségével.

AZ ÚJ KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENT FOGALMA

A következőkben egy közös értelmezési keretet szeretnénk létrehozni. Ennek érdekében bemutatjuk, hogy a nemzetközi tudományos közös-

Rosta Miklós – Az új közszolgálati menedzsment...

ség hogyan jellemzi az NPM-irányzatot, majd definiáljuk az új közszolgálati menedzsment fogalmát. Az NPM fogalmát számos szerző körbejárta már, de mindeddig egyetlen definíciót sem fogadott el egységesen a tudományos közösség.

Borins¹ szerint az NPM egy új társadalmi szerződés, amelynek egyik oldalán az állampolgárok és a politikusok állnak, míg a másik oldalon a bürokraták találhatók. Ennek alapján az NPM-irányzat úgy tekint a közpolitikai és közmenedzsment-folyamatokra, mint egy csereügyletre; a bürokraták jobb szolgáltatást nyújtanak, annak fejében, hogy nagyobb menedzseri szabadságot kaphassanak az erőforrásaik felett. A szerződés tartalmazza azon módszereket, amelyek segítségével a politikusok és az állampolgárok ellenőrizhetik és betartathatják a bürokraták vállalásait. Borins definíciója alapján láthatóvá válnak az irányzat intézményi közgazdaságtani gyökerei: az ügynök–megbízó elmélet, a tranzakciós költségek gazdaságtana, a szerződések gazdaságtana, valamint a közösségi döntések elmélete.

Christensen és Lægreid² alapján az NPM-et leginkább az értékekben bekövetkezett változáson keresztül tudjuk megragadni. Véleményük szerint az NPM-irányzat erőteljes elmozdulást jelent a gazdasági racionalitás irányába, az NPM emberképe szorosán köthető a homo oeconomicus emberképéhez. Christensen és Lægreid definíciója segít észrevenni az irányzat szoros kapcsolatát a neoklasszikus közgazdaságtan emberképével, amelyet az intézményi közgazdaságtan is elfogad, még ha ki is egészíti azt.

Van de Walle és Hammerschmid³ definíciójukban az NPM-irányzathoz köthető menedzseri innovációkat és a kormányzat szerepével kapcsolatos új gondolatokat emelik ki. Definíciójuk azért lényeges, mert rávilágít arra, hogy az NPM alapvetően a kormányzás szerepének, céljainak és értelmének újraértékelésére törekszik. Minden sikeres államigazgatási reform mögött egy erős és átlátható vízió húzódik meg, amely rögzíti, hogy mi a célja az államnak, és milyen feladatokat kíván az államon keresztül megvalósítani.⁴ Az NPM-irányzat hívei egyértelműen állást foglalnak ezekben a kérdésekben, még ha az általuk preferált ideális állapot most nem is rendelkezik túl nagy popularitással. E vízió alapján az NPM radikálisan hatékonyabb államot tart szükségesnek, amelyhez a piaci koordináció alkalmazását és a lakosság erőteljesebb bevonását javasolja.

Hood meghatározó művében⁵ az NPM négy „megatrendjét” azonosítja:

1. az államigazgatás méretének csökkentése vagy legalább szinten tartása;
2. a központi állami vagyon privatizálása vagy önkormányzatoknak való átadása;
3. a közszolgáltatások új szervezeti formáinak kialakítása;
4. végül az országspecifikus közigazgatási technikák helyett egy új, nemzetközi kooperációra és tudásmegosztásra épülő, a legjobb gyakorlatot felhasználó közigazgatási menedzsment kialakítása.

E hoodi „megatrendekben” a célok és az eszközök keverednek, amely igen gyakori az NPM-ről szóló tanulmányokban. Ez az egyik oka annak, hogy sok gyakorlati szakember az eszköz bevezetésének megvalósításában látja az NPM-reformok sikerét. Az adott menedzsment-eszköz alkalmazása önmagában válik céllá, annak hatásától függetlenül. E fogalmi keveredés jogos kritikát váltott ki az elméleti szakemberekből, és számos gyakorlati probléma forrásává vált. Annak érdekében, hogy ezt a hibát elkerüljük, érdemes definiálni, hogy milyen valós célokat tűz zászlajára az NPM-mozgalom, és e célok megvalósítása érdekében milyen eszközrendszert javasol.⁶

A jelen tanulmányban az új közszolgálati menedzsment irányzat alatt azt a közmenedzsment irányzatot értjük, amely az 1980-as évek elejétől kezdve meghatározta az angolszász és az 1990-es évek elejétől a nyugat- és észak-európai közigazgatási reformokat, és a közszektor hatékonyságának radikális javítását tűzte zászlajára. Az irányzat elméleti alapjai egyértelműen köthetőek a menedzsmenttudományokhoz és az új intézményi közgazdaságtanhoz, azon belül is a közösségi döntések elméletéhez, a tranzakciós költségek gazdaságtanához és a megbízó–ügynök elméletéhez. A közszektor hatékonyságának javítását mindenekelőtt a piaci koordináció erőteljesebb alkalmazásával, szervezeti átalakításokkal, azaz a döntések és a feladatok végrehajtásának decentralizálásával, számviteli és menedzsmentinnovációkkal, azaz a teljesítmények mérhetőségének biztosításával és piaci szervezetek által használt egyéb menedzsmenttechnikák alkalmazásával kívánta megvalósítani. Az 1990-es évektől kezdődően e javaslatai mellett egyre fontosabb szerepet kapott a lakossági igények megismerése és a lakosság erőteljesebb bevonása a közösségi döntésekbe, azaz az ügyfél-orientáció és az aktív állampolgárság támogatása.

Az NPM-irányzat definiálása után röviden érdemes kitérnünk az NPM-irányzat és a 2007/2008. évi gazdasági válság kapcsolatára, mert a válság hatására az irányzat relevanciája alapjaiban kérdőjeleződött meg.⁷ Véleményünk szerint az NPM szemléletmódjának háttérbe szorulása átmene-

**Csak reménykedni lehet,
hogyan nem csap át
a túloldalra ...**

NPM-gyakorlatát meghatározó és a piaci koordinációt⁸ támogató javaslat a válság után ismét középpontba fog kerülni a kapitalista gazdasági rendszerrel rendelkező demokratikus jogállamokban. Az NPM szemléletmódjából levezethető menedzsmenteszközök, amennyiben a társadalmi és természeti környezethez, valamint az intézményi és kulturális tényezők-höz illeszkedve alkalmazzák őket, képesek lesznek a bürokratikus koordináció felé túlzottan elmozduló ingát visszatéríteni a közgazdasági racionalitás és a piaci koordináció irányába. Ennek eszköze az állam szerepének újraértékelése lesz, amely ismételen meg fogja nyitni az utat a konzervatív/liberális gazdaságpolitika előtt, amely szorosban köthető az NPM-irányzathoz, és amely szemben áll a számos országban jelenleg folytatott gazdaságpolitikával. Csak reménykedni lehet, hogy az inga nem csap át a túloldalra, azaz a gazdaság szereplői tanulnak a múlt hibáiból: mind egy jól működő, hatékony és a piaci kudarcokat eredményesen kezelő államra, mind a magántulajdon szabadságára és a piaci koordináció egyedülálló hatékonyságára és innovativitására szükség van a fenntartható fejlődés érdekében.⁹

Amennyiben a most felvázolt jövőkép helyes, úgy az NPM-irányzatnak nemcsak a múltban, de jövőben is hangsúlyos szerepe lesz a fejlett államok gazdaságpolitikájában, így releváns kérdés annak vizsgálata, hogy miként jelenik meg az NPM szellemisége a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban.¹⁰

AZ NPM ESZKÖZRENDSZERE ÉS ANNAK KATEGORIZÁLÁSA

Az előző fejezetben javaslatot tettünk az NPM-irányzat definiálására, míg a mostani fejezet célja, hogy röviden bemutassuk az NPM szerteágazó esz-

Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

közrendszerét. Ennek során az NPM eszköztárát két tanulmány alapján ismertetjük. Először Schedler és Proeller kategóriáit mutatjuk be¹¹.

1. táblázat: Az Új Közszolgálati Menedzsment céljai és menedzsmenteszközei

<i>Kategória</i>	<i>Célok</i>	<i>Példák</i>
Szervezeti átalakítás	Felelősség delegálása Hierarchia szintjének csökkentése Politikai és menedzserszerepek szétválasztása	Városmenedzser Holdingsstruktúra
Menedzsmenteszközök	Output-orientáció erősítése Vállalkozó szellem kialakítása a közigazgatásban	Teljesítmény- megállapodások Teljesítményalapú bérezés
Költségvetési reformok	Üzleti szférában alkalmazott pénzügyi eszközhöz hasonló technikák használatának elterjesztése	Költségszámítási módszerek Üzemgazdasági számvitel bevezetése
Részvétel/Partnerség	Lakosság bevonása a döntéshozatalba és a döntések előkészítésébe	Kisközösségi együttműködések támogatása E-demokrácia Civilszervezetekkel való együttműködés
Ügyfél-orientáció/ Minőségmenedzsment	Szolgáltatás minőségének fokozásával a közigazgatás legitimitásának fokozása	Egyablakos rendszer bevezetése Szolgáltatásiszint-szerződések E-kormányzat
Piacosítás/Privatizáció	Közszektor méretének csökkentése, egyben hatékonyságának növelése a verseny és a piaci koordináció alkalmazásával	Privatizáció Kiszervezések PPP Közbeszerzési eljárások

Forrás: K. Schedler–I. Proeller: The New Public Management. A perspective from mainland Europe. In: New public management: current trends and future prospects. Routledge, New York, 2002, 168. o. alapján, kiegészítések: R. M.

