

SZEMLE

A KÖZMENEDZSMENTRŐL KRITIKUSAN

Ian Greener *Közmenedzsment* című könyve nem ígér sem jól bevált gyakorlati megoldásokat, sem a napi problémamegoldásban alkalmazható modelleket, sokkal inkább azt a meggyőződést sugallja, hogy a közmenedzsment komplexitása mellett reménytelen vállalkozás lenne az egyetlen helyes válasz vagy a minden szituációban követendő eljárás megismerésére törekedni. A szakmai eredményesség forrása a rendelkezésre álló ismeretanyagban való alapos elmélyülés lehet, a közmenedzsment elméletében és gyakorlatában való eligazodás képessége, a sokoldalú tájékozottság és jártasság megszerzése és a kritikus véleményalkotás igényének kialakítása.

Greener *Kritikai írás* alcímet viselő könyvét egyetemistáknak, elméleti és gyakorlati szakembereknek szánja, és arra vállalkozik, hogy a közmenedzsment legellentmondásosabbnak tekintett, ezért a szakirodalomban is rendre visszatérő elméleti és gyakorlati dimenzióinak és összefüggéseinek mélyére ásva segítse elő a megoldandó problémák természetének jobb megértését. Kritikai együttgondolkodásra szólítja az olvasót, kérdések nyomába eredünk, hogy logikai okfejtések, rendszerező áttekintések, alternatív gondolatmenetek, hipotézisek igazolása és elvetése vagy a gyakorlati problémákra irányuló esettanulmányok segítségével jussunk közelebb a vizsgált jelenségek és összefüggések sajátosságaihoz. Megoldási javaslatokat ugyan nem kapunk, de a közmenedzsment jellemző problématerületeinek megvilágítása és kritikai vizsgálata elősegítheti a gyakorlati kihívásokkal szembesülő szakemberek problémaérékenységének felkeltését, ami a konkrét helyzetek kapcsán megalapozottabb választásokhoz, döntésekhez vezethet.

A könyv fejezetei három nagy dimenziót ölelnek fel: a közmenedzsment működésének kontextusát, szervezeti kérdéseit és aktuális problémáit. Elsőként Greener a közmenedzsment központi problémáit veszi górcső alá, nevezetesen: különbözik-e a közmenedzsment a magánszektor menedzsment gyakorlatától; kinek kell viselnie a közszolgáltatások költségeit; hogyan érvényesülnek a piaci viszonyok, hogyan alkalmazható a marketing és hogyan mérhető a teljesítmény a közszektorban; milyen kapcsolatrendszer alakul

ki a közszolgálati vezetők és alkalmazottak, valamint az állampolgárok, illetve lakópolgárok közösségei között? Megközelítése komplex, feltáró-elemző és értelmező, napjaink közmenedzsment gyakorlatának kialakulását és az utóbbi harminc év reformjait történeti összefüggésekbe ágyazva mutatja be, a problémák gyökereit kutatva, rávilágítva a reformok működőképességének korlátaira és gyakorlati implikációira. A negyedik, egyben záró részben a szerző a rendszerezés igényével veszi sorra a felszínre kerülő ellentmondásokat, és igyekszik több oldalról felsorakoztatni a gyakorlati szakemberek számára fontos érveket, hogy ki-ki maga dönthesse el, hogy az adott kérdésben milyen álláspontot fogad el és képvisel.

