

A közmenedzsment evolúciója: az új közmenedzsmenttől a hálózati kormányzásig

Oparin-Salamon Melinda

Központi Statisztikai Hivatal, Budapest

Pécsi Tudományegyetem, Pécs

A mára átfogó eszmévé alakult közmenedzsment legnagyobb hatású elméleteit mutatja be a cikk. A tradicionális bürokrácia hibáira válaszul létrejött új közmenedzsment volt az első, széles körben elterjedt közmenedzsment vonulat, amelyet számos kormányzat választott közigazgatási reformpolitikája véghezviteléhez. Majd ennek kudarcai számtalan új irányzat megszületését váltották ki, melyek közül kiemelkedőnek tekinthetjük a neo-weberi állam, valamint a közkormányzás elméletét. Ez utóbbi egyik változata, a hálózati kormányzás a legújabb trendnek számít a legfejlettebb országok közigazgatási modernizációjában.

Kulcsszavak: közigazgatás, közmenedzsment, új közmenedzsment, neo-weberi állam, hálózati kormányzás

BEVEZETÉS

Az Egyesült Államokban már az 1930-as években, míg Európában csak a második világháborút követően kezdtek terjedni a szervezés- és vezetéselméleti modellek a közigazgatásban, amik aztán a huszadik század utolsó évtizedeiben átfogó szemléletté alakultak közmenedzsment (angol kifejezéssel public management) néven. A közmenedzsmentnek, mint alkalmazott tudománynak a legfőbb célkitűzése, hogy a társadalompolitikai célok megvalósítását a versenyszférában használt eszközök segítségével érje el (Pollitt és Bouckaert 2004, Horváth 2005). Liu (2002) a közmenedzsmenten a kormányzati tevékenységek irányítását, menedzselését érti, aminek egyik megvalósítási módja a vállalati megközelítések adaptálása.

A közmenedzsment vizsgálatát több módon lehet megközelíteni. Kapucu (2009) három szintet különböztet meg. A makroszinten az elemzés tárgya az, hogy az államok milyen közmenedzsment reformpolitikát választanak, és hogyan alkalmazzák azokat. A mezoszintű analízis középpontjában a szervezetek állnak, főként azok tervezésének és irányításának módja. A mikroszintű megközelítés pedig az egyes közszervezetek vezetéséhez szükséges új menedzsment és leadership eszközöket vizsgálja. Ebben a cikkben a makroszintű szemlélet kerül előtérbe, az államok által választható közmenedzsment-modellek, valamint azok jellemzőinek bemutatása révén.

ÚJ KÖZMENEDZSMENT

A tradicionális (weberi) bürokráciában a szervezeti eredményesség a hierarchikus munkamegosztáson és a komplex közigazgatási problémák kezelhető, ismétlődő feladatokra való lebontásán keresztül érhető el. A közszolgálati karrierben a folyamatosság és a hosszú távú előrelépés garantált, és a feladatokat az előre meghatározott eljárások szerint végzik. Azonban a tradicionális közigazgatáshoz kapcsolható kormányzati kudarcok (pl. a vevői igények gyenge képviselése, monopolisztikus

„A közmenedzsmentnek, mint alkalmazott tudománynak a legfőbb célkitűzése, hogy a társadalompolitikai célok megvalósítását a versenyszférában használt eszközök segítségével érje el.”

szakmai csoportok létrejötte, felduzzasztott bürokrácia) életre hívta a közösségi döntések elméletét (Jackson és Stainsby 2000). Az elmélet azokra a torzulásokra hívta fel a figyelmet, melyek a bürokráciákat jellemzik. Követői szerint a közigazgatás problémái a közjavak, a közigazgatásban használt ösztönzők, ellenőrzési rendszerek és intézmények természetében keresendők. Kiemelik, hogy a hivatalnokok információs előnyüket a saját céljaik elérésére használják, ami ellenőrzés-vezetéshez és végső soron költségvetés-maximalizáló magatartáshoz vezet (Kieser 1995, Johnson 1999, Hajnal 2008).

A fenti problémák leküzdésére, összességében a közszféra működésének javítására, és a hivatalnokok elszámoltathatóságának növelésére tett erőfeszítések vezettek végül a menedzsmentmódszerek elterjedéséhez és végső soron az új közmenedzsment (New Public Management, NPM) reformmozgalom kialakulásához. A New Public Management *„középpontjában olyan célkitűzések állnak, mint a közszektor hatékonyságának, eredményességének, és fogyasztóorientációjának növelése, az állam leépítése, a privatizációra és az ún. piaci típusú mechanizmusokra való fokozott támaszkodás, illetve a kormányzás problémáinak újszerű, menedzsmenttípusú megközelítése és a magánvállalati menedzsmentben alkalmazott technikák és filozófia fokozott átvétele”* (Hajnal 2004, 8). Bár Weber (1970) is megjegyzi, hogy az állam *„ugyanúgy üzem, mint a modern gyár”*, végül az új közmenedzsment volt az az ideológia, ami ennek megvalósítását igyekezett elérni. Az új közmenedzsment legfontosabb elemeit Hood (1991) gyűjtötte össze, majd Larbi (1999) egészítette ki:

- Aktív szakmai irányítás – egyértelmű felelősségvállalás és szabad döntéshozatal a felsővezetésben,
- Explicit standardok és teljesítményindikátorok alkalmazása – célok meghatározásával az eredmények mérhetővé tétele,
- Output ellenőrzés hangsúlyozása – az eredmények kiemelése az elvárások helyett,
- Kisebb szervezeti egységek felé történő elmozdulás – a monolitikus intézmények menedzselhető egységekre bontása, ezáltal „karnyújtásnyi” távolság az ügyek intézésében,
- Nagyobb versenyszellem kialakítása – a verseny jelenlétével kisebb költségek és jobb minőség elérése,
- Fókusz a magánvállalati menedzsment módszereken – bevált menedzsmenteszközök átvétele,
- Nagyobb fegyelem az erőforrás-felhasználásban,
- Output-orientált költségtervezés – nemcsak a működési költségek, hanem az emberi erőforrás költségeinek átláthatóvá tétele és outputokhoz való hozzárendelése,
- A vállalati kormányzás új formáinak bevezetése – a választott képviselők befolyásának csökkentése érdekében igazgatósági testületek modelljének alkalmazása,
- A menedzsment decentralizálása – lapos struktúrák kialakítása,
- Szervezeti tanulás és fejlesztés – a szervezeti kultúra megváltoztatása top-down és bottom-up módszerek kombinálásával,
- Ügyfélorientáció és a minőség középpontba állítása,
- A foglalkoztatási kapcsolatok megváltoztatása – versenyképes munkaerő alkalmazása határozott idejű szerződések és teljesítményhez kapcsolt fizetések kialakításával.

Az NPM, ami a közszektor központi elképzeléseit ötvözi az üzleti szféra gyakorlatával, kétszintű jelenségként is felfogható. Eszköztára a piaci típusú mechanizmusokra, illetve magánszektorbeli gyakorlatok adaptációira bontható. Előbbibe tartozik

a kiszerezés, a közszolgáltatások (de nem a köztulajdon) privatizációja, a kötelező közbeszerzés alkalmazása, és voucher-rendszerek bevezetése. Másik oldalról az új közmenedzsmentben a közintézmények modernizációjának fontos részét képezi a vállalati menedzsmenttechnikák (stratégiai tervezés, teljesítménymenedzsment, üzleti folyamatok újratervezése, teljes körű minőségmenedzsment, célközpontos vezetés) alkalmazása (Hajnal 2004, Dunleavy et al. 2005, Salamon 2008).

Az NPM szemléletének eredményeként a bürokráciák – ezen belül is főként az angolszász országoké – jelentős változásokon mentek keresztül. A nagy, monolitikus közintézményeket felosztották, hogy laposabb hierarchiák alakuljanak ki, és másfajta vezetői kontroll legyen érvényesíthető. Versenyt alakítottak ki mind a beszállítók között, mind a közszervezetek számára a szolgáltatásnyújtásban. Míg a motiválás terén a teljesítményelvű ösztönzők alkalmazása felé való elmozdulás történt meg.

Az új közmenedzsment szerint a közszervezetek értékelésének legfontosabb kritériumának, a hatékonyságnak a közgazdasági értelemben való elemzését Grandy (2009) végezte el. Hatékonyságnak az input és output közötti arány nevezhető. A közszervezeteknek azonban általában nemcsak egyetlen, jól megfogható célja van, ami miatt a hatékonyság fogalma már nem egyértelmű. A szerző szerint a többszörös célok létezése nem ellentét a hatékonyság definíciójával, amit inkább közgazdasági, mint üzleti fogalomnak tart. Az erőforrásokat akkor használják fel hatékonyan, ha egyes értékek megvalósításában előrelépés következik be úgy, hogy közben a többi érték/cél megvalósítását nem hátráltatják. Ha ilyen előrelépés elérhető, akkor a társadalmi célok egy része megvalósul, nem csökkentve a többi elérési szintjét. Ez a Pareto-féle hatékonysági elv alkalmazása. A hatékonyságnak ez a fajta megfogalmazása eltér a szokásos, közmenedzsmentben használatos definíciótól, ami az adott célok elérését jelenti a lehető legalacsonyabb költségek mellett.

Az NPM több célkitűzés közül emeli ki a hatékonyságot, és hagyja figyelmen kívül a többi. Ezzel szemben ez a megközelítés a célok és értékek explicit megfogalmazását nem teszi szükségessé, ilyen módon lehetőséget biztosítva arra, hogy többet is figyelembe vegyenek a döntéshozók. Vagyis a Pareto-hatékonyság nemcsak értéksemleges, de szélesebb értelmezést ad a hatékonyságnak. Ennek alkalmazásához tisztázni kell, hogy melyek a legitim közértékek. Ebből a szempontból viszont a közintézmény akkor sem hatékony, ha nem legitim célokat állít a működése középpontjába, vagy ha legitim célokat figyelmen kívül hagy. A Pareto-hatékonyság alkalmazása a közigazgatásban egyúttal válasz a hatékonyságkritikákra is.

Az NPM elvek alkalmazása nem kívánt eredményekhez is vezetett, melyeket Jun (2009) vett számba:

- a decentralizáció eredményeként a szerepek már nem egyértelműek,
- a vertikális specializáció túlbujánzott, és túl sok egycélú szervezet jött létre,
- az intézmények közötti együttműködés nem mindig működőképes,
- a menedzseri autonómia túlzott mértékűvé vált,
- következtelenségek alakultak ki,
- az NPM aláásta a politikai ellenőrzést és bizalmatlansághoz vezetett.

Az új közmenedzsment-reformok következtében a szolgáltatásnyújtást sok esetben kiszereződtek és maga a kormányzás lecsökkent a szerződéses intézésére, valamint egyéb piaci típusú eszközök alkalmazására. Klijn (2002) az ily módon átalakult közigazgatást üres államnak (hollow state) nevezi. Az NPM kritikusai úgy vélik, hogy az új közmenedzsment nem egyetlen jelenség vagy paradigma, hanem többnek a klasztere. Érvük, hogy az új közmenedzsment kis területen terjedt el, eredményei részlegesek, illetve vitatottak. Osborne (2006) véleménye szerint az NPM, mint paradigma elbukott. Azonban az NPM-nek paradigmaként való felfogása is megkérdőjelezhető. Kuhn

(1984) felfogásában a paradigma több mint elmélet. A paradigma tudósok közössége, ismeretelmélet, módszer, valamint tények és eszközök vitathatatlan sorozata. Véleménye szerint e definíció alapján az alkalmazott tudományok terén nem is értelmezhető a paradigma. Az NPM az ismeretelmélet szintjén paradigma, és talán még a tudósok közösségében is, de nem felsőbb elméleten alapul, és nem támaszkodik szigorú társadalomtudományos kutatásra. Ebből kifolyólag kuhn-i értelemben nem is nevezhető paradigmának (Gow és Dufour 2000).