Rosta Miklós – Az új közszolgálati menedzsment...

A táblázat alapján látható, hogy az NPM széles palettáját kínálja a közgazgatási rendszert érintő reformelképzeléseknek.¹² Az NPM szépsége éppen abban rejlik, hogy világos, de emellett sokoldalú elméleti megalapozottsággal és sokszínű gyakorlati eszközrendszerrel rendelkezik. Az irányzatra sokszínűsége alapján inkább szemléletmódként tekinthetünk, amelynek legfőbb jellemzője, hogy a közigazgatás működési hatékonyságának radikális javítását tűzi zászlajára. Az NPM semmiképpen sem vádolható dogmatizmussal, vagy akár ideológiai ortodoxiával.¹³ A döntéshozók talpraesettségén és szakmai kompetenciáján múlik, hogy képesek-e megfelelően összeválogatni és az adott ország társadalmi viszonyaihoz igazítani az NPM javaslatait. Ezzel kapcsolatban érdemes Pollitt, van Thiel és Homburg gondolatát felidézni, akik szerint az NPM nem más, mint egy bevásárlókosár.¹⁴ E kosárba az egyes országok kormányai és szakértői azokat a reformjavaslatokat és menedzsmenteszközöket tehetik be, amelyek az általuk vezetett ország kultúrájához a leginkább közel állnak. A „vásárlás” azonban nem olyan egyszerű, mint amilyennek első ránézésre tűnik: az összeválogatott technikáknak illeszkedniük kell a vásárló ország intézményrendszeréhez, közigazgatási kultúrájához és egymáshoz is.¹⁵

Az NPM eszközrendszerének mélyebb megértése érdekében Schedler és Proeller kategóriarendszere mellett, akik a kontinentális országok önkormányzatainak NPM-gyakorlatát tanulmányozták, a következőkben Hood kategorizálási javaslatait ismertetjük.

Hood cikke¹⁶ a leggyakoribb kiindulópontja az NPM-ről való gondolkodásnak, így a tanulmányában ismertetett tantételek alapján szokás kategorizálni az NPM címke alá besorolt technikákat. Hood alapvetően két jól elkülönült célt jelölt meg: engedjük, hogy a szakértelemmel bíró hivatalnokok menedzserekké váljanak, azaz kapjanak nagyobb ellenőrzési jogokat és szabadságot a szervezetük felett, illetve tegyük egyértelművé az elvárásainkat, és fokozzuk felettük az ellenőrzést, hogy a szabadsággal eredményesen éljenek. Hood szerint a közszolgák számára – a megnövekedett felelősségük miatt – egyértelmű célokat, valamint feladat- és hatásköröket kell kijelölni. E céloknak számon kérhetőeknek kell lenniük, és mivel számon kérni leginkább a mérhető teljesítményt lehet, így mérhető célokat érdemes kijelölni számukra. Ahhoz, hogy a rendszer működjön, azaz a szervezet a számára kijelölt célokat elérje, a munkavállalók javadalmazását a célok megvalósulásához kell kötni. Mivel a közszolgák szabadságot kapnak a hogyan kérdésében, azaz saját szaktudásuk alapján dönthetnek arról, hogy

miként valósítják meg a kitűzött célokat, így a teljesítménymérésnek a tevékenység eredményére és hatására kell fókuszálnia. Hood szintén fontosnak tartja, hogy az új irányítási rendszer hatékonyabb struktúrában működjön. Annak érdekében, hogy egyértelműek legyenek a célok, érdemes olyan egységeket létrehozni, amelyek átláthatóbbak, és egyértelműen definiálható feladatokkal és célokkal rendelkeznek. Ennek az elvnek a megvalósítási formái például az ügynökségek.

Hood szerint a szervezetek feletti ellenőrzés nem kizárólag bürokratikus eszközökön keresztül valósítható meg, hanem a piaci koordináció segítségével is. Ehhez fontos lépés a megrendelő szervezet és a végrehajtó szervezet szétválasztása, hiszen a végrehajtást érdemes megversenyeztetni, kiszervezni, azaz a piac nyomásának kitenni. A piaci szereplők megjelenése a közszolgáltatások biztosításában persze fokozott felelősséget hárít a megrendelő szervezetre, hogy megfelelő színvonalú szolgáltatásiszint-szerződést kössön az adott piaci szolgáltatóval. A piaci koordináció használata, illetve az új menedzsmenttechnikák alkalmazása nemcsak az eredményesség javulását feltételezi, hanem a hatékonyság és a gazdaságosság javulását is. A gazdaságosság javulására, azaz az input mennyiségének csökkentésére főleg akkor van szükség, ha az állam bármely okból kifolyólag pénzügyi nehézségekkel találja magát szemben, mint például Új-Zéland az 1980-as évek elején.

A 2. táblázatból látható, hogy Hood hét tantétele alá az összes NPM-eszköz besorolható, emellett a hoodi tételek racionálisak, konzisztensek egymással, és koherens egységet alkotnak.

Hood, valamint Schedler és Proeller által megfogalmazottak nem teljesen fedik egymást. Hoodnál hiányoznak a partnerség/részvétel és az ügyfél-orientáció szempontjai. Ez nem véletlen, hiszen az NPM elméleti keretei és gyakorlati megvalósulása is jelentősen változott a két mű megszületése között eltelt tizenhat évben. Hood műve az NPM-irányzat életciklusának korai időszakában született, amikor még majdnem kizárólag az angolszász országok gyakorlata létezett, míg Schedler és Proeller műve már egy olyan életszakaszában született az irányzatnak, amikor már több ország csatlakozott az irányzathoz, és így az NPM sokszínűsége kibontakozott.¹⁸

Mint a fenti röviden ismertetett tanulmányokból látható, az NPM eszközrendszerét vizsgáló szakemberek döntően egyetértenek abban, hogy az irányzat a közszféra hatékonyságának javulását a bürokratikus koordináció és az állami tulajdon visszaszorításával, a közszektor

Rosta Miklós – Az új közszolgálati menedzsment...

2. táblázat: Hood tantételeihez kapcsolódó eszközök

No.	Tantétel	Eszközök
1.	Professzionális, döntési jogosítványokkal rendelkező menedzserek a közszférában	HRM-rendszerek, stratégiai tervezés, formális intézmények átalakítása (pl.: munkavállalók felvételének és elbocsátásának szabályozása)
2.	Explicit teljesítményszintek és teljesítménymutatók	Kiegyensúlyozott mutatószámrendszer
3.	Nagyobb hangsúly az eredménykontrollokon	Teljesítményértékelési rendszerek, teljesítményalapú bérezés
4.	Az egységek szétDarabolása felé való elmozdulás a közszférában	Szervezeti átalakítások: egycélú szervezetek, ügynökségek létrehozása, holdingok létrehozása, szervezeten belüli struktúra átalakítása
5.	Nagyobb verseny felé elmozdulás a közszférában	Kiszervezés, kiszereződés, PPP, szolgáltatásisint-szerződések
6.	A magánszektor stílusú menedzsmentgyakorlatok hangsúlyozása	Költségvetési reformok, számviteli politikák átvétele, IT erőteljesebb alkalmazása, változásmenedzsment
7.	Nagyobb fegyelem és takarékoság hangsúlyozása az erőforrások felhasználásában	Számviteli szabályok, külső és belső ellenőrzési (audit) rendszerek alkalmazása

Forrás: C. Hood: A public management for all seasons? Public Administration, Vol. 69, No. 1, 1991, 4–5. o., az Eszközök rész kiegészítés tőlem: R. M.

szervezeteinek strukturális átalakításával, pénzügyi és költségvetési reformokkal és a hivatalnokok viselkedést befolyásoló emberierőforrás- és egyéb menedzsment reformokkal, valamint az állampolgárokat középpontba helyező, őket bevonó reformokkal kívánja elérni. Az is feltűnhet a figyelmes olvasónak, hogy az NPM-irányzat mind

szervezetiszintű, mind rendszerszintű reformjavaslatokat tartalmaz, amelyek konzisztens alkalmazása nehéz kihívás elé állítja a gyakorlati szakembereket.

A MAGYARY ZOLTÁN KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI PROGRAM
ÉS AZ ÚJ KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENT KAPCSOLATA

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program részletes bemutatásától eltekintünk, mivel a program mindenki számára elérhető az interneten, kizárólag azon pontjaira fókuszálunk, amelyek valamilyen viszonyban állnak az NPM-irányzattal. A Magyary Program alapvető célhierarchiája Magyary Zoltán munkásságához¹⁹

**A Magyary Program ...
a neoweberiánus állam-
felfogást támogatja.**

méltó, hiszen a programban ismertetett Jó Állam²⁰ koncepciója erőteljesen támaszkodik a hatékonyság fogalmára, még akkor is, ha véleményünk szerint részben vitathatóak annak fogalmi keretei.²¹ A menedzsmenttudományok (ismételt) megjelenése a magyar közigazgatás stratégiai dokumentumaiban fontos és előremutató lépésnek tekinthető. A program maga sokrétű javaslattal él, amelyek mindegyikét önmagában is érdemes górcső alá venni, illetve érdemes a közöttük létrejövő kölcsönhatásokat is elemezni, hiszen az egyes reformjavaslatok között nemcsak szinergiák jöhetnek létre, hanem az egyes reformlépések egymásnak ellentmondó üzeneteket tartalmazhatnak, amelyek hátráltatják a reformok megvalósulását, és megakadályozhatják sikeres bevezetésüket. Különösen izgalmas kérdéseket vet fel a Magyary Programban megfogalmazott rendszerszintű és a szervezeti szintű reformok közötti kölcsönhatás vizsgálata.

