

DR. PONGRÁCZ ALEX

EGYETEMI TANÁRSEGÉD

SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

JOGELMÉLETI TANSZÉK



A közmenedzsment-reformok metamorfózisai

A közmenedzsment-reformok metamorfózisai

A jóléti állam, azaz a Nyugat-Európában három évtizeden keresztül egzisztáló, keynesiánus elvek mentén szervezett vegyes gazdaság (1945–1975) számos körülmény szinergiája mellett¹ megvalósuló válsága a gazdasági alrendszer mellett mélyreható változásokat eredményezett a közigazgatási rendszerek vonatkozásában is: a gazdasági, társadalmi és politikai kihívások következményeként a hagyományos, weberi szemléletű közigazgatás is alapjaiban alakult át. A 2008-ban kitört globális gazdasági és pénzügyi válság nyomán azonban már bőségesen találkozhatunk olyan megoldási javaslatokkal, amelyek szembemennek az évtizedeken keresztül axiómaként kezelt neoliberais dogmákkal, és az állam új típusú szerepvállalását – alapvetően annak újbóli megerősítését – vetítik előre. Ahhoz, hogy a szóban forgó átalakulások mozgatórugóit megérthessük, megkerülhetetlen szempontnak bizonyul a Max Weber jellemezte bürokrácia struktúrájának, majd a jóléti állam közigazgatási összefüggéseinek, végezetül a *New Public Management* irányzat, illetve az erre szolgáltatott neo-weberianus válaszreakció főbb megállapításainak vizsgálata.

¹ A jóléti állam válsága felé mutató objektív tényezőnek tekinthetjük a dollár aranyra történő váltásának megszüntetését (1971), ezzel az ún. *Bretton Woods-i kompromisszum* egyik alapvető feltételének felszámolását; az 1973-ban kirobbant olajválságot; továbbá a GDP növekedési ütemének az 1970-es évtizedben bekövetkezett mérséklődését, illetve az ezzel párhuzamosan megjelenő stagflációt (azaz az infláció és a munkanélküliség együttes emelkedését a fejlett országokban). A jóléti állam válsága hátterében azonban szubjektív körülmények is szerepet játszottak: a *Welfare State* konstrukciójával való szakítás hívei, a gazdasági liberalizmus és a monetarizmus nézetének képviselői alapjaiban kérdőjelezték meg a keynesiánus makrogazdasági szabályozást, az állami tulajdon létjogosultságát, a progresszív adórendszert, a szociális biztonság védelmét, a magánszektor szigorú szabályozási keretek közé szorítását, különösen a munkajog és a munkavállalói képviselők területén. Ezek az ideák azonban csak MARGARET THATCHER választási győzelmével (1979), illetve RONALD REAGAN elnökké választásával tudtak kilépni az elméleti diskurzus terepéből, és komoly gyakorlati reputációra szert tenni.

A klasszikus weberi bürokrácia

Weber klasszikussá nemesedett leírása szerint a bürokratikus igazgatás hivatali rendje kialakításának hátterében a nyilvánvaló centralizációs szándék mellett a kapitalizmus, illetve a tőke, mint sajátos tulajdoni forma racionális kalkulációt igénylő szükséglete állt. A kalkulatórius kapitalizmus ugyanis több-kevésbé kiszámítható környezetet igényelt, ami kedvezett a formális racionalitáson alapuló jogrend, és a szak tudásra építő igazgatási rendszer kialakulásának.² Weber a modern államszervezetet bürokratikus és hatékonyan működő, racionális intézményként írta le. „*A modern állam, társadalomtudományi szempontból nézve, ugyanúgy »üzem«, mint ahogyan egy gyár az: éppen ez a történelmi specifikuma. (...) Mindkettő, a gyár és az állam is a bürokratikus uralmat testesíti meg, egy személytelen, dologi cél szolgálatában áll.*”³ Weber meglátása szerint a racionális igazgatási struktúra főbb ismérvei a főhivatás, az állandó alkalmazás és a szakképzettség. A kitartó erőfeszítés, illetve a fegyelem hierarchia útján történő érvényesítése meglátása szerint fokozatosan vezet el egy egyre tökéletesedő közszolgálat kialakulásához. A bürokratikus igazgatás a precizitás, az állandóság, a fegyelem, a szilárdság, a hatáskörök pontos körülírása, a szigorú szervezettség és a megbízhatóság szempontjainak érvényesítésére tekintettel a kalkulálhatóság és a racionalitás igazi „*Mekkájának*” bizonyul. „*A tisztán bürokratikus igazgatás (...) tehát a tekintetben, hogy mind az úr, mind az érdekeltek számára kiszámítható – továbbá a tevékenység intenzív és extenzív volta, valamint a mindenféle feladatra való egyetemes alkalmazhatóság tekintetében tisztán technikai szempontból a lehető legnagyobb tökélyre fejleszhető, vagyis – amit mindez jelent – a formálisan legracionálisabb válfaja az uralom gyakorlásának.*”⁴

A bürokrácia weberi kívánalma tehát a racionalizált, rigorózus, ezáltal hatékony közigazgatás ideálját tartotta szem előtt. Az uralmi formák trichotómikus (tradicionális, kariz-

² TAKÁCS Péter: *Államtan*. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2011, 352. p.

³ WEBER, MAX: *Gesammelte Politische Schriften*. Drei Masken Verlag GmbH, München, 1921, 140. p.

⁴ WEBER, MAX: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Fünfte, revidierte Auflage. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1921/1922, 128. p.

matikus és legális-rationális uralom) rendszerén belül a bürokrácia a legális uralom terrénumába esik, a szervezeti rend ideáltípusaként pedig értéksemleges fogalomként tételezhető: egy általános szervezeti struktúraként, amely egyébként nem feltétlenül csak a közigazgatás szervezetére alkalmazható. A bürokratikus szervezet legfőbb jellemzője, hogy végrehajtó mivoltából fakadóan általában egyszemélyi vezetés alatt áll, és tagjai egy bizonyos szükségszerű ismeret birtokában vannak.⁵ A racionális elvek mentén szerveződő bürokrácia az állami autoritás gyakorlásánál fogva képes kikényszeríteni, hogy a társadalom és a gazdaság mind szélesebb területei vegyék át az általa diktált racionális működést.⁶ A racionalizált szisztéma kiszámíthatóságát tehát a pontosan rögzített, át nem léphető hatáskörök rendszere, a lineáris szervezet merev hierarchiája, a szakértelemhez való ragaszkodás, és a hivatalnokokkal szembeni elvárások kondicionálják. A bürokráciával szemben elengedhetetlen elvárás, hogy munkája során „ne befolyásolják személyes értékei, érzelmei és érdekei. A hatékonyságot mindenekelőtt a megfelelően koordinált specializáció biztosítja. A specializáció elsősorban a munkamegosztást, és az ehhez kapcsolódó szakértelmet foglalja magában.”⁷ A hivatali hierarchiában a szervek közötti és a szervek belüli eljárások is szigorú szabályok által meghatározottak, a képzett hivatalnokok közreműködése pedig garanciája annak, hogy a bürokratikus igazgatás ne válhasson a „dilettánsok igazgatásává”⁸

A jóléti-szolgáltató állam igazgatási kérdései

A *Welfare State* korszakában centrális jelentőséggel bírt az állam stabilizáló szerepe. Ebből a szerepből egy olyan, méltányosságon és egyenlőségen alapuló, kiterjedt jóléti rendszer kiépítése is következett, amely mindenki számára biztosította a „társadalmi közmegegyezés” birtokában meghatározott minimális jövedelmeket és szolgáltatásokat. Emellett kiépítettek a szociális védőháló intézményeit is, amelyek révén teljesíteni tudták a szociális juttatásokkal kapcsolatos kifizetéseket. A szabad versenyű kapitalizmus megreformálásának folyamatában a piaci elosztás kudarcait, illetve szélsőséges hatásait igyekeztek kezelni/mérsékelni az állami redistribúciós tevékenység kiépítése és/vagy megerősítése révén.⁹

Leonard T. Hobhouse, a szociális demokrácia iránt elkötelezett liberális gondolkodó elmélete plasztikusan foglalja össze az állammal szemben ekkor tételeződő elvárásokat. Az államra ugyanis az az obligáció hárult, hogy minden polgára számára biztosítsa az önfenntartás lehetőségét, ugyanakkor gondoskodnia kellett arról is, hogy mindenki megfelelően

részesülhessen a „társadalom örökségéből”. „A szabad kereskedelem korai korszakában megengedhető volt, ha azt remélték, hogy az öngyógy megfelelő megoldás lehet, és az olcsó élelmiszer, valamint a kereskedelem bővülése az átlagos munkást óvatosságra és takarékosagra sarkallja, amelynek köszönhetően képes lesz önmagáról gondoskodni betegség, munkanélküliség és öregség esetén is. Ezeket a reményeket azonban az események bekövetkezett folyamata nagymértékben megghiúsította.”¹⁰ Erre tekintettel az államnak egyfajta *bonus et diligens pater familiasként* kellett biztosítania, hogy az adózás révén befolyt bevétel elosztásakor megfelelő juttatásban részesítse a szükségét szenvedőket, helyreállítva ezzel a szociális viszonyok megbillent egyensúlyát. A szociális diszharmónia elkerülése végső soron a közösség szabadságához is hozzájárul; a szabadság ezért és ennyiben az erősek felett gyakorolt kényszer, és a leggyengébbek védelmének kombinációja. A jóléti állam ennek megfelelően a szociális kompenzáció és az aktív foglalkoztatáspolitikai biztosítása révén törekedett egy igazságosabb, egyenlőbb jövedelemelosztás végrehajtására – méghozzá fokozódó gazdasági teljesítmény mellett. A jóléti állam kiteljesedése és aranykora idején az állami redistribúció a közszolgáltatások minden alapvető(bb) szegmensére, illetve a társadalmi minimum standardok biztosítására is kiterjedt a társadalompolitika különböző területein.¹¹

A közigazgatás működésével szemben tételezett minőségigény, illetve elégedettségindikátor a pluralista demokrácia államaiban tűnt fel; ez megnövelte ugyan a költségeket, de a jóléti állam gazdasági fellendülése elegendő fedezetet biztosított a közigazgatás minőségi fejlesztésének anyagi vonzatait illetően.¹² A „posztindusztriális, cselekvő állam” közigazgatása ennek következtében megszűnt a jogszabályok pusztá végrehajtója (azaz a hatósági jogalkalmazó közigazgatás kizárólagos terepe) lenni. A szolgáltató (a közszolgáltatásokat közvetlenül megszervező és nyújtó) közigazgatás a polgárok irányába bizonyos pozitív eredmények felmutatására képes, és azért felelős entitássá vált, tehát lényegében a pozitív működés és a kezdeményező karakter mellett kötelezte el magát.¹³ Az állam a hatalmi jogosítványok gyakorlásán túl a gazdaság irányításában, és a nemzeti termék védelmében is kitüntetett aktor-nak bizonyult. A jóléti állam égisze alatt a lakossági igények és a közszükségletek kielégítésében az állam vezető szereppel bírt¹⁴; a jóléti államok előre meghatározott módon és igazgatási eszközök révén avatkoztak be a gazdaság működésébe. A közszolgáltatások biztosítása a tradicionális jogalkalmazó szerepkör mellett komoly tervező, szervező és menedzselő at-

⁵ FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012, 79. p.