Greener gondolatmenetének kiindulópontja az a széles körben elfogadott vélemény, hogy a fejlett világban az 1980-as évek óta a közmenedzsment gyakorlatában olyan változások mentek végbe, amelyek eredményeképpen jelentős elmozdulás történt az adminisztratív funkciótól a magánszektorban alkalmazott menedzsment gyakorlat és technikák irányába. A problémát a szerző abban látja, hogy miközben ez az állítás magától értetődő igazságként vonult be a szakirodalomba, a „köz” fogalmának tisztázására tett kísérletek meglepően kevés eredménnyel jártak, és más tekintetben is hiányoznak az állítást alátámasztó bizonyítékok. A két szektor működésében fellelhető különbségeket a katódok általában az eltérő környezet, célok, struktúrák és értékek mentén igyekeznek megragadni, azonban eddig mindössze három dimenzióban sikerült meggyőző bizonyítékokat felsorakoztatniuk. Ezek szerint a versenyszférával összehasonlítva (1) a közszféra szervezetei bürokratikusabbak, (2) a közszektorbeli vezetők kevésbé anyagiasak és (3) kevésbé elkötelezettek saját szervezetük iránt. Greener szerint további probléma, hogy alig, vagy egyáltalán nem bizonyított az a széles körben elfogadott vélekedés, hogy a közszférában a menedzsernek sokkal komplexebb, kevésbé stabil, azonban a versenyhelyzetet nélkülöző feltételek között kell dolgoznia. A rendelkezésre álló bizonyítékok tehát nem tűnnek elegendő és meggyőző indoknak a két szektor gyakorlatának szétválasztásához.

Mivel a két szféra menedzsment gyakorlatának különbségeit nem sikerült bizonyítania, a szerző új oldalról közelíti meg a kérdést, és a szer-

vezetek gyakorlatából kiindulva tárja fel a közmenedzsment belső dinamikáját, egyben választ keresve a szektor működését meghatározó alapkérdésekre. Az elemzés ellentétpárok dichotómiájára épül: menedzserek vagy szakemberek; elszámoltathatóság vagy eredmények; közösségi vagy piaci értékek; hatékonyság vagy az ügyfelek kiszolgálása; választás vagy kinevezés vonatkozásában fogalmazódnak meg a dilemmák. A jelzett összefüggések kapcsán felmerülő és az egyes fejezetekben körüljárt kérdésekkel a szerző igazodási pontokat ad a szervezetek sajátosságainak megragadásához: ki vezesse a szervezetet, menedzser vagy szakember; a közszolgáltatásoknak az elszámoltathatóságra vagy az eredményekre kell-e elsősorban tekintettel lenniük; a közösségi vagy a piaci értékek fontosabbak; a közszolgáltatásoknak a nagyobb hatékonyságra vagy az ügyfelek jobb kiszolgálására kell-e törekedniük; a közszféra vezetői választás vagy kinevezés útján kerüljenek hivatalba? A szempontok elemzése során mindkét szféra sajátosságai felszínre kerülnek, így a felkínált modellek segítségével meghatározható, hogy milyen tendenciák érvényesülnek egy adott szervezetben, legyen az intézmény vagy magáncég.

A mű komparatív szemlélete mind az elméleti kérdések tárgyalásánál, mind a gyakorlati példák ismertetésénél segítségünkre van az egyes országok sajátos és eltérő gyakorlatának megismerésében. A szerző felhívja figyelmünket, hogy a gyakran idézett és túlsúlyban lévő USA-beli kutatások eredményeinek érvényessége európai kontextusban fenntartással kezelendő, mivel Európában a közszféra kiterjedtebb és a tradicionálisan hierarchikus berendezkedés kapcsán jobban definiált. Ennek ellenére, vagy éppen ezért, kevés kivétellel (ilyen Franciaország), a közszféra menedzserei Európában nem rendelkeznek amerikai társaikhoz hasonló presztízzsel és szakmai megbecsüléssel. A menedzsment hivatás rangját és státuszát egy adott társadalomban jelentősen befolyásolja, hogy a hagyományosan nagy presztízsű professziók (jogász, orvos) képviselői mennyire befogadók és elfogadók velük szemben, mennyire tekintik őket egyenrangú szakembernek. A közszférában érvényesülni vágyó menedzsereknek ezért fel kell készülniük a tradicionálisan erős szakmai érdekcsoportok által támasztott akadályok leküzdésére.