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program mind rendszerszintű (makro), mind szervezeti szintű (mikro) reformjavaslatokat tartalmaz. A rendszerszintű közigazgatási reformjavaslatokra az NPM szemléletmódjának és eszköztárának elutasítása jellemző, ezzel szemben a szervezeti szinten egyértelműen kimutatható az NPM-ideológia hatása.²² A Magyary Program – ahogy röviden utal is rá a fogalmi kereteinek meghatározása során²³ – a neoweberiánus államfelfogást támogatja.

Rosta Miklós – Az új közszolgálati menedzsment...

3. táblázat: A neoweberiánus államfelfogás jellemzői

<i>Weberiánus elemek</i>	<i>Neo elemek</i>
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. Ennek elsődleges módja nem a piaci koordináció alkalmazása (bár bizonyos esetekben ennek alkalmazása előnyös lehet), hanem egy, a minőséget és szolgáltatást támogató professzionális kultúra kialakítása.
A reprezentatív demokrácia szerepének megerősítése az államapparátus legitimitációjának biztosításában mind központi, mind regionális és helyi szinten.	A reprezentatív demokrácia kiegészítése konzultációs és az állampolgárok véleményét közvetlenül megjelenítő eszközökkel.
A közigazgatási jog szerepének megerősítése, annak érdekében, hogy 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 eredményorientáltak, mintsem az előírásokhoz túlzottan ragaszkodva kerüljenek felhasználásra. Az ellenőrzés hangsúlya így az előzetes (input) ellenőrzésről az utólagos (kibocsátás, eredmény, hatás) ellenőrzésre kerül át.
A közszolgálatiág jól elhatárolt státusának, kultúrájának és szabályrendszerének fenntartása.	A közszolgálatiág professzionalizálódása, amely azt jelenti, hogy a közszolgák a jogi szakértelem mellett szakmai kompetenciákkal rendelkező menedzserekké válnak, akik elsődlegesen az állampolgárok/fogyasztók érdekeit tartják szem előtt.

Forrás: C. Pollitt: Convergence or Divergence: What has been Happening in Europe? In: New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives. Palgrave Macmillan Publishing, New York, 2007, 21. o.

A Magyary Program és a neoweberiánus államfelfogás kapcsolata úgy ragadható meg, hogy a rendszerszintű reformjavaslatok elsősorban a weberiánus elemekre támaszkodnak, míg a szervezeti szintű reformok az NPM-irányzathoz levezethető neo elemekből indulnak ki. A neoweberiánus államfelfogás megemlézése mellett a Magyary Program 11.0 felsorolja azon területeket, amelyekre az Európai Unió tagállamainak köz-igazgatás-fejlesztési reformjavaslatai fókuszáltak, így a „közigazgatás hatékonyságának, eredményességének növelése; a közigazgatás kiadásainak csökkentése; a közigazgatás teljesítőképességének növelése; állampolgárok bevonása; átláthatóság szélesítése; igazgatási munka korszerűsítése, számítógépesítése; állampolgárbarát közigazgatás, állampolgári karták”. Ezen fejlesztési irányok mind szorosan kapcsolódnak az NPM-irányzathoz, mindegyik hozzárendelhető Hood egy-egy tantételéhez.

A programban megjelenő rendszerszintű reformjavaslatok – például a háttérintézmények esetében már meg is valósult erőteljesebb központosítás, amelyet a 2. táblázat szemléltet²⁴ – a gazdasági válság utáni nemzetközi közigazgatási átalakításokat áttekintve illeszkednek a nemzetközi trendekhez.²⁵ A gazdasági válság hatására számos NPM-et támogató ország is erőteljesebben a központosítás útjára lépett.²⁶

4. táblázat: A közigazgatási szervezetrendszer felépítésének változása

Szervezettípus	Számuk 2010	Számuk 2011
Minisztériumok	13 db	8 db
Országos hatáskörű szervek	45 db	47 db
Területi államigazgatási szervek	292 db	93 db
Közszolgáltató költségvetési szervek	193 db	92 db
A kormány, valamint a minisztériumok által alapított alapítványok, közalapítványok	68 db	21 db
Gazdasági társaság	38 db	57 db
<i>Mindösszesen</i>	<i>649 db</i>	<i>318 db</i>

Forrás: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0., Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011, 24. o.

Rosta Miklós – Az új közszolgálati menedzsment...

A nemzetközi folyamatokhoz való illeszkedés mellett érdemes azt is észrevenni, hogy a közigazgatási rendszer strukturális átalakítása során megvalósuló „anti-NPM típusú”²⁷ törekvések nem politikai ideológia alapján valósultak és valósulnak meg Magyarországon. Hajnal cikke alapján tudjuk, hogy 2006-tól a második Gyurcsány-kormány is jelentős összevonásokat hajtott végre a nagyobb autonómiával rendelkező szervezetek (ügynökségek) esetében. A Magyary Programot, valamint a közigazgatási rendszer megvalósult strukturális átalakításait áttekintve e folyamatot a második Orbán-kormány is folytatja, sőt felerősíti.²⁸

Tekintsük át, hogy a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programnak mely elemei illeszkednek az NPM-irányzathoz, és mely elemei ellentétesek azzal!

5. táblázat: A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program szervezeti struktúráját érintő beavatkozási területére vonatkozó javaslatok és lépések kapcsolata az NPM-irányzathoz²⁹

	<i>NPM-irányzathoz illeszkedő reformjavaslatok</i>	<i>NPM-irányzattal ellentétes reformjavaslatok</i>
Közigazgatás szervezeti struktúrájának átalakítása	Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság létrehozatala – a döntéshozatal és a végrehajtás szétválasztása <i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Szervezeti átalakítás kategóriájához és Hood No.1 tantételéhez</i>	Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság létrehozatala – a hatáskörök erőteljes centralizálása a Miniszterelnökség alá ³⁰ <i>Ellentmond: Schedler és Proeller Szervezeti átalakítás kategóriájának és Hood No. 4. tantételének</i>
	Járások kialakítása során a megyei szintről a járásokhoz kerültek bizonyos hatáskörök és feladatok, így ezek esetében az állampolgárokhoz közelebb került a végrehajtási szint <i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Szervezeti átalakítás kategóriájához és Hood 4. tantételéhez</i>	Feladatok centralizációja járási szintre a települési szintről <i>Ellentmond: Schedler és Proeller Szervezeti átalakítás kategóriájának és Hood No. 4. tantételének</i>
	IT szerepének erősítése az Erekly Terv keretében <i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Menedzsmenteszközök kategóriájához és Hood No. 5 tantételéhez</i>	Csúcsminisztériumi rendszer bevezetése <i>Ellentmond: Schedler és Proeller Szervezeti átalakítás kategóriájának és Hood No. 4. tantételének</i>

Közigazgatás szervezeti struktúrájának átalakítása		<p>A központi államigazgatás irányába történő erőteljes központosítási törekvések a közigazgatás minden szintjéről (régió, megye, kistérség, települési önkormányzatok) – Például: A regionális fejlesztési ügynökségek állami tulajdonba vétele, vagy a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok integrálása a katasztrófavédelem szervezetébe.</p> <p><i>Ellentmond: Schedler és Proeller Szervezeti átalakítás kategóriájának és Hood No. 4. tantételének</i></p>
		<p>Középirányítói szinten is az egyszerűsítési és egységesítési javaslatok, amelyek szerint a legkésőbb a rendszerkonszolidáció zárása után ágazatonként 1-1 ágazati hivatal látná el a középirányítói feladatokat (Magyary Program 12.0., 20. o.)</p> <p><i>Ellentmond: Schedler és Proeller Szervezeti átalakítás kategóriájának és Hood No. 4. tantételének</i></p>
		<p>Szervezeti összevonások és megszüntetések a központi államigazgatás háttérintézményeinél</p> <p>Példák:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. KIM Igazságügyi Szolgálatának, KIM Vagyonkezelő Központjának, a Wekerle Sándor Alapkezelőnek, a Nemzeti Közigazgatási Intézetnek és az ECOSTAT-nak az összevonása Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal néven 2. Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet létrehozása

Rosta Miklós – Az új közzolgálati menedzsment...

