

BUDAPESTI KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI ÉS
ÁLLAMIGAZGATÁSI EGYETEM

REFORMFOLYAMATOK A KÖZSZFÉRÁBAN

Közszektor menedzsment reformok nemzetközi trendjeinek
bemutatása és magyarországi hatásuk értékelése

PH.D. ÉRTEKEZÉS

Zupkó Gábor

Budapest, 2001

Zupkó Gábor: Reformfolyamatok a közszerában

Közzolgálati Tanszék
Vezetési és Szervezési Tanszék

Témavezetők:

Dr. Jenei György egyetemi tanár

Dr. Tari Ernő egyetemi tanár

Konzulensek:

Geert Bouckaert

Könyves Tóth Előd

Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
Gazdálkodástani Ph.D. Program

Reformfolyamatok a közszférában

Közszektor menedzsment reformok nemzetközi trendjeinek bemutatása és
magyarországi hatásuk értékelése

Ph.D. értekezés

Zupkó Gábor

Budapest, 2001

Tartalomjegyzék

I.	Bevezetés	3
II.	A közszektor a XX. században	10
	II.1. Irányzatok a század első felében	10
	II.2. A közelmúlt kihívásai a közszolgálati szektorban	24
	II.3. Közszektor reformok Magyarországon	35
III.	Az 1970-es évek óta bevezetett közszektor reformokra vonatkozó szakirodalom ismertetése	41
	III.1. „Menedzserialista” reformok a közszektorban	42
	III.2. A „menedzserialista” módszerek alkalmazásának kritikája	48
	III.3. Összehasonlító vizsgálatok	59
	III.4. Üzleti menedzsment- és piaci típusú reformok a fejlett országok határain túl	68
	III.5. Összefoglalás	
IV.	A különböző reformtrendek bemutatása	75
	IV.1. Reformtrendek a közszektorban – bevezetés	75
	IV.2. A közszektor pillanatnyi helyzetét bemutató összehasonlítások	78
	IV.3. A közszektor reformfolyamatok főbb stratégiái és módszerei	81
	IV.4. Közszektor reformtrendek bemutatása	82
V.	A kiválasztott országok reformfolyamatainak bemutatása -	89
	Közszektor reformok az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Németországban, Finnországban, Hollandiában és Magyarországon	
	V.1. Német Szövetségi Köztársaság	90
	V.2. Franciaország	95
	V.3. Egyesült Királyság	102
	V.4. Finnország	108
	V.5. Hollandia	114
	V.6. Magyarország	119
	V.7. Reformfolyamatok összehasonlítása	131
	V.8. A reformfolyamatok hatásai, következményei	136

>

VI. Közszektor reformok a magyar önkormányzatoknál – a kutatás ismertetése	153
VI.1. Kutatási célok, Hipotézisek	153
VI.2. A kutatás módszerei	154
VI.3. Az empirikus kutatás eredményei	159
VI.4. Az empirikus kutatás eredményeinek értékelése	174
VI.5. A hipotézisek érvényességének vizsgálata	178
VII. Következtetések és tanulságok a magyar közszektor számára	181
Függelék	189
Hivatkozások	219

Táblázatok jegyzéke

1. Az állam funkciói	72
2. Politikai / közigazgatási rezsím jellemzői néhány OECD országban	79
3. A közszektor szerkezete néhány OECD országban	80
4. OECD országok közszektorainak relatív mérete	81
5. Egyes fejlett országok által alkalmazott modernizációs technikák	83
6. Az államtípus és a közszektor kapcsolata	88
7. Német gazdaság és közszektor	92
8. Francia gazdaság és közszektor	98
9. Brit gazdaság és közszektor	104
10. Finn gazdaság és közszektor	110
11. Holland gazdaság és közszektor	116
12. Magyar gazdaság és közszektor	123
13. Vizsgált országok gazdasága és a közszektor mérete	131
14. Reformok a vizsgált országokban	133
15. Költségváltozás különböző reformok hatására	141
16. Reformtechnikák alkalmazásának hatásai	151
17. Reformok prioritása az önkormányzat munkájában	163
18. Forrásmenedzsment jellemzői	165
19. Szerződéses formák elterjedtségének aránya a közfeladatok ellátásában	166
20. Közszolgáltatások és közszolgáltató vállalatok privatizációja a magyar önkormányzatoknál	168
21. A vállalatba adás hatásai	169
22. Az ügyfél-orientációs módszerek alkalmazása az önkormányzatoknál	171
23. Eredményesség és hatékonyságmérés az önkormányzati közszolgáltatásoknál	173 >

24. Négy ország sztenderdizált közszektor jellemzőinek összehasonlítása korrelációs koefficiensek táblázatában	176
25. Variancia analízis táblázatai: A kiválasztott jellemzők	213
26-30. Variancia analízis táblázatai: Egyes jellemzők ANOVA táblázatai	214
31/a-h. Ügyfél-elégedettség egyes privatizált közszolgáltatásokkal	216

Ábrák jegyzéke

1. A közszektor menedzsment modellje	66
2. Bürokráciák és piacok, adminisztrátorok és menedzserek: az országokénti változások térképe	86
3. Egyesítés/szétválasztás és centralizáció/decentralizáció, néhány OECD ország térképe	87
4. A közszektor reformok bevezetésének okai	160
5. Az önkormányzatoknál alkalmazott szervezeti rendszerek	161
7a. A szervezeti korszerűsítés koncepcionális alapja	162
7b. A reformmódszerek bevezetésének információs bázisa	163
8. Vezetési alapelvek, távlati célok rögzítése az önkormányzatoknál	164
9. Beszámoltatási, ellenőrzési formák	167
10. A közszolgáltatások specifikálásának módszerei	170
11. Módszerek az önkormányzati tevékenység értékelésére, összehasonlítására	172
12. A teljesítménymérési technikák elterjedtsége	172

I. FEJEZET BEVEZETÉS

Az értekezés témája – a közigazgatás-tudományból a XX. században született, de a menedzsment-tudománnyal és a politikatudománnyal is rokonságot mutató tudományág – a közszektor menedzsment (közintézményi menedzsment) területéről került kiválasztásra. A közszektor menedzsment az általános menedzsment instrumentális megközelítésének és a hagyományos közigazgatás normatív megközelítésének fúziójából származik (Perry – Kramer, 1983), egy másik megfogalmazás szerint a közszektor menedzsment a kormányzás végrehajtó funkcióit jelenti (Lynn, 1996).

Az értekezés célja a közigazgatási és közszolgáltató szervezetek és folyamatok területén – azok teljesítményének javítását célzó - az elmúlt húsz esztendőben tapasztalható reformtörekvések nemzetközi trendjeinek bemutatása és magyarországi hatásainak értékelése.

A XX. század hatvanas éveiben felgyorsuló társadalmi változások és a hetvenes években jelentkező gazdasági válság a fejlett országokban megkérdőjelezték az addig folyamatosan növekvő jóléti állam szerepét, finanszírozási alapjait, illetve az általa biztosított szolgáltatások formáját és tartalmát. Ezzel egy időben a fejlett országok egy részében jelentősen csökkent a politikai intézményrendszerbe vetett bizalom is.

A nyolcvanas évek elejétől a válság kezelésére reformok és korszerűsítési programok kerültek bevezetésre a közszektorban. A reformprogramok első – angolszász - hullámában túlsúlyba kerültek a magánszektor prioritását hirdető programok, melyek a közszektor nagy részének privatizációját tűzték ki célul. Későbbiekben ezek kiegészültek komplexebb, a közszolgáltatások külső vállalatba-adását, a közszektor átszervezését szorgalmazó javaslatokkal. Más reformtrendekben is hangsúlyos szerepet kaptak a vállalati szektorban már bevezetett és onnan átvételre javasolt vezetési-szervezési technikák.

A nemzetközi irodalomkutatás és a korábbi empirikus vizsgálatok eredményeinek áttekintése alapján megállapítható, hogy a privatizáció nincs egyértelműen pozitív hatással az adott közszolgáltatás költségeire és minőségére, de más – a vállalati szektortól átvett - technikák alkalmazása esetén sem biztosított az egyértelműen kedvező hatás. Több szerző szerint is a közszektor sajátosságai miatt eltérő technikákat kell alkalmazni és erősebb etikai, méltányossági, szociális stb. szempontokat kell figyelembe venni, mint a magánszektorban. Az egyes országok gazdasági, társadalmi, politikai környezete, közigazgatásának felépítése és hagyományai is befolyásolják a sikeresen alkalmazható reformmódszerek körét, másrésről erre a területre is hatással van a kommunikációs és informatikai fejlődés és a globalizáció. Előbbi a közszektor folyamatok különbözőségét az utóbbi pedig a közszektor reformok hasonlóságát támasztaná alá, tehát ellentétes hatást fejtenek ki.

A poszt-szocialista országokban a közszektor reformja később, de annál erősebben jelentkezett. Ezekben az országokban a korábbi központosított irányítás és szabályozás helyett, egyszerre kell bevezetni a demokratikus intézményrendszert, a piacgazdasági intézményeket és a közszektor hatékonyságát javító reformokat. Ez utóbbi során a kelet-európai országok egy része a nyugat mintájának másolása – jobb esetben adaptációja -, vagy külföldi tanácsadók javaslata alapján szintén a divatosná vált privatizációs formák és menedzsment reformok felé fordult, mely folyamatokkal eddig csak kevés tanulmány foglalkozott.

Az értekezés irodalomkutatás alapján bemutatja a közszektor reformok nemzetközi folyamatait, a reformok hatásait. Ugyancsak irodalomkutatásra építve – a nemzetközi folyamatok jellemző trendjei alapján – kiválasztott országok közszektor korszerűsítési programjai kerülnek ismertetésre.

A magyarországi önkormányzati szektorban tapasztalható reformfolyamatok megismerését, felmérését, és a szakirodalomban folyó vitákhoz (a reformtechnikák eredményességéről; a közszektor reformok nemzetközi egységesüléséről vagy különbözőségéről) való hozzájárulást szolgálja az elvégzett empirikus kutatás, vizsgálva:

- a magyarországi közszektor reformok módszereit, technikáit;
- a reformok hatásait;
- a korszerűsítési programok nemzetközi hasonlóságait és különbözőségeit.

A kutatás szerint Magyarországon az önkormányzatok a '90-es évek elején megkezdték új, közszektor menedzsment reformok (privatizáció; piaci típusú technikák; üzleti menedzsment módszerek) bevezetését, melynek során merítettek nyugati mintákból. A módszerek azonban több esetben módszertanilag hibásan kerültek alkalmazásra. A piacosító reformok következményeként – az önkormányzati vezetők szerint - a közszolgáltatások költsége stagnálást mutat, míg az esetek valamivel több mint felében javult a közszolgáltatások minősége, a közszolgáltatás külső vállalatba-adása után. A statisztikai elemzésre építő nemzetközi összehasonlítás azt támasztja alá, hogy különbségek mutathatók ki egyes országok reformfolyamatai között, és a magyar közigazgatás német hagyományai ellenére ma már nem igazolható a rokonság a német és a magyar önkormányzatok által alkalmazott korszerűsítési programok között.

Az elvégzett empirikus kutatás eredménye azokat a korábbi véleményeket és más kutatások eredményeit gazdagította, melyek szerint a menedzsmentista (piaci típusú; privatizációs; üzleti szektorból átvevő) reformoknak nincs általános kedvező hatása a közszolgáltatásokra.

Egyes módszerek átvétele az üzleti szektortól kifejezetten káros hatással lehet a közszolgáltatások ellátására, de az alapvetően a közszektor alapértékeit nem sértő technikákat is csak akkor szabad alkalmazni, ha azok összeegyeztethetőek az adott ország közigazgatási rendszerével, gazdasági-társadalmi környezetével illetve az adott közszolgáltatás sajátosságaival és az ellátási hely körülményeivel. A kutatás alátámasztotta, hogy a közszektor

reformokat nem lehet egységes nemzetközi trendnek tekinteni, mivel a közszeaktor kulturális, társadalmi, gazdasági, politikai környezete kimutathatóan befolyásolja az alkalmazott, illetve alkalmazható reformmintákat, azaz a közigazgatási rendszertől és a környezettől függően más és más módszerek kerültek bevezetésre. Az előbbieket alapján - és a vonatkozó szakirodalom figyelembe vételével - tanácsolható, hogy a magyar közszeaktor reformja során:

- A közszolgáltatás-privatizációs (külső vállalatba-adási) módszerek csak különleges esetekben kerüljenek alkalmazásra;
- A külföldön már bevált módszereket, csak a hazai környezet figyelembevétele mellett alapos szelekció és adaptálás után szabad kipróbálni;
- A sok változást hozó demokratikus átalakítás után – a demokratikus intézmények és a piacgazdaság megszilárdulásáig – egy korszerűsített bürokrácia alkalmazása megbízhatóbb megoldás, mint valamely rugalmasabb, „modernebb” reformmódszer bevezetése;
- A nyugati országokban népszerű takarékosági programokat az alacsonyabb életszínvonalú kelet-európai országokban – különösen szociális területen – sokkal óvatosabban lehet csak bevezetni.

Az előbbieken említett korlátok azonban nem zárják ki:

- A közszolgáltatás-privatizációt, olyan szolgáltatásoknál: melyek piacán már kialakult a verseny és nincs veszélye magánmonopólium létrejöttének; ahol a közszeaktortól megkívánt méltányosság, szociális

érzékenység, jogvédelem nem kerül veszélybe külső szolgáltató esetén sem; a tranzakciós költségek nem haladják meg a vállalatba-adással elérhető hasznot; a szolgáltatás minősége biztosítható stb.;

- A részbeli (közüzemi) cég-privatizációt olyan szolgáltatásoknál, melyek bár „természetes” monopóliumok, de a közszektor befolyása fenntartható rész-tulajdonosként is;
- Azon módszerek átvételét az üzleti szektortól, melyek nem veszélyeztetik a közszektor alapértékeit, sőt kiegészítik azokat, és nem ellentétesek a közigazgatási rendszerrel illetve a pillanatnyi társadalmi, gazdasági környezettel (pl. minőségbiztosítás, minőség-ellenőrzés bevezetése; távlati költségvetési tervezés alkalmazása; az ügyféligenyek figyelemmel kísérése).

Figyelembe véve, hogy – hatékonyság növelését célzó - közszektor menedzsment reformok bevezetése Magyarországon csak 1992-ben kezdődött meg – tehát a kutatás egy a kezdetén tartó folyamat metszetét adja -, indokolt a kutatások megismétlése későbbi időpontban, és a nemzetközi összehasonlítás kiterjesztése érdekében a kutatások elvégzése a hasonló fejlettségű poszt-szocialista országokban is.

Az előbbieken összefoglalt kutatás részletes eredményeinek ismertetését megelőzően – azt bevezetve és alátámasztva -, az értekezés II. fejezete bemutatja a

közszektor menedzsment-tudomány kialakulását, részletezi az elmúlt húsz évben született irányzatait, majd ezekhez viszonyítva ismerteti a kutatási témát.

A III. fejezet az irodalomkutatás eredményét, a kutatási téma szempontjából releváns szakirodalmat ismerteti. A különböző irányzatok által felvetett - megoldásra váró - problémák leírása illetve az irányzatok vitájának bemutatása alapján tisztázza, hogy a kutatás mely kérdések megválaszolásához kíván adalékul szolgálni.

A IV. fejezet ismerteti a párhuzamos és összehasonlító, közszektor menedzsment kutatások megállapításait és kísérletet tesz a magyar folyamatok elhelyezésére a nemzetközi trendekhez viszonyítva.

Az V. Fejezet a nemzetközi trendek egy-egy tipikusnak tekinthető országát és Magyarországot kiválasztva – az irodalomkutatásra és Magyarország esetében a VI. fejezetben ismertetésre kerülő kutatás eredményeire is építve – hasonló szerkezetben bemutatja a reformfolyamatok tartalmát.

A VI. fejezet ismerteti a magyar önkormányzatok közszektor menedzsment reformjaira vonatkozó empirikus kutatás célját, módszereit, és eredményeit. A kutatás megállapításai hozzájárulnak a III. Fejezetben felvetett – irányzatok közötti vitás – kérdések megválaszolásához és információt biztosítanak a V. fejezetben olvasható magyar reform-profil elkészítéséhez.

A VII. fejezet összefoglalja a magyar közszektor számára az irodalomkutatás és az empirikus kutatás eredményei alapján levonható tanulságokat és következtetéseket.

II. FEJEZET

A KÖZSZEKTOR A XX. SZÁZADBAN

II. 1. Irányzatok a század első felében

A XIX. századig a honvédelem, rendvédelem és az igazságszolgáltatás voltak a kormányzatok által ellátott alapvető közfeladatok, melyeket kiegészített az előbbiekhöz, és a kormányzó (uralkodó) elit fenntartásához szükséges adóztatási, nyilvántartási rendszer. Az ezzel a területtel foglalkozó tudományterület, a közigazgatás-tudomány a XVIII-XIX. század folyamán született francia és német polgári társadalomtudósok ez irányú munkássága nyomán.

Az ipari forradalom és annak hatása a társadalmi környezetre alapvetően megváltoztatta a közszeaktor feladatait. A hagyományos közigazgatási (államigazgatási, hatósági) feladatok mellett megjelentek a szervezési, szolgáltatási feladatok. Az ipari területek körüli urbanizáció, a munkaterületek specializációja, a munkásosztály megjelenése csak néhány az iparosodás főbb hatásai közül, melyek a hagyományos közigazgatási funkciókat újabb közszolgáltatás-típusú feladatokkal egészítették ki. Ezek a változások tehát új szerepek felvállalására kényszerítették az államot, olyanokéra melyeket korábban a család, a kisközösség vagy az egyház látott el (Jenei, 1996). Az iparosodással, a városiasodással párhuzamosan – az új társadalmi közösségek részéről – először a közegészségügyi ellátás, az alapfokú oktatás, és a közbiztonság iránti igény jelent meg. Az adóbevételek jelentős növelése volt szükséges az új feladatok

feltételeinek megteremtéséhez. A közszeaktor mérete, forrásigénye dinamikusan növekedett, ami új szervezési-vezetési módszerek alkalmazását tette szükségessé a közfeladatok ellátásában és szakmai tudást igényelt. A hagyományos közigazgatási funkció kiegészült a közszolgáltatásokkal, melyekkel szemben – különösen a II. Világháború után – folyamatosan fogalmazódtak meg újabb igények.

Előbbi változások hatására jelent meg az új közigazgatás-szervezési, -vezetési és közszolgáltatás-ellátási feladatoknak megfelelően, a hagyományos közigazgatás-jogi (államigazgatási, hatósági) megközelítés mellett a közigazgatás menedzsment-típusú megközelítése, mivel a közigazgatás immár új (szervezési-szolgáltatási) módszereket igényelt, melyek alkalmazása, tanulmányozása, értékelése az addigiaktól eltérő, új ismereteket követelt meg.

„... a hosszú, békés, forradalommentes időszakok kedveznek az ésszerű, költségtakarékos kormányzás feltételeinek és módszereinek kikísérletezéséhez és kipróbálásához. Nem véletlen ezért, hogy Amerika adott otthont a kameralisztika és a rendészettudományok megújulásának, a közigazgatás-tudomány megszületésének” (Lőrincz, 1996a, p.7.).

A közszeaktor szerepének jelentős bővülése nyomán elsők közt Woodrow Wilson fogalmazta meg az igényt egy hivatásos közszeaktor-adminisztráció létrehozására. „Nehezebbé vált végrehajtani egy alkotmányt, mint megalkotni azt...” (Wilson, 1887). Wilson szükségesnek tartotta a politika és az adminisztráció egyértelmű elhatárolását, ezáltal a célmeghatározás és a

végrehajtás szétválasztását. Szerinte az adminisztrációs tanulmányok célja a végrehajtó módszerek megmentése az empirikus kísérletezéstől, szilárd alapvetések lefektetésével, melynek érdekében elsősorban a menedzsment tudományokra kell támaszkodni. Szükségnek tartotta a kormányzat (közszektor) feladatainak meghatározását, majd az ehhez szükséges szervezeti keretek és módszerek megtervezését a legnagyobb hatékonyság elérése érdekében. Sürgette a köztisztviselők képzését és az adminisztráció tevékenységének tudományos igényű tanulmányozását.

Sokan – elsősorban amerikai szerzők - ezt az írást tekintik a közszektor-menedzsment, mint új tudományos terület a közigazgatás-tudományból való kiemelkedésének is (,habár ezen korai irányzat alkotói – Wilson, Goodnow, Willoughby – inkább politikatudományi irányultságúnak tekintették közigazgatási munkáságukat).

Ezzel csaknem egy időben jelentette meg Taylor a munkaszervezésre összpontosító „tudományos menedzsment” elméletét, amit Wilson követői már fel is használtak a professzionális közszektor adminisztráció megteremtéséhez az Egyesült Államokban (Taylor, 1983).

Wilsontól függetlenül alkotta meg Max Weber - német szociológus - bürokráciaelméletét, melyben leírja a modern társadalomhoz igazodó szervezeti formát a XIX. századi Európa kormányzati szervezeteinek és működésüknek tanulmányozására építve. Weber, Bürokrácia című tanulmányában ismerteti a modern szervezet működésének alapelveit. Weber szerint a bürokrácia - mely a

legitim, törvényes uralom kifejeződése – a társadalmi élet legkülönbözőbb területein alkalmazható, ideális szervezeti forma. A szervezeti ideáltípus jellemző vonásai: tevékenységi specializáció; részletes, írott hatásköri, felelősségi szabályok; hierarchikus szervezet; szervezeten belüli érintkezés aktákon keresztül; személytelenség és tárgyilagosság az ügyfelekkel szemben; a szervezet tagjai (hivatalnokok) munkájukat élethivatás-szerűen végzik. A felsorolt ismérvek – Weber szerint – a tömegméretű igazgatás pontos, gyors, olcsó módszerét jellemzik, ami által a bürokrácia felülmúl minden más szervezeti formát (Weber, 1956, 1998; Tari, 1999). Weber tanulmánya volt a máig is tartó legnagyobb hatással a közszektor-adminisztrációra, hiszen nincs más elmélet, ami több vitát váltott volna ki, több kritikát kapott volna. Ennek ellenére az általa leírt modell még ma is széles körben szolgál a közszektor szervezeti, működési rendjének meghatározására. (Weber tanai azonban hamarabb „csináltak” karriert az Egyesült Államokban, mint Európában. Weber közigazgatás-szociológiájának hatása csak az ötvenes évek elejétől – amerikai forrásokból - jelenik meg Európában)

Először az Egyesült Államokban - a Wilson által megfogalmazott igényre támaszkodva -, később pedig amerikai hatásra Európában is – Taylor, Fayol, Weber követői és kritikusai munkája nyomán - fokozatosan alakult ki egy új tudományterület – a közszektor (közintézmény) menedzsment –, mely a

közigazgatás-tudomány és a menedzsment tudományok között helyezhető el, mások pedig a közigazgatás-tudomány új megközelítéseként tekintenek rá.¹

Ezen tudományterület a közszektorban felmerülő vezetési, szervezési feladatokra szervezeti és szolgáltatási kérdésekre (,de nem a jogi, hatósági, államigazgatási feladatokra) összpontosít.

A közszektor adminisztrációt (közigazgatást) az elmúlt évtizedekben sokan és sokféleképpen határozták meg. A különböző meghatározások közös elemeit felhasználva a következő definíciót kaphatjuk (Stillman, 1979): A közszektor adminisztráció...:

- a közpolitikai célok és programok megalkotása és végrehajtása (, de nem döntés róluk);
- a kormányzat végrehajtó része;
- közösségi erőfeszítés különböző emberi problémák megoldására;
- olyan terület, amelyik több módon is megkülönböztethető az üzleti adminisztrációtól.

¹ Az értekezés nem kíván hozzájárulni a vitához, hogy a közszektor új típusú kötelezettségeiből adódó vezetési, szervezési, gazdálkodási feladatok tervezésével, tanulmányozásával, értékelésével valamint javaslattétellel foglalkozó tudományterület új, önálló tudományág (közszektor-menedzsment) vagy csak a „hagyományos” jogi megközelítésű közigazgatás-tudomány egy új irányzata. (Korábbi keletű vita, hogy a létezik-e egységes közigazgatás-tudomány avagy több más tudományág egyik tárgya a közigazgatás, így közigazgatásra alkalmazott tudományokról beszélhetünk csak, ld. Szamel, 1996 p.29.) Emiatt a következőkben a közigazgatás, a közszektor-adminisztráció, a közigazgatás-menedzsment kifejezések hasonló értelemben kerülnek alkalmazásra, tudva, hogy különbözőségükről, avagy átfedésükről több szerző (Allison, Lynn, Garson, Overman) is értekezett, de jelen tanulmány célja szempontjából ezek nem döntőek.

A területtel foglalkozó egyetemi intézetek és nemzetközi tudományos szervezetek számát és a kutatók által alkalmazott módszereket tekintve önálló tudományágként is tekinthetünk a növekvő közszektor működését, szervezeti kereteit és folyamatait tanulmányozó, elemző értékelő tanulmány-területre, bár Mosher és Parker szerint a közszektor adminisztráció tudományos szempontból inkább egy interdiszciplináris érdekelődési terület, semmint önálló tudományág (Parker, 1965).

Nicholas Henry szerint, a közszektor-adminisztráció a bürokratikus szervezetre - annak viselkedésére és módszereire - való összpontosításban különbözik a politikatudománytól. Az üzleti menedzsment tudományoktól pedig a non-profit szervezetek által használt értékelő technikákban illetve abban, hogy a profitszektort kevésbé korlátozza a közérdek a döntéshozatalban és a végrehajtásban (Stillman, 1979)

Az üzleti adminisztráció (business administration) fejlődésének már a XIX. század második felében hatása volt a közszektor adminisztrációra, - ami a XX. Század elejétől több hullámban többféle irányzattal tovább erősödött - de vannak példák a fordított befolyásra is. Az üzleti területen kipróbált módszerek alkalmazása (a közszférában) felszínre hozta a vitát a közszektor és az üzleti szféra hasonlóságairól és különbözőségéről, mely vita máig is tart. Az első ilyen vitát Taylor módszereinek a kormányzati területen való alkalmazása váltotta ki. A

közszektor-adminisztráció XX. századi története azonban arra bizonyíték, hogy a különbözőségek ellenére a menedzsment tudományok eredményei és az üzleti szektorban bevált módszerek sorra alkalmazásra kerültek a közszektorban is, azonban nem mindig egyértelmű sikerrel. Az Egyesült Államokban különösen szembeűnő volt a módszerek sorának átvétele. Ezek a módszerek legtöbb esetben a közszektor új szolgáltatási feladatainak hatékony ellátását próbálták segíteni és egyúttal a klasszikus modellek működési hibáit kísérelték meg kiküszöbölni, javítani.

A húszas, harmincas években az iparosodó, városiasodó társadalom kihívásaira válaszolni akaró kormányzati reformok, a hatékonyságot kereső tudományos menedzsment és a politikatudomány tették a legnagyobb hatást a közszektor adminisztrációra. A politika és a végrehajtás (adminisztráció) elválasztásának támogatására Wilsonnak több követője is akadt (Goodnow, Willoughby), ami ezt a nézetet évtizedekig ébren tartotta.

A két világháború között a fejlett országokban még a klasszikus elméletek gyakorlati alkalmazása hódított, és a taylorizmus alapjain a közszektor a közfeladatok ellátásának egy bizonyos – általánosan alkalmazható – legjobb, leghatékonyabb, a racionalításra építő formáját kereste. Európában a nemzeti hagyományok, a közigazgatási jogrendszer típusa is jelentős hatással voltak a közszektor adminisztráció kialakulására és fejlődésére. A kontinensen erre építve

inkább a közjogi szemlélet, míg az angolszász országokban a „menedzseri” szemlélet nyert teret, melynek hatása mai napig is érzékelhető. (Az új vezetési szervezési módszerek előbb az angolszász országokban kerültek alkalmazásra, a kontinensen csak később jelentek meg.)

A tudományos menedzsment munkaszervezési irányzata dominálta tehát a tízes, húszas, harmincas éveket a közszektor adminisztráció gyakorlatában az Egyesült Államokban (majd később más országokban is éreztették hatásukat). Szemükben az adminisztratív szervezetet egyértelmű hatáskörök és nagyfokú hatékonyság kell, hogy jellemezze, miközben a szervezet izolált a változó környezettől, a szervezet tagjai személyes értékei és céljai pedig alárendelődnek a szervezet céljainak (Jreisat, 1992). Ezen iskola szerint a menedzsmentnek léteznek általánosan alkalmazható alapelvei (one-best-way). A tudományos menedzsmenten belül jelent meg a francia Fayol nevével fémjelzett irányzat – az adminisztratív menedzsment -, amely a termelőmunka megszervezésével szemben a vezetői irányítás hatékony módszereit kereste (Fayol, 1984).

A két világháború között még mindig a „one best way” keresése jegyében foglalta össze – Fayol követője - Gulick az általános vezetői funkciókat is, melyet a később általánosan alkalmazott POSDCORB rövidítéssel írt le (Gulick, 1937).

A tudományos menedzsmentre jellemző, hogy a közigazgatást ugyanolyannak tekinti, mint az adminisztráció bármely más (üzleti v. non-profit) területét és mindenütt hasonló vezetési elveket kíván alkalmazni.

A húszas évektől a taylori megközelítést bíráló kritikai irányzatok jelentek meg, melyek a negyvenes években „felül is kerekedtek”. A bírálat tárgyai: az adminisztráció elválasztása a politikai ellenőrzéstől és döntéshozataltól; az egyetlen (kizárólagos) hatékony megoldás keresése; a taylorizmus személytelensége és az emberi motiváció korlátozott értelmezése voltak.

A taylori elképzeléseket a szakszervezeti mozgalmak már közvetlen megszületésük után azzal vádolták, hogy a dolgozó embert kizárólag szerszámnak tekintik, „amit” hatékonyabb munkavégzésre kell bírni. Finer később felhívta a figyelmet, hogy az adminisztráció nem lehet befelé forduló és önkontrolláló, szükség van nyilvános törvényhozói ellenőrzésre, amely egyúttal igényeket is megfogalmaz az adminisztráció felé. Herring szerint a bürokrata feladatai közé tartozik a közérdek feltárása is. Utóbbi megközelítések ellentétben állnak Wilson és Weber szándékával, akik a politika és adminisztráció elválasztásának fontosságát hangsúlyozták. Appleby szerint azonban a közszektor adminisztráció nem lehet értékmentes, hiszen a kormányzás minden elemét és a kormányzat minden szintjét áthatja a politika (Martin, 1965).

Simon 1947-ben ugyancsak kritizálta a klasszikusok szándékát a politika (mint döntéshozás) és az adminisztráció (mint tiszta végrehajtás) szétválasztására. Rámutatott, hogy a célmeghatározás nem szeparálható el teljesen a végrehajtástól, az adminisztráció sosem lesz értékmentes, és minden szintjén rendszeresen

szükséges a döntéshozatal. Simon szerint egyúttal az adminisztratív döntéseket korlátozottan racionális helyzetben hozzák, tehát nem létezhet egyetlen ideális út (Simon, 1982). Simon mind a szervezeti felépítés, mind pedig a munkafolyamatok területén kritizálta a klasszikus irányzatok szándékát a one-best-way előírására, egyúttal megalapozta a döntés- és szervezetelméleti kutatások elvi alapjait.

Magyarországon Magyary Zoltán a húszas, harmincas, negyvenes években jelentetett meg úttörő jellegű tanulmányokat a közigazgatás-tudomány területén. Reformtörekvései a közjogi szemléleten alapuló magyar közigazgatás megújítására, egy szükségletkielégítő közigazgatás kialakítására irányultak. Magyary javaslatai átfogó nemzetközi ismeretekre – azon belül is angolszász hatásra – és a magyar viszonyok alapos ismeretére építettek.

Részben taylori alapokon a tudományos munkaszervezés alkalmazását javasolja a közszektorban és megállapítja, hogy a közigazgatás eredményességének és hatékonyságának javítása nem kell, hogy a jogállamiság feladását jelentse (Szamel, 1996). Magyary poszt-indusztriális közigazgatásnak nevezi a szükségletekre figyelő, hatékonyságra törekvő közigazgatási formát, mely az angolszász országokra jellemző. „Ezek az államok azt mondják, hogy a *public administration* éppúgy *administration* mint a *private administration*, és ezért a közigazgatásnak a gazdaságosság és az eredményesség követelményeinek éppen úgy meg kell felelnie...” (Magyary,?). Magyary tekinthető a közszektor-menedzsment tanulmányterület első művelőjének Magyarországon. Átfogó

művében a „Magyar Közigazgatás”-ban elavultnak nevezi a kizárólagosan jogállami megközelítést és a jogszerűség fontosságának hangsúlyozása mellett a gazdaságosság és eredményesség szempontjainak erősítését tartja fontosnak. Művében a közigazgatás feladatai, felépítése, jogi háttere mellett szervezeti és működési elveit is ismerteti.(Magyary, 1942).

Előbb Follett munkája nyomán, majd Mayo ill. Barnard és követőik által a harmincas években életre hívott *emberi viszonyok tana* (emberközpontú megközelítések) és a „tudományos menedzsment” között az üzleti menedzsment-elmélet területén kirobbant vita már csak a második világháború után érezte a hatását a közszektor adminisztrációra (Schafritz-Hyde,1992). Az Emberi Viszonyok Tanának követői bírálták a taylorizmus személytelenségét, amely gépnek tekintette az embert és személyes céljait szűken (anyagi célként) értelmezte. Felismerték, hogy a szervezetben dolgozó emberek céljai és értékei eltérhetnek egymástól, ami konfliktusokhoz vezethet. Műveikben javasolták az alkalmazottak bevonását a döntéshozatalba (Follett,1926; Follett et al,1957), a kedvező munkahelyi légkör kialakítását, a munkavállaló sokrétű céljainak felismerését, a csoportmunka alkalmazását és hangsúlyozták az informális szervezet jelentőségét (Barnard, 1962,1966).

Ezen utóbbi irányzat - kritikusan (Perrow, Kaplan, Eddie) szerint - „túl messzire ment” amikor a munkavállalók elégedettségét a szervezet céljai elé helyezte

(Perrow,1979; Jreisat,1992). Az irányzat szélsőségeit bírálták mivel szerintük a munkahelyi konfliktus nem minden esetben negatív hatású, és túlzott naivitás a munkahelyi demokrácia illetve az igazságosság és a szeretet, mint egy új típusú munkahelyi légkör jellemzőinek megcélzása. Ennek ellenére – egyes szélsőségesnek tekintett nézetei mellett – az Emberi Viszonyok tana által felvetett szempontok és javasolt technikák (csapatmunka, részvétel a döntéshozatalban) figyelembe vétele és alkalmazása nélkül ma már nem lehet szervezetet vezetni.

Dahl 1947-ben az emberi tényezőknek, a politika befolyásának, a társadalmi környezetnek a figyelembe vételét, értékelését sürgette a közszektor adminisztráció tanulmányterületén, megerősítve ezzel a politikatudományt – a menedzsment tudományok mellett – mint a közszektor adminisztráció közvetlen „felmenőjét” (Dahl-Lindblom,1953). A közigazgatás-szociológiai kutatásoknak nagy lökést adott Weber munkásságának angol nyelvű megjelenése a negyvenes évek közepén.

Az előbbieken röviden bemutatott megközelítések a hatvanas évekig a taylori tudományos menedzsmenttől az adminisztratív menedzsmenttudományig vezettek, mely utóbbi az adminisztratív, végrehajtó feladatokra összpontosít, de figyelembe veszi a politika hatását a területre. 1959-ben Lindblom már egy újabb tanulmányterület – a közpolitika – elemzésének szükségességére hívta fel a figyelmet, amely a politikatudomány és a közszektor adminisztráció határterülete,

és a kormányzaton belüli döntéshozatali, programalkotási folyamatra összpontosít (Lindblom, 1959).

A hatvanas évek a különböző strukturalista elméletek (rendszerelmélet, kontingencia-elmélet) virágzását hozták az adminisztrációs tudományok területén, a gyakorlatban pedig, a bővülő közszolgáltatások eredményesebb ellátását célzó új módszerek és technikák bevezetése volt megfigyelhető. A bürokratikus szervezeti működésnek számos kritikája jelent meg. Katz és Kahn figyelmeztettek, hogy a bürokratikus struktúrák zárt rendszerek, míg a szervezetek alapvetően nyílt, a környezetükkel párbeszédben lévő rendszerek (Katz-Kahn,1966). Bennis szerint a jövőben az egyre gyorsuló környezeti változásoknak és igényeknek a bürokratikus szervezetek nem fognak megfelelni (Bennis,1967).

A hetvenes évek nem új technikákat és átfogó technológiai reformokat, hanem az addigiak értékelését hozták. A gyakorlat bemutatta, hogy nincs általánosan üdvözítő megoldás minden problémára. A társadalom részéről egyre hevesebb elégedetlenséget váltott ki a kormányzatok merevsége, személytelensége, befelé fordulása. (Az Egyesült Államokban ekkor jelentkezett a vietnami háború és a Watergate ügy hatása). Waldo a gyors környezeti változásokra válaszolni tudó, a közszolgáltatások ellátásában társadalmi egyenlőséget biztosító „Új Közszektor Adminisztráció”-s (NPA) megközelítést kezdeményezett (Waldo,1971,1972; Jreisat,1992). Frederickson a rugalmasságot, az ügyfélközpontúságot, a szervezeti

decentralizációt fogalmazta meg, mint az új megközelítés jellemzőit (Marini, 1971). Az NPA ideológusai által idealizált szervezetben szintetizálódnak a korábbi elméletek: a bürokrácia és az emberi viszonyok tanának elemei. Az NPA - értékelői szerint - helyesen ismerte fel a közigazgatással szembeni kihívásokat és a szolgálандó értékeket, de valójában semmit nem tett hozzá a közszektor menedzsment elméletéhez és gyakorlatához (Denhardt, 1984).

A 70-es évek a társadalmi és gazdasági környezet változása miatt új kihívásokat is hoztak a közszektor számára. A fejlett országokban addig folyamatosan növekvő szektor bázisát megtépázta a gazdasági válság. A jóléti állam növekedése nem volt tovább tartható. A közszektor fejlődése addig párhuzamos volt a jóléti állam kiteljesedésével, ami a közszolgáltatások körének és az ellátás mélységének folyamatos bővülését is jelentette. A kormányzati szektor kiadásai – nemzeti össztermék arányában – (a század eleji 10-15 % -ról) elérték a 40-50 %-ot. Ez a hatalmas növekedés az államba, mint mindenható problémamegoldó szervezetbe vetett hitnek és a látszatra véget nem érő háború utáni gazdasági fellendülésnek volt köszönhető. Azonban a hetvenes évek olajválságainak hatása a világgazdaságra megmutatta ennek a fejlődésnek a határait. Erre az időszakra érte el a jóléti államok társadalma (a gazdasági válság miatt kényszerű) adónövekedéssel szembeni tűrőképességének a határát. A közszektor adminisztrációnak immár olyan új megközelítést és módszereket kellett keresnie

melyek a korábbiakkal szemben immár csökkenő, vagy stagnáló gazdasági bázis mellett biztosítanak a társadalom igényeinek megfelelő közszolgáltatásokat.

Az értekezés az ezekre a gazdasági, politikai kihívásokra született közszektor menedzsment módszerek alkalmazásának formáit és eredményességét vizsgálja a fejlett (OECD) országokban irodalomkutatás segítségével és Magyarországon empirikus kutatással, ezért a következő alfejezet ezzel az időszakkal (hetvenes, nyolcvanas, kilencvenes évek) részletesebben foglalkozik.

II.2. A közelmúlt kihívásai a közszolgálati szektorban

A 60-as években született társadalmi folyamatok és a hetvenes évek gazdasági válságainak hatása a közszolgálati szektorra a nyolcvanas években csúcsosodott ki. Az ebből eredő kihívások megoldása még ma is a legfontosabb feladatát képezi a kormányzati reformereknek:

- A hetvenes évek gazdasági válságának eredményeként a kormányzatok hatalmas költségvetési deficittel és inflációval szembesültek, a folyamatosan növekvő jóléti állam és a válságban lévő gazdaság csökkenő adópotenciáljának köszönhetően (*többek közt* Farnham-Horton, 1993; OECD, 1993; Pollitt, 1993; Heidenheimer et al, 1990).

- A hatvanas és nyolcvanas évek között más területeken is hatalmas változás ment végbe. A technológiai fejlődés széles körű automatizációt eredményezett, ami csökkentette az ipari foglalkoztatottságot. Megkezdődött az információs technológiai forradalom. A közszektor számára ennek negatív hatása a szociális feladatok növekedésében jelentkezett.
- A háború utáni nemzedék megváltozó – döntően bővülő – igényei és elvárásai részben a magasabb szintű és szélesebb körű képzésükből adódtak. Ezt csak erősítette az információk szabad áramlásának, hozzáférhetőségének ugrásszerű fejlődése. Az új igények és elvárások új szolgáltatások megjelenését eredményezték az üzleti szektorban, de hasonló nyomás alá helyezték a kormányzati szférát is. (König, 1996b; OECD, 1993)
- A magánszektor ügyfél-központúsága és az általa alkalmazott egyre fejlettebb technológia éles ellentmondásba került a jóléti állam sztenderd közszolgáltatásaival, ami természetesen növelte az utóbbival való fogyasztói elégedetlenséget.
- A kereskedelmi liberalizáció, a közlekedés- és szállítástechnika fejlődése és az információs-forradalom hatására kialakult globalizációs folyamat ugyancsak hatással van a közszektorra, hiszen a nemzetgazdaság nemzetközi helytállásához szükséges a magas színvonalú közszolgáltatás, mint például az oktatás, vagy az infrastruktúra (Jenei, 1996).
- A világméretű gazdasági versenyen belül kedvezőtlen hatással van a jóléti állam adószükséglete az üzleti szféra nemzetközi versenyképességére.

- A fejlett országokra jellemző elöregedés és ezzel a dolgozók arányának csökkenése is megkérdőjelezi a jóléti állam közszolgáltatási szintjének fenntarthatóságát (Pollitt, 1996).
- Az információk szabad áramlásának, a kommunikációs eszközök, az elektronikus médiumok fejlődésének köszönhetően illetve a képzettség általános javulásából következett a politika belső folyamatainak nagyobb nyilvánossága illetve a politikusok tevékenységének és mindennapjainak megismerése. Előbbiek – a korábbi információszegény helyzethez - képest egyértelműen negatív irányba befolyásolták a politikusok megítélését és egyes országokban botrányokhoz, válságokhoz vezettek. A politikusokkal szembeni bizalmatlanság – országonként változó mértékben - ma is jellemző.

Az előbbiekben felsorolt kihívások modern nemzetállam válsághoz vezettek: a nemzetállam belső hatalmi szerkezetének megkérdőjelezéséhez; az állam legitimitásának válságához; a kölcsönös - nemzetek közötti - függőség kényszeréhez; az állam teljesítményének válságához (Coombes-Verheijen, 1997, pp 23-25). A társadalmi és gazdasági környezetben végbe menő alapvető változások konfliktusokat eredményeztek tehát a közszféra működésében:

- konfliktust eredményez(nek) a jóléti állam folyamatosan növekvő költségei és a csökkenő kormányzati források. A közszolgáltatások megkurtítása elégedetlenséget váltana ki az érintett polgárok közt és természetesen a szolgáltatások körének vagy színvonalának csökkenését eredményezné.

- egy másik konfliktust okoz a társadalom jellemzőinek alapvető változása és a közszektor szemléletének és működésének változatlansága. A kormányzati szféra szervezetének felépítése nem sokat változott a XX. század eleje óta (ami az akkori – ipari – kor igényeinek meg is felelt). Bár a jóléti állam növekedésével a közszféra újabb és újabb módszereket próbált ki a közszolgáltatások előállításában, alapvető szervezeti struktúrája, belső folyamatai és ügyfélkezelésének szemlélete alig változott. A gazdasági és társadalmi környezet azonban módosult. Egy információ-intenzív, versenyközpontú társadalom jött létre a fejlett országokban, ahol az információ már nem állami monopólium és a képzettek aránya is jelentős. A bürokratikus közszféra az információs kor sokszínű társadalmát az ipari társadalom homogén csoportjai számára kidolgozott egyen-módszerekkel próbálta kiszolgálni. Konfliktus jelentkezett a statikus intézmények és a változó társadalom között (Osborne-Gaebler, 1993) ill. a sztenderd közszolgáltatások és az új típusú (információs; szabadidős) társadalom új igényei között (König, 1996b)

A társadalom igényeinek változása és a költségvetési nehézségek megjelenése esetén kétféle (hagyományos) kormányzati válasz létezett: az adók emelése vagy a közszolgáltatások körének szűkítése (cut-back). Mindkét válasz azonban a kormányzatokkal szembeni elégedetlenséget eredményezett. A fejlett (jóléti) országok gazdasága a versenyképesség csökkenése nélkül már nem tudta volna

elviselni az adóztatás növekedését a hetvenes évek gazdasági válságai és a globalizáció hatása nyomán, miközben a társadalom igénye megnőtt a változatosabb, rugalmasabb közszolgáltatások iránt (Heidenheimer et al 1990; OECD, 1993; Flynn-Strehl, 1996). A negatív költségvetési tervezés és a stagnáló gazdasági környezet esetén a közbevételeket biztosító adóbefizetések és a közkiadásokat biztosító költségvetési tételek közötti kapcsolatot alapvetően újra kell gondolni (Schafritz-Hyde, 1992).