⁶ GELLÉN Márton: *Közszolgálati ethosz a jó közigazgatásért*, In: Új Magyar Közigazgatás, III. évfolyam, 3. szám (2010), 3. p.

⁷ GAJDUSCHEK György: *A bürokrácia jelentései*, In: HORVÁTH M. TAMÁS (szerk.): *Közigazgatás-szorítóban. Átalakulási tanulmányok a századvegen*. Unió Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 1998, 11. p.

⁸ FÁBIÁN: *op. cit.* (2012), pp. 80–81.

⁹ JENEI György: *Komparatív közpolitika. Elméleti megközelítések és nemzetközi esettanulmányok a közpolitika körében*. Akadémiai doktori értekezés. Budapest, 2007, pp. 140–141.

¹⁰ HOBHOUSE, Leonard T. (1911): *Liberalism*, in BULLOCK, Alan – SHOCK, Maurice (eds.): *The Liberal Tradition from Fox to Keynes*. New York University Press, New York, 1957, 215. p.

¹¹ JENEI: *op. cit.* (2007), 141. p.

¹² RÓNAY Miklós: *A jogi és a multidiszciplináris szemlélet ütközése a közigazgatás-fejlesztésben*, In: *Pro Bono Publico-Magyar Közigazgatás*, 2014/1. szám, 33. p.

¹³ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Nyomda, Budapest, 1942, 51. p.

¹⁴ LŐRINCZ Lajos: *A modern állam feladatai – kiemelten a közigazgatásban*, In: HALM Tamás – VADÁSZ János (szerk.): *A modern állam feladatai*. Magyar Közgazdasági Társaság – Gazdasági és Szociális Tanács, Budapest, 2009, 12. p.

titúdót, valamint tevékenységet is igényelt. A klasszikus közigazgatási rendszerben a cselekvő állam feladatait a közigazgatás vagy maga látta el a hierarchikusan-bürokratikus felépülő szervezetével, vagy többé-kevésbé szoros alárendeltségben működő, ún. paraadminisztratív állami szervekkel-intézményekkel (iskolákkal, orvosi rendelőkkel, ritkán vállalatokkal) gondoskodott azok ellátásáról.¹⁵

A második világháború után *Harold D. Lasswell* tanaira¹⁶ hivatkozva alapozták meg azt a szemléletet, amely az állami szerepvállalás funkcióját a közérdek érvényre juttatásában látta. Az állam a gazdasági élet minden olyan aspektusával foglalkozott, amelyben olyan problémák jelentkeztek, amelyekkel a piaci erők nem voltak képesek megbirkózni. A jóléti állam korszakában, az 1950-es és 1970-es évtizedek között az állami közpolitikai szabályozás és beavatkozás átfogóvá vált, és elmélyült. Az állami szerepvállalás a piaci erők működésének nélkülözhetetlen komplementerévé vált a kompenzáló funkció révén.¹⁷ Ezen túlmutatóan az állam olyan tényezővé is vált, amely nélkül a kiegyensúlyozott gazdasági és társadalmi fejlődés nem volt biztosítható. A kiszámíthatóság weberi standardja a jóléti állam idején a közszolgáltatások nyújtása tekintetében azt az elvárást jelentette, hogy minden állampolgár megkaphassa a közszolgáltatásokból neki járó, garantált szintű ellátást. Az állam által teljesített kifizetések olyan jogosultságokká (állampolgári jogokká, vagy szerzett juttatásokká) váltak, amelyeket a hivatalnokok és a helyi hatóságok nem alakíthattak diszkrecionális jogkörben eljárva, önkényesen.¹⁸

A *Welfare State* kiterjedt szociális transzfereket (szociális kiadások, nyugdíjrendszer, munkanélküli ellátások) működtetett, garantálta a juttatások magas szintjét, kiteljesítette a gazdasági-és szociális alapjogok katalógusát, és számtalan közszolgáltatást nyújtott. Utóbbiak a társadalom egészére vonatkoztak, ezáltal a társadalom egész szövedéke a jóléti állam tevékenységével érintett alanyi körre vált. Az oktatási és kulturális javakhoz egyre nagyobb rétegek juthattak hozzá, hiszen a szolgáltatások ingyenesen, vagy államilag támogatott formában terjedtek. Az állami újraelosztás hányada viszonylag magas volt, a közszférában dolgozók száma pedig egyre növekedett.¹⁹ A szolgáltató állam a jóléti államba integrálódva mind-

ezeke tekintettel elnyerte az állampolgárok döntő részének szimpátiáját, hiszen garantáltan egyenlő alapon biztosította az alapvető szükségletek kielégítését. A kormányzatok expanzív tevékenységét tehát a társadalom tagjai többségében pozitívan ítélték meg, és igényelték, hogy a cselekvő állam a társadalmi élet különböző szféráiban a problémákat megoldani kívánó tényezőként jelenjen meg. Az 1970-es évek második felétől megfigyelhető, és már a bevezetőben is említett trendforduló azonban a közigazgatás terrénumát sem hagyta érintetlenül: az a változás, ami a neoliberais/neokonzervatív áramlat térnyerésével összefüggésben a gazdasági alrendszerben végbement, a közigazgatás-fejlesztés szférájában is leképeződött.

Az Új Közszolgálati Menedzsment, mint a vállalkozás alapú kormányzás motorja

A jóléti állam *status quo*-jára fenyegetőleg ható erők és ötletek az 1970-es évek alkonyától kezdve nagy lendületre tettek szert; a menedzsmentalizmus ideológiája, és a közigazgatás neoliberais/neokonzervatív mentalitás szerinti reformja elsődleges stratégiává vált a nemzetközi véleményformálók számára. Ez alapjaiban kezdte ki a weberi bürokratikus modellre épülő közigazgatás pozícióját, amely pedig minden demokratikus állam közigazgatását tekintve alapvető orientációs pontnak bizonyult az 1980-as évekig bezárólag.²⁰ A reform mélységeit és súlyát tekintve már a terminusokban bekövetkezett változás is jó illusztráció gyanánt szolgál: az addig uralkodó közigazgatás (*public administration*) kifejezését ugyanis a közmenedzsment (*public management*) váltotta fel, amelyet a későbbiekben a „*new*” jelzővel is megtoldottak. A közigazgatás piacosítás irányába történő elmozdítását a teljesség igénye nélkül olyan szervezetek támogatták, mint az OECD Közigazgatási Bizottsága, az IMF, a Világbank, az ENSZ Fejlesztési Programja, az Európai Bizottság, az Amerikai Közi Fejlesztési Bank, számos regionális organizáció, illetve az NGO-k széles köre.²¹

területen). (...) A minimális állam koncepciója végképp elvesztette aktualitását. (...) A közigazgatás kapui más társadalmi rétegek előtt is megnyíltak, illetve feladatainak ellátására a szociális, jóléti állam egyre nagyobb számban alkalmazott gazdálkodási, egészségügyi, művelődési, műszaki szakembereket.” HAZAFI Zoltán: *A közigazgatás személyi állománya a 21. században*, In: VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 170. p.

²⁰ LÖRINCZ Lajos: *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*, In: *Közigazgatási Szemle*, 2007/2. szám, 4. p.

²¹ LYNN, Laurence E., Jr.: *Public Management: Old and New*. Routledge, New York-London, 2006, 1. p.; TORMA András: *A közmenedzsment-reformok főbb irányzatairól – magyar szemmel*, In: GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter (szerk.): *Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Liber Amicorum. Studia A. Tamás Septuagenario Dedicata*. Szent István Társulat, Budapest, 2011, 478. p.

Az OECD Közigazgatási Bizottsága példának okáért az alábbiakat favorizálta: a teljesítmény-menedzsment kialakítása, a nagyobb verseny bevezetése a közszektorban, a minőség javítása és a választás lehetőségének biztosítása az állampolgárok számára, végül a központi operatív szereppel szembeni stratégiák erősítése. Lásd POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Third Edition. Oxford University Press, Oxford, 2011, 9. p.

¹⁵ GAJDUSCHEK György: *A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból*, In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó Kft., Budapest, 2011, 54. p.

¹⁶ LASWELL, Harold D.: *A Pre-View of Policy Sciences*. American Elsevier, New York, 1971, pp. XIII–XIV.

¹⁷ „Az állam integráló és stabilizáló tényező volt, a produktív és önmagát korrigáló piacgazdaság része.” BLAAS, Wolfgang – FOSTER, John (eds.): *Mixed Economies in Europe. An Evolutionary Perspective on their Emergence, Transition and Regulation*. Edward Elgar Publishing, Aldershot, 1992, pp. 1–2.

