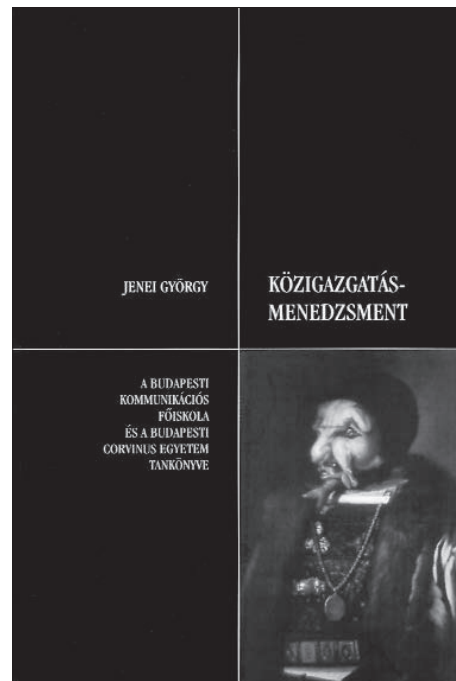


Jenei György

# Közigazgatás- menedzsment

SZÁZADVÉG KIADÓ, BUDAPEST, 2005



A közigazgatási reformtörekvések egyáltalán nem olyan új keletűek, mint azt elsőre gondolnánk. *Jenei György* új (tan)könyvét olvasva a korábban szkeptikus – a mostanában sokat említett reformokat friss divatként aposztrofáló – olvasó is rádöbbenhet arra, hogy a közigazgatás ésszerű(bb) szervezetrendszerének vagy éppen a közszolgáltatások minőségi biztosításának koncepciója egyáltalán nem az utóbbi hónapok terméke.

■ **KÖZIGAZGATÁS-MENEDZSMENT** A témában kicsit is tájékozott olvasó bizonyára felkapja a fejét, hiszen már a cím maga is vitára adhat okot. A hazai és a nemzetközi szakirodalomban ugyanis többféle kifejezés kezd elterjedni; ám eléggé zavarba ejtő az a tény, hogy közel sem ugyanazt jelenti mindegyik szakszó. Itt van mindjárt a közszolgálati menedzsment, amelyből a közszolgálati jelzőt eltérően használják jogi és közgazdasági berkekben. Anélkül, hogy a terminológiai vitába bekapcsolódnék, szeret-

ném megjegyezni: a szerzőnek sikerült talán a két legsemlegesebb, írásának jellegéhez legjobban igazodó (a könyv címénél egyébként tágabb) elnevezést – a közigazgatás- és közintézményi menedzsmentet – megtalálnia.

Jenei György nem kis feladatot vállalt magára, mikor a könyv megírásába fogott, és akkor is igaz ez a kijelentés, ha figyelembe vesszük, hogy a szerző mögött meggyőző szakmai múlt áll. A feladat nehézsége önmagában persze még nem lenne elég indok arra, hogy az olvasó érdeklődését a könyv felé fordítsa. Miért is érdemes tehát kézbe venni a kötetet? Az első előny szinte azonnal felismerhető: a figyelemre méltó logikai váz, amely nagy segítség lehet a témával éppen csak ismerkedők számára. A bevezetőt nem számítva a könyv négy részre és összesen 14 fejezetre tagozódik. A közigazgatási menedzsmentreformok szimptomáinak, megközelítéseinek és fejlődési pályájának áttekintése után az elméleti háttér bemutatása következik,

majd a téma kapcsán szokásos történelmi tipológiát, végül a reformok bevezetési stratégiáinak összetevőit tanulmányozhatja az olvasó. Ezzel mintegy újabb és újabb adalékokat adva a közigazgatás-menedzsment lényegéhez, megértéséhez.

A könyv egyik pozitívumának a bevezető részt (Paradigmaváltás a közszektorban) tartom. Egyrészt kellőképp megadja a kötet alaphangját, másrészt körvonalazza azt a gazdaságtársadalmi kontextust, amelyben a szerző a továbbiakban gondolkodik. Különösen érdekes a paradigmaváltást előidéző tényezők közül a jóléti állam „válságtünetekkel terhes szakasza”, illetve a kettős feszítő erő, amellyel a közintézményeknek szembe kellett nézniük. Mindkettő továbbgondolásra serkenti az olvasót: a jóléti állam témája eleve polémiáktól áthatott, a kettős feszítő erő pedig – nevezetesen a gazdasági erőforrások stagnálása (vagy éppen apadása) és a közszolgáltatások minőségével, színvonalával szemben támasztott, egyre növekvő társadalmi igény – napjainkban is jellemző.

