

INNOVÁCIÓ, ADAPTÁCIÓ ÉS IMITÁCIÓ

Az új közszolgálati
menedzsment



Rosta Miklós

INNOVÁCIÓ, ADAPTÁCIÓ ÉS IMITÁCIÓ – AZ ÚJ KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENT

ROSTA MIKLÓS

A könyv a TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005 program, „A tudás alapú gazdaság Magyarországon, az innovációs szemlélet erősödésének és a K+F teljesítmények növelésének feltételei” alprojekt támogatásával készült.

© *Rosta Miklós*, 2012

ISBN 978-963-339-031-3

A mű és annak minden része a szerzői jogok értelmében védett. Bármiféle, a szerzői jogvédelmi törvény szűk határain kívül eső felhasználás kizárólag a kiadó hozzájárulásával lehetséges, anélkül büntetendő. Ez vonatkozik a kivonatok formájában történő hasznosításra is, különös tekintettel a sokszorosításokra, mikrofilmes rögzítésre, valamint az elektronikus rendszerekben történő tárolásra és feldolgozásra.

AULA Kiadó Kft.

Budapesti Corvinus Egyetem

Felelős kiadó: Horváth Béla ügyvezető igazgató

Műszaki vezető: Kis Virág

Technikai szerkesztő: Kiss Zsuzsanna

Családomnak

Tartalomjegyzék

Ábrák jegyzéke	7
Táblázatok jegyzéke	9
Köszönetnyilvánítás	11
I. BEVEZETÉS	13
1. A tanulmány célkitűzései és relevanciája	15
2. A tanulmány felépítése	19
3. A szerző tudományos szemléletmódja	21
II. KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS HIPOTÉZISEK	25
III. AZ ÚJ KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENT-IRÁNYZAT BEMUTATÁSA	31
1. Az NPM szemléletmódja	35
2. Az NPM közgazdaságtudományi gyökerei	43
2.1 Klasszikus közigazgatástan	45
2.2 Új közigazgatástan	46
2.3 Az új intézményi közgazdaságtan	49
2.3.1 Tranzakciós költségek gazdaságtana	53
2.3.2 Ügynök-megbízó elmélet	56
2.3.3 Közösségi döntések elmélete	59
2.4 Neoklasszikus közigazgatástan	62
3. Az NPM céljai	65
4. Az NPM eszközrendszere	69
4.1 Szervezeti átalakítás	70
4.2 Menedzsmenteszközök	72
4.3 Költségvetési reformok	80
4.4 Részvétel / Partnerség	84
4.5 Ügyfélorientáció / Minőségmenedzsment	89
4.6 Piacosítás / Privatizáció	92
4.7 Az NPM-technikák további lehetséges kategóriái	95
5. Az NPM kritikája	107
6. Összegzés	113
IV. AZ NPM INTÉZMÉNYI MEGHATÁROZOTTSÁGÁNAK MODELLJE	121
1. A modell elméleti megalapozottsága	123
2. Első blokk, informális intézmények	139
2.1 Elméleti alapok	139
2.1.1 Az NPM-irányzat és az informális intézmények kapcsolata	148
2.2 Az informális intézmények proxyváltozói	152
3. Második blokk, formális intézmények	169
3.1 Elméleti alapok	169
3.1.1 Az NPM-irányzat és a formális intézmények kapcsolata	180

3.2	A formális intézmények proxyváltói	183
4.	A siker mérése – eredményváltó	191
4.1	Nehézségek az NPM-reformok sikerének mérésével kapcsolatban	191
4.2	Az NPM-reformok sikerének mérése a szakirodalomban	193
4.3	A siker megragadásának módjai	199
4.3.1	Az NPM-reformok sikere a szakirodalom alapján	200
4.3.2.	Az NPM-reformok sikere az állampolgáriérdek-mutató alapján ...	202
4.3.3	Az NPM-reformok sikere a politikusiérdek-mutató alapján	210
V.	STATISZTIKAI VIZSGÁLAT EREDMÉNYEI	215
1.	Főkomponens-elemzés: informális intézmények	217
2.	Főkomponens-elemzés: formális intézmények	225
3.	Az NPM intézményi meghatározottságának modellje	233
3.1	Első modell-verzió	235
3.2	Második modell-verzió	242
3.3	Harmadik modell-verzió	245
3.4	Negyedik modell-verzió	247
3.5	Ötödik modell-verzió	250
3.6	Hatodik modell-verzió	255
VI.	VÁLASZ A KUTATÁS KÉRDÉSEIRE	261
VII.	FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS ÖSSZEGZÉS	269
VIII.	TOVÁBBI KUTATÁSI LEHETŐSÉGEK ÉS MÓDSZERTANI JAVASLATOK	275
1.	Első javaslat	277
2.	Második javaslat	278
3.	Harmadik javaslat	278
4.	Negyedik javaslat	278
5.	Ötödik javaslat	278
6.	Hatodik javaslat	279
IX.	IRODALOMJEGYZÉK	281
X.	MELLÉKLETEK	317
1. melléklet	Az informális intézmények főkomponensében megjelenő proxyváltók standardizált értékei, országonként	319
2. melléklet	Az informális intézmények főkomponensében megjelenő proxyváltók standardizált értékei, országonként, grafikonokkal	321
3. melléklet	Az informális és formális intézmények főkomponensébe bekerült proxyváltók közötti pearson-féle korreláció	327
4. melléklet	Az egyes országok NPM-reformjainak sikerét mérő mutatószám megalkotásához felhasznált szakirodalom, országonként	332
5. melléklet	A WVS és az EVS felméréseinek időpontjai a vizsgálatba bevont 31 ország esetében	335
6. melléklet	Hofstede kulturális változóinak magyarázata	336

Ábrák jegyzéke

1. ábra	Az Új Közzolgálati Menedzsmentirányzat eredetének tudománytörténeti áttekintése	44
2. ábra	Az érintettek közötti hierarchia az NPM-irányzat esetében	67
3. ábra	A teljesítménymérési rendszerek típusai Európában	77
4. ábra	Felelősség / elszámoltathatóság az NPM-ben	78
5. ábra	A felelősség modellje komplex, modern politikai berendezkedés esetén	79
6. ábra	Az NPM kritikái	110
7. ábra	Intézmények gazdaságtana	125
8. ábra	Az NPM sikeres bevezetését meghatározó tényezők közötti kauzalitás	136
9. ábra	A kultúra hatása a viselkedésre	149
10. ábra	Intézményi ragadósság	176
11. ábra	Informális és formális intézmények kategóriái azok ereje alapján	177
12. ábra	A gazdasági teljesítmény és az intézményi mix kapcsolata	178
13. ábra	A közmenedzsment-reformok modellje	181
14. ábra	Az NPM-reformok mértéke bizonyos országokban	198
15. ábra	Az informális tényezőkből készített főkomponens súlyai	220
16. ábra	Európa országainak informális intézményeit megragadó főkomponensének értéke	223
17. ábra	Az informális intézményeket megragadó főkomponens értékei a vizsgálatba bevont 31 országban	224
18. ábra	A formális tényezőkből készített főkomponens súlyai	226
19. ábra	A formális intézményeket megragadó főkomponens értékei a vizsgálatba bevont 31 országban	229
20. ábra	Az informális és formális intézményi tényezők értékei a 31 ország esetében	231
21. ábra	A modell kauzalitásának iránya (exogén változó: informális intézmények)	234
22. ábra	A modell kauzalitásának iránya (exogén változó: formális intézmények)	234
23. ábra	Az NPM intézményi meghatározottságának útmodellje (exogén változó: informális intézmények; siker: szakirodalom alapján, tízfokozatú skálán)	235
24. ábra	Az NPM sikeres alkalmazásának regressziós együtthatókkal kiegészített útmodellje	236
25. ábra	Az NPM intézményi meghatározottságának első útmodellje (exogén változó: informális intézmények; siker: szakirodalom alapján tízfokozatú skálán)	236
26. ábra	Az informális intézmények főkomponensének értékei és az NPM-reformok sikerét mérő szakértői pontszámok az egyes országok esetében	239
27. ábra	Az informális intézmények felépítése és hatása a formális intézményi burokra, illetve az NPM-reformok sikerére	240

28. ábra	Az NPM intézményi meghatározottságának második útmodellje (exogén változó: formális intézmények; siker: szakirodalom alapján, tízfokozatú skálán)	242
29. ábra	A formális intézmények főkomponensének értékei és az NPM-reformok sikerét mérő szakértői pontszámok az egyes országok esetében	243
30. ábra	Az informális és a formális intézmények főkomponensének értékei, valamint az NPM-reformok sikerét mérő szakértői pontszámok az egyes országok esetében	244
31. ábra	A vizsgálatba bevont 31 ország NPM-irányzathoz tartozó reformjainak sikermutatói a szakirodalom alapján (tíz- és ötfokozatú skálán)	246
32. ábra	Az NPM intézményi meghatározottságának harmadik útmodellje (exogén változó: informális intézmények; siker: szakirodalom alapján, ötfokozatú skálán)	247
33. ábra	A modell technikai felépítése az állampolgári érdek-mutató esetében	250
34. ábra	Az NPM intézményi meghatározottságának negyedik útmodellje (exogén változó: informális intézmények; siker: ÁÉM meredeksége)	251
35. ábra	Az NPM intézményi meghatározottságának ötödik útmodellje (exogén változó: formális intézmények; siker: ÁÉM meredeksége)	252
36. ábra	Az állampolgáriérdek-mutató meredeksége alapján számolt mutató standardizált értékei a vizsgálatba bevont 31 ország esetében	254
37. ábra	Az időbeliség megragadásához szükséges adatok a PÉM esetében	256
38. ábra	Az NPM intézményi meghatározottságának hatodik útmodellje (exogén változó: informális intézmények; siker: NPM-reformok sikere a PÉM alapján)	256
39. ábra	Az NPM intézményi meghatározottságának hetedik útmodellje (exogén változó: informális intézmények siker, NPM-reformok sikere a PÉM alapján)	257
40. ábra	A megvalósult NPM-reformok viszonya az NPM központi magját alkotó elméletekhez (a kör centruma felé közelebb áll a maghoz!)	260
41. ábra	A vizsgálatba vont országok informális intézményi főkomponensének értékei (centrum felé nő!)	260
42. ábra	„A legtöbb emberben lehet bízni” választ adók aránya (%-ban) a vizsgálatba bevont 31 ország esetében	321
43. ábra	A boldogság / megelégedettség proxyváltozójának standardizált értékei a vizsgálatba bevont 31 ország esetében a WVS- / EVS-felmérések alapján	322
44. ábra	A tolerancia proxyváltozójának standardizált értéke a vizsgálatba bevont 31 ország esetében a WVS- / EVS-felmérései alapján	323
45. ábra	Bürokratikus koordináció vs. piaci koordináció támogatottságának standardizált értékei a vizsgálatba bevont 31 ország esetében a WVS és az EVS felmérései alapján	324
46. ábra	Külső vagy belső tényezők határozzák meg az életet proxyváltozó standardizált értékei a vizsgálatba bevont 31 országban a WVS és a EVS alapján	325
47. ábra	A liberális vs. konzervatív értékrend standardizált értékei a vizsgálatba bevont 31 ország esetében, a WVS és az EVS adatai alapján	326

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat	Az új intézményi közgazdaságtan részterületei	49
2. táblázat	Az új intézményi közgazdaságtan és a neoklasszikus közgazdaságtan összehasonlítása	52
3. táblázat	Az NPM-reformok főbb érintettjei és lehetséges céljaik	66
4. táblázat	Az Új Közszolgálati Menedzsment céljai és menedzsmenteszközei	69
5. táblázat	A teljesítmény menedzselésének öt idealtipikus változata	75
6. táblázat	Számviteli módszertanok összehasonlítása	82
7. táblázat	Az állampolgári részvétel előnyei és hátrányai a kormányzati döntéshozatalban	87
8. táblázat	Az Új Közszolgálati Menedzsment elvi összetevői	96
9. táblázat	A hoodi tantételekhez kapcsolódó eszközök	98
10. táblázat	Az NPM tulajdonságai	99
11. táblázat	A közmenedzsment-reformok dimenziói	101
12. táblázat	Példák az OECD-országokban megvalósult NPM-reformokra	102
13. táblázat	A közszolgálati szervezetek négy típusa a szervezeti kultúra alapján	129
14. táblázat	Az informális intézmények proxyváltozói	152
15. táblázat	A World Value Survey és a European Value Survey felhasznált vizsgálatainak éve az egyes országok tekintetében	154
16. táblázat	A World Value Survey / European Value Surveyből származó proxyváltozók.....	155
17. táblázat	Hofstede kulturális indexeinek értékei a vizsgált 31 ország esetében	166
18. táblázat	A vizsgálatba bevont országok nyelvcsaládjai	167
19. táblázat:	Az informális intézmények típusai	173
20. táblázat	A formális intézmények proxyváltozói	184
21. táblázat	Jogkörök, feladatkörök és hatáskörök átruházásának eredménye a vizsgált országokban (központi kormányzat)	194
22. táblázat	Teljesítménymenedzsment-reformok eredménye a vizsgált országokban (központi kormányzat)	194
23. táblázat	Az emberi erőforrás menedzsmentet érintő reformok eredménye a vizsgált országokban (központi kormányzat)	195
24. táblázat	A kormányzat és az állampolgárok közötti kapcsolatot érintő reformok eredményessége az egyes országokban (központi kormányzat)	195
25. táblázat	A vizsgálatba bevont országok NPM-irányzathoz köthető közigazgatási reformjainak sikerpontszámai (10 – legmagasabb, 1 – legalacsonyabb pontszám)	201
26. táblázat	Az állampolgáriérdek-mutató meredeksége alapján számolt mutató standardizált értékei a vizsgálatba bevont 31 ország esetében	209
27. táblázat	A Politikusiérdek-mutató nagysága az egyes országokban a vizsgált évtizedben	213
28. táblázat	Az informális intézmények proxyváltozóinak főkomponens-súlyai és kommunalitásai	218
29. táblázat	Az informális intézmények proxyváltozóiból megalkotott főkomponens értékei a vizsgálatba bevont 31 ország esetében	222
30. táblázat	A formális intézmények proxyváltozóinak főkomponens-súlyai és kommunalitásai.....	225

31. táblázat	A formális intézmények proxyváltozóiból megalkotott főkomponens értékei a vizsgálatba bevont 31 ország esetében	228
32. táblázat	A siker tíz- és ötfokozatú skálája közötti átváltás	245
33. táblázat	A többváltozós lineáris regresszió során bevont független változók neve és a hozzájuk tartozó standardizált béta együtthatók értékei	248
34. táblázat	A siker három mutatója közötti Pearson-féle korreláció nagysága	251
35. táblázat	Az informális intézmények főkomponensében megjelenő proxyváltozók standardizált értékei a vizsgálatba bevont 31 ország esetében	319
36. táblázat	Pearson-féle korreláció az informális intézmények főkomponensébe bekerült proxyváltozók között	327
37. táblázat:	Pearson-féle korreláció a formális intézmények főkomponensébe bekerült proxyváltozók között	330
38. táblázat	A vizsgálatba bevont országok NPM-reformjainak sikerét mérő mutatószám, illetve néhány, az adott országban megvalósuló NPM-reformokat bemutató cikk	332
39. táblázat	A WVS és az EVS felméréseinek időpontjai a vizsgálatba bevont 31 ország esetében	335
40. táblázat	A kis és a nagy hatalmi távközű társadalmak között meglévő 1 eghozosabb különbségek (normák, család, iskola)	337
41. táblázat	A kis és a nagy hatalmi távközű társadalmak között meglévő legfhozosabb különbségek (munkahely, állam)	338
42. táblázat	A kollektivistá és az individualista társadalmak közötti 1 eghozosabb különbségek (normák, család)	340
43. táblázat	A kollektivistá és az individualista társadalmak közötti legfhozosabb különbségek (állam, eszmék)	341
44. táblázat	A feminin és a maszkulin társadalmak között meglévő legfhozosabb különbségek	343
45. táblázat	Az erősen és a gyengén bizonytalanságkerülő társadalmak között meglévő legfhozosabb különbségek	345
46. táblázat	A hosszú és a rövid távú orientáció között a legfőbb különbségek	348
47. táblázat	Az élvezetet kiélő és az élvezetet elfojtó társadalmak közötti legfhozosabb különbségek	350

Köszönetnyilvánítás

Köszönetet szeretnék mondani témavezetőmnek, dr. Hámori Balázsnak, az Összehasonlító Gazdaságtan Tanszék tanszékvezető, egyetemi tanárának, és dr. Szabó Katalin egyetemi tanárnak a sok segítségért, támogatásért és szeretetért, amelyet az elmúlt évtizedben kaptam tőlük. Nemcsak szakmailag, de emberileg is példaképemnek tekintem őket.

A disszertáció elkészítésében nyújtott segítségéért hálával gondolok prof. dr. Bara Zoltánra, prof. dr. Blahó Andrásra, dr. Csanádi Gáborra, dr. Csillag Istvánra, prof. dr. Gedeon Péterre, dr. Hajnal Györgyre, Bojár Ábelre, Horváth Zsoltra és Selmeczy Viktóriára. Szeretettel gondolok az Összehasonlító Gazdaságtan Tanszék és a Vezetéstudományi Intézet munkatársaira, köztük a sajnos már elhunyt dr. Kocsis Évára és dr. Poszmik Erzsébetre, akik rengeteg támogatást és inspirációt adtak a jelen tanulmány megírásához.

Nagyon hálás vagyok Koltai Júliának, az Eötvös Loránd Tudományegyetem tanársegédjének, aki nélkül e tanulmány statisztikai elemzései nem készülhettek volna el. Júlia rengeteg időt és energiát fektetett az általam megálmodott modellek kiszámításába. Köszönettel tartozom dr. Tóth Lászlónak, aki az angol idézetek magyar fordításában és lektorálásában segített.

Külön szeretném köszönetemet kifejezni Pálné Kovács Ilonának, a Pécsi Tudományegyetem intézetvezető professzorának, és dr. Drótos Györgynek, a Vezetéstudományi Intézet Vezetés és Kontroll Tanszék vezetőjének azért, hogy a disszertációm tervezetének bírálóiaként hasznos és értékes tanácsokkal láttak el.

Köszönet illeti barátaimat, hogy elviselték, hogy az elmúlt pár évben kevesebbet foglalkoztam közös dolgainkkal. Külön is szeretném megköszönni dr. Back István, az Ibránszki testvérek, dr. László András, dr. Máté Attila, Radics Laura és Skultéti Levente támogatását és barátságát.

A végére hagytam azokat, akiknek a legtöbbet köszönhetem: a családom tagjait. Édesanyám, édesapám, testvérem és legfőképpen feleségem, Vera voltak azok, akik nemcsak a jelen disszertáció megírása során fordultak felém őszinte szeretettel és támogatással, de akik mindig és mindenben biztosan mellettem álltak és állnak.

A disszertáció kiadását a TÁMOP 4.2.1. B 09/1/KMR-2010.0005 számú támogatási szerződése keretében a Budapesti Corvinus Egyetem támogatta.

I.

BEVEZETÉS

1. A tanulmány célkitűzései és relevanciája

A 21. század kezdetén a magyar lakosság – annak ellenére, hogy hazánk az Európai Unió és a NATO tagjaként megkérdőjelezhetetlenül az euro-atlanti régió részévé vált – csalódott és pesszimista a jövőjét illetően.¹ Az állam működését, amelynek szerepét a magyar emberek életük alakításában oly fontosnak tartják², sikertelennek érzik, mert szerintük az nem járul hozzá kellőképpen jólétük biztosításához. Nemcsak a lakosság közérzete, de a nemzetközi szervezetek felmérései is azt mutatják, hogy hazánkban a közigazgatás és a közszolgáltatás alacsony hatékonysággal, megkérdőjelezhető eredményességgel és a lakosság széles rétegei számára méltánytalanul működik. (The World Bank [2009]), (Tóth [2009].) Ezen percepciók alapján nem véletlen, hogy a rendszerváltás óta eltelt több mint húsz évben az államreform, a közszektor átfogó reformja minden kormányzati ciklusban kiemelt jelentőségre tett szert, és várhatóan a jövőben is az marad.³

A közszektor reformja a fejlett nyugati democráciákban még régebbi múltra tekint vissza, mint hazánkban: már több mint harminc éve folyamatosan napirenden van. Az Európai Unió régi tagállamaiban, illetve az angolszász országokban felgyülemlett tapasztalat hasznosítása a magyar állam modernizációs törekvéseinél kézenfekvő gondolat. A nyugaton megvalósuló közszektort érintő reformok nemcsak strukturális, rendszerszintű változtatásokat, de legalább ilyen hangsúlyosan a közszféra menedzsmentjének, vezetési elveinek átalakítását is jelentik. Az Új Közszoigálati Menedzsment, amely angolul New Public Management (NPM) néven terjedt el a köztudatban, meghatározó szerepet játszott abban, hogy ma az angolszász közszeaktor teljesítményére mint élenjáró példára tekinthetünk. Az NPM-irányzat radikális hatást gyakorolt az állami szféra eredményességére és hatékonyságára az Egyesült Királyságban, Új-Zélandon, az Egyesült Államokban és Ausztráliában. Az NPM a sikerek hatására már-már kötelező eleme a kormányzati reformtörekvéseknek, így nem véletlen, hogy az NPM-technikák átvételét és az ezzel járó tanulási folyamatot az Európai Unió pénzügyileg is támogatja az újonnan csatlakozott tagállamokban. Ennek hatására már hazánkban is jelentős összegek állnak

¹ Az Eurobarométer 2009. évi őszi felmérése alapján a magyar lakosság 58%-a elégedetlen az életével, elsősorban a 40–54 éves korosztály tekintetében kedvezőtlen a kép: minden 10 főből 7 ember elégedetlen az életével. A jövőbeni kilátásaikat tekintve a magyarok 14%-a tekint optimistán a jövőbe, a döntő többség pesszimista a jövőjét illetően. (EC [2009], 2–5. old.)

² Az állammal szemben támasztott elvárások nemzetközi viszonylatban is kiemelkedő mértékéről a Társi 2007. évben készített felméréséből tudhatunk meg többet. Lásd: (Medgyesi–Tóth et. al. [2007])

³ A közép-kelet-európai közszektor reformjairól érdekes tanulmányt közölt 2009-ben a SIGMA-program keretében az OECD és az EU. A magyar vonatkozású adatok különösen elszomorítóak. (Meyer-Sahling [2009])

rendelkezésre az államreform megvalósítására, amelyekhez döntően az Államreform Operatív Program keretében lebonyolított pályázatokon keresztül juthatnak hozzá a magyar állami, közigazgatási szervezetek.⁴

Az NPM-reformok eredményes bevezetése azonban nem egyszerű feladat. A tudományos közösség bőszen elemzi a fejlődő / kevésbé fejlett országok, így a közép-kelet-európai országok tapasztalatait, amelyek sokszor kudarcokról, hatástalan vagy negatív hatású reformokról szólnak. (Meyer-Sahling [2009]), (Beblavy [2002]), (Bouckaert et. al. [2009]), (Marobela [2008].) Feltételezésünk szerint az NPM nem egy mindenütt alkalmazható, globálisan átvehető, egységes eszközrendszer, hanem sokkal inkább egy szemléletmód és értékrendszer, amelyhez számos menedzsmenteszköz illeszthető. *Hipotézisünk szerint e szemléletmódhoz tartozó menedzsmenteszközök bevezetése, csak abban az esetben lehet eredményes, ha ezen eszközök illeszkednek az adott ország társadalmába beágyazódott informális és formális intézményrendszerhez.* Az intézményi illeszkedés szükséges, de nem elégséges feltétele egy adott NPM-technika eredményes bevezetésének. A bevezetést végrehajtó kormányzat tehetsége vagy alkalmatlansága, és az adott helyen és időben fennálló egyéb külső környezeti hatások alapvetően befolyásolhatják a bevezetés sikerességét. A jelen tanulmányban kizárólag az intézményi tényezőkre fókuszálunk. Ennek oka egyrészt az, hogy az intézményi illeszkedés hipotézisünk szerint meghatározza, hogy egyáltalán mely reformlépésekkel érdemes egy adott intézményi környezetben próbálkozni. Másrészt egy adott társadalom intézményrendszere rövid és közép távon erős stabilitást mutat, így az adott döntési helyzetben adottságként kezelendő, amelynek ismerete alapvető fontosságú a döntéshozók számára. Amennyiben az NPM eszközrendszere illeszkedik egy adott ország intézményrendszeréhez, úgy az NPM-irányzat alkalmazása lehetőségessé válik, de a siker továbbra sem garantált, ahhoz további, nehezen megragadható feltételek teljesülése szükséges. Az NPM-reformok szorosan összekapcsolódnak az adott ország kultúrájával, értékrendjével. Példaképpen gondoljunk egy olyan teljesítményértékelési rendszer bevezetésére, amely az adott ország kultúrájától idegen értékeket állít az értékelés középpontjába. E teljesítményértékelési rendszer bevezetése minden bizonnyal eredménytelen lesz, hiszen a társadalom azon csoportja, amelyik e bevezetésre kerülő rendszert használná, nem fog azonosulni az adott menedzsmenteszközzel és az általa támogatott értékekkel. Az ilyen reformok rövid távon elhalnak, vagy ellentétes hatást váltanak ki a szervezeti tagok ellenállása miatt.⁵

Tanulmányunk célja, hogy tudományos igénnyel megvizsgáljuk és választ adjunk arra a kérdésre, hogy vajon a társadalmi – azon belül is elsősorban a gazdasági és politikai – folyamatok intézményi burkát jelentő informális és formális intézmények befolyásolják-e és ha igen, milyen módon és mértékben az NPM-irányzat

⁴ Gyurcsány Ferenc miniszterelnök által támogatott államreform-programok egy részét az OECD is az NPM-irányzathoz sorolja. Lásd: (Meyer-Sahling [2009], 17. old.).

⁵ Aktuális példaként említhetjük a Magyarországon 2007. január 1-től bevezetett Egységes Teljesítményértékelési-rendszert (TÉR). A rendszert a 2006. évi CXXI. törvény, illetve az ehhez kapcsolódó kormányrendelet vezette be, majd az új kormány 2010. június 30-án, első lépéseinek egyikeként döntött annak megszüntetéséről. A nemzeti kultúra és a szervezeti kultúra fogalma eltér egymástól. A dolgozatban mind a kettőt definiálni fogjuk.

zászlaja alatt bevezetendő menedzsment technikák sikeres bevezetésének lehetőségét.⁶ A dolgozat emellett arra is választ kíván adni, hogy amennyiben a fentebb ismertetett hipotézisünk megerősítést nyer, akkor az NPM-irányzathoz tartozó reformok sikeresen bevezethetőek-e, és hosszú távon fenntarthatóak-e a Magyarországra jellemző intézményi burok figyelembevételével.⁷

⁶ Az intézményi burok (cluster of institutions) fogalmát a különböző szerzők nem teljesen egységesen használják. Lásd: Gottlieb [1953] a gazdasági rendszerekhez köti a fogalmat. Gottlieb gondolatait magyarul Bara–Csaba–Gedeon ([2000], 18-19. old) foglalja össze. Acemoglu–Johnson–Robinson [2002] cikkében elsősorban a tulajdonjogokkal hozza összefüggésbe a fogalmat. A jelen tanulmányban az intézményi burok fogalma alatt a társadalom alapszövetébe ágyazódott informális intézményekre (normák, hagyományok, tradíciók, szokások, a hofstedei nemzeti kultúra), illetve formális intézményekre (jogrend, így az alkotmány és a törvények) gondolunk, amelyek stabilitásukkal, erős társadalmi elfogadottságukkal hosszú távon biztosítják a társadalmi, gazdasági, politikai folyamatok hatékonyságát.

⁷ E tanulmány célja bizonyos szempontból megkésett: az Európai Unió anyagi forrásaira támaszkodva 2008-ban a Magyar Köztársaság Kormánya – a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségen keresztül és a VÁTI operatív támogatásával – az Államreform Operatív Program keretein belül bizonyos NPM irányzathoz tartozó menedzsment eszközök bevezetését támogatta az önkormányzati szférában. A jövőben újabb pályázati kiírások várhatóak, így a dolgozat eredményei még felhasználhatóak lesznek. Emellett a már lezajlott NPM irányzathoz kapcsolódó projektek kiváló példaként szolgálhatnak jelen tanulmányhoz. A szerző az elmúlt években tanácsadóként több önkormányzatnál is dolgozott, amely települések az NPM-hez kapcsolódó menedzsmenteszközök bevezetésére vállalkoztak, több-kevesebb sikerrel.

2. A tanulmány felépítése

A tanulmány első részében bemutatjuk azt a szemléletmódot, amely tudományos megközelítésünket jellemzi. Tisztában vagyunk azzal, hogy minden szemléletmód megkérdőjelezhető és más szemléletmód alkalmazásával bizonyosan az eredmények is különböznenek. A szemléletmódunk bemutatása azért is fontos, mert egy tudományos mű esetében ez fejezi ki leginkább a szerző világról alkotott véleményét és látásmódját, azt, hogy miként viszonyul a kutatása alanyához és miként viszonyul a tágabb környezetéhez, illetve az őt körülvevő társadalomhoz. Ennek alapján szükségesnek tartjuk felfedni a témához és a tudományos megismeréshez való viszonyunkat. Weber ([1998], 17. old.) szerint a tudományos elfogulatlanság alapvető parancsa, hogy a szerző előre, világosan jelezze, mely elvek és eszmények alapján közelíti meg témáját. Habár az objektivitás absztrakt követelményét véleménye szerint senkitől sem lehet elvárni, az azonban feltétlenül elvárható, hogy nyilvánvalóvá tegye egyéni megközelítésmódját, vállalja saját eszményeit és preferenciáit.⁸

A szemléletmód ismertetése után részletesen be kívánjuk mutatni a disszertáció kutatási kérdését, illetve a hozzá kapcsolódó hipotéziseket. Ezt követően egy robusztus irodalmi áttekintés következik, amelyben a tanulmány témáját jelentő új közszolgálati menedzsment irányzatot mutatjuk be. Ebben a fejezetben kitérünk azokra a közgazdaságtani elméletekre, amelyek hozzájárultak az NPM szemléletmódjának kialakulásához, bemutatjuk azokat az NPM-irányzathoz tartozó technikákat, amelyek a leginkább elterjedtek a nyugat-európai és angolszász országokban, illetve ismertetjük az NPM-irányzatot ért kritikákat is. Az NPM-irányzat részletes bemutatása után a kutatási kérdések megválaszolásához javasolt modellel ismertetjük meg az Olvasót, amelynek leírásakor kitérünk a modell megalkotása során felhasznált elméletekre is. A modell felvázolását követően az alkalmazott módszertan bemutatása következik, külön hangsúlyt helyezve a modell függő és független változóinak, valamint az azokat mérő proxyváltozóknak a részletesebb ismertetésére. A disszertáció remélhetőleg legizgalmasabb, egyben leghosszabb fejezetében a kutatásunk eredményeit ismertetjük, illetve elemezzük a modell alapján kapott válaszokat. Ebben a részben kívánjuk a kutatási kérdésre, illetve a belőle

⁸ „Bizonyos értelemben a tudomány bármi. Vagy tudatosan, vagy nem, a tudós bármilyen helyzetben az elsődleges sémában (vagy a gondolatoknak, hiedelmeknek és feltevéseknek egy halmazában) gondolkodik, amelyen keresztül átszűri, interpretálja és elemzi a világot maga körül. Ez egy elkerülhetetlen jellemzője az emberi természetnek és az emberi gondolkodásnak. A tudósnak ez a sémája befolyásolja azoknak a problémáknak a kiválasztását és kialakítását, amelyekről úgy dönt, hogy tanulmányozza, és azokat a stratégiatípusokat, amelyeket a tudós arra használ, hogy adatokat gyűjtsön (mivel ezeket a tevékenységeket legvégül azáltal határozza meg, amiként a problémát megformázza), hogy az adatokat miképpen interpretáljuk, hogy megváltoztassuk vagy pedig megerősítsük a tudós eredeti koncepcióját.” (Jaccard–Jacoby [2010], 33. old.)

levezetett hipotézisekre a választ megadni. Az eredményeket tartalmazó fejezet után a kutatás további lehetséges irányait mutatjuk be, illetve összegezzük a disszertáció újszerű eredményeit.

3. A szerző tudományos szemléletmódja⁹

Minden kutató egyedi szemléletmóddal rendelkezik, amely tudományos életútja folyamán folyamatosan változik, ahogy a kutató egyre több ismerettel bír és egyre több hatás éri. A szemléletmód olyan személyes meggyőződés, amelynek keretei között az adott kutató a tudományos kutatásait végzi, módszereit kiválasztja. A meggyőződésekről, így a szemléletmódról is felesleges vitatkozni, azonban bírálni és kritikát megfogalmazni vele szemben nemcsak lehetséges, de szükségszerű is a fejlődés érdekében. Lakatos ezzel kapcsolatban így fogalmaz:

„A meggyőződés olyan – sajnálatos módon – elkerülhetetlen biológiai gyengeség, melyet a bírálat segítségével ellenőrzés alatt lehet tartani; az *elkötelezettség* azonban, Popper szerint, egyértelműen bűn.” (Lakatos [1997], 20. old.)

Egy adott kutató szemléletmódját itt most úgy fogjuk fel, ahogy Lakatos a kutatási programot, illetve az azt alkotó metodológiai szabályokat:

„...arról rendelkeznek, hogy milyen utat kerüljünk el (negatív heurisztika), részben arról, hogy milyen utakon járjunk (pozitív heurisztika).” (Lakatos [1997], 43. old.)

Habár a szemléletmódja minden kutatónak sajátos jellemzője, bizonyos általános elfogadott paradigmákhoz köthető. A jelen tanulmány írója a Kornai [1999] által rendszerparadigmának nevezett tudományos paradigmát tartja követendőnek, és használja a jelen tanulmány elkészítésénél. Mit is takar a rendszerparadigma fogalma?

Kornai ([1999], 590–591. old.) szerint a következőket:

1. Azt a kutatót, aki a rendszerparadigma inspirációi alapján gondolkodik, a rendszer egésze, illetve az egész és a rész közötti kapcsolat foglalkoztatja. [...]
2. A rendszerparadigma nem szorítható be valamelyik tradicionális részdiszciplína (például a közgazdaságtudomány, a szociológia vagy a politikatudomány) keretei közé, hanem az átfogó, általános társadalomtudomány egyik iskolájának tekinthető. [...]
3. ...kutatók figyelmét nem a gazdasági, politikai vagy kulturális események és folyamatok kötik le, hanem azok a tartósabban fennálló intézmények, amelyeknek keretei között ezek az események és folyamatok lezajlanak, és amelyek jelentős mértékben meghatározzák azok menetét. [...]

⁹ Jelen alfejezet erősen támaszkodik a Szabó Katalin szerkesztésében megjelent *Összehasonlító gazdaságtan* című tankönyv első fejezetére. Lásd: (Rosta [2007]).

4. ...a rendszerparadigma által ihletett kutatónak olyan magyarázó elmélet kidolgozására kell törekednie, amelyet a történelmi feltételekbe ágyaz bele. [...]
5. Rendszerparadigmatikus szemléletben az egyéni preferenciák elsősorban a rendszer termékei; ha változik a rendszer, változnak a preferenciák is. [...]
6. ...a rendszerparadigmán belül gondolkodó kutatót [...] a *nagy* változások, a nagy transzformációk izgatják. [...] Hogyan történik az átmenet az egyik rendszerből a másikba, vagy valamely nagy rendszer egyik tipikus változatából egy másik tipikus változatba?
7. ..., aki a rendszerparadigmában gondolkodik, azt izgatja egy-egy rendszer immanens diszfunkcionális vonásainak tanulmányozása. Nincs tökéletes rendszer. [...]
8. A rendszerparadigma egyik legkarakterisztikusabb módszere az összehasonlítás. Az egyik rendszer valamely tulajdonságát azzal világítja meg, hogy összehasonlítja a másik rendszer megfelelő tulajdonságával, s elemzi a hasonlóságokat és eltéréseket. Ez az összehasonlítás többnyire kvalitatív jellegű, bár egyes tulajdonságok jól mérhetők, és ezzel módot adnak statisztikai megfigyelésen alapuló kvantitatív összehasonlításra is.” (Kornai [1999], 590–591.old.)

A rendszerben gondolkodás, az interdiszciplinaritás nagy hagyományokkal rendelkezik a társadalomtudományok területén.¹⁰ Az NPM-irányzatot is számos tudományterület művelője vizsgálta, így mind politikatudományi, mind szociológiai, mind közgazdaságtudományi oldalról készültek elemzések hatásairól. (Aucoin [2011]), (Verhoest [2011]), (Boston [2011].) Jelen disszertációban a modellünket úgy építjük fel, hogy a reformfolyamatokat kontextusba ágyazottan vizsgáljuk, elfogadva Kornai azon gondolatát, hogy a reformok valós működéséről, eredményeiről és hatásairól tértől és időtől elvonatkoztatva nem lehetséges valóságghű képet kapni. Granovetter [1990] által társadalmi beágyazottságként megfogalmazott kapcsolati hálót az informális intézményeken és az emberek közötti viszonyokat meghatározó kultúrán keresztül ragadjuk meg. Az NPM-irányzathoz kapcsolódó menedzsmenttechnikák bevezetését nem célszerű önmagukban, a társadalmi és kulturális folyamatoktól elválasztva, azaz enklávészerűen vizsgálni, mivel az NPM céljai szorosan kapcsolódnak a társadalmi, azon belül is a politikai és gazdasági alrendszerhez. Az NPM-irányzat hatását csak az egyes társadalmi folyamatok és alrendszerek egymásra hatásának vizsgálatával mérhetjük, azaz például a gazdasági és a politikai alrendszer közötti kapcsolatok változásán. Ez a gondolat a szervezetelméleti megközelítésünket is determinálja: az embert állítjuk a vizsgálatunk középpontjába, amely döntően a társadalmi kontextus által meghatározott módon cselekszik, és alakítja ki a cselekedeteinek teréül szolgáló szervezeti struktúrát.

A dolgozat témája kizárólag interdiszciplináris megközelítésben tárgyalható. A szerző – ha különböző mértékben is – a közgazdaságtudomány, ezen belül első-

¹⁰ Lásd erről részletesebben Kornai János 2007-ben kiadott könyvének, a *Szocializmus, kapitalizmus, demokrácia és rendszerváltozás* 8. fejezetét. (Kornai [2007]).

sorban az új intézményi iskola eredményeire (North [1990])¹¹, (Williamson [1998])¹², (Aoki [2000])¹³, (Hodgson [2006])¹⁴, a szociológiatudomány, elsősorban a gazdaságszociológia (Granovetter [1990]) és (Nee [2003]) eredményeire, a kultúrák vizsgálatának eredményeire (Hofstede–Hofstede [2008]), (Inglehart–Baker [2000]) és a menedzsmenttudományokra, elsősorban a vezetéstudomány és a szervezelméletek eredményeire támaszkodik, módszertanilag a statisztikatudomány (Ember–Ember [2009]), (Yang–Miller [2008]) eredményeit hasznosítja.

A tanulmány írója osztja Kornai azon álláspontját, hogy a társadalmi folyamatok statikus modellek segítségével nem érthetők meg, csak a történeti áttekintés nyújthat megfelelő információt a társadalmi folyamatok megértéséhez. A jelen tanulmányban felvázolt modell elsősorban módszertani okokból statikus. A javasolt modell Williamson [1998] és [2000] cikkei alapján időben is elhelyezi az egyes intézményi változások lehetőségét, megállapítva, hogy az informális intézmények igen hosszú ideig fennmaradhatnak, míg a formális intézmények változása már középtávon is lehetséges. A modell időhorizontjának kiválasztása során azonban figyelembe vettük Inglehart–Baker [2000] megállapításait is.

„A World Values Surveys adatai alátámasztják mind a jelentős kulturális változást, mind bizonyos tradicionális értékek állandóságát. [...] 65 társadalom empirikus adatai azt mutatják, hogy az értékek képesek a változásra és változnak is, ettől azonban még továbbra is visszatükrözik az adott társadalom kulturális hagyományait.” (Inglehart–Baker [2000], 49. old)

Ennek alapján az informális és formális intézményeket megragadó proxyváltozókat az egyes országok esetében különböző időszakokra gyűjtöttük össze.

Míg az új intézményi közgazdaságtan elfogadja a neoklasszikus közgazdaságtan módszertani individualizmusát¹⁵ – amely alapvetően az egyéni érdekek összegzéséként értelmezi a piaci folyamatokat –, addig a rendszerparadigma szemlélete, ha

¹¹ Az új intézményi közgazdaságtan alapját jelentő további, Douglass North által írt művek: (North [1984]), (North [1991]).

¹² Oliver E. Williamsonnak az új intézményi közgazdaságtan feldolgozásához nélkülözhetetlen további műve többek között: (Williamson [2000]).

¹³ Aoki a játékelmélet alkalmazásával új szintet hozott az új intézményi közgazdaságtanba. Lásd erről: (Aoki [2010]), (Aoki [2005]). Greif [1997] szintén játékelméleti megközelítést alkalmaz az új intézményi közgazdaságtan területén. Aoki intézményekkel kapcsolatos gondolatait Aoki [2000] tanulmányán kívül Aoki [2007] cikkében fejt ki részletesen.

¹⁴ Hodgson szerepe kiemelkedő a „rég” és az „új” intézményi közgazdasági iskola összehasonlításában, illetve összefoglalásában.

¹⁵ Max Weber ([1987], 45. old.) a *Gazdaság és társadalom* című művében alapozta meg a módszertani individualizmus fogalmát: „A cselekvésnek a szociológiában adott megértő értelmezése ezzel szemben csupán egyes emberek saját cselekvésének folyamatait és összefüggéseit látja ezekben a képződményekben, mivel az értelemhez igazodó cselekvés számunkra kizárólag egyes emberek cselekvéseként érthető. [...] És a szociológia semmiféle 'cselekvő' kollektív személyiséget nem ismer.” Elster ([1982], 453. old.) a következőképpen jellemzi a módszertani individualizmus fogalmát: „Módszertani individualizmuson azt a tantételt értem, miszerint általában minden társadalmi jelenség (annak struktúrájára és változására) csak az individuum fogalmi keretei között magyarázható – tulajdonságai, céljai és meggyőződései is.”

nem is tagadja azt, de kibővíti. Ezen szemlélet nem az egyéni preferenciákból vezeti le a rendszer jellemzőit, hanem fordítva, a rendszert középpontba állítva a rendszer tulajdonságaiból vezeti le az egyéni preferenciákat. A rendszerparadigma szerint az individuumok cselekedeteit és döntési lehetőségeit behatárolja a cselekvők interakciói által felépülő rendszer. Ez egyben azt is jelenti, hogy a rendszerparadigma a gazdasági, politikai folyamatokat a társadalmi kapcsolatokba ágyazottan vizsgálja. A módszertani individualizmus és kollektívizmus vitájában nehéz bármely félnek is igazat adni, mert a kollektív fogalmak (állam, társadalom) és az individuum fogalmának kapcsolata hasonló, mint a tyúk és a tojás viszonya: nehéz lenne eldönteni, melyik volt előbb.

II.

KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS HIPOTÉZISEK

Mint minden tudományos mű, jelen tanulmány is egy anomáliára keresi a választ. A szerző tanácsadóként számos önkormányzatnál tett javaslatot teljesítménymenedzsment eszközök bevezetésére, sokszor többnapos tréningeket, oktatást tartott ezen NPM-irányzathoz tartozó menedzsmenteszközök használatáról és a bevezetés módszertanáról. Tanácsadóként megpróbálta gyakorlati tapasztalatait, valamint a szakirodalomból nyert tudását felhasználva a magyar önkormányzatokat támogatni, hogy a fejlett nyugat-európai gyakorlathoz hasonló menedzsmenteszközökkel fejlesszék szervezetüket, növeljék eredményességüket és hatékonyságukat. A felhalmozott tapasztalatok azt mutatják, hogy a sikeres projektek száma jelentősen alulmúlja a kudarccal (nem alkalmazott, vagy csak rövid távon fennmaradó változásokkal) végződött projektek számát. A disszertáció kutatási kérdései ebből a személyes kudarcélményből erednek. Az előző fejezetben ismertetett rendszerparadigma, amely a változásokra és a rendszerek működési zavaraira helyezi a hangsúlyt, teljes mértékben egybeesik a jelen dolgozatban követett személelmóddal. Az Európai Unióhoz újonnan csatlakozó országok, köztük Magyarország közigazgatási rendszere diszfunkcionálisan működik, tehetetlenségi nyomatóka, ellenállóképessége az NPM-irányzat által kínált menedzsmenteszközök alkalmazásával szemben pedig meglepően nagy, amelynek okait érdemes elemezni. Milyen okokkal magyarázható ez rendszerszinten? Alkalmazható-e az NPM-irányzat hazánkban, vagy intézményrendszerünk (kultúránk, normarendszerünk, hagyományaink és a hozzájuk kapcsolódó formális intézményeink) eleve alkalmatlanná tesz bennünket alkalmazására?

A kérdés több szinten megragadható, azonban a magyar és a fejlődő országok példája azt mutatja, hogy nem egy szervezeti szintű változásmenedzsment-problémáról, hanem egy rendszerszinten megragadható rejtélyről van szó. Ezek alapján tanulmányunkban arra keressük a választ, hogy mely intézményi tényezők játszanak meghatározó szerepet abban, hogy az NPM-irányzathoz kapcsolódó reform eredményes lehessen.¹⁶

Kutatási kérdéseink és a hozzájuk kapcsolódó hipotézisek elméleti alapjait az új intézményi közgazdaságtan és a már részletesebben bemutatott, Kornai János nevéhez köthető rendszerparadigma jelentik. Az új intézményi közgazdaságtan elmélete alapján állítottuk fel hipotéziseinket arról, hogy egy rendszer megváltoztatása akkor lehet sikeres, ha a változások illeszkednek a rendszer környezetéhez, azaz a tágabb emberi környezethez.¹⁷

¹⁶ 2011-től, az Európai Unió támogatásával, a 7. keretprogram keretein belül 10 ország 11 egyetemének közigazgatási szakértői keresik a jelen disszertáció kutatási kérdéseire hasonló kérdésekre a választ. A *Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future* nevet viselő kutatás az NPM értékelésére vállalkozik. Magyarországról a Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Karának Közzolgálati Tanszéke vesz részt a kutatásban, dr. Hajnal György és dr. Jenei György vezetésével. A kutatás eredményei a www.cocops.eu honlapon érhetőek el.

¹⁷ North ([2005], 11. old.) alapján az „emberi környezet az emberek által létrehozott szabályok, normák, konvenciók, és az ügyek intézésének módjai, amely az emberi interakciók kereteit megszabja.” Itt utalni szeretnék Luhmann [2006] társadalmi rendszerelméletére is, amely szerint egy társadalmi rendszert alapvetően meghatároz a környezete. Jelen tanulmány valójában nem vizsgál mást, mint azt, hogy a bürokratikus felépítésű közigazgatás, amelyet egy önálló rendszernek tekinthetünk, megváltoztatható-e sikeresen egy külső reform hatására, ha a reform nem illeszkedik a rendszer környezeté-

Kutatási kérdéseink a következők:

- I. *Befolyásolják-e, és ha igen, akkor milyen módon és mértékben a társadalom intézményi burkát jelentő informális és formális intézmények az NPM-irányzat égisze alatt bevezetendő reformok sikerességét?*

A kérdéshez kapcsolódó hipotéziseink:

1. *Az NPM-irányzathoz tartozó reform nagy valószínűséggel sikertelen lesz egy olyan ország esetében, amelynek informális intézményei, azaz a társadalom által vallott értékrend nem illeszkedik az NPM értékrendjéhez.*
2. *Az informális intézmények hatása erősebben érvényesül az NPM-reform sikeressége szempontjából, mint a formális intézmények hatása. Amennyiben az informális és a formális intézmények egymással ellentétes módon befolyásolják egy adott reform sikerének valószínűségét, úgy az informális intézmények hatása erőteljesebben fog érvényesülni, mint a formális intézményeké.¹⁸*

- II. *Milyen intézményi keret, azaz informális és formális intézményi konstelláció szükséges ahhoz, hogy egy NPM-irányzathoz tartozó reformot sikeresen lehessen egy adott országban bevezetni?*

A kérdéshez kapcsolódó hipotéziseink:

3. *Egy NPM-irányzathoz kapcsolódó reform sikeréhez az NPM-mozgalom személelmódjához igazodó informális intézményi konstellációra van szükség. Ebből következően alapvetően piac- és versenytámogató, egyénközpontú, kis hatalmi távolsággal jellemezhető, bizonytalanságot jól tűrő informális intézményekkel rendelkező társadalom képes ezeket a reformokat sikeresen adaptálni.*
4. *Egy NPM-irányzathoz kapcsolódó reform sikeréhez az NPM-mozgalom személelmódjához igazodó formális intézményi konstellációra van szükség. Ez a decentralizáció támogatását, demokratikus politikai rendszert feltételez.¹⁹ Mivel egy NPM-reform bevezetéséhez és végrehajtásához jelentős politikai támogatottság kell, így hipotézisiünk szerint az egyéni kezrelleti, azaz a nagyobb pártokat támogató választási rendszerek jobban elősegítik a reform sikerét, mint az arányos rendszerek. A jogrendszer*

hez, amelyet itt a rendszert körülölelő intézményi burokként (North fenti fogalmával emberi környezetként) definiállok.

¹⁸ Az informális és a formális intézmények pontos és részletes definícióját disszertációnk egy későbbi fejezetében adjuk meg. A kutatási kérdések értelmezéséhez elégséges az informális intézményeket úgy definiálnunk, mint a társadalom tagjai által követett normarendszert, hagyományokat, tradíciókat, szokásokat. A későbbiekben látni fogjuk, hogy a hofstedei nemzeti kultúra fogalmát is ide soroljuk. A formális intézmények esetében az írott szabályokra, így különösen a jogrendszerre gondolunk, azaz egy ország az alkotmányára és a törvényeire, amelyek stabilitásukkal, erős társadalmi elfogadottságukkal hosszú távon biztosítják a társadalmi, gazdasági, politikai folyamatok hatékonyságát.

¹⁹ A decentralizáció hozzájárul ahhoz, hogy az állampolgárok érdekei erőteljesebben érvényesülhessenek, egyben becstornázza a társadalom tagjai között szétszórtan meglévő tudást a közösségi döntéshozatalba.

szintén a formális intézmények része, így ennek vizsgálata során azt feltételezzük, hogy az angolszász hagyományok illeszkednek leginkább az NPM-reformok szelleméhez.

III. Milyen esetben erősítik, és milyen esetben gyengítik egymás hatását az informális és a formális intézményi tényezők az NPM-reformokra vonatkozóan?

A kérdéshez kapcsolódó hipotézisünk:

- 5. Hipotézisünk szerint az informális és a formális tényezők között kölcsönhatás áll fenn, amely befolyásolja az adott tényező hatását az NPM-reformok sikerére.*
- 6. Az NPM-mozgalom szemléletmódjával ellentétes informális intézmények ellensúlyozzák az NPM-mozgalom szellemiségével egy irányba mutató formális intézmények hatását, azaz ebben az esetben az NPM-reform bevezetése nagy valószínűséggel kudarccal végződik.*
- 7. A formális intézmények rövid távon képesek megakadályozni egy NPM-reform sikeres bevezetését és alkalmazását, még abban az esetben is, ha az informális intézményi tényezők egy irányba mutatnak az NPM értékrendjével.*

IV. Sikeresen reprodukálhatóak-e egy adott intézményi környezetben sikeresen alkalmazott NPM-irányzathoz tartozó reformok egy másik, eltérő intézményi környezetben?

A kérdéshez kapcsolódó hipotézisünk:

- 8. Egy NPM-irányzathoz tartozó reform csak bizonyos intézményi burok megléte esetén lehet sikeres, azaz egy, az NPM-mozgalom szellemiségével ellentétes intézményi környezetben nem reprodukálható, a reform sikertelen lesz.*

V. Az NPM-irányzathoz tartozó reformok bevezethetőek-e, és hosszú távon eredményesen fenntarthatóak-e a Magyarországra jellemző intézményi burok figyelembevételével?

A kérdéshez kapcsolódó hipotézisünk:

- 9. Közép-Kelet-Európa országai, így Magyarország is az angolszász és a nyugat-európai országoktól nagyban eltérő informális intézményekkel és részben eltérő formális intézményekkel rendelkeznek, ezért a máshol eredményes NPM-reformok imitációja minden egyéb körülménytől függetlenül eredménytelen lesz.*

III.

AZ ÚJ KÖZSZOLGÁLATI MENEDZSMENT-IRÁNYZAT BEMUTATÁSA

„A célunk az, hogy az egész szövetségi kormányzatot kevésbé költségessé, emellett hatékonyabbá tegyünk, és megváltoztassuk a nemzeti bürokráciánk kultúráját az önteltségtől és a jogosultságtól a kezdeményezés és a felhatalmazás irányába. Szándékunkban áll újratervezni, újra kitalálni, és új lendületet adni az egész nemzeti kormányzatnak. [...] Az sehol nincs megírva, hogy a kormányzat nem lehet takarékos vagy rugalmas vagy vállalkozó.”

Bill Clinton [1993] beszéde

„A feladat az, hogy a kormányzatot produktívabbá tegyünk, hogy többet csináljunk kevesebbel anélkül, hogy levágnánk a karjainkat és a lábainkat. Az első lépés az, hogy meghatározzuk az alapproblémát. Miért is vált a kormányzat ilyen felfújttá és nem hatékonyá? A válasz meglehetősen egyszerű. Természetesen ennek több része van, de egy realitás képezi a legtöbbször az alapját, és ez egy józan ésszel felfogható realitás: idejétmúlt módon működtetjük a dolgainkat.”

Osborne ([1993], 350. old.)

1. Az NPM szemléletmódja

Az Új Közzszolgálati Menedzsment (New Public Management) vagy ahogyan még számos tanulmányban megtalálható az „új menedzserializmus” mint reform-mozgalom és mint tudományos irányzat az 1970-as évek legvégén, a 80-as évek elején bontakozott ki elsősorban az angolszász országokban. (Hood [1991]), (Hood [1995]), (Dunleavy–Hood [1994]).²⁰ Az irányzat politikai szinten Margaret Thatcher 1979-es miniszterelnöki, Ronald Reagan 1980-as elnöki ciklusával indult hódító útjára, így a kezdeti lépések a konzervatív, neoliberális gazdasági irányzatokhoz köthetőek. (Mascarenhas [1993], 319. old.)²¹ A thatcherizmus alap gondolatát maga Margaret Thatcher foglalta össze a legszemléletesebben:

„Azt hiszem, olyan időszakon megyünk keresztül, amikor túl sok gyermeknek és felnőttnek sugallták az olyan válaszokat, mint: »Problémám van, az állam feladata, hogy megbirkózzon vele!«, vagy »Megyek segélyért, hogy megoldódjon a problémám!«, »Hajléktalan vagyok, az állam kötelessége, hogy lakhatást biztosítson!«, és így a társadalomra hárítják a problémáikat, de mi is az a társadalom? Nincs olyan! Csak egyes férfiak és nők vannak, és családok; az állam nem képes önmagában cselekedni, erre csupán emberek képesek, ők pedig először önmagukról gondoskodnak. Alapvető kötelezettségünk, hogy önmagunkról gondoskodjunk, és aztán segítsünk a felebarátunknak gondoskodni önmagáról. Az élet kölcsönösségen alapul (azonban mostanában – beszúrás tőlem: R. M.), az emberek túlságosan a jogosultságukat tartják szem előtt a kötelességeik nélkül, pedig nincs jogosultság anélkül, hogy valaki először ne teljesítené a kötelezettségét.” (Thatcher [1987])

Thatcher ebben az interjújában az egyes egyének felelősségéről beszél, arról, hogy nem támaszkodhatunk minden esetben az államra, nem fordulhatunk hozzá minden problémánkkal. A thatcherizmus az Új Jobboldal²² szellemiségében az egyén felelősségét hangsúlyozza a társadalmi szolidaritással szemben, a piaci koordinációt támogatja az állami szerepvállalással szemben. A minimális állam víziója ezekből az alapelvekből vezethető le.

²⁰ Mordecai [2008] szerint az NPM nem is új, előzményei jóval az 1980-as évek előtti időkre nyúlnak vissza. Ez igaz is, ahogy Hood [1995] már egy korai cikkében egyértelművé tette, hogy mi is „új” az NPM-ben.

²¹ Az Új Jobboldal („The New Right”) és a neoliberalizmus mint gazdaságpolitikai irányzat az utóbbi években kritikák kereszttüzében áll. Lásd például: Stilwell [2009] cikkét, amelyben a globális gazdaság számos problémáját az Új Jobboldal, azaz a neoliberális gazdaságpolitika hatásaként értelmezi. A neoliberalizmusról és a neoliberális államról részletesebben lásd: (Harvey [2005]). Margaret Thatcher miniszterelnöki tevékenységéről pedig Evans ([2001] 53–78. old.) könyvének két fejezetét ajánlom az érdeklődő Olvasók figyelmébe.

²² Az Új Jobboldal (New Right) jellemzőiről lásd: (Giddens [1999], 18. old.).

David Osborne, a Reinventing mozgalom alapítója, így jellemzi Thatcher politikáját:

„1979-ben került hatalomra, eltökélve, hogy kisebbé tegye [a brit államot – beszúrás tőlem: R. M.], privatizáljon sok funkciót és rákényszerítse a bürokratakat a nagyobb hatékonyságra. [...] A harmadik terminusában elkezdett egy konzisztens filozófiát alkalmazni, kiterjesztette a választás lehetőségét és a versenyt a közszolgáltatásokra, valamint decentralizálta a hatásköröket, így a szolgáltatóknak a lehetőséget kaptak arra, hogy a fogyasztói szükségleteire rugalmasan reagáljanak.

Thatcher összerakott egy csapatot megbízható közszolgákból – „hatékonysági egység”²³ –, akik megértették az igazi problémákat, amelyek a közszféra teljesítménye mögött állnak. Hatalmának kilencedik évében kibontakoztatták a szisztematikus változások egy csomagját, amely a lényeges kormányzati funkciókra alkalmazta filozófiáját. Hosszú időbe telt, mire eljutottak ide, és ezen az úton sok hibát követtek el, de sikerült találniuk egy sor kulcsfontosságú eszközt:

- az olyan funkciók privatizálása, amelyeket a versenyző piacokon működő cégek jobban tudnak ellátni;
- szétválasztani az eljárásokat és a szabályozási funkciókat („steering”, kormányozás) a szolgáltatásnyújtás és a szabálykövetési funkcióktól („rowing”, evezés);
- többéves teljesítmény-megállapodások osztályok és operatív ügynökségek között, amelyek a vezetői rugalmasságot felcserélték az eredmények magasabb hatékonyságára és számonkérhetőségére;
- a hatalom decentralizálása a munkáért felelős egységek irányába;
- köz- és magánszféra versenye a „piactesztelésen” keresztül; számonkérhetőség a fogyasztó felé a választás lehetőségének biztosításán keresztül, fogyasztói szolgáltatássztenderdeken keresztül és fogyasztói problémák orvoslásán keresztül.” (Osborne [2007], 1. old.)

A fenti idézet nemcsak Margaret Thatcher politikáját és állammal kapcsolatos elképzeléseit foglalja jól össze, hanem az angolszász országokban megvalósuló NPM-reformokat mozgató elveket is tartalmazza.

Habár az Új Jobboldal, a neoliberalizmus és az új közszolgálati menedzsment kapcsolatára számos szerző felhívta a figyelmet (Pollitt [1993]), az NPM elterjedése nem köthető egyetlen politikai irányzathoz. Ausztráliában Robert Hawke, az Ausztrál Munkás Párt jelöltjének 1983-as miniszterelnöki beiktatásával került a reform föderális szintre (Simms [2009]), míg az Egyesült Államokban Bill Clinton, demokrata párti elnök a Reinventing Government programmal kapcsolódott az irányzathoz. A hivatalos nevén National Performance Review, amelyet Gore alel-

²³ Angolul: Efficiency Unit

nők jegyzett, megvalósítása során sok területen jelentősebb reformokat hajtott végre, mint az inkább retorikailag aktív Ronald Reagan.²⁴

Az NPM-hez kapcsolódó tudományos irányzatnak, mind pedig a politikai mozgalomnak a fő célkitűzése a hagyományos közigazgatási adminisztráció átalakítása volt egy hatékonyabb, rugalmasabb és így eredményesebb működés érdekében. Osborne–Gaebler [1994] tíz olyan elvet fogalmazott meg, amelyek e célok megvalósulását támogatják: katalitikus kormányzat²⁵, közösségi tulajdonú kormányzat, versengő kormányzat, küldetésvezérelt kormányzat, eredményvezérelt kormányzat, fogyasztóorientált kormányzat, vállalkozó kormányzat, előrettekintő kormányzat, decentralizált kormányzat és piacorientált kormányzat. A szerzők számos példán keresztül mutatták be ezen elvek gyakorlati megvalósulását, illetve azt, hogy az általuk vizionált kormányzat miért eredményesebb és hatékonyabb a tradicionális kormányzati formánál. Fő üzenetük, hogy a kormányzatoknak alapvetően az irányítási funkciókra kell fókuszálniuk, a szolgáltatások biztosítását a piacokra, civil szervezetek csoportjaira érdemes bízniuk. Osborne és Gaebler a kormányzat és a többi érintett közötti hálózatos kapcsolat kiépítését javasolja, azt, hogy a közös problémákat együtt oldják meg. Véleményük szerint a kormányzat legyen piacbarát, innovatív és kreatív.

„A vállalkozó kormányzat hajlandó feladni a régi programokat és módszereket. A vállalkozó kormányzat innovatív, gazdag fantáziájú és kreatív. Vállalja a kockázatokat. [...] Együttműködik a magánszektorral. Megbízható üzleti érzéket tanúsít. Privatizál. Vállalkozásokat és nyereséges, jövedelmet termelő akciókat teremt. Piacorientált. A teljesítmény mérésére összpontosít. Jutalmazza az érdemeket.” (Osborne–Gaebler [1994], 36. old.)

Mascarenhas ([1993], 319. old.) szintén kiválóan foglalja össze a 80-as évek NPM-reformjainak jellemzőit:

„...céljuk a gazdaság köz- és magánszektora közötti kapcsolat megváltoztatása az állam szerepének lényeges felülvizsgálatával, és olyan alapvető értékek támogatásával, mint az egyéni és fogyasztói szabad választás joga, valamint a magánszektor szerepének erőteljesebb támogatása a gazdasági fejlődésben. Lényegében »az állam visszaszorítása« az alapvető cél, a dereguláció, a gazdasági liberalizáció és a privatizáció révén; (a cél – beszúrás tőlem: R. M.) az, hogy a magánszektor azon érték- és eszközrendszerét, amelyek a közszektor alapvető értékeivel összeházasíthatóak, a »new right« elveire alapozva ötvözzék egymással. Ez mindenekelőtt radikális elmozdulást jelent a közösségi szolgáltatások biztosításától, amelynek célja a közjólét

²⁴ Az Amerikai Egyesült Államok közigazgatási, közszolgáltatási reformjainak jó áttekintését adja: (Rockman–Thiam [2009]). A Clinton és Gore nevével fémjelzett Reinventing Government hatását Brudney–Hebert–Wright [1999] elemzi.

²⁵ A katalitikus kormányzat fogalma az állam szerepét katalizátorként értelmezi: nem végrehajtja a feladatokat, hanem helyett a problémák feltérképezésére, a döntéshozatalra és a megoldás irányítására fókuszál. Ehhez magán és közösségi erőforrásokat gyűjt és allokál. (Osborne–Gaebler [1994], 43–64. old.)

előmozdítása egy vállalkozói kultúra felé, amelynek alapja a hatékonyság és takarékoság.” (Mascarenhas [1993], 319. old.)

Az NPM támogatói szerint a piaci koordináció az esetek döntő többségében eredményesebb és hatékonyabb allokációra képes, mint a bürokratikus koordináció.

„Ennélfogva a koordináció többféleképpen is megvalósítható, hierarchikus, hálózatos és piaci alapon. [...] Az NPM-reformok legfőbb célja, de facto, hogy a koordináció piaci és a hálózatos formái – különösen a piaci formák – ahol csak lehet, helyettesítsék a hierarchikus koordinációt.” (Pollitt–Bouckaert [2004], 83–84. old.)²⁶

„... a kormányzatban a reform jelenlegi korszelleme az, hogy használjuk a piacot... Az alkalmazott feltételezés – úgy tűnik – az, hogy a legjobb vagy még inkább az egyetlen út, hogy jobb eredményeket érjünk el a közsféra szervezeteiben, ha valamilyenfajta piaci alapú mechanizmust veszünk át, amely felváltja a tradicionális bürokráciát.” (Peters [1996], 21. old.)

Bennett–Johnson ([1980], 392–93. old.) szerint

„... az empirikus eredmények kivétel nélkül azt mutatják, hogy ugyanazon szintű teljesítmény előállítható jelentősen alacsonyabb költségek mellett is, ha a magánszektor állítja elő a közsféra helyett. ... A magánszektor által nyújtott közszolgáltatások kiváló lehetőséget teremtenek az adócsökkentésre anélkül, hogy a szolgáltatásokat áldoznánk fel; a legjobb az összes lehetséges világ közül – legalábbis ebben az esetben –, ami elérhető.”

A fenti idézetek rávilágítanak az NPM azon axiomatikus kiindulópontjára, hogy az állami kiadások csökkentése és a közszolgáltatások színvonalának növelése a piaci koordináció és a verseny erősítésével valósítható meg. Az angolszász országokban az NPM-irányzat támogatói ezen elvont elveket kívánták a gyakorlatban is megvalósítani, azáltal, hogy a közsféra szervezeteiben a piaci koordináció erőteljesebb alkalmazását javasolták, mégpedig a magánszféra szereplői által alkalmazott menedzsmenttechnikák erőteljes felhasználásával. A piaci koordináció primátusának elfogadása, egyben a bürokratikus koordináció visszaszorításának igénye a közszolgáltatások területén azt jelzi, hogy az NPM közgazdaságtudományi alapjai egészen Hayekhez és Miseshez, azaz az új osztrák iskolához nyúlnak vissza, illetve az „Új Jobboldal meghatározó gondolkodóihoz” (Dunleavy [1986], 15. old), tehát a közösségi döntések elméletének képviselőihez, így többek között Buchananhhoz, Tullockhoz, Bettonhoz és Niskanenhez kapcsolódnak.²⁷

²⁶ Pollitt–Bouckaert ([2000], 93–94. old) szerint a piaci koordináció iránt leginkább elkötelezett országok: az Egyesült Királyság, Új-Zéland, Ausztrália és bizonyos esetekben Finnország és Svédország. Ezen országok csoportját nevezték a szerzők „piacosítóknak” (marketizers).

²⁷ Izgalmas elemzést olvashatunk Mises és Niskanen bürokráciaelméleteiről: Carnis [2009] cikkében. Az állami szektor működését magyarázó elméleteket, így a közösségi döntések elméletét is magyarul Gedeon ([2000], 85–111. old.) foglalja össze. Larbi [1999] és Grüning [2001] pedig kiváló áttekintést nyújtanak az NPM politikai gazdaságtani alapjairól. A közösségi döntések elméletének alapjait, illetve az elmélet kapcsolatát az NPM-hez és az ahhoz köthető privatizációs folyamatokhoz foglalja össze Dunleavy [1986] és Cuervo–Villalonga [2000].

Mielőtt azonban az NPM közgazdaságtudományi alapjait ismertetnénk, fontosnak tartjuk bemutatni, hogy az NPM a piaci koordináció primátusának hirdetése mellett további értékek mellett is elkötelezett, amelyek azonban szorosan összefüggnek a piaci koordinációval.

Vigoda ([2003], 1. old.) az *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* című lexikonban a következőket írja:

„Az NPM második premisszája a demokratikus nemzetek természetéből és értékeiből ered.”

Az NPM mint szemléletmód a liberális demokrácia értékrendszeréhez igazodik, ebből következően kizárólag ennek keretein belül alkalmazható.^{28,29} Célja az államapparátus méretének, növekedési ütemének és hatalmi befolyásának csökkentése, illetve az állampolgárok igényeinek maximális kielégítése. Ennek során az államapparátus működését a közjó szolgálatába kívánja állítani, míg a politikusokat az állampolgárok igényeinek maximális kielégítésére kívánja rábírní. Fontos látnunk ennek a politikai gazdaságtani alapját: a demokratikus politikai rendszer keretei között a domináns koordinációs mechanizmus mindig a piaci koordináció. Gedeon ([1992], 414. old.) Habár autoriter politikai berendezkedés mellett is fennmaradhat a pici koordináció dominanciája, a rendszer instabil lesz, mivel „a magángazdaság civil társadalmat szül”. (Gedeon [1992], 415. old.) A bürokratikus koordináció visszaszorítására így elsősorban a demokrácia keretei között van lehetőség.³⁰

Ennek alapján az NPM-irányzathoz tartozónak tekintjük azokat az eszközöket is, amelyek az állampolgári részvételt támogatják a döntéshozatalban, illetve a közszolgáltatások biztosításában. Így az NPM-irányzat szerves jellemzője a partnerség elve, amely elv mentén az állami feladatok ellátásába civil szervezeteket vonnak be, és amelynek hatására elmosódnak az állami, a nonprofit és a profitorientált szervezetek közötti határok. A fentiek alapján érthető, hogy miért tekinti Schedler-Proeller ([2002], 168. old.) a részvételt/partnerséget, illetve az ügyfél-orientációt az NPM-hez szervesen tartozó céloknak, illetve eszközöknek. Az NPM-reformok egyszerre erősítik, illetve feltételezik a liberális demokrácia és a működő

²⁸ Hayek ([1995], 326. old., idézi: Bayer [2003], 353. old.) szerint „A liberalizmus és a demokrácia, bár összeegyeztethető egymással, nem ugyanaz. Az előbbi a kormányzati hatalom mértéke foglalkoztatja, az utóbbit pedig az, hogy kinek a kezében van a hatalom. A különbség leginkább akkor látható, ha a velük ellentétes fogalmakat vesszük szemügyre: a liberalizmusnak a totalitarizmus az ellentéte, míg a demokráciának az autoritarizmus.”

²⁹ NPM-reformokat nem csak liberális demokráciákban próbáltak alkalmazni, de hosszabb távon totalitárius vagy autoriter körülmények között *mindig* kudarcot vallott. Ennek magyarázata az irányzat elméleti alapjaiban és így alapvető tulajdonságaiban keresendő.

³⁰ Gedeon ([1992], 411. old.) szerint „A demokrácia az a politikai pártok versenyét intézményesítő parlamentáris rendszer, amely legitimitációját e verseny procedurális eljárásaihoz köti.” Kornai ([1993], 382. old.) szerint „...totalitarizmus nem fér össze azzal az autonómiával, amit a magántulajdon jelent.” Itt érdemes felidézni, hogy Kornai ([1993], 469. old.) azt mondja: „Szoros affinitás van a magántulajdon és a piaci koordináció között.”, illetve szintén Kornai ([1993], 522. old.): „A kapitalizmus ugyancsak koherens rendszer, mert a magántulajdon és a piaci koordináció között affinitás van; ezek is szervesen összetartoznak, és kölcsönösen erősítik egymást.”

piacgazdaság meglétét a bevezető országban.³¹ A demokratikus értékek erősítése biztosítja, hogy a piaci koordináció megfelelően működjön az adott társadalmi rendszeren belül.

Az NPM-reformok a kitűzött célok elérése érdekében tehát aktivizálni kívánják az állampolgárokat³² (Schachter [1997], idézi: Box [1998], 37–38. old.). Box ([1998], 38. old.) felhívja a figyelmet, hogy az NPM-irányzat alkalmazása az állampolgárok aktív részvétele nélkül súlyos veszélyeket rejt magában:

„A gazdasági gondolkodás napjainkra jellemző expanziója és a szakértő szolgáltatásnyújtó (hivatásos közszolga) potenciális szétválasztása a fogyasztótól (állampolgár) valószínűleg az egyik legkomolyabb fenyegetés a közszolgálati értékekre nézve, amelyet az amerikaiak eddig tapasztaltak.”

A veszély forrása az, hogy a közigazgatásban dolgozók az állampolgárookra nem mint aktív, bevonandó szereplőkre tekintenek, hanem olyan passzív fogyasztóként, akiknek igényeit ilyen vagy olyan módon ki kell elégíteniük. Christensen–Lægreid ([2002], 284. old.) szerint:

„Az NPM hozzájárul a demokrácia egyén alapú interpretációjának megerősítéséhez, és csökkenti a társadalmilag központosítottat. [...] A fogyasztó szűkebb koncepciója kikezdte az állampolgárság szélesebb koncepcióját. [...] ...de ez több választási szabadságot adhat az embereknek és több lehetőséget a befolyásra...”

Box ([1998], 73-74. old.) háromféle állampolgári részvételt azonosít a passzív és az aktív állampolgári részvétel dimenziójában. A passzív oldal szélső esetei a potyautasok (freerider), akik nem vesznek részt aktívan a közösségi döntések meghozatalában; az aktív oldal szélső esetei az aktivisták (activist), akik számos közérdekű kérdésbe beleszólnak és ilyen ügyekkel foglalkozó szervezetek aktív tagjai. Céljuk a közügyek pozitív irányú, és hosszú távú befolyásolása. A köztes verziót jelentik Box szerint a „watchdog”-ok, akik csak bizonyos, számukra fontos ügyekhez szólnak hozzá.³³ Az NPM feladata annak biztosítása, hogy az állampolgároknak lehetősége legyen bekapcsolódni a közügyekről szóló döntések meghozatalába. Ehhez biztosítani kell számukra a szükséges információkat, átlát-

³¹ Az NPM irányzat szemléletmódját alapvetően a közösségi döntések elmélete határozza meg, amely autoriter rendszerben nem is értelmezhető feltételezésekkel él. Erről a későbbiekben még lesz szó.

³² Aktív állampolgárságon Box ([1998], 73. old.) alapján a következőket értjük: „Az aktív állampolgárság úgy definiálható, mint az emberek részvétele a közzféra döntéshozásának befolyásolásába, fellelkedve – legalábbis részben – a közérdekkel kapcsolatos törődéstől, és egy olyan koncepció, amelyet minden egyén másként definiálhat. Az aktív állampolgárok formálják a politika napirendjét; azon elmélkednek, hogy a kormányzatnak milyen célokat kellene követnie, és kiértékelik, hogy egy adott közszolgálati program mennyire működik most jól (1).”

³³ Box ([1998], 74. old.) érdekes összefüggésre világít rá: véleménye szerint a watchdog és a potyautas csoportba tartozó emberekre igaz (Tiebout [1956], 418. old.) mobilitási hipotézise. Ők lesznek azok, akik lábbal szavaznak, azaz az exitstratégiát választják akkor, ha egy adott település nem megfelelő jövedelem- és költségarányokat biztosít számukra.

hatóvá kell tenni a közigazgatás működését, kapcsolódási pontokat kell létrehozni, amelyeken keresztül részt vehetnek a közsféra folyamataiban.³⁴

A Christensen–Lægreid [2002] által felvetett veszélyek csak az állampolgárok aktivitásának fokozásával kerülhetőek el. Ennek érdekében az NPM-irányzat az állampolgárok számára nemcsak a kivonulás, de a tiltakozás stratégiáját is biztosítani kívánja.³⁵ A kivonulás stratégiáját használva, az állampolgár mint a közszolgáltatások fogyasztója azzal is képes befolyásolni a közjóság előállítóját, hogy mástól és / vagy máshol szerzi be az adott jószágot. Az NPM azon eszközei, amelyek a piaci koordináció használatát erősítik, alapvetően a kivonulás lehetőségét biztosítják az állampolgárok számára, hiszen a közszolgáltatási monopóliumok ellen hatnak. A kivonulás alapvetően közgazdasági szemléletmódot tükröz, míg a tiltakozás alapvetően politikai gondolkodásmódot. A részvétel / partnerség eszközrendszerének alkalmazásával az aktív állampolgári részvételt erősíthetjük, amely a tiltakozás lehetőségét biztosítja az állampolgárok számára, ezáltal hatékonyabban tudnak beleszólni a közügyekbe.

Összefoglalva a fenti gondolatmenetet, egyetértünk Vigoda–Golembiewski ([2001], 288. old.) meglátásával:

„A hosszú távú hatása és a folyamatossága a legfőbb előnye az ilyenfajta állampolgári részvételnek. Az állampolgárok részéről (akár mint egyének vagy kollektívan mint csoportok és szervezett intézmények) a különböző helyzetekben (állam, közösség vagy szervezet) tapasztalható egyre növekvő igény a közreműködésre, részvételre és önkéntességre olyan értékes erőforrások, amelyeket az új menedzseralizmusnak nem szabad figyelmen kívül hagyni.”

³⁴ Smith [1993], aki az eredményorientált teljesítményindikátorok szerepét vizsgálta a közszférában, szintén erőteljesen érvelt amellett, hogy az állampolgári aktív részvétel szükséges kiegészítője a teljesítményértékelési rendszereknek, amely rendszerek az NPM irányzat egyik legfontosabb alkotóelemei.

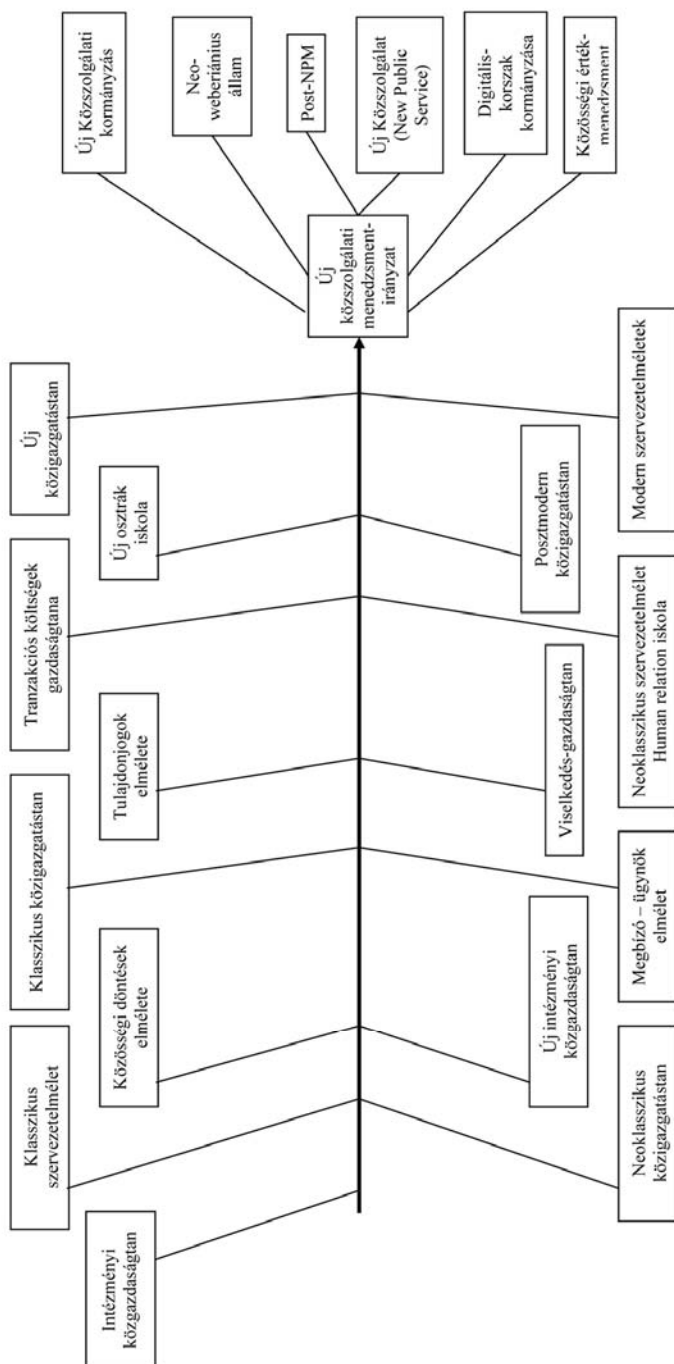
³⁵ A kivonulás és a tiltakozás fogalmait Albert O. Hirschman vezette be 1970-ben megjelent *Exit, voice and loyalty* című művében. (Hirschman [1995]) Magyarul Mike [2008] mutatja be Hirschman elméletét.

2. Az NPM közgazdaságtudományi gyökerei

A következőkben röviden áttekintjük az NPM-irányzat közgazdaságtudományi és menedzsment-tudományi előzményeit.³⁶ Nem célunk minden irányzatot bemutatni, csupán azokat a szellemi áramlatokat emeljük ki, amelyek témánk szempontjából relevánsak és jelentősebb hatást gyakoroltak az új közszolgálati menedzsmentre, így a weberi klasszikus közigazgatástant, a Waldo és Frederickson nevével fémjelzett új közigazgatástant, az új intézményi közgazdaságtant és ehhez az irányzathoz tartozó tranzakciós költségek gazdaságtanát, a megbízó–ügynök elméletet, valamint a közösségi döntések elméletét. Végezetül a Simon és March által jegyzett modern szervezetelméleteket ismertetjük röviden. Mivel a tanulmányunk az új intézményi közgazdaságtan (NIE) módszertanára épül, így ezt a közgazdaságtudományi irányzatot – elsősorban az informális és a formális intézmények szerepére fókuszálva – a felállított modell egyes blokkjainak ismertetése során részletesebben is bemutatjuk.

³⁶ Az NPM közgazdaságtudományi és menedzsmenttudományi előzményeiről lásd részletesebben: (Kieser [1995]), (Grüning [2001]), és a közösségi döntések elméletéről: (Müller [2003]).

1. ábra Az Új Közfoglálati Menedzsmentirányzat eredetének tudománytörténeti áttekintése



Forrás: Grüning [2001], Greve [2010] alapján saját szerkesztés

2.1 Klasszikus közigazgatástan

Az NPM-irányzat megkérdőjelezhetetlen alapja a klasszikus közigazgatástan, amelynek átfogó elméletét Max Weber alkotta meg. (Pollitt, C.–Thiel, van S.–Homburg, V. [2007], 3-5. old.), (Eliassen–Sitter [2008], 94-95. old.).

A bürokrácia ideáltipikus változatát Weber ([1987], 225–232. old.) jellemezte a *Gazdaság és társadalom* című művében. Számára a bürokratikus igazgatás egyet jelent a szakképzett és személyében szabad, racionális és elfogulatlan döntéseket hozó, minden külső befolyást elutasító, írásban pontosan lefektetett szabályok mentén cselekvő, hierarchikus struktúrába szerveződő, így kiegyensúlyozottan, stabilan, és ami a legfontosabb, eredményesen és hatékonyan dolgozó hivatalnokok csoportjával. A hivatalnokok pénzben kapott fizetésükért, amely kizárólag a hivatalban eltöltött szolgálati idejüktől és a hierarchiában betöltött szerepüktől függ, főállásban látják el feladataikat, szigorú és egységes hivatali fegyelem és ellenőrzés mellett. Kiválasztásuk előre lefektetett szabályok alapján történik, amely után szerződéses munkaviszonyban látják el feladataikat. E bürokratikus igazgatási csoport az alapja a modern államokra jellemző racionális uralomnak, amelynek jellemzői Weber ([1987], 226. old.) szerint a következők:

- „1. folyamatos, szabályokhoz kötött hivatali ügyvitel, melynek körét
2. az *illetékesség* (a hatáskör) vonja meg. Ez
 - a, a tevékenységek megosztása következtében elkülönülő, tárgyilag körülhatárolt feladatkört jelent,
 - b, a feladatok ellátásához *esetleg* szükséges parancsadási jogokkal, és
 - c, az adott esetben megengedett kényszerítő eszközöknek, valamint alkalmazásuk feltételeinek szigorú körülhatárolásával.

Az ilyen rendezetten működő hivatali gépezetet '*hatóságnak*' nevezzük.”

A hatóságok a racionális uralom esetén „a hivatali hierarchia elve” szerint rendeződnek, azaz minden hatóság rendelkezik egy ellenőrző, felügyelő szervvel, amelyhez panasszal és fellebbezéssel lehet fordulni. A hivatalokban kizárólag írásban, „ügyiratokon alapuló igazgatás elve” érvényesül. E bürokratikus uralom hozzájárul a társadalmon belüli szociális különbségek nivellálásához, hiszen a hivatalnokok személytelen formalizmusok alapján, „sine ira et studio”³⁷ hozzák meg döntéseiket. Weber ([1987], 230–231. old.) az ezekkel a jellemzőkkel bíró bürokratikus igazgatási rendszerről a következőket állítja:

„Minden tapasztalat arra vall, hogy a tisztán bürokratikus igazgatás – tehát az írásos ügyvitelen és egyszemélyi vezetésen alapuló, monokratikus-bürokratikus igazgatás – pontosság, állandóság, fegyelem, szilárdság és megbízhatóság tekintetében – tehát a tekintetben, hogy mind az úr, mind az érdekeltek számára kiszámítható – továbbá a tevékenység intenzív és extenzív

³⁷ Sine ira et studio – harag és részrehajlás nélkül (Tacitus). Weber ([1987], 232. old.) „'szeretet' és 'lelkessedés' nélkül” kifejezést használja.

mivolta, valamint a mindenféle feladatra való egyetemes alkalmazhatóság tekintetében tisztán *technikai* szempontból a lehető legnagyobb tökélyre fejleszthető, vagyis – amit mindez jelent – a formálisan *legracionalisabb* válfaja az uralom gyakorlásának. [...] A bürokratikus igazgatás *tudás* alapján gyakorolt uralmat jelent, ebben rejlik alapvetően racionális jellege.” (Weber [1987], 230–231. old.)

Weber sokoldalú megközelítése hozzájárult, hogy a közigazgatástan multidiszciplináris tudománnyá váljon, hiszen az általa megalkotott elméletet számos tudományterület képviselői elemezték, továbbgondolták. A közigazgatástan (public administration) legelső képviselői között így megtaláljuk a közgazdaságtan, a szociológia, a jogtudomány és a politológia képviselőit is. Weber bürokráciaelméletét sokan normatív szöveggént olvasták, sőt oktatták (Hall [1963]), amely hozzájárult az Egyesült Államokban az állami szervezetek bürokratikus, merev szervezeti struktúrájának a kialakulásához. Ez azonban nem Weber hibája – erre Hall [1963] is felhívja a figyelmet az előbb hivatkozott cikkében –, hiszen ő a bürokrácia ideáltipikus változatát írja le, elméleti következtetésekből levezetve.

2.2 Új közigazgatástan

A klasszikus közigazgatástan radikális átalakítását javasolta az „új közigazgatástan” mozgalom.³⁸ E tudományos irányzat döntően a közigazgatással foglalkozó fiatal kutatók radikális válasza volt az 1960-as évek forrongó Amerika társadalmának problémáira, így a növekvő szegénységre, a diszkriminációra és a vietnami háborúra.³⁹ Az addig feltett kérdések helyett ők a társadalmi igazságtalanságok leküzdését kívánták a közigazgatás zászlajára tűzni.

„...a hagyományos és klasszikus közigazgatás a következő kérdésekre kíván választ adni: (1) Hogyan tudunk több vagy jobb szolgáltatást nyújtani a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásával (hatékonyság)?, vagy (2) Hogyan tudjuk úgy a jelenlegi szolgáltatási szintet fenntartani, hogy kevesebb pénzt költünk (gazdaságosság)? Az Új Közigazgatástan a következő kérdést teszi ezekhez hozzá: Előmozdítja-e a társadalmi igazságosságot a nyújtott szolgáltatás? Attól, hogy egy adott szolgáltatás jól szervezett, így hatékony és gazdaságos, még megválaszolatlanok maradnak a kérdések: Ki számára sikeres (egy adott szolgáltatás ellátása – beszúrás tőlem: R. M.)? Kinek hatékony? Kinek gazdaságos? A közigazgatástan tradicionálisan egy kényelmes

³⁸ Zupkó ([2001], 22. old.) Új Közszektor Adminisztrációnak fordítja a New Public Administration kifejezést. Az új közigazgatástan-mozgalomról (New Public Administration) magyarul lásd részletebben: (Gulyás–Jenei [1998], 104–117. old.)

³⁹ Waldo ([1968], 362–368. old.) többek között a következő okokra vezeti vissza az új közigazgatástan iránt megnyilvánuló igényét: 1. tudományos és technológiai forradalom, 2. erőszak terjedése és az erőszakellenesség terjedése, 3. faji megkülönböztetés, 4. a generációs szakadék miatti konfliktusok kiéleződése, 5. városi lakosság drasztikus növekedése, 6. bűnözés növekedése, 7. társadalmi és morális értékek forradalmi változása.

feltételezéssel él: a köznek.” (Frederickson [1980], idézi: Frederickson [1996], 265. old.)