¹⁸ JENEI: *op. cit.* (2007), 18. p.; GAJDUSCHEK: *op. cit.* (1998), 66. p.; MYLES, John: *Hanyatlás vagy holtpontra?* in: BUJALOS István – NYILAS Mihály (szerk.): *Az új jobboldal és a jóléti állam*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület – ELTE Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék, Budapest, 2002, 375. p.

¹⁹ HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005, 31. p. A közszférában tevékenykedő tisztviselők számának növekedése az állami szerepvállalás bővülésének logikus következménye volt. A növekvő feladatok a létszám, az apparátus bővítését is szükségessé tették. „A jóléti, szociális állam megjelenésével a klasszikus állami funkciók újabb és újabb feladatokkal bővültek (főleg a gazdasági, szociális, kulturális

Az Új Közszolgálati Menedzsment (*New Public Management*, a továbbiakban: NPM) tudományos irányzata politikai szinten Margaret Thatcher, Ronald Reagan és Brian Mulroney (kanadai miniszterelnök, 1984–1993) kormányzati pozícióba kerülésével indult „hódító útjára”, ekként debütálása és dominánssá válása alapvetően a neokonzervatív/neoliberális gazdasági irányzatokhoz köthető.²² Mascarenhas szerint az 1980-as évek közszolgálati reformjainak célja a gazdaság köz- és magánszektora közötti kapcsolat átalakítása volt, mégpedig az állam szerepének alapvető felülvizsgálatával, és olyan alapvető értékek támogatásával, mint az egyéni és fogyasztói szabad választás joga, illetve a magánszektor szerepének erőteljesebb támogatása a gazdasági fejlődésben. „Lényegében az »állam visszaszorítása« az alapvető cél, a dereguláció, a gazdasági liberalizáció és a privatizáció révén; az, hogy a magánszektor közszektortal elegyíthető érték-és eszközrendszerét az »új jog« elveire alapozva kombinálják egymással. Ez radikális elmozdulást jelent (...) egy vállalkozói kultúra felé, amelynek alapja a hatékonyság és a takarékoság.”²³

Az NPM feltűnése mindazonáltal nem minden előzmény nélküli jelenség volt. A neokonzervatív társadalomelmélet a közszektort már hosszú ideje egy olyan „tehetetlen bürokrácia” által uralt szférának tekintette, amely alacsony hatékonyságú, ellenáll a decentralizációnak, és erős szakszervezeti nyomás alatt áll. Gordon Tullock már 1965-ben amiatt kritizálta az államot, amiért az hagyta eluralkodni a terjeszkedő, alacsony hatékonyság mellett működő bürokráciát (technokráciát). Meglátása szerint a nagyra duzzadt apparátus döntéseivel nem a közérdeket, sokkal inkább a saját, egoista érdekeit szolgálja: „Nagy és alapjaiban alacsony hatékonyságú bürokrácia terheit viseljük. A hatékonyság növelése ebben a szektorban – közgazdasági szempontból ítélve a dolgot – növelhetné a nemzeti jövedelmet, és növekedési rátánkat is javítaná. Politikai szempontból pedig az állampolgár – mint szavazó – irányító, ellenőrző szerepét.”²⁴ A neokonzervatív érvelés központjában az a gondolat állt, hogy a közszektor bürokratikus összetevője meglehetősen nehézkes és drága; olyan igazgatási struktúrát érvényesít, amely gátolja a személyes felelősséget; mindemellett még azt is eltúri, hogy a szolgáltatások ne működjenek hatékonyan. Mivel hiányoznak a hatékony tevékenység gazdasági és egyéb külső ösztönzői, a közszektor bürokratái szükségképpen „birodalomépítőkké” váltak; egyetlen céljuk ennek megfelelően szervezetük méretének és tevékenységi körének újabb és újabb expanziója. Menedzseri hatalmuk forrása ezért a szolgáltatások hatékony biztosítása helyett sokkal inkább a kiterjedt bürokrácia igazgatása.²⁵

A közmenedzsment eme új felfogása nem titkoltan a közszféra „piacosításának” igényét tűzte zászlajára. A már említett Tullock ezt *expressis verbis* deklarálta is: „A piacon tevékenykedő

egyének, miközben saját jólétüket keresik, sokkal többet tesznek hozzá polgártársaik jólétéhez, mint azok, akik a kormányznak dolgoznak. Igazából az »új gazdaság« egyik célja reformokkal javítani a kormányzás »hatékonysági« mutatóját, hogy a piachoz közelítse azt.”²⁶ A piaci típusú mechanizmusok (*market type mechanism*) alkalmazása a piac és a verseny „láthatatlan kezének” becsempészési kísérletét jelentette a kormányzás működési elveibe és folyamataiba. Az NPM mint átfogó doktrína centrumában az a megállapítás áll, hogy a közszféra jobbá tehető a gazdasági-üzleti világban elterjedt koncepciók, technikák és értékek adaptálásával.²⁷ Az NPM irányzata több megállapítást is hasznosítva leginkább a menedzsment elméletek, az üzleti motivációs pszichológia és a neoliberális gazdaságfelfogás főbb tantételeit kombinálta.²⁸ Az Új Közmenedzsment terminusát Christopher Hood használta első ízben (1989-ben), hogy jellemezze az Ausztráliában, Nagy-Britanniában és az USA-ban megvalósított, összességében nagyon is hasonló közigazgatási tanokat.²⁹ Az itt kipróbált közigazgatás-és közmenedzsment-szervezési megoldásokat számos szerző egy univerzális vagy globális közigazgatási reform-mozgalomként aposztrofálta, amelynek receptjei az ezredfordulóra széles körben – az USA-tól Új-Zélandon át Mongóliáig és Svédorszáig – kipróbálttá váltak.³⁰

Az NPM fő célkitűzése tehát az állam és a közigazgatás gazdasági alapú és üzleti mintákon nyugvó modernizációja volt. Ennek égisze alatt a hagyományos közigazgatási struktúrákba az üzleti tervek analógiájára igyekeztek beépíteni a stratégiai tervezést. Az az elgondolás, miszerint a magánszektorban érvényesülő üzleti elvek és menedzsment-technikák sikeresen alkalmazhatók a közszektorban, a *mainstream* véleményformálók szent meggyőződése volt – összhangban az állam (neo)liberális interpretációjával.³¹ A kormányzás kulturális és viselkedési jellemzőit a bürokratikus világtól a vállalkozói kormányzás irányába kívánták eltolni. Hood szerint az NPM fő céljai és eszközei (*administrative megatrends*) az alábbiak voltak. Az állami kiadások és a közigazgatási apparátus csökkentése, vagy legalábbis szinten tartása; a központi állami

²² Idézi: DARTOT, Pierre – LAVAL, Christian: *A globálrezon. A neoliberalizmus múltja és jelene*. Egykettő Kiadó, Budapest, 2013, 367. p.

²⁷ POLLITT – BOUCKAERT: *op. cit.* (2011), 10. p.; DENHART, Janet V. – DENHART, Robert B.: *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Third Edition. M. E. Sharpe, Inc., New York, 2011, 22. p.

A POLLIT-BOUCKAERT szerzőpáros szerint az NPM a másik jelentéstartalom szerint meghatározott koncepciók és gyakorlatok „balmaza”. Ide sorolható a teljesítményorientált felfogás, a kisebb szervezeti formák preferálása, a piaci jellegű mechanizmusok széles körű elterjedése (versenyztetés, az állami szektor rangsorolása, teljesítményalapú fizetés), az ügyfelek/állampolgárok fogyasztóként történő kezelése, illetve az általános minőségjavító technikák (*Total Quality Management*) alkalmazása. [U.o.]

²⁸ KÖNIG, Klaus: *Entrepreneurial Management or Executive Administration*, in KICKERT, Walter J. M. (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1997, 219. p.

²⁹ HOOD, Christopher: *Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s*, in *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 48. (1989), 349. p.

³⁰ KETTL, Donald F.: *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Brookings Institution, Washington, D.C., 2000, 1. p.

³¹ DRECHSLER, Wolfgang: *The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe*, in *Uprava Administration*, Vol. VII., No. 3. (2009), 8. p.

²² SAVOIE, Donald J.: *Thatcher, Reagan, and Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1994, 9. p.

²³ MASCARENHAS, Reginald C.: *Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand*, in *Public Administration Review*, Vol. 53., No. 4. (1993), 319. p.

²⁴ TULLOCK, Gordon: *The Politics of Bureaucracy*. Public Affairs Press, Washington, D.C., 1965, 221. p.

²⁵ DRUCKER, Peter F.: *The Sickness of the Government*, in *The Public Interest*, No. 14. (Winter 1969), pp. 3–23.

vagyon privatizálása vagy önkormányzatoknak való átadása; a közszolgáltatások új szervezeti formáinak kialakítása (automatizálás, illetve az információs technológia hasznosítása); a nemzetállam-specifikus közigazgatási megoldások helyett egy új, kormányközi együttműködésre és cselekvésre alapított, a „*legjobb gyakorlatot*” (*best practice*) hasznosító közigazgatási menedzsment létrehozása.³²

A közigazgatási modernizációval kapcsolatos tényleges kormányzati cselekvés (köz-és szakpolitikák) vezérfonala mellett az NPM az egyes kormányok és politikusok PR-kommunikációjának is lényeges, időnként és helyenként központi elemét képezte.³³ Bill Clinton 1993-ban elhangzott, populisztikus megfogalmazású gondolatai például az NPM és a „*vállalkozói típusú kormányzás*” által vallott filozófia főbb sarokpontjaira világítottak rá: „*A célunk az, hogy az egész szövetségi kormányzatot kevésbé költségessé, emellett hatékonyabbá tegyük, és megváltoztassuk a nemzeti bürokráciánk kultúráját az önteltségtől és a jogosultságtól a kezdeményezés és a felhatalmazás irányába. (...) Az sehol sincs megírva, hogy a kormányzat nem lehet takarékos, vagy rugalmas, vagy vállalkozó.*”³⁴ Cohn még ennél is drasztikusabban, ugyanakkor őszintébben foglalta össze az Új Közszolgálati Menedzsment irányzatának lényegét: „*továbbra is fenn kell tartani egy jelentős közszférát, de ennek céljai és működési értékei számottevően különböznek attól, amely a szociális-jóléti államra volt jellemző. A cél már nem az, hogy megvédjük a társadalmat a piaci igényektől, hanem az, hogy a piacot védjük meg a társadalmi igényektől.*”³⁵ Cohn ezzel a mondattal köntörfalazás nélkül juttatta kifejezésre a piacosítási tendenciák mögött megbúvó *ars poeticát*: a társadalom szükségleteivel szemben a piaci szereplők (döntően a magánvállalatok) igényeinek kell érvényt szerezni.