■ **AZ ELSŐ RÉSZ** hasznos disztinkcióval indul: a közintézményi menedzsmentreformok a közigazgatás szervezetrendszerét és a közszolgáltatásokat nem egyformán érintették, s ez utóbbinál erőteljesebben érvényesültek. Természetesen ezt a két területet nem lehet hermetikusan elzárni egymástól, már csak azért sem, mert a közigazgatás szervezetrendszerébe tartozó intézmények (is) nyújtanak közszolgáltatásokat. A szerző éppen ezért azt jegyzi meg, hogy egyértelmű elmozdulás tapasztalható mindkét területen a piaci típusú mechanizmusok alkalmazásának irányába.

E rész egyik érdekessége még a menedzsmentreformok tüneteinek csokorba gyűjtése. Ilyen tünet például a közszolgáltató rendszerek és szervezetek olyan átalakítása, amely többek között növelni képes a hatékonyságot, eredményességet, az adaptációs képességet és speciális versenykörülményeket teremt. Vagy említhetném éppen a fogyasztóorientáltságot is – mint

izgalmas szimptomát –, amely szerint a közigazgatás-menedzsment az állampolgárokra úgy tekint, mint igényes közszolgáltatási fogyasztókra. Az alfejezet erejét mégsem a tünetek „mechanikus” összeszerkesztése, hanem az adja, hogy Jenei a menedzsmentreformok ellenzőiről és híveiről egyaránt szól. Mint írja, a hívek támogatják a vállalkozás jellegű közszolgáltató szervezetek létrehozását akár a „politikai rendszer jogi legitimációjának újfajta értelmezése árán is”, az ellenzők szerint viszont a vállalkozásszerű szemlélet eluralkodása a közszférában a modern jóléti állam alapjait rendíti meg. A tünetek taglalását a szerző a menedzsmentreformok lényegének különféle aspektusból történő elemzésével folytatja. A rész zárásaként pedig hasonló koncepciót követve mutatja be a közintézményi menedzsmentreformok fejlődési pályáit, és ezek kapcsán (véltetően) helyesen megjegyzi, hogy ezek a valóságban nem vegytiszta formában, hanem különféle kombinációkban fordulnak elő, inkább ideáltípusnak tekinthetők.

■ **A MÁSODIK RÉSZ** a közigazgatás-menedzsment elméleti hátterét jellemzi. Meg kell jegyezni, hogy szerényen szólva nem kis feladat egy olyan téma kapcsán összegyűjteni a témára ható elméleti irányzatokat, amely sokszorosan is határterületnek minősül, s tipikusan multi- és interdiszciplináris megközelítést igényel. Mint hogy azonban a kötet célkitűzéseire tartozik a többszörös hatás érzékeltetése, nyilvánvalóan nem lehetett eltekinteni tőle. A közintézményi reformok kapcsán találkoznak a jogi, a közpolitikai, a menedzsment- és közgazdasági szempontok – tehát jogos a *komplex* jelző. Jenei okosan emeli ki több helyen, hogy egy ilyen, az elméletek heterogén halmazával megalapozott téma kapcsán elkerülhetetlenek az éles viták, a kölcsönös feszültségek. Még akkor is így van ez, ha a különböző területek szakértői igyekeznek egymás szempontjaira tekintettel lenni. Elég csak arra gondolni, hogy a közigazgatás-menedzsment alapvető terminusait illetően sincs

még meg a konszenzus – ahogy a szerző írja, „sikamlós és változó” a szavak jelentése.

Ez a rész rokonszenvet ébreszthet a megrögzötten kételkedő olvasókban is: az egyes elméletcsoportok lényegének bemutatása mellett ott vannak a kritikai megközelítések és az egyes elméletek magyarázó erejének jellemzése is. A közösségi választások kapcsán például a szerző megjegyzi, hogy a közszektor működésének egy részét kétségkívül bemutatja, de önmagában nem tekinthető kizárólagos magyarázó elvnek. A neoinstitucionalizmus taglalásánál rávilágít arra, hogy további komplementer elméletet kell figyelembe venni, amely képes feltárni a szociális, kulturális, erkölcsi és jogi összefüggéseket is. A közszolgálati orientációs modell bemutatásakor pedig igazolja, hogy értékkülönbségek tapasztalhatók a magánszektor és közszektor között, s bár bizonyos magánvállalkozási elgondolások használhatók a közszektorban, a teljes modell átültethetősége kizárt.