Állításuk szerint minden eddigi közigazgatási reformirányzat valójában a status quo fenntartására törekedett, amely elfogadhatatlan egyenlőtlenségekhez vezetett a társadalmon belül. Elméletük kiindulópontja, hogy a társadalmi változások folyamatosan újabb és újabb kihívások elé állították a közigazgatást, amely az adott működésének inkrementális reformjával kívánt ezekre választ adni. Az új közigazgatásban hívei szerint a kihívásokra adott válaszok alkalmatlannak bizonyultak a problémák kezelésére, mert a hibás működés hatékonyságának javítása nem vezetett eredményesebb működéshez. A fő eltérést a fiatal kutatók, így Frederickson és Waldo, szemléletmódja és az eddig követett irányzat képviselőinek szemléletmódja között tapasztaljuk: amíg eddig a változásokat rövid távú és átmeneti eseménynek tartották a kutatók, amely után az adott rendszer visszatér az eredeti egyensúlyához, addig az új közigazgatásban a változást a folyamatok állandó tulajdonságának tekinti. A változás dinamizáló hatása pozitív tulajdonság, amelyet érdemes kihasználni az új közigazgatásban képviselői szerint.

A változás központi szerepe határozta meg az irányzat hozzáállását a preferált szervezeti struktúrához is. A bürokratikus szervezeteket stabilnak tekintették, amelyek a dinamikusan változó politikai és szociális környezethez nem képesek megfelelően alkalmazkodni, így merevségük veszélyezteti a szervezeti működésének eredményességét. Ebből kifolyólag alapvetően elvetették a tradicionális, weberiánus bürokratikus modellt, amely azonban nem jelenti, hogy olyan radikális piaci megoldásokban gondolkodtak, mint amelyek az NPM-reformok keretében az angolszász országokban megvalósultak.

Az új közigazgatásban szemlélete jelentősen különbözik az NPM angolszász verziójától, amely a piaci koordinációt és a piaci versenyt helyezi előtérbe. Az új közigazgatásban nagyobb szerepet szán az erős, közösségéért dolgozó polgároknak, akik a közösség jólétéért hoznak döntéseket.⁴⁰ Az NPM eszköztára az életciklusa során színesedett, és a piaci koordinációt támogató megoldások mellett a lakosság és egyéb érintettek a közigazgatási folyamatokba történő részvételét erősítő technikákkal bővült. Pollitt–Bouckaert ([2000], 93. old.) ezen okokból hozták létre a modernizátor (modernizers) országok csoportján belül a menedzsment-korszerűsítők (managerial modernization) és részvételen alapuló korszerűsítők (participatory modernization) csoportját. Az érintettek bevonására építő reformokat választók csoportjába azokat az országokat sorolják, amelyek döntően a lakosság és a civil szféra bevonására fókuszálnak a közigazgatási reformjaik során és ehhez választanak NPM-technikákat.

⁴⁰ Ne feledjük, hogy az NPM is erőteljesen épít a polgárok aktív részvételére! Erről a későbbiekben még lesz szó, most csak annyit jelünk, hogy az NPM egyik alapvető célja a polgárok és civil szerveződések partneri bevonása a közügyekbe. Erre számos eszközt javasol, többek között az információs forradalom eszközeinek alkalmazását, a kisközösségek erősítését, de bizonyos szempontból ide sorolhatjuk a decentralizáció strukturális folyamatait is. (Schedler–Proeller [2002]).

„Az új közigazgatástan inkább fókuszál az emberközpontú és demokratikus közigazgatásra, inkább törődik az intézmények építésével és szakmai kompetenciákkal, valamint közvetlenül a politika ügyeivel és az igazságosság, valamint a méltányosság kérdésével – nagyjából a társadalmi igazságosság címkéje alatt.” (Frederickson [1996], 269. old.)

Ezzel szemben az NPM angolszász verziójában a polgárok racionális, önérték-követő individualista döntéshozókként írhatók le⁴¹. Frederickson ([1996], 265. old.) szerint az Osborne–Gaebler [1994] nevével jegyzett „reinventing government” irányzat, amely sok tekintetben az NPM-mozgalommal azonosnak tekinthető, a következőképpen jellemezhető:

„Az egyéni megelégedettség értékeit fontosabbnak tartja, mint a közösségi, demokratikus megegyezés elérésének értékét.” (Frederickson [1996], 265. old.)

A fenti vélemény azonban jelentősen leegyszerűsíti és így eltorzítja az NPM sokszínűségét, hiszen – ahogy ezt már fentebb említettük – az egyes skandináv államokban megvalósuló NPM-reformok alapvető célja az állampolgárok aktív részvételének erősítése a közösségi döntések meghozatalában, illetve a közszolgáltatások biztosításában. A bevonáson alapuló modernizálást választó országokban a megvalósuló reformok szemléletmódja és emberképe jóval közelebb áll az új közigazgatástan személetéhez, mint az angolszász országok valóban erőteljesebben piaci és individualista célkitűzései. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az NPM szemléletmódja szorosan kapcsolódna az új közigazgatástan-mozgalom világlátásához, sőt véleményünk szerint paradigmatis különbség áll fenn a két irányzat között. Ennek legfőbb oka, hogy amíg az új közigazgatástan az általa követett célok közül a méltányosság és az igazságosság értékeit teszi az első helyre, addig az NPM az eredményesség és a hatékonyság fogalmaival ragadja meg a céljait és a méltányosságról mélyen hallgat.⁴²

Az eszmék és így a célok különbözősége ellenére azonban még egyszer rá szeretnénk mutatni arra, hogy a skandináv országokban végrehajtott NPM-irányzat és az új közigazgatástan-mozgalom esetében a javasolt eszközök és módszerek között egyértelmű átfedés figyelhető meg.

A két irányzat kapcsolatáról – a megvalósuló NPM-reformok sokrétősége miatt – megoszlanak a vélemények. Frederickson az új közigazgatástan-mozgalmat az NPM-mozgalom előhírnökének tekinti, míg Hood [1995] és Grüning [2001] szerint az új közigazgatástan nem játszott jelentős szerepet a menedzsmenttanok formálásában. A valóság valahol a két szélsőséges álláspont között helyezkedik el: az NPM korai, angolszász verziója valóban kevesebb hasonlóságot mutat az új közigazgatástan-mozgalommal, mint az NPM későbbi, elsősorban a skandináv országok NPM gya-

⁴¹ Ez az emberkép hasonlít a neoklasszikus közgazdaságtan által használt *homo oeconomicus* emberképéhez, amelyet többek között Alter [1982] is jellemez cikkében. A neoklasszikus közgazdaságtan és az NPM emberképe azonban nem azonos. A különbség Simon döntésméleti hozzájárulásainak köszönhető. Simon elméleteit következőkben ismertetjük.

⁴² Tanulmány szól arról, hogy az NPM számos gyakorlati megvalósulása a méltányosság ellen hatott. (Terry [1998]), (Diefenbach [2009]). Arellano-Gault [2010] cikke részletesebben is elemzi az NPM-mozgalom és a méltányosság kapcsolatát.

korlatára jellemző, a közszféra döntéshozatali folyamataiba a lakosság aktív részvételét támogató verziója. Az NPM-irányzat a legerősebb szálakkal az új intézményi közgazdaságtanhoz kötődik, így most áttérünk ennek bemutatására.

2.3 Az új intézményi közgazdaságtan⁴³

Az új intézményi közgazdaságtan legismertebb kutatói, így többek között Ronald Coase, Douglass North, Harold Demsetz, Oliver E. Williamson és Mancur Olson a gazdaság azon intézményeire koncentráltak, amelyek az egyes országok és vállalatok hatékonyságát leginkább befolyásolják. Így kerültek a kutatásaik homlokterébe a tranzakciós költségek, a tulajdonjogok, a közösségi döntések, az evolúciós gazdaságtan, a szerződések gazdaságtana, a megbízó-ügynök elmélet vagy az új intézményi gazdaságtörténet. (Richter [2005], 163. old.)

Ezen elméleteket Grüning [2001] az NPM meghatározó közgazdaságtani alapjainak tekinti. Richter ([2005], 167. old.), ahogy ezt az 1. számú táblázatban látjuk, áttekinti, hogy mely szerzők mely kutatási területeket tekintenek az új intézményi közgazdaságtan részének.

1. táblázat Az új intézményi közgazdaságtan részterületei

	Furubotn & Richter (1984)	Langlois (1986)	Nabli & Nugent (1989)	Hariss, et. al. (1995)	Drobak & Nye (1997)	Clague (1997)
Tranzakciós költségek gazdaságtana	X	X	X	X*	X	X
Tulajdonjogok elmélete	X	X	X	X*	X	X
Evolúciós gazdaságtan Evolutionary economics	X**	X				
Közösségi döntések és politikai gazdaságtan				X	X	
Szerződések elmélete			X			X
Új intézményi gazdaságtörténet NIE approach to history				X	X	
Modern osztrák gazdaságtan		X				
Alkotmányos választás elmélete Constitutional choice	X					
Közösségi cselekvés Collective action			X			X

Megjegyzés: * A tranzakciós költségek gazdaságtana és a tulajdonjogok elmélete implicit jelenik meg, Coase (1937, 1960) és North (1993) műveire hivatkozva.

** Furubotn és Richter ezt a területet következő hétkötetes művükből már kihagyták.

Forrás: Richter ([2005], 167. old.)

⁴³ A tanulmány új intézményi iskolát bemutató részénél nagymértékben támaszkodunk Rosta [2007] fejezetére.

A jelen alfejezetben a tranzakciós költségek gazdaságtanát és az ügynök-megbízó elméletet és közösségi döntések gazdaságtanát kívánjuk bemutatni, mint az NPM szempontjából kiemelkedő befolyással rendelkező elméleteket. Mielőtt azonban ezekre rátérnénk, összehasonlítjuk a neoklasszikus közgazdaságtant, a régi intézményi közgazdaságtant és az új intézményi közgazdaságtant. E fejezet célja, hogy elhelyezzük az intézményi közgazdaságtant, illetve az ehhez az irányzathoz tartozó elméleteket a közgazdasági irányzatok között.

Az amerikai vagy eredeti (régi) intézményi közgazdaságtan⁴⁴ megalapítói Thorstein Veblen és John R. Commons⁴⁵, akik a gazdasági folyamatok intézményi meghatározottsága mellett érveltek. Az eredeti intézményi közgazdaságtan paradigmaváltást jelent a hagyományos közgazdaságtannal szemben, tudniillik figyelmét nem a szűkösség melletti erőforrás-elosztásra és -választásra fordítja, hanem a gazdaságot, mint intézményi folyamatot vizsgálja, amely a társadalom számára értéket teremt. A gazdaságot meghatározó intézményeken Veblen olyan, a társadalmi interakciókat meghatározó szokásokat ért, amelyek azáltal, hogy a társadalom tagjai között általánosan elfogadottak, megkérdőjelezhetetlenek az egyes egyének számára. Commons ([1934], 73.old.) az intézményeket úgy definiálja, mint az egyéni cselekedeteket meghatározó, azokat irányító közösségi döntéseket. Ez azt jelenti, hogy míg egy személy nem képes önállóan intézmények létrehozására, addig az intézmények folyamatosan szabályozzák és irányítják a társadalom minden egyes tagjának tevékenységét.⁴⁶ A régi intézményi közgazdaságtan emberképe közelebb áll a homo sociologicushoz, mint a homo oeconomicushoz. (Szabó [2003]). Az intézményi meghatározottságból következik, hogy a gazdasági szereplők preferenciái nem előre meghatározottak, hanem az intézményi környezet változásához alkalmazkodnak.

A régi intézményi közgazdaságtan és az új intézményi közgazdaságtan közötti főbb különbség, hogy míg az eredeti intézményi közgazdaságtan alapvetően elutasítja a neoklasszikus közgazdaságtan alapelveit, figyelmét döntően az intézményekre fókuszálja, addig az új intézményi közgazdaságtan nem veti el a neoklasszikus közgazdaságtan axiómáit és emberképét, hanem kitágítja annak látókörét, figyelembe véve a gazdasági cselekvéseket meghatározó intézményi keretet. Emellett az új intézményi közgazdaságtan elméleti keretrendszer megalkotására törekszik, célja, hogy kuhni értelemben is önálló paradigmát alkosson, míg az eredeti

⁴⁴ Az eredeti intézményi közgazdaságtan előfutárai között meg kell említeni a német történelmi iskolát, a marxizmust, illetve a darwinizmust is. (Hodgson [2004], 7. old.) Az eredeti intézményi közgazdaságtan bemutatása során Stanfield [1999], Commons [1934] és Hodgson [2004] műveire támaszkodunk.

⁴⁵ Commons és így az eredeti intézményi közgazdaságtan kapcsolata az új közszolgálati menedzsmenthez még nincs feldolgozva. A jelen tanulmány szerzője szerint ez a feltáratlan terület még számos érdekes felfedeznivalót rejt magában. Mordecai [2008] könyvében részletesen elemzi a Milwaukee „Bureau of Efficiency” működését, amelynek J. R. Commons volt a vezetője. Commons számos, az NPM irányzat által a későbbiekben ismételt felfedezett eszközt használt a város gazdálkodásának eredményességének fokozására. Az NPM irányzat jobb megértése érdekében a jövőben mindenképpen érdemes az eredeti intézményi közgazdaságtan és az NPM kapcsolatát feltárni.

⁴⁶ Commons hozzájárulásáról a közgazdaságtudományokhoz lásd: (Parsons [1985]).

intézményi közgazdaságtan hívei szeme előtt ez a cél nem lebegett. Továbbá jelentős különbség, hogy az új intézményi közgazdaságtan önálló terminológia megalkotására törekszik, amely nélkül egy elméleti keretrendszer nem hozható létre, illetve kifinomult és a közgazdászok között egyre inkább elfogadott módszertant használva kíván megoldási javaslatokat adni a jövőre nézve. Ezekkel a tulajdonságokkal az intézményi közgazdaságtan korábbi irányzata nem rendelkezik.⁴⁷ (Szabó [2003]).

A régi intézményi közgazdaságtan bemutatása után ismertetjük azokat a pontokat, ahol az új intézményi közgazdaságtan újat hozott a neoklasszikus közgazdaságtanhoz képest. North ([1995], 17. old.) és Williamson [1985] hangsúlyozza, hogy az új intézményi közgazdaságtan nem utasítja el a neoklasszikus közgazdaságtan alapelveit, hanem bizonyos axiómáinak módosításával épít azokra. Az új intézményi közgazdaságtan a szűkösség elvét és ebből következően a verseny, valamint a választás szükségességét, sőt a neoklasszikus árméletet is elfogadja. Elutasítja azonban, hogy az emberek célracionálisan viselkednének (North [1993], 1. old.). Simon ([1986], 210. old.) szerint egy tökéletesen racionális világban, ahol az egyének minden helyzetben képesek objektív, előre meghatározott szempontok és értékek alapján rangsorolni és döntéseket hozni, nincs szükség a társadalmi interakciókat megkönnyítő intézményekre.

A következő táblázat összefoglalja az új intézményi közgazdaságtan és a neoklasszikus közgazdaságtan főbb tulajdonságait.

⁴⁷ Az eredeti intézményi közgazdaságtant az elmúlt években újra felfedezte a tudományos közösség, többek között Geoffrey M. Hodgson munkásságának köszönhetően.

2. táblázat Az új intézményi közgazdaságtan és a neoklasszikus közgazdaságtan összehasonlítása

	Új intézményi közgazdaságtan	Neoklasszikus közgazdaságtan
Kiinduló feltételezései	<ul style="list-style-type: none"> • korlátozott racionalitás • opportunizmus • bizonytalanság 	<ul style="list-style-type: none"> • tökéletes racionalitás • tökéletes informáltság • aktorok preferencia-rendszere teljes, reflexív és tranzitív
Jellemzői	<ul style="list-style-type: none"> • alacsonyabb absztrakciós szint • dinamikus elemzés • sokoldalú megközelítés (interdiszciplináris) • történelmi kontextusba ágyazottan 	<ul style="list-style-type: none"> • magasabb absztrakciós szint • statikus elemzés • egysíkú megközelítés (kizárólag a közgazdaságtudományokra támaszkodik) • történelmi kontextustól eltekint
Mit vizsgál?	<p>Gazdasági rendszerek és intézmények vizsgálata</p> <p>Például:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tranzakciós költségek • tulajdonjogok • közösségi döntések • szervezetek • evolúciós gazdaságtan • gazdasági szerződések tana • új intézményi gazdaságtörténet 	<p>A háztartások, a vállalatok, a külföldi szereplők és az állam szerepére fókuszál a gazdaság egyensúlyi helyzetének kialakulásában az összes részpiacon (áru-, pénz-, termelési tényezők és munkaerőpiac)</p> <p>Például:</p> <ul style="list-style-type: none"> • szűkösség melletti erőforrás-elosztás • foglalkoztatottság és reálbér kapcsolata • a pénz semleges szerepe mellett az infláció vizsgálata
Célja	<ul style="list-style-type: none"> • A gazdasági rendszerek működőképességének vizsgálata • A gazdasági rendszerek fejlődőképességének vizsgálata • A gazdasági rendszerek hatékonyságának vizsgálata 	<ul style="list-style-type: none"> • A termelés – elosztás – csere – fogyasztás körfolyamatának jobb megértése • Gazdasági törvényszerűségek felkutatása • Optimális megoldás kiválasztása
Módszertana	<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitatív, intézményi elemzés • leíró jellegű 	<ul style="list-style-type: none"> • Kvantitatív, ökonometriai módszerek • előíró jellegű

Forrás: Dr. Szabó Katalin előadása alapján, saját szerkesztés

A következőkben az új intézményi közgazdaságtan azon szellemi áramlatait mutatjuk be, amelyek leginkább hatással voltak az NPM-irányzatra. Ezen elméletek egyértelműen befolyásolják nemcsak az NPM-irányzat szemléletmódját, de a javasolt reformok valós megvalósulási formáit is.

2.3.1 Tranzakciós költségek gazdaságtana

A tranzakciós költségek gazdaságtana egy bizonytalan és információhiányos világban segít abban, hogy eldöntsük, mely tevékenységeket végezzünk hierarchikus szervezeti keretek között, és mely tevékenységeket bizzunk a piacra. Egyetértünk Richter [2005] azon megállapításával, hogy a Williamson által részletesen kifejtett tranzakciós költségek gazdaságtana szorosan köthető a szerződések gazdaságtanához.⁴⁸

„[A tranzakciós költségek közgazdaságtana – beszúrás tőlem: R. M.] bizonytalanság és aszimmetrikus információ feltételei melletti szerződések elmélete, ahol a jog általi és a felek közötti önkéntes végrehajtása kiegészítik egymást.” (Richter [2005], 175. old.)

Az új intézményi közgazdaságtan részeként a tranzakciós költségek gazdaságtana is épít a neoklasszikus közgazdaságtanra, azonban néhány axiómája kitágítja annak látóterét:

„Összehasonlítva a gazdasági szervezetek tanulmányozására kialakított más módszerekkel, a tranzakciós költségek közgazdaságtana (1) sokkal inkább mikroanalitikus, (2) tudatosabb a viselkedési feltevésekkel kapcsolatban, (3) bevezeti és kifejleszti a tőkespecifikusság gazdasági funkcióját, (4) jobban támaszkodik az összehasonlító intézményi elemzésre, (5) inkább úgy tekint az üzleti vállalkozásra, mint egy irányítási struktúrára, semmint egy termelési funkcióra, és (6) nagyobb hangsúlyt fektet a szerződések utáni intézményekre, különös hangsúlyt helyezve a magán [felek közötti – beszúrás tőlem: R. M.] rendelkezésekre (összehasonlítva a bíróság általi rendelkezésekkel).” (Williamson [1985], 17–18. old.)

Az alapkérdés az, hogy milyen szempontok figyelembevételével döntsünk arról, hogy egy tevékenységet házon belül végezzünk, vagy a piacról szerezzük be. A döntés során Williamson szerint figyelembe kell vennünk a tranzakciós költségeket. A tranzakciós költségek fogalmának magyarázatakor megkülönböztetjük az ex ante és az ex post tranzakciós költségeket.

„Az ex ante és az ex post típusú tranzakciós költségeket praktikusán szétválaszthatjuk. Az előbbieket a tervezet elkészítésének, a tárgyalásnak, a garanciák beépítésének költségei. [...] A szerződéskötés ex post költségei különböző formákat ölthetnek. Ezek közé tartoznak (1) a hibás alkalmazkodási költségek, amelyek akkor állnak elő, amikor a tranzakciók elválnak a Masahiko

⁴⁸ „A tranzakciós költségek közgazdaságtana a gazdasági szervezetek problémáját szerződések problémájaként veti fel.” (Williamson [1985], 20. old.)

Aoki terminológiája szerinti »elmozduló szerződési görbétől« [a hatékony szerződési állapotot leíró görbétől – beszúrás tőlem: R. M.] (1983), (2) az alkuköltségek, amelyek akkor állnak elő, ha kétoldali erőfeszítést tesznek az ex post eltolódások korrekciójára, (3) a kialakítási és működtetési költségek, amelyek azokhoz az irányítási struktúrákhoz (gyakran ezek nem a bíróságok) tartoznak, amelyekhez a vitáikkal kapcsolatban fordulnak a felek, és (4) az eredményesen fenntartott elköteleződés kapcsolati költségei.” (Williamson [1985], 20–21. old.)

Egy bizonyos eszköz előállításáról szóló döntés során figyelembe kell vennünk a tranzakciós költségek nagyságát, amelynek mértékét jelentősen befolyásolja az adott eszköz specifikussága. Minél inkább egyedi, máshol nem használható eszközről van szó, annál inkább növekszik a piaci beszerzéshez kapcsolódó tranzakciós költsége, hiszen nő a kiszolgáltatottságunk a partnerünkkel szemben. Amennyiben nem a piacon szerzünk be valamit, hanem saját magunk gyártjuk le, úgy ezzel a döntésünkkel a piaci koordináció helyett a hierarchikus / bürokratikus koordinációt részesítjük előnyben, csökkentve a kiszolgáltatottságunkat a piaci szereplőktől. A specifikus beruházások elkötelezetté tesznek, növelve a váltás költségeit, hiszen ezen beruházások során megszerzett eszközök másra nem használhatóak, azaz a beléjük fektetett erőforrások elsüllyedt költségekké válnak.⁴⁹

Az NPM erőteljesen épít a tranzakciós költségek gazdaságtanára. Amikor egy közigazgatási, közszolgáltató szervezet arról dönt, hogy valamilyen tevékenységét kiszervezi, amikor egy kormányzat arról dönt, hogy az állam egy adott tevékenységét a piacra bízza, valójában a tranzakciós költségek gazdaságtana alapján cselekszik. Boston ([2011], 20–21. old.) az NPM következő feltételezéseit és elveit köti a tranzakciós költségek gazdaságtanához:

- a hatáskörök és feladatkörök megosztása / decentralizációja, egybekötve a menedzseri ellenőrzés és elszámoltathatóság megerősítésével, így a beszámoltatási és monitoring rendszer kiépítésével.
- Az egységes, klasszikus bürokrácia (pl.: minisztériumi főosztályok) helyett az autonóm, fókuszált bürokrácia (pl.: ügynökségek) preferálása. (A tranzakciós költségek gazdaságtana alapján bizonyos tevékenységek esetében éppen az ellenkezője javasolt; kisebb tranzakciós költséggel jár egy tevékenység minisztériumi megvalósítása.)
- Az állami tulajdon helyett a magántulajdon preferálása, így a privatizáció és a vállalati formák támogatása. (Amikor a piaci tranzakció költségei alacsonyabbak, mint az állami feladatellátásból adódó költségek.)
- A klasszikus szerződéses viszonyok előnyben részesítése, amelyek rövid távúak és részletesen specifikáltak. (Bizonyos esetekben a tranzakciós költségek gazdaságtana éppen az ellenkezőjét javasolja.)

⁴⁹ Amikor eszközökről beszélünk, ne csak tárgyi eszközöket értsünk alatta, hanem minden erőforrást, amely a rendelkezésünkre áll: tárgyakat, személyeket, információt stb.

- A kiszervezés és kiszereződés előnyben részesítése a házon belüli megvalósítással szemben. (A tranzakciós költségek gazdaságtana elsősorban azokat a kritériumokat kívánja lefektetni, amelyek alapján a döntést meghozhatjuk.)
- A verseny támogatása a beszerzés során. Több beszerzési forrás bevonását részesíti előnyben. (A tranzakciós költségek gazdaságtana ebben az esetben is elsősorban azokat a kritériumokat kívánja lefektetni, amelyek alapján a döntést meghozhatjuk.)

A tranzakciós költségek gazdaságtana egyik fenti esetben sem tesz normatív megállapításokat, nem támogatja minden körülmények között az egyik, vagy a másik megoldást, hanem kontextustól függően tesz javaslatot, azaz jól illeszkedik a kontingencia elméletéhez. A környezet alapos elemzése és a környezeti tényezők figyelembevétele a döntés során különösen fontos az állami szolgáltatások esetében, hiszen a közsféra környezete bonyolultabb a piaci vállalkozások környezeténél, elsősorban az érintettek magas száma miatt.

A tranzakciós költségek gazdaságtanának gyakorlati hasznát akkor érezzük igazán, amikor a szervezeti határokról és a szervezeti struktúráról kívánunk döntést hozni. Nem kizárólag a két szélső koordinációs mechanizmus közül választhatunk, hanem a bürokratikus és a piaci koordináció mellett számos egyéb alternatíva is a rendelkezésünkre áll, így például a hálózatos koordináció is egyre inkább elterjed, amely vegyíti a két tipikus koordinációs mechanizmus tulajdonságait.

A közszolgáltatás előállításáról meghozott döntések esetében ott javasolható leginkább piaci beszerzés, ahol alacsonyak a tranzakciós költségek, azaz a piaci viszonyok megfelelőek: alacsonyak a belépési korlátok, sokszereplős piacról van szó. Ennek alapján evidensnek tűnik, hogy az állami szektorban gyakori a piaci koordináció alkalmazása a takarítás, a mosatás, a karbantartás, az étkeztetés feladatainak ellátása során, mivel e szolgáltatások nem tartoznak az állami feladatok magjához, nem szükséges specifikus beruházásokat végrehajtani miattuk és a piacok sem monopolisztikusak. Ezzel szemben a rendőrségi, oktatási vagy adóbehajtási feladatok már olyan feladatok, amelyek külső partnerrel történő ellátása jelentős tranzakciós költséggel járna, így a házon belüli, bürokratikus koordinációval történő elvégzésük hatékonyabb.

„A belső szervezeteknek gyakran vannak olyan vonzó tulajdonságai amelyek hozzájárulnak, hogy a felek rugalmasan és megfelelő időközönként kezeljék a bizonytalanságot / komplexitást, mindezt anélkül, hogy elszenvednék az opportunizmusból fakadó kockázatokat, amelyek a piaci szerződésekből következhetnek.” (Williamson [1975], 25. old., idézi Boston [2011], 29. old.)

Összefoglalóan Boston ([2011], 30. old.) alapján azt mondhatjuk, hogy a tranzakciós költségek gazdaságtana három módon járult hozzá az NPM elméletének megalapozásához. Egyrészt elméleti keretet biztosított a közszolgáltatások előállításának alternatív megoldásaihoz. Másrészt hozzájárult ahhoz, hogy a meglévő szerződéses kapcsolatokat (állami szervezetek között, állami és nonprofit, illetve állami és forprofit szervezetek között) áttekintsék és specializálják (pl.: szolgáltatás-szint szerződéssel) és megvalósulásukat ellenőrizték. A tranzakciós költségek

gazdaságtana a politikai döntéshozók és a hivatalnokok közötti kapcsolatokat is befolyásolja a közöttük lévő explicit vagy implicit szerződéses viszony jobb megértésével, amely egyértelműbb viszonyokat teremtett, növelve mind a két fél elszámoltathatóságát. A tranzakciós költségek gazdaságtana így áttételesen az egy-célú szervezetek (single-purpose organization) elterjedéséhez is hozzájárult. Végezetül, a tranzakciós költségek gazdaságtana azáltal, hogy nem normatív megközelítést használ, hozzájárult az NPM határainak kijelöléséhez: elméleti keretrendszert biztosított ahhoz, hogy mely esetekben nem érdemes a piaci koordinációra támaszkodni a közszolgáltatások biztosítása során.

2.3.2 *Ügynök-megbízó elmélet*

Az ügynök-megbízó elméletet az alábbi idézet jól szemlélteti:

„Egy napon Teng Hsziao-ping úgy döntött, hogy fiával meglátogatja Maót. 'Hívj engem nagy-nagybácsinak' – ajánlotta Mao szívélyesen. 'Ó, ezt biztosan nem tudnám, Mao elnök' – válaszolta a megilletődött gyerek. 'Miért nem ad neki egy almát?' – javasolta Teng. Ahogy ezt Mao megtette, a fiú boldogan csiripelte: 'Ó, köszönöm, nagy-nagybácsi!' 'Látja?' – mondta Teng – 'Mit el nem lehet érni az ösztönzéssel?'” (Capitalism in the mindkind, Time, 1984. 04. 30., 62. old., idézi: Eisenhardt [1989], 57. old.)

A fenti idézettel arra kívántunk rávilágítani, hogy az ügynök-megbízó elmélet valójában az ösztönzés módszerének kiválasztásával foglalkozik, alapvetően matematikai, döntően játékelméleti megalapozottsággal. Míg a tranzakciós költségek gazdaságtana a szervezetek határainak kérdését feszegeti, addig az ügynök-megbízó elmélet fő kérdése, hogy aszimmetrikus informáltság, önérdékkövetés és korlátozott racionalitás esetén milyen eszközök állnak a megbízó rendelkezésére, hogy érdekeit érvényesíteni tudja a szervezeten belül. A legtöbb esetben az operatív feladatokat ellátó „ügynökök”, legyenek ezek bürokráták vagy menedzserek, több információval és szaktudással rendelkeznek, mint megbízóik – a politikusok, a lakosság vagy a részvényesek. Az ügynök-megbízó elmélet olyan intézményi megoldásokban gondolkodik, amelyek ösztönzőleg hatnak az ügynökre, hogy a megbízó érdekeit figyelembe véve járjon el. Ezekre az intézményi megoldásokra olyan szerződésekként is tekinthetünk, amelyek önérvényesítőek, azaz az ösztönzőkön keresztül befolyásolják az ügynök viselkedését. (Eisenhardt [1989], 58. old.) Amennyiben a tranzakciós költségek gazdaságtana alapján gondolkodunk, az ügynök-megbízó elmélet az aszimmetrikus informáltságból adódó veszteségek minimalizálására törekszik, azaz a legkisebb tranzakciós költségek mellett kívánja megvalósítani az elérhető optimális megoldást. Fontos látnunk, hogy veszteség mindenképpen adódik, ahhoz az állapothoz képest, hogy a szereplők tökéletesen informáltak lennének.

Az ügynök-megbízó elmélet két problémára kíván tudományos igényességű választ adni: (1) az ügynök és a megbízó céljai különböznek és a megbízó számára nehézkes (nincs megfelelő tudása vagy túl drága ezen információ megszerzése) az ügynök tevékenységének ellenőrzése, illetve (2) a megbízó és az ügynök kockázattűrési hajlandósága különbözik, így különböző a véleményük a szükséges cselekedetekről. Az elmélet arra kíván választ adni, hogy milyen módon tudja a megbízó az ügynök tevékenységét a leghatékonyabb módon befolyásolni annak érdekében, hogy az érdekei érvényesüljenek. Ennek két módozatát vizsgálja: a viselkedésorientált szerződéssel (behaviour-oriented contract) és az eredményorientált szerződéssel (outcome-oriented contract) történő befolyásolást. A viselkedésorientált szerződés esetében az egyik oldalon mint lehetséges jutalom az ügynök fizetése és a szervezeti hierarchiában betöltött szerepe áll, míg a másik oldalon a megbízó az ügynök tevékenységének megfigyelésére törekszik, azon keresztül kívánja lemérni a teljesítményét és érvényesíteni érdekeit. Az eredményorientált szerződés esetében a jutalom az ügynök teljesítményéhez kötött, azaz például jutalék, részesedés az osztalékból vagy akár a vállalati részvénycsomagból, míg a megbízó elsősorban a teljesítmény mérésére fókuszál, arról kíván minél több és részletesebb információt beszerezni. Mindezen eszközökre azért van szükség, mert amennyiben az ügynök önérdékkövető és a megbízó nem rendelkezik megfelelő információval az ügynök tevékenységéről, úgy két fő veszély állhat fenn. Egyrészt egy erkölcsi kockázat, amelyet a szakirodalom *moral hazard* címkével illet, és amelynek jelentése, hogy az ügynök szándékosan nem a megbízó érdekeinek megfelelően tevékenykedik, hanem saját érdekeit részesíti előnyben. A másik veszély a kontraszelekció (*adverse selection*), amelynek során az ügynök szándékosan nem valós információt állít a saját szaktudását illetően, azaz azt állítja, hogy olyan képességek és szaktudás van a birtokában, amelyekkel valójában nem rendelkezik, viszont ezen állítás ellenőrzésére a megbízónak nincsen módja. (Eisenhardt [1989].) Milyen lehetőségeket vesz számításba az ügynök-megbízó elmélet? Eisenhardt ([1989], 61–62. old.) alapján két opció adódik: a megbízó fokozott figyelmet fordít az ügynök viselkedésére, azaz olyan információs rendszereket épít ki a szervezeten belül, amelyek folyamatosan és objektíven mérik az ügynök viselkedését. Ilyen rendszerek a beszámolási rendszerek, a költségvetési rendszerek, az ügynök ellenőrzésére létrehozott bizottságok és számos egyéb menedzsmenteszköz. A másik lehetőség, hogy a megbízó az eredményre, azaz az ügynök teljesítményére koncentrál. Ez azonban problémás lehet, ha a teljesítmény nehezen mérhető, vagy külső okok is befolyásolják egy adott teljesítmény elérését. A második esetben valójában a megbízó megosztja a kockázatait az ügynökkel, ezzel próbálja rávenni a kooperációra. A két eset alapján látható, hogy az elmélet alapján a megbízó attól függően fogja az egyik vagy a másik megoldást választani, hogy a viselkedés vagy az eredmény megfigyelése és mérése költségesebb-e.

Az ügynök-megbízó elmélet nem kíván egy minden körülmények között alkalmazható megoldást megfogalmazni, hanem a válaszok nagymértékben függenek az adott kontextustól. A megoldások függenek a szereplők normarendszerétől, például attól, hogy a megbízó, illetve az ügynök milyen mértékben kockázatvállaló, illetve milyen intézményi környezetben zajlik közöttük a tranzakció.

„Az ügynökelmélet egy intézmény erőteljes, de részleges egyensúlyi elemzését nyújtja a megbízó és az ügynök(ök) közötti interakciók egy bizonyos területén, amely során más területeken megtalálható intézményi elrendezésre adott környezetként [azaz nem befolyásolható adottságként – beszúrás tőlem: R. M.] tekint.” (Aoki [2000], 36. old.)

Amennyiben például az ügynök kockázatkerülő, úgy a viselkedésorientált szerződés előnyösebb lehet, mint az eredményorientált, ha viszont a megbízó a kockázatkerülőbb, akkor inkább az eredményorientált szerződést fogja preferálni. (Eisenhardt [1989], 62. old.) Nem mindegy, hogy az ügynök által ellátandó feladat mennyire bonyolult. Az egyszerűbb, jól átlátható, úgymond programozható feladatok esetében a viselkedés jól mérhető és megfigyelhető. Szintén figyelembe kell venni, hogy a teljesítmény mérhető-e, ha igen, akkor az eredményorientált szerződés jól alkalmazható. Végezetül Eisenhardt ([1989], 63. old.) arra is felhívja a figyelmet, hogy a döntés során a kapcsolat hosszára is figyelniünk kell. Hosszú távon a megbízó megismerheti az ügynök tevékenységét, míg rövid távú kapcsolat esetében inkább érdemes a teljesítményt mérnie.

A megbízó-ügynök elmélet által görcső alá vett probléma az életünk minden területén megtalálható. Minden ember bizonyos esetekben megbízó, bizonyos esetekben ügynök. A közigazgatás területén egy miniszter megbízó szerepe egyértelmű a minisztériumban dolgozó hivatalnokok irányában, míg az állampolgárok felé ügynökként tekinthetünk rá. Egy minisztériumi bürokrata megbízóként viselkedik a minisztériumhoz rendelt ügynökség tekintetében, de ügynökként a felettes politikusok irányában. Valójában társadalmunk egy hosszú megbízó-ügynök láncolat, amelyet a szereplők között fennálló bizalom mellett intézményi keretek tartanak egyben.

„A PAF [Principal – Agency Framework (megbízó-ügynök keretrendszer) – beszúrás tőlem: R. M.] szerint a demokrácia egy olyan rezsim lenne, amelyben a népesség mint az alapvető megbízója az államnak utasítja a kormányzatot és fizeti az adókat a politikusoknak mint ügynököknek, akik kialakítják a közszférát a szervezetek egy rendszereként, ahol a munkatársak a kormányzat ügynökeiként dolgoznának.” (Lane [2005], 30. old.)⁵⁰

A megbízó-ügynök elmélet alapján az NPM hívei a következőképpen gondolkodnak. A megbízó számára az eredmény a fontos, az, hogy ezt az ügynök miként teljesíti irreleváns. Mivel a megbízó tisztában van azzal, hogy az ügynök nagyobb szak tudással és több információval rendelkezik, így nagyobb döntési szabadságot biztosít számára az eredmény elérése érdekében. A megbízó az ügynökkel egy explicit vagy implicit szerződést köt, amelyben jól definiált és egyértelműen mérhető eredménye-

⁵⁰ Lane [2005] az NPM irányzatot a megbízó-ügynök elmélet alapján elemzi.

ket rögzít. A megbízó ezután ösztönzőket alkalmaz annak érdekében, hogy az ügynök minden erejével az eredmény elérésére törekedjen. Mindeközben a megbízó olyan monitoring rendszereket épít ki és működtet, amelyek elsősorban azt ellenőrzik, hogy az ügynök tevékenysége közelebb viszi-e az adott szervezetet az elvárt eredményhez. A megbízó és az ügynök között megkötött szerződés mindaddig fennmarad, amíg a megbízó bízik abban, hogy az ügynök képes és megfelelően motivált az adott cél eléréséhez. Mint majd az NPM-irányzat eszközrendszerét bemutató fejezetben látni fogjuk, számos menedzsmenttechnika elméleti alapjait jelenti a megbízó-ügynök elmélet. A legnagyobb hatást az NPM-irányzatra azonban nem a megbízó-ügynök elmélet tette, hanem a közösségi döntések elmélete.

2.3.3 *Közösségi döntések elmélete*

Míg az új közigazgatástan a súlyosbodó társadalmi problémákra adott válasza a közigazgatással foglalkozó tudományos elitnek, addig a közösségi döntések elmélete (public choice theory) a neoklasszikus közgazdaságtan axiómáira építve kíván magyarázatot adni a közösségi döntéshozatalban tapasztalható anomáliákra. (Buchanan [1954]), (Buchanan [2003].) Az új közigazgatástan ismertetéséből is látható, hogy az az irányzat alapvetően a homo oeconomicus emberképét bírálta, és az önérdék helyett a közérdeket kívánta a fókuszba helyezni, a méltányosság és társadalmi igazságosság fogalmainak középpontba helyezésével és ebből adódóan az állam szerepének ártértékelésével. A közösségi döntések elméletének hívei elfogadják a neoklasszikus közgazdaságtan emberképét. Számukra a politikus, a bürokrata, a választó, a lobbizó vállalkozó mind a saját önérdékét követő, racionális, preferenciákkal és korlátokkal rendelkező egyén, aki aktívan vagy passzívan, de saját céljaiért küzd a rendelkezésére álló eszközökkel. A közösségi döntések elmélete az egyéni érdekekből vezeti le a társadalmi folyamatokat, így olyan javaslatokat tesz, amelyek az egyéni viselkedés megváltoztatására irányulnak az intézményi környezet módosításával (Blankart–Koester [2006]). A public choice elmélet, ahogy maga a mainstream közgazdaságtan is, a módszertani individualizmus oldalán áll:

„A közösségi döntések szilárd magját három előfeltételezéssel lehet összefoglalni: (1) módszertani individualizmus, (2) racionális választás és (3) politika mint csere.” (Buchanan [2003], 1. old.)

A közösségi döntések elmélete emberképéből adódóan alapvetően nem normatív javaslatokat tesz, inkább az adott társadalmi valóság leírására és megértésére vállalkozik.⁵¹ A Tullock–Buchanan [1999], Downs [1957]⁵² és Niskanen [2007]

⁵¹ Blankart–Koester ([2006], 172. old.) szerint ezzel szemben a fő célja a közösségi döntések elméletének, amelyet ők önálló paradigmának tekintenek, hogy normatív javaslataival a gazdasági és politikai intézmények fejlődését segítse elő. Egyetértünk Blankart és Koester megfogalmazásával, hiszen minden tudományos paradigma *végző célja* javító ötletek megfogalmazása, azonban ahhoz, hogy egy elmélet paradigmává váljék, az általa vizsgált problémát új megvilágításba kell helyeznie, azaz leírnia és megértenie. Buchanan ([2003], 1 és 8. old.) szerint: „A jelen (tanulmányom – beszűrés tőlem: R.M.) alcíme a közösségi döntések elméletét inkább egy kutatási programként azonosítja, mint egy tudományágként vagy akár a közgazdaságtudomány egy altudományaként. [...] Ebben a fő kutatási

nevével fémjelzett gazdasági bürokráciaelmélet a bürokratikus szervezetek és a piaci szervezetek között tapasztalható hatékonyságbeli különbségeket a bürokratikus szervezetekben dolgozó aktorok egyénileg racionális viselkedéséből vezeti le.⁵³ (Eliassen–Sitter [2008], 95–99. old.) Tullock szerint a bürokrácia által hozott döntések közjavak, azonban a döntéshozók számára ezek magánjóságok.⁵⁴ A problémát tovább bonyolítja, hogy mivel a közigazgatás közjóságokat hoz létre, még hozzá monopóliumként, így a fogyasztók nem rendelkeznek olyan eszközrendszerrel, mint a magánjóságok estében, azaz nem képesek a keresletből és a kínálatból adódó gazdasági szankciókat alkalmazni a bürokrátákkal szemben. Eszköz lehetne a kezükben a közös politikai fellépés, azonban Olson [1997] felhívja a figyelmet arra, hogy a nagyobb létszámú csoportok érdekérvényesítő képessége rosszabb, mint a kisebb létszámúaké, hiszen a szervezkedés tranzakciós költségei a csoport méretének növekedésével jelentősen megnőhetnek, továbbá a potyautas magatartás veszélye is jelentősen megnő.⁵⁵ Az eddigiekből következik, hogy a társadalom immunrendszere nehezen tud – akár pozitív ösztönzők, akár negatív szankciók alkalmazásával – fellépni az állami bürokráták cselekedeteiből származó, méltányosságban, eredményességben és hatékonyságban tapasztalható veszteségek ellen. Ezen logika mentén azonban a bürokrácia korlátlanul nőhetne és használhatná ki helyzetét. Mégsem ez történik. A közösségi döntések elmélete ezt azzal magyarázza, hogy a közigazgatási folyamatok összetettek, azaz sokszereplősek, és a különböző aktoroknak különböző érdekeik vannak. A bürokráták érdeke az adott szervezet növekedése, akár a hatékonyság kárára is. Ezzel szemben a politikusok érdeke, hogy politikai hatalmukat megtarthassák, amelyhez demokratikus körülmények között a lakosság bizalmát kell elnyerniük, akiknek viszont az az érdekük, hogy a bürokrácia hatékonyan és eredményesen működjön. Valójában az érdekek és a hozzájuk kapcsolódó erőpozíciók bonyolult hálózata teremti meg azt az egyensúlyt,

programban természetesen mind pozitív, mind normatív elemek megtalálhatóak.” A normatív megközelítésre jó példa Niskanen [2006] rövid tanulmánya a CATO Journalban, amelyben a Gary Becker és Milton Friedman által javasolt „Starve The Beast” elv ellen érvel, azaz az ellen hoz fel érveket, hogy az adócsökkentés a legjobb módja az állam méretének csökkentésére. A „Starve The Beast” elv a republikánusok politikája volt az USS-ban, amely a költségvetési hiányt az állam méretének csökkentése érdekében használta. Lásd erről: (Osborne–Hutchinson [2006], 15. old.)

⁵² Az 1957-es cikket, amelyből könyv is született még az adott évben, magyarul is olvashatjuk a Közgazdasági Szemle 1990. évi 9. számában: (Downs [1990]).

⁵³ Az NPM elfogadja ezt a feltételezést, és mint majd a következő fejezetben bemutatjuk, erre a problémára is gyakorlati (sok szempontból normatív) választ kíván adni azzal, hogy javaslatot tesz bizonyos menedzsmenteszközök és -struktúrák bevezetésére. Ha elfogadjuk, hogy a közigazgatásban dolgozók alapvető feladata a közjó növelése, de egyben azt is elfogadjuk, hogy az egyes szereplőknek, az emberi természetből adódóan, nem a közjó növelése, hanem a saját hasznuk maximalizálása a célja, akkor már felismertük azt az ellentmondást és társadalmi problémát, amelyre a közigazgatással foglalkozó tudósok és gyakorlati szakemberek választ keresnek. A jelen dolgozat sem másra keresi a választ, mint arra, hogy mely kultúrák, országok esetében lehetnek hatékonyak azok az eszközök, amelyeket az NPM javasol a fenti probléma kezelésére. Azt feltételezzük, hogy egy adott javaslat, legyen akár köthető az NPM-hez, akár nem, különböző hatást fog kiváltani és különböző eredményre fog vezetni az adott társadalom intézményi közegetől és kultúrájától függően.

⁵⁴ Itt érdemes lehet megemlíteni a járadék vadászat (rent seeking) fogalmát, amelyet szisztematikusan Tullock [1967] elemzett. Magát a fogalmat, „rent seeking”, (Krueger [1974]) vezette be.

⁵⁵ Ennek mértéke azonban kultúránként eltérhet.

amely végül korlátozza az egyes aktorok önérdék-érvényesítő képességét. Ha képesek vagyunk megfelelő módon elosztani az egyes szereplők között az érdekérvényesítő képességet – márpedig egy társadalom intézményrendszere valójában ezt teszi –, akkor biztosíthatunk egy olyan egyensúlyt, amelyben a közjó érvényesülni képes.⁵⁶ Az NPM számos javaslata arra vonatkozik, hogy miként lehet a közigazgatáson belül az ellenőrzések rendszerének megalkotásával, az egyes szereplők céljainak és érdekeinek definiálásával és szétválasztásával azt az egyensúlyi helyzetet megteremteni, amikor az egyéni szintű önérdékkövetés végül a közjó maximalizálásához vezet.

A közösségi döntések elmélete a bürokraták és a politikusok önérdékkövetéséből, a közöttük meghúzódó ellentétekből (ügynök-megbízó probléma⁵⁷) az állampolgárok gyenge érdekérvényesítő képességéből (Olson [1997]) és racionális tudatlanságából⁵⁸ (aszimmetrikus információ) (Downs [1957]) indul ki. Míg a bürokraták a saját anyagi jólétüket maximalizálják, addig a politikusok a megszerezhető szavazatokat – és azon keresztül a saját anyagi jólétüket. Az állampolgárok szintén a saját anyagi jólétüket maximalizálják, azaz csak azt a politikusi döntést támogatják, amely közvetlenül növeli saját hasznosságukat (fiskális illúzió elmélete⁵⁹), de elutasítja a hosszabb távon és őket közvetlenül nem érintő közjavak termelését. A vállalkozások és kisebb társadalmi csoportok azonban erőteljes lobbierőt képviselnek, amelyek eltéríthetik a politikai döntéshozókat az állampolgári érdekek képviselőitől.

Az NPM emberképét leginkább a fentebb bemutatott közösségi döntések elmélete formálta. (Denhardt–Denhardt [2000])⁶⁰ Mivel a közösségi döntések elmélete az új intézményi közigazdaságtan irányzatának egyik meghatározó áramlata, így nem meglepő, hogy az e paradigmában kutató tudósok a felismert társadalmi problémákra alapvetően intézményi válaszokat javasoltak.

⁵⁶ A valóságban azonban azt látjuk, hogy bizonyos társadalmak esetében ez az egyensúlyi helyzet kialakult, míg a világ országainak többségében még nem sikerült megvalósítani ezt. Jogos kérdés, hogy miért van ez, és mi szükséges az egyensúly megteremtéséhez.

⁵⁷ Ezzel kapcsolatban lásd: (Buchanan [1996]).

⁵⁸ Arrow ([1969], 107. old.) szerint: „mivel bármely egyéni szavazatnak csak nagyon kicsi hatása van, nem éri meg a szavazónak, hogy információt szerezzen, kivéve, ha az érdekeltsége az eredeti ügyben jóval nagyobb, mint az információ költsége.”

⁵⁹ Csontos ([1995], 1118. old.) a következőképpen definiálja a fiskális illúzió fogalmát: „A közigazdaságtan és ezen belül a közösségi döntések elmélete fiskális illúziók létezéséről beszél abban az esetben, amikor a szavazópolgárok nem képesek fölmérni a kormányzati költsékezés következményeit, illetve alábecsülik a kormányzati programok valódi költségeit. Fiskális illúziók létezése tehát az alapvető költségvetési paraméterek szisztematikusan torzított percepciójából fakad, és szuboptimálisá teszi a választópolgárok fiskális döntéseit.”

⁶⁰ (Denhardt–Denhardt [2000], 551. old.) szerint: „Mint olyan, az új közszolgálati menedzsment egyértelműen köthető a közösségi döntések elméletéhez a közigazgatásban. [...] A közösségi döntések elmélete nem csupán egy elegáns és ösztökélő kormányzati modellként, hanem egyfajta intellektuális útmutatásként is szolgál ahhoz, hogyan lehet a gyakorlatban csökkenteni a kormányzat méretét és ezzel a költségeket.”

2.4 Neoklasszikus közigazgatástan

Végezetül a neoklasszikus közigazgatástant (Grüning, [2001]), vagy ahogy Berger–Bernhard–Merlich [1995] Alfred Kieser neves *Szervezetelméletek* című könyvében nevezi, a magatartástudományi döntéelméletet mutatjuk be. Herbert Simon munkásságához kapcsolódó szervezetelméleti irányzat radikálisan megújította a szervezetelméleteket: a szervezet mint monolit egység középpontba állítása helyett a szervezeti tagokra, illetve döntően a szervezetben zajló döntéshozatali folyamatokra fókuszált. Simon gondolatai nemcsak a szervezetelméletet, hanem a társadalomtudományok számos ágát, elsősorban a közgazdaságtudományokat formálta át. (Augier–March [2002], 4. old.) Simon alapvető hozzájárulása a közgazdaságtudomány fejlődéséhez az, hogy a közösségi döntések elméletével szemben megkérdőjelezte a neoklasszikus közgazdaságtan emberképét, illetve a közigazgatástan emberképét.⁶¹ (Simon [1955], 99. old.) Nem fogadta el azt a feltételezést, hogy a gazdasági aktorok, illetve szervezeti tagok korlátlan információfeldolgozó képességgel rendelkeznek, így minden esetben tökéletesen racionális döntésekre juthatnak. Simon a tökéletes racionalitás fogalmának helyébe a korlátozott racionalitás fogalmát állította, azaz tökéletlen informáltságot és korlátozott információfeldolgozó-képességet tételezett fel.

„...a feladat az, hogy a közgazdasági ember tökéletes racionalitását egy olyan racionális viselkedéssel helyettesítsük, amely összeegyeztethető az élő szervezet, beleértve az embert, információhoz való hozzáférési és feldolgozó képességeivel abban a környezetben, amelyben ezek a szervezetek léteznek.” (Simon [1955], 99. old.)

A Simon által feltett kérdések az idő múlásával egyre fontosabbá váltak a gazdasági szereplők számára. Az NPM-irányzat az alábbi kérdésre kíván gyakorlati válaszokat adni, Simon elméleteinek felhasználásával: egy bizonytalan és gyorsan változó környezetben hogyan képes egy szervezet megfelelő döntést hozni, ha a szervezeti tagok nem rendelkeznek csak a korlátozott racionalitás képességével? Az NPM és a magatartástudományi döntéelmélet összefonódásának egyik oka, hogy Simon maga is a közszféra keretein belül vizsgálta a döntéshozatal folyamatát, hiszen már ifjúkora óta a közigazgatási döntések érdekelték. Ezt bizonyítja, hogy már hallgatóként is az önkormányzatok közigazgatásáról folyó kutatásokban vett részt.⁶²

⁶¹ Simon ([1955], 99. old.) a következő fogalmakat használja: „economic man” és „administrative man”. Az 1955-ben publikált cikkében a korlátozott racionalitás modelljét és a klasszikus racionalitás modelljét is bemutatja.

⁶² Augier–March ([2002], 4. old.) Simon életéről szól cikkében a jelen tanulmány szempontjából jelentős összefüggésekre világít rá. Simon kutatási asszisztensként Clarence Ridley vezetésével a közigazgatástan keretein belül az önkormányzatok témakörével foglalkozott a Chicagói Egyetemen. 1938-ban közös könyvük is megjelent *Measuring Municipal Activities* címmel. Augier–March ([2002], 4. old.) felhívja a figyelmet, hogy „A kutatással a helyi önkormányzatok hatékonyságát kívánták előmozdítani, többé-kevésbé a szokásos közgazdasági eszközökkel, olyan látásmóddal, amely előrevetítette a közgazdaságtudomány beáramlását a közszférába a New Public Management (az Új Közszolgálati Menedzsment – beszúrás tőlem: R.M.) címkéje alatt. Ridleytól Simon megtanul-

Simon kutatásai során arra a kérdésre is kereste a választ, hogy a szervezeti tagok, akikre mint a szervezeten kívüli tényezőkre tekintett, miért hajlandóak a szervezeti célok érdekében dolgozni.

„...hogyan ösztönözhetőek a cég munkavállalói a vállalkozás profitjának maximalizálására. Miért áll ez érdekükben? Hogyan lehet a hasznossági függvényüket összebékíteni a cégével? A munkavállalók hasznossági függvényéről általában azt feltételezzük, hogy a munka negatív hasznossággal, míg a szabadidő (beleértve a lézengést és az ábrándozást is) pozitív hasznossággal rendelkezik. Miért dolgoznak a munkavállalók gyakran igen keményen?” (Simon [1991], 26. old.)

A szervezeti és az egyéni célok valóban különböznek, sőt sokszor egymással ellentétes viszonyban állnak, amelyre azonban csak akkor derül fény, ha a szervezeteket személyektől független rendszerként értelmezzük, és a munkavállalókat mint önálló érdekekkel rendelkező aktorokként fogjuk fel.⁶³ Az új közszolgálati menedzsment szintén önálló érdekekkel rendelkező, kulcsfontosságú érintettként tekint a közsféra munkavállalóira, akiket ösztönözni kell a munka eredményesebb és hatékonyabb ellátása érdekében. Az NPM számos eszközt javasol a munkavállalók teljesítményének fokozására, így az irányzat egyik legkidolgozottabb és leggyakrabban alkalmazott területe, a teljesítmény-menedzsment is Simon elméletére épül.⁶⁴

ta, hogy a közösségi célok keresése során az eredményes szervezetek az emberi ítélőképesség számára erőteljes eszközök lehetnek.”

⁶³ Bernand ([1938], 65. old.) művét idézve, Berger–Bernhard–Merlich ([1995], 170. old.) a formális szervezeteket tudatosan koordinált cselekvések rendszereként definiálja. E definíció alapján a szervezetek nem emberekből és infrastruktúrából állnak, hanem cselekvések láncolatából. A definíció a vezetést, azaz a cselekvések koordinálását helyezi a középpontba. A cselekvések koordinációjának feladata valóban hasonló problémákat vet fel, legyen szó akár magánvállalatról, vagy akár politikai pártokról, közintézményről. A kooperáció megteremtésének feladata, azaz a különböző érdekek összeegyeztetése a szervezeti célok elérése érdekében minden szervezet számára a legnagyobb kihívást jelenti. Az NPM irányzat, a magatartástudományi döntésemélet eredményeire is támaszkodva, többek között a magánszférában sikeresen alkalmazott koordinációs eszközök alkalmazását javasolja a közsféra szervezeteinél.

⁶⁴ A magatartástudományi döntésemélet számos alapvető tétellel járult hozzá az ösztönzés-hozzájárulás kapcsolatának jobb megértéséhez. Ezzel kapcsolatban lásd részletesebben: (Berger–Bernhard–Merlich [1995]).

3. Az NPM céljai

Az NPM elméleti hátterének áttekintése után annak célrendszerét kívánjuk bemutatni. Az NPM hívei – a különböző norma-, hagyomány- és értékrendszereik következtében – szerteágazó célokkal rendelkeztek, és szerteágazó eszközrendszerrel próbálták ezeket megvalósítani. Az NPM Hood ([1991], 3. old.) szerint négy „megatrendhez” köthető:

1. az államigazgatás méretének csökkentése vagy legalább szinten tartása,
2. a központi állami vagyon privatizálása, vagy önkormányzatoknak való átadása,
3. a közszolgáltatások új szervezeti formáinak kialakítása,
4. végül az országspecifikus közigazgatási technikák helyett egy új, nemzetközi kooperációra és tudásmegosztásra épülő, a legjobb gyakorlatot felhasználó közigazgatási menedzsment kialakítása.

A hoodi „megatrendek” esetében a célok és az eszközök keverednek, amely igen gyakori az NPM-ről szóló tanulmányokban. Ez az egyik oka annak, hogy sok gyakorlati szakember az eszköz bevezetésének megvalósításában látja az NPM-reformok sikerérét. Az adott menedzsmenteszköz alkalmazása önmagában válik céllá, annak hatásától függetlenül. Annak érdekében, hogy ezt a hibát elkerüljük, érdemes definiálni, hogy milyen valós célokat tűz zászlajára az NPM-mozgalom, és ezen célok megvalósítása érdekében milyen eszközrendszert javasol.

Pollitt–Bouckaert ([2000], 21. old.) a közigazgatási reformok esetében egy célhierarchiát javasolnak alkalmazni. Ezen hierarchia csúcsára a következő fogalmakat helyezik: gazdaságosság, minőség, hatékonyság, eredményesség. A köztes célok között említik a politikusok ellenőrzési jogainak erősítését a bürokrácia felett, a közszolgálati menedzserek előtt álló bürokratikus akadályok csökkentését, a kormányzat elszámoltathatóságának biztosítását mind a választott képviselők, mind a lakosság részéről a megvalósított programokkal kapcsolatosan. Pollitt és Bouckaert a lakosság mellett további érintettek céljaira is felhívja a figyelmet, így többek között arra is, hogy a politikusok sajátos célrendszerrel rendelkeznek. Céljuk a hatalmuk megőrzése, amelyhez a legkönnyebb út a status quo fenntartásán át vezet, ha szükséges, akár reformretorika mellett. Pollitt ([2007], 10–25. old.) nem véletlenül használja a diszkurzív konvergenciát: Európa országainak döntő többségében az NPM szóhasználata és retorikája meghatározza a közigazgatás reformjáról szóló közbeszédet, azonban valódi, mélyreható reformokra csupán kevés országban vállalkozott a politikai elit.⁶⁵ A harmadik meghatározó csoport, amelyet közvetlenül érintenek az NPM-reformok és szintén önálló célhierarchiával rendelkezik, a bürokraták csoportja. Az NPM-reformok a bürokratikus koordináció leépítését célozzák, amelyből arra követ-

⁶⁵ Kutatásunk eredményei Pollitt diszkurzív konvergencia fogalmát is új megvilágításba helyezi.

keztethetnénk, hogy a bürokraták alapvetően ellenzik az NPM-irányzat törekvéseit. Ez azonban nem minden esetben igaz, vannak országok, ahol a bürokrácia, a profesz-szionális közigazgatási kar állt az NPM-reformok élére.⁶⁶ A bürokraták céljainak integrálása nagyban elősegítheti a reform sikeres megvalósulását.

3. táblázat Az NPM-reformok főbb érintettjei és lehetséges céljai

Érintettek	Elsődleges cél
Lakosság	Jobb közszolgáltatások, kevesebb adó
Politikusok	Átfogó és hosszú távon stabil hatalom (újráválasztás), hírnév
Bürokraták	Magasabb fizetés, presztízs és hatalom, jobb munkakörülmények, munkahelyi biztonság

Forrás: Saját szerkesztés⁶⁷

Az egyes érintettek egymásnak ellentmondó céljait az új közszolgálati menedzsment a közösségi döntések elmélete alapján hozza közös nevezőre: a politikusok számára az újráválasztás a fontos, amelyet az állampolgári igények minél szélesebb körű kielégítésével tudnak elérni, ezért az NPM-irányzat a politikusok céljainak megvalósulását az állampolgárok céljainak megvalósulásához köti. Ennek érdekében az NPM olyan menedzsmenttechnikák bevezetését javasolja, amelyek fokozzák a politikusok elszámoltathatóságát, egyben növelik a közsférában zajló folyamatok átláthatóságát a társadalom szélesebb rétegei számára. A bürokraták céljaihoz az NPM többféle módon viszonyul.⁶⁸ Egyrésztől közvetlenül is támogatja azt a menedzseri önállóságuk növelésével. Emellett a teljesítmény alapján különbséget kíván tenni a közsféra munkavállalói között. A jól teljesítők, azaz a szervezeti célok megvalósulásához leginkább hozzájáruló munkavállalóknak magasabb fizetést, nagyobb befolyást és stabilitást ígér, míg a szervezeti célok elérését nem megfelelő módon támogató szervezeti tagok számára akár negatív ösztönzőket is kilátásba helyez, azaz akár fizetéscsökkentést, hatáskörelvonást, végső soron pedig

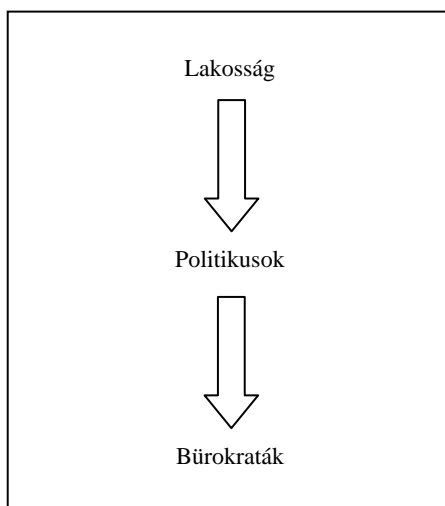
⁶⁶ Az azonban igaz, hogy a megvalósult NPM-irányzathoz köthető reformok esetében nem azon országokban valósult meg a legátfogóbb és legmélyebb reformok, amelyekben a bürokraták álltak a reformmozgalom élére.

⁶⁷ Az egyes csoportok egyéb szempontokkal és célokkal is rendelkezhetnek, így például a lakosság bizonyos része az elosztással kapcsolatos méltányossági kritériumokat is megfogalmazhat, de a legjellemzőbb célok minden bizonnyal a táblázatban felsoroltak. A fenti három csoporton kívül további lényeges érintettek például a piaci szereplők, a civil szervezetek, a tudományos közösség, a nemzetközi szervezetek stb.

⁶⁸ Egyik érintett csoport sem tekinthető egységesnek. Downs [1967] művére hivatkozva Eliassen-Sitter ([2008], 96. old.) megállapítja: „A bürokraták típusai két véglet között helyezkednek el: az egyik véglet a *törtetők (climbers) csoportja*, akik a saját karrierjüket, hatalmukat és jövedelmüket helyezik a középpontba, míg a másik véglet az altruistább *államférfiak (statesmen) csoportja*, akik az általános jólétre törekednek, összhangban a közszolgálati ethosszal. Ezen kategóriák között helyezkednek el a *fontolva haladók (conservers)*, akik önérdékkövetők, céljuk, hogy stabil és előre jelezhető módon emelkedjenek a karrierlétrán; a *zelóták*, akik bizonyos programok mellett elkötelezettek, és ebből következően nyitottabbak a radikális változásra (ha ezek erősítik az általuk támogatott programokat); és végezetül a *szószólók (advocates)*, akik a szervezetükhöz lojálisak, és akik támogatnak mindent, ami az ő saját hatáskörükbe tartozik.”

az elbocsátás lehetőségét is fenntartja. A fentiekből jól látszik, hogy a bürokraták céljai ebben a rendszerben a politikusok és így az állampolgárok céljai alá rendelődnék. Ebből adódik, hogy az NPM-irányzathoz tartozó reformok fontos része a választott politikusok ellenőrzési jogosítványainak kiterjesztése, illetve a közszféra emberi erőforrás menedzsment-rendszerének átalakítása, teljesítménykényszer alkalmazása a munkavállalókkal szemben.

2. ábra Az érintettek közötti hierarchia az NPM-irányzat esetében



Forrás: Saját ábra

A fent bemutatott érvelési logika egyértelműen a közösségi döntések elméletéből ered:

„Demokráciában azok a hivatalnokok, akik a legfontosabb pozíciókat töltik be, nem védettek az elbocsátással szemben. A politikusokat a választók rúgják ki, míg ők nyilvánvalóan rendelkeznek bizonyos felügyelettel a közalkalmazottak felett...” (Tullock [1971], 915. old.)

Olson [1997] szerint az egyes érintettek közül annak a csoportnak az érdekei érvényesülnek leginkább, amelyik relatív kis tagsággal rendelkezik, hiszen egyszerűen és kis költségekkel koordinálható, valamint a tagok közötti viszonyok átláthatóak. Mi garantálja akkor, hogy a választók csoportjának, amely a három kiemelt csoport közül messze a legnagyobb tagsággal rendelkezik, egyben a legkevésbé koordinált, érdekei érvényesülhessenek? Az intézményi közgazdászok szerint egy ország intézményrendszere képes ezt garantálni. Egy demokratikus jogállamban a stabil politikai-gazdasági-jogi intézményrendszer garantálja, hogy a lakosság céljai

– bizonyos időintervallumon belül – érvényesüljenek.⁶⁹ A közösségi döntések elmélete alapján jelölhetőek ki egyértelműen az NPM-reformok céljai, ezen elmélet nélkül azok ad hoc módon változtathatóak. A célok egyértelműsége nélkül pedig nem tudjuk kijelölni a reformok irányát, így nem tudjuk kiválasztani azokat az eszközöket, amelyek segítségével ezeket el kívánjuk érni.

Amennyiben elfogadjuk, hogy a lakosság célja a jobb minőségű közszolgáltatás nyújtása és a kisebb adóteher, úgy az adott országra / kultúrára jellemző többségi preferenciától függ, hogy a két cél közül melyik érvényesülhet, azaz melyiket fogja a politikai osztály támogatni. Lássuk be, ez a két cél nagy valószínűséggel egymással szemben áll: egy szolgáltatás minőségének javítása legtöbbször nem a költségek csökkentésével jár együtt, hanem annak növekedésével. Ez persze nem feltétlenül van így, de gyakoribb, mint ennek ellentéte. Az NPM klasszikus, angolszász verziója, amelyet Pollitt–Bouckaert ([2004], 98. old) piacositónak vagy az NPM magjának (core NPM group) nevez, egyértelműen a kisebb adóteher elérésére törekszik, amelyhez az állam méretének csökkentése szükséges. Azon országok esetében, ahol a társadalom preferenciái az adóterhek csökkentésével szemben a közszolgáltatások minőségének és mennyiségének növelését részesítik előnyben, az NPM angolszász verziója nagy valószínűséggel nem vezethető be sikeresen, ezen országok inkább a lakosság erőteljesebb bevonására törekedtek a közügyek intézése során, illetve a rendszer átláthatóságának növelésére helyezték a megvalósuló reformjaik során a hangsúlyt.⁷⁰ Ezeket az országokat, elsősorban Svédországra, Finnországra és Hollandiára gondolva, Pollitt az állampolgári részvételt hangsúlyozó (participatory modernization) országok csoportjához sorolja. (Pollitt–Bouckaert [2004], 97. old.) Azon országok esetében, amelyek lakossága közel egyforma igénynyel lép fel mind az adócsökkentésért, mind az állami szolgáltatások színvonalának és mennyiségének növeléséért, a politikai elit nem képes a lakosság preferenciarendezését egyértelműen érzékelni.⁷¹ Ebben az esetben a politikusok nincsenek abban a helyzetben, hogy a lakosság igényeit kielégítsék, így sikeres NPM-reformokra sem képesek.⁷² A dél-európai és a kelet-közép-európai országok döntően ebbe a csoportba tartoznak hipotézisem szerint.

⁶⁹ Valójában az intézményrendszer a tranzakciós költségek drasztikus csökkentésével képes ezt elérni. (North [1990]) Meyer ([2001], 358. old.) szerint az intézmények csökkentik a bizonytalanságot és stabil struktúrát hoznak létre, amely megkönnyíti az interakciókat, így csökkentve a tranzakciós költségeket.

⁷⁰ Kelet-Közép-Európa országai, amelyek a szovjet típusú gazdasági rendszerből nemrég váltak demokratikus piaccgazdaságokká, speciálisak esetek: a lakosság jelentős mennyiségű és magas minőségű állami szolgáltatásokat kíván igénybe venni, de az ehhez szükséges forrásokat nem kívánja biztosítani az állam számára. (Csillag [2009]) Az okok vizsgálata meghaladja a jelen tanulmány kereteit, de itt mindenképpen érdemes Kornai János életművére és Douglass North útfüggőség fogalmára hivatkozni.

⁷¹ A döntést az NPM-hez kapcsolódó reformokról, közvetett képviselési demokráciák esetében, a politikai osztály hozza, illetve hagyja jóvá. Ezért nem a tényleges lakossági preferenciarendezés számít, hanem az, hogy ezt a politikusok miként érzékelik.

⁷² Ebből a gondolatmenetből az is következik, hogy míg az első két csoport esetében a kormányzás stabilabban működhet, azaz a lakossági igények kielégítése miatt a kormányok hosszabb távon hatalmon maradhatnak, addig a kétértelmű preferenciával rendelkező lakossággal rendelkező országok esetében a kormányok instabilak és folyamatosan cserélődnek. E gondolatmenet empirikus ellenőrzése nem célja a jelen tanulmánynak.

4. Az NPM eszközrendszere

Az NPM eszközrendszerét Schedler–Proeller ([2002], 163–180. old.) fejezetében található táblázat alapján mutatjuk be. Úgy gondoljuk, hogy az általuk felvázolt keret jó struktúrát biztosít az eszközök rövid ismertetésére. Célunk nem az egyes kategóriába tartozó eszközök átfogó és részletes bemutatása, inkább az egyes kategóriákba tartozó eszközök közül választunk ki egy-két meghatározó és elterjedtebb módszert, amelyek rövid bemutatásán keresztül ismertetjük az adott kategóriába tartozó technikák céljait és elméleti hátterét. Fontosnak tartjuk bemutatni, hogy az egyes kategóriák, valamint elemeik hogyan függenek össze, hogyan lép fel szinergia az egyes eszközök között. Az NPM-irányzathoz tartozó menedzsmenttechnikák mindegyike kapcsolódik a bemutatott közgazdasági elmélet valamelyikéhez, és így visszatükrözi az NPM-irányzat szemléletmódját.

4. táblázat Az Új Közzszolgálati Menedzsment céljai és menedzsmenteszközei

Kategória	Célok / Tulajdonság	Példa
Szervezeti átalakítás	Felelősség delegálása Hierarchia szintjének csökkentése Politikai és menedzserszerepek	Városmenedzser Holdingstruktúra
Menedzsment-eszközök	Output-orientáció Vállalkozó-önkormányzat Hatékonyság	Teljesítmény-megállapodások Termék Teljesítményalapú bérezés
Költségvetési reformok	Magánszférában használt pénzügyi eszközökhöz hasonló eszközök használata	Költségszámítás Eredménykimutatás Profit- és veszteségkimutatás
Résztétel / Partnerség	Lakosság bevonása	Neighbourhood councils E-demokrácia
Ügyfélorientáció / Minőség menedzsment	Re-engineering Szolgáltatás során szerzett legitimáció (Gain legitimacy in service delivery)	Egyablakos rendszer bevezetése SLA E-Government
Piaciosítás / Privatizáció	Közzszektor csökkentése Hatékonyságnövelés verseny bevezetésével	Kiszervezés PPP

Forrás: Schedler–Proeller [2002], 168. old. alapján

4.1 Szervezeti átalakítás

Szervezeti átalakítás alatt alapvetően a feladat- felelősségi- és hatáskörök delegációját (autonóm, egyfókuszú szervezetekhez, ügynökségekhez; quangokhoz⁷³, illetve az államigazgatás alsóbb szintjeihez, az önkormányzatokhoz) értjük, amely megvalósulhat egy adott szervezeten, illetve egy adott rendszeren belül. Az e kategóriába sorolt eszközök célja a hierarchia csökkentése, a politikai és a menedzsmentszerepek szétválasztása, illetve a megrendelői és végrehajtó szerepek egyértelmű megkülönböztetése révén. Mindez történhet decentralizáció és a dekoncentráció elvének alkalmazásával.

Az NPM-paradigma fejlődése egyértelműen összenőtt az ügynökségek megjelenésével a közigazgatás minden szintjén. Pollitt et. al. ([2001], 271. old.) a következőképpen definiálja az ügynökségeket:

„Egy pillanatra definiáljuk a kormányzati ügynökséget úgy, amely olyan, mint egy szervezet, amely karnyújtásnyira áll az anyaminisztériumtól vagy anyaminisztériumoktól, és közszolgálati funkciót lát el, de (elsődlegesen) nem egy üzleti vállalkozás.”

Ügynökségek már az 1980-as évek elejétől kezdve gombamód nőttek ki Új-Zélandon, az Egyesült Királyságban, az USA-ban⁷⁴, Kanadában (Aucoin [2005])⁷⁵ és Hollandiában (Pollitt–van Thiel [2007]), de ügynökségek működnek – ha jelentőségük különböző is – Németországban (Bach–Jann [2010]), Finnországban, Svédországban⁷⁶, Lettországon és Ausztráliában is.⁷⁷ A folyamat erejét érzékeltetendő érdemes az Egyesült Királyság és Hollandia példáját említeni. Az 1988-ban elindított Next Step program keretében az Egyesült Királyság állami hivatalnokainak 83%-a 140 ügynökségekben dolgozott. (Pollitt et. al. [2001],

⁷³ A quango a quasi-autonomous non-governmental organisation rövidítése (kvázi autonóm nem kormányzati szervezet).

⁷⁴ Borins ([2002], 187. old.) árnyalja a képet: „...az újrafelfedezés [reinvention – eredeti angol kifejezés, R.M.] az USA-ban nem járt gyökeres és mindenre kiterjedő szervezeti reformokkal. Inkább a szolgáltatások javítására fókuszált, mérve és javítva a teljesítményt, csökkentve a bürokráciát és a költséget, bevezetve az információtechnológiát.”

⁷⁵ Aucoin ([2008], 2 old.) Kanada esetében is árnyalja a képet: „Mindazonáltal az 'ügynökségesedés' [Agencification – eredeti angol kifejezés, R.M.] nem minden országban vált központi elemévé a reformoknak, így Kanadában és Ausztráliában sem, ahol, ha nem is marginális, de mindenképpen másodlagosak voltak a menedzseri önállóság és felelősségvállalás növeléséhez képest. (Pollitt és Talbot 2004).” Továbbá megállapítja: „... a kanadai kormányzat nem jutott olyan messzire az NPM útján, mint a három fő westminsteri megfelelője (Ausztrália, Nagy-Britannia és Új-Zéland), olyan reformlépések szempontjából, mint az 'ügynökségesedés', hatáskörök átruházása [devolution – eredeti angol kifejezés, R.M.], határozott idejű szerződés a vezetőknek, külső toborzás vagy kiszervezés.” (Aucoin [2008], 4 old.)

⁷⁶ A svéd, dán és angol quangok összehasonlításáról lásd: (Greve, C.–Flinders, M.–van Thiel, S. [1999])

⁷⁷ Az ügynökségekről részletesebben lásd: (OECD [2002]). A mű az Egyesült Királyság, az Egyesült Államok, Hollandia, Kanada, Svédország, Spanyolország, Németország, Új-Zéland és Franciaország gyakorlatát elemzi az elméleti keretek ismertetése mellett. További irodalom: (Pollitt [2005]), (Christensen–Lægreid [2005])

272. old.) (Pollitt–Bouckaert [2004], 295.old.). Hollandiában már 1992-ben a teljes állami költségvetés 18%-a részleges önállósággal rendelkező szervezeteken (semi autonomous bodies – ZBOs) keresztül került felhasználásra. Az 1990-es évektől a minisztérium alá rendelt ügynökségek száma is drasztikusan megnőtt, 2002-re 23 ilyen ügynökség jött létre, míg a ZBO-k száma 340-re emelkedett! (Pollitt–Bouckaert [2000], 247.old.).

Az ügynökségek létrehozása nem csupán a költséghatékonyság növelésével, de egyéb előnnyel is kecsegtet. Az elméleti alapja ezen szervezetek létrehozásának az ügynök-megbízó probléma, amely az új intézményi közgazdaságtanhoz kapcsolódik. A felsőbb szintű döntéshozók, legyenek azok akár hivatalok felsővezetői vagy politikusok, nem rendelkeznek megfelelő információval arról, hogy a hivatal szervezete milyen színvonalon végzi a feladatát. Az autonóm ügynökségek, amelyeknek céljait a felsőbb szervek egyértelműen és mérhetően kijelölik, nagy szabadságot kapnak arra vonatkozóan, hogy miként valósítsák meg céljaikat. A minisztérium vagy bármely „anyaszervezet”, amelyhez az adott ügynökség kapcsolódik, az ügynökség teljesítményét méri annak eredményességére koncentrálva. A szervezeti szintű teljesítményméréshez kapcsolódik az egyéni szintű teljesítmények mérése is, ami viszont a munkatársak javadalmazásához köthető. Ezen menedzsmenttechnikák a célok, a feladatok és a hatáskörök egyértelmű meghatározásával, a teljesítmény számszerű mérésével próbálnak választ találni a megbízó-ügynök problémára, azaz az információs aszimmetriából adódó kiszolgáltatottságra.⁷⁸

Az 1990-es évek közepétől már egy kiegészítő vagy ellentendencia is megindult, *joined-up government*⁷⁹ (Pollitt [2003]) vagy *whole-of-government* néven (Christensen–Lægreid [2007]), amely a közigazgatás, elsősorban az államigazgatás egységesítésére, a horizontális és a vertikális koordináció erősítésére törekszik. A megszorodott számú egycélú ügynökségek tudniillik sok esetben a divizionális szervezetekre jellemző hátrányokkal rendelkeztek.

„A JUG-et [Joined-up Government – beszúrás tőlem: R. M.] úgy mutatták be, mint 'szervezeti szűklátókörűség' [departmentalism – eredeti angol kifejezés, R. M.], csőlátás és 'vertikális silók' ellentéte.” (Christensen–Lægreid [2007], 1060. old.)

Ennek kapcsán 2010 októberében az Egyesült Királyság kormánya áttekintette a közszektorban működő intézménystruktúrát. Ezután a feltérképezett 901 állami feladatot ellátó szervezetből 481-nél jelentős reformokat jelentettek be. 192 szervezetet megszüntettek, 118 szervezetet 57 szervezetté vontak össze, 171 ügynökségnél pedig nagymértékű reformokat hajtottak végre, de jelenlegi státuszuk fennmarad, míg 40 szervezetet továbbfeleltek.⁸⁰ (Maer [2011], 1. old.) Gash–Sir Magee–Rutter–Smith ([2010], 22. old.) 2011-ben összesen 11-féle autonóm (*arm's length*) szervezetet azonosított az Egyesült Királyságban. Ezzel kapcsolatban a

⁷⁸ Moynihan - Pandey ([2006], 122. old.) szerint: „Néhány bizonyíték alátámasztja, hogy az egyértelmű célok és a hivatali autonómia erőteljesen meghatározza a közszektor teljesítményét.”

⁷⁹ A *Joined-up government* első bevezetése 1997-ben Tony Blair kormányzásához kötődik.

⁸⁰ Kiváló tanulmány az Egyesült Királyság autonóm szervezeteinek átalakításáról: (Gash–Sir Magee–Rutter–Smith [2010])

(House of Commons, Public Administration Select Committee [2010], 44. old.)
következő megállapítást tette:

„Ennek a struktúrának a leegyszerűsítése nem a közigazgatás takarosságának kérdése, hanem ahhoz szükséges lépés, hogy ezen szervezetek [ügynökségek – beszúrás tőlem: R. M.] elszámoltathatósága és hatékonysága biztosított legyen. A jelenlegi rendszer kaotikus, ami megnehezíti, hogy megértsük, hogy miért léteznek különböző típusú szervek és miben különböznek ezek a gyakorlatban. Mi azt javasoljuk, hogy a kormányzat a háromévenkénti felülvizsgálati eljárás keretében vizsgálja újra mindegyik állami szervezet esetében a megfelelő kormányzati elrendezést és helyezze el őket egy új, leegyszerűsített struktúrába.”

Az autonóm szervezetek mellett egyéb szervezeti reformok is ebbe a kategóriába tartoznak, így a holding szervezetek (Reichard [2003]), (Wollmann [2008], 46–47. old.) amelyeket elsősorban a német, holland, svájci és osztrák önkormányzatok preferáltak a politikai és a menedzsmentszerepek szétválasztása során. (Hendriks–Tops [1999]), (Schedler–Proeller [2002]) Mindezen eszközök elsősorban a Tilburg Modell (Hendriks–Tops [2003], 306–317. old.) hatására terjedtek el a kontinentális országokban.

4.2 Menedzsmenteszközök

Ezen kategórián belül elsősorban a teljesítménymenedzsment-eszközökre fókuszálunk. A teljesítménymenedzsment-rendszerek egy adott szervezet vagy szektor teljes működését átfogó rendszerek. Teljesítménymenedzsment-rendszer nem létezik teljesítményértékelési-rendszer nélkül, de ennek hatékony alkalmazásához mind a stratégiai, mind az operatív működését az adott szervezetnek át kell formálni, így a stratégiai tervezés eszköztárának bevezetése, az emberi erőforrás menedzsment rendszerek kialakítása, a mutatószámrendszerek bevezetése és a teljesítményre vonatkozó szerződések mindenféle formája (executive-agency contract and performance agreements) is ebbe a kategóriába tartozik.⁸¹

⁸¹ Diamond ([2003], 6. old.) a következő szerződési lehetőségeket sorolja fel: kormányzat és egy végrehajtó ügynökség / ügyosztály között (between the government and chief executive offices), egy miniszter és az alárendelt ügynökség között (between minister and subordinate agency), a költségvetés készítéséért felelős iroda (pl.: pénzügyminisztérium) és szakminisztériumok között (between the central budget office and spending ministries), a kormányzat különböző szintjei között (between different levels of government).

A teljesítménymenedzsment és a teljesítménymérés fogalmai elég homályosak a szakirodalomban.⁸² Rogers ([1990], 16. old.), idézi Bouckaert–Halligan ([2006], 5. old.) szerint a teljesítménymenedzsment fogalma a következő:

„[A teljesítménymenedzsment – beszúrás tölem: R. M.] a tervezés és a felülvizsgálati eljárások olyan összesített halmaza, amely keresztülhúzódik a szervezeten azért, hogy kapcsolatot teremtsen minden egyén és a szervezet teljes stratégiája között.”

Thomas ([2006], 1. old.) szerint a teljesítménymérés:

„... a teljesítménymérés úgy definiálható, mint a közszektor szervezeteinek és a közprogramoknak a működéséhez kapcsolódó információk rendszeres előállítása, összegyűjtése, elemzése, beszámolója és hasznosítása, beleértve a ráfordítások, kibocsátások és eredmények adatait.”

Kuhlmann ([2010], 332. old.) a két fogalom következő definícióját adja:

„A teljesítménymérésre úgy tekinthetünk, mint az állami működés, annak hatásainak, eredményeinek, következményeinek kiértékelésére [assessment and evaluation – eredeti angol kifejezés, R. M.] indikátorok és arányszámok felhasználásával (lásd Nullmeier, 2005.). Ha ezeknek a próbálkozásoknak az a célja, hogy javítsuk a politikai kormányozást és a bürokratikus működést, akkor ezeket 'teljesítmény-menedzsmentnek' nevezhetjük. A teljesítménymérés egy önértékelés, amelynek célja a szervezeti működés és annak eredményeinek ellenőrzése, elemzése, magyarázata és összehasonlítása más szervezetek teljesítményével (teljesítmény-összehasonlítás / benchmarking).”

Véleményünk szerint a teljesítménymenedzsment mindazokat a döntéseket, vezetési-szervezési elveket és technikákat tartalmazza, amelyek az adott szervezeti egységet, illetve annak részeit és munkavállalóit a kitűzött cél felé vezető stratégia megismerésében, elfogadásában és megvalósításában, annak kommunikálásában támogatja. A teljesítményértékelési / -mérési rendszerek, így a teljesítmény-menedzsment egyik legfontosabb részét képezik, hiszen hozzájárulnak a stratégia folyamatos ellenőrzéséhez, ösztönzik a munkatársakat a stratégia megvalósítására, egyben kommunikálják az eddigi sikereket, felhívják a figyelmet a kudarcokra.

A teljesítménymenedzsment-rendszereket Bouckaert–Halligan [2006] és Bouckaert–Halligan [2007] alapján csoportosítjuk. A két cikkben összesen öt ideáltípikus változatot különböztetnek meg. Az első típus a tradicionális menedzsment, amely a preweberiánus bürokrácia jellemzője. Ebben az esetben is beszélhetünk

⁸² Davies ([1999], 152. old.) megkülönbözteti a teljesítményértékelést (amelyet ő performace managementnek nevez, megjegyezve, hogy szinonimaként használja a performance measurementtel) és az értékelést (evaluation): „Ezeket általában két módon különböztetik meg: először az aktivitás gyakorisága szerint – azaz az értékelés egy egyszeri gyakorlat, míg a teljesítményértékelés folyamatos; másodsor azon kérdések természetéből fakadóan, amelyekre az egyes megközelítések választ keresnek, tudniillik az értékelés a »miért és hogyan« kérdéseket, míg a teljesítményértékelés a »mit« kérdést veti fel.”

teljesítményről, de a tartalma inkább ösztönösen megfogalmazott, mint szisztematikusan végiggondolt. Bouckaert–Halligan ([2006], 8. old.) szerint az ebbe a csoportba tartozó országok szervezetei alapvetően:

„Ráfordítás-vezérelt és adóbegyűjtő szervezetek, amelyek a törvényességre fókuszáló [közigazgatási – beszűrés tőlem: R. M.] rendszereken belül az eljárasmódra és a megfelelő folyamatokra koncentrálnak, mindazonáltal érdekekben állhat – ugyan nagyon implicit módon – a teljesítményük fokozása.”

A második típus a teljesítményigazgatás (performance administration) nevet kapta. Ezen változat esetében már szisztematikus, azonban még folyamat- és igazgatáscentrikus teljesítménymérésről beszélhetünk. Bouckaert–Halligan ([2006], 8. old) szerint a teljesítményigazgatás típusa esetén:

„A mérés egy újabb igazgatási folyamattá válik, amely a meglévő adminisztratív és jogi berendezkedéshez és nem a menedzsmenthez vagy a politikai kontextushoz illeszkedik.”

A harmadik ideáltipikus változat a teljesítmények menedzselése (management of performance), amely esetében nem egységesen kezelik a teljesítmények menedzselését, a rendszer még nem alkot egy koherens egészet.

„... a menedzsment és a teljesítmény összekapcsolódott, de a közöttük lévő kapcsolat fejletlen, és párhuzamos teljesítménymérési rendszerek működnek. [...] A teljesítménymérési rendszerek különböző típusai [az emberi erőforrás menedzsment, pénzügyi menedzsment, stratégiai menedzsment, ügyfél-menedzsment stb. területén – beszűrés tőlem: R. M.] különböző célokból, különböző vezetési funkcióknak gyűjtik az információkat. Ez azt eredményezi, hogy különböző szándékokhoz különböző teljesítmények tartoznak, amelyek nem szükségszerűen kapcsolódnak hierarchikusan és logikusan.” (Bouckaert–Halligan [2006], 8. old.)

A negyedik változat a teljesítménymenedzsment modellje, ahol az információgyűjtés szisztematikus és egységes, amely logikusan, konzisztensen és szisztematikusan integrálja az összegyűjtött információkat, majd a döntések során felhasználja azokat. Teljesítménymenedzsment-rendszerként működik, azaz nem szétdarabolt részrendszerből áll, hanem átfogóan kezeli a teljesítményeket a szervezeten belül.

A fentiek alapján látható, hogy valójában csupán a tradicionális és a teljesítménymenedzsment modellje kezeli szisztematikusan a teljesítményeket: míg az első ösztönösen, addig a teljesítménymenedzsment átfogóan.