A közszektor megújítására törekedve tehát többirányú célrendszer fogalmazódik meg, mely tartalmazza a közszektorban a megtakarítások elérését, a közszolgáltatások hatékonyságának, eredményességének és minőségének javítását, a közszektor elfogadottságának növelését (helyreállítását). Az új kihívások új típusú válaszok megfogalmazását igénylik az országok nemzetközi versenyképességének megőrzéséhez, a költségvetések kiegyensúlyozásához és a kormányzatok támogatásának visszaszerzéséhez. Ezek a megoldások, ha egyszerre akarnak válaszolni az összes kihívásra – ami szinte lehetetlen –, akkor egy időben igényelik az olcsóbb, jobb, rugalmasabb kormányzati intézmények és közszolgáltatások kialakítását. Ezen - részben egymással is ellentétes - célok megvalósítása érdekében több országban is közszektor reformok kerültek bevezetésre különböző mértékben és formában. A reformok bevezetése egyes országokban fokozatosan az igények felismeréséből és azokhoz igazodva másutt nagyobb léptékben politikai célokat is szolgálva történt ill. történik. A modernizációs vita sokszor nem csak a kormányzati intézmények szerkezetét vagy

a közszolgáltatások előállításának módszereit érinti, hanem megkérdőjelezi azok méretét, céljait és tevékenységi területeit is. A kormányzatok makroszinten is szembesülnek a reformok szükségességével, amikor az állami és piaci mechanizmusok közötti egyensúlyt keresik.

Az ismertetett kihívások nyomán születő első nagyszabású reformok úttörői a Thatcher kormányzat (az Egyesült Királyságban) és a Reagan adminisztráció (az Egyesült Államokban) voltak. Az általuk megtestesített „Új Jobboldal” (New Right) filozófiája elutasította a jóléti államot, rámutatott a közszektor alacsony hatékonyságára és propagálta az üzleti szektor (versenyszféra) hatékonyságát. Az elavultnak tekintett bürokratikus kormányzati szektor és a hatékony versenyszféra összehasonlítása kormányzatellenes divatot és retorikát szült az „Új Jobb” politikusai közt, ami elsősorban a kormányzati szektor méretének dinamikus csökkentését – privatizációval – és másodsorban a cégmenedzsment módszereinek széleskörű átvételét tartotta megoldásnak. A feltételezés az volt, hogy a két szektor hasonló, tehát ami sikeres az üzleti szférában az jól működhet a közszektorban is (Gaebler, 1983; Bozeman, 1987). A másik feltételezés az (volt), hogy az üzleti szektor hatékonyabb, így a közszolgáltatások átadása az üzleti szférának csak javíthat rajtuk. A reformok sok esetben – mivel a gyakorlatban nem vizsgált feltételezéseken alapultak – közszféra-ellenes, csupán költségcsökkentést célzó eszközöknek bizonyultak, melyek körében - a korábban uralkodó – jogszerűségi, méltányossági szempontokat nem kiegészítette, hanem felváltotta a hatékonyság szempontja.

E reformtörekvések ideológiai alapját a „Közösségi választás elmélete” (Public Choice Theory, PCT) adta ill. adhatta volna. Azért „csak” adhatta volna, mivel a politikusok nem feltétlenül az elmélet, hanem a környezeti feltételekre való reagálásként – avagy politikai érdekeik mentén - fordultak a privatizáció ill. az üzleti szektor felé. A PCT megkérdőjelezte a jóléti állam (centralizált, sztenderdizált) szervezeteinek alkalmasságát a társadalmi többség igényeinek kielégítésére és a hetvenes, nyolcvanas évek kihívásaira az egyéni érdek, preferenciák előtérbe állítását szorgalmazta. Ennek érdekében a kormányzati hatáskörök helyi szintre helyezését (decentralizálását) és - a választási lehetőség megteremtése érdekében pedig - a szolgáltatás ellátási-formák versenyeztetését javasolta. A PCT javasolt módszerei: a privatizáció és versenyeztetés a szolgáltatások ellátásában; a decentralizáció a közszektor újratervezésében; és adócsökkentés az üzleti szektor tehermentesítése, ill. az állam méreteinek csökkentése érdekében. A PCT a közszektor feladatának meghatározásakor a hangsúlyt egyértelműen az egyéni érdek és felelősség felé valamint az üzleti szektor sikerességének szolgálata felé tolta (Lane, 1993).

A nyolcvanas évek elejétől több gyakorlati és elméleti szakember is támogatta a sikeres menedzsment módszerek alkalmazását a közszektorban és a privatizáció, illetve a verseny bevezetését a közszolgáltatások ellátásában. Azonban ezek a szerzők – az Új Jobb politikusokkal ellentétben – a folyamat egyes korlátaira is felhívták a figyelmet, melyek szerint: a közszektor nem menedzselhető a

versenyszféra mintájára; a privatizáció nem általános megoldás és nem alkalmazható minden közszolgáltatás esetében (Savas, 1987; Osborne, 1992).

Mások még jobban kiemelték – alapvetőnek tartva - a szektorok közti különbséget (Rainey et al, 1976; Allison, 1979; Pollitt, 1993) és rendkívüli óvatosságra intettek a piaci típusú (MTM) módszerek átvételének, illetve a közszolgáltatás privatizációjának esetére. A reform-divat kritikusai szerint a menedzsmentlista, piaci típusú reformok kontrollálatlan bevezetése a közszolgáltatások területén akár a demokratikus értékek megsértéséhez is vezethet, hiszen például a hatékonyság és a társadalmi szolidaritás szembekerülhet egymással. Az elmúlt 15-20 év tapasztalatai szerint az is megkérdőjeleződik, hogy az említett reformok valóban elérték e céljukat (Farnham-Horton, 1993; Pollitt, 1993; Naschold-von Otter, 1996).

Vajon az állam vagy a piac biztosítja jobban a hatékonyságot vagy az igazságosságot erre nincs egyértelmű válasz. A kormányok és a piacok a tökéletlen alternatívák közötti választási lehetőséget jelentik. Az állam és a bürokrácia kóros túlnövekedésére sem a nagyobb politikai ellenőrzés (ami csak növeli a bürokráciát), sem a radikális privatizáció („mely magánmonopóliumokhoz vezethet) nem megoldás (van Mierlo, 1997).

„A menedzsment reform „utánzási” feladata a közszektorban az üzleti módszerek másolása avagy a "mikro-" képességek javítása..., a közszektor menedzsment „innovatív” feladata "makro-" szinten új makro-szervezeti

képességek fejlesztése... hatalmas szervezetek újraformálásával, melyekhez hasonló az üzleti területen nem található.”(Metcalfé, 1993 p.183).

A közszektorral szembeni elégedetlenség egyes szerzők szerint nem elsősorban a közszolgáltatásokkal szembeni elégedetlenségből, hanem a politikusokkal szembeni bizalmatlanságból származik ezért megoldása semmiképp sem a közszféra lebontása (Pollitt-Bouckaert,2000).

A nagyszabású reformokban élenjáró Nagy-Britanniát és Egyesült Államokat követve más országok is reform projekteket indítottak útjukra a hasonló kihívások leküzdésére. Miközben a reformterveket gyakran hasonló céllal dolgozták ki, tartalmuk különbözik, mivel az alkalmazó országok hagyományai, politikai rendszere, kormányzati felépítése és kultúrája is eltér egymástól, ami természetesen befolyásolhatja az alkalmazott módszerek eredményességét is.

A különböző országok eltérő megközelítést alkalmaznak a közszektor modernizációja során különböző stratégiával, időzítéssel a menedzsment eszközök eltérő összetételét használják fel, amikor a többé-kevésbé hasonló – legalábbis konvergáló – célokat el akarják érni. (Flynn-Strehl, 1996).

A reformstratégiák alapváltozatai, melyek különböző kombinációkban jelennek meg egyes országokban (Pollitt-Bouckaert, 2000):

- Fenntartó stratégia (Maintain): A hagyományos adminisztratív és jogi kontrol erősítése

- Modernizáció: gyorsabb és rugalmasabb szervezési, vezetési, költségvetési módszerek bevezetése a közszektorban, melyek egy része az üzleti szektorból is származhat. Két változata: 1. dereguláció, 2. (polgárok és szervezeteik) részvételének növelése a közszektor folyamatokban
- Piacosítás: piaci típusú módszerek (MTM) azaz a versenyeztetés és teljesítményközpontúság bevezetése a közszektoron belül
- Minimalizálás: A közszektor méretének csökkentése a feladatok átadásával, privatizációjával az üzleti szektor részére

Az eddigi kutatások nem adtak egyértelmű választ, hogy melyik megközelítés a legeredményesebb; mely módszerek a leghatékonyabbak; melyek alkalmazása érte el az elé kitűzött célt. Az értekezés – irodalomkutatás alapján – áttekinti a reform módszerek alkalmazásának formáit (és ahol lehet következményeit) különböző OECD országokban. A következő módszerek – mint egy szerszámkészlet darabjai – jellemzik a közelmúlt közszektor menedzsment reformjait (Naschold, 1996; Pollitt, 1995; Flynn-Strehl, 1996):

- piaci típusú módszerek (MTM) alkalmazása, azaz verseny bevezetése a közszolgáltatások ellátásában; közszektor intézmények céggé alakítása: a köztisztviselői jogviszony teljesítmény-szerződéssé alakítása (piacosítás);
- közszolgáltatások ellátásának külső cég részére szerződésbe adása (vállalatbaadás) és közszolgáltató vállalatok privatizációja (minimalizálás);
- különböző modernizációs módszerek:

- hatáskörök és feladatok decentralizációja (dekoncentrációja; devolúciója);
- eredmény-orientált tervezési és költségvetési módszerek bevezetése
- teljesítményértékelés és minőségbiztosítás alkalmazása a közszolgáltatásoknál az eredményközpontúság jegyében;
- ügyfél-központúság kialakulását támogató (pl. marketing) módszerek alkalmazása.

Fentiekre, mint „menedzserialista” módszerekre történik hivatkozás a következőkben.

A nagyszabású átalakítást végrehajtó angolszász országok – a reformok bevezetésének első ütemében - elsősorban (az állami szerepvállalás szempontjából) minimalizálásra és a piacosításra helyezték a hangsúlyt. Bár hatékonyságnövekedést észleltek eleinte, azonban a köztisztviselői kar moráljára negatív hatással volt a politika („Új Jobboldal”) közszektor-ellenessége, a közkiadás-csökkentés és a privatizáció bevezetésének egyidejűsége. A menedzserializmus módszereinek programszerű alkalmazása során az emberi tényező figyelmen kívül hagyása miatti „kora-Taylor”-i negatívumok jelentkeztek.

Részben az említett negatív tapasztalatok hatására - a kilencvenes évek elején - a kulturális megközelítések bevonásával egészítették ki az irányzatot, melyet már „Új közszektor menedzsmentként” (New Public Management - NPM) említ a szakirodalom. Az angolszász tapasztalatokat feldolgozva, azokból tanulva a reformokat később bevezető Skandináv országokban és Hollandiában már nagyobb hangsúlyt kapott az emberi erőforrás orientáció, az ügyfél-

központúság, a szervezeten belüli autonómia és kezdeményező-készség erősítése, valamint a környezeti változásokra, igényekre való rugalmas válaszadás. (Pollitt, 1993)

A reformok eredményességének elemzése - a reformmódszerek hatásvizsgálatának hiányában - nehézségekbe ütközik. Az adott ország „reformpolitikusai” által alkalmazott siker-retorika nem segíti a valós hatások feltárását és sokszor tevőlegesen akadályozza az empirikus felmérést. Azonban a néhány elvégzett vizsgálat is megkérdőjelezi a reformmódszerek általános alkalmazhatóságát: egyes esetekben az alkalmazott módszer nem összeegyeztethető a közszolgáltatási környezettel vagy az adott ország közigazgatási-jogi szabályozásával és hagyományaival, máskor pedig nem tapasztatható hatékonyságnövekedés.

II.3. Közszektor reformok Magyarországon

Magyarország más utat járt be, mint a nyugati világ fejlett országai. Az 1848-49-es elfojtott forradalom után lényegileg az osztrák közigazgatást léptették életbe Magyarországon. Önálló magyar közigazgatási gondolkodásról csak a kiegyezés utáni időszakban beszélhetünk, amikor a fejlett európai országokban már több közigazgatási irányzat is létezett. Az egyoldalú német befolyás (részben osztrák közvetítéssel) eredményeként Magyarországon a közigazgatási jogi irányzat vált

egyeduralkodóvá, leszámítva a Magyary-féle iskola többirányú munkálkodását a XX. század első felében (Szamel, 1996). A második világháborút követően sem következett be alapvető változás, sőt a hierarchikus bürokráciából – a szocialista érában – még a demokrácia kívánalmait is kispórolták az ellenőrizhetőség, a hatékonyság javítása érdekében (Lőrincz, 1996). Ez azonban nem jelentette, hogy a közigazgatás-tudománynak ne lettek volna művelői, műhelyei ebben az időszakban is (pl. Szentpéteri).

A demokratikus rendszerváltozás után Magyarországnak (és más poszt-szocialista országoknak is) egyszerre kellett megbirkózni az 1990 előtti gazdasági rendszertől örökölt gazdasági válsággal, a piacgazdasági átalakulással és a demokratikus intézményrendszer bevezetésével, ami óriási terhet rótt ezekre országokra. A közigazgatás a rendszerváltozás után széttagoltsággal, instabilitással, emberi erőforrás problémákkal, a felelősségre vonhatóság hiányával küszködött (Coombes-Verheijen, 1997 p.469).

Magyarországon (és a legtöbb poszt-szocialista országban) a közszektorban jelentkező modernizációs és reformfeladatokat nagyságrendileg megnövelte – pl. az OECD országokhoz képest -, hogy a közszektor és a piacgazdaság szabályozó rendszerének módosítása és javítása helyett a poszt-szocialista országokban előbb annak – a demokratikus alapelveknek megfelelő - megalkotása volt a feladat. A demokratikus intézményrendszer kialakítása ill. a piacgazdaság szabályozásának megteremtése nem lehetett egy hosszú organikus folyamat, hanem egy rövid idő alatt végrehajtott, jelentős központi törvényalkotói tevékenységet igénylő „ugrást”

tett szükségessé (Baka, 1997; Jenei, 1999). A közszeaktor reform tehát Magyarországon két részre bontható. Első lépésben a demokratikus közigazgatás intézményrendszeréhez és a piacgazdaság kereteinek megteremtéséhez szükséges intézményalkotó, törvényhozó munka került végrehajtásra 1989 és a 1990-es évek közepe között, majd második lépésben kezdődhetett meg a közszeaktor hatékonyságának javítását, a közszolgáltatások minőségének javítását célzó reformfolyamat.

A (kelet-európai) kommunista éra közszeaktor adminisztrációja a kontinentális közjogi szemlélet alapjaira épített (erős centralizációval), ami természetesen hatással van ezen országok jelenlegi közigazgatására is. A rendszerváltozás időszorításában a közigazgatás reformja és a jogalkotás elsősorban az elmúlt évtizedekben felgyülemlett demokratikus deficit felszámolására törekedett, de a célszerűségi, a közszolgáltatások hatékony ellátását szolgáló szervezési-vezetési elemek legtöbbször kimaradtak belőle (Lőrincz, 1996b; Coombes-Verheijen, 1997 p.9.). A második lépcsős reformok indítékai tehát már összehasonlíthatók a nyugati országok közszeaktorára nehezedő hetvenes, nyolcvanas évekbeli kihívásokkal. Egyértelművé vált, hogy a társadalom igényei alapján a közszolgáltatásokkal szemben hasonló elvárások jelennek meg, mint korábban a fejlettebb országokban.

Központi kormányzati szinten a reformok második lépcsőjében a hangsúly a rendszerváltozás időszorításában előfordult rendszerhibák javításán, a kontrollfunkciók megteremtésén, az adminisztratív folyamatok egyszerűsítésén és

színvonalának javításán van. A közszektor reform kormányzati programja szerint a közigazgatás eredményességének és minőségének javítása, egyes esetekben a közigazgatási szervezet karcsúsítása szükséges. A program szorgalmazza a közszolgáltatások minőségének javítása érdekében a teljesítményértékelés szélesebb körű bevezetését, a közszféra-privát szféra együttműködésének erősítését illetve a privát szektor által alkalmazott egyes technikák átvételét (a közszektor hatékonyságának javítására) és a köztisztviselők folyamatos képzését továbbképzését (Verebélyi, 1996). Önkormányzati szinten már a rendszerváltozás után egy-két évvel megkezdődött egyes privatizációs és piaci reform technikák alkalmazása.

A reformerek kulturista (az egyes országok hagyományait, kultúráját, gazdasági-társadalmi környezetét befolyásoló tényezőnek tekintő) irányzata szerint fontos, hogy a demokratikus rendszerhez és a piacgazdasági viszonyokhoz alkalmazkodó kormányzati intézmények, és a hatékony közszolgáltatások kialakítása során a poszt-szocialista országok ne másolják szolgáian egyes fejlett országok - esetleg szintén reformra szoruló elavult, vagy ellenkezőleg a fogadó-ország jelen fejlettségi szintjén még nem bevezethető - mintáit, hanem vegyék figyelembe saját adottságaikat, társadalmi, gazdasági környezetüket, kulturális különbségeiket.

A közép-kelet-európai országok esetében megfogalmazódik az a gyanú, hogy egyes menedzserialista reformokat azért vezetnek be, hogy a „divatos” nyugati mintákat érvényesítsék – megfelelően ezzel vélt vagy valós nyugati illetve

uniós elvárásoknak -, miközben a társadalmi környezetre nem figyelnek. Ezeket a reformokat az EU felé haladás folyamatának – melyet egyes kormányok modernizációnak neveznek – részeként jellemzik. Mivel ezen országok lakói a nyugati országok jólétére vágyanak, számukra a „divatos” nyugati módszerek átvétele vonzó megoldásnak tűnhet. Ennek azonban ellentmond, hogy bár a kelet-közép-európai poszt-szocialista országok közszekeora sok hasonló kihívással is küszködik mint a nyugatiak, azonban attól eltérően más gondokkal is szembesül, mint (megj.:*országoként változó mértékben*): a jogi formalizmus; az alacsony közmegebecsülés; a politikai befolyás és korrupció; egyes esetekben a túlcentralizáltság, melyek 1990 óta már enyhültek, de meg nem szűntek. Ezzel párhuzamosan szembe kell nézni azzal, hogy a nyugati társadalom sajátosságaival szemben a kommunizmus utáni társadalom számára a személyes gazdasági (szociális) bizonytalanság megjelenése és az egyenlőtlenség lehetősége szokatlan és nehezen feldolgozható változás. Ilyen jellemzők esetén a közszekeor menedzsment nemrég bevezetett nyugati modelljei nem a stabilitás vagy a biztonság növelését szolgálnák az adott országokban, hanem tovább tetéznék egyes társadalmi rétegek bizonytalanságát. Ezen országok számára nem a nyugati mintákat másoló modernizáció, hanem a saját társadalmi, gazdasági körülményeikhez igazodó poszt-modern megközelítés szükséges, amelynek keretében „...nyugati gyakorlatból vett példák kiválasztásakor szelektív, saját belátásukra bízott módszer segítségével kell választaniuk.”(Coombes-Verheijen, pp. 474-476)

A reform-kísérletek külföldi tapasztalatai, illetve az új módszerek bevezetése során tapasztalt sikerek és kudarcok tanulmányozása alapján azonban érdemes tanulni más országok hibáiból, és előbbieket figyelembe vételével érdemes megvizsgálni egyes módszerek bevezetésének lehetőségét.

Magyarországon meglepően kevés tanulmány és vizsgálat készült a demokratikus átmenet után bevezetett közszektor menedzsment reformokról. A tapasztalatok szerint a magyar közszektorban is alkalmazásra kerültek már menedzsmentista reform-módszerek a közszektor szerepének csökkentése érdekében, azonban ennek formáiról, módszereiről, következményeiről nem rendelkezünk rendszerezett információval.

Az értekezéshez készült empirikus kutatás felméri a magyar önkormányzati szektorban végrehajtott közszektor menedzsment reformokat és vizsgálja azok hatásait. Az eredmények értékelhetősége és (korlátozott) összehasonlíthatósága érdekében a disszertációban több ország – a közszektor reformokkal kapcsolatos – eddigi tapasztalatai is bemutatásra kerülnek a vonatkozó irodalom kutatása és áttekintése alapján. Az értekezés bemutatja - a hasonló kihívásokra - a különböző országokban alkalmazott megközelítéseket, reform-módszereket, és azok hatásait. Az értekezés a felsorolt területek tanulmányozásával áttekintést ad a közszektor modernizációs folyamatairól, segít feltárni a modernizációs stratégiák tartalmát és főbb értékeit, illetve az általuk generált folyamatok hatásait.

III. FEJEZET

AZ 1970-ES ÉVEK ÓTA BEVEZETETT KÖZSEKTOR REFORMOKRA VONATKOZÓ SZAKIRODALOM ISMERTETÉSE

A II. fejezetben - a teljesség igénye nélkül - ismertetésre került a tudományterület története, bemutatva a legnagyobb hatású szerzőket is. Mivel az értekezés az elmúlt két évtized közszektor reform folyamataira összpontosít, ezért az irodalomkutatás is elsősorban ezen - relatíve rövid - időszak termésére korlátozódik. A disszertáció tehát olyan írásokra épít, melyek bemutatják a 80-as, 90-es évek reformirányzatait és azok hatásait.

A reformfolyamatok alátámasztására, leírására, értékelésére vállalkozó írások – törekedve a legnagyobb hatásúak kiválasztására – csoportosítva kerülnek ismertetésre.

A reformok eltérő alapstratégiákra illetve azok kombinációira épültek különböző országokban. A következőkben elsőként – az elmúlt két évtizedet domináló - az üzleti menedzsment módszereire és a privatizációra építő reformokat javasló írások, majd az ezt az irányzatot kritizáló források összefoglalása szerepel. Ezt követi az összehasonlító tanulmányok és ezen belül a további irányzatok ismertetése.

Az első csoportba tartozó írások elsősorban nem tudományos műhelyektől, hanem gyakorlati szakemberektől („reform adminisztrátoroktól”) származnak, hiszen az új módszerek bevezetését sem egyetemi intézmények, hanem a

társadalmi és gazdasági környezet elvárásaira válaszolva – vagy politikai érdekeiket képviselve – politikusok és vezető köztisztviselők kezdeményezték. A folyamat hatásait azonban már széles körben elemezték kutatóintézetek is.

III.1. „Menedzserialista” reformok a közszektorban

Az üzleti versenyszektor eredményességét, hatékonyságát először – a hetvenes évek végén, nyolcvanas évek elején – az angolszász országok politikusai mutatták fel példaként az általuk (és a társadalom által is) lassúnak, körülményesnek ítélt közszektor elé. Indítványozták a közszolgáltatások ellátásának átadását a privát és a non-profit szektornak, és az üzleti menedzsment módszerek alkalmazását a közszektorral kapcsolatos kihívások kezelésére. Az angolszász országokban így a privatizációs mozgalom, azaz a közszektor leépítése jellemezte a nyolcvanas éveket. A politika a problémák megoldása érdekében valójában nem a közszektor reformját, hanem a közszektor minél nagyobb arányú privatizációját kívánta, feltételezve, hogy az üzleti szektor megoldja a hatékonysági, eredményességi problémákat.

Az üzleti menedzsmentben alkalmazott új módszerek átvétele a közszektorba akkor lehetne „automatikus”, ha feltételezzük, hogy a két szektor alapvetően hasonló. **Bozeman** „Minden szervezet közszektor-típusú” című írásában a mellett érvel, hogy a szektorok közötti határok fokozatosan, elkerülhetetlenül elmosódnak. Bár elismeri, hogy ma még tapasztalhatóak különbségek egyes

részletekben, de az alapvető azonosságokat és a folyamatos közeledést hangsúlyozza.(Bozeman, 1987)

Az Egyesült Államokban - (tag)állami és önkormányzati szinten - ezt a megközelítést a befolyásos **ICMA** (Nemzetközi Városmenedzser Szövetség) kiadványai terjesztették. A „Gyakorlati Menedzsment” sorozat egyik első, de a mai napig is tartó reform-mozgalom egész szellemiségére jellemző darabja a „Vállalkozó a helyi (állami, települési) kormányzatnál” volt (Moore, 1983). A kötetben gyakorlati közszektor menedzserek írásait gyűjtötték össze. Az első részben a vállalkozói szellem szükségességét emelik ki a közszférában. A szerzők felhívják a figyelmet, hogy a polgárok immár nem a társadalmi, hanem az egyéni sajátos igényeiknek kielégítését várják a közszolgáltatásoktól, ami új, vállalkozói megközelítést igényel a közszektor menedzsmenttől. **Gaebler** szerint a vállalkozó-szellemű menedzser cél- és jövő-orientált, rugalmas, kockázatvállaló, tulajdonosi szemléletű, és profit- vagy (a közszektorban) maradvány-orientált. Szerinte ez a szellemiség segíthet a közszektor hibáinak orvoslásában. Az üzleti versenyszféra pro-aktivitásával (változás-kezdeményező magatartásával) szemben kritizálja a közszektor passzivitását, mert az legfeljebb csak reagál a környezet változásaira, de nem kezdeményezi azokat: nem elemzi saját gazdasági bázisát; nem fejleszt gazdasági modellt elképzelései tesztelésére; nem végez piackutatást a közszolgáltatások eredményességének mérésére; nem tájékoztatja a közvéleményt saját működéséről. Gaebler szerint többek közt ezeket a technikákat kell a

közszektornak átvennie az üzleti, versenyszektortól. A kötet második részében különböző szerzők mutatják be a közszektor számára ajánlott módszereket, így:

- a közszolgáltatások átadását non-profit szervezeteknek;
- a közfeladatok privatizációját az üzleti szektornak;
- használati díjak bevezetését egyes közszolgáltatásoknál;
- az üzleti szférában már sikerrel használt marketing módszerek átvételét.

A könyv harmadik része az említett módszerek sikeres alkalmazására hoz fel példákat, esettanulmányokat (Moore, 1983). A sikeres példák bemutatása jellemző egyébként a vállalkozói, avagy menedzsment reform-mozgalom terjesztését szolgáló kiadványokban.

(A módszer kritikusai szerint ilyenkor a szerzők elmulasztanak átfogó képet adni, mivel csak a sikeres eseteket keresik. Nem mutatnak be olyan példákat, amikor az adott módszer sikertelen volt, illetve olyan eseteket, amikor más módszerek voltak eredményesek, azaz hiányzik ezekből az írásokból a tudományos módszeresség, ezért a következtetések is megkérdőjelezhetők.)

„Privatizáció – Kulcs a jobb kormányzáshoz címmel” jelent meg **Savas** könyve, melyben indoklást és módszertani útmutatót ad a közszolgáltatások privatizációjához (Savas, 1987). Savas a kormányzatok túlnövekedésének megállítására és a közszektor hatékonyságának növelésére stratégiai eszközként javasolja a privatizációt.

Kötetében különböző szolgáltatási kategóriák csoportosításával elemzi a használati díj bevezetésének lehetőségét egyes szolgáltatások esetében és összehasonlítja a szolgáltatás-ellátás lehetséges formáit. A privatizáció bevezetésének lehetőségét minden közszolgáltatási területen vizsgálja, és javaslatot tesz a privatizáció alkalmazásának technikájára. Következtetése szerint a privatizáció egyaránt orvosság a kormányzat méretének korlátozására és szolgáltatásainak javítására. A kormányzat kötelezettsége a közszolgáltatások ellátására nem jelenti az előállítás kötelezettségét. Privatizáció esetén a kormányzat „csak”: megfogalmazza az elvárásokat; beszerzési ügynöki feladatokat lát el; ellenőrzi a teljesítményt; fizeti a számlát. A feladat elvégzése azonban magáncég kezébe kerül. Ezzel a kormányzat elősegíti, hogy a szolgáltatások a leghatékonyabbnak tartott, azaz a piaci megmérettetés alapján kerüljenek ellátásra. A magáncég törekszik a hatékonyság növelésére, a veszteségek csökkentésére, hiszen mindez a hasznát növeli. Savas ezzel együtt felhívja a figyelmet a privatizáció korlátaira. A privatizáció csak bizonyos feltételek megléte esetén, és nem minden közszolgáltatásra alkalmazható. Nem célszerű olyan szolgáltatást privatizálni, melynek ellátására nem alakult ki még a piac illetve olyan (pl. humán) szolgáltatást, ami nehezen specifikálható.

Osborne az előbbieken ismertetett irányzatok továbbfejlesztésére és összegzésére vállalkozott a kilencvenes években. Erőfeszítéseit oly nagyra értékelték, hogy megbízták a Clinton kormányzat által életre hívott Nemzeti

Teljesítményértékelő Program (NPR) irányításában való részvétellel, mely program a Szövetségi Kormányzat szervezetében és tevékenységében reformok bevezetésével foglalkozik.

Osborne, Gaeblerrel együtt kiadott könyve a „Kormányzás újra-kitalálása- A vállalkozó szellem hogyan változtatja meg a közszektort” best-seller lett az Egyesült Államokban és magyar nyelven is megjelent „Új utak a közigazgatásban” címmel (Osborne-Gaebler, 1992, 1994). A szerzők bevallottan Peters üzleti szektorra vonatkozó példáját követve (Peters-Waterman, 1982, 1986) mondanivalójukat a sikeresen működő (helyi, állami, szövetségi) kormányzati intézmények mintájának tanulmányozására és bemutatására építik, és egyben egy olyan szervezeti kultúrát is igyekeznek közvetíteni, amely támogatja az innovációt. A könyv az üzleti menedzsmentből átvett módszerek sikeres alkalmazásának példatára is.

A bevezetőben a szerzők ismertetik a társadalomban és a gazdaságban végbement azon folyamatokat, melyeknek a hagyományos kormányzati struktúrák és szolgáltatások már nem tudnak megfelelni. (A sokszínű társadalmi elvárásokkal, a széles körű tájékozottsággal ellentétben állnak a hagyományos hierarchia által biztosított sztenderd szolgáltatások. Az új kihívások rugalmas intézményeket és az ügyfelek igényeivel harmonizáló, magas színvonalú szolgáltatásokat igényelnek). A szerzők szerint az új kihívások és a költségvetési korlátok hatására kezdődött meg a Reagan éra alatt a közszolgáltatások privatizációja, a szolgáltatók közötti verseny bevezetése, melynek példáit is

ismertetik. Az új környezetnek megfelelni akaró kormányzati szervezeteknek a következő szempontok alkalmazását javasolják:

- a kormányzat feladata a szolgáltatás biztosítása, de nem előállítás;
- a kormányzatnak nem irányítania, vagy egységes szolgáltatásokkal kiszolgáltatnia kell a polgárokat, hanem meg kell teremtenie a választás lehetőségét, hogy az igényeik szerinti szolgáltatásokhoz jussanak hozzá;
- a közszolgáltatások előállításában be kell vezetni a versenyt (privatizációval, belső versennyel; voucher módszerrel stb.);
- a szabályok helyett egy jövőkép vezesse a kormányzatok munkáját;
- az eredmények és ne a költségvetési címek (inputok) kerüljenek finanszírozásra;
- a kormányzat az ügyfelek igényeire összpontosítson;
- a kormányzati intézményeken belül decentralizációval és a participáció erősítésével - a beosztottak bevonásával a döntéshozatalba - segítsék elő a szervezet eredményesebb működését.

A felsorolás azt mutatja, hogy Osborne nem új módszereket mutatott be, hanem megerősítette a nyolcvanas évek irányzatát a menedzsment módszerek átvételére. A könyv újdonsága – aminek valószínűleg sikerét is köszönheti – a különböző közszektor/üzleti szektor, közszektor/non-profit szektor együttműködési lehetőségek feltárása és a siker-példák rendszerezett bemutatása. Osborne a sikersztorik mellett felhívja a figyelmet a menedzsment módszerek

alkalmazásának gátjaira is, rámutatva a közszektor és az üzleti szféra különbözőségeire, ami miatt a kormányzat nem vezethető úgy, mint egy vállalkozás. A szerző az üzleti szektor profit-motívumát, árbevételét, versenyközpontúságát állítja szembe a közszektor újraválasztás-motívumával, adóbevételével, és sok esetben monopol-szolgáltatásaival.

1997-ben Osborne, Plastrikkal együtt írt könyvében (A bürokrácia lebontása – Öt stratégia a kormányzat újrafelfedezésére) a korábbi művében ismertetett módszerek eredményes bevezetéséhez szükséges stratégiákat, illetve szervezeti kultúrát ismerteti.

Összefoglalva, a menedzserialista reformok támogatói a közszektor problémáinak megoldását az üzleti szektortól kölcsönzött menedzsment módszerek átvételében, illetve a közszolgáltatások egy bizonyos körének privatizációjában látják. A reformerek álláspontja eltér a köz és az üzleti szektor hasonlóságainak - különbözőségeinek megítélésében, amittől függően változik a privatizációra javasolt közszolgáltatások köre, illetve a menedzsment módszerek általános, vagy részleges alkalmazhatóságának vagy adaptálhatóságának szorgalmazása.

III.2. A „menedzserialista” módszerek alkalmazásának kritikája

A nyolcvanas évek („Új Jobb”) közszektor-ellenes politikai retorikája nyomán az angolszász országokban erős privatizációs mozgalom kezdődött, ami egyes

közüzemi vállalatok értékesítését, illetve közszolgáltatások külső vállalatba-adását jelentette. A folyamat célja a túlméretezett közszféra méretének csökkentése, hatékonyságának növelése, a közszolgáltatások színvonalának javítása volt. A menedzsment-teoretikusok között azonban vita alakult ki, hogy a közszektor problémáira a közfeladatok privatizációja, illetve az üzleti szféra módszereinek átvétele, avagy a közszféra átfogó belső reformja ad-e megoldást. A privatizáció támogatói a közszféra és az üzleti szektor alapvető hasonlóságait hangsúlyozták, a privatizáció ellenzői a két szektor közötti különbségekre hívták fel a figyelmet.

Allison szerint az alapvető menedzsment-funkciók (stratégia-készítés, célkitűzés, tervezés, szervezés, személyzeti munka, ellenőrzés) minden típusú szervezetben ellátandók, azonban több szerző és (mindkét területet ismerő) gyakorló vezető publikációit (Dunlop, Rainey-Backoff-Levine, Neustadt) összefoglalva jelentős különbségeket állapít meg a köz-, és üzleti szektor közt, amit írásának címe: „Közszektor és Üzleti Menedzsment: Minden kevésbé fontos kérdésben hasonlítanak?” is tükröz. A különbségeket a következő szempontok szerint csoportosítja: az időhorizont (a menedzser tervezési időhorizontja eltér a két szektorban); a piaci hatásoknak való kiszolgáltatottság; a jogi szabályozottság mértéke; a politika hatása; a monopol szolgáltatások lehetősége; a végzett tevékenység hatása; a végzett tevékenység nyilvánossága; a célok sokrétűsége; a hatáskörök korlátozottsága; a szervezeti teljesítménymérés korlátozottsága. A szerző a legfontosabb eltérést a közszektor menedzsment oldaláról a jelentősen

sokrétűbb célokban látja, melyeket a politikai döntéshozók tűznek a közigazgatás elé.(Allison, 1980)

Moe megkísérelte feltárni a közszektor-privatizáció ésszerű határait. Az Egyesült Államokban gyűjtött példák alapján a szerző rámutat a közszektor és az üzleti szektor összemosásának, átjárhatóságának veszélyeire. Álláspontja szerint mindkét szektornak megvan a funkciója és azon tevékenységi területei melyeket legjobban el tudnak látni. Legfontosabb célnak a különböző feladatok legalkalmasabb ellátási helyének megfelelő kijelölését tekinti. Az üzleti szektor hatékony működése érdekében is elengedhetetlennek tartja egy, bár korlátozandó méretű, de a hatósági, közszolgáltatási, közüzemi, gazdaság-szabályozási „termékek” előállítására képes közszektor létét (Moe, 1987).

Jreisat szerint a privatizáció felveti a minőségbiztosítás, a korrupció, a szolgáltatás-ellátás biztonságának kérdéseit. Szerinte a piacosítási mozgalom nem hozott új elméletet a közszektor adminisztrációba, mindössze néhány hatékonysági és szervezeti problémát old meg, de nem ad átfogó megoldást (Jreisat, 1992).

Lane szerint – miközben a köz-, és üzleti szektor közötti különbségeket hangsúlyozza – a piaci technikák közszektorbeli alkalmazása során felmerülhet a társadalmi értékek, és a hatékonyság közötti konfliktus. Álláspontja szerint a

privatizáció helyett a közszektoron belüli decentralizáció, a belső verseny bevezetése (kvázi piacok létrehozása) ötvözheti a hatékonyságot és a (köz-) értékeket a közszektoron belül (Lane, 1993).

Pollitt, 1993-ban megjelent könyvében a „Menedzserializmus és a Közszolgáltatások”-ban a piaci típusú módszerek bevezetésével kapcsolatos angolszász tapasztalatokat értékeli, több szempontból közelítve. A privatizációt és az üzleti menedzsment módszerek átvételét szorgalmazó irányzatot „menedzserializmusnak” nevezi.

Véleménye szerint az üzleti menedzsment-módszereknek a hetvenes évek előtt is jelentős hatása volt a közigazgatásban: az általános adminisztrációs munkára, a hivatali tevékenységre, az „iparosított” közszolgáltatásokra, azonban nem volt különösebb befolyása a jóléti közszolgáltatásokra. A hetvenes évek „Új Jobb” ihletésű politikai reformmozgalmai a közigazgatás területén általánosan be kívánták vezetni az üzleti menedzsment módszereket, a közszektor méretének csökkentése, hatékonyságának növelése érdekében. Minden közszolgáltatásnál érvényesíteni próbálták a menedzseri szemléletet: az eredményközpontúságot, a forrás- és program menedzsmentet (a tevékenység- és regulációs menedzsment helyett). Pollitt a menedzseri módszerek általános bevezetésének szándékát „neo-taylori” megközelítésnek nevezi, amely általánosan alkalmazható megoldást keres minden problémára.

Pollitt könyvében összefoglalja a reformok bevezetésének brit és amerikai következményeit, majd ezek figyelembevételével – több megközelítésből – ismerteti a menedzseri reformok kritikáját.

A koherencia-kritika szerint a neo-taylori módszerek nem tudnak alkalmazkodni a közszolgáltatások jogi és etikai alapjaihoz, a demokratikus részvételhez, a méltányossághoz.

A realizmus-kritika szerint a közszektor fontos elemeiben különbözik az üzleti menedzsmenttől (, melyek miatt utóbbi módszerei csak korlátozott mértékben átadhatók): a profit-motívum hiányában; a célok összetettségében; a versenyhelyzet korlátozott lehetőségében; a kínálat/bevétel viszonyában; a különböző fogyasztói szerepekben; a jogi szabályozottságban.

Az érték-kritika szerint a neo-taylori értékek (hatékonyság, vállalkozó szellem, gazdaságosság) részben ellentétesek a közszektor által képviselni kívánt (esélyegyenlőség, méltányosság, igazságosság, reprezentativitás) értékekkel. Ez a kritikai felfogás szembeállítja a menedzseri szemlélet fogyasztóját a polgárral, az individualizmust a pluralizmussal.

A szerző szerint ezért az alapvetően eltérő kultúrájú köz- és üzleti szektorban nem lehetséges ugyanazon módszerek általános érvényű, eredményes alkalmazása, így nem csoda, hogy a reagani és thatcheri reformok csak részben váltották be a hozzájuk fűzött reményeket.

Pollitt szerint az NPM (új közszektor menedzsment) részben orvosolni kívánja a menedzserializmus hibáit a kulturális megközelítés és a piaci

technikák ötvözésével -„emberi” megközelítést hozva a menedzserializmusba -, azonban a morális konfliktusokat, azaz a piaci technikák és a közszektor koherencia problémáit ez sem tudta megoldani. Az NPM hiányosságainak orvoslására Pollitt javasolja a közszektor átláthatóságának növelését és a közszektor (tervezési, értékelési) folyamataiba „a köz” – minél nagyobb arányú – bevonását.

Pollitt egy másik művében („Bírálat: Munka vagy Hit alapján? - Az NPM értékelése”) leírja az NPM korszerűsítési programok közös elemeit a fejlett országokban, de felhívja a figyelmet a különböző okok miatt eltérő formájú és mélységű reformokra is (Pollitt, 1995). Az írás áttekinti az NPM értékeléséről addig született dokumentumokat, és új értékelési módszereket is javasol.

Az NPM támogatói szerint a reformok célja egy olcsóbb és hatékonyabb kormányzat létrehozása, a közszektor sztenderdjeinek emelése. A módszerek hatásainak értékelése során nehézségek merülhetnek föl, mivel:

- a bevezetett reformok átfogóak, ezért nehéz megítélni, hogy melyik elemük érte el az adott hatást;
- a reformok bevezetése során a társadalmi, gazdasági, politikai, jogi környezet folyamatosan változik, melynek hatását nem lehet kiszűrni;
- nem könnyű megtalálni az értékelés bázisát egy folyamatosan változó szektorban;

- a költség-haszon elemzésbe be kell számítani az új módszerek alkalmazásával, bevezetésével kapcsolatos tranzakciós költségeket;
- nehéz meghatározni a reformok sikerességének kritériumát.

A reformok értékelése során az azokat bevezető kormányzatok sikertörténetként jellemezték eredményeiket, azonban ezt nem támasztották alá a reformok hatásainak elemzésével. Hiányoznak az összehasonlítási alapok, a költségelemzések. A szerző nem állítja, hogy nem történt változás, hiszen a tapasztalatok pozitív és negatív hatásokat is mutatnak, a probléma az, hogy nem tudni: vajon ezeket az NPM módszerek okozták-e, és ha igen, akkor melyek. Az eddigi értékelésekben túl sok volt a retorika, a tényleges konzekvenciák részletes elemzése nélkül. Pollitt javasolja az értékelés folytatását összehasonlító elemzésekkel és a köz (lakosság) véleményének kikérésével.

Farnham és Horton „Az Új Közszolgáltatások Menedzselése” c. művében bemutatja a hetvenes, nyolcvanas évek közszektor reformjainak kiváltó okait, leírja a reformfolyamatokat, majd elemzi azok hatásait (Farnham-Horton, 1996). A szerzők a korábbiakban már ismertetett gazdasági, társadalmi okokat, illetve közvetlenül az Új Jobboldal és követőinek politikai döntéseit nevezik meg, mint a menedzseri reformok indukálóit.

A szerzők szerint az „Új Jobb” a piac javára kívánta eltolni a közszféra és a piac – két tökéletlen mechanizmus – közötti határt. Eközben kritizálta a közszféra által gondozott jóléti állam méretét, alacsony hatékonyságát, az általa teremtett

függőséget, az általa előállított közszolgáltatások monopol jellegét. Mivel a közszféra dolga csak a közérdekű termékek (public goods) biztosítása, az „Új Jobb” megkísérelte e termékkör lehatárolását, korlátozását (ld. még Savas). Célja ezzel a piac hatékonyságának, és az ezáltal biztosított egyéni szabadságnak az egyensúlyba hozása a gazdasági és társadalmi stabilitással. Közvetve ezzel további célja: a gazdasági prosperitás elérése; a közszeaktor hatékonyságának növelése; a privát vállalkozások szerepének növelése; a fogyasztói választás lehetőségének megteremtése a közszférában is.

Az „Új Jobb” taktikája tartalmazza: a teljes foglalkoztatottság céljának feladását, a pénzpiacok deregulációját, az adók csökkentését, a közszeaktor méretének csökkentését, erős centralizálást a reformok irányításához.

Az eredmények nem igazolták a (menedzserialista reformokat bevezető) kormányzatok előzetes elvárásait. Enyhe gazdasági növekedés és stagnáló munkanélküliség volt tapasztalható, a hatékonyságnövekedést ellensúlyozták a kedvezőtlen demográfiai hatások, a közvélemény a jóléti állam jelentős részét nem engedte lebontani.