Dunn és Miller (2007) az NPM legfőbb problémájának azt tartják, hogy nem tud erős államot teremteni, ami képes lenne mind a belső, mind a külső kihívásokkal szembenézni. Ezt legfőképpen a posztkommunista országok esetében vélik igaznak. Megjegyzik, hogy az új közmenedzsment alapvető célkitűzéseit a hatékony és eredményes közigazgatást nem sikerült elérni, ami azt jelenti, hogy az NPM elbukott. Olyan értékeknek is érvényesülnie kellene a 3E, vagyis a hatékonyság, eredményesség és gazdaságosság mellett, mint az elszámoltathatóság, a megbízhatóság, az egyenlőség. Wu és He (2009) hasonló állásponton van, szerintük a reformok a hatékonyság javítása nevében a közügyek irányításának olyan értékeit gyengítették meg, mint pártatlanság, méltányosság, képviselő és a részvétel. Az NPM hanyatlása egyrészt új elméletek létrejöttét, másrészt a régi bürokratikus paradigma újraledését is eredményezte, hiszen a weberi bürokrácia elmélete továbbra is biztosítja a téma alapjait.

POSZT-NPM ELMÉLETEK

Az új közmenedzsment egyes gyakorlati intézményesültek és ez a folyamat még mindig tart. Sőt más NPM elemek még fejlődnek is (Dunleavy et al. 2005). A folyamatban a hibák és a rossz gyakorlatok felszámolása az egyik mozgatórugó. A legfőbb elvként az újraközpontosítás és újraszabályozás jelenik meg, valamint a széttagozottság csökkentése integráció révén, illetve az összekapcsolt (joined-up) kormányzás elve-

..Az NPM szemléletének eredményeként a bürokráciák – ezen belül is főként az angolszász országoké – jelentős változásokon mentek keresztül. A nagy, monolitikus közintézményeket felosztották, hogy laposabb hierarchiák alakuljanak ki, és másfajta vezetői kontroll legyen érvényesíthető. Versenyt alakítottak ki mind a beszállítók között, mind a közszervezetek számára a szolgáltatásnyújtásban. Míg a motiválás terén a teljesítményelvű ösztönzők alkalmazása felé való elmozdulás történt meg.”

inek bevezetése is hangsúlyos. A központi politikai és adminisztratív képességek javítása, a képességfejlesztés és az együttműködés erősítése szintén jellemző. Ezen kívül a környezeti, történeti és kulturális elemek nagyobb figyelmet fordítanak. (Jun 2009)

A neo-weberi állam

A közmenedzsment újabb irányzatai, közöttük a Pollitt és Bouckaert (2004) által életre hívott neo-weberi állam (Neo-Weberian State, NWS) elmélete főként az új közmenedzsment kritikáin alapulnak. Az új weberi közigazgatás hívei azonban nemcsak az egyik fő célként meghirdetett hatékonyabb és eredményesebb közszervezeteket kéri számon a NPM-en, hanem egyúttal alternatívát is kínálnak az 1990-es években függetlenné vált országok számára közigazgatásuk újjászervezéséhez.

Az NWS mind a weberi bürokrácia, mind az új közmenedzsment elemeire épít. Az állam egyrészt megmarad, mint fő irányító és szabályozó erő. A cél, hogy ne a társadalomra és a gazdaságra nehezedő teherként jelenjen meg, hanem mint a társadalmi kohéziót és az erős gazdaságot garantáló partner. Másrésztől az államgépezet modernizáltabbá válik új technológiák és menedzsment módszerek alkalmazása révén (Rochet 2010). Az elmélet ismérvei az alábbiak szerint határozhatók meg (Pollitt és Bouckaert 2004, Dunn és Miller 2007):

Weberi elemek:

- Az állam központi szerepe a problémák (klímaváltozás, környezeti katasztrófák, globalizáció, technológiai és demográfiai változások... stb.) megoldásában,
- A képviselői demokrácia szerepének megerősítése,
- A közjog, mint az állampolgár-állam viszony alapvető elveinek védelmezőjének megerősítése,
- A közszolgálat eszméjének megőrzése, fenntartva a megkülönböztetett státuszt, kultúrát és feltételeket.

NPM-ből átvett elemek:

- Ügyfélorientáció: a belső szabályok helyett az ügyfelek igényei, értékei kerülnek a középpontba, ezáltal fontossá válik a minőségmenedzsment is;
- Az állampolgárok bevonása, a konzultáció megerősítése a képviselői demokrácia kiegészítéseként,
- Az eljárások követése helyett nagyobb hangsúly az eredmények elérésén,
- A közszolgálat professzionalizálása.

Rochet (2010) szerint a tradicionális közigazgatás elemei közül a hierarchia, a kizárólagos foglalkoztatás, valamint az eljárások elsőbbőségén alapuló munkamegosztás a mai viszonyok között már nem alkalmazható. Azok az értékeket pedig, hogy az állam a közjavak szolgáltatója, a közjog az állam és az állampolgár közötti egyenlőtlen kapcsolat következménye, illetve a közszolgálat speciális értékekkel rendelkezik, meg kell újítani. A közigazgatásban a szerepek és felelőségek újradefiniálására, a horizontális megközelítések fejlesztésére van szükség. Elő kell továbbá segíteni a magán- és közszféra közötti jobb mobilitást, illetve a közmenedzsment eszközök rugalmasabb szervezését, elemenkénti alkalmazhatóságát. Mindezek elérése érdekében a közösségi döntésekbe és a szolgáltatásnyújtás koncepciójának kialakításába az állampolgárokat is be kell vonni, értékelhető és mérhető elképzeléseket kell megfogalmazni, valamint stratégiai scenáriók kidolgozása is szükséges.