Közigazgatás szervezeti struktúrájának átalakítása	<p>3. Megyei Intézményfenntartó Központok létrehozása</p> <p>4. Állami tulajdonba kerültek a megyei fejlesztési ügynökségek</p> <p>5. (Köz)alapítványi rendszer teljes átszervezése, centralizációja</p> <p><i>Ellentmond: Schedler és Proeller Szervezeti átalakítás kategóriájának és Hood No. 4. tantételének</i></p>
	<p>Privatizáció- és kiszervezésellenes megjegyzések a Magyar Programban:</p> <p>„Az elmúlt időszakban az állam az adósságcsökkentésre hivatkozva egy téves és hamis államkép miatt számos olyan privatizációt hajtott végre, amely az állam mozgásterét, befolyásolási lehetőségét aránytalanul és károsan csökkentette bizonyos ágazatokban, és az értékesítés kifogásolható nagyságú költségekkel járt.” (Magyar Program 11.0, 10. o.)</p> <p><i>Ellentmond: Schedler és Proeller Piacosítás/Privatizáció kategóriájának és Hood No. 5. tantételének</i></p>

Forrás: Magyar Program 11.0 és 12.0.

A fenti táblázatból látható, hogy a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program rendszerszintű reformjavaslatainak többsége ellentétes az NPM-irányzat szellemiségével. Egy erős, centralizált központi államigazgatás megteremtésére törekszik. Fontosnak tartjuk, hogy rámutassunk az NPM-irányzat és a Magyar Program szemléletmódja közötti legfőbb különbségre: az NPM a decentralizált közigazgatás végpontjain dolgozó közzolgák szakmai tudásában és kompetenciájában maximálisan megbízik, továbbá bízik abban is, hogy a politikusok képesek a decentralizált közigazgatási rendszert megfelelően ellenőrizni, így a

bürokraták az állampolgárok érdekében tevékenykednek. Ennek alapján minél erőteljesebben szét kívánja választani a politikai döntések meghozataláért felelős politikusokat – akiknek a mit? kérdésben döntő a szavuk – és a végrehajtásért felelős közszolgákat – akik a hogyan? kérdésben dönthetnek. Ezzel szemben a Magyary Program rendszer-szintű reformjai alapján úgy tűnik, hogy a stratégia készítői a kormányhoz közelebb álló államigazgatás szakmai kompetenciáját és/vagy lojalitását a politikusok irányában erősebbnek vélik, mint a decentralizált szerveknél dolgozó közszolgákéit. Abban bíznak, hogy a központi közigazgatás felett erősebb kontrollt tud gyakorolni a politikai döntéshozó, mint a decentralizált szervek felett. A központosítás célja a közigazgatási rendszer hatékonyságának és eredményességének növelése, azonban a kérdés az, hogy a centralizációból eredő hatékonyságbeli hasznok meghaladják-e a decentralizáció megszüntetésének költségeit, illetve további kérdésként felmerül, hogy szinergia vagy konfliktus alakul-e ki a programban javasolt rendszerszintű és szervezeti szintű reformok között.

A rendszerváltozáskor felépített közigazgatási rendszerünket, valamint az elmúlt húsz év közigazgatási reformjainak sikereit és kudarcait áttekintve a Magyary Program központosító törekvései gazdaságossági szempontból racionálisak, továbbá valószínűsíthető, hogy a politikusok akarata valóban erőteljesebben tud egy centralizáltabb rendszerben érvényesülni, amely a politikusok szemszögéből nézve eredményesebbé is teheti a közigazgatási rendszerünket. Az eddig működő decentralizált közigazgatási rendszer ugyan a feladatait ellátta, de nem működött hatékonyan, sokszor pazarlóan és redundanciáktól terhesen látta el feladatait, és sokszor a kormányzati akarat sem érvényesült a gyakorlatban. A Magyary Programból kiolvasható új közigazgatási rendszerrel kapcsolatos legnagyobb félelmünk abból adódik, hogy a kialakuló erőteljesen központosított rendszerben a politikai döntéshozók és feladatokat végrehajtó közszolgák nincsenek egyértelműen szétválasztva, és félő, hogy a közigazgatási feladatok végrehajtása során sem a szakmai érvek és tudás fog dominálni, hanem a politikai akarat. Ez nemcsak az NPM szellemiségével, hanem a weberiánus ideál szemléletmódjával is ellentétes lenne.³¹

További ellentét feszül a Magyary Program nemzeti karaktert hangsúlyozó szemléletmódja és az NPM-irányzat nemzetek felett álló

Rosta Miklós – Az új közszolgálati menedzsment...

gondolatisága között.³² A nemzeti karakterisztikák figyelembevétele a közigazgatás-fejlesztési stratégia kidolgozása során véleményünk szerint helyeslendő, hiszen az egyes társadalmak hagyományai, normái és szokásai, valamint kultúrája alapvetően befolyásolja, hogy mely reformjavaslatok valósulhatnak meg sikeresen.³³ Ezzel szemben az NPM szemléletmódját tükrözi vissza, hogy a Magyary Program írói szerint a nemzeti karakterisztika figyelembevétele nem lehet akadálya annak, hogy a nemzetközi legjobb példákat megismerjük, elsajátítsuk és – alapos elemzés és mérlegelés után – akár adaptáljuk.³⁴ A jó gyakorlat felkutatása és a közigazgatásban dolgozó szakemberek képése remélhetőleg egyik alapvető feladata lesz az újonnan megszervezett Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalnak.

6. táblázat: A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program feladatokat és folyamatokat érintő beavatkozási területére vonatkozó javaslatok és lépések kapcsolata az NPM-irányzathoz

A közigazgatás feladatainak és folyamatainak szervezeti szintű átalakítása	<i>NPM-irányzathoz illeszkedő reformjavaslatok</i>	<i>NPM-irányzattal ellentétes reformjavaslatok</i>
	<p>„Állampolgárok közvetlen bevonása az ügyfélbarát és hatékony eljárások megalkotásának folyamatába.” (Magyary Program 11.0, 8. o.)</p> <p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Ügyfél-orientáció/Minőségmenedzsment kategóriájához</i></p>	
	<p>„A túlburjánzó állami szervezetrendszer és a tisztázatlan felelősségi viszonyok átláthatatlan szövevénye nemcsak rossz hatékonyságú, hanem egyben a korrupció egyik fő oka.” (Magyary Program 11.0, 9. o.)</p> <p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Szervezeti átalakítás kategóriájához és Hood 1. és 4. tantételéhez</i></p>	

A közigazgatás feladatainak és folyamatainak szervezeti szintű átalakítása	<p>Feladatok hatékony, átlátható menedzselése és az adott feladatért felelős személy egyértelmű kijelölése (Magyary Program 11.0, 29. o.)</p> <p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Menedzsment-eszközök kategóriájához és Hood 1. és 4. tantételéhez</i></p>	
	<p>Az egyes feladatokhoz tartozó irányítói/megrendelői és végrehajtói feladatok szétválasztása (Magyary Program 11.0, 31. o.)</p> <p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Szervezeti átalakítás kategóriájához és Hood 4. tantételéhez</i></p>	
	<p>Egységes stratégiatervezés az államigazgatásban (Magyary Program 11.0, 34. o.)</p> <p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Menedzsment-eszközök kategóriájához és Hood 1. és 6. tantételéhez</i></p>	
	<p>„A közigazgatás hatékonyságának növelésének vitán felül az egyik legfontosabb eszköze az infokommunikációs technológiák használatának elterjesztése. A Magyary Program fontos része tehát az e-közigazgatási szolgáltatások körének bővítése és minőségének javítása...” (Magyary Program 11.0, 36. o.)</p> <p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Menedzsment-eszközök kategóriájához és Hood 6. tantételéhez</i></p>	<p>„... és ebben az esetben is [az informatikai fejlesztés területén – R. M.] a lehető legnagyobb fokú központosítást kell elérni a rendszerek biztonságos működése adta keretek között, az állam számára kellő saját, esküt tett tisztviselőkből álló informatikus személyi erőforrás kell, és csak kiegészítő jelleggel lehet jelen bármilyen személyi szolgáltatás vásárlása ezen a területen...” (Magyary Program 11.0, 36. o.)</p>
<p>„fontos... az átláthatatlan eljárások és folyamatok egyszerűsítése.” (Magyary Program 11.0, 36. o.)</p> <p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Szervezeti átalakítások kategóriájához és Hood 6. tantételéhez</i></p>	<p><i>Ellentmond: Schedler és Proeller Piacosítás/Privatizáció kategóriájának és Hood 5. tantételének</i></p>	

Rosta Miklós – Az új közszolgálati menedzsment...

A közigazgatás feladatainak és folyamatainak szervezeti szintű átalakítása	<p>„Különösen fontos, hogy mind a feladat kitűzésénél, mind – az éppen ezért drasztikusan egyszerűsítendő – eljárásokban folyamatosan beazonosíthatóvá kell tenni a személyi felelősséget.” (Magyary Program 11.0, 37. o.) <i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Menedzsmenteszközök kategóriájához és Hood 2. és 4. tantételéhez</i></p>	
	<p>„A polgárok és a társadalmi, gazdasági szervezetek bizalmának visszanyeréséhez nem elegendő a jól működő folyamatok kialakítása és a minőségi szolgáltatások nyújtása. Ha ezek a szereplők nincsenek bevonva az őket megillető szolgáltatások megtervezésébe és az őket érintő döntések meghozatalába, a közigazgatásba vetett bizalmuk nem fog erősödni. A külföldi jó gyakorlatokat alapul véve tehát a Magyary Program célja, hogy a közigazgatás kezdeményezően kommunikáljon az emberekkel, tegye lehetővé és ösztönözze aktív részvételüket az állam működtetésében.” (Magyary Program 11.0, 37. o.) <i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Részvétel/Partnerség kategóriájához</i></p>	
	<p>Etikai Kódex bevezetése (Magyary Program 12.0., 47. o.) <i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Ügyfél-orientáció/Minőségmenedzsment kategóriájához</i></p>	

Forrás: Magyary Program 11.0 és 12.0.