5. táblázat A teljesítmény menedzselésének öt idealtipikus változata

	Tradicionális /Teljesítmény előtti (Traditional / Pre-Performance)	Teljesítmény- igazgatás (Performance Administration)	Teljesítmények menedzsmentjei (Managements of Performances)	Teljesítmény- értékelés (Performance Management)	Teljesítmény- irányítás (Performance Governance)
1.Mérés	Ösztönös	Adminisztratív adatrögzítés, tárgyilagoss, többnyire ráfordítás és folyamat	Funkciók alap- ján differenciált teljesítmény- mérő rendszerek	Hierarchikus teljesítmény- mérő rendszerek	Egyesített teljesítmény- mérő rendszerek
2.Egyesítés	Semmilyen	Alacsony fokú	Különböző rendszereken belül specifikus menedzsment- funkciókra	Szisztematikus belső integráció	Szisztematikus belső és külső integráció
3. Használat	Semmilyen	Korlátozott: beszámoltatás, belső, egyhurkú	Szétdarabolt	Összefüggő, átfogó, következetes	Társadalmi használat
4. Korlátok	Funkcionális ösztönösség (unawareness)	Ad hoc, szelektív, szabály alapú	Inkoherens	Komplex, talán nem fenntartható, mint egy stabil rendszer	Kontrollál- hatatlan, me- nedzsel- hetetlen
Ország- példák	Görögország	Franciaország, Németország ⁸³	Kanada ⁸⁴ , Hollandia, USA, Svédország	Egyesült Királyság, Ausztrália ⁸⁵	

Forrás: Bouckaert–Halligan [2006], 7-8. old. és 15. old. és Bouckaert–Halligan [2007], 2-3. old.

⁸³ Németország esetében a központi kormányzatra fókuszáltak a szerzők.

⁸⁴ Bouckaert–Halligan [2007] tanulmányában Kanada és az USA már a performance management kategóriába került át. A szerzők az átsorolást azzal indokolják, hogy a 2000-es években mind a két országban jelentős reformokra került sor, amelyek hatására a teljesítménymenedzsment-rendszerek átfogó rendszerekké váltak.

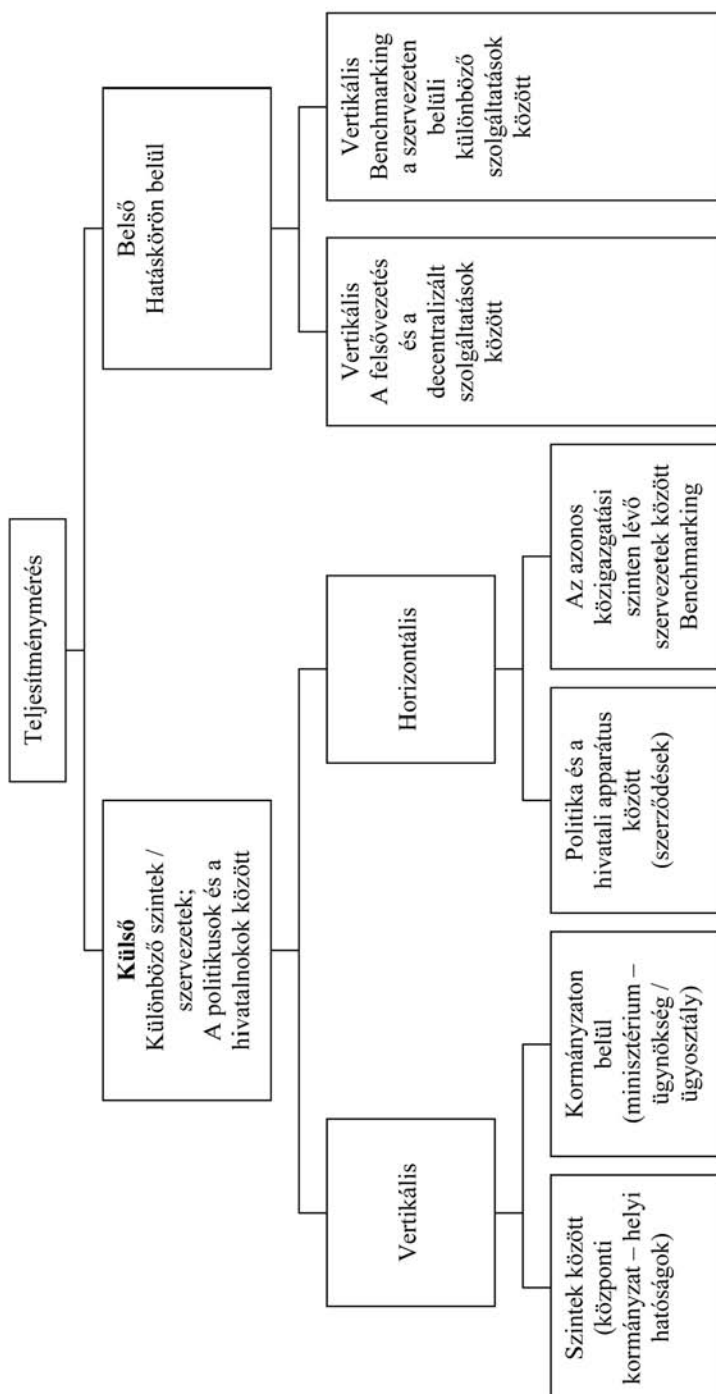
⁸⁵ A szerzők Ausztráliáról és az Egyesült Királyságról megállapítják: „Ausztrália egy kiválóan kidolgozott modellel rendelkezik, amely beleillik a teljesítményértékelés ideális típusába. Az 1980-as évek közepétől átfogó szemléletmód alapján fejlesztik, egyre kifinomultabb és érettebb formáját alkalmazva. [...] Az Egyesült Királyság közszolgálati reformjának modellje a következőképpen jellemezhető: felülről lefelé irányuló teljesítményértékelés, verseny a közszolgáltatások ellátásában, valamint állampolgári választás és véleménynyilvánítás, a hivatalnokok képességeinek és kapacitásának folyamatos fejlesztése; mindezen tulajdonságok kapcsolódnak a teljesítmény fogalmához.” (Bouckaert–Halligan [2007], 4. old.)

A teljesítménymenedzsment-rendszereket számos módon csoportosíthatjuk. Egyrészt vannak közöttük szektorszintűek, mint az átfogó teljesítményértékelési rendszer (CPA), amely egy egész szektorról, jelen esetben az Egyesült Királyság önkormányzati szektorának működéséről ad tájékoztatást, egyben az egyes szervezetek működését is méri és jellemzi. A szektor- vagy rendszerszintű teljesítményértékelési rendszerek célja, hogy mind az adott szervezet tagjait, mind a felettes szervet, mind a társadalom tagjait tájékoztassa az adott szervezet és az adott szektor működéséről. Az ilyen rendszerek a közsféra teljesítményének átláthatóságát és elszámoltathatóságát biztosítják. Ennek során mind a költségeket, mind a társadalom bármely tagjának nyújtott szolgáltatás mennyiségét és minőségét, illetve a társadalmi elégedettséget vizsgálni kell.

Másrészt bizonyos teljesítménymenedzsment-eszközök, mint például a szolgáltatás szint szerződés, szervezetek közötti méri teljesítményeket, így például egy adott ügynökség és az anyaminisztériuma között. Ezen teljesítménymenedzsment-eszközök alkalmazásának célja elsősorban egy adott szervezet elszámoltathatóságának biztosítása. Erről szól Hood ([1991], 4–5. old.) NPM-doktrínáinak már bemutatott második és negyedik pontja.

A szervezeten belüli teljesítménymenedzsment-eszközök az adott szervezet felsővezetését támogatják abban, hogy irányítani tudják az adott szervezetet, azaz képesek legyenek megalapozott döntéseket hozni. Ezzel kapcsolatban érdemes visszaidézni Hood ([1991], 4. old.) NPM-doktrínáinak első pontját, de ide tartozik a második és harmadik pont is. Látható, hogy mind a három szint (szektorszintű, szervezetek közötti, szervezeten belüli) alapvetően hozzájárul az NPM elveinek megvalósulásához. A fenti csoportosításhoz hasonló rendszert írt le Kuhlmann ([2010], 334. old.) is. Kuhlmann alapvetően két szempont alapján különböztette meg a teljesítmény-mérési eszközöket: ki végzi a teljesítmény értékelését (szervezeten kívüli / szervezeten belüli audit), illetve vertikális vagy horizontális kapcsolat van-e a mérést végző szervezet vagy szervezeti egység között.

3. ábra A teljesítménymérési rendszerek típusai Európában



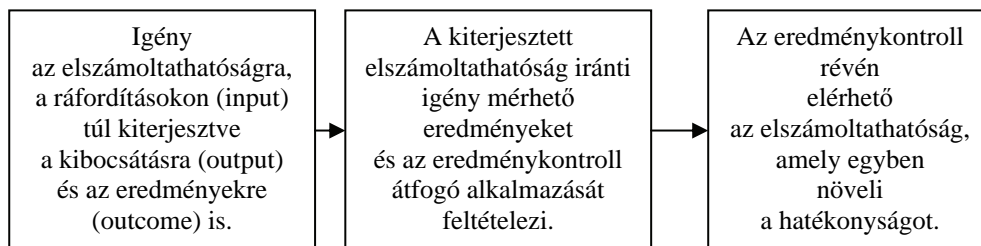
Forrás: Kuhlmann [2010], 334. old.

Az NPM-hez és a teljesítménymenedzsment-eszközök fogalmához is szervesen hozzátartozik a felelősség és elszámoltathatóság fogalma, amelyek több szinten megragadhatóak (Behn [1998]), (Shah [2011]). Day–Klein [1987] megkülönbözteti a politikai (political accountability) és a menedzseri felelősséget (managerial accountability).

„A politikai számonkérhetőség azokra vonatkozik, akik delegált hatalommal rendelkeznek, azaz az emberek felé elszámolással tartoznak, legyen az a demokrácia közvetlen formája, mint az egyszerű társadalmak esetében, vagy a közvetett formája, mint a komplex társadalmak esetében. [...] Ezzel ellentétben a menedzseri számonkérhetőség lényege a delegált hatalommal bírókat arra rávenni, hogy a megegyezéssel kijelölt teljesítménykritériumok alapján beszámoljanak a közösen kijelölt feladatok megvalósulásáról.” (Day–Klein [1987], 26–27. old.)

Az NPM a felelősség mind a két fajtájával hangsúlyosan foglalkozik, hiszen a közösségi döntések elmélete alapján amennyiben megfelelő módon osztjuk el a felelősséget az egyes szereplők között, úgy a közsféra hatékonysága és eredményessége jelentősen növekszik.

4. ábra Felelősség / elszámoltathatóság az NPM-ben



Forrás: Cunningham–Harris [2001], 146. old.

A menedzseri felelősség fogalmát további kategóriákba tudjuk felbontani: folyamat-, hatékonyság-, teljesítmény- és politikai felelősségre. A folyamatfelelősség a végrehajtott folyamatok / eljárások megfelelőségének ellenőrzése révén valósul meg. A hatékonyságifelelősség fókuszában az erőforrások hatékony felhasználásának ellenőrzése áll, amelynek célja a legjobb minőségű szolgáltatás nyújtása adott mennyiségű erőforrás felhasználásával. A teljesítményfelelősség a kijelölt célok / mutatók elérésének számonkérhetőségét biztosítja. A politikai felelősség elsősorban a kormányzatot érinti, amely azért felelős, hogy a végrehajtott politikai intézkedések, illetve a hozzájuk kapcsolódó mutatók megfelelő eredményt hozzanak a lakosság számára. (Stewart [1984], 16–19. old., idézi: Scarparo [2008], 39. old.)

Day–Klein ([1987], 11. old.) öt különböző felelősségi modellt különböztet meg. Ezek közül a jelen tanulmány szempontjából csak a komplex, modern társadalmi és politikai berendezkedéshez tartozó felelősségi modell releváns.

5. ábra A felelősség modellje komplex, modern politikai berendezkedés esetén



Forrás: Day–Klein [1987], 11. old.

Mint Day–Klein ([1987], 11. old.) ábrájából látható, a közszférában számos felelősségi szint található, amely szinteken elhelyezkedő aktorok különböző csoportok felé tartoznak elszámolással. Ahogy a közösségi döntések elméletéből is levezethető, a közszférában arra kell törekedni, hogy az állampolgárok érdekei érvényesüljenek. A teljesítménymenedzsment-rendszerek alapvetően ezt a célt szolgálják. Az ábra illeszkedik az NPM elvekhez: a szolgáltató és a megrendelő szervezet mind a központi, mind a helyi kormányzat esetében szétválík.⁸⁶ A szolgáltatók elszámolási kötelezettséggel tartoznak a megbízójuk felé. Annak érdekében, hogy elszámoltathatóak legyenek szolgáltatásisint-szerződést (SLA)⁸⁷ érdemes kötni velük, amelyben egyértelmű és mérhető mutatószámokat⁸⁸ kell definiálni annak érdekében, hogy ezek számonkérhetők legyenek. A hivatalnokok, legyenek akár egy ügynökség, egy minisztérium vagy egy állami fenntartású iskola munkatársai, felelősséggel tartoznak azokért a menedzsmentdöntésekért, amelyeket önállóan, saját hatáskörben meghoznak. A felsőszintű bürokrácia közvetlenül a politikusoknak tartozik felelősséggel. A teljesítménymenedzsment-rendszerek szoros kapcsolatban állnak a beszámolási, kontrolling és könyvelési rendszerekkel. Amikor az NPM eszköztárát alkalmazzuk egy-egy szervezet vagy szektor fejlesztése során, ezen eszközök közötti kapcsolatokat is fejben kell tartanunk, mivel a közöttük lévő szoros kapcsolat miatt egy-egy eszköz bevezetése a többi elhagyása mellett kudarcba fulladhat, de legalábbis a közöttük lévő szinergiák elvesznek.⁸⁹

⁸⁶ Osborne–Gaebler ([1994], 53. old.): „»a kormányzat ügyes vevőként viselkedik, és olyan módon igyekszik nyomást gyakorolni a különböző szolgáltatókra, hogy azok a kormányzatok céljai irányában mozogjanak« [...] A közigazgatási vezetők felhatalmazása arra, hogy megkeressék a fellelhető leghatékonyabb és leghatásosabb szolgáltatókat, elősegíti, hogy minél többet préseljenek ki egy dőlárból.”

⁸⁷ Az SLA-k Schedler–Proeller ([2002], 168. old.) ábráján a Minőségmenedzsment-eszközök között található.

⁸⁸ Kuhlmann ([2010], 333. old.) pontokba szedve összegyűjti a teljesítményméréshez szükséges mutatószámok fajtáit, megkülönböztetve a folyamat- (process) indikátorokat, a kimenet- (output) indikátorokat, az erőforrás- (input) indikátorokat, a hatás- (impact) indikátorokat és a cél-eredményesség (outcome) indikátorokat.

⁸⁹ Erre hoz példát Moynihan [2006] az Egyesült Államok államainak NPM-gyakorlatát vizsgálva.

4.3 Költségvetési reformok

A teljesítménymenedzsment-rendszerekhez szorosan kapcsolódnak a költségvetési / számviteli rendszerek, amelyek egy szervezet gazdálkodásáról nyújtanak információkat. Az új közszolgálati menedzsment ezen a területen radikális változtatásokat hozott, amely jelentősen növelte a közszektor átláthatóságát és rugalmasságát. Diamond ([2003], Chan ([2003], 13. old.) szerint:

„A költségvetési számvitel globális elterjedésének az az oka, hogy a demokráciában és a piacgazdaságban megnövekedett az igény az elszámoltathatóságra. [...] A számviteli információk felhasználhatók a gazdasági, a társadalmi és a politikai szerződések ellenőrzésére és végrehajtására. A kormányzat piaci tranzakciói – legyen az szolgáltatások vásárlása vagy eladása, pénzhitelezés vagy kölcsönfelvétel – a gazdasági elszámoltathatóság hatálya alá esnek. Amikor [a kormányzat – beszúrás tőlem: R. M.] a közszolgáltatások finanszírozása érdekében adókat vet ki, akkor politikailag elszámoltatható lesz.”

Milyen eszközök tartoznak a költségvetési reformok kategóriájába? Elsősorban olyan, a költségvetési / pénzügyi / könyvelési folyamatokhoz kapcsolódó technikák, amelyeknek a magánszférában már jóval az NPM megjelenése előtt is elterjedtek, így többek között az eredmény alapú számvitel (accrual accounting), a teljesítményen alapuló költségvetéskészítés (performance budgeting). (Christiaens–Rommel [2008]) Ezeket az eszközöket New Public Financial Management (NPFM) név alatt elemzi a szakirodalom. Guthrie –Olson–Humphrey ([1999], 210–211. old.) öt kategóriára bontja az NPFM-t. Az első a pénzügyi beszámolási rendszerben bekövetkezett változásokat takarja, így például az eredmény szemléletű pénzügyi beszámolás, könyvelési standardok alkalmazását. A második kategória a kereskedelmi szemléletű, piacorientált menedzsmentrendszerek és -struktúrák kialakítása címet viseli, amely kategóriába a készpénzmenedzsment, a kisorszerződésekről szóló megállapodások és a belső / külső elszámolóárak (transzferárak) alkalmazása tartozik. A harmadik kategóriába a teljesítménymenedzsment-eszközöket sorolják, így a mutatószám-rendszereket, teljesítményindikátorokat, a benchmarkingot és a szektoron belüli rangsorokat (league tables). A negyedik kategóriába azok a menedzsmenteszközök tartoznak, amelyek a költségvetés decentralizációját, alsóbb szintekre történő delegációját, ezen feladatok átruházását támogatják, így az ezeket a folyamatokat támogató pénzügyi és könyvelési megoldásokat, illetve információs rendszereket soroljuk ide. Ezek a rendszerek a költségvetést és az eredmény szemléletű beszámolási rendszert kívánják szorosabban összekapcsolni. Az utolsó kategóriába a belső és külső ellenőrzéseket sorolják, amelyek az adott közszolgáltatás hatékony ellátását, a megvalósuló programok eredményességét mérik.

A jelen alfejezetben alapvetően az eredmény alapú számvitel (accrual accounting) bevezetésére, illetve a teljesítményen alapuló költségvetés készítésére kívánunk fókuszálni. Ennek oka, hogy az NPM szakirodalom ezt a két eszközt meghatározó jelentőségűnek tekinti az NPFM-eszközök közül.

„A teljesítményen alapuló költségvetés és az eredményszemléletű [számvitel – beszűrés tőlem: R. M.] a költségvetéssel kapcsolatos legfontosabb reformintézkedések közé tartoznak.” (Schick [2007], 110. old.)

A számvitel Chan [2003] szerint alapvetően három célt szolgál. Egyrészt csökkenti a visszaélések lehetőségét, azaz a korrupció ellen hat. Emellett a fenn tartható, egyensúlyi gazdálkodást is elősegíti azáltal, hogy megfelelő információval látja el az adott szervezet felsővezetését, végül a szervezet működésének átláthatóságát biztosítja. E célok hozzájárulnak mind a menedzsment- mind a politikai felelősség tisztázásához, és így az elszámoltathatóság biztosításához. (Kassó [2008].) Az eredmény alapú számvitel ezeket a célokat kívánja megvalósítani a piaci szemlélet erőteljesebb figyelembevételével. Vígvári ([2005], 6. old.) az eredmény alapú számvitel fogalmát a következőképpen foglalja össze:

„A hazai szaknyelvben eredményszemléletnek nevezik azt a számbavételi módot, amikor az eredményt az elismert bevételek és e bevételekhez rendelhető költségek (ráfordítások) különbségeként számolják el. E kifejezés szinonimája az esedékességi, üzemgazdasági, vagy teljesítmény szemléletű számbavétel. Ez a szemlélet a tranzakciókat és a gazdasági eseményeket a pénzmozgásoktól függetlenül rögzíti. A bevételek arra az időszakra kerülnek számbavételre, amikor ezek esedékesek, függetlenül attól, hogy befolytak-e. A kiadások arra az évre kerülnek elszámolásra, amikor a javak, erőforrások felhasználásra kerültek, függetlenül attól, hogy ezeket kifizették vagy nem.”

Az eredmény alapú számvitel nemcsak információt biztosít a döntéshozóknak, de akár a döntéshozatal alapjává, döntéshozatali szabállyá is válhat, ez az egyik legjelentősebb különbség a pénzforgalmi alapú számvittel szemben. Vígvári ([2005], 7. old.) a lenti táblázat segítségével hasonlítja össze a számviteli módszertanokat.

6. táblázat Számviteli módszertanok összehasonlítása

Számbavételi módszer	Pénzforgalmi	Módosított pénzforgalmi	Eredmény szemléletű	Módosított eredmény szemléletű
Milyen érdekhordozók számára biztosít döntési információt?	külső	külső +	belső + külső	belső + külső
Mit támogat?	elszámoltathatóság	elszámoltathatóság	elszámoltathatóság + döntéshozatal	elszámoltathatóság + döntéshozatal
Alkalmas-e a nyújtott információ önmagában a teljesítménymérésre?	nem	nem	részben	igen
Alkalmas-e likviditási helyzet mérésére?	igen	igen	igen	igen
Alkalmas-e a szolvencia értékelésére?	nem	részben	igen	igen
Információigény	csak pénzforgalmi adatok	pénzforgalmi adatok + pénzügyi stock adatok	pénzforgalmi, stock és kalkulált vagyonszármazási adatok	a használt vagyon teljes és folyamatos értékeltségét feltételezi
Alkalmazható költségvetési technika	bázis alapú	bázis alapú	teljesítmény alapú és programköltségvetés	Programköltségvetés

Forrás: Vígvári [2005], 7. old.

Az eredmény alapú számvitelt alkalmazó országok esetében számos alkalommal csupán beszámolóképzés során alkalmazzák ezt a módszert, nem kötik a költségvetés készítéséhez, nem alkalmazzák döntési szabályként.⁹⁰ (Schick [2007], 138. old.)

Schick ([2007], 131. old.) szerint Új-Zélandon, Ausztrálián és az Egyesült Királyságon kívül más országban a teljes eredményszemléletű számvitelt nem vezették be. Arra a kérdésre, hogy miért csupán néhány ország alkalmazza ezt a számviteli eljárást a közszférájában, Schick két okot is megjelöl. Egyrésztől szerinte csak azon országokban lehet bevezetni, amelyek a legjobban menedzselt közszférával rendelkeznek, másrésztől pedig azon országok esetében, amelyek a legmesszebb

⁹⁰ Ahhoz, hogy egy elemzési eszköz döntési szabályként funkcionáljon, alapvetően nagyfokú elköteleződés szükséges a kormányzat részéről. Schick szerint az eddigi tapasztalatok eléggé kiábrándítóak. A szabályok megváltoztatása tudniillik nem vezet a költségvetési viselkedés megváltozásához. (Schick [2007], 112. old.) Mind Schick [2007], mind Diamond [2003] lehetséges pozitív példaként említi a középtávú kiadási keretrendszert (medium-term expenditure frameworks), amely hatékony eszköze lehet a költségvetési kiadások szinten tartásának. Schick szerint azonban a tapasztalatok azt mondják, hogy ezzel a lehetőséggel kevés kormányzat élt sikeresen. A középtávú kiadási keretrendszerről lásd még: Blöndal ([2003], 10-11. old.).

mentek a menedzseri szabadság kiterjesztésében. (Emlékezzünk Hood [1991] „free to manage” tantételére.)

Christiaens–Rommel [2008] szerzőpáros amellett, hogy elfogadja az eredmény-szemléletű számvitel előnyeit (pénzügyi átláthatóságot biztosít, így növeli az el-számoltathatóságát a döntéshozóknak, erősíti a többi menedzsmenteszköz alkal-mazhatóságát, hiszen jobban méri a teljesítményt, mint az egyéb számviteli megoldások), belga empirikus vizsgálatokra hivatkozva megállapítja, hogy ezen számvit-ei módszertan használata nem alkalmazható sikeresen a közigazgatás minden területén, hanem csupán azokon a területeken, ahol az üzleti szemléletmód érvé-nyesül.⁹¹

„Az eredmény szemléletű számvitel alkalmazása legfőképpen a belga és a flamand kormányzati gyakorlatban egyértelművé tette, hogy a kormányzati intézkedések esetében nehéz összeegyeztetni az eredmény szemléletű számvitel alapelemeit a tipikus kormányzati környezettel. Az eredmény szemléletű számviteli reformok – úgy tűnik – elfogadottabbak és sikeresebbek azokban a kormányzatokban vagy minisztériumokban, amelyek inkább üzleti jellegű tevékenységeket folytatnak.” (Christiaens–Rommel [2008], 61. old.)

A másik NPFM-hez tartozó eszköz, amelyet röviden be kívánunk mutatni, a tel-jesítményen alapuló költségvetés-készítés.⁹² A módszer lényege, hogy a kormány-zat eredmény szemléletet alkalmazva készítse el a költségvetését, azaz ne erőforrás (input) fókuszú, hanem eredményorientált (output és outcome) folyamattá váljon a költségvetés készítése. A teljesítményen alapuló költségvetés készítése információ-igényes, hiszen a kormányzatnak a közszektor minden egyes szereplőjének telje-sítményéről, az adott szervezet általa nyújtott szolgáltatásokról, azok társadalmi hatásairól megfelelő információval kell rendelkeznie, annak érdekében, hogy a költségvetési döntéseket meghozhassa. Ezen költségvetési technika alkalmazása során az eredmény szorosan köthető az elköltött közpénzhez.

„... a teljesítményen alapuló költségvetési funkciók szabályként a következő formában fogalmazhatók meg: a kormányzatnak következetesen kellene a forrásokat elosztania a megvalósult teljesítmények, vagy a jogosan elvárt eredmények alapján. Ehhez az lenne szükséges, hogy a kiadásokban történő minden egyes növekmény az eredményekben is növekedéshez vezessen. Az eredményekben beálló növekedést nagyobb volumenű kibocsátásként vagy a társadalmi körülmények további javulásaként határozzuk meg.” (Schick [2007], 122. old.)

Mint látható, ez a költségvetési technika, csakúgy, mint a NPFM többi módsze-re, az NPM egyéb eszközeivel együtt alkalmazható sikeresen.

⁹¹ Az eredmény alapú számvitel kritikájáról lásd még: Arnaboldi–Lapsley [2009], Lapsley–Mussari–Gert Paulsson, Hepworth [2003].

⁹² Az Olvasó mélyebb ismeretekre tehet szert a teljesítményen alapuló költségvetés-készítésről Rhee [2009] doktori disszertációjának elolvasásával, amelyet *Performance-Based Budgeting: Reality Or Rhetoric?* címmel írt.

„A teljesítményen alapuló költségvetésre nem elszigetelt kezdeményezésként kell tekinteni. Inkább úgy kellene tekinteni rá, mint átfogó reformok eszköztárának egy részére – melyeket gyakran eredménycentrikus menedzsmentnek nevezünk –, amelynek célja, hogy a közszolgálati menedzsment sokkal inkább a végső eredményekre és kevésbé a belső folyamatokra helyezze a hangsúlyt.” (Robinson–Last [2009], 2. old.)⁹³

A szakirodalom megoszlik a módszertan sikerességét illetően. Míg a fejlődő, illetve dél-európai országokban inkább kudarcokról számolnak be az elemzők, addig Reddick ([2007], 222. old.) az USA államainak költségvetési rendszereit áttekintve megállapítja, hogy a teljesítményen alapuló költségvetés-készítés módszertana empirikusan igazolható javulást eredményez az erőforrások felhasználásának területén.⁹⁴

4.4 Részvétel / Partnerség

A tanulmányunk első részében bemutattuk, hogy miért tekintjük a részvétel / partnerség erősítését az NPM szerves részének. Az állampolgárok aktivitása nélkül az NPM eszköztára nem, vagy jóval kisebb eredménnyel alkalmazható. Callahan ([2007], 149–172. old.) az állampolgári részvételről írt fejezetében több okot is felsorol az állampolgárok aktív bevonása mellett: jobb minőségű döntéshozatal, növekvő társadalmi stabilitás, a bizalom és a demokrácia erősödése, átláthatóság és elszámoltathatóság fokozódása, csökkenő társadalmi konfliktusok, társadalmi tőke növekedése, társadalmi célok egyértelműbbé válása, a legitimitás fokozódása, a kölcsönös megértés kultúrájának erősödése, igazságosság és méltányosság erősödik. A fenti érvek összecsengenek Granovetter beágyazottság fogalmával, amely szerint a társadalom tagjai között kialakuló kölcsönös bizalom és az arra támaszkodó társadalmi hálózat a legjobb koordinációs mechanizmus a társadalmi egyensúly biztosításához.⁹⁵ Callahan szerint az állampolgárok bevonása a közszektor hatékonyságának és eredményességének növekedéséhez vezet. Példaként említjük Hayes–Wood [1995], idézi Müller ([2003], 384. old.) illinoisi önkormányzatoknál végzett empirikus vizsgálatát, amelynek során azt találták, hogy azon esetekben, amikor az állampolgárok jobban informáltak voltak a rendőrségi szolgáltatásokról, a szolgáltató hivatalnokok teljesítménye javult.

Az állampolgári részvétel fogalmát elemezve Flatham [1981], idézi Frederickson ([1982], 503. old.) magas, illetve alacsony állampolgárságot (high citizenship,

⁹³ Robinson–Last ([2009] rövid írása valójában egy sorvezető a teljesítmény alapú költségvetés készítéséhez.

⁹⁴ Az IMF szerint az NPFM-eszközök bevezetésének komoly akadálya, hogy a fejlődő országokban a közszférában dolgozók nem rendelkeznek megfelelő minőségű menedzsment-ismerettel. (Diamond [2003].)

⁹⁵ „A beágyazottság-érvelés ehelyett a konkrét, személyes kapcsolatok és az ilyen viszonyok struktúráinak (vagy ’hálózatainak’) szerepét hangsúlyozza a bizalom generálása érdekében, illetve azért, hogy elriasszon a jogellenes tettektől.” (Granovetter [1985], 490. old.) Granovetter munkásságát a tanulmányunk egy későbbi fejezetében részletesen ismertetjük.

low citizenship) különböztet meg. A fő különbség a két nézet között az, hogy miként tekintünk az állampolgárookra. A magas állampolgárság propagálói, így Periklész, Arisztotelész, Rousseau, Arendt vagy Walzer szerint az állampolgárok (citizens) szabadok, egyenlők és aktívan részt vesznek a társadalom számára fontos ügyek intézésében.

„Az állampolgári részvétel megkülönböztetett emberi tevékenység, amely önmagában is értéket jelent a társadalom számára.” (Flatham [1981], 9. old. idézi Frederickson [1982], 503. old.)⁹⁶

Ezzel szemben az alacsony állampolgárság elvét valló tudósok, így Schumpeter, Downs, Lipset vagy Dahl a fenti leírást csupán egy elérhetetlen eszménynek tartják, ahogy Frederickson ([1982], 503. old.). Flatham ([1981], 9. old.) alapján fogalmaz:

„Normatív szempontból bármi is az érdeme ennek az eszménynek, elérhetetlen, ebből következően, irreleváns a politikai életre és gyakorlatra nézve a modern nemzetállamban. A folyamatos, nagyfokú, morálisan felemelő interakciók, amiket ez az eszmény mint elérhető célokat feltételez, ha egyáltalán megvalósíthatóak, csak a modern világ nagy, komplex és személytelen társadalmainak alcsoportjai között valósíthatók meg. Az ilyen interakciók megvalósítására és fenntartására tett próbálkozások a politikai társadalom szintjein zavaróak és destabilizálóak.”

A modern politikai gondolkodást az alacsony állampolgárság emberképe határozza meg, amelyhez véleményünk szerint a közgazdaságtudomány és azon belül is különösen a közösségi döntések elmélete nagymértékben hozzájárult.⁹⁷

Ahogy a fenti idézetből is kitűnik, az állampolgári aktivitás fokozása számos előnye mellett komoly veszélyeket rejt magában, mivel az állampolgárok nem egyenlő mértékben képesek / akarnak részt venni a közügyekben. Bizonyos társadalmi csoportok, amelyek több szabadidővel rendelkeznek, vagy jobb iskolázottságuk okán erőteljesebb véleménnyel és érdekérvényesítő képességgel rendelkeznek, jelentősen nagyobb hatást tudnak kiváltani aktivitásukkal, mint azok a széles társadalmi csoportok, amelyek bármely okból kifolyólag nem aktívak. Lijphart ([2008], 201. old.) ezzel kapcsolatban felhívja a figyelmet:

„Mind a politikai egyenlőség, mind a politikai részvétel alapvető demokratikus eszme, amelyek elvben teljesen kompatibilisek egymással. Gyakorlatban viszont, mint ahogy a politológusok már régen felismerték, a részvé-

⁹⁶ „Az állampolgárság egy megkülönböztetett emberi cselekvés és egy politikai társadalomnak megkülönböztethetően fontos jellemzője.” (Flatham [1981], 9. old., idézi Frederickson [1982], 503. old.)

⁹⁷ A közösségi döntések emberképe alapján az egyes állampolgárnak nem érdemes aktívan bekapcsolódnia a közügyekbe, mivel az ő szava (szavazata) alig változtatja meg a folyamatokat, inkább érdemes potyautasként arra várnia, hogy más állampolgárok fellépjenek az ő általa is képviselt ügyben. Jung ([2010], 440. old.) szerint: „A közszolgáltatásban megjelenő 'konzumerizmus' gondolata a demokrácia közgazdasági elméletében gyökerezett, amelyet Downs támogatott az 50-es évek végén. [...] Ezt a metaforát továbbfejlesztették a közösségi döntések irodalmában, amely az 1970-es évektől jelent meg, és amely széles körben támogatásra lelt a hatékony és innovatív szervezeti gyakorlatokhoz fűződő népszerű menedzsmentgondolatokon keresztül (pl. Peters és Waterman 1982; Osborne és Gaebler 1992).”

tel igencsak egyenlőtlen. És az egyenlőtlen részvétel egyenlőtlen befolyást eredményez – ez egy fontos dilemmája a képviseleti demokráciának, amelyben '[a választott hivatalnokok] demokratikus fogékonysága a választópolgárok részvételétől' függ (Verba 1996, 2), és ez még akkor is egy komoly probléma, ha a részvételt nem elsődlegesen egy képviseleti eszköznek, hanem inkább a demokrácia egy lényeges termékének tekintjük (Arendt 1958; Barber 1984; Pateman 1970)."

A fentiek alapján felmerülhet a kérdés, hogy az állampolgári részvétel elsősorban a magasabb társadalmi osztályok érdekeit szolgálja, azaz a status quo fenntartásának eszköze? Véleményünk szerint részben igen, de mivel a jobb helyzetben lévő társadalmi csoportok számára számos egyéb, hatékonyabb eszköz is a rendelkezésre áll helyzetük stabilizálására⁹⁸, így ez a kritika csak részben állja meg a helyét. Az állampolgári részvétel támogatásával a kormányzat képes lehet a többség véleményének beemelésére a döntéshozatalba. Emellett a társadalom sokszínűségét sem a választott képviselők, sem a hivatalnokok nem képesek visszatükrözni, erre leginkább mégiscsak az állampolgári közösségnek van lehetősége.

Frederickson ([1982], 503-504. old.) egy másik kérdést is felvet az állampolgári részvétellel kapcsolatban: alááshatja-e az állampolgárok aktivitása a reprezentatív demokrácia működését? Frederickson ([1982], 504. old.) válasza szerint ez a veszély elhárítható:

„A válasz egyértelműen nem, ha a közszolgálati adminisztrátorok részei egy olyan döntéshozatali folyamatnak, amelynek résztvevői a választott hivatalnokok, az állampolgárok és a közszolgák, és amelyet nem uralnak a közszolgák érdekeltségei, szükségletei és érdekei.”

Frederickson [1982] azt javasolja, hogy az érintettek mind szélesebb rétegeit vonják be a döntési folyamatba. Ezáltal a közösségi döntések már nem hierarchikus folyamat eredményei lesznek, hanem egy hálózatba szerveződött közösség kompromisszumos megoldásai. Ennek a hálózatos döntéshozatalnak legfőbb előnye, hogy az egyes érdekcsoportok tacit tudását képes integrálni. Mivel minden szereplő rendelkezik olyan információval, amelyet kizárólag ő ismer, így a hálózatos döntéshozatal hatékonyan integrálja a szétszórt tudást, ezáltal jelentős sinergiákat képes felszínre hozni.⁹⁹

Irvin–Stansbury [2004] összefoglalja, hogy milyen előnyökkel és milyen hátrányokkal jár az állampolgári részvétel a kormányzati döntéshozatalban. Elemzésükben azt vizsgálják, hogy a döntéshozatal folyamatát, illetve a folyamat végeredményét miként befolyásolja az állampolgárok és a kormányzat szemszögéből nézve az állampolgárok bevonása. Vizsgálatuk eredményét a következő oldalon található táblázatban összegezték.

⁹⁸ A formális intézményrendszer tipikusan az előnyösebb helyzetű társadalmi csoportokat preferálja. „Másképp a formális intézmények sokkal kevésbé egalitáriánusok: a hatalom egy külön kijelölt alcsoporthoz tartozik. A formális intézményeket a központi hatalom adminisztrálja.” (Redmond [2005], 666. old.)

⁹⁹ Ez a döntéshozatal hasonlatos a Hayek által leírt árrendszer működéséhez. (Hayek [1995].)

7. táblázat Az állampolgári részvétel előnyei és hátrányai a kormányzati döntéshozatalban

Az állampolgári részvétel előnyei a kormányzati döntéshozatalban		
	A résztvevő állampolgárok előnyei	A kormányzat előnyei
Döntési folyamat	Oktatás (a kormányzati képviselőktől való tanulás és azok tájékoztatása). Meggyőzni és felvilágosítani a kormányzatot. Aktivista állampolgári képességek megszerzése.	Oktatás (az állampolgárok informálása és a tőlük való tanulás). Meggyőzni az állampolgárokat; bizalomépítés, aggodalom és ellenségesség enyhítése. Stratégiai szövetségek kiépítése. Döntések legitimitásának elérése.
Eredmények	Mozdulatlanság megtörése; eredmények elérése. Bizonyos mértékű kontroll elérése a szakpolitikai folyamat felett. Jobb szakpolitikai és végrehajtási döntések.	Mozdulatlanság megtörése; eredmények elérése Eljárási költségek elkerülése Jobb szakpolitikai és végrehajtási döntések
Az állampolgári részvétel hátrányai a kormányzati döntéshozatalban		
	A résztvevő állampolgárok hátrányai	A kormányzat hátrányai
Döntési folyamat	Időrabló (ráadásul unalmas). Értelmetlen, ha a döntést figyelmen kívül hagyják.	Időrabló. Költséges. Visszajára fordulhat, még több elégedetlenséget a kormányzattal szemben.
Eredmények	Rosszabb szakpolitikai döntés, ha az ellentétes érdekcsoportok komoly befolyást szereznek.	Döntéshozatal feletti irányítás elvesztése. Rossz döntés lehetősége, amelyet politikailag lehetetlen figyelmen kívül hagyni. Kevesebb pénz a tényleges projektek megvalósítására.

Forrás: Irvin–Stansbury [2004], 56. és 58. old.

Mint látható, Irvin–Stansbury [2004] elsősorban a tanulási folyamatot emelik ki, azaz, hogy mind a két oldal új ismeretekre, képességekre és készségekre tehet szert.¹⁰⁰ A kormányzat számára a lakossági bizalom és így a kormányzati legitimá-

¹⁰⁰ Nem csak az állampolgári részvétel esetében van kiemelt jelentősége a tanulásnak. Az NPM irányzat alapelve az egymástól való tanulás képességének hangsúlyozása. Az NPM teoretikusai két, jól elkülöníthető tanulási folyamatot hangsúlyoznak. Egyrészt a közzféra szervezetei tanulhatnak a magánszférától, elleshetik és sikerrel alkalmazhatják azokat az eszközöket és menedzsmenttechnikákat, amelyeket a kimagasló teljesítményt nyújtó profitorientált vállalkozások használnak, másrészt tanulhatnak egymástól is: a legsikeresebb közszolgálati szervezetek által használt technikák véleményük szerint sikerre vezethetnek egy másik országban, régióban vagy akár földrészben.

ció növekedése is jelentős előnynek számít. A részvétel hátrányai alapvetően a demokratikus berendezkedéshez köthető tranzakciós költségek növekedését takarják a döntéshozatali folyamat során: növekszik a döntéshozatal költsége és időigénye. Az eredmény szempontjából veszélyt jelenthet a lakosság befolyásolhatósága, amely miatt a döntés minősége is romolhat.

A részvétel és partnerség elve az NPM válasza azokra a kihívásokra, amelyekkel a modern államok szembenéznek. Moynihan ([2003], 164.old.) szerint ezen kihívások a következők: kiábrándulás a bürokráciából, a társadalmi értékek jelentős átalakulása, azaz posztmodern értékek előtérbe kerülése és a demokratikus értékek iránti vágy növekedése. Moynihan megállapítja, hogy a társadalom egyre nagyobb része ábrándul ki a politikai rendszert meghatározó pártrendszerekből és kíván közvetlenül beleszólni a politikai döntésekbe. Mindez kiegészül azzal, hogy a társadalom egyre nagyobb része vesz részt magasabb szintű oktatásban, és kíván aktívabban bekapcsolódni a közösségi döntéshozatalba. Az informatikai és a kommunikációs technológiák elterjedése, illetve az informatikai ismeretekkel rendelkezők arányának növekedése szintén megkönnyíti az állampolgári részvételt.

Schedler–Proeller ([2002], 168. old.) a neighbourhood council-okat (lakóköznyéki tanácsok), illetve az e-demokráciát nevezi meg mint a részvételt támogató eszközöket. Emellett azonban számos egyéb eszközt találunk az NPM-szakirodalom áttekintése után: közmeghallgatás¹⁰¹, állampolgári fórumok (citizens panel)¹⁰², ingatlan tulajdonosok egyesülete (home owner associations), lakókörnyezeti polgárőrsegek (neighborhood watch groups) vagy akár környezetvédelmi egyesületek (environmental associations). Mint látható, a javasolt szervezeti formák többsége helyi, közösségi szinten működik. Ennek oka, hogy a lakosság helyi ügyekben könnyebben aktivizálható, mivel a helyi döntések jobban átláthatóak és érzékelhetőek számukra.

A lakóköznyéki tanácsok (neighbourhood council) hatékony eszközei a lakosság bevonásának a helyi szintű közügyekbe. Musso–Weare–Bryer–Cooper [2011] Los Angeles példáján keresztül ismertetik ezen tanácsok működését. Maguk a tanácsok olyan demokratikus szerveződések, amelybe az adott környéken lakók, dolgozók és tulajdonnal rendelkezők vehetnek részt. A szervezetek saját belső szabályokkal rendelkeznek, de az adott település önkormányzata egy rendelettel adja meg számukra azokat a jogosítványokat, amelyek segítségével beleszólhatnak a közügyekbe. Általában tanácsadási és tanácskozási jogkörük van, de tanácsaik súlya igen nagy, véleményük a költségvetés-készítés folyamatában is számít. A vezető tisztségviselőiket saját maguk választják, amely komoly megmérettetés, Los Angelesben akár több ezer tag is élni szokott választójogával. A tanácsok működési költségeik fedezésére szerény anyagi támogatást kapnak az adott város önkormányzatától. A cikk szerzői számos veszélyre felhívják a figyelmet, amelyek akadályozhatják egy ilyen helyi kezdeményezés sikerét. Többek között arra is rávilágítanak, hogy e szerveződések könnyedén politikai játszmák színtereivé válhatnak. Másik

¹⁰¹ A hagyományos közmeghallgatások (public hearings) igen elterjedt a fejlett világban, de hatékonysága és eredményessége kétséges. Erről bővebben: Callahan ([2007], 158–161. old.)

¹⁰² A citizen panelről részletesebben: Crosby–Kelly–Schäfer ([1986]).

veszély, amelyre Cooper [2008] hívja fel a figyelmünket, hogy ezek a civil kezdeményezések gyakran professzionális szervezetekké válnak, amely egyrészt javítja az adott területről szóló döntések minőségét, másrészt viszont csökkenti az állampolgárok aktív részvételét az adott szervezetben. Ezt az ellentmondást több Los Angelesben működő tanács esetében is megfigyelte a szerző.

A helyi közösségek támogatása, a lakosság demokratikus bevonása a döntéshozatalba Európában terjedt el igazán. Hollandiában (Hendriks–Tops [2003]), Svájcban¹⁰³, Németországban (Hendriks–Tops [1999]) és a skandináv országokban (Häikiö [2010]) is számos kezdeményezés történt az 1990-es évek elejétől kezdve.¹⁰⁴ Az NPM-irányzat partnerség / részvétel eszközrendszerének fokozatos erősödésével, illetve az NPM közösségi döntések elméletre építkező módszereivel szemben felerősödő kritikák hatására újabb és újabb irányzatkezdmények látnak napvilágot. Ezek között találjuk az „új demokratikus kormányzást” (New Democratic Governance) is, amely alapvetően a civil kezdeményezések, a hálózatos döntéshozatal és közszolgáltatások biztosítása mellett érvel (Newbold–Terry [2008]), illetve a New Public Service irányzatot. (Denhardt–Denhardt [2000]). Véleményünk szerint ezen irányzatok jelentősen nem lépik túl az NPM kereteit, inkább máshova helyezik a hangsúlyt az NPM valóban nem egységes elméleti keretrendszerében.

4.5 Ügyfélorientáció / Minőségmenedzsment

Az állampolgárok igényeinek minél magasabb színvonalú kielégítése az NPM egyik legfontosabb célja, így az ebbe a kategóriába tartozó eszközök a legtöbb NPM-et alkalmazó országban elterjedtek az államigazgatás különböző szintjein. Schedler–Proeller [2002] ebbe a kategóriába sorolja az egyablakos rendszereket, a szolgáltatásiszint-szerződéseket¹⁰⁵ és az e-governmentet, de többek között ebbe a kategóriába tartoznak a minőségbiztosítási rendszerek (pl.: TQM) és állampolgári karták (citizens charters) is.

Az NPM célja, hogy a piaci mechanizmusok segítségével növelje a választás szabadságát az állampolgárok számára, amely szabadság együtt jár azzal, hogy az közszolgáltatásokat biztosító szervezetek – a verseny hatására – erősebben fókuszálnak a minőségre. Az NPM a piaci nyomáson kívül azonban egyéb módon is versenyhelyzetet teremtett a közszektorban, így például a teljesítményértékelési rendszerek eredményeinek rangsoraival (pl.: az Egyesült Királyságban működő átfogó teljesítményértékelési rendszer pontszámainak publikálásával), vagy az

¹⁰³ Svájc példája annyiban speciális, hogy a közvetlen demokrácia és a részvétel a politikai kultúra szerves, meghatározó része, így az NPM ezen hatása kisebb, mivel már eredetileg is erre épült a rendszer. (Schedler [2003], 343. old.)

¹⁰⁴ Martins ([1995], 452–454. old.) Németországban, Norvégiában és Hollandiában végzett empirikus vizsgálatok eredményeit ismertetve megállapítja, hogy a település mérete és az állampolgári részvétel között, ha nem is erőteljes, de kapcsolat áll fenn.

¹⁰⁵ A szolgáltatásiszint-szerződéseket Schedler–Proeller [2002] kategóriái közül akár a piacosítás, akár a menedzsmenteszközök közé is be lehetne sorolni. Ez azt bizonyítja, hogy az NPM eszközei szorosan összefüggnek egymással.

állampolgári megelégedettséghez kötött finanszírozáson keresztül. Habár az NPM-et alkalmazó politikusok többsége a dereguláció pártján áll, az államigazgatási szervekre adminisztratív nyomás is nehezedik a központi kormányzat részéről. Erre példa, a John Major miniszterelnöksége alatt bevezetett Állampolgári Karta kezdeményezés (Citizens Charter Initiative), amely erőteljesen a szolgáltatások minőségének javítására koncentrált.

„Az Állampolgári Karta kezdeményezésének lényege az volt, hogy rákényszerítse a közszolgáltatókat arra, hogy szolgáltatási sztenderdeket állapítsanak meg és publikáljanak azért, hogy saját szolgáltatási teljesítményüket mérhessék, és csatornákat létesítsenek az állampolgárok panaszainak kezelésére.” (Barzelay [2001], 26. old.)

A jelen alfejezetben a teljes körű minőségirányítási rendszereket (TQM) mutatjuk be részletesen, mert a TQM a szervezet minden tevékenységét érinti, az NPM-hez tartozó technikák közül talán a legátfogóbbnak tekinthető.¹⁰⁶

A minőségbiztosítási rendszerek a magánszférából érkeztek a közzsférába, ahol az elmúlt húsz évben gyors tempóban elterjedtek a fejlett és a közép-kelet európai¹⁰⁷ országokban. A szakirodalomban több névvel is illetik a minőségbiztosítási rendszereket: teljes körű minőségirányítási rendszerek (Total Quality Management), teljes körű szolgáltatásminőségi rendszerek (Total Quality Service), minőségbiztosítási rendszerek (Quality Assurance), üzleti folyamatok újratervezése (Business Process Reengineering), ügyfélfókusz (customer focus), folyamatok javítása (process improvement) és folyamatos fejlesztés (continuous improvement).¹⁰⁸ (Ayres [2001], 138. old.) Ezen eszközök alkalmazásának elméleti gyökerei a Taylor és Fayol nevével fémjelzett tudományos menedzsment irányzatáig, azaz a klasszikus szervezetelméletig nyúlnak vissza.

A TQM-definíciók közül az Amerikai Egyesült Államok Védelmi Minisztériuma által használt definíciót mutatjuk be.¹⁰⁹

„A TQM egyszerre egy filozófia és a vezérelvek egy csoportja, amely egy folyamatosan javuló szervezet alapjait jelképezi. A TQM kvantitatív módszerek és emberi erőforrások alkalmazása a szervezet által biztosított eszközök és szolgáltatások, illetve a szervezetben végbemenő összes folyamat tökéletesítésére, és a fogyasztói igények jelenlegi és jövőbeli kielégítettségi mértékének továbbfejlesztésére. A TQM szigorú keretek között, folyamatos fejlődésre fókuszálva alapvető menedzsmenttechnikákat, már meglévő tökéletesítési törekvéseket és technikai eszközöket integrál.” (U.S. Department of Defense, [1990], 11. old.) idézi: Hyde ([1992], 26. old.)

¹⁰⁶ A közzsférában alkalmazott TQM-rendszerekről magyarul lásd bővebben: Salamon ([2011]).

¹⁰⁷ A román, bolgár, görög, szlovén és ciprusi közzsfektorban alkalmazott TQM rendszereket hasonlítja össze: Matei-Săvulescu ([2011]).

¹⁰⁸ Mindegyik név más és más megközelítéssel kívánja ugyanazt a célt elérni: a szolgáltatás minőségének növelését.

¹⁰⁹ A TQM számos definícióval rendelkezik, amelyeket Butler [2009] gyűjtött össze doktori disszertációjában.

Olean–Reynes ([1991], 304. old.) szerint a Total Quality (TQ) átfogja az adott szervezet teljes működését, beleértve a szervezeti folyamatokat, a szervezet érintettjeit és a szervezet által elért eredményeket. Mindezeknek együtt és folyamatosan fejlődniük kell annak érdekében, hogy egyre magasabb színvonalú, piac által vezetett minőséget tudjon biztosítani az ügyfeleinek.

Black [1993] alapján Butler ([2009], 40. old.) a következő tíz kritikus tényezőjét azonosította a TQM-nek egy TQM-szakértőkkel kitöltetett kérdőív segítségével:

- 1) Stratégiai minőségmenedzsment (Strategic Quality Management).
- 2) Ügyfélelégedettség orientáció (Customer Satisfaction Orientation).
- 3) Ember- és ügyfélmenedzsment (People and Customer Management).
- 4) A fejlődésről szóló információk kommunikálása (Communication of Improvement Information).
- 5) Külsőkapcsolati menedzsment (External Interface management).
- 6) Minőségfejlesztésmérési rendszer (Quality Improvement Measurement Systems).
- 7) Vállalati minőségstruktúra (Corporate Quality Structure).
- 8) Beszállítói kapcsolatok (Supplier Partnerships).
- 9) Működési minőségtervezés (Operational Quality Planning).
- 10) Folyamatok javításának érdekében csoportmunkastruktúra (Teamwork Structures for Process Improvement).

A TQM által követett elvek azért kerültek előtérbe, mert a közszektor által nyújtott szolgáltatások minőségét számos kritika érte. Osborne–Gaebler ([1994], 175. old.) ezzel kapcsolatban meg is állapítja:

„A demokratikus kormányzatok azért vannak, hogy kiszolgálják a polgárait. Az üzleti vállalkozások azért, hogy profitot teremtsenek. És mégis, a vállalkozók azok, akik megszállottan keresik az új utakat, amelyek révén az amerikaiak kedvében járhatnak. A legtöbb amerikai közigazgatási és önkormányzati szerv teljesen közömbös a fogyasztói igényekkel szemben, ...” (Osborne–Gaebler [1994], 175. old.)

Habár felmérések bizonyítják, hogy az ügyfélközpontúság a magánszférában továbbra is erőteljesebben érvényesül, mint a közszférában, a TQM-rendszerek jelentős sikereket értek el az információ-disszemináció területén. A közszektor működéséről jelentősen nőtt az érintettek számára elérhető információ mennyisége és minősége. Emellett a TQM-rendszerek hozzájárultak a munkatársak szakmai kompetenciájának növeléséhez, elsősorban a HRM-rendszerek fejlesztése révén. (Butler [2009], 99. old.)

A TQM-rendszerek elterjedéséhez Redman–Mathews–Wilkinson–Snape ([1995], 22. old.) szerint a törvénykezés szemléletmódjának megváltozása is hozzájárult ahhoz, hogy nagyobb választási szabadságot adott a fogyasztóknak. Emellett a TQM népszerűségét növelte a kötelező versenyeztetés a közbeszerzések területén, a források egyre növekvő szűkössége, a növekvő elvárás a közszféra szolgáltatásaival szemben, amely egyben azt is jelenti, hogy a „value for money” szemlélet egyre jobban

teret nyert a közszférában. Az állampolgári karták szintén a TQM-rendszerek elterjedését idézték elő.

A TQM-rendszerek bevezetése azonban számos nehézséggel jár. Gondoljunk csak arra, hogy teljesítmények mérése, illetve az ügyfelek elégedettségének mérése milyen problémákat okoz bizonyos hivataloknál, amelyekkel főleg konfliktusos helyzetben találkoznak az állampolgárok. Ezen esetekben az ügyfélelégedettségi felmérések komoly módszertani kihívást jelenthetnek. Nehéz megragadni, hogy mit tekintünk minőségnek és teljesítménynek. A leggyakrabban használt módszerek, amelyek segítségével a közigazgatás minőségét felméri, az ügyfelekkel folytatott mélyinterjúk, fókuszcsoporthoz és kérdőívek. Ayres ([2001], 144. old.) szerint a minőség meghatározásának főbb nehézségei a közszférában a következők:

- „• A megfogható 'termékek' általános hiánya – a szolgáltatás minősége gyakran nehezen megállapítható és mérhető.
 - A potenciális ügyfelek és érintettek sokfélesége.
 - A célok és célpontok változatossága (amelyek néha egymásnak ellentmondhatnak).
 - A különböző elszámoltathatósági és jogalkotási követelmények megfelelésére való igény, amely korlátozhatja vagy akár el is torzíthatja a minőségi eredmények gondolatát az egyes állampolgárok számára.”
- (Ayres [2001], 144. old.)

A TQM-rendszerek az ügyfelek számára kívánnak minőséget biztosítani. Az állampolgárok a közszektor csupán egy kis részével találkoznak nap mint nap. Az állampolgárokkal közvetlenül foglalkozó hivatalnokok (front-line workers / street-level bureaucrats) viselkedése és hozzáállása így alapvetően befolyásolja az állampolgárokból a közigazgatásról kialakult képet, illetve percepciójukat a kapott szolgáltatásról. Ez az oka annak, hogy az NPM-szakirodalom igen átfogóan foglalkozik az állampolgárokkal közvetlenül kapcsolatot tartó hivatalnokok kultúrájával, viselkedésével, illetve azzal, hogy miként lehet motiválni őket, illetve szervezeti kultúrájukat megváltoztatni. (Rosenthal–Peccei [2006]), (Hupe–Hill [2007]), (Piore [2011].)

Miközben a TQM és egyéb minőségbiztosító rendszerek arra törekszenek, hogy a közszféra által nyújtott szolgáltatások színvonalát javítsák, az NPM-irányzat egy lépéssel hátrébből indít: szükséges-e egyáltalán az adott közszoolgáltatást a közssektornak biztosítani, vagy lehetséges az adott szolgáltatást a piacról beszerezni? A piacosítás / privatizáció eszközeivel erre a kérdésre kíván az irányzat választ adni.

4.6 Piacosítás / Privatizáció

Az állam túlbujánzása elleni küzdelemben számos elméleti közgazdász a privatizációt tartotta a legfőbb fegyvernek. (Dunleavy [1986], 16. old.) E gondolkodók elveit követve a jobboldali kormányok jelentős állami vagyont juttattak magántulajdonba, vagy delegáltak a központi kormányzati szintnél alacsonyabb szintekre. A privatizáció egyik legfőbb előnye, hogy a tulajdonjogi viszony egyértelművé

válí. Ez a változás – bizonyos feltételek teljesülése esetén¹¹⁰ – már önmagában is növeli az adott vagyon felhasználásának hatékonyságát. A privatizáció az állam méretének csökkenése mellett a bürokratikus koordináció visszaszorulásával, egyben a piaci koordináció térnyerésével jár együtt.

A „privatizáció” alatt nem kizárólag a tulajdonviszony teljes megváltozását értjük, hanem egy adott vagyonelem tulajdonjoga bizonyos elemeinek megváltozását is.¹¹¹ Blomqvist a 90-es években a svéd jóléti állam működésében beálló változásokat elemezve privatizáció alatt a következőt értette:

„Privatizáció alatt mindazon politikai kezdeményezésekre utalok, amelyek a felelősséget vagy a szervezeti kapacitásokat a közszektorból külső szereplőkhöz delegálja.” (Blomqvist [2004], 141. old.)

Számos szerző a kiszervezést / kiszervezést (contracting out / outsourcing) szintén privatizációnak hívja. Így például egy iskola takarításának kiszervezése és a piacról történő megvásárlása is ide sorolható. Dunleavy ([1986], 16. old.) felhívja a figyelmet, hogy a kiszervezés technikájának használatával megoszthatatlannak hitt szolgáltatások szerezhetőek be a piacról, amelynek eredményeképpen – megfelelően részletezett kiírás és szolgáltatásisint-meghatározás után – jelentős hatékonyságjavulás várható. Az eredményjavulás a megbízó-ügynök elmélet alapján is várható: a feladatot ellátó helyi vezetők, menedzserek és végrehajtók tacit és sokszor rejtett tudása nyilvánosságra kerül, amely önmagában is hatékonyság- és eredményjavulást eredményez. Emellett a privatizált szolgáltatást nyújtó szervezet menedzsmentje erőteljesebb és világosabb motivációval rendelkezik a hatékonyság maximalizálására, mint a közszektor vállalati-nak vezetői.¹¹² Sagers [2007] ezzel ellentétes véleményt fogalmaz meg cikkében. Szerinte a kiszervezésekkel valójában nem csökken a bürokrácia szerepe, hanem a lakosság számára – akik valójában a kiszervezett szolgáltatások végső megrendelői – még nehezebben lesz átlátható és követhető a befizetett adó felhasználásának módja.

„Bármely értelmezés alapján is tűnik 'privatizációnak' egy funkció átadása egy szerződő félnek, ez csupán tisztán szemantikai változást jelent. Habár az talán igaz, hogy az államkincstár nagyobb arányban formálisan nem állami csatornákon keresztül költi el az adódollárokat, azonban ettől még ezen adódollárok elosztását esküt tett és az állam által fizetett bürokraták felügyelik, és olyan testületek által kijelölt célok megvalósítására fordítják, amelyek elv szerint demokratikusan felelősek. [...] A kiszervezés által a bürokraták úgy elégtének ki költségekkel járó teljesítménykeresletet, hogy azok jóval kevésbé átláthatóak a társadalom tagjai számára.” (Sagers [2007], 48. old.)

¹¹⁰ A privatizáció sikeréhez szükséges feltételekről lásd: Kornai ([2004], 910. old.)

¹¹¹ Pejovich [1992], idézi Bara–Csaba–Gedeon ([2000], 11–12. old.) a tulajdonjog következő elemeit különbözteti meg: „a vagyontárgy használatának jogát, a vagyontárgyból származó hasznok elsajátításának jogát, a vagyontárgy formájának és tartalmának megváltoztatására irányuló jogot és az előbbi jogok elidegenítésének jogát”.

¹¹² A magánszektor vállalkozásainak vezetőit hatékony gazdálkodásra sarkallja a menedzserek piacán meglévő verseny, a vállalat-felvásárlások veszélye. Emellett a megbízó által biztosított tulajdonosi részesedés, illetve egyéb ösztönző rendszerek működése is motiválhatja a menedzsereket. (Cuervo–Villalonga [2000] 582. old.), (Horváth [2000] 136–138. old.)

Moore [1992], Margaret Thatcher pénzügyminisztere szerint, aki 1983 és 1986 között a privatizációért is felelős minisztere volt az Egyesült Királyság kormányának, a privatizáció nemcsak óriási egyszeri bevételeket generál a központi kormánynak, hanem a veszteséges állami vállalatok a piaci koordináció és verseny hatására többletbevételt is generálnak az állam számára. Moore cikkében a Thatcher kormányzat alatt elért sikereket elemezve megállapítja, hogy az évi 3 milliárd fontos állami tőkeinjekció helyett a privatizáció hatására évi 2 milliárd font bevételhez jutott a kormányzat, a 34 milliárd fontot kitevő egyszeri, értékesítési bevételek mellett. A pénzügyi haszon mellett meggyőződése szerint a társadalmi értékek módosulása a legjelentősebb eredménye a privatizációnak: az ország lakossága a szabad vállalkozásba vetett hitet és ennek értékeit sajátíthatja el a privatizáció folyamatán keresztül. (Moore [1992], 115-116. old.)

„[A privatizáció – beszúrás tőlem: R. M.] célja, természetesen, az Egyesült Királyság gazdaságának drámai előremozdítása, és ezzel egyéb problémák (pl.: magas munkanélküliség – beszúrás tőlem: R. M.) megoldásának elősegítése.” (Moore [1992], 116. old.)

Fontos látni, hogy Moore privatizációt dicsőítő cikke egyoldalú, ami érthető, hiszen döntéshozóként vett részt az Egyesült Királyság politikai és gazdasági rendszerét jelentősen átalakító privatizációs folyamatban. Állítása szerint, az állami tulajdon inherens tulajdonsága a rossz teljesítmény, ami a következőkben jelentkezik: a megtérülési ráták alacsony volta, az alacsony termelékenység, a magas költségek és árak, a rossz kapcsolat a munkavállalókkal, az erőforrások rossz hatékonyságú felhasználása és a vevői igények rossz minőségű kielégítése.

Az új közszolgálati menedzsmenttel foglalkozó kutatók számos tanulmányban vizsgálták az NPM-irányzat hatására végrehajtott privatizációkat.¹¹³ Dunsire [1995], Gains [1999] kutatásai alapján a Moore cikkében megfogalmazott drámai javulás sok esetben megkérdőjelezhető. A privatizáció sikere elsősorban intézményi tényezőktől függ, így a jogi környezettől, az adott ország történeti, intézményi hagyományaitól, a privatizációt végrehajtó szervezeti egység szervezeti kultúrájától, a központi kormányzat és az adott közigazgatási / közszolgáltatási szervezet kapcsolatától, a központi államigazgatás elvárásaitól, a nemzetközi szereplőktől érkező impulzusoktól, valamint az adott piac szerkezetétől.

Cuervo–Villalonga [2000] felvetése szerint a privatizáció sikere a következő faktoroktól függ:

¹¹³ Az önkormányzati szektorban végrehajtott privatizációkról, kiszervezésekről szólt a Local Government Studies 2007. évi, 33. évfolyamának 4. száma, amelyet az érdeklődő Olvasó figyelmébe ajánlok. A kelet-közép-európai országok kiszervezési tapasztalatairól – Szlovákia és Csehország példáján keresztül – pedig Nemec–Merickova–Vitek [2005] számol be. Tapasztalataik sajnos egyértelműen alátámasztják Sagers [2007] véleményét. Boubakri–Cosset–Smaoui [2009] cikke a fejlett és fejlődő országok privatizációs tapasztalatait hasonlítja össze, szintén megerősítve Sagers [2007] kritikáit a fejlődő országok esetében. A piaci koordináció erősítéséről, legyen szó akár privatizációról, akár kiszervezésről, kiszervezésről, számos esettanulmány jelent meg, így például Chapman–Brown–Crow [2008] az angol szolgáltató vállalatok részvételi hajlandóságát elemezte közbeszerzési pályázatokon.

1. A privatizált vállalat felső vezetésének lecserélése. A váltás gyorsítja a tanulási és a felejtési folyamatokat.
2. A privatizáció módszere. Ez meghatározza a privatizáció utáni új tulajdonos személyét, egyben a politikai befolyás mértékét.¹¹⁴ Minél inkább eltávolodik a politikai szférától az adott szervezet, annál valószínűbb, hogy a privatizáció növelni fogja annak hatékonyságát.
3. A privatizálás előtti reorganizáció mértéke. Cuervo és Villalonga szerint amennyiben már a privatizáció előtt erőteljes átalakításra kerül sor, például új vezetőket neveznek ki az adott szervezeti egység élére, úgy a privatizáció sikere csökken, mivel a tulajdonváltás utáni változtatás valószínűsége is alacsonyabb, így fennmaradhat a politika befolyása.
4. A gazdasági környezet deregulációja, liberalizációja. A tőkepiac szabad és hatékony működése elősegíti, hogy a privatizáció után a szervezet hatékonysága növekedjen.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a privatizáció és a piaci típusú mechanizmusok alkalmazása a közigazgatás és a közszolgáltatás területén számos esetben jelentős sikert eredményezett. Ezek azonban nem általánosíthatóak. Minden esetben az adott időpontban és helyen fennálló körülményeket kell figyelembe venni egy adott közszolgáltatásról szóló döntés meghozatalakor.

4.7 Az NPM-technikák további lehetséges kategóriái

Miután egyesével ismertettük a Schedler és Proeller által alkotott hat kategóriát, bemutatunk néhány kiemelt, a szakirodalom által elfogadott alternatív kategorizálást, hiszen Schedler–Proeller [2002] kategóriarendszere nem az egyetlen lehetőség az NPM-reformok strukturálására.

Hood ([1991], 4–5. old.)¹¹⁵ cikke a legelterjedtebb kiindulópontja az NPM-ről való gondolkodásnak, így a tanulmányában ismertetett tantételek alapján szokás kategorizálni az NPM címke alá besorolt technikákat.

¹¹⁴ Az elméletek itt egymásnak ellentmondó következtetésre jutnak. Míg a megbízó-ügynök elmélet szerint a privatizáció során a menedzsmentkivásárlások vagy a munkavállalói tulajdonszerzés előnyösebb, addig a közösségi döntések elmélete ennek éppen ellenkezőjét állítja.

¹¹⁵ Hood 1991-ben megjelent cikke egy már bő egy évtizede futó reformirányzatot ír le tudományos igényességgel. Az NPM, amely elnevezést Hood utólag adta a már javában zajló reformoknak, jó példa arra, amikor a gyakorlat jelentősen megelőzte az akadémiai világot.

8. táblázat Az Új Közzszolgálati Menedzsment elvi összetevői

No.	Tantétel	Jelentés	Tipikus indoklás
1	<i>Professzionális döntési jogosítványokkal rendelkező menedzserek a közzszférában.</i>	A szervezetek aktív, látható és diszkrecionális vezetése a kinevezett felső vezető által, 'lehetőség a menedzselésre'.	Az elszámoltathatóság megköveteli a cselekedetekkel kapcsolatos felelősségek egyértelmű meghatározását, és nem pedig a hatalom szétterítését.
2	<i>Explicit teljesítményszintek és teljesítménymutatók.</i>	A célok, a célpontok és a siker indikátorainak definiálása, lehetőleg kvantitatív formában kifejezve, kiváltképpen a szakmai szolgáltatások esetében (cf. Day and Klein 1987; Carter 1989).	Az elszámoltathatóság megköveteli a célok egyértelmű megállapítását, a hatékonyság megköveteli a célkitűzések 'szigorú vizsgálatát'.
3	Nagyobb hangsúly a <i>eredmény-kontrollokon</i> .	Az erőforrás-elosztásnak és a jutalmaknak a mért teljesítményhez való hozzákapcsolása; a központosított, bürokrácián átívelő személyzeti menedzsment feldarabolása.	Az <i>eredményeket</i> kell hangsúlyozni és nem az <i>eljárásokat</i> .
4	Az egységek <i>szétdarabolása</i> felé való elmozdulás a közzszférában.	A korábbi 'monolitikus' egységek feldarabolása, az U formájú menedzsmentrendszer szétválasztása termékek körüli vállalatossított egységekre, amelyek decentralizált 'egyvonalú' költségvetések alatt működnek, és egymástól teljesen független alapokon kötnek tranzakciókat egymással.	'Menedzselhető' egységeket kell létrehozni, a <i>megrendelő</i> és a <i>szolgáltató szervezeteket</i> el kell különíteni, a szerződéses vagy a franchise megegyezések használatának előnyeiből hatékonyságot kell nyerni a közzszférában és azon kívül.
5	Nagyobb <i>verseny</i> felé elmozdulás a közzszférában.	Határozott idejű szerződések és közbeszerzési eljárások felé való elmozdulás.	A <i>rivalizálás</i> a kulcsa az alacsonyabb költségeknek és a jobb mutatóknak.
6	A <i>magánszektor stílusú</i> menedzsmentgyakorlatok hangsúlyozása.	A katonai stílusú 'közzszolgálati etikától' való elmozdulás, nagyobb rugalmasság a munkaerő-felvételnél és a jutalmaknál; PR-technikák gyakoribb alkalmazása.	Szükséges a magánszektor 'bevált' menedzsmenteszközeinek a használata a közzszférában.
7	Nagyobb <i>fegyelem</i> és <i>takarékosság</i> hangsúlyozása az erőforrások felhasználásában.	A közvetlen költségek csökkentése, a munkafegyelem növelése, szakszervezeti követeléseknek való ellenállás, a vállalkozásra háruló 'szabálykövetési költségek' korlátozása.	A közzszféra erőforrás-szükségleteit ellenőrizni kell, és 'többet kell csinálni kevesebb'.

Forrás: Hood [1991], 4–5. old.

Mint a fentiekből látható, Hood alapvetően a két jól elkülönült célt jelölte meg: engedjük, hogy a szakértelemmel bíró hivatalnokok menedzserekké váljanak, azaz kapjanak nagyobb ellenőrzési jogokat és szabadságot a szervezetük felett, illetve tegyük egyértelművé az elvárásainkat, és fokozzuk az ellenőrzést, hogy a szabadsággal eredményesen éljenek. Hood szerint a bürokraták számára – a megnövekedett felelősségük miatt – egyértelmű célokat valamint feladat- és hatásköröket kell kijelölni. E céloknak számonkérhetőeknek kell lenniük, és mivel számon kérni leginkább a mérhető teljesítményt lehet, így mérhető célokat érdemes kijelölni számukra. Ahhoz, hogy a rendszer működjön, azaz a szervezet a számára kijelölt célokat elérje, a munkavállalók javadalmazását a célok megvalósulásához kell kötni. Mivel a bürokraták szabadságot kapnak a hogyan kérdésében, azaz saját szaktudásuk alapján dönthetnek arról, hogy miként valósítják meg a kitűzött célokat, így a teljesítmény-mérésnek a tevékenység eredményére (output és outcome) kell fókuszálnia. Hood szintén fontosnak tartja, hogy az új irányítási rendszer új, hatékonyabb struktúrában működjön. Annak érdekében, hogy egyértelműek legyenek a célok, érdemes olyan egységeket létrehozni, amelyek átláthatóbbak és egyértelműen definiálható feladatokkal és célokkal rendelkeznek (ezért kapták a single-purpose organizations nevet). Ennek az elvnek a megvalósítási formái például az ügynökségek.

Hood szerint a szervezetek feletti ellenőrzés nem kizárólag bürokratikus eszközön keresztül valósítható meg, hanem a piaci koordináció segítségével is. Ehhez fontos lépés a megrendelő szervezet és a végrehajtó szervezet szétválasztása, hiszen a végrehajtást érdemes megversenyeztetni, kiszervezni, azaz a piac nyomásának kitenni. A piaci szereplők megjelenése a közszolgáltatások biztosításában persze fokozott felelősséget hárít a megrendelő szervezetre, hogy megfelelő színvonalú szolgáltatásiszint-szerződést kössön az adott piaci szolgáltatóval. A piaci koordináció használata, illetve az új menedzsmenttechnikák alkalmazása nemcsak az eredményesség javulását feltételezi, hanem a hatékonyság és a gazdaságosság javulását is. A gazdaságosság javulására, azaz az input mennyiségének csökkentésére főleg akkor van szükség, ha az állam bármely okból kifolyólag pénzügyi nehézségekkel találja magát szemben, mint például Új-Zéland az 1980-as évek elején.

Látható, hogy Hood ([1991], 4-5. old.) hét tantétele alá az összes NPM-eszköz besorolható, emellett a hoodi tételek racionálisak, konzisztensek egymással, és koherens egységet alkotnak.

9. táblázat A hoodi tantételekhez kapcsolódó eszközök

No.	Tantétel	Eszközök
1	<i>Professzionális döntési jogosítványokkal rendelkező menedzserek a közsférában</i>	HRM-rendszerek, stratégiai tervezés, formális intézmények átalakítása (pl.: munkavállalók felvételének és elbocsátásának szabályozása)
2	<i>Explicit teljesítményszintek és teljesítménymutatók</i>	Kiegyensúlyozott mutatószámrendszer
3	Nagyobb hangsúly az eredmény-kontrollokon	Teljesítményértékelési rendszerek, teljesítményalapú bérezés
4	Az egységek szétDarabolása felé való elmozdulás a közsférában	Szervezeti átalakítások: egycélú szervezetek, ügynökségek létrehozása, holdingok létrehozása, szervezeten belüli struktúra átalakítása
5	Nagyobb verseny felé elmozdulás a közsférában	Kiszervezés, kiszereződés, PPP, szolgáltatási-szint-szerződés
6	A magánszektor stílusú menedzsmentgyakorlatok hangsúlyozása	Költségvetési reformok, számviteli politikák átvétele, IT erőteljesebb alkalmazása ¹¹⁶ , változásmenedzsment
7	Nagyobb fegyelem és takarékoság hangsúlyozása az erőforrások felhasználásában	Számviteli szabályok, külső és belső ellenőrzési (audit-) rendszerek alkalmazása

Forrás: Hood [1991], 4-5. old., az Eszközök rész kiegészítés tölem: R. M.

Hood [1991] és Schedler–Proeller [2002] által megfogalmazottak nem teljesen fedik egymást. Hoodnál hiányoznak a partnerség / részvétel és az ügyfélorientáció szempontjai. Ez nem véletlen, hiszen a gyakorlatban és az elméletekben is jelentős változások történtek a két mű megszületése között eltelt 16 évben, illetve a két mű szerzőinek szemléletmódja is különbözik. Hood [1991] műve az NPM-irányzat életciklusának korai időszakában született, amikor még majdnem kizárólag az angolszász országok gyakorlata jelentette a tudományos közösség számára az NPM-irányzatot, míg Schedler–Proeller [2002] műve már egy olyan életszakaszában született az irányzatnak, amikor már több ország csatlakozott az irányzathoz, és így az NPM sokszínűsége kibontakozott. Hood korai munkái mindenestre mind a mai napig kiindulópontjai az NPM-mel foglalkozó munkáknak. (Hood [1991], (Dunleavy–Hood [1994]) (Hood [1995]), (Hood [1998]).¹¹⁷

¹¹⁶ Az USA-ban ma már arányaiban többet költ informatikára a közsféra (kb. 5% az adóbevételeknek), mint a magánszféra (kb. 3,6% az árbevételnek). (Pang–Tafti–Krishnan [2011], 1. old.)

¹¹⁷ Feltehetjük a kérdést: vajon a részvétel / partnerség és az ügyfélközpontúság az NPM fejlődésével egy bizonyos idő eltelté után az irányzat szerves részévé vált, vagy továbbra is csupán kiegészítője az NPM magját alkotó elveknek és technikáknak? A jelen tanulmányban mind a részvétel / partnerség elvét, mind az ügyfélközpontúságot az irányzat szerves részének tekintjük, elismerve, hogy ezek az elvek nem az NPM kezdetétől részei az irányzatnak. Fontos látnunk, hogy a részvétel / partnerség és az ügyfélorientáció nem azonos kategóriák, azaz bizonyos országok NPM-irányzathoz köthető reformjaik megvalósítása során hangsúlyt fektettek az ügyfélközpontúság megvalósítására, de nem tekintették céljuknak a részvétel / partnerség elvének erőteljesebb megvalósítását. A két elvet külön-külön kell megvizsgálni.

Grüning [2001] tanulmánya alapján is csoportosíthatjuk az NPM-irányzathoz tartozó eszközöket. Gernod Grüning a tanulmányában – a szakirodalom alapos áttekintése után – olyan technikákat és elveket különböztet meg, amelyek a tudományos közösség minden tagja szerint jellemzik az NPM-irányzatot, illetve olyanokat, amelyeket nem mindenki fogad el az NPM jellemzőjének.

10. táblázat Az NPM tulajdonságai

Vitathatatlan jellemzők (a legtöbb megfigyelő által azonosított)	Vitatható tulajdonságok (néhány, de nem minden megfigyelő által azonosított)
Költségvetési megszorítások Voucherek / Utalványok Teljesítmény-elszámoltathatóság Teljesítmény-ellenőrzés, -értékelés Privatizáció Vevők (egyablakos ügyintézés, ügykezelés) Decentralizáció Stratégiai tervezés és menedzsment A megrendelő és a végrehajtó szétválasztása Verseny Teljesítménymérés Megváltozott menedzsmentstílus Kiszerződés Menedzselés szabadsága (rugalmasság) Továbbfejlesztett könyvelés Emberi erőforrás menedzsment (ösztönzők) Felhasználói díjak A politika és az adminisztráció elkülönítése Továbbfejlesztett pénzügyi menedzsment Az információs technológia hangsúlyosabb használata	Jogi, költségvetési és kiadási korlátok Hatáskörök racionalizálása Szakpolitikák elemzése és kiértékelése A szabályozások / rendeletek fejlesztése A közigazgatási struktúrák racionalizálása vagy áramvonalasítása Demokratizálódás és állampolgári részvétel

Forrás: Grüning [2001], 2. old.

Grüning ([2001], 17. old.) a „Democratization and enhanced citizen participation”, azaz a részvétel / partnerség elvét az NPM elveihez sorolja, megállapítva, hogy az az új közigazgatástánból, illetve az abból származó irányzatokból (kommunitarizmus, diszkurzív elmélet) eredeztethető.

Az NPM-irányzat eszközrendszerét a fenti szakemberek mellett Pollitt–Summa [1997] is vizsgálta. A szerzőpáros hat dimenzió mentén hasonlította össze az Egyesült Királyság, Új-Zéland, Svédország és Finnország közszolgáltatási / közigazgatási reformjait az 1980-as évektől az 1990-es évek közepéig. A vizsgált hat dimenzió: privatizáció, piaci koordinációs eszközök alkalmazása (marketization), decentralizáció, output-orientáció, tradicionális átstrukturálás és a reformprogram intenzitása.

Pollitt–Summa ([1997], 8. old.) privatizáció címszó alatt azt vizsgálta, hogy az állami tulajdon mekkora hányadát adták magánkézbe az adott időszakban. Valójában ez a dimenzió azt méri, hogy mekkora feladatmennyiség maradt a közszférában, azaz milyen méretű reformok lehetségesek a privatizáció után. A piaci koordináció eszközeinek alkalmazását Pollitt–Summa [1997] piacositásnak (marketization) hívja. E dimenzió mentén azt vizsgálják, hogy a privatizálás utáni közszférában milyen mértékben használtak piaci típusú mechanizmusokat (market-type mechanisms). A piaci típusú mechanizmusok alatt a kvázipiacokat, a kisserződést (contracting out) és a voucherek használatát értették a közszolgáltatások igénybevételénél. Decentralizáció alatt egyrészt bizonyos feladatok alsóbb közigazgatási szintre delegálását értik, azaz például egy központi kormányzat által ellátott feladat megyei szintre történő delegálását, illetve egy adott szervezeti struktúrán belül alacsonyabb szintre történő delegálást, például az emberi erőforrásokhoz kapcsolódó felelősségek delegálását egy területi egységhez. A cikk írói a decentralizáció és a dekoncentráció fogalmát nem különböztetik meg. Negyedik dimenzióként az outputorientációt jelölik meg. Ez alatt azt értik, hogy a közszférában használt kontrollrendszerek az input ellenőrzése helyett milyen mértékben térnek át az output kontrollra. Erre példaként hozzák a svédországi eredményorientált költségvetéskészítés technikáját, a cél- mutatószámrendszerek átfogó bevezetését az Egyesült Királyság ügynökségei esetében, és a minőségbiztosítási rendszerek alkalmazását. Pollitt–Summa ([1997], 8. old.) megjegyzi, hogy a decentralizáció és az outputorientáció szorosan összefügg, mivel a decentralizációval megnő az alsóbb szintek felelőssége, amely együtt jár azzal az igénnyel, hogy az alsóbb szintek eredményességét fokozottabban ellenőrizzék. A tradicionális átstrukturálás alatt azt értik, hogy egy adott szervezeti kereten belül milyen összeolvadások, illetve szétválások történtek (például gondolhatunk az ügynökségek számának drasztikus növekedésére az Egyesült Királyságban vagy Hollandiában). A struktúrák átalakításának célja egy racionálisabb feladat- és hatáskör-rendszer megalkotása. A szerzők azért nevezik ezt a dimenziót „tradicionálisnak”, mert elsősorban az 1960-as és 1970-es években volt divatos, alapvetően nem a monolit bürokrácia feltörése a célja, sokkal inkább annak racionálisabb működési kereteinek megalkotása. Az utolsó vizsgált dimenzió a reformprogram intenzitása. Ennek során nem a tartalmi elemekre koncentrálnak, hanem magára a folyamatra. Figyelembe veszik, hogy az egyes országokban milyen tempójú reformok zajlottak, és azokat milyen módon és kik implementálják. Pollitt–Summa ([1997], 9. old.) a következő táblázatban foglalták össze tanulmányuk eredményeit.

11. táblázat A közmenedzsment-reformok dimenziói¹¹⁸

Ország	Privatizáció	Piaci koordináció	Decentralizáció	Output-orientáció	Tradicionális átstrukturálás	Reform-program intenzitása
Finnország	Alacsony	Közepes	Közepes	Magas ¹	Magas	Közepes / Alacsony
Új-Zéland	Magas	Magas	Közepes	Alacsony ² Magas ¹	Alacsony	Magas
Svédország	Közepes	Közepes	Magas	Magas ¹	Magas	Közepes / Alacsony
Egyesült Királyság	Magas	Magas	Közepes	Magas ^{1 és 2}	Alacsony	Közepes / Magas

Forrás: Pollitt–Summa [1997], 9. old.

Megjegyzés: Az output orientáció esetében a felső indexek jelentése: 1: a szervezetek számára; 2: az egyének számára.

Pollitt a fenti tanulmányában, illetve néhány további művében (Pollitt [2002/a], 276. old., illetve Homburg–Pollitt–van Thiel [2007], 5. old.) egyaránt szűken értelmezi az NPM-et, azaz elsősorban a piaci koordináció primátusát, illetve a profit-orientált szervezetektől elsajátítandó menedzsmenttechnikák alkalmazását hangsúlyozza. Ezzel szemben Pollitt–Bouckaert ([2000], 93. old.) az NPM-reformokat csoportosítva részvétel / partnerség elvére építő modernizációról, „participatory modernization” útról is beszél, elsősorban a skandináv országok esetében, azaz az NPM részének tekinti ezeket az elveket is.¹¹⁹

Manning–Shepherd–Blum–Laudares [2008] az IMF blogján publikált cikkükben, az OECD és Pollitt tanulmányaira hivatkozva kategorizálták az OECD-országokban megvalósult reformokat és azok típusait.

¹¹⁸ „Mind a hat dimenzió esetében az egyes országokat az alábbi három kategóriába soroltuk: ‘magas’, ‘közepes’ vagy ‘alacsony’. A ‘magas’ azt jelenti, hogy az adott országban a reformprogram adott dimenziójára nagy hangsúlyt helyeztek...” (Pollitt–Summa [1997], 8. old.)

¹¹⁹ Minden tudományos mű esetében a szerző eldöntheti, hogy a vizsgálat tárgyát milyen módon ragadja meg. A tudományosság szempontjából az a fontos, hogy a műből egyértelműen kiderüljön, hogy az eredmények pontosan mire is vonatkoznak. Az itt megvilágított „ellentmondás” azt jelzi, hogy Pollitt az egyes műveiben különbözőképpen definiálta az NPM irányzatot, de minden egyes esetben jelezte, hogy pontosan mire is vonatkoznak a megállapításai.

12. táblázat Példák az OECD-országokban megvalósult NPM-reformokra¹²⁰

A reform területe	Példák reformokra
Közkiadások és a pénzügyi elszámoltatáshoz kapcsolódó reformok	
Költségvetési szabályok	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ráfordítás-központú tételsoros költségvetés, inkrementalista. 2. Ráfordítás-központú tételsoros költségvetés, nem inkrementalista (ZBB, PPBS). 3. Ráfordítás-központú tételsoros költségvetés plusz néhány teljesítményinformáció (MBO). 4. Költségvetési eljárások és időzítés a teljesítmény-beszámolás alapján. 5. Valamennyi eredményszemléletű költségvetés készítés.
Számvitel	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pénzügyi szemléletű. 2. Kettős könyvelés. 3. Eredményszemléletű költségvetés kiterjesztett költségkalkulációkkal, teljesítménymérő rendszerrel támogatva.
Ellenőrzés	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hagyományos pénzügyi és megfelelőségi ellenőrzés. 2. Megfelelőségi fókusz, teljesítmény- és értékelési elemekkel. 3. Intézményesített pénzügyi-, szabálykövetési- és teljesítmény-ellenőrzés.
Emberi erőforrás-menedzsment reformjai	
A munkaerő mérete és összetétele	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ösztönzők a munkaerő csökkentésére. 2. A laterális belépés szélesebb körű használata – kiváltképpen a vezető beosztású alkalmazottaknál.
Kompenzáció és karrier	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pozícióalapú rendszerek felé való elmozdulás (vagy akár az általános munkajog [a Munka Törvénykönyvének – beszúrás tőlem: R. M.] használata felé). 2. Teljesítményen alapuló előreléptetés. 3. A munkáltatói funkció decentralizálása. 4. A teljesítményalapú fizetés korlátozott bevezetése – az ügynökségi célokhoz vagy kvázi szerződésekhöz társítva. 5. Kötött járulékalapú nyugdíjrendszerek felé való elmozdulás.
Strukturális reformok	
Szabályozásmenedzsment	<ol style="list-style-type: none"> 1. Független szabályozók erősítése. 2. Központi testületek létrehozása szabályozásmenedzsment céljából.
Kormányzatközi decentralizáció	A központi kormányzat alatti közigazgatási szintekre történő feladat- és pénzügyi decentralizáció.
Szervezeti diverzifikáció	<ol style="list-style-type: none"> 1. Szétválasztás – több, szervezetiileg független („arms-length”) ügynökség (lehetséges) létrehozása. 2. A vezetői hatalom alsóbb szintekre történő delegálása a központi minisztériumokon és osztályokon belül.

¹²⁰ A táblázat a következő oldalon folytatódik.

A reform területe	Példák reformokra
Alternatív szolgáltatásnyújtás	
Kiszervezés	Kiszervezés fokozottabb használata.
Köz-és magánszféra-együtműködése (PPP)	„Köz-és magánszféra-együtműködés” (PPP) szélesebb körű használata.
Keresletoldali reformok	
Piaci mechanizmusok	<ol style="list-style-type: none"> 1. Piaci alapú módszerek a közszolgáltatások nyújtására (beleértve a felhasználói díjak bevezetését és utalványok egy bizonyos mértékű alkalmazását). 2. Piaci alapú módszerek bevezetése a kormányzaton belüli szereplők közötti szolgáltatások nyújtására. 3. Piaci alapú megközelítések a szabályozó mutatók és árak megállapítására [pl.: transzferárak – beszúrás tőlem: R. M.].
Növekvő felhasználói részvétel a menedzsmentben és a tervezésben	Változatos tesztelési tevékenységek.
Nyílt kormányzat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Szolgáltatásokkal és jogosultságokkal kapcsolatos információszolgáltatás alapszabályokon /kartákon keresztül 2. Információs szabadsággal kapcsolatos jogalkotás. 3. Az ombudsmani hivatalok kiterjesztése.
E-kormányzat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Szolgáltatásokkal és jogosultságokkal kapcsolatos információszolgáltatás e-kormányzaton keresztül. 2. E-kormányzati infrastruktúra és jogi keret.

Forrás: Manning–Shepherd–Blum–Laudares [2008], 11. old.