Az 1970-es évtized végétől kibontakozó minimalizáló stratégia a lényegét tekintve egy költségvetési megszorításokra koncentráló elképzelés volt. Az állam makrogazdasági és versenyképességi pozíciójának kordában tartását szem előtt tartva nem csak adóügyi és szociális megszorításokat irányoztak elő az államháztartás hiányával és az államadóssággal szemben, de a „*fűnyíróelvet*” is alkalmazni kezdték a közszolgálati szférában. A piacosítás stratégiája főként bizonyos szolgáltatások kiszervezésére helyezte a hangsúlyt. A modernizációs stratégia krédója az üzleti világ irányítási-vezetési módszereit és eljárásait kívánta alkalmazni az államigazgatásban.³⁶ Ezen

elvárásokat alapvetően *Friedrich August Hayek* és *Milton Friedman* tanaira alapozták, akik szerint az „*értelmes kormányzás*” több problémát okoz, mint amennyit megold.³⁷

Melyek voltak a közszféra átstrukturálása érdekében végzett kísérlet főbb eszközei? Az államgépezet piacosításának gondolata körében a *privatizáció* az állam szolgáltatási felelősségének megszüntetését jelentette valamely közszolgáltatás vonatkozásában, azaz lényegét tekintve a közszolgáltatások piacosítását. *Blomqvist* szerint a privatizáció körébe sorolható minden olyan politikai kezdeményezés, amely a felelősséget vagy a szervezett kapacitásokat a közszférából külső szereplőkhöz delegálja.³⁸ Ezt több módon is realizálták: a szolgáltatás eszközeinek magánkézbe adásával, a szolgáltatási felelősség megtartása mellett a szolgáltatás eszközeinek és/vagy jogainak eladásával/átadásával/koncesszióba adásával, a szolgáltatási felelősség részleges feladásával (a jogosulti kör korlátozása és/vagy a szolgáltatások díjkötelessé tétele révén), illetve a felelősség megtartása mellett a tényleges szolgáltatásnyújtás polgári jogi jogviszonyon alapuló magánkézbe adásával. A *kötelező versenyeztetés rendszerében* (*compulsory competitive tendering*) a szolgáltatót arra kötelezi a jogszabály, hogy az inkriminált közszolgáltatási tevékenységet versenyipiaci feltételek mellett bocsássa versenyárgyálásra. A versenyeljárás során a versenyipiaci szereplők széles skálája méretetheti meg magát, és a versenyzőket tekintve csupán az egyik a korábbi („*állami*” típusú) szolgáltató. Végül az ún. *voucher-rendszerek* részben vagy egészben állami szolgáltatások igénybevételére jogosító „jegyeket” bocsátanak ki, amelyet a tulajdonosok az általuk legszimpatikusabbnak talált szolgáltatónál „*költhetnek el*”.³⁹

Az NPM a közfeladatok ellátása során a külső szereplők (főleg a magánvállalatok) nagymértékű bevonását propagálja, a „*steering not rowing*” szlogenjével írva körül azt az alapvető szituációt, amelyben a közigazgatásnak szerveznie és irányítania kell a folyamatokat, de nem szabad a napi feladatellátás tengerében elsüllyednie.⁴⁰ Mindez persze kérdésessé teszi a felelősségi viszonyok alakításának mikéntjét, és a megfelelő politikai, valamint demokratikus kontroll gyakorolhatóságának feltételeit is, ezzel növelve a demokratikus deficit mértékét. Azt sem szabad elfelejteni, hogy a közigazgatási szervezetrendszer feldarabolása és túlzott szétaprózódása az összkormányzati célok elsikkadását, és ezzel az eredményesség visszavetését jelentheti.

A *szervezeti átalakítás égisze* alatt a bürokratikus struktúra lazítása végett a feladat-és hatásköröket, valamint a felelősséget autonóm, egyfókuszú szervezetekhez, ügynökségekhez, kvázi autonóm NGO-khoz, illetve az államigazgatás alsóbb szintjeire (helyi önkormányzatok) delegálták. Az intézkedések célja a hierarchikus felépítés csökkentése, a politikai és menedzsment szerepek szeparálása, a megrendelő és végre-

³² HOOD, Christopher: *A Public Management for All Seasons?* In: *Public Administration*, Vol. 69., No. 1. (March 1991), 3. p.

³³ HAJNAL György: *Igazgatási kultúra és a New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Gazdálkodás-és Szervezéstudományi Doktori Program, Budapest, 2004, 8. p.

³⁴ CLINTON, Bill: *Remarks Announcing the National Performance Review*. March 3, 1993. In: *Public Papers of the Presidents of the United States, William J. CLINTON, 1993, Book 1, January 20 to July 31, 1993*. Government Printing Office, 1994, pp. 233–235.

³⁵ COHN, Daniel: *Creating Crises and Avoiding Blame: The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States*. In: *Administration and Society*, Vol. 29., No. 5. (1997), 586. p.

³⁶ KÁRPÁTI József: *Közigazgatási kontroll: új típusú tervezési és értékelési megoldások a közigazgatási szervek és az állam működésében*. Doktori értekezés. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, Közgazdaságtani Doktori Iskola, Szeged, 2013, 26. p.

³⁷ JENEI: *op. cit.* (2007), 19. p.

³⁸ BLOMQUIST, Paula: *The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s*. In: *Social Policy and Administration*, Vol. 38, No. 2. (2004), 141. p.

³⁹ HAJNAL: *op. cit.* (2004), 23. p.

⁴⁰ OSBORNE, David – GAEBLER, Ted: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Company, New York, 1992, 32. p.

hajtó szerepek közötti differenciálás volt. Az autonóm ügynökségek céljait ugyan a felsőbb szervek jelölik ki, de nagyfokú szabadságot kapnak arra nézve, hogy miként érik el eme célkitűzéseket.⁴¹ Az *agencifikáció* vezérlő gondolata tehát az, hogy el kell választani a stratégiai tervezést, a közpolitika-formálást a tisztán operatív végrehajtást szolgáló feladatellátástól, mégpedig akként, hogy az utóbbiban a vállalati igazgatási gyakorlatban bevált szervezési és vezetési technikákat kell alkalmazni. A minisztériumok és az ügynökségek közötti reláció ezzel a hierarchiától a szerződéses kapcsolatok irányába mozdul el. A szervezeti reformok körébe sorolható a bürokratikus működésmódot szintén oldani igyekvő ún. *projektszerű működésmód*. Ennek lényege, hogy a projekt egy jól meghatározott, pontosan definiált cél elérésére irányul, előre meghatározott eszközökkel, de a cél megvalósulásával véget is ér. Ezen projekteknek általában nincs olyan kiterjedt és stabil szervezeti háttere, mint amit a klasszikus közigazgatási feladatellátásban megszokhattunk. Emellett gyakori, hogy még a milliárdos projekteket is csak egy néhány főt számláló iroda bonyolítja, azaz a feladatellátásból eltűnnek a nagy(obb) szervezeti háttérrel működő közigazgatási szervek.⁴²

Az NPM irányzata tehát a közigazgatást olyan termelő egységek és ügynökségek konglomerátumaiként kezeli, amelynek mindegyike autonóm, saját célokat követ, és különböző teljesítményindikátorok hatálya alatt működik. A brit közsféra példának okáért rövid idő lefolyása alatt fokozatosan az állami tulajdonban lévő gazdálkodó egységek közel 80%-át magába foglaló, mintegy 110 autonóm részegységre oszlott. Ebben a konstrukcióban minden ügynökséget egy, a menedzseri kvalitása alapján szerződtetett, és teljesítménye arányában fizetett vezető irányított. A vezető bizonyos szolgáltatások elvégzésére szabadon szerződtetett alvállalkozókat a magánszférából. A Blair-kormányzat ezt a szemléletet tovább fokozta, amikor a *Public Private Partnership* (PPP), illetve a *Private Finance Initiative* (PFI) keretében bevonta a magánszektort a közszolgáltatások finanszírozásába és irányításába az oktatás, az egészségügy és a biztonság területein. A piac egyetemes mintává kezdett válni a közösségi és társadalmi célú tevékenységekkel kapcsolatos felfogásban, aminek eredményeként a kórházak, az iskolák, az egyetemek, a bíróságok, de még a rendőrség is egyforma eszközökkel kezelendő, és ugyanazon kategóriák mentén értelmezendő „*piaci vállalkozásokká*” degradálódtak.⁴³ Stumpf István is kiemeli, hogy a jelzett PPP-konstrukció „*a nem állami szereplők állami testületekbe történő kooptálásában, az intézményes döntéshozatalban való részvételben, állami feladatok és hatáskörök átengedésében, illetve magánosításában, valamint szabályozási jogkörök átruházásában nyilvánulhat meg.*”⁴⁴

A „*karcúsított*”, minimális állam gondolatának a közigazgatásra vonatkoztatott felkarolása (*lean administration*)

⁴¹ ROSTA Miklós: *Az Új Közszolgálati Menedzsment intézményi meghatározottsága. PhD értekezés.* Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2012, pp. 65–66.

⁴² GAJDUSCHEK: *op. cit.* (2011), pp. 42–43.