A könyv elemzi az egyes menedzsment részterületek módszereinek alkalmazhatóságát a közszférában, majd értékeli az NPM hatásait Nagy-Britanniában. Az NPM pozitív hatásai a szerzők szerint: létszám-csökkenés, termelékenység-növekedés, átláthatóság növekedése, a környezet hatásainak figyelembe vétele, a közszeaktor rugalmasságának javulása.

Az NPM gyengeségei közé sorolják, hogy a reformfolyamatot politikai retorika hatotta át, technikáinak bevezetése gyakran megbukott a képzetlen személyzet miatt és, hogy a piacosítás és privatizáció magában rejti a korrupció veszélyét. Az NPM legfőbb problémájának a szerzők a közszektortól elvárt egyenlőség, méltányosság, altruizmus konfliktusát tartják a „biznisz” kultúrával. A kettő közötti megfelelő egyensúly megteremtésével azonban lehetségesnek tartják a menedzseri módszerek korlátozott, körültekintő alkalmazását úgy, hogy azok ne sértsék a demokratikus intézményeket.

Naschold és von Otter szélesebb körben vizsgálta a menedzserializmus hatásait, „A Közszektor Átváltozása” c. művében (Naschold-von Otter, 1996). A közszektor szerepének újraértékelését a liberális kontra jóléti állam küzdelem részének tekintik. Véleményük szerint (az NPM-módszerek alkalmazásában úttörő) Nagy-Britannia példája azt mutatja, hogy a menedzseri módszerek eredményessége vegyes képet mutat. A brit reformok a közszféra alapfeladatainak meghatározása, és a többi funkció magánosítása mentén haladtak, de más országok a későbbiekben eltérő mintákat követtek. A menedzserializmus értékelésekor – a szerzők - hasonló véleményt alakítanak ki, mint Pollitt.

Metcalfe „Közszektor Menedzsment: Az Imitációtól az Innovációig” c. írása (Metcalfe, 1993) szerint a közigazgatás-menedzsment oly sok mindent kölcsönzött az üzleti menedzsmenttől, hogy immár hiányzik belőle a szükséges

teoretikus alátámasztás, tehát a közszektor menedzsmentnek új elméleti alapokra van szüksége. „A nyolcvanas években a menedzsmenttudomány növekvő „iparaggá” vált. Világméretű mozgalom tapasztalható a közszektor adminisztráció felerősítésére – olyan menedzsment koncepciók alkalmazásával – melyek jó része az üzleti menedzsmentben került fejlesztésre.”

Metcalfe szerint a menedzsment technikák alkalmazása legfeljebb néhány hatékonysági probléma felszíni kezelésére alkalmas. A közszektorban azonban eltérő, átfogó, új problémák vannak jelen, melyek új kormányzási, közszolgáltatási modellek, koncepciók fejlesztését igénylik. A modellek megalkotásának célja: a közpolitikai folyamatok újratervezése, a közpolitika hatékonyság-kritériumainak meghatározása, a közszektor (ellenőrizhetőségének, átláthatóságának megteremtéséhez) folyamatainak megtervezése, közszektor-kompatibilis menedzsment módszerek alkalmazása.

Metcalfe szerint a közigazgatás sokkal nehezebb menedzsment problémákkal szembesül, mint az üzleti szektor. Ezek megoldásához a közszektornak nem elég imitálnia a versenyszférát, hanem innovatív módon a szektor sajátosságainak megfelelő új módszereket kell kifejlesztenie. A szerző szerint a két legfontosabb kihívás a közszektor számára a környezeti változások gyorsasága, és a kölcsönösen függő kormányzati intézményhálózatok rendszerének sajátosságai (mely utóbbiak nem hasonlíthatóak azon független szervezetekhez, melyek saját céljaikat követik). A követendő célok sokoldalúsága,

szervezhálózatainak mérete és összetettsége, makro feladatainak sajátosságai jól megkülönböztetik a közszférát az üzleti szférától.

Metcalfé hasonlóan határozza meg a közterméket (public good) mint Savas, azaz olyan termékként mely egyénileg nem előállítható, és nehéz, vagy lehetetlen kizárni bárkit is a fogyasztásából. A köztermék tehát alapvetően különbözik az üzleti terméktől. A köztermékek nem „üzleti termékek” kormányzati eszközökkel előállítva, azoktól minőségileg is különböznek. A köztermékek - többek közt - a makro-feltételeket adják az üzleti termékek előállításához.

A közszektor különbözősége és sajátosságai alapján - az üzleti szektor imitációja helyett - a közigazgatás menedzsmentnek innovatív módon új elméleti alapokat kell építenie, melyekre támaszkodva a szükséges makro-menedzsment kapacitás kifejleszthető.

Összefoglalva, az NPM reformok kritikusai szerint az üzleti és közszektor különbözősége miatt a piaci, és az üzleti menedzsment módszerek csak korlátozott mértékben alkalmazhatóak a közszektorban, és nem is adnak választ a közszektor előtt álló legnagyobb kihívásokra. A közszektorban az elé kitűzött célok sokszínűsége, szervezeteinek komplexitása és makro-szintű feladatai miatt saját megoldásokat kell fejlesztenie problémáinak megoldására. A mikro-szintű menedzselésben azonban több módszer és „mesterségbeli fogás” átvétele is eredményes lehet.

III.3. Összehasonlító vizsgálatok

A közszektor reformok trendjeinek, a felhasznált módszerek alkalmazási formáinak, területeinek és hatásainak bemutatása érdekében több nemzetközi áttekintő, párhuzamos ill. összehasonlító tanulmány készült. A következőkben ezek kerülnek bemutatásra a konkrét, egyes országokra vonatkozó részletek ismertetése nélkül. A nemzetközi összehasonlítás összegzései a IV. fejezetben, a vizsgálatok megállapításai a kiválasztott országokra vonatkozóan pedig a V. fejezetben bemutatásra kerülnek.

László, 1994-ben megjelent kötetében – többek közt - elemzi az állam szerepének változását a nyugati társadalmakban. László szerint az állam (jóléti állam) válsága a fejlett országokban akkor következett be, amikor az állam túlnövekedése már zavarta a gazdaság hatékony működését. A válság kezelése érdekében bevezetett – részben vagy egészben menedzserialista reformokkal kapcsolatban megállapítja, hogy az újraelosztás mértéke – a GDP-hez képest - csak ott csökkent, ahol a GDP növekedett. Önmagukban a reformok tehát nem lettek volna eredményesek – ahol egyáltalán eredményesnek ítélték őket – mivel az állami kiadások lefelé rugalmatlanok, miközben növekedési hajlamuk nagy. A szerző szerint az központi állam (méretének, költségvetésének, újraelosztásának) csökkentésének lehetséges variációi: a privatizáció; a decentralizáció; a nemzetközi szervezetek szerepének növelése egyes közösségi problémák megoldásában (László, 1994).

Heady 1979-ben megjelent műve, bár megszületésének időpontja miatt még nem adhatott segítséget az NPM reformok összefoglaló értékeléséhez, de az összehasonlító tanulmányok egyik klasszikusa a közszektorban, és egyes megállapításai ma is aktuálisak. Heady szerint az összehasonlító elemzések értelme a tudományos célokon kívül az egyes folyamatok megértése nemzetközi szinten, ill. egyes módszerek adaptálási lehetőségének feltárása. Az összehasonlítás akadályai:

- a közszektor adminisztráció csak egy eleme egy teljes politikai rendszernek;
- a közszektor nagyfokú komplexitása és nemzetközileg sokszínű különbözőségei megnehezítik egy összehasonlítási alap kiválasztását;
- az országok különböző fejlettsége és eltérő hagyományai.

Metodológiai problémát okozhatnak az eltérő jelentésű adatok és az adatgyűjtés különböző szintjei és módszerei.

Az **OECD** rendszeresen felméri és elemzi tagországai közigazgatásának felépítését, működését; ismerteti a felmerülő kihívásokat és a kezelésükre bevetett módszereket; értékeli a reformok hatásait. 1990 óta rendszeresen elemzi a közszektor-menedzsment reformokat is (OECD, 1993, 1995, 1996-97, 1997, 1998 a,b,c).

Az 1993-as jelentés szerint a reformok mozgatórugója a gazdasági recesszió és a társadalom igényeinek változása. A recesszió a közszekortól

költségeinek csökkentését, deficitjének kezelését igényeli. Ezzel egyidőben a közszeaktor a közszolgáltatások körével és minőségével kapcsolatban növekvő társadalmi igényeknek is meg kell, hogy feleljen. A közszeaktor - az OECD tagországokban - struktúrájának karcsúsításával, ügyfélközpontúságának növelésével, a közszolgáltatások minőségjavításával reagált a kihívásokra, melyekhez különböző módszereket használtak, részben az üzleti szektorral való szorosabb együttműködés révén. A jelentés szerint a reformok hatásainak értékelése ad-hoc jellegű, és módszere kidolgozatlan. A folyamatok hatásvizsgálatának rendszeresnek, eredményeinek nyilvánosnak kellene lennie. A jelentés rögzíti, hogy a legtöbb OECD országban a piaci típusú módszerek (MTM) bevezetése és a központi közigazgatás szerepének újraértékelése történt meg (18 - 18 országban), melyet a decentralizációs törekvések (14) és a privatizáció (10) követ. A reformok által leginkább érintett területek az emberi erőforrás menedzsment (23 ország); a pénzügyi menedzsment (20 ország); a társadalmi igényekre való nyitottság és reagálás javítása (17); az információs technológia fejlesztése illetve a regulációs folyamatok újratervezése (16-16); és a teljesítmény-menedzsment (15) voltak.

Az 1996/1997-es jelentés szerint - miközben az OECD országok hasonló közszeaktor menedzsment problémákkal szembesülnek, és válaszaik egy közös eszköztárból születnek – nem létezik mindenütt érvényes egyetlen modell a hatékony közigazgatás-menedzsmentre. A közszeaktor menedzselésének fejlesztése folyamatos erőfeszítést kíván.

A tanulmány a közeljövő kulcskérdéseinek tekinti: a kormányzat feladatainak folyamatos áttekintését és újratervezését; a decentralizált ill. privatizált feladatok ellenőrizhetőségének megteremtését; a kormányzati közpolitika (public policy) belső koherenciájának megteremtését; a (kölségvetési) korlátok közötti menedzsment megújítását.

A pénzügyi korlátoknak való megfelelés és a társadalmi igények magas színvonalú kielégítése érdekében a kormányzatok különböző megközelítéseket alkalmaznak, melyek közül a legjellemzőbbek: az eredményközpontúság bevezetése; a hatáskörök leadása; a minőség-orientáció erősítése; az új, ügyfélközpontú és teljesítmény-orientált szervezeti kultúra bevezetése; a kormányzati funkció erősítése. A tanulmányhoz kapcsolódó ország-jelentéseket maguk az érintett kormányzatok készítették el – ami korlátozza az objektivitást - az OECD által előzetesen megadott szempontok alapján, melyek a következők voltak: aktuális kérdések a közszektor-menedzsmentben; főbb tendenciák és prioritások; a közigazgatás (társadalmi-gazdasági) környezete; a közszektor-menedzsment reformjára vonatkozó tervek és stratégiák; a közszektor-menedzsment különböző területein végbement változások ismertetése.

Naschold szerint az OECD tanulmányok jellemzője, hogy (bár ezt explicit módon tagadják, de implicit módon mégis érzékeltetik) favorizálják az angolszász modellt, mint a jóléti állam modernizálásának leghatékonyabb módját (Naschold, 1996 p. 43.). Naschold szerint a modernizációnak több megközelítése és

megannyi módja létezik, melyet kötetében ország-tanulmányokkal támaszt alá. Az OECD szerint a közszektor modernizáció megközelítései konvergálnak a tagországokban, hiszen hasonló problémákra adnak hasonló választ. Ezzel vitatkozva Naschold – tizenegy OECD ország reformjainak kutatása és elemzése alapján – négy különálló végrehajtási rezsimet ismertet (piaci típusú; decentralizációs; eredmény-központú; szabályozás-központú) melyekbe csoportosítja az országokat. Naschold, Pollitthoz hasonló kritikát fejt ki az NPM-el kapcsolatban. Kutatásai alapján megállapítja, hogy a reformok oka közvetlenül nem a gazdasági krízis vagy más környezeti behatás, hanem a politikai döntés a reformok elindításáról. Naschold kutatásai szerint ugyanis a reformok bevezetésének időpontja nem kapcsolódik a gazdasági válságok időpontjához. A szerző fontosnak tartja az empirikus kutatások kiterjesztését a reformfolyamatok követésére és értékelésére.

Heidenheimer és társai „Összehasonlító Közpolitika” címmel jelentették meg könyvüket (Heidenheimer et al, 1990). Céljuk megvizsgálni és összehasonlítani: hogyan, mit, miért, és milyen eredménnyel tesznek, vagy nem tesznek különböző kormányok. Az összehasonlítás akadályaként: a változók meghatározását, az összehasonlítható adatok beszerzését, az eltérő és dinamikusan változó környezetet említik. A közszektor jelenlegi folyamatait a jóléti állam válságából kiindulva jellemzik hét európai, két észak-amerikai országban és Japánban.

Részletes elemzését adják az egyes közszolgáltatási területeken végbemenő változásoknak, az oktatástól a környezetvédelemig.

Flynn és Strehl, 1996-ban megjelent, *Közszektor-menedzsment Európában* c. könyvében hét európai országot hasonlít össze részletesen a közszektor minden területét figyelembe véve (Flynn-Strehl, 1996). A szerzők vitatják a közszektor folyamatok átfogó nemzetközi konvergenciáját. A hasonló kihívások, az egyes országok hasonló történelme erősítheti a konvergenciát, azonban az alkotmányos, jogi, politikai, kulturális, hagyománybeli különbségek a divergenciát erősítik. Vizsgálataik alapján a szerzők bizonyítottnak látják, hogy bár vannak hasonló tendenciák, de jól megfigyelhetőek az országonkénti különbségek, ami miatt az országok közszektor menedzsment folyamatainak további összehasonlító tanulmányozását szorgalmazzák.

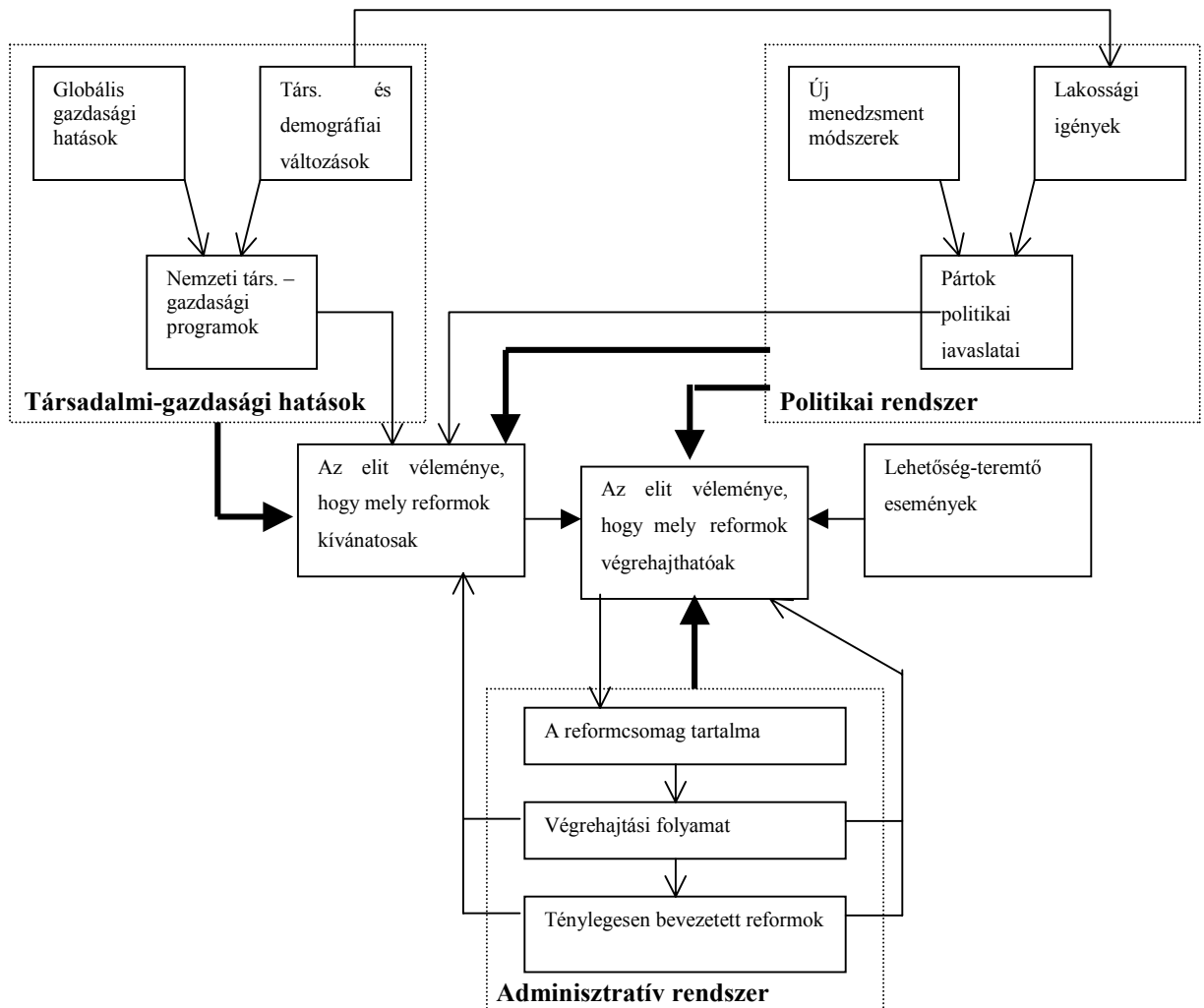
Löffler megállapítja, hogy bár valóban konvergálnak a kihívások és problémák melyekkel a kormányzatok szembesülnek, azonban az alkalmazott megoldások jelentős mértékben különbözhetnek az eltérő intézményrendszerek és az eltérő kulturális környezet miatt (Löffler, 1997).

Löffler arra keresi a választ, empirikus kutatás segítségével, hogy valóban felfedezhetőek e különbségek a reformfolyamatokban, és ha igen, akkor mi okozza azokat. Korábbi elemzések alapján ugyanis két alapvető álláspont alakult ki. Az egyik szerint – a hasonló kihívások ellenére - az országspecifikusság (a

kulturális-adminisztratív-politikai-stb. háttér befolyása) jellemző a közszektor menedzsment reformok mintáira, a másik szerint a globalizáció hatására a különböző országok reformfolyamatai erősen konvergálnak. (A két pólus között természetesen több átmeneti álláspont fogalmazódott meg.) Löffler vizsgálata az országspecifikus, „kulturista” megközelítést erősíti meg, és vizsgálja a specifikusság meghatározó tényezőit, a kulturista irányzaton belül a hasonló reformmintákat követő országcsoportok kialakulásának okait.

Pollitt és Bouckaert, 2000 elején megjelent könyve a közszektor menedzsment reformok nemzetközi szintű bemutatására és értékelésére vállalkozik. Elsőként ad átfogó képet a folyamat természetéről, okairól, formáiról, eredményeiről, kudarcairól. A szerzők megalkotják a menedzsment reformok modelljét, és nemzetközi összehasonlító elemzést végeznek. Tíz OECD országra vonatkozóan bemutatják a reformfolyamatok bevezetésének gazdasági, társadalmi, politikai és közigazgatási környezetét, ismertetik a reform csomag tartalmát, bevezetésének ütemezését és értékelik a reformok hatásait. Meghatározásuk szerint: „a közszektor menedzsment reform a közigazgatási és közszolgáltató szervezetek felépítésének és folyamatainak szándékolt változtatásaiból tevődik össze, célja pedig a közszektor szervezetek működésének, tevékenységének javítása” (Pollitt-Bouckaert, 2000, p.8.). A szerzők megalkották a közszektor menedzsment reformok modelljét, amely bemutatja a reformokat kiváltó ill. azokra ható erőket, hatásokat.

1.sz. ábra A Közszektor Menedzsment Reform modellje



Forrás: Pollitt-Bouckaert, 2000, p. 26

A szerzők a modell középpontjába a döntéshozó elitet (politikuskok, vezető köztisztviselők) állítják mivel elméletük és kutatásaik szerint a bevezetett reformok többsége nem alulról jövő kezdeményezésen alapult. A döntéshozókra azonban jelentős hatással van a társadalmi, gazdasági, politikai környezet befolyása illetve a közigazgatási rendszer hatásai (azonban ezek a hatások nem közvetlenül és azonnal, hanem gyakran politikai érdekektől függően áttételesen

ill. késleltetve jelentkeznek). A kötetben ezen hatások országokénti elemzésével, a reformcsomag tartalmának bemutatásával, hatásainak ismertetésével országokénti reform jelentés készült, mely alkalmas a reformfolyamatok összehasonlító áttekintésére.

A könyv kísérletet tesz a reformfolyamatok következményeinek bemutatására is. A szerzők szerint a folyamat eredményességének megítélése jelentősen különbözhet a megfigyelő szempontjaitól függően, de összességében a kialakított vélemények alapján a kép vegyesnek mondható. Egyértelműen megállapítható azonban, hogy rendkívül kevés az elemzés a reformok tényleges hatásairól és a bevezetés költségeiről, ami nélkül objektív vélemény kialakítása nem lehetséges.

Összefoglalva, az összehasonlító elemzések készítői között vita alakult ki a reformfolyamatok konvergenciájával, avagy divergenciájával kapcsolatban. Magyarországra ill. Kelet-Európára vonatkozóan azonban nem készült olyan empirikus vizsgálat, ami hozzájárulhatna ehhez a vitához. Az OECD immár a kelet-európai tagországok esetében is ad ki - az adott ország kormányzati szervei által készített - közigazgatási és közszektor-menedzsment tájékoztatókat, melyek azonban (ön)leíró jellegűek és nem empirikus kutatáson alapulnak.

III.4. Üzleti menedzsment- és piaci-típusú közszektor reformok a fejlett országok határain túl

Az említett területnek nem alakult még ki átfogó nemzetközi szakirodalma – hiszen a megjelent tanulmányok többsége a fejlett országokra koncentrál - az alábbiakban a rendelkezésre álló írások kerülnek röviden ismertetésre.

Polidani és Hulme a New Public Management – Új közszektor menedzsment (NPM) bevezetésének lehetőségét vizsgálják fejlődő országokban (Polidani-Hulme, 1999). Írásuk szerint a menedzsmentista reform jelenleg beárnyékol mindent a közigazgatás-tudományban. A fejlődő országok többsége is megismerkedett már az NPM reformok valamely formájával. A privatizáció és a kormányzat leépítése a leggyakoribb példák. Ezek a módszerek általában részei a gazdasági struktúrát módosító programoknak, és legtöbbször a közszektor reform első lépését jelentik.

A közszektor reformok azonban gyakran sikertelenek, ami érvényes Polidani szerint az iparosodott országokra is, de sokkal nagyobb mértékben a fejlődő országokra. A szerzők többek közt a reformokat javasló „donor” ügynökségek helyismeretének hiányát, a helyi közszektor kapacitásának elégtelenségét jelölik meg, mint a reformok adaptálásának akadályait a fejlődő országokban.

Sutch szerint az NPM reformok sikeres végrehajtásához nagyfokú integritású közszektorra, fejlett ellenőrzési mechanizmusokra és az információk nyilvánosságára van szükség (Sutch, 1999). Még a fejlett országokban is nagy nehézséget jelent a szolgáltatást előállítók és a megbízó közötti kapcsolat szabályozása, a közszolgáltatás-ellátás biztonságának, minőségének garantálása. A közszektortól elvárt méltányosság, pártatlanság, átláthatóság nem biztosítható szerződéses formában. Előbbiek miatt csak olyan szolgáltatások szerződésbe adása érdemes, melyek: jól specifikálhatók szerződéssel; jól számszerűsíthetők; alacsony a politikai érzékenységük; ellátásuk során nem gyakorlandó méltányosság.

A szerző szerint a kelet-európai országok még nem készültek fel az NPM módszerek alkalmazására, mivel nem rendelkeznek azzal a közszektor kapacitással ill. képességgel, mely az előbbieken említett feltételeket biztosítani tudja a reformok bevezetéséhez. **Ormond** alátámasztja Sutch véleményét, amennyiben a kialakult, megbízhatóan működő adminisztratív rendszert a piaci típusú reformok bevezetése előfeltételének tartja. Egyúttal kifejti, hogy az adminisztratív reform időigényes folyamat, mivel kulturális és attitűdváltozást is feltételez (Ormond, 1998).

Shick elemzést készített a piaci típusú reformok kelet-európai alkalmazhatóságáról (Shick, 1998). Megállapítja, hogy a piaci reformok széleskörű – túl korai – alkalmazása ezekben az országokban akadályozhatja a

modern közigazgatás kialakítását. Az MTM bevezetésének előfeltételei (a modern, megbízhatóan működő, erős etikai sztenderdekkel rendelkező közigazgatás; robusztus piaci szektor; működőképes ellenőrző rendszer a közszolgáltatások ellátásának kontrolálására) a legtöbb kelet-európai országban még nem alakultak ki. A szerző szerint e feltételek hiánya még nem jelenti azt, hogy ne alkalmazzanak egyes piaci reformokat, azonban óvatos, fokozatos megközelítést javasol.

Az **OECD** minden tagállamának közigazgatási, közszolgáltatási reformjáról időszakonként – az adott ország kormányának tájékoztatása alapján – összefoglalót készít. Az OECD - bár a fejlett országokat tömörítő szervezetről van szó – új, kelet-európai tagállamai a felzárkózás stádiumában vannak. Magyarországról készült ország-tanulmányában bemutatja a közszektor menedzsment fejlődését. A tanulmány ismerteti a rendszerváltás után a közigazgatási intézményrendszerben bekövetkezett alapvető változásokat, az új intézmények (Alkotmánybíróság, Állami Számvevőszék, Ombudsman, Önkormányzati rendszer stb.) bevezetésének folyamatát (OECD, 1998). A közigazgatási reform kormánybiztosa által készített reformprogramra építve (Verebélyi, 1996) ismerteti a kormányzati reformstratégiát kitérve az emberi erőforrás gazdálkodásban, költségvetés tervezésben, teljesítmény-menedzselésben, regulációs területen tapasztalható és tervezett folyamatokra.

László, 1994-es könyvében ismerteti a magyar államháztartás működésének közelmúltját. Megállapítja, hogy 1960-ig a magyar gazdaságban direkt tervutasításos rendszer működött, az 1980-as években pedig kialakult a „szocialista” piacgazdaság, melynek hozadékként a GDP arányában 60%-os volt az állami újraelosztás. Már a nyolcvanas években egyértelművé vált, hogy a magyar gazdaság ezt a mértékű állami újraelosztást nem bírja el. A lehetséges megoldások a probléma kezelésére László szerint (László, 1994):

- az állami kiadások befagyasztása, feltételezve, hogy a piacgazdasági feltételek között a GDP növekszik;
- a kiadások csökkentése;
- az állami kiadások reálértékének csökkentése (az elinflálódás engedése), mely végeredményben fűnyíró szerűen érint minden ágazatot és intézményt.

Ez utóbbi történt Magyarországon a kilencvenes évek elején, de a pazarlás csökkentése mellett ez együtt járt a feladatellátás színvonalának csökkenésével is, hiszen nem történt struktúraváltás. A szerző szerint azonban szükség van a tartalmi reformokra is, melyek során a konkrét feladatokat is felül kell vizsgálni *(megj. ennek egyes elemei a kötet születése óta megvalósultak):*

- Csökkenteni kell az állam önfenntartó funkcióját;
- Át kell alakítani a szociálpolitikai rendszert;
- Csökkenteni kell az újraelosztást.

Jenei 1999-ben készült tanulmányában bemutatja a magyarországi közszeaktor reformokat, azok előzményeit és háttérét. Jenei szerint a poszt-szocialista országokban a reform első lépésében a demokratikus intézményrendszer és a piacgazdaság működéséhez szükséges alapvető feltételeket kellett megteremteni. Ez gyors elmozdulást igényelt a központi gazdaságirányítás felől a piacgazdasági környezet felé, a politikai intézményrendszerben a totalitárius megközelítéstől a pluralista többpártrendszerű demokrácia felé. A változások a közigazgatási rendszer átfogó reformját is szükségessé tették. Az állam funkciói a következők szerint módosultak (Jenei, 1999):

1.sz. táblázat

Az állam funkciói	
<i>Rendszerváltás előtt</i>	<i>Rendszerváltás után</i>
A gazdaság megszervezése	Jogi keretek biztosítása
Kulturális-tanító jellegű	Kisebb hangsúly az ideológián
Védekező	Védekező, blokkosodás nélkül
A társadalom integrációja	A polgári társadalom újraépülésének támogatása

A politikai változások alapvető gazdasági és közigazgatási változásokat is magukkal hoztak:

- A piacgazdasági intézményrendszer megteremtése (tulajdon és bankrendszer átalakítása);
- A közigazgatás szervezetének és működésnek a piacgazdasági és demokratikus követelményekhez való igazítása;
- A közszeaktor decentralizációja, az önkormányzati rendszer megteremtése;

- Jogi reformfolyamat – dereguláció.

A közszektor reformok első lépcsőjében tehát a feladat a nyugati országokra jellemző intézményrendszerek megteremtése volt és csak a második lépcsőben beszélhetünk az OECD országokkal összehasonlítható indíttatású, célú és tartalmú közszektor menedzsment reformokról. A reformok második szakasza már nagyobb hangsúlyt helyezhetett az új típusú központi és önkormányzati igazgatás és közszolgáltatások működési, anyagi és személyi feltételeinek kialakítására, a születő polgári társadalom és piacgazdaság igényeinek megfelelően.

Kelet-Európai összehasonlításban Magyarországnak „könnyebb dolga” volt, mint egyes poszt-szocialista országoknak, hiszen a piacgazdaság kezdeti elemei már a nyolcvanas években jelen voltak a magyar gazdaságban (adórendszer, társasági szabályozás).

III. 5. Összefoglalás

A II. és III. fejezet bemutatta, hogy a közszektor-menedzsmentet tanulmányozó kutatók által alakított és követett különböző irányzatok mely kérdésekről folytatnak vitát. A teljesség igénye nélkül – összefoglalva - ezek a következő témák:

- a menedzsment (üzleti szektorból átvett, piaci típusú, privatizációs) reformok bevezetése közvetlenül a társadalmi-gazdasági környezet kedvezőtlen változásának **vagy** politikai döntésnek köszönhető-e;
- a menedzserialista reformok egyértelműen sikeresnek ítéltetők **vagy** a tapasztalatok legfeljebb vegyesnek nevezhetőek;
- a menedzserialista reformok alkalmazásának mintája a hasonló kiinduló problémák miatt nemzetközi szinten konvergál **vagy** a közigazgatás hagyományai, a társadalmi, gazdasági, politikai környezet hatására a reformok formái eltérnek országonként;

A magyar reformok empirikus vizsgálata (VI. fejezet) az előbbi kérdések megválaszolásához is adalékul kíván szolgálni.

IV. FEJEZET

A KÜLÖNBÖZŐ REFORM-TRENDEK BEMUTATÁSA

IV.1. Reformtrendek a közszektorban - bevezetés

Ahogy a közszektor XX. századi rövid történetében és a szakirodalom összefoglalásában ismertetésre került: az országspecifikusságot hangsúlyozó, kulturista irányzat szerint – melyet az utóbbi időszak empirikus kutatásai is alátámasztani látszanak – a közszektor menedzsment reformok nem egységes tartalommal és formában kerültek bevezetésre egyes országokban, hanem a reformcsomagok összeállítását befolyásolta az ország gazdasági-társadalmi-politikai környezete, kultúrája, hagyományai, közigazgatási rendszere.

Jelen fejezetben – részben előbbieik alátámasztásaként is - szakirodalom-kutatásra építve bemutatásra kerülnek a fejlett országok közigazgatási korszerűsítése során leírt reformtrendek. Az irodalom-ismertetőben már hivatkozott forrásokra építve ismertetésre kerülnek a közszektor-reformok elmúlt húsz évi történetének legfontosabb irányzatai és egyes OECD országok ábrázolásra kerülnek a trendek koordináta rendszerében. A következő fejezetben pedig a jellegzetes trendeket mutató ország-csoportokból kerül kiválasztásra egy-egy ország, melynek reformfolyamatai részletesebben bemutatásra kerülnek, Magyarország jellemzőivel együtt. A reformirányzatokra jellemző egy-egy „minta-ország” kiemelése az alábbi szempontok alapján történt:

- Magyar szemszög miatt európai országok;

- A jellemző közigazgatási kultúrákból legalább egy-egy (Rechtstaat; Civil Culture);
- Kulturális ill. földrajzi ország-csoportonként egy-egy ország (Angolszász, Latin, Benelux, Skandináv).

Ebben a fejezetben tehát a közszektor reformok főbb trendjei kerülnek bemutatásra. Ennek keretében először a klasszikus modellek – mint a reformok kiindulópontjai - , majd egyes OECD országok közszektorával kapcsolatos főbb adatok (kiegészítve a rendelkezésre álló magyar információkkal), végül pedig az utóbbi húsz év közszektor reformjainak főbb jellemzői kerülnek ismertetésre.

A fejlett országok közigazgatási rendszerének szerkezetére és működési rendjére a legnagyobb hatással a bürokrácia-elmélet volt. A jogállami bürokráciához Franciaország és Németország közszektor felépítése áll(t) legközelebb, de a többi európai országban (és Észak-Amerikában) is a bürokrácia főbb szervezési elemei megtalálhatóak (Heady, 1979). Ezen közszektor rendszerek közös pontjai – bár sok belső variációval rendelkeznek – :

- a kormányzati szervezetek funkcionálisan specializáltak;
- a politikai döntéseknél racionalitásra törekszenek;
- a közszektor aktivitásának hatása az élet minden területére elér;
- a közérdek széles körben hatással van a politikai döntéshozásra;
- a közszektor a demokratikus politikai rendszer kontrollja alatt működik.

Ezen alapvető hasonlóságok mellett jól megkülönböztethetők a XIX. században kifejlődött közigazgatási modellek különböző válfajai. A jogállami közigazgatási rendszer fő reprezentánsai Franciaország és Németország. Jellemző rájuk, hogy mai közszektoruk a kontinentális jogállam alapjain jött létre, melynek jellemzője, hogy a közigazgatás a törvény uralma és szabályozottsága alatt áll illetve, hogy kialakításra került az önálló közigazgatási bírászkodás. Ebben a szemléletben a köztisztviselő csak akkor cselekedett (szabályozottan, szakszerűen, pártatlanul), ha a jogi szabályozás ezt lehetővé tette (Jenei, 1996).

Az angolszász országokban csak jóval később alakult ki a közigazgatási jog, a közszektor működése egyfajta „civil kultúra”-ra, a közérdek és igény követésére alapozott. Ennek hatása, hogy a közszektor nem került a jog „uralma” alá, a közszolgáltatások pedig jogi szabályozottság tekintetében alig különböznek az üzleti szektorétól.

A kettő között helyezkedik el - az angolszász közelítéshez közelebb - a skandináv országok csoportja, illetve a kontinentális csoporthoz közelebb a Benelux országok (mely utóbbi csoporton belül is számottevőek a különbségek). Más csoportosítás szerint önálló jogállami háttérű változatot jelent a francia példa melynek eredeti (szabályok és normák) formájához közelítenek az európai, mediterrán országok.

A közigazgatási kultúra „alapmodelljeihez” képest a XX. század – II. fejezetben ismertetett kihívásai sok eltérést eredményeztek, de a hagyományok

hatása ma is jól felismerhető. A közszeaktor szervezetei és folyamatai ma már nem szemléllhetőek statikusan, hiszen a gazdasági és társadalmi környezettel együtt folyamatosan változnak. Több kutatóintézet is megkísérelte egy-egy időpillanatban lenyomatát adni a közszeaktorban tapasztalható folyamatoknak, ezekből a vizsgálatokból kerül bemutatásra néhány az utóbbi években készült tanulmány eredménye.

IV.2. A közszeaktor pillanatnyi helyzetét bemutató összehasonlítások

Az alábbi táblázatok – terjedelmi akadályok miatt csak szűkített körben - egyes OECD országok közszeaktorának jellemzőit mutatják be. Elsőként a 2.sz. tábla az országok politikai-közigazgatási rezsímét mutatja be öt jellemző segítségével (ld. köv. oldalon).

2.sz. táblázat Politikai – Közigazgatási rezsim jellemzői néhány OECD országban:

	Államszerkezet	Végrehajtó hatalom	Miniszter – vez. köztisztviselő viszony	Adminisztratív kultúra	Politikai tanácsok forrása
Ausztrália	Szövetségi Koordinált	Többségi	Elkülönített	Közérdek	Köztisztviselő
Kanada	Szövetségi	Többségi	Elkülönített	Közérdek	Köztisztviselő
Finnország	Unitárius Decentralizált Fragmentált	Konszenzusos	Elkülönített, de Átpolitizált	Jogállamhoz közelít	Köztisztviselő
Franciaország	Unitárius Koordinált	Közbenső	Integrált, átpolitizált	Jogállami	Köztisztviselő
Németország	Szövetségi Koordinált	Közbenső	Elkülönített, de Átpolitizált	Jogállam	Köztisztviselők és néha akadémikusok
Hollandia	Unitárius Decentralizált Fragmentált	Konszenzusos	Elkülönített, de Átpolitizált	Változás alatt a Legalistából a pluralista felé	Széleskörű
Új-Zéland	Unitárius Centralizált	Többségi (96-ig)	Elkülönített	Közérdek	Köztisztviselők
Svédország	Unitárius Decentralizált	Közbenső	Elkülönített, de egyre jobban átpolitizált	Legalistából változik	Széleskörű
Egyesült Királyság	Unitárius Centralizált, (devolúciós foly.) Koordinált	Többségi	Elkülönített	Közérdek	Köztisztviselők, de bővülő kör
USA	Szövetségi Fragmentált	Közbenső	Elkülönített, de erősen átpolitizált	Közérdek	Nagyon széles körű
Magyarország	Unitárius, Decentralizált	Többségi	Elkülönített, de átpolitizált	Jogállami	Széleskörű

Pollitt-Bouckaert, 2000, p. 42. (kivéve Magyarországot.) Rövidítve

A táblázat is mutatja, hogy a parlamentáris demokráciára berendezkedett, fejlett piacgazdasággal rendelkező, keresztény kulturális hagyományú országokban is a politikai és közigazgatási rendszer felépítésének mennyi válfaja alakult ki. Csoportosítás esetén, a csoportokon belül csak jelentős eltéréseket is megengedve lehet valamiféle osztályozáshoz eljutni. A közszektor belső viszonyai tovább árnyalják ezt a képet.

3. Táblázat A közszeaktor szervezete néhány OECD országban

	Svéd	UK	Hollandia	Franciao.	Németo.	Finno.	<i>Magyaro.</i>
<i>Egységes állami szervezetek vagy ügynökségek</i>	Kormányzati ügynökségek	Ügynökségek	Ügynökségek és fél-kormányzati szervek	Felelősségi központok növekvő száma	Egységes	Ügynökségek, Állami Rt.-k	Többségében egységes
<i>Belső kapcsolatok (központi – helyi kormányzatok)</i>	Relatív önálló önkormányzati rendszer	Önkormányzati rendszer központi kontrol alatt; devolúció: (wales-i és skót parlament)	Alkotmányos garanciák az önkormányzat oknak	Növekvő centralizáció	Önálló tartományi és önkormányzati szint	Önálló önkormányzati szint	Relatív önálló önkormányzati rendszer
<i>Jogi normák szerepe</i>	Ügynökségi autonómiát tv. garantálja	Jogi normák szerepe másodlagos	A hatáskörök széleskörű szabályozottsága	Legalista	Legalista	Jogi normák szerepe csökkenő	Jogi normák szerepe jelentős
<i>Emberi erőforrás gazd.</i>	Decentralizált	Decentralizált, rövid szerződések növ. szerepe	Decentralizált, rugalmas	Élethivatas biztonsağa; versenyvizsga felvételi	Decentralizált felvétel; élethivatas	Növekvő decentralizáció	Decentralizált

Forrás: Flynn-Strehl, 1996; OECD, 1997 (kivéve Magyarország);

A táblázatban szereplő adatok már tükrözhetik néhány közszeaktor reform hatását, hiszen a kilencvenes évek közepéről származnak. A táblázatban leírt szervezeti rendek eltérősége is alátámasztja azt, hogy a sokszor önkényes (közszeaktor-jelleg) csoportosítás alapján milyen eltérő országok kerülnek egy csoportba. A 4 sz. táblázat egyes OECD országokban a közszeaktor méretéről ad tájékoztatást.

4.sz. Táblázat OECD országok közszektorának relatív mérete

	Ausztr ia	Ausztr alia	Finno.	Franci a	Német	Hollan dia	Portug alia	Új Z.	Svéd	UK	USA	Magya ro
Népesség, millió 1996	8	18	5	58	82	15	10	3.6	9	59	267	10,4
GDP/fő EzerUSD 1996	21	22	24	26	29	25	13	18	28	19	28	9,5
Közszektor/t eljes foglalkozta- tottság, % 1996	17	15	23	25	13	12	18	14	32	14	15	22,8
Közszektor költés/GDP, % 1995	53	36	55	54	48	48	44	39	63	44	33	49

Forrás: OECD, 1996-1999; IMF 2000a (GDP vásárlóerő értéken)

IV.3. A közszektor reformfolyamatok főbb stratégiai és módszerei

Pollitt és Bouckaert megállapítják, hogy nem csak a reformok kiindulópontjai, de legtöbbször céljai is eltérnek egyes országokban. A reformok céljai között lehetnek a közszolgáltatások minőségére, a közszektor szervezetek teljesítményére, a költségek csökkentésére, a kormányzati tevékenység elfogadottságának növelésére vagy a közszektor ellenőrizhetőségének javítására vonatkozó célok is. Ezért nem csoda, ha az országok más-más stratégiát ill. más-más módszereket alkalmaznak a közszektor reformok végrehajtása során. A politikai vezetők a kihívásokra adandó válaszként több utat is választhatnak, azonban ezek mindegyike besorolható az alábbi fő megközelítések, alapstratégiák vagy ezek kombinációi közé (Pollitt-Bouckaert, 2000):

- Fenntartás: A hagyományos (adminisztratív és jogi) kontrol funkciók megerősítését jelenti pl. a kiadások és létszámfelvétel befagyasztása mellett;
- Közszektor Modernizáció: Gyorsabb rugalmasabb módszerek bevezetését jelenti, melynek egy része az üzleti szektorból is érkezhethet, azonban a közszolgálat rendjét alapvetően nem borítja fel „csak” módszereit újítja meg. Általában együtt jár a deregulációval (ami a köztisztviselőt felszabadítja az túlszabályozás alól) vagy az állampolgári részvétel módszerével (ami bevonja az ügyfelet a közszektor folyamatokba);
- Piacosítás: Közszektor szervezetek közti és azokon belüli verseny erősítése a színvonal növelés érdekében;
- Minimalizálás: A közszolgáltatások, és a közszolgáltató szervezetek nagyarányú privatizációjával, a közszektor méretének jelentős csökkentése.

A kiindulóponttól függően és a célokhoz képest lehetne kiválasztani a megfelelő stratégia-kombinációt, melyhez az alkalmazott módszerek más-más együttese kapcsolódik. Sokszor azonban a politikai döntéshozók nem stratégiák között választanak, hanem az aktuális politikai érdek szerint döntenek a közszektor szervezeteinek, folyamatainak módosításáról.

IV.4. Közszektor reformtrendek bemutatása

A következő táblázat az OECD jelentései alapján – terjedelmi okokból néhány kiválasztott országra vonatkoztatva - összefoglalja, hogy mely országokban

milyen – a közszektor méretét és működését befolyásoló - reformok kerültek bevezetésre 1980 és 1993 között (Naschold, 1996).

5. sz. táblázat Egyes fejlett országok által alkalmazott reformmódszerek

	Finn	Svéd	Holland	UK	Új-Z.	Német	Ausztria	USA
Piaci típusú módszerek	+	+	+	++	++	+	+	+
Privatizáció	-	+	+	++	++	+	+	+
Stratégiai Menedzsment	+	+	+	++	++	-	-	-
Decentralizáció	+	+	++	+	+	-	-	-
Kormányzati ügynökségek létrehozása	+	++	++	++	++	-	+	+
Eredményorientáció	++	++	+	++	++	-	-	+

++: széles skálájú reformkezdeményezés +: korlátozott reformkezdeményezés; -: nem kezdeményeztek reformot

Forrás: Naschold, 1996 p.21.;rövidítve

Az ábra is illusztrálja azokat a megállapításokat, hogy a piaci típusú reformok elsősorban az angolszász országokra jellemzőek, a skandináv és a Benelux államokra a decentralizáció a civil együttműködés erősödése jellemző, a (korábbi) klasszikus jogállamokban a központi kormányzati szinten is megindultak a reformok, de jellemzően szűkebb körben és kisebb lépésekben.