Eredeti forrás: Joumard et al: 2004; OECD: 2005b, c, 2007b; Pollitt et al: 2004a.

A fenti táblázat alapján látható, hogy a szerzők a reformokat öt kategóriába sorolták. A pénzügyek területére (költségvetés, könyvelés, pénzügyi ellenőrzés), az emberi erőforrás menedzsment területére (kompenzációs és teljesítménymenedzsment-rendszerek, stb.), strukturális átalakításokra (decentralizáció, dekoncentráció, ügynökségek megalapítása, szervezeten belüli átalakítások stb.), a szolgáltatásnyújtás alternatíváinak kialakítására (kiszervezés, PPP) és a kereslet oldali reformokra. A kategóriák elég sokszínű eszközrendszert tartalmaznak, hiszen a részvétel / partnerség, illetve a piaci típusú eszközök egy kategóriába kerültek. A fentiekből azonban egyértelmű, hogy Manning–Shepherd–Blum–Laudares [2008] számára a partnerség / részvétel és az ügyfélorientáció az NPM-reformok szerves része.

Christensen–Lægreid ([2002], 269. old.) szerint az NPM eszközrendszerébe a következő technikák tartoznak:

„Az NPM fő összetevői: a gyakorlati szakmai menedzsment, amely lehetővé teszi a döntési joggal felruházott személyeknek a szervezet aktív, látható, korlátlan irányítását; az explicit teljesítményszterderdek; nagyobb hangsúly a kibocsátás felügyeletén; a megnövekedett verseny; szerződések; átruházás; az egységek szétDarabolása; a dereguláció; az ügyfélszolgálati szemlélet; magánszektorbeli menedzsmenttechnikák.”

Mint látható, Christensen–Lægreid [2002] alapvetően Hood [1991] alapján sorolja fel az NPM-hez tartozó technikákat. A két norvég szerző azonban – csakúgy, mint Schedler–Proeller [2002] svájci szerzőpáros – az ügyfélorientáltságot is az NPM részének tekinti. Christensen és Lægreid véleményét azért érdemes külön is kiemelni, mert a két skandináv tudós az NPM-reformok jelentős kritikusa, egyben egy új irányzat a Whole-of-Government szemléletmódjának megalkotói.

Torres ([2004], 100. old.) számos általunk is elemzett szakértő alapján a következő technikákat sorolja az NPM-irányzat alá:

„Olyan szerzők, mint Hood (1991), Pollitt és Summa (1997), Pallot (1999), Lapsley (1999), Pollitt és Bouckaert (2000), Gruening (2001), Barzelay (2001), illetve Flynn (2002) a következőképpen írták le és kategorizálták a kormányzati szervezetekben véghezvitt NPM-átalakítások általános jellemzőit: leépítés, decentralizáció, vállalatossítás, menedzsment-átruházás, kiszervezés, verseny, teljesítmény, elszámoltathatóság, ráfordításkontroll felcserélése kibocsátáskontrollra, eredményszemléletű számvitel, teljesítménymérés, felelősségek kiosztása, személyzeti menedzsment, az állampolgárok és a munkavállalók felhatalmazása, egyablakos ügyintézés, a politika és a bürokrácia elkülönítése, az információs technológiák szélesebb körű alkalmazása.”

Torres [2004] szerint ezeket a technikákat négy kategóriába lehet csoportosítani: felelősségi- feladat- és hatáskörök átruházása¹²¹, teljesítménymenedzsment-reformok, emberi erőforrás menedzsment¹²², végül a kormány és az állampolgárok közötti kapcsolatok¹²³. A fentiek alapján Torres [2004] az állampolgárok aktívabb részvételét (empowerment of citizens) is az NPM-irányzathoz sorolja. A szerző

¹²¹ „Az átruházást gyűjtőfogalomként használják az OECD jelentésekben a felelősség-átruházás összes formájának leírására, úgymint (OECD 1997a: 16–17): decentralizáció, dekoncentráció, vállalatossítás.” (Torres [2004], 100. old.)

¹²² „Az emberi erőforrás menedzsment célja a közszolgálati munkaerő produktivitásának és hatékonyságának megnövelése és az alkalmazottak képességeinek javítása. A reformok központi eleme a fizetések összekötése a teljesítménnyel, illetve a humán erőforrás-menedzsment decentralizálása és átruházása a központi kormányzattól a szolgáltatásban közvetlenül résztvevő osztályoknak, ügynökségeknek és menedzsereknek.” (Torres [2004], 101. old.)

¹²³ „Ezen a területen a változások nem ösztönöznek a közszféra struktúráin belüli radikális váltásokra vagy átalakításokra, és néhányuk, mint az információs technológiai változások, nem eredendően részei az NPM-doktrínának, de jelei lehetnek a közigazgatás és az állampolgárok közötti kapcsolat új megközelítésének.” (Torres [2004], 101. old.)

cikkében az NPM-reformok kontinentális eredményeit elemzi, amelyet a tanulmányunk egy későbbi fejezetében részletesebben is ismertetünk.

A fenti áttekintés után megállapíthatjuk, hogy a szakirodalom alapvetően egységes álláspontot képvisel az NPM-hez tartozó reformokról, azonban a kategóriák megalkotásában már jelentősebb eltérések mutatkoznak. Ennek oka, hogy az egyes eszközök olyan szoros kapcsolatban állnak egymással, hogy nehéz őket különböző kategóriákba sorolni. Az irányzat igazi ereje és veszélye ebben van: egységes, holisztikus szemléletmódot tükröz, azaz a megvalósítás során csak az adott rendszer és a hozzá tartozó szervezetek teljes átalakításával lehet sikert elérni, önállóan bevezetve egyik NPM-eszköz sem lesz hosszú távon sikeres. Mindebből az is következik, hogy az NPM-reformok bevezetése hatalmas felső vezetői, politikai elköteleződést és jelentős emberi és anyagi forrásokat igényel. Hipotézisünk szerint, ha a társadalom értékrendjétől nagyon távol áll az NPM szemlélete, akkor ezeket a feltételeket nem lehet biztosítani a bevezetéshez, csak parciális, azaz bizonyos eszközök önálló bevezetése lehetséges, amelyek azonban önállóan nem képesek hatékonyan működni és hosszabb ideig fennmaradni.

5. Az NPM kritikája

Az NPM-irányzat az elmúlt közel harminc évben jelentősen átalakította az angolszász és a nyugat-európai közigazgatást. Az a szemléletmód, amelyet az NPM tükröz, valóban radikális változást jelent a Weber ideáltipikus bürokráciája által megjelentett szemléletmódhoz képest. Habár az NPM eszközöket a gyakorlatban előbb alkalmazták, mint ahogy az elméleti szakemberek akár csak nevet adtak volna az új irányzatnak, mégis egy tudományosan megalapozott irányzatról beszélhetünk. Azok az elméletek, amelyek az NPM gyökerét jelentik, átfogó és világos szemléletet adnak az irányzatnak, és egyértelműen elhelyezik a reformok irányának súlypontjait. Ezek a súlypontok több oldalról is kritizálhatóak mind elméleti oldalról, mind a gyakorlati tapasztalatok alapján. Az alábbiakban össze kívánjuk foglalni azokat a főbb kritikai felvetéseket, amelyeket a tudományos élet szereplői megfogalmaztak az NPM-mel kapcsolatban. Előre kell bocsátanunk, hogy az elmúlt években számos kritikus hangvételű, illetve az NPM szemléletmódját meghaladni kívánó cikk és könyv jelent meg. Ez természetes is, hiszen minden tudományos irányzat rendelkezik egy életciklussal, nincs ez másképpen az NPM-mel sem. A szakirodalom áttekintése után egyértelműen érezhető, hogy az NPM „középkorúvá vált”, ahogy Hood – az NPM talán legjelentősebb képviselője – és Peters közös cikkükben rámutatnak. (Hood–Peters [2004].)

A kritikákat az NPM-mel szembeni elutasítás mértéke szerint sorba rendezhetjük. A mérsékeltettek nem kérdőjelezik meg az NPM-ben rejlő lehetőségeket, de felhívják a benne rejlő veszélyekre a figyelmet. Az erélyesebb kritikusok megkérdőjelezik az NPM jelentőségét, eredményeit, akár a létezését is, illetve teljes kudarcáról (Hughes [2008]), vagy haláláról (Dunleavy–Margetts–Bastow–Tinkler [2005]) és mint „az emberi gondolat legkegyetlenebb találmányáról” (Lapsley [2009]) értekeznek. Kétségtelen tény, hogy az NPM-technikák adaptációja, az angolszász modell imitációja számos fejlődő országban kudarcot vallott, sok esetben a célokkal ellentétes hatást váltott ki.¹²⁴ (Polidano [1999]), (Cameron [2009]), (Tambulasi [2009]). A kontinentális nyugat-európai országok esetében is nagyon különböző eredményekről számoltak be a kutatások. (Pollitt–van Thiel–Homburg [2007]), (Pollitt–Bouckaert [2000]), (McLaughlin–Osborne–Ferlie [2002]), (Goldfinch–Wallis [2009]). Vegyünk sorra a főbb kritikai állításokat!

Denhardt–Denhardt [2000] és Williams [2000] cikkükben az NPM számos belső ellentmondására hívják fel a figyelmet, így többek között arra, hogy az irányzat egyszerre kíván decentralizálni, támogatni a vezetők nagyobb döntési szabadságát, illetve erősíteni felettük az ellenőrzést, a koordinációt. Peters–Savoie [1996] és

¹²⁴ Ne feledjük Schick ([1998], 124. old.) gondolatát: „De nem fogadom el azt a nézetet, miszerint Új-Zéland gyakorlati útmutatót szolgáltatna arra, hogy a fejlődő országok miként tudnak felülkerekedni a közszolgálati menedzsment hiányosságain.”

Aucoin [1990] szerint ezek a belső ellentmondások kiküszöbölhetetlenek, mivel az NPM közgazdaságtudományi alapjai feszülnek bennük egymásnak. Míg a közösségi döntések elmélete bizalmatlan a hivatalnokok és a politikusok irányába, így erősebb ellenőrzés és koordináció, szigorúbb reguláció melletti érvek vezethetőek le belőle, addig a menedzsmentszemlélet a hivatalnokok mint menedzserek nagyobb fokú döntési szabadságát, a decentralizációt és a deregulációt támogatja. Emellett a közösségi döntések elmélete a választott politikai vezetők és a hivatalnokok szorosabb együttműködését javasolja, hiszen ezzel a politikusok nagyobb kontrollt tudnak gyakorolni a bürokraták felett, míg a menedzserserializmus pont az ellenkezőjét: válasszuk szét a politikusokat és a szakképzett hivatalnokokat, annak érdekében, hogy a politikus ki tudja jelölni a célokat és a feladatokat, míg a szakképzett hivatalnokok dönthessenek arról, hogy hogyan valósítják meg az adott feladatot.

„Természetesen a képviseleti kormányzás és a közigazgatás közötti feszültségek nem új keletűek. Mindazonáltal ami érdekessé teszi a jelenlegi időszakot, az az, hogy az adminisztratív reformok mindkét területtel foglalkoznak.” (Aucoin [1990], 134. old.)

Box ([1999], 22. old.) ugyanezt a paradoxont látja meg, de más szemszögből elemzi.

„Annak a vágya, hogy a politikai tevékenységeket (a közpolitikával kapcsolatos döntések) elválasszuk az adminisztrációtól (mindezek megvalósításától), része a kormányzati funkciók újradefiniálásának, amelynek az alapját az új elit állam szerepéről alkotott konszenzusa teremtette meg. Továbbra is fenn kell tartani egy jelentős közszférát, de ennek céljai és működési értékei számottevően különböznek attól, amely a szociális jóléti államra jellemző volt. A cél már nem az, hogy megvédjük a társadalmat a piaci igényektől, hanem az, hogy a piacot védjük meg a társadalmi igényektől. (Cohn, 1997, 586. old.)” (Box [1999], 22. old.)

A kritikai irányzatok egyik legjelentősebb vonulata szerint az NPM aláássa a demokráciát, és súlyos veszélyt jelent a demokratikus értékekre. Ezen kritikák alapja, hogy az NPM-irányzat egyrészt növeli a nem közvetlenül választott bürokraták döntési szabadságát, másrészt, hogy a piaci erők erőteljesebb alkalmazásával az állam meggyengül, így a piaci kudarcok megerősödnek és a méltányosság és a társadalmi szolidaritás értékei visszaszorulnak (Arellano-Gault [2010]).¹²⁵ Mindez súlyos társadalmi feszültségeket okozhat.

„Azoknak az embereknek, akik a közszolgálat minőségével törődnek, és odafigyelnek a társadalmi igazságtalanságok problémáira, illetve a kormányzati tevékenységek igazságosságára, a környezetvédelemre és így tovább, van valami nem helyénvaló abban a felfogásban, hogy a kormányzatot úgy

¹²⁵ Terry ([1993], 394. old.) igen keményen fogalmaz azzal kapcsolatban, hogy a közszektorban a vállalkozói attitűd teret nyerjen: „...fel kellene hagynunk azzal a hibás törekvéssel, hogy összeegyeztessük az állami vállalkozást a demokráciával. Ez az elgondolás veszélyes, így tehát a közigazgatással foglalkozó kutatóknak, ha lehet, el kellene kerülniük ezt.”

működtessük, mint egy vállalkozást. Úgy tűnik, hogy ez degradálja a közszolgálat iránti elkötelezettséget, redukálva azt technikai-instrumentális piaci funkciókra, nem megkülönböztetve azt egy fogyasztói termék gyártásától és marketingjétől.” (Box [1999], 19. old.)

Az NPM viszonya az állampolgárokhoz szintén kritikák kereszttüzében áll. Vigoda [2002] szerint az NPM nem partnerként tekint az állampolgárokra, sokkal inkább ügyfélként, akiknek az igényeit kielégíti, de az állam és az állampolgárok közössége az NPM-irányzat személelmódja alapján két elkülönült egységet alkot. Vigoda szerint az állampolgárokat nem kiszolgálni kell, hanem bevonni a döntéshozatalba és a szolgáltatások előállításának folyamatába. Míg az NPM passzív állampolgárokból áll, addig az ezt meghaladó elméletek, elsősorban a New Public Service már aktív állampolgárságról beszélnek. (Denhardt–Denhardt [2000], 552. old.) A különbség alapvetően az, hogy míg az NPM az állampolgárok számára a választás szabadságát kívánja megadni, addig Denhardték elméletében az állampolgár már nemcsak választ, hanem tevékenyen részt is vesz az állami feladatok ellátásában. A fő különbség az elméletek emberképében rejtezik. Az NPM önértékelő, racionális emberből indul ki, míg a New Public Service emberképe a következő:

„Ebben a megközelítésben az állampolgárok az önértékükön túlmutatva a nagyobb közérdek irányába tekintenek, elfogadva egy szélesebb és hosszabb távú perspektívát, amely megköveteli a közügyek ismeretét, és a valahova való tartozás érzését is, az egész iránti törődést, és egy morális kapcsolatot azzal a közösséggel, amelynek a sorsa a tét (Sandel 1996,5-6; 1. még Schubert 1957).” (Denhardt–Denhardt [2000], 552. old.)

Ez az emberkép egyértelműen ellentétes a közösségi döntések elméletének emberképével. Vigoda ([2002], 528. old.) szerint az, hogy a közigazgatásban dolgozóknak minden körülmények között fogékonnak kell lenniük az állampolgári igények iránt, ellentétben áll a szakszerűség elvárásával. Ennek oka, hogy az állampolgári igények szembemehetnek a közösség érdekeivel. Vigoda szerint a hivatalnokok – az NPM elmélete alapján – mégis kénytelenek az állampolgárokat kiszolgálni és nem vehetik figyelembe a közösség érdekét. Ezáltal csorbul a demokrácia. Vigoda szerint az NPM előtérbe helyezi a rövid távú és populista döntéseket a hosszú távú döntésekkel szemben. Látható, hogy ezek a kritikák alapvetően a közösségi döntések emberképe és axiómái ellen irányulnak: módszertani individualizmus, önértékelés, racionalitás. Vegyük észre Vigoda érvelésében, hogy a fő baj szerinte az, hogy a hivatalnokok teljesítik az állampolgárok önző kéréseit, akár a közérdek rovására is. Azonban, ha elfogadjuk, hogy az állampolgárok önző kérésekkel fordulnak a bürokratákhoz, akkor a New Public Service emberképe hibás: önértékelő és racionális aktorok nem fognak úgy viselkedni, ahogy Denhardt–Denhardt [2000], Vigoda [2002], Box [1999] feltételezi.

Hood–Dunleavy [1994] a kulturális elméletek oldaláról elemzi az NPM-iránnyal szemben megfogalmazott kritikákat és négyféle irányzatot különböztet meg közöttük: fatalista, hierarchista, individualista és egalitáriánus irányzatokat. Az irányzatok közötti különbségeket egy táblázatban foglalták össze:

6. ábra Az NPM kritikái

<p><i>Fatalista kritika</i> Az NPM nem tudja megváltoztatni a közigazgatás alapvető dilemmáit, vagy nem tud ingyenebédet nyújtani.</p> <p><i>Orvoslat</i> Nincs: azonban a menedzsmentrendszerek túlzott alkalmazása a fatalista támadások eredményeként sebezhetővé válik.</p>	<p><i>Hierarchista kritika</i> Az NPM az egész rendszer egységességét veszélyezteti, és a közszféra ellenőrizhetetlenné válik.</p> <p><i>Orvoslat</i> A központi kormányozási kapacitás megerősítése, több kötelezettség a konzultációra. [...]</p>
<p><i>Individualista kritika</i> Az NPM annak kockázatával járhat, hogy egy gyenge helyettesítője lesz a teljesen individualizált szerződési jogoknak.</p> <p><i>Orvoslat</i> Több „valós” szerződés, mint kváziszerződés, több privatizáció, mint kvázivállalatosítás (corporatization – eredeti angol kifejezés – beszűrés tőlem: R. M.).</p>	<p><i>Egalitáriánus kritika</i> Az NPM a korrupció bátorításának kockázatával járhat, a vezető hivatalnokok személyes érdekeihez alkalmazkodhat, gyengítheti az elszámoltathatóságot.</p> <p><i>Orvoslat</i> Több állampolgári felhatalmazás, nagyobb antikorrupciós gépezet, a modell munkáltató szerepének kiterjesztése, szigorúbb szerződés–feketelisták.</p>

Forrás: Hood–Dunleavy [1994], 11. old.

Hood–Dunleavy ([1994], 10–13. old.) által fatalista kritikaként nevezett álláspont alapján nem lehet a közszolgáltatás problémáit megoldani, mert azok szervesen hozzátartoznak ennek működéséhez. Ez a kritika nem kizárólag az NPM ellen irányul, hanem minden javaslatot egyből elutasít, mivel a problémát magát megoldhatatlannak tekinti. Az individualista kritika radikálisan különbözik a fatalistától. A kritika hívei szerint az NPM-irányzat nem elég radikális, hanem féloldalas megoldás. Az individualista kritika hisz a vállalkozói szellemben és az emberi cselekedet pozitív hatásaiban, így az NPM-irányzattól azt várja, hogy minél erőteljesebben alkalmazza a piaci koordinációt, azaz valódi privatizálást hajtson végre, ne köztes megoldásokkal operáljon. A hierarchista kritika ezzel szemben abból indul ki, hogy az ember képes a környezete irányítására, már amennyiben ezt a környezetet jól definiáljuk, lehatároljuk. A kritika fő féltelme, hogy az NPM erodálja a központi kormányzat képességét az irányításra, illetve a célok szétdarabolása (pl.: egy-célú ügynökségek létrehozása révén) ahhoz vezethet, hogy a célok összege nem lesz azonos az eredeti célokkal, hanem a szűklátókörűségből adódóan szuboptimális megoldáshoz jutunk. Az egalitáriánus kritika a fatalistához hasonlóan szintén pesszimista emberképpel rendelkezik: az emberi természetből kifolyólag az NPM-irányzat javaslatai korrupcióhoz, elitizmushoz és széttöredezett, átláthatatlan közszektorhoz vezetnek. A megvalósult NPM-reformokról szóló szakirodalom áttekintése után úgy látjuk, hogy Hood és Dunleavy kritikai irányzatainak mind-

egyike jogos félelmeket tükröz, amelyek nem felétlenül jellemzik a reformokat, de bizonyos tényezők hatására előfordulhatnak.

Amennyiben áttekintünk az NPM-irányzatot ért kritikákon, úgy megállapíthatjuk, hogy a kritikusok gyakran félreértelmezik az NPM-mozgalom céljait, és ebből következően sokszor kudarcként tekintenek olyan megvalósult reformokra is, amelyek az eredeti célokhoz viszonyítva eredményeseknek tekinthetők. Az NPM-mozgalom eredményeit megkérdőjelező szakemberek úgy gondolnak az irányzatra, mint amely normatív jelleggel egyetlen helyes utat javasol. Ez azonban nem fedti a valóságot, az NPM szépsége éppen abban rejlik, hogy az NPM-irányzat inkább egy szemléletmódot takar, amellyel a közigazgatás működésének hatékonyságát növelni lehet. Pollitt–van Thiel–Homburg ([2007], 2. old.) szerint az NPM nem más, mint egy bevásárlókosár. E kosárba az egyes országok kormányai és szakértői azokat a reformjavaslatokat és menedzsmenteszközöket tehetik be, amelyek az általuk vezetett ország kultúrájához a leginkább közel állnak. A „vásárlás” azonban nem olyan egyszerű, mint amilyennek első ránézésre tűnik: az összeválogatott technikáknak illeszkedniük kell egymáshoz, hiszen ahogy az egyes technikák bemutatásánál láttuk, sokszor az egyik eszköz alkalmazása feltételezi a másik módszer egyidejű alkalmazását.

6. Összegzés

Az NPM-irányzat részletes bemutatása után a jelen alfejezetben nemcsak összefoglaljuk az eddig leírtakat és definiáljuk az NPM-irányzatot, hanem választ kívánunk adni arra a kérdésre is, vajon az NPM értelmezhető-e globális trendként, azaz a különböző országokban hasonló folyamatok zajlottak-e le az elmúlt harminc évben? Mivel az NPM-irányzat számos országban és hosszú ideig fejtette ki a hatását, így jogosan tesszük fel ezt a kérdést. A fenti kérdésből adódik egy következő is: létezik-e konvergencia az egyes országok között? A válaszuk alapvetően befolyásolja, hogy miként definiáljuk az NPM-irányzatot. (Pollitt [2007])

Arról, hogy az NPM-irányzat globális trend-e, nem meglepő módon, megoszlanak a vélemények a szakirodalomban. Sahlin-Andersson [2000] három trendtípust különböztet meg: a nemzeti trendet, az internacionális trendet és a trasznacionális trendet.¹²⁶ A nemzeti trendek esetében azt feltételezzük, hogy az országok hasonló problémákkal szembesülnek, amelyekre egymástól függetlenül hasonló válaszokat adnak. Ebben az esetben abból indulunk ki, hogy a folyamat nem az országok közötti információcsere, tanulási folyamat eredménye, még akkor sem, ha az egyes országok hasonló megoldásokat alkalmaznak. A nemzeti trend esetén egyedi megoldások születnek, az egyes országok között jelentős eltérések lehetségesek, hiszen a reform kiöltői és megvalósítói az adott ország intézményi hagyományainak figyelembevételével alakítják ki a problémákra adandó válaszaikat. Ezzel kapcsolatban számos tudományos publikáció látott napvilágot, amelyek a formális intézményrendszerre vagy az államigazgatás hagyományaira, illetve a közigazgatás kultúrájára vezetnek vissza a nemzeti sajátosságokat az egyes reformok megvalósítása során. (Hood [1995]), (Christensen–Laegreid [1999]), (Mascarenhas [1990].)

Egy globalizálódó világban, ahol az információ döntően szabadon áramlik, a nemzeti trend mellett figyelembe kell venni az internacionális trend jellemzőit is. Ennek során az egyes országok imitálják egymás reformgyakorlatát. Az imitáció irodalma igen bőséges, habár elsősorban a szervezetek közötti tudásáramlásnak szervezeti szintre koncentrál (Sahlin-Andersson–Wedlin [2008]). DiMaggio–Powell ([1983], 150. old.) cikkükben intézményi izomorfizmusról beszélnek, amelynek lényege, hogy egy adott szervezeti megoldás sikere alapján a többi szervezet hasonló válaszokat ad egy adott problémára. Az intézményi izomorfizmus mechanizmusának vizsgálata során megkülönböztetik a kényszerítő (coercive) izomorfizmust, amely valamilyen formális vagy informális kényszer hatására bekövetkező hasonulást takar, az utánzó (mimetic) izomorfizmust, amely a bizonytalanságra adott racionális válasz egy szervezet részéről és a normatív izomorfizmust, amely döntően abból származik, hogy egy szakma képviselői szabványokat, jó gyakorla-

¹²⁶ Sahlin-Andersson [2000] nem definiálja, hogy milyen szinten ragadja meg a trendet. Pollitt [2007] diszkurzív, döntési, gyakorlati és eredmény szinteket különböztet meg.

tokat osztanak meg egymással, ezáltal elterjesztve egy megoldást. Piroska [2006] hivatkozva Thatcher [2002] művére megállapítja, hogy intézményi izomorfizmus országok között is lehetséges.

Az NPM-mozgalom elterjedését, azt, hogy egyes országok mely technikákat mikor és milyen mélységig vettek át az innovátor országoktól, elsősorban az izomorfizmus típusa, az adott ország intézményi berendezkedése és átveendő technika radikalitása, azaz várható hatásai dönti el. A kényszerítő izomorfizmusra példa, amikor egy nemzetközi szervezet (pl.: IMF, Európai Unió) olyan feltételek mellett támogat akár politikailag, akár pénzügyileg egy adott kormányt, hogy az kénytelen bizonyos menedzsmentgyakorlatokat átvenni, kénytelen megreformálni a közigazgatását. (Ongaro [2009], 8. old.) A kényszer alatt végrehajtott reformok hosszú távú hatása megkérdőjelezhető, sőt már rövid távon is jelentős feszültséget gerjeszthet, amely nem várt mellékhatásokat, a közigazgatás teljesítményének drasztikus romlását, így a reform céljaival ellentétes hatást válthat ki. Az NPM kudarccal végződött bevezetése számos afrikai és ázsiai országban döntően ezzel magyarázható. A külső kényszerre végrehajtott reformok azonban új módszereket, új struktúrákat vezethetnek be az adott közigazgatásba, amelyek közül azok, amelyek nem ellentétesek az adott ország kultúrájával, fennmaradhatnak, és integráns részévé válhatnak a már meglévő struktúráknak.

Az utánzó izomorfizmus szintén elősegítette az NPM-irányzat terjedését. Ennek során a kormányok azért használták az NPM eszköztárát, mivel ezzel egy bizonytalan döntési helyzetben hozhattak megalapozottnak tűnő döntést. Az utánzó izomorfizmusra jó példa a Tilburg modell elterjedése Németország és Svájc városaiban.

„A New Stearing [a német önkormányzati NPM-reformok megnevezése – beszűrés tölem: R. M.] modell fő jellemzői javarészt a Holland Tilburg város tapasztalatain alapulnak. [...] A New Stearing modellt a Tilburg modell főbb vonalai mentén alakították ki, részben 'átmásolva' a holland koncepciót a német kontextusba. [...] Az úttörő svájci helyhatóságok 1993 óta az NPM típusú közszolgálati menedzsmentreformok bevezetésének általános trendjét követték. Mint Németországban, a svájci városok számára is ékes példa volt a hollandiai Tilburg, amelynek felelősségi csoportmodellje (concern-division model) azért vívott ki figyelmet, mert egyértelműen szétválasztotta a politikai és a menedzseri szerepeket.” (Schedler–Proeller [2002], 171. és 173. old.)

A politikai életben gyakori jelenség, hogy a sikeres nemzetközi gyakorlatra hivatkozva vezetnek be reformokat. A bizonytalan, soktényezős, nem egyértelmű döntési helyzetekben, amikor a helyes út kiválasztása nehéz, a döntéshozók gyakran követik a már megvalósult jó gyakorlatot. Az utánzás racionális magatartás, amellyel sokszor élünk, mivel egyszerű és megspórolható vele az innováció megalkotásához szükséges ráfordítás. Amennyiben az utánzó izomorfizmus olyan országok között zajlik, amelyek kultúrája, társadalmi és politikai berendezkedése hasonló, úgy sikeres lehet. A normatív izomorfizmusra példa a skandináv államok

NPM-gyakorlata.¹²⁷ (Sahlin-Andersson [2000], 6-7. old.) De Jong [2002] az úthálózat menedzselésének gyakorlatát hasonlította össze a skandináv államokban.

„Az úthálózat menedzselésére – Dánia, Norvégia, Svédország és Finnország politikai döntéshozói között létrejött kétoldalú szerződésektől eltekintve – létrehozták a Nordic Road Federationt, ahol gyakori a politikai tapasztalatok cseréje, és ahol eredeti irányvonalak inspirációi jelennek meg.” (De Jong [2002], 215. old.)

A normatív izomorfizmus döntően két úton segíti elő az NPM terjedését. Egyrészt a tudományos élet szereplői publikációikkal, tanácsaikkal, közéleti tevékenységükkel támogatták az irányzatot, míg a gyakorlati szakemberek, akik döntően nemzetközi cégek tanácsadói, szintén információkat és tapasztalatokat osztottak meg a különböző érintettek között. (Pollitt–Bouckaert [2000], 20. old.)

A háromféle izomorfizmus jól hozzáilleszthető Pollitt ([2007], 14. old.) diszkurzív- (discursive), döntési (decisional), gyakorlati (operational) és eredmény- (results) konvergencia elméletéhez. A két elmélet összeillesztésével véleményünk szerint a következő eredményre jutunk. A kényszerítő izomorfizmus elsősorban diszkurzív, illetve döntési konvergenciát okozott, mivel a kormányok a külső nyomás hatására reformretorikát alkalmaztak, amelyeknek a hatása azonban csekély. Az utánpótlás és normatív izomorfizmus elsősorban döntési konvergenciát eredményezett, azonban ez már gyakorlati konvergenciát is eredményezhet, attól függően, hogy a példát nyújtó és a példát átvevő ország mennyire áll közel egymáshoz társadalmi és azon belül is közigazgatási hagyományaiban. Izomorfizmus hatására véleményünk szerint eredménykonvergencia nem mutatható ki empirikusan.

A fentiek alapján azt mondhatjuk, hogy az NPM bizonyos vetületei globális trendként értelmezhetőek. A retorikai avagy diszkurzívkonvergencia erejét, amely a világ számos országában érzékelhető volt, semmiképpen sem érdemes alábecsülnünk, a közös kommunikációs tér tudniillik az első lépés egy közös értelmezési keret megvalósítása felé. A szakirodalom áttekintése után gyakorlati és eredménykonvergenciára nehezebb empirikus példát találnunk¹²⁸, amely a jelen tanulmány kutatási kérdése ismeretében nem meglepő. Amennyiben igazolni tudjuk azon hipotézisünket, hogy alapvetően az intézményi burokok határozza meg egy NPM-reform sikerességét, úgy gyakorlati és eredménykonvergenciát nem is várhatunk el a különböző intézményi környezettel rendelkező országcsoportok között, csupán azon országok között, amelyek hasonló intézményi kerettel rendelkeznek.

Miután áttekintettük, hogy miként áramlik az NPM ismeret az egyes országok között, ismertetünk négy definíciót az NPM irodalmából, amelyekre építve megal-

¹²⁷ Számos cikk jelent meg, amely különböző skandináv országok NPM-gyakorlatát vizsgálja, és a különbözőségekre hívja fel a figyelmet. Példaképpen említjük Green-Pedersen [2002] cikkét, amely a szociáldemokrata pártok szerepét vizsgálja a skandináv államokban megvalósult NPM-reformok esetében.

¹²⁸ Azért találunk példákat eredménykonvergenciára is. Így az angolszász országok között, az Egyesült Királyság és Svédország között, vagy a skandináv országok között, illetve Hollandia, Németország és Svájc között egyértelműen kimutatható eredménykonvergencia bizonyos NPM-eszközök bevezetése és alkalmazása során.

kotjuk saját definícióinkat. Mint látni fogjuk, az NPM-irányzatnak nincs egységes definíciója, minden szerző a saját értékrendje, céljai alapján definiálja az irányzatot.

Az első definíció, amelyet bemutatunk, Borins [2002] művéből származik. Borins, az angolszász NPM-reformok meghatározó kutatójaként szerződésként értelmezi az NPM-irányzatot.

„Ebben az értelemben az NPM-et egyrészt az állampolgárok és a választott képviselőik, másrészt az állampolgárok és a közszolgálat közötti megegyezésként is értelmezhetjük. Az állampolgárok és a politikusok magas minőségi közszolgáltatásokat és jobb teljesítményt várnak az állami szervezetektől. Ezt Al Gore alelnök 'jobb és kisebb költséggel működő kormányzatnak' nevezte (Gore, 1993). Ahhoz, hogy ezt véghezvigyük, hajlandók nagyobb menedzseri autonómiát biztosítani a közszolgálatnak, illetve olyan humán és technológiai erőforrásokat (pl. tréningeket és információtechnológiákat), amelyek elősegítik, hogy céljaikat elérjék. Továbbá az állampolgárok és a politikusok, például a teljesítménybérezésen keresztül, hajlandók a kiváló teljesítményt jutalmazni. Az NPM-paradigma utolsó összetevője ezen megállapodás érvényre juttatásának a módja. Ha a közszolgálat nem javítja a teljesítményt, akkor a politikusok és az állampolgárok hajlandók bevezetni a versenyt a közszférában, illetve kiszervezni a tevékenységeket a magánszektorba vagy a nem kormányzati szervezetekhez.” (Borins [2002], 182. old.)

Mint látható, Borins szerint az NPM egy új társadalmi szerződés, amelynek egyik oldalán az állampolgárok és a politikusok állnak, míg a másik oldalon a bürokraták találhatók. Az NPM egy csereügylet: a bürokraták jobb szolgáltatást nyújtanak, annak fejében, hogy nagyobb menedzseri szabadságot kaphassanak az erőforrásaik felett. A szerződés tartalmazza azon módszereket, amelyek segítségével a politikusok és az állampolgárok ellenőrizhetik és betartathatják a bürokraták vállalásait.

Christensen–Lægreid [2002] szerint az NPM legfőbb jellemzője, hogy a közgazdaságtan normáit és értékrendjét kívánja meghonosítani a közszektorban.

„Az NPM fő jellemzője a gazdasági normák és értékek egydimenziós hangsúlyozása. Ez magában foglalja a gazdasági normák ideológiai dominanciáját, alárendelve a tradicionális és legitim normát és értéket, [...] kézzel foghatóbbá téve különböző szempontok közötti konfliktusokat és feszültségeket. [...] Az NPM tehát egy kétélű fegyver, amely egyszerre ajánl centralizációt és decentralizációt. A mi értelmezésünkben az NPM, amikor a menedzseri és a szerződéses elemeket ötvözi, inkább a decentralizáció, semmint a centralizáció felé hajlik.” (Christensen–Lægreid [2002], 268. old. és 270. old.)

Míg Boris a szerződésjellegre hangsúlyozta, addig Christensen és Lægreid az értékekben bekövetkező változás erejét emeli ki. A két skandináv tudós munkásságát ismerve ez nem véletlen, hiszen műveikben elsősorban a homo oeconomicus értékrendje miatt kritizálják az NPM-irányzatot. Véleményük szerint a közgazdaságtudomány emberképe túlzott leegyszerűsítéssel él az emberek valós viselkedéséről és ebből következően számos esetben hibás következtetésekre jut. Ne gondoljuk, hogy

kritikájuk magas absztrakciós szinten marad, nagyon is gyakorlatias következtetéseket vonnak le megállapításaikból, így például erős kritikát fogalmaznak meg az államigazgatás elügynökségesedésével (agencification) szemben, és az NPM meghaladása mellett foglalnak állást post-NPM néven. (Christensen–Lægheid [2011].)

Az OECD ([1995], 28. old.) egyik korai tanulmánya szerint az NPM-irányzat a következőképpen foglalható össze.

„A reform főbb elemei a következők: nagyobb összpontosítás az eredményekre és arra, hogy nagyobb értéket kapjunk a pénzünkért; a hatalom átruházása és fokozott rugalmasság; megerősített elszámoltathatóság és kontroll; ügyfél- és szolgáltatásközpontúság; a stratégia kidolgozása céljából a kapacitások megerősítése; verseny és más piaci elemek bevezetése; megváltoztatott kapcsolat a kormányzat más szintjeivel. Ezek a reformok egybevéve egy paradigmaváltást jelképeznek.” (OECD [1995], 25. old.)

Az OECD számára elsősorban a reformok praktikus hatásai fontosak. Habár megjegyzik, hogy nincs egyetlen helyes út és nincs polcról levehető megoldás (OECD [1995], 25. old), mégis elsősorban gyakorlati tanácsokat kívánnak megfogalmazni az egyes országok szakemberei és felső vezetői számára. Ebből kifolyólag számukra elsősorban a módszerek, technikák és gyakorlati eszközök a fontosak, a legjobb gyakorlatokat kívánják összegyűjteni és propagálni az OECD tagállamai között. Az NPM fogalmát így az eszközrendszerén keresztül ragadják meg, arra fókuszálva, hogy miként növelhető a hivatalnokok elszámoltathatósága, hogy kell az emberi erőforrás menedzsment rendszereket megújítani, milyen új költségvetési és pénzügyi technikák tartoznak az NPM-irányzathoz, hogyan tudják növelni az „ügyfelek” elégedettségét és a szolgáltatások színvonalát, milyen új stratégia tervezési módszertanok segíthetik a közszféra stabil és kiszámítható működését, hogyan alkalmazható erőteljesebben a piaci koordináció, a verseny a közszférában és milyen strukturális átalakítások szükségesek az „új paradigma” bevezetéséhez.

Van de Walle–Hammerschmid ([2011], 3. old.) az OECD-vel szemben a vezetői innovációkat (managerial innovations) és a kormányzat szerepével kapcsolatos új gondolatokat emelik ki NPM-definíciójukban. Definíciójuk azért lényeges, mert rávilágít arra, hogy az NPM alapvetően a kormányzás szerepének, céljainak és értelmének újraértékelésére törekszik. Az új értékek, elvek és gyakorlatok mind az állam szerepének átértékeléséről szólnak. Minden sikeres államigazgatási reform mögött egy erős és átlátható vízió húzódik meg, amely rögzíti, hogy mi a célja az államnak, és milyen feladatokat kíván az államon keresztül megvalósítani. Az NPM rendelkezik ilyen vízióval, amely az NPM előtti államfelfogáshoz képest radikálisan hatékonyabb államot tart szükségesnek. Vegyük észre azonban, hogy az állam funkciói közül kizárólag az allokációra fókuszál, és csupán áttételesen hat az állam disztribúciós és a stabilizációs funkcióira. (Musgrave [1989].) Az NPM céljai érdekében szűken értelmezi az államot: elsősorban a közszolgáltatások biztosítására fókuszál, nem kíván foglalkozni az állam egyéb funkcióival. Ennek oka, hogy az állami feladatok ellátását kívánja közgazdaságilag hatékonyabbá és eredményesebbé tenni. Az NPM nem foglalkozik azzal, hogy politikai, szociális vagy bármely

egyéb okokból a kormányzat bizonyos szolgáltatásokra többet kíván fordítani vagy sem. Az irányzat egyetlen célja, hogy ha a kormányzat többet fordít egy bizonyos szolgáltatás nyújtására, akkor valóban több és jobb minőségű szolgáltatást kapjanak az állampolgárok. A szolgáltatás elosztásáról az egyes társadalmi csoportok között nem beszél, mivel ez kívül esik az NPM-irányzat céljain. Az NPM közgazdaságtudományi gyökereiből, így a közösségi döntések elméletéből sem következik, hogy érzéketlen lenne az elesettek irányába, de az igaz, hogy a piaci koordináció támogatásával a döntési szabadságát a jobb módú társadalmi osztályoknak növeli.

A kérdés, hogy az allokációs funkció drasztikus átalakítása milyen hatást gyakorol az állam redistribúciós funkciójára. Véleményünk szerint ez döntően az adott kormányzat ideológiájának függvénye, azaz a redistribúció csökkenése nem szükségszerűen része az NPM-irányzatnak.¹²⁹ Az NPM-irányzat a piaci koordináció erejét kívánja kihasználni, de a piaci kudarcok elleni állami fellépést nem gátolja, ahogy a szociális beavatkozás ellen sem tesz lépéseket. Egy sikeres NPM-reform nem jár feltétlenül az állami adóelvonás csökkenésével, mert elképzelhető, hogy a megtakarított összegből több, vagy jobb minőségű szolgáltatást nyújtanak az állampolgárok számára.¹³⁰

Mint látható az NPM megragadható a mögötte található közgazdasági elméleteken keresztül, az eszközrendszerén keresztül, az értékrendszerén keresztül, vagy az NPM főbb érintettjei közötti kapcsolat megragadásával. A fenti definíciók mellett még számos egyéb verzió is létezik, de a tudományos közösség egy definíciót sem fogadott el általánosan. Ennek egyik oka, hogy az NPM-irányzat folyamatosan változott az elmúlt 30 évben, egyrészt a gyakorlati szakemberek javaslatai és tettei, másrészt a tudományos kutatások alapján. (Ferlie–Ashburner–Fitzgerald–Pettigrew [1996], 9–15. old.) Hangsúlyeltolódás tapasztalható a mögöttes értékekben és így a javasolt eszközrendszerben is.

A fentiek alapján az NPM-irányzat egy olyan interdiszciplináris kutatási területként definiálható, amely a gyakorlatból és nem elméletekből született, habár egyértelműen köthető a közgazdaságtudomány bizonyos elméleteihez, így elsősorban az új intézményi közgazdaságtanhoz, azon belül is a közösségi döntések elméletéhez, a tranzakciós költségek gazdaságtanához és a megbízó-ügynök elméletéhez, illetve a menedzsmenttudományokhoz. Az NPM a gyakorlati alkalmazás során összegyűlt tapasztalatok alapján folyamatosan változik, bizonyos javaslatai elhalványulnak, míg más javaslatai nagyobb hangsúlyt kapnak. Az NPM az elmúlt harminc évben jelentős hatást fejtett ki a közigazgatási rendszer fejlődésére a fejlett országokban, ez még akkor is igaz, ha az általa generált hatások sokszínűek, és így egyértelmű konvergenciáról nem beszélhetünk. Az NPM célja a közszektor hatékonyságának és eredményességének javítása, amely célok egyértelműen a közgaz-

¹²⁹ A jóléti államok közül Svédországot és Dániát elemezve Green-Pedersen [2002] meggyőzően érvel amellett, hogy az NPM-reformok erőteljesen függenek az adott ország baloldali pártjainak reakciójától.

¹³⁰ Véleményünk szerint plauzibilis érvet fogalmaz meg Green-Pedersen ([2002], 274. old.) a jobboldali pártok nevében, amikor a következőket írja: „A pártok [a jobboldali pártok – beszúrás tőlem: R.M.] amellett érvelhetnek, hogy a céljuk egy jobb jóléti állam, és nem egy karcsúbb állam elősegítése.” Az más kérdés, hogy a választópolgárok hisznek-e ebben a kijelentésben.

daságtudományokhoz és menedzsmenttudományokhoz köthetőek, és megerősödésükkel a jogtudomány dominanciája az államigazgatás területén megtört, de nem szűnt meg. Az NPM a fenti célokat a piaci koordináció erőteljesebb alkalmazásával, a döntések és a feladatok végrehajtásának decentralizálásával, a lakossági igények pontos megismerésével és a lakosság erőteljesebb bevonásával, a teljesítmények mérhetőségével és piaci szervezetek által használt egyéb menedzsmenttechnikák alkalmazásával kívánja elérni. Az NPM hívei realisták, elismerik az emberekben rejlő képességeket és felhasználják szaktudásukat, de tisztában vannak az emberek gyarlóságával is. Ezért olyan környezetet kívánnak kialakítani, ahol a közsférában dolgozók eredményesen és hatékonyan képesek saját képességeiket és készségeiket az állampolgárok igényeinek kielégítésére felhasználni, azaz javítják munkafeltételeiket: nagyobb döntési szabadságot adnak számukra, és ha jól teljesítenek, akkor megjutalmazzák, azaz ösztönzik őket. Mivel az NPM hívei tisztában vannak az emberi önzésből adódó veszélyekkel, így mérhető teljesítménycélokat tűznek ki, és erőteljesebben ellenőrzik a közszektor munkavállalóit, hogy a felhasznált erőforrásokkal valóban sikerült-e a kijelölt célokat elérniük. Az NPM nem a ráfordításokra, nem a folyamatokra, hanem az eredményekre fókuszál. Növelni kívánja a választott politikusok befolyását a célok kijelölésébe, de szakértő menedzserek kezébe kívánja adni a döntés jogát arról, hogy ezeket a célokat miként lehet a leghatékonyabban elérni. A célok kijelölése során fontosnak tartja, hogy azok számon kérhetőek legyenek, így egy-egy államigazgatási szerv számára jól megragadható, egyértelmű célokat kíván kijelölni. Ennek egyik eszköze, hogy olyan ügynökségek megalakítását támogatja, amelyek egyfókuszúak, azaz egy jól megragadható célért dolgoznak. Az NPM fontos célként jelöli meg, hogy mindenkinek, aki közpénzek felett diszponál, dönt vagy felhasználja azt, elszámoltathatónak kell lennie. Ehhez a folyamatoknak, a céloknak, az eredményeknek átláthatónak, egyértelműnek és az ezekről szóló információknak mindenki számára elérhetőnek kell lennie. Az NPM-irányzat az állam működésének radikális megújítását tűzi zászlajára, ezért minden érintettet tudására igényt tart. Az NPM aktív állampolgári részvételre ösztönzi a lakosságot, hogy az egyes emberek fejében lévő egyedi ismeretek is hasznosulhassanak. Az állampolgárok számára nagyobb döntési szabadságot teremt azáltal, hogy az állami monopóliumokat a piaci koordináció segítségével vagy egyéb alternatív eszközökkel (pl.: civil szervezetek bevonásával) megtöri.

IV.

AZ NPM INTÉZMÉNYI MEGHATÁROZOTTSÁGÁNAK MODELLJE

1. A modell elméleti megalapozottsága

Az NPM-irányzat bemutatása után ebben a fejezetben ismertetjük modellünket, amellyel a kutatási kérdéseinkre kívánunk választ adni, illetve hipotéziseinket megerősíteni vagy elvetni. Mielőtt azonban részletesen ismertetnénk a modell felépítését, tisztázni szeretnénk, hogy mit tartunk modellnek a társadalomtudományok területén. A modell szóra számos definíció létezik a szakirodalomban. Hofstede ([1981], 16. old.) a következőképpen definiálja:

„A modellek olyan alacsonyabb szintű rendszerek, amelyeket könnyebb megérteni, illetve amelyekkel helyettesíthetjük azokat a dolgokat, amiket nem értünk. Leegyszerűsítünk, mert nincs más választásunk. Az egyszerűsítéskor a szubjektivitásunk belép a folyamatba.”

Véleményünk szerint egy tudományos modell felállítása az elméletalkotási folyamat egyik meghatározó fázisa, amikor egy „relatív stabil jellemzőkkel” (Leontief, [1986], 4. old. idézi: Hy–Wollscheid [2008], 788. old.) rendelkező társadalomtudományi jelenséget kívánunk oly módon elemezni, hogy miközben tisztában vagyunk az adott jelenséget befolyásoló tényezők számosságával, csak a véleményünk szerint legfontosabbakra koncentrálunk. A tudományos modellezés fontos tulajdonsága, hogy a tudományos közösség által elfogadott elméletekre épül és empirikus teszteléssel ellenőrizhető, amely teszt eredménye bárki számára hozzáférhető és megismételhető. A modellek így hozzájárulnak a tudomány fejlődéséhez: az adott időszakban elfogadott tudományos elméletekre építve újabb, akár azokat cáfoló vagy kiterjesztő új elméletekhez vezetnek.¹³¹

Modellünk kialakításakor a fenti elveket figyelembe vettük, így az új intézményi iskola elméleteiből indultunk ki, és az NPM-irányzathoz tartozó reformok sikerét magyarázó okok közül csak a véleményünk szerint legfontosabbakat vontuk be a vizsgálatunkba. A modell egyes blokkjait, így az informális és formális intézményeket proxyváltozók segítségével operacionalizáltuk, majd a modellt lefuttatva, statisztikai módszerek segítségével ellenőriztük a hipotéziseinket.

A modell megalkotása során Williamson ([1998] és [2000]) modelljéből indultunk ki, amely az egyes intézményi szintek változásának lehetséges időintervallumát meghatározza, megállapítva, hogy az informális intézmények hosszú távon (10^2 és 10^3 év), a formális intézmények közép távon (10 és 10^2 év) változtathatatlanok, míg a kormányzathoz köthető tényezők változása már rövid távon (1 és 10 év) is lehetséges. A modell adatainak összegyűjtésénél az egyes szintekhez rendelt williamsoni időtávokat azonban nem vettük figyelembe. Williamson modellje alapján ugyanis az informális és a formális intézményeknél elég lett volna egy időpontra, az 1980. évre az adatokat összegyűjtenünk. Mégsem így tettünk, mert Inglehart–Baker [2000] kuta-

¹³¹ Jaccard–Jacoby ([2010], 28. old.) részletesen elemzi a modellek és az elméletek kapcsolatát.

tása egyértelműen rámutatott, hogy az általunk is használt proxyváltozók rövidebb távon is változnak. Inglehart–Baker ([2000], 49. old.) azonban arra is felhívja a figyelmünket, hogy ez nem mond ellent Williamson elméletének, mivel a WVS és az EVS adatainak módosulása a kultúra magját nem érinti:

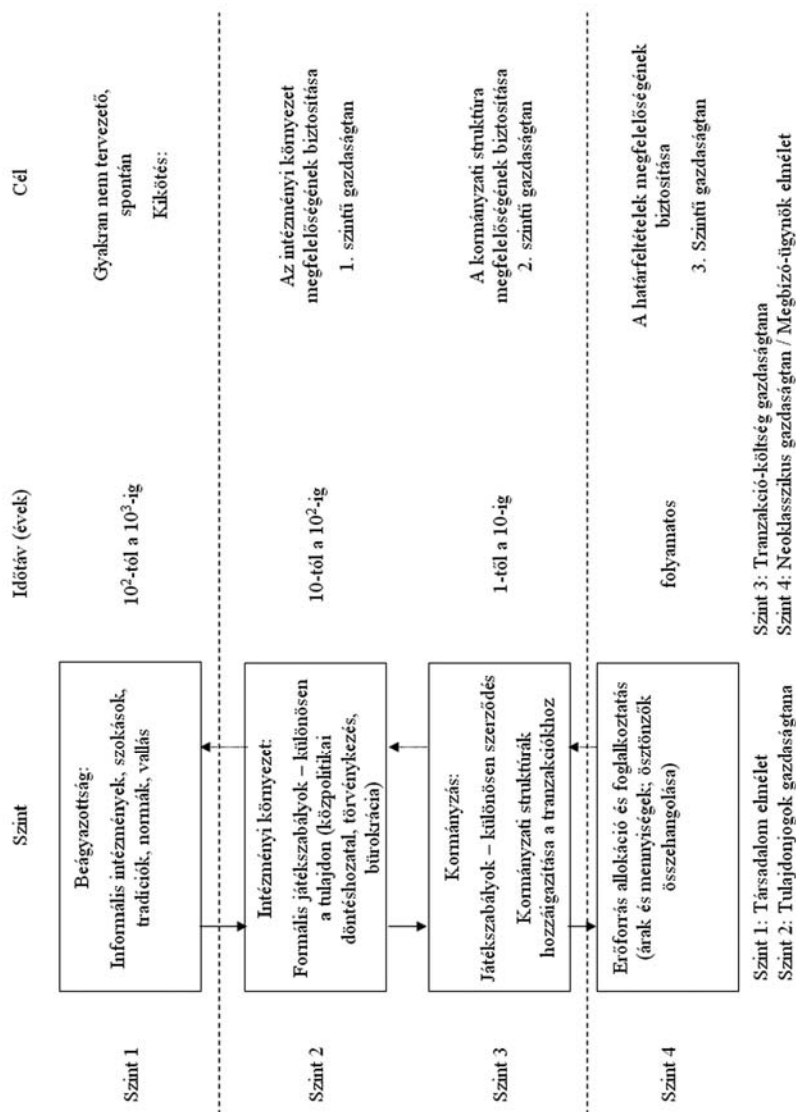
„A World Value Survey eredményei rávilágítanak mind a nagy kulturális változásokra, mind a jellegzetes hagyományos értékek szívósságára.”

Azzal, hogy a magyarázó, független változók változását feltételezzük, semmiképpen sem hibázhatunk, legfeljebb felesleges munkát végeztünk, hiszen így garantálni tudjuk, hogy az okok (független változók) időben megelőzik az okozatot (függő változó).¹³² Az adatokat, így a modell logikáját követve úgy választottuk ki, hogy mindig a reformokat megelőző évekről tartalmazzanak információt. Így az „innovátor” csoport országai esetében az 1980-as évek adatait használtuk, az „adaptátor” csoport országai esetében az 1990-es évek adatait, míg az imitátor csoportba tartozó országok esetében a 2000-es évek adatait.¹³³

¹³² Ebből következik, hogy például egy 1982-ben bevezetett reform esetében nem dolgozhatunk a 2000-es World Value Survey adataival, csupán az 1981-es adatokkal.

¹³³ Még ebben a fejezetben definiálni fogjuk az innovátor, adaptátor és imitátor fogalmakat, illetve bemutatjuk, hogy mely országok tartoznak az egyes csoportokba.

7. ábra Intézmények gazdaságtana



Forrás: Williamson [1998], 26. old.¹³⁴

¹³⁴ Williamson [1998] által használt polity fogalmáról lásd: Urbán [1995], 270-278. old.

A fenti ábra alapján röviden bemutatjuk Williamson modelljét.¹³⁵ A modell első szintje tartalmazza azon tényezőket, amelyek – hipotézisünk szerint – meghatározó módon befolyásolják az NPM-reformok sikeres bevezethetőségét. Ezen tényezőket az új intézményi közgazdászok is sokszor csupán adottságként kezelik. Williamson [1998] szerint a társadalom tagjai által akár tudattalanul is követett szabályok tartoznak ide. North ([1991], 97. old.) informális intézménynek nevezte ezt a blokkot, és a társadalmi normákat, hagyományokat, szokásokat sorolta ide. A modellünk során a hofstedei értelemben használt kultúra fogalmát is ennél a blokknál használjuk, hiszen ahogy Hofstede–Hofstede ([2008], 35. old.) írja:

„A kultúra tulajdonképpen a társas játszma íratlan szabályaiból áll.”

North [1991] szerint az informális intézmények döntő befolyást gyakorolnak a gazdasági folyamatokra, amelynek magyarázata elsősorban Granovetter [1990] nevéhez kötődik, aki beágyazottság fogalmának bevezetésével járult hozzá az informális intézmények hatásának megértéséhez.¹³⁶

A második szint tartalmazza a North [1984] által formális intézményekként említett formális szabályrendszereket, így a tulajdonjogok rendszerét, az alkotmányt és a törvényeket. Ezek a formális játékszabályok, amelyek az informális intézmények által megteremtett társadalmi térben nyerik el formájukat és válnak számon kérhetővé. North ([1984], 8. old.) a következőképpen jellemzi az informális és a formális intézmények kapcsolatát:

„Fogalmazhatunk úgy, hogy az intézmények a következőkből épülnek fel: szabályok és szabályozások formájában megjelenő viselkedési korlátok egy csoportjából; a szabályoktól és szabályozásoktól való eltéréseket leleplező folyamatok egy csoportjából; morális, etikai és viselkedési normák csoportjából, amelyek körvonalazzák és meghatározzák azt a korlátot, ahogy a szabályokat és a szabályozásokat kialakítják és a végrehajtják.”(North [1984], 8. old.)¹³⁷

A formális intézmények szabályozó ereje kultúránként változhat, bizonyos társadalmakban erőteljesebb, míg más társadalmakban gyengébb. A formális intézmények hozzájárulása a társadalmi folyamatok szabályozottságához (mint formális játékszabályok) alapvetően az informális intézményektől függ. Ezen összefüggésekkel és mechanizmusokkal kapcsolatban még számos nyitott kérdés létezik, mindenesetre a folyamatok történelmi meghatározottsága egyértelmű a kutatások alapján. (Greif–Tabellini [2010]), (Greif [2006].) A formális játékszabályok változása

¹³⁵ A jelen fejezetben számos, a modellünk megértése szempontjából fontos fogalom előkerül. Ezeket ebben a fejezetben nem fogjuk szabatosan definiálni, mivel a tanulmányunk következő részében ezen fogalmak bemutatására részletesen kitérünk. Alaposabban körbe fogjuk járni mind az informális és formális intézmények, mind a beágyazottság és a kultúra fogalmát is.

¹³⁶ Az intézmények fogalmával az új intézményi iskola részletesebben is foglalkozik, ezzel kapcsolatban lásd: North [1990], Williamson [2000], Hodgson [2006], Aoki [2005]. Az informális intézmények, a formális intézmények és a beágyazottság fogalmát a későbbiekben részletesen bemutatjuk.

¹³⁷ Hodgson [2006] részletesen elemzi és kritizálja North intézmény fogalmát. Hodgson elsősorban North két, nem teljesen tiszta fogalmi megkülönböztetését kritizálja. Egyrészlől az intézmények és a szervezetek közötti különbségtételt, valamint azt, hogy véleménye szerint North nem fogalmaz szabatosan az informális és a formális intézmények definiálása során.

szintén lassú folyamat, amelyre Williamson ([1998], 27–27. old.) szerint elsősorban külső tényezők hatására kerül sor, így polgárháborúk, gazdasági válságok, külső megszállás, politikai rendszerek összeomlása okán.¹³⁸

A harmadik és negyedik tényező, azaz a kormányzás és az erőforrás allokáció változására már saját életünkben is tudunk példát hozni. Ezek a szintek a rendszer aktuális működésére vonatkoznak, az első és a második szint által meghatározott játékszabályok által kijelölt kereteken belül. Míg az első két szint azt szabályozza, hogy *mit* csinálhatnak a társadalmi aktorok, ezeken a szinteken a *hogyan* kérdésén van a hangsúly. A *hogyan* kérdésre adott válasz a rendszer hatékonyságát jelentősen befolyásolhatja, hiszen a koordinációs mechanizmusok szabályozása, a piaci és a bürokratikus koordináció arányának meghatározása ezeken a szinteken történik. Ez a szabályozás azonban hosszabb távon nem mehet szembe a társadalmi normákkal és értékekkel, de a formális intézményi szabályozással sem. Míg a harmadik szint a kormányzás tevékenységére utal, addig a negyedik szint a piaci koordináció neoklasszikus mikroökonómiai alapjaira hívja fel a figyelmet. Ezen a szinten Williamson [1998] a piaci egyensúly megteremtésének feltételeit rögzíti, amely az ár és a mennyiség összehangolására vonatkozik.

Fontosnak tartjuk itt megjegyezni, hogy a felületes szemlélőnek úgy tűnhet, mintha egy-egy karizmatikus vezető képes lenne rövid idő alatt a társadalom kultúrájának módosítására. Ezzel kapcsolatban érdemes Hofstede–Hofstede ([2008], 38–43. old) gondolatait idéznünk, aki szerint a kultúra, mint egy hagyma épül fel. A magjában találhatóak azok a társadalmi értékek, amelyek roppant ellenállóak, így időben alig változnak és egy adott pillanatban változtathatatlanok tekinthetők, míg a hagyma külső burkait adó rítusok, hősök, szimbólumok – ezeket Hofstede együttesen „gyakorlatoknak” nevezi – könnyebben és gyorsabban változnak az idő folyamán. Habár számos politikus állítja, hogy rövid távon képes ezek megváltoztatására, még a kulturális értékek külső burkát adó gyakorlatok sem könnyen változtathatóak egy-egy politikai ciklus alatt. Az azonban tény, hogy átmenetileg, egy-egy aktuális döntés hatására bizonyos szimbólumok felerősödhetnek, használatuk gyakoribbá válhat, de ez nem jelenti a kultúra és a társadalom értékrendjének módosulását.

„Soha ne higgyünk a politikusoknak, vallási vezetőknek vagy vezető üzletembereknek, amikor azt ígérik, hogy megreformálják a nemzeti értékeket. Ezeket adott tényként kell kezelnünk, ugyanúgy, mint egy ország földrajzi helyzetét vagy időjárását.” (Hofstede–Hofstede [2008], 45. old.)

Hofstede–Hofstede [2008] kultúrafogalmának és Williamson [1998] intézményi gazdaságtanának összeillesztésekor szem előtt kell tartanunk, hogy a Williamson által első szintnek nevezett „beágyazottság” alapvetően a hofstedei kulturális hagyma legbelső részét, azaz az értékeket takarja. Hofstede–Hofstede ([2008], 43. old.) a kultúra különböző rétegeit különbözteti meg: nemzeti szintet, regionális / etnikai / vallási / nyelvi hovatartozás szintjét, a nemek szintjét, a generációk szint-

¹³⁸ Az intézmények világába magyarul igen élvezetes és elgondolkodtató bevezetést nyújt Muraközy ([2010], 85–153. old.).

jét, a társadalmi osztályok szintjét és a munkavállalók esetében a szervezeti szintet.¹³⁹ Williamson modelljének első szintjére Hofstede a nemzeti a nemeket érintő és a regionális kultúrát sorolja. (Hofstede–Hofstede [2008], 45. old.)¹⁴⁰

Az NPM-reformok erőteljesen kapcsolódnak Hofstede szervezeti kultúra fogalmához, hiszen az NPM-irányzat egyedisége éppen abban áll, hogy az általa generált változások célja szervezeti és szektor szintű kulturális változások elérése. Az NPM-mozgalom ki nem mondott célja a közsférában dolgozók személelmódjának a megváltoztatása, azaz a közszolgálati szektor szervezeti kultúrájának módosítása. A szervezeti kultúra – még akkor is, ha az egész közigazgatási szektor kultúrájáról van szó – azonban a nemzeti kultúránál rövidebb idő alatt is megváltoztatható, ezt nemcsak Hofstede állítja, de sikeres példák is bizonyítják. Ebből is következik, hogy a szervezeti / szektorális kultúra nem a Williamson által felállított modell első szintjén helyezkedik el, sokkal inkább a harmadik szinthez kapcsolódik.¹⁴¹

A közszolgálati menedzsment szempontjából legfontosabb szervezeti kultúrával foglalkozó mű Hood [1998] könyve.¹⁴² Hood [1998] négyféle szervezeti kultúrát különböztet meg két változó mentén. Az egyik változó neve: Grid, amelynek jelentése „a társadalmi cselekvést szabályozó normarendszer erőssége” (Hajnal [2004], 66. old.). „A 'Grid' annak a fokát jelöli, hogy az életünket a konvenciók vagy a szabályok milyen mértékben írják körül, leszűkítve életünk azon területét, amelyben az egyéni önrendelkezés szabad utat nyerhet”. (Hood [1998], 8. old.) A másik szempont a Csoport (Group), amelynek jelentése: „Ezzel ellentétben a 'Csoport' annak mértékét jelöli, hogy a csoportválasztás mennyire korlátozza az egyéni választást, vagyis hogy mennyire köti egy kollektív együttesbe az egyént.” (Hood [1998], 8. old.) Ezen változók mentén a következő szervezeti kultúracsoportokhoz jutunk: fatalista, hierarchikus, individualista és egalitáriánus. (Emlékezzünk vissza, hogy Hood–Dunleavy [1994] ugyanebben az elemzési keretben vizsgálta az NPM kritikáit is.)

¹³⁹ Inglehart–Baker ([2000], 43–46. old.) elemzi a generációk közötti kulturális különbséget. A középkelet-európai bürokrácia kultúrájáról izgalmas elemzést készített Meyer-Sahling [2009].)

¹⁴⁰ „Ezek az alapvető értékek [amelyek a kultúra legbelső magját alkotják – beszúrás tőlem: R.M.] elsősorban a kultúra nemeket érintő, nemzeti és talán regionális rétegeire hatnak.” (Hofstede–Hofstede [2008], 45. old.)

¹⁴¹ Itt ismét utalni szeretnék Luhmann [2006] társadalmi rendszerelméletére, amely szerint egy társadalmi rendszert alapvetően meghatároz a környezete. Jelen tanulmány valójában nem vizsgál mást, mint azt, hogy a bürokratikus felépítésű államizgatás, amelyet egy önálló rendszernek tekinthetünk, megváltoztatható-e sikeresen egy külső reform hatására, ha a reform nem illeszkedik a rendszer környezetéhez, amelyet itt a rendszert körülölelő intézményi burokként definiálok. Luhmann ([2006], 38. old.) valójában radikálisabban állít: „a rendszer a rendszer és a környezete közötti különbség”.

¹⁴² Hood modelljét magyarul Hajnal ([2004], 66–67. old) mutatja be. Különböző országok közigazgatási kultúrájának összehasonlítására példa: Hajnal [2004], továbbá: Beblavy [2002], Meyer-Sahling [2009].

13. táblázat A közszolgálati szervezetek négy típusa a szervezeti kultúra alapján

'Rács' ^a	'Csoport' ^b	
	Alacsony fokú	Nagyfokú
Nagyfokú	<p><i>A fatalista módszer</i> Alacsony együttműködés, a szervezet szabálykövető megközelítései. <i>Példa:</i> Atomizált társadalmak merev rutinokba való süllyedése (Banfield 1958).</p>	<p><i>A hierarchista módszer</i> Társadalmilag kohéziós, a szervezet szabálykövető megközelítései. <i>Példa:</i> Sztereotipikus katonai struktúrák (Dixon 1976).</p>
Alacsony fokú	<p><i>Az individualista módszer</i> A szervezet atomisztikus, a tárgyalást és az alkut hangsúlyozó megközelítései. <i>Példa:</i> A chicagói iskola doktrínái szerinti 'piac általi kormányzás' (Self 1993) és ezek előzményei.</p>	<p><i>Az egalitarius módszer</i> Magas részvételi struktúrák, amelyekben minden döntésnek 'szabad a gazdája'. <i>Példa:</i> 'Sötétzöld' doktrínák a konvencionális bürokráciák alternatíváiként (Goodin 1992).</p>

^a Annak mértéke, mely szerint a közszolgálati menedzsment jól érthető általános szabályok szerint irányított.

^b Annak mértéke, hogy a közszolgálati menedzsment koherens közösségeket foglal magába, intézményesen elkülönítve a társadalom más szféráitól.

Forrás: Hood [1998], 9. old.). *Megjegyzés:* Hood által megjelölt forrás: Douglas [1982], valamint Thompson, Ellis és Wildavsky [1990]).

A következő részben részletesen bemutatjuk a modellt, amely alapján vizsgálni kívánjuk az NPM-reformok sikeres bevezetésének valószínűségét. A modell igen egyszerű, statikus felépítésű, összesen négy magyarázó és egy eredmény blokkot tartalmaz. Az egyes blokkok közötti kölcsönhatást a modell bemutatásának egyszerűsítése érdekében külön nem jelezzük a 8. számú ábrán, mivel a kauzalitás fő iránya hipotézisünk szerint egyértelműen az 1. bloktól tart a 2., 3. és 4. blokkon keresztül az eredményváltozóhoz.¹⁴³ Mindez azonban nem azt jelenti, hogy a statisztikai vizsgálat során a kölcsönhatásokra nem derülne fény, csupán a

¹⁴³ Felmerülhet a kérdés, vajon az eredményváltozó nem gyakorol-e hatást a független változókra. Ebben az esetben a következő kérdést tennénk fel: Meg lehet-e változtatni az NPM-irányzat hosszantartó és következetes alkalmazásával egy társadalom intézményrendszerét, normáit, szokásait, tradícióit, hiedelmeit, kultúráját? A történelmi tapasztalat, valamint azon elméletek alapján, amelyekre a jelen disszertáció épül, erre a kérdésre az a válasz adható, hogy nagy valószínűség szerint nem. Gondoljunk a rendszerváltozásra, amely radikálisan megváltoztatta az intézményrendszerünket és az általa előidézett változások már több mint 20 éve fennmaradtak – gondoljunk a tulajdonjogok, és a koordinációs mechanizmus drasztikus változására –, mégsem volt képes minden tekintetben átalakítani a társadalom tagjai által követett normarendszert. A kérdés tudományos igényességű megválaszolásához azonban további kutatások szükségesek, amelyekre a jelen disszertáció keretei között nem vállalkozunk.

modell ábrázolása során elégségesnek tartjuk a fő ok-okozati összefüggésre felhívni a figyelmet.¹⁴⁴

A vizsgálat során harmincegy ország adatait dolgoztuk fel, Európa huszonhét¹⁴⁵ országa mellett az Amerikai Egyesült Államokat, Ausztráliát, Kanadát és Új-Zélandot vontuk be a kutatásunkba. Azért egészítettük ki az európai országokból összeállított adatbázist az Európán kívüli angolszász országokkal, mivel ezen országokban kezdődött leghamarabb az NPM-reformmozgalom és alakította át legmélyebben és legszélesebben a közsférát. (Barzelay [2001].) A szakirodalom áttekintése után megállapítható, hogy mindeddig közel hatvan ország próbálkozott NPM-reformok bevezetésével, jelentősen eltérő eredménnyel.¹⁴⁶ Ahogy fentebb már bővebben kifejtettük, az NPM mint szemléletmód a liberális demokrácia értékrendszeréhez igazodik, ebből következően kizárólag ennek keretein belül alkalmazható.¹⁴⁷ Az NPM mögött meghúzódó feltételezések és elméletek alapján csupán demokratikus országokban remélhetjük, hogy ezek a reformok sikeresek lesznek. Ebből kifolyólag a jelen vizsgálat esetszámának bővítése nem lehetséges az afrikai és az ázsiai példák bevonásával.¹⁴⁸

A modell egyes blokkjainak részletesebb bemutatása előtt még néhány megjegyzést kívánunk tenni. Az első megjegyzés arra vonatkozik, hogy az elemzés során egyenlő súllyal kívánunk a központi államigazgatásban és az önkormányzati rendszerben végrehajtott NPM-reformokra fókuszálni. A szakirodalom – amikor nem kizárólag az önkormányzati szférát veszi górcső alá – sokszor teljesen elhanyagolja, vagy kisebb súllyal veszi figyelembe a közigazgatás e szféráját érintő NPM-reformokat, noha a társadalom tagjainak életére sokszor az ebben a szférában lezajló változási folyamatok erőteljesebb hatást gyakorolnak, mint a nemzeti szintű államigazgatást érintő reformok. A helyi önkormányzatok az állampolgárokhoz legközelebb álló döntéshozó és végrehajtó ága az állami szférának, amelyek leginkább képesek az állampolgári igények összegyűjtésére és kielégítésére. Működésük hozzájárul, hogy az állampolgárok a rájuk vonatkozó döntések megvitatásában, előkészítésében és végrehajtásában hatékonyabban tudjanak részt venni, mintha a

¹⁴⁴ A modell felépítése során Kornai ([1993], 380–388. old.) munkájában ismertetett, a szocializmus működését magyarázó elmélete és hozzá kapcsolódó modellje inspirált.

¹⁴⁵ Az európai országok listája nem fedi az Európai Unió tagországait. A vizsgálatba bevont európai országok: Ausztria, Belgium, Bulgária, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szlovákia, Szlovénia.

¹⁴⁶ A szakirodalom áttekintése után a következő országok NPM-reformjairól találtunk cikket: Ausztrália, Ausztria, Banglades, Belgium, Bolívia, Botswana, Brazília, Bulgária, Csehország, Dánia, Dél-Afrika, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Ghána, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Izrael, Japán, Kanada, Kenya, Dél-Korea, Lengyelország, Lesotho, Lettország, Litvánia, Malajzia, Malawi, Marokkó, Mexikó, Mongólia, Németország, Nepál, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, Ruanda, Spanyolország, Srí Lanka, Svájc, Svédország, Szenegál, Szingapúr, Szlovákia, Szlovénia, Tanzánia, Uganda, Új-Zéland, USA, Zambia, Zimbabwe.

¹⁴⁷ Emlékezzünk Gedeon [1992] és Kornai [1993] műveire.

¹⁴⁸ A fenti állításunknak ellentmond, hogy Japán egy demokratikus és kapitalista ország. Ettől függetlenül a kulturális különbségek miatt nem szerencsés vele bővíteni vele az alapsokaságot.

döntéseket kizárólag a központi kormányzat hozná.¹⁴⁹ Mindemellett ma már konszenzus övezi azt a megállapítást is, hogy a közszolgáltatások azon fajtáit, amelyek terület-specifikusak, az önkormányzatok a társadalmi hasznosság szempontjából eredményesebben és hatékonyabban képesek szolgáltatni, mint a központi államigazgatás.¹⁵⁰ Emellett az önkormányzatok számos országban kezdeményezői voltak az NPM-reformoknak – gondoljunk a német NPM-reformokra (OECD [2010], 151. és 154. old.), (Wollmann [2008], 76–78. old.) –, mégis igen kevés elemzés jelenik meg ezen erőfeszítésekről. Ennek alapján a modellünkben a központi államigazgatásban és az önkormányzati szférában végrehajtott NPM-irányzathoz tartozó reformokat egyenlő súllyal vesszük figyelembe a reformok sikerének megállapítása során.¹⁵¹

Az elemzésünk során a bevont harmincegy országra vonatkozó adatokat különböző időpontokból, illetve időintervallumokból vettük, hiszen az egyes országok különböző időpontokban kapcsolódtak be az NPM-reformok hullámaiba. A vizsgálatba bevont országoknál három időszakot állapítottunk meg. Az első hullám esetében az NPM-reformok kezdete nagyjából az 1980-as évek legelejére tehető. Ebben az időszakban az NPM-mozgalom élharcosai, döntően az angolszász országok, vezettek be NPM-irányzathoz köthető reformokat. Ebből kifolyólag az Amerikai Egyesült Államokat, Ausztráliát, az Egyesült Királyságot, Kanadát és Új-Zélandot, valamint Hollandiát¹⁵² soroltuk az innovátor országok közé. Ezen országok esetében tehát az 1980-as évekre vonatkozó adatokkal töltöttük fel a modellt és *innovátoroknak* neveztük el őket, mert az NPM-irányzat eszköztárát és a mögöttes szemléletmódot egyértelműen ezen országok szakértői és politikusai vezették be a köztudatba.

¹⁴⁹ Musgrave [1959] klasszikus művében az állam feladatainak rendszerezése során stabilizációs, allokációs és redistribúciós funkciókat különített el. Az állami szerepek alsóbb szintekre történő delegálásának hatékonyságáról azóta is vita folyik a szakirodalomban.

¹⁵⁰ Ezzel kapcsolatban Tiebout [1956] mobilitási hipotézisére érdemes felhívni a figyelmet, amely szerint a polgárok oda költöznek, ahol számukra a legkedvezőbb kiadási (helyi adók) és bevételi (helyi közszolgáltatások) csomag áll rendelkezésre, azaz az egyes közösségek versenyeznek egymással a lakosok kegyeiért. Tiebout mellett Oates [1999] fiskális föderalizmus elmélete hatott termékenyen az államigazgatás különböző szintjeire delegálható feladatokat elemző kutatók számára. A fiskális föderalizmus elmélete, amely nem kizárólag az államon belüli feladatok elosztásával kapcsolatban fogalmaz meg állításokat, azt mondja ki, hogy mivel a különböző területeken lakók különböző igényekkel (minőségbeli és mennyiségbeli) rendelkeznek, így a társadalmi hasznosság növekszik, ha a közjavakat és közszolgáltatásokat területileg heterogén módon, területileg diverzifikáltan állítják elő. Ahogy az előző elméletekről, úgy a fiskális föderalizmus elméletéről is számos tanulmány látott napvilágot: (Szalai [2002]), (Buchanan & Goetz [1972]).

¹⁵¹ Egy ország NPM-reformjainak sikerét több tényező statisztikai elemzése, illetve a feldolgozott szakirodalom alapján hoztuk meg. A siker megállapításának módszertanát külön fejezetben részletelesen is bemutatjuk.

¹⁵² Hendriks–Tops ([2003], 301. old.), Bogt ([2008], 209. old.) és Kickert ([2010], 76. old.) alapján megállapítható, hogy a holland NPM-reformok már az 1980-as évek elején elkezdődtek és jelentősen befolyásolták a nyugat-európai, adaptátor országok NPM-gyakorlatát.

„Delft és Groningen önkormányzatai jó példát szolgáltatnak a nyolcvanas években megjelenő NPM koncepciók trendjeivel kapcsolatban, de a legismertebb példája ennek vitathatatlanul Tilburg önkormányzata, amely nemzetközi izgalmat keltett a Tilburg-moddal.” (Hendriks–Tops [1999], 133. old.)

A következő csoport tagjai, amelyek közé a fejlett, nyugat-európai országok tartoznak, az 1990-es években adaptálták az NPM-reformokat, így ezen országok esetében az 1990-es évek adatait dolgoztuk fel.¹⁵³ Ezek az országok az adaptátorok nevet kapták, mivel nemcsak sematikusan átvették az NPM-reformok angolszász verzióját, hanem azt a saját intézményi környezetükhöz igazították.¹⁵⁴ Wollmann ([2008], 77. old.) leírása Németország NPM-reformjáról jó példája annak, hogy mit is értünk adaptáció alatt:

„Habár elmaradt a korai hatalmas elvárásoktól az NPM/NSM helyi köz-igazgatásra gyakorolt modernizációs hatása, a következményei mégis kétségtelenül jelentősek voltak (részletekért lásd Bogumil et al. 2006, 2008a, 2008b:65). A fejlesztések különösen figyelemre méltóak és pozitívak voltak bizonyos államvezetési területeken, ahol az 1970-es és 80-as évekből származó tradicionális reformkonceptiókat és az NPM/NSM-elképzeléseket ötvözték (lásd Jaedicke et al.2000:24). Különböző nemzetközi összehasonlító tanulmányokban a közigazgatási reformok német megközelítését a következőképpen írták le: joghoz kötött (weberiánus) tradicionális szabályok modelljeihez fűződő adottságok (és a normatív értelemben vett eszközök) megtartása és megóvása, és hasonlóan pozitív NPM-összetevők alkalmazása (lásd Pollitt/Bouckaert 2004). Egy összehasonlító értékelésben a német modernizációs pálya 'fúziós' jellemzőjét 'újweberiánus' modellnek nevezték (lásd Bouckaert 2006, Bogumil et al. 2008a:315ff., 2008b).” (Wollmann [2008], 77. old.)

Adaptáció alatt tehát azt értjük, amikor az NPM-reform oly módon valósul meg, hogy az szervesen illeszkedik az adott ország tradícióihoz, normarendszeréhez, hagyományaihoz és kultúrájához. Ahogy Christensen–Lie–Laegreid ([2008], 24. old.) fogalmaz Norvégia NPM-reformjai kapcsán:

¹⁵³ A szakirodalom nem teljesen egységes abban a tekintetben, hogy mikortól köthető az NPM-mozgalomhoz egy adott reform. Az általunk választott 1990-es évekkel szemben például Christensen–Lie–Laegreid ([2008], 18. old.) szerint Norvégiában már az 1980-as évektől NPM-reformok zajlottak: „Amikor a nyolcvanas években az NPM megjelent Norvégiában, a fő stratégia az volt, hogy hozzáillesszék a Norvégia által követett történelmi pályához, és csak a legkevésbé radikális reform-összetevőket használják (Christensen and Lægred, 2001). Ez a szerény stratégia a kilencvenes években keresztüztűbe került, és Norvégia elkezdte buzgóbban szorgalmazni az NPM elgondolások végrehajtását.” Cikkünkben azonban már ők is kizárólag az 1990-es évektől elemzik az NPM-reformok hatásait, sőt kijelentik, hogy „de egészen a kilencvenes évek közepéig ez az inkább általános feltevés [hogy a norvég kormányzatnak modernebb és hatékonyabbá kell válnia – beszűrés tőlem: R. M.] nem vezetett túl sok változáshoz, és a reformszimbólumokat inkább háttérbe helyezték.” (Christensen–Lie–Laegreid [2008], 24. old.)

¹⁵⁴ Az adaptálók csoportjába a következő országokat soroltam: Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Írország, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc és Svédország.

„Norvégia bevezetett néhány ugyanolyan NPM összetevőt, mint más országok, de relatíve hosszú időszak alatt és meglehetősen kelletlen módon. [...] Norvégia továbbá a kulturális adottságai szerint szűrte, értelmezte és módosította a reformokat, létrehozva ezek norvég változatait, amelyekkel még inkább elfogadhatóbbá tette azokat.”

Végül Közép-Kelet-Európa országait elemezzük, amelyeket *imitátoroknak* neveztünk el.¹⁵⁵ Ezen országok döntően az új évezred elején jutottak abba a fejlettségi stádiumba, hogy az NPM módszertanát alkalmazzák. Gazdasági fejlettségük növekedése érdekében erőltetett tempóban kénytelenek reformjaikat megvalósítani, elsősorban azért, mert a lakosságuk elégedetlen a fejlődésük tempójával, illetve az Európai Unió is inkább imitációt, mint adaptációt vár el tőlük.¹⁵⁶ Az imitátorok esetében a 2000. évre vonatkozó adatokkal dolgoztunk. Az imitáció fogalma alatt a jelen tanulmány során azt értjük, hogy egy adott ország politikai vezetése – központi vagy önkormányzati szinten – egy eddig nem használt, de más országokban eredményes vagy eredményesnek tűnő szervezeti struktúrát, vezetési és irányítási, pénzügyi vagy egyéb gazdálkodási módszertant, technológiát, folyamatot, terméket, szemléletmódot és / vagy jogszabályt átvesz és módosítás nélkül alkalmaz. Ezen reformokat a politikai vezetés oly módon használja fel és ülteteti át saját intézményi keretei közé, hogy nem illeszti a saját informális intézményeihez, azaz hagyományaihoz, szokásaihoz, norma- és szokásrendszeréhez.

Az egyes kategóriákba való besorolás kizárólag az adott ország NPM-irányzathoz való kapcsolata alapján történt, így elképzelhető, hogy egy másik területen ugyanez az ország más kategóriába kerülne. Az országok kategorizálása a szakirodalom alapján történt, azonban felhívjuk a figyelmet, hogy a besorolás, mivel nem statisztikai adatokra épül, mindenképpen önkényes. Ez azonban nem jelent módszertani problémát a kutatási kérdés megválaszolása és a modell elkészítése során, hiszen a siker megállapítása nem e kategóriák alapján történik, hanem a tudományosság kritériumait kielégítő statisztikai módszertan és ellenőrizhető nemzetközi adatbázisokból

¹⁵⁵ Az imitátorok csoportjába a következő országokat soroltam: Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia és Románia.

¹⁵⁶ A közép-kelet-európai országok tranzíciós sikere egy radikális és rendkívül gyors, az intézményrendszerüket alapjaiban érintő változási folyamat eredménye, amelynek során a térség országai a nyugat-európai példaképeik formális intézményeit imitálták, azaz azokat alig hozzáigazítva történelmi hagyományaikhoz, szokásaikhoz és társadalmi normarendszerükhöz beépítették saját jogrendszerükbe. (Sadurski [2004], 69. old.) Az eljárás teljes mértékben érthető, hiszen ezek a társadalmak pont a saját szokásaikat, hagyományait és normarendszerüket kívánták megváltoztatni, le kívántak térni arról a történelmi útról, amelyen addig jártak. Az elért eredmények azonban átmenetiek abban az esetben, ha az informális intézmények nem képesek hozzáigazodni a formális intézményi változashoz. Az új intézményi közgazdaságtanhoz kapcsolódó elméletek rávilágítanak arra, hogy erre igen kicsi az esély. Az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat során pedig imitációs kényszer nehezedett azokra az országokra, amelyek gyorsan kívántak csatlakozni az Közösséghez. A csatlakozás érdekében az európai jogrend átvétele kötelező feladatot jelentett számukra. Visszatekintve ma már megállapíthatjuk, hogy az imitáció jobb eredményre vezetett, mint a hagyományokhoz való ragaszkodás, hiszen a formális intézmények változása, ha lassan és konfliktusok árán, de hozzájárul az informális intézmények változásához.

nyert adatok alapján, illetve a szakirodalom átfogó elemzésére támaszkodva. Elképzelhető továbbá, hogy egy adott ország, amelyet innovatív kategóriába soroltunk, bizonyos NPM-technikát nem önmaga fejlesztett ki, hanem más ország gyakorlata alapján adaptált, azaz intézményrendszeréhez illesztve alkalmazott, míg egy másik NPM-irányzathoz köthető eszközrendszert imitált. A lényeg, hogy hipotézisünk szerint *döntően* milyen módon kapcsolódott az NPM-reformokhoz.

Valójában a kategóriák megállapítása önmagában is egy hipotézist takar, amelyet a modell megalkotásával és adatokkal való feltöltésével tudományosan tesztelhetünk. Hipotézisünk szerint az innovatív országok esetében az NPM-reformok döntően sikeresek voltak, mivel azok informális intézményrendszerükhöz szorosan illeszkednek. Az adaptátor országok esetében az adaptáció sikerességétől függ, hogy milyen eredményt értek el az NPM-reformok, azaz bizonyos országok esetében eredményes, míg más adaptátor országok esetében eredménytelen reformokra számítunk. Az imitátorok NPM-reformjai hipotézisünk szerint eredménytelen, mivel a reformok szembenek a társadalom által követett informális intézményrendszerrel.¹⁵⁷

A következő részben részletesen jellemezzük az egyes blokkokat, illetve bemutatjuk, hogy milyen proxyváltozókval kívánjuk mérni az adott változót. A független változók ismertetése után részletesen bemutatjuk, hogy miként mérjük az NPM-reformok sikerét. A siker fogalmának megragadása kulcsfontosságú a modell működése szempontjából, így az általunk javasolt technikát részletesebben is ismertetni fogjuk. A siker operacionalizálása szükséges ahhoz, hogy megállapíthassuk egy NPM-reform sikeres bevezetésének valószínűségét.

A következő fejezetben bemutatásra kerülő modell nem minden blokkjával fogunk részletesebben foglalkozni, mivel a kutatási kérdésünk megválaszolásához elégséges csak az első két blokkot, illetve az NPM-reformok sikerességét górcső alá vennünk, illetve empirikusan tesztelnünk. Ennek oka, hogy minket elsősorban a *mit* kérdése érdekel, tehát az, hogy milyen keretfeltételek mellett érdemes egyáltalán belevágni egy NPM-reform megvalósításába. Ennek során a szükséges, de nem elégséges feltételek vizsgálatára fókuszálunk: az informális és a formális intézményrendszer és az NPM-irányzathoz tartozó reformok eredményességének empirikus vizsgálatára. Hipotézisünk szerint erőteljes összefüggést fogunk találni a modell első két blokkja (informális és formális intézményrendszer), valamint az NPM-irányzathoz tartozó reformok sikeres bevezetése és alkalmazása között. Mivel a vizsgálat nem terjed ki a szükséges feltétel vizsgálatára (3. és 4. blokk), így azon országok esetében, amelyeknek reformkísérletéről megállapítjuk, hogy eredménytelen, nem eldönthető, hogy azért sikertelen, mert az NPM-irányzat szemléletmódja és eszközrendszere nem illeszkedik az ország intézményrendszeréhez, vagy csupán az adott időszak döntéshozói nem rendelkeznek megfelelő kompetenciával és képességekkel egy NPM-reform eredményes végrehajtásához vagy a bevezetendő NPM-

¹⁵⁷ Egy NPM-irányzathoz tartozó reform bevezetését akkor is sikertelennek tekintjük, ha a bevezetés hatására az adott ország informális intézményeiben lassú változást indít el. Ebből következően az előző lábjegyzetben leírtak nem mondanak ellent a hipotézisünknek.