⁴³ DARDOT-LAVAL: *op. cit.* (2013), pp. 385–386, 389.

⁴⁴ STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei.* In: STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok.* Századvég Kiadó, Budapest, 2014, 70. p.

olyan hangzatos fogalmak bevezetését és intézményesítését jelentette, mint a projektmenedzsment, a lapos szervezeti hierarchiák, a fogyasztóorientáltság, a karrier rendszerű közszolgálati rendszer felszámolása,⁴⁵ a közigazgatás politikamentesítése, a teljes minőségirányítás, illetve a kiszervezés. Az NPM-reform keretében alapvetően az állam leépítését, és a verseny beépítését igyekeztek sulykolni. A közkeletű hiedelmekkel ellentétben az átláthatóság és az állampolgárok közigazgatási mechanizmusokba történő bevonása nem képezte az NPM-elképzelés részét, azt a teoretikusok csak a revideált változatba próbálták meg beépíteni.⁴⁶ Az NPM rendkívül szűk keretet szabott a jogi szabályozásnak: a jog ebben a felfogásban csak kijelöli azokat a tág kereteket, amelyben a hatékony közigazgatás realizálódhat. Nem foglalkozott továbbá a további demokratizáció kérdésével, a jogállam reformjával vagy az állampolgári jogok kiszélesítésével. Az állampolgár, az állampolgári jogok vagy a polgárok részvételének fogalmi gyakorlatilag szinte teljesen ismeretlen fogalomnak számítanak az NPM által generált viták számára.⁴⁷ König alapvető kritikával illette ezt a mentalitást: szerinte a jogász gondolkodás „*felsőbbségének*” elismerését kellene megfontolni az NPM gazdasági indíttatású és orientációjú felfogásával szemben – ami végső soron a politikai rendszer, az alkotmányosság és a demokrácia primátusának rögzítését jelentené.⁴⁸

Az NPM-koncepciók alkalmazása és átvétele ezen a szemponton túl is számos problémát vetett fel mind a gyakorló szakemberek, mind a kutatók számára. Az NPM a gyakorlati tapasztalatok és az elméleti reflexiók fényében egyre fokozódó mértékben problematizálódott.⁴⁹ A bürokrácia elfajzása, az öncélú bürokratizmus, a Weber által említett „*szolgaság háza*” irányába ható folyamatok ellen nyilvánvalóan szükséges a fellépés, de a bürokráciát végképp eltörölni, vagy radikálisan megváltoztatni kívánó törekvések jórészt illuzórikusnak bizonyultak. Másrészt a magánszektort fogalmi és folyamatai nehezen értelmezhetők a közszektorban; a magánigazgatás és a közigazgatás eltérő közegben, és differens elvek, szabályok mentén működnek. A magánigazgatás célja

⁴⁵ Ez alapvetően azt jelentette, hogy a drágának és rugalmatlannak minősített kompetencia-alapú és teljesítményorientált rendszer helyébe az egyéni karrierfejlesztés lehetőségét magában rejtő szisztémát állították. A közszolgálati rendszerek nyitottabbá tétele azt eredményezte, hogy az alkalmazásnak már nem volt különösebb előfeltétele, a hivatali előmenetel pedig nem az eltöltött időtől, hanem a teljesítménytől vált függővé. A köztisztviselők juttatási rendszerét revideálták, és juttatásaikat csökkentették, elbocsáthatóságuk pedig sokkal könnyebbé vált. A teljesítményorientált közszolgálati pragmatika további erőltetése hosszú távon azt is jelentené, hogy a közigazgatás vezető pozícióiba jogászok helyett gazdasági szakemberek, közgazdászok kerülnének. Lásd BALÁZS István: *A karrier típusú közszolgálati rendszerek perspektívái – nemzetközi kitekintés.* In: GELLÉN Márton (szerk.): *Új feladatok – átalakuló közszolgálat.* Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán. Nemzeti Közigazgatási Intézet, Budapest, 2011, pp. 49–55.; TORMA: *op. cit.* (2011), pp. 479–480.; FÁBIÁN: *op. cit.* (2012), 147. p.

⁴⁶ DRECHSLER: *op. cit.* (2009), 8. p.

⁴⁷ GREVE, Carsten – JESPERSEN, Peter Kragh: *New Public Management and its Critics: Alternative Roads to Flexible Service Delivery to Citizens?* In: ROUBAN, Luc (ed.): *Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management.* IOS Press, Amsterdam, 1999, 147. p.

⁴⁸ KÖNIG: *op. cit.* (1997), 228. p.

⁴⁹ HAJNAL: *op. cit.* (2004), 9. p.

a költségminimalizálás melletti profitmaximalizálás, míg a közigazgatás *télosza* a közfeladatok maradéktalan, lehetőleg minden érintett számára azonos színvonalon történő ellátása, és a közérdek képviselője.⁵⁰ A közműszolgáltatók (telekommunikáció, áram-és gázszolgáltatás, vasút, posta) liberalizációja olyan ágazatokat érintett, amelyekben korábban egyáltalán nem volt számottevő jelentősége a költségmegtérülésnek.

Nézzük meg egy gyakorlati példán, hogy milyen következményekkel jár, ha a magánszféra és a verseny válik döntő tényezővé egy nyilvánvalóan közösségi relevanciával bíró területen. A Nagy-Britanniában 1985-ben (a Thatcher-kabinet kormányzása idején) elfogadott közlekedési törvény a buszközlekedés vonatkozásában lehetővé tette, hogy bármely – engedéllyel rendelkező – magánvállalkozás buszjáratokat indíthasson (korábban a köztulajdonban lévő buszvállalatokat különböző szubvenciókban részesítették).⁵¹ A szolgáltató diszkrecionális módon határozhatta meg az útvonalakat, a menetrendet, a jegyárakat, de még a szállítás során használható járművek paramétereit is. A busz-szolgáltatással kapcsolatos szabályozási reform végül azt eredményezte, hogy megnőtt a szolgáltatás ára, ezzel párhuzamosan viszont drasztikusan visszaesett annak színvonala. A legnagyobb problémának ezen felül a magánszféra által szervezett tömegközlekedés esetén is az bizonyult, mint a magánóvodák, magániskolák vagy magánkórházak esetében: a szolgáltatásokhoz való hozzáférés lényegében a fizetőképes kereslet függvényévé válik, azaz a jövedelmi szint fogja kijelölni azok körét, akik hozzáférhetnek a szolgáltatásokhoz, tovább fokozva a társadalmi egyenlőtlenségeket. (Gondoljunk csak bele, hogy a legnagyobb presztízsű magánegyetemek olyan horribilis tandíj-összegeket állapítanak meg, amely még a felső középosztályba tartozó családok mércéjével mérve is megfizethetetlennek bizonyulnak, de hasonló a helyzet a magánklinikák esetében is.)

A közigazgatás piacosítására építő kísérlet emellett egyáltalán nem mondható sikeresnek. Nincs ugyanis arra vonatkozó empirikus bizonyítékunk, hogy az irányzat keretében sürgetett reformok bevezetése növelte volna a produktivitást vagy hozzájárult volna a jólét növeléséhez.⁵² A hosszú éveken át ívelő kísérletezgetést és tapasztalatot követően ki lehet jelenteni, hogy az NPM égisze alatt intézményesített közigazgatási reformok inkább kudarcot, semmint sikert eredményeztek Nyugat-Európában és más OECD-országokban.⁵³ A globális kapitalizmus által támogatott menedzserializmust azzal támadják a demokratikus erők, hogy hiányzik belőle a demokratikus legitimitáció.⁵⁴ Az állampolgárok fogyasztó-

ként történő kezelése eliminálta a részvételi jogaikat és kötelezettségeiket, ezzel is károsítva az állam és polgára közötti viszonyt. A közszolgálati előmeneteli rendszer megszüntetése az igazgatási kapacitás eróziójához vezetett. A „*lapos szervezeti hierarchiák*” alkalmazása teljesen környezet (tehát ország) függő. A kiszervezés gyakran költségesnek bizonyult, és sértette az egyenlőségre vonatkozó, fundamentális jelentőségű elveket. A gazdaságosság, hatékonyság, hatásosság hármas kritériumrendszere könnyen kollízióba kerülhet a jogegyenlőség, az egyenlő hozzáférés és a jogszerűség elveivel, végső soron a demokrácia és a jogegyenlőség alapvető jelentőségű értékeivel. A vállalkozói bürokrata státusza a birodalmi bürokratákéhoz hasonló, de lényegesen több hatalom és kevesebb felelősség mellett.⁵⁵ Ahol mindezen reformokat bevezették, ott csökkent az elszámoltathatóság és a politikai felelősség kritériuma: a piaci logika hatékonysági kényszere ugyanis felülírja az elszámoltathatóság szempontjait. Ezzel fokozódik a korrupció kockázata, a politikai felelősség halványulásával paralel pedig gyengül a kormányokba és az államokba vetett bizalom is.⁵⁶

A minőség fókuszba helyezése – amelyet egyébként az irányzat nagy erényeként szokás lajstromozni – pedig nem csak egy NPM-konstrukcióval lehet konform, hanem más irányzatok – mint látni fogjuk, a neo-weberianus felfogás – kívánalmaival is. Az NPM figyelmen kívül hagyja ugyanis azt a szükségletet, hogy az állampolgárok számára nem pusztán a különböző piaci erők közötti racionális választás lehetőségét kell biztosítani, hanem valójában arra kell kísérletet tenni, hogy kellő mértékben bevonják őket az állami döntéshozatali processzusokba. Az „*öntudatra ébredt*” állampolgárok kifejezetten igénylik is az állam életében való aktív részvételt. A közigazgatási folyamatokban való részvétel joga a modern idők egyik alapvető vívmánya, amelyet az NPM nézetrendszerének gyakorlati adaptációja – az irányzattal szemben egyre gyakrabban megfogalmazott kritika szerint – kikezdett. Erre (is) tekintettel központi kérdéssé vált, hogy a közigazgatás miként tudja helyreállítani az államba, és az állami intézményekbe vetett bizalmat. Vigoda-Gadot szerint a politikai rend, a demokrácia és a bürokrácia adminisztratív rendje közötti megbomlott egyensúly helyreállítása, a három tényező közötti megbékélés szükségeltetik ahhoz, hogy egy erősebb társadalmat, és egy erősebb nemzetet lehessen létrehozni.⁵⁷ Erre a misszióra a neo-weberianus irányzat képviselői próbáltak meg vállalkozni.