Pollitt és Bouckaert vizsgálata szerint Németország (szövetségi kormányzata) a „fenntartó” stratégiát folytatja, úgy, hogy a meglévő struktúrákat és folyamatokat javító lépéseket tesz. Kanada, Finnország, Franciaország, Hollandia és Svédország a „modernizálók” csoportjába került, mivel ezek az országok bár hisznek az állam jelentős szerepében, de alapvető változásokat tartottak szükségesnek, mint: >

- a teljesítmény- vagy eredmény-központú költségvetési tervezés;
- a teljesítményértékelés bevezetése;
- a közszolgálati jogviszony szabályozásának lazítása;
- nagymértékű decentralizáció a központi kormányzattól az önkormányzatok felé;
- stratégiai tervezés bevezetése.

Ezen a csoporton belül is eltérő hangsúlyt kap egyes országokban két irányzat: a piacosítóké és a decentralizálóké (utóbbi példáit ld. fent).

A „piacosítók” csoportjába tartoznak Ausztrália, az Egyesült Királyság és Új-Zéland, ahol a jellemző módszerek:

- a közszektoron belüli verseny erősítése, a közszolgáltatások ellátásának belső-külső megversenyeztetése;
- az emberi erőforrás-gazdálkodás területén a szerződéses kinevezések és a teljesítménybérezés bevezetése;
- az üzleti-típusú vállalati formák (ügynökségek) bevezetése a közintézményeknél.

A minimalizáló stratégiát kizárólagosan egyetlen ország sem követi, az USA pedig a modernizáció és a piacosítás határára sorolható.

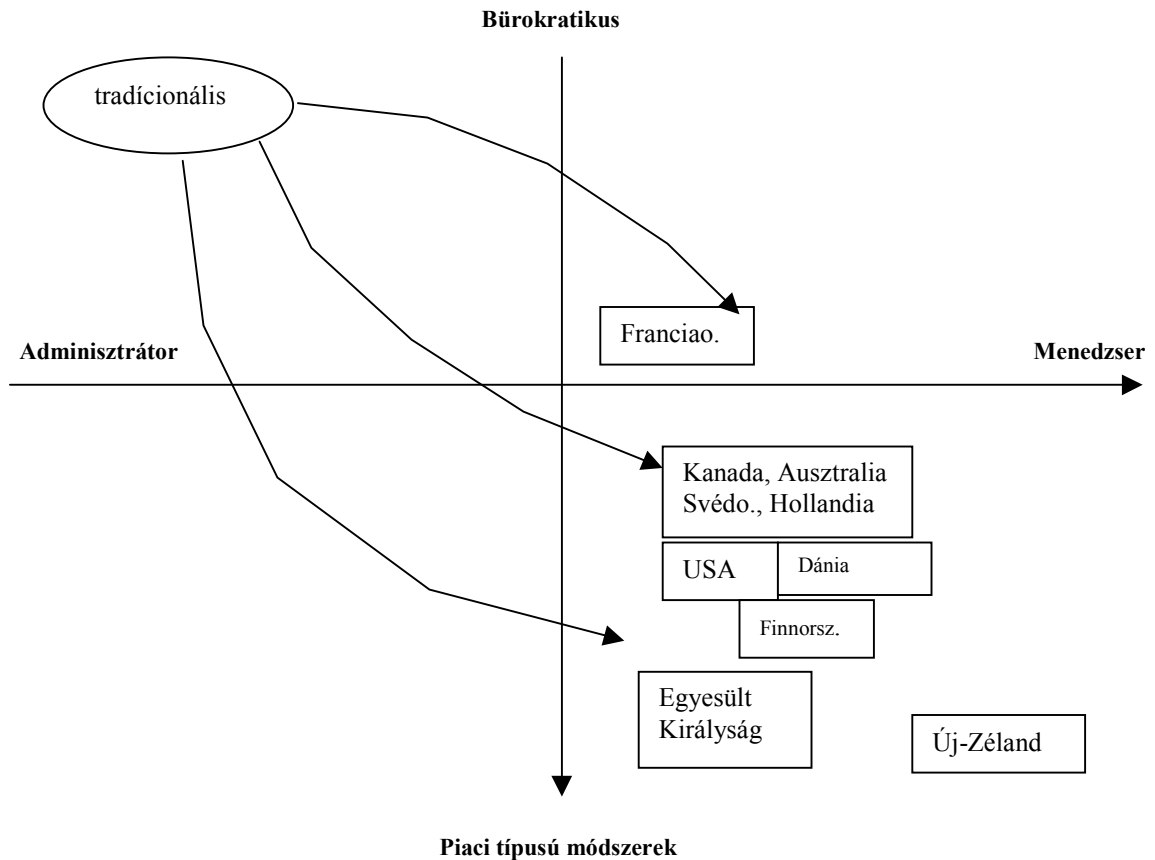
A közszektor szervezetében és folyamataiban a teljesítmény javítását szolgáló reformok, - amennyiben egyidejűleg alkalmaznánk őket - elmozdulást eredményeznének a klasszikus bürokrácia jellemzőiből kiindulva:

- A bürokratikus módszerektől a piaci típusúak felé;
- Az adminisztratív típusú köztisztviselőtől a menedzser felé;
- A központosított (vertikálisan) centralizált és (horizontálisan) egyesített szervezeti felépítéstől a decentralizált és/vagy önállósított döntéshozó közszervezetek felé.

Az első két elmozdulás egyidejűsége esetén a vezető köztisztviselők nagyon rugalmas (az üzleti szektorra jellemző) helyzetbe kerülnek. A harmadik pont szerinti változás pedig még a közintézmények közötti programkoordinációt is feláldozza a nagyobb autonómia, de egyidejűleg a követhető felelősség és eredmény-kontrol érdekében. Természetesen ezen elmozdulások egyidejűleg és letisztult formában sehol sem fordulnak elő. A következő két ábra bemutatja, hogy egyes OECD országok hol helyezkednek el az előbbieken ismertetett „koordináta rendszeren” belül.

A 2. ábra a feltüntetett országok – a reformfolyamatok alapján történő - elmozdulását mutatja be a tradicionális közszektor mechanizmustól a menedzserialista felé. A vízszintes tengelyen az adminisztrátor, a menedzser típusú köztisztviselői magatartással kerül párba állításra, a függőleges tengelyen pedig a közszektor klasszikus bürokratikus működése a piaci típusú módszerekkel kerül szembe:

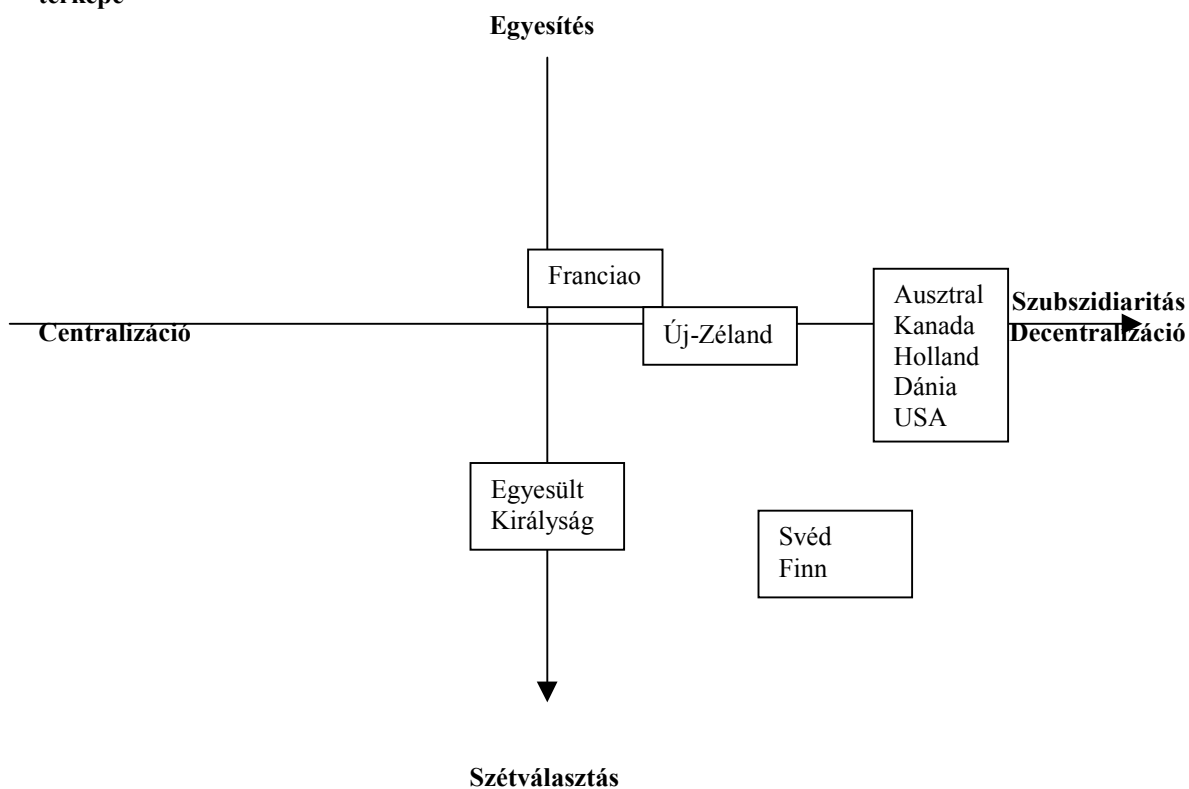
2.sz. Ábra Bürokráciák és piacok, adminisztrátorok és menedzserek: az országokénti változások térképe



Forrás: OECD, 1997

Az 2. sz. ábra szerint - a piaci típusú módszerek alkalmazásában - az angolszász országok járnak az élen. Az is megállapítható, hogy a szabályokat és normákat követő klasszikus adminisztratív megközelítésből (mellette vagy helyette) az igényekre és az eredményre jobban ügyelő menedzser típusú magatartást lehetővé tevő vezetési-szervezési rendszer valamely mértékig kialakításra került minden (a vizsgálatban szereplő) fejlett országban.

3. sz. ábra Egyesítés vs. szétválasztás és centralizáció vs. decentralizáció: néhány OECD ország térképe



Forrás: OECD,1997

A 3. sz. ábra megerősíti, hogy decentralizációban Hollandia és a skandináv országok járnak élen, míg a közintézmények közötti koordinációs kapcsolatok szétválasztására csak óvatosan vállalkoznak a fejlett országok. Az önállósult, eredmény-orientált ügynökségek ill. közvállalatok létrehozásában - relatíve - Svéd és Finnország vezet.

Loughlin és Peters elvégezte a különböző állami berendezkedések és a az adminisztratív reformok kompatibilitás vizsgálatát - elsősorban logikai elemzéssel – az államtípus makro-változói és a jellemző reformtendenciák összevetése alapján (Loughlin-Peters, 1997). Az általuk készített táblázat bemutatja a főbb

állam-modellek és az egyes jellemző közszektor reformok intenzitása közötti összefüggést. (Megjegyzendő, hogy Loughlin –Peters próbálkozása az állammodell és a reformtípus következményszerű összekötésére csak egy idealizált világban lehet érvényes.)

6.sz. Táblázat Az államtípus és a közszektor reform kapcsolata

Reformtípus / Állammodell	Privatizáció	Emberi erőforrás menedzsment	Ügyfél orientáció	Felhatalmazás	Decentrali- záció, dekon- centráció	Pénzügy menedzsment
Germán	Közepes	Alacsony	Alacsony	Alacsony	Magas	Magas
Napoleoni	Magas	Közepes	Alacsony	Közepes	Alacsony	Közepes
Angolszász	Magas	Magas	Magas	Alacsony	Magas	Magas
Skandináv	Alacsony	Alacsony	Magas	Magas	Magas	Közepes

(Löffler empirikus kutatásokra támaszkodva módosította Loughlin táblázatát, de megerősítette, hogy az állammodell és egyéb külső-belső adottságok hatással vannak az alkalmazott reformmintára./ Löffler, 1997)

Előbbiek alapján - a fejezet elején ismertetett szempontokat figyelembe véve - a következő országok kerültek kiválasztásra a reformfolyamatok részletes ismertetésére: Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, Hollandia, Finnország.

V. FEJEZET
A KIVÁLASZTOTT ORSZÁGOK REFORMFOLYAMATAINAK
BEMUTATÁSA –
Közszektor reformok az Egyesült Királyságban, Franciaországban,
Németországban, Finnországban, Hollandiában és Magyarországon.

Jelen fejezetben a kiválasztott OECD országok és Magyarország közszektor menedzsment reformjai kerülnek bemutatásra, irodalomkutatás ill. Magyarország esetében - részben - empirikus vizsgálat alapján. A főbb adatok forrásai az adott országok Pénzügyminisztériumai, Statisztikai Hivatalai és az OECD adatbázisai voltak. A reformok bemutatása a következő bontásban történik:

- Az ország közigazgatási hagyományai;
- A közszektor felépítésének ismertetése;
- Az ország gazdaságának és a közszektor méretének változása (idősoros táblázat);
- Az 1980 óta bevezetett főbb közigazgatási, közszolgáltatási reformok (bevezetett szervezeti változások és módszerek leírása)

A terjedelmi korlátok miatt az adott ország közigazgatásának, gazdaságának bemutatása vázlatos és nem tér ki a törvényhozás felépítésére, működésére (ld. V/1-6. alfejezet, országonként). A reformfolyamatok összehasonlítása mellett (ld. V/7. alf.) azok következményei (az eredmények, hatások bemutatása, amennyiben rendelkezésre áll adat) is külön (V/8. alf., p.136) ismertetésre kerülnek.

V.1. Német Szövetségi Köztársaság

(a) A német közigazgatás alapjai:

A német demokrácia kialakulásának folyamata alapvetően különbözött a legtöbb európai demokrácia történetétől. Németországban a domináns kultúra kialakulása, az iparosodás, a nemzeti határok kijelölése, a demokrácia kialakulása megkétszerezte jelentőségét. A mai közigazgatás alapjai a Bismarck által életre hívott Második Német Császársághoz nyúlnak vissza. Ebben a hierarchikus rendszerben a törvénytisztelő polgárok szerepe a kormánytisztviselők utasításainak megfelelő viselkedés volt (Almond-Powell, 1996). A német közigazgatásban a jogtudomány sokáig visszaszorította a közigazgatás politikai és szervezetelméleti vizsgálatát. „...Max Weber közigazgatás szociológiája visszhang nélküli, igazából amerikai karrierje után lesz ismert Németországban. Otto Mayernek, a közigazgatási jogdogmatika kidolgozójának árnyékában minden más irányú kutatási szemlélet elsorvad. (Lőrincz, 1996a; p.7.)” Az ötvenes évektől jelennek meg amerikai, francia hatásra a politikatudományi és a szervezetelméleti megközelítés elemei. A közszolgáltatások ellátásában azonban – különösen önkormányzati szinten - a piaci típusú verseny- és hatékonysági módszerek évtizedek óta jelen vannak.

(b) A német közigazgatás és a közszektor felépítése

Németország sokcentrumú közigazgatási struktúrával rendelkező föderatív szövetségi állam, melynek élén erős pozícióval rendelkező szövetségi kancellár

áll. Az országot 16 tartomány alkotja, melyek mindegyike saját alkotmánnyal, parlamenttel, kormánnyal és közigazgatással rendelkezik.

A német közigazgatás három szintből áll, melyek: a szövetségi, a tartományi és az önkormányzati. A szövetségi kormányzat elsődleges feladata a jogalkotás. A szövetségi közigazgatási feladatok a tartományokra lettek átruházva. Az önkormányzatok széles jogkörrel rendelkeznek a helyi ügyekre vonatkozóan. A sokcentrumú közigazgatáson belüli koordinációt az Alaptörvény (alkotmány) rendelkezései ill. a politikai pártoknak az egész országra kiterjedő rendszere biztosítja.

A közfeladatokból a szövetségi szint látja el a külügyi szolgálatot, a szövetségi pénzügyek intézését, a postai szolgálatot, a szövetségi vasúti, vízi út, légiforgalom-irányítás szolgáltatásokat ill. fenntartja a fegyveres erőket és a határőrséget. A közigazgatási, hatósági feladatok jelentős részét a tartományi szint látja el és legtöbbször az oktatási feladatok is itt jelentkeznek. Az önkormányzatok esetében a települési önkormányzatok erejét meghaladó közszolgáltatásokat - ami esetenként változó feladatot jelent (pl. kórházak) – a megyei önkormányzat látja el. A települési önkormányzatok látják el általában szociális, kulturális szolgáltatások, a közüzemi ellátás feladatait, de bármely helyi közügy intézését felvállalhatják.

Az Alaptörvény alapján a közigazgatás mindegyik szintje maga vállalja tevékenysége terheit, melyet az adott közigazgatási szinten kivetett ill. közös

adókból finanszíroznak. Azonban előfordulnak a kormányzati szintek közötti transzferek is.

A közigazgatásban egységes (alkotmányos státuszú) közszolgálat került kialakításra. A köztisztviselők jogállását a közjog szabályozza, így a kormány bármely szintjén foglalkoztatott köztisztviselő jogállását, bérét, nyugdíját szövetségi törvények szabályozzák. A közalkalmazottak foglalkoztatása kollektív szerződés vagy magánjogi szerződések alapján történik. (OECD, 1992)

(c) Németország gazdaságának és a közszektor méretének változása

7. sz. Táblázat

	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998
GDP/fő, USD ¹	8234	11840	15976		20871(1995)		22998
GDP növekedése %p.a.		1.2 ²	3.4 ³	2.2	2,3	0,8	2,2
Közszektorköltés/GDP, %	46.5	45.6	43.8	45,1	46,0	47,3	45,6
Közszektor foglalkoztatottság a teljes fogl. %-ban	14.6	15.5	15.1		13.2	12.9	12.6

Forrás: Analytical Databank, OECD, 2000; IMF Government Financial Statistics, 2000

A táblázat adatai azt mutatják, hogy Németország nemzetközi összehasonlításban is erős gazdasága, ha lassú ütemben is, de fokozatosan erősödik. A közszektor méretét létszámban 1985-től kezdődően sikerült csökkenteni ill. a szektor költségét az 1980-as évek szintjén tartani (a GDP-hez viszonyítva).

¹ vásárlóerő-értéken(P.P.P.)

² 1980-1985 éves átlag

³ 1985-1990 éves átlag

(d) Közszektor reformok

A szabályok szerinti (jogállami típusú) kormányzás – szemben az eredményközpontú technikákkal - továbbra is domináns Németországban. Emiatt a költségvetési tervezésből legtöbbször hiányoznak a teljesítmény mérőszámok, az ellenőrzési mechanizmusok fejletlenek, a teljesítménybérézés ritkaság. A német gazdaság ereje ellenére – az újraegyesítésből adódó költségek (és munkanélküliség) hatására – a jóléti állam szociális költségeinek mértéke relatíve jelentős. (A szociális feladatok helyi szinten jelentkeznek ezért a munkanélküliség nyomása is az önkormányzatokat terhelte). A közszektor mérete az összes foglalkoztatottak ill. a GDP arányában is az OECD országok alsó harmadába sorolja Németországot. (Naschold, 1996).

Az 1980 utáni közszektor reformokra a „fenntartó” stratégia jellemző, azaz a bürokratikus, szabályok szerinti kormányzás stabilizálása, javítása a hatékonyság és minőség növelése. A nyolcvanas évek közepétől korlátozott mértékben, de beindult a közvállalatok ill. közfeladatok privatizációja és az ügyfél-orientáció módszerei is megjelentek (leginkább az autonóm, helyi önkormányzati szinten) (Klages, 1997).

Az erős gazdaság mellett a jóléti állam terhei nem jelentettek olyan indokot, ami miatt átfogó reformot kellett volna indítani a német közszektorban (kivéve az önkormányzatok egy részét). A hagyományosan decentralizált német közigazgatás pedig – már korábban is - teljesítette azt az elvárást, ami pl. az angolszász vagy skandináv országok számára decentralizációs modernizációt

igényelt. Kivételt képez a volt NDK öt tartománya, ahol az újraegyesítés után gyors ütemben bevezették az ország nyugati felére addig is jellemző közigazgatást, ami sokszerű változást jelentett, azonban lehetőséget teremtett olyan korszerűsítési módszerek bevezetésére is, melyek alkalmazását a nyugati oldalon a meglévő struktúrák statikussága akadályozza. (Az egy országon belüli „másolás” a többi poszt-szocialista országra jellemző - hosszabb-rövidebb - alkalmazkodási időszakot is minimalizálta).

A reformok, tehát elsősorban helyi szinten jelentkeztek, és egyfajta alulról-felső kezdeményezésként értékelhetőek, melynek helyről-helyre változó, de legjellemzőbb elemei:

- eredményközpontúság növelése a költségvetésben;
- ügyfélközpontú módszerek bevezetése;
- minőségi sztenderdek alkalmazása;
- vállalkozásba adás; teljesítmény-szerződések megkötése stb. (Naschold-von Otter, 1996; Löffler, 1997; Pollitt-Bouckaert,2000).

Az új módszereket – melyek legalább egy részét a legtöbb német nagyváros bevezette - a KGSt, az „Adminisztratív Folyamatok Egyszerűsítésének Önkormányzati Ügynöksége” propagálta.

Szövetségi szinten 1995-1996-ban jelentek meg a kormányzat karcsúsítására vonatkozó kezdeményezések, melyeket a „Karcsú Állam Tanácsadó Testület” koordinált. A reform célja szövetségi szinten: az állam szerepének korlátozása az alapvető feladatokra; a szövetségi feladatok

újrágondolása és egyes feladatok elhagyása vagy decentralizációja; a köztisztviselői létszám csökkentése (OECD, 1998b). Az említett kezdeményezések konkrét intézkedések formájában történő bevezetése jelenleg is folyamatban van.

Összességében Németországra a fenntartó, a meglévő bevált módszereket továbbjavító stratégia jellemző szövetségi és tartományi szinten, azonban a helyi önkormányzatoknál megjelentek egyes modernizációs módszerek, melyek azonban nem változtatták meg alapvetően a szabály-orientált, jogállami kormányzási elvet. A reformok hatásairól nem készült önértékelés Németországban.

V.2. Franciaország

(a) A francia közigazgatás alapjai

Az I. Köztársaságtól kezdődően a francia államra a nagymértékű központosítás volt jellemző. Franciaországban az igazgatási jog egyeduralmát a francia polgári forradalom eszméi, illetve a napoleoni korszak államszervezési modelljének alapelvei együttesen, egymást erősítve idézték elő.

Az állampolgári jogegyenlőség, a polgári szabadság formális jogi védelméhez, a centralizált állam működtetéséhez a jog nélkülözhetetlen eszköznek bizonyult, sőt egészen az első világháborúig szinte a közigazgatás egyetlen eszköze volt (melyben, így a jogászok egyeduralmukodóvá váltak) (Legendre, 1968). A világháborúk közötti időszakban, de

különösen a II. Világháború után egyértelművé vált, hogy a jog nem elégséges eszköz az állami feladatok megoldásához ill. az igazgatási jog nem tud magyarázatot adni számos társadalmi, politikai, közigazgatási problémára. A hatvanas évek elején elsősorban amerikai hatásra immár határozottan jelentek meg a szociológiai, szervezési megközelítések is a francia közigazgatásban, azonban a jog primátusa ma is érzékelhető. (Lőrincz-Nagy-Számel, 1976)

(b) A francia közigazgatás és a közszektor felépítése

Franciaország oszthatatlan, világi, demokratikus és szociális köztársaság. A közhatalmi szervek felépítése és működése – az V. köztársaságot létrehozó – 1958. évi alkotmányon alapul, mely pedig a korábbi alkotmányra és az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatára épít. Az V. köztársaságot a végrehajtó hatalom megerősödése jellemzi, azzal együtt, hogy a parlamentáris rendszer alapvető jellemzői megmaradnak, tehát a Kormány a Nemzetgyűlésnek felel, melyet viszont a Köztársasági elnök feloszlathat. (OECD, 1992)

Franciaországban erős elnöki rendszer került – részben a megosztott, labilis politikai paletta hatására - kialakításra, azaz a közvetlenül választott köztársasági elnök a protokolláris elnöki feladatok mellett a végrehajtó hatalom aktív részese is: kinevezi a legfelső szintű polgári és katonai vezetőket, elnöklí a Minisztertanács (ami nem azonos a kormánnyal) üléseit, mely a kormányzati döntéshozatal végső fóruma. Az elnök a külpolitika irányítója is. Ezáltal a végrehajtó hatalom megoszlik az elnök és a az általa kinevezett (általában a

parlamentari többséghez tartozó) miniszterelnök között. Az alkotmány szerint a kormány határozza meg az ország politikáját, végzi a jogszabályalkotást. A kormány a Nemzetgyűlésnek tartozik felelőséggel.

Az államot a régiókban és megyékben a prefektusok képviselik, akik a Belügyminisztérium irányítása alatt nagy hatáskörrel működnek. Területükön - a kormány és a minisztériumok képviselete mellett - koordinálják (néhány kivétellel) az államigazgatási szervek működését, jogi kontrollt gyakorolnak az önkormányzatok döntései felett (hatáskörük az utóbbi idők decentralizációs folyamata nyomán némileg csökkent). Az önkormányzatokat választott testületek irányítják. A rendszer háromszintű: regionális, megyei és helyi. A 22 (tengerentúli területeket nem számítva) regionális önkormányzat gazdaságfejlesztési, foglalkoztatáspolitikai, infrastrukturális feladatokat lát el ill. fenntartja a gimnáziumokat. A 96 megyei önkormányzat ellátja a középfokú (pl. szakközépiskola), a 36000 település pedig az alapszintű közszolgáltatásokat (pl. ált. iskola).

(c) Franciaország gazdaságának és a közszektor méretének változása >

8.sz.táblázat	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998
GDP/fő, USD ¹	9274	12804	17358			20402('95)	21150
GDP növekedése %p..a.	3.1 ²	1.5 ³	3.1 ⁴	1.3	2.83	1.5	3.2
Közszektor költés/GDP, %	45.6	51.7	49.3	52.0	54.0	53,8	52,3
Közszektor foglalkoztatottság %	20.6	23.3	23.1	23.5	24.9	24.9	24.5

Forrás: OECD, 1999 Economic Outlook No.66; IMF Government Financial Statistics, 2000

¹ vásárlóerő-értéken(PPP)

² 1975-80 éves átlag

³ 1980-85 éves átlag

⁴ 1985-90 éves átlag

A növekvő gazdasághoz képest a közszektor mérete, ha lassan is, de rendszerűen növekszik, amit alátámaszt a közszektorban foglalkoztatottak számának növekedése is. (A francia közszektor reformok nem célozták a közszektor különösebb leépítését.).

Az erős gazdaság ellenére Franciaország jelentős (10% körüli) munkanélküliséggel küzd immár egy évtizede.

(c) Közszektor reformok Franciaországban

Az erős közigazgatási jogra épülő francia közszektorban nem meglepő, hogy a legfontosabb reform-kezdeményezések jogszabály formájában „felülről” érkeznek. A francia közszektor menedzsment reformok azonban nem az angolszász divatot követik, bár egyes az üzleti adminisztrációtól átvett elemek a 90-es évek második felében már megjelentek. A reformokra első lépésben a dekoncentráció (nyolcvanas évek), majd a modernizáció a jellemző (kilencvenes évek).

1983-ban került jóváhagyásra az a jogszabály, amely alapján a decentralizációs és dekoncentrációs folyamatok elindultak. A decentralizáció egyes hatáskörök átadását jelentette az önkormányzati szintre, a dekoncentráció pedig a kormányzati szervek területi irodái kompetenciájának növekedését eredményezte.

1989-es rendelkezések („Rocard circular”) tették lehetővé a „felelősségi központok” és ügynökségek létrehozását egyes közszolgáltató és közigazgatási közintézmények helyett. A rendelkezések főbb céljai a következők voltak: a teljesítmény javítása a közszektor intézményekben; a felelősség és ellenőrizhetőség növelése; a kötelező program-értékelés bevezetése; a szolgáltatások minőségének javítása; a vezetés és a beosztottak közötti kapcsolatok javítása. A célok elérése érdekében a tisztázták a szervezetek feladatkörét és tevékenységük céljait, megnövelték a vezetői autonómiát, de növelték az eredményért való felelősséget is. (OECD, 1997).

1995-ben a reformok újabb lendületet kaptak, az alábbi rendelkezések ill. célok kitűzése mellett:

- minden dekoncentrált közszolgáltatást felelősségi központokban kell ellátni (1996-tól minden prefektúra is felelősségi központtá vált);
- kísérleti esetekben szolgáltatási szerződések bevezetése;
- a teljesítmény ellenőrzés javítása;
- az ügyfélközpontúság erősítése, közszolgálati charta megalkotása.

A teljesítmény javítása érdekében az oktatás esetében összehasonlító teljesítménymérést vezettek be, a közművek területén pedig minőségi és mennyiségi célokat tűztek ki. Több közszolgáltatásnál is bevezetésre került a teljesítménymérés, és a fogyasztói elégedettség mérése.

Az utóbbi évek fejleménye, hogy a felelősségközpontok többsége az anyaminisztériumokkal közszolgáltatási szerződést köt ill. egy másik átfogóbb szerződést a központ hatásköréről a közszolgálati- a pénzügy- és az anyaminisztériummal. A központok nagy része globális költségvetési jóváhagyást kap amelyen belül szabadon – a szerződéses célnak megfelelően – gazdálkodik. Kivételt képeznek a bérkérdések, mivel a közszolgálat bérezése ma is sztenderdizált és központosított.

A központok által kötött szolgáltatási szerződések meghatározzák a szolgáltatás célját és az elvárt, mérhető eredményt, lehetővé teszik a helyi vezetők költségvetési felelősségének és hatáskörének növelését, a hatékonyságnövelés érdekében lehetővé teszik rugalmas – a helyi viszonyokhoz igazított - vezetési módszerek alkalmazását. (Flynn-Strehl, 1996)

Az előbbiekkal párhuzamosan növelték a prefektusok lehetőségét a nemzeti szintű közszolgáltatások ellátásának helyi szintű koordinálására.

Bár a rendelkezések központilag – a miniszterelnök kezdeményezésére - születtek, azonban keretjellegek voltak, és lehetőséget adtak a helyi kezdeményezések érvényesülésére. Különböző központi tanácsadó és ellenőrző szervezetek segítették a reformok bevezetését ill. ellenőrzik végrehajtásukat. Az ellenőrzés azonban még mindig leginkább a formális szabályok, jogszabály-központúság alapján és nem a tényleges teljesítményre összpontosítva történik.

A közintézmények, ügynökségek és felelősségi központok teljesítményével kapcsolatos információk egyre inkább nyilvánosságra kerülnek.

Teljesítménycélok elérését – más feladatai mellett - az Auditorok Tanácsa és az egyes minisztériumokon belül felállított osztályok végzik, az értékelések minőségét és függetlenségét pedig az Értékelések Tudományos Tanácsa felügyeli, garantálja.

Bevezetésre vár a teljesítmény-információk és a költségvetés-tervezési folyamat összekötése a teljesítmény-központú tervezés eléréséhez (a kiadásközpontúságtól elmozdulás az eredmény-orientáció felé) ill. a teljesítmény orientáció növelése a bérezésben.

Összefoglalva, Franciaországban a legfontosabb reformlépés a központi kormányzati hatáskörök egy jelentős részének dekoncentrációja volt az újonnan létrehozott „Felelősségi Központ”-ok részére, ami segítette a teljesítmény-kitűzés és ellenőrzés megvalósítását, ezáltal a közszolgáltatások színvonalának javítását, az intézmény működésének könnyebb ellenőrizhetőségét. A reform tartalma – a dekoncentrált feladatok körére vonatkozóan - azonban minisztériumról minisztériumra változott.

A további fejlődés szempontjából megoldandó probléma a szolgáltatási szerződések – egyelőre – hiányos specifikációja, a programszintű döntéshozó és a végrehajtó szervezetek (a szolgáltatási szerződések két oldala) nem kellő elválasztása, a köztisztviselői munkaviszony merev szabályozása. A közszolgáltatások területén még mindig erős a jogi orientáció az ügyfélközpontúsággal szemben (OECD, 1997).

V.3. Egyesült Királyság

(a) A brit közigazgatás alapjai

A stabil képviseleti kormányzás angol mintája – amely háromszáz éves hagyományokra tekint vissza - sok ország számára szolgált modellként, amikor kialakította saját kormányzati rendszerét - a volt gyarmatbirodalmon kívül is -, azonban a sajátos brit politikai szokások és kultúra miatt az eredeti modell csak kevés helyen maradt meg hosszabb ideig.

A politikai rendszer sajátossága a többségi kormányzás, amelyet elősegít a legjobban szereplő pártot preferáló választási rendszer. A többség vezére a miniszterelnök. A parlamentben stabil többséget biztosító választási rendszer miatt a valódi hatalom a kormány kezében van.

A jóléti közszolgáltatások megteremtésében az ország élen járt (1870-ben vezették be a kötelező alapfokú oktatást, a XX. század tízes éveiben a nyugdíjbiztosítás ill. a munkanélküli segélyezés rendszerét.) A viktoriánus kor végére Anglia hatékony, központosított, alkotmányos bürokráciával rendelkezett, amely képes volt megküzdeni az iparosodásból adódó kihívásokkal. Ezen rendszer erősségeit jelezte a világháborúk idején mutatott eredményes működése. (Almond-Powell, 1996)

Az Egyesült Királyság íratlan alkotmánya a törvények halmazából, bírói ítéletekből és szokásokból tevődik össze. Az alkotmány értelmezésére a parlamenti többség jogosult. A Korona a kormányzati hatalom szimbóluma,

azonban az uralkodó szerepe kizárólag ceremoniális. Bár az állam központosított, de a négy alkotmányos országrészben nincs egységes jogi vagy bírósági rendszer, eltérőek a rendőrségi, önkormányzati rendszerek és a delegált funkciók megoszlása is. Wales és Skócia a devolúciós program keretében 1999-ben „parlamentet” választhatott, mely több közszolgáltatás ellátását is felügyeli, de törvényhozási és adóztatási joga korlátozott. A jogrendszerben a közjog nem került elkülönítésre, és a közszolgálatban nem dominál a jogközpontúság. A köztisztviselői pozíciókban nem jogászok, hanem specialisták ülnek.

(b) A brit közigazgatás és közszektor felépítése

Az Egyesült Királyság unitárius állam bár az utóbbi két évben az országrészek lehetőséget kaptak korlátozott hatalmú helyi parlamentek megválasztására. A közigazgatás felépítése országrészenként változik.

A brit közigazgatás a parlamentarizmuson, az (elméletben) korlátozott hatalmú kormányon, a helyi önkormányzatiságon, a független bíróságon alapul. A parlamentet nem korlátozza semmilyen más hatalmi ág, azonban döntéseit a választási rendszer sajátosságai miatt szinte mindig a kormányzat előterjesztéseinek megfelelően hozza.

A kormány feje a miniszterelnök, aki az alsóházban többségben lévő párt vezetője, és teljhatalommal bír a miniszterek kinevezésében, leváltásában, a kormány szervezeti felépítésének meghatározásában. A minisztertanács (kabinet) max. 22 vezető miniszter bizottsága. A kabinet határozza meg a kormány

politikáját, koordinálja a minisztériumok munkáját. A minisztériumok száma 30. Számos – országrészenként változó - kormányzati funkciót Skócia, Wales és Észak-Írország esetében nem a szakminisztérium, hanem az országrész ügyeivel foglalkozó minisztérium lát el, melyet kabinetminiszter irányít.

Az Egyesült Királyságnak nincs prefektusi rendszere (össz-kormányzati szintű területi hivatalai), de több minisztérium is tart fenn országsszerte helyi irodákat. A helyi önkormányzatok elsődleges feladata az iskolai oktatás fenntartása, feladat-meghatározásuk nem „nyílt végű” azaz csak azon feladatokat láthatják el melyeket a törvény hatáskörükbe utal. Az egészségügyi ellátást az önálló Nemzeti Egészségügyi Szolgálat biztosítja. A jóléti szolgáltatások jelentős részét az önkormányzatok biztosítják.

(c) A brit gazdaság és a közszeaktor méretének változásai

9.sz. táblázat	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998
GDP/fő, USD ¹	7879	11404	15855				21675
GDP növekedése %p..a.	1.8 ²	2.1 ³	3.3 ⁴	-0.5	4.32	2.32	2.47
Közszeaktorköltés/GDP, %		44	41.8	45,2	44,7	43,0	40,0
Közszeaktor foglalkoztatottság a teljes fogl. %-ban	21.2	21.6	19.5	19.2	14.9	14.2	

Forrás: OECD, 1999 Economic Outlook No.66; OECD Analitical Databank; IMF Government Financial Statistics, 2000

Az Egyesült Királyság gazdasági ereje elmarad a legfejlettebb európai országokétól, gazdasági fejlődése pedig megegyezik azokéval.

¹ vásárlóerő-értéken(PPP)

² 1975-80 éves átlag

³ 1980-85 éves átlag

⁴ 1985-90 éves átlag

A közszeaktor mérete – fajlagosan – elmarad a fejlett országok átlagától. A nyolcvanas évektől kezdődően a bevezetett reformok hatására a közszeaktor mérete fokozatosan csökken.

(d) Közszeaktor reformok az Egyesült Királyságban

A brit kormányzati reformok egyszerre tartalmazzák a modernizáció és a minimalizálás elemeit. A reformokra nagy hatással volt az amerikai dominanciájú menedzsment-gondolkodás, mely az üzleti és a közszeaktor hasonlóságait hangsúlyozta. A legfontosabb reformlépések a nyolcvanas évek elejétől (Flynn-Strehl, 1996; Naschold, 1996; Politt-Bouckaert, 2000):

I. ütem: a veszteségek csökkentése

- közszolgálatban dolgozók számának csökkentése (1982-83; kb. 20 %)

II. ütem: A vezetési, szervezési folyamatok javítása, a hatékonyság növelése (1983-87):

- Közüzemi, állami vállalatok privatizációjának megkezdése (nyolcvanas évek eleje);
- Dekoncentráció: nagyobb döntési hatáskör és blokk költségvetés delegálása a kormányzati szervek területi, helyi hivatalai részére;
- Teljesítmény mérőszámok bevezetése és az ezek teljesítését ellenőrző Nemzeti Audit Iroda és az Audit Bizottság megalapítása.

III. ütem : Radikális reformok (1987-1997): >

- a „vevő és szolgáltató” elválasztása a közszektoron belül (szerződéses viszony kialakítása a szolgáltatás specifikáció javítása, a versenyeztetés előkészítése érdekében);
- Kötelező versenyeztetés bevezetése a helyi önkormányzati szolgáltatások ellátására;
- „Következő Lépések” reformjai: 1988-ban önálló vezetésű szolgáltató ügynökségeket vezettek be egyes közintézmények helyett (ill. azokból önállósulva), melyek jól meghatározható feladatokkal és ellenőrizhető célokkal rendelkeznek. Az ügynökségek létrehozásának céljai voltak: a teljesítmény ellenőrizhetőségének megteremtése, a politikai döntések és a végrehajtás elválasztása. Mára ezek az ügynökségek alkalmazzák a közszolgálatban dolgozók kétharmadát. Az ügynökségek teljesítménycéljait az illetékes miniszter határozza meg, a végrehajtásban azonban nagy a – pénzügyi, személyügyi, szervezeti – önállóságuk;
- 1991-ben került bevezetésre a szolgáltatási sztenderdek meghatározó és azok teljesítményellenőrzését lehetővé tevő Polgárok Chartája (42 főbb területen), amely az ügynökségeket és az önkormányzatokat is érinti. A hangsúly néhány – lényegesnek tekintett, de jól mérhető - teljesítmény mérőszám bevezetésén volt (OECD, 1997). A tényleges teljesítményeket ügynökségenként ill. önkormányzatonként rendszeresen nyilvánosságra hozzák. A Charta iránymutatást ad a közszolgáltatás minőségi sztenderdjére, a közszolgáltatással kapcsolatos információk nyilvánosságára, a szolgáltatók

közötti választás lehetőségének megteremtésére, a köztisztviselői szolgáltatási és ügyfélfogadási stílus normáira, a panaszok kezelésének módjára, a teljesítmény független ellenőrzésének szükségességére;

- A kormányzati feladatok áttekintése azok szükségessége, megversenyeztethetősége, és privatizálhatósága szempontjából.

A reformfolyamat a Thatcher kormányzat 1979-es színrelépésével kezdődött, legintenzívebb időszaka 1989 és 1993 között volt, és a közszektor átfogó átszervezését eredményezte. A Thatcher kormány politikájában mindvégig jelen volt a jóléti állam elutasítása és a közszektor leépítését – a privát szektor preferálását - szorgalmazó program (amit alátámasztott Keynes-iról a szigorú monetáris makrogazdasági politikára váltás ideológiája is). A reformok bevezetése egyértelműen felülről lefelé történt, egyfajta doktriner megközelítéssel. A reformok célja az „általánosnak” tekinthető: hatékonyság-, eredményesség-, ellenőrizhetőség-, minőség-, ügyfélközpontúság javításának együttese voltak (Pollitt et al, 1997).

Az 1997-ben hatalomra került Munkáspárti kormányzat, bár az átfogó menedzserialista reformok továbbfolytatását, a privatizációt, a közszektor csökkentését leállította, a korábbi lépéseket nem „csinálta vissza”, sőt egyes területeken (Polgárok Chartája) a program megújításra, erősítésre került.

A reformok hatásaival az Egyesült Királyság esetében foglalkoztak legtöbbet kutatóintézetek és elemzők. Ennek két fő oka van: egyrészt a reformok

itt voltak a legátfogóbbak és (Új-Zéland mellett) itt érintették a közszektor legtöbb területét, másrészt a reformok alapja egy olyan ideológiára alapozott retorika volt, ami rendkívüli eredményességet ígért: jó minőségű, olcsó, rugalmas közszolgáltatásokat. Mivel a változások mögött az akkori kormányzó erő politikai ideológiája állt a közszektoron belüli önértékelések többsége legalább „jó” eredményekről tanúskodott sokszor minden alátámasztás nélkül. A politika hajlamos arra, hogy a reformok pozitív hatásait kiemelje, azonban - ezzel szemben - a reformok költségét az Egyesült Királyságban sem mérték fel. A függetlennek tekinthető értékelések pedig, vegyes képet mutatnak a reformok következményeiről, azaz a reklámozott eredményeknek árnyoldalai is jelentkeztek.

V.4. Finnország

(a) A finn közigazgatás alapjai

Finnország 1809-ig Svédország része volt, majd Oroszország nagyhercegsége lett, növekvő autonómiát élvezve. A svéd hatás a mai közigazgatási rendszerben is érezhető. Az ország függetlenségét 1917-ben nyerte el. Írott alkotmánya több alaptörvényből áll. A finn közélet sajátja a kisebbségi jogok tisztelete és a fokozott konszenzuskeresés.(OECD, 1992)

(b) A finn közigazgatás és közszektor felépítése

Finnország tizenkét megyéből álló egységes állam. A finn közigazgatás mérete fajlagosan az OECD átlaga körüli.

A korábbi erős elnöki rendszert, a köztársasági elnök jogkörének fokozatos csökkentésével középhatalos elnöki pozíció váltotta fel. Az elnököt a nép választja, vezető feladata van a külpolitikában, a parlament által elfogadott törvények jóváhagyásában, választások után a miniszterelnök felkérésében, a miniszterek kinevezésében.

A központi kormányzat élén a kormányfő által vezetett államtanács áll, melynek tagjai a miniszterek. Összesen tizenkét minisztériumot 18 miniszter irányít, azaz egy minisztériumot szakterületi megosztásban több miniszter is vezethet. Az elnök nevében az államtanács készíti elő a parlament részére az törvényjavaslatokat. Az államtanács a közigazgatási bíráskodás fellebbviteli fóruma is. Finnországban a központi igazgatási funkciók (közigazgatás fejlesztés, személyzeti igazgatás stb.) zömét a Pénzügyminisztérium látja el.

A minisztériumok alárendeltségében, de nagy önállósággal működnek egy-egy szakterület (Adóhatóság, Levéltár, Lakásügy, Környezetvédelem stb.) vezető közigazgatási szervei a Központi Hivatalok. Utóbbiak száma, mérete és feladatai nagyban megváltoztak a reformok nyomán, melynek során csökkent regulációs feladatuk, de növekedett az eredményelvárás velük szemben (ld. ügynökségi ill. közvállalati rendszer).