Greener a közmenedzsment fejlődési tendenciáival párhuzamosan tárgyalja a közszolgáltatások gyakorlatának problémáit. Rámutat arra, hogy a felülről vezérelt, az igazságosság és meg-

bízhatóság szempontjait előtérbe helyező állami szolgáltatások biztonságára épülő közigazgatási modellt az 1970-es évektől – mind az USA-ban, mind pedig az Egyesült Királyságban – felváltották a közmenedzsment új formái. A hagyományos közigazgatási elvek gyökeres változása a közszolgáltatások privatizációját, a kvázi-piacok létrejöttét eredményezte, ahol a különböző magán és nonprofit szervezetek versenyeznek a közszféra szervezeteivel, a termelékenység és a minőség követelményeit támasztva a közszférával szemben. Ezzel párhuzamosan a közszolgáltatások finanszírozása központi kérdéssé vált.

A finanszírozás kapcsán a szerző arra keres választ, hogy milyen konstrukciókkal csökkenthető az államra nehezedő nyomás, amelyet a közszolgáltatások közpénzekből történő biztosítása jelent különösen egy gazdasági válsággal terhelt időszakban. A folyamatosan szűkülő források mellett a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok számára nem kisebb a politikai kihívás, mint a közszolgáltatások színvonalának fenntartása, sőt javítása, úgy, hogy közben a lakosság adóterhei ne emelkedjenek. A magánfinanszírozás bevonása, valamint az állami és a magánszféra közötti partnerségek létrehozása tűnik kínálózkodó alternatívának, ami azonban végső soron a magánszolgáltatások dominanciájához vezethet a hagyományosan közfeladatnak tekintett szolgáltatási területeken. Véleménye szerint azonban nem kell olyan mértékű változástól tartani, amely szükségszerűen együtt járna a közszolgáltatás jelleg megszűnésével vagy a közszféra szervezeteinek átalakulásával, de az új keretekben való gondolkodás és működés logikáját mindenképpen nyilvánvalóbbá és közzismertebbé kell tenni.

Greener érvelése szerint az igazi határvonal az adott ország gazdasági-társadalmi berendezkedése mentén húzható meg. Ahol erős a versenyszféra, erős érdekcsoportok működnek, és magas az egyéni szabadságjogok társadalmi értéke, mint az USA-ban, ott a kormányzásban szabadpiaci mechanizmusok érvényesülnek, és éppen az így kialakuló egyenlőtlenségek ösztönöznek jobb teljesítményre. Ezzel szemben ott, ahol a szolgáltatásokat kizárólag közpénzekből működtetik, a profitra való törekvés motívumának hiánya miatt az ösztönző elem csak nagyon mérsékeltlen jelenik meg. A vezetők számára az jelenti a kihívást, hogy a szakmai autonómia tiszteletben tartása mellett hogy tudják jobb teljesítményre ösztönözni a munkatársakat, és a szolgáltatások kollektív biztosítása mellett, hogy tudnak az egyé-

ni igényeknek is megfelelni. A közösségi igények jobb kielégítése érdekében a piaci szemléletű közszolgáltatással szorosan összefüggő a lakóközösségek bevonása a szolgáltatások biztosításába és a csökkenő források mellett az egyéni és a közösségi igények összehangolásába. Másik lényeges kérdés a teljesítménymenedzsment és a teljesítmények mérésének elterjesztése a közszférában, amely közvetlenül hatással van az állampolgárok elégedettségére és az egyéni igények jobb kiszolgálására is.