A neo-weberianus állam

Drechsler szerint az 1990-es évtized derekáig divatos volt az NPM irányzata által közvetített értékekben hinni; 2000 körül az Új Közszolgálati Menedzsment defenzívába szorult,

⁵⁰ FÁBIÁN: *op. cit.* (2012), 154. p.

⁵¹ Vesd össze SOMAI Miklós: *A tömegközlekedés szervezése és finanszírozása Nyugat-Európában*, In: *Európai Tükör Műhelytanulmányok*, 85. szám (2002)

⁵² KÖNIG: *op. cit.* (1997), 214. p.

⁵³ VAN MIERLO, Hans: *Lessons from the Experience of OECD Countries*, In: VERHEIJEN, Tony – COOMBES, David L. (eds.): *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*. Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, MA, 1998, 401. p.

⁵⁴ LYNN, Laurence: *What is Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*, In: *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. I., No. 2. (2008), 24. p.

⁵⁵ DRECHSLER: *op. cit.* (2009), 10. p.

⁵⁶ G. FODOR GÁBOR – STUMPF ISTVÁN: *Neoweberianus állam és jó kormányzás*, In: *Nemzeti Érdek*, II. évfolyam, 7. szám (2008), 14. p.; STUMPF ISTVÁN: *Neoweberianus állam és jó kormányzás. Avagy mit tennél, ha te volnál az állam?* In: STUMPF: *op. cit.* (2014), pp. 111–112.

⁵⁷ VIGODA-GADOT, Eran: *Building Strong Nations. Improving Governability and Public Management*. Ashgate, London, 2009, 2. p.

mert egyre nyilvánvalóbb volt, hogy empirikus tények szólnak ellene; végül 2005 óta már egyáltalán nem tekinthető életképes elgondolásnak.⁵⁸ Az NPM gyakorlati alkalmazását a 2008-ban kitört globális gazdasági és pénzügyi válság teljes mértékben perifériára szorította. A kormányzatok részéről még az irányzathoz közel álló államokban (Nagy-Britannia, Új-Zéland) is az NPM szemléletmódjával ellentétes lépések bevezetésére került sor. A kormányok – a retorika szintjén legalábbis – nagyobb szociális biztonság nyújtására törekednek a piaccal szemben, egyben nagyobb gazdasági teret követelnek önmaguk számára. Nagyobb mértékben kívánnak támaszkodni a bürokratikus koordinációra és az állami tulajdonra, redukálva a piaci koordináció hatalmát. A közgazdaságtannal és a piacokkal szembeni bizalmatlanság fokozódására szolgáltatott reakció szinte mindenütt az állam gazdasági befolyásának növelése volt.⁵⁹

A neo-weberianus irányzat a piacokonform ideákat hangsúlyozó *New Public Management* állambarát kihívójaként jelent meg, és első említésére 2004-ben került sor – bár releváns előzményekkel e felfogás esetében is találkozhatunk.⁶⁰ A neo-weberianus paradigma kapcsán érdemes kiemelni, hogy ugyan eminensen a közigazgatással kapcsolatos korábbi paradigma revideálásáról van szó, azonban nem szimplán egy „közmenedzsment-forradalmi reformirányzattal” állunk szemben; ezen túlmutatóan ugyanis a felfogás képviselői az állam és a kormányzás egészét érintő kérdésekre próbáltak reflektálni.⁶¹ A neo-weberianus felfogás a tradicionális közigazgatási alapokhoz történő visszatérés ellenére sem érzéketlen a XXI. század új kihívásaival szemben: az NPM torzulásaival szemben történő fellépés mellett is tudatában van annak, hogy a megváltozott körülmények között a maga teljességében nem lehetséges a klasszikus weberi elvekhez való visszatérés.⁶² Ahogy JENEI fogalmaz: „az »új közintézményi menedzsment« mozgalom szélsőségei napjainkra enyhültek, ugyanakkor a hagyományos weberi közigazgatási rendszer is jelentős változáson ment át. A *fenntartás-megőrzés-modernizációs* pálya lényege jellemezhető úgy, hogy a hagyományos weberi rendszertől egyértelműen eltávolodva (...) egy neoweberianus közigazgatás keretfeltételei kialakításának irányába halad, anélkül, hogy visszatérne a hagyományos weberi

modellhez.”⁶³ A terminológiai kérdéseket szemlélve feltűnő a Weberre történő hivatkozás az irányzat megnevezésében. Ennek kapcsán le kell szögezni, hogy a Weberre való utalás egyáltalán nem jelenti azt, hogy e felfogás képviselői ne lennének tisztában azzal a ténnyel, miszerint Weber korában a szolgáltató közigazgatás még nem alakult ki (mint láttuk, a szolgáltató közigazgatás irányába történő elmozdulás lényegileg a jóléti állam korszakának fejleménye volt). Inkább arról van szó, hogy a klasszikus bürokrácia weberi leírását szemlélve bizonyos elemekről úgy vélték, hogy azok a XXI. század kihívásaival is adekvátan bizonyulhatnak, míg más összetevői kapcsán arra a következtetésre jutottak, hogy azok egyértelműen atavisztikussá váltak.

A neo-weberianus irányzat képviselői a *jó kormányzat* kimunkálása mellett érvelnek: aktív, erős és az állampolgárokkal szemben felelős államban gondolkodnak, amelynek képesnek kell lennie arra, hogy a szó klasszikus értelmében a *közjó* érdekében kormányozzon.⁶⁴ A felfogás nem kívánja totális perifériára szorítani az államot, mert a társadalom életében fontos szerepet játszó szereplőként tételezi azt. Az erős állam ugyanis képes ellensúlyozni a piaci folyamatok káros következményeinek hatását, kiegyenlítve a piaci torzulásokat.⁶⁵ A neo-weberianus állam (*Neo-Weberian State*, a továbbiakban: NWS) ugyanakkor a bürokratikus szabályok belső fókusz helyett *az állampolgárok szükségleteinek külső fókusz felé fordult*. A hangsúlyt a *minőség és a közszolgáltatások professzionális-szakmai kultúrájának kialakítására* helyezik, ugyanakkor elvetik az NPM által piedesztálra emelt piaci mechanizmusok alkalmazását. A képviselői demokrácia szerepét az állampolgárok szolgálata során igyekeznek kiegészíteni a *konzultáció*, és az állampolgári vélemények közvetlen képviselésével. A pusztán jogkövető eljárás feltételeinek és szabályainak biztosításán túlmenően hangsúlyossá teszik az *eredményorientált működésmódot* is. Végül – némiképp összhangban a menedzserialista szemlélet szükségleteivel – a közszolgáltatások olyan szintű professzionalizációjára törekednek, amelyben a bürokrata nem szimplán a szakterület szakértője, de egyben professzionális menedzser is, aki *permanens jelleggel szem előtt tartja az állampolgárok igényeit* is.⁶⁶

Bouckaert és Pollitt már említett munkája az alábbiakban rendszerezi a neo-weberianus felfogásra jellemző ismérveket. Az NWS központi gondolata az állam megerősítése, amely a globalizáció, a technológiai változás, a demográfiai és környezeti kihívások megoldásának egyetlen *közösségi* eszköze. A képviselői demokrácia *legitimációs bázisának* megerősítésére törekszik központi, regionális és helyi szinteken egyaránt – ugyanakkor az irányzat a végrehajtó hatalom egységének

⁵⁸ DRECHSLER: *op. cit.* (2009), 10. p.

⁵⁹ ROSTA Miklós: Állampolgári Érdek Mutató. Javaslat az új közszolgálati menedzsment eredményességének mérésére, In: *Competitio*, 11. évfolyam, 1. szám (2012), pp. 119–120.

⁶⁰ A neo-weberianus irányzat előzménye az ún. közszolgáltatási orientáció (*Public Service Orientation*, PSO) tana. Erre nézve lásd TORMA András: *Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti hététeréhez és főbb irányzataihoz*, In: *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXVIII. (2010), pp. 328–329.

LYNN szerint a „neo-weberianus” kifejezést az 1970-es évektől kezdődően a politikatudomány, a szociológia és a közigazgatás-tudomány képviselői is előszeretettel alkalmazzák annak kihangsúlyozására, hogy bizonyos megállapítások Weber valamely fontos gondolatával vannak összhangban. LYNN: *op. cit.* (2008), 17. p.

A terminus első használatára nézve lásd: POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert: *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 99–101.

⁶¹ STUMPE: *op. cit.* (2014), 107. p.

⁶² VÉRTESEY László: *Az állami beavatkozás joga és hatékonysága*. Nemzeti Közigazgatási Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014, 30. p.

⁶³ JENEI György: *Kelet-és közép-európai közigazgatási reformok a modernizáció mércéjén*, In: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25. évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Wolters Kluwer Kft. – Complex Kiadó, Budapest, 2014, 277. p.

⁶⁴ FRIVALDSZKY János: *A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről*, In: SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2012, 57. p.

⁶⁵ TORMA: *op. cit.* (2010), 337. p.