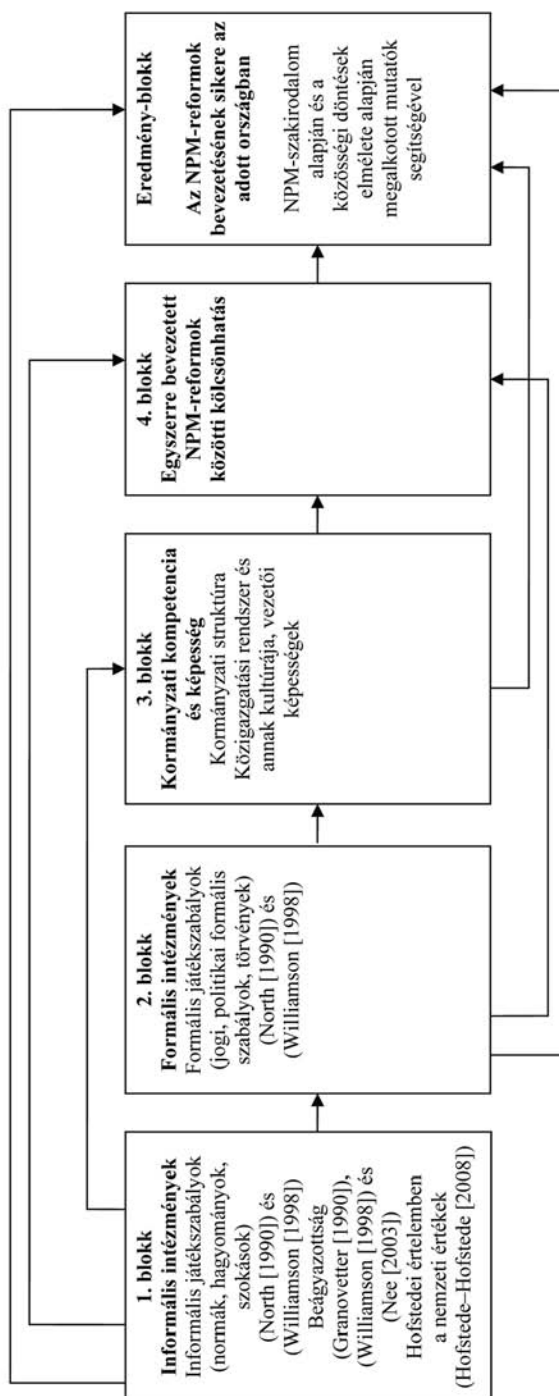
reformok közötti kölcsönhatások akadályozzák a sikeres reformokat.¹⁵⁸ A jelen tanulmány alapján tehát arra kérdésre fogunk választ kapni, hogy az NPM-reformok megvalósult formái mely országok intézményrendszerével kompatibilisek, és melyekkel nem. Egy NPM-irányzathoz kapcsolódó reform eredménytelenségének pontos okait kizárólag a harmadik blokk (Kormányzati kompetencia és képesség) és negyedik blokk (Egyszerre bevezetett NPM-reformok közötti kölcsönhatás) vizsgálatával végezhető el. E vizsgálat kiterjed az adott időben és térben zajló politikai, gazdasági és egyéb társadalmi folyamatok elemzésére, valamint az adott ország közszférájának szervezeti kultúrájára, tehát mindazon tényezőkre, amelyek egy megfelelő ismerettel és tapasztalattal rendelkező vezető befolyásolni képes.¹⁵⁹ A fentiek mellett az elemzés során figyelembe kell venni azokat a külső, a döntéshozók által nem befolyásolható tényezőket is, amelyek meghatározzák a döntéshozók adott időszakban és térben fennálló mozgásterét. E tényezőket a modellbe beépíteni nem lehetséges, de egy, a jelen tanulmány vizsgálati kereteit meghaladó elemzés során figyelembe veendőek ezek a szempontok is.

A fenti korlátozások mellett azonban fel szeretnénk hívni a figyelmet, hogy az elemzésünk alapján a sikertelen országokról is nagy valószínűséggel – de nem egyértelműen – eldönthető lesz, hogy az adott ország intézményrendszere miatt volt-e képtelen sikeresen bevezetni az NPM-irányzathoz tartozó reformokat, vagy egyéb tényezők, például a kormányzati képességek hiánya okozták az eredménytelenséget. Amennyiben egy ország intézményrendszere megegyezik, vagy döntően hasonló az eredményes országokéival, és mégis eredménytelenül próbálkozott NPM-reformok bevezetésével, úgy ezen ország esetében azt feltételezhetjük, hogy nem az intézményi tényezőkhöz való viszony okozta a kudarcot, hanem azt egyéb, például a kormányzati képességekre és a közszférában uralkodó szervezeti kultúrára vezethető okok magyarázzák.

¹⁵⁸ Az első két blokk elemzésével azonban a harmadik blokkról is információkhoz jutunk. Ahogy Pillay ([2008], 380. old.) megállapítja: „Általánosan fogalmazva, a menedzserek és a vezetők, illetve kollégáik egy nemzeti társadalom részei. Viselkedésük megértéséhez meg kell értenünk azt a társadalmat, amelyben élnek és tevékenykednek.”

¹⁵⁹ Az adott időszakban zajló reformok egymásra hatásának vizsgálata külön kiemelendő. Az NPM-reformok bevezetése során létezhet egy optimális sorrend, amelyet a döntéshozóknak be kell tartania ahhoz, hogy eredményt érjenek el. Emellett bizonyos NPM-eszközök egymással ellentétes elvárásokat és célokat fogalmaznak meg, így együttes bevezetésük – a célok konfrontációja miatt – kudarcra jár. Az NPM-irányzat bemutatása során jeleztük, hogy az irányzathoz tartozó eszközök és módszertanok egymással szoros kapcsolatban állnak és kiegészítik egymást, közöttük pozitív szinergiák léteznek. Ebből következően az is igaz, hogy egy NPM-módszertan sikeres bevezetésének és alkalmazásának esélyét növelheti egy másik módszertan egyidejű alkalmazása.

8. ábra Az NPM sikeres bevezetését meghatározó tényezők közötti kauzalitás



Forrás: Saját ábra

A szakirodalomban megjelenő további befolyásoló tényezők: gazdasági nyomás, politikai támogatottság, társadalmi változások (pl.: szakképzettek számának növekedése), politikai változások (szakszervezetek ereje gyengül, a nem választott közmenedzserek befolyásának növekedése), civil szektorbeli változások (szakmai érdekcsoportok meggyengülése, pl.: tanárok, orvosok stb.), technológiai változások, nemzetközi szervezetek nyomása, divat stb.¹⁶⁰

¹⁶⁰ „Az NPM átvételét három együttes tényező mozgatta. Ez a három tényező a gazdasági kényszer, a változások iránti magas szintű politikai elkötelezettség és a változásokat formáló elképzelések egy csoportja.” (Borins [2002], 182.old.)

Hood ([1991], 7. old.) szerint az NPM sikeréhez a következő változások vezettek:

„– a változások a jövedelemszintekben és az elosztásban, amely folyamat a kormányzati növekedés 'Tocqueville-i koalíciójának' meggyengítését eredményezi a választók körében, egyben egy új, adótudatos, győztes választói koalíció létrejöttének feltételeit teremti meg (Tocqueville 1946, p. 152; Peacock 1979; Meltzer és Richard 1981);

– a társadalmi-technológiai rendszerben bekövetkező változások, amelyeket a késő huszadik századi Kondratyev-ciklus ('posztindusztrializmus', 'posztfordizmus') vezető technológiáinak fejlődése eredményezett, és amely a 'közszektorban végzett munkavégzés' és a 'a magánszektorban végzett munkavégzés' közötti tradicionális akadályok eltűnését eredményezte (cf. Bell 1973; Piore and Sabel 1984; Jessop 1988).

– 'új gépezetű politika' felé való elmozdulás, új kampánytechnológia kidolgozása, amelynek célja a választók közötti kulcsfontosságú csoportok véleményének átfogó felmérése által olyan közpolitikát kialakítani, amelyben a professzionális pártstratégiáknak nagyobb hatásuk van a döntéshozatalban, mint a bürokrácia tapasztalatának (cf. Mills 1986; Hood 1990c, p. 206).

– egy inkább fehérgalléros, társadalmilag heterogén populáció felé való elmozdulás, amely kevésbé toleráns az etatista és egységes közpolitikai megközelítésekkel szemben (cf. Hood and Schuppert 1988, p. 250–2).”

2. Első blokk, informális intézmények

2.1 Elméleti alapok

A modell magját és a hipotézisünk szerint az eredményváltozót leginkább magyarázó tényezők együttesét az első blokk tartalmazza, amelynek North [1990] és Williamson [2005] alapján az „informális intézmények” nevet adtuk. Az első blokk lefedi a williamsoni modell első szintjét, azonban kiegészítettük azt egyéb tényezőkkel. Az informális intézmények együttese nehezen definiálható és számszerűsíthető tényezőket tartalmaz, így az új intézményi közgazdászok által említett szokásokat, normákat, hagyományokat, konvenciókat és a vallást. E tényezők mellett Granovetter [1985] által bevezetett és Nee [2003], valamint Nee–Ingram [1998] által továbbgondolt beágyazottság fogalmát, illetve Hofstede–Hofstede [2008] által definiált és számszerűsített nemzeti kultúra fogalmát is beemeltük a modellünk ezen szintjére.¹⁶¹ A felsorolt tényezők tárgyalása során nem kerülhető meg egy még mélyebb szint említése: az emberi természet és a kognitív modellek szintje. Aoki [2010] cikke hívta fel a figyelmünket Gintis ([2007], 1–2. old.) meglátására:

„A homo sapiens evolúciós sikerében központi szerepet játszó kultúra és komplex társadalmi berendezkedés azt feltételezi, hogy az emberek alkalmazkodása a kulturális élet felépítésétől függ. Mivel az emberek genetikai hajlamai befolyásolják a kultúrát, ezért az ember kognitív, affektív és morális kapacitásai egy egyedi dinamika termékei, amelyet génkultúra koevolúcióként ismerünk, és ahol a gének egy olyan környezethez alkalmazkodnak, amelynek kritikus összetevői a kulturális formák, és az ebből következő genetikai változások fogják megalapozni a további kulturális evolúciót. Ez a koevolúciós folyamat olyan preferenciákkal ruházott fel minket, amelyek túlmennek a tradicionális közgazdasági és biológiai elméletek által hangsúlyozott önző motivációkon, és magukba foglalnak olyan társas értékeket, mint a kooperáció, az igazságosság és a megtorlás iránti érzék; az empátiára való képesség; és olyan alkotó viselkedések értékelésére való képesség, mint

¹⁶¹ A kultúra tárgyalása során Huntington [1993] civilizáció fogalmát is felhasználtuk. A civilizációk közötti ellentétek elemzése során Huntington ([1993], 25. old.) több tényezőt elemez, így az Isten és az ember kapcsolatát, az egyén és a társadalom kapcsolatát, az állam és az állampolgár kapcsolatát, a jogok és kötelezettségek relatív fontossága közötti kapcsolatot, a szabadság és a hatalom közötti kapcsolatot, illetve az egyenlőség és a hierarchia közötti viszonyt. Ezek a tényezők illeszkednek az első blokkban tárgyalt tényezőkhez, hiszen alapvetően meghatározzák az adott társadalom működési rendjét, és rendkívül stabilak. Hofstede és Huntington mellett erőteljesen támaszkodtunk Inglehart munkásságára. A kultúra fogalmának megragadása során felhasználtuk: Inglehart [1997], Trompenaars–Hampden-Turner [1998] és Schwartz [1999] munkáját is.

a becsületesség, kemény munka, a sokféleség toleranciája és az egyén referenciacsoportjához való lojalitás.” (Gintis [2007], 1-2. old.)

A következőkben ezen elméleteket tekintem át és a közöttük meglévő pozitív és negatív kapcsolatokat elemzem.

Az új intézményi közgazdaságtani iskola szerint az intézmények a társadalom tagjainak cselekvését és a közöttük lévő interakciókat irányító szabályok együttese.¹⁶² Hodgson ([2006], 2. old.) szerint:

„Az intézményeket megalapozott és uralkodó társadalmi szabályok rendszereiként definiálhatjuk, amelyek a társadalmi interakciókat strukturálják. A nyelv, a pénz, a jog, a súlyok és mértékek rendszerei, az asztali illemszabályok és a vállalatok (és más szervezetek) tehát mind intézmények.”

Az intézmény fogalmának többféle definíciója is létezik az új intézményi iskola képviselői körében. North [1991] játékszabályoknak (rules of the game) tekinti az intézményeket, amelyek a társadalmi, politikai, gazdasági interakciókat szabályozzák. North ([1991], 97. old.) definíciója olyan jelentőségre tett szert, hogy érdemes az eredeti verziót is bemutatni.

„Az intézmények emberek alkotta korlátok, szabályok, amik strukturálják a politikai, gazdasági és társadalmi interakciókat. Magukba foglalják mind az informális kötöttségeket (szankciókat, tabukat, szokásokat, tradíciókat és magatartási szabályokat), mind pedig a formális szabályokat (alapszabályokat, törvényeket, tulajdonjogokat). A történelem során az emberek azért hoztak létre intézményeket, hogy rendet teremtsenek, és cserébe csökkentsék a bizonytalanságot. A közgazdaságtan sztenderd megszorításaival együtt meghatározzák a választási lehetőségeket, ebből következően megszabják a tranzakciós és a termelési költségeket, és ezen túlmenően a gazdasági tevékenységben való részvétel profitabilitását és megvalósíthatóságát. Fokozatosan fejlődnek, összekötve a múltat a jelennel és a jövővel; a történelem ebből következően javarészt az intézményi evolúció története, amelyben a gazdaságok történelmi teljesítménye csak egy szekvenciális történet részeként értelmezhető.” (North [1991], 97. old.)

North definíciója alapján az intézmények külső, exogén változók. Nelson ([2003], 2. old.) olyan „társadalmi technológiának” nevezi az intézményeket, amelyek a játék egy bizonyos fajtáját jelentik (specific ways of playing a game). Nelson szerint az intézmények fogalma normatív, amennyiben egy bizonyos feladat megvalósításának helyes módját írja elő. Nelson ([1995], 80–84. old.) és Aoki ([2005], 4–5. old.) áttekintik, hogy az egyes szerzők miként definiálják az intézmények fogalmát. Aoki ([2005], 5. old.) az intézményeket a társadalmi interakciók során megvalósuló egyensúlyi állapotnak tekinti a játékelméletet felhasználó tanulmányaiban.

¹⁶² Az új intézményi közgazdaságtani iskola történetéről lásd: Richter [2005].

„A társadalmi normákat, a szervezeti konvenciókat és hasonlókat, amelyek az ügynökök választható gazdasági lépéseit korlátozhatják – vagyis azokat a lépéseket, amelyek a gazdasági tranzakciók tartományának intézményi környezetét alkotják –, a társadalmi tranzakciók és a szervezeti tranzakciók tartományainak egyensúlyi eredményeiként is értelmezhetjük.” (Aoki [2005], 5. old.)

Williamson ([1991], 269. old.) az intézmények fogalmának makro és mikro oldalát emeli ki definíciójában. Véleménye szerint a northi intézményi környezet a makroszintnek felel meg, amely nagyvonalú történeti szemléletmódot tükröz, viszont nem ragadja meg a mikroszintet, amely a tranzakciós költségek minimalizálására fókuszál, úgy, hogy a különböző koordinációs mechanizmusokat (piaci, hibrid, hierarchikus) hatékonyságuk alapján összehasonlíttja. Williamson ([1991], 294. old.) a két szintet összeilleszti: a makroszint mozgása meghatározza a mikroszinten lehetséges kimeneteket.

Hodgson [2006] cikkében különbséget tesz intézmények és konvenciók között. Intézmények minden társadalomban léteznek, hiszen a társadalmi együttműködés szabályainak rögzítése nélkül egy társadalom sem képes fennmaradni, de ezek eltérhetnek egymástól megvalósulási formájukban. Hodgson [2006] példaképpen hozza a közlekedési szabályokat. Minden modern társadalom szabályozza a közlekedést (pl.: melyik oldalon mennek az autók), de annak megvalósulása már egy adott konvenció (az, hogy végül jobb oldalon, vagy a bal oldalon mennek-e) függvénye.¹⁶³ Ebből következően az egyes intézmények között is fennáll egy hierarchia. Minél magasabb szinten ragadjuk meg az intézményeket, annál stabilabb és beágyazottabb intézményeket fogunk találni. Az intézményi hierarchia alacsonyabb szintjein már könnyebben változtatható konvenciók állnak, amelyek valójában a magasabb szintű, absztraktabb intézmények megvalósulási formájaként ragadhatók meg. A jelen modell szempontjából ez azért fontos, mert az 1. blokk az intézményi hierarchia magasabb fokait kívánja megragadni. E blokkba azok az informális intézmények tartoznak, amelyek a társadalmi együttélésünk alapjait jelentik, azaz a mindennapok stabilitását biztosítják, amelybe kapaszkodhatunk a változó világban. Ezt egy példán keresztül is érdemes szemléltetni: az, hogy a társadalom minden tagjának valamilyen módon hozzá kell járulnia a közös feladatok ellátásához, minden modern társadalomban elfogadott. Azonban az ezt közvetítő elvekben, és főleg abban, hogy ezen elvek miként öltenek testet a mindennapi életben, azaz a közteherviselés megvalósult formáiban, már jelentős különbségek mutatkoznak. Bizonyos társadalmak (ez egyet jelent a társadalmat alkotó egyének többségével) történelmi hagyományaik, normáik és értékrendjük alapján elfogadják, hogy a közteherviselés során a társadalom tagjai anyagi erejükhöz mérten járuljanak hozzá a közös feladatok ellátásához, azaz a rosszabb helyzetben lévőknek arányaiban is kevesebbel kelljen kivenniük a részüket a közterhekből. Más társadalmakban ezzel szemben olyan informális intézmények szilárdultak meg, amelyek alapján a közte-

¹⁶³ Példaképpen említhetjük, hogy Svédországban 1967-ben változtatták meg a közlekedési szabályt és helyezték át balról jobb oldalra a forgalmat. Young ([1996], 113. old.) és Bromley ([2006], 3. old.) A közlekedési konvenciók kialakulásáról lásd: Hodgson–Knudsen ([2004]), Young [1996].

herviselés során nem az anyagi erő számít, hanem az, hogy ki mennyit vesz ki a közös kalapból. Azok az informális tényezők, amelyek megkülönböztetik az egyes társadalomban kialakult közherviselési rendszereket, valójában a méltányosság különböző szintjeivel ragadhatóak meg.¹⁶⁴ Az informális intézmények blokkban így több tényező mellett a méltányosság társadalmi elfogadottságát és típusát szeretnék megragadni és operacionalizálni a vizsgálatba bevont országok esetében. A példánknál maradva, az adórendszer felépítése (progresszív, egykulcsos stb.) és az adókulcsok mértéke már az intézményi hierarchia egy alacsonyabb szintjén jelenik meg, amelyek levezethetőek az adott társadalom méltányosságához mint informális intézményhez való hozzáállásából, így ezek vizsgálata az első blokkban nem szükséges.

Az informális intézmények az egyén által tudattalanul elfogadott és spontán követett szabályok, amelyek a társadalmi együttműködést gördülékennyé teszik. A leg-hatékonyabb koordinációs eszközei a társadalmat alkotó sok millió, különböző egyéni érdekekkel rendelkező aktorok közötti kapcsolatoknak.¹⁶⁵ Az informális intézmények lassan változnak, amely egyik legfőbb erényük, de ez a tulajdonságuk hátrányokkal is jár. A változó világban biztonságot nyújtanak, de hátráltathatják egy adott társadalom fejlődését. Nehéz megmondani, hogy hogyan keletkeznek az informális intézmények. Alapvetően egy tanulási folyamat termékei, amely a múlt eseményeinek közös feldolgozásából származik. A társadalmakat történetük során rengeteg belső és külső hatás éri. Egy adott csoport / társadalom fennmaradása ezen hatásokra adott sikeres válaszoktól függ. Az ismétlődően sikeres megoldások beágyazódnak a társadalom tagjainak tudatalattijában és hosszú távon segítik a társadalom tagjainak sikeres alkalmazkodását. A beágyazódás egyben azt is jelenti, hogy a társadalom tagjai tudattalanul is ezen informális intézményekre támaszkodnak bizonyos helyzetek megoldásában.

¹⁶⁴ A méltányosság fajtáiról és a tisztességes elosztás fogalmáról lásd: Bara [1998]. Barr ([2009], 156. old.) megkülönbözteti a vertikális és a horizontális méltányosságot. A vertikális méltányosság „amikor a tehetősektől a hátrányosabb helyzetűek javára jövedelmek, illetve fogyasztási javak újraelosztása történik. [...] Ha horizontális méltányosságról esik szó, bizonyos termékek és szolgáltatások esetében kialakított minimális standardokra, az ezen jóságokhoz való méltányos hozzáférés ügyére vagy az esélyegyenlőségre kell gondolnunk.” Az NPM és a méltányosság fogalmának összekapcsolása mindeddig nemigen keltette fel a kutatók érdeklődését. Arellano-Gault [2010] e témakörben írt cikkét azonban mindenképpen az érdeklődő Olvasó figyelmébe ajánljuk.

¹⁶⁵ A stabilitásból eredő előnyökre jó példa a házasság intézménye, amely szembemegy az ember bizonyos alapvető biológiai ösztöneivel, viszont sikeresen járul hozzá az emberiség fejlődéséhez. A házasság, amely az embert szexuális ösztöneiben korlátozza és monogámiára kényszeríti, valójában egy mélyebb biológiai ösztön hatását kívánja meghosszabbítani. E biológiai ösztön a szerelem. A szerelem, amely elkötelez egy másik nemű egyed mellett, lehetőséget teremt a gyermeknemzésre és nevelésre, egyben csökkenti a versenyt egy adott csoporton belül a nőstényekért, növelve a csoport fennmaradásának esélyeit. A szerelem hőfoka az idő múlásával azonban csökken, annak ellenére, hogy a tartós kapcsolat a gyermek felnevelésének teljes hosszára előnyökkel jár. A szerelem elmúlása, amely racionális abból a szempontból, hogy az adott egyén a lehető legtöbb lehetséges partnertől utódokat kapjon, több okból is veszély az adott csoportra nézve. Egyrésztől megnöveli a csoporton belüli konfliktusok számát a női egyedekért, másrésztől a gyerekekre neveléshez kapcsolódó terheket egyenlőtlenül osztja el a nemek között, végezetül ártalmas a jövő generációjának fejlődése szempontjából. A házasság intézményének célja tehát az egyéni, a társadalom érdekével ellentétes érdek érvényesítésének blokkolása, és így a társadalmi érdekek érvényesítése.

Az intézmények csak bizonyos körülmények között sikeresek, ha a körülmények változnak, az informális intézményekben is változásnak kell bekövetkeznie. E tanulási folyamat azonban csak nagyon erőteljes külső vagy belső hatásra történhet, önmagától nem indul be. A társadalom tagjainak hasonló módon értelmezett és elfogadott közös múltja meghatározza az adott társadalom jövőbeli fejlődési lehetőségeit. E gondolat jelenik meg Douglass North útfüggőség fogalmában is.¹⁶⁶

„Minden egyes lépés az úton – politikai és gazdasági – választásokkal van kikövezve, amelyek... valódi alternatívákat nyújtanak. Az útfüggőség egy eszköz arra, hogy a választási lehetőségeket fogalmi szinten leszűkítsük és egyidejűleg a döntéshozatallal összekapcsoljuk. De ez nem jelenti az elkerülhetetlent, amelynek esetében a múlt világosan előrejelzi a jövőt.” (North [1990], 98–99. old.)

Példaként említhetjük Közép-Kelet-Európa országait, amelyek esetében az útfüggőség fogalma különös jelentőséggel bír. A nyugat-európai országokra jellemző informális intézmények, kultúra ebben a térségben sosem volt domináns. Rosenbaum ([2001], 898–902. old.) cikkében Thompson et. al. [1990] könyvére hivatkozva elemzi a kelet-európai országok informális intézményeit, amelyet az adott ország kultúrájának nevez. Véleménye szerint Thompson kulturáliséletmód-kategóriái közül több is illeszkedik a kelet-közép-európai hagyományokhoz. A térség kultúrájának jellemzésére a hierarchikus és az egalitáriánus nevet viselő kategóriákat, illetve a fatalizmust tartja megfelelőnek. Ahogy Rosenbaum ([2001], 902. old.) megállapítja:

„... rövid távú [gondolkodás – beszúrás tőlem: R. M.] uralkodik, és a lakosság nagy része meg van róla győződve, hogy az erős állam vezet a jóléthez és a biztonsághoz.”¹⁶⁷

Ezzel szemben a nyugat-európai országok a thompsoni kategóriák alapján individualista kultúrájú csoportba tartoznak, amely a sajátos nyugati történelmi útjuk következménye.¹⁶⁸

E rövid kitérő átvezet bennünket a kultúra összetett és nehezen definiálható fogalmához.¹⁶⁹ Az informális intézmények, bármely definíciójából is indulunk ki, összefonódnak a kultúra fogalmával.¹⁷⁰ Hofstede ([1984], 389. old.) szerint:

¹⁶⁶ Az útfüggőség fogalmáról és kritikai megközelítéséről lásd bővebben: Kay [2005].

¹⁶⁷ Rosenbaum ([2001], 902. old.) ezt a gondolkodást az ortodox valláshoz és kultúrához köti.

¹⁶⁸ Sem Kelet-Közép-Európát, sem Nyugat-Európát nem tarthatjuk egységesnek sem jelenlegi kultúrájuk, sem történelmük alapján.

¹⁶⁹ Gintis ([2007], 7. old.) a kultúra fogalmát a biológia szemszögéből definiálja: „Ezzel szemben a biológiában a kultúrát általában úgy kezelik, mint közreműködő technikák és gyakorlatok formájában megjelenő információt, amelyeket arra használnak, hogy szükségleteket állítsanak elő, eszközöket gyártsanak, háborúkat indítsanak, területet védjenek, megőrizték az egészséget és gyerekeket neveljenek. Ebbe a kategóriába befoglalhatjuk a konvenciókat (pl. szokásos üdvözlési formák, ruházkodási szokások, munkamegosztás szabályai, házasság szabályai és rituálék), amelyek különböznek a csoportok között, és a csoportviselkedés koordinálására, a kommunikáció elősegítésére és a közös megértés fenntartására szolgálnak. Hasonlóan befoglalhatjuk a transzcendens hiedelmeket (pl. az istenek felbőszítése okozza a betegségeket, a jötteteket a túlvilágon megjutalmazták), mint az információ egy formáját.” Ginit [2007] művében a kultúra fogalmának biológiatudományi meghatározása mellett bemutatja annak antropológiai és szociológiai vetületét is.

„A kultúrát úgy definiálhatjuk, mint az elme kollektív programozását, amely megkülönbözteti az emberek egy kategóriájának tagjait egy másiktól.”

Hofstede tudományos megállapításait híres IBM-kutatására alapozta, amelynek során több mint hatvanhat országban végzett felmérést az IBM 88 000 dolgozójának bevonásával. Eredményeinek publikálása után számos, nagymintás, összehasonlító vizsgálatot folytattak le antropológusok, amely vizsgálatokat Sondergaard ([1994], 450–453. old.) vetette egybe. Sondergaard ([1994], 450. old.) vizsgálata alapján arra a következtetésre jutott, hogy az ismétlések döntően megerősítették Hofstede eredményeit.¹⁷¹ Felmerülhet a kérdés, hogy ha Hofstede elsősorban szervezeti és üzleti kultúrával foglalkozott, akkor miért az első blokkban és nem a harmadikban soroljuk? A kérdés relevanciáját fokozza, hogy Baskerville ([2003], 4. old.) összegyűjtötte Hofstede *Cultures consequences: International differences in work-related values* című alapművére vonatkozó hivatkozásokat és megállapította, hogy 1998-ig összesen 1706-an hivatkoztak a fenti műre, amely hivatkozások közül 712 üzleti (business) irányzathoz kapcsolódott, míg a közgazdaságtudományhoz (economics) csupán 17. Sondergaard [1994] azonban Hofstede és követőinek eredményeit elemezve megállapítja, hogy Hofstede kutatásai, illetve azok ismétlései és kiterjesztései a nemzetek kultúrája közötti különbségekre mutatnak rá, és nem egy adott szervezet által létrehozott kultúrát vizsgálnak. Hofstede egy másik vizsgálata során azonos országban működő különböző szervezetekben dolgozó emberekkel végzett kérdőíves kutatást. Annak eredménye már a különböző szervezeti kultúrákról szól, azonban első vizsgálata valóban a nemzeti kultúrák megragadására törekszik.

Hofstede definíciója tág értelmezést tesz lehetővé, mindenesetre az „értelem kollektív programozottsága” rávilágít a kultúra bizonyos tulajdonságaira. A programozottság azt jelenti, hogy a rendszer bizonyos hatásokra automatikusan egy adott válaszütemmel felel. A kultúra programozottság általi megragadása világossá teszi, hogy a North által informális kényszernek nevezett hagyományok, tradíciók, azaz az informális intézmények a kultúrával azonos fogalmak, legalábbis abból a szempontból, hogy mind a kultúra, mind az informális intézmények a társadalmi – ezen belül akár gazdasági, akár politikai – tranzakciók hatékony koordinációs eszközei.¹⁷²

¹⁷⁰ Ezt állítja Pejovich ([1999], 166. old.) is: „Tehát az informális intézmények a közösség örökségének részei, amelyet mi kultúrának hívunk.”

¹⁷¹ Hofstede eredményeiről szóló kritikákról lásd: Baskerville [2003] és Hofstede [2003] pengeváltását, illetve Hofstede [2006] kritikáját a GLOBE felmérésről, és Javidan–House–Dorfman–Hanges–de Luque [2006] az arra adott válaszát.

¹⁷² Gintis ([2007], 8. old.) szerint, amennyiben elfogadjuk a közgazdaságtan racionális emberképét – ő ezt beliefs, preferences, and constraints (BPC) modellnek nevezi – úgy „A szocializációs kényszerekre való emberi fogékonyság képviseli valószínűleg a legerősebb formáját a természetben megtalálható epigenetikus átvételnek. Gyakorlatilag az emberi preferenciák programozhatóak, csakúgy, mint a számítógép programozható a feladatok egy széles skálájának elvégzésére. Ez az epigenetikus rugalmasság, amely kiemelkedő tulajdonsága az összetett emberi agynak, tekintélyes mértékben felelős a homo sapiens faj sikeréért. Amikor az emberek egy normát internalizálnak, a népességen belüli megjelenésének gyakorisága magasabb lesz, mintha az emberek csak instrumentálisan követnék azt a normát, azonban ez csak akkor következik be, amikor anyagi érdekükben álló cselekedetként tekintenek rá.”

Az emberi viselkedés külső meghatározottságára vonatkozó implicit axióma tekintetében is szembevetendő a Hofstede és North közötti hasonlóság. North ([1991], 104. old.) Geertz–Geertz–Rosen ([1979], 137. old.) művét idézve megállapítja, hogy a középkori távolsági kereskedelem során az utazók, amikor beléptek Marokkó vidéki részén egy törzs területére, annak kultúrkörébe is beléptek, amely bizonyos rituálék, szokások elfogadásával járt. Ezek az informális intézmények¹⁷³ alapvetően a személyek közötti kapcsolatok minőségét definiálták.¹⁷⁴ Geertz ([1993], 89. old.) könyvében a kultúra következő definícióját adta:

„... a jelentések szimbólumokban megtestesült, történelmileg közvetített mintája, szimbolikus formákban kifejezett öröklött felfogások egy rendszere, aminek segítségével az emberek kommunikálnak, tartják fenn és fejlesztik az étellel kapcsolatos tudásukat és attitűdjeiket.”

Hogyan változik a kultúra és honnan ered? Erre próbál választ adni Gintis ([2007], 5. old.):

„A kulturális átadás formája lehet vertikális (szülőktől a gyerek felé), horizontális (egyenrangú társak közötti) és rézsútos (idősebbtől a fiatalabb felé való) Cavalli-Sforza és Feldman (1981) szerint; presztízsjellegű (magasabb státusz befolyásolja az alacsonyabbat) Henrich és Gil-White (2001) alapján; népszerűséghez kapcsolódó Newman et al. (2006) szerint; és véletlenszerű népességdinamikai átadás Shennan (1997), illetve Skibo és Bentley alapján (2003).” (Gintis [2007], 5. old.)

Gintis szerint tehát a kultúra mind horizontális, mind vertikális kapcsolatokon keresztül áramlik a társadalom tagjai között, azaz egy folyamatos tanulási folyamat eredménye. A kultúra vertikális áramlása biztosítja annak stabilitását, ez teremti meg a generációkon átívelő közös gondolkodási keretét az adott közösségnek. Míg a vertikális kapcsolat a szocializáción keresztül lassítja a kultúra változását, addig a horizontális kapcsolatok gyorsítják azt. Roland ([2004], 110. old.) szerint a kultúra, amely értékeket, hiedelmeket és társadalmi normákat ölel fel, lassan változó intézménynek tekinthető.¹⁷⁵ Véleménye szerint a northi értelemben használt intézményi fogalom és a kultúra fogalma között nincs különbség.

Annak ellenére, hogy Granovetter a szociológia oldaláról vizsgálja az egyének közötti gazdasági kapcsolatokat, döntően hasonló kérdésekre keresi a választ, mint az új intézményi közgazdászok. A probléma, amelyre választ keresnek, a következő kérdésekkel foglalható össze: mi teszi működőképpé a gazdasági rendszert, mi irányítja, koordinálja a gazdasági folyamatokat, mely tényezők tartják kordában az emberi természetet a gazdasági tranzakciók lebonyolítása során? Granovetter ([1985], 488. old.) az új intézményi közgazdászok által középpontba helyezett in-

¹⁷³ Geertz–Geertz–Rosen [1979] nem használja az idézett szövegben az informális intézmények fogalmát.

¹⁷⁴ Ahogy North–Wallis–Weingast ([2006], 20. old.) fogalmazott: „Az intézmények az interakciók olyan sémái, amelyek kormányozzák és korlátozzák a személyek közötti viszonyokat.”

¹⁷⁵ Ronald ([2004], 110. old.) az intézményeket lassan és folyamatosan, illetve gyorsan és rendszertelenül változó kategóriákba sorolja.

tézményi meghatározottság fogalmát nem tartja kielégítőnek, mivel szerinte az valójában nem jelent jelentős elmozdulást a neoklasszikus közgazdaságtan módszertani individualizmusától:¹⁷⁶

„Az alulszocializált emberkép, amely elsősorban az új intézményi közgazdaságtan jellemzője – olyan közgazdászok laza szövetsége, akik neoklasszikus szemzőgből érdeklődnek a társadalmi intézmények működése iránt. [...] A szokásos eszmefuttatás ezen iskola tagjaitól, hogy a társadalmi intézmények és megállapodások, amelyeket eddig a jogi, történelmi, társadalmi vagy politikai erők meléktermékeinek gondoltunk, hatékonyabban képesek megoldani bizonyos gazdasági problémákat.”¹⁷⁷

Granovetter az intézményi meghatározottság helyett a beágyazottság fogalmát hangsúlyozza, amely:

„Ehelyett a beágyazottság-érvelés az egyéni személyes kapcsolatoknak és az ilyen kapcsolatok struktúrájának (vagy 'hálózatainak') a szerepét hangsúlyozza a bizalomgenerálásban és a jogellenes tettektől való elriasztásban. Az ismert egyénekkel való tranzakciókötés széles körű támogatottsága arra utal, hogy valójában csak kevesek számára nyújt elégséges védelmet a bajok ellen az általános morálitás vagy az intézményi berendezkedés.” (Granovetter [1985], 490. old.)

Meglátásunk szerint Granovetter érvelése és az új intézményi közgazdászok között alapvető különbség, hogy az intézmények által biztosított equilibrium általános és az adott személytől független, míg Granovetter társadalmi kapcsolatokra építő elmélete a társadalmi hálón belül eredményez egyensúlyt, egyben személyfüggő.¹⁷⁸ Granovetter erőteljesebben támaszkodik a bizalom fogalmára, mint az új intézményi közgazdászok. Nála a bizalom megteremtése az elsődleges, amelyet a beágyazottság fogalmával ragad meg. Az intézmények esetében viszont nem szükségsze-

¹⁷⁶ Granovetter ([1985], 485. old) meglátása szerint mind a túlszocializált (oversocialized), mind az alulszocializált (undersocialized) emberképpel dolgozó elméletek a módszertani individualizmus talaján állnak, amely a társadalmi folyamatok túlzott leegyszerűsítéséből adódik.

„De az alul- és a túlszocializált nézőpontok közötti nyilvánvaló ellentét ellenére meg kell jegyeznünk egy elméleti értelemben vett igen fontos iróniát: mindkettőben közös a cselekvés és a döntés egy atomizált szereplők által véghezvitt koncepciója. Az alulszocializált megközelítésben az atomizáció egy szűk értelemben vett haszonelvű önérdékkövetés eredménye; a túlszocializált megközelítésben abból a tényből, hogy a viselkedési mintákat internalizálták, a folyamatban lévő társas kapcsolatoknak csak periférikus hatásuk van a viselkedésre.”

¹⁷⁷ Érdekes ellentmondás, hogy Granovetter ([1992], 6. old.) a normák, a szokások és hagyományok követésének vizsgálatát, amely tényezők elemzése az informális intézmények esetében az új intézményi közgazdászoknál (lásd North [1990]) erőteljesen megjelenik, a túlszocializált elméletek ismervének tekinti. Ezt azzal magyarázza, hogy a közgazdászok többsége e tényezők esetében azt feltételezi, hogy az emberek a társadalmi normákat, hagyományokat és szokásokat automatikusan és feltételek nélkül követik. Ebből számunkra az következik, hogy Granovetter az új intézményi közgazdaságtant módszertana alapján alul-, tárgya alapján túlszocializáltnak tartja.

¹⁷⁸ Jól mutatja ezt Granovetter ([1992], 8–9. old) leírása az Amerikai Egyesült Államok villamosenergia-iparának kialakulásáról, illetve az ebben a folyamatban Edisonnak, valamint titkáranak, Samuel Insullnak tulajdonított kiemelkedő szerep. Granovetter további érdekes írása az intézményekkel kapcsolatban: Granovetter [1991].

rú, hogy az egyes tranzakciók során a résztvevő felek között magas szintű bizalom álljon fent: elég, ha az intézmények rendszerével és az intézmények kikényszerítésével megbízott állammal szemben megfelelő bizalommal rendelkeznek.¹⁷⁹ A társadalmi beágyazottságból származó bizalommal – kisebb társadalmi háló esetén – nehezebb visszaélni, mint a személytelen intézményi korlátokat megszegni, így Granovetter „beágyazottság” fogalma stabilabb egyensúlyt teremthet, mint amelyet az intézmények biztosítanak. Az intézmények, valamint az adott egyén adott időpontban és helyen meglévő társadalmi beágyazottsága egyszerre létezik és fejti ki a hatását, várhatóan sem az egyik, sem a másik nem lenne önállóan képes a gazdasági folyamatok szabályozására.¹⁸⁰ Granovetter ([2005], 34. old.) azt is megfogalmazza, hogy a viselkedési normák hatása a társadalmi háló sűrűségének növelésével erősödik, azaz minél szorosabb egy társadalmi csoport tagjai között a kapcsolati háló, annál inkább betartják a viselkedési normákat.¹⁸¹ A modellünk első blokkja ezért is tartalmazza mind a két tényezőt.¹⁸²

A fentiek alapján megfogalmazhatjuk, hogy a jelen tanulmányban mit is értünk informális intézmények alatt: azokat a társadalmi normákat, értékeket, hagyományokat, tradíciókat, szokásokat, konvenciókat, azaz a társadalom tagjai által követett kultúrát, amely hosszú távon meghatározza a társadalmi rendszer és annak alrendszereinek, így gazdasági és politikai alrendszereinek fejlődését, egyben a társadalom tagjai között létrejövő interakciók során előírja a kooperáció és konfliktuskezelés módját. Az egyes társadalmak informális intézményei minden társadalom egyedi jellemzői, amelyek az adott társadalom történelmi fejlődésének termékei. Az informális intézmények egyszerűsítik a társadalom tagjai közötti interakciókat, mivel korlátozzák a társadalmilag elfogadható választási lehetőségek számát. Az informális intézmények által kialakított kognitív sémák alapvetően meghatározzák a társadalmi működés rendjét. Minél szigorúbbak és merevebbek az informális intézmények szabta korlátok a társadalom szereplői számára, annál nehezebben és lassabban képes az adott társadalom alkalmazkodni a külső környezet változásaihoz. A tanulmányunkban használt proxyváltozók az informális intézmények e tulajdonságát szeretnénk sokoldalúan, a szakirodalomra támaszkodva megragadni.

¹⁷⁹ Egy forgalmas kereszteződésben sem azért merünk zöld jelzésnél áthaladni, mert a pirosnál várakozó ismeretlen vezetőben bízunk. Nem bízhatunk benne, hiszen nem is ismerjük. Sokkal inkább az államban (és az azt megisméjlesztő rendőrségben) bízhatunk, amely a szabálytalankodókat megbünteti, vagy akár kitiltja a közlekedésből. Az intézmények triadikus jellegéről lásd részletesebben: Offe [1996].

¹⁸⁰ Mind az az egyén, aki kiszakadt a társadalmi hálóból (pl.: bevándorlók), mind az, aki nem rendelkezik „tudással” az adott társadalmat szabályozó intézményekről, nem rendelkezik megfelelő ösztönzőkkel, hogy alkalmazkodjon a gazdasági folyamatokhoz, nagyobb valószínűséggel fog deviáns magatartást tanúsítani a gazdasági tranzakciók során.

¹⁸¹ Gondoljunk itt Olson [1997] művére, amelyben megállapította, hogy a nagyobb csoportok esetében a potyautas magatartás valószínűbb. Ez abból adódik, hogy nagy csoport esetén a kapcsolati háló sűrűsége kisebb.

¹⁸² Williamson és Granovetter megállapításai között nincs kibékíthetetlen ellentét. Williamson ([2000], 596. old.) maga állapítja meg, hogy modelljében „a legmagasabb szint a társadalmi beágyazottság szintje”. Granovetter kritikája az intézményi közgazdaság irányába elsősorban módszertani és tudományelméleti: a módszertani individualizmust kritizálja.

2.1.1 Az NPM-irányzat és az informális intézmények kapcsolata

Végezetül fel szeretnénk hívni a figyelmet, hogy az NPM kulturális meghatározottságát számos kutató elemezte. Ezek közül kiemelkedik Schedler–Proeller [2007] könyve.¹⁸³ Schedler–Proeller [2007] könyvének első mondata megerősít bennünk abban, hogy a kultúra és közszolgálati menedzsment között kapcsolat áll fenn, amely kutatható és kutatandó.

„A közigazgatás- és közszolgálati menedzsmentek kutatásában részt vevő legtöbb tudós egyetért abban, hogy egy nemzet vagy egy terület kultúrája és a közszolgálati menedzsment struktúrájának és működésének (‘közszolgálati menedzsmentintézkedéseknek’) a módja kapcsolatban áll egymással. [...] ... a kultúra és a közszolgálati menedzsment között az összefonódás létezik, de ez nem szisztematikus és explicit módon testesül meg, illetve nem utal egy megfelelő elméletre.” (Schedler–Proeller [2007], 3-4. old.)

Schedler–Proeller [2007] kultúra-fogalma szintén az emberi viselkedés társadalmi beágyazottságát és történelmi meghatározottságát hangsúlyozza.¹⁸⁴ Könyvük első fejezetében a kultúra és a közszolgálati menedzsment kapcsolatát vizsgálva számos elméletet bemutatnak. Ennek során megállapítják, hogy a társadalmi kultúrával foglalkozó elméletek determinisztikus módon látják a kultúra és a közmenedzsment kapcsolatát.

„... a közigazgatás és a közszolgálati menedzsment kimeneteleinek ezen logikája azt feltételezi, hogy a szervezeteket, a struktúrákat és a menedzsmentgyakorlatokat csak akkor támogatják (és lesznek sikeresek), amikor azok megegyeznek a fennálló kultúrával. Mivel a szociokulturális megközelítés egy egyirányú modellt feltételez, válaszként a közszolgálati menedzsmentnek alig van bármilyen lehetséges befolyása a kultúrára. Ennek a megközelítésnek a tipikus kutatási felállása a kulturális attitűdökön és tradíciókon keresztül keresi az intézményi kimenetek magyarázatát. A szakirodalom ezen részében a közszolgálati menedzsmenthez képest a kultúrát leggyakrabban egy stabil és külső tényezőnek tekintik.” (Schedler–Proeller [2007]), 10. old.)

¹⁸³ Az NPM és a kultúra kapcsolatáról még három könyvre hívom fel az Olvasó figyelmét. Pollitt–Bouckaert [2004] művére, amely az NPM-reformok eddigi legátfogóbb és legismertebb modellje. Mouritzen és Svara [2002] művére, amely alapvetően a helyi közigazgatás működését osztályozza a vezetési stílusok és struktúrák alapján. A szerzők négy kategóriába osztják vezetési szempontból az önkormányzatokat, megállapítva, hogy az egyes országok besorolása alapvetően a formális intézményektől függ, de az informális tényezők hatása is erőteljes. (Mouritzen és Svara [2002], 53. old.) Végezetül Hood [1998] könyvére, amelynek modelljét a 128–129. oldalon már röviden ismertettük.

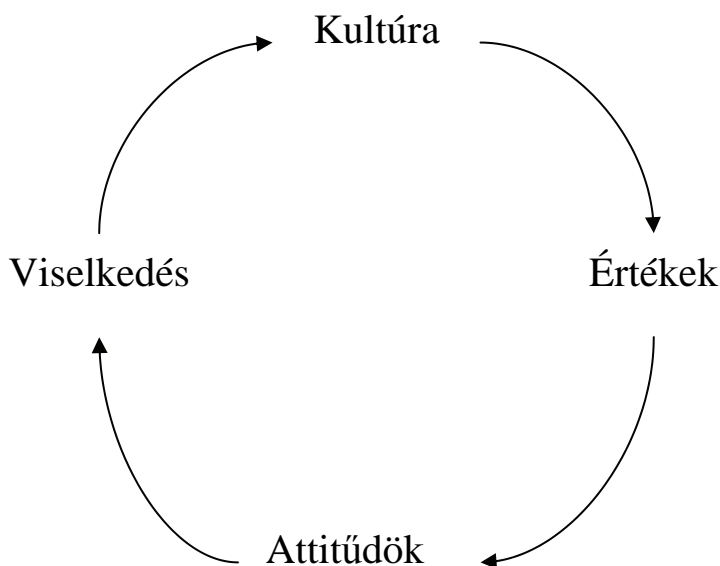
¹⁸⁴ „Egy magyarázó definíció szerint a kultúra szimbólumok elsajátításán és átadásán keresztül tevődik össze a viselkedés explicit és implicit mintáiból, az emberi csoportok megkülönböztetett teljesítményét alkotva, beleértve műalkotásokban való megtestesüléseiket: a kultúra lényegi magját a tradícionális (pl. történelmileg származtatott és kiválasztott) elgondolások és kíváltképpen a hozzájuk fűződő értékek képezik. A kulturális rendszereket egyrésztől tekinthetjük a tevékenység termékeiként, másrésztől a további tevékenység kondicionáló összetevőiként.” (Schedler–Proeller [2007], 5. old.)

A jelen tanulmány szerzőjének véleménye alapvetően egybeesik ezzel. Hipotézisünk szerint a szervezeti, strukturális és menedzsmentreformok bevezetésének sikere rövid, de még közép távon is attól függ, hogy azok illeszkednek-e az adott társadalom kultúrájához és informális intézményeihez. Amennyiben egy adott reform az intézményi környezetet nem veszi figyelembe, elbukik. A kultúra és az intézményi környezet meghatározó erejének negligálása óriási veszélyeket rejt magában.

„A kultúrák közötti különbségek elhanyagolásával kapcsolatban sokan például azt az ellenérvet hozzák fel, hogy az olyan nemzetközi szervezetek, mint az OECD vagy a Világbank, azáltal, hogy a fejlődő országokban az 'egy kaptafára készült' megoldásokat promotálja, néha katasztrofális következményeket váltanak ki.” (Schedler-Proeller [2007]), 10. old.)

Bouckaert [2007] ugyanebben a könyvben írt fejezetében azt modellezi, hogy miként befolyásolja a kultúra a közszolgálati menedzsment-reformokat, illetve viszont, hogyan befolyásolják a reformok a kultúrát. Adler [1993] modelljét használja fel, amely szerint a kultúra meghatározza a társadalom tagjai által elfogadott értékeket, amelyek meghatározzák azokat az attitűdöket, amelyek az egyes személyek viselkedését meghatározzák. Az egyének viselkedése pedig visszahat a kultúrára.

9. ábra A kultúra hatása a viselkedésre



Forrás: Adler ([1993], 30. old.) idézi Bouckaert ([2007], 33. old.)

Adler modelljét úgy is lefordíthatjuk, hogy a társadalom tagjai által követett közös gondolkodási modell és közös értékek határozzák meg azt, hogy hogyan viszonyulnak bizonyos jelenségekhez és javaslatokhoz. E viszonyuk pedig befolyásolja, hogy miként fognak aktívan vagy passzívan viselkedni az adott jelenséggel kapcsolatban. Bouckaert szerint ennél a modellnél a kultúra kijelöli a menedzsment mozgásterét. Példaként hozza fel az állampolgári kartákat, amelyeket mind Franciaországban, mind az Egyesült Királyságban létrehoztak. A két ország kulturális különbségei azonban ezen NPM-technika esetében is észrevehetőek. Az Egyesült Királyságban, ahol a társadalom fontos értéknek tartja a versenyt más típusú karták jöttek létre, mint Franciaországban, ahol az állam és a jog szerepe jóval erősebb.¹⁸⁵

Christensen–Læg Reid [2007] műhelytanulmányukban szintén felhívják a figyelmet, hogy azon országok, amelyek sikeresen alkalmazzák az NPM-technikákat az NPM-hez illeszkedő kulturális háttérrel rendelkeznek.¹⁸⁶

„Egy jó példa az USA, ahol az olyan értékek, mint az individualizmus, a gazdasági egyenlőtlenségek elfogadása (eredeti angol szövegben: inequality – beszúrás tőlem: R. M.), a racionalitás, a piacközpontúság és a hatékonyság nagymértékben kompatibilisek voltak az NPM mögött meghúzódó fő elgondolásokkal (Christensen és Peters 1999, Hood 1996). Ennek az ellentéte volt igaz az olyan országok esetében, amelyeket úgy jellemeznek, mint ’vonakodó reformerek’, mint a skandináv országok és néhány kontinentális európai ország, mint Németország és Franciaország, ahol például a ’Rechtsstaat’ értékek fontosak, és ahol a hatékonyság kevésbé hangsúlyos elem. (Pollitt és Bouckaert 2004, Pollitt, van Thiel és Homburg 2007).” (Christensen–Læg Reid [2007], 9. old.)¹⁸⁷

Az NPM-reformok kulturális meghatározottságát elemezve Verhoest ([2011], 58. old.) felhívja a figyelmet, hogy

„Az összes ilyen ország [Ausztrália, Új-Zéland, Egyesült Királyság és az USA – beszúrás tőlem: R.M] az anglo-csoportozhoz tartozik, és valóban egyezíti a meglehetősen alacsony hatalmi távolságot és a bizonytalanságkerülést, valamint a magas fokú individualizmust és a maskulinitási pontszámokat...

¹⁸⁵ Bouckaert [2007] ezenkívül számos egyéb példát említ, amelyek azt támasztják alá, hogy a kultúra erőteljesen befolyásolja az új menedzsmenttechnikák sikeres alkalmazását. Laurent ([1983], 87. old.) idézi Bouckaert ([2007], 35–36. old.) példaként említi, hogy a mátrix típusú szervezetek számára nagyobb tér kínálkozik Svédországban, mint Olaszországban. Hofstede ([1980], 58. old.) szerint az USA-ban az egyik legelterjedtebb vezetési elv, a (Management by Objectives) bevezetésének lehetősége alapvetően a bevezető ország kultúrájától függ. A MbO bevezetéséhez a bizonytalanság nagyobb fokú elfogadása, kisebb hatalmi távolság és nagyobb fokú maskulinitás előnyösebb, mint ezek ellentéte. Hofstede ([1980], 58. old.) elemzi Németország és Franciaország esetét is, megállapítva, hogy nagyon különböző módon alkalmazzák az MbO elvet a két ország eltérő kultúrája miatt.

¹⁸⁶ Christensen–Læg Reid [2007] tanulmánya alapvetően a norvég közigazgatási kultúra változását elemzi az NPM hatására.

¹⁸⁷ Disszertációnk eredménye alapján Christensen–Læg Reid ([2007], 9. old.) fenti megállapításának második felét vitatjuk. Mint majd látni fogjuk, a skandináv országok informális intézményei és kultúrája, az NPM-irányzat szempontjából fontos dimenziókban, eltér a kontinentális európai országokéitól és az angolszász országokéihoz hasonlít.

[...] Az északi-csoport országait – Svédországot, Finnországot és Hollandiát (és hozzáadhatjuk Norvégiát és Dániát) – úgy sorolják be, mint a korai modernizálókat, akik igen jelentős reformtörekvéseket mutatnak az alacsony szintű maskulinitás ellenére. A kései modernizálók csoportja néhány fejlett latin országot foglal magában, úgy, mint Franciaország, Belgium, Olaszország és a kontinentális országokat, mint Németország (legalábbis a szövetségi szint alatt). Vegyük figyelembe, hogy ezek az országok mind ragaszkodnak a Rechtsstaat modellhez.”

Verhoest ([2011], 58. old.) az NPM sikeres bevezetését Hofstede dimenziói segítségével magyarázza. Pillay [2008], aki a jelen tanulmány egyik hipotézisével nagyon hasonló fogalmaz meg cikkében, szintén Hofstede dimenzióival elemzi a dél-afrikai NPM-reformok kulturális meghatározottságát.¹⁸⁸ Kutatásainak eredményei összecsengnek Verhoest [2011] megállapításaival:

„Az NPM megvalósíthatósága az alacsony bizonytalanságkerülés és a kicsi hatalmi távolság függvénye. Az NPM megvalósíthatósága a fejlődő országokban a kollektívizmus alacsony szintjének a függvénye. [...] Az NPM megvalósíthatósága az életminőségre való fókuszálás függvénye.” (Pillay [2008], 384, 385, 387. old.)¹⁸⁹

Habár az első fenti elemzések összecsengenek a jelen tanulmány hipotéziseivel, mégis csupán megerősítik hipotéziseink erejét, mivel meggyőző bizonyítást egyik tanulmány sem tartalmaz. A jelen disszertációban az informális intézmények számszerűsítése érdekében, Hofstede dimenziói mellett, további proxyváltozókat definiálunk, amelyek segítségével meg kívánjuk ragadni az informális intézmények és a kultúra azon szegmenseit, amelyek leginkább kapcsolódhatnak az NPM-reformok sikeréhez.

¹⁸⁸ Pillay ([2008], 375. old.) hipotézise: „... az NPM sikeres bevezetése megköveteli az olyan társadalmi és kulturális normák létezését, amelyek kiegészítik és megerősítik az állami irányítás új intézményeit.”

¹⁸⁹ Pillay ([2008], 387. old.) az élet minőségi (care for others) és mennyiségi (success and money) elvárásaival ragadja meg Hofstede feminin és maskulin indexét.

2.2 Az informális intézmények proxyváltozói

Az elméleti keretek tisztázása után bemutatjuk, hogy milyen változókkal ragadjuk meg a jelen tanulmányban felvázolt modellben az informális intézményeket, amelyek – ne feledjük – magukban foglalják a kultúrát is.

14. táblázat Az informális intézmények proxyváltozói

Proxyváltozó megnevezése	Adatbázis neve	Adatbázis időszaka	Elméleti forrás és példák
Bizalom	World Value Survey / European Value Survey	Külön táblázatban	(Granovetter [1985]) / (Inglehart–Baker [2000]) / (Tabellini [2010]) / (Doney–Cannon–Mullen [1998]) / (Inglehart – Welzel [2010])
Optimizmus / Pesszimizmus – Boldogság / Szomorúság			(Inglehart–Baker [2000]) / (Hood [1991]) / (Inglehart – Welzel [2010])
Méltányosság			(Alesina–Angeletos [2005]) / (Gorodnichenko–Roland [2011]) / (Arellano–Gault [2010])
Tolerancia			(Inglehart–Baker [2000]) / (Inglehart–Welzel [2010]) / (Tabellini [2010])
Állam szerepe			(Pejovich [2003]) / (Alesina–Angeletos [2005])
Bürokratikus koordináció / piaci koordináció			(Gorodnichenko–Roland [2011]) / (Selnes–Jaworski–Kohli [1996]) ¹⁵⁰
Engedelmség			(Tabellini [2010])
Felelősségvállalás / felelősségelhárítás			(Pejovich [2003])
Külső tényezők / belső tényezők határozzák meg az életet			(Inglehart–Baker [2000]) / (Alesina–Angeletos [2005]) / (Rosenbaum [2001]) / (Inglehart–Welzel [2010]) / (Tabellini [2010])
Individualizmus / Kollektívizmus			(Pejovich [2003])
Kockázatvállalás / kockázatkerülés	World Value Survey / European Value Survey	Külön táblázatban	(Welzel [2009])
Munkakultúra			
Politikai beállítódás (baloldali – jobboldali)			(Alesina–Angeletos [2005])

¹⁵⁰ (Selnes–Jaworski–Kohli [1996]) az USA és Dánia, Norvégia, valamint Svédország profitorientált vállalkozásait vizsgálták abból a szempontból, hogy mennyire piacorientáltak. Véleményük szerint az, hogy egy adott ország vállalkozásai mennyire piacorientáltak, alapvetően a nemzeti kultúrától függ. Eredményeik alapján azt mondhatjuk, hogy a skandináv cégek, attól függetlenül, hogy országuk informális intézményei jelenősen elérnek az Egyesült Államok formális intézményeitől, hasonló mértékben piacorientáltak, mint az amerikaiak, sőt a skandináv cégek felső vezetői jobban piacorientáltak, mint amerikai társaik.

Proxyváltozó megnevezése	Adatbázis neve	Adatbázis időszaka	Elméleti forrás és példák
Liberális / konzervatív gondolkodás			(Alesina-Giuliano-Nunn [2010])
Vallásosság	World Value Survey / European Value Survey	Külön táblázatban	(Wang-Gordon [2011]) / (Inglehart-Baker [2000]) / (Inglehart – Welzel [2010])
Szabályszerűségi normarendszer			(Gorodnichenko-Roland [2011])
Nacionalizmus			(Inglehart-Baker [2000]) / (Inglehart-Welzel [2010])
Hatalmi távköz-indexe (HTI)	(Hofstede-Hofstede [2008]) és http://www.geert.hofstede.nl/research--vsm/dimension-data-matrix.aspx	2008-ban és 2010-ben publikált adatok.	(Hofstede-Hofstede [2008]) / (Pillay [2008]) / (Verhoest [2011])
Individualizmus index (II)	(Hofstede-Hofstede [2008]) és http://www.geert.hofstede.nl/research--vsm/dimension-data-matrix.aspx		(Hofstede-Hofstede [2008]) / (Pillay [2008]) / (Verhoest [2011])
Maszkulinitás index (MI)	(Hofstede-Hofstede [2008]) és http://www.geert.hofstede.nl/research--vsm/dimension-data-matrix.aspx		(Hofstede-Hofstede [2008]) / (Pillay [2008]) / (Verhoest [2011])
Bizonytalanságkerülés index (BI)	(Hofstede-Hofstede [2008]) és http://www.geert.hofstede.nl/research--vsm/dimension-data-matrix.aspx		(Hofstede-Hofstede [2008]) / (Pillay [2008]) / (Verhoest [2011])
Hosszú távú orientáció indexe (HTOI)	(Hofstede-Hofstede [2008]) és http://www.geert.hofstede.nl/research--vsm/dimension-data-matrix.aspx	2008-ban és 2010-ben publikált adatok.	(Hofstede-Hofstede [2008]) / (Rosenbaum [2001])
Élvezet indexe (EI)	(Hofstede-Hofstede [2008]) és http://www.geert.hofstede.nl/research--vsm/dimension-data-matrix.aspx		(Minkov [2009]) / (Hofstede-Hofstede-Minkov [2010])
Nyelvközösségek	(Katzner [2002], 2–3. old)		(Licht-Goldschmidt-Schwartz [2007])

Forrás: Saját szerkesztés

14. táblázat A World Value Survey és a European Value Survey felhasznált vizsgálatainak éve az egyes országok tekintetében

Ország	Év	Adatbázis
Ausztrália	1995	WVS
Egyesült Királyság	1981	EVS
Hollandia	1981	EVS
Kanada	1982	WVS
Új Zéland	1998	WVS
USA	1982	EVS
Ausztria	1990	EVS
Belgium	1990	EVS
Dánia	1990	EVS
Finnország	1990	EVS
Franciaország	1990	EVS
Görögország	1999	EVS
Írország	1990	EVS
Németország	1990	EVS
Norvégia	1990	EVS
Olaszország	1990	EVS
Portugália	1990	EVS
Spanyolország	1990	EVS
Svájc	1989	WVS
Svédország	1990	EVS
Bulgária	1999	EVS
Csehország	1999	EVS
Észtország	1999	EVS
Horvátország	1999	EVS
Lengyelország	1999	EVS
Lettország	1999	EVS
Litvánia	1999	EVS
Magyarország	1999	EVS
Románia	1999	EVS
Szlovákia	1999	EVS
Szlovénia	1999	EVS

Forrás: Saját szerkesztés, a WVS és az EVS adatai alapján

15. táblázat A World Value Survey / European Value Surveyből származó proxyváltozók
A World Value Survey / European Value Survey felhasznált kérdések és azok kódolása az egyes években¹⁹¹

Indikátor	Honnan	Kérdés	EWS 1981	WVS 1981	EWS 1990	WVS 1990	WVS 1995	EVS 1999	WVS 2000
Bizalom	A165.- Most people can be trusted	Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you can't be too careful in dealing with people?	V208	V27	Q241	V94	V27	V66	V25
	E085.- Confidence: Justice System	Please look at this card and tell me, for each item listed, how much confidence you have in them, is it a great deal, quite a lot, not very much or none at all?	V541	V137	Q548D	V275	V137	V212	
	E076.- Confidence: The Civil Services		V546	V145	Q553I	V280	V145	V207	V156
	E075.- Confidence: Parliament		V545	V144	Q552A	V279	V144	V206	V155
Optimizmus / Peszimizmus – Boldogság / Szomorúság	A008.- Feeling of happiness	Taking all things together, would you say you are...	V212	V10	Q130	V18	V10	V11	V11
	A170.- Satisfaction with your life	All things considered, how satisfied are you with your life as a whole these days?	V213	V65	Q244	V96	V65	V68	V81
	C006.- Satisfaction with financial situation of household	How satisfied are you with the financial situation of your household?	V247	V64	Q320	V132	V64		V80
	C033.- Job satisfaction	Overall, how satisfied or dissatisfied are you with your job?	V246		Q266	V116		V88	

¹⁹¹ A WVS-ből és az EVS-ből felhasznált kérdéseket angol nyelven adjuk meg. Ennek oka, hogy egy olyan nemzetközi összehasonlító elemzés során, mint a jelen tanulmányunk, célszerű az eredeti, angol nyelvű kérdéssort ismertetni, mert abból fordították le a vizsgálatba bevont országok nemzeti nyelveire az egyes kérdéseket. Az angol verzió felhasználásával elkerülhetjük a fordításból adódó esetleges értelmezési zavarokat, mint amelyekre Van de Walle (2007) is felhívja a figyelmünket. Az érdeklődő olvasók a magyar nyelvű kérdéseket a <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSDocumentation.jsp?Idioma=I> linkről tölthetik le.

Indikátor	Honnan	Kérdés	EWS 1981	WVS 1981	EWS 1990	WVS 1990	WVS 1995	EVS 1999	WVS 2000
Múltányosság	C059.- Fairness: One secretary is paid more	Imagine two secretaries, of the same age, doing practically the same job. One finds out that the other earns \$50 a week more than she does. The better paid secretary, however, is quicker, more efficient and more reliable at her job. In your opinion, is it fair or not fair that one secretary is paid more than the other?	V249	V86	Q277	V125	V86	V96	V103
		Now I'd like you to tell me your views on various issues. How would you place your views on this scale? 1 means you agree completely with the statement on the left, 10 means you agree completely with the statement on the right, or you can choose any number in between. A) Incomes should be made more equal There should be greater incentives for individual effort			Q516A	V250	V125	o18	V141
	E035.- Income equality								
Tolerancia	A035.- Important child qualities: tolerance and respect for other people	Here is a list of qualities which children can be encouraged to learn at home. Which, if any, do you consider to be especially important? Please choose up to five.	V438	V19	Q458F	V231	V19	V169	V19
	A125.- Neighbours: People of a different race	On this list are various groups of people. Could you please sort out any that you would not like to have as neighbours?	V146	V52	Q217B	V70	V52	V53	V69
	A129.- Neighbours: Immigrants/foreign workers		V155	V57	Q224I	V77	V57	V60	V73

Indikátor	Honnan	Kérdés	EWS 1981	WVS 1981	EWS 1990	WVS 1990	WVS 1995	EVS 1999	WVS 2000
Tolerancia	F118.- Justifiable: homosexuality	Please tell me for each of the following statements whether you think it can always be justified, never be justified, or something in between, using this card.	V508	V197	Q622L	V307	V197	V232	V208
	F120.- Justifiable: abortion		V510	V199	Q626N	V309	V199	V233	V210
Allam szerepe	E003.- Aims of respondent: first choice	If you had to choose, which one of the things on this card would you say is most important? Maintaining order in the nation; Giving people more to say in important;government decisions; Fighting rising prices; Protecting freedom of speech Now I'd like you to tell me your views on various issues. How would you place your views on this scale? 1 means you agree completely with the statement on the left, 10 means you agree completely with the statement on the right, or you can choose any number in between. Individuals should take more responsibility providing for themselves - The state should take more responsibility to ensure that everyone is provided for.	V460	V106	Q532A	V259	V106	V190	V122
	E037.- Government responsibility				Q520C	V252	V127	V186	V143

Indikátor	Honnan	Kérdés	EWS 1981	WVS 1981	EWS 1990	WVS 1990	WVS 1995	EVS 1999	WVS 2000
Bürokratikus koordináció / piaci koordináció	E036.- Private vs state ownership of business	Now I'd like you to tell me your views on various issues. How would you place your views on this scale? 1 means you agree completely with the statement on the left, 10 means you agree completely with the statement on the right, or you can choose any number in between. Private ownership of business and industry should be increased – Government ownership of business and industry should be increased			Q518B	V251	V126	o19	V142
	E039.- Competition good or harmful	Now I'd like you to tell me your views on various issues. How would you place your views on this scale? 1 means you agree completely with the statement on the left, 10 means you agree completely with the statement on the right, or you can choose any number in between. Competition is good. It stimulates people to work hard and develop new ideas. - Competition is harmful. It brings out the worst in people			Q524E	V254	V128	V188	V144
	C060.- How business and industry should be managed	There is a lot of discussion about how business and industry should be managed. Which of these four statements comes closest to your opinion?	V250	V87	Q278	V126	V87		V104

Indikátor	Honnan	Kérdés	EWS 1981	WVS 1981	EWS 1990	WVS 1990	WVS 1995	EVS 1999	WVS 2000
Engedelmesség (Hatalmi távolság)	A029.- Important child qualities: independence	Here is a list of qualities which children can be encouraged to learn at home. Which, if any, do you consider to be especially important? Please choose up to five.	V432	V15	Q454B	V227	V15	V165	V15
	A042.- Important child qualities: obedience		V445	V24	Q463K	V236	V24	V174	V24
	C061.- Following instructions at work	People have different ideas about following instructions at work. Some say that one should follow instructions of one's superiors even when one does not fully agree with them. Others say that one should follow one's superior's instructions only when one is convinced that they are right. With which of these two opinions do you agree?	V251	V88	Q279	V127	V88	V97	V105
Felelősségvállalás / Felelősség-hárítás	E018.- Future changes: Greater respect for authority	Here is a list of various changes in our way of life that might take place in the near future. Please tell me for each one, if it were to happen whether you think it would be a good thing, a bad thing, or don't you mind?	V467	V114	Q541E	V268	V114	V196	V130
	A032.- Important child qualities: feeling of responsibility	Here is a list of qualities which children can be encouraged to learn at home. Which, if any, do you consider to be especially important? Please choose up to five.	V435	V17	Q456D	V229	V17	V167	V17

Indikátor	Honnan	Kérdés	EWS 1981	WVS 1981	EWS 1990	WVS 1990	WVS 1995	EVS 1999	WVS 2000
Külső tényezők / belső tényezők határozzák meg az életet	A173.- How much freedom of choice and control	Some people feel they have completely free choice and control over their lives, and other people feel that what they do has no real effect on what happens to them. Please use the scale to indicate how much freedom of choice and control you feel you have over the way your life turns out.	V211	V66	Q242	V95	V66	V67	V82
	C034.- Freedom decision taking in job	How free are you to make decisions in your job? Please use this card to indicate how much decision-making freedom you feel you have.	V235		Q268	V117		V89	
Individuálisizmus / Kollektívizmus	E017.- Future changes: More emphasis on individual	I'm going to read out a list of various changes in our way of life that might take place in the near future. Please tell me for each one, if it were to happen, whether you think it would be a good thing, a bad thing, or don't you mind? Greater emphasis on the development of the individual	V466		Q540d	V267		V195	

Indikátor	Honnan	Kérdés	EWS 1981	WVS 1981	EWS 1990	WVS 1990	WVS 1995	EVS 1999	WVS 2000
Individuálizmus / Kollektívizmus	E032.- Freedom or equality	Which of these two statements comes closest to your own opinion? A. I find that both freedom and equality are important. But if I were to choose one or the other, I would consider personal freedom more important, that is, everyone can live in freedom and develop without hindrance. B. Certainly both freedom and equality are important. But if I were to choose one or the other, I would consider equality more important, that is, that nobody is underprivileged and that social class differences are not so strong.	V457		Q477	V247		V184	
Kockázat vállalás / Kockázat kerülés (Bizonytalanság tűrése)	C012.- Important in a job: not too much pressure	Here are some aspects of a job that people say are important. Please look at them and tell me which ones you personally think are important in a job?	V218	V76	Q250C	V101	V76	V73	V87
	C013.- Important in a job: good job security		V219	V77	Q251D	V102	V77	V74	V88

Indikátor	Honnan	Kérdés	EWS 1981	WVS 1981	EWS 1990	WVS 1990	WVS 1995	EVS 1999	WVS 2000
Kockázat vállalás / kockázatok kerülése (Bizonytalanság tűrése)	E045.- Major changes in life	Now I want to ask you some questions about your outlook on life. Each card I show you has two contrasting statements on it. Using the scale listed, could you tell me where you would place your own view? 1 means you agree completely with the statement on the left, 10 means you agree completely with the statement on the right, or you can choose any number in between. One should be cautious about making major changes in life. You will never achieve much unless you act boldly.			Q651A	V323	V131	o22	
	E046.- New and old ideas	Now I want to ask you some questions about your outlook on life. Each card I show you has two contrasting statements on it. Using the scale listed, could you tell me where you would place your own view? 1 means you agree completely with the statement on the left, 10 means you agree completely with the statement on the right, or you can choose any number in between. Ideas that have stood the test of time are generally best - New ideas are generally better than old ones.			Q653B	V324	V132		V145

Indikátor	Honnan	Kérdés	EWS 1981	WVS 1981	EWS 1990	WVS 1990	WVS 1995	EVS 1999	WVS 2000
Munkakultúra	C012.- Important in a job: not too much pressure	Here are some aspects of a job that people say are important. Please look at them and tell me which ones you personally think are important in a job?	V218	V76	Q250C	V101	V76	V73	V87
	C013.- Important in a job: good job security		V219	V77	Q251D	V102	V77	V74	V88
	C015.- Important in a job: good hours		V222	V79	Q254G	V105	V79	V77	V90
	C016.- Important in a job: an opportunity to use initiative		V223	V80	Q255H	V106	V80	V78	V91
	C017.- Important in a job: generous holidays		V225	V81	Q257J	V108	V81	V80	V92
	C018.- Important in a job: that you can achieve something		V227	V82	Q259L	V110	V82	V82	V93
	C019.- Important in a job: a responsible job		V228	V83	Q260M	V111	V83	V83	V94
	C020.- Important in a job: a job that is interesting		V229	V84	Q261N	V112	V84	V84	V95
	C021.- Important in a job: a job that meets one's abilities		V230	V85	Q262O	V113	V85	V85	V96
	C024.- Important in a job: a useful job for society		V224		Q256I	V107		V79	
	C025.- Important in a job: meeting people		V226		Q258K	V109		V81	

Indikátor	Honnan	Kérdés	EWS 1981	WVS 1981	EWS 1990	WVS 1990	WVS 1995	EVS 1999	WVS 2000
Munkakultúra	C061.- Following instructions at work	People have different ideas about following instructions at work. Some say that one should follow instructions of one's superiors even when one does not fully agree with them. Others say that one should follow one's superior's instructions only when one is convinced that they are right. With which of these two opinions do you agree?	V251	V88	Q279	V127	V88	V97	V105
	E033.- Self positioning in political scale	In political matters, people talk of "the left" and "the right." How would you place your views on this scale, generally speaking?	V458	V123	Q478	V248	V123	V185	V139
Liberalis / konzervatív gondolkodás	D018.- Child needs a home with father and mother	If someone says a child needs a home with both a father and a mother to grow up happily, would you tend to agree or disagree?	V424	V92	Q441	V214	V92	V148	V109
	D019.- A woman has to have children to be fulfilled	Do you think that a woman has to have children in order to be fulfilled or is this not necessary?	V425	V93	Q442	V215	V93	V149	V110
	D022.- Marriage is an out-dated institution	Do you agree or disagree with the following statement? Marriage is an out-dated institution	V370	V94	Q443	V216	V94	V150	V111

Indikátor	Honnan	Kérdés	EWS 1981	WVS 1981	EWS 1990	WVS 1990	WVS 1995	EVS 1999	WVS 2000
Liberalis / konzervatív gondolkodás	F126.- Justifiable: taking soft drugs	Please tell me for each of the following statements whether you think it can always be justified, never be justified, or something in between, using this card. Taking the drug marijuana or hashish.	V475		Q575F	V301		V228	
	F024.- Belong to religious denomination	Do you belong to a religious denomination?	V271	V179	Q332A	V143	V179	V101	V184
Vallásosság	F034.- Religious person	Independently of whether you go to church or not, would you say you are... (A religious person)	V273	V182	Q340	V151	V182	V110	V186
Szabályszegés normarendszer	F114.- Justifiable: claiming government benefits	Please tell me for each of the following statements whether you think it can always be justified, never be justified, or something in between, using this card.	V470	V192	Q565A	V296	V192	V225	V204
	F115.- Justifiable: avoiding a fare on public transport		V471	V193	Q567B	V297	V193	o33	V205
	F116.- Justifiable: cheating on taxes		V472	V194	Q569C	V298	V194	V226	V206
	F117.- Justifiable: someone accepting a bribe		V480	V196	Q620K	V306	V196	V231	V207
Naciona- lizmus	G006.- How proud of nationality	How proud are you to be British?	V536	V205	Q650	V322	V205	V255	V216

Forrás: Values Surveys 1981-2004 Integrated Questionnaire V.20060423

Megjegyzés: Az egyes változók értékeinek kiszámolása során a változókhoz tartozó kérdéseket egyenlő súllyal vettük figyelembe.

16. táblázat Hofstede kulturális indexeinek értékei a vizsgált 31 ország esetében¹⁹²

	Hatalmi távköz indexe (HTI)	Individua- lizmus index (II)	Maszkulinitás index (MI)	Bizonytalanság kerülés index (BI)	Hosszú távú orientáció indexe (HTOI)	Élvezet indexe (EI)
Egyesült Királyság	35	89	66	35	51	69
Új-Zéland	22	79	58	49	33	75
Ausztrália	36	90	61	51	21	71
Kanada	39	80	52	48	36	68
USA	40	91	62	46	26	68
Hollandia	38	80	14	53	67	68
Finnország	33	63	26	59	38	57
Svédország	31	71	5	29	53	78
Franciaország	68	71	43	86	63	48
Dánia	18	74	16	23	35	70
Németország	35	67	66	65	83	40
Olaszország	50	76	70	75	61	30
Norvégia	31	69	8	50	35	55
Ausztria	11	55	79	70	60	63
Belgium	65	75	54	94	82	57
Portugália	63	27	31	104	28	33
Görögország	60	35	57	112	45	50
Írország	28	70	68	35	24	65
Svájc	34	68	70	58	74	66
Spanyolország	57	51	42	86	48	44
Bulgária	70	30	40	85	69	16
Lettország	44	70	9	63	69	13
Litvánia	42	60	19	65	82	16
Észtország	40	60	30	60	82	16
Szlovénia	71	27	19	88	49	48
Csehország	57	58	57	74	70	29
Lengyelország	68	60	64	93	38	29
Szlovákia	104	52	110	51	77	28
Románia	90	30	42	90	52	20
Horvátország	73	33	40	80	58	33
Magyarország	46	80	88	82	58	31

Forrás: (Hofstede–Hofstede [2008]). Megjegyzés: Adatok helye a könyvben: HTI: 78–79. old., II: 118–119. old., MI: 165–166. old., BI: 216–217. old.). A magyar adatok esetében nem a (Hofstede–Hofstede [2008]) magyar kiadásának adatait használtam, hanem a szakirodalomban más szerzőknél is használt Geert Hofstede honlapjáról letölthető adatokat. A HTOI és az EI esetében is a honlapról letölthető adatbázist használtam. Letölthető: <http://www.geerthofstede.nl/media/651/6%20dimensions%20for%20website.xls>. Letöltve: 2010. augusztus 8. 20 óra

¹⁹² Hofstede kulturális változóinak magyarázatát a 6. számú melléklet tartalmazza.

17. táblázat A vizsgálatba bevont országok nyelvcsaládjai

Latin	Germán	Szláv és Baltik	Finnugor	Egyéb
Franciaország Olaszország Portugália Románia Belgium (0,5) Svájc (0,5) Spanyolország	Németország Ausztria Svájc (0,5) Hollandia Belgium (0,5) Dánia Svédország Norvégia Egyesült Királyság USA Új-Zéland Ausztrália Kanada Írország	Csehország Szlovákia Lengyelország Bulgária Szlovénia Lettország Litvánia Horvátország	Finnország Magyarország Észtország	Görögország

Forrás: Katzner ([2002], 2–3. old.)

3. Második blokk, formális intézmények

3.1 Elméleti alapok

Williamson alapján a második blokkal a formális intézményeket kívánjuk megragadni. Williamson ([1998], 27. old. és [2000], 598. old.) a közpolitikai döntéshozatalt, a törvénykezést és a bürokráciát, valamint az alkotmányt, a törvényeket és a tulajdonjogot sorolja a második blokkba. Williamson ([2000], 598. old.) a következőképpen definiálja a második blokkot:

„A múlt árnyéka által korlátozott második szinten található tervezési eszközök közé tartoznak a kormányzat végrehajtói, törvényhozói, bírói és bürokratikus funkciói, illetve a kormányzat különböző szintjein keresztülívelő hatalom elosztása (föderalizmus). Fontos jellemzőjük a tulajdonjogok és szerződési szabályok meghatározása és betartatása.”

Ez a definíció nagyon fontos a proxyváltozók kiválasztása szempontjából! A második blokk megragadásához ezek alapján a jogrendszert, a politikai rendszert, ezen belül például a választási rendszert, valamint az önkormányzati rendszer és a központi kormányzat közötti kapcsolatot és erőviszonyokat érdemes proxyváltozókkal megragadni. Ezekon kívül természetesen valamilyen módon a tulajdonjogok és a szerződések kikényszerítésének erősségét is mérnünk kell, amikor ezt a blokkot a modellünkbe beillesztjük.

Greif ([2006], 133. old.) felhívja a figyelmünket, hogy nem minden formális elfogadott szabály intézményszerű. Példaként a közlekedési szabályokat hozza:

„Nem szabad összekevernünk a formális szabályokat az intézményesítettekkel. A közlekedés formális szabályai meghatározzák a sebességkorlátot, de más, tapasztalt vezetők sebességét megfigyelve az új sofőrök általában nem ragaszkodnak sokáig ezekhez a korlátokhoz. A formális szabály segíti a sofőröket olyan meggyőződések kialakításában, amelyeket a megfigyelt viselkedés alapján frissítenek.”

A formális intézmények fogalmát North–Wallis–Webb–Weingast ([2007], 25. old.) is finomítja:

„... az 'intézményi forma' kifejezés az explicit és formális intézményi be rendezkedésre utal, mint amilyen egy írott alkotmány, és azokra a 'mechanizmusokra', amelyek a formális vagy informális módját fejezik ki az intézményi formák bevezetésének és fenntartásának. Egy intézményi forma meghatározhatja, hogy a vezetőket többségi választásokon válasszuk ki, és azokat a mechanizmusokat, amelyek által a választás megvalósul.”

Ez a megkülönböztetés azért fontos, mert számos esetben egy formális intézmény nagyon különbözőképpen működhet különböző országokban, vagy akár régiókban. Például két országban azonos rendelkezés lehet hatályos azzal kapcsolatban, hogy az állampolgárok miként kezdeményezhetnek népszavazást, mégis az egyik országban rengeteg népszavazást tartanak, azaz az állampolgárok élnek ezzel a lehetőséggel, míg egy másik országban nem. Felmerülhet a kérdés, hogy ez a különbség mire vezethető vissza?

Tabellini ([2005], 2. old.) műhelytanulmányában erre a kérdésre kíván választ adni, amikor a kultúra és a formális intézmények kapcsolatát vizsgálja. Véleménye szerint azonos formális intézményeket nagyon különböző működés jellemezhet a különböző kultúrájú országokban, sőt tanulmánya alapján akár egy adott országon belül is.¹⁹³ Magyarázata szerint az egyes régiók és országok különböző kulturális hagyományaival magyarázhatóak ezek a különbségek. Ezek a történelmi hagyományok, amelyek hosszú időn keresztül befolyásolják a társadalom tagjainak viselkedését, még akkor hatással vannak a társadalom tagjainak viselkedésére, amikor a formális intézmények már módosultak. Tabellini műve az informális intézmények, a kultúra domináns szerepét hangsúlyozza a formális intézményekkel szemben.

Redmond ([2005], 666. old.) a formális intézményeket a következőképpen jellemzi:

„... a formális intézmények olyan intézmények, amelyeket az érvényességre irányuló céltudatos figyelem, illetve a szabályokra és következményekre vonatkozó egyértelműség jellemez.”

Az informális és a formális intézményeket számos jellemzőjük alapján megkülönböztethetjük. Redmond ([2005], 666. old.) alapvető különbségként a következőt jelöli meg:

„A formális és az informális intézmények közötti legnagyobb különbség az intézmények feletti kontroll koncentráltságában rejlik. Az informális intézmények csoporton belül és csoportok között beágyazottak, ebből következően jelentős mértékben egyenlőségen alapulnak. [...] Ezzel szemben a formális intézmények jóval kevésbé egalitáriánusok: itt egy speciálisan kijelölt alcsoport kezében van a hatalom. A formális intézményeket egy központi hatalom irányítja, tehát az alapvető különbség a kontroll helyében és típusában érhető tetten. Egy formális intézmény esetében az elit az intézmény kontrollját kizárta, vagy egyéb módon hozzáférte.”

A fentiek alapján annak megállapítása, hogy az NPM-reform eredményességét melyik blokk határozza meg leginkább, külön jelentőséget nyer. A formális intéz-

¹⁹³ Tabellini ([2010], 678. old.) Észak- és Dél-Olaszország jogrendszerét elemzi tanulmányában. A rejtély, amelyre kutatását felfűzi, a következő: A bíróságok Olaszország két felében nagyon eltérően működnek. Délen a bírók sokkal hosszabb ideig vizsgálódnak és döntenek, mint északi kollégáik. Mindezt nem magyarázhatja a jogrendszer és a karrierútjuk sem, hiszen 150 éve ugyanaz a rendszer működik Olaszország mind a két felében, illetve a rendelkezésre álló emberi erőforrás mennyisége is nagyon hasonló.

mények elsősorban az éppen hatalmon lévő elit érdekeit jeleníti meg, azaz ha az NPM eredményességét elsősorban ez a blokk határozza meg, akkor az NPM a társadalmi és gazdasági status quo fenntartásához járul hozzá. Redmond [2005] fenti gondolatai összecsengnek North ([1990], 360-361. old.) idézi Williamson ([1999], 309. old.) megállapításaival, amely szerint:

„Az intézményeket nem szükségszerűen vagy úgy általában sem azért hozzák létre, hogy társadalmilag hatékonyak legyenek. Ezeket inkább, vagy legalábbis a formális szabályokat, azért hozzák létre, hogy az alkupozícióban lévők érdekeit úgy szolgálják, hogy azok új szabályokat teremthessenek.”

A formális intézmények további jellemzője, hogy növelik a társadalom működésének stabilitását azáltal, hogy a társadalom tagjaitól elvárt konform viselkedést kikényszerítik. Erre azért van szükség, mivel a társadalmi aktorok az informális intézményeket csak bizonyos valószínűséggel követik, a deviáns viselkedés lehetősége minden esetben fennáll. E jellemző azt feltételezi, hogy a formális intézmények döntően az informális intézményekből eredeztethetőek. Redmond ([2005], 669. old.) szerint:

„A formális intézmények azért léteznek, mert egyes egyének nagyobb érdeket látnak a konformitás elérésében, mint mások, és ezért lépéseket tesznek az intézmények feletti ellenőrzés megszerzése érdekében.”

Nem véletlen, hogy a fejlettebb és bonyolultabb struktúrával rendelkező társadalmak nagyobb mértékben alkalmazzák a formális intézményeket. Minél nagyobbak a társadalmi különbségek, annál inkább támaszkodnak az elit tagjai a formális intézményekre, és kényszerítik ki azok betartatását.

Mivel a formális intézmények könnyebben változtathatóak, ezért ezeket a társadalom elit rétegei opportunistá módon kihasználhatják. Ez is az oka annak, hogy Pejovich ([1999], 171 old.) szerint a formális és az informális intézmények nem feltétlenül állnak összhangban egymással. Véleménye szerint a két intézménytípus közötti kapcsolat határozza meg, hogy az adott közösségen belül bizonyos tranzakciók milyen tranzakciós költséggel hajthatók végre.¹⁹⁴ Amennyiben az informális és a formális intézmények egy irányba mutatnak, úgy ez csökkenti a tranzakciós költségeket és növeli a jólétet. Ezzel szemben, ha a formális intézmények nem felelnek meg az adott társadalom informális intézményeinek, úgy ez megdrágítja a tranzakciókat, egyben csökkenti a jólétet. Pejovich ([1999], 172. old.) egy történelmi példát is hoz arra az esetre, amikor a formális intézmények konfliktusban álltak az informális intézménnyel, és növelték a tranzakciós költségeket:

¹⁹⁴ Amennyiben az elit a formális intézményeket a saját hasznossága érdekében úgy módosítja, hogy azok az informális intézményekkel ellentétes hatást váltanak ki, úgy a társadalmi interakciók tranzakciós költségei növekednek, azaz a társadalom összhasznossága csökken. A racionális és önérdék-követő, valamint tökéletes információval rendelkező elit mindaddig módosítja a formális intézményeket, amíg az ebből származó hasznosságának határhaszna meg nem egyezik a beavatkozásból adódó határköltség nagyságával.

„A szesztilalmi törvények az Egyesült Államokban egyértelműen ellenkeztek az országban uralkodó társasági ivás tradíciójával. Az olyan emberek, mint Al Capone, fontos társadalmi funkciót töltek be azzal, hogy azt adták az embereknek, amit azok akartak, de ennek ára volt. Végül is a szesztilalmi törvények fenntartásának és betartatásának tranzakciós költségei meggyőzték a kormányzatot arról, hogy megszüntessék a szeszitalok fogyasztásával kapcsolatos formális és informális szabályok közötti konfliktust.”

North ([1993], 18–19. old.) egyetért Pejovich megállapításával. Véleménye szerint ahhoz, hogy a formális intézmények hatékonyan működjenek az informális kényszerekre, így konvenciókra, viselkedési normákra is szükség van. Az informális intézmények kiegészítik a formális intézményeket, egyben csökkentik a kikényszerítésükhöz szükséges költségek nagyságát. North szerint, ha az informális és formális intézmények inkonzisztensek, akkor az abból adódó feszültségek politikai instabilitást eredményeznek.

Hall–Soskice ([2001] 12–13. old.) a formális és az informális intézmények szerepét vizsgálva a következő eredményre jutnak:

„Ahogy megjegyeztük, a formális intézmények egy csoportjának jelenléte gyakran szükséges előfeltétele a megfelelő egyensúly elérésének, a koordináció kontextusaiban. Azonban a formális intézmények ritkán elégséges feltélei az egyensúly elérésének. A többszereplős játékokban, amelyeket legtöbb esetben a minket érdeklő többszörös ismétlődésekkel jellemezhetünk, jól ismert, hogy több egyensúlyi állapot is létezik. Ezek közül a játékosok bármelyiket választhatják, még akkor is, ha olyan intézmények vannak jelen, amelyek elősegítik a hiteles elkötelezettségek kialakulását.” (Hall–Soskice [2001] 12–13. old.)

Véleményük szerint a formális intézmények szükséges, de nem elégséges feltételei annak, hogy a társadalom tagjai között hatékony együttműködés alakuljon ki. Ennek oka, hogy a formális intézményekkel nem lehetséges megfelelően leszűkíteni a választási lehetőségeket, márpedig Aoki ([2005], 5. old.) alapján tudjuk, hogy a választható lehetőségek számának csökkentése az intézményi burokok egyik legfőbb feladata.