A könyv zárófejezete igyekszik a felvetett szempontok és az elemzések során kirajzolódó ellentmondások között szinergiát teremteni. A strukturált, világos és logikus szerkezet segítségünk van a számos felmerülő kérdés és gondolatmenet útvesztőjében való eligazodásban. A közmenedzsment területén a feszültség forrása Greener szerint a köz- és a magánszféra menedzsment gyakorlatának kapcsolatában, a szakmaiság és az ügyfélközpontúság ellentmondásaiban, a kontroll és a vállalkozó szellem alkalmazása közötti választásban lelhető fel. Továbbá kulskérdés annak tisztázása, hogy a közösségnek vagy az egyénnek szolgálatunk, illetve a szolgáltatások célcsoportját állampolgároknak vagy vásárlóknak tekintjük-e az így kialakult kapcsolatban. Végül, de nem utolsósorban neuralgikus pontot jelent a közszolgáltatás centralizációjának és decentralizációjának problematikája is, amely az állami és az önkormányzati szerepmegosztás kérdését érinti. A menedzser számára a decentralizált mozgástér nagyobb szabadságot jelent, tágabb lehetőséget biztosít az innovatív megoldások kipróbálásához, ugyanakkor ebben a működési formában nem tud eleget tenni az általános és egyenlő közszolgáltatásokra vonatkozó közigazgatási elvárásoknak. Mindazonáltal a szerző a decentralizáció mellett teszi le a voksát, és hangsúlyozza, hogy a helyi szolgáltatások szintjén lehet és kell a célcsoportok konkrét igényeire reagálni, így az elszámoltathatóságnak is ebben a relációban kell érvényesülnie, felvállalva, hogy a differenciált igények és prioritások felszínre hozzák az állampolgári elvárások és a kritikai hangvétel erősödését is. Ugyanakkor létezik olyan köztes megoldás is, például az Egyesült Királyság gyakorlatában, amikor a helyi szintnek biztosított nagyobb önállóság mellett elvárások fogalmazódnak meg a központi politikai döntéshozók által felállított országos érvényű szabványok betartása. Ebben a feltételrendszerben a központi és helyi szintek közötti dinamika határozza meg, hogy merre bilen a mérleg nyelve.

A köz- és magánszféra, valamint ezek szervezeteinek összehasonlítása, a könyvben nemcsak kiindulópontként szolgál Ian Greener számára, de az író a zárógondolattal is ide kanyarodik vissza. Megállapítja, hogy a két szféra működésében meglévő különbségek empirikusan ugyan nem könnyen bizonyíthatók, ha azonban reformról gondolkodunk, nem hagyhatjuk figyelmen kívül az eltérő morális alapokat, amelyek egyrészt az üzleti szempontokat, másrészt a politikai törekvéseket tükrözik. Ha a mindkettőben meglévő előnyöket a közmenedzsment kereti között szeretnénk kamatoztatni, akkor meg kell ismerünk az eltérő sajátosságokat, és azokat tudatosan kell a közszolgáltatások javítása érdekében kihasználni.

(Ian Greener: *Public Management: A Critical Text*. Palgrave Macmillan, 2009, New York. 202 p.)

Dobos Ágota



NEW PUBLIC MANAGEMENT ÉS A NÉMET KÖZIGAZGATÁS

Kuno Schedler és Isabella Proeller könyve először 2000-ben jelent meg Németországban. Több nyelvre lefordították, köztük 2010-ben angolra. Elismertségét jelzi, hogy az angol kiadás *A German Classic* címmel látott napvilágot.

Az új közmenedzsment (New Public Management, NPM) az angolszász országokból származik, és példaértékűvé vált az 1990-es évek elejére. Ennek egyik oka volt az 1980-as évek közigazgatási reformkísérletének, az általános költségelemzésnek (overhead cost analysis) a látványos kudarca.

Egy új közigazgatási paradigma szükségességét Al Gore jelmondata írja le a legjobban: „good people trapped in bad systems”. Elindult egy szemléletváltás, ami a közszolgák motivációjára, illetve a rendszer bemeneti oldala helyett a rendszer kimeneti oldalára helyezte a hangsúlyt, s nyitott utat az NPM-nek.

Az NPM-et, a társadalmi, kulturális különbségeket figyelembe véve, a kontinentális Európa is adaptálta. Ez az adaptáció viszont konceptuális különbségekkel járt együtt, ami különböző új kifejezések alkalmazásához vezetett. Így terjedt el a *Neues Steuerungsmodell* (Németországban), illetve a *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (Ausztriában és Svájcban) elnevezés – a könyvben