Finnország megyéi a regionális állami közigazgatás szervei, azaz nem önkormányzati elven épülnek fel. A megyei igazgatás vezetője a Belügyminisztérium alá tartozó, de a köztársasági elnök által kinevezett kormányzó, aki nem politikai kinevezett, hanem nagy gyakorlattal rendelkező köztisztviselő. Törvényességi felügyeleti feladatot lát el az önkormányzatokkal szemben, de koordinálja a regionális fejlesztési feladatokat is. A regionális szintű önkormányzati feladatokat a helyi önkormányzatok társulásai látják el.

Finnországban 460 nagyfokú autonómiával rendelkező helyi, települési önkormányzat van. Az önkormányzatok biztosítják a közszolgáltatások (oktatási, szociális, egészségügyi feladatok, településfejlesztés) nagy részét, azonban saját adóik mellett ehhez támogatást kapnak a központi költségvetésből is.

(c) A finn gazdaság és közszektor változásai

10. sz. táblázat	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998
GDP/fő, USD ¹	7835	11644	16203			18871	21751
GDP növekedése %p..a.	2.8 ²	2.8 ³	3.3 ⁴	-0.4 %	p.a. (90-95)	3.9	5,0
Közszektor-költés/GDP, %	35.8	42.2	44.5	57,7	57,5	54,0	48,4
Közszektor foglalkoztatottság a teljes fogl. %-ban	19.3	21.5	23		25.8	25.8	24.9

Forrás: OECD, 1999 Economic Outlook No.66; OECD Analytical Databank; IMF Government Financial Statistics, 2000

Az ötvenes évek végétől Finnország fokozatosan tornázta fel magát Európa legszegényebb országai közül a gazdasági élvonalba.

¹ vásárlóerő-értéken(PPP)

² 1975-80 éves átlag

³ 1980-85 éves átlag

⁴ 1985-90 éves átlag

A Szovjetunió felbomlása – mellyel jelentős kereskedelmi kapcsolatai voltak – a kilencvenes évek elején sokkhatással volt a finn gazdaságra. A gazdaság teljesítménye csökkent, a munkanélküliség 20% fölé nőtt. A kormánynak jelentős költségvetési reformokat kellett bevezetnie, hogy elkerülje a költségvetési válságot, de egyúttal kezelni tudja a szociális problémákat. A gazdaság 1997-re – elsősorban a technológiai iparnak köszönhetően – talpra állt. A közszeztort megszorító intézkedéseknek és a gazdaság újbóli felpörgésének köszönhetően – 1994-től fokozatosan - a közszeztort viszonylagos (gazdasághoz, teljes foglalkoztatottsághoz mért) mérete mára visszaállt (visszacskökkent) a válság előtti időszakára.

(d) Közszeztort reformok Finnországban

Finnország különlegessége, hogy a közszeztort reformok bevezetésének kezdeményezése nem politikusoktól származik, nem ideológiákon nyugszik, és a társadalomban sem volt jelen – ellentétben az angolszász országokkal – kormányzat vagy jóléti állam ellenes hangulat. A korszerűsítési program vezető köztisztviselők munkáján alapul, akik aktívan figyelemmel kísérték más országok reformkezdeményezéseit nemzetközi szervezeteken keresztül. Ezek közül kiválasztották Finnország igényeinek és lehetőségeinek megfelelőket és bevezetés előtt tesztelték őket. A reformerek célja a központi apparátusok csökkentése, a közszeztort szolgáltatások minőségének javítása (eredményközpontúság növelésével; a – hivatali ill. önkormányzati - autonómia erősítése mellett.) A kilencvenes évek

elejének gazdasági válsága erősítette a költségvetési megtakarítást segítő reformokat.

A reformcsomag tartalma radikálisan nem változott – csak kiegészült - 1987 óta, azaz a kormányváltások ellenére konszenzus kísérte az új módszerek bevezetését (Council of State, 1993; Ministry of Finance, 1997):

- Eredményközpontú költségvetési tervezés, ami a központi ügynökségek részére eredmény-specifikáció (minőség, mennyiség, hatékonyság, eredményesség, folyamat) és blokk-költségvetés bevezetését jelentette. A költségvetési javaslatok összekötésre kerültek a teljesítmény célokkal, a tényleges eredményeket pedig figyelembe veszik a következő időszak tervezésénél. (OECD, 1997);
- Önkormányzatok felé keret-jellegűen biztosítják a - korábban feladatonként címzett - központi költségvetési támogatást, ami nem csak az autonómia növelését, hanem a költségvetési szigorítások miatt egyes problémák áthárítását is jelentette;
- A korábbi Központi Hivatalok egy részét – szolgáltatást nyújtókat - átalakították közvállalatokká majd állami tulajdonú Rt.-á. A többi esetében a szabályozó funkció helyett a minisztériumoknak nyújtott kutatási és fejlesztési tevékenység került előtérbe;
- Teljesítménybérezés bevezetése jogilag megtörtént, de alkalmazása még nem általános.

A reformok lényege tehát - az eredményközpontúság növelése mellett - a decentralizáció, az egyszerűsítés és a költségvetési kiadások szigorúbb kontrollja volt. A privatizáció és a versenyeztetés nem nyert teret, csak néhány magától értetődően kormányzaton kívül megoldható feladat esetében (pl. kormányzati nyomda privatizálása). A finn reformok során tehát modernizációs stratégiát követtek. Az utóbbi időszakban az ügyfélközpontúság is nagy hangsúlyt kapott a közszolgáltató szervezeteknél, melynek segítségével egyes ügynökségeknél, közvállalatoknál bevezetésre került a megrendelő-igénybevevő modell, a voucher-szisztéma stb. (Pollitt, 1997; OECD, 1997)

A reformok bevezetésére az óvatosság és a fokozatosság volt jellemző. A reformok nem érintették különösebben a minisztériumokat, néhány minisztérium még nőtt is a Központi Hivatalok egyes funkcióinak bevonása miatt.

Az önkormányzati szint nagyfokú önállósága miatt a kormányzatnak nincs lehetősége átfogó menedzsment reformokat bevezetni helyi szinten, így az ismertetett központi reformprogram áttételesen érintette az önkormányzatokat.

A programban tervezett intézkedések mind bevezetésre kerültek, bár megvalósításuk szintje, a fokozatos és különböző sebességű bevezetés miatt változó. Hatásukat immár a folyamatba épített értékelés is ellenőrzi, 1997 óta.

V.5. Hollandia

(a) A holland közigazgatás alapjai

Holland Királyság alkotmányos, örökletes monarchia. Az államfőnek (uralkodó) csak formális kötelezettségei vannak. A politikai kultúrában mélyen gyökerezik a túlzott centralizáció elleni fellépés és ezzel párhuzamosan az együttműködésre, konszenzusra törekvés. A választási rendszer szabályozása és a közigazgatási rendszer felépítése is ez utóbbit tükrözik: a relatíve gyenge miniszterelnök és erős miniszterek; az arányos választási rendszer, ami koalícióra ítéli a vezető pártokat; a sok feladatot ellátó önkormányzati rendszer; a végrehajtó szervezeteket körülvevő konzultatív és tanácsadó szervek sokasága; a lassú, körültekintő jogszabályalkotás stb. (Kickert – In't Veld, 1995)

(b) A holland közszektor felépítése

Hollandia egységes, de erősen decentralizált állam. A végrehajtó hatalmat a Minisztertanács gyakorolja melyet a miniszterelnök elnököl. A minisztériumok - melyek száma 14 – nagyfokú önállóságot élveznek, azonban a miniszterek ennek megfelelően egyszemélyi felelősséget viselnek a minisztérium tevékenységéért, felépítéséért, működéséért. A kormány egésze és a miniszterek egyenként is a – kétkamarás – parlamentnek tartoznak beszámolóval. A minisztériumok viszonylagos önállóságuk miatt önálló „magatartásformát” alakítanak ki javaslatok kezdeményezésében, jogszabály-alkotási módszerekben. A szakmai

igazgatóságokon túl minden minisztériumnak van önálló pénzügyi, tájékoztatási, törvényhozási, személyzeti, igazgatási igazgatósága.

A kormány legfontosabb tanácsadó testülete az Államtanács, - melyet az uralkodó elnököl – minden törvényjavaslatot és rendeletervezetet véleményez, tagjai határozatlan időre kerülnek kinevezésre.

Az ország méretéhez képest rendkívül sok a központi kormányzathoz tartozó, független-hatáskörű közigazgatási szerv, mely miniszter alá való hierarchikus besorolás nélkül közigazgatási feladatok (nyilvántartás, engedélyezés, támogatási ügyek, kisebb ügyekben igazságszolgáltatás stb.) teljesítésével foglalkozik (OECD, 1993).

Hollandiában tartományi és települési szinten jöttek létre önkormányzatok. Feladataik ellátásában nagy önállóságot élveznek, azonban törvénnyel kötelezhetőek, hogy közigazgatási feladatokban együttműködjenek a központi kormányzattal. Hollandia 12 tartományra oszlik. A tartományi tanácsot közvetlenül választják, azonban elnökét a „Királynő Meghatalmazottját” a kormányzat nevezi ki. A meghatalmazott önálló feladatkörébe tartoznak: a közbiztonság fenntartása és a polgári védelmi feladatok illetve a központi közigazgatás dekoncentrált szervei és a tartományi szervek közti koordináció. A tartományi tanács feladatkörébe tartoznak a településfejlesztés, a közlekedés, a környezetvédelem, a szabadidős létesítmények fenntartásának feladatai ill. a helyi önkormányzatok ellenőrzése. A tartományok finanszírozása a tartományi adókból a központi kormányzat általános és céltámogatásaiból tevődik össze.

Hollandiában a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik a kulturális, közoktatási, szociális feladatok ellátása, a rendőrség, tűzoltóság fenntartása, a helyi nyilvántartási és igazgatási feladatok elvégzése. Az önkormányzati tanácsot közvetlenül választják, de a polgármester – a tartományi meghatalmazotthoz hasonlóan – kinevezésre kerül. A polgármester a tanácsnak tartozik felelősséggel, önálló hatásköre csak a rendőrség fenntartásában van. Az önkormányzatok száma az elmúlt húsz évben a felére csökkent, jelenleg 600 körüli.

(c) A holland gazdaság és közszektor változása

11.sz. táblázat	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998
GDP/fő, USD ¹	8564	11796	15926			20905	24133
GDP növekedése %p..a.	2.6 ²	1.3 ³	3.1 ⁴	2.1 % p.a. ('90-95)		3,0	3,7
Közszektor költség/GDP, %	50.9	51.9	49.4	50,0	47.6	45,6	43,5
Közszektor foglalkoztatottság a teljes fogl. %-ban	13.4	14.3	12.7		11.6 (1995)		10.7

Source: OECD Economic Outlook, 2000

A hetvenes évek recessziója Hollandia költségvetésében is jelentős deficitet hozott, ami a nyolcvanas évek elején megszorítások bevezetését indokolta a közszektorban. '89 óta a holland gazdaság folyamatosan nő ezért költségvetési okokból nem volt szükség reformokra. A közszektor mérete ennek ellenére fokozatosan csökken.

¹ vásárlóerő-értéken(PPP)

² 1975-80 éves átlag

³ 1980-85 éves átlag

⁴ 1985-90 éves átlag

(d) Közszektor reformok Hollandiában

Az 1982-ben indított kormányzati átszervezési projekttől kezdődően - a kormányzati váltásoktól függően – folyamatosan változott a reformcsomag tartalma. 1982 és 86 között a privatizáció jelent meg hangsúlyosan – bár nem „angolszász” mértékben és formában -, de ez nem a közszolgáltatások vállalatba adását, hanem egyes olyan korábban állami cégek – részbeni vagy teljes – magánosítását jelentette, melyek a köz- és üzleti szolgáltatások közötti határterületen tevékenykedtek (Posta; Telekommunikáció, Kikötő).

A gazdasági növekedés lassulásából adódó költségvetési deficit csökkentése érdekében indult meg a központi kormányzati költség lefaragása, és a feladatok decentralizálása alsóbb szintű kormányzati, önkormányzati szervek részére (a nyolcvanas évek elején). A decentralizáció jó része azonban rejtett költségtakarékosság volt valójában, hiszen sok esetben az önkormányzat csak akkor vehette át a feladatot, ha megelégedett a korábbi finanszírozás 90 százalékával. 1982-től megkezdték részben autonóm köztestületek létrehozását (ZBO), melyek a központi kormányzat feladatainak és költségének egyötödét vették át 1992-ig. Az átadott feladatok közt voltak addig a miniszteriális szervek által ellátott közfeladatok, de nagy részük korábban más szervezeti formájú közintézmény átalakulásából jött létre (pl. állami egyetemek). A kilencvenes évektől a decentralizáció inkább a minisztériumokhoz tartozó de önálló ügynökségek formájában történt (Meteorológia, Bevándorlás stb.). Ezen önálló szervezetek (köztestületek, ügynökségek) létrehozása lehetővé tette a

közszektoron belül a megrendelő-szolgáltató viszony megteremtését, ezáltal teljesítmény célok kitűzését és ellenőrzését, minőségi sztenderdek és mutatószámok alkalmazását, a teljesítmény-mérés és a költségvetési tervezés összekapcsolását. (Pollitt-Bouckaert, 2000).

Hollandia mára a teljesítmény mérőszámok rendszerét alkalmazza a költségvetési folyamatban és a beszámolóknak, melyet folyamatosan fejleszt. Ez a minisztériumok szintjén immár törvény által előírt szabály. A teljesítmény és a következő évi költségvetési terv között nem automatikus az összefüggés, de az információ a döntéshozók rendelkezésére áll. A minisztériumok teljesítmény jelentéseit a Holland Audit Tanács ellenőrzi. Jelenleg a teljesítménymérés rendszerén belül két párhuzamos fejlesztési folyamat zajlik. Az egyikben a kiadási tétel orientáció helyett az eredmény-központúságra való áttérése, a másikban az eddigi megtakarítás és hatékonyság orientációt kiegészítve a minőségbiztosításon van a hangsúly (OECD, 1997).

A holland önkormányzatok széles körben alkalmazzák a teljesítménymérést, és ezen belül kiemelten az összehasonlító elemzéseket. A kormányzat által bevezetett Közszolgáltatási Minőség Monitoring rendszer méri a helyi közzolgáltatások hatékonyságát és minőségét, ami segíti az önkormányzatok teljesítménymérési és minőségbiztosítási programjait. A rendszer információit felhasználva az önkormányzatok egy része immár folyamatosan fejleszti minőségbiztosítási rendszerét, és rendszeresen áttekinti a szolgáltatási sztenderdeket. Az önkormányzatok harmada vezetett be teljesítményközpontú

költségvetési módszert, melyben a jóváhagyott programcélok és a költségvetési tételek között szoros kapcsolat alakulhat ki, a kitűzött célok elérésének ellenőrzésre pedig teljesítmény-mérőszámok kerülnek alkalmazásra.

A reformok bevezetése központi és helyi szinten is fokozatosan és szelektíven történt gyors és drámai változások nélkül.

V.6. Magyarország

(a) A magyar közigazgatás alapjai

Az 1848-49-es elfojtott forradalom után lényegileg az osztrák közigazgatást (centralizáció, hivatásos hivatalnoki kar) léptették életbe Magyarországon. A közigazgatásban – az egyoldalú német befolyás (osztrák közvetítéssel) eredményeként - Magyarországon a közigazgatási jogi irányzat vált egyeduralkodóvá. A második világháborút követően sem következett be alapvető változás, sőt a hierarchikus bürokráciából – a szocialista érában – még a demokrácia kívánalmait is kispórolták az ellenőrizhetőség, a hatékonyság javításának jelszavával (Lőrincz, 1996).

(b) A magyar közigazgatás és közszektor felépítése

Magyarország esetében némileg el kell térni a közszektor bemutatásának eddigi gyakorlatától. Az eddigiekben bemutatott országok már legalább néhány évtizede gyakorló demokráciák. Ezzel szemben Magyarországon, a rendszerváltozás során először ki kellett építeni a demokratikus intézményrendszert és a piacgazdaság peremfeltételeit. Utóbbi miatt, amikor jelen alfejezetben a közszektor felépítése bemutatásra kerül, akkor egy az elmúlt években végbement (és részben jelenleg is végbemenő) reformfolyamat eredményéről lehet beszámolni, ami a reformok I. ütemeként is jellemezhető. (A hatékonysági, minőségi reformok tartoznak a reformok II. ütemébe, ld. még 72. oldal). A reformok I. ütemébe sorolandó:

- *A demokratikus intézményrendszert megteremtő és szabályozó törvények (választási szabályok; alkotmánybíróság; önkormányzati rendszer; ombudsman; közszolgalat és politika szétválasztása; fellebbezési lehetőség a közigazgatási döntésekkel szemben) meghozatala (Baka, 1997).*
- *A szocialista érából megörökölt törvényrendszer áttekintése, egyszerűsítése, a sürgősnek deregulációja (1998-ig 919 különböző jogszabály került kisélejtezésre);*
- *Az állam kivonulása a piaci típusú termékeket, szolgáltatásokat nyújtó vállalatokból (privatizáció ill. megszüntetés).*

A demokratikus intézményrendszer alapvető elemeinek kialakítása ill. a piacgazdaság szabályozásának megteremtése nem lehetett egy hosszú organikus folyamat, hanem egy - gyors, jelentős központi törvényalkotói tevékenységet

igénylő - „ugrást” tett szükségessé (Jenei, 1999). A rendszerváltozás időszorításában a közigazgatás reformja és a jogalkotás elsősorban az elmúlt évtizedekben felgyülemlett demokratikus deficit felszámolására törekedett.

1989-1992-ben a jogszerűségi és demokratikus elemek visszakerültek a magyar közigazgatásba, azonban a hatékonyság és gyorsaság szempontjait nehezen találunk meg a közigazgatási intézmények létrehozási indokai között. Erre példa a széttagolt önkormányzati rendszer is. A közigazgatási rendszer és szabályok kialakításánál a közjogi szemlélet dominált és háttérbe szorult a szolgáltató megközelítés: „... a jogállamiságnak az a múlt századbeli felfogása, amely nálunk a közigazgatás működésének mércéjévé vált diszkreditálja a közigazgatást, alkalmatlanná teszi szolgáltató funkcióinak ellátására.” (Lőrincz, 1996; pp. 171-172.)

Az első körösnek tekinthető – az alapvető intézmények, a demokratikus és piacgazdasági feltételrendszernek megfelelő kialakítását jelentő – reformok zöme 1989 és 1992 között került bevezetésre, azonban még nem mindegyik került befejezésre az évtized végére sem.

Magyarország unitárius, de 1990 óta decentralizált állam. A parlament által választott köztársasági elnök elsősorban formális, protokolláris feladatokat lát el. A végrehajtó hatalom a kormány kezében van, melyen belül a miniszterelnök szerepe 1998 óta egyre erősödik, közelítve a kancellári típusú felépítést. A kormány a parlamentnek testületileg felel, a miniszterek kiválasztásában

gyakorlatilag a miniszterelnök nincs korlátozva. A minisztériumok száma – a kancellária-szerű, miniszter által irányított Miniszterelnöki Hivatallal együtt – 15. A központi kormányzat helyi feladatainak ellátására, az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére megyénként Közigazgatási Hivatalokat hozott létre, de több központi – egyes minisztériumok alá rendelt - kormányzati szervnek vannak dekoncentrált, területi ill. helyi kirendeltségei (Földhivatal, Adóhivatal stb.).

Magyarország 7 régióra, 19 megyére és közel 3200 településre oszlik. A régiók szerepe jelenleg formális, de középtávon az Európai Unió elvárásainak megfelelő térségfejlesztési feladatokban várhatóan szerepet játszanak majd. A regionális tanács tagjait a minisztériumok és az önkormányzatok delegálják. A 19 - választott közgyűlés által vezetett - megye a hagyományos, több évszázados múltra visszatekintő megyerendszerből jött létre. Feladataik közé tartoznak az egy település erejét meghaladó területi közszolgáltatások (szakképzés, kulturális intézmények, kórházak, szociális intézmények stb.). A települések kötelezően ellátandó feladatai többek közt az alapfokú oktatás, szociális ellátás, alapfokú egészségügyi ellátás, közterületek fenntartása, közüzemi ellátás stb., de a közel 3200 helyi önkormányzat bármely feladat ellátását vállalhatja, ha az nem veszélyezteteti alapfeladatait. A – megyei jogú – nagyvárosok területükön ellátják a települési és megyei feladatokat is. Az önkormányzatok finanszírozása elsősorban az állam által az önkormányzati feladatok ellátására biztosított normatívákból, az állami költségvetés által az önkormányzatok részére visszaosztott személyi

jövedelemadó részből, és a települések saját adó és egyéb (díj és vagyoni) bevételeiből származik. Az utóbbi időben nőtt a központi újraelosztás aránya (, azaz a települések közti kiegyenlítés mértéke), csökkent az önkormányzatoknak nyújtott állami támogatás reálértéke, és ennek megfelelően csökkent az önkormányzatok önálló gazdálkodási mozgástere.

(b) A magyar gazdaság és közszektor változása

12.sz.táblázat

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999
GDP/fő, ezerUSD Vásárlóerő-értéken						9835	10288	
GDP növekedése %p..a.	4.2 ('75-80)	1.4 ('80-85)	0.4 ('85-90)	-2.4 ('90-95)	1.4	4.6	4.9	4.5
Közszekt orköltés/ GDP, %			50.8	49.2		50,1	48,4	46,9
Közszektor foglalkoztatottság a teljes fogl. %-ban				23.5	22.8	22.2	22	21.4

Források: OECD, 1999 Economic Outlook No.66; OECD Analytical Databank; IMF Government Financial Statistics, 2000

A kilencvenes évek elejének gazdasági recessziója után az évtized második felében – a piaczgazdasági intézményrendszer megszilárdulásának, a stabil, nem állami tulajdonú üzleti szektor kialakulásának következményeként - gazdasági fellendülés indult be, melynek köszönhetően a nemzeti össztermék mára ismét elérte a rendszerváltás előtti szintet. A közszektor mérete eközben folyamatosan csökkent, azonban ez a változás nehezen összehasonlítható a fejlett országokéval, hiszen Magyarországon a korábbi szocialista közszektor széles körben látott el

nem klasszikus közfeladatokat is. A közszeaktor mérete a csökkenés után is túlzottnak mondható az ország fejlettségi szintjéhez képest, ami csak részben indokolható a kedvezőtlen demográfiai mutatókkal (előregedő társadalom) (IMF,2000a). Az ország költségvetési helyzetét jelentősen befolyásolja a kilencvenes évek előttről megörökölt külső adósságállomány, és az elmúlt években felgyülemlett belső adósság. A központi költségvetés hiányának csökkentése volt az egyik feladat, amely a közszeaktor reformok indítékául szolgált.

(d) Közszeaktor reformok Magyarországon

A nyolcvanas évek végétől kezdődően - a reformfolyamat első szakaszában – először az igazgatás demokratikus deficitje került megszüntetésre, 1992-1994-től kezdődően a gazdasági-hatékonysági problémák kerültek előtérbe olyan kérdésekkel, mint a társadalmi probléma-megoldási felelősség megosztásának aránya az állami és a magánszféra között, a közfeladatok privatizálásának kérdése, a dereguláció, a szubvenciók leépítésének témái (Lőrincz, 1996; Jenei, 1999).

A fejlett országokban, a 80-as évek óta tapasztalható reform-trenddel a Magyarországon 1992-től kezdődően bevezetésre került takarékosági, hatékonysági reformok vethetőek egybe.

Központi kormányzati szinten a reformok második lépcsőjében a hangsúly a rendszerváltozás időszorításában előfordult rendszerhibák javításán, a

kontrollfunkciók megteremtésén, az adminisztratív folyamatok egyszerűsítésén és színvonalának javításán van. A közszeaktor reform kormányzati programja szerint a közigazgatás eredményességének és minőségének javítása, egyes esetekben a közigazgatási szervezet karcsúsítása szükséges. A program szorgalmazza a közszféra-privát szféra együttműködésének erősítését, a privát szektor által alkalmazott egyes technikák átvételét (a közszeaktor hatékonyságának javítására) és a köztisztviselők folyamatos képzését továbbképzését (Verebélyi, 1996). A közigazgatás egyik legfontosabb feladata az ország integrációs felkészítésének részeként az Európai Unió joganyagának átvétele és bevezetése a magyar jogrendbe. Központi kormányzati szinten a reformok jelenlegi állása (Verebélyi, 1996; Verebélyi, 1998; OECD, 1998):

- a kizárólag üzleti típusú tevékenységet folytató vállalatok után a közszolgáltatónak tekintett vállalatok egy része is részben, vagy egészben privatizálásra került (távközlés; egyes energiaszolgáltatók; közművek), de a többi is átalakításra került részvénytársasági formába;
- a nyugdíjbiztosítás reformjával megjelentek a piaci alapon működő magánbiztosítók is;
- a közszolgálatban a teljesítményértékelés és bérezés lehetősége megteremtődött, azonban alkalmazásuk még nem széleskörű;
- a költségvetési tervezésben megjelent az egy évnél hosszabb távú tervezés igénye, azonban ma még a tervezés csak költségvetési tételre (input-

orientáltan) történik, és nem kapcsolódik közvetlenül programcélokhoz, teljesítményhez, eredményességhez;

- a központi államkinestár létrehozása növelte a költségvetési kiadások ellenőrizhetőségét, szabályozhatóságát;
- a decentralizáció (devolúció) 1990-ben végrehajtott egyszeri nagy lépése - az önkormányzati rendszer széles feladat és hatáskörökkel való felruházása - után kisebb lépésekkel, de tovább folytatódik, azonban nem mindig jár együtt a szükséges források átadásával;
- a közszolgáltatások sztenderdjeinek meghatározása és a minőségbiztosítás megteremtése egy-egy közszolgáltatás esetében kísérleti szakaszban van, átfogó reformok beindításáról még nem lehet beszélni;
- a közhasznú társaságokra vonatkozó szabályozás megteremtésével lehetővé vált olyan (az ügynökségi ill. a közvállalati modellre hasonlító) közszolgáltató szervezetek létrehozása, melyek segítségével elválasztható a közszektoron belül a megrendelő és a szolgáltató, ezzel jól specifikálható szerződéses viszony alakulhat ki (, amit azonban még akadályoz a szolgáltatás-sztenderdek, a minőségbiztosítás fejletlensége);
- az Állami Számvevőszék tevékenységének köszönhetően a közkiadások és a gazdálkodás ellenőrzésének hatékony rendszere jött létre, azonban a közszolgáltatások minőségének rendszeres figyelemmel kísérésével egyetlen szervezet sincs megbízva.

A reform végrehajtását - mint csatlakozásra váró országét – az Európai Unió figyelemmel kíséri. A legfontosabb hiányosságokat az EU szakértői a következők szerint jellemezték: az irányítási ismeretek hiánya; egyes területeken a képzett szakemberek hiánya; az elégtelen koordináció; a végrehajtás lassúsága. Verebélyi szerint a rendszerkeretek megalkotása – a demokrácia, a jogállam és a piacgazdaság feltételeinek megfelelően – megtörtént, és a szükséges korrekciók folyamatban vannak. A közigazgatás működési folyamataiban az eredményesebb, jobb minőséget, költséghatékonyságot biztosító reformok bevezetése azonban csak most kezdődött, ugyanakkor a közigazgatási tevékenység javításához nem csak reformok, hanem a napi munka rendezettebb és szervezettebb végrehajtása is szükséges. A közszeaktor méretének, létszámának csökkentése, intézmények számának leépítése után a teljesítmény és a minőség növelése a cél (Verebélyi, 1998).

A központi kormányzati reformok folytatása, az említett hiányosságok pótlása érdekében 1998-ban ajánlások és kormányhatározatok kerültek elfogadásra. Ajánlások fogalmazódtak meg a mérőszámokkal kombinált költség-haszon elemzés bevezetésére, a közszolgáltatások társadalmi-gazdasági hatásainak mérésére. A kormányprogramban immár kiemelt célként szerepel a közszolgálat fejlesztése – többek közt - a szakmai képzés javításával, etikai sztenderdek bevezetésével, a közszolgáltatások minőségének emelésével. Utóbbi érdekében a teljesítményértékelés, az eredményesség-kontrol bevezetésének, a köztisztviselői munka jobb megbecsülésének szükségességét fogalmazzák meg. A fejlesztés

egyik fő funkciója - a program szerint - a közszolgálat kapacitásának növelése annak érdekében, hogy az képes legyen az Európai Unió csatlakozás levezénylésére. A közszolgálat fejlesztése érdekében hozott - 2269/1998 számú – kormányhatározat alapján reformbizottság jött létre, melynek célja: karrier tervezés bevezetése; a teljesítményorientáció alkalmazása; etikai sztenderdek megfogalmazása stb. (Jenei, 1999). Az előbbieken megfogalmazott programok megvalósítása még csak részben kezdődött meg, ezért végrehajtásuk és hatásuk értékelése ma még korai lenne.

Az előzőekben a központi kormányzat egyes területein a reformok lassúsága került jelzésre, ez azonban nem érvényes a magyar önkormányzatokra. Az 1990-ben bevezetett önkormányzati rendszer nagy – egyes értékelések szerint túlzott – autonómiát adott az önkormányzatoknak, mely alapján szabadon döntenek: vezetési rendszerek alkalmazásáról; szervezeti és feladat-ellátási reformok bevezetéséről; helyi problémák megoldásáról. A demokratikus változások egyidejűleg nyomást is helyeztek az új intézményekre, nagyfokú lakossági elvárások formájában, az életszínvonal és a közszolgáltatások területén egyaránt. Mivel az önkormányzat a polgárokhoz legközelebb álló demokratikus intézmény ezért a nyomás is itt a legerősebb. Összehasonlítva a központi kormányzati szinttel, az önkormányzatok nagyobb rugalmassággal felelhetnek a növekvő elvárásokra, mivel:

- Az önkormányzati szabályozás alapján könnyebb korszerűsítési programok bevezetése (kevésbé bonyolult szervezet; egyszerűbb jóváhagyási procedúra);

- A polgárok elvárásai, véleménye közvetlenebbül jut el a döntéshozókhoz;
- A napi pártpolitika kevésbé befolyásolja a helyi döntéseket.

Előbbiek miatt a közszektor reformok hamarabb kerültek bevezetésre helyi szinten, mint a központi állami szerveknél. Az önkormányzatok jelentős része kihasználta a lehetőséget például a polgárokkal közösen infrastruktúra fejlesztő társaságok létrehozására, melyek segítségével főként lakossági hozzájárulásokra támaszkodva – az első számú lakossági igények kielégítéseként – csatornázási, telefonhálózat-fejlesztési, útépitési programokat hajtottak végre (Jenei-Zupkó, 2000).

Az elmúlt öt évben végzett országos közvélemény-kutatások azt mutatják, hogy a lakosság bizalma nagyobb a helyi önkormányzatokban, mint a központi kormányzatban és a helyi közszolgáltatásokkal való elégedettség is magasabb (Marketing Centrum, 1999; Medián, 2000). Az üzleti szektor szolgáltatásaival való elégedettség azonban meghaladja az önkormányzati közszolgáltatásokét is. Több olyan közalkalmazotti munka van, melynek alacsony a presztízse (tanító, óvónő) és nincs korreláció a közszolgáltatással való elégedettség és a munka presztízse között (JKI, 1998; Medián, 2000). Utóbbi eredmények is jelzik, hogy a relatíve magas elégedettség ellenére a helyi önkormányzati szinten is indokolt a közszektor folyamatainak, szervezetének további korszerűsítése.

Önkormányzati szinten a rendszerváltozás után egy-két évvel megkezdődött egyes privatizációs és piaci reform technikák alkalmazása. Az empirikus kutatás azt mutatja (ld. VI. fejezet), hogy a modernizálási szándék nagy

az önkormányzatok között, de az új módszerek alkalmazása területenként változik. A kutatás kimutatta, hogy az önkormányzati hivatalok és intézmények szervezeti felépítése és a szervezeti kultúrája a klasszikus hierarchikushoz áll közel, ebben tehát még nem következett be alapvető változás a korábbiakhoz képest. A hosszú távú tervezés, az eredményorientáltság módszereit még csak kevés helyen alkalmazzák, jellemző a költségvetések kiadási tétel orientációja.

Ezzel szemben a privatizációs és a vállaltba-adási technikák széles körben elterjedtek az önkormányzatoknál, azonban a szolgáltatások specifikációja legtöbbször hiányzik, a minőségellenőrzés és a szolgáltatáskontrol pedig fejletlen. Az ügyfél-orientációt erősítő módszerek már szinte mindenütt megjelentek, alkalmazásuk (ügyfélszolgálati irodák; közvélemény-kutatások; döntéshozatalba bevonás stb.) az OECD országok átlagához hasonlítható.

Az OECD szerint az önkormányzati intézmény-rendszer szétagoltsága azonban nem segíti elő a hatékony feladatellátást és megdrágítja a közszolgáltató intézmények fenntartását (OECD, 2000a).

V.7. A reformfolyamatok összehasonlítása

(a) Az értékelésben szereplő országok gazdasága és közszektora

13. Tábla A vizsgált országok gazdasága és a közszektor mérete

	GDP változása %			GDP/fő USD/ppp	Közszektor adósság GDP %-ban		Közszektor deficit/többlet GDP%-a		Közszektor- költség a GDP %-ában	
	1990	1993	1998		1998	1990	1999 becsl.	1990	1999 becsl.	1990
Német	5,7	-1.18	2.54	22998	42.0	62.6	-2.0	-1.6	43.8	45,6
Francia	2,5	-1.33	3.2	21150	39.5	65.2	-1.6	-2.2	49.3	52,2
Brit	0,6	2.06	2.47	21675	39.1	54.0	-1.5	+0.7	41.8	39,3
Finn	0,0	-1.18	4.6	21751	14.5		+5.4	+3.0	44.5	47,1
Holland	4,1	0.76	3.65	24133	75.6	62.9	-5.7	-0.6	49.4	43,2.
Magyar		2.95	4.9	10288	74.7 (1991)	61.2	-2.5	-4.0	51.8	46,9
EU-15	3,0	-0,4	2.8	21288	58,2	73,1	-4,0	-0,8	46,7	45,9

Forrás: OECD, 1999 Economic Outlook No.66; OECD Analytical Databank, 2000; IMF Government Financial Statistics, 2000

A részletes vizsgálatban szereplő országok gazdaságát és közszektorát jellemző főbb számok összevetéséből kitűnik, hogy az immár EU-tag országok egy főre jutó gazdasági ereje hasonlóan mondható, míg közszektoruk mérete – a hagyományoktól, szabályozástól, és a közelmúlt reformjaitól függően – jelentősen eltér. A magyar gazdaság – bár gazdasági növekedése meghaladja az EU-tag országokét, tehát a felzárkózás megkezdődött – teljesítménye egy főre jutóan (vásárlóerő-értéken) mindössze fele a többi országénak. (A vizsgálatban nem szereplő „legszegényebb” EU-tag országokénak is csak 60-70 %-a.). A magyar közszektor mérete – figyelembe véve a gazdaság teljesítőképességét - még mindig

nagynak mondható, bár az utóbbi évek csökkenése után a szolgáltatások minőségének kérdése égetőbb problémává vált, mint a közszektor mérete.

A közszektor mérete Hollandiában és az Egyesült Királyságban fokozatosan csökken, Németországban és Franciaországban trendszerűen enyhén növekszik, Finnországban a kilencvenes évek elején tapasztalható megugrás után újra csökken.

(b) Reformok a vizsgált országokban

A következő táblázat - az irodalom-kutatás ill. az empirikus kutatás alapján - az V/1-6. fejezetben ismertetett reformok összefoglaló és összehasonlító bemutatására törekszik, kiemelve néhány főbb reformtechnikát, jelezve, hogy az adott országban mennyire volt jellemző annak alkalmazása.(ld. a következő oldalon) >

14.tábl. Reformok a vizsgált országokban (Magyar. esetében a II. ütemes, hatékonysági reformok alapján)

	NSZK	Francia	Egy. Kir.	Finn	Holland	Magyar
Állam Modell	Germán	Napóleoni	Angolszász	Skandináv és Germán között	Germán, Angolszász között	Germán eredet
Államszerkezet	Szövetségi koordinált	Unitárius, koordinált	Unitárius/ utóbbi években devolúciós folyamat	Unitárius, decentral.	Unitárius, decentral.	Unitárius, decentral.
Adminisztratív kultúra	Jogállam	Jogállam	Közérdek/ civil culture	Jogállamihoz közelítő	Jogállam-közérdek között	Jogállamihoz közelítő
Reformcél	Meglévő struktúrák és folyamatok javítása	Közigazgatás működésének javítása	Közszektor méretének csökkentése, Hatékonyság növ.	Minőség-növelés és költség-csökkentés	Hatékonyság-növelés ,költség-csökkentés.	Hatékonyság növ.,költség-csökkentés, folyamatok javítása
Reformkezdeményezés	Jellemzően önkormányzatok önállóan	Fentről le, de a kereteket helyi tartalommal töltik ki	Fentről-le	Alulról	Fentről le	Kormányzaton belül fentről / de önkorm. önállóan is
Reformstratégia	Fenntartó	Moder-nizáció	Piacosítás/mi-nimalizálás	Moder-nizáció	Moder-nizáció	Moder-nizáció
Alkalmazott technikák						
Piaci típusú módszerek	Ritka (önkorm.:közepes)	Ritka	Gyakori	Közepes	Közepes	Ritka (önkorm.:közepes)
Privatizáció	Ritka (önkorm.:közepes)	Közepes	Gyakori	Ritka	Közepes/gyakori	Közepes
Stratégiai tervezés	Ritka	Ritka	Gyakori	Közepes	Közepes	Ritka
Decentralizáció	Közepes	Közepes	Közepes	Közepes (devolúció)	Gyakori	Közepes (devolúció)
Eredményorientált költségvetés	Ritka	Közepes	Közepes	Gyakori	Gyakori	Ritka
Ügyfél/vevőorientáció	Gyenge (önkorm.:közepes)	Közepes	Közepes	Közepes	Közepes	Gyenge (önkorm.:közepes)
Eredményorientáció, teljesítmény értékelés	Ritka (önkorm.:közepes)	Közepes	Gyakori	Szektoronként változó	Közepes/ Gyakori	Ritka
Emberi erőforrás menedzselés	Hagyományos	Reformok (képzés, jutalmazás)	Reformok (telj. Bérezés)	Reformok (csoportos telj. bér)	Reformok (telj. értékelés, telj. bér)	Lassú reformok (képzés)
Ügynökségek, közvállalatok	Ritka	Gyakori	Gyakori	Közepes/ Gyakori	Közepes/ Gyakori	Közepes
	NSZK	Francia	Egy. Kir.	Finn	Holland	Magyar

Források: Flynn-Strehl,1996; Naschold,1996; Löffler,1997; OECD 1996-99; Pollitt-Bouckaert,2000; Zupkó,1999

Az előbbi táblázat bemutatta az egyes országokra jellemző módszereket. A korábbi fejezetekben történt országonkénti részletes leírás után ehelyütt csak néhány összehasonlító megállapítás kerül rögzítésre:

- Legszélesebb „piacosító” reform az Egyesült Királyságban került végrehajtásra, ami a közszektor jelentős csökkentésével is járt. Összehasonlításban kimutatható brit sajátosság volt az önkormányzatok mellőzése a decentralizációból, és jogaik megnyirbálása (melynek politikai okai is voltak). A munkáspárti kormányzat hatalomra kerülésével ez a trend megváltozott, bár nagyarányú visszarendeződés nem kezdődött meg.
- Németországban központi kormányzati szinten bevezetésre kerültek „fenntartó” reformok, de ezek szinte kizárólag a meglévő - jól beváltak tekintett - folyamatok javítására törekedtek. Önkormányzati szinten azonban, bár településenként jelentősen eltérő mértékben, de megjelentek a piaci, ügyfél-orientációs, eredményközpontú technikák.
- A többi ország „modernizációs” stratégiát követett, melyen belül Franciaországban a dekoncentráció, a felelősségi központok (ügynökségek) létrehozása és velük teljesítményszerződések kötése a jellemző folyamat. Finnországban az eredményre összpontosító költségvetési módszerek és az önkormányzatok felé történő decentralizáció (devolúció) fokozatos, óvatos bevezetése történt meg. Hollandiában is hangsúlyos szerepet kapott az eredmény- és teljesítményorientáció, a decentralizáció, de a reformok bevezetése gyorsabb volt, mint Finnországban és itt a privatizáció szerepe is jelentősebb volt.

- A magyar közszektor korszerűsítésében –, mely fáziskésésben van a nyugati országokéhoz képest, és egy épp elkezdett folyamat – eddig a privatizáció és a decentralizáció volt a jellemző módszer, azonban az előbbi nem öltött angolszász méreteket (pl. nem kötelező az önkormányzatok számára, mint az Egyesült Királyságban) amit a közszektor GDP-hez viszonyított nagyságrendje is mutat, az utóbbi esetében pedig némi visszalépés tapasztalható az önkormányzatok gazdasági autonómiájának csökkenése miatt. Az önkormányzatoknál egyes piaci típusú és vevőorientált technikák is alkalmazásra kerültek.

A 14.sz. táblázat adatai illusztrálják, hogy a hasonló kihívásokra adott válaszok mennyire különbözhetnek országonként. Az alkalmazott eszközök köre és azok elterjedésének mértéke egy-egy országban alátámasztani látszik a például Loughlin és Peters által leírt összefüggést, mely szerint a közigazgatási hagyományok, a társadalmi, politikai, kulturális környezet kapcsolatban van a reformcsomag összetételével (Loughlin–Peters, 1997). A VI. fejezetben ismertetésre kerülő kutatási eredmények a kulturista megközelítést támasztják alá.

V.8. A reformfolyamatok hatásai, következményei

A reformok idealizált, utópikus eredményei a jó minőségű, alacsony költségű, könnyen hozzáférhető közszolgáltatások lennének, melyek hatására a polgárok (ügyfelek) elégedettebbé válnak a közszektorral, a kormányzattal. Ennek eléréséhez a közszolgálat új szervezeti és munkakultúrát „venne fel”, mely a gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség, ügyfélközpontúság erényeit egyszerre alkalmazza. Ezt az idealizált képet igyekezett – különösen az angolszász országokban - a politikai retorika a közszektor elé tüzni. Az alfejezet arra keresi a választ, hogy milyen hatásai voltak a reformoknak illetve megtörtént-e egyáltalán a reformok következményeinek felmérése.

(a) a hatások, eredmények mérésének problémái

Nehéz objektíven, számszerűsítve értékelni a reformok hatásait. A rendszerszintű (politikai, kulturális, közigazgatási) változások hatásukat is egy teljes rendszerre fejtik ki, mely egy bonyolult és folyamatosan változó környezetbe van ágyazva. Rendkívül nehéz kiszűrni, hogy a megtörtént változások a reformnak vagy pedig a rendszer (belső vagy külső) környezetében történt egyéb változásnak köszönhetőek-e.

A mindennapi működés hatékonyabbá, olcsóbbá tétele érdekében született reformok hatásainak számszerű mérése egyszerűbb feladatnak tűnik, de ez is rendkívül sok csapdát rejt:

- a megtakarításokat valamely bázishoz igazítják, de sokszor nem veszik figyelembe a bázis (pl. GDP) változását;
- az összehasonlításoknál figyelembe kell venni az inflációs hatást;
- a megtakarítást eredményként értékeli, de nem figyelik a szolgáltatás mennyiségére/minőségére gyakorolt hatását;
- a közszektor csökkentését mutatják be, de igazából a feladat lett privatizálva melyért az igénybevevők továbbra is díjat fizetnek (csak nem a közszeKToron keresztül) stb.

Ugyancsak problémát okoz az értékelés területén jogos igény, hogy ne csak kimeneti mérőszámokkal ítélik meg a reformok hatásait, hanem az eredményességet mérik, mely utóbbi rendkívül nehéz a közszeKTor egyes területein, a komplex szempontrendszer és a környezet hatásai miatt.

(b) Egyes reformmódszerek alkalmazásának korlátai

A reformokban úttörő angolszász országokban neo-taylorinak is nevezett kezdeti reformok (célkitűzés > teljesítmény-mérőszám > ellenőrzés > jutalmazás), és a privatizáció széleskörű bevezetésének tapasztalatai alapján felmerült, hogy a reformmódszerek egy része – negatív „mellékhatásai miatt”- alkalmazható-e a közszférában, attól függetlenül, hogy milyen pozitív oldala van az alkalmazásuknak (a privát és a közszeKTor közötti különbségekről részletesebben ld. II. fejezet). Olyan etikai kérdések merültek fel, melyek szerint a neo-taylori és versenymódszerek (ill. a szolgáltatásprivatizáció esetén a közfeladatot ellátó cég)

nem tudnak eleget tenni egyes közszolgáltatásokban, a szociális ellátásban, hatósági ügyekben igényelt méltányosságnak, igazságosságnak, egyenlő esélynek, a közvetlen állampolgári részvétel lehetőségének, mivel alapvetően más (profit-orientált) kultúrára épülnek. Előbbiek miatt nem alkalmazhatóak a menedzserialista módszerek a hatósági és szociális ügyek nagy részében, és csak korlátozottan egyes humán közszolgáltatásokban. (Pollitt, 1993; König, 1996b).