Randma-Liiv (2008) a közép-európai államok tekintetében a neo-weberi állam gondolatát támogatja. Minthogy ezekben az országokban az állampolgárok részéről nem alakult ki egy „állam koncepció”, ami a közintézményekkel való kooperáció hiányával, azok döntéseivel való szembeszegüléssel jár együtt. Dunn és Miller (2007) álláspontja szerint viszont sem az NPM, sem az NWS nem eléggé megalapozott, gyakorlati megfontolások egyik mellett sem szólnak. Pollitt (2008), az NWS elméletének egyik megfogalmazója sem támogatja a közép-európai államokban a neo-weberi állam kialakítását, mivel véleménye szerint ezek az országok bürokráciái nem a weberi bürokrácián alapulnak, hanem a szovjet-moddellen. Ezen túlmenően, az NWS figyelmen kívül hagyja az Európai Unió hatását és befolyását, ami miatt inkább a többszintű kormányzás működtetését véli reális alternatívának.

Közkormányzás¹

Az elmúlt időszakban a kormányok szerepe sokat változott. Céljaik elérésében sokkal inkább függenek a társadalmi szereplőktől, mivel egyre bonyolultabb kihívásokkal kell szembenézniük. A korábban NPM módszereket alkalmazó kormányok kiszervezték számos szolgáltatást, ezért egyre inkább autonóm szervezetek hálózatában találják magukat, melyeket kezelni kell annak érdekében, hogy az összetett kormányzati célok elérhetőek legyenek. Mindemellert a társadalom egyre inkább komplexsé, specializálttá válik, ami nagyobb rugalmasságot igényel a közszektortól is (Klijn 2002, 2008). Az intézményi hierarchiák nincsenek felkészülve arra, hogy a lakossági mobilitáshoz, a kulturális sokféleséghez és a gyors technológiai változások komplexitásához igazodjanak. A mai problémamegoldás bizonyos szintű rugalmasságot, kísérletezést, politikai alkalmazkodást és kollektív tudást igényel. Ezeken felül a kormányoknak ún. komisz problémákkal (wicked problems) is szembe kell nézniük. A komisz problémák olyan problémák, amelyeknek nincs megoldásuk, vagy csak töké-

letlen, illetve időleges megoldásaik vannak. A bürokratikus szervezet ideális volt, mert a problémák könnyen beazonosíthatók, a célok egyértelműek és mérhetőek voltak. A komisz problémák metaforája azonban ellentétes a tradicionális bürokráciával. Ezek a problémák hosszú távon fennállnak, és jelentős erőfeszítések ellenére sem oldhatók meg. Sokszor sem az okai, sem a hatásai nem térképezhetők fel. Többen úgy vélik, hogy a kevésbé konvencionális szervezési módszerek jól alkalmazhatóak komisz problémák megoldására, így a köz-kormányzás (public governance), illetve a hálózatok is (Agranoff és McGuire 2001, van Bueren et al. 2003).

A köz-kormányzás a köz-, a magán-, illetve nonprofit szervezetek közötti horizontális kapcsolatokra helyezi a hangsúlyt. A public governance az autonóm testületekre, a nem hierarchikus hálózatokra és az innovációra koncentrálnak, holisztikusabb megközelítés az NPM-hez képest. Kapucu (2009) szintén úgy véli, hogy a modern közszolgáltatást nem hierarchikus, független, decentralizált intézményi struktúrák jellemzik, és piaci mechanizmusok irányítják. A public governance-nak egyik módszere a hálózatmenedzsment, de más kormányzási mechanizmusok is jelentősek: a hierarchiák, a piac, a közösségek. Tehát a public governance nemcsak az együttműködést, hanem a versenyt és a konfliktusok kezelését is magában foglalja. Klijn (2008) a kormányzás négy típusát különbözteti meg:

1. jó kormányzás, vállalati kormányzás:

- cél a közigazgatás megfelelő működtetése;
- az állampolgárokkal való tisztességes bánásmód;
- egyértelmű szervezeti felépítés, amely magában foglalja a törvényi szabályozás alapvető elemeit;
- valójában a public governance-hoz nincs köze.

2. piaci kormányzás (NPM):

- a teljesítmény növelése és az elszámoltathatóság áll a középpontjában;

- a kormányzat feladata ebben az esetben a célok meghatározása, míg a megvalósítás a különböző ügynökségek, köz-szervezetek hatásköre;
- az elszámoltathatóságot egyértelmű teljesítménymutatók, valamint más piaci típusú mechanizmusok biztosítják;
- mivel az NPM a központi irányítást hangsúlyozza, ezért a public governance elmélettel ellentétesnek tekinthető, ami inkább a közszervezetek közötti, illetve közszervezetek és magánvállalatok közötti horizontális kapcsolatokra épít.

3. többszintű kormányzás/kormányközi kapcsolatok (két eltérő típus, de hasonló tulajdonságokkal)

- többszereplős környezetben nehéz eredményeket elérni;
- hálózatok szükségesek ahhoz, hogy a probléma valamennyi nézőpontját figyelembe lehessen venni, mivel a közszervezeteket hierarchikus szintjeik többnyire megkötik a problémamegoldásban.