Mint a fenti táblázatból látható, a Magyary Program – a rendszerszintű javaslataival szemben – a feladatvégzés és a szervezeten belüli folyamatok megszervezése során egyértelműen elfogadja az NPM-irányzat ja-

Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

vaslatait és szellemiségét. Fontosnak tekinti az állampolgárok bevonását a döntéshozatalba, és az ügyfelek igényeinek maximális kielégítését. Átláthatóvá és elszámoltathatóvá kívánja tenni a közigazgatási rendszert és az abban dolgozó közszolgákat. Átvetszi a legjobb nemzetközi gyakorlatokat (pl.: Etikai Kódexek) és a magánszférában használt menedzsmenttechnikákat (pl.: stratégiatervezés, IT erőteljesebb használata). A személyes felelősség és az ellenőrzési rendszerek kiépítésének hangsúlyozása arra utal, hogy a Magyary Program is bizalmatlan a közszolgákkal szemben: ellenőrizni kívánja őket, hogy az önértékük követése helyett a közjóért, azaz az állampolgárok érdekében tevékenykedjenek. Ez a gondolat egyértelműen közösségi döntések elméletéhez köthető, amely az NPM-irányzat szemléletmódját leginkább meghatározza.

7. táblázat: A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program eljárásokat érintő beavatkozási területére vonatkozó javaslatok és lépések kapcsolata az NPM-irányzathoz

	<i>NPM-irányzathoz illeszkedő reformjavaslatok</i>	<i>NPM-irányzattal ellentétes reformjavaslatok</i>
<i>Eljárások átalakítása</i>	Megbízható, kiszámítható és tervezhető eljárások (Magyary Program 11.0, 38. o.) <i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Szervezeti átalakítások kategóriájához és Hood 6. tantételéhez</i>	
	Eljárások sztenderdizálása, szolgáltatási szintek, eljárási szabványok rögzítése (Magyary Program 11.0, 38. o.) <i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Szervezeti átalakítások és Menedzsmenteszközök kategóriáihoz, valamint Hood 6. tantételéhez</i>	
	Folyamatos monitoring a megállapított szint betartatása érdekében (Magyary Program 11.0, 38. o.)	

Rosta Miklós – Az új közszolgálati menedzsment...

Eljárások átalakítása	<p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Menedzsmenteszközök kategóriájához és Hood 6. és 7. tantételéhez</i></p>	
	<p>Hatásvizsgálati rendszer kialakítása (Magyary Program 11.0, 40. o., Magyary Program 12.0, 53. o.)</p> <p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Menedzsmenteszközök kategóriájához és Hood 7. tantételéhez</i></p>	
	<p>„A Magyary Program célként tűzi ki a minisztériumok éves munkaterveinek, akcióterveinek és jelentéseinek egységes módszertan alapján történő kidolgozását, az ágazati és intézményi indikátorok központi monitoringrendszerének kidolgozását és működtetését, valamint a minisztériumi adatgyűjtések, adatbázisok rendszerének felmérését és fejlesztését.” (Magyary Program 11.0, 40. o.)</p> <p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Menedzsmenteszközök kategóriájához és Hood 3. tantételéhez</i></p>	
	<p>„A Magyary Program célja az ügyfelek igényeit és érdekeit figyelembe vevő, ügyfélközpontú szolgáltató működés kialakítása, az eljárások egyszerűsítése, az ügyfélterhek csökkentése, és egységesen magas színvonalú, mindenki által hozzáférhető szolgáltatások kialakítása.” (Magyary Program 11.0, 41. o.)</p> <p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Ügyfél-orientáció/Minőségmenedzsment kategóriájához</i></p>	

Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

Eljárások átalakítása	<p>„...közigazgatás ne a korábbi költségvetési bázisok alapján, hanem költség/bevétel alapú, ideális esetben ún. elemi szorzatos számításokkal tudja előkészíteni a költségvetési javaslatát.” (Magyary Program 11.0, 41. o.) <i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Költségvetési reformok kategóriájához és Hood 6. tantételéhez</i></p>	
	<p>Lean és BPR módszertanok alkalmazása (Magyary Program 12.0, 51. o.) <i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Menedzsmenteszközök kategóriájához és Hood 6. tantételéhez</i></p>	
	<p>CAF rendszerszintű bevezetése (Magyary Program 12.0, 52. o.) <i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Menedzsmenteszközök és Ügyfél-orientáció/Minőségmenedzsment kategóriáihoz és Hood 3. és 6. tantételéhez</i></p>	
	<p>Egyablakos ügyintézés fejlesztése – Kormányablakok (Magyary Program 12.0, 54. o.) <i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Menedzsmenteszközök és Ügyfél-orientáció kategóriájához</i></p>	

Forrás: Magyary Program 11.0, 12.0.

A táblázat alapján megállapítható, hogy a Magyary Program az eljárások szintjén is szoros kapcsolatban áll az NPM-irányzattal, annak majd minden szervezeti szintű javaslatát és eszközrendszerét alkalmazza. Az eljárások szintjén csupa előremutató javaslattal él a Magyary Program. Így csak helyeselni lehet a Magyary Program azon megállapításait, amelyek a költségvetés-készítési eljárásokra vonatkoznak. Az eredményalapú vagy más néven üzemgazdaság-tani számviteli eszközök bevezetése a pénzügyi szemlélet helyett jelentős előrelépést jelentene a magyar közigazgatásban.³⁵ Szintén a közmenedzsment iránt elkötelezett szakértők

Rosta Miklós – Az új közszolgálati menedzsment...

szívéből szólnak a szolgáltatási szintek és standardok meghatározására tett javaslatok, amelyek segítségével mérhetővé válik a közszolgáltatások színvonala. A Magyary Program ezen részének javaslatai alapján nem is tűnik olyan távolinak az az idő, amikor a magyar közigazgatás stratégiai és operatív tervezési ciklusa egy kiegyensúlyozott mutatószámrendszer segítségével összekapcsolható és egységesíthető.

A kérdés persze mindig az, hogy a leírt tervekben mi is valósul meg a gyakorlatban, mely javaslatokból lesznek valódi döntések, és mely döntéseket hajtják végre a közszektor dolgozói. Ebbéli félelmünket leginkább Pollittnak az NPM reformjavaslatokra vonatkozó fejtegetésére alapozzuk,³⁶ amely szerint az NPM-reformokról több szó esik (retorikai konvergencia), mint amennyi politikai döntés (döntési konvergencia) születik a bevezetésükről. Megvalósult, a közigazgatásban dolgozók által elfogadott és alkalmazott NPM-reformokkal (eredménykonvergencia) pedig még kisebb számban találkozhatunk. A Magyary Program is magában hordozza azt a veszélyt, hogy a rendszerszintű reformjavaslatok, amelyek megvalósítása a változásmenedzsment és szervezetszociológiai oldaláról nézve egyszerűbbnek tűnnek, megvalósulnak, illetve részben már meg is valósultak, míg a program szervezeti szintű javaslatai – így a folyamatokra, eljárásokra és a személyzetre vonatkozó beavatkozásai – a politikusok érdektelenségén és a közigazgatási szervezetek ellenállásán elbuknak.

8. táblázat: *A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program személyzetet érintő beavatkozási területére vonatkozó javaslatok és lépések kapcsolata az NPM-irányzathoz*

Az emberierőforrás-menedzsment területének átalakítása	<i>NPM-irányzathoz illeszkedő reformjavaslatok</i>	<i>NPM-irányzattal ellentétes reformjavaslatok</i>
	<p>Munkáltatói mátrix néven vezetési-irányítási és munkaszervezési egységes keretrendszer létrehozása (Magyary Program 11.0, 43. o.)</p> <p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Menedzsmenteszközök kategóriájához és Hood 1. tantételéhez</i></p>	

Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

Az emberierőforrás-menedzsment területének átalakítása	<p>Hatékonyági és teljesítmény értékeinek figyelembevétele az életpályamodell kialakítása során (Magyary Program 11.0, 43. o.)</p> <p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Menedzsmenteszközök kategóriájához és Hood 1. és 3. tantétéleihez</i></p>	
	<p>„Szakmai tudás („tudja”) – megfelelő kiválasztás, folyamatos képzés, felkészülés és képességek, készségek fejlesztése.”</p> <p>(Magyary Program 11.0, 44. o.)</p> <p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Menedzsmenteszközök kategóriájához és Hood 1. tantétélehez</i></p>	
	<p>„Bizalom („hagyják”) – szükséges végrehajtói mozgástér és (eszközbeli és szakmai) támogatás biztosítása mind a vezetők, mind a kollégák, mind az ügyfelek részéről.”</p> <p>(Magyary Program 11.0, 44. o.)</p> <p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Szervezeti átalakítás és Menedzsmenteszközök kategóriáihoz, valamint Hood 1. tantétélehez</i></p>	
	<p>Hay munkakörelemző módszertan alkalmazása (Magyary Program 12.0, 62. o.)</p> <p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Menedzsmenteszközök kategóriájához és Hood 1. tantétélehez</i></p>	
	<p>Teljesítményértékelési rendszer bevezetése (Magyary Program 12.0, 64. o.)</p> <p><i>Illeszkedik: Schedler és Proeller Menedzsmenteszközök kategóriájához és Hood 3. tantétélehez</i></p>	

Forrás: Magyary Program 11.0 és 12.0.