(c) Kevés értékelés készült

A reformprogramokat legtöbb esetben politikusok kezdeményezik – legalább részben – politikai céllal, kecsegtető eredményeket ígérve.

Az országok közszektorainak – ritkán számszerűsített - önértékelései a közszektor reformokról ezért nem is tartalmaz(hat)nak kevesebbet, mint jó eredményeket (Pollitt-Bouckaert, 2000). (Az OECD ország-jelentéseit is az adott országok állítják össze). Eközben szembeötlő, hogy mennyire hiányoznak az átfogó, számszerűsített, külső értékelések a reformok hatásairól (OECD, 1993; Naschold, 1996; Pollitt-Bouckaert, 2000). Előbbiek miatt nem kizárható, hogy az önértékelések egy része elemzéssel, adatokkal nem alátámasztott sikerjelentés. Az objektív külső értékelésnek az a veszélye – a reformokat kezdeményező politikusok számára -, hogy esetleg nem csak sikerekről számol be, vagy bemutatja a reformok pozitív hatásai mellett a negatív következményeket is. Az empirikus alapú értékelések hiánya nehezzé teszi a reformok következményeinek, hatásainak összefoglaló bemutatását is.

(d) A reformértékelések megállapításai, ellentmondásai

Az *OECD* időszaki jelentéseiben rendszeresen felméri és aktualizálja a tagországok közszektor menedzsmentjének fejlődését. Az időszakos jelentéseket megadott szempontok alapján, leíró jelleggel az adott országok készítik el (*OECD*, 1993, 1995, 1996/997, 2000a). A jelentések többnyire a bevezetett módszereket ismertetik és kerülnek a számszerűsített értékelést.

Az *OECD* átfogóan is értékelte a tagországokban végbemenő reformokat (*OECD*, 1998c). A jelentés szerint...:

- ...bár lehetetlen okozati összefüggést kimutatni, nagy a valószínűsége, hogy a reformok pozitív hatással voltak a gazdasági és társadalmi fejlődésre. Hatékonysági megtakarítások tapasztalhatóak a reformmódszereknek (decentralizációnak, privatizációnak, vállalatba adásnak stb.) köszönhetően;
- ...az eredményesség javulása érzékelhető a stratégiai tervezésnek, az ügyfél-orientációnak a hatására, és a közszolgáltatások minőségjavulása tapasztalható a versenyeztetésnek, a rugalmasabb feladatellátásnak, a minőségellenőrzésnek köszönhetően;
- ...a gazdasági fejlődés eredményeire is hatással volt a közszektor menedzsment reform (növekvő GDP, csökkenő infláció);
- ...ami összességében nem sikerült az a közszektor méretének csökkentése. A köztartozások pedig – különösen a 90-es évek elejének recessziója hatására -

tovább növekedtek. Azonban a számok nem mutathatják, hogy mi történt volna a reformok hiányában;

- ...a – főként angolszász - reformországok sikeresebbek voltak a közszektor költségének megfékezésében, és a költségvetési deficit csökkentésében. A jelentés által összegyűjtött, dokumentált vizsgálatok szerint egyes országokban (USA, Egyesült Királyság, Ausztrália, Svédo., Izland, Dánia) a vállalatba adásnak és a versenyeztetésnek köszönhető termelékenységnövekedés 20% körüli.
- A jelentés végül megállapítja, hogy a reformok keretében: továbbfejlesztést igényelnek a szociális mérőszámok, melyek tükrözhetik a humán szolgáltatások minőségét és eredményességét; erősíteni kell a reformok értékelését és javítani az értékelés módszereit.

A jelentés tehát összességében kedvező képet fest a közszektor reformok hatásairól, de implicite önmaga kérdőjelezi meg azt, hogy ezek az eredmények valóban a reformoknak köszönhetőek-e illetve sejteti azt, hogy a kimutatott pozitív változásoknál a mérési módszerek miatt csak a valóság egy részét látjuk és az értékelés módszereit még fejleszteni kell. A kedvező kép ellenére elegendő muníciót ad ahhoz, hogy legalábbis kételyek merüljenek fel az idézett - számszerűsített és leíró - önértékelések objektivitásában. Ennek ellenére – az előbbieken alapján nem kellően megalapozottan - az OECD jelentés a privatizációról, a piaci típusú módszerek hatásáról általánosan pozitív véleményt formál, és további elterjesztésüket szorgalmazza.

Ez utóbbi vélekedéssel – a menedzserialista módszerek általános alkalmazhatóságával és a piaci szektor általános érvényű elsőbbségével - vitatkozik – vizsgálati adatokra támaszkodva - több szerző is.

Naschold szerint (Naschold, 1996) az országok makroökonómiai teljesítményének ill. a privatizált közvállalatok és a köztulajdonban maradt vállalatok teljesítményének összehasonlítása nem támasztja alá a piaci és az eredményorientált rezsimek elsőbbségét a hagyományos, szabályok által vezérelt bürokrácia felett. Ennek igazolására:

- összehasonlítja a piaci közszektor rezsimek bevezető Egyesült Királyság és a „hagyományos” Németország makroökonómiai adatait és azok változását a nyolcvanas évek végén és a kilencvenes évek elején. Ez az összehasonlítás szinte minden mutató esetén a német oldalra billenti a mérleget;
- a közszektor méretét valóban jelentősen csökkentő brit reformok esetében megállapítja, hogy a csökkenés jelentős részben a fizikai munkát végző közalkalmazottakat érintette, akik a vállalatprivatizáció keretében lettek közszektor helyett üzleti szektor alkalmazottak. Összességében tehát nem a „bürokrácia” csökkent;
- empirikus kutatások összefoglalásával (*ld. Bishop-Key; Vickers-Yarrow; Vogelsang kutatásait*) támasztja alá, hogy a privatizált és az állami tulajdonú vállalatok hatékonysága – hasonló módszerek bevezetése (belső kontrol

erősítése; érdekeltségi rendszer bevezetése; külső-belső verseny alkalmazása; stb.) eredményeként – egyaránt nőtt, tehát a tulajdoni forma önmagában nem determinálta a jobb eredményt;

- a brit önkormányzati közszolgáltatások esetében bevezetett kötelező (külső-belső) versenyeztetés (CCT) hatásait vizsgálva megállapítja, hogy valódi hatékonyságnövekedést és minőségjavulást okoztak. A versenyeztetés első két körében – melyben elsősorban fizikai munkát igénylő tevékenységek szerepeltek - a feladatok 75%-át a közszektorból pályázó intézmény nyerte el. A termelékenységnövekedést részben technológiai és szervezeti modernizációval érték el, ami együtt járt létszám leépítéssel, másrészt jelentős szerepet játszottak a bércsökkenések és a munkakörülmények romlása is a költségmegtakarításban (Walsh,1995).

Összességében: „...egy a piaci rezsimen alapuló közszektor... nem igényelhet felsőbbrendű pozíciót a többi rezsim felett, ellentétben, ahogy azt az OECD állítja (Naschold, 1996, p.51.)”. Naschold azonban nem állítja, hogy egyes reformok ne hoztak volna eredményeket ill. ne lehetnének eredményesek amennyiben alkalmazóik figyelembe veszik a következő szempontokat:

- A közszektor és az üzleti szektor egymás kiegészítői, előbbi folyamatos megújulása szükséges utóbbi versenyképességéhez;
- A reformmódszerek közül a vállalatba-adás és a közszektoron belüli versenyeztetés között alapvető különbség van. Előbbi csökkenti a közszektor

méretét és a privát szektorba helyezi át a feladat ellátását, utóbbi egyértelműen a közszektor belső reformját szolgálja. A két módszer vegyes alkalmazását jelenti a piaci teszt, amikor a belső (közszektor) intézmények és a külső vállalatok is pályázhatnak a feladat ellátására. Utóbbi eljárásnak – a privatizációhoz és a vállalatba-adáshoz hasonlóan - azonban csak azt a szolgáltatást szabad kitenni, amelyiknél az üzleti szektornak történő átadás nem sérti a közszolgáltatás ellátásában megkövetelt értékrendszert;

- A vállalatba-adás hatásai vegyes képet mutatnak, alkalmazása csak speciális esetekben javasolható (ld. VII. fejezet);
- A közszektor belső modernizációja (vállalatba-adás és privatizáció nélkül is) egyértelműen szükséges, de a külső-belső környezetnek megfelelő stratégia kiválasztása esetén lesz csak sikeres;
- A vállalatba-adási és piaci teszt módszerek alkalmazásánál fontos, hogy a költséghatékonyság növelése ne a költségek externalizálásából származzon.

A különböző reform-feladatellátási formák (privatizált; decentralizált bevétel és eredményfelelősség; decentralizált költségvetési gazdálkodás; hagyományos közfeladat-ellátás erősebb kontrollal), összehasonlítása során - *svéd kutatók* - arra következtetésre jutottak, hogy mindegyik javította a költséghatékonyságot – legjobban a privatizáció -, azonban a legnagyobb költségmegtakarítást a közszektor számára összességében nem a privatizáció, hanem a széleskörű gazdálkodási felelősség decentralizációja hozta (ld. 15.sz. táblázat), hiszen a privatizált közszolgáltatás költségmegtakarítását csak részben „engedte át” a vállalkozó a megrendelő közintézménynek (Fölster-Peltzman, 1994).

15.sz. táblázat Költségváltozás különböző reformok hatására (minőségváltozással korrigált)

	Privatizált	Decentralizált költségvetési hatáskör	Decentralizált eredmény és bevételi hatáskör	Kontrol erősítése
Költség a közszektor számára, %, változás	- 7.9	- 4.2	- 9.1	- 3.6
Költség-hatékonyság változása, %	- 12.3	- 4.1	- 9.8	- 3.6

Forrás: Fölster-Peltzman, 1994; Fölster *in* Naschold, 1996

Pollitt és Bouckaert szerint nincs a reformoknak egy olyan egyértelmű - a korábbi tapasztalatokon nyugvó egyszerű - tanulási folyamata, ami a módszerek racionális adaptációját szolgálhatná. Ezzel szemben gyakoriak az önellentmondásban lévő adatok melyeket csak erősít a többféleképpen értelmezhető, folyamatosan változó valóság (Pollitt-Bouckaert, 2000, p.98 és

Olsen-Peters, 1996, p.5.). A reformok hatásai különböző módszerekkel, különböző helyeken és különböző szinteken mérhetők. Az eredmény a szemlélő személyétől függően mást és mást jelent egyes megfigyelők számára: megváltozott légkört, új beszédmodot, egyes víziók (privatizáció, decentralizáció stb.) megvalósítását. Mások – pl. akik tudományos igényű elemzésre törekednek – keresik a kézzel fogható valóságot, a cselekvést és annak hatását. Még ez utóbbinak is több szintje létezik: makro és helyi hatások, konkrét napi hatások vagy hosszú távú eredmények.

A reformokkal kapcsolatos eredményeket leíró adatok rendelkezésre állása függ attól, hogyan definiáljuk az eredményt. A reformokról szóló beszédek, tanulmányok, tervek száma szinte végtelen. A dokumentált döntések száma magas. Rengeteg információ áll rendelkezésre a reformok „bemeneteiről”, de a megtakarításokról, a folyamatok javulásáról, a reformok egyes könnyen mérhető következményeiről is. Amiről sokkal kevesebb adat áll rendelkezésre azok a reformok költségei és a reformok átfogó hatásai és eredményei. Utóbbi mérése, az eredményekről információk gyűjtése, és az adatok interpretálása rendkívül nehéz feladat (Pollitt-Bouckaert, 2000, pp. 129-131).

A reformok hatásai Pollitt és Bouckaert szerint bővebb értelemben négy szintre bonthatók *működési hatásokra, folyamatok javítására, rendszer szintű változtatásokra, víziók megvalósítására*:

(i) A *működési hatások*, melyek elkülöníthetők és számszerűsíthetők (megtakarítások; közvetlen következmények; termelékenység; jól mérhető

hatások) esetében lenne talán legegyszerűbb megállapítani a közszektor menedzsment reformok eredményességét. A közszektor működésében, a közszolgáltatások ellátásában bevezetett reformok esetében azonban:

- Nem könnyű megítélni, hogy mi tekinthető kisebb vagy komolyabb eredménynek.
- Az alkalmazott mérési módok több csapdát is rejtene (ld.136-137. oldal)

Előbbiek miatt mindig a sikerjelentések mögé kell nézni, alaposabban megvizsgálva az adatokat, *például*:

- A GDP-arányos közszektor költség csökkentését a vezető reformországok (Egyesült Királyság, Új-Zéland) a bevezetett menedzsment (piaci; privatizációs; „biznisz”) típusú reformok által gerjesztett jelentős megtakarításként értékelik, azonban:
 - a reformok területén óvatosabb Hollandia is arányaiban hasonló csökkentést hajtott végre;
 - a közszektor költség csökkenés önmagában semmit sem mond arról, hogy ez milyen következményekkel járt a közszolgáltatások minőségére, eredményességére;
 - a mutató nem ad arról információt, hogy ebből a csökkenésből mennyi a belső produktivitás növelés és mennyi a feladatok vállalatba-adása vagy közvállalatok privatizációja, mely utóbbiak esetében lehet, hogy a polgár pénztárcáját legalább annyira terheli a szolgáltatás igénybevétele, mint korábban;

- az említett mutató változását csak a bázisul szolgáló GDP változásával együtt lehet értékelni;
- a közvetlen ok-okozati hatás a bonyolult külső-belső környezet miatt nehezen igazolható, azaz a költségvetési megszorítások legalább annyira tehetik szükségessé a reformok bevezetését, mint a reformok bevezetése okozhatja a közszektor költségcsökkenését. Valószínű, hogy a fiskális megszorítások időszakában a reformok bevezetése intenzívebb és termelékenység javítása is eredményesebb (Pollitt-Bouckaert, 2000, p.102.).

A kormányzatok éves nettó eladósodása (közszektor deficit vagy többlet), és az összes adósságállománya a GDP-hez viszonyítva ugyancsak képet adhat egyes országok közszektorában tapasztalható megtakarításokról vagy kiadásnövekedésről. Az adatok szerint az OECD országok többségében a közszektor éves eladósodásának/többletének mutatója az elmúlt két évtizedben javult kivéve Franciaországot ahol a deficit nőtt, Finnországot ahol hullámzott a mutató (elsősorban a GDP változását követve), Németországot, ahol többé-kevésbé állandó értéket mutatott. A kormányzatok összes eladósodottsága azonban a vizsgált országok körében – 1990 és 1998 között – Hollandia kivételével mindenütt növekedett, ami alapvető ellentétben áll a reformstratégiák által hirdetett célokkal.

A költségközpontú értékelés után az eredményorientált elemzésre áttérve vizsgálható, hogy az esetleges megtakarítások milyen hatással voltak a közszolgáltatások mennyiségére, minőségére, eredményességére. A felsorolt területeken azonban rendkívül kevés a megbízható adat, hiszen a legutóbbi évekig a közszolgáltató szervezetek csak az elvégzett tevékenységgel és nem annak eredményével lettek elszámoltatva. A tevékenységről szóló adatok pedig nem sokat mondanak az eredményekről, melyhez a költségek és hatások mérése is szükséges. Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság tett számottevő lépéseket a külső szervezet (nemzeti audit szervezetek) által hitelesített eredmény-mérésre.

A termelékenység növekedést az input-output arány javulásaként értelmezve, megállapítható, hogy kevés összehasonlító tanulmány készült a közszektor termelékenységéről. A néhány finn, svéd és brit példa azt támasztja alá, hogy a közszektor menedzsment reformok különösen akkor segítik a termelékenységnövekedést, ha költségvetési megszorításokkal vagy rendkívüli igénynövekedéssel párosulva – nyomás alatt - kerülnek végrehajtásra, míg ezek hiányában hatásosságuk esetleges.

(ii) A *közszektor* (döntéshozatali, ügyintézési, közszolgáltatási) *folyamatok* javításának önmagában is értéke van a működő demokráciákban, hiszen a méltányosság, átláthatóság, az érintettek bevonása a döntéshozatalba olyan szempontok, melyek a közszektor megítélését alapvetően befolyásolhatják, és

hozzájárulhatnak az adminisztratív kultúra megváltozásához. Ugyanakkor a folyamatok javítása érdekében (ügyfél-orientáció növelése, a teljesítmény központúság javítása stb.) bevezetett reformok hatásainak mérése – az okozati kapcsolat kimutatásának problémája miatt - rendkívül nehéz. Sokszor tapasztalható, hogy a politikai retorikában használt szlogen (pl. az átláthatóság növelése, a gazdálkodás ellenőrizhetőségének javítása) megmarad az érvelés szintjén, mert a politika valójában ellenérdekelt a tényleges intézkedések megtételében (Pollitt-Bouckaert, 2000, pp. 118-120).

(iii) Rendszerszintű változások - a politikai vagy az adminisztratív rendszer kapacitásának bővítése (átfogó szervezeti reform; adminisztratív kultúra megváltoztatása) - hatásai akkor tekinthetők pozitívnak, ha a közszektor rugalmasabbá, gyorsabbá, alkalmazkodóbbá stb. válik. A rendszerszintű reformok hatásainak értékelése során nehéz elválasztani a retorikát a tényektől ill. az ideális helyzet jellemzői (rugalmasság, alkalmazkodóképesség) nehezen specifikálhatók és ezáltal nehezen is mérhetőek. A rendszer-reformok egyik kívánt hatása a polgárok bizalmának visszaszerzése a közszektor részére. A kutatások adatai azonban azt mutatják, hogy a közszektor intézményei iránti bizalom és a reformok nagyságrendje nincs egyértelmű összefüggésben (Listhaug-Wiberg, 1995).

(iv) Az ideologikus v. politikai *vízióknak* való megfelelés talán a legkevésbé mérhető elem a reformok értékelési szintjei közül, hiszen a víziók kevésbé

körülírtak ill. általában valamely ideális állapotot írnak le (mint rugalmas kormányzat; decentralizált állam stb.). Utóbbi miatt a gyakorlatban legfeljebb általános iránymutatásként, s nem mint elérhető és mérhető célként értelmezhetőek.

Naschold esettanulmányok értékelése és összefoglalása alapján elkészítette egyes korszerűsítési technikák hatásainak gyűjteményét (Naschold, 1996). Az összefoglaló tartalmazza a következő módszerek alkalmazásának hatásait: ügynökségek vagy önálló intézmények létrehozása egy feladat ellátására a központi kormányzati szervezetből való kiemeléssel; teljes körű minőségmenedzsment eredmény-centrikus tervezéssel; interaktív tervezési módszer; ügyfél vélemények visszacsatolása a közszolgáltatás minőségéről; vertikális integráció rugalmas alkalmazása versenykörnyezetben (külső-belső verseny); vállalatba adás és párhuzamos külső-belső verseny (ld. köv. oldalon).

16.sz. táblázat Egyes reformtechnikák alkalmazásának hatásai

Korszerűsítési technika	Változás a szervezeti folyamatokban / feladat ellátásában	Lehetséges kockázatok, negatív mellékhatások
<i>Ügynökségek</i>	Politikai-adminisztratív rendszer differenciálódása	A megmaradó központi szervezetben fellépő szerep és struktúra problémák
<i>Teljes körű minőségmenedzsment</i>	Széleskörű szervezeti részvétellel a telj. mutatók és a szervezeti folyamatok fejlesztése	A központ hozzáadott értékének vitatása
<i>Interaktív (belső) tervezés</i>	Decentralizált belső részvételi folyamat, ami demokratizálja a tervezést	Konfliktusok a vezetői és polgárközpontú tervezési folyamatokkal
<i>Ügyfél-centrikus technikák</i>	Társadalom bevonása / bevonódás érzése	Elfogadás (beletörődés) generálás a polgárok között reszponzivitás helyett
<i>Versenymódszerek a közfeladat ellátására</i>	Komplex interakció a közfeladat-ellátó egységek a versenykörnyezet és a szabályozó közszerkezeti egységek közt	Monopolizáció veszélye; forrás-újraelosztás veszélye
<i>Részbeni vállalatba-adás, majd párhuzamos külső-belső verseny</i>	Belső modernizáció és hatékonyság-növekedés a versenykörnyezet hatására	Bonyolult szabályozás folyamatos igénye

Forrás : Naschold,1996 ; rövidített

Összefoglalva a reformértékelések főbb megállapításait:

- Az értékelések megállapítják, hogy a megvalósított reformok vizsgálata alapján az üzleti szektor felsőbbrendűsége nem igazolható.
- A közszolgáltatás vagy a közszolgáltató intézmény/vállalat privatizációja csak kevés esetben hozott, átfogó értékelés próbáját is kiálló, összességében kedvező eredményeket.
- A menedzserialista (üzleti szektorból átvett; piaci típusú; privatizációs) módszerek eredményességével kapcsolatban kevés, megbízható adat áll rendelkezésre, illetve ahol rendelkezésre is állnak eredmények nem általánosíthatóak az ebből eredő következtetések, ezért generális megállapítást nem lehet megfogalmazni. Részben további kutatások

szükségesek, részben pedig a kulturista megközelítés alapján figyelembe kell venni, hogy az alkalmazható módszerek környezet-függőek. (Azt azonban már az eddigi kutatások is igazolni látszanak, hogy a belső verseny jobb eredményeket hoz, mint a kötelező privatizáció és a hagyományos feladatellátás a közszolgáltatások esetében.)

- Egyes – körültekintően kiválasztott - másodlagos (kiegészítő) piaci módszerek a közszektor értékeinek sérelme nélkül, sőt erősítésével alkalmazhatóak.

Amennyiben az eredményt szűk értelemben a változás közvetlen hatásaként - tudományosan ellenőrzött adat formájában megjelenítve - értelmezzük, a közszektor menedzsment reformok „mozgalma” nem igényelt eredményeket ahhoz, hogy tovább folytassa (diadal)menetét. Azaz a politika fenntartja a reformdivatot, amely igényli, hogy a kormányzatoknak folyamatosan legyenek széles körben propagált reformprogramjaik, rendszeresen megszervezett reformkonferenciái. Ha a reformdivat elülne ez még nem jelentené, hogy az intézményi változások abbamaradnának, csak annyit, hogy hírértékük csökkent (Pollitt-Bouckaert, 2000; p. 132).

VI. FEJEZET

KÖZSEKTOR REFORMOK A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATOKNÁL – A KUTATÁS ISMERTETÉSE

VI.1. Kutatási célok, Hipotézisek

VI.1.1. Általános cél - A közszektor (intézményei és közszolgáltatásai) hatékonyságának és eredményességének javítását célzó új menedzsment reform-módszerek alkalmazásának vizsgálata egyes fejlett országok tapasztalatai alapján.
(és) Az új korszerűsítési módszerek alkalmazásának vizsgálata a magyar önkormányzati közszektorban.

VI.1.2. Specifikus kérdések

- (a) Melyek a közelmúlt válasza a közszolgálati szektorral szemben fellépő kihívásokra a fejlett országokban?
- (b) Milyen hatásai vannak egyes országokban a különböző új menedzsment reform-módszerek alkalmazásának a közszektorban?
- (c) Mely menedzsment módszereket alkalmazzák a közszektor reformja során a magyar önkormányzatok?
- (d) Milyen hatásai vannak a különböző reform-módszerek alkalmazásának a magyar önkormányzati szervek működésére és a közszolgáltatások ellátására?
- (e) Milyen különbségek és hasonlóságok tapasztalhatók az önkormányzati közszektor reformja során, Magyarországon és más OECD országokban?

Az (a)-(b) kérdésekre az irodalomkutatás segítségével, a (c)-(d)-(e) kérdésekre az empirikus kutatással kerestem a választ.

VI.1.3. Hipotézisek a magyarországi empirikus kutatáshoz

- **H1** – Az új közszeaktor menedzsment reform-módszerek bevezetésének indítéka a változtatási szándék (politikai akarat) volt, és nem közvetlen gazdasági vagy hatékonysági okok;
- **H2** – A piaci típusú és vállalatba-adási reform-módszerek alkalmazása csökkentette a közszolgáltatások költségét;
- **H3** – A piaci típusú és vállalatba-adási reform-módszerek alkalmazása javította a közszolgáltatások minőségét;
- **H4** – A reformmódszerek bevezetése növelte a közszolgáltatásokkal való lakossági elégedettséget;
- **H5** – A magyar közigazgatás német eredete miatt a magyar közszeaktor menedzsment reformok mintája (alkalmazott módszerei) a Németországban alkalmazottakhoz hasonlít.

VI.2. A kutatás módszerei

A kutatás a kormányzati reformfolyamatok leírására, eredményességének vizsgálatára és nemzetközi összehasonlító elemzésére vállalkozik:

- A közszektor modernizációjának kritikai elemzése – a nyolcvanas évektől – kiválasztott OECD országokban, szakirodalom-kutatás alapján (az új közszektor-menedzsment módszerek alkalmazásának okai, változatai, hatásai a fejlett országokban);
- A közszektor korszerűsítési folyamatok okainak, módszereinek, következményeinek feltárása a magyar önkormányzatoknál empirikus kutatás alapján (új közszektor-menedzsment módszerek és technikák az önkormányzati közszolgáltatásokban Magyarországon).

VI.2.1. A szakirodalom-kutatás

A Leuveni Egyetem (K.U. Leuven) támogatásával szakirodalom-kutatást végeztem a vizsgált területen. A feltárt irodalom ismertetése a III. fejezetben, feldolgozása a IV-V. fejezetben olvasható.

VI.2.2. Az elsődleges empirikus kutatás

Az empirikus kutatás céljai:

- megvizsgálni az új közszektor menedzsment módszerek alkalmazásának okait és formáit a magyar önkormányzatoknál;
- adatgyűjtés a módszerek alkalmazásának hatásvizsgálatához.

Vizsgálati módszerek: >

- az új közszeaktor menedzsment módszerek alkalmazásának feltárása a magyar önkormányzatoknál kérdőíves kutatás segítségével;
- a módszerek alkalmazásának hatásvizsgálata a közszolgáltatások költségeire, minőségére kérdőíves felmérés segítségével;
- a módszerek alkalmazásának hatása a közszolgáltatásokkal való lakossági elégedettségre – (másodlagos vizsgálat, közvélemény-kutatásokra építve).

Adatbázis:

Az új menedzsment módszerek alkalmazásának vizsgálata a megyei jogú városoknál (22 önkormányzat) és a budapesti önkormányzatoknál (24 önkormányzat).

A vizsgált közszolgáltatások:

Az önkormányzatok által ellátott közszolgáltatások: alap- és középfokú oktatás; egészségügyi ellátás; szociális ellátás; közüzemi szolgáltatások; közutak és közterületek fenntartása; sport és kulturális szolgáltatások; tömegközlekedés stb.

Az elsődleges empirikus kutatás:

A kérdőíves kutatás, a kérdőívek – a 46 legnagyobb magyar települési önkormányzatnak történő - postai megküldésével történt 1998 második felében. A válaszadók aránya 73 % -os. A nemzetközi összehasonlíthatóság érdekében a kérdőív (a szerző engedélyével) szerepelteti – Speyer Közszeaktor Adminisztrációs

Kutatóintézet által végzett - nemzetközi kutatás egyes kérdéscsoportjait (Löffler, 1997). Löffler kutatásának céljai voltak:

- feltárni, hogy a közszektor menedzsment módszerek alkalmazása kultúra- (környezet-) függő, ahogy a „kulturisták” állítják, avagy független, ahogy az „univerzalisták” állítják;
- az új közszektor menedzsment módszerek és piaci típusú technikák alkalmazásának értékelése.

Löffler postai kérdőíves kutatást alkalmazott, melyet olyan amerikai, német és brit önkormányzatoknak küldött meg melyek pályáztak valamely önkormányzati „minőség-díjra” (Quality Award) az elmúlt években.

Az előbbieken felvázolt empirikus vizsgálatokhoz készített kérdőív kérdéscsoportokat vett át a Löffler-féle kutatásból, és kiegészítette azokat a privatizációs módszerek alkalmazását vizsgáló, és a reform technikák hatásait feltáró kérdéscsoportokkal.

A másodlagos empirikus kutatás:

Az elmúlt években az önkormányzatok területén végzett közvélemény-kutatások idősoros vizsgálata kísérelte meg feltárni a piaci típusú módszerek alkalmazásának hatásait a közszolgáltatásokkal való elégedettségre. Mivel közvélemény-kutatások korlátozott számban készültek (különösen ugyanazon településre vonatkoztatva, rendszeres időközökben), ezért a csekély számú

eredmény feldolgozása statisztikailag nem történhetett meg, csak egyes esetek bemutatására adott lehetőséget (ld. 4.sz. melléklet).

A kutatási adatok érvényességének és megbízhatóságának korlátai :

- empirikus kutatás:

(a) *Csökkenti az eredmények megbízhatóságát a válaszadó által „retorika” alkalmazásának lehetősége, a kérdőív véleménykérő kérdéseinek megválaszolásakor (a válaszok egy részénél hetes-skálán került mérésre a válaszadó véleménye valamely kérdésben, tehát ezen válaszok nem adatközlésre szorítkoztak, hanem a válaszoló véleményét képviselik, ezáltal leginkább ezeknél jelenhet meg a megkérdezett szubjektív álláspontja).*

(a) *Az eredmények értékelésekor az ok-okozati hatás nehezen igazolható. A hatásvizsgálatkor a külső hatások kiszűrése nem lehetséges.*

(c) *Az eredmények nem általánosíthatók a teljes magyar közszektorra (ld. még 128-129. oldal).*

(d) *Reprezentativitás ld. következő (c) pont*

- Összehasonlíthatóság korlátai a külföldi adatokkal:

(a) *A különböző válaszadási arányok és a kutatások eltérő időpontja;*

(b) *Eltérő önkormányzati rendszerek a különböző országokban;*

(c) *A magyar minta nem a minőségi díjakra pályázókat, hanem a kiválasztott szegmens (fővárosi kerületek, nagyvárosok) összes önkormányzatát tartalmazza, reprezentatívnak erre a körre tekinthető.*

(d) *Magyarország a rendszerváltás után, az intézményi reformokkal párhuzamosan vezette be a hatékonysági reformokat, ami részben fáziskésést jelent, részben bizonytalan intézményi környezetet a menedzsment reformok alkalmazásánál.*

- További módszertani korlátok, lásd még: ... >

- (a) *Pollitt álláspontja a reformhatások értékelési nehézségeiről, részletesen ld. 53-54.old. (a bevezetett reformok átfogóak, ezért nehéz megítélni, hogy melyik elemük érte el az adott hatást; a reformok bevezetése során a környezet folyamatosan változik, melynek hatását nem lehet kiszűrni; a költség-haszon elemzésbe be kell számítani az új módszerek alkalmazásával, bevezetésével kapcsolatos tranzakciós költségeket; nehéz meghatározni a reformok sikerességének kritériumát stb.);*
- (b) *Heidenheimer az összehasonlítás korlátairól, ld. 63.oldal*
- (c) *Pollitt és Bouckaert a reformhatások számszerűsítésének nehézségeiről és hibáiról, részletesen ld. 136-137.oldal (a megtakarításokat bázishoz igazítják, de nem veszik figyelembe a bázis változását; a megtakarítást eredményként értékelik, de nem figyelik a szolgáltatás mennyiségére/minőségére gyakorolt hatását stb.)*

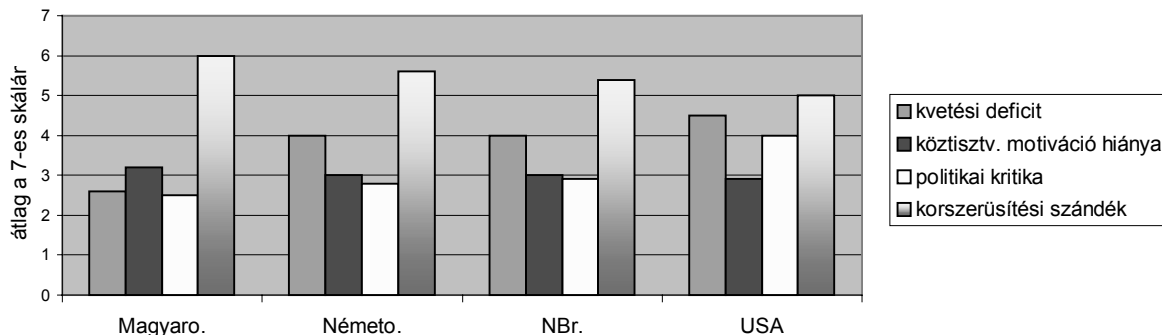
A felsorolt korlátok ellenére a kutatás alkalmas annak felmérésére, hogy a reformokat bevezető önkormányzatok a különböző reformmódszerek közül melyeket és milyen mértékben alkalmazták a vizsgált országokban.

VI.3. Az empirikus kutatás eredményei

A kérdőív kérdései (ld. 1.sz. melléklet) választ keresnek a reformok okaira, a reformok során alkalmazott módszerekre és technikákra az emberi erőforrás-menedzsment, a forrásmenedzsment, az információs technológia, és a teljesítménymenedzsment területén. A kérdőív egyik része a közszolgáltatások vállalatba adását és a közcégek privatizációját vizsgálja.

A rendszerváltás óta a vizsgált (városi, kerületi) önkormányzatok 91 %-a vezetett be átfogó szervezeti és szervezési reformokat. A reformok bevezetésének okai a 4. sz. ábrán kerültek feltüntetésre.

4.sz ábra A közszektor reformok bevezetésének okai, hétfokozatú skálán (7: fontos ok volt; 1: nem jellemző)

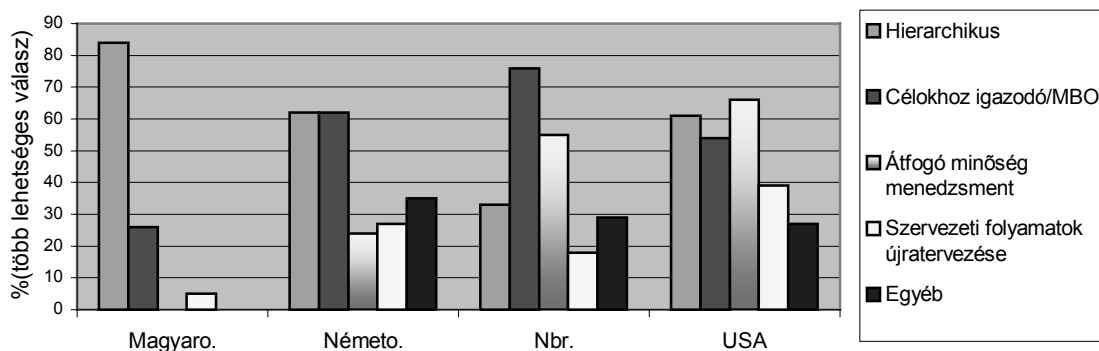


A német, amerikai, brit adatok forrása 4-12.sz ábrákon és 17-23 sz. táblázatokban : Löffler, 1997

Ahogy az ábra is mutatja a modernizációs szándék volt a leggyakrabban említett ok a reformok bevezetésére. A költségvetési deficit - a magyar önkormányzati vezetők leggyakoribb panasza a sajtóban – meglepetésre jóval kisebb szerepet játszott a reformok előkészítésében. A nemzetközi kitekintés hasonló trendet mutat minden országban.

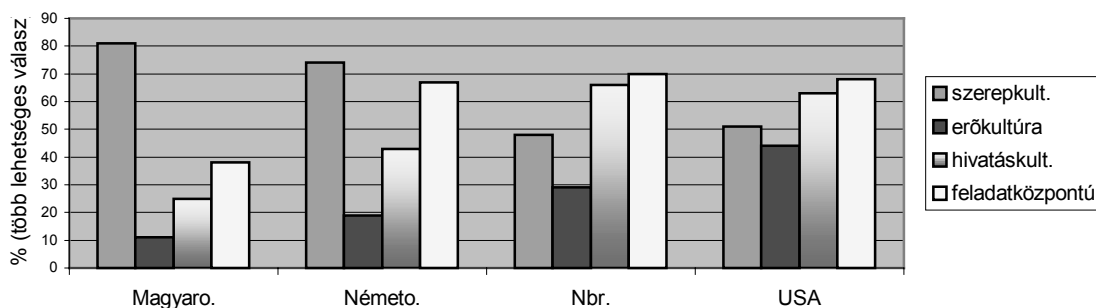
A új vezetési rendszerek alkalmazásának vizsgálatokor azt találtuk, hogy a válaszadók szerint a magyar önkormányzatoknál a '90 előtti érában alkalmazott hierarchia nagy mértékben lebontásra került (átl.:5,0 a 7-es skálán). Ennek ellenére a hierarchikus módszer ('90 előtti vagy valamely módosított formája) továbbra is a leggyakoribb vezetési rendszer Magyarországon.

5. ábra Az önkormányzatoknál alkalmazott szervezeti rendszerek



Az ábra alapján az is megállapítható, hogy az új reform-rendszerek alkalmazása kezdeti stádiumban van a magyar önkormányzatoknál. A 6.sz. ábra is, amely a szervezeti kultúrát vizsgáló kérdésre adott válaszokat mutatja be megerősíti ezt a megállapítást, hiszen a magyar önkormányzatok 81%-a a „szerepkultúrát” jelölte meg saját jellemzőjeként. Ez az eredmény nemzetközi összevetésben a német önkormányzatokra jellemző, míg az angolszász önkormányzatokra a feladat ill. a hivatáskultúra jellemző leginkább.

6. ábra Az önkormányzatot leginkább jellemző szervezeti kultúra

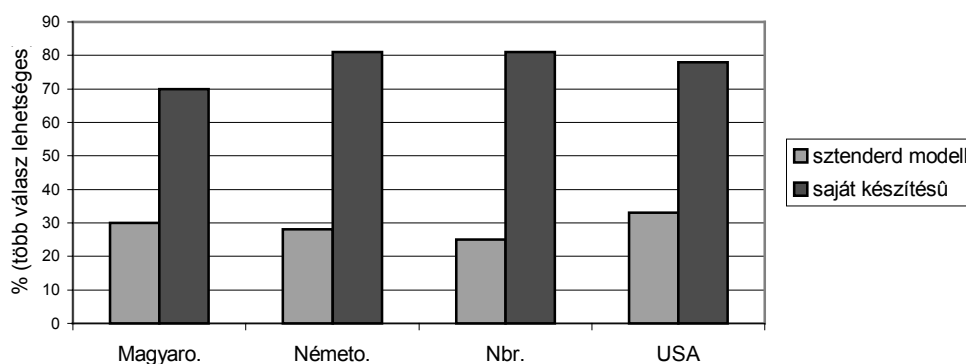


A kutatás szerint tehát a magyar önkormányzatok szervezeti formájára és szervezeti kultúrájára is a „konzervativizmus” jellemző, a változásoknak – legalábbis egyelőre - még csak kevés jele van. A korszerűsítési szándék magas

aránya azt jelezheti, hogy a változtatásra a szándék ezen a területen is létezik, csak a reformok még kezdeti stádiumban vannak és/vagy időigényesek és/vagy kevésbé hatékony módszereket alkalmaznak.

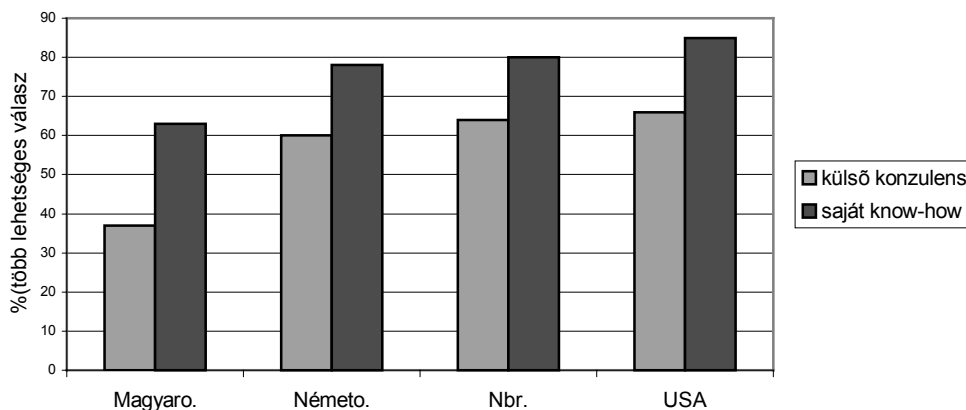
A következő kérdés azt vizsgálja, hogy az önkormányzatok a szervezeti korszerűsítés koncepcionális alapjául sztenderd modellt vagy saját készítésű modellt alkalmaztak.

7a.ábra A szervezeti korszerűsítés koncepcionális alapja



A 7a. ábra azt mutatja, hogy a reformokat bevezető önkormányzatok jelentős része saját készítésű modellt alkalmazott és ez az eredmény jellemző az összehasonlításban szereplő többi országra is. A reformmodell bevezetését a magyar önkormányzatok kétharmada saját fejlesztésű technikával, harmada pedig külső tanácsadó segítségével oldotta meg (lásd 7b. ábra). Az összehasonlításban szereplő többi ország esetében jellemző a két módszer egymás mellett élése, hiszen mindkettőt nagyarányban alkalmazzák az önkormányzatok.

7b. ábra A reformmódszer bevezetésének információs bázisa



Az alábbi tábla bemutatja, hogy a magyar válaszadók véleménye szerint a korszerűsítési programhoz „közepes” (átlagos) mértékben állnak rendelkezésre a pénzügyi és emberi erőforrások ill. a köztisztviselők az átlagnál valamivel elkötelezettebben támogatják/vesznek részt a szervezeti korszerűsítésében.

17. táblázat Reformok prioritása az önkormányzat munkájában (pénzügyi és emberi erőforrások rendelkezésre állásának mértéke)

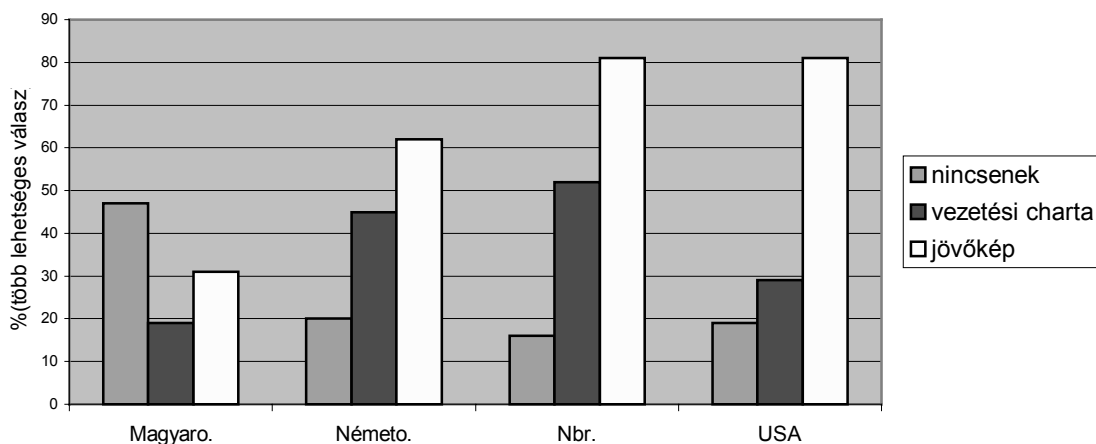
Ország/átlag a 7-es skálán	Erőforrások	vezetői részvétel
Magyaro.	4,1	4,75
Németo.	4,5	5,0
NBr.	5,2	5,8
USA	5,2	5,8

A nemzetközi kitekintésből az derül ki, hogy az angolszász országokban jelentősebb erőforrások és nagyobb vezetői támogatás segíti a reformok végrehajtását, mint Németországban vagy Magyarországon.

A kérdőív egyik kérdése a magyar önkormányzatoknál azt vizsgálta, hogy az adminisztratív reformok, vajon teljesítették-e az eléjük kitűzött célt és megfeleltek-e a bevezetőik elvárásainak. A reformot bevezető önkormányzatok válasza szerint 28 % esetében teljes mértékben teljesültek az előzetes elvárások, 72 % szerint csak részben, de kudarcot egyik válaszadó sem jelzett.

A 8.sz. ábra szerint a magyar önkormányzatok csaknem fele nem rendelkezik lefektetett vezetési irányelvekkel, többségük nem alakított ki szervezeti jövőképet – sem írott szervezeti-vezetési elveket – ami jelzi a távlati vezetői gondolkodás hiányát ezeknél a helyhatóságoknál.

8. ábra Vezetési alapelvek, távlati célok rögzítése az önkormányzatoknál



Az emberi erőforrás gazdálkodás területén – a vizsgálat adatai alapján – megállapítható, hogy az emberi erőforrás menedzsment tervezési módszerek alkalmazása alacsony szinten van a magyar önkormányzatoknál, és más

reformmódszerek alkalmazása (pl. teljesítménybérezés) is csak kezdeti stádiumot ért el.