⁶⁶ DRECHSLER: *op. cit.* (2009), 13. p.

talaján áll, és az állami beavatkozások legitim mivoltával kalkulál. A közigazgatási jog, a jogszerűség és a normativitás hagyományos szerepének helyreállítása mellett érvel, különösen fontosnak tartja az állampolgárok jogegyenlőségének biztosítását, és a közigazgatási cselekvés feletti megfelelő kontroll érvényesítését. A klasszikus bürokratikus logikától el kíván mozdulni a *polgárbarát és szolgáltatóorientált felfogás* felé, azaz a köztisztviselő közpolitikai célkitűzésekkel történő azonosulása, és az *eredményorientáltság* kiemelt prioritást élvez. A szabályok egyszerű követésére építő attitűd helyett a közigazgatás „*külkapcsolataira*” koncentrálna, amennyiben az állampolgári szükségletek kielégítését tekinti fő ismérvnek, és ezt a piaci mechanizmus átvétele helyett a sajátos szakmai kultúra égisze alatt kívánja biztosítani. A képviselői demokrácia eszményét kiegészíti a különböző konzultációs fórumok és lehetőségek szervezésével, illetve az állampolgárok közigazgatási döntésekbe történő fokozottabb bevonásával. A közpénzzel való gazdálkodás folyamán az *eredmény elérésére való törekvést* implikálja. A kormánytisztviselőkkel szemben többleteltvárást fogalmaz meg, amennyiben a jogi szaktudás mellett az állampolgári elvárások felmérésére szolgáló szemlélet meglétét is elvárja. A kormányzati erőforrásokkal való gazdálkodás során a nagyobb hatékonyságra fordít kiemelt figyelmet. Végül egy elkülönült, sajátos szakmai kultúrával felvértezett, professzionális közigazgatási kar létét támogatja.⁶⁷

Dunn és Miller az irányzat elemzése során hasonló jellemzőket sorolt fel: az NWS a piaci logikával szemben erősíteni szándékozik az állam szerepét a gazdasági növekedés beindításában és fenntartásában; eredményorientált és az eredményeket rendszeresen, az állampolgárok számára is hozzáférhető módon értékeli; bővíteni kívánja a képviselői demokrácián kívüli, a közvetlen civil és állampolgári részvételt preferáló lehetőségeket; mindemellett a közigazgatás szakszerűségét is vallja.⁶⁸

Az NWS ugyan élesen szakított a korábbi piacelvű felfogás megállapításaival, teljes mértékben azonban nem zárta ki gondolkodásából a továbbgondolásra érdemes téziseiket. Ezt jelzi a „*Merit with Flexibility*” elv alkalmazása, azaz az érdem ötvözése a rugalmassággal, amely képletben az érdem szerepeltetése klasszikus weberi komponens, míg a rugalmasság megjelenítése az új közmenedzsment stílusjegye. Az NWS paradigmájára egyébként is jellemző, hogy kiegyensúlyozottan ötvözi a klasszikus weberi princípiumokat a közmenedzsment újszerűként ható észrevételeivel. A weberi kötődést képviseli az állami szerep megerősítése, a képviselői demokrácia szintjeinek kibővítése, a jogszerűsítés és normativitás szempontjainak kiemelése, amelynek fő eszköze továbbra is a közjogi jelleg és a közszolgálati *ethosz* megőrzése. Az új szempontok beemelését jelentik viszont a polgárbarát jelleg felé való orientáció, a civil konzultációk és az állampolgári

részvétel fontosságának hangsúlyozása, a nagyobb hatékonyság és a professzionalizáció képviselője.⁶⁹

A széles körű irányító és szabályozó feladat-és hatáskörökkel „*felvértezett*” állam az NWS konstrukciójában az erős gazdaság, és a civilizált, szolidáris társadalom partnerévé és szavatolójává válik. Szemléletéből nem számúzi a demokratikus működésmódra vonatkozó standardokat: központi és helyi szinten, a képviselői és közvetlen variánsban is tiszteletben tartja a demokráciából deriválható értékeket. Az állampolgárok szemszögéből is fontos fejlemény, hogy a klasszikus közigazgatási működéshez képest az állam folyamatosan törekszik a modernizációra, a professzionalizálódásra, és az eredményesség biztosítására.⁷⁰

Wright meglátása szerint „*a közszektor reformja ma divat, és a magára valamit is adó kormányzat ezt nem hagyhatja figyelmen kívül.*”⁷¹ Nem mindegy azonban, hogy a közszektor gyakran valóban elodázhatatlan reformját milyen értékek alapján és szervezési elvek mentén valósítják meg. Az állam által képviselni hivatott közjónak ugyanis mindenképpen az állampolgárok szükségleteit kell tükröznie. A megfelelő szakértői apparátussal felvértezett neo-weberiánus állam előnye, hogy a megfelelő jogszabályi felhatalmazás és cselekvési lehetőség mellett is csak akkor és ott avatkozik be, ahol és amennyire ez szükséges. Egy ilyen szerepfelfogású állam az intelligens működésre koncentráltan igyekszik tevékenykedni, azaz az emberek elvárásai mellett a civil szféra aktoraival és a piaci szereplőkkel is harmonikus kapcsolat kialakítására törekszik. A „*neoweberi*” fordulat ugyan nem állt még össze egy teljes mértékben egységes, koherens kormányzati paradigmává, de az NPM által érvényesített korábbi törekvésekhez képest mégis fontos hangsúlybeli eltolódásokat jelent. Megerősíti az állam szerepét, a közigazgatás szabályozó-ellenőrző funkciót, ugyanakkor kiemeli a minőségi közszolgálat és a hatékony közszolgáltatásokat igénylő állampolgárok szerepének fontosságát. Az irányzat képes volt arra, hogy a korábbi szemléletet meghaladva jóval nagyobb nyitottságot mutasson a polgárok irányába, illetve hasznosítsa az az eredményességet, és a közszolgáltatások nagyobb professzionalizmusát.⁷²

A neo-weberiánus felfogás sikerrel valósíthatja meg a szintézist a kiszámíthatóság, a szabályozottság és a hierarchia klasszikus kritériumai, valamint az eredményesség, hatékonyság, szakszerűség, az állampolgárok partnerként történő kezelése, a szükségleteik iránti kellő érzékenység és empátia követelményrendszer között. Az NWS képviselői azt hangsúlyozzák, hogy az államnak a lehető legjobb minőségben és áron kell biztosítania a közszolgáltatásokat az állampolgárok számára. Ennek következtében a közigazgatási döntések a továbbiakban már nem kizárólagosan a jogi normák szimpla végrehajtását jelentik, hanem a normában foglalt tartalmi

⁶⁹ G. FODOR – STUMPF: *op. cit.* (2008), pp. 15-16.; STUMPF: *op. cit.* (2014), pp. 114-115.

⁷⁰ POLLITT, Christopher: *An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1)*, In: *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. I., No. 2. (2008), 14. p.

⁷¹ WRIGHT, Vincent: *The Paradox of Administrative Reform*, in KICKERT, Walter J. M. (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1997, 11. p.

⁷² LYNN: *op. cit.* (2008), 27. p.

⁶⁷ POLLITT-BOUCKAERT: *op. cit.* (2004), pp. 99-100; POLLITT-BOUCKAERT: *op. cit.* (2011), pp. 118-119.

⁶⁸ DUNN, William N. – MILLER, David Y.: *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*, In: *Public Organization Review*, Vol. 7., No. 4. (2007), pp. 351-352.

tényezők címzetti kör szempontjainak megfelelő értékelését is magukban rejtik. E folyamat során nem pusztán a döntés lehetséges joghatásainak és következményeinek polgárokra vonatkozó mérlegeléséről van szó, hanem a *döntéssel érintett alanyok (állampolgárok) szempontjainak aktív érvényesítéséről* is. Ahhoz, hogy a közigazgatás vagy a kormányzat határozata kedvező kimenetelű lehessen az állampolgárok szempontjából, szükségessé válik a közigazgatási döntésekkel érintett alanyi kör elvárásainak participáció útján történő valóságos megjelenítése. „Ekképpen a közigazgatás közszolgáltatásokat érintő közpolitikai döntéseinek kimeneti hatékonysága, valamint társadalmi minősége legalább annyit nyomnak a latban, mint a döntések közigazgatási vagy jogi értelemben vett szakmaisága. Egy olyan (...) közigazgatásilag kifogástalan aktus, amely egyáltalán nem számol a polgárok valóságos igényeivel, a dolgok és viszonyok valós természetével, pedig jogilag megtehető, manapság semmiképpen sem a jó kormányzás aktusa. A (...) polgároknak az érdekeit (...) valóságosan jelenlévővé szükséges tenni egy élő párbeszéd, konzultatív folyamatban – egy bizonyos tekintetben vett és – érvényesített partnerség jegyében.”⁷³

Összefoglalva az eddig írtakat: az erős állam gyakorta történő hangsúlyozása eme irányzat esetében leginkább az NPM piacközpontú szemléletének ellentételezéseként jelenik meg, és arra utal, hogy csak egy feladat-és hatáskörökkel kellőképpen felvértezett közigazgatás lehet képes az állampolgári szükségletek megfelelő szinten és színvonalon történő kielégítésére. A magunk részéről azonban inkább azt hangsúlyozzuk, hogy az állam kiterjedtségének mértéke végső soron irreleváns a társadalom szövedéke szempontjából; az állam a társadalmi rendeltetését mindig az adott kor adott szükségleteinek megfelelően látja el a funkcióin keresztül, így inkább arra szükséges rákérdezni, hogy milyen elvárásokat is támasztanak a közigazgatási szolgáltatásokkal érintett állampolgárok a közigazgatás szervezetrendszerével szemben. Több évtizedes deficitje a közigazgatásnak, hogy annak gépezete nem tud teljes mértékben megfelelni a társadalom részéről támasztott formális és tartalmi elvárásoknak, hiszen képtelen a maga teljességében akceptálni, befogadni, és közigazgatási programmá „konvertálni” minden véleményt. Abszolút megelégedettségre a közigazgatás természetesen soha nem tarthat igényt, de törekednie kell rá, hogy relatíve stabil helyzetet teremtsen, és a szolgáltatásokat hatékony, továbbá nívós, a szolgáltatással érintett kör minél nagyobb megelégedését kivívni képes módon nyújtsa. A közigazgatási működés legfőbb orientációs pontja ugyanis a közfeladatok intézésének, illetve a közszolgáltatások nyújtásának törvényes keretek között történő, ugyanakkor hatékony és eredményes realizálása.