Rosta Miklós – Az új közszolgálati menedzsment...

Az emberierőforrás-menedzsment (EEM) területén a Magyary Program javaslatai tartalmazzák azokat az üzleti világban elterjedt technikákat, amelyek segítségével a közigazgatás személyi állományának hatékonyságát növelni lehet. A programból látható, hogy írói áttanulmányozták a múltban Magyarországon bevezetett EEM-reformokat is, és tanultak azok hibáiból. Jó példa erre a teljesítményértékelési rendszer bevezetésére tett javaslat, amely egyszerűsítene az eljárásokat, viszont gyakoribbá tenné a visszacsatolásokat. Nem tartjuk szerencsésnek azonban, hogy a teljesítményértékelési rendszer döntően a munkaköri leírásokra támaszkodna, mert az ezekben leírt feladatokat a legtöbb köztisztviselő elvégzi, azaz a munkaköri leírások alapján nehéz különbséget tenni a közszolgák teljesítménye között.³⁷ A rendszer célja azonban pontosan az, hogy kiemelje és anyagilag is értékelje a jól teljesítőket, valamint felhívja a figyelmet a rosszul teljesítőkre, hogy azok hibáiból mind ők, mind a többi közszolga tanulhasson. Egy egyéni szintű teljesítményértékelési rendszer csak akkor lehet eredményes, ha a kiválóan teljesítő közszolgák bérezését pozitív irányba eltéríti, és a kiváló teljesítményeket példaként tudja a közigazgatási karnak bemutatni. A Magyary Program – talán azért, mert nem akar ilyen operatív szintig lemenni – nem szól azokról az objektíven mérhető mutatószámokról, amelyekhez a köztisztviselők teljesítményét mérné, pedig ezek a részletkérdéseknek tűnő problémák döntenek el, hogy a rendszer működőképes lesz-e, vagy bevezetése kudarcba fullad.³⁸ Fontos lenne tudnunk, hogy a javaslat különböző mutatószámokat javasol-e a szervezet különböző szintjein – mind horizontálisan, mind vertikálisan – elhelyezkedő szereplőinek, hiszen minél inkább felfelé megyünk a ranglétrán, annál inkább kapcsolódhatnak a teljesítménymutatók a szervezet céljaihoz, míg a szervezeti hierarchia alsóbb szintjein inkább a feladatokhoz érdemes kapcsolódniuk. Összefoglalóan olyan teljesítményértékelési rendszert érdemes bevezetni – és a Magyary Program jelenleg erre sem tesz utalást –, amely hozzájárul ahhoz, hogy (1) a köztisztviselők megértsék és elfogadják a szervezeti célokat, (2) a szervezet tagjainak hosszú távú fejlődését segíti elő, (3) a szervezeti tagok elfogadják annak eredményeit és a javadalmazásukra, előmenetelükre vonatkozó konzekvenciákat, és végezetül (4) a társadalom széles rétegei megismerhessék az adott szervezet eredményeit.

Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

Az NPM menedzsment-eszköztárának használata mellett a Magyary Program személyzetet érintő beavatkozási területe elkötelezett a kisebb állam koncepciója mellett. Ennek során a köztisztviselői állomány létszámának csökkentését és fiatalítását tűzi zászlajára. A kisebb állam nem jelent gyengébb államot, amely célt a program alkotói a rendszerszinten konzekvensen érvényesített központosítási törekvésekkel kívánnak megvalósítani az emberierőforrás-menedzsment területén is. Ennek alapján létrehoznak a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban egy Stratégiai Központot, a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalra építve egy Módszertani Központ, egy kamarai jellegű új szervezetet, a Magyar Köztisztviselői Kart mint „Önbecsülési Központot”, és végezetül egy Képzési Központot a Nemzeti Közszolgálati Egyetem tudásbázisán.³⁹ Az egyes feladatok szétválasztása illeszkedik az NPM szemléletmódjához, azonban a javaslatban megjelenő erőteljes centralizáció és a Magyar Köztisztviselői Kar elveiben megjelenő korporatista szemlélet ellentétes azzal.

ÖSSZEFOGLALÁS

A jelen tanulmányban arra vállalkoztunk, hogy az új közszolgálati menedzsment irányzat és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program közötti kapcsolatot elemezzük. Ennek során ismertettük az NPM-irányzat szemléletmódját, és bemutattuk eszközrendszerét. A tanulmány második részében részletesen elemeztük a Magyary Program négy beavatkozási területét, és megállapítottuk, hogy míg rendszerszinten a program egyértelműen elutasítja az NPM-irányzatot, és inkább a whole-of-government irányzat szellemiségét követi, addig szervezeti szinten alkalmazza az irányzat eszközrendszerét, és azonosul annak szemléletmódjával. Tanulmányunknak nem volt célja a Magyary Program értékelése, azonban néhány helyen értékeltük annak javaslatait, és felhívtuk azokra a veszélyforrásokra a figyelmet, amelyek a program céljait veszélyeztethetik. A legsúlyosabb veszélyforrás a Magyary Program inkonzisztenciájából adódik, azaz abból, hogy a rendszerszintű javaslatok és a szervezeti szintű javaslatok értékrendje és szemléletmódja részben különböző. Összességében azonban egyetértünk Pálné Kovács Ilona véleményével, hogy szervezeti szinten a Magyary Program számos előremutató fejlesztési javaslatokat tartalmaz, amelyek megvalósulása

Rosta Miklós – Az új közszolgálati menedzsment...

hozzájárulhat egy modern, eredményes és hatékony közigazgatási rendszer kialakulásához.

JEGYZETEK

- ¹ Sandford Borins: *New Public Management, North American Style*. In: *New public management: current trends and future prospects*. Eds.: K. McLaughlin, S. P. Osborne, E. Ferlie, Routledge, New York, 2002, 181–194. o.
- ² Tom Christensen–Per Lægreid: *New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens*. Symposium on Accountability, Publicity & Transparency, The Journal of Political Philosophy, Vol. 10, No. 3., 2002, 267–295. o.
- ³ Steven Van de Walle–Gerhard Hammerschmid: *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*. Cocops Project Background Paper, Cocops Working Paper, No. 1., 2011. www.cocops.eu/wp-content/uploads/2011/09/COCOPS_workingpaper_No11.pdf (Letöltés: 2012. február 3.)
- ⁴ Részben erre vállalkozik a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program is.
- ⁵ Christopher Hood: *A public management for all seasons?* Public Administration, Vol. 69, No. 1., 1991, 3–19. o.
- ⁶ Rosta Miklós: *Az új közszolgálati menedzsment célja*. Társadalomkutatás, 30. évf., 2012/2., 169–185. o.
- ⁷ Irvine Lapsley: *New Public Management. The Cruellest Invention of the Human Spirit?* Abacus, Vol. 45, No. 1., 2009, 1–21. o.; G. B. Peters–J. Pierre–T. Randma-Liiv: *Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?* Public Organization Review, Vol. 11, No. 1., 2011, 13–27. o.
- ⁸ A koordinációs mechanizmusokkal kapcsolatban lásd: Kornai János: *Bürokratikus és piaci koordináció*. Közgazdasági Szemle, 1983/9., 1025–1038. o.
- ⁹ Lapsley szerint: „Az NPM nem halott. A jelenlegi globális pénzügyi válság felerősíti az NPM jelentőségét a kormányzati reformok során. A pénzügyi válság megerősíti az NPM szerepét legalább a következő évtizedre.” Irvine Lapsley: *New Public Management in the Global Financial Crisis. Dead, Alive, or Born Again?* Working Paper presented at IRSPM, Berne, Switzerland, 6–9 April, 2010, 19. o.
www.rcpar.org/mediaupload/publications/2010/20100413_Lapsley_New_public_management_in_the_global_financial_crisis.pdf (Letöltés: 2012. október 18.); Lásd még: Paul Haynes: *The Return of New Public Management?* Working Paper, 2011. Available at SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1935909>
- ¹⁰ 2011-től, az Európai Unió támogatásával, a 7. keretprogram keretein belül 10 ország 11 egyetemének közigazgatási szakértői vizsgálják az NPM-irányzat sikerességét meghatározó tényezőket, illetve elemzik a megvalósult NPM-reformokat. A Coordina-

Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

tion for Cohesion in the Public Sector of the Future nevet viselő kutatás az NPM értékelésére vállalkozik. Magyarországról a Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Karának Közszolgálati Tanszéke vesz részt a kutatásban, prof. dr. Jenei György és dr. Hajnal György vezetésével. A kutatás eredményei a www.cocops.eu honlapon érhetőek el.

¹¹ Kuno Schedler–Isabella Proeller: *The New Public Management. A perspective from mainland Europe*. In: *New public management: current trends and future prospects*. Eds.: K. McLaughlin, S. P. Osborne, E. Ferlie, Routledge, New York, 2002, 163–180. o.