A fentiek alapján látható, hogy az informális és a formális intézmények kapcsolata döntő jelentőségű a társadalom tagjai közötti koordináció eredményességének és hatékonyságának biztosításához. Mi szükséges ahhoz, hogy az intézmények e két típusa megfelelően működjön? Erre a kérdésre először Helmke–Levitsky [2004], majd Claudia Williamson [2009] tanulmányainak segítségével adunk választ.

Helmke–Levitsky [2004] az informális intézmények szerepét vizsgálva megállapították, hogy azok kizárólag a formális intézményekkel összefüggésben értelmezhetőek. A szerzők a következőképpen definiálták az informális és a formális intézményeket:

„Az informális intézményeket úgy definiáljuk, mint társadalmilag közös, általában íratlan szabályokat, amelyeket a hivatalosan szankcionált csatornákon kívül hoznak létre, kommunikálnak és érvényesítenek. Ezzel szemben a formális intézmények olyan szabályok és eljárások, amelyeket széles körben hivatalosan elfogadott csatornákon keresztül hoznak létre, kommunikálnak és érvényesítenek. Ezek közé tartoznak az állami intézmények (bíróságok, törvényhozó testületek, bürokrácia) és az állam által érvényesített szabályok (alkotmányok, törvények, szabályozások), de azok is, amelyeket Robert C. Ellickson 'szervezeti szabályoknak' nevez, vagy olyan hivatalos szabályok, amelyek olyan szervezeteket vezérelnek, mint a részvénytársaságok, politikai pártok és érdekcsoportok.” (Helmke–Levitsky [2004] 727. old.)

Az általuk használt fogalom bizonyos szempontból ugyan eltér North és Williamson fogalomhasználatától, de ezek a különbségek véleményünk szerint nem jelentősek. Az igazi különbség abban áll, hogy Helmke–Levitsky ([2004], 728. old.) a közösen vallott várakozásokat (shared expectations) tekinti az informális intézmények bázisának, amelyek nem feltétlenül gyökereznek a közösen vallott értékekben. Ilyen módon az informális intézményeket elválasztják a kultúra fogalmától.

Az informális intézményekre vonatkozó kategóriákat két dimenzió mentén hozzák létre. Egyrésztől aszerint csoportosítják őket, hogy az informális intézmények egy irányba mutatnak-e a formális intézményekkel, míg a másik tengelyen a formális intézmények eredményességét mérik. A két tengely mentén összesen négy kategóriát hoznak létre: kiegészítő informális intézmények, helyettesítő informális intézmények, támogató informális intézmények és versenyző informális intézmények.

18. táblázat: Az informális intézmények típusai

Kimenetek	Eredményes formális intézmények	Eredménytelen formális intézmények
Konvergál	Kiegészítő	Helyettesítő
Divergál	Támogató	Versenyző

Forrás: Helmke–Levitsky ([2004], 728. old.)

Fontos észrevennünk, hogy a szerzők véleménye szerint a formális intézmények határozzák meg, hogy milyen típusú informális intézmények alakulnak ki. Ha sikeres, eredményes formális intézményekkel rendelkezik egy adott társadalom, akkor kiegészítő vagy alkalmazkodó informális intézményekről beszélhetünk. Meglátásunk szerint Helmke–Levitsky [2004] tipológiája alapján egy adott időpillanatban egy adott országban többféle informális intézmény is működhet, azaz a kategóriák egyidejűleg is fennállhatnak egy adott társadalomban. A modellünk vizsgálata során ezért nemcsak azt az irányt elemezzük, amikor az informális intézmények kerülnek az első blokkba, hanem áttekintjük azt a verziót is, amikor a formális intézmények befolyásolják az informális intézményeket.

Röviden tekintsük át Helmke–Levitsky [2004] kategóriáit! A kiegészítő informális intézmények olyan egyéni célokat támogatnak, amelyek nem ellentétesek a formális intézményekkel, vagy amelyekkel a formális intézmények nem foglalkoznak. A szerzők szerint ezek az informális intézmények a formális intézmények csírái lehetnek, és gyakran erősítik azok hatékonyságát. (Helmke–Levitsky [2004], 728. old.)

Az alkalmazkodó informális intézmények eltérnek a formális intézmények szellemétől és céljaitól, de nem annak betűjétől, azaz formálisan nem mennek azokkal szembe, és nem szegik meg azokat. Elsősorban olyan társadalmi szereplők alkotják ezeket, akik számára az éppen regnáló formális intézmények előnytelenek, de nem rendelkeznek elegendő erővel a formális intézmények módosítására. (Helmke–Levitsky [2004], 729. old.) Helmke–Levitsky ([2004], 730. old.) szerint az alkalmazkodó informális intézmények használata ezen csoportok esetében a még elérhető legjobb stratégiának („second best strategy”) tekinthető, hiszen így bizonyos céljaikat képesek megvalósítani a regnáló formális intézményekkel szemben is.

A versenyző informális intézmények akkor keletkeznek, ha a formális intézményeket az állam nem képes betartatni, így azok nem képesek szerepüket betölteni. Ebben az esetben a társadalom csoportjai ignorálják vagy megszegik azokat, és helyettük informális intézmények segítségével koordinálják a viselkedésüket. Ezek az informális intézmények már szembe mennek a formális intézményekkel, céljuk azok kijátszása, megsértése. (Helmke–Levitsky [2004], 729. old.)

Végül Helmke–Levitsky ([2004], 729. old.) a helyettesítő informális intézmények fogalmát vezetik be, amelyek a gyenge és kikényszeríthetetlen formális intézmények helyett koordinálják a társadalom tagjainak viselkedését. Ebben az esetben az alacsony hatékonyságú formális intézmények és a helyettesítő informális intézmények egy irányba mutatnak, azaz céljuk azonos.

Helmke–Levitsky [2004] műve és az általuk megalkotott kategóriák felhívják a figyelmünket arra, hogy az informális és a formális intézmények hatását a társadalmi, politikai, gazdasági folyamatokra külön-külön nem érdemes vizsgálni. A cikk arra az örökké vitatott kérdésre is választ keres, hogy vajon elsősorban az informális intézmények determinálják a formális intézményeket – ahogy ezt a legtöbb új intézményi közgazdász gondolja –, vagy ez egy kétirányú folyamat. A jelen tanulmány szerzője hajlik arra, hogy ez egy interaktív, kétirányú folyamat, amely azonban nem egyforma erejű szereplők között zajlik: az informális intézmények erősebb és tartósabb befolyásoló képességgel rendelkeznek, mint a formális intézmények.

Williamson [2009] cikkében nagyon hasonló kérdésekre keresi a választ, mint a jelen disszertáció kutatási kérdései. A szerző az informális és a formális intézmények gazdasági fejlettségre gyakorolt hatását vizsgálja, amelyet hasonló statisztikai módszerekkel vizsgál, mint a jelen tanulmányunk. Williamson [2009] szintén a World Value Survey adatait használja az informális intézmények megragadására, hasonló tényezőket emel be a modelljébe a formális tényezők esetében is.¹⁹⁵ Ez

¹⁹⁵ Williamson által felhasznált proxyváltozók azonban jóval szűkebb körűek és egy időpontra vonatkoznak.

nem is meglepő, mivel Williamson szintén figyelembe veszi Tabellini¹⁹⁶ és Glaeser–La Porta–Lopez-De-Silanes–Shleifer [2004] munkásságát. Williamson ([2009], 371. old.) főbb megállapítása a következő:

„Az eredmények arra utalnak, hogy az informális intézmények jelenlétének döntő szerepe van a fejlődésben. Ezzel szemben a formális intézmények csak akkor sikeresek, amikor informális korlátokba vannak beágyazva, és az informális szabályok törvényi szabályozása negatív, nem kívánt következményekhez vezethet. Ez arra utal, hogy az intézményeket nem lehet könnyen átültetni a gazdasági fejlődés ösztönzése érdekében.”

Williamson szerint a formális intézményeknek figyelembe kell venniük az adott társadalomra jellemző informális intézményi környezetet, az azzal nem kompatibilis formális intézmények a céljukkal ellentétes, negatív következményekkel járhatnak. Williamson gyakorlati szempontból lényeges megállapítása, hogy az intézményeket nem lehet sikeresen transzplantálni, lemásolni annak érdekében, hogy a gazdasági fejlődésnek lökést adjunk. Hogyan jut a szerző erre a következtetésre? Ennek bemutatásához Boettke–Coyne–Leeson [2008] tanulmányát is röviden ismertetjük, mivel Williamson ezen cikkekre építi fel saját modelljét. Boettke–Coyne–Leeson [2008] cikkükben az útfüggőség fogalmának felhasználásával azt kérdezik, hogy mitől függ, hogy egy külső és az adott intézményi környezetben új intézmény megtapad-e és sikeresen működik? Véleményük szerint:

„... a korábbi időszakban az adott helyen élő generációinak intézményi jellemzőitől függ bármely javasolt intézményi változás ragadóssága és ebből következően a valószínűsíthető sikere.” (Boettke–Coyne–Leeson [2008], 332–333. old.)

Boettke–Coyne–Leeson [2008] háromféle intézményt azonosít:

- (1) külső szereplő által javasolt, és felülről, tervezetten a kormány vagy egyéb, hatalommal rendelkező (külső) szervezet által bevezetett intézmények (foreign-introduced exogenous institutions – FEX);
- (2) egy adott ország kormánya által javasolt, és általa felülről, tervezetten bevezetett intézmények (indigenously introduced exogenous institutions – IEX);
- (3) az adott társadalom tagjainak interakciói során spontán módon létrejövő intézmények (indigenously introduced endogenous institutions – IEN).

A szerzők így magyarázzák elemzési keretüket:

„Az exogén intézményeket [FEX – beszúrás tőlem: R. M.] felülről hozzák létre és szabályozzák. Ezeket a kormányok vagy más formális szervezetek, mint az IMF, az USAID vagy a Világbank hozzák létre. Meg kell jegyeznünk, hogy az exogén intézményeket nemzeti kormányok belsőleg, vagy kívülállók, külső forrásból hozhatják létre. Ezzel szemben az endogén intéz-

¹⁹⁶ Tabellini esetében ő egy 2007-ben megjelent tanulmányára hivatkozik, míg a jelen tanulmányban Tabellini [2010] és Tabellini [2005] tanulmányára hivatkozunk.

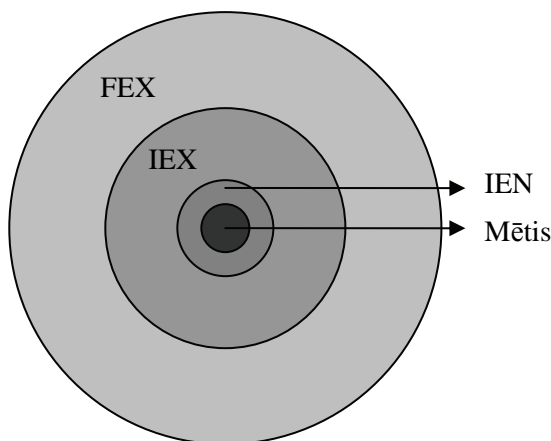
mények spontán módon emelkednek ki az egyének cselekedeteinek következményeként, de ezek nem formálisan tervezettek. Ezért természetüknél fogva az endogén intézmények belső, szerves fejlődés eredményei [eredeti angol kifejezés: indigenously introduced – beszúrás tőlem: R. M.].” (Boettke–Coyne–Leeson [2008], 335. old.)

Boettke–Coyne–Leeson [2008] cikkükben azt állítják, hogy az intézmények annál inkább ragadósak, azaz sikeresek, minél inkább illeszkednek a „mētis”-hez. A mētis nem jelent mást, mint az adott társadalom tagjainak gyakorlatait, szokásait, értékeit és hiedelmeit. Ezek képezik az adott társadalom tagjainak helyi tudását. A mētis a következőket tartalmazza:

„Ebbe tartoznak az egyének tapasztalatai által formált készségek, kultúra, normák és konvenciók. Ez a koncepció mind az emberek közötti interakcióra (mint amilyen mások gesztusainak és cselekedeteinek értelmezése), mind a fizikai környezetre (mint a kerékpározás megtanulása) vonatkozik.” (Boettke–Coyne–Leeson [2008], 338. old.)

Minél inkább kapcsolódik egy intézmény a társadalmi szokásokhoz, normákhoz, annál inkább valószínű, hogy sikeres lesz az adott intézményi környezetben.

10. ábra Intézményi ragadósság



Forrás: Boettke–Coyne–Leeson ([2008], 344. old.)

Mint a fenti ábrából is látszik, a társadalom tagjainak cselekvése által spontán módon létrehozott intézmények (IEN) a leginkább ragadósak, azaz leginkább képesek fennmaradni, hiszen ezek valójában intézményesített mētisek, azaz szokások, normák, értékek, hiedelmek. (Boettke–Coyne–Leeson [2008], 339. old.) Az állam által felülről, tervezetten bevezetett intézmények (IEX) ragadóssága attól függ, hogy mennyire kötődnek az IEN-intézményekhez. Ha szoros a kapcsolatuk, akkor sikeresek lehetnek, ha nem, akkor elbuknak. A külső szereplő által javasolt, és

felülről, tervezetten bevezetett intézmények (FEX) esetében beszélhetünk a legkisebb esélyről, mivel ezen intézmények nem illeszkednek a mētishez. Mégis, történelmi példák igazolják, hogy bizonyos FEX-intézmények sikeresek lehetnek. A szerzők szerint ehhez az szükséges, hogy ezek az intézmények illeszkedjenek az IEX-intézményekhez, amelyek illeszkednek az IEN-intézményekhez, amely a mētishez tapad.

Miután áttekintettük Boettke–Coyne–Leeson [2008] elméleti keretét, visszatérünk Williamson [2009] megállapításához, hogy az intézményeket nem lehet sikeresen transzplantálni, lemásolni annak érdekében, hogy a gazdasági fejlődésnek lökést adjunk. Williamson hipotézise bizonyításához a következő egyszerű gondolkodási sémát alkotta meg.

11. ábra Informális és formális intézmények kategóriái azok ereje alapján

(1) Erős formális Erős informális	(2) Gyenge formális Erős informális
(3) Erős formális Gyenge informális	(4) Gyenge formális Gyenge informális

Forrás: Williamson ([2009], 373. old.)

Az első négyzetben azon országok kerülnek, amelyek erős formális és informális intézményi burokkal rendelkeznek. Ebben az esetben az intézmények mind a két formája hatékony eszköze a társadalmi cselekvés befolyásolásának. A második négyzetbe azon országok kerülnek, amelyek gyenge formális és erős informális intézményekkel rendelkeznek. A harmadik négyzetbe az erős formális és gyenge informális intézményekkel rendelkezők, míg a negyedik négyzetbe gyenge formális és gyenge informális intézményekkel rendelkező országok kerülnek. Az intézmények gyengeségét és erősségét Williamson proxyváltozók segítségével mérte. A gazdasági fejlettséget pedig az egy főre jutó vásárlóerőparitáson mért GDP-vel ragadta meg. Az eredményt a következő táblázatban foglalta össze:

12. ábra A gazdasági teljesítmény és az intézményi mix kapcsolata

		Formális	
		Erős	Gyenge
Informális	Erős	<p>(1) 23,452 (Kanada, Új-Zéland)</p>	<p>(2) 28,659 (Dánia, Finnország, Izland, Hollandia, Norvégia, Svédország)</p>
	Gyenge	<p>(1) 23,452(3) 6,662 (Pakisztán, Fülöp-szigetek, Uganda, Zimbabwe, Szingapúr) 2,424 (Szingapúr nélkül) (Kanada, Új-Zéland)</p>	<p>(4) (Kolumbia, Nigéria, Peru, Portugália, Dél-Afrika, Törökország) 5,556 (Portugália nélkül)</p>

Forrás: Williamson [2009], 377. old.¹⁹⁷

A fenti táblázatból a következőket lehet kiolvasni. A gazdasági fejlettség legfőbb meghatározó tényezői az erős informális intézmények. A formális intézmények csak akkor előnyösek a gazdasági fejlettség szempontjából, ha szorosan kapcsolódnak az informális intézményekhez, ahogy ezt Boettke–Coyne–Leeson [2008] cikkükben elméleti úton levezették. Ha nem kapcsolódnak hozzájuk, akkor akár ártalmasak is lehetnek, hiszen, vegyük észre, hogy a 3. blokkba (erős formális és gyenge informális intézmények) tartozó országok gazdasági fejlettsége alacsonyabb, mint a 4. blokkba tartozó országoké, amelyek gyenge informális és gyenge formális intézményekkel rendelkeznek. A fenti eredmény azt sugallja, hogy a gazdasági fejlettség döntően nem a formális intézmények függvénye, hanem az infor-

¹⁹⁷ Megjegyzés: Szingapúr és Portugália szélsőséges esetnek tekinthetők, így az átlagokat velük és nélkülük is megadjuk.

mális intézményeké, azaz a helyes intézményi mix *tervezett* megalkotása nem lehetséges, sőt ártalmas is lehet. (Williamson [2009], 372. old.)

„A gazdasági siker elérése érdekében létezni kell informális korlátoknak. Az informális intézmények formalizálásából lehetséges pozitív hozadékat elérni. Annak viszont csekély a valószínűsége, hogy a fejlődő országok kormányzatai rendelkeznek megfelelő tudással és az ösztönzőkkel, hogy a megfelelő formális intézményeket kiválasszák. A legfontosabb annak belátása, hogy az intézményi berendezkedés azonosíthatóságának és átültethetőségének gondolati lehetőségét komoly körütekintéssel kellene kezelni.” (Williamson [2009], 384. old.)

Williamson megállapításai szorosan illeszkednek Boettke–Coyne–Leeson [2008] elméletéhez. Mivel az informális intézmények ragadnak leginkább az adott társadalom magját alkotó mētishez, így ezek döntenek arról, hogy egy ország sikeres vagy sikertelen lesz. Véleményünk szerint ez nem jelenti, hogy lehetetlen lenne kitörni a szegénységből, csupán azt jelenti, hogy alapvetően a társadalom „lelkére”, a mētisre kell fókuszálnia a gazdasági fejlődéssel foglalkozó kutatásnak és gazdaságpolitikának. Milyen mētis vezet sikerre és mely normák, szokások, hiedelmek fogják vissza a gazdasági fejlődést? Hogyan lehet ezeket megváltoztatni? Ezeket a kérdéseket érdemes feltenni és kutatásaink középpontjába állítani.

Modellünk második blokkjának elméleti bevezetése után megfogalmazhatjuk, hogy a jelen tanulmányban mit is értünk formális intézmények alatt. Formális intézmények a társadalom tagjai – döntően legbefolyásosabb alcsoportjai – által tervezett, létrehozott, írásban rögzített szabályok együttese, amely a társadalmi rendszer egyes alrendszerének, így a politikai és gazdasági rendszernek a működését szabályozza. A formális intézmények gyorsabban megváltoztathatóak, mint az informális intézmények, azonban azoktól hosszabb távon nem szakadhatnak el. A formális intézmények proxyváltozóival így elsősorban az adott társadalom jogrendszerének, politikai rendszerének, gazdasági rendszerének felépítését és működését kívánjuk megragadni.

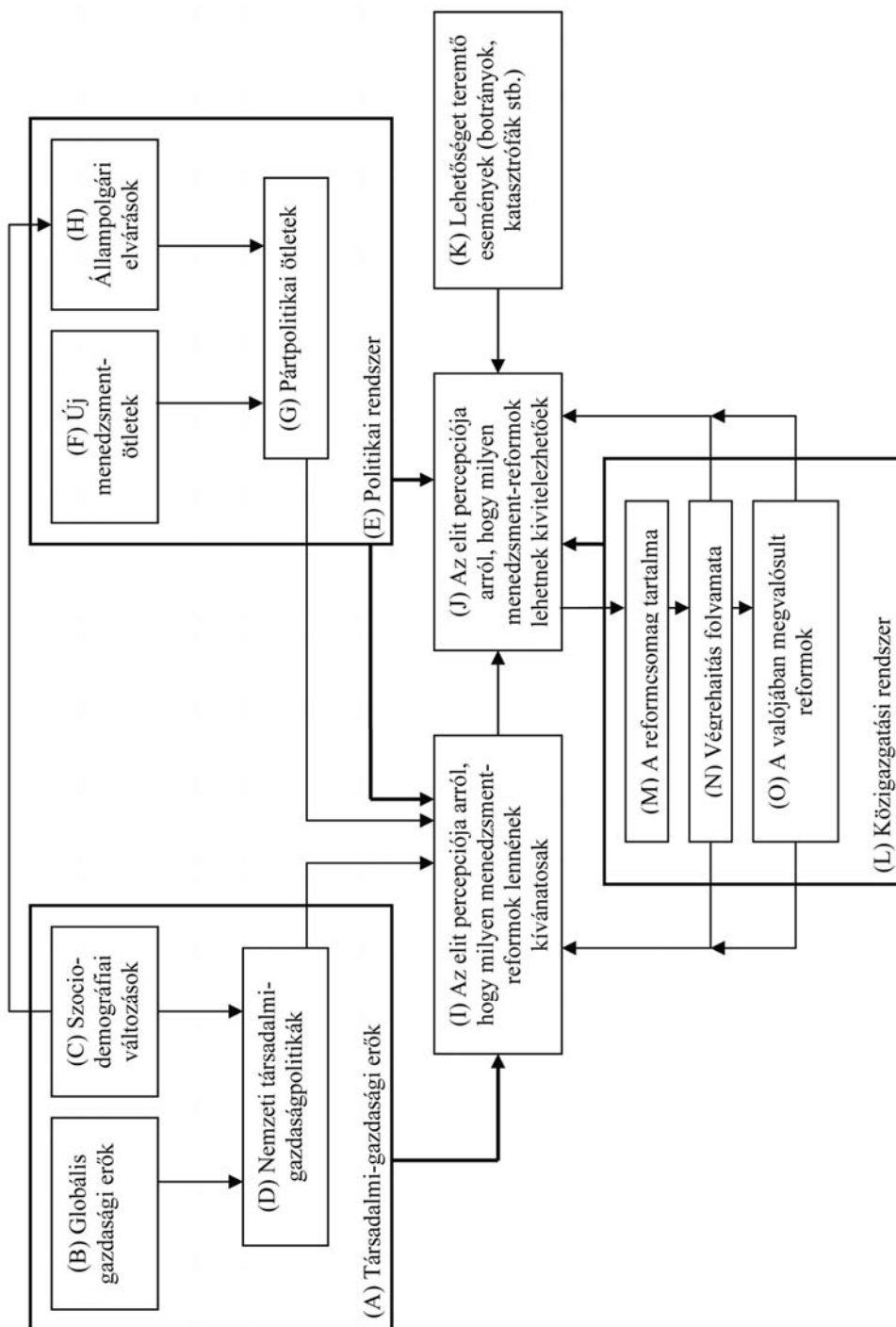
A formális intézményekkel foglalkozó rész végén, csakúgy, mint az informális intézményekkel foglalkozó alfejezet esetében tettük, fel kívánjuk hívni a figyelmet azon művekre, amelyek az NPM-irányzat és a formális intézmények kapcsolatát elemzik. Ezek közül részletesebben kizárólag Pollitt–Bouckaert [2000] modelljét mutatjuk be.

3.1.1 Az NPM-irányzat és a formális intézmények kapcsolata

A legtöbbet idézett mű Pollitt–Bouckaert [2000] könyve, amely tíz ország NPM-reformjait elemzi az intézményi környezet figyelembevételével. Pollitt és Bouckaert nem kizárólag az intézményi tényezőkre fókuszálnak az általuk megalkotott modellben.¹⁹⁸ A szerzőpáros a következő oldalon látható modellje azokat a tényezőket kívánja azonosítani, amelyek a leginkább befolyásolják az NPM-irányzathoz sorolható reformok eredményét. Modelljük középpontjában a társadalmi elit elvárásai (I) és az elit szerint megvalósítható elképzelések (J) állnak. Az intézményi és egyéb tényezők az elit gondolkodását és viselkedését befolyásolva érvényesülnek. Pollitt–Bouckaert ([2000], 25. old.) modellje szerint a közszolgálati reformok felülről irányítottak, azaz az elit váltja át azokat a külső nyomásokat valós cselekedetté, amelyek egyrésről a gazdasági rendszerből, másrésről a politikai rendszerből érkeznek. Pollitt–Bouckaert ([2000], 33. old.) alapvetően a globalizációt és az ebből fakadó gazdasági nyomást (B), a társadalmi-demográfiai változásokat (C) és az új menedzsmentötleleteket (F) nevezi meg, mint az NPM főbb hajtóerőit. A szerzők által megalkotott modell alapján azonban a reform eredményességét nemcsak az elit döntése befolyásolja, hanem az adott ország közigazgatási rendszere is, amely végrehajtja az elit által meghozott döntéseket.

¹⁹⁸ Pollitt–Bouckaert [2000] modelljét empirikusan Tepe–Gottschall–Kittel [2010] tesztelte.

13. ábra A közmenedzsment-reformok modellje



Forrás: Pollitt–Bouckart ([2000], 26. old.)

A jelen disszertációban megalkotott modell számos ponton érintkezik Pollitt–Bouckaert [2000] modelljével, azonban több ponton meghaladja azt, míg számos esetben szűkíti a bevont változók körét. Pollitt–Bouckaert [2000] modellje alacsonyabb absztrakciós szinten ragadja meg a problémát, véleményünk szerint a modelljük alapján nem azonosíthatók egyértelműen mindazon erők, amelyek az NPM-reformok eredményességét eldöntik. Mivel elemzésükbe az informális intézményeket nem emelik be, így a jelen tanulmány hipotézise szerint a legfőbb mozgatóerőt nem veszik figyelembe. A szociodemográfiai tényezők esetében gondolhatnának az informális intézményekre is, azonban e címke alatt inkább olyan tényezőket elemeznek, mint a társadalom elöregedése. Ezzel a faktorral a nyugdíjrendszerre, az egészségügyi rendszerre és az oktatási rendszerre háruló társadalmi nyomást kívánják megragadni, de a társadalom normarendszerét, hagyományait nem veszik figyelembe. Elemzésük homlokterében a formális intézményi tényezők által meghatározott politikai-adminisztratív rendszerek hatásának vizsgálata áll. Ez a vizsgálat szorosan illeszkedik a mi modellünkhöz is. Pollitt–Bouckaert ([2000], 40–42. old.) a következő formális tényezők alapján kategorizálja a vizsgálatukba bevont tizenkét országot:

1. az állam felépítése (föderalista, egységes, centralizált, decentralizált stb.), amely egyben az alkotmányos rendszer elemzését is jelenti;
2. a végrehajtó hatalom, a kormányzás típusa (többségi, konszenzuális, koalíciós stb.), amely alapvetően Lijphart munkásságára épít, és figyelmét a központi szintre helyezi;
3. a hivatalnokok és a választott politikusok közötti kapcsolat (szétválasztott, átpolitizált), amely a hivatalnokok által követett normákra és értékekre koncentrál;
4. a közigazgatási kultúrára (közjó fókuszú – public interest, jogállamiság fókuszú – rechtsstaat), amely alapvetően a jogi hagyományokból vezethető le;
5. a tanácsadók szerepe, amely tényező vizsgálatával arra keresnek választ, hogy az új ötletek milyen irányból érkeznek a döntéshozókhoz.

Mint látható, a fenti öt kategória közül az első kettő tartozik szorosan a formális intézményekhez (második blokkunk), a többi a modellünk harmadik blokkjához sorolnánk.

Ezen hasonlóságok figyelembevételével, Pollitt–Bouckaert [2000] modellje számos ponton jóval több tényezőt ragad meg, mint a jelen tanulmányban ismertetett modell. A szerzők tudniillik nagy hangsúlyt fektettek a modellünkbe beillesztett, de nem elemzett harmadik blokknak, amelynek fontosságát mi is erőteljesen hangsúlyozzuk. Eredményes reform a közigazgatási rendszer kultúrájának, hagyományainak és szerkezetének figyelembe vétele nélkül nem lehetséges. A jelen tanulmányban bevezetett modell így nem meghaladja Pollitt–Bouckaert [2000] modelljét, hanem kiegészíti azt és épít arra.

Az NPM-reformokat még számos modell elemzi (Hemerijck–Huiskamp–de Boer [2002]), (Lynn, Jr. [2001]), (Flynn [2002]), (Beuselinck–Verhoest–Bouckaert [2007]), (Pallagi [2006]), amelyek mindegyike hozzájárul az NPM-reformok

eredetének, működésének és eredményességének vizsgálatához, hiszen mindegyik más-más aspektust (kultúra, közigazgatási hagyományok, hivatalnokok és bürokraták viszonya, külső, Európai Unió általi intézményi nyomás) emel ki. (Pollitt–Bouckaert [2000]) modelljének rövid bemutatása azonban elégséges ahhoz, hogy a fentebb hivatkozott modellek gondolkodási mechanizmusát megismerjük, így e modellek bemutatásától, elsősorban a terjedelmi korlátok miatt, most eltekintünk.

3.2 A formális intézmények proxyváltozói

A formális intézmények elméleti bevezetése után bemutatjuk, hogy milyen proxyváltozókkal ragadjuk meg a jelen tanulmányban a formális intézményeket. Egyes proxyváltozók több alváltozóból is összeállnak, amelyeket egyenlő súllyal vettünk figyelembe az adott változó értékének meghatározásakor.

19. táblázat A formális intézmények proxyváltozói

Proxyváltozó megnevezése		Adatforrás	Adatforrás időszaka	Elméleti forrás és példák
Állami centralizáció	Az államháztartás fogyasztásra fordított kiadásai a teljes fogyasztás %-ában General government consumption spending as a percentage of total consumption	Economic Freedom of the World – Fraser Institute	1980. az innovátor országok esetében; 1990. az adaptátor országok esetében 2000. az imitátor országok esetében	(Gwartney, J.– Lawson, R. [2003]) / (Berggren [2003])
	Állami transzferek és támogatások a GDP %-ában Transfers and subsidies as a percentage of GDP	Economic Freedom of the World – Fraser Institute	1980. az innovátor országok esetében; 1990. az adaptátor országok esetében 2000. az imitátor országok esetében	
	Állami vállalatok és beruházások Government enterprises and investment	Economic Freedom of the World – Fraser Institute	1980. az innovátor országok esetében; 1990. az adaptátor országok esetében 2000. az imitátor országok esetében Kivéve: Svájc: 2003. évi adat Litvánia: 2004. évi adat Csehország: 2003. évi adat	
Jogállamiság (Rule of Law)	Bírói függetlenség Judicial independence	Economic Freedom of the World – Fraser Institute	1980. az innovátor országok esetében; 1995. az adaptátor országok esetében 2000. az imitátor országok esetében Kivéve: Lettország, Litvánia, Észtország, Szlovénia, Románia és Horvátország, mind 2001. évi adat	(Gwartney, J.– Lawson, R. [2003]) / (Berggren [2003])
	Elfogulatlan bíraskodás Impartial courts	Economic Freedom of the World – Fraser Institute	1980. az innovátor országok esetében; 1995. az adaptátor országok esetében 2000. az imitátor országok esetében	
	Tulajdonjogok védelme Protection of property rights	Economic Freedom of the World – Fraser Institute	1980. az innovátor országok esetében; 1995. az adaptátor országok esetében 2000. az imitátor országok esetében Kivéve: Horvátország: 2001. évi adat	

Proxyváltozó megnevezése		Adatforrás	Adatforrás időszaka	Elméleti forrás és példák
Jogállamiság (Rule of Law)	A jogrendszer sérthetetlensége Integrity of the legal system	Economic Freedom of the World – Fraser Institute	1980. az innovátor országok esetében; 1995. az adaptátor országok esetében 2000. az imitátor országok esetében	
	A szerződések jog általi kikényszerítése Legal enforcement of contracts	Economic Freedom of the World – Fraser Institute	Minden ország esetében a 2005. évi adatok álltak rendelkezésre.	
Állami szabályozás	Munkaerő alkalmazásának és elbocsátásának szabályozása Hiring and firing regulations	Economic Freedom of the World – Fraser Institute	1990. az innovátor országok esetében; 1990. az adaptátor országok esetében 2000. az imitátor országok esetében Kivéve: Horvátország: 2001. évi adat	(Gwartney, J.– Lawson, R. [2003]) / (Berggren [2003])
	Szakszervezetek ereje Centralized collective bargaining	Economic Freedom of the World – Fraser Institute	1980. az innovátor országok esetében; 1990. az adaptátor országok esetében 2000. az imitátor országok esetében Kivéve: Horvátország: 2001. évi adat	
	Árkontroll Price controls	Economic Freedom of the World – Fraser Institute	1990. az innovátor országok esetében; 1990. az adaptátor országok esetében 2000. az imitátor országok esetében	
Jogi eredet (Legal origins)	Angolszász jogeredet	(Djankov–McLiesh–Shleifer [2005]) Kivéve: Észtország, amely saját besorolás.	A cikk nem említi az adatok forrását, de nincs változás a vizsgált időszakon belül az országok jogi eredetében.	(Djankov–McLiesh–Shleifer [2005]) / (Tepe–Gottschall–Kittel [2010]) / (Glaeser–Shleifer [2002]) / (Beck–Clarke–Groff–Keefer–Walsh [2002]) / (Siems [2007])
	Német jogeredet			
	Francia jogeredet			
	Skandináv jogeredet			

Proxyváltó megnevezése		Adatforrás	Adatforrás időszaka	Elméleti forrás és példák
Végrehajtó hatalom, a kormány típusa az adott évtized első választásán	Kisebbségi (akár egypárti akár többpárti)	(Lijphart [1994]) (Fábián-Kovács [2004]) Inter Parliamentary Union (http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp)	Minden ország esetében az adott évtized első választásának éve, azaz az innovátor országok esetében a 80-as évek; az adaptátor országok esetében a 1990-es évek az imitátor országok esetében a 2000. évek első választása	(Vatter [2009]) / (Yesilkagit-De Vries [2004])
	Koalíció	European Election Database (http://www.nsd.uib.no/european_election_database/index.html)		
	Nagykoalíció			
	Egypárti			
	Konzervatív	(Lijphart [1994]) (Fábián-Kovács [2004]) Inter Parliamentary Union (http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp)		
Kormány ideológiája az adott évtizedben	Liberális			(Lijphart [1999])
	Szociáldemokráta			
	Egyéni kerületi	(Fábián-Kovács [2004]) http://electionresources.org Inter Parliamentary Union http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp)		
	Többfordulós			
	Pártlistás, arányos			
Választási rendszer	Kombinált			(Glaeser-La Porta-Lopez-De-Silanes-Shleifer [2004]) / (Lijphart [2008])
Parlament típusa	Egykamarás	Inter Parliamentary Union (http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp)		(Heller [1997]) / (Cotta [1974])
	Kétkamarás			

Proxyváltozó megnevezése		Adatforrás	Adatforrás időszaka	Elméleti forrás és példák
Népszavazások és referendumok jogi szabályozása	Mind helyi, mind országos szinten	(Berg–Carline–Kaufmann–Leinen–Wallis [2008])		(Berg–Carline–Kaufmann–Leinen–Wallis [2008]), (Köröskényi [2009])
	Helyi szinten			
	Országos szinten			
	Egyik szinten sem			
Az adott évtized első választásán szavazók aránya		http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp http://electionresources.org		(Lijphart [2001])
Az adott évtized első választásán megválasztott nők aránya a parlamentben		http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp		
Koordinációs indexe		(Knell–Srholec [2005]) A kompozit index pontos összetételéhez lásd a cikket. A Worldbank adatbázisát, a Heritage Foundation, Index of Economic Freedom 2005. évi indexét és a World Income Inequality Database-t használták.	Minden ország esetében a 2001. és a 2005. közötti adatok álltak rendelkezésre.	(Hall–Gingerich [2009]) / (Kenworthy [2006])

Proxyváltozó megnevezése	Adatforrás	Adatforrás időszaka	Elméleti forrás és példák
<p>Önkormányzatok (nem központi és nem állami szint) hatásköre</p>	<p>(Heinelt–Hlepas [2006]) Európa Tanács (ország tanulmányok) és (Council of Europe [2007]) http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/Structure_Operation_Complete_Series_en.asp# A mutató értéke a fenti források feldolgozása alapján a szerző saját döntése. (0: kis hatáskör, 1: közepes hatáskör, 2: széles hatáskör)</p>	<p>A mutató értéke az 1990-es évek végétől és a 2000-es évek első felét tikrözik. (Heinelt–Hlepas [2006]) adatai 1996/1997 és 2000 valamint 2001. évi adatok, az Európa Tanács ország jelentései 1997. és 1998. évi, illetve bizonyos országok esetében 2000. évi.</p>	<p>(Bäck–Heinelt– Magnier [2006]) (Loughlin [2009])</p>
<p>Önkormányzatok (nem központ és nem állami szint) teljes bevétele a GDP %-ban</p>	<p>(OECD [2008]) IMF Government Financial Statistics – World Bank adatbázis Szlovákia adata: Eurostat (Bizonyos országok pénzforgalmi szemléletben, bizonyos országok eredménysemléletben számolnak. A különbségek nem jelentősek.)</p>	<p>1980–1989 évek átlaga az innovátor országok esetében; 1995–1999 évek átlaga az adaptátor országok esetében; kivéve: Dánia, Norvégia, Ausztria, Belgium és Svájc: 1990–1999 közötti évek átlaga. Imitátor országok esetében: 2000–2008 közötti évek átlaga: Bulgária, Lettország, Észtország, Csehország, Szlovákia és Magyarország esetében; 2001–2008 közötti évek átlaga: Litvánia és Lengyelország, 2008. évi adat: Szlovénia, 2002–2008 közötti évek átlaga: Románia és Horvátország esetében</p>	<p>(Bäck–Heinelt– Magnier [2006]), (Lidström [1999])</p>

Proxyváltozó megnevezése	Adatforrás	Adatforrás időszaka	Elméleti forrás és példák
Önkormányzatok (nem központi és nem állami szint) adóbevétele a GDP %-ában	IMF Government Financial Statistics – World Bank database (OECD [2008]) Horvátország adata becslés Perko-Separović, [2001] cikke alapján.	1980–1989 közötti évek átlaga az innovátor országok esetében; 1990–1999 közötti évek átlaga az adaptátor országok esetében. Az imitátor országok esetében 1999-es adat a következő országok esetében: Lettország, Litvánia, Észtország, Csehország, Lengyelország, Magyarország esetében, 2000. évi adat a többi ország esetében.	(Bäck–Heinelt–Magnier [2006]), (Lidström [1999])
Önkormányzatok (nem központi és nem állami szint) kiadásai a GDP %-ában	IMF Government Financial Statistics – World Bank database Szlovákia adata az Eurostat adatbázisból származik.	1980–1989 évek átlaga az innovátor országok esetében; 1995–1999 évek átlaga az adaptátor országok esetében; kivéve: Dánia, Norvégia, Belgium és Svájc, amely országok adatai 1990–1999 közötti évek átlaga. Imitátor országok adatai 2000–2008 közötti évek átlaga, kivéve: Szlovéniát, amely 2008. évi adat, és Horvátországot, amely 2002–2008 közötti évek átlaga.	(Bäck–Heinelt–Magnier [2006]), (de Mello–Barenstein, [2001]), (Lidström [1999])
Települések száma	(Charbit – Michalun [2009]) (Council of Europe [1998]) www.citymayors.com Csehország adata: (Swianiewicz [2010]) (A források között minimális eltérés tapasztalható.)	Minden ország 2008. évi adat. Kivéve: Ausztrália és Hollandia adatai 2010-es adatok. Bulgária adata 1994. évi Lettországban 2003-as reform kapcsán 570-ről 200-ra csökkent az önkormányzatok száma. Szlovénia: 2006. évi adat Csehország: 2001. évi adat Horvátország: 1998. évi adat Magyarország: 2005. évi adat	(Norton [1994]), (Lidström [1999])

Proxyváltozó megnevezése	Adatforrás	Adatforrás időszaka	Elméleti forrás és példák
Települések átlagos lakosságszáma	(Norton [1994]) (Charbit–Michalun [2009]) (Council of Europe [1998])	Minden ország: 2008. évi adat. Kivéve: Új-Zéland, Kanada, Ausztrália, USA és Norvégia: 1980-as évekbeli adatok (Norton [1994], 40. old.)	(Norton [1994]), (Lidström [1999])
Önkormányzati alkalmazottak aránya a teljes állami szektorban alkalmazottak között (%-ban)	OECD: Managing Across Levels Of Government Country case studies ILO adatbázis Bulgária: (Drumeva [1997], 173. old.) Litvánia: (Beksta–Petkevicius [2000], 209. old.) Észtország: United Nation Division for Public Administration and Development Management (DPADM) adata Szlovákia: (Bryson [2008], 347. old.) Románia: (The World Bank [2008]) Horvátország: http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/Decentralization.xls Szlovénia és Lettország adatai regionális adatok.	Az innovátor országok adatai 1985-ből, kivéve: Új-Zéland, amely 1995. évi adat. Ausztrália, Kanada 1990. évi adat. Adaptátor ország adatai 1990-ből, kivéve: Belgium és Svájc, amely 1991. évi adat. Innovátor országok adatai: Bulgária 1997. évi adat. Lettország, Lengyelország és Magyarország 2000. évi adat. Litvánia 1998. évi adat. Észtország: 1996–2000 közötti évek átlaga.	
Direktdemokrácia-index	(Fiorino–Ricciuti [2007]) Litvánia adata: (Blume–Müller–Voigt [2009]) Kanada és USA a szerző becsült adata.	Minden ország esetében 2000 és 2005. évi adatokból számolva.	(Blume–Müller–Voigt [2009])

Forrás: saját szerkesztés

4. A siker mérése – eredményváltó

4.1 Nehézségek az NPM-reformok sikerének mérésével kapcsolatban

Egy, az új közszolgálati menedzsment-irányzathoz tartozó reform vagy reformok összességének a sikerét több dimenzió mentén is mérhetjük. A mérés módszere az összehasonlítás, azaz a megvalósult reformot egy általunk kiválasztott mércéhez viszonyítjuk. Módszertani szempontból számos nehézséggel találjuk magunkat szembe: mi legyen a vizsgálat tárgya és mi legyen a viszonyítási alap, amelyhez mérjük a megvalósult reformokat? Ezekre a kérdésekre úgy kell választ találnunk, hogy döntésünk tudományosan védhető, objektív, a popperi kritériumoknak megfelelő legyen.¹⁹⁹

A vizsgálatunk tárgyát több szempont alapján is szűkíthetjük. Így meghatározandó, hogy milyen országok reformjaira kívánunk fókuszálni, ez a *területiség dimenziója*. A területiség dimenziójának leszűkítésével egy homogénebb elemzési egység jön létre, így például elemezhetjük az angolszász országok NPM-gyakorlatát, vagy a skandináv országokban megvalósult NPM-reformokat. Véleményünk szerint a vizsgálatunk területi fókuszának leszűkítésével nem mintát veszünk a világ országaiból, hanem meghatározzuk annak a sokaságnak a körét, amelyről állítani szeretnénk valamit. Ez módszertani okokból fontos: amikor például az angolszász országokról szóló tanulmányt olvasunk, az ottani eredmények nem általánosíthatók a világ többi országára, még akkor sem, ha az eredmények vagy a statisztikai módszertan ezt sugallják.

Döntést kell hoznunk az *elemzés egységeiről* is, arról, hogy országcsoportokat, egy adott nemzetállamot, annak tartományait, településeit vagy egyes szervezeteit, netán egy kiválasztott szervezeten belüli egységeket kívánunk-e a vizsgálatunk tárgyává tenni. Az elemzés egységeinek kiválasztása meghatározza a kutatás módszertanát, és azt, hogy mit is tekinthetünk sikernek. Minél inkább kisebb egységekről beszélünk, annál inkább képesek lehetünk operacionalizált formában megragadni a sikert, viszont annál kevésbé lesznek általánosíthatóak az eredményeink.

Az *elemzés szintjének* meghatározásával a vizsgálat szemléletmódjáról is döntünk: ha makro- azaz rendszerszinten vizsgáljuk a reformokat, úgy átfogó, társadalmi szintű elemzéseket készíthetünk, amelyekből széles kört érintő, de gyakorlati szakemberek számára kevésbé kézzelfogható, absztrakt eredmények származ-

¹⁹⁹ Ferlie–Steane ([2002], 1461.old.) ezzel kapcsolatban meg is állapítja: „Az NPM-reformok kiértékelésének lehetőségei korlátozottak az 'előtte' és 'utána' típusú tanulmányok szűkössége, és az arról szóló folyamatos vita miatt, hogy melyik kritériumoknak kellene túlsúlyban lenniük az elemzésre használt bármelyik módszertanban.”

hatnak. Egy mezővárosi önkormányzat polgármesteri hivatala munkatársainak kapcsolata a teljesítmény absztrakt fogalmához, amelyet mélyinterjúkkal, a hivatali munka hosszú távú megfigyelésével kutathatunk, épp olyan értékes tudományos hozzájárulás közszolgálati menedzsmenti tudásunkhoz, mint két ország teljesítményértékelési rendszereinek összehasonlítása. Míg az első kutatás inkább interpretatív szemléletet tükröz, addig a második vizsgálat sokkal inkább funkcionális gondolkodást feltételez.

Az *idődimenzió* jó kiválasztása szintén alapvető fontosságú. Nem mindegy, hogy egy adott időszakban megvalósult reformokat hasonlítunk össze, vagy különböző időpontokban megvalósulókat. A társadalomtudományok, így a közgazdaságtudomány is olyan társadalmi folyamatokat vizsgál, amelyek térben és időben zajlanak, és a társadalom szereplőinek interakcióiból tevődnek össze. Ebből következően jelentősen különböző eredményre jutunk, ha a vizsgálatba bevont időszakot módosítjuk. Más kutatási célt szolgál például az 1980. és 1990. évek közötti nyugat-európai és angolszász közszolgálati menedzsment reformjainak összehasonlítása, mint az 1980 és 1990 között megvalósuló angolszász NPM-reformok valamint a Nyugat-Európában az 1990 és 2000 között megfigyelhető NPM-irányzathoz köthető reformok összehasonlító elemzése. Míg az első esetben az adott időszakban a területi dimenzió mentén fennálló különböző közszolgálati menedzsment-gyakorlatok összehasonlítására nyílik mód, addig a második esetben Európa két területi egysége mentén egy adott közszolgálati menedzsment-irányzat reformjainak megvalósulására fókuszálnánk. Az idődimenzió kiválasztását természetesen a kutató hipotézisei is befolyásolják: ha azt feltételezi, hogy az egyes országok tanulnak egymástól és ez a tanulási folyamat időt vesz igénybe, akkor más időkeretet ad kutatásának, mintha nem feltételez tanulási folyamatot.

Az idődimenzió a siker definiálása során szintén megjelenik, hiszen döntést kell hoznunk arról, hogy egy adott reform rövid távú hatását, vagy hosszú távú hatásait kívánjuk megragadni.

A területiség és az időbeli dimenziók mellett megjelenik a *szektoralitás dimenziója* is: egy kiválasztott szektorra, mondjuk az egészségügyre, a szociális területre, vagy több szektorra koncentrálnak? Összehasonlítható-e egy adott reformtípus, amelyet két különböző szektorban vezettek be? Minél inkább szűkítjük az elemzési keretet, annál inkább kézzelfoghatóbb, a gyakorlat számára érdekesebb, de egyben kevésbé általánosítható eredményre jutunk.

Ahogy már az NPM ismertetéséből is kiderült, az irányzat számos javaslat gyűjteménye, azaz az elemzőnek döntést kell hoznia arról, hogy az összes bevezetett eszközt kívánja holisztikusan elemezni, vagy egy-egy NPM-eszközt koncentrálni. Mind a két módszerre találunk példát a szakirodalomban. Számos elemzés olvasható a privatizációról, a kiszervezések gyakorlatáról, a teljesítmény alapú bérezési rendszerekről, az egyablakos rendszer bevezetésének módszereiről, az állampolgári karták /citizen's charters/ sikereiről és sikertelenségeiről, az ügynökségek létrehozásának eredményeiről vagy a kontrolling rendszer bevezetésének operatív problémáiról. Ezt a dimenziót az NPM-megoldások *dimenziójának* nevezhetjük.

A kutató a fenti dimenziókban hozott döntésével alapvetően determinálja a kutatása szemléletmódját, módszertanát, azt, hogy miként ragadható meg a siker elvont fogalma. Amennyiben két, azonos időszakban és azonos városban működő szervezeten belül megvalósult, azonos NPM-megoldás rövid távú hatásait kívánja összehasonlítani, úgy az esettanulmányok készítésének módszertanával érheti el a legjobb eredményt. Ebben az esetben a sikert a két reform bizonyos dimenziók mentén történő összehasonlításával ragadhatja meg. A dimenziókról, a siker mérésének módjáról és a kutatási módszertanról hozott döntés determinálja a kutatásból levonható következtetéseket is. A fent leírt esettanulmányból általános következtetéseket levonni nem szabad, de mély és a gyakorlatban jól hasznosítható ismeretekre tehetünk szert.

Amennyiben általánosabb eredményekre kívánunk jutni, úgy növelhetjük a vizsgálatba bevont terület nagyságát, tágíthatjuk a vizsgálatba feldolgozott időszakot, bővíthetjük a szektorok számát és a bevont NPM-megoldások számát is. A vizsgálatunk így holisztikusabb szemléletű lesz, azonban kevésbé egyértelmű eredményre juthatunk. Ebben az esetben sokkal inkább makroadatokkal dolgozunk, és idősoros adatbázisokra támaszkodhatunk. Fontos a két módszer összekapcsolása: a makroadatok elemzéséből kapott eredményeinket megerősíthetik vagy falszifikálhatják az esettanulmányok, szűkebb fókuszú vizsgálatok eredményei.

A fenti példánkban említett kutatás hátránya, hogy valójában nem egy jól definiált és általánosan elfogadott mércéhez viszonyítjuk a vizsgált elemzési egységeket, hanem egymáshoz. A sikert azonban egy kiválasztott példán vagy országon kívül számos egyéb módon is megragadhatjuk. A siker fokmérője lehet akár egy elvont elmélet alapján levezetett ideáltipikus megoldás, a lakosság / politikusok / hivatalnokok / szakértők véleménye az adott reformról. Egyetértünk Boston [2000], Barzelay [2001] és Van de Walle [2009] véleményével, hogy az NPM-irányzathoz köthető reformok sikerességének objektív mutatószámát nem lehetséges megalkotni. Ne felejtjük el, hogy az objektivitás és a popperi tudományosság kritériumai a legtöbb társadalomtudomány területéhez tartozó kutatás számára elérhetetlen cél, mert a társadalmi folyamatok a maguk összetettségében sosem olyan egyértelműek, mint azt a természettudományok művelői elvárnák. Ez azonban nem ok arra, hogy feladjuk vállalkozásunkat, mert minden egyes társadalomtudományi kutatás hozzájárul ahhoz, hogy jobban megértsük a társadalom működését és jobb döntések szülessenek.

4.2 Az NPM-reformok sikerének mérése a szakirodalomban

A következőkben az NPM szakirodalmából (Hood [1995]), (Jones–Kettl [2003]), (Torres [2004]), (Wollmann [2003]), (Ferlie–Steane [2002]), (Barzelay [2001]), (Pollitt–Summa [1997]), (Van de Walle–Hammerschmid [2011]), (Gualmini [2008]), (Poór–Karoliny–Musztyné Bártfai–Pótó–Farkas [2009]) bemutatunk néhány olyan elemzést, amely az NPM-reformok értékelésére vállalkozott. Célunk annak bemu-

tatása, hogy a fenti dimenziók mentén milyen kutatásokat végeztek a közszolgálati menedzsment kutatói.

Torres [2004] négy kategória alapján elemezte a német típusú, a dél-európai és a skandináv államok központi kormányzatát. A szerző a következő NPM-reformokra összepontosított: felelősségi- feladat- és hatáskörök átruházása, teljesítmény-menedzsment-reformok, emberi erőforrás menedzsmentet érintő reformok, végül a kormány és az állampolgárok közötti kapcsolatok. Torres [2004] elemzése három információforrásra támaszkodik. Egyrészt a vizsgált országok pénzügyi ellenőrzését végző szervezetek vezetőit kérdezte meg egy kérdőíves kutatás segítségével, másrészt az NPM-reformokról szóló szakirodalmat elemezte, végül az OECD országjelentéseire támaszkodott. A fenti források alapján értékelte az egyes országok teljesítményét az általa felállított kategóriákban. Az egyes országok magas, közepes, alacsony, illetve „az NPM-hez nem kapcsolódó” értéket kaphattak. Eredményeit a következő táblázatokban foglalta össze:

20. táblázat Jogkörök, feladatkörök és hatáskörök átruházásának eredménye a vizsgált országokban (központi kormányzat)

Germán országok				Északi országok					Dél-európai országok				
	AT	DE	CH	DK	FI	NO	SE	NL	BE	FR	IT	PT	ES
Átruházás*													
Gazdasági társasággá alakítás**	M	K	K	K	K	K	K	A	K	K	K	K	K
Decentralizáció	K	M	K	M	K	K	M	M	K	K	K	A	M
Dekoncentráció	K	A	K	A	K	K	M	K		A	A	A	K

Forrás: Torres [2004], 103. old.

(M) magas, (K) közepes, (A) alacsony, (N) nem vonatkozik az NPM-posztulátumokra

Megjegyzés: Eredeti angol kifejezések: *Devolution, **corporatisation

21. táblázat Teljesítménymenedzsment-reformok eredménye a vizsgált országokban (központi kormányzat)

Germán országok				Északi országok					Dél-európai országok				
	AT	DE	CH	DK	FI	NO	SE	NL	BE	FR	IT	PT	ES
Eredmények általi menedzsment			M	M	M	K	M	K					
Teljesítmény-indikátorok			K	K	K	K	M	K					
Eredmény-szemléletű könyvelés			K	K	M		M			M		M	M
Eredmény-szemléletű költségvetés							M*						

Forrás: Torres [2004], 105. old.

(M) magas, (K) közepes, (A) alacsony, (N) nem vonatkozik az NPM-posztulátumokra

* Folyamatban lévő eljárás

22. táblázat Az emberi erőforrás menedzsmentet érintő reformok eredménye a vizsgált országokban (központi kormányzat)

Germán országok				Északi országok					Dél-európai országok				
	AT	DE	CH	DK	FI	NO	SE	NL	BE	FR	IT	PT	ES
Létszámcsoökkentés	K	K	K	K	K	A	K	K	K	K		K	K
Teljesítmény alapú bérezés (korlátozott)	A		K	K	A	A	M	K	A		A		A
Alkalmazotti tréning	K	K	M	M	K	A	K		K	K	K	K	K
Mobilitás			K	M	A	A	K	K		A	A		
Vezető beosztású hivatalnok felhatalmazása *			K	K	K	A	M	K	K	K	K	K	K
Kompetenciák dekoncentrációja			K	K	K	K	M	K					

Forrás: Torres [2004], 106. old.)

M) magas, (K) közepes, (A) alacsony, (N) nem vonatkozik az NPM posztulátumokra

Megjegyzés: Eredeti angol kifejezés: * Empowering senior civil servants

23. táblázat A kormányzat és az állampolgárok közötti kapcsolatot érintő reformok eredményessége az egyes országokban (központi kormányzat)

Germán országok				Északi országok					Dél-európai országok				
	AT	DE	CH	DK	FI	NO	SE	NL	BE	FR	IT	PT	ES
Hozzáférhetőség													
Egyablakos ügyintézés	A		K	K	A	K	K	A			A	A	A
Elektronikus média	A	A	A	M	M	A	M	K		A	A	A	A
Közigazgatási csatornák és eljárások egyszerűsítése	K	K	K	K	K	K	M	K		K	K	K	K
Ügynökségek csökkentése		K			K								K
Minőség													
Minőségi kezdeményezések	K	K	A	K	K	K	K	K	K	K	K	K	K
Állampolgári karták			A	A	A*	K	A*	A	K	A	K	A	K

Forrás: Torres [2004], 108. old.)

(M) magas, (K) közepes, (A) alacsony, (N) nem vonatkozik az NPM posztulátumokra

* Folyamatban lévő eljárás

A fenti táblázatok alapján, habár a cikk szerzőjének ez nem volt célja, kirajzolódik egy kép a kontinentális európai országok NPM-gyakorlatának mélységéről és eredményességéről. Az egyértelműen látható, és ez az NPM-tel foglalkozó szakértők döntő többségének véleményével egybecseng, hogy a kontinentális európai országok nem másolták, imitálták az angolszász országok NPM-gyakorlatát, hanem a saját társadalmi, közigazgatási hagyományaikhoz igazodva használták fel annak elemeit.

„A 'pluralista' lencsén keresztül nézett modernizációs folyamatok elvezetnek minket ahhoz, hogy elveszük a késlekedő országok létezésének gondolatát a közigazgatásuk NPM-posztulátumok szerinti átalakításának tekintetében. Ez azért van így, mert a legtöbb európai kontinentális országot – úgy tűnik – nem érdekli az 'anglo-amerikai' globális reformcsomag végrehajtása, viszont abban érdekeltek, hogy a közigazgatásuk modernizálásán keresztül átláthatóbbá és elszámoltathatóbbá tegyék azt, illetve közelebb hozzák azt az állampolgárok számára.” (Torres [2004], 109. old.)

Az egyes országok közül Torres értékelése alapján Svédország, Dánia, Hollandia, Finnország és Svájc kapcsolódik erőteljesebben az NPM-irányzathoz, míg Spanyolország, Norvégia, Franciaország kevésbé. Németország és Ausztria, illetve a vizsgálatba bevont többi dél-európai állam, azaz Portugália, Olaszország, illetve Belgium alkalmazták a legkevésbé az NPM eszközrendszerét.²⁰⁰ A fenti eredmény értelmezése során figyelembe kell venni, hogy Torres kizárólag a központi kormányzatot elemezte, azaz a nemzeti / föderális szint alatti közigazgatási szinteket nem vette figyelembe. Amennyiben azt is figyelembe vennék, úgy a rangsor jelentősen módosulna, hiszen Hollandia, Norvégia, Németország, Svájc és Ausztria önkormányzatai élenjáró módon alkalmazták az NPM-technikákat.

Torres [2004] tanulmányában tehát különböző európai országok központi kormányzata által bevezetett NPM-technikákat értékelt makroszinten. Ezzel szemben Pollitt ([2002/a], 278–279. old.) inkább mikro- azaz szervezeti szinten kívánja megragadni az NPM-reformok sikerét. Szerinte az NPM eredményeit a következőképpen mérhetjük: megtakarítások (savings), fejlesztett folyamatok (improved processess), nagyobb hatékonyság (improved efficiency), nagyobb eredményesség (greater effectiveness), az államigazgatás rendszerének mint egésznek a növekvő kapacitása / alkalmazkodóképessége / rugalmassága (an increase in the overall capacity / flexibility / resilience of the administrative system as a whole). Pollitt ([2002/a], 279. old.) maga is elismeri, hogy a fenti kategóriák további alkategóriákra bonthatóak.

Ugyanezt a problémát elemzi bővebben, de hasonló gondolatok mentén Pollitt–Bouckaert ([2000], 97–133. old.) könyvük 5. fejezetében. Ők négy szintet különböztetnek meg. Az első szint az operatív szint (operational results), amely mérhető és jól definiálható. Erre példa, ha ugyanazon mennyiségű kiadás mellett növeljük egy adott szolgáltatás mennyiségét, akkor operatív szinten javul az eredményességünk. Pollitt és Bouckaert szerint operatív eredmények mind makro- (a kormányzat csökkenti vagy visszafogja a kiadások növekedését), mind mikroszinten (helyi rendőrőrs kevesebb rendőrrel azonos szolgáltatást biztosít a lakosságnak) lehetségesek. A második szint a folyamatok szintje, amely során a folyamatok átszervezésével javul a szervezet / rendszer hatékonysága / eredményessége. A szerzők az egyablakos rendszer bevezetését hozzák fel példának, amely során a folyamatok

²⁰⁰ Torres táblázatait úgy fordítottam pontszámmá, hogy a magas értékre 3 pontot, a közepesre 2 pontot, az alacsony értékre 1 pontot adtam. Amely reformot egy adott ország Torres szerint nem alkalmazott, ott 0 pontot adtam. Svédország így 45 pontot, Dánia 35 pontot, Finnország és Hollandia 31-31 pontot, Svájc 30 pontot, Spanyolország 24 pontot, Norvégia 20 pontot, Franciaország 17 pontot, Németország, Ausztria és Portugália 15-15-15 pontot, Olaszország és Belgium 14-14 pontot kapott.

átszervezésével az ügyfelek elégedettsége növelhető. Látható, hogy a folyamatok javítása operatív szinten is mérhető eredményt hoz: hatékonyabbá, eredményesebbé tehető egy adott szervezet, illetve azonos költséggel jobb színvonalú szolgáltatás biztosítható. A harmadik szint már absztraktabb: az államigazgatás rendszerének mint egésznek a növekvő kapacitása („the overall capacity of the political or administrative system”). Az eredmények ezen a szintjén alapvetően az intézményi változások sikere mérhető. Példa lehet, hogy az államigazgatásban az álláshelyek betöltése versenyeztetéssel zajlik és a döntés eredménye a pályázó képességeitől és nem a szervezeti hierarchiában éppen betöltött pozíciójától függ. Végezetül a reformok eredményessége úgy is megragadható, hogy a végrehajtott változások mennyiben közelítették az NPM által kijelölt ideális állapothoz az adott rendszert.²⁰¹ Pollitt és Bouckaert szerint ez a szint ragadja meg leginkább a stratégiai eredményeket. Ebben a negyedik esetben pontosan meg kell határozni, hogy mit is tekintünk az NPM szemléletmód által kijelölt ideális állapotnak.

Barzelay [2001] szerint az ideális állapot megragadásához egy megvalósult reformgyakorlatot érdemes kiválasztanunk. A London School of Economics professzora szerint esettanulmányok segítségével kiválasztható azon országok köre, amelyek gyakorlatához mérhetjük a többi országban megvalósuló reformokat. Barzelay [2001] könyvében Új-Zélandon, Ausztráliában és az Egyesült Királyságban megvalósult reformokat javasolja benchmarknak, megjegyezve, hogy mind a három országban végrehajtott reformok egyformán jó példái az NPM-reformoknak.

„... az eset kimeneteleinek ezen definíciója illeszkedik ahhoz a nézethez, hogy az Egyesült Királyság, Ausztrália és Új-Zéland egyenlően jó példái az NPM-nek. (Aucoin 1995)” (Barzelay [2001], 54. old.)

Schick ([1998], 124. old.) nem ért egyet Barzelay fenti gondolatmenetével, mivel szerinte a külső környezeti tényezők minden ország esetében eltérnek egymástól, így az Új-Zélandon megvalósult reformgyakorlatot nem lehet feltétlenül követendő példaként javasolni. Schick arra is felhívja a figyelmet, hogy a fejlődő országokban a sikeres NPM-reformoknak bizonyos előfeltételei nem állnak rendelkezésre, így számukra ezek a reformok kontraproduktívak lehetnek.

Ferlie–Steane ([2002], 1462. old.) szintén felhívja a figyelmet az intézményi környezet fontosságára, de ők ezt kiegészítik a közigazgatási kultúra elemzésének szükségességével. Valóban, a kontinentális országok közigazgatási és jogi személete, joggyakorlata, valamint a közigazgatási kultúrája jelentősen eltér az angolszász országok gyakorlatától, és ez a különbség jelentősen befolyásolhatja az adott ország közszektorában megvalósuló reformok szemléletét. Egyetértünk Ferlie–Steane ([2002], 1461. old.) gondolatával, hogy csak abban az esetben használhatjuk az angolszász országok példáját mintaként, és mérhetjük hozzájuk a többi ország NPM-gyakorlatát, ha elfogadjuk, hogy az NPM egy „anglo-amerikai termék”. Pollitt–Summa [1997], Pollitt [2002] és Homburg–Pollitt–van Thiel [2007] egy-

²⁰¹ Pollitt–Bouckaert [2000] elméleti keretének gyakorlati jelentőségét bizonyítja, hogy Askim J.–Christensen T.–Fimreite A. L.–Lægreid P. [2010] a Norvég NAV-reform elemzése során ezt a keretrendszert alkalmazta.

Mint a fentiekből is látható, a tudományos közösség megosztott az NPM-reformok mérhetőségének kérdéséről. Wollmann ([2003], 6. old.) szerint ennek számos oka van. Egyrészt nehéz olyan objektív célokat beazonosítani, amelyekhez viszonyíthatnánk a megvalósult reformok eredményét. További probléma, hogy a reformok egyszerre több szálon is futnak, így nehéz elhatárolni az egyes akciók hatását. A reformok céljai gyakran nehezen operacionalizálhatóak és mérhetőek, nehéz megfelelő indikátorokat találni a megragadásukra. Kevés statisztikai, összehasonlító adat áll rendelkezésre, nincs viszonyítási alap, amelyhez mérhetnénk az elért eredményeket. Wollmann szerint minél átfogóbb egy reform célja, annál fontosabb, de annál nehezebb mérni és empirikusan igazolni annak hatását, főleg, ha figyelembe vesszük – a szintén nehezen mérhető – mellékhatásokat is. Végezetül Wollmann [2003] felhívja a figyelmet a kutatások gyenge módszertani megalapozottságára; mivel a kutatások a társadalomtudomány sajátosságai miatt nem megismételhetők, valódi kísérletezésre nincsen mód.

Barzelay ([2001], 47–49. old.) hasonló véleményt fogalmaz meg. Szerinte az NPM sikerének mérésében a szakértők nem tudnak közös nevezőre jutni.

„Az NPM körüli vita hangvétele alapján a végrehajtó hatalom szisztematikus szervezeti változása [eredeti angol fogalom: systematic organizational change – a szisztematikus szervezeti változás az NPM-reformok kimenetele – beszűrés tőlem: R. M.] kívánatos. [...] az összehasonlító közpolitika területei akkor indulnának be igazán, ha képesek lennének 'a függő változót megragadni'. A probléma viszont az, hogy a szisztematikus szervezeti változás nem rendelkezik standard definícióval. [...] Valószínűtlennek tűnik, hogy a tudósok megállapodjanak a kormányzati szféra szisztematikus szervezeti változásának közös definíciójában, és ezáltal 'megragadják a függő változót'.”

Boston ([2000], 43–44. old.) ezzel szemben arra hívja fel a figyelmet, hogy a fenti problémák ellenére szükséges makroszintű elemzéseket készíteni arról, hogy az NPM-reformok sikeresek voltak-e:

„Úgy hiszem, hogy nagyobb hangsúlyt kellene fektetni olyan közszolgálati menedzsment-kutatások folytatására, amelyek a makroszintű vagy az egész rendszerre kiterjedő teljesítményt kutatják.”

A magunk részéről Boston véleményével értünk egyet: amennyiben a kutató értékrendjét, szemléletmódját egyértelművé teszi, úgy az NPM-reformok rendszerszintű összehasonlító vizsgálata és annak megállapítása, hogy milyen tényezők befolyásolják ezen reformok sikerét, lehetséges és fontos tudományos értéket képvisel.

4.3 A siker megragadásának módjai

A szakirodalom áttekintése után bemutatjuk, hogy a jelen disszertációban miként ragadjuk meg az NPM-irányzathoz tartozó reformok sikerét. Összesen harmincegy demokratikus és piacgazdasággal rendelkező országot vizsgálunk, rendszerszinten, az

elemzési egységek nemzetállamok, amelyeket különböző időintervallumokban (1980–1990, 1990–2000, 2000–2010) megvalósult reformjaik alapján elemzünk. A vizsgálat időtávja rövid és közép táv, így például Új-Zéland esetében az 1980 és 1990 között megvalósult reformokat annak ellenére sikernek tartjuk, hogy a 2000-es évektől egyre több kritika fogalmazódik meg ezen reformok eredményességével kapcsolatban. (Duncan–Chapman [2010]), (Lodge–Gill [2011]) Célunk az NPM-reformok átfogó, holisztikus vizsgálata, nem egyes szektorokat és nem egyes megoldásokat vizsgálunk, hanem az adott évtizedben megvalósult reformokról megjelent *szakmai publikációk alapján*, illetve általunk létrehozott kompozitmutatók, az *állampolgáriérdek-mutató* és a *politikusierdek-mutató* alapján hozunk döntést. A szakirodalmon alapuló döntés nem egyértelmű, hiszen elképzelhető, hogy egy másik kutató bizonyos mértékig más eredményre jutna. Ez akár a személyes megítéléséből is adódhat, de adódhat abból is, hogy más műveket olvasott. Annak érdekében, hogy tudományosan igazolható eredményre jussunk, a statisztikai modell során vizsgálni fogjuk, hogy a siker mérésének eredményei mennyire robusztusak. Ennek érdekében több módon is megpróbáljuk megragadni az NPM-irányzathoz tartozó reformok sikerét.

4.3.1 Az NPM-reformok sikere a szakirodalom alapján

A jelen tanulmány során összesen háromféleképpen próbáljuk megragadni az NPM-reformok sikerét egy-egy országban. Az egyik módszer a szakirodalom elemzésére és feldolgozására épül. Ennek során a következő eljárást alkalmazzuk. Minden ország adott évtizedben végrehajtott NPM-reformjainak sikerességét egy 1-től 10-ig terjedő skálán osztályozzuk, ahol a 10-es osztályzat a legjobb és az 1-es a legrosszabb érték. A feldolgozott szakirodalom alapján, amely több száz, a hivatkozásjegyzékben megtalálható folyóirati cikket és szakkönyvet jelent, szakértői becslést adunk az egyes reformok sikerességéről. A sikert a reformok szélessége és mélysége alapján ítéltük meg. Szélesség alatt azt értjük, hogy a közszektor mely szektorait és a közigazgatás mely szintjeit (központi kormányzat, önkormányzati szintek) érintették a reformok, mélység alatt pedig a megvalósult reformok intézményesülését (mennyire tartós az adott reform hatása) és sokszínűségét (milyen NPM-eszközöket alkalmaztak) értjük. Minden ország esetében legalább négy, egymástól független szakértői elemzést veszünk alapul, amelyek közül legalább kettőt az adott ország szakértője írt.²⁰² A feldolgozott tanulmányok kiválasztása során arra törekszünk, hogy minél több szektor és minél több NPM-megoldás értékelése alapján hozzuk meg a döntésünket.

A siker e mutatója döntően mennyiségi ismérvek alapján kategorizálja az országokat, azonban vegyük észre, hogy a reformok mélységének megítélése során figyelembe vettük, hogy az adott reform hosszabb távon is fennmaradt-e, illetve, hogy a szakértők eredményesnek tartották-e az adott reformot. Az általunk használt másik két statisztikai mutató ezzel szemben egyértelműen a reformok eredményességét méri.

²⁰² A hivatkozásjegyzék mellett lásd a negyedik számú mellékletet is. A hivatkozásjegyzék tartalmazza a negyedik számú mellékletben található hivatkozásokat is.

24. táblázat A vizsgálatba bevont országok NPM-irányzathoz köthető közigazgatási reformjainak sikerpontszámai (10 – legmagasabb, 1 – legalacsonyabb pontszám)

Ország neve	Osztályzat
1980–1990 közötti NPM-reformokra vonatkozó pontszámok (innovátor országok)	
Ausztrália	9
Egyesült Királyság	10
Hollandia	8
Kanada	8
Új-Zéland	10
USA	9
1990–2000 közötti NPM-reformokra vonatkozó pontszámok (adaptátor országok)	
Ausztria	6
Belgium	4
Dánia	7
Finnország	7
Franciaország	5
Görögország	4
Írország	7
Németország	6
Norvégia	7
Olaszország	4
Portugália	4
Spanyolország	4
Svájc	8
Svédország	8
2000–2010 közötti NPM-reformokra vonatkozó pontszámok (imitátor országok)	
Bulgária	3
Csehország	3
Észtország	5
Horvátország	2
Lengyelország	3
Lettország	4
Litvánia	4
Magyarország	4
Románia	2
Szlovákia	5
Szlovénia	2

Forrás: Saját számítás

A szakirodalmon alapuló becslés mellett az *NPM célja* című fejezetben (65–68. oldal) leírtakra alapozva két összetett mutatót is létrehoztunk. Az egyik mutató az állampolgáriérdek-mutató, míg a másik a politikusiérdek-mutató.

4.3.2. Az NPM-reformok sikere az állampolgáriérdek-mutató alapján

Az állampolgáriérdek-mutatót (ÁÉM) a közösségi döntések elméletére alapozva építettük fel. Abból indultunk ki, hogy az NPM az állampolgári igények kielégítésének maximalizálását tűzi zászlajára, és ennek alapján a közszektor érintettjei között egyértelmű hierarchiát állít fel. A hierarchia csúcsán az állampolgárok állnak, akik a demokratikus országokban titkos és általános választásokon döntenek arról, hogy kik birtokolhatják a politikai hatalmat. A politikusok célja a politikai hatalom megszerzése, ebből kifolyólag kénytelenek az állampolgárok kegyeiért versengeni.²⁰³ A bürokraták szintén önérdékkövető, racionális magatartást tanúsítanak, és saját önös céljaikat kívánják megvalósítani. Hivatali hatalmuk, amelynek segítségével elérhetik céljaikat, a választott politikusoktól ered és függ, így a hivatalnokok kénytelenek a politikusok érdekeit is szem előtt tartani. Az egyes aktorok viszonyát aszimmetrikus és tökéletlen informáltság, a választók racionális tudatlansága, illetve a kisebb csoportok jobb érdekérvényesítő képessége jellemzi, így a fent leírt érdek-összekapcsolódás nem érvényesül maradéktalanul. Az NPM-reformok ezen kívánnak változtatni, és az állampolgárok érdekeit minél erőteljesebben érvényre juttatni.

Az ÁÉM a fenti logika mentén az állampolgárok céljait kívánja megragadni. A mutató összeállításánál egyrészt abból indultunk ki, hogy az állampolgárok célja, hogy minél jobb minőségű közszolgáltatásokat kapjanak a közintézményeken keresztül, másrészt mindezen szolgáltatásokat minél kisebb ráfordítás mellett állítsa elő a közszektor, mivel ezen ráfordításokat az adófizetők finanszírozzák. A közszolgáltatásokat három területtel ragadtuk meg: az egészségüggyel, az oktatással és a foglalkoztatáspolitikával.²⁰⁴

Minden egyes területen az állami szolgáltatások színvonalát egy-egy mutatóval kívánjuk megragadni. Azért nem használunk több mutatót, mert sokkal több információt több mutató összegyűrésével sem tudnánk megragadni, viszont a mutató átláthatósága jelentősen romlana. Egy kompozitindex legfőbb előnye az egyszerűség és az átláthatóság.

²⁰³ „(A) nagy létszámú demokráciát úgy határozhatjuk meg, mint egy (a) nyitott poliarchiát generáló procedúrát vagy/és mechanizmust, amelyben a választási piacon kialakult verseny (b) a népnek adja a hatalmat, és (c) arra kényszeríti rá a vezetőket, hogy reszponzívak legyenek a vezetettek felé” (Sartori [1987], 1156. old.) idézi: Köröskényi ([2007], 8. old.).

²⁰⁴ Ezek a területek a kormányzati kiadások igen jelentős részét jelentik, akár a GDP 15–30 %-át is kiteszik. (Pulpanova [2006]) Részletes adatok az OECD *National Accounts Statistics* adatbázisból is kinyerhetők.

Az egészségügy színvonalát a csecsemőhalandóság mértékével (infant mortality rate) ragadjuk meg, amelyhez az adatokat az OECD Health Data adatbázisából vettük, illetve Bulgária, Lettország, Litvánia, Románia és Horvátország esetében az Eurostat adatbázisát használtuk. A csecsemőhalandóság OECD definíciója a következő:

„A csecsemőhalálozási ráta az egyéves koruk előtt meghalt csecsemők aránya 1000 élve születésre számítva.” (OECD [2010/c], 230. old.)

Három ok miatt választottuk ezt a mutatót. Egyrészt, mert a gyermek minden társadalomban érték, továbbá ez a mutató függ leginkább az egészségügy színvonalától, végezetül pedig ez a statisztikai adat 1980 óta mind a harmincegy országra rendelkezésünkre áll. A csecsemőhalandóság mutatója a szakirodalomban az egyik leggyakrabban használt mutató, amellyel az egészségügy színvonalát jellemezni szokták, az OECD is elfogadja és használja az egészségügy színvonalának jellemzésére. (Elola–Daponte–Navarr [1995]), (Cantarero–Pascual [2008]), (OECD [2004]), (OECD [2010/c]) Felhasználhatnánk még az átlagos várható élettartamot is, de ezt a mutatót jóval több, az egészségügyi rendszeren kívüli tényező befolyásolja. Az egy orvosra jutó betegek számának adatsorával, vagy a kórházi ágyak számának adataival pedig sajnos nem rendelkezünk minden országra, illetve ezek inkább mennyiségi, mint minőségi mutatók. A csecsemőhalandóság mutatója sem tökéletes, hiszen ezt is számos szocioökonómiai faktor befolyásolja. (Liu–Moon [1992]), (OECD [2004], 22. old.)

Az oktatás színvonalát a Human Development Index Oktatási Indexével (Education Index) mérjük, amely alapvetően két változót tartalmaz. Az egyik az írni és olvasni tudás mértékét méri,²⁰⁵ míg a másik változó az általános, a közép- és a felsőfokú oktatásba beiratkozottak arányát tartalmazza.²⁰⁶ Az Oktatási Index kétharmad súllyal veszi számításba az írni és olvasni tudás mutatóját, és egyharmad súllyal az oktatási rendszerbe beiratkozottak arányát. Ez a kompozitmutató tehát mind minőségi, mind mennyiségi szempontokat figyelembe vesz.

²⁰⁵ Ennek definíciója: „Az olvasni tudó 15 éves és annál idősebb felnőtt népesség aránya a vonatkozó népesség (teljes vagy egy adott nemre vonatkozó) százalékában kifejezve az adott ország, térség vagy földrajzi terület egy adott specifikus időpontjában, általában az év közepén. Statisztikai célból az a személy írástudó, aki képes mind elolvasni, mind leírni egy rövid, egyszerű megállapítást a mindennapi életéről, megértve azt.” (UNDP [2009], 211. old.)

²⁰⁶ Ennek definíciója: „A bruttó beiskolázási arányokat az UIS (UNESCO Institute for Statistics 2009b) publikálja a nemzeti kormányok (általában adminisztratív forrásai) által összegyűjtött beiskolázási adatok és „A világ népesedési kilátásai 1950–2050: 2006-os felülvizsgálat (World Population Prospects 1950–2050: The 2006 Revision [UN 2007])” jelentések népességi adatai alapján. A ráta kiszámolásához az alap-, közép- és felsőfokú oktatásba beiratkozott diákok számát elosztják az elméleti korosztály teljes népességének erre vonatkozó szintjeivel. A felsőoktatás elméleti korosztályának minden országban a középiskolák utolsó éveit azonnal követő 5 éves korcsoportot feltételezik.” (UNDP [2009], 205. old.)

Az állami szolgáltatások színvonalának harmadik mutatójaként a 15 és 64 év közötti munkaképes emberek foglalkoztatottsági arányát választottuk. Az adatok az OECD adatbázisából származnak.²⁰⁷ (OECD [2010/a]) A foglalkoztatási ráta azért került be a mutatóba, mert az Eurobarometer felmérései alapján az állampolgárok a rájuk leselkedő legnagyobb szociális veszélynek a munkahelyük elvesztését tekintik. Ezt a veszélyérzetet már az 1980-as évektől visszatükrözik az Eurobarometer felmérései. Az állampolgárok ezen félelmét minden politikus és párt érzékeli, így a legtöbb választási- és kormányprogramban kiemelt figyelmet szentelnek a foglalkoztatottság növelésének lehetséges módjaira. A mutató abból a szempontból semleges, hogy a kormányzat milyen lépésekkel avatkozik be, vagy nem avatkozik be a piaci folyamatokba a foglalkoztatottság növelése érdekében. Mind a be-nem-avatkozás, mind a beavatkozás kormányzati döntést jelent. Amennyiben egy adott időszakban bármilyen okból nő a foglalkoztatottság, azt az adott kormány sikerének tekinthetjük, még akkor is, ha aktívan nem avatkozott be a piaci folyamatokba, és az állami foglalkoztatottak aránya sem változott. Lazear [1990] cikkében például, a végkielégítés nagyságának törvényi szabályozását vizsgálta abból a szempontból, hogy az miként hat a foglalkoztatottságra. Lazear megállapítja, hogy a végkielégítés mértékének növelése szignifikánsan csökkenti a foglalkoztatottságot. Ez is mutatja, hogy a formális intézmények megváltoztatása hatással van a foglalkoztatottság szintjére.

Tanzi-Schuknecht [1997] cikke is megerősíti, hogy a fent ismertetett három mutató alkalmas az állami érdekek mérésére. Szerintük a társadalmi jólét valamilyen módon kapcsolatban áll többek között a csecsemőhalandósággal (infant mortality), a középiskolai beiratkozási aránnyal (secondary school enrollment) és a munkanélküli aránnyal (the unemployment rate).²⁰⁸ Véleményünk szerint a munkanélküliek aránya a társadalmi jólét szempontjából kevésbé informatív, mint az, hogy a társadalom munkaképes korú lakosságából milyen arányban végeznek munkát. A munkanélküliek aránya az adott kormányzat által könnyebben befolyásolható mutató, illetve számos esetben a társadalom bizonyos csoportjai kiesnek ezen mutató látóköréből.

A közszolgáltatásokra fordított erőforrásokat, amelyek az állam méretét is meghatározzák, Hood ([1995], 103. old.) alapján négy statisztikai mutató segítségével mérhetjük: a (1) kormányzati foglalkoztatás mértéke a teljes foglalkoztatás százalékában, (2) kormányzati kiadások a GDP százalékában, (3) társadalombiztosítási kiadások a GDP százalékában és (3) adóbevételek a GDP százalékában.

²⁰⁷ Ausztria esetében az 1990–1993 közötti adatok forrása: (Statistik Austria [2010], 321. old.). 1994-től már az OECD-adatbázis is tartalmazza az osztrák adatokat. Svájc esetében az 1990. évre vonatkozó adatok forrása: <http://www.bfs.admin.ch/>. Az Egyesült Királyság esetében az 1980. évi és az 1985. évi adatok forrása: <http://www.statistics.gov.uk/statbase/TSDSeries1.asp>. Horvátország esetében a 2001. évi adat forrása: <http://www.dzs.hr/Eng/censuses/Census2001/Popis/Edefault.html>.

²⁰⁸ Ahogy Tanzi-Schuknecht ([1997], 167. old.) fogalmaznak: „Az ezen indikátorok és az általános jólét közötti kapcsolat természetesen egyeseknek nyilvánvalóbb, mint másoknak; de minden esetben felvethető az érv, hogy az indikátorokban beálló változásoknak kihatással kellene lenniük az általános jólétre.”

Mivel a közkiadásokat elsősorban adókból finanszírozzák, így a GDP százalékában mért teljes állami adóbevételek nagysága (tax revenue in % of GDP) fontos mutatója az állam méretének, és így költségeinek. Az állami szolgáltatások ára a lakosság számára a leginkább az adókon keresztül érzékelhető.²⁰⁹ Az adóelvonás mértékét az OECD ([2009], 76–78. old.) és Lupi [2010] az Eurostat adatokat bemutató tanulmánya alapján állapítottuk meg. Minden ország esetében az adott évtized adataival dolgoztunk, azaz az innovátorok esetében 1980–1990 közötti, az adaptátor országok esetében 1990–2000 és az imitátor országok esetében 2000–2008²¹⁰ közötti adatokkal.²¹¹

Hood [1995] nem vette figyelembe azt, hogy az állam tovább nyújtózkodhat, mint a takarója ér, azaz több kiadása lehet, mint bevétele, amelyet a nemzetközi pénzpiacokról pótolhat. Ennek mérésére az államháztartás eladósodottságának mértékét a GDP százalékában kifejező mutatót (general government gross debt in % of GDP) használtuk fel. A politikai döntéshozók, akár politikai, akár egyéb okokból, gyakran nem szeretnék az állam működésének költségeit azonnal és közvetlenül a lakosságra hárítani, hanem helyette a nemzetközi pénzpiacon állampapírokat értékesítenek, azaz növelik az államháztartás adósságállományát. Habár az eladósodottság azonnal és közvetlenül nem érzékelhető a lakosság számára, hosszabb távon súlyos társadalmi, gazdasági, szociális következményei lehetnek, hiszen az adósságot kamatostul kell visszafizetni a következő időszakban.²¹² Az államháztartás adósságának GDP-arányos mértékéről az adatok az IMF World Economic Outlook 2010 adatbankjából származnak. Ezen adatokat Hollandia 1990. évi adatával az EC [2003] tanulmányából, illetve Új-Zéland 1981–1984-es adatai esetében az Új-Zélandi Statisztikai Hivatal honlapján közzétett adatokkal egészítettük ki.

Az IMF a bruttó eladósodottságot (gross debt) a következőképpen definiálja:

„Az összes kötelezettség, amely jövőbeli kamat- és/vagy tőkefizetést követel meg az adóstól a hitelező felé. Ebbe beletartoznak az adósságkötelezettségek; az SDR-ek, devizák és betétek, követelést megtestesítő értékpapírok, kölcsönök, biztosítások, nyugdíjak és standardizált garanciaprogramok, illetve más kötelezettségek formájában.” (IMF [2010/a], 52. old.)

²⁰⁹ A különböző adónemeket különböző mértékben érzékeli a lakosság. Ezzel kapcsolatban a *Mill hipotézist* kell megemlíteni, amely szerint az indirekt adók kevésbé észrevehetőek az állampolgárok számára, és így alulbecsülik azt. Erről lásd részletesebben: (Sausgruber–Tyran [2005])

²¹⁰ Az imitátor országok esetében csak a 2008. évig álltak rendelkezésre adatok.

²¹¹ A teljes adóbevétel fogalmát a felhasznált OECD- ([2009], 292–296. old.) tanulmány részletesen definiálja, így itt ettől eltekintünk.

²¹² Buchanan és Wagner szerint a fő probléma az eladósodással pont az, hogy az adósságból finanszírozott állami szolgáltatások árát alacsonyabbnak érezzük, és többet fogyasztunk belőle, amely az állam méretét tovább növeli. „A deficitkiadások és az inflációs finanszírozás hajlamos letörni az adófizetők ellenállásának intenzitását, lehetővé téve egy relatív expanziót az állami költségvetés méretében. A kormányzati hitelfelvétel és a pénzteremtés csökkenti a közjóságok és a közszolgáltatások nyújtásának érzékelt árait.” (Buchanan–Wagner [1977], 69. old.) idézi: (Anderson–Wallace–Warner [1986], 631. old.)

Az államháztartás fogalmát az IMF, az OECD és az ILO is a következőképpen definiálja:

„Az államháztartás az összes kormányzati egységből és az összes nem piaci, nonprofit intézményből áll össze, amelyeket a központi, az állami kormányzatokból és a helyi önkormányzatokból összetevődő kormányzati egységek ellenőriznek, és többnyire finanszíroznak. Az államháztartásba nem tartoznak bele az állami vállalatok, vagy a kvázivállalatok.” (IMF [2010/a], 52. old.)

Hood [1995] alapján az állam méretének mutatójaként felhasználtuk az államháztartási szektorban foglalkoztatottak számát a teljes foglalkoztatotti állományához viszonyító mutatót (general government sector employment / total employment). E mutató, ahogy az előző sem a teljes közszektorra (public sector), hanem az államháztartásra (general government) vonatkozik. Sajnos a teljes közszektorra vonatkozó adatok egyik mutató esetében sem álltak a rendelkezésünkre.

A foglalkoztatottsági adatok döntően az OECD [2010/b] Economic Outlook adatbázisából származnak, míg Bulgária, Lettország, Litvánia, Szlovénia, Románia és Horvátország esetében a közszektorban foglalkoztatottak számát az ILO adatbázisából vettük. A teljes foglalkoztatottak állományának nagyságát ugyanezen hat ország esetében az Eurostat adatbázisa alapján állapítottuk meg, a több ország adatai az OECD Economic Outlook adatbázisából származnak. Az államháztartáson belül foglalkoztatottak (general government employment) számát az ILO a következőképpen definiálja:

„Az államháztartáson belüli foglalkoztatottak alatt azokat értjük, akik a kormányzati egységeknek, a társadalombiztosítási alapoknak és a nem piaci, nonprofit intézményeknek (NPI-knek), amelyeket a hatóságok kontrollálnak, és javarészt finanszíroznak, foglalkoztatottjai.”