Fontos szempont, hogy a közigazgatási reformokat a lehető legteljesebb mértékben befolyásolják a közvélemény elvárásai, tehát a tervezett változtatások bevezetésére ne kizárólag „felülről irányítottan”, hanem transzparens, az érintettek véleményét felmérő, és azokat az új szabályozásba beépítő módon kerüljön sor. Az állam polgárai ugyanis többnyire véleményt formálnak a közigazgatás átalakításának kérdésében, és azon kritériumokat támasztják a közigazgatással szemben, amelyek a jobb szolgáltatásokat, a magasabb minőséget és

a hatékonyságot célozzák. Ez a harmadik évezred eleje által megfogalmazott elvárás a közigazgatás szervezetrendszerével szemben: a közigazgatás csak egy ilyen konstrukció kiépítése mellett találhatja meg sikerrel az állampolgárokhoz/lakosság-hoz vezető Ariadné-fonalat, aminek a XXI. század kihívásai közepette is a legfontosabb szempontként kell érvényesülnie.

Irodalom

- BALÁZS István: *A karrier típusú közszolgálati rendszerek perspektívái – nemzetközi kitekintés*, in GELLÉN Márton (szerk.): *Új feladatok – átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán*. Nemzeti Közigazgatási Intézet, Budapest, 2011, pp. 49–55.
- BLAAS, Wolfgang – FOSTER, John (eds.): *Mixed Economies in Europe. An Evolutionary Perspective on their Emergence, Transition and Regulation*. Edward Elgar Publishing, Aldershot, 1992
- BLOMQUIST, Paula: *The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s*, in *Social Policy and Administration*, Vol. 38, No. 2. (2004), pp. 139–155.
- BULLOCK, Alan – SHOCK, Maurice (eds.): *The Liberal Tradition from Fox to Keynes*. New York University Press, New York, 1957
- CLINTON, Bill: *Remarks Announcing the National Performance Review. March 3, 1993*, In. *Public Papers of the Presidents of the United States, William J. CLINTON, 1993, Book 1, January 20 to July 31, 1993*. Government Printing Office, 1994
- COHN, Daniel: *Creating Crises and Avoiding Blame: The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States*, In. *Administration and Society*, Vol. 29., No. 5. (1997), pp. 584–616.
- DARDOT, Pierre – LAVAL, Christian: *A globálrezon. A neoliberalizmus múltja és jelene*. Egykettő Kiadó, Budapest, 2013
- DENHART, Janet V. – DENHART, Robert B.: *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Third Edition. M. E. Sharpe, Inc., New York, 2011
- DRECHSLER, Wolfgang: *The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe*, in *Uprava Administration*, Vol. VII., No. 3. (2009), pp. 7–27.
- DRUCKER, Peter F.: *The Sickness of the Government*, In. *The Public Interest*, No. 14. (Winter 1969), pp. 3–23.
- DUNN, William N. – MILLER, David Y.: *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*, In. *Public Organization Review*, Vol. 7., No. 4. (2007), pp. 345–358.
- FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012
- FRIVALDSZKY János: *A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről*, In. SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2012, pp. 51–103.
- G. FODOR Gábor – STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*, In. *Nemzeti Érték*, II. évfolyam, 7. szám (2008), pp. 5–26.

⁷³ FRIVALDSZKY: *op. cit.* (2012), pp. 57–58.

- GAJDUSCHEK György: *A bürokrácia jelentései*, in HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Közigazgatás-szorítóban. Átalakulási tanulmányok a századvégen*. Unió Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 1998, pp. 7–85.
- GAJDUSCHEK György: *A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból*, In. SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó Kft., Budapest, 2011, pp. 37–58
- GELLÉN Márton: *Közszolgálati etosz a jó közigazgatásért*, In. Új Magyar Közigazgatás, III. évfolyam, 3. szám (2010), pp. 2–16.
- GREVE, Carsten – JESPERSEN, Peter Kragh: *New Public Management and its Critics: Alternative Roads to Flexible Service Delivery to Citizens?* In. ROUBAN, LUC (ed.): *Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management*. IOS Press, Amsterdam, 1999, pp. 143–156.
- HAJNAL György: *Igazgatási kultúra és a New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Gazdálkodás-és Szervezéstudományi Doktori Program, Budapest, 2004
- HAZAFI Zoltán: *A közigazgatás személyi állománya a 21. században*, In. VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009, pp. 169–194.
- HOOD, Christopher: *A Public Management for All Seasons?* In. *Public Administration*, Vol. 69., No. 1. (March 1991), pp. 3–19.
- HOOD, Christopher: *Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s*, In. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 48. (1989), pp. 346–358.
- HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005
- JENEI György: *Kelet-és közép-európai közigazgatási reformok a modernizáció mércéjén*, In. PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25. évben. Ünnepi kötet Verebéli Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Wolters Kluwer Kft. – Complex Kiadó, Budapest, 2014, pp. 267–282.
- JENEI György: *Komparatív közpolitika. Elméleti megközelítések és nemzetközi esettanulmányok a közpolitika körében*. Akadémiai doktori értekezés. Budapest, 2007
- KÁRPÁTI József: *Közigazgatási kontrollíng: új típusú tervezési és értékelési megoldások a közigazgatási szervek és az állam működésében*. Doktori értekezés. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, Közgazdaságtani Doktori Iskola, Szeged, 2013
- KETTL, Donald F.: *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Brookings Institution, Washington, D.C., 2000
- KÖNIG, Klaus: *Entrepreneurial Management or Executive Administration*, In. KICKERT, Walter J. M. (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1997, pp. 213–232.
- LASWELL, Harold D.: *A Pre-View of Policy Sciences*. American Elsevier, New York, 1971
- LŐRINCZ Lajos: *A modern állam feladatai – kiemelten a közigazgatásban*, in HALM Tamás – VADÁSZ János (szerk.): *A modern állam feladatai*. Magyar Közgazdasági Társaság – Gazdasági és Szociális Tanács, Budapest, 2009, pp. 11–19.
- LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*, In. *Közigazgatási Szemle*, 2007/2. szám, pp. 3–13.
- LYNN, Laurence E., Jr.: *Public Management: Old and New*. Routledge, New York-London, 2006
- LYNN, Laurence: *What is Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*, in *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. I., No. 2. (2008), pp. 17–30
- MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Nyomda, Budapest, 1942
- MASCARENHAS, Reginald C.: *Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand*, in *Public Administration Review*, Vol. 53., No. 4. (1993), pp. 319–328.
- MYLES, John: *Hanyatlás vagy holtpon?* In. BUJALOS István – NYILAS Mihály (szerk.): *Az új jobboldal és a jóléti állam*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület – ELTE Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék, Budapest, 2002, pp. 357–396.
- OSBORNE, David – GAEBLER, Ted: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Company, New York, 1992
- POLLITT, Christopher: *An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1)*, In. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. I., No. 2. (2008), pp. 9–16.
- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Third Edition. Oxford University Press, Oxford, 2011
- ROSTA Miklós: *Az Új Közszolgálati Menedzsment intézményi meghatározottsága*. PhD értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2012
- ROSTA Miklós: *Állampolgári Érdek Mutató*. Javaslat az új közszolgálati menedzsment eredményességének mérésére, In. *Competitio*, 11. évfolyam, 1. szám (2012), pp. 119–131.
- RÓNAY Miklós: *A jogi és a multidiszciplináris szemlélet ütközése a közigazgatás-fejlesztésben*, In. *Pro Bono Publico-Magyar Közigazgatás*, 2014/1. szám, pp. 31–41.
- SAVOIE, Donald J.: *Thatcher, Reagan, and Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1994
- SOMAI Miklós: *A tömegközlekedés szervezése és finanszírozása Nyugat-Európában*, In. *Európai Tükör Műhelytanulmányok*, 85. szám (2002)
- STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*, In. STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Századvég Kiadó, Budapest, 2014, pp. 67–96.

- STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás. Avagy mit tennél, ha te volnál az állam?* In. STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Századvég Kiadó, Budapest, 2014, pp. 97–133.
- TAKÁCS Péter: *Államtan*. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2011
- TORMA András: *Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti hátteréhez és főbb irányzataihoz*, In. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXVIII. (2010), pp. 315–338.
- TORMA András: *A közmenedzsment-reformok főbb irányzatairól – magyar szemmel*, In. GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter (szerk.): *Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Liber Amicorum. Studia A. Tamás Septuagenario Dedicata*. Szent István Társulat, Budapest, 2011, pp. 477–486.
- TULLOCK, Gordon: *The Politics of Bureaucracy*. Public Affairs Press, Washington, D.C., 1965
- VAN MIERLO, Hans: *Lessons from the Experience of OECD Countries*, In. VERHEIJEN, Tony – COOMBES, David L. (eds.): *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*. Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, MA, 1998, pp. 388–403.
- VÉRTESY László: *Az állami beavatkozás joga és hatékonysága*. Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014
- VIGODA-GADOT, Eran: *Building Strong Nations. Improving Governability and Public Management*. Ashgate, London, 2009
- WEBER, Max: *Gesammelte Politische Schriften*. Drei Masken Verlag GmbH, München, 1921
- WEBER, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Fünfte, revidierte Auflage. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1921/1922
- WRIGHT, Vincent: *The Paradox of Administrative Reform*, In. KICKERT, WALTER J. M. (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1997, pp. 7–13.

AJÁNLÓ AZ ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS KÖVETKEZŐ, 2016. JÚNIUSI SZÁMÁBÓL

DR. FEIK CSABA: Az alpolgármester jogállása, feladatai

HAJNAL VIRÁG: A településmarketing útján – Adalékok Zenta középváros helyzetfeltáró vizsgálatához a város hivatalos honlapjának tartalomelemzése segítségével

PROF. DR. PRUGBERGER TAMÁS DSc: Közigazgatási és közszerződési reform centralizálással és karcsúsítással – kritikai vizsgálat