¹² Az NPM eszköztárának részletesebb bemutatását lásd: Rosta Miklós: *NPM, avagy innováció a közszolgálatban*. In: *Innovációs verseny. Esélyek és korlátok*. Szerk.: Szabó Katalin, Hámori Balázs, Aula Kiadó, Budapest, 367–396. o.

¹³ Habár a neokonzervativizmus és a neoliberalizmus, valamint az új közszolgálati menedzsment kapcsolatára számos szerző felhívta a figyelmet (Christopher Pollitt: *Occasional Excursions: A Brief History of Policy Evaluation in the UK*. Parliamentary Affairs, Vol. 46, No. 3., 1993, 353–362. o.), az NPM elterjedése mégsem köthető egyetlen politikai irányzathoz. Ausztráliában Robert Hawke, az Ausztrál Munkás Párt jelöltjének 1983-as miniszterelnöki beiktatásával került a reform föderális szintre (Marian Simms: *New public management in Australia*. In: *International Handbook of Public Management Reform*. Eds.: S. F. Goldfinch, J. L. Wallis, Edward Elgar, Cheltenham, 2009, 173–187. o.), míg az Egyesült Államokban Bill Clinton, demokrata párti elnök a Reinventing Government programmal kapcsolódott az irányzathoz. A hivatalos nevén National Performance Review, amelyet Al Gore alelnök jegyzett, megvalósítása során sok területen jelentősebb reformokat hajtott végre, mint az inkább retorikailag aktív Ronald Reagan. (Bert A. Rockman–Thierno Thiam: *The United States: the political context of administrative reform*. In: *International Handbook of Public Management Reform*. Eds.: S. F. Goldfinch, J. L. Wallis, Edward Elgar, Cheltenham, 2009, 200–219. o.)

¹⁴ C. Pollitt–S. van Thiel–V. Homburg: *Introduction*. In: *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Eds.: C. Pollitt, S. van Thiel, V. Homburg, Palgrave Macmillan, New York, 2007, 1–9. o.

¹⁵ Az új közszolgálati menedzsment személetmódja és a magyar társadalom informális és formális intézményrendszere, valamint kulturális beállítódása nem illeszkedik olyan mértékben, mint az irányzat őshazáiban, így az Egyesült Királyságban, Új-Zélandon vagy az Amerikai Egyesült Államokban. Az új közszolgálati menedzsment intézményi meghatározottságáról lásd részletesebben: Rosta Miklós: *Innováció, adaptáció és imitáció. Az új közszolgálati menedzsment*. Aula Kiadó, Budapest, 2012. Ennek kapcsán érdemes felhívni a figyelmet az NPM-irányzat bevezetéséhez kapcsolódó egyik legnagyobb kihívásra, amelyet DiMaggio és Powell kényszerítő izomorfizmusnak ne-

Rosta Miklós – Az új közszolgálati menedzsment...

vezett. (P. J. DiMaggio–W. W. Powell: *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. American Sociological Review, Vol. 48, No. 2., 1983, 147–160. o.) Kényszerítő izomorfizmusról akkor beszélhetünk, amikor egy nemzetközi szervezet (pl.: IMF, Európai Unió) olyan feltételek mellett támogat akár politikailag, akár pénzügyileg egy adott kormányt, hogy az kénytelen bizonyos közmenedzsment-gyakorlatokat átvenni, kénytelen az adott nemzetközi szervezet javaslatai alapján megreformálni a közigazgatását. (Edoardo Ongaro: *Public Management Reform and Modernization. Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Edward Elgar, Cheltenham, 2009, 8. o.) A külső nyomásra végrehajtott reformok hosszú távú hatása megkérdőjelezhető, sőt már rövid távon is jelentős feszültséget gerjeszhetnek, amelyek nem várt mellékhatásokat, a közigazgatás teljesítményének drasztikus romlását, így a reform céljaival ellentétes hatásokat válthatnak ki. A kényszerítő izomorfizmusnak a fentebb leírt kihívások mellett számos pozitív hatását (pl.: új módszertanok és szervezeti struktúrák megismerése, tanulási és adaptációs folyamat beindulása) ismerteti a szakirodalom.

¹⁶ Hood, i. m.

¹⁷ Ez azt jelenti, hogy válasszuk szét a döntéshozó és a végrehajtó szerepeket. A döntéshozók feladata a célok kijelölése legyen, azaz a mit kérdésre válaszoljanak, míg a végrehajtók – akik nagyobb közigazgatási szakértelemmel rendelkeznek – kapjanak nagyobb szabadságot a miként kérdésének megválaszolásába. Ezzel egyidejűleg a döntéshozókat hozzuk olyan helyzetbe, hogy ellenőrizhessék a végrehajtókat, és szükség esetén beavatkozhatnak. Ebből látható, hogy az NPM-irányzat választ kíván adni a megbízó–ügynök problémára.

¹⁸ AZ NPM eszközrendszerének további kategorizálását lásd még: Christopher Pollitt–Hilkka Summa: *Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries*. Public Money & Management, Vol. 17, No. 1., 1997, 7–18. o.; Christensen–Lægheid, i. m.; G. Grüning: *Origin and theoretical basis of new public management*. International Public Management Journal, Vol. 4, No. 1., 2001, 1–25. o.; L. Torres: *Trajectories in public administration reforms in European Continental countries*. Australian Journal of Public Administration, Vol. 63, No. 3., 2004, 99–112. o.; N. Manning et al.: *Public Management Reform: should Latin America learn from the OECD?* OECD, 2008. <http://blog-pfm.imf.org/files/oecd-lac-public-management-reforms-2008-final-1.pdf> (Letöltés: 2010. augusztus 6.). Külön kiemeljük J. M. Alonso–J. Clifton–D. Díaz-Fuentes: *Did New Public Management Matter? An Empirical Analysis of the Outsourcing and Decentralization Effects On Public Sector Size*. COCOPS Working Paper, No. 4., 2011, 6. o. www.cocops.eu/wp-content/uploads/2011/12/COCOPS_workingpaper_No4.pdf (Letöltés: 2012. október 18.) művét, amelyben a szerzők a szakirodalom alapos áttekintése után a következő NPM-gyakorlatokat különböztetik

Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

meg: (I.) a verseny szerepének erősítése a közszektorban, (II.) közszektor méretének csökkentése (III.) az üzleti szférában használt menedzsmenteszközök alkalmazásának bevezetése, (IV.) az erőforrás (input) kontroll helyett a kibocsátás (output) kontroll használata, (V.) decentralizáció, (VI.) az egységes központi bürokrácia feldarabolása ügynökségekbe, (VII.) outsourcing, (VIII.) a megbízó és a végrehajtó szétválasztása, (IX.) ügyfél-orientáció és (X.) a politikai döntéshozatal és a közszektor közvetlen irányításának szétválasztása.

¹⁹ Pálné Kovács Ilona Magyar Zoltán munkásságát és a Magyar Programhoz való viszonyát mutatja be, megállapítva, hogy „Az alapvetően korrekt, megalapozott Magyar-programban tervezett változások irányainak felsorolása helyett a közigazgatás szisztematikus fejlesztésének szándékát érdemes kiemelni, amely a Magyar-örökségnek talán egyik legfontosabb eleme.” Pálné Kovács Ilona: *Magyar Zoltán és a magyar közigazgatás*. Tér és Társadalom, 2011/3., 173–179. o. Pálné szerint a második Orbán-kormány által beindított közpolitikai változások „egyértelműen szembefordulnak a korábbi neoliberális NPM-filozófiával, erős és egyben központosított állam létrehozására törekedve.” (Pálné, i. m. 177. o.) Miközben Pálné állításával rendszerszinten egyetértünk, be kívánjuk bizonyítani, hogy szervezeti szinten a Magyar Program az új közszolgálati menedzsment irányzatra támaszkodik.

²⁰ A dokumentum szerzői a nemzetközi szakirodalomban használt good governance fogalom helyett használják a jó állam fogalmát. A tudományos közösség inkább a jó kormányzás címkét használja. A fogalom magyarzatát a Magyar Program 12.0, 6. o. is ismerteti: „Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. A közjó fogalma, hogy 1. az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt; 2. az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében; 3. az állam egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremt a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét.”

²¹ „...a hatékonyság fogalma kiemelt jelentőségű, hiszen nemcsak a közigazgatás egészének, hanem az egyes szabályozásoknak, vagy éppen az egyes intézkedésnek első számú fokmérője...” (Magyar Program 11.0, 2011, 18. o.) A program a hatékonyság fogalmát hat elemre bontja: eredményes, gazdaságos, hatásos, biztonságos (rugalmas), felügyelhető, alkalmazkodó (fejlődő).