4. hálózati kormányzás (network governance)

- a kormányzás közösségi és nem közösségi szereplők hálózatain keresztül zajlik;
- a csoportok közötti interakciók a folyamatokat komplexsége és nehezen menedzselhetővé teszik;
- a fentiek miatt más vezetési és irányítási stratégiák szükségesek, mint a hagyományos közigazgatásban.

Mindegyik formában közös, hogy a kormányzat erejét korlátoznak tekintik, és inkább a kormányzás folyamatát állítják a középpontba, nem pedig a kormányzat struktúráját. A public governance a szereplők kapcsolataira koncentrálnak és a középpontban az összetett döntéshozatali és végrehajtási folyamatok kezelése áll.

„A köz-kormányzás a köz-, a magán-, illetve nonprofit szervezetek közötti horizontális kapcsolatokra helyezi a hangsúlyt.”

Löffler (2003) megfogalmazásában a governance az, amikor több érdekelt együttműködik, mert egy közös(ségi) problémát egyetlen hatóság nem tud megoldani. Sokszor olyan gyakorlatok, mint a közvetítés, az egyezkedés és az önszabályozás hatékonyabbak, mint a „public action”. Mind formális, mind informális szabályok jellemzik, de feltételezhető, hogy az érdekelteltek közötti tárgyalások megváltoztathatják ezeket a szabályokat. Ekkor már nem a piaci struktúrák jelentik a fő irányító mechanizmust, hanem a hierarchiák és az együttműködő hálózatok is szerepet kapnak.

Az új közkormányzás (New Public Governance, NPG) átfogó megközelítés, ami a szervezetszociológiából és a hálózatelméletből gyökerezik. Az NPG a szervezetek közötti kapcsolattartásra koncentrál és a folyamatok irányítására helyezi a hangsúlyt. A szolgáltatások hatékonyságára és az eredményekre fókuszál. A fő irányító mechanizmus a bizalom, a kapcsolati tőke és a relációs szerződések. Osborne (2006) az új közmenedzsmentet a tradicionális közigazgatás és az új közkormányzás között átmenetnek tekinti. Az egyes modellek elemei azonban akár egyszerre is létezhetnek.

HÁLÓZATI KORMÁNYZÁS

A legújabb trend a közszektorban a hálózati kormányzás felé történő elmozdulás. Jackson és Stainsby (2000) megfogalmazásában a hálózatok kapcsolatok klaszterei, amelyek mind térben, mind időben meghatározhatatlan kiterjedésűek. Agranoff és McGuire (2001) szerint a hálózat többszervezetes szervezkedés vagy megállapodás, ami olyan problémák megoldására jött létre, amelyeket egyetlen szervezet nem, vagy csak nagyon nehezen tudna megoldani.

A hálózatok lehetővé teszik az információk és a tudás megosztását, ezáltal elősegítve problémák megoldását. Egyúttal közelebb visznek a korábban már említett komisz problémák (wicked problems) megoldásában. A hagyományos, utasításra és ellenőrzésre alapuló szervezetek,

mint a bürokráciák, hierarchiák nem képesek megbirkózni a félreérthető, komplex és bizonytalan helyzetek információigényével. A hálózatok megoldást nyújthatnak, hiszen azok képesek az önszerveződésre, az innovációra, és a különböző szektorok összekapcsolására. (Bogason és Mussu 2006) A hálózatosodás egy másik magyarázata annak együttműködési előnyében (collaborative advantage) rejlik. Vagyis a szervezetek egyesült erővel, hálózatok működtetésével jobb eredményeket érnek el, mintha önállóan, egyedül tevékenykedtek volna. (Kanter 1994, Huxham 2003) Agranoff és McGuire (2001) ezt adaptív hatékonyságnak nevezik, mivel a minőséggel, a rugalmassággal és az innovációval kapcsolatos tevékenységeket a hálózatok az egyéni szervezetekkel szemben magasabb hatékonysággal képesek elérni.

Coase (1937) korábbi nézeteit kiegészítve a kormányzás koordinációs problémáinak megoldására a piac és a hierarchia mellé ma már a hálózatot is megemlítik. Agranoff és McGuire (2001) úgy véli, hogy a hálózatok azon képessége, hogy a szervezetek ügyeit elősegítsék, a piac nyitottsága és a hierarchia merevsége közé esik. Jackson és Stainsby (2000) szerint is a hálózat a piac és a hierarchia között helyezkedik el, de átfedések is vannak köztük. Ennek alátámasztásához először érdemes megvizsgálni a szervezetek közötti kapcsolatok lehetséges formáit:

- **Együttműködés:** megvilágosult önérdék bizonytalan környezetben. Klasszikus foglydilemma: bizonytalan döntési környezetben az egyéni érdekek követése rosszabb eredményhez vezet, mint ami együttműködéssel elérhető lenne.
- **Verseny:** egyéni célok követése. Amikor a sikert meghatározó tényezők mindenki számára egyértelműek (konszenzus) és nincs sem megegyezés, sem kommunikáció a felek között. A szereplők függetlenek egymástól.
- **Koordináció:** az elérendő célok közösek és a döntési környezet relatíve stabil és kiszámítható.

- Koevolúció – együttfejlődés, kölcsönhatásban fejlődés: közös célok követése bizonytalan előre nem jelezhető környezetben.

Egyrészt a piac és hálózat is magában foglalja az együttműködést és a versenyt, minthogy egyéni célok vezérik a döntéseket, de a hálózatban a megosztott értékek dominálnak. A hierarchia formális hatósági kapcsolata helyett a hálózat informális kölcsönösségi kapcsolatokkal működik, ami alacsonyabb tranzakciós költségeket is jelent. A hálózat irányítása egy eszköz a közös probléma megoldáshoz kölcsönös függőségi viszonyok között. Nemcsak együttműködés, hanem együttműködés keresése is. A hálózat tagjai számára egy közjósággként is értelmezhető. Mind az együttműködés, mind a verseny egyéni célokat feltételez. A hálózat fogalma viszont a koordinációt és az koevolúciót is egyesíti, vagyis közös célkitűzések elérését jelenti akár bizonytalan, akár kiszámítható környezetről legyen szó. A szervezeteknek ezért a hálózatokat támogató új formák kialakítására van szükségük (pl. stratégiai szövetségek, partnerségek). Ezek hozzájárulhatnak magasabb társadalmi célok eléréséhez.