ILO honlap, <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/sectore.html>

Végezetül az államháztartás végső fogyasztásra fordított kiadásait a GDP százalékában mérő mutatót is felhasználtuk (general government final consumption expenditure in % of GDP). Hood [1995], Rodric [1996] és több más szerző az állam méretét az államháztartás kiadásainak GDP-hez viszonyított arányával ragadják meg. Ez a mutató az állam méretének jellemzésére ugyan alkalmas, de vizsgálja azt a szempontot, hogy mire költi el a GDP bizonyos százalékát az állam. Az ÁÉM céljaihoz jobban illeszkedik egy olyan költségmutató, amely a közszolgáltatásokra és az állami beszerzésekre fókuszál. Az államháztartás végső fogyasztására fordított kiadásai mutatóját az Európai Unió, az ENSZ, a Világbank, az OECD és az IMF által közösen kiadott nemzeti számlák rendszerének 2008. évi leírása a következőképpen definiálja:

„Az államháztartás végső fogyasztásra fordított kiadásai olyan kiadásokból állnak, amelyeknek értékét indirekt módon kell megbecsülni, és az államháztartás szintjén merülnek fel mind az egyéni fogyasztási javakban és szolgáltatásokban, mind a kollektív fogyasztási szolgáltatásokban.” (UN és további szervezetek [2009], 193. old.)

A fenti nemzetközi szervezetek szerint ez a mutató tekinthető a leginkább aggregált költségmutatónak:

„A GDP költségmutatójának legmagasabb aggregált szintjei a háztartások végső fogyasztási kiadásai, az államháztartás végső fogyasztási kiadásai és a bruttó árueszköz-felhalmozás, valamint a javak és szolgáltatások exportja és importja.” (UN és további szervezetek [2009], 403. old.)

E mutatót is többen használták a szakirodalomban az állami kiadások és az állam méretének jellemzésére. (Yamamura [2011]), (Bjørnskov–Dreher–Fischer [2007]) Bjørnskov–Dreher–Fischer [2007] tanulmányukban arra a kérdésre keresik a választ, hogy az állampolgárok életükkel való elégedettségét növeli-e az állami kiadások növekvő mértéke. Az állami kiadásokat az államháztartás végső fogyasztásának GDP-hez viszonyított arányával mérték, míg az állampolgárok elégedettségét a World Value Survey vonatkozó kérdésével („How satisfied are you with your life these days?”). A két mutató közötti kapcsolatot elemezték statisztikai módszerekkel, megállapítva, hogy az állami kiadások és az élettel való elégedettség között szignifikáns negatív kapcsolat áll fenn.

Az államháztartás végső fogyasztásának költségeit a GDP arányában mérő mutató adatai a Világbank World Development Indicators adatbázisából származnak.

Az egyes változók bemutatása után feltehető a kérdés, hogy hogyan is áll össze ezen mutatókból az állampolgáriérdek-mutató? A mutató kiszámításánál a szolgáltatások minőségét mérő három változóból egyenlő súllyal létrehoztunk egy, az állami közszolgáltatások minőségét leíró mutatószámot, és az állami ráfordításokat mérő négy mutatóból, szintén egyenlő súllyal, létrehoztunk egy, az állami ráfordításokat mérő mutatószámot.²¹³ Mind a két esetben az egyes elemeket standardizáltuk, és a fordított irányba javuló mutatókat, így például a csecsemőhalandóságot mérő mutatót, beforgattuk úgy, hogy az új mutatóban a magas értékei jelentsék a pozitív irányt.²¹⁴ Mindezek után átlagot számoltunk a három, illetve a ráfordítások esetében a négy, immár standardizált dimenzióból.

Az ÁÉM valójában egy hatékonyságot mérő index, mivel a minőségi mutatókból számolt értéket elosztjuk a ráfordításokat mérő mutatókból számolt értékkel:

$$\text{ÁÉM} = \text{Közszolgáltatások minősége} / \text{Állami ráfordítások nagysága}$$

²¹³ Az egyenlő súlyok alkalmazása ugyanolyan döntés, mintha különböző súlyokat alkalmaznánk. Lehetséges lenne az Eurobarometer alapján súlyozni a mutatókat, azaz az alapján, hogy mit tekintenek az európai országok állampolgárai fontosabb problémának. Ennek alapján az oktatás egyszeres, az egészségügy kétszeres, a foglalkoztatottság négyszeres szorzót kapna. Véleményünk szerint azonban nehéz eldönteni, hogy melyiket tekintjük fontosabbnak, hiszen a fenti módszeren túl további módszerek alapján is súlyozhatnánk, így például az alapján, hogy mekkora hányadát költik a bevont országok átlagosan az oktatási, az egészségügyi és a foglalkoztatottság-politikai rendszerükre. Mivel a három közszolgáltatás fontossága élethelyzet függvénye, így úgy döntöttünk, hogy egyenlő mértékben fontosak a társadalom számára.

²¹⁴ Ez azt jelenti, hogy például az alacsony csecsemőhalandóság fog nagyobb értéket kapni a mutatóban.

Mivel minket az NPM-reformok sikerének megragadásához ezen mutató változása érdekel, így a mutatók meredekségével, azaz minden ország esetében az adott időintervallumon belüli változás nagyságával számoltunk (pl.: az Egyesült Királyság esetében a foglalkoztatottsági adatok meredeksége az 1980–1990 közötti időszakban). Abból indultunk ki, hogy azon országok, amelyek a már megfigyelt időszak elején jobb értékkel rendelkeztek, kisebb javulást tudnak csak elérni az adott évtizedben. Ezt az ÁEM adott évtizedben mért átlaga hatásának kiszűrésével korrigáltjuk majd a modellünk során.

Az így előállított mutató, mint minden kompozitindex, előnyei mellett jelentős hátránnyal is rendelkezik. Számos olyan tényező befolyásolja a mutató értékét, amelyeknél az NPM-reformok hatása nehezen kimutatható, vagy akár független tőle. Emellett az állampolgárok számos egyéb érdeklődéssel rendelkeznek, például bizonyos egyéneknek az egyenlőség, a szolidaritás elve fontosabb, vagy legalább olyan fontos, mint az önérték. A jelen mutató a közösségi döntések elmélete alapján önértékkövető állampolgárokat feltételez, amely nem feltétlenül tükrözi a valóságot.

25. táblázat Az állampolgáriérdek-mutató meredeksége alapján számolt mutató standardizált értékei a vizsgálatba bevont 31 ország esetében

Ország	ÁÉM-értékei
Ausztrália	2,06
Egyesült Államok	-0,48
Egyesült Királyság	-0,32
Hollandia	0,17
Kanada	-1,33
Új-Zéland	0,59
Ausztria	0
Belgium	-1,64
Dánia	0,21
Finnország	1,43
Franciaország	0,34
Görögország	0,18
Írország	0,22
Németország	-2,74
Norvégia	-0,53
Olaszország	0,01
Portugália	-0,73
Spanyolország	0,11
Svájc	0,63
Svédország	0,73
Bulgária	-18,63
Csehország	1,47
Észtország	2,225
Horvátország	0,29
Lengyelország	3,06
Lettország	74,13
Litvánia	-0,07
Magyarország	16,49
Románia	0,46
Szlovákia	-0,06
Szlovénia	2,07

Megjegyzés: Innovátor országok adatai az 1980–1990 évekből, az adaptátor országok adatai az 1990–2000 évekből, míg az imitátor országok adatai a 2000–2008 közötti évekből származnak.

Forrás: Saját számítás

A mutató eredményei önmagukban is érdekesek és elgondolkodtatóak: a közép-kelet-európai országok közül a balti államok, illetve a Visegrádi országok nagyon jó pontszámokat értek el, míg Bulgária kirívóan alacsony pontszámot kapott. Az angolszász országok közül Ausztrália és Új-Zéland ért el jobb pontszámokat, míg a többi innovátor ország, így az Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok és Kanada már a negatív tartományba esik.

A modelljeink bemutatása során elemezni fogjuk az ÁÉM-ra kapott értékeket, és összehasonlítjuk majd a szakirodalom alapján és a politikusiérdek-mutató alapján kapott sorrenddel.

4.3.3 Az NPM-reformok sikere a politikusiérdek-mutató alapján

A politikusiérdek-mutató (PÉM) egyszerűbb felépítésű, mint az állampolgáriérdek-mutató. A mutató megalkotása során abból indultunk ki, hogy a választott politikusok demokratikus körülmények között az újraválasztásért küzdenek. Ennek érdekében a politikusok célja, hogy az állampolgárok bizalma növekedjék az általa vezetett és így velük azonosított közigazgatásban, illetve személy szerint őket újraválasszák. Az általunk megalkotott mutató két változót tartalmaz azonos súllyal. Az egyik a World Value Survey, illetve a European Value Survey adatbázisából származik, és a közigazgatásba vetett állampolgári bizalmat méri. A másik mutató az adott évtizedben, az adott országban hatalmon lévő miniszterelnökök számát mutatja. A közigazgatás iránti bizalom nagyságát az NPM-reformok utáni első WVS- / EVS-felmérés alapján jellemeztük. Az adatok az innovátor országok esetében az 1990-es évek adatfelvételeiből, az adaptátor országok esetében az 1999 és 2000. évek adatfelvételeiből, míg az imitátor országok a 2008. évi EVS-adatbázisból származnak. A felmérésekben a közigazgatásba vetett bizalomra vonatkozó kérdés a következőképpen szerepel:

„Meg fogok nevezni számos szervezetet. Meg tudná mondani nekem minden egyesre vonatkozóan, hogy mennyire bízik meg bennük: nagyon, meglehetősen, nem nagyon, vagy egyáltalán nem?”²¹⁵

²¹⁵ „I am going to name a number of organisations. For each one, could you tell me how much confidence you have in them: is it a great deal of confidence, quite a lot of confidence, not very much confidence or none at all?”

Közigazgatás

- 1 Nagyon (A great deal)
- 2 Meglehetősen (Quite a lot)
- 3 Nem nagyon (Not very much)
- 4 Egyáltalán nem (None at all)
- 1 Nem tudom (Don't know)
- 2 Nincs válasz (No answer)
- 3 Nem alkalmazható (Not applicable)
- 4 Nem szerepelt a kérdőívben (Not asked in survey)
- 5 Hiányzik, ismeretlen (Missing; Unkown)

Forrás: Values Surveys 1981–2004 Integrated Questionnaire V.20060423, 299. old.

A 2008. évi EVS felmérésben a kérdés a következőképpen hangzott:

„Kérem, nézze meg ezt a kártyát, és a listán szereplő mindegyikről mondja meg, hogy mennyire van bizalma benne! Nagyon, meglehetősen, nem nagyon, vagy egyáltalán nem?”

Közigazgatás

- 1 Nagyon (A great deal)
- 2 Meglehetősen (Quite a lot)
- 3 Nem nagyon (Not very much)
- 4 Egyáltalán nem (None at all)
- 1 Nem tudom (Don't know)
- 2 Nincs válasz (No answer)
- 3 Nem alkalmazható (Not applicable)
- 4 Nem szerepelt a kérdőívben (Not asked in survey)
- 5 Hiányzik, ismeretlen (Missing; Unkown)

Forrás: <http://zacat.gesis.org/webview/index.jsp>

A másik változó a miniszterelnökök száma az adott évtizedben. Ez a mutató kifejezetten az ország első számú vezetőjében történő változást méri. Mivel nem a politikai rendszer, és nem is a politikai pártok, hanem a politikusok politikai stabilitását kívánjuk megragadni, így nem a kormányváltások számát nézzük, hanem a miniszterelnök személyében történt változást. Ebből adódóan például azt, amikor Medgyessy Pétert Gyurcsány Ferenc váltotta a miniszterelnöki székben, váltásnak tekintjük attól függetlenül, hogy a kormányzó MSZP–SZDSZ koalíció Magyarországon fennmaradt, hiszen Medgyessy Péter politikai céljai és érdekei döntően megsemmisültek a leváltásával.

A mutató nagy előnye, hogy egyszerű, viszont ebből adódnak a hiányosságai is. Egyrészt a miniszterelnök személyében bekövetkezett változás nem fedi le az összes NPM-reform által érintett szektort és közigazgatási szintet. A mutatóba így be lehetne venni a polgármesterek leváltásának adott évtizedben történt arányát, vagy az ágazati miniszterek személyében történt változásokat is. Habár ezekkel a kiegészítésekkel a mutató erőteljesebben tudná megragadni a politikusok érdekeit, Herry S. Truman elnök híres táblácskáját idézve, amely szerint a felelősség áthárítása az ő

asztalánál áll meg („The buck stops here!”), úgy gondoljuk, hogy elégséges a miniszterelnök személyében történt változásokat a mutatóban megjelenítenünk.

A jelen tanulmány eredményeinek konferenciákon történő ismertetése során felmerült kritikaként, hogy a demokrácia mérésére gyakran alkalmazzák a politikai hatalomban történő változás számát, azonban pont ellentétes módon, mint ebben a tanulmányban.²¹⁶ A kritikusok gondolatmenete alapján egy diktatúrában általában nincs valós változás a politikai hatalom csúcsán, míg egy jól működő demokráciában van. A válasz erre a kritikára az, hogy a jelen vizsgálatban kizárólag jól működő demokráciákat vizsgálunk, és az eredményeinket nem tekintjük általánosíthatónak a világ több országára nézve. Jól működő demokráciákban a politikai hatalom állandósága nem feltétlenül jelenti a demokrácia minőségének romlását, gondoljunk Helmut Kohl 1982 és 1998 közötti kancellári, vagy Margaret Thatcher 1979 és 1990 közötti miniszterelnöki kormányzására. Az 1980-as évek elején Közép-Kelet-Európa országai még diktatúrák voltak, de ezen országokat 2000 és 2010 közötti időszakban vizsgáljuk, amikor már a vizsgálatba bevont ország demokráciának számított.²¹⁷

A közigazgatásba vetett bizalomban bekövetkező csökkenés nem feltétlenül okoz azonnali politikai veszteséget, mivel elképzelhető, hogy egy politikus egyéb eredményeivel / szimbolikus cselekedeteivel kompenzálni tudja az ezen a területen nyújtott gyengébb teljesítményét. Ahogy az állampolgáriérdek-mutatónak, úgy ennek a mutatónak is legfőbb hiányossága, hogy számos nem kontrollált tényező befolyásolhatja alakulását, nem kizárólag az NPM-reformok eredményességétől függ. Véleményünk szerint azon országok esetében, ahol az NPM-reformok erőteljesebben a közbeszéd középpontjába kerültek az vizsgált évtizedben, ott az NPM-reformok jelentősen befolyásolják ezen mutató értékeit. Ahogy Pollitt ([2007], 10–25. old.) is a diszkurzív konvergenciát tekinti a legerőteljesebbnek, úgy mi is azon a véleményen vagyunk, hogy az NPM-reformok a legtöbb angolszász és észak- illetve nyugat-európai ország esetében meghatározták a közbeszédet, ugyanakkor igaz, hogy a kelet-közép-európai országok esetében ez kevésbé mondható el.

Van de Walle [2007] könyvfejezetében szintén a WVS általunk is felhasznált kérdésével mérte az állami szektorba vetett bizalmat. A WVS ezen kérdésének számos problémáját azonosította írásában, többek között például azt, hogy a *civil service* angol kifejezést a különböző országokban különbözőképpen fordították.²¹⁸ Van de Walle [2007] elemzése alapján azt állíthatjuk, hogy a szociodemográfiai és szocioökonomiai változók nagyon kis részben magyarázzák a közigazgatásba vetett bizalmat. Ugyanerre az eredményre jutott a Van de Walle ([2007], 183. old.) által idézett Listhaug–Wiberg [1995] kutatása is. Ezek az eredmények azt sugallják, hogy joggal feltételezzük a PÉM értékei és az NPM-reformok sikere közötti szoros kapcsolatot.

²¹⁶ A demokrácia szintjének mérése örök vita a szakirodalomban. A jelen tanulmányban ezzel a kérdéssel nem foglalkozunk részletesebben, de a téma iránt mélyebben érdeklődő Olvasónak Bollen ([1980] és [1993]) két cikkét ajánljuk kiindulópontnak, továbbá: Barro [1999] és Treier–Jackman [2008] műveit ajánljuk a figyelmében.

²¹⁷ A demokráciával és jó kormányzattal (Democracy and Good Governance) kapcsolatos irodalmat, illetve azt, hogy mely szervezetek és kutatások alapján rangsorolhatjuk az egyes országok demokratikus működését, Landman–Häusermann [2003] gyűjtötte össze.

²¹⁸ A magyar kérdőívben a *közigazgatás* szó szerepel.

26. táblázat A Politikusiérdek-mutató nagysága az egyes országokban a vizsgált évtizedben

Ország neve	Politikusiérdek-mutató standardizált átlaga	Az adott évtizedben a miniszterelnökök száma	Bizalom a közigazgatásban ⁴
Egyesült Államok	0,88	3 ¹	1,43
Egyesült Királyság	0,87	1 ¹	0,27 ⁵
Hollandia	0,60	2 ¹	0,31
Kanada	0,48	3 ¹	0,63
Ausztrália	0,27	2 ¹	-0,36
Új-Zéland	-0,48	3 ¹	-1,28
Svájc	1,25	0 ²	0,47 ⁶
Dánia	0,91	2 ²	0,93
Portugália	0,87	2 ²	0,85
Írország	0,65	4 ²	1,54
Franciaország	0,60	6 ²	0,28
Görögország	0,60	4 ²	-2,27
Norvégia	0,55	3 ²	0,76
Ausztria	0,40	2 ²	-0,09
Németország	0,33	2 ²	-0,24
Spanyolország	0,33	2 ²	-0,24
Belgium	0,31	3 ²	0,30
Finnország	0,07	3 ²	-0,20
Svédország	0,03	4 ²	0,30
Olaszország	-1,35	7 ²	-0,76
Szlovákia	0,66	3 ³	0,99 ⁷
Észtország	0,58	4 ³	1,39
Szlovénia	0,05	5 ³	0,90
Lettország	-0,09	6 ³	1,18
Magyarország	-0,17	4 ³	-0,11
Horvátország	-0,44	3 ³	-1,21
Románia	-0,89	5 ³	-0,98
Lengyelország	-0,91	5 ³	-1,02
Bulgária	-1,22	4 ³	-2,21
Csehország	-1,35	7 ³	-0,76
Litvánia	-1,37	7 ³	-0,81

Megjegyzés: ¹ 1980 és 1990 közötti miniszterelnökök száma

² 1990 és 2000 közötti miniszterelnökök száma

³ 2000 és 2010 közötti miniszterelnökök száma

⁴ A „A great deal” és a „Quite a lot” választ adók aránya alapján.

⁵ Ausztrália 1995. évi WVS; Új-Zéland 1998. évi WVS, többiek 1990. évi EVS

⁶ Finnország 2000. évi EVS, Norvégia 1996. évi WVS, Svájc 1996. évi WVS, a többiek 1999. évi EVS

⁷ 2008. évi EVS minden ország esetében

Forrás: Saját számítás

V.

STATISZTIKAI VIZSGÁLAT EREDMÉNYEI²¹⁹

²¹⁹ A jelen fejezet elkészítésében jelentős segítséget nyújtott Koltai Júlia, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomkutatások Módszertana Tanszékének tanársegédje.

1. Főkomponens-elemzés: informális intézmények

A megalkotott modellünket statisztikai módszerekkel, másodlagos források segítségével ellenőrizzük. A modell statisztikai lefuttatásához SPSS szoftvert használunk. Első lépésként a modell bal oldalán található informális és formális intézmények megragadására használt proxyváltozók számát szeretnénk lecsökkenteni. Ennek érdekében egy főkomponens-analízist futtatunk le.²²⁰

„A főkomponens-elemzés olyan statisztikai eljárás, amely egy változószettet alakít át lineáris transzformáció segítségével egy, az eredeténél kisebb számú, új változószetté. Az átalakítás után létrejött új változók a főkomponensek, amelyek korrelálatlanok egymással és a kiinduló változók által megtestesített információtömeg lehető legnagyobb részét megőrzik. [...] A főkomponens-készítés során az új változó az eredeti, mért (megfigyelt, válaszként kapott) változókhoz különböző súlyokat rendel, és ezekkel szorozva adja össze azokat.” (Székelyi–Barna [2002], 18. old.)

Mivel egyetlen főkomponenst hozunk létre, így a jelen tanulmányban a korrelálatlanság nem értelmezhető. A következő táblázatban a főkomponensbe bekerült proxyváltozókat és a hozzájuk tartozó főkomponens-súlyokat, illetve kommunalitásokat láthatjuk. A proxyváltozók és a főkomponensek standardizáltak, azaz nulla átlagúak és egységnyi szórásúak.

²²⁰ Főkomponens-analízist alapvetően intervallum szintű mérési változókra lehetne csak használni. Az általunk használt változók ordinális mérési szintűek, mégis úgy döntöttünk, hogy ezt a statisztikai módszert használjuk, mert ezzel súlyos hibát nem követünk el. Székelyi–Barna ([2002], 27. old.) könyvükben részletes magyarázatot adnak arra, hogy miért nem követünk el jelentősebb hibát ezzel a megoldással.

27. táblázat Az informális intézmények proxyváltozóinak főkomponens-súlyai és kommunalitásai

Proxyváltozó megnevezése	Főkomponens súlyok	Kommunalitások
Bizalom (az emberekben és a politikai intézményekben)	0,79	62,65%
Boldogság / Megelégedettség (általános boldogságérzet, megelégedettség az anyagi helyzettel és a munkahellyel)	0,91	82,27%
Tolerancia	0,72	51,80%
Bürokratikus / piaci koordináció (pozitív értékek a bürokratikus koordinációt jelentik) (az állami és a magántulajdon elfogadottsága, verseny előnyös vagy hátrányos, cégvezetést ki végezze: állam vagy magánszemély)	-0,82	67,30%
Külső tényezők / belső tényezők határozzák meg az életet (pozitív érték a belső tényezőket jelöli) (általában az életben és a munkahelyen)	0,80	64,32%
Liberális / Konzervatív gondolkodás (Pozitív érték a liberális gondolkodást jelöli) (nő szerepe, család szerepe, házasság intézménye, drogokról alkotott vélemény)	0,67	44,70%
Hatalmi távolság indexe	-0,75	55,77%
Individualizmus index	0,68	46,43%
Bizonytalanságkerülés index	-0,73	53,45%
Élvezet indexe	0,93	86,68%

Forrás: Saját számítás

A fenti táblázatban megadott kommunalitások azt jelölik, hogy

„az egyes mért változók mennyire jól helyettesíthetők az új, összevont változónkkal, a főkomponenssel. [...] a kommunalitások éppen azt mutatják meg, hogy az adott eredeti változó heterogenitásának hány százalékát... őrzik meg a főkomponens.” (Székelyi–Barna [2002], 22–23. old.).

A főkomponens-elemzés során több főkomponenst is létrehozhatunk, azonban a jelen elemzés során egy fő főkomponenst hoztunk létre. Ennek oka, hogy az általunk megalkotott főkomponens az informális intézmények proxyváltozóinak információtartalmából 54,9%-ot őriz meg. Jogosan merül fel a kérdés, vajon az 54,9% sok vagy kevés? Székelyi–Barna ([2002], 29–30. old.) szerint:

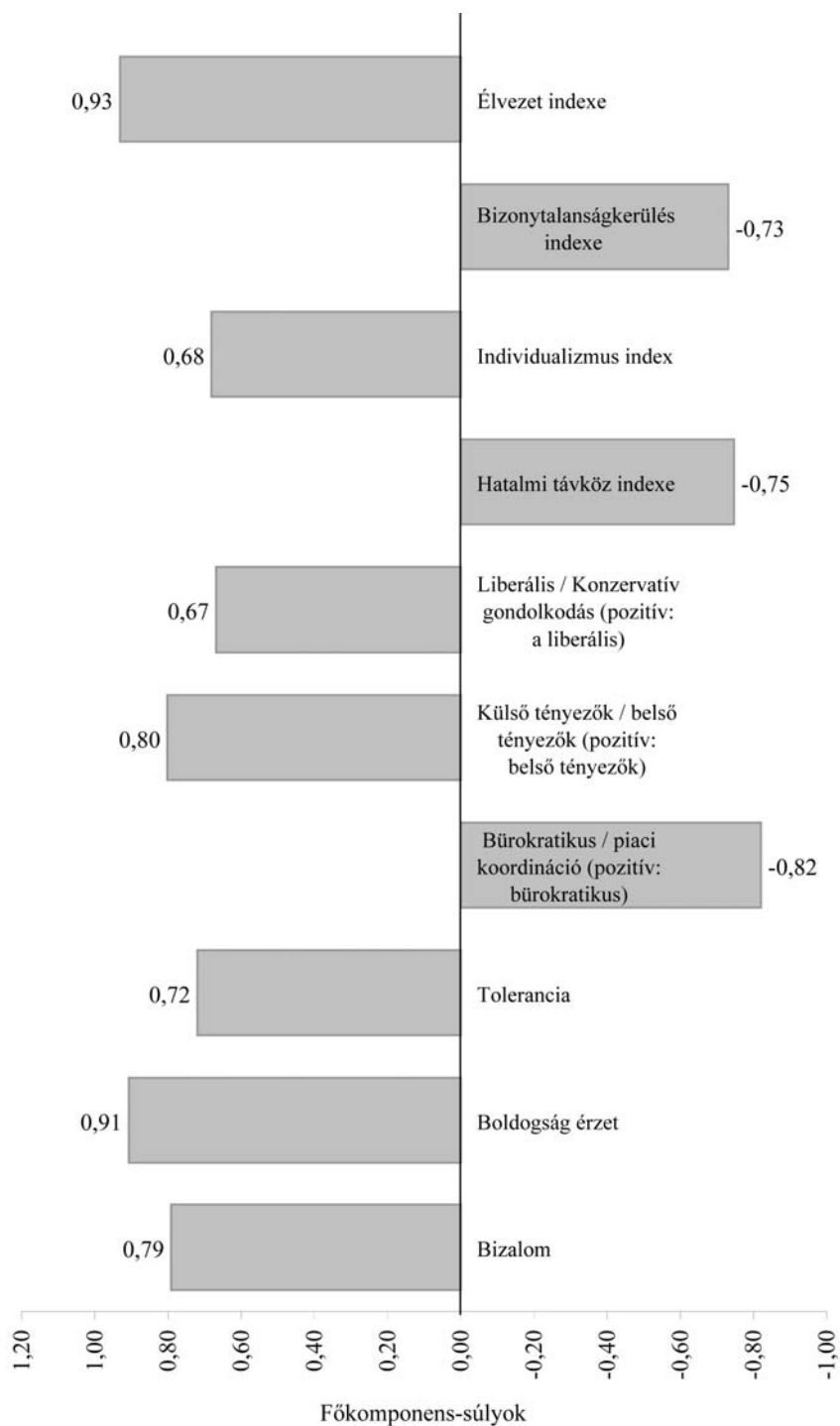
„A kérdésre nincs egzakt válasz. 'Hüvelykujj-szabályt' azonban megfogalmazhatunk: boldogan elfogadhatunk egy főkomponenst, ha benne megőrződik a teljes változótér információjának legalább a fele. Ezt a szabályt annál szigorúbban kell vennünk, minél kevesebb mért változót aggregálunk.”

Az informális intézmények esetében 25 változót aggregálunk, azaz az 54,9% kifejezetten jónak mondható. A 36. táblázatban láttuk, hogy a főkomponens-analízis során minden proxyváltozó kommunalitása különböző nagyságú, azaz különböző mértékben befolyásolják a főkomponens értékét. A kérdés, hogy milyen szintű kommunialitás esetében érdemes még a főkomponens elemének tartani egy adott változót. Székelyi–Barna ([2002], 30. old.) szerint jártunk el, akik a következőt javasolják:

„Azt a változót tekintjük a főkomponens alkotóelemének, amelynek kommunalitása legalább 0,25, azaz a főkomponens és az eredeti változó közötti kapcsolat szorossága legalább 0,5-ös korrelációval jellemezhető.”

Mint látható, a főkomponensükben minden egyes proxyváltozóhoz tartozó kommunlitás ezeket a határértékeket jelentősen meghaladta.

15. ábra Az informális tényezőkől készített főkomponens súlyai



Forrás: Saját ábra

A főkomponens-súlyok nagysága és előjele alapján tudjuk megállapítani, hogy az egyes változók milyen irányba és milyen erővel befolyásolják a főkomponenst. Ezek alapján azt mondhatjuk, hogy az informális intézmények főkomponensének magas értékei olyan társadalmakra jellemzőek, amelyeknek tagjai a következő önképpel rendelkeznek: elégedettek életükkel, amelynek irányát véleményük szerint önmaguk képesek befolyásolni, és az élet örömeit átélik és kinyilvánítják. Egymáshoz bizalommal fordulnak, tolerálják a társadalmi különbségeket, liberálisan gondolkodnak a világról, az egyének közötti hatalmi távolság kicsi. Individuumként gondolkodnak, azaz az egyéni szabadság fontos számukra, hajlandóak kockázatot vállalni, nem az államtól várják jólétük megteremtését. Nem támogatják az állami beavatkozást sem a gazdaságba, sem az életükbe, hanem bíznak magukban, a piacon és a szabad versenyben. Céljaik kijelölése során inkább rövid távra koncentrálnak.

A fenti leírás alapján az informális intézmények változóiból megalkotott főkomponens magas értékével rendelkező országok posztmodern értékrendszerrel rendelkező (Inglehart [1999]), toleráns, piac- és versenybarát, egyénközpontú és a kölcsönös bizalomra épülő társadalmak, amelyek célja az egyéni boldogság maximalizálása. A fenti jelzők alapvetően Inglehart posztmodern társadalmaira igazak, amelyek az egyéni boldogságot helyezik a célhierarchiájuk csúcsára, egyben bizonyítottan a legstabilabb demokráciák. (Inglehart [1999]).

A vizsgált országok a következő pontszámokat kapták:

28. táblázat Az informális intézmények proxyváltozóiból megalkotott főkomponens értékei a vizsgálatba bevont 31 ország esetében

Ország	Informális intézmények változóiból megalkotott főkomponens értéke
Dánia	1,49
Svédország	1,39
Új-Zéland	1,23
Svájc	1,20
Ausztrália	1,20
Kanada	1,20
Egyesült Királyság	1,01
Egyesült Államok	1,00
Hollandia	1,00
Írország	0,84
Finnország	0,77
Norvégia	0,75
Ausztria	0,53
Németország	0,23
Belgium	0,10
Franciaország	-0,12
Olaszország	-0,33
Spanyolország	-0,36
Szlovénia	-0,45
Csehország	-0,53
Portugália	-0,85
Görögország	-0,89
Észtország	-0,92
Magyarország	-0,98
Horvátország	-0,98
Lettország	-1,02
Litvánia	-1,07
Szlovákia	-1,11
Lengyelország	-1,22
Bulgária	-1,51
Románia	-1,60

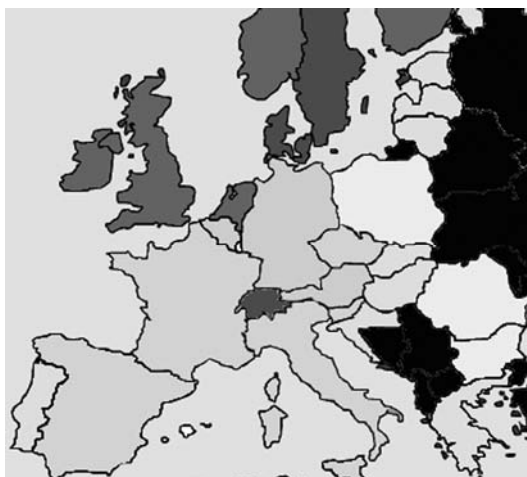
Forrás: Saját számítás

A fenti értékek elemzése során látható, hogy a skandináv és az angolszász országok kiemelkedően magas értékeket értek el az informális intézmények mérése során. Ezek alapján azt állíthatjuk, hogy a skandináv (Dánia, Svédország, Norvégia és Finnország), továbbá az angolszász országok (Új-Zéland, Ausztrália, Kanada, az

Egyesült Államok, az Egyesült Királyság és Írország), valamint rajtuk kívül Svájc és Hollandia rendelkezik a vizsgált országok közül leginkább az Inglehart által posztmodernnek nevezett, liberális, piacbarát és az egyéni boldogságot központi értéként kezelő informális intézményekkel, azaz normarendszerrel, kultúrával.

A kontinentális Európában, ahogy haladunk déli, keleti és nyugati irányba, úgy csökken az informális intézmények mérőszámának értéke. A német nyelvű országokban és Belgiumban még enyhén pozitív értéket vett fel a mutató, azonban a többi ország már negatív értékkel rendelkezik. A főkomponens értékei alapján Közép-Kelet-Európa országai alapvetően egy tömböt alkotnak, csak Csehország és Szlovénia rendelkezik egy kissé magasabb értékekkel. Amennyiben a főkomponens egyes változóinak értékeit tekintjük, úgy ezen országok döntő többsége intoleráns²²¹, a társadalom tagjai egymás iránt alacsony bizalommal viseltetnek²²², és jobban hisznek az állam erejében, mint saját képességeikben²²³. Az első és második számú mellékletben megtalálható, hogy a vizsgálatba bevont országok a főkomponens elemzésbe bevont proxyváltozók esetében milyen értéket kaptak.

16. ábra Európa országainak informális intézményeit megragadó főkomponensének értéke



Forrás: Saját ábra

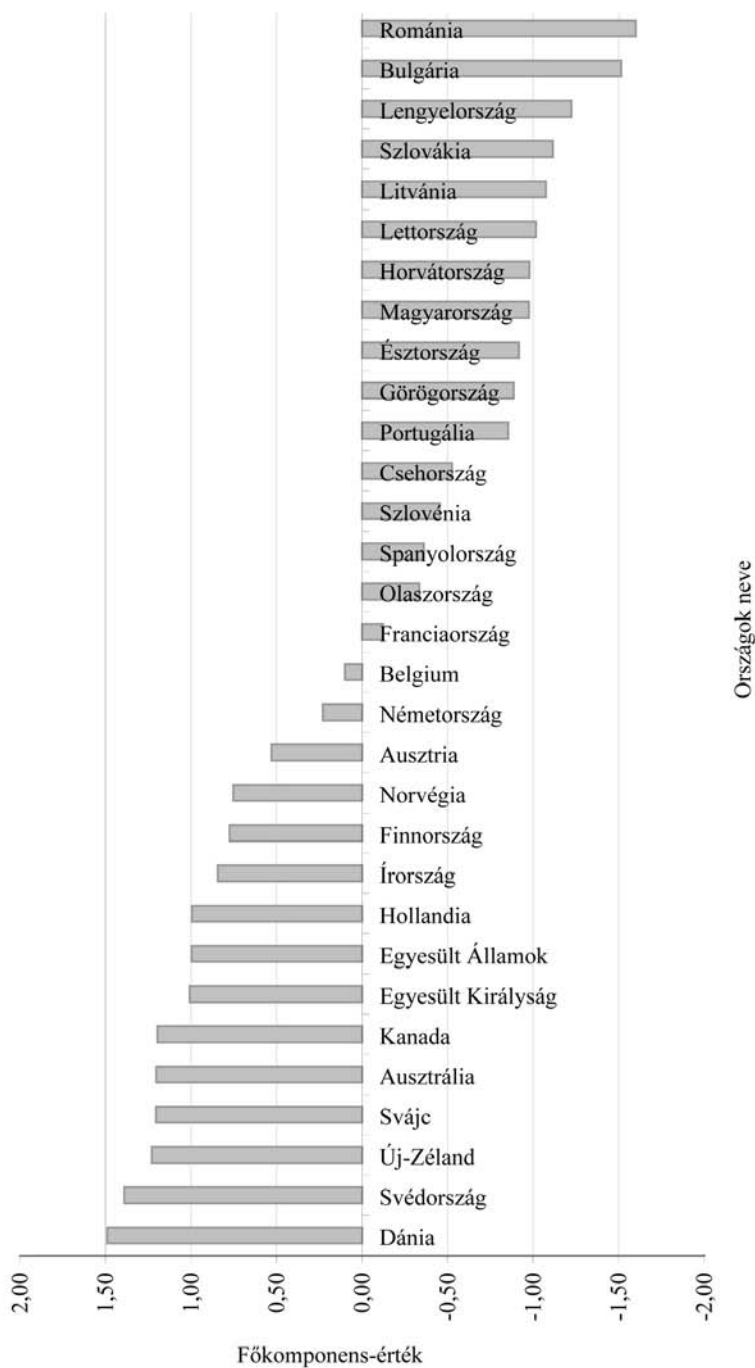
Megjegyzés: Minél sötétebb egy ország, annál magasabb az informális intézményeket megragadó főkomponens értéke. A fekete színnel jelölt országok nem vettek részt a vizsgálatban.

²²¹ Csupán Szlovénia és Csehország rendelkezik pozitív értékekkel, míg a többi közép-kelet-európai ország negatív értékeket vesz fel. A három legalacsonyabb értékkel rendelkező ország sorrendben: Magyarország, Bulgária és Románia.

²²² Közép-Kelet-Európában Magyarországon bíznak a legtöbben az embertársaikban, 37,1 % a válaszadóknak gondolja így. Ezzel az értékkel a mezőny közepén helyezkedünk el.

²²³ A bürokratikus koordinációt a piaci koordinációval szemben Görögországban támogatják a leginkább, utána Magyarország és Szlovákia következik. A közép-kelet-európai térségből a piaci koordináció támogatói Horvátországban vannak a legtöbben. A legtöbb válaszadó Lettországból gondolja, hogy saját életét ő maga képtelen befolyásolni, majd Magyarország és Litvánia következik. Térségünkben a szlovénok és a cseh válaszadók közül gondolták a legtöbben, hogy képesek életük menetét befolyásolni.

17. ábra Az informális intézményeket megragadó főkomponens értékei a vizsgálatba bevont 31 országban



Forrás: Saját ábra

2. Főkomponens-elemzés: formális intézmények

A formális intézmények esetében szintén elvégeztük a fenti főkomponens-elemzést. Az eredményeket az alábbi táblázat tartalmazza:

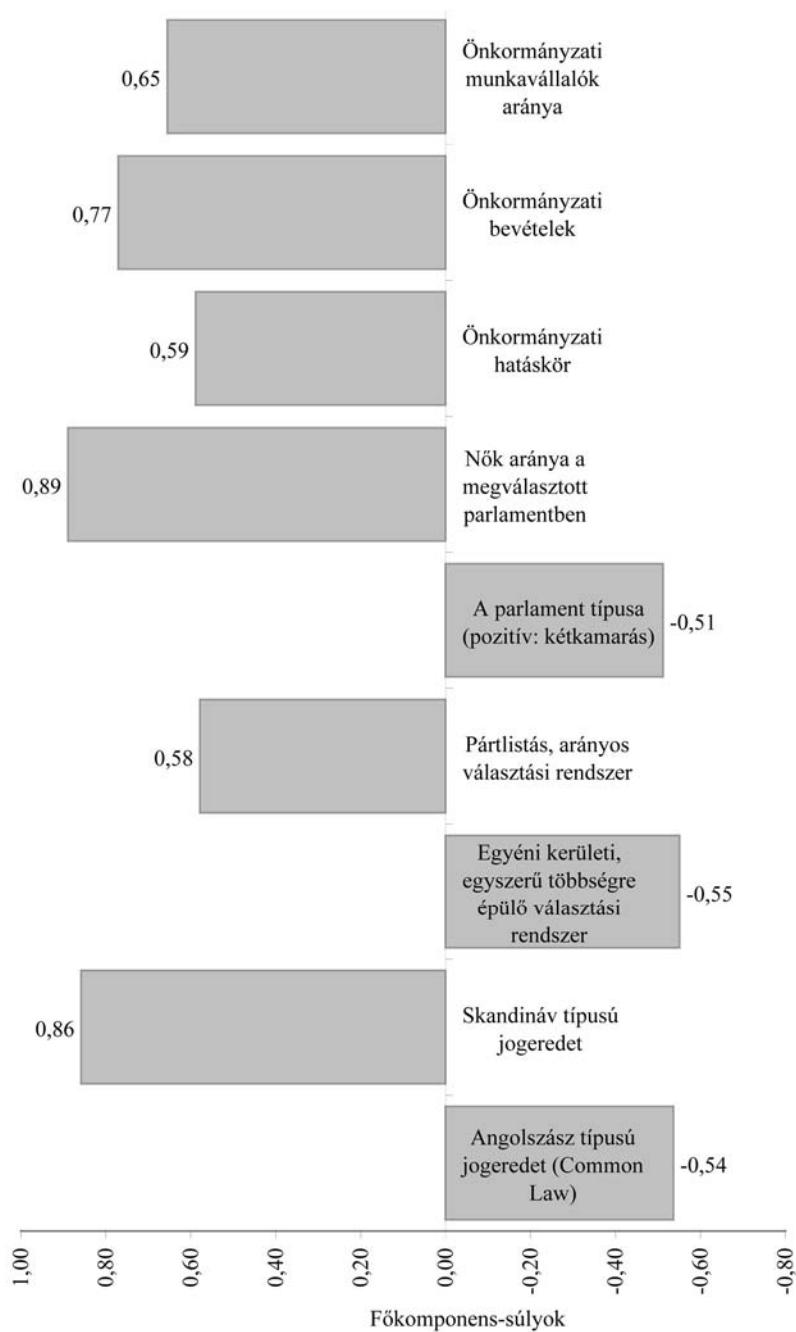
29. táblázat A formális intézmények proxyváltozóinak főkomponens-súlyai és kommunalitásai

Proxyváltozó megnevezése	Főkomponens-súlyok	Kommunalítások
Jogi eredet (Legal origins): Common	-0,54	28,80%
Jogi eredet (Legal origins): Scandinavian	0,86	73,63%
Választási rendszer: egyszerű többség	-0,55	30,36%
Választási rendszer: pártlistás, arányos	0,58	33,44%
Parlament típusa: kétkamarás	-0,51	26,23%
Az adott évtized első választásán megválasztott nők aránya a parlamentben	0,89	79,04%
Önkormányzatok (nem központ és nem állami szint) hatásköre	0,59	34,62%
Önkormányzatok (nem központ és nem állami szint) teljes bevétele a GDP %-ában	0,77	59%,40
Önkormányzati alkalmazottak aránya a teljes állami szektorban alkalmazottak között (%-ban)	0,65	42,90%

Forrás: Saját számítás

A formális intézmények esetében a megőrzött információ az eredeti információ 46,6%-a, azaz ennyi százalékot őriz meg az új összetett mérőszám, a főkomponens az eredeti változók heterogenitásából. Ezen érték alapján a főkomponensünk megfelelő mennyiségű információt őrzött meg a formális proxyváltozók információtartalmából.

18. ábra A formális tényezőkből készített főkomponens súlyai



Forrás: Saját ábra

A főkomponens-súlyok nagysága és előjele alapján tudjuk megállapítani, hogy az egyes változók milyen irányba és milyen erővel befolyásolják a főkomponenst. Ezek alapján azt mondhatjuk, hogy a formális intézmények főkomponensének magas értékei olyan országokra jellemzőek, amelyek skandináv típusú jogrendszerrel²²⁴, arányos és pártlistás választási rendszerrel és olyan egykamarás parlamenttel rendelkeznek, amelyekben magas a női képviselők aránya. Emellett ezen országokban az önkormányzatok helyzete stabil, jelentős forrással rendelkeznek, amelyhez jelentős hatáskörök és emberi erőforrás tartozik. Azt is figyeljük meg, hogy az angolszász jogi hagyományok, az egyszerű többségre építő választási rendszer, illetve a kétkamarás parlament negatív összefüggésben áll a főkomponens értékével.

A fenti leírás alapján a formális intézmények változóinak főkomponense magas értékkel rendelkezik a skandináv típusú jogi-politikai berendezkedés esetén.

A formális intézményeket megragadó főkomponens esetében a vizsgálatba bevont harmincegy ország értékeit tartalmazza a következő táblázat.

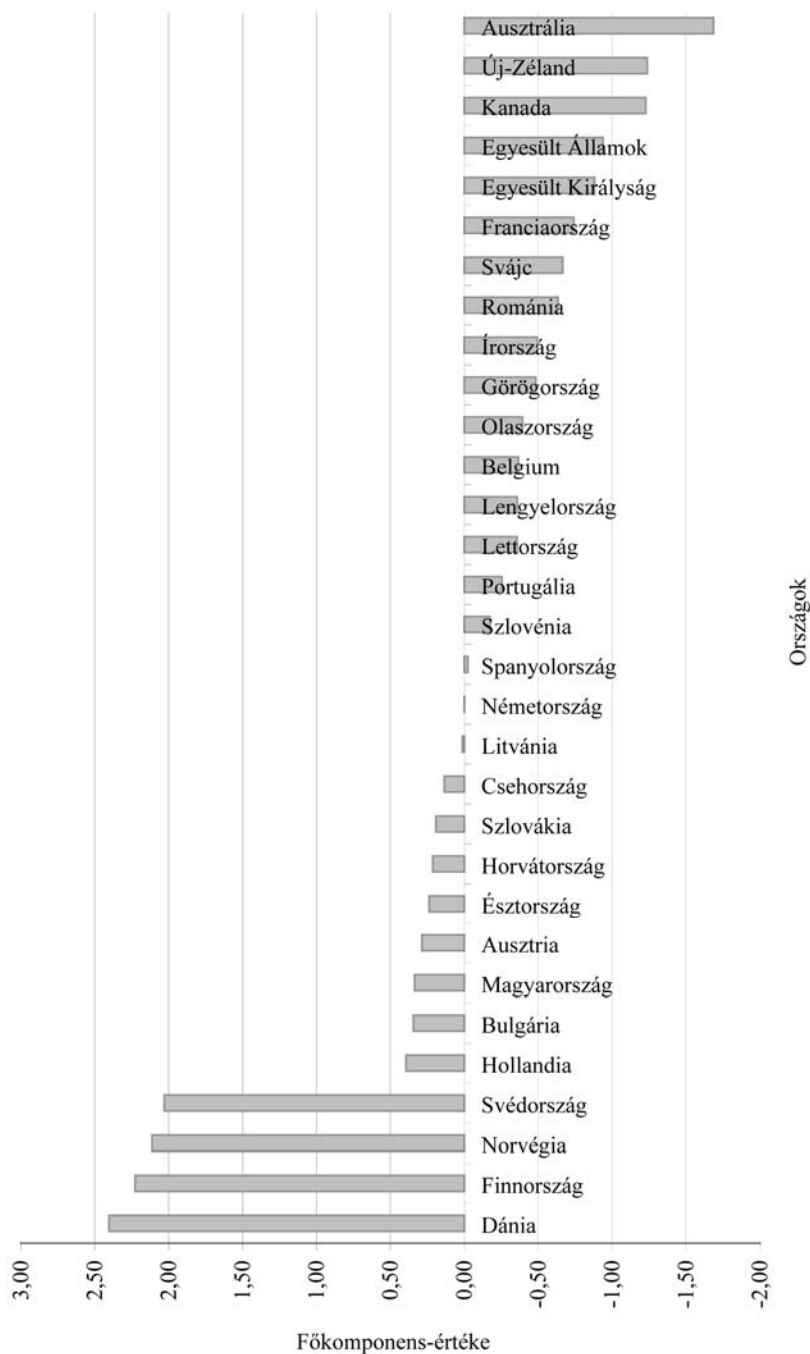
²²⁴ A skandináv jogrendszert gyakran a kontinentális polgári jogi hagyományokhoz sorolják. A skandináv jogrendszerrel részletesebben lásd: Sonntag ([2010]), Bernitz ([2007]). A skandináv jogrendszerű országok erőteljesebb védelmet nyújtanak a munkavállalóknak (Botero-Djankov-La Porta-Lopez-De-Silanes-Shleifer [2004]), erőteljesen építenek az ombudsmani rendszerre, nem rendelkeznek alkotmánybírósággal, viszont az alkotmányukat megváltoztatását, különösen Dániában és Finnországban, igen szigorú feltételekhez kötik. Voigt ([2008], 4. old.) szerint „A skandináv jogeredettel kapcsolatban azt találták, hogy ezen országok jóval beavatkozáspártibbak, de nem kevésbé hatékonyak [az angolszász jogrendszerhez viszonyítva – beszúrva tőlem: R.M.]” A skandináv országok a magánjog területén szorosan együttműködnek.

30. táblázat A formális intézmények proxyváltozóiból megalkotott főkomponens értékei a vizsgálatba bevont 31 ország esetében

Ország	Formális intézmények változóiból megalkotott főkomponens értéke
Dánia	2,40
Finnország	2,23
Norvégia	2,11
Svédország	2,03
Hollandia	0,39
Bulgária	0,34
Magyarország	0,34
Ausztria	0,29
Észtország	0,24
Horvátország	0,21
Szlovákia	0,19
Csehország	0,14
Litvánia	0,01
Németország	0,00
Spanyolország	-0,02
Szlovénia	-0,17
Portugália	-0,26
Lettország	-0,36
Lengyelország	-0,36
Belgium	-0,37
Olaszország	-0,39
Görögország	-0,48
Írország	-0,49
Románia	-0,63
Svájc	-0,67
Franciaország	-0,74
Egyesült Királyság	-0,88
Egyesült Államok	-0,94
Kanada	-1,23
Új-Zéland	-1,24
Ausztrália	-1,69

Forrás: Saját számítás

19. ábra A formális intézményeket megragadó főkomponens értékei a vizsgálatba bevont 31 országban



Forrás: Saját ábra

Amint az várható is volt, a formális intézmények esetében a skandináv országok kimagasló értéket értek el. Figyelmünket az is megragadhatja, hogy a tengely másik végpontján az angolszász országok sorakoznak: Ausztrália, Új-Zéland és Kanada érte el a legalacsonyabb pontszámokat. A kontinentális országok döntően 0 közeli értéket kaptak.

Összefoglalóan azt látjuk, hogy amíg a skandináv és az angolszász országok igen hasonló informális intézményi környezetet biztosítanak az NPM-reformok számára, addig a formális intézmények terén jelentősen különböznek; mind a politikai rendszerük, mind a jogrendszerük jelentősen különbözik egymástól.

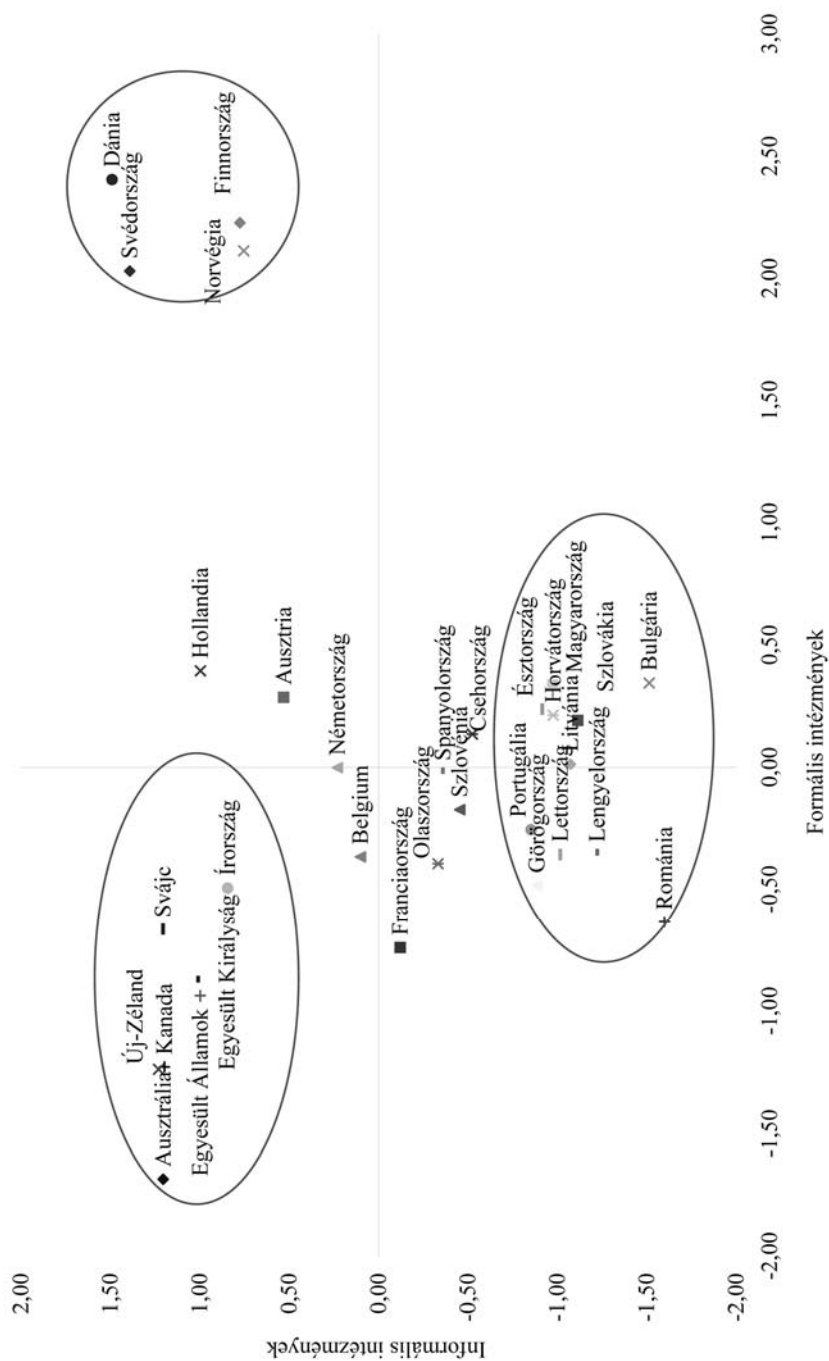
A kontinentális országok esetében a közép-kelet-európai országok informális intézményei drasztikusan különböznek mind a skandináv, mind az angolszász országok társadalmainak norma- és hagyományrendszerétől, illetve kultúrájától. Formális intézményeik szintén eltérnek a skandináv és az angolszász országokétól, a két szélső pont között köztes helyzetet elfoglalva.

A német nyelvű országok közül Svájc, amely többnyelvűsége és közvetlen demokráciát támogató politikai berendezkedése okán is speciális eset, az informális és a formális intézmények esetében is közelebb áll az angolszász országokhoz, mint Németországhoz és Ausztriához. E két német nyelvű ország az informális intézményi főkomponensre kapott pontszámai alapján a kontinentális Európa leginkább piacbarát és nyitott kultúrával rendelkező országai, míg formális intézményeik mind a skandináv országokétól, mind az angolszász országokétól különböznek és egy jól körülhatárolható kontinentális csoportot alkotnak Közép-Kelet- és Dél-Európa országaival.

Franciaország, Belgium és Európa déli országai jelentősen alacsonyabb informális intézményi értékeket értek el, de – Portugália és Görögország kivételével – még így is magasabb pontszámokkal rendelkeznek, mint kelet-közép-európai társaik.

Formális intézmények tekintetében három csoportot tudunk megkülönböztetni: egy skandináv, egy kontinentális és egy angolszász típusú formális intézményrendszert. Informális intézmények tekintetében amíg a skandináv és az angolszász országok nem különülnek el egymástól, mind a két csoport magas értékkel rendelkezik, addig a nyugat-európai országok az előző országcsoportoknál alacsonyabb, de a közép-kelet- és a dél-európai országoknál magasabb informális intézményi pontszámokkal rendelkeznek. Az alábbi ábrán összefoglaltuk az informális és a formális intézményi főkomponensekre kapott értékeket.

20. ábra Az informális és formális intézményi tényezők értékei a 31 ország esetében



Forrás: Saját ábra

3. Az NPM intézményi meghatározottságának modellje

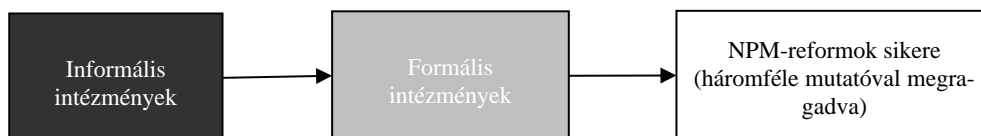
Miután bemutattuk, hogy hogyan mérjük az NPM-reformok sikerét (modellünk függő változóját), illetve ismertettük, hogy hogyan ragadjuk meg a vizsgálatba bevont országok informális (első blokk) és formális intézményeit (második blokk), a következő részben összehozzuk a modellünk bal és jobboldalát.

Modellünk többféle variánsát elkészítettük, hogy eredményeink megbízhatóságát teszteljük. Minden variáció útmodell-elemzésre épül, mely többváltozós lineáris regressziók összefüggő sorozatából áll. Az NPM-reformok sikerét a már bemutatott három módon ragadjuk meg, azaz egy, a szakirodalomra támaszkodó tízfokozatú sikerskálával, amelyet egy ötfokozatú sikerskálával is teszteltünk, az állampolgáriérdek-mutatóval és a politikusiérdek-mutatóval. A modell lefuttatása és az eredmények prezentálása előtt egy fontos feltételre még egyszer felhívjuk a figyelmet. A vizsgálatunk során a bevont harmincegy országot tekintjük az alapsokaságnak, azaz nem mintának tekintjük az általunk választott országokat. Ebből következik, hogy a jelen tanulmány következtetéseit nem lehet kiterjeszteni, általánosítani a világ többi országára. Ennek oka, hogy a vizsgálatunk tárgya, az NPM-irányzat, csupán demokratikus és piacbarát környezetben képes pozitív hatást kifejteni, mivel az irányzat gyökerei olyan közgazdaságtudományi elméletekhez nyúlnak vissza, amelyek autoriter és piacellenes környezetben nem alkalmazhatóak. Annak, hogy a vizsgálatba beválasztott országokat nem mintának, hanem a teljes sokaságnak tekintjük, módszertanilag is fontos, hiszen így a szignifikanciaszint vizsgálata elveszti jelentőségét. Emellett azokra a vizsgálatokra sincs szükségünk, amelyek azt ellenőrzik, hogy a minta milyen mértékben illeszkedik az alapsokaság tulajdonságaihoz.²²⁵ A jelen vizsgálatnak módszertani szempontból jelentős hátránya, hogy csak harmincegy országot vontunk be a vizsgálatba. A jelenlegi modellt azonban módszertanilag a későbbiekben tovább tudjuk fejleszteni, úgy, hogy a World Value Survey és a European Value Survey adatbázisainak egyénre lebontott adataival dolgozunk, és nem aggregált adatokkal. Ebben az esetben az egyes országokat kontextuális változóként vonnánk be a modellbe: ehhez a megoldáshoz azonban már multilevelmodelleket kell majd alkalmaznunk, így ez a módszertani megoldás jelentősen megnöveli a vizsgálat nagyságát és erőforrásigényeit, amelyre a jelen tanulmány elkészítésekor nem volt lehetőségünk.

²²⁵ Így nincs szükségünk a multikollinearitás vizsgálatára sem. (Székelyi–Barna [2002], 274–277. old.) Székelyi–Barna ([2002], 318. old.) alapján azt is tudjuk, hogy „Az útmodellek esetében azonban szükségünk van arra, hogy a modellben szereplő változók összefüggjenek egymással, és ezért legalább az elsőként futtatott modellben (amelyben valamennyi változó szerepel, a szerzők saját lábjegyzetét emeltem be a szövegbe – R. M.) kifejezetten szükségünk van a multikollinearitásra.”

Az útmodellek a kutató által deduktív módon felállított ok-okozati viszony tesztelésére alkalmasak, valójában regressziós modellek sorozatai.²²⁶ Egy útmodell megalkotásával egy valószínűsíthető kauzalitási irányt tesztelhetünk. A jelen tanulmányban használt modell kauzalitása a következő:

21. ábra A modell kauzalitásának iránya (exogén változó: informális intézmények)

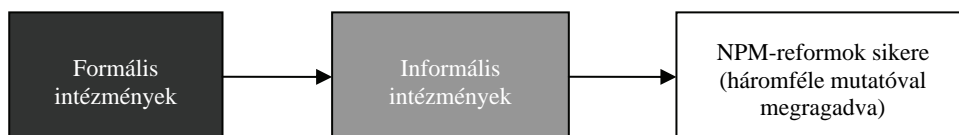


Forrás: Saját ábra

Tudjuk, hogy még számos egyéb tényező befolyásolja az NPM-reformok sikerét (lásd például modellünk 3. és 4. blokkját, illetve a 137. oldalon felsorolt egyéb tényezőket), ezeknek a hatását azonban nem tényezőnként, hanem együttesen fogjuk megkapni. Tegyük fel, hogy a modellünkbe bevont független változók együttes magyarázó ereje az NPM-reformok sikerére 25%, akkor a többi tényező hatása 75%-ban magyarázza azt.

A fenti kauzalitási irányon kívül még azt is megvizsgáljuk, hogy amennyiben azt feltételezzük, hogy a formális intézmények befolyásolják az informális intézményeket, milyen eredményre jutunk.

22. ábra A modell kauzalitásának iránya (exogén változó: formális intézmények)



Forrás: Saját ábra

A két irány között jelentős elméleti különbség van, módszertani értelemben a kérdés úgy fogalmazódik meg, hogy az informális intézményeket tekintjük-e exogén változónak, vagy a formális intézményeket. A két tényező között szimmetrikus viszonyt is feltételezhetnénk, így a közöttük lévő nyíl mutathatna két irányba. Számszaki eltérést a két megközelítés között nem fogunk kapni.²²⁷ Az útmodellek

²²⁶ A lineáris többváltozós regressziószámítással számos könyv részletesen foglalkozik (Szekelyi–Barna [2002], 227–252. old.), (Hunyadi–Mundruczó–Vita [1996], 673–739. old.), így ennek módszertani bemutatásától eltekinthetünk. Az útmodellek korlátait Szekelyi–Barna ([2002], 318–319. old.) tárgyalja.

²²⁷ Ennek számítási okai vannak. Abban az esetben, amikor a lineáris regresszió alkalmazása során egy független és egy függő változót használunk, akkor a változók megcserélése esetén sem fog a független változóhoz tartozó standardizált regressziós együttható (béta) értéke változni. A megértést segíti, ha elképzelünk egy koordináta-rendszert, amelyben a lineáris regressziós egyenes elhelyezkedik. Ha megcseréljük a két változót, akkor ez valójában ugyanazt jelenti, mintha megcserélnénk az x

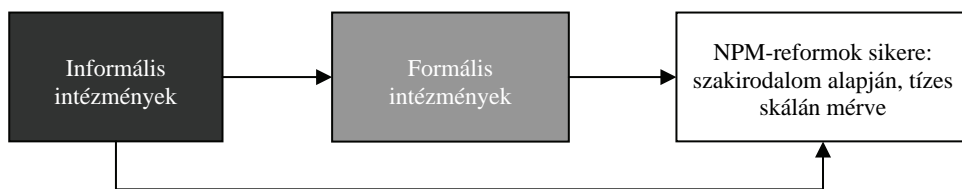
fontos tulajdonsága továbbá, hogy a modellbe bevont minden változó kontrollálva van az azt a modellben megelőző változókkal.

3.1 Első modell-verzió

Függő változó: az NPM-reform sikere a szakirodalom alapján, tízfokozatú skálán; **exogén változó:** informális intézmények, **közbülső változó:** formális intézmények

Kezdjük el áttekinteni a modell egyes verziót! Vizsgáljuk meg először azt a variánszt, amely során a modellünk fő kauzalitási irányát vesszük alapul, azaz exogén változónak az informális intézményeket tekintjük, és a szakirodalom alapján egy tízes fokozatú skálán mérjük a sikert.

23. ábra Az NPM intézményi meghatározottságának útmodellje (exogén változó: informális intézmények; siker: szakirodalom alapján, tízfokozatú skálán)



Forrás: Saját ábra

A fenti modellt formálisan a következő egyenletekkel írhatjuk le:

$$\text{NPM siker} = \beta_1 \times \text{formális intézmények} + \beta_2 \times \text{informális intézmények} + \text{RESID}_1,$$
ahol a β -ák a parciális regressziós együtthatók, a reziduális (RESID_1) pedig a regressziós becslés hibája.

A másik regressziós modell:

$$\text{formális intézmények} = \gamma \times \text{Informális intézmények} + \text{RESID}_2,$$

ahol a γ egy parciális regressziós együttható, a reziduális (RESID_2) pedig a regressziós becslés hibája.

A két egyenletből egy egyenlet készíthető:

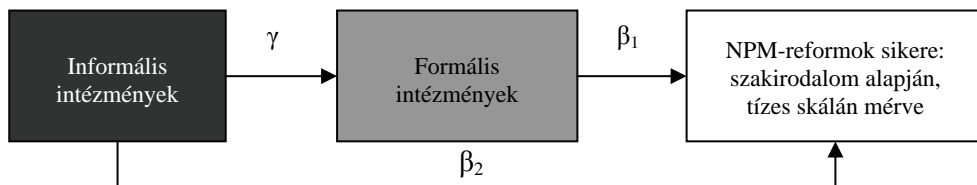
$$\begin{aligned} \text{NPM siker} = & \beta_1 \times (\gamma \times \text{Informális intézmények} + \text{RESID}_2) + \beta_2 \\ & \times \text{informális intézmények} + \text{RESID}_1, \end{aligned}$$

és az y tengelyt, amitől még az egyenes jellege ugyanaz marad. További magyarázat, hogy kétváltozós regresszió esetében (egy függő és egy független változó esetén), a regressziós béta értéke megegyezik a két változó közötti korreláció értékével. A korreláció viszont egy szimmetrikus mérőszám.

Ahol a reziduálisok összevonhatóak, azaz:

$$\text{NPM siker} = \beta_1 \times (\gamma \times \text{informális intézmények}) + \beta_2 \times \text{informális intézmények} + \text{RESID}$$

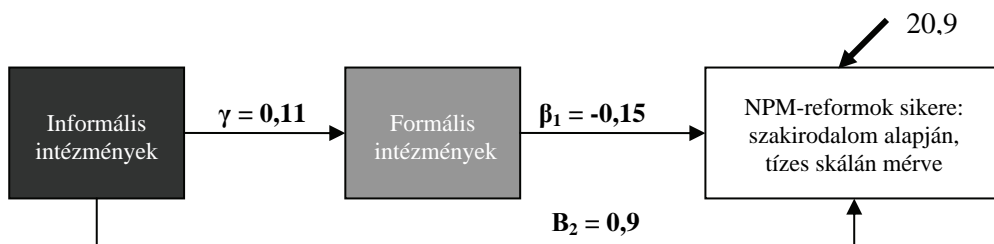
24. ábra Az NPM sikeres alkalmazásának regressziós együtthatókkal kiegészített útmodellje



Forrás: Saját ábra

Az ábrák látható γ , β_1 és β_2 standardizált parciális regressziós együtthatók (béta értékek), amelyekkel az utak erősségét mérjük. A modell lefuttatásával a 25. ábrán látható eredményre jutunk.

25. ábra Az NPM intézményi meghatározottságának első útmodellje (exogén változó: informális intézmények; siker: szakirodalom alapján tízfokozatú skálán)



Forrás: Saját ábra

A modellbe bevont független változók együttesen az NPM-sikerének szóródásából 79,1%-ot magyaráznak, amely nagyon magas érték. Az informális intézményi tényezők és az NPM-reformok sikerét mérő mutatószám közötti Pearson-féle korrelációs együttható nagysága: 0,88, amelyből a közvetlen hatás 0,9, a formális intézményeken keresztüli hatás -0,02, amely a $0,11 \times -0,15$ szorzatából adódik. Az általunk megalkotott formális intézményi főkomponens negatív korrelációs kapcsolatban áll az NPM-reformok sikerével, a közöttük lévő standardizált regressziós együttható (béta) nagysága -0,15.

A fenti modell alapján az általunk definiált informális intézmények főkomponens és a formális intézmények főkomponense között gyenge pozitív irányú kapcsolat áll fenn. Habár a közöttük lévő kapcsolat erejét ismerjük, annak irányáról nehéz bármit is mondanunk a jelen modell alapján, mivel a kétváltozós modellekben a béta és a korrelációs együttható értéke megegyezik, azaz, akár az informális

intézményeket, akár a formális intézményeket tesszük a modell exogén változójává, a kettejük kapcsolatának ugyanaz az értéke lesz (a Paerson-féle korrelációs együttható értéke: 0,11).

Vegyük észre, hogy a formális intézményeket megragadó főkomponens ugyan ellene hatnak az NPM-reformok sikerének, és rajta keresztül az informális intézmények hatása is gyengén negatív (-0,02), mégis az informális intézmények közvetlen hatása jócskán ellensúlyozza ezt a negatív kapcsolatot. Ebből adódhat, hogy azok az országok, amelyek kiugróan magas értékekkel rendelkeznek a skandináv típusú formális intézmények esetében (Dánia, Finnország, Norvégia és Svédország), mégis magas pontszámokat értek el az NPM-reformok sikerében: olyan informális intézményi konstellációval rendelkeznek, amely nagy mértékben támogatja az NPM-reformok sikerét.

A modellünk alapján az NPM-reformok sikere döntően az informális intézmények alapján meghatározott. A közöttük lévő korreláció 0,9, amely már-már determinisztikus meghatározottságra utal. Az eredmény alapján azt állíthatjuk, hogy az NPM-reformok sikerének döntő, szükséges feltétele egy bizonyos társadalmi kultúra megléte, amely fontosabb sikertényező minden egyéb tényezőnél, így a formális intézményeknél is. Ez nem is csoda, hiszen minden társadalmi folyamat és interakció az adott társadalomra jellemző intézményi burok keretei között zajlik, amely jobban vagy kevésbé erőteljesen, de rányomja a bélyegét ezen folyamatokra, így egy NPM-irányzathoz tartozó reform bevezetésére is. A modell alapján azt állítjuk, hogy azon országok, amelyek az informális intézményi főkomponens mentén magas értékekkel rendelkeznek, nagy valószínűséggel sikeresen alkalmazhatják az NPM-irányzat eszközeit. Ezen országok társadalmának hagyományai, normái, szokásai, tradíciói, kultúrája az egyén boldogságának maximalizálását és annak kifejezését ösztönzi, egyben liberális gondolkodású, toleráns, piac- és versenybarát, valamint önbizalommal rendelkező individuumokból épül fel. Ezen társadalmak tagjai kölcsönös bizalommal viseltetnek egymás és a politikai rendszer intézményei iránt. A vizsgálatunkban ezen országok döntően az angolszász és a skandináv országok, valamint Svájc és Hollandia, ahogy ezt a lentebb látható 26. ábráról is leolvashatjuk. Ez az összefüggés az NPM elméleti és gyakorlati gyökereit ismerve nem is meglepő, hiszen az NPM szemléletmódja pont a főkomponensünk által megalkotott emberképpel vág egybe.

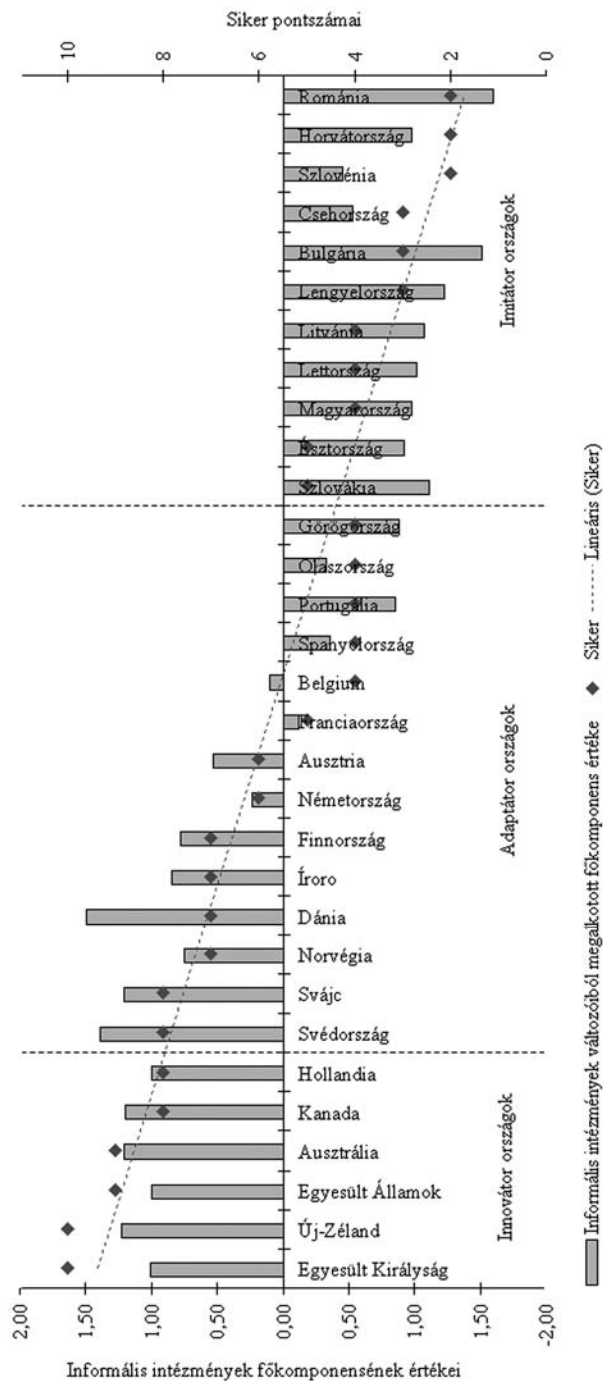
A 26. ábra alapján néhány intuitív következtetést is levonhatunk, amelyeket azonban további vizsgálatokkal még ellenőrizni kell. A sikeres országokat áttekintve láthatjuk, hogy ezek az országok nemcsak a legrégebbi demokráciák, de egyben a legfejlettebb piacgazdasággal rendelkező országok is. Az NPM-irányzathoz tartozó reformok bevezetésekor véleményünk szerint nem elég a közszektor állapotát görcső alá venni, hanem ugyanolyan figyelmet kell szentelni a magánszektor állapotának tanulmányozására, mert ennek fejlettsége szintén befolyásolja az NPM-irányzathoz tartozó reformok sikerét. Egy rosszul vagy nem elégségesen működő piacgazdaságban az NPM-reformok bevezetése nagyobb valószínűséggel fog kudarcba fulladni.

Fontos azt is észrevennünk, hogy az NPM-reformokat legsikeresebben bevezető országok, így az Egyesült Királyság, Új-Zéland és Ausztrália e reformmozgalom

úttörői, azaz az innovátorai voltak. E példa, ha popperi értelemben nem is bizonyítja, de megerősíti azt a megállapítást, hogy különböző kultúrájú országok kicsi eséllyel másolhatják egymás sikeres reformjait. Ez nem azt jelenti, hogy a nemzetközi tudásáramlás ne működne, hiszen az NPM-reformok esetében is működött bizonyos országok között, de nem minden különbségen átívelve. Elemzésünk alapján azt feltételezzük, hogy az azonos informális intézményi burokkal rendelkező országok között nagyobb valószínűséggel lesz sikeres, mint a jelentősen eltérő történelmi hagyományokkal és kultúrával rendelkező országok között. Az adott reformtól függ, hogy milyen szempontból szükséges az adott társadalmak kultúrájának egymásra hasonlítása. Nem állítjuk, hogy az angolszász országok és a skandináv országok társadalma minden szempontból hasonlóságot mutatna, sőt elképzelhető, hogy több szempontból különböznek, mint hasonlítanak egymáshoz, de *az NPM-reformok sikerességéhez szükséges kulturális jegyeik hasonlóak*. Ezért képesek a skandináv államok sikeresen *adaptálni* az angolszász országok NPM-reformjait. Ne feledjük, hogy a skandináv országok esetében sincs szó *imitációról*, emlékezzünk a dolgozat NPM-tel foglalkozó részére, amelyben bemutattuk, hogy a skandináv államok jelentősen módosították az NPM-reformokat, ahogy Pollitt erre több, általunk is idézett művében rávilágít. Az *imitáció sikeréhez véleményünk szerint az informális intézmények teljes vagy közel teljes azonossága szükséges*.²²⁸

²²⁸ A tanulmányunk 115. oldalán erre is hoztunk példát a skandináv országok esetében.

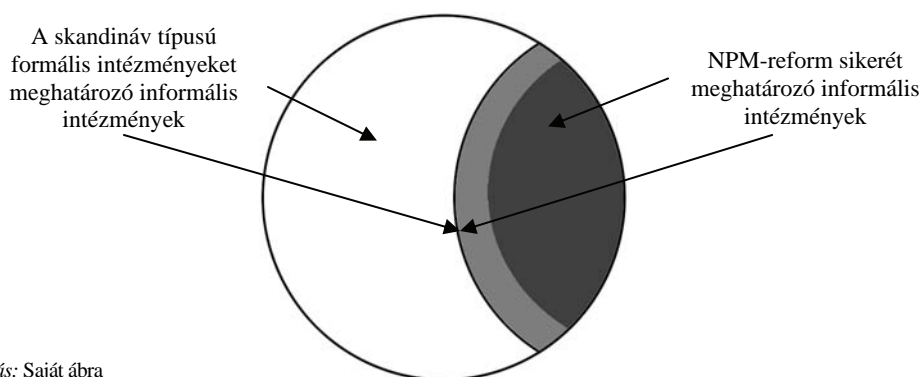
26. ábra Az informális intézmények főkomponensének értékei és az NPM-reformok sikerét mérő szakértői pontszámok az egyes országok esetében



Forrás: Saját ábra

Az, hogy a két sikeres csoport, azaz az angolszász és a skandináv országok jelentősen különböznek, mi sem bizonyítja jobban, mint a formális intézményi főkomponens alapján elért pontszámaik. A politikai és jogi rendszerük számottevő különbözősége mögött valószínűsíthetően társadalmaik különböző fejlődési útja, és így informális intézményrendszerük különbözősége áll. Ezen országok informális intézményei ezek szerint bizonyos szempontból hasonlóak, bizonyos szempontból viszont különböznek egymástól. Azok az informális intézmények, amelyek jelentősen befolyásolják az NPM-reformok sikerét, mind a két országcsoportban megtalálhatóak és érvényre jutnak. A vizsgálat alapján azt mondhatjuk, hogy azok az informális intézmények, amelyeket a főkomponensünkkel képesek voltunk megragadni, az NPM-reformok sikerét erőteljesen befolyásolják, viszont csak gyenge kapcsolatban állnak az általunk megragadott formális intézményekkel. Ebből arra következtetünk, hogy az informális intézmények nem teljes spektrumát ragadtuk meg az informális intézmények főkomponensével.²²⁹ A modell eredményei azt bizonyítják, hogy pont azokat sikerült megragadnunk, amelyek az NPM-irányzathoz tartozó reformok sikerében a legnagyobb szerepet játsszák. A skandináv típusú formális intézményrendszer kialakulásáért felelős informális intézmények kisebb hangsúlyt kaptak az informális intézményi főkomponensünkbe. Azok a tényezők, amelyek a skandináv típusú formális intézmények kialakulásáért felelősek az NPM-reformok sikerességéhez nem járulnak hozzá. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a kettő között ne lehetne átfedés.

27. ábra Az informális intézmények felépítése és hatása a formális intézményi burokra, illetve az NPM-reformok sikerére



Forrás: Saját ábra

²²⁹ Hasonló gondolatmenet alapján logikailag lehetséges, hogy a formális intézmények főkomponenséről állítsuk, hogy csak egy részalmazát jellemzi a formális intézményeknek. Ez valószínűleg igaz is, azonban ez nem mond ellent a főszövegben leírtakkal.

A fentiek alapján felmerülhet a kérdés, hogy melyik intézménytípus sokszínűbb? Redmond [2005] alapján azt állítjuk, hogy az informális intézmények sokszínűbb koordinációs eszközök, mint a formális intézmények. Ennek oka, hogy az informális intézmények alakításában, ha nem is tudatosan, a társadalom minden tagja részt vesz, míg a formális intézmények alakításában elsősorban a társadalom elitrétegei vesznek részt. Ebből következően az informális intézmények sokszínűsége és változatossága valószínűleg meghaladja a formális intézményekét.

A 27. ábra sematikus, túlzott leegyszerűsítésekkel él. Valójában az informális intézmények felépítése inkább egy Rubik-kockára hasonlít. Minden egyes társadalmi problémát, társadalmi változást, reformot más-más összetételű informális intézményi konstelláció befolyásol. Egy-egy reformirányzat esetében azonban a nemzetközi példák rávilágíthatnak arra, hogy nagy valószínűséggel mely tényezők befolyásolják az adott folyamatot. Amennyiben meg tudjuk ragadni a sikert, azaz a függő változót, úgy képesek lehetünk tudományos módszerekkel kimutatni azon informális intézményi tényezőket, amelyek hatással vannak az adott reform sikerére. A politikai döntéshozók ilyen elemzések nélkül, intuíció alapján döntenek, amelyek eredménye a döntéshozó képességeinek függvényében változik.

A formális intézmények elemzése során látszik, hogy a skandináv típusú politikai és jogi hagyományok negatívan korrelálnak az NPM-irányzat sikerével. Az ilyen formális intézményrendszerrel rendelkező országok kisebb valószínűséggel lesznek sikeresek ezen típusú reformok esetében. Vegyük észre, hogy bár bizonyos formális intézmények hátráltatják az NPM-reformok sikerét, mégis, ha ezek a formális intézmények az NPM-reformokhoz illeszkedő informális intézményekkel járnak együtt, akkor egy NPM-irányzathoz tartozó reformot még nagy valószínűség szerint sikeresen lehet bevezetni és alkalmazni.²³⁰ Ennek az ellentéte is igaz: alakíthatjuk a formális intézményeinket olyanná, amely növeli az NPM-reformok sikerességének valószínűségét, alapvetően az informális intézményeink, azaz a társadalmunk kultúrája határozza meg, hogy a bevezetés sikeres lesz-e, vagy sem. Ez bizonyos szempontból elszomorító megállapítás, hiszen Williamson ([1998], 26. old.) szerint az informális intézményrendszerünk megváltoztatására egy emberöltő nem elég, míg a formális intézményeinket gyorsabban meg tudjuk változtatni. Más szempontból viszont stabilitást biztosít a társadalmunk működéséhez és azt támasztja alá, hogy egy adott országot a társadalmi normákkal, hagyományokkal szemben nem lehet megreformálni.²³¹

²³⁰ A formális intézményeken keresztül az informális intézmények hatása az NPM-reformok sikerére, ha nagyon gyengén is, de negatív az útmodellünkben. Mivel az informális intézmények közvetlen hatása erőteljesen pozitív, így a fenti érvelés helytálló.

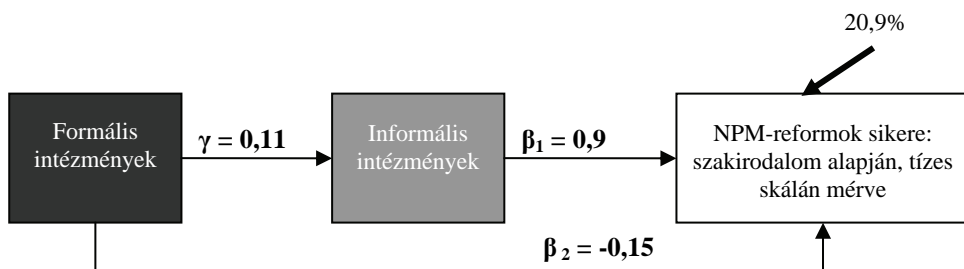
²³¹ A társadalom fejlődésében persze lehetnek törések, de ezek minden esetben valamilyen drasztikus külső okokra vezethetők vissza, így éhínség, külső katonai megszállás stb.

3.2 Második modell-verzió

Függő változó: NPM-reform sikere a szakirodalom alapján, tízfokozatú skálán; **exogén változó:** formális intézmények, **közbülső változó:** informális intézmények

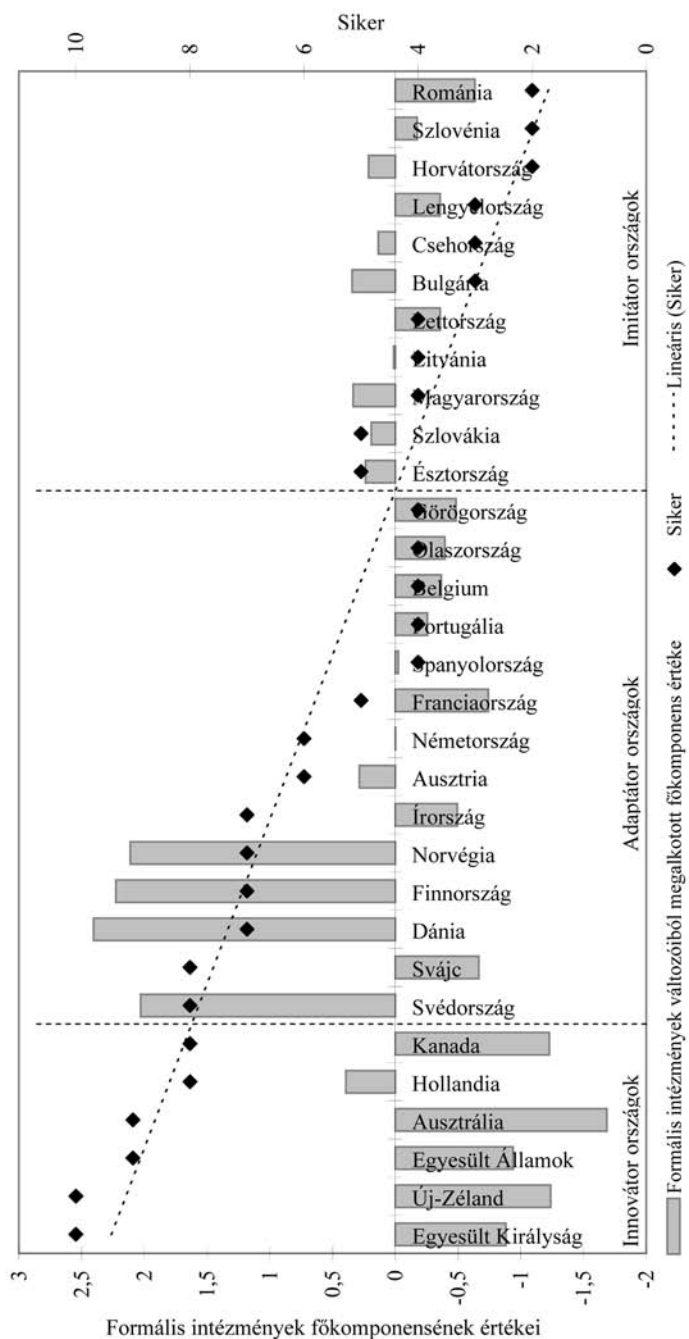
E modell nagyon hasonlít az előbb ismertetett első verzióra. A formális intézmények közvetlenül most is negatívan hatnak az NPM-reformok sikerének valószínűségére, de közvetetten, az informális intézményeken keresztül pozitív a kapcsolatuk az NPM-irányzat reformjainak sikeréhez. Az áttételes pozitív hatás nem kompenzálja a közvetlen negatív hatást, így összességében a közvetlen és közvetett hatások összege gyengén negatív. Az első és a második modell alapján azt állíthatjuk, hogy amennyiben kontrolláljuk az informális intézmények hatását, úgy a formális intézmények hatása negatív az NPM-reformok sikerére, míg az informális intézményeken keresztül ez a hatás már pozitív, azonban a két hatás összege gyengén negatív.