Az elmúlt évtized közszektor reformjainak középpontjában állt a költségvetési-pénzügyi eljárások korszerűsítése. A legjellemzőbb nemzetközi trendek a forrásgazdálkodás decentralizálása és az eredményorientált költségvetési módszerek bevezetése voltak. A magyar válaszadók véleménye szerint az önkormányzatok jelentős mértékben decentralizálták a gazdálkodási jogosítványokat – intézményeik felé - azonban az eredményorientált költségvetési tervezéshez szükséges helyi szabványok ill. mennyiségi és minőségi specifikációk alkalmazása alacsony szintű (ld. 18. táblázat). A két jellemző ilyen alakulása (széles körű decentralizáció szolgáltatáspecifikáció nélkül) jelentős hiányosságokat takarhat a közszolgáltatási és gazdálkodási kontroll területén a válaszadó magyar önkormányzatoknál.

18. táblázat Forrásmenedzsment jellemzői

<i>Átlagok a 7-es skálán</i>	Forrásmenedzsment decentralizációjának mértéke	Szolgáltatás specifikáció bevezetésének mértéke (eredmény orientáció)
Magyaro.	5,3	3,2
Németo.	3,9	3,9
Nbr.	5,0	5,2
USA	4,6	4,5

Külön kérdéscsoport foglalkozott a különböző forrásmenedzsment módszerek alkalmazásával illetve az eredmény-centrikus technikák bevezetésének vizsgálatával. A 19. táblázat illusztrálja a szerződéses módszerek elterjedését,

részben a szervezeten belüli cél-, projektszerződések áttekintésével ill. a vállalatba adás elterjedésének vizsgálatával. A vizsgált önkormányzatok körében, Magyarországon a feladatok csaknem felénél alkalmaznak valamilyen belső célmegállapodást (főként annak legegyszerűbb formáját, a célprémiumot), a külső cégek bevonása a közfeladatok ellátásába pedig a közszolgáltatások felénél történt meg.

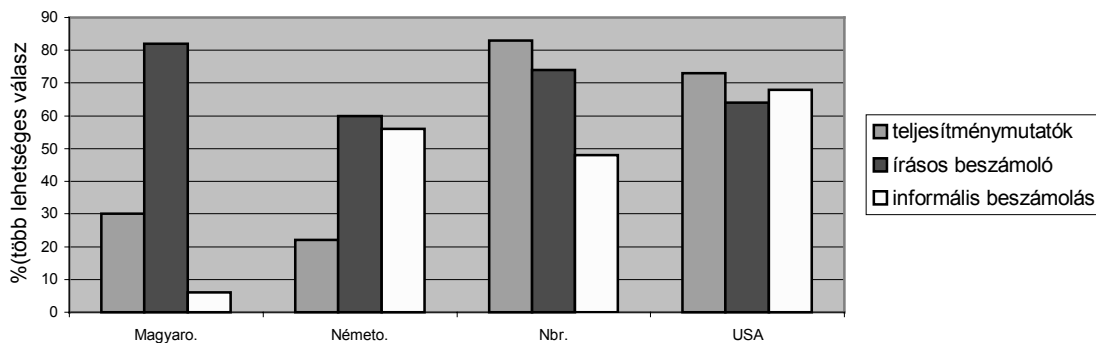
19. táblázat Szerződéses formák elterjedtségének aránya a közfeladatok ellátásában

<i>Ország / átlag a 7-es skálán</i>	Belső célmegállapodások alkalmazásának elterjedtsége	Külső vállalatba adás, (részben v. egészben) elterjedtsége
Magyaro.	3,5	3,8
Németo.	2,1	3,8
NBr.	3,5	4,6
USA	3,3	4,9

A nemzetközi összehasonlítás azt mutatja, hogy a belső célmegállapodások jelentősége relatíve magasnak tekinthető Magyarországon, míg a feladatprivatizációt az angolszász országok nagyobb mértékben alkalmazzák, mint Németország vagy Magyarország.

Az 9. ábra bemutatja, hogy a közfeladatok ellátásának ellenőrzése érdekében milyen beszámolási formát alkalmaznak az önkormányzatok. Az eredmények azt mutatják, hogy az amerikai és brit önkormányzatok elől járnak a szolgáltatások specifikálásában (teljesítménymutatókkal), ellenőrizhetőségének megteremtésében. A magyar közigazgatás közjogi hagyományait is jelzi az írásos beszámoló alkalmazásának széles köre, és majdnem kizárólagossága.

9. ábra Beszámoltatási, ellenőrzési formák



A magyar önkormányzatoknál alkalmazott kérdőív áttekintette a közfeladatok vállalatba-adásának területeit és hatásait, illetve a közszolgáltató vállalatok privatizálásának helyzetét. A 20. táblázat mutatja be ezen felmérés eredményeit. Az első oszlop jelzi a közszolgáltatást; a második megmutatja, hogy a vizsgált önkormányzatok mekkora hányada alkalmaz valamely szerződéses vagy privatizációs technikát az adott közszolgáltatásnál vagy egy részénél (mindkét módszer végső soron a közszolgáltatás ellátásának külső vállalatba-adását eredményezi); harmadik oszlop demonstrálja azok arányát, akik részben vagy egészben privatizálták a közszolgáltató vállalatot (ami egyúttal a közszolgáltatás vállalatba-adását is eredményezte); a negyedik oszlop jelzi, azon önkormányzatok arányát, melyek vállalatba adták a közszolgáltatás ellátását részben vagy egészben (az addigi ellátó privatizációja nélkül) (ld. köv. oldalon).

20. Táblázat Közszolgáltatások és közszolgáltató vállalatok privatizációja a magyar városi, kerületi önkormányzatoknál (1998 végén)

Közszolgáltatás	Vállalatba-adás aránya	Azon önkormányzatok aránya, melyek privatizálták a közszolgáltató vállalatot (a közszolg. előállítás feladatával együtt), részben vagy egészben	Azon önkormányzatok aránya, melyek vállalatba adták a közszolg. ellátását, (cég-privatizáció nélkül) részben v. egészben
	Azon önkormányzatok arányában, melyek ellátják az adott közszolgáltatást		
Háziorvos	87%	-	87%
Útfenntartás	45%	22,5%	22,5%
Parkfenntartás	58%	23%	35%
Közétkeszítés	32%	10%	22%
Szemétszállítás	81%	44%	37%
Vízellátás	50%	19%	31%
Gázellátás	25%	25%	-
Távhőszolg.	37%	25%	12%
Szennyvízelvezetés	44%	19%	25%
Lakóházfenntartás	55%	26%	29%
Köztetemetkezés	50%	19%	31%
Fürdők, strandok	50%	31%	19%
Tömegközlekedés ¹	3%	0%	3%
Semmit	3%		

A táblázat adatai igazolják, hogy a magyar önkormányzatok széles körben alkalmazzák a privatizációs és vállalatba adási módszereket, bár közszolgáltatástól függően más és más mértékben. Leggyakrabban a háziorvosi ellátás és a szemétszállítás területén jelentek meg ezek a reformtechnikák, míg a víziközmű szolgáltatások és az út- ill. parkfenntartás területén az önkormányzatok mintegy

¹ a tömegközlekedés esetében nem a kérdőív, hanem az önkormányzati jelentések másodlagos kutatása az adat forrása

fele alkalmazta a piaci teszt és a magánosítási módszereket. Eddig a tömegközlekedés területén csak kis mértékben kerültek bevezetésre a privatizációs technikák. A kérdések vizsgálták, hogy a magyar önkormányzati vezetők véleménye szerint milyen hatással van a vállalatba-adási módszerek alkalmazása a közszolgáltatások költségeire és minőségére.

21. táblázat A vállalatba-adás hatásai...(a válaszadó véleménye szerint)

...a közszolgáltatás költségeire			...a közszolgáltatás minőségére		
Növelte	Nem változott	Csökkentette	Javult	Maradt	Romlott
26%	56%	18%	53%	45%	2%

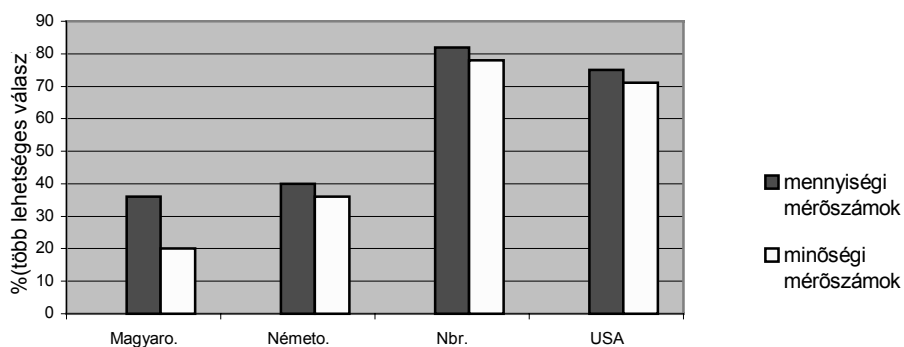
Úgy tűnik, hogy a magyar önkormányzati vezetők tapasztalatai alapján a közszolgáltatások vállalatba adásának - az esetek többségében - nincs jelentős hatása a közszolgáltatások költségeire, azonban a szolgáltatás-„privatizáció” eredményeként a közszolgáltatások minősége az esetek valamivel több, mint felében nőtt és csak néhány esetben csökkent. Összességében azonban a véleményalkotó válaszok alapján nem lehet egyértelműen pozitív következtetést levonni a privatizáció hatásairól, a közvélemény-kutatások eredményei (ld. 4. sz. melléklet) pedig még kevésbé egyértelmű hatást mutatnak.

Egy másik kérdéscsoport a magyar vizsgálatban arra kereste a választ, hogy milyen stádiumban van az önkormányzatok és a non-profit szervezetek együttműködése a közszolgáltatások ellátásában. Az eredmények azt mutatják, hogy az önkormányzatok 73 %-nak van közszolgáltatás ellátására vonatkozó megállapodása egyházakkal, civil szervezetekkel, alapítványokkal. A non-profit

szervezetek közreműködését leggyakrabban a szociális ellátásban illetve a közoktatásban figyelhetjük meg.

A kutatás választ keresett rá, hogy a közszolgáltatások tervezése során – a szolgáltatás színvonalas ellátása érdekében – specifikálásra kerülnek-e az adott közfeladat mennyiségi és minőségi mérőszámai (10.sz. ábra). Ugyancsak vizsgáltuk, hogy az ügyfélközpontúság milyen mértékben jelent meg a közszolgáltatások tervezése és értékelése, illetve a szolgáltatásokkal kapcsolatos panaszok kezelése során (22.sz. tábla).

10 sz. ábra A közszolgáltatások specifikálásának módszerei



Az adatok azt mutatják, hogy Magyarországon még nem terjedt el a közszolgáltatások minőségi és mennyiségi specifikációja (bár a német szinttől nincs távol). Az ügyfél-orientáció területén a magyar válaszadók szerint az önkormányzatok az esetek felénél többször veszik figyelembe a polgárok véleményét amikor értékelik a közszolgáltató intézményeket; átlagos gyakorisággal mérik fel az önkormányzat ügyfélközpontúságát; a lakossági panaszok kezelésére megkezdődött az átfogó rendszerek kialakítása; a beérkezett

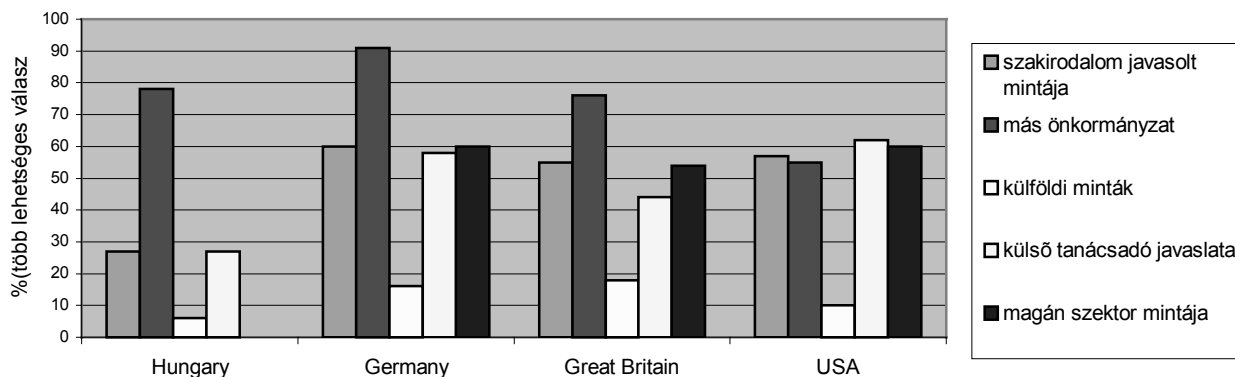
panaszokat, az átlagosnál nagyobb gyakorisággal értékelik; és átlagos gyakorisággal elemzik az ügyfelek, közszolgáltatásokkal kapcsolatos igényeit. Az ügyféligények összetételének, alakulásának felmérésében a leggyakrabban alkalmazott módszer a közvélemény-kutatás ill. felmérés valamely formája (42%) ritkábban alkalmazott módszerek a lakossági fórum (16%), statisztikai elemzés (12%), beadvány-értékelés (6%). Összehasonlításban a magyar önkormányzatok ügyfélközpontúsága hasonló a német társaikhoz, azonban elmarad az angolszász országokétól.

22. táblázat Az ügyfél-orientációs módszerek alkalmazása az önkormányzatoknál

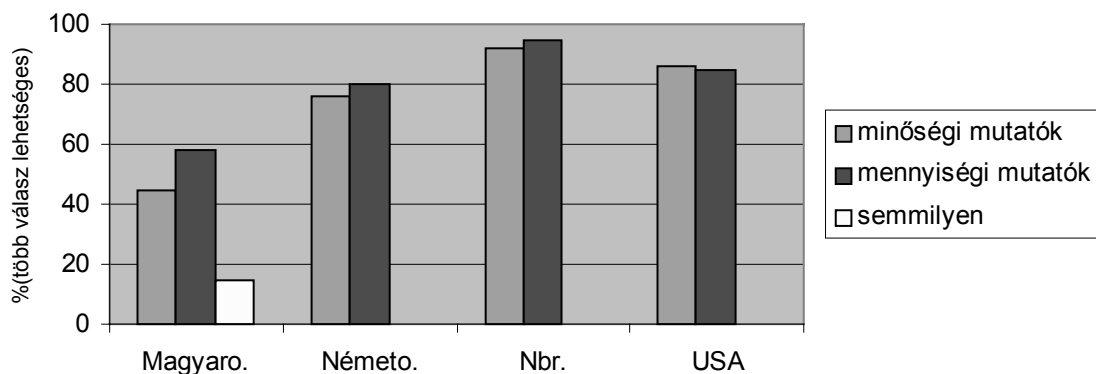
<i>Átlag a 7-es skálán</i>	Ügyfélvélemények figyelembevételének mértéke az önkormányzati szervezet teljesítményértékelésekor	Ügyfélközpontúság felmérésének gyakorisága	Mennyire átfogó a panaszkezelési rendszer	Milyen rendszeres a panaszok értékelése	Ügyféligények felmérésének gyakorisága
Magyar	4,9	4,4	4,4	4,7	4,0
Német	4,6	4,9	4,1	5,0	4,5
Brit	6,0	5,8	6,7	6,4	5,5
USA	5,3	5,3	5,7	5,9	5,1

A teljesítménymérés és eredményértékelés területén alkalmazható különböző módszerek bevezetésének szintjéről és az alkalmazott teljesítménymérési technikákról adnak tájékoztatást a 11-12.sz. ábrák adatai (ld. köv. oldalon).

11.sz.ábra Módszerek az önkormányzati tevékenység értékelésére, összehasonlítására (az összehasonlítás alapja szerint csoportosítva)



12. sz. ábra A teljesítménymérési technikák alkalmazásának elterjedtsége



Az eredmények azt mutatják, hogy a magyar önkormányzatok alacsony mértékben alkalmaznak újszerű teljesítményértékelési módszereket. A más önkormányzatokkal való összehasonlítás módszere és a mennyiségi mérőszámok alkalmazása kivételével mind abszolút értelemben, mind nemzetközi összehasonlításban alacsony szintű az értékelő technikák elterjedtsége (minőségértékelés, sztenderdek bevezetése stb.). A magyar önkormányzatok 15%-a azt jelezte, hogy semmilyen teljesítményértékelő módszert nem alkalmaz. A

23.sz. táblázat azt mutatja, hogy a magyar önkormányzati vezetők véleménye szerint a hatékonyság és eredményesség mérésének elterjedtsége az átlagosnál jobb az önkormányzatoknál, ami azonban látszólagos konfliktust mutat a 12.ábra eredményeivel (mérési technikák alkalmazásának alacsony szintjével). Azonban a véleménykérő kérdéseknél nem szűrhető ki a válaszadói retorika alkalmazása, de Magyarországon azt is figyelembe kell venni, hogy az új módszerek bevezetése az elmúlt években kezdődött meg, így a vélemény takarhat egy szándékot illetve egy még az elején tartó – tényleges eredményt még nem hozó - folyamatot is.

23. sz. táblázat Eredményesség és hatékonyságmérés az önkormányzati közszolgáltatásoknál

Átlagok a 7-es skálán	Eredményességmérés elterjedtsége	Hatékonyságmérés gyakorisága
Magyar	4,8	4,3
Német	4,1	3,8
Brit	6,0	5,0
USA	5,7	4,7

Az információs technológia alkalmazása területén a magyar önkormányzatoknál megállapítható, hogy a számítógépet széles körben alkalmazzák az adminisztráció korszerűsítésére, a rutinfeladatok elvégzésére, és munkájuk során rendszeresen használnak külső adatbázisokat.

Összefoglalva, - ahogy a 164. oldalon már ismertetésre került -, a magyar önkormányzati vezetők véleménye szerint a reformmódszerek részben teljesítették

az elvárásokat. A 21. táblázat azt mutatja, hogy a vállalatba adás hatása – a legtöbb esetben - stagnáló költségek és valamivel javuló minőség volt. További kérdések vizsgálták, hogy milyen hatással voltak a korszerűsítési módszerek az önkormányzati költségvetések egyensúlyára. A vélemények szerint az esetek több mint felében (55%) javult az önkormányzatok költségvetési helyzete (ezen belül 16 százalékpont esetében nagymértékben, 39 százalékpont esetében kissé) a reformok hatására, 42 % esetében nem módosult, és 3 % esetében romlott. A vizsgálat eredményei a 133. oldalon található összefoglaló táblázatban kerültek bemutatásra (14.sz. táblázat).

VI.4. Az empirikus kutatás eredményeinek értékelése

A kutatás eredményei azt mutatják, hogy a magyar önkormányzatok megkezdték az új közszeaktor menedzsment reformmódszerek bevezetését. A korszerűsítési szándék nagy, miközben a bevezetett módszerek köre területről területre jelentős mértékben változó.

A magyar önkormányzatok szervezeti kultúrája és felépítése még mindig rendkívül közel áll a hagyományos, hierarchikus rendszerhez, ami ezen a területen a változás hiányát mutatja. Mindeközben a közszolgáltató vállalatok és a közszolgáltatások privatizációja általánossá vált, habár a szolgáltatások ellátásának minőségi-mennyiségi ellenőrzése még alacsony szinten van. Ez utóbbi helyzet jelentős problémákat okozhat a feladatellátás ellenőrzésében, hiszen a

vállalatba-adási, piaci módszerek megjelenésével (a közszolgáltatás előállításának kikerülésével a közszektorból) párhuzamosan az ellenőrző kontrolrendszerek megerősítése is szükséges lett volna.

Egyelőre ritkának mondható a távlati tervezés, a stratégiai gondolkodás a magyar önkormányzatok körében. Az ügyfél-orientáció különböző technikái átlagos szinten kerültek eddig alkalmazásra. Az információs technológia tért nyert az adminisztratív feladatok elvégzésében.

A reformmódszerek nem hoztak áttörésszerű kedvező változásokat, de összességében – a válaszadók véleménye szerint – az esetek valamivel több mint felében – legalább kismértékben - javították a közszolgáltatások minőségét és az önkormányzatok költségvetési helyzetét.

Statisztikai módszerek alkalmazásával a Löffler-féle kutatás eredményeit is felhasználva arra is kerestük a válasz, hogy a magyar reformtrendek, mely nemzetközi „típushoz” állnak közel. A reformtechnikák alkalmazására vonatkozó jellemzők sztenderdizált adatainak összehasonlítása arra a következtetésre vezet, hogy a brit és az amerikai reformtrend rendkívül nagy hasonlóságot mutat, míg az angolszász és német ill. német és a magyar reformok mintája között is számottevő a korreláció (ld. 24. táblázat), azaz a német trend valahol az angolszász és a magyar között helyezkedik el. Ez utóbbiakat indokolhatják:

- A német-angolszász viszonylatban, bár jól mérhetőek a különbségek, de a német önkormányzatok – a központi

kormányzattól eltérően – nyitottabbak voltak a nemzetközi reformdivatra, tehát nem meglepő a korreláció mértéke.

- Német-magyar viszonylatban: a német-magyar közös közjogi hagyományok a hasonlóságot erősítik, de ez ellen hat az a tény, hogy a magyar közigazgatás negyven évig eltérő, nem demokratikus környezetben működött illetve, hogy fáziskéséssel kezdhetett hozzá a reformokhoz (végeredményben a rokonság foka meg sem közelíti például az Egyesült Államok és Nagy-Britannia közötti korreláció szintjét, de a német-amerikai szintet sem éri el).

24. táblázat Négy ország sztenderdizált közszektor reform-jellemzőinek összehasonlítása korrelációs koefficiensek táblázatában

<i>64 jellemző alapján</i>	Magyar	Német	Nbr	USA
Magyar	1	0.8293	0.6658	0.6356
Német		1	0.8463	0.8423
Nbr			1	0.9509
USA				1

Első látásra a reformtrendek nemzetköziségét látszik alátámasztani, hogy a legkevésbé szoros kapcsolatnál is számottevő, 0,63-as korreláció mutatható ki, azonban az adatok átfogó vizsgálata az ország-specifikus megközelítést támasztja alá, mivel jelentősen eltér a korreláció erőssége különböző közigazgatási kultúrájú országok közt (angolszász-magyar:0,63-0,67; német-magyar:0,83; angolszász-német: 0,84). A vizsgálat egyidejűleg igazolja – a hasonló adminisztratív kultúrára épülő - brit és amerikai reformok közötti szoros rokonságot (0,95).

A kulturista hipotézis érvényessége variancia analízis (ANOVA) segítségével is ellenőrzésre került. Ennek során arra keressük a választ, hogy a közszektor reformok vajon - nemzetközi trendre alapulva – egyezők ill. alapvetően hasonlóak minden fejlett országban, vagy az országok sajátosságai, a közszektor környezete, oly mértében befolyásolják a reformfolyamatot, hogy országonként vagy országcsoportonként egyedi trendek alakultak ki. A különböző országokban - az egyes reformok alkalmazását leíró jellemzőkre vonatkozó mutatókra - nyert mintákból kiindulva (öt jellemző kiválasztása mellett) - kerültek a számítások elvégzésre.

Miután az exploratív adatelemzés úgy találta, hogy a különböző országokban a reformjellemzők mutatói megközelítőleg normális eloszlást követnek, ellenőriztük 5%-os szignifikancia szinten azt, hogy a jellemzők várható értéke a különböző országokban azonos vagy különbözik (számítási táblákat ld. 3.sz. melléklet). Az elvégzett F-próbák alapján minden jellemzőnél megállapítható, hogy a minták – nagy valószínűséggel - különböző alapsokaságból származnak (empirikus F-érték > teoretikus F-érték). Ez utóbbi azt jelenti, hogy számításaink a kulturista-hipotézis érvényességét támasztják alá, azaz az országok reformtrendjeinek mintája – a statisztikailag igazolhatóan - eltér egymástól.

VI.5. A hipotézisek érvényességének vizsgálata

Az alábbiakban az elvégzett kutatás eredményei ill. a statisztikai számítások megállapításai alapján összegyűjtésre kerülnek a hipotézisek alátámasztására vagy elvetésére vonatkozó információk.

H1 – Az új közszektor menedzsment reform-módszerek bevezetésének indítéka a változtatási szándék (politikai akarat) volt, és nem közvetlen gazdasági vagy hatékonysági okok.

A 4.sz. ábrán bemutatott vizsgálati adatok alátámasztják ezt a hipotézist a vizsgált magyar önkormányzati szegmens körében.

H2 – A piaci típusú és vállalatba-adási reform-módszerek alkalmazása csökkentette a közszolgáltatások költségét.

A 21.sz. táblázatban és a 2/b. mellékletben található – az önkormányzati vezetők véleményét tükröző - adatok nem támasztják alá ezt a hipotézist a vizsgált önkormányzati szegmens körében. (A hipotézis vizsgálatához érdemes további méréseket végezni – közvetlen költségelemzéssel - a reformfolyamat későbbi szakaszában, mivel a reformintézkedések jelentős része néhány éven belül került/kerül bevezetésre, tehát hatásuk még csak részben értékelhető.)

H3 – A piaci típusú és vállalatba-adási reform-módszerek alkalmazása javította a közszolgáltatások minőségét;

A 21. sz. táblázatban és a 2/b. mellékletben szereplő – az önkormányzati vezetők véleményét tükröző - adatok azt mutatják, hogy a vállalatba-adás alkalmazása

eredményeként az esetek valamivel több mint felében javult a közszolgáltatás minősége, azonban ez nem elegendő – a vizsgálati módszert is figyelembe véve – a hipotézis igazolásához. (A vizsgálat – a minőségellenőrző módszerek bevezetése után – megbízhatóbb adatokra építve ismétlésre érdemes, hiszen a közvetlenül mérések megalapozottabb következtetéshez vezethetnek, mint a közvetett adatok, a későbbi időpont pedig lehetővé teszi a nemrég bevezetett intézkedések hatásainak átfogóbb mérését.)

H4 – A reformmódszerek bevezetése növelte a közszolgáltatásokkal való lakossági elégedettséget.

Átfogó adatok hiányában¹, néhány – egyébként a kérdőíves vizsgálatban is résztvevő város esetében – rendelkezésre álló, idősoros közvélemény-kutatás adatai alapján került a hipotézis vizsgálatra (ld. 4. sz. melléklet). A kis elemszámú minta nem teszi lehetővé a statisztikai feldolgozást és következtetések levonását.

H5 – A magyar közigazgatás német eredete miatt a magyar, közszektor menedzsment reformok mintája (alkalmazott módszerei) a Németországban alkalmazottakhoz hasonlít.

A statisztikai vizsgálatok alátámasztották, hogy reformfolyamatok – bár sok esetben azonos okokból fakadnak és sok hasonló módszert alkalmaznak - nemzetközi szinten nem egységesek (ami nem zárja ki egymáshoz rendkívül hasonló reformtrendet követő országcsoportok kialakulását ld. angolszász országok). A statisztikai vizsgálatok azt is bemutatták, hogy bár számottevő

¹ (Megj.: A kutatás részeként összegyűjtésre kerültek az elmúlt évtized önkormányzati közvélemény-kutatásai. Adott önkormányzat, bizonyos közszolgáltatására vonatkoztatva csak rendkívül kevés esetben áll rendelkezésre idősoros adat.)

korreláció tapasztalható a vizsgált fejlett országok reformtrendjei között, azonban a különbségek nem elhanyagolhatók. Az új közszektor menedzsment reformtrend nemzetközi divatot szült, de eszköztárából a különböző adminisztratív kultúrájú országok különböző módszereket különböző mértékben vettek át. A vizsgálatok tehát egyszerre jelzik a nemzetközi trend létezését és a reformok kultúra-specifikusságát. Bár a korreláció mértéke számottevő német-magyar viszonylatban, de a reformfolyamatok statisztikailag kimutatható mértékben különböznek egymástól. Az adatok annak megállapítását teszik lehetővé, hogy a nemzetközi reformtrend Magyarországra is hatással volt, de a német és a magyar önkormányzatok közszektor reformjai közti rokonság nem igazolható. A magyar reformfolyamat fáziskésése miatt a hipotézis vizsgálata későbbiekben ismétlésre érdemes.

Az empirikus kutatás tehát részben elérte célját a magyar, önkormányzati reformfolyamatok bemutatásával, leírásával és nemzetközi elhelyezésével. A kutatás azonban csak részeredményeket ért el a reformok hatásvizsgálatában, mivel – többek közt - egyelőre kevés az elsődleges (közvetlenül mért) adat; a közvélemény-kutatások egyelőre nem rendszeresek; a közelmúlt intézkedéseinek egy jelentős része még nem fejthette ki teljes hatását.

VII. FEJEZET

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS TANULSÁGOK A MAGYAR KÖZSZEKTOR SZÁMÁRA

Az empirikus kutatás alátámasztja a kulturista felfogást, mely bár nem zárja ki a nemzetközi reformtrend létezését, de az egyes országok kulturális, társadalmi, politikai, gazdasági környezetének hatását fontos befolyásoló tényezőnek tekintve azt állítja, hogy a reformoknak országokra jellemző jól elkülöníthető sajátosságai vannak.

Az új közszektor menedzsment (piacosító; privatizációs; üzleti-típusú) reformok nem hoztak egyértelmű sikert. Egyrészt, az irodalomkutatás adatai, illetve más empirikus kutatások eredményei (Id. Naschold, Bouckaert, Pollitt) és a saját empirikus kutatás is azt támasztják alá, hogy a piaci típusú közszektor reformoknak nem bizonyított az átfogóan kedvező hatása. Másrészt a kontrolálatlan privatizáció és verseny nem egyeztethető össze a közszektorra jellemző értékrenddel. Ennek ellenére egyes „másodlagos” menedzserialista, üzleti-típusú módszerek – de nem az általános piacosításnak; kontrolálatlan módszerátvételnek; privatizációnak - alkalmazása hozzájárulhat a közigazgatási folyamatok, a közszołgáltatások ellátási módszereinek eredményesebbé tételéhez.

Az előző fejezetekben ismertetett kutatás eredményeihez hasonló következtetésre jutott kutatók írásaiból leszűrhető tapasztalatok a következőkben kerülnek összefoglalásra:

König szerint különbséget kell tenni a menedzserialista reformok azon elemei között, melyek kompatibilisek lehetnek a közszektor adminisztrációval és azok közt amelyek ellentétesek azzal. (például: a decentralizáció teljesen megfelel az önkormányzatiság erősítésének, az intézményi felelőség növelésének céljaival; a költség-haszon elemzés hozzájárul az eredményes költségvetési tervezéshez stb.) A decentralizáció, a költségelemzés, a teljesítménymérés, az önálló ügynökségek alakítása nem ellentétesek a bürokratikus, közigazgatási feltételekkel, ugyanis egyikük sem jelent korlátlan privatizációt vagy piacosítást. A verseny és piaci viszonyok azonban nem alkalmazhatóak a közfeladatok ellátásában, olyan feladatoknál: ahol a rögzített kompetenciák rendje betartandó; ahol többirányú felelősség alapján kell mérlegelni; ahol méltányosságot kell gyakorolni (hatósági feladatok; segélyezés; közrendfenntartás; ifjúságvédelem stb.). Emellett, bizonyos feltételek megléte esetén – a klasszikus bürokrácia elveinek csorbítása nélkül – alkalmazhatóak egyes piaci (verseny ill. privatizációs) technikák: a kulturális szektorban, felsőoktatásban, jóléti ellátásban, egészségügyben stb. A választási lehetőség megteremtése, a verseny bevezetése előtt azonban fontos meggyőződni arról, hogy a reformok bevezetése esetén: a magánmonopólium kialakulása elkerülhető; a könnyű piaci belépés lehetősége – az alternatív szolgáltatók számára - az adott esetben biztosítható; az

információkhoz való hozzájutás esélye azonos legyen a versenytársaknál; a tranzakciós költségek nem haladják meg a vállalatba adással, versenyeztetéssel elérhető hasznot stb. (König, 1996b).

Pollitt és Bouckaert több szempontból is bírálja az univerzalista, azaz a módszerek általános alkalmazhatóságát hirdető álláspontot illetve kritizálja a egyetlen legjobb út létezésének elméletét. Előbbiek miatt nem javasolják a különböző technikák átadását átvételét különböző jogi, politikai, alkotmányos stb. felépítésű és kultúrájú országok között. Ezen korlátok mellett is jelentős – tanulmányokban is bemutatott - gyakorlati tudás gyűlt össze arról, hogyan kell egyes módszerek (pl. teljesítménymutatók tervezése; eredményközpontú költségvetés alkalmazása stb.) bevezetésénél „bizonyos dolgokat csinálni” és milyen problémákra kell figyelni. Ez a mesterségbeli tudás felkészült szakemberek által alkalmazva a közszektorban bárhol rendkívül hasznos lehet, ahol az adott módszer alkalmazásáról döntöttek. (Pollitt-Bouckaert, 2000).

Naschold szerint új egyensúlyt kell találni a tradicionális közszektor alapelvei és az újonnan megjelent hatékonysági szempontok között, mely utóbbi esetében a jól-bevezetett magáncégek jelentős tapasztalattal rendelkeznek. Naschold szerint a két szektor szembeállítás helyett azon elemeket kell keresni, melyek kiegészíthetik egymást és segítenek újraegyensúlyozni az intézményeket, módszereket, értékeket mindkét szektorban (Naschold, 1996).

Mierlo szerint a nyugati országokban mind a radikális privatizációra, mind a bürokrácia nagyobb politikai ellenőrzésére építő reformok viszonylagos

kudarccal végződtek. Nem valószínű, hogy nagyobb sikert hoznának – egy teljesen eltérő környezetben - a poszt-szocialista országokban (Mierlo, 1997).

Verheijen szerint a kelet-európai közigazgatási rendszerek legfontosabb problémáira (széttagoltság, instabilitás, emberi erőforrás gazdálkodás, felelősségre vonhatóság problémái) nem megoldás semmilyen a fejlett országokban már alkalmazott rendszer. Ezen országok számára rendkívül káros lenne bármely irányzat ideológiai alapú bevezetése. A fejlett országok gyakorlatából csak probléma-megoldó közelítéssel egyedi megoldások alkalmazhatóságának vizsgálata jöhet szóba (Verheijen, 1997).

Coombes szerint a nyugati menedzserialista reformokra jellemző takarékosági programok bevezetése, a hierarchikus szervezeti rendszer felbontása rendkívüli veszéllyel járhat a kelet-európai országokban, ahol közvetlen a demokratikus és piacgazdasági átalakulás után (közben) – ami nem kis megrázkódtatás a társadalom számára - nagy szükség van a közszektor stabilitására, a biztonságot nyújtó stabil, intézményekre, és a szociális törődés fenntartására. Előbbiek miatt a kelet-európai országokban – az eltérő, érzékenyebb társadalmi környezet miatt - még óvatosabban kell a közszektor reformmódszereit kiválasztani (Coombes, 1997).

Az elvégzett empirikus kutatás azokat a véleményeket és más kutatások eredményeit gazdagította, melyek szerint a piaci-típusú, privatizációs reformoknak nincs általánosan kedvező hatása a közszolgáltatásokra. Ezen

álláspont szerint egyes módszerek átvétele az üzleti szektortól kifejezetten káros hatással lehet a közszolgáltatások ellátására, de az alapvetően a közszektor alapértékeit nem sértő technikákat is csak akkor szabad alkalmazni, ha azok összeegyeztethetőek az adott ország közigazgatási rendszerével, gazdasági-társadalmi környezetével ill. az adott közszolgáltatás sajátosságaival és az ellátási hely körülményeivel. A kutatás alátámasztotta, hogy az új közszektor menedzsment reformokat nem lehet *egységes* nemzetközi trendnek tekinteni, mivel a közszektor kulturális, társadalmi, gazdasági, politikai környezete kimutathatóan befolyásolja az alkalmazott ill. alkalmazható reformmintákat, azaz a közigazgatási rendszertől és a környezettől függően más és más módszerek alkalmazása került előtérbe. Az előbbieket alapján - és a vonatkozó szakirodalom figyelembe vételével - tanácsolható, hogy a magyar közszektor reformja során:

- A privatizációs (és vállalatba-adási) módszerek csak bizonyos feltételek mellett kerüljenek alkalmazásra a közfeladatok ellátásában. Olyan közfeladatoknál semmiképp, ahol a közszeztortól megkívánt méltányosság, szociális érzékenység, jogvédelem alapvető elvárás ill. ahol hatósági jogkörök kerülnek érvényesítésre. Más közszolgáltatásoknál is csak olyan esetben: ha a privatizáció eredményeként a szolgáltatás összköltsége nem nő és minősége is javulhat; a magánmonopólium kialakulása elkerülhető; a könnyű piaci belépés lehetősége biztosítható; az információkhoz való hozzájutás

esélye azonos a versenytársaknál; a tranzakciós költségek nem haladják meg a vállalatba-adással elérhető hasznot.

- Ne kerüljenek szolgai másolásra külföldi (nyugati) minták. A nyugati országokban alkalmazott módszerek az adott környezethez igazodnak és nagy valószínűséggel egy eltérő környezetben más hatást váltanának ki.
- A külföldön már bevált módszereket, csak a hazai környezet figyelembevételével mellett alapos szelekció és adaptálás után szabad kipróbálni.
- A sok változást hozó demokratikus átalakítás után – a bár rugalmatlan, de - biztos háttérrel nyújtó modernizált bürokrácia alkalmazása átmenetileg megbízhatóbb megoldás, mint valamely rugalmasabb, „korszerűbb” reformmódszer bevezetése. Az utóbbi (pl. nagyfokú decentralizáció, teljesítményalapú bérezés stb.) szélesebb körű bevezetése csak a piacgazdaság megszilárdulása, a társadalmi átalakulás kiegyensúlyozott befejezése után javasolható. Magyarország immár utóbbi folyamatokban jelentős fejlődésen ment keresztül, így ez nem gátja egyes – egyéb szempontok alapján megfelelő – módszerek körültekintő bevezetésének;
- A nyugati országokban népszerű takarékosági programokat az alacsonyabb életszínvonalú kelet-európai országokban – különösen szociális területen – sokkal óvatosabban lehet csak bevezetni;

Előbbiekből következik, hogy külföldi minta keresése során a hasonló lakosságszámú, közigazgatási rendszerű, kulturális háttérű országok reformmódszereit érdemes tanulmányozni, de adaptálásuk ebben az esetben is körültekintést igényel. A módszerek bevezetéséhez meg kell szerezni azt a mesterségbeli tudást, ami egy-egy technika szakszerű alkalmazásához nélkülözhetetlen. Ez utóbbi érdekében kiemelt prioritás kell legyen a közszolgálati, közigazgatási szakemberek *képzése*. Az előbbieken említett korlátok azonban nem zárják ki:

- A privatizációt (vállalatba-adást), olyan szolgáltatásoknál, melyek piacán már kialakult a verseny és nincs veszélye magánmonopólium kialakulásának, stb.: egyéb feltételeket ld. 185. oldal első francia-bekezdés (Magyarországon pl. közétkeztetés, útfenntartás, parkosítás stb.);
- A részbeli privatizációt olyan közszolgáltató cégeknél, szolgáltatásoknál, melyek kvázi monopóliumok, de a közszektor befolyása megfelelő szolgáltatási szerződéssel fenntartható (Magyarországon pl. közműszolgáltatások);
- Azon módszerek átvételét az üzleti szektortól, melyek nem veszélyeztetik a közszektor alapértékeit sőt kiegészítik azokat, és nem ellentétesek a közigazgatási rendszerrel és a pillanatnyi társadalmi, gazdasági környezettel (pl. minőségbiztosítás, minőség-ellenőrzés

bevezetése; távlati költségvetési tervezés alkalmazása; az ügyféligények figyelemmel kísérése; teljesítmény-összehasonlítás más (köz)szolgáltatókkal; megrendelő-szolgáltató szerepkör szétválasztása, stb.).

A kutatási eredmények értékelése alapján megállapítható, hogy további kutatások hozzájárulhatnak a magyarországi közszektor reformok még alaposabb megismeréséhez, megértéséhez, például az értekezéshez kapcsolódó empirikus kutatás megismétlésével, szélesítésével és mélyítésével. A kutatás megismétlése későbbiekben érdemes, mivel a gazdasági-társadalmi átalakulás még nem zárult le, és a megkezdett hatékonysági, menedzserialista közszektor reformok első hulláma sem fejeződött be még Magyarországon. Egy pl. 2002-ben megismételt kutatás bemutatná a reformtrend változásait, és az eredményességről is – a rendelkezésre álló tapasztalatok figyelembevételével – átfogóbb képet adhat majd. A kutatás mélyítése lehetséges az állami közszolgáltatások körével, melyek reformja, ha az önkormányzatokéhoz viszonyítva késve is, de megkezdődött. A kutatás szélesítése érdemes lehet más – közel azonos fejlettségi szintű - kelet-európai országok bevonásával, mely alkalmat adhat hasonló átalakuláson keresztül menő országok közszektor reformjainak összehasonlítására.

Függelék

1.sz. melléklet	Kutatási kérdőív	190
2.sz. melléklet	Válaszok az empirikus kutatás kérdőívében feltett kérdésekre	207
2/b.sz. melléklet	A közszolgáltatások privatizációja (válaszok a 22/b kérdésre)	212
3.sz. melléklet	A Variancia-analízis táblázatai	213
4.sz. melléklet	A reformok bevezetése és az ügyfelek elégedettsége közti kapcsolat	216

1.sz. melléklet Kutatási Kérdőív

TELEPÜLÉS:		Visszaküldési cím: Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Közszolgálati Tanszék 1093 Bp. Fővám tér 8.
KITÖLTŐ NEVE:		
TELEFONSZÁMA:		

POLITIKA ÉS STRATÉGIA

1. Milyen vezetési rendszert alkalmaznak Önök a Polgármesteri Hivatalban és az önkormányzati intézményeknél?

(Többet is bejelölhet:)

Hagyományos hierarchikus vezetési rendszer,
rögzített működési szabályok alapján

(Új rendszert vezettünk be, mégpedig:)

Egyeztetett célokhoz igazodó vezetés (MbO)

Teljes körű minőség menedzsment (TQM)

Szervezeti folyamatok újratervezése

Más módszert, mégpedig:

2/a. 1990 óta vezettek be átfogó szervezeti vezetési reformokat / változásokat?

Igen

Nem

2/b. (Ha igen), mi volt az oka a reformok bevezetésének? (Kérjük jelölje be a skálán az ok fontosságát!)

– Költségvetési hiány:

fontos ok volt

nem jellemző

7

6

5

4

3

2

1

- **Alkalmazotti (köztisztviselői) motiváció hiánya:**

fontos ok volt						nem jellemző
7	6	5	4	3	2	1

- **Politikai nyomás:**

fontos ok volt						nem jellemző
7	6	5	4	3	2	1

- **Korszerűsítési szándék:**

fontos ok volt						nem jellemző
7	6	5	4	3	2	1

Más ok: _____

2/c. A reform beváltotta a hozzá fűzött reményeket (teljesítette a célt)?

Igen

Részben

Nem

3. Milyen modell volt a szervezeti korszerűsítés koncepcionális alapja?

Másutt már kipróbált ill. külső cég által ajánlott (sztenderd) modell

Saját (az önkormányzat által kidolgozott) modell

4. Hogyan jutottak hozzá a kiválasztott modell bevezetésének módszeréhez, azaz a szervezeti-vezetési változtatás technikájához?

Saját fejlesztésű módszer

Külső (konzulens) cégtől

5. Milyen gyakran vesznek részt az önkormányzat vezetői és a képviselő-testület tagjai vezetési tréningeken? (Kérjük jelölje a skálán a részvétel gyakoriságát!)

gyakran

soha

7

6

5

4

3

2

1

6. Rendelkezik az önkormányzat (hivatal / intézmény) lefektetett vezetési irányelvekkel?

Nincsenek lefektetett irányelvek

Szervezési-vezetési chartával rendelkezünk

Jövőképet alkottunk

Más:

7. A tisztségviselők, vezető köztisztviselők mennyire elkötelezetten támogatják (személyes részvétellel is) a szervezeti (forma / folyamat) korszerűsítést?

teljes mértékben

egyáltalán nem

7

6

5

4

3

2

1

8. Értékelik Önök a vezetők szerepét a szervezeti folyamatok megújításában (folyamatos javításában)?

rendszeresen értékeljük soha

7 6 5 4 3 2 1

Hogyan értékelik?