A hálózatban a döntések jobbak, vagyis hatékonyabbak, minthogy a döntéshozatalban résztvevők nem egyszerűen irányítók, hanem érintettek, ügyfelek, vevők is. Többszereplős döntéshozatal több felvetett javaslatot is jelent, több információt mindenki számára, és a döntési rendszer kevésbé korlátozott az egyéni gondolkodás hibái által. A hálózati döntések nem egyszerűen egy racionálisabb folyamat eredményei, hanem több szereplő által keresett közös megoldás során létrejött szinergia eredménye.

A hálózatok elszámoltathatósága ugyanakkor problémás. Minthogy a hálózatokban nem nyilvánvaló, hogy ki a megbízó vagy az ügynök, illetve nincs olyan hatóság, amely a hálózat tevékenységét úgy irányítsa, hogy az a választott tisztségviselőkkel egységben legyen. A hálózatnak minden résztve-

...A hálózatban a döntések jobbak, vagyis hatékonyabbak, minthogy a döntéshozatalban résztvevők nem egyszerűen irányítók, hanem érintettek, ügyfelek, vevők is. Többszereplős döntéshozatal több felvetett javaslatot is jelent, több információt mindenki számára, és a döntési rendszer kevésbé korlátozott az egyéni gondolkodás hibái által. A hálózati döntések nem egyszerűen egy racionálisabb folyamati eredményei, hanem több szereplő által keresett közös megoldás során létrejött szinergia eredménye."

vője felelős, ezért úgy tűnik, hogy mindenki elszámoltatható, de abszolút elszámoltathatóság nincs. Emiatt a közzsféra felelőssége a közérdek elérésében veszélyeztetett, illetve korlátozott a hálózatok használat a esetén. Azonban az elszámoltathatóság biztosítható, ha olyan mechanizmusok alkalmazását teszik lehetővé, amelyek a döntéseket független, objektív források által felülvizsgálják. (Agranoff és McGuire 2001)

A közzszektorban Klijn (2008) három hálózattípust különböztet meg:

1. politikai hálózat (policy network):
 - fókusz az állam és különböző érdekcsoportok közötti döntéshozatalon van,
 - az elemzések a horizontális hálózatok hatalmi különbségeire összpontosítanak.
2. szervezetek közötti szolgáltatásnyújtó hálózat (interorganizational service delivery network), vagy végrehajto hálózat (policy implementation network):
 - a hálózat a szolgáltatásnyújtás és végrehajtás mozgatórugója,
 - a konkrét eredmények létrehozását koordinálja, a közös szolgáltatásnyújtást szervezi meg,
 - a hálózaton belüli problémák feltárása áll a megfigyelések középpontjában.
3. kormányzó hálózat (governing network):
 - a döntéshozatal összetettségét hangsúlyozza,

- főként a hálózatok és a döntéshozatali folyamat fejlesztésére koncentrálnak,
- középpontjában a közkormányzás (public governance) legitimitásának erősítése áll,
- intenzív menedzseri erőfeszítések szükségességére hívják fel a figyelmet annak érdekében, hogy az érdekelttek számára elfogadható eredmények szülessenek.

A hálózati kormányzás (governance by network vagy network governance) nagy jelentős, a közszektorra ható trend szintézisét jelenti (Goldsmith és Eggers 2004):

1. „third-party government”: a gazdaság-, illetve társadalompolitikai célok elérése érdekében a közszolgáltatások nyújtásában magán és nonprofit cégek egyre növekvő bevonása.
2. összekapcsolt kormányzat (joined-up government): integrált szolgáltatások nyújtása többszintű kormányzati ügynökségek révén.
3. digitális forradalom: a technológiai fejlődés lehetővé teszi a szervezetek számára, hogy valós időben együttműködjenek külső partnerekkel.
4. vevői igények: az állampolgárok megnövekedett igénye a kormányzati szolgáltatások felett.

A hálózati kormányzás tehát a köz- és magán-együttműködés magas szintjét jelenti (third party government) összekapcsolva erőteljes hálózati menedzsment képességekkel (joined-up government), felhasználva a modern technológiát a hálózat összekapcsolására, és ezáltal az állampolgárok számára nagyobb választási lehetőségeket biztosítani a közszolgáltatások tekintetében.

Annak érdekében, hogy a hálózati kormányzás jól működjön, szükség van a hálózati menedzsmentre. Ennek célja, hogy a szereplők közötti együttműködés hatékony legyen, és a kooperációt akadályozó tényezők megszűnjenek. A hálózati menedzsmenthez két fő elem megléte szükséges (Klijn et al. 1995, Jackson és Stainsby 2000, Löffler 2003):

1. A hálózaton belüli interakciók közvetlen irányítása (game management). Ennek elemei:
 - a hálózat aktiválása (activation): a hálózat tagjainak összehozása a közös probléma megoldására.
 - elrendezés (arranging): hálózati interakciók, kölcsönhatások támogatása ad hoc szervezéssel.
 - közvetítés (brokerage): a szereplők, a problémák és a megoldások összehozása. A döntéshozatalra a szemeteskosár-modell² (garbage can model) a jellemző (March 2005). A hálózat közvetítője (broker) pedig leginkább a neoklasszikus árverezőhöz (auctioneer) hasonlítható.
 - közbelépés, döntőbíráskodás (mediation and arbitration): stratégiai egyezségek létrehozásának megkönnyítése, a feltételek biztosítása.
2. Az intézményi berendezkedés befolyásolhatósága (network constitution): a hálózat intézményi berendezkedésének felépítése és megváltoztatása. Ez hasonló a kéthurkos tanuláshoz, vagyis a korábbi normák és értékrend feladására is képesnek kell lenni. (Argyris 1976) Ha a probléma nem oldható meg a létező keretek között, akkor a hálózat szerkezetét kell megváltoztatni. Az egyszerű hálózatoknál elegendő egy hálózatvezető, de összetett hálózatok esetén hálózat mediátorra van szükség, aki képes a hálózat átférfalására, az erőforrások, a kapcsolatok és a szabályok megváltoztatására, valamint a hálózati kultúra és viselkedés módosítására.