²² A 2010-ben alakult kormány reformelképzelései leginkább a whole-of-government típusú reformjavaslatokhoz illeszkednek. A whole-of-government irányzatról lásd bő-

Rosta Miklós – Az új közszolgálati menedzsment...

vebben: Tom Christensen–Per Læg Reid: *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*. *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 6., 2007, 1059–1066. o. Kérdéses és vizsgálendő, hogy a rendszerváltozás utáni magyar kormányok közigazgatás-fejlesztési gyakorlatát mennyire befolyásolják a nemzetközi irányzatok. Hajnal György tanulmánya alapján elképzelhető, hogy sokkal inkább provinciális/aktuálpolitikai okok húzódnak meg egyes reformjavaslatok mögött, mintsem közigazgatás-tani elméletek és jó nemzetközi gyakorlatok. Hajnal György: *Adminisztratív politika a 2000-es évtizedben. Az ügynökség típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között*. Politikatudományi Szemle, XX. évf., 2011/3., 54–74. o. A Magyar Program 11.0 verziója mindenesetre egyértelműen hivatkozik a neoweberiánus államfelfogásra, amelyről magyarul a következő tanulmányokat ajánljuk az érdeklődő olvasók figyelmébe: Jenei György: *Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez*. *Nemzeti Érdek*, 2007/1., 5–27. o.; G. Fodor Gábor–Stumpf István: *Neoweberi állam és a jó kormányzás*. *Nemzeti Érdek*, 2008/2., 5–26. o.; G. Fodor Gábor: *The 'Strong State' Paradigm: Good Government and the State in Central and Eastern Europe. Why Do We Need a Stronger State?* In: *Reforming Europe. The Role of the Centre-Right*. Eds.: C. Arvanitopoulos, Springer, Berlin, 2009, 153–172. o. A neoweberiánus irányzatról bővebben Christopher Pollitt: *Convergence or divergence: what has been happening in Europe?* In: *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Eds.: C. Pollitt, S. van Thiel, V. Homburg, Palgrave Macmillan Publishing, New York, 2007, 10–25. o.; és Laurence E. Lynn Jr.: *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. Working Paper, 2008. http://fsv.cuni.cz/ISS-50-version1080227_TED1_Lynn_Whats_neoweberian_state.pdf (Letöltés: 2012. október 18.) műveiben olvashatunk.

²³ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0*. A Haza üdvére és a Köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011, 16. o. <http://magyarprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyar-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (Letöltés: 2012. október 18.)

²⁴ Példaképpen említhetjük az alapítványokat és közalapítványokat. A Magyar Program 12.0 verziója alapján 60 átvizsgált (köz)alapítványból 28 jogutód nélkül megszűnik, 12 gazdasági társaságba olvad be vagy alakul át. Összesen 20 (köz)alapítvány működik tovább, megújult személyi állománnyal. *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0*. A Haza üdvére és a Köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2012, 21. o.

²⁵ J. S. Jun: *The Limits of Post-New Public Management and Beyond*. *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 1., 2009, 161–165. o.

²⁶ Az Egyesült Királyság autonóm szervezeteinek átalakításáról kiváló tanulmányt kö-

Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

zöl: T. Gash et. al.: *Read Before Burning: Arm's length government for a new administration*. Institute for Government, 2010. www.instituteforgovernment.org.uk/pdfs/ReadBeforeBurning.pdf (Letöltés: 2010. július 21.) Lapsley szerint ez azonban nem jelentett szakítást az új közszolgálati menedzsment irányzattal. Lapsley: *New Public Management in the Global...*, i. m.

²⁷ Hajnal, i. m. 67. o.

²⁸ Mindaddig a Magyar Programból leginkább a rendszerszintű, strukturális reformok valósultak meg, míg a szervezeti szintű reformok bevezetése lassabban halad. Ennek egyik lehetséges magyarázata, hogy a rendszerszintű reformokat döntően politikai szinten lehetne blokkolni, azonban az Orbán-kormány kétharmados parlamenti többsége, valamint a kialakult politikai erőter eleget ad ahhoz, hogy politikai ellenállással a kormányzatnak nem kell szembesülnie. A szervezeti szintű reformok bevezetése, és így az NPM eszköztárának alkalmazása azonban nem kizárólag a politikai akaraton múlik, hanem annak sikeres bevezetéséhez a közigazgatásban dolgozók aktív hozzájárulása is szükséges. Mivel az új közszolgálati menedzsment kulturális alapjai és a magyar társadalom kulturális beállítódása nem illeszkedik olyan mértékben egymáshoz, mint az Egyesült Királyság, Új-Zéland vagy az Amerikai Egyesült Államok társadalmainak kultúrája illeszkedik az NPM szemléletmódjához. Az új közszolgálati menedzsment intézményi meghatározottságáról lásd részletesebben: Rosta: *Innováció, adaptáció...*, i. m.

²⁹ A Magyar Program négy beavatkozási területet nevez meg: szervezet, feladat, személyzet, eljárás. A szervezet elnevezésű beavatkozási területet jobb lenne strukturális átalakításnak nevezni, mivel rendszerszintű reformjavaslatokat tartalmaz, azaz az e pontban bemutatott javaslatok fókuszja nem az egyes szervezet, hanem a szervezetek átfogó struktúrája. Az elnevezés félreértésekre adhat okot.

³⁰ A decentralizálás és központosítás kérdésében érdemes Oates és Tiebout elméleteit figyelembe venni. Magyarul lásd: Szalai Ákos.: *Fiskális föderalizmus. Áttekintés*. *Közgazdasági Szemle*, 49. évf., 2002/május, 424–440. o.; Horváth M. Tamás: *Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus*. *Tér és Társadalom*, 22. évf., 2008/1., 125–139. o.

³¹ Gondoljunk arra, hogy a megyei kormányhivatalok élén aktív politikusok és nem vezető közszolgák állnak.

³² „Hazának tartozunk felelősséggel a tetteinkért, ami sokkal több, mint a lehetséges ügyfeleink összessége. A közigazgatásban különösen a közösség által meghatározott joguralom alatt állunk, azaz mint jogalkalmazók a közt, a közösséget szolgáljuk minden önzéstől és fölényességtől mentesen, még akkor is, amikor adott ügyfél irányában az intézkedés az államhatalom foganatosítása.” (Magyar Program 11.0, 17. o.) Továbbá: „...egy intézkedés során egyfajta mögöttes ügyfél a magyar nemzet, annak

Rosta Miklós – Az új közszolgálati menedzsment...

valamennyi tagja térben és időben korlátlanul, akinek érdekeire méltányosan tekintettel kell lenni.” E gondolatok nem illeszkednek az NPM közgazdaság-tudományi gyökereihez, hiszen az NPM-irányzat a módszertani individualizmus talapzatán áll, és az egyes aktorok önérdékkövetését tételezi fel.

³³ Rosta: Innováció, adaptáció..., i. m.

³⁴ DiMaggio és Powell normatív izomorfizmusnak nevezték azt a tanulási folyamatot, amelynek során az elméleti és gyakorlati szakemberek segítségével a jó gyakorlatok megismerhetőek és adaptálhatóak. DiMaggio–Powell, i. m. 150. o.

³⁵ Az üzemgazdasági számvitelt a közigazgatás nem minden területén célszerű bevezetni. Az eredményalapú számvitelről részletesebben lásd: (Vígvári Amdrás: *Bevezetés a közszektor kontrollingba II.* Kézirat, Budapest, 2005. <http://rs1.sze.hu/~bedecsj/P%E9nz%FCgytan%20II./gyakorlatok%20anyagai/7.%20het/kozkontrol2.pdf> (Letöltés: 2011. június 20.); Allen Schick: *Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?* OECD Journal on Budgeting, Vol. 7, No. 2., 2007, 109–138. o. Kritikájáról: Johan Christiaens–Jan Rommel: *Accrual Accounting Reforms: Only for Businesslike (Parts of) Governments.* Financial Accountability & Management, Vol. 24, No. 1., 2008, 59–75. o.; Michela Arnaboldi–Irvine Lapsley: *On the Implementation of Accrual Accounting. A Study of Conflict and Ambiguity.* European Accounting Review, Vol. 18, No. 4., 2009, 809–836. o.

³⁶ Pollitt: *Convergence or Divergence...*, i. m. 14. o.

³⁷ A Magyar Program 12.0, 64. o. alapján tudjuk, hogy nem kizárólagosan a munkaköri leírások alapján születne az értékelés, hanem egyéb szempontokat is figyelembe venne a rendszer.

³⁸ A Magyar Program 12.0, 66. o. szerint: „Vizsgálat és kidolgozás tárgyát képezi, hogy az egész személyzeti állomány tekintetében egyfajta közös »prémium elvárásként« a javadalmazás egyik eleme egy jól mérhető és a ténylegesen a közigazgatás teljesítményével összefüggő mutatóhoz legyen kötve, aszerint változzon. Ilyen ország szintű lehet a GDP-változás, az államadósság, és ilyen lehetne, amennyiben megfelelően számszerűsíthető, »Jó Állam-index«.” Ez a megoldás véleményünk szerint elvetendő, hiszen a közigazgatási állomány kollektíven nem jutalmazható, de nem is büntethető annak alapján, hogy az állam nehezen megragadható, absztrakt céljait elérjük-e, vagy sem. Túl heterogén csoport a közigazgatási állomány ahhoz, hogy egységesen, pár mutatóval mérni lehessen a teljesítményét. Az állam céljainak teljesülését pedig olyan sok külső tényező befolyásolja, hogy annak sikere vagy kudarca semmiképpen sem köthető egyértelműen a közszolgákhoz.

³⁹ Magyar Program 12.0, 57. o.

Polgári Szemle · 8. évfolyam 3–6. szám

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program felhasznált verziói:

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Magyary Zoltán

Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. (MP 11.0) A Haza üdvére és a Köz
szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011.

[http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/
40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf)

(Letöltés: 2012. október 18.)

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Magyary Zoltán

Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0. (MP 12.0) A Haza üdvére és a Köz
szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2012.

[http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/
40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf)

(Letöltés: 2012. október 18.)