9. Mennyire élvez előnyt az önkormányzat munkájában (pénzügyi és emberi erőforrásainak elosztásánál) a reform módszerek bevezetése?

kellően nem

7 6 5 4 3 2 1

EMBERI ERŐFORRÁSOK

10. Milyen mértékben alkalmazza az Ön hivatala az emberi erőforrás tervezési módszereket a szükséges új felvételek előrejelzésében, a köztisztviselők karriertervezésében és (a nyugdíjba vonulók vagy előbbre lépők) megfelelő utódainak kiválasztásában?

teljes körűen egyáltalán nem

7 6 5 4 3 2 1

11. Milyen munkáltatói jogviszonyokat alkalmaznak Önök?

nem ritkán gyakran

- határozatlan idejű köztisztviselői jogviszony
- határozott idejű köztisztviselői jogviszony
- megbízási szerződés

Más: _____

12. Megbeszéljük a vezetők és beosztottak a szervezeti egység (iroda / csoport) előtt álló célokat és értékelik közösen a szervezeti egység teljesítményét?

rendszeresen

soha

7

6

5

4

3

2

1

13. Az Ön hivatalában dolgozó köztisztviselők teljesítmény orientált bérezésben részesülnek?

Nem jellemző

Egyéni teljesítmény-orientált bérezés

Szervezeti egységek teljesítmény-orientált bérezése

14. Milyen mértékben támogatja az Ön hivatala az alkalmazottak részvételét a szerkezeti korszerűsítést segítő folyamatokban, illetve mennyire inspirálja a köztisztviselőket az ehhez szükséges intézkedések kezdeményezésében?

teljes mértékben

egyáltalán nem

7

6

5

4

3

2

1

15. Milyen mértékben bontották le (az 1990 előtti) szervezeti hierarchiát?

teljes mértékben semennyire

7 6 5 4 3 2 1

FORRÁS-MENEDZSMENT

16. Az önkormányzat intézményei milyen mértékben gazdálkodnak önállóan saját költségvetésükön belül. (Mennyire szabadon határozzák meg a költségvetésük belső szerkezetét feladataik függvényében.)

teljes mértékben semennyire

7 6 5 4 3 2 1

17. Bevezetésre került maradvány-érdekeltség az önkormányzat intézményeinél?

Igen

Részben

Nem

18. Milyen mértékben vezetett be önkormányzatuk helyi szabványokat, illetve mennyiségi / minőségi specifikációt (a szolgáltatás tartalmát és körülményeit meghatározó mutatókat) a különböző közszolgáltatásokra, ellátásokra?

teljes körben semennyire

7 6 5 4 3 2 1

Jelölje meg az alkalmazott szolgáltatás specifikációt:

Mennyiségi mérőszámok bevezetése

Minőségi mérőszámok bevezetése

Szolgáltatási kategóriákat meghatározó specifikációk

19. Milyen számviteli rendszert alkalmaznak?

A törvényben meghatározott pénzforgalmi bázisú rendszert

A törvényben meghatározott mellett (kontrollként)
naturál bázisút is**20. Mennyire alkalmaznak szervezetén belüli szerződéseket (megállapodásokat) egyes feladatok (projektek) elvégzéséhez? (Pl. célprémium megállapodás konkrét feladatra)**

minden feladatnál

sehol

7

6

5

4

3

2

1

Mely területeken alkalmazzák:

21. Az önkormányzat milyen mértékben alkalmaz (von be) külső cégeket (vállalkozókat) a közszolgáltatások ellátásának biztosításába?

minden feladatnál

sehol

7

6

5

4

3

2

1

22/a. Milyen típusú szerződéseket használnak (ld. 21. pont)?

- Egyösszegű szerződésben általánosságban meghatározott szolgáltatási cél és rögzített egységárak, részletes előzetes feladat-meghatározás nélkül

széles körben alkalmazzuk nem

7 6 5 4 3 2 1

- Előzetesen nem meghatározott végösszegű keret-szerződés részletes egységárakkal, folyamatos igény szerinti megrendeléssel

széles körben alkalmazzuk nem

7 6 5 4 3 2 1

- Egyösszegű szerződés részletesen meghatározott feladatok ellátására, pontosan meghatározott minőségi / mennyiségi célok kitűzésével

széles körben alkalmazzuk nem

7 6 5 4 3 2 1

22/c. Javították a bevezetett új módszerek a működési költségvetés egyensúlyát?

Jelentős mértékben

Kis mértékben

Nem javítottak

Rontottak

23. Az önálló intézmények hogyan számolnak be a vezetésnek (testületnek) tevékenységükről, a kitűzött célok teljesítéséről?

- nincs beszámoltatás
- előzetesen meghatározott számszerűsített teljesítmény mutatók alapján
- írásos beszámoló rendszerben
- informális, bizalmi alapokon nyugvó beszámolás

Más:

24. Hogyan ismerik el / szankcionálják az intézmények eredményességét, célelérését?

- az intézményvezető jutalmazásával / szankcionálásával
- az intézmény költségvetésének növelésével / csökkentésével

Más:

TECHNOLÓGIA HASZNÁLATA

25. Milyen mértékben alkalmaznak számítógépet az adminisztráció korszerűsítésére, javítására?

minden folyamatnál sehol

7 6 5 4 3 2 1

26. Alkalmaznak Önök saját maguk által fejlesztett szoftvereket?

minden folyamatnál sehol

7 6 5 4 3 2 1

27. Alkalmazzák a számítástechnikát rutin feladatok elvégzésére?

minden esetben sehol

7 6 5 4 3 2 1

28. Munkájuk során használnak külső adathalmazokat (pl. számítógépes jogtár, cég-adatbank stb.)?

mindig soha

7 6 5 4 3 2 1

29. Bevezettek Önök a polgárokat szolgáló tájékoztató rendszert? (pl. helyi újság, helyi TV, e-mail, zöld szám stb.)

Igen

Nem

Ha igen, melyet?

SZERVEZETI KULTÚRA

30. Az alábbi leírások közül melyik szervezeti kultúra jellemzi az Önök hivatalát / intézményét? (Többet is bejelölhet!)

- „Szerepkultúra” - az alkalmazottak elvárják a pontosan körülhatárolt felelősségi- és hatáskört
- „Erőkultúra” - a szervezeti vezetők által kitűzött célok teljesítése a fő cél
- „Hivatáskultúra” - az egyéni önállóság, önkontroll jellemző, a szervezet támogató és nem hatalmi funkciót lát el
- „Feladatközpontú kultúra”: a teljesítmény és a célteljesítés prioritást élvez a rendszeres (rutin) folyamatokkal szemben

Más: _____

31. Tervezik és fejlesztik Önök a hivatali szervezeti kultúrát?

Igen

Nem

32. Értékelik Önök a hivatali szervezeti kultúrát?

rendszeresen

soha

7

6

5

4

3

2

1

33. Milyen gyakran mérik fel a hivatal polgár- (ügyfél-) központúságát?

gyakran							soha
7	6	5	4	3	2	1	

Hogyan?

34. Mérik / értékeli Önök a köztisztviselők, közalkalmazottak motivációs szintjét?

gyakran							soha
7	6	5	4	3	2	1	

ÜGYFÉL / POLGÁR - KÖZPONTÚSÁG

35. Elemzik Önök a polgárok (ügyfelek) érdekeinek (igényeinek) összetételét, alakulását?

gyakran							soha
7	6	5	4	3	2	1	

Milyen módszerrel?

36. Rendelkeznek átfogóan kidolgozott rendszerrel a lakossági panaszok elbírálására?

teljes körű átfogó rendszerrel

nem

7

6

5

4

3

2

1

Milyen rendszert alkalmaznak:

37. Milyen rendszerességgel értékelik a beérkezett panaszokat?

gyakran

ritkán

7

6

5

4

3

2

1

38/a. Vannak civil (lakossági) tanácsadói az önkormányzatnak?

Igen

Nem

38/b. Vállalt át civil vagy egyházi szervezet önkormányzati feladatokat (részben vagy egészben)?

Igen

Nem

Milyen feladatot?

EREDMÉNYESSÉG

39. Összehasonlítják Önök teljesítményüket más önkormányzatéval (egy vagy több területen) ?

rendszeresen

soha

7

6

5

4

3

2

1

40. Milyen összehasonlítási alapot használnak, amikor értékelik önkormányzatuk és intézményei tevékenységét?

Más önkormányzatok mintája

Külföldi minták

Külső tanácsadó javaslata

Vállalati / magán szektor mintái

Szakirodalom által javasolt minta

Nem alkalmazunk összehasonlítást

41. Milyen mutatókat használnak a közszolgáltató szervezetek teljesítményének mérésére?

- Minőségi mutatókat
- Mennyiségi mutatókat
- Elégedettségi (közvetett) mutatókat
- Közvetlenül mért mutatókat (pl. várakozási idő)
- Nem mérjük a teljesítményeket

42. Figyelembe veszik az ügyfelek véleményét, amikor értékelik az önkormányzati intézmény, polgármesteri hivatal, iroda, teljesítményét?

mindig soha

7 6 5 4 3 2 1

43. Figyelembe veszik a beosztottak, alkalmazottak (köztisztviselők / közalkalmazottak) véleményét, amikor értékelik a hivatal / önkormányzati intézmény teljesítményét?

mindig soha

7 6 5 4 3 2 1

44. Értékelik Önök az egyes közszolgáltatások eredményességét (a célelérés mértékét), azaz, hogy eléri-e a célt, ami miatt előállítják a szolgáltatást?

mindig soha

7 6 5 4 3 2 1

45. Méri Önök az önkormányzati közszolgáltatásokra fordított költségvetési forrás felhasználásának hatékonyságát (költség / haszon elemzés)?

mindig soha

7 6 5 4 3 2 1

46. Bevezettek Önök nemzetközileg elismert minősítési rendszert?

- ISO 9000/9004
- Önértékelési rendszer
- Minőségi díjak
- Nem vezettünk be

Egyéb rendszer: _____

2. sz. melléklet

Válaszok az empirikus kutatás kérdőívében feltett kérdésekre

45 kiküldött kérdőív (23 kerület, 21 megyei jogú város, 1 főváros)

33 kitöltve visszaérkezett kérdőív (73%)

Kérdés sorszáma / válaszadók száma	Alkérdeések rövidített megnevezése	Válaszok megoszlása	Százalékos arány a válaszadók között
1. Alkalmazott vezetési rendszer / 31	Hagyományos hierarchikus rendszer	26	84 %
(egyszerre több válasz is lehetséges)	MbO	8	26 %
	TQM	0	0 %
	Folyamatok újratervezése	5	16 %
	Más	0	
	Nincs válasz	2	
2/a. Reformok bevezetése 90 óta/33	Igen	30	91 %
	Nem	3	9 %
2/b. Mi volt az oka a reformoknak / 27	Költségvetési hiány	2, 6 a 7-es skálán	
	Alkalmazotti motiváció hiánya	3,18 a 7-es skálán	
	Politikai nyomás	2,51 a 7-es skálán	
	Korszerűsítési szándék	6,03 a 7-es skálán	
	Más: új szemlélet, törvényi szabályozás (össz. 4 válasz)		
2/c Reform beváltotta a reményeket/ 30	Igen	8	28 %
	Részben	20	72 %
	Nem	0	0 %
	Nincs válasz (azok közt aki bevezetett reformot)	2	
3. Korszerűsítési modell / 30 válaszadó	Sztenderd modell	9	30 %
	Saját modell	21	70 %
4. Modell bevezetésének módszere / 30	Saját módszer	19	63%
	Külső cégtől	11	37%
5. Önkormányzati vezetők vezetési tréningeken / 33		2,8 a 7-es skálán	

6. Vezetési irányelvek / 32	Nincsenek	15	47 %
(több válasz lehet)	Charta	6	19 %
	Jövőkép	10	31 %
	Más (: SZMSZ)	3	10 %
	Nincs válasz	1	
7. Reformok vezetői támogatása/ 32		4,75 a 7-es skálán	
8.Vezetők szerepének értékelése / 32		4,43 a 7-es skálán	
	Hogyan: minősítésnél, értekezleten, tréningen; (össz. 8 válasz)		
9. Reformok előnyben részesítése az erőforrásokból / 32		4,1 a 7-es skálán	
10. Erőforrás tervezési módszerek alkalmazása / 32		3,6 a 7-es skálán	
11. Munkáltatói jogviszonyok	Határozatlan idejű köztisztviselői / 33	Nem:0 Ritkán: 2 Gyakran: 31	
	Határozott idejű / 31	1	23 7
	Megbízási / 33	1	30 2
	Más: vállalkozói (1 válasz)		
12. Célok egyeztetése beosztottakkal / 33		5,2 a 7-es skálán	
13. Teljesítmény-orientált bérezés	Nem	19	58 %
(több válasz lehet)	Egyéni	13	39 %
	Csoportos	5	15 %
14. Alkalmazottak inspirálása kezdeményezésre /33		4,51 a 7-es skálán	
15. korábbi szervezeti hierarchia lebontásának mértéke / 33		5,0 a 7-es skálán	
16. Decentralizált gazdálkodás / 33		5,3 a 7-es skálán	
17. Maradványérdekeltség / 32	Igen	18	56 %
	Részben	9	28 %
	Nem	5	16 %

18. Helyi szabványok bevezetése / 33 válasz		3,2 a 7-es skálán	
18-b Milyet / 25	Mennyiségi	9	36 %
(többes válasz)	Minőségi	5	20 %
	Szolg. kategória	14	56 %
19. Számviteli rendszer / 31	Pénzforgalmi bázisú	26	84 %
	Naturál bázisú	5	16 %
20. Szervezetten belüli szerződések / 33		3,54 a 7-es skálán	
21. Külső cégek bevonása a közszolg. ellátásba / 33		3,84 a 7-es skálán	
22/a. szerződések típusa / 31 válasz	Egyösszegű, előzetes feladatmeghatározás csak általánosságban	2,28 a 7-es skálán	
	Részletes egységár, igény szerinti megrendelés	2,43 a 7-es skálán	
	Egyösszegű, pontosan meghatározott tartalom	5,7 a 7-es skálán	
22/b Közszolgáltatások privatizálása	Ld. 2/b. sz. melléklet		
22/c Reformok hatása a költségvetésre / 31	Jelentősen javította	5	16 %
	Kicsit javította	12	39 %
	Nem javította	13	42 %
	Rontotta	1	3 %
23. Intézmények beszámoltatása	Nincs	1	3 %
(több válasz lehet)	Teljesítménymutatók alapján	10	30 %
	Írásos beszámolás	27	82 %
	Informális beszámolás	2	6 %
24. Intézmény eredményének elismerése / 32	Intézményvezető jutalmazása v. szankcionálása	28	88 %
(többes válasz)	Intézmény költségvetésének változtatása	7	22 %
	nincs	2	
25. Számítógép használata az adminisztráció korszerűsítésére / 32		4,8 a 7-es skálán	
26. saját szoftver / 32		3,1 a 7-es skálán	

27. Számtech. a rutinfeladatokban / 32		5,2 a 7-es skálán	
28. külső adathalmazok felhasználása/ 32		5,4 a 7-es skálán	
29. tájékoztató rendszer bevezetése / 31 válaszadó	igen	31	100 %
	Nem	0	
	Milyet: újság	24	
	Tv	21	
	Internet	8	
	Zöld szám	4	
	Rádió	5	
	Egyéb	3	
30. Szervezeti kultúra / 32 válasz	Szerepkultúra	26	81 %
(több válasz lehet)	Erőkultúra	11	34 %
	Hivatáskultúra	8	25 %
	Feladatközpontú kultúra	12	38 %
31. szervezeti kultúra fejlesztése / 32	Igen	27	84 %
	Nem	5	16 %
32. Szervezeti kultúra értékelése / 32 válasz		4,2 a 7-es skálán	
33. Ügyfélközpontúság felmérésének gyakorisága / 32		4,4 a 7-es skálán	
	Hogyan: 14 kérdőíves közvélemény-kutatás; 5 fórumokon		
34. köztisztviselők motivációs szintjének mérése / 33		3,3 a 7-es skálán	
35. Polgárok igényeinek elemzése /33 válasz		4,0 a 7-es skálán	
	Hogyan: 14 kérdőívvel / közvél. kutatással; 4 statisztikai elemzés; 5 fogadóóra		
36. Rendszer a panaszok elbírálására /32 válasz		4,4 a 7-es skálán	

37. Panaszok értékelésének rendszeressége / 33		4,7 a 7-es skálán	
38. Civil tanácsadók /33 válasz	Igen	23	70 %
	Nem	10	30 %
38/b civil és egyházi szervezetek a feladatellátásban /33	Igen	24	73 %
	Nem	9	27 %
	Mely feladatok ? : 13 szociális, 11 oktatási stb.		
39. teljesítmény összehasonlítása /33		3,6 a 7-es skálán	
40. Összehasonlítási alap értékeléskor /33 (több válasz lehet)	Más önkormányzat	26	78 %
	Külföldi minták	2	6 %
	Tanácsadó javaslata	9	27 %
	Magán szektor mintái	0	0 %
	Szakirodalom	9	27 %
	Nem alkalmazzuk	5	15 %
41. Teljesítmény-mérés technikája / 33	Minőségi mutatók	15	45 %
	Mennyiségi mutatók	19	58 %
	Közvetett mutatók	16	48 %
	Közvetlen mutatók	2	6 %
	Nem mérjük	5	15 %
42. Ügyfelek véleményének szerepe a telj. értékelésben / 32		4,9 a 7-es skálán	
43. Köztisztviselők a teljesítményértékelésben / 32		4,6 a 7-es skálán	
44. Eredményesség-értékelés / 33		4,8 a 7-es skálán	
45. Hatékonyság-értékelés / 33		4,3 a 7-es skálán	
46. Minősítési rendszer / 33 (többes válasz)	ISO	3	9 %
	Önértékelés	1	3 %
	Minőségi díjak	1	3 %
	Nem	29	88 %

2/b. melléklet
A közszolgáltatások privatizációja (válaszok a 22/b. kérdésre)

22/b. kérdés A közszolgáltatások privatizációja

Közszolgáltatás	Valamely kiszervezési forma alkalmazása	Azon önkormányzatok aránya, melyek privatizálták a közszolgáltató vállalatot, részben vagy egészben	Azon önkormányzatok aránya, melyek vállalatba adták a közszolgáltatás ellátását, részben vagy egészben	Szolgáltatás összköltsége	Szolgáltatás Minősége
	Azon önkormányzatok arányában, melyek ellátják az adott közszolgáltatást			Nőtt/ maradt/ csökkent	Nőtt/ maradt/ csökkent
Háziorvos	87%	-	87%	6 / 11 / 6	14 / 10 / 0
Útfenntartás	45%	22,5%	22,5%	2 / 10 / 2	7 / 6 / 0
Parkfenntartás	58%	23%	35%	4 / 6 / 2	9 / 6 / 1
Közétképzés	32%	10%	22%	0 / 4 / 3	4 / 3 / 0
Szemétszállítás	81%	44%	37%	4 / 5 / 1	5 / 5 / 0
Vízellátás	50%	19%	31%	1 / 4 / 1	3 / 2 / 0
Gázellátás	25%	25%	-	1 / 1 / 0	0 / 2 / 0
Távhőszolg.	37%	25%	12%	0 / 4 / 1	1 / 4 / 0
Szennyvízelvezetés	44%	19%	25%	3 / 2 / 1	3 / 2 / 0
Lakóházfenntartás	55%	26%	29%	5 / 7 / 1	7 / 7 / 1
Köztemetkezés	50%	19%	31%	0 / 6 / 1	3 / 4 / 0
Fürdők, strandok	50%	31%	19%	2 / 4 / 1	5 / 2 / 0
Tömegközlekedés ¹	3%	0%	3%		
Egyéb	6%			2 / 0 / 0	2 / 0 / 0
Semmit	3%				
összesítés				30 / 64 / 20	63 / 53 / 2
				+ 0,09 a +/-1 (nőtt / csökkent) skálán	+ 0,52 a +/-1 skálán (nőtt / csökkent) skálán

¹ a tömegközlekedés esetében nem a kérdőív, hanem az önkormányzati jelentések másodlagos kutatása az adat forrása

3. sz. melléklet, A Variancia-analízis táblázatai

A kulturista hipotézis érvényessége variancia analízis (ANOVA) segítségével került ellenőrzésre. Ennek során arra keressük a választ, hogy a közszektor reformok vajon - nemzetközi trendre alapulva – alapvetően hasonlóak minden országban, vagy az országok sajátosságai, a közszektor környezete, oly mértében befolyásolják a reformtrendet, hogy országonként vagy ország-csoportonként egyedi trendek alakultak ki. A különböző országokban - az egyes reformok alkalmazását leíró jellemzőkre vonatkozó mutatókra - nyert mintákból kiindulva (öt jellemző kiválasztása mellett)-kerültek a számítások elvégzésre.

25. sz. táblázat A kiválasztott jellemzők

	Németo.		Nbr.		USA		Magyaro.	
	átl. a 7-es skálán	s.d.	átl. a 7-es skálán	s.d.	átl. a 7-es skálán	s.d.	átl. a 7-es skálán	s.d.
Vezetők szerepe a szervezeti folyamatok megújításában 8. Kérdés	3,9	1,6	5,2	1,5	5,0	1,6	4,4	1,8
Teljesítményegyztetés a vezetők és beosztottak közt 12. kérdés	4,2	1,4	5,6	1,2	5,2	1,4	5,2	1,35
Önálló gazdálkodás 16. kérdés	3,9	1,8	5,0	1,6	4,6	1,8	5,3	1,6
Szervezeti kultúra értékelése, 32. kérdés	3,7	1,7	4,6	1,8	4,5	1,9	3,9	1,9
Ügyfél-orientáció, 33. kérdés	4,9	1,5	5,8	1,4	5,3	1,5	4,4	1,5

Feltételezve, hogy a különböző országokban a reform jellemzők mutatói normális eloszlást követnek, ellenőriztük 5%-os szignifikancia szinten azt a számítási null-hipotézist, hogy a reformjellemezők várható értéke a különböző országokban azonos, ami azt jelentené hogy a nincs kapcsolat a vizsgált jellemző és a csoportképző ismérv között.

26. táblázat 8.sz. jellemző ANOVA táblázata

Szóródás oka	Eltérés négyzetösszeg	Szabadságfok	Átlagos eltérés négyzetösszeg	Számított F - érték	F _{0,95}
Köztes (külső)	84,2	3	28,1	11,66 >	F _{0,95(3,399)} :2,6
Belső	961,6	399	2,41		
Összes		402			

27. táblázat 12. sz. jellemző ANOVA táblázata

Szóródás oka	Eltérés négyzetösszeg	Szabadságfok	Átlagos eltérés négyzetösszeg	Számított F - érték	F _{0,95}
Köztes (külső)	90,4	3	30,1	18,52 >	2,6
Belső	651,7	401	1,625		
Összes	742,1	404			

28. táblázat 16.sz. jellemző ANOVA táblázata

Szóródás oka	Eltérés négyzetösszeg	Szabadságfok	Átlagos eltérés négyzetösszeg	Számított F - érték	F _{0,95}
Köztes (külső)	57,1	3	19	6,93 >	2,6
Belső	1103	402	2,74		
Összes		405			

29. táblázat 32. sz. jellemző ANOVA táblázata

Szóródás oka	Eltérés négyzetösszeg	Szabadságfok	Átlagos eltérés négyzetösszeg	Számított F - érték	F _{0,95}
Köztes (külső)	45	3	15	4,6 >	2,6
Belső	1301	398	3,26		
Összes		401			

30. táblázat 33. sz. jellemző ANOVA táblázata

Szóródás oka	Eltérés négyzetösszeg	Szabadságfok	Átlagos eltérés négyzetösszeg	Számított F – érték	F _{0,95}
Köztes (külső)	83,5	3	27,8	13,24 >	2,6
Belső	828	399	2,1		
Összes		402			

A számított F-próbaérték minden esetben nagyobb, mint a táblázat szerinti kritikus érték, ezért a várható értékek egyezését állító nullhipotézis elvethető, tehát a minták – nagy valószínűséggel - különböző alapsokaságból származnak, a jellemzők átlagértékei országonként szignifikáns eltérést mutatnak. Ez utóbbi azt jelenti, hogy számításaink a kulturista-hipotézis érvényességét támasztják alá, azaz az (eltérő adminisztratív kultúrájú) országok reformtrendjeinek mintája – a statisztikailag igazolhatóan - eltér egymástól.

4. sz. melléklet

A reformok bevezetése és az ügyfelek elégedettsége közti kapcsolat

A kutatás részeként összegyűjtésre kerültek az elmúlt évtized önkormányzati közvélemény-kutatásai. Bár a közvélemény-kutatás alkalmazása már nem ritka az ügyfél-elégedtség mérésére a magyar városi önkormányzatoknál, azonban a rendszeres, azonos módszerrel végzett mérések csak napjainkban kezdenek elterjedni. Adott önkormányzat, bizonyos közszolgáltatására vonatkoztatva csak rendkívül kevés esetben áll rendelkezésre, a 90-es évekre vonatkozó, idősoros adat. A felkutatott források csak néhány város, néhány közszolgáltatására vonatkozó idősoros adattal rendelkeznek. A rendelkezésre álló adatok nagyságrendje statisztikai elemzést nem tesz lehetővé, az adatok csak illusztrációt jelentenek a témához, átfogó következtetések levonásához nem elegendők.

A következőkben ezért a rendelkezésre álló adatok alapján néhány magyar város közszolgáltatás-privatizációjának időpontja kerül ismertetésre a rákövetkező időszak ügyfél-elégedtségi mutatóinak változásával együtt (vállalatba-adási időpont forrása: saját kutatási adatok; elégedettségi mutatók forrása: JKI, 1998).

31 /a-h táblázatok Ügyfél-elégedtség egyes privatizált közszolgáltatásokkal

<i>a. Békéscsaba, csatornázás, szolgáltatás-privatizáció éve: 1994</i>				
Ügyfél-elégedtség a 100 fokú skálán	1995	1996	1997	1998
Békéscsaba	51	54	60	54
<i>Országos (20város)¹</i>	57	63	64	60

<i>b. Békéscsaba, személyszállítás, részleges szolgáltatás-privatizáció éve: 1994</i>				
Ügyfél-elégedtség a 100 fokú skálán	1995	1996	1997	1998
Békéscsaba	39	68	72	72
<i>Országos</i>	42	63	65	70

¹ Az országos adatok, húsz városban készült felmérés adatainak összesítését tartalmazzák (JKI, 1998)

<i>c. Nyíregyháza szemétszállítás, szolgáltatás privatizáció éve: 1991</i>				
Ügyfél-elégedettség a 100 fokú skálán	1995	1996	1997	1998
Nyíregyháza		71	73	71
<i>Országos</i>	42	63	65	70

<i>d. Tatabánya szemétszállítás, szolgáltatás privatizáció éve: 1997</i>				
Ügyfél-elégedettség a 100 fokú skálán	1995	1996	1997	1998
Tatabánya	33	67	69	60
<i>Országos</i>	42	63	65	70

<i>e. Tatabánya, temetőfenntartás, szolgáltatásprivatizáció éve: 1992</i>				
Ügyfél-elégedettség a 100 fokú skálán	1995	1996	1997	1998
Tatabánya	49	67	62	57
<i>Országos</i>	28	56	57	64

<i>f. Pécs, szemétszállítás, cég és szolg. privatizáció: 1995</i>				
Ügyfél-elégedettség a 100 fokú skálán	1995	1996	1997	1998
Pécs	33	71	78	65
<i>Országos</i>	42	63	65	70

<i>g. Pécs, csatornázás, cég és szolg. Privatizáció: 1995</i>				
Ügyfél-elégedettség a 100 fokú skálán	1995	1996	1997	1998
Pécs	57	64	68	
<i>Országos</i>	57	63	64	60

<i>h. Pécs, temetőfenntartás, szolgáltatásprivatizáció: 1997</i>				
Ügyfél-elégedettség a 100 fokú skálán	1995	1996	1997	1998
Pécs	50	63	70	65
<i>Országos</i>	28	56	57	64

A rendelkezésre álló adatok nem tették lehetővé a statisztikai feldolgozást, a hipotézis tesztelését. A bemutatott esetek szerint a közszolgáltatás külső vállalatba-adása után

(nem vizsgálva más potenciális befolyásoló tényezőket) az ügyfél-elégedettség növekedésére és csökkenésére is van példa. A b., f., g. esetekben az ügyfél-elégedettség növekedése, d., h. esetekben pedig csökkenése állapítható meg. A hipotézis ellenőrzéséhez azonban több adat hosszabb időszakra vonatkozó ellenőrzésére lesz szükség.

Hivatkozások

- Allen, Richard [1999]: New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe; Public Management Forum Vol. V No 1; Jan / Feb 1999
- Allison, Graham T. [1980]: Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects, 1980 *in Schafritz-Hyde, 1992*
- Almond, Gabriel A. – Powell, G. Bingham (szerk.) [1996]: Összehasonlító Politológia: Osiris; Budapest
- Baka András [1997]: Közigazgatási reform Magyarországon *in Coombes-Verheijen, 1997*
- Barnard, Chaester I. [1962]: Organization and Management; Harvard Univ. Press; Cambridge, Mass.
- Barnard, Chester I. [1966]: The Functions of the Executives; Harvard Univ. Press; Cambridge
- Bennis, Warren [1967]: Organizations of the Future; Personnel Administration, 1967 Sept-Oct; Intl. Personnel Management Assoc.
- Bishop, J.- Key, H.[1991]: The Impact of Privatisation on the Performance of the U.K. Public Sector; (Kézirat) CEPR/IMG-Conference; Milano

- Bozeman, Barry [1987]: All organizations are public; Jossey-Bass Publ.; San Francisco
- Coombes, David [1997]: Alternatív utak a közép- és kelet-európai országok számára; *in Coombes-Verheijen, 1997*
- Coombes, David – Verheijen, Tony (szerk.) [1997]: Közigazgatási reformok keleten és nyugaton – Összehasonlító tanulmányok; European Commission és Államigazgatási Főiskola, Budapest
- Council of State [1993]: Government decision in principle on reforms in central and regional government; Council of State; Helsinki
- Dahl, Robert A.- Lindblom, Charles E. [1953]: Politics, economics and welfare: Planning and politico-economic systems resolved into basic social processes; Harper; New York
- Denhardt, Robert B. [1984]: In the Shadow of Organization; The Regents Press of Kansas; Lawrence *in* _: Theories of Public Organizations; Brooks/Cole; Monterey; 1984
- Farnham, David – Horton, Sylvia (*editors*) [1993]: Managing the New Public Services; MacMillan Press; London
- Fayol, Henry [1984]: Ipari és általános vezetés; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Flynn, Norman - Strehl, Franz [1996]: Public Sector Management in Europe, Prentice Hall, London

- Follett, Mary Parker [1926]: The Giving of Orders, *in* H.C. Metcalf (ed.). Scientific Foundations of Business Administration; Williams and Wilkins
- Follett, Mary Parker – Metcalf, Henry C. – Urwick L. [1957]: Dynamic Administration; Pitman; London
- Fölster, Stefan- Peltzman, Sam [1994]: The social cost of regulation and lack of competition in Sweden; National Bureau of Economic Research; Stockholm; SNS
- Gaebler, Ted A. [1983]: The Entrepreneurial Manager; *in Moore, 1983*
- Gulick, Luther [1937]: Notes on the Theory of Organization; *in Gulick-Urwick-Mooney: Papers on the science of public administration; Institute of Public Administration; New York; 1937*
- Horvath, M. Tamás [1999]: Helyi közszolgáltatások szervezése a modern államban – Elméleti alapok az önkormányzati feladatok menedzseléséhez; Akadémiai doktori értekezés
- Heady, Ferrel [1979]: Public Administration - A Comparative Perspective, Marcel Decker; New York
- Heidenheimer - Heelo – Adams [1990]: Comparative Public Policy; St. Martin's Press, NYC
- IMF [2000a]: Hungary – Selected Issues and Statistical Appendix; International Monetary Fund Publication Services; Washington D.C.
- IMF [2000b]: IMF Government Financial Statistics; Internet: www.imf.org; 2000

- Jenei, György [1996]: Közpolitika; BKE Center for Public Affairs Studies; Budapest
- Jenei, György [1999]: New Public Management in a Transitional Country: The Hungarian Case; Kézirat
- Jenei, György – Zupkó, Gábor [2000]: Public Sector Reform in a New Democratic State; Konferencia előadás kézirata; IIAS Conference; Bologna; 2000
- JKI [1998] : A városok közvéleménye – Összehasonlító adatok 20 város önkormányzati vizsgálataiból 1995-1998; Jelenkutató Intézet; Budapest
- Jreisat, Jamil E.[1992]: Managing Public Organizations; Paragon House; New York
- Katz, Daniel – Kahn, Robert L. [1966]: The social psychology of organizations; Wiley; New York
- Kickert, W. – In't Veld, R. [1995]: National government, governance and administration *in* W. Kickert-F van Vught (szerk.) Public policy and administration sciences in the Netherlands; Prentice Hall; London
- Klages, Helmut [1997]: Verwaltungmodernisierung: „harte“ und „weiche“ Aspekte; Speyerer Forschungsberichte Nr. 172.; Speyer;
- Kooiman, Jan - Eliassen, Kjell (ed) [1997]: Managing Public Organizations; SAGE publications; London

- König, Klaus [1996a]: On the Critique of New Public Management; Speyerer Forschungsberichte 155; Speyer
- König, Klaus [1996b]: Public Administration – Post-Industrial, Post-Modern, Post-Bureaucratic (Kézirat); EGPA Annual Conference, Budapest
- Lane, Jan-Erik [1993]: Public Sector – Concepts, Models and Approaches; SAGE Publications; London
- László Csaba [1994]: Tépelt vitorlák – Az államháztartásról közigazgatási és jogi szempontból; AULA; Budapest
- Legendre, Pierre [1968]: Histoire de l'administration de 1750 á nos jours; Presses Universitaires de France; Paris
- Lindblom, Charles E. [1959]: The Science of Muddling Through; Public Administration Review, Vol. 19;
- Listhaug, O. – Wiberg, M. [1995]: Confidence in public and private institutions; in Klingemann – Fuchs (eds.): *Citizens and the state: beliefs in government vol.1.*; Oxford University Press; Oxford
- Loughlin, J. – Peters, B.G. [1997]: State Traditions and Administrative Reform and Regionalization; in Keating, M. and Loughlin, J. (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass; London
- Löffler, Elke [1997]: The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective; Speyerer Forschungsberichte, Speyer, BRD
- Lőrincz Lajos [1996a]: Közigazgatás-tudományi antológia (1.kötet); ELTE; Budapest

- Lőrincz Lajos [1996b]: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap *in* Lőrincz Lajos (szerk): Közigazgatás-tudományi antológia (2.kötet); ELTE
- Lőrincz Lajos - Nagy Endre - Számel Lajos [1976]: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai, Budapest
- Lynn, Laurence E. [1996]: Public Management as art, science and profession, Chatham House, New Jersey
- Magyary Zoltán [1942]: Magyar Közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában; Királyi Magyar Egyetemi Nyomda; Budapest
- Magyary Zoltán [?]: Emlékirat államéletünk válságáról; Budapest; megjelenés éve:??; *in* Lőrincz Lajos (szerk): Közigazgatástudományi Antológia (2.kötet); ELTE; 1996
- Marcou – Verebélyi [1993]: New Trends In Local Government; IIAS Brussels
- Marini, Frank E.(ed.) [1971]: Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective; Chandler Publ.; Scranton, Pa.
- Marketing Centrum [1999]: Országos Közvéleménykutatás; Marketing Centrum Országos Piackutató Intézet; Internet: www.mcopk.hu ; Budapest
- Martin, Roscoe C.(ed.) [1965]: Public Administration and Democracy: Essays in Honour of Paul H. Appleby; Syracuse N.Y.; Syracuse Univ. Press; 1965
- Metcalfe, Les [1993]: Public Management from Imitation to Innovation *in* Kooiman, Jan (ed): Modern Governance; SAGE Publications; London; 1993

- Medián [2000]: Politikai Közvélemény-kutatás – 2000. szeptember; Medián Közvélemény és Piackutató Intézet; Budapest (*in Népszabadság; LVIII. Évf. 230. Szám; 2000.09.30*)
- Mierlo, Hans van [1997]: Az OECD országok tapasztalatai és alkalmazhatóságuk Közép-Kelet-Európában *in Coombes-Verheijen, 1997*
- Ministry of Finance [1997]: Public management reforms: five country study; Ministry of Finance; Helsinki
- Moe, Ronald C. [1987]: Exploring the Limits of Privatization; 1987 - *in Schafritz-Hyde, 1992*
- Moore, Barbara H. (ed.) [1983]: The Entrepreneur in Local Government; ICMA Washington DC
- Mundt-Olsen-Steinberg [1982]: Managing Public Resources; Peat Marwick, NYC
- Naschold, Frieder - von Otter, Casten [1996]: Public Sector Transformation - Rethinking markets and hierarchies in government; Johns Benjamins Publ, Amsterdam
- Naschold, Frieder [1996]: New Frontiers in Public Sector Management - Trends and Issues in State and Local Government in Europe; Walter de Gruyter and Co; Berlin

- OECD [1992]: Közszeaktor, Az OECD tagországok közigazgatásának jellege; OECD-PUMA, Párizs, 1992 (Magyar fordítás: Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1993)
- OECD [1993]: Public Management Developments; OECD, Paris
- OECD [1995]: Public Management Developments-Update; OECD, Paris
- OECD [1996/1997]: Issues and Developments in Public Management ; OECD; Paris
- OECD [1997]: In Search of Results - Performance Management practices; OECD, Paris
- OECD [1998a]: Public Management Developments in Hungary – Update; OECD – PUMA; Paris
- OECD [1998b]: Public Management developments in Germany; OECD-PUMA, Paris
- OECD [1998c]: Public Management Reform and Economic and Social Development; OECD-PUMA; Paris
- OECD [2000a]: Regulatory Reform in Hungary; OECD; Paris
- OECD [2000b]: Analytical Databank; Internet: www.oecd.org; 2000
- Olsen, J. – Peters, B. (eds.) [1996]: Lessons form experience: experimental learning in public service reforms in eight democracies: Scandinavian University Press; Oslo

- Ormond, Derry [1998]: Aiming to Get Government Right; Public Management Forum Vol. IV. No. 5; Sept/Oct 1998
- Osborne – Gaebler [1992]: Reinventing Government; Addison Wesley, Reading Mas
- Osborne, David – Gaebler, Ted [1994]: Új utak a közigazgatásban – Vállalkozói szellem a közösségi szektorban; Kossuth Kiadó; Budapest; 1994
- Osborne – Plastrik [1997]: Banishing Bureaucracy; Addison Wesley, Reading Mass.
- Parker, Robert S. [1965]: The End of Public Administration; Public Administration, 34; June 1965
- Perry, J. – Kramer, K. (eds.) [1983]: Public management: public and private perspectives; (p. x.); Mayfield Publ.; California
- Perrow, Charles [1979]: Complex Organizations: A Critical Essay; Scott, Foresman; Glenview, IL
- Peters T. J.– Waterman R. H. [1982]: In Search of Excellence: Lessons from Americas best run Companies; Harper and Row; New York
- Peters, Thomas J.-Robert H. Waterman [1986]: A siker nyomában; Kossuth Könyvkiadó; Budapest
- Polidani, Charles – Hulme, David [1999]: Public Management Reform in Developing Countries; Public Management Vol. I. Issue 1. pp. 121-132;1999 March

- Pollitt, Christopher [1993]: Managerialism and the Public Services; Blackwell, Oxford
- Pollitt, Christopher [1995]: Justification by Works or by Faith? -Evaluating the New Public Management; Evaluation Vol. I(2) 133.; SAGE Publ.; London
- Pollitt, Christopher - Hanney - Packwood - Rotwell – Roberts [1997]: Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms; Ministry of Finance Finland; Edita Ltd.; Helsinki
- Pollitt C.- Bouckaert, G. [2000]: Public Management Reform – A Comparative Analysis; Oxford University Press; Oxford
- PTIA [1998]: Az 1997. évi önkormányzati közvélemény-kutatás zárótanulmányai; Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány; Budapest; 1998
- Rainey-Backoff-Levine [1976]: Comparing Public and Private Organizations; Public Administration Review; March-April 1976
- Savas, E.S. [1987]: Privatization, The Key to Better Government; Chatham House, N.J.
- Savas, Emanuel S. [1993]: Privatizáció - Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból; Akadémia Kiadó; Budapest
- Schafritz – Hyde [1992]: Classics of Public Administration; Brooks / Cole Publ.; Pacific Grove, Calif.

- Shick, Allen [1998]: Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms; World Bank
- Simon, Herbert A.[1982]: Korlátozott racionalitás – Válogatott tanulmányok; Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó
- Stillman II, Richard J.[1979] : Public Administration, Concepts and Cases; Houghton Mifflin; Boston
- Sutch, Helen [1999]: The relevance of New Public Management for Transition Countries; Public Management Forum Vol. V. No. 3. pp.3-5
- Szamel Lajos [1996]: A polgári magyar közigazgatás tudomány; *in* Lőrincz Lajos (szerk): Közigazgatástudományi Antológia (2.kötet); ELTE, Budapest
- Szentpéteri István [1974]: Az igazgatástudomány szervezéselméleti alapjai; Akadémiai Kiadó; Budapest
- Szentpéteri István [1985]: Szervezet és Társadalom; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó; Budapest
- Tari, Ernő [1999]: Max Weber bürokrácia tanának szervezetelméleti jelentősége és korlátai, *Kézirat*; Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem
- Taylor, Frederick W. [1983]: Üzemvezetés; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó; Budapest
- Vámos, Dóra (szerk.) [1996]: Hatékonyság és közszolgáltatás; BKE; Budapest
- Verebélyi, Imre [1996]: Public Administration Reform Program; Government Commissioner for Modernisation of Public Administration; Budapest

- Verebélyi Imre [1998]: Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és soron következő feladatairól; Magyar Közigazgatás; 1998 / 06.
- Verheijen, Tony [1997]: Új közigazgatási reformok és más nyugati reformstratégiák: rossz orvosság Közép-Kelet-Európa számára; *in Coombes-Verheijen, 1997*
- Vickers – Yarrow [1989]: Privatization: an economic analysis; MIT press; Cambridge (Mass.)
- Vogelsang, Ingo [1990]: Public enterprise in monopolistic and oligopolistic industries; Harwood Chur;
- Waldo, Dwight [1970]: Ideas and Issues in Public Administration : A Book of Readings; Greenwood; Westport, Conn.
- Waldo, Dwight [1971]: Public Administration in a Time of Turbulence; Chandler; Scranton, Pa.
- Walsh, Kieron [1995]: Public services and market mechanism: competition, contracting and the new public management; Macmillan; Basingstoke
- Weber, Max [1956]: „Bürokratie”, in *Wirtschaft und Gesellschaft III.*; Bayerischen Akademie der Wissenschaften; Tübingen
- Weber, Max [1998]: *Tanulmányok*; Osiris; Budapest
- Wilson, Woodrow [1887]: The Study of Administration; Political Science Quarterly; June 1887 - *in Schafritz-Hyde, 1992*

- Zupkó, Gábor [1998a]: A Közszolgálati Menedzsment Modernizációja; *in Blahó András (szerk.): A Jövő a jelenben - Átalakuló társadalom, új tudományos problémák – Ph.D. hallgatók előadásai az Első Nemzetközi Konferencián; Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem;*
- Zupkó, Gábor [1998b]: Influence of Western European Reform Patterns on the Modernization of Hungarian Local Governments; Conference Paper – EGPA Annual Conference - Paris 1998; International Institute of Administrative Sciences; Brussels
- Zupkó, Gábor [1999]: Modernization of the Hungarian Public Sector – Contracting out and Performance Measurement at Local Governments; Conference Paper – EGPA Annual Conference - Athens 1999; International Institute of Administrative Sciences; Brussels

A szerző, a témában született publikációi :

- Jenei, György – Zupkó, Gábor [2000]: Public Sector Reform in a New Democratic State; Konferencia előadás kézirata; IIAS Conference; Bologna
- Jenei, György – Zupkó, Gábor [2001] *előkészületben*: Public sector performance in a new democratic state: the Hungarian case; International Review of Administrative Sciences Vol. 67; SAGE Publ.; London; March 2001
- Zupkó, Gábor [1998a]: A Közszolgálati Menedzsment Modernizációja; *in Blahó András (szerk.): A Jövő a jelenben - Átalakuló társadalom, új*

tudományos problémák – Ph.D. hallgatók előadásai az Első Nemzetközi Konferencián; Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem

- Zupkó, Gábor [1998b]: Influence of Western European Reform Patterns on the Modernization of Hungarian Local Governments; Conference Paper – EGPA Annual Conference - Paris 1998; International Institute of Administrative Sciences; Brussels
- Zupkó, Gábor [1999]: Modernization of the Hungarian Public Sector – Contracting out and Performance Measurement at Local Governments; Conference Paper – EGPA Annual Conference - Athens 1999; International Institute of Administrative Sciences; Brussels