Agranoff és McGuire (2001) a hálózati menedzsment négy viselkedési formáját különböztetik meg. Ezek az aktiválás, a keretek meghatározása, a mobilizálás és a szintetizálás. Az aktiválás során a hálózat résztvevőinek, valamint az érdekelttek azonosítása történik meg. Továbbá felméri a résztvevők és az érdekelttek készségeit, tudását és erőforrásait. Minden résztvevő-

nek be kell kapcsolódnia a hálózati folyamatokba, a hálózat vezetője pedig megszervezi, stabilizálja, érleli és egységbe rendezi a hálózat struktúráját. Az aktiválás szakasza rendkívül fontos a hálózat későbbi hatékonysága szempontjából. Rossz teljesítéskor a deaktiválás kaphat szerepet, ami új tagok bevezetését jelenti abból a célból, hogy a meglévő tagok befolyása megváltozzon, a hálózati dinamika átalakuljon és a vezetési szerepek könnyebbé váljanak. A következő szakasz a keretek meghatározása, melyben a hálózat működési szabályainak kialakítására és befolyásolására kerül sor. Az uralkodó értékek és normák befolyásolása, valamint a hálózat résztvevői felfogásának alakítása kerül a középpontba. A hálózat vezetője meghatározhatja a kereteket új ötletek bevezetésével, közös cél vagy vízió kialakításával. A mobilizálás során az egyének arra ösztönzik, hogy véleményüket tegyék, fenntartsák az elkötelezettséget és támogassák a hálózatot, illetve annak céljait. A vezetők szervezetek és koalíciók mobilizálásával támogatást biztosítanak a hálózat számára. A szintetizálás szakaszában kedvező feltételek kialakítása és a hatékony interakciók biztosítása folyik a hálózat résztvevői között. Együtműködés elérése válik a fő céllá, melyet a gátló tényezők megelőzése, minimalizálása vagy eltávolítása révén kívánnak elérni. Ennek eszköze a résztvevők közötti interakciók elősegítése, a komplexitás és bizonytalanság csökkentése az információáramlás támogatásával, az ösztönzők megváltoztatása, az önszerveződés elősegítése, valamint a résztvevők közötti hatékony kommunikáció elősegítése. A szintetizálás az interakciók költségeinek csökkentésére irányul.

ÖSSZEGZÉS

A hálózatok közigazgatási alkalmazását, valamint a hálózati kormányzás bevezetését a külföldi szakirodalom a mai társadalom komplexitása mellett sokkal inkább megfelelőnek tartja mind a tradicionális hierarchiához, mind a piaci koordináción alapuló új közmenedzsmenthez képest. Ennek

ellenére a meghatározó közmenedzsment modellek együttélése a meghatározó. Sem a weber bürokráciának, sem az NPM piaci mechanizmusainak eltűnésére nem kell számítani a közeljövőben. A hálózati kormányzás magyarországi térnyerése azonban még nem kezdődött meg. Gajduschek (2009) véleménye szerint a hálózati kormányzás meghatározóvá válása nem várható és talán nem is kívánatos Magyarországon. Ennek okát abban látja, hogy a működési modellek (tradicionális weberi közigazgatás, új közmenedzsment, közkormányzás) egymásra rétegződése ugyan más országokban is problémás, de a magyar közigazgatásban ezek együttes megjelenése kaotikus, továbbá hiányoznak a strukturális feltételek, melyek közül a civil szervezeti hálózat hiányát emeli ki a szerző. A kulturális feltételek sem adóttak, hiszen a közösen hozott döntések tiszteletben tartása, érvek elfogadása, bizalom hiányzik.

„A hálózatok közigazgatási alkalmazását, valamint a hálózati kormányzás bevezetését a külföldi szakirodalom a mai társadalom komplexitása mellett sokkal inkább megfelelőnek tartja mind a tradicionális hierarchiához, mind a piaci koordináción alapuló új közmenedzsmenthez képest.”

JEGYZET

- 1 A közmenedzsment fogalomtárában számos elem elnevezését nem egységesen alkalmazzák, így például a közkormányzásra is többféleképpen utalnak az angolszász szakirodalomban (public governance, new governance, collaborative governance stb.). Ezen túlmenően a magyar fogalomhasználat sem forrta még ki magát, ezért a cikkemben lehetőség szerint jelzem a kifejezések angol nyelvű megfelelőjét/megfelelőit.
- 2 A szemesetkosár döntéshozatali folyamat olyan, amelynek során a problémák, a megoldások és a döntésben résztvevők az egyik választási lehetőségről a másikra térnek át olyan körülmények között, hogy a választás természeté, a hozzá szükséges idő és a probléma, amit megold, mind az egyes elemek relatíve bonyolult, egymásba kuszálódó rendszerétől függ.