A második rész záró fejezete a szervezéstudomány és a közintézményi szervezetrendszerének kapcsolódási pontjait elsősorban a teljesítményösztönzésen, illetve a köztisztviselői motiváción keresztül ragadja meg. A tudományos vezetéstől kezdve *Weber* elméletén át a partícipatív (a hatalmi-döntési igényekkel bíró beosztottat a különböző menedzsmentfolyamatokba bevonó) vezetési rendszerekig. Mint Jenei írja, a gazdálkodás korai homo oeconomicus emberképe jelentősen elmozdult a szociális, kommunikatív, jelentős hatalmi-döntési igényekkel bíró emberkép felé. A szerző megjegyzi, hogy a teljesítményösztönzési rendszerek kombinációja lehet szerencsés Közép- és Kelet-Európában (így hazánkban is), hiszen ezeken a területeken gyakorlatilag nincs lehetőség az organikus egymásra épülés „kiváráására”, hasonló pálya bejárására, mint amilyent a teljesítményösztönzés a fejlettnak minősülő államokban bejárt.

■ **A HARMADIK RÉSZ** a közintézményi reformok hagyományos történelmi tipológiáját mutatja be. Először a brit reformfolyamat sa-

játosságait, majd a német modernizációt, ezt követően Új-Zélandot és Franciaországot jellemzi. Mind a négy tipológia indokolt: a brit, a német és a francia példa egyébként is klaszszikus abból a szempontból, hogy három markáns közigazgatási modelltől van szó, amelyet gyakran idéznek, mint tipikus megoldást. Új-Zéland bevonása a vizsgálódásba pedig az ottani reformok extremitása miatt izgalmas, tekintve, hogy ott az új közintézményi menedzsment meglehetősen erősen és szélsőségesen érvényesült. A négy tipológia eltérő vonásokkal bír, ugyanakkor Jenei is megjegyzi, hogy „eltérő utakon is lehet hasonló irányba haladni”. A szerző nem törekszik az országspecifikus reformok átfogó bemutatására, a harmadik rész célja inkább az, hogy a történelmi háttér ismeretével elősegítse a hazai reformfolyamatok kibontakozását.

■ **A NEGYEDIK RÉSZ** különös jelentőségű, hiszen egyfajta szintetizáló szerepet tölt be, ezen kívül terjedelmét tekintve is hangsúlyos a kötetben belül. Ebben a részben a menedzsmentreformok bevezetési stratégiájának menedzseri, közpolitikai és jogi összetevőiről értekezik a szerző.

A kötet olvasását még csak fontolgtatók számára érdemes lehet a rész elején olvasható következtetéseket felidézni. A szerző szerint általános tanulság, hogy a reformok bevezetése a politikusok és a köztisztviselők kooperációját igényli; nélkülözhetetlen a szakmai és a politikai szempontok ütköztetése, ötvözése. Ugyanilyen fontos következtetés, hogy megfelelő stratégiai szemlélet szükséges a reformok kivitelezésekor – ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy részletes tervekre van szükség. Nincs bárhol alkalmazható recept, a kivitelezés során folyamatos adaptációra van szükség. Meg kell még említeni a következtetések közül azt, hogy a változtatások túlmutatnak a közigazgatáson – jelentkeznek a politikai szférában és a társadalmi élet mindennapjaiban is. Vagyis, ahogy Jenei megfogalmazza: közügyekké váltak.

■ **ÖSSZEGZÉSKÉNT:** Jenei György – közgazdasági analógiával szólva makroszemléletű – írása jó alapot adhat a témával csak most ismerkedőknek és a már gyakorlottabb érdeklődőknek egyaránt, ugyanakkor egyáltalán nem könnyű, egydelutános olvasmány. Bár kemény munka végighaladni a Közigazgatás-menedzsment fejezetein, mindenképp megéri a befektetett energiát és időt. Egyrészt a miatt az integráló erő miatt, amely – egymástól eddig távol esőnek tartott – elméleteket, eszméket képes egybefonni, még akkor is, ha e képzeletbeli fonat minden szálját számos kritika érte egykor és éri ma is. Másrészt amiatt, hogy számos magyar vonatkozást

találhat az olvasó a kötetben: a szerző a nemzetközi tapasztalatok ismertetésekor visszavisszatér a kérdéshez: milyen tanulság vonható le ebből az új EU-tagországok, köztük Magyarország számára?

Ami pedig közel hozza az olvasóhoz és rokonszenvéssé teszi a könyvet, vagyis a szerző gondolatait, az a komplexitást jól érzékeltető, kérdező, agymunkára serkentő szellemiség. Azok számára tehát, akik a közigazgatás egészséges működését eddig is közügynek – sőt némi pátosszal élve szívügynek – tekintették, tulajdonképpen kötelező olvasmány.

*Szilágyi Enikő*