HIVATKOZÁSOK

Agranoff, R. and McGuire, M. (2001), „Big Questions in Public Network Management Research”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 3, pp.295-326

Argyris, C. (1976), “Single-Loop and Double-Loop Models in Research on Decision Making”, *Administrative Science Quarterly*, 21 3, pp.363-75

Bogason, P. and Mussu, J.A. (2006), “The Democratic Prospects of Network Governance”, *American Review of Public Administration*, 36 1, pp.3-18

van Bueren, E.M., Klijn, E.-H. and Koppenjan, J.F.M. (2003), “Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 2, 193-212

Coase, R.H. (1937), “The Nature of the Firm”, *Economica*, 4 16, 386-405

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. and Tinkler, J. (2005), “New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 467-494

Dunn, W.N. and Miller, D.Y. (2007), “A critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: advancing a critical theory of administrative reform”, *Public Organization Review*, 7, 345-358

Gajduschek, Gy. (2009), “Governance, policy networks - informális politikai szereplők a döntéshozatalban” *Politikatudományi Szemle*, XVIII 2, 58-80

Goldsmith, S. and Eggers, W.D. (2004), *Governing by Networks: The New Shape of the Public Sector*, Washington D.C: Brookings Institution Press

Gow, J.I. and Dufour, C. (2000), “Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter?”,

International Review of Administrative Sciences, 66, 573-597

Grandy, C. (2009), “The “Efficient” Public Administrator: Pareto and Well-Rounded Approach to Public Administration”, *Public Administration Review*, November-December, 1115-1123

Hajnal, Gy. (2008), *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*, Budapest: KSZK

Hajnal, Gy. (2004), “Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító tanulmány tükrében”, *Ph.d értekezés*

Hood, C. (1991), “A public management for all seasons?”, *Public Administration*, 69 Spring, 3-19

Horváth M. T. (2005), *Közmenedzsment*, Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó

Huxham, C. (2003), “Theorizing Collaboration Practice”, *Public Management Review*, 5 3, 401-423

Jackson, P.M. and Stainsby, L. (2000), “Managing Public Sector Networked Organizations”, *Public Money & Management*, January-March, 11-16

Johnson, D.B. (1999), *Közösségi döntések elmélete: bevezetés az új politikai gazdaságtanba*, Budapest: Osiris Kiadó

Jun, J.S. (2009), “The Limits of Post-New Public Management and Beyond”, *Public Management Review*, January-February, 161-165

Kanter, R.M. (1994), “Collaborative Advantage: The Art of Alliances”, *Harvard Business Review*, July-August, 96-108

Kapucu, N. (2009), “New Public Management and Governance Perspectives in Understanding Public Management”, *Public Administration Review*, November-December, 1187-1190

Kieser, A. (1995), *Szervezetelméletek*, Budapest: Aula

Klijn, E.-H. (2008), “Governance and Governance Networks in Europe - An assessment of ten years of research on the theme”, *Public Management Review*, 10 4, 505-525

Klijn, E.-H. (2002), “Governing Networks in the Hollow State - Contracting out, process management or a combination of the two?”, *Public Management Review*, 4 2, 149-165

Klijn, E.-H., Koppenjan, J. and Termeer, K. (1995), “Managing Networks in the Public Sector: a Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks”, *Public Administration*, 73 Autumn, 437-454

Kuhn, T.S. (1984), *A tudományos forradalmak szerkezete*, Budapest: Gondolat Kiadó

Löffler, E. (2003), “Governance and government - Networking with external stakeholders”, in: *Public Management and Governance*. Routledge, 163-173

Larbi, G.A. (1999), *The New Public Management approach and crisis states*, Genf: UNRISD

Liu, P. (2002), “Can Public Managers Learn from Trends in Manufacturing Management?”,

- International Public Management Review*, 3 2, 44-58
- March, J.G. (2005), *Szervezeti tanulás és döntéshozatal*, Budapest: Alinea Kiadó
- Osborne, S.P. (2006), "The New Public Governance", *Public Management Review*, 8 3, 377-387
- Pollitt, C. (2008), An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1), *1st Trans-European Dialogue, University of Tallinn*
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004), *Public management reform: a comparative analysis* 2nd ed., Oxford University Press
- Pollitt, C. - Hupe, P. (2009), "Taking Governance: the Role of Magic Concepts", *Proceeding of European Group for Public Administration Conference*, Saint Julian's, Malta
- Randma-Liiv, T. (2008), "New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe", *Trans-European Dialogue 1 - Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond*, 31 Jan - 1 Feb 2008, Tallinn
- Rochet, C. (2010), "“No philosophy, please, we are managers” Public Management and the common good: Euro-Atlantic convergences", *International Review of Administrative Sciences*, 76 2, 279-312
- Salamon, M. (2008), "New Public Management: Benefits and Limits", *New Trends and Tendencies in the Human Resource Management - East meets West konferencia*, 2008. június 13-14, Pécs
- Weber, M. (1970), *Állam, politika, tudomány (tanulmányok)*, Budapest: Közgazdasági és Jogi kiadó
- Wu, X. - He, J. (2009), "Paradigm Shift in Public Administration: Implications for Teaching in Professional Training Programs", *Public Administration Review*, 69 Issue Supplement S1 December, S21-S28

Oparin-Salamon Melinda,
okl. közgazdász, PhD-hallgató

Központi Statisztikai Hivatal
PTE KTK Gazdálkodástudományi
Doktori Iskola
melinda@oparin.hu

The evolution of public management: from New Public Management to network governance

The paper presents the most effectual models of public management which became a comprehensive theory for now. Answering to the problems of traditional bureaucracy, the New Public Management (NPM) was the first, wide-spread public management movement which was chosen by several governments to implement public administration reform. The failure of the NPM triggered the birth of new trends. Among them it is worth mentioning the theories of neo-Weberian state and public governance. One of the variations of the latter, called network governance appears the newest stream in the modernization of public administration in the developed countries.

Melinda Oparin-Salamon