28. ábra Az NPM intézményi meghatározottságának második útmodellje (exogén változó: formális intézmények; siker: szakirodalom alapján, tízfokozatú skálán)



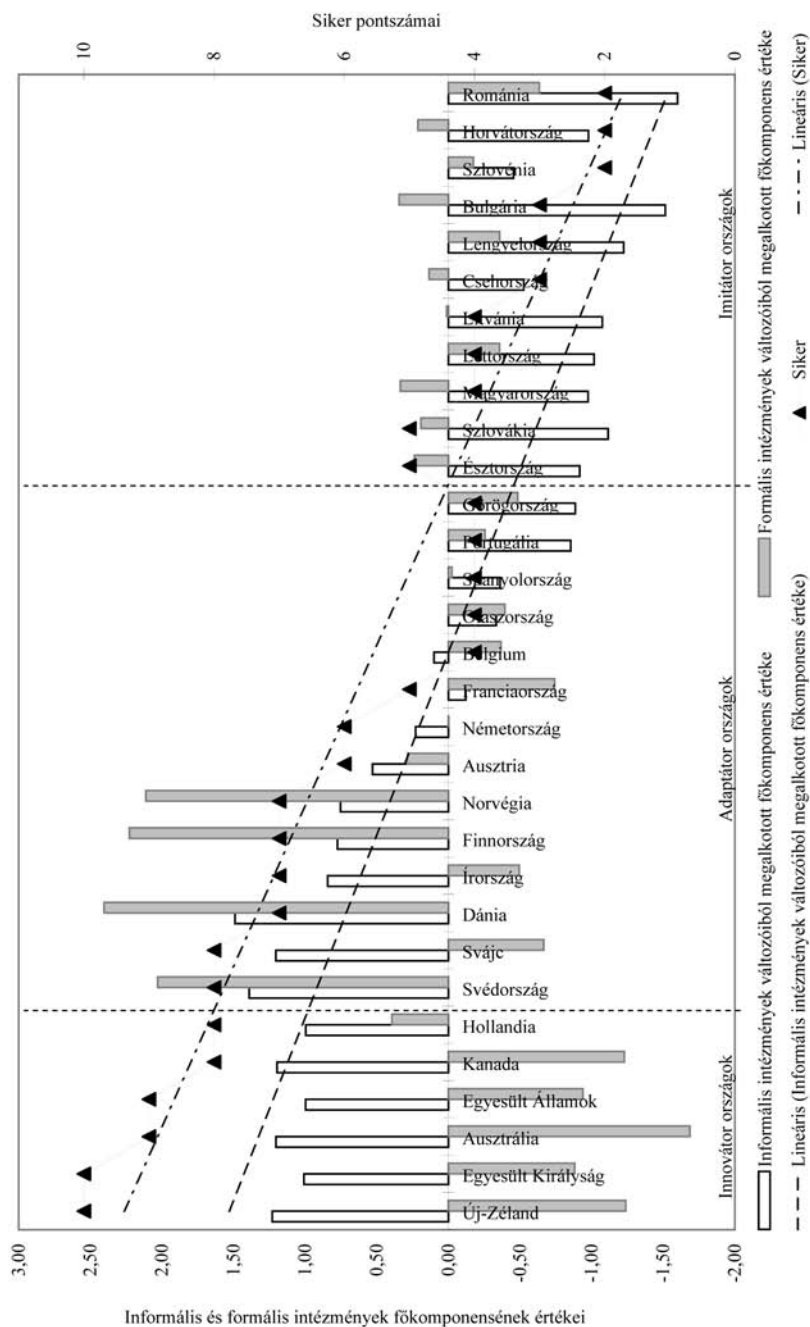
Forrás: Saját ábra

29. ábra A formális intézmények főkomponensének értékei és az NPM-reformok sikerét mérő szakértői pontszámok az egyes országok esetében



Forrás: Saját ábra

30. ábra Az informális és a formális intézmények főkomponensének értékei, valamint az NPM-reformok sikerét mérő szakértői pontszámok az egyes országok esetében



Forrás: Saját ábra

3.3 Harmadik modell-verzió

Függő változó: NPM-reform sikere a szakirodalom alapján, ötfokozatú skálán; **exogén változó:** informális intézmények, **közbülső változó:** formális intézmények

A modellünket egy ötfokozatú sikerskálával is lefuttattuk, annak érdekében, hogy ellenőrizzük, hogy a tízes fokozatú mérőszámunk mennyire érzékeny a fokozatok számára. A tízfokozatú sikermutatóról az átváltás a következő:

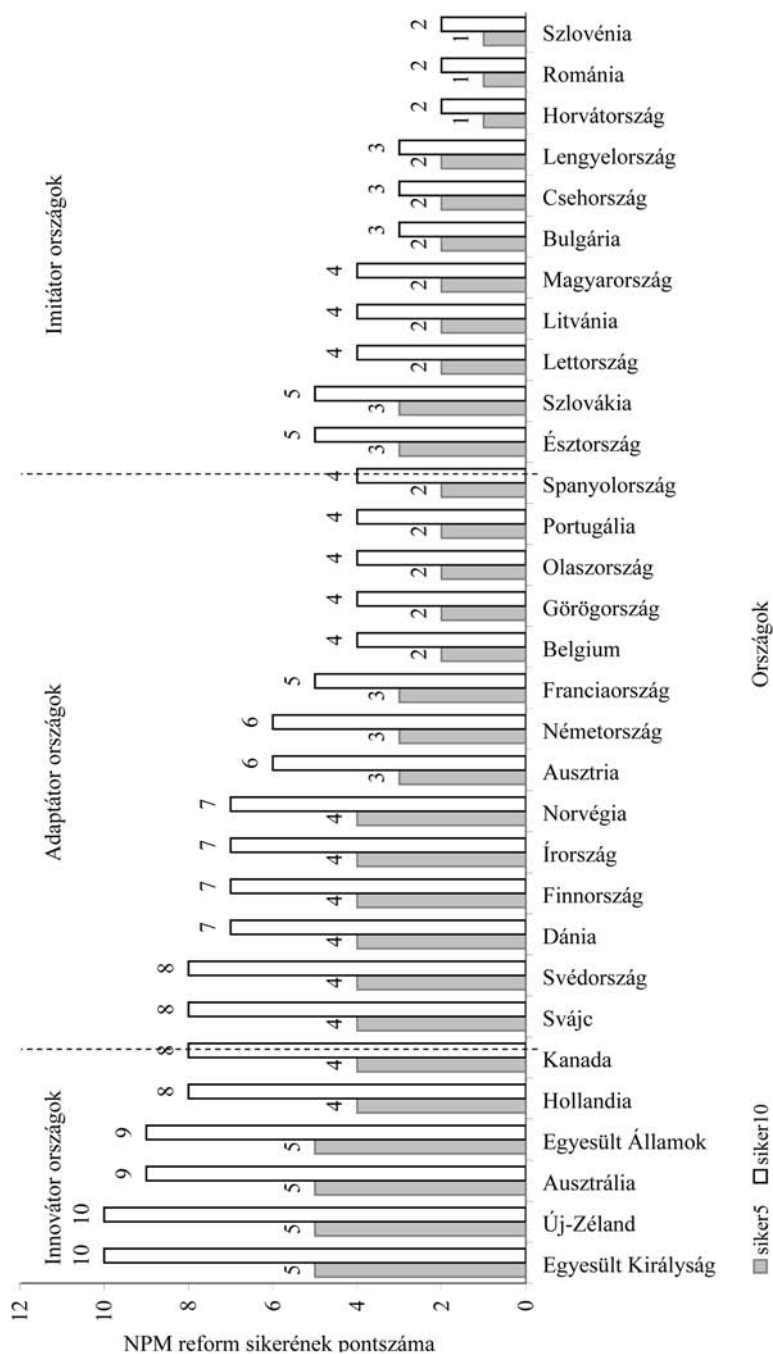
31. táblázat A siker tíz- és ötfokozatú skálája közötti átváltás

Tízes skálán kapott pontszám	Ötös skálán kapott pontszám
9-10	5
7-8	4
5-6	3
3-4	2
1-2	1

Forrás: Saját számítás

Ezzel a módszerrel a skála precizitását és terjedelmét (range) csökkentettük. Mint látható, mindig két-két pontszámot vontunk össze egy pontszámmá, azaz az ezen belüli változásokra való érzékenységet teszteljük a modellnek. Az egyes országok sikermutatói a következők:

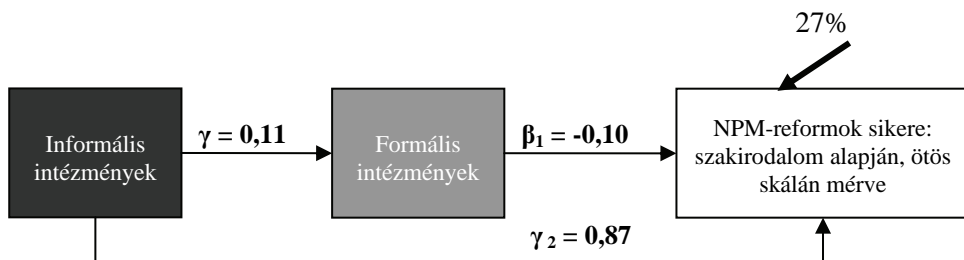
31. ábra A vizsgálatba bevont 31 ország NPM-irányzathoz tartozó reformjainak sikermutatói a szakirodalom alapján (tíz- és ötfokozatú skálán)



Forrás: Saját ábra

A modell a siker mérésén kívül teljesen megegyezik az első modell-verzióval:

32. ábra Az NPM intézményi meghatározottságának harmadik útmodellje (exogén változó: informális intézmények; siker: szakirodalom alapján, ötfokozatú skálán)



Forrás: Saját ábra

A modell magyarázóereje 79,1%-ról 73%-ra csökkent. Az informális intézmények standardizált regressziós együtthatója abszolút értékben csökkent, míg a formális intézmények standardizált regressziós együtthatója abszolút értékben pozitív irányba mozdult el, de mind a két tényező magyarázóereje csökkent. A formális intézmények főkomponensének magyarázóereje arányaiban jobban változott. Látunk kell azonban azt is, hogy mind a két tényező standardizált regressziós együtthatója nagyságrendileg nem változott.

A két modell minimális eltérést mutat mind a megmagyarázott hányadban, mind a független változók közötti viszonyokban, azaz a megalkotott skála nem érzékeny arra, hogy egy ország 9-es vagy 10-es, illetve 8-as vagy 7-es stb. pontszámot kapott-e a siker megragadásakor. Annak ellenére tehát, hogy a skála precizitása és terjedelme a felére csökkent, a modell magyarázóereje és a független változók befolyása nagyságrendileg nem változott.

3.4 Negyedik modell-verzió

Függő változó: NPM-reform sikere a szakirodalom alapján, tízfokozatú skálán; független változók: az informális intézmények és a formális intézmények főkomponenseibe bevont proxyváltozók (többváltozós, lineáris regresszió)

A következőkben nézzük meg, hogy amennyiben nem főkomponensekkel dolgozunk, hanem a főkomponensekbe bekerült proxyváltozókat közvetlenül alkalmazzuk a többváltozós, lineáris regresszió-számítás során, milyen eredményre jutunk. A regressziószámításba a főkomponensbe bevont összes változót felhasználtuk az SPSS ENTER módszerének segítségével.

„Az Enter módszer alkalmazása azt jelenti, hogy valamennyi magyarázó változó belép a modellbe, tekintet nélkül arra, hogy parciális hatása szignifikáns-e vagy sem.” (Székelyi–Barna [2002], 244. old.)

Azért ezt a módszert választottuk, mert a szignifikanciaszintek tesztelésével és megbízhatósági intervallumok megalkotásával továbbra sem kell foglalkoznunk, hiszen nem mintavételi eljárással dolgozunk, hanem csak az általunk definiált alapsokaságra, azaz a vizsgálatba vont harmincegy országra kívánjuk az eredményeket kiterjeszteni. A modellbe bevont proxyváltozókat, illetve a hozzájuk tartozó standardizált bétákat a 33. táblázat tartalmazza.

32. táblázat A többváltozós lineáris regresszió során bevont független változók neve és a hozzájuk tartozó standardizált béta együtthatók értékei

Proxyváltozó megnevezése	Standardizált regressziós együttható (béta)
Bizalom	0,26
Boldogság / megelégedettség	-0,41
Tolerancia	-0,03
Bürokratikus / piaci koordináció (pozitív értékek a bürokratikus koordinációt jelentik)	-0,10
Külső tényezők / belső tényezők határozzák meg az életet (pozitív: belső tényezők)	0,41
Liberális / konzervatív gondolkodás (pozitív: liberális)	0,15
Hatalmi távközüindex (HTI)	-0,15
Individualizmus index (II)	0,27
Bizonytalanságkerülés index (BI)	-0,32
Élvezet indexe (EI)	0,26
Jogeredet: angolszász (common law)	-0,15
Jogeredet: skandináv	-0,34
Választási rendszer: egyéni kerületi, egyszerű többség	0,13
Választási rendszer: pártlistás, arányos	0,06
Parlament típusa: egy vagy kétkamarás (pozitív: kétkamarás)	-0,17
Az adott évtized első választásán megválasztott nők aránya a parlamentben	-0,03
Önkormányzatok (nem központ és nem állami szint) hatásköre	-0,05
Önkormányzatok (nem központ és nem állami szint) teljes bevétele a GDP %-ában	0,03
Önkormányzati alkalmazottak aránya a teljes állami szektorban alkalmazottak között (%-ban)	0,06

Forrás: Saját számítás

A fenti független változók az NPM-irányzathoz tartozó reformok sikerét megragadó tízes fokozatú mutató heterogenitásának 83,7 %-át magyarázza. A standardizált regressziós együtthatók segítségével az egyes változók magyarázóerejét tudjuk megítélni, mivel ezek kiszámítása során az összes változót standardizált alakban (0 átlaggal és egységnyi szórással) léptetjük be a modellbe.

A béta értékek tehát valójában azt mutatják meg, hogy mely független változók hatása erősebb, a béták előjele – akár a B-ké – az összefüggés irányát jelzik,..." (Székelyi–Barna [2002], 225. old.)

Mint látható az NPM-irányzathoz tartozó reformok sikeres alkalmazásának esélyét pozitív irányba legerősebben az adott társadalom tagjai azon véleménye befolyásolja, hogy milyen mértékben hisznek abban, hogy saját maguk képesek sorsukat irányítani, azaz hisznek önmagukban. Ez a tudat nagyban hozzájárul ahhoz, hogy merjenek változtatni és merjenek kockázatot vállalni. Az NPM-reformok sikerének valószínűségét szintén erőteljesen, de negatív irányba befolyásolja a skandináv jogeredet, a bizonytalanságkerülés és az étellel való megelégedettség.

Magyarázatra szorul a főkomponensekkel (első modell) és az egyes proxy-változók közvetlen alkalmazásával megalkotott jelen modellünk eredményében mutatkozó különbség. Az eredmények eltérése a módszerek különbözőségéből és a mögötte meghúzódó számításokból adódik, amely miatt az eredmények mást és mást jelentenek. A főkomponenssel – a sikertől függetlenül – készítünk egy összetett mérőszámot, aminek a jelentését a változók súlyai alapján határozzuk meg és bár az összevonással valamennyi információt elveszítünk, összességében jól jellemzi az informális intézmények blokkját. A jelen modell-verzió során alkalmazott regresszióban úgy nézzük meg egyes proxy-változók közvetlen hatását a sikerre, hogy közben az összes többi változót kontroll alatt tartjuk. Ebből következően a most bemutatott modell eredményei nem az informális és formális intézmények hatásait mutatja az NPM-reformok sikerére, hanem az egyes változók parciális hatásait.

A jelen modell elemzésének azért van értelme, mert az első és a negyedik modell eredményének összeillesztésével arra tudunk rámutatni, hogy bár azok az országok vezethetik be nagyobb valószínűséggel sikeresen az NPM-reformokat, amelyek társadalmának tagjai elégedettek az életükkel, önmagában a boldogság / megelégedettség nem növeli az NPM-reformok sikerének valószínűségét, hiszen, ha a többi tényezőt kontroll alatt tartjuk, akkor e változó negatívan befolyásolja a sikert. A boldogság csak a többi változóval együttesen fejt ki pozitív hatást. A parciális elemzés veszélye, hogy a valós életben a változók közötti összefüggések nem szétválaszthatóak, az egyes változók közötti kapcsolatokat nem tudjuk kontroll alatt tartani. A jelen tanulmány kutatási kérdéseinek megválaszolásához ebből következően az első modell eredményei járulnak hozzá, míg e modell-verzió inkább kiegészítő információkkal segítheti az NPM-irányzat sikere és a modellbe bevont változóink közötti kapcsolat megértését. Továbbá arra is felhívja a figyelmet, hogy a túl szűken értelmezett és ezért kevés változóval jellemzett informális és formális intézmények jelentősen torzíthatják az eredményt.

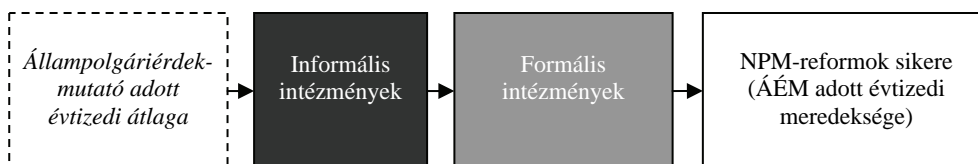
Ennek a többváltozós lineáris regressziós modellnek a lefuttatása még jobban felszínre hozza azokat az intézményi karakterjegyeket, amelyek leginkább szükségesek egy NPM-reform sikeréhez. Az NPM-reformok sikeréhez vállalkozói kultúra szükséges, tehát olyan országokban lehet eredményes ez a reformirányzat, amelyekben az emberek többsége mer kockáztatni, hisz önmagában, individuumként gondolkodik és bizalommal fordul embertársai felé. Valójában ezek a kulturális értékek szükségesek egy jól működő piacgazdasághoz is.

3.5 Ötödik modell-verzió

Függő változó: NPM-reform sikere az állampolgáriérdek-mutató alapján;
exogén változó: informális intézmények, **közbülső változó:** formális intézmények

Ahogy az állampolgári érdek-mutató bemutatásakor jeleztük, hogy a modellezés során az ÁÉM átlagának hatását ki kívánjuk szűrni. Ezt úgy tesszük meg, hogy technikailag az útmodellünk legelejére illesztjük az ÁÉM átlagát. Ez azonban egy módszertani, technikai lépés, ettől a kauzalitás iránya nem változik.

33. ábra A modell technikai felépítése az állampolgári érdek-mutató esetében



Forrás: Saját ábra

Az állampolgáriérdek-mutató összesen hét változóból konstruált sikermutató, amely az állampolgárok érdekeit a közszolgáltatások minőségének (három változó) és a közszektorra fordított ráfordítások nagyságának (négy változó) arányával méri. Minden államreform célja az állampolgárok jólétének növelése, így érdekeinek kielégítése. Az általunk megkonstruált mutató nemcsak az NPM-reformokra, hanem számos más változásra is érzékenyen reagál. A kérdés az, hogy az NPM-reformok hatása olyan mértékben erőteljes-e az adott évtizedben, hogy hatása ezt a mutatót is befolyásolja.²³²

Az ÁÉM és az NPM-irányzathoz tartozó reformok közötti kapcsolat erősségét úgy ellenőrizhetjük, hogy megvizsgáljuk az általunk konstruált, szakirodalom elemzésén nyugvó tízfokozatú sikermutató és az ÁÉM közötti kapcsolat szorosságát. Ezen módszer alkalmazása során azt feltételezzük, hogy a szakirodalom segítségével megkonstruált mutatóval sikerült megragadnunk az NPM-reformok sikerét. Ha úgy látjuk, hogy az ÁÉM és a szakirodalom alapján megalkotott sikermutató

²³² Még ha elég erős is lenne, akkor sem tudnánk biztosan állítani, hogy ez az NPM hatása, csak valószínűsíthetnénk, mivel a reformok hatását a többi, externális hatástól elválasztani nem tudjuk.

között szoros összefüggés található, akkor feltételezhetjük, hogy az NPM-reformok hatnak az ÁÉM mutatóra.

33. táblázat A siker három mutatója közötti Pearson-féle korreláció nagysága

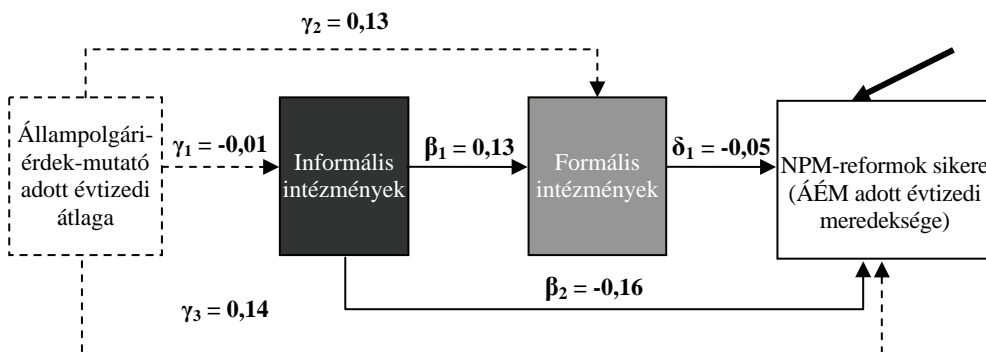
		Siker tízfokozatú skálán	ÁÉM	PÉM
Siker tízfokozatú skálán	Pearson-féle korreláció	1,0000	-0,1029	0,6752
	N	31	31	31
ÁÉM	Pearson-féle korreláció	-0,1029	1,0000	-0,0107
	N	31	31	31
PÉM	Pearson-féle korreláció	0,6752	-0,0107	1,0000
	N	31	31	31

Forrás: Saját számítás

Megjegyzés: Az ÁÉM-mutató esetén a mutató meredekségével számoltunk, hogy a két időpont közötti változás nagyságát ragadjuk meg úgy, hogy a mutató átlagának hatását kiszűrjük. A PÉM-mutató esetében a közigazgatásba vetett bizalom nagyságát mindig a reformokat követő első WVS- / EVS-felmérésből vettük.

A fenti korrelációs táblázat alapján azt mondhatjuk, hogy az ÁÉM mind a szakirodalom alapján megalkotott tízfokozatú sikermutatóval, mind a PÉM-mutatóval nagyon gyenge kapcsolatban áll. Ezek alapján kicsi a valószínűsége, hogy az ÁÉM-mal sikerül az NPM-reformok sikerét megragadnunk. Mindettől függetlenül megalkottuk az ÁÉM-et, mint függő változót tartalmazó útmodelljeinket, amelyek a következőképpen ábrázolhatóak:

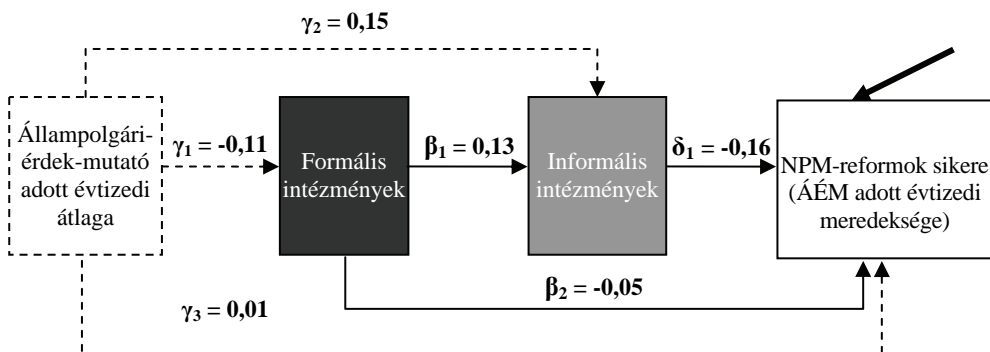
34. ábra Az NPM intézményi meghatározottságának negyedik útmodellje (exogén változó: informális intézmények²³³; siker: ÁÉM meredeksége)



Forrás: Saját ábra

²³³ Módszertanilag az exogén változó az ÁÉM átlaga.

35. ábra Az NPM intézményi meghatározottságának ötödik útmodellje (exogén változó: formális intézmények²³⁴; siker: ÁÉM meredeksége)



Forrás: Saját ábra

E modelljeink nem rendelkeznek magyarázó erővel! Az R^2 (adjusted R square) mind a két esetben negatív értéket vesz fel, amely azt jelenti, hogy egy vízszintes egyenes jobb illeszkedést mutatna az adatokhoz, mint az általunk megalkotott mutató. Ez két esetben lehetséges, vagy az általunk megalkotott modell nem illeszkedik az adatokra, vagy bővíteni kellene a megfigyelések számát. Mivel – ahogy már többször utaltunk rá – a jelen modell esetében a vizsgálatba bevont országok számának növelésére nincsen mód, így az a feltételezésünk, hogy a megalkotott modell nem illeszkedik az adatokhoz. Milyen okok állhatnak a modell kudarca mögött?

Egyrészt az állampolgáriérdek-mutató túl általánosan és tágan ragadja meg a sikert, így nem köthető közvetlenül az NPM-reformokhoz. Az NPM-reformok sikere vagy sikertelensége ugyan alakíthatja ezen mutató értékét, de nem bizonyított, hogy döntő befolyása lenne rá. Tegyük fel, hogy egy, az NPM-reformokat sikeres megvalósító ország ugyanabban az évtizedben természeti katasztrófát szenved el. Ebben az esetben elképzelhető, hogy bár az NPM-reformok alapján javulna a közszolgáltatások minősége és hatékonysága, mégis, a természeti katasztrófa miatt ez nem következik be. Az is előfordulhat, hogy az NPM-reformok hatására a közsféra valóban hatékonyabban és gazdaságosabban állítja elő a közszolgáltatásokat, azonban a megspórolt erőforrásokat a kormányzat nem adócsökkentésre és forráskivonásra fordítja, hanem átcsoportosítja, például fegyverkezik, amelyhez még hiteket is felvesz a nemzetközi piacokon. Mindezek csak példák, azonban azt jól mutatják, hogy az állampolgáriérdek-mutató – amely fontos szempontokat tömörít – nem kapcsolódik megfelelő erősséggel az NPM-reformokhoz ahhoz, hogy azok sikerét visszatükrözze.

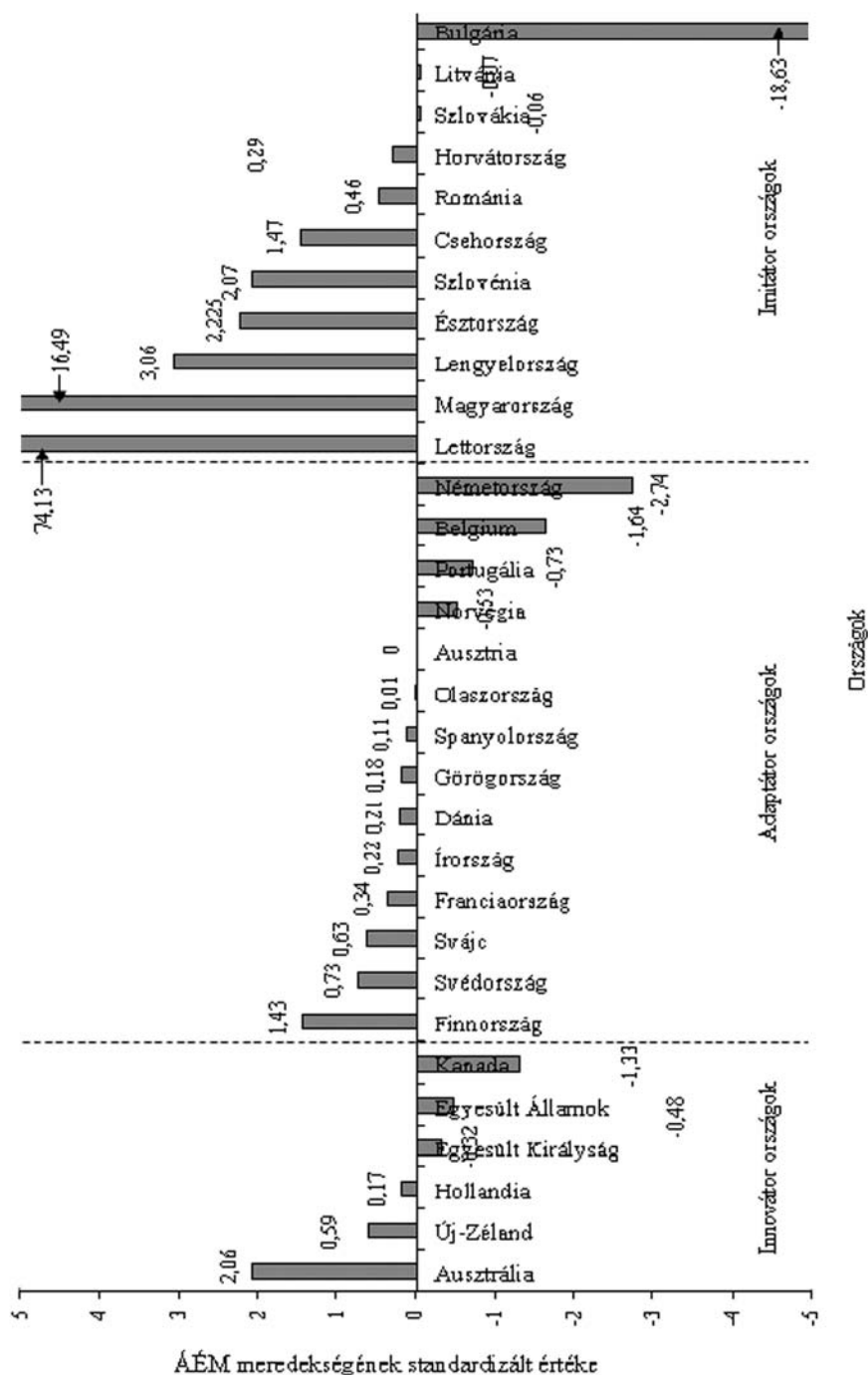
A mutató előnye, hogy közgazdaságtanilag könnyedén értelmezhető és közgazdasági elméletekhez köthető, de ebből is következik hátránya, hogy túl szűken értelmezi az állampolgárok érdekeit, amely nem tükrözi a valóságban megjelenő

²³⁴ Módszertanilag az exogén változó az ÁÉM átlaga.

érdekek sokszínűségét. Ha például külső támadástól fél egy adott ország, akkor a lakosság elvárása a kormányzat felé legfőképpen a védelem megszervezése és erősítése és nem az adók csökkentése, vagy a közsférában dolgozók arányának csökkentése.

Az útmodell alapján az is látható, hogy az állampolgáriérdek-mutatót nem csak azok a tényezők befolyásolják, amelyeket a modellbe független változóként alkalmaztunk, azaz az informális és formális intézmények. Azt valószínűsíthetjük, hogy számos olyan tényező befolyásolja, amelyeket nem vettünk számításba a modellünk megalkotása során. Így például az adott ország demográfiája, éghajlata, a bevándorlás nagysága, stb. Számos olyan, a kormányzat által alig vagy nem is befolyásolható tényezőt tudnánk összegyűjteni, amely az állampolgáriérdek-mutatót befolyásolja.

36. ábra Az állampolgáriérdek-mutató meredeksége alapján számolt mutató standardizált értékei a vizsgálatba bevont 31 ország esetében



Forrás: Saját ábra

3.6 Hatodik modell-verzió

Függő változó: NPM-reform sikere a politikusi érdek-mutató alapján;
exogén változó: informális intézmények, **közbülső változó:** formális intézmények

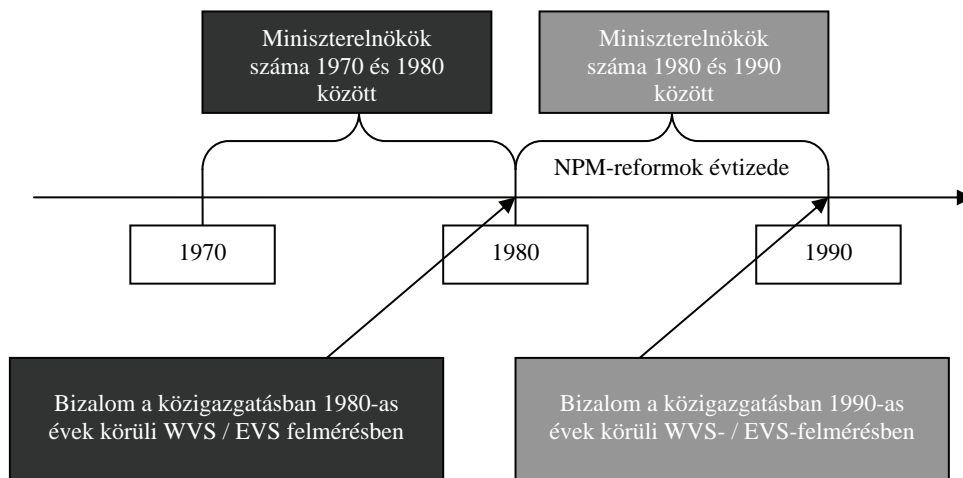
A szakirodalmon alapuló tíz- és ötfokozatú sikermutató, valamint az állampolgári érdek-mutató mellett a politikusiérdek-mutatóval (PÉM) kívánjuk megragadni az NPM-irányzathoz tartozó reformok sikerét.

Az általunk készített mutató statikus, kiszámítása a következőképpen történik: PÉM = adott évtizedben hatalmon lévő miniszterelnökök száma + a közigazgatásba vetett bizalom mértéke az adott évtized végén (pl.: az Egyesült Királyságban az 1990-es EVS eredményével számolunk). Ez a mutató *nem alkalmas egy ország reform előtti és reform utáni állapotának időbeli összehasonlítására*, hanem kizárólag a különböző országokra vonatkozó mutatók nagyságának összehasonlítását teszik lehetővé. A 213. oldalon láthatjuk a PÉM nagyságát az egyes országokban a vizsgált évtizedekben.

A miniszterelnökök száma az innovátor országok esetében 1980 és 1990 között átlagosan 2,33 fő volt, az adaptátor országok esetében 1990 és 2000 között 3,21 fő, míg az imitátor országok esetében 2000 és 2010 között 4,82 fő. A bizalom nagysága a közigazgatásban nagyon változatos képet mutat. Mind a három csoportnál (innovátor, adaptátor és imitátor) találunk magas bizalommal rendelkező országokat (Amerikai Egyesült Államok, Írország, Észtország, Lettország), és nagyon alacsony értékű bizalmi mutatót (Új-Zéland, Görögország, Horvátország és Bulgária).

A mutató továbbfejleszthető úgy, hogy az egyes országokban az NPM-reformokkal érintett évtizedben történt változást is megragadja. Ehhez úgy kell átalakítanunk a mutatót, hogy az NPM-reformmal érintett évtized előtti évtizedre vonatkozóan is összegyűjtjük a miniszterelnökök számát, illetve a közigazgatásba vetett bizalom mértékét, illetve az NPM-tel érintett évtizedre vonatkozóan is. Ezen adatokból már megalkotható egy olyan PÉM, amellyel már időbeli összehasonlítást is végezhetünk.

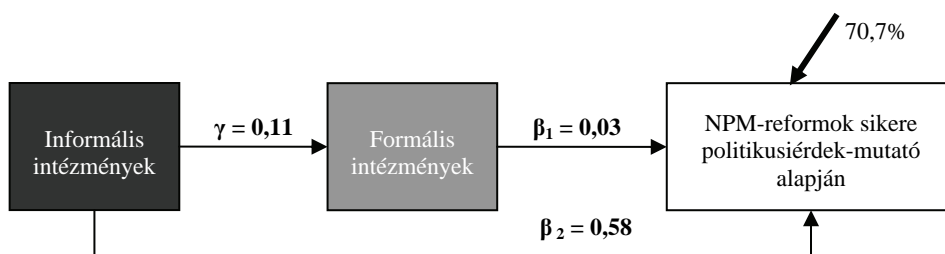
37. ábra Az időbeliség megragadásához szükséges adatok a PÉM esetében



Forrás: Saját ábra

A jelen tanulmányban követett logikához a PÉM statikus változata is illeszkedik, hiszen amennyiben az NPM-reformok sikeresek, akkor a politikusok érdekei erőteljesebben érvényesülnek, azaz az NPM-reformokat sikeresebben bevezető és alkalmazó országok esetében a PÉM pozitívabb értéket fog mutatni, mint a kevésbé sikeres országok esetében. Ennek a logikának a mentén két útmodell is alkottunk:

38. ábra Az NPM intézményi meghatározottságának hatodik útmodellje (exogén változó: informális intézmények; siker: NPM-reformok sikere a PÉM alapján)



Forrás: Saját ábra

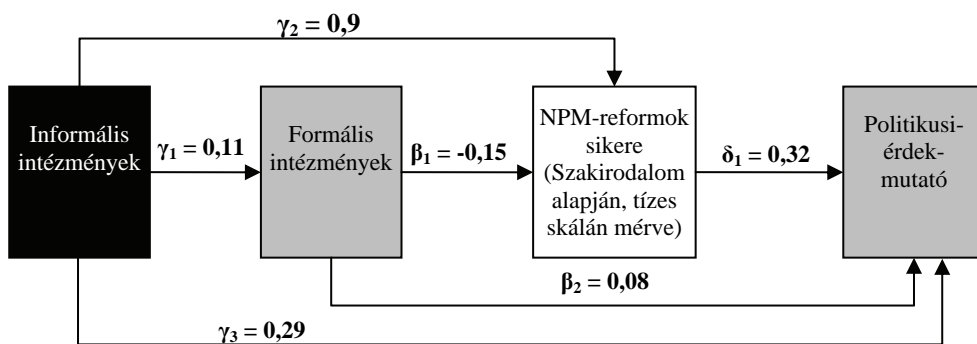
A fenti modell illeszkedik az eddig bemutatott útmodellekhez. A modellünk a PÉM heterogenitásának 29,3%-át magyarázza meg, azaz 70,7%-ot egyéb, külső tényezők hatásaként jellemezhetünk. Nehéz megítélni, hogy ez sok vagy kevés. Székelyi–Barna ([2002], 331. old.) szerint:

„Ha egy gondolkodási séma elemei között keresünk összefüggéseket, a 20 százalék feletti megmagyarázott hányad már igen szép eredménynek számít.”

Az informális intézmények a PÉM közötti standardizált regressziós együttható 0,5833, míg a formális intézmények és a PÉM között 0,03. Ezek alapján azt állíthatjuk, hogy az informális intézmények ismerete a politikusiérték-mutató értékével kapcsolatos bizonytalanságunkat jobban csökkenti, mint a formális intézmények ismerete. Ha belegondolunk abba, hogy a társadalmi szövet legstabilabb, egyben legmélyebb rétegeit jellemezhetjük az informális intézmények főkomponensével, akkor a kapott eredmény erőteljes összefüggésre mutat rá. Az informális intézmények hatásukat számos úton fejtik ki, és mégis, a politikusok igencsak kézzelfogható céljainak megvalósulását is erőteljesen meghatározza. Annál meglepőbb, hogy a formális intézmények hatása igen szerény. Azt várnánk, hogy a választási rendszer, a jogrendszer és a közigazgatási rendszer felépítése erőteljesebb kapcsolatban áll a politikusok érdekeivel.

A következő útmodell még a PÉM-hez kapcsolódik, és a következő logika mentén épül fel: az informális intézmények és a formális intézmények meghatározzák az NPM-reformok sikerének valószínűségét, míg az NPM-reformok sikere meghatározza a politikusok érdekeinek megvalósulását. A modell ábrája lább látható.

39. ábra Az NPM intézményi meghatározottságának hetedik útmodellje (exogén változó: informális intézmények siker, NPM-reformok sikere a PÉM alapján)



Forrás: Saját ábra

A fenti modell ismételten rávilágít arra, hogy az informális intézmények döntő befolyást gyakorolnak a politikusok érdekeinek érvényesülésére, de ez a hatás számos egyéb tényezőn keresztül érvényesül. Mint látható, a modell magyarázó ereje közel azonos az előzővel, az informális intézmények és a politikusiérték-mutató közötti közvetlen és közvetett hatások összege most 0,5815, ami szinte

azonos az előző modell értékével, viszont az informális intézmények hatását több útvonalon is végigkövethetjük. Egyrészt látjuk, hogy közvetlen hatása pontosan a felére csökkent. A formális intézményeken keresztül mért hatása pedig elenyésző. Látható az is, hogy a szakirodalom alapján megállapított NPM-reformok sikermutatója közepes kapcsolatban áll a politikusiérdek-mutatóval, azaz az NPM-reformok sikerének ismeretében csökken a politikusiérdek-mutató becslésének bizonytalansága. Az informális intézmények közvetlen hatása, mint láhattuk feleződött, az eltűnt hatás egy az egybe érvényesül az NPM-reformokon keresztül.

A modell alapján állítható, hogy az informális intézmények hatása meghatározza nemcsak az NPM-reformok sikerének valószínűségét, de a politikusok érdekeinek érvényesülését is. Minél több köztes változót vonnánk be a modellbe, az informális intézmények közvetlen hatása valószínűleg annál inkább csökkenne. Ennek oka, hogy az informális intézmények az intézményi hierarchia legmélyén helyezkednek el, így hatásuk az aktuális politikákra és érdekekre több lépcsőn keresztül hat, de hatásuk egyértelműen kimutatható. A modell megalkotása során felhívtuk a figyelmet arra, hogy számos tényezőt nem emeltünk be a modellünkbe, amelyek minden bizonnyal erőteljes hatást gyakorolnak az NPM-reformok sikerére. Ezen információ birtokában különösen jelentős eredménynek tekinthetjük, hogy még ezen egyszerű modell is 28,9%-os magyarázó erővel rendelkezik.

A bemutatott modelleken végigtekintve azt láthatjuk, hogy az informális intézmények – az általunk megalkotott főkomponens segítségével megragadva – jelentősen befolyásolják az NPM-reformok sikeres megvalósulásának valószínűségét. Minél inkább posztmodern informális intézményekkel, piac- és versenybarát kultúrával rendelkezik egy ország, annál inkább nagyobb valószínűséggel tudja sikeresen alkalmazni az NPM-irányzathoz kapcsolódó eszközöket. A modellek arra is rávilágítottak, hogy a formális intézmények hatása jóval szerényebb, mint az informális intézmények hatása. Ennek az is az oka, hogy az informális intézmények hatása egyértelműen felülírja a formális intézmények által kiváltott hatásokat. Habár a skandináv típusú formális intézmények önmagukban, ha gyöngén is, de ellentétben állnak az NPM-reformokkal, azon országok, amelyekben ilyen típusú formális intézmények a meghatározók, olyan mértékben bizalomra épülő, toleráns, boldog és piacbarát társadalmak, hogy az informális intézmények hatása jelentősen ellensúlyozza a formális intézmények negatív hatását.

Véleményünk szerint az első modell-verzió, amely az informális intézményektől fut a formális intézményeken keresztül az NPM-reformok sikeréhez, azért rendelkezett magas magyarázó erővel, mert az NPM-irányzat közgazdaság-elméleti megalapozottsága roppant erőteljes: az új intézményi közgazdaságtan és annak részeként a közösségi döntések elmélete döntő befolyást gyakorolt az irányzat szellemiségére, amely a megvalósult reformokon áttekintve a gyakorlatban is érzékelhető. Az NPM-irányzat közgazdaságtudományi elméleti alapjai nagyon világos szemléletmódot tükröznek, amelyet az informális intézményi főkomponensünk jól jellemez. Ez a logikai lánc okozza, hogy az informális intézmények főkomponensének ismerete erőteljesen csökkenti az NPM-reformok sikerére vonatkozó bizonytalanságot. Azok az intézményi tényezők, amelyek az NPM-reformok sikeréhez

leginkább hozzájárulnak, a szakirodalomban jól körbejártak, hiszen a jól működő kapitalizmushoz is hasonló tényezők szükségesek.

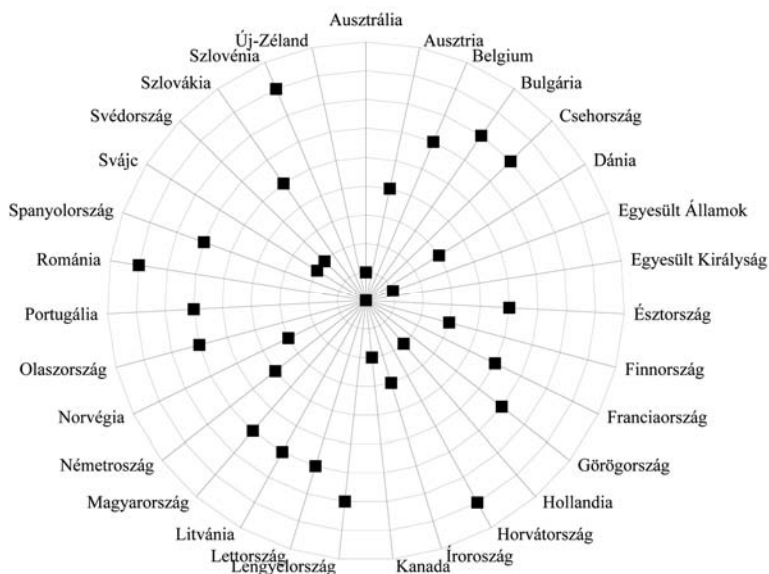
A modellek arra is rávilágítottak, hogy azon szakértőknek, akik azt állították, hogy az NPM sikerének megragadása, azaz a függő változó definiálása módszertanilag nehéz, igaza volt. Az általunk megalkotott sikermutatók számos problémával rendelkeznek, és mindegyik jogosan kritizálható. Habár véleményünk szerint a leginkább a szakirodalmon alapuló mutatóval ragadható meg az irányzat sikeressége, mégis a mutató szubjektivitása miatt támadható. Az állampolgáriérdek-mutatóról egyértelműen kiderült, hogy nem alkalmazható az NPM-reformok sikerének mérésére. A mutató az állam működésének végső céljának megvalósulását hivatott mérni, azonban egyrészt túl általános, hiszen túl sok területre fókuszál, másrészt túl szűk körű, mivel az állampolgárok jóval szélesebb érdekekkel és értékrendszerekkel rendelkeznek, mint a megalkotott mutató.

A tanulmány felszínre hozott még egy fontos kérdést: vajon az informális intézmények hozzájárulnak-e a reformok okozta változásokhoz. A kérdés azért jogos, mert Williamson szerint az informális intézmények változása több száz év alatt történhet meg. Ha ez igaz, akkor a reformok rövid távú hatásait nem tudjuk megragadni az informális intézményekkel. Ebből a szempontból a modellek érdekes eredményeket produkáltak. Az állampolgáriérdek-mutató megalkotása során a változásra fókuszáltunk, ezért is használtuk a mutató megalkotása során az adott időintervallum alatt történt változás meredekségét. Az intézményi tényezők hatását kimutató modellünk nem működött. *Úgy tűnik, hogy az intézményi burokkal, azaz az informális és a formális intézményekkel leginkább azt tudjuk megjósolni, hogy egy adott reform egyáltalán sikeres lehet-e, de a reform által előidézett változás nagyságát ezen tényezőkkel nem tudjuk magyarázni.* Ezeket egyéb tényezők bevonásával tudnánk megragadni, hipotézisünk szerint a modell 3. és 4. blokkjával.

A modellek segítségével ahhoz is közelebb jutottunk, hogy pontosan mit is mér a szakirodalom alapján megalkotott sikermutató. A mutató valójában azt méri, hogy az egyes országokban megvalósult NPM-irányzathoz köthető reformok mennyire állnak közel az NPM-irányzat elméleti alapjaihoz, ahhoz a gondolkodás- és szemléletmódhoz, amely az NPM-irányzatot és a mögötte meghúzódó közgazdasági elméleteket jellemzi. A tanulmány új közszolgálati menedzsmenttel foglalkozó részei ezt az elméleti alapot és a ráépülő gyakorlati megvalósulást volt hivatott részletesen bemutatni. A modellek alapján egyértelműen kiderült, hogy milyen intézményi környezet szükséges ahhoz, hogy az NPM-irányzathoz tartozó reformok sikeresen bevezethetők legyenek. A 260. oldalon található ábrák egyike az egyes országok eredményét mutatja be a tízfokozatú sikermutató alapján, most olyan formában, hogy láthatóvá váljék, mely országok állnak a legközelebb az NPM-irányzat elméleti magjához. A másik ábra az informális intézményi főkomponensnél elért pontszámokat mutatja be hasonló módon.

Az ábrák alapján több ország informális intézményrendszere illeszkedik az NPM-irányzat szemléletmódjához, azonban egyéb tényezők – hipotézisünk szerint a modellünk 3. és 4. blokkját alkotó tényezők – miatt ezen országokban nem jutottak olyan messzire az NPM-reformok során, mint lehetőségük lett volna rá.

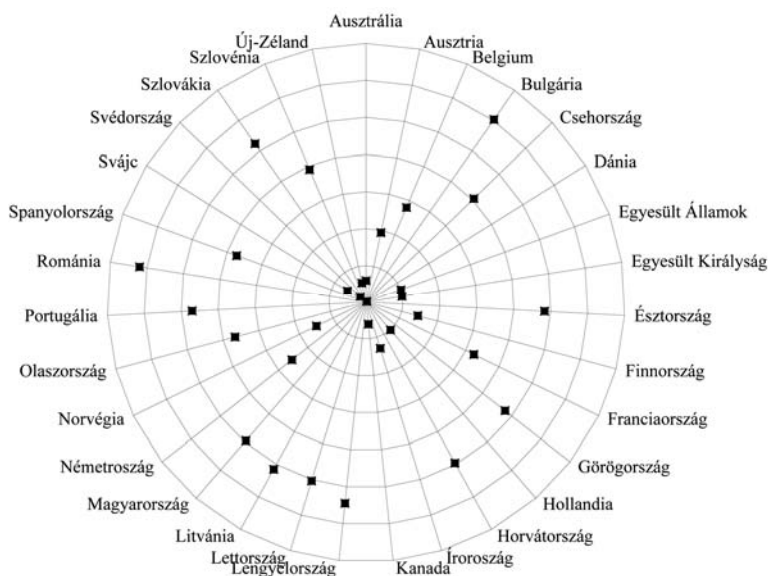
40. ábra A megvalósult NPM-reformok viszonya az NPM központi magját alkotó elméletekhez (a kör centruma felé közelebb áll a maghoz!)



Forrás: Saját ábra

Megjegyzés: A centrumban lévő pontok a következő országokhoz tartoznak: Egyesült Királyság és Új-Zéland.

41. ábra A vizsgálatba vont országok informális intézményi főkomponensének értékei (centrum felé nő!)



Forrás: Saját ábra

Megjegyzés: A centrumban lévő pontok a következő országokhoz tartoznak: Ausztrália, Dánia, Svájc, Svédország, Új-Zéland.

VI.

**VÁLASZ
A KUTATÁS KÉRDÉSEIRE**

A modellek áttekintése után már választ adhatunk a jelen tanulmány kutatási kérdéseire. Vegyük sorra kérdéseinket és hipotéziseinket!

Első kérdésünk a következő volt:

Befolyásolják-e, és ha igen, akkor milyen módon és mértékben a társadalom intézményi burkát jelentő informális és formális intézmények az NPM-irányzat égisze alatt bevezetendő reformok sikerességét?

A kérdéshez a következő hipotézisek kapcsolódtak:

Hipotézis 1.: Az NPM-irányzathoz tartozó reform nagy valószínűséggel sikertelen lesz egy olyan ország esetében, amelynek informális intézményei, azaz a társadalom által vallott értékrend nem illeszkedik az NPM értékrendjéhez.

Hipotézis 2.: Az informális intézmények hatása erősebben érvényesül az NPM-reform sikeressége szempontjából, mint a formális intézmények hatása. Amennyiben az informális és a formális intézmények egymással ellentétes módon befolyásolják egy adott reform sikerének valószínűségét, úgy az informális intézmények hatása erőteljesebben fog érvényesülni, mint a formális intézményeké.

Elemzésünk alapján az informális intézmények jelentősen befolyásolják az NPM-irányzathoz tartozó reformok sikeres bevezetésének valószínűségét, drasztikusan csökkentik az ezzel kapcsolatos bizonytalanságot. Azt állítjuk, hogy azon országok képesek ehhez a reformirányzathoz tartozó menedzsmenttechnikákat sikeresen implementálni, amelyek informális intézményei kompatibilisek az NPM-reformok szemléletmódjával, azaz a társadalmi normák liberális, piac- és versenybarát értékeket támogatnak. Az NPM-reformok erőteljesen támaszkodnak a magánszféra, a piac erejére. Ehhez jól működő piacgazdaságra van szükség, amelynek elengedhetetlen feltétele, hogy a társadalom tagjai bízzanak magukban, merjenek vállalkozni, ne az államtól várják a problémáikra a megoldást. Azok az értékek, normák, szokások, tradíciók és a nemzeti kultúra, amelyeket a vizsgálatunk során megalkotott informális intézmények főkomponensének pozitív értékeivel megragadunk (217 és 224. oldalak között), szorosan illeszkednek az NPM-reformok értékrendszeréhez.

A statisztikai modellek alapján azt állítjuk, hogy a formális intézmények főkomponense, amellyel a vizsgálatban részt vevő országok jogi és politikai formális intézményeit jellemeztük (lásd: 225–231. oldal), jóval szerényebb mértékben befolyásolja az NPM-reformok sikerének valószínűségét, mint az intézményi burok informális részét megragadó főkomponensünk. Ebből adódóan még akkor is sikeres lehet egy NPM-irányzathoz tartozó reform, ha az adott ország formális intézményei ehhez nem járulnak hozzá, amennyiben az informális intézményei támogatják a reform bevezetését és megvalósulását.

A fentiek alapján, illetve a statisztikai vizsgálat eredményeinek ismeretében az első kutatási kérdésünkhöz kapcsolódó mindkét hipotézisünket megerősítjük és elfogadjuk.

A második kutatási kérdésünk a következő volt:

Milyen intézményi keret, azaz informális és formális intézményi konstelláció szükséges ahhoz, hogy egy NPM-irányzathoz tartozó reformot sikeresen lehessen egy adott országban bevezetni?

A kérdéshez kapcsolódó hipotéziseink a következőek:

Hipotézis 3.: Egy NPM-irányzathoz kapcsolódó reform sikeréhez az NPM-mozgalom szemléletmódjához igazodó informális intézményi konstellációra van szükség. Ebből következően alapvetően a liberális értékrendet képviselő, piac- és versenytámogató, egyénközpontú, alacsony hatalmi távolsággal rendelkező, bizonytalanságot jól tűrő informális intézményekkel rendelkező társadalom képes ezeket a reformokat sikeresen adaptálni.

Hipotézis 4.: Egy NPM-irányzathoz kapcsolódó reform sikeréhez az NPM-mozgalom szemléletmódjához igazodó formális intézményi konstellációra van szükség. Ez a decentralizáció támogatását, demokratikus politikai rendszert feltételez. Mivel egy NPM-reform bevezetéséhez és végrehajtásához jelentős politikai támogatottság kell, így hipotézisünk szerint az egyéni kerületi, azaz a nagyobb pártokat támogató választási rendszerek jobban elősegítik a reform sikerét, mint az arányos rendszerek. A jogrendszer szintén a formális intézmények része, így ennek vizsgálata során azt feltételezzük, hogy az angolszász hagyományok illeszkednek leginkább az NPM-reformok szelleméhez.

Az NPM-irányzathoz tartozó reformok akkor lesznek nagy valószínűséggel sikeresek, ha az irányzat szemléletmódjához illeszkedő intézményi burokokban vezetik be őket. Így olyan társadalmak esetében nagyobb a bevezetés sikerének valószínűsége, amelynek tagjai bizalommal vannak egymás és a politikai intézmények iránt, elégedettek életükkel és anyagi helyzetükkel, individualisták, bíznak önmagukban és tűrik a bizonytalanságot, tolerálják a másságot és posztmodern értékrendszerrel rendelkeznek. A formális intézmények esetében a vizsgálatunk nem hozott ilyen egyértelmű eredményeket. Amit nagy valószínűséggel állíthatunk, hogy az egyéni kerületi választási rendszer inkább illeszkedik az NPM-reformok szemléletmódjához, mint az arányos választási rendszer, illetve az angolszász jogeredet inkább illeszkedik az NPM-reformokhoz, mint a skandináv jogeredet, de ezen megállapítások sem jelentenek igazán meghatározó különbségeket. Vizsgálatunk alapján azt állíthatjuk, hogy nem a formális intézmények határozzák meg az NPM-reformok sikerét, hatásuk elenyésző az informális intézmények hatása mellett.

Ennek alapján a harmadik számú hipotézisünket megerősítjük, míg a negyedik számú hipotézisünkre nem kaptunk egyértelmű választ. A statisztikai vizsgálat alapján úgy látjuk, hogy a formális intézmények nem befolyásolják jelentősen az NPM-irányzathoz tartozó reformok sikeres bevezetésének valószínűségét. Ennek okait érdemes a jövőben további vizsgálatokkal elemezni.

A harmadik kutatási kérdésünk a következő volt:

Milyen esetben erősítik, és milyen esetben gyengítik egymás hatását az informális és a formális intézményi tényezők az NPM-reformokra vonatkozóan?

A kérdéshez kapcsolódó hipotézisek:

Hipotézis 5.: Hipotézisünk szerint az informális és a formális tényezők között kölcsönhatás áll fenn, amely befolyásolja az adott tényező hatását az NPM-reformok sikerére.

Hipotézis 6.: Az NPM-mozgalom szemléletmódjával ellentétes informális intézmények ellensúlyozzák az NPM-mozgalom szellemiségével egy irányba mutató formális intézmények hatását, azaz ebben az esetben az NPM-reform bevezetése nagy valószínűséggel kudarcra végződik.

Hipotézis 7.: A formális intézmények rövid távon szintén képesek megakadályozni egy NPM-reform sikeres bevezetését és alkalmazását még abban az esetben is, ha az informális intézményi tényezők egy irányba mutatnak az NPM értékrendjével.

Az informális és a formális intézmények között gyenge kapcsolatot találtunk. A kapcsolat erőssége függ azokról a tényezőktől, amelyeken keresztül megragadtuk az intézményi tényezőket. Mivel az NPM-reformok sikere szempontjából az informális intézmények dominánsak, így vizsgálatunk alapján bármely – a liberális demokráciákra és piacgazdaságokra jellemző – formális intézményi konstelláció esetén sikeres lehet egy NPM-reform bevezetése. **Amennyiben a kérdéshez kapcsolódó hipotéziseinket vizsgáljuk meg, úgy azt mondhatjuk, hogy ezek közül az eredményeink csak a hatodik hipotézisünket erősítette meg, a másik két hipotézisünket, az ötödiket és a hetediket nem, így azokat elvetjük.** Az ötödik hipotézisünket azért vetjük el, mert vizsgálatunk alapján nem bizonyított, hogy az informális és a formális tényezők közötti kölcsönhatás jelentősen befolyásolná annak valószínűségét, hogy egy NPM-reformot sikeresen bevezethetünk-e, vagy sem. A hatodik hipotézisünket a vizsgálatunk megerősítette, mert a formális intézmények hatását az informális intézmények ellensúlyozhatják, míg a formális intézmények ugyanerre nem képesek. Az adott társadalom informális intézményi konstellációja a meghatározó az NPM-reformok bevezetése és sikere szempontjából. A hetedik hipotézisünket egyértelműen cáfoltuk a vizsgálatunkkal: a formális intézmények még rövid távon sem képesek ellensúlyozni az informális intézmények hatását, azaz, ha az informális intézmények illeszkednek az NPM-reformok szellemiségéhez, akkor a bevezetése nagy valószínűséggel sikeres lesz. Ne feledjük, hogy a modelljeink nem 100%-ban magyarázták a sikert, azaz az informális intézmények illeszkedése csupán szükséges, de nem elégséges feltétele a sikeres bevezetésnek!

A negyedik kutatási kérdésünk a következő volt:

Reprodukálhatóak-e egy adott intézményi környezetben sikeresen alkalmazott NPM-reformok egy másik, eltérő intézményi környezetben?

A kérdéshez kapcsolódó hipotézisünk:

Hipotézis 8.: Egy NPM-irányzathoz tartozó reform csak bizonyos intézményi burok megléte esetén lehet sikeres, azaz egy, az NPM-mozgalom szellemiségével ellentétes intézményi környezetben nem reprodukálható, a reform sikertelen lesz.

A tanulmány alapján erre a kutatási kérdésre csak összetettebb válasz adható. Mivel eredményeink alapján az informális intézmények hatása dominál, így egy NPM-reform sikeresen reprodukálható egy olyan intézményi környezetben, amelyben az informális intézmények megegyeznek, még akkor is, ha a formális intézmények eltérnek. Ez az eset áll fenn az angolszász és a skandináv országok esetében: az NPM-reformok szempontjából releváns informális intézményi tényezők közel azonosak. Azt is fontos kiemelni, hogy ezen országok informális intézményei sem egyeznek meg tökéletesen, ezért az NPM-reformok különbözőképpen valósultak meg. Az imitáció, azaz az egyszerű másolás még ebben az esetben sem járt volna sikerrel, a tudás- és tapasztalatcsere csak úgy lehet sikeres, ha ezeket hozzáigazítják az adott ország informális intézményeihez. Véleményünk szerint az informális intézmények esetében még oly szoros egyezés sem kell, mint az angolszász és a skandináv országok között. Minél eltérőbb azonban az informális intézményrendszer két országnak, annál inkább nő a kudarc valószínűsége az adaptáció során, egyben annál inkább módosítani kell a megvalósítandó NPM-reformokat. Egy bizonyos szintű intézményi különbség után már az NPM-irányzat szellemiségét visszatükröző reformokat csak nagyon kicsi valószínűséggel lehet megvalósítani. Az NPM-irányzat szellemiségétől jelentősen különböző kultúrával rendelkező országok esetében másféle reformok nagyobb valószínűséggel lehetnek sikeresek. Ezek akár hasonló eredményre is vezethetnek, mint az NPM-reformok. Ez a kérdés mindenesetre további kutatásokat igényel, a jelen tanulmány alapján arra, hogy milyen típusú reformok vezethetnének hasonló eredményre Kelet-Közép-Európában, nem tudunk tudományosan megalapozott választ adni.

A fentiek alapján a nyolcadik számú hipotézisünket a tanulmány eredményei alapján megerősítjük, elfogadjuk.

Az ötödik számú kutatási kérdésünk a következő volt:

Az NPM-irányzathoz tartozó reformok bevezethetőek-e és hosszú távon eredményesen fenntarthatóak-e a Magyarországra jellemző intézményi burok figyelembevételével?

A kutatási kérdéshez kapcsolódó hipotézisünk:

Hipotézis 9.: Közép-Kelet-Európa országai, így Magyarország is az angolszász és a nyugat-európai országoktól nagyban eltérő informális intézményekkel és részben eltérő formális intézményekkel rendelkeznek, ezért a máshol eredményes NPM-reformok imitációja minden egyéb körülménytől függetlenül eredménytelen lesz.

A Magyarországra jellemző intézményi burok alapján azt valószínűsíthetjük, hogy az NPM-irányzathoz tartozó reformok bevezetése sikertelen lesz, és a bevezetett reformok hosszú távon nem fenntarthatóak. Hazánk olyan informális intézmé-

nyekkel jellemezhető, amely ellentétes az NPM-irányzat szellemiségével. Az EVS 1999. évi adatfelvételének statisztikai elemzése alapján a következő kép bontakozik ki a magyar társadalom informális intézményeiről: hazánk az ezredfordulón közepes bizalmi szinttel jellemezhető, és a társadalom tagjainak döntő része elégedetlen az életével. A vizsgálatba bevont kelet-közép-európai országok közül Magyarországon bíznak a legkevésbé a piacban, egyben a legtöbben támogatják a bürokratikus koordinációt. Ez érthető is annak fényében, hogy többségük úgy érzi, hogy nem saját maga irányítja az életét, hanem külső tényezők befolyásolják annak menetét. A magyarok – a vizsgálat alapján – roppant intoleránsak, inkább bizonytalanságkerülők, erőteljesen konzervatív attitűddel jellemezhetőek. Emellett kapcsolataikat nagy hatalmi távolság jellemzi. Ezek alapján azt állíthatjuk, hogy az NPM-irányzat szemléletmódja idegen a magyar társadalom hagyományaitól, jelentősen eltér a társadalom tagjai által vallott normáktól, hagyományoktól, tradíciótól. Hazánk közigazgatása a társadalmi normák és kultúra miatt nagy valószínűséggel nem tudja befogadni az NPM-irányzat által javasolt reformelképzeléseket, azok vagy a bevezetésük során, vagy működésük alatt kudarcba fulladnak.²³⁵ Elképzelhető, hogy bizonyos NPM-irányzathoz tartozó eszközök hosszabb távon is fennmaradnak, de azok torzulnak, igazodnak a magyar informális intézményekhez, nem jellemezhetőek az NPM szemléletmódjával. A szakirodalom alapján azt állíthatjuk, hogy ilyen esetben ezek az eszközök többet ártanak az adott ország közszektorának, mint használnak. A magyar közszektor megreformálása során az NPM-irányzat eszközszerét nem szabad egy az egyben alkalmazni, azokat a hazai intézményi környezethez kell igazítani, amely olyan fokú módosításokat igényelhet, hogy ezt követően már nem tarthatjuk e módosított eszközöket az NPM-irányzat részének. A fejlettebb országok gyakorlatai közül leginkább a dél-európai országok közszektorának reformjait érdemes tanulmányozni, mivel ezek az országok informális intézményei állnak a legközelebb hozzánk, vagy önálló utat kell járnunk. Meggyőződésünk szerint inkább az utóbbi a választandó.

A fentiek alapján a kilencedik hipotézisünket elfogadjuk.

²³⁵ Ez magyarázza a *Kutatási kérdések és hipotézisek* című fejezet elején említett önkormányzati projektek kudarcát is.

VII.

FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS ÖSSZEGZÉS

Munkánk során arra kerestük a választ, hogy milyen tényezők befolyásolják az új közszolgálati menedzsment-irányzathoz tartozó reformok sikeres bevezetését. Feltételezésünk szerint a társadalmi interakciókat meghatározó intézményi burok, azaz az informális és formális intézmények befolyásolják leginkább az NPM-reformok bevezethetőségét.

A tanulmány bevezető részében ismertettük a disszertáció során követett szemléletmódot, azt, hogy miért releváns az általunk feldolgozott téma. Emellett külön fejezetben tárgyaltuk a tanulmány kutatási kérdéseit és hipotéziseit.

A következő fejezetben részletesen bemutattuk az NPM mozgalmat, annak szemléletmódját, közgazdaságtani elméleti alapjait, az irányzathoz tartozó eszközöket, és a vele szemben megfogalmazott kritikákat. Az NPM céljait a közösségi döntések elmélete alapján ragadtuk meg, majd operacionalizáltuk. A fejezet megírását széles körű és alapos irodalmi kutatás előzte meg, így az irányzattal foglalkozó legfontosabb hazai és nemzetközi szakmai publikációk eredményeire építettünk.

Az irányzat bemutatása után ismertettük, hogy milyen elméleti keretben, milyen módszertannal kívánjuk a kutatási kérdéseinkre a válaszokat megadni. Az összesen négy magyarázó blokkból álló modellünk az új intézményi közgazdaságtani iskola eredményeire támaszkodik, amelynek elméleti kereteit a releváns irodalom ismeretével bemutattuk. Vizsgálatunk során a modellünk első két blokkjára, az informális és formális intézményekre fókuszáltunk, mert kutatási kérdéseinkre ezek alapján is választ adhattunk.

Annak érdekében, hogy megfelelő változókkal ragadjuk meg az intézményi keretet, részletesen ismertettük az intézmények fogalmát, kitérve az informális és formális intézmények kapcsolatára. Ennek során az idevágó nemzetközi és hazai publikációk eredményeit ismertettük. Az informális intézményi tényezők jellemzősekor a kultúra fogalmát Hofstede és Ingelhart munkássága alapján definiáltunk. A modell függő változója az NPM-irányzat sikeres bevezetésének valószínűsége volt, így az NPM-irányzat reformjainak sikerét operacionalizálnunk kellett. Ennek során négy sikermutatót dolgoztunk ki: a szakirodalomra támaszkodó tíz-, illetve ötfokozatú sikermutatót, az állampolgáriérdek-mutatót és a politikusiérdek-mutatót. Az állampolgáriérdek-mutatót és a politikusiérdek-mutatót az NPM céljait bemutató fejezetben levezetett logika alapján készítettük. E mutatók elméleti alapját a közösségi döntések elmélete jelenti. Mindhárom mutatót részletesen ismertettük, illetve bemutattuk azokat a tanulmányokat, amelyek szintén az NPM sikerét próbálták megragadni. A modellünk bemutatása során ismertettük Pollitt–Bouckaert [2000] modelljét, és utaltunk azon további modellekre is, amelyek az NPM-reformok működését, társadalmi beágyazottságát vizsgálták.

Hipotéziseinket ezután a felállított modell felhasználásával, statisztikai eszközökkel teszteltük. Útmodelleket készítettünk, amelyek valójában lineáris regresszió-számítások sorozatai. E statisztikai módszerek segítségével választ kaptunk a feltett kutatási kérdéseinkre, és tesztelhattük hipotéziseinket.

A tanulmány legfőbb hozadéka, hogy statisztikai módszerekkel bizonyította azt, hogy az informális intézmények, azaz a társadalom tagjai által követett normák, ha-

gyományok, szokások, hiedelmek, tradíciók és a társadalmi kultúra meghatározó jelentőséggel bírnak annak eldöntésében, hogy az új közszolgálati menedzsment irányzathoz köthető reformok sikeresen bevezethetők-e egy adott országban. Amennyiben az ország informális intézményei eltérnek az NPM-irányzat szemléletétől, úgy a bevezetés sikerességének alacsony esélye arra kell hogy sarkallja a gyakorlati szakembereket, hogy az ország informális intézményi adottságaihoz igazítsák a bevezetendő reformokat. E megállapítás gyakorlati relevanciája jelentős: akár az Európai Unió támogatáspolitikáját is befolyásolhatja. Amennyiben egy új tagállam kultúrája, hagyományai eltérnek az élenjáró uniós tagországok kultúrájától, akkor az Európai Unió komoly kockázatot vállal azzal, ha olyan reformokra buzdítja / kényszeríti az új tagállamot, amelyek nem illeszkednek azon ország informális intézményeihez. Az Európai Unió az elmúlt években jelentős összegeket fordított reformok támogatására az új tagállamokban, amelyek egy meghatározó része az NPM-irányzathoz köthető. A jelen tanulmány alapján azt állítjuk, hogy ezek a reformok nagy valószínűséggel sikertelenek lesznek, ha bevezetésük során nem kellő mértékben veszik figyelembe az adott országra jellemző informális intézményi környezetet. Az eredmény a legtöbb esetben elpazarolt milliárdok, illetve nem fenntartható rendszerek kiépülése, vagy ami még rosszabb: torz, a célokkal ellentétes hatást kiváltó reformok. Disszertációnk elején utaltunk néhány esettanulmányra, amelyek az NPM afrikai és ázsiai bevezetését elemezték, és rámutattak az NPM-irányzathoz köthető reformok súlyos negatív hatásaira. Ezek az esetek annyiban „triviálisak”, hogy az NPM elméleti keretei miatt megjósolható, hogy rosszul működő piacgazdaságokban, és nem demokratikus rendszerek esetén az NPM nem diszfunkcionálisan működik. A jelen tanulmány alapján azt állíthatjuk, hogy még demokratikus és piacgazdasági körülmények között sem garantálható az NPM-reformok sikere.

A tanulmány eredményei alapján azt állítjuk, hogy döntően a társadalom informális intézményei, és kisebb részben annak formális intézményei határozzák meg az NPM-reformok bevezethetőségét (szükséges feltétel a sikerhez), míg a bevezetett reformok sikerének mértékét már a közigazgatás kultúrája, illetve egyéb, a jelen tanulmányban nem elemzett tényezők (modellünk 3. és 4. blokkjai) is meghatározzák (elégéses feltétel).

Fontos eredménynek tekintjük a formális és az informális tényezők NPM-reformokra gyakorolt hatása közötti különbségek modellezését és leírását. Vizsgálatunk során kiderült, hogy az NPM-reformok bevezethetősége az informális intézményektől függ, amelyek lassan változnak, és a politikusok, gyakorlati gazdasági szakemberek számára egy adott időpontban adottságok. Az NPM-irányzat az elmúlt harminc évben sok szempontból jellemezhető divathullámként, amelyet a politikusok a szavazatok maximálása érdekében követtek. Tegyük fel, hogy egy politikus, mondjuk egy ország gazdasági minisztere, ösztönösen megérzi, hogy a társadalom tagjai, vagy annak egyes részei (pl.: tudományos elit), vagy akár egy külső szervezet (EU, IMF, stb.) által követelt NPM-irányzathoz tartozó reform nem illeszkedik az ország kultúrájához. Ebben az esetben a lakosság érdekeit akkor tartja szem előtt, ha nem vág bele egy olyan reformba, mely nagy valószínűséggel kudarcra van ítélve, helyette retorikailag kezeli a rá nehezedő nyomást. Ne feled-

jük, hogy annak elmagyarázása, hogy miért nem támogatja a más országban sikeres reform bevezetését, igencsak nehéz és veszélyes politikusi feladat. Az NPM-irányzat Pollitt szerint jelentős részben ilyen „szóbeli reformok” sorozata (Pollitt [2007], 14. old.), amelyet ő diszkurzív konvergenciának nevezett. Ez pótcselekvésnek tűnhet, azonban a disszertációnk eredményei alapján elképzelhető, hogy az esetek döntő többségében a politikusok helyesen cselekednek, amikor nem vezetnek be egy adott NPM-reformot. Eredményeink alapján a diszkurzív konvergencia racionális és eredményes védekező mechanizmusként is értelmezhető.

A modellünk arra is rámutat, hogy azok a kulturális jegyek, amelyeket Inglehart [1999] posztmodernnek nevezett, domináns szerepet játszanak az NPM-reformok sikerében. Ez mindenképpen elgondolkodtató akkor, amikor arról döntünk, hogy Közép-Kelet-Európa országaiban, amely országok társadalmi még nem jellemezhetőek posztmodern tulajdonságokkal, bevezetésre ajánlhatóak-e az NPM-irányzathoz köthető reformok. A jelen tanulmány eredményeit áttekintve azt állítjuk, hogy Kelet-Közép-Európa országai és a sikeres NPM-reformokat végrehajtó országok informális intézményei között akkora szakadék tátong, hogy ezen országok nagy valószínűséggel nem képesek adaptálni, azaz saját intézményi környezetükhöz igazítani az NPM-reformokat. Az eddig megvalósult példák is erről tanúskodnak, gondoljunk a szlovák és cseh gyakorlatra (Nemec, J.–Merickova, B.–Ochrana, F. [2008]), (Nemec [2010]), vagy akár a magyar TÉR rendszer bevezetésére és gyakorlati megvalósulására. Tanulmányunk alapján a kudarcok okai az NPM-reformok sikeréhez szükséges szemléletmód és értékrendszer, valamint a kelet-közép-európai országok informális intézményrendszere közötti különbségben keresendő.

A disszertációnk rámutatott, hogy a formális intézmények szerepe az NPM-reformok bevezetésének sikerében csekély. Ezt bizonyítja, hogy az informális intézmények főkomponensének értékei a skandináv országok esetében a legmagasabbak, mégis ezek az országok képesek voltak az NPM-irányzat reformjainak sikeres adaptációjára. Az angolszász és a skandináv típusú reformok különbözőségének gyökerét érdemes tovább elemezni, mivel feltételezésünk szerint ezek mögött is az informális intézmények különbözősége áll (gondoljunk az 1. modellverzió során leírtakra!).

VIII.

TOVÁBBI KUTATÁSI LEHETŐSÉGEK ÉS MÓDSZERTANI JAVASLATOK

A disszertációnk megírása közben számos új ötlet és kutatási téma felbukkant. Ezek közül néhányat a jelen zárófejezetben megosztunk az Olvasóval.

1. Első javaslat

A tanulmány írójának tudományról alkotott elképzelése szerint az intézményi tényezők vizsgálata a kutató aktív közreműködésével, a gyakorlati tapasztalatok felhasználásával végezhető el. A társadalmi folyamatok statisztikai modellekkel és kísérleti úton történő vizsgálata – mint a jelen tanulmány alapján is látható – számos információval gazdagíthatja a tudásunkat, de a társadalmi kontextusok sokszínűségéből nyerhető információk a módszertan miatt odavesznek. Ezért a jelen dolgozatban bemutatott modell megalkotása mellett – amely a modellezés módszertanából következően egyszerűsítő és sematikus feltételezésekkel élt – esettanulmányok készítését is fontosnak tartjuk az adott témában. Az esettanulmányok során a kutató nem válik el a kutatott esettől, hanem aktív résztvevőként beavatkozik a kutatás folyamatába, így több, úgymond bennfentes információhoz jut az adott kontextusról és az adott szervezeti kultúráról. E módszertan jellemzően interpretatív megközelítést feltételez. A tanulmányunkban alkalmazott többváltozós regresszió-számításra épülő statisztikai modellezés ezzel szemben funkcionista megközelítést eredményez, amelynek kombinálása az interpretatív megközelítéssel növelheti a tanulmány magyarázó erejét, hiszen más-más aspektusára világít rá a kutatási kérdésnek.²³⁶

Ennek alapján az egyik továbblépési lehetőség esettanulmányok készítése olyan magyar önkormányzatoknál, amelyek az ÁROP-projektek során NPM-irányzathoz köthető rendszereket vezettek be. Ez a kutatás feltörné a homogén és kívülről egyenesnek látszó nemzeti kultúra burkát. Szociológiai felmérésekből tudjuk, hogy például Kelet-Magyarország és Nyugat-Magyarország informális intézményeit összehasonlítva nagyobb különbségeket találhatunk, mint egyes külföldi országokkal összehasonlítva. Egy ilyen kutatással még inkább megismerhetnénk azokat az intézményi feltételeket, amelyek a sikeres NPM-reformokhoz szükségesek.

²³⁶ A két megközelítési mód bizonyos szempontból ellentétben áll egymással, amely ellentmondásra d'Iribarne [2009] keresi a választ. Az ellentmondás abból áll, hogy létezhet-e nemzeti kultúra vagy csak helyi, az adott szervezet / csoport tagjaira jellemző kultúra létezik. Ha a szervezeti tagok önmaguk definiálják a kultúrát és az ő érintkezéseiken, szubjektív valóságukban létezik, akkor nemzeti kultúráról nem lehet beszélni. D'Iribarne ([2009], 312. old.) vizsgálatai, amelyet Franciaországban és az Amerikai Egyesült Államokban végzett, azt mutatják, hogy az ellentmondás feloldható. Az interpretatív és a funkcionista paradigma közötti további különbség a kutató szerepe a kutatási folyamatban. Amíg a funkcionista paradigma a kutató különállását és objektivitását feltételezi, addig az interpretatív paradigma elfogadása esetén a kutató a vizsgálandó rendszer része, így vizsgálata sem lehet független és objektív a kutatása tárgyától. A két szemléletmódot Gelei [2002] részletesen elemzi doktori értekezésében, illetve Kieser [1995] is ismerteti.

2. Második javaslat

A disszertáció továbbfejlesztéséhez mindenképp a modellünk harmadik és negyedik blokkját érdemes az elemzésbe bevonunk. Ennek során a tényezőkhöz is proxyváltozókat rendelünk és statisztikai módszerekkel elemezzük. A harmadik és negyedik blokkot azonban még nehezebb operacionalizálni, úgy, hogy egy kiegyensúlyozott főkomponenshez jussunk. A kormányzati képességekről és a közigazgatás kultúrájáról mélyinterjúkkal több és részletesebb információhoz juthatunk, mint aggregált statisztikai adatok felhasználásával, így a kutatás e részét mindenképp érdemes az első javaslattal összekötni.

3. Harmadik javaslat

Az esettanulmányok elkészítése mellett a siker szakirodalom alapján történő értékelését is fejleszteni kívánjuk. Ennek érdekében a közigazgatással és a közmenedzsmenttel foglalkozó nemzetközi tudományos közösségnek egy kérdőívet szeretnénk a jövőben kiküldeni, amelyben arra kérjük őket, hogy egy nem túl szűkre szabott, de az értelmezést segítő szempontrendszer alapján osztályozzák az egyes országokban megvalósult NPM-reformokat. Amennyiben a tudományos közösség megerősíti a szakirodalom alapján hozott döntésünket az egyes országok pontszámairól, úgy az jelentősen emeli a mutató objektivitásának fokát. A kérdőív elkészítése azonban komoly módszertani és szakmai kihívást jelent.

4. Negyedik javaslat

Ahogy a tanulmányunkban a politikusiérdek-mutatót bemutató fejezetünkbe jeleztük, a mutató továbbfejleszthető úgy, hogy az egyes országokban az NPM-reformokkal érintett évtizedben történt változást is megragadja. Ehhez úgy kell átalakítanunk a mutatót, hogy az NPM-reformmal érintett évtized előtti évtizedre vonatkozóan is összegyűjtjük a miniszterelnökök számát, valamint a közigazgatásban vetett bizalom mértékét, illetve az NPM-mel érintett évtizedre vonatkozóan is. (Emlékezzünk a 37. ábrára!) Ezen adatokból már megalkotható egy olyan PÉM, amellyel már időbeli összehasonlítást is végezhetünk.

5. Ötödik javaslat

Módszertani szempontból jelentős előrelépést jelent, ha a World Value Survey, és a European Value Survey adatbázisainak egyénre lebontott adataival dolgoznánk és nem aggregált adatokkal. Ebben az esetben az egyes országokat kontextuális változóként vonnánk be a modellbe: ehhez a megoldáshoz azonban már többszintű mo-

delleket kellene alkalmaznunk. A disszertációnkban használt statisztikai modellezés – a sokaság kis elemszáma miatt – módszertani szempontból nem szerencsés, amely problémát a fenti megoldással orvosolni lehetne.

6. Hatodik javaslat

A tanulmány során az NPM-irányzathoz tartozó reformok bevezetésének sikerét elemeztük. Az NPM-reformokkal kapcsolatos tudásunkat tovább mélyítené, ha nem az irányzatot, hanem az ahhoz tartozó egyes technikákat és rendszereket vennénk górcső alá. Ebben az esetben az egyes menedzsmenttechnikák intézményi hátterét vizsgálnánk, annak érdekében, hogy megállapítsuk, milyen intézményi feltételei vannak egy NPM-eszköz sikeres bevezetésének és alkalmazásának.

IX.

IRODALOMJEGYZÉK

Acemoglu, D. – Johnson, S. – Robinson, J. A. [2002]: Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, No. 4, pp. 1231–1294.

Alesina, A. – Angeletos, G-M. [2005]: Fairness and Redistribution. *The American Economic Review*, Vol. 95, No. 4, pp. 960–980.

Alesina, A. – Giuliano, P. – Nunn, N. [2010]: The Origins of Gender Roles: Women and the Plough. Working Paper. Downloaded: http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder_published/publication_590/files/gender-roles-and-plough.pdf, Accessed: 2011. 07. 14.

Alter, M. [1982]: Carl Menger and Homo Oeconomicus: Some Thoughts on Austrian Theory and Methodology. *Journal of Economic Issues*, Vol. 16, No. 1, pp. 149–160.

Anderson, W. – Wallace, M. S. – Warner, J. T. [1986]: Government Spending and Taxation: What Causes What. *Southern Economic Journal*, Vol. 52, No. 3, pp. 630–639.

Anessi-Pessina, E. – Steccolini, I. [2005]: Evolutions and Limits of New Public Management – Inspired Budgeting Practices in Italian Local Governments. *Public Budgeting & Finance*, Vol. 25, No. 2, pp. 1–14.

Aoki, M. [2000]: What are Institutions? How should we approach them? Working Paper, No. 00-015., University of Stanford, Faculty of Economics. Downloaded: <http://www-siepr.stanford.edu/workp/swp00015.pdf>, Accessed: 2010. 10. 26.

Aoki, M. [2005]: Schumpeterian Innovation of Institution. Working Paper. Downloaded: <http://michau.nazwa.pl/aska/uploads/Studenti/MIGR-tekstMAoki.pdf>, Accessed: 2010. 10. 26.

Aoki, M. [2007]: Endogenizing institutions and institutional changes. *Journal of Institutional Economics*, Vol. 3, No. 1, pp. 1–31.

Aoki, M. [2010]: Understanding Douglass North in game-theoretic language. *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 21, No. 2, pp. 139–146.

Arellano-Gault, D. [2010]: Economic-NPM and the Need to Bring Justice and Equity Back to the Debate on Public Organizations. *Administration & Society*, Vol. 42, No. 5, pp. 591–612.

Arnaboldi, M. – Lapsley, I. [2009]: On the Implementation of Accrual Accounting: A Study of Conflict and Ambiguity. *European Accounting Review*, Vol. 18, No. 4, pp. 809–836.

Arrow, K. J. [1969]: Review: Tullock and an Existence Theorem. *Public Choice*, Vol. 6, Issue: Spring, pp. 105–111.

Askim J. – Christensen T. – Fimreite A. L. – Læg Reid P. [2010]: How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform. *Public Administration*, Vol. 88, No. 1, pp. 232–246.

Aucoin, P. [1990]: Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 3, No. 2, pp. 115–137.

Aucoin, P. [2005]: Accountability and Coordination with Independent Foundations: A Canadian Case of Autonomization of the State. Working Paper. Paper prepared for the SCANCOR/SOG workshop on "Automization of the state: From integrated administrative models to single purpose organizations". Stanford University, 2005.04.1–2., Downloaded: http://www.sog-rc27.org/paper/Scancor/Aucoin_SOGatStanford.doc, Accessed: 2011. 06. 21.

Aucoin, P. [2008]: "New Public Management and the Quality of Government: Coping with the New Political Governance in Canada" Working Paper, Dalhousie University Halifax, Canada. Paper presented at the Conference on 'New Public Management and the Quality of Government', SOG and the Quality of Government Institute, University of Gothenburg, 13–15 November 2008., Downloaded: http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/SOG%20papers/Aucoin%20-%20SOG%20Conference%20Nov08.pdf, Accessed: 2011. 06. 21.

Aucoin, P. [2011]: The Political-Administrative Design of NPM. In: Christensen, T. – Lægreid, P (eds.): The Ashgate Research Companion to New Public Management. Ashgate Publishing Limited, Farnham, pp. 33–46.

Augier, M. – March, J. G. [2002]: A model scholar: Herbert A. Simon (1916–2001). *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 49, No. 1, pp. 1–17.

Ayres, R. [2001]: Managing quality. In: Aulich, C. – Halligan, J. – Nutley, S. (eds.): Australian Handbook of Public Sector Management. Allen & Unwin, Crows Nest, pp. 138–149.

Bach, T. – Jann, W. [2010]: Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76, No. 3, pp. 443–468.

Bara, Z. – Csaba, L. – Gedeon P. [2000]: Összehasonlító Gazdaságtan és közgazdaságtan. In: Szabó, K. – Bara, Z. (eds.): Gazdasági rendszerek, országok, intézmények. Bevezetés az összehasonlító gazdaságtanba. Aula Kiadó, Budapest, pp. 1–51.

Bara, Z. [1998]: A tisztességes elosztás mikroökonómiai elmélete. *Közgazdasági Szemle*, Vol. XLV., Issue: June–July, pp. 558–575.

Barr, N. [2009]: A jóléti állam gazdaságtana. A nagy ellátórendszerek működésének összefüggései. Akadémia Kiadó, Budapest

Barro, R. J. [1999]: Determinants of Democracy. *Journal of Political Economy*, Vol. 107, No. 6, pp. 158–183.

Barzelay, M. – Gallego, R. [2010]: The Comparative Historical Analysis of Public Management Policy Cycles in France, Italy and Spain: Symposium Conclusion. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 23, No. 2, pp. 297–307.

Barzelay, M. [2001]: The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. University of California Press, Berkeley

Baskerville, R. F. [2003]: Hofstede never studied culture. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 28, No. 1, pp. 1–14.

Bayer, J. [2003]: A politikai gondolkodás története. Bevezetés. Osiris Kiadó, Budapest

- Beblavy, M. [2002]: Management of Civil Service Reform in Central Europe. In: Péteri, G. (ed.): *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, pp. 55–72.
- Beck, T. – Clarke, G. – Groff, A. – Keefer, P. – Walsh, P. [2002]: New tools and new tests in comparative political economy: The Database of Political Institutions. *World Bank Economic Review*, Vol. 15, No. 1, pp. 165–176.
- Behn, R. D. [1998]: The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability. *International Public Management Journal*, Vol. 1, No. 2, pp. 131–164.
- Beksta, A. – Petkevicius, A. [2000]: Local Government in Lithuania. In: Horváth, M. T. (ed.): *Decentralization: Experiments and Reforms*. Vol. 1, Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest, pp. 165–216. Downloaded: http://igi.osi.hu/publications/2000/25/Chapter_4.PDF, Accessed: 2011. 07. 20.
- Bennett, J. T. – Johnson, M. H. [1980]: Tax Reduction without Sacrifice: Private-Sector Production of Public Services. *Public Finance Quarterly*, Vol. 8, No. 4, pp. 363–96.
- Berg, C. – Carline, P. – Kaufmann, B. – Leinen, J. – Wallis, D. (eds.) [2008]: *The Initiative for Europe Handbook 2008. The Guide to transnational democracy in Europe*. The Initiative & Referendum Institute Europe, Bruxelles
- Berger, U. – Bernhard-Merlich, I. [1995]: A magatartástudományi döntéelmélet. In: Kieser, A. (ed.): *Szervezetelméletek*. Aula Kiadó, Budapest, pp. 167–210.
- Berggren, N. [2003]: The Benefits of Economic Freedom. A survey. *Independent Review*, Vol. 8, No. 2, pp. 193–211.
- Bernitz, U. [2007]: What is Scandinavian Law? Concept, Characteristics, Future. *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 2007, No. 50, 13–29. old.
- Beuselinck, E. – Verhoest, K. – Bouckaert, G. [2007]: Reforms of Central Government Coordination in OECD-Countries: Culture as Counterforce for Cross-National Unifying Processes? In: Schedler, K. – Proeller, I. (eds.): *Cultural Aspects of Public Management Reform*. Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 16, Elsevier, Oxford, pp. 77–115.
- Bjørnskov, C. – Dreher, A. – Fischer, J. A. V. [2007]: The bigger the better? Evidence of the effect of government size on life satisfaction around the world. *Public Choice*, Vol. 130, No. 3–4, pp. 267–292.
- Blankart, C. B. – Koester, G. B. [2006]: Political Economics versus Public Choice. *Kyklos*, Vol. 59, No. 2, pp. 171–200.
- Blom-Hansen, J. – Christiansen, P. M. – Fimreite, A. L. – Selle, P. [2009]: Choosing the Right Reform Strategy: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark. Working Paper prepared for presentation at the meeting of the Nordic Local Government Researchers, Åbo, Finland, 16–18. November 2009. Downloaded: https://www.abo.fi/media/19971/blomhansen_fimreite.pdf. Accessed: 2011. 08. 27.
- Blomqvist, P. [2004]: The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s. *Social Policy & Administration*, Vol. 38, No. 2, pp. 139–155.

- Blöndal, J. R. [2003]: Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No. 4, pp. 7–25.
- Blume, L. – Müller, J. – Voigt, S. [2009]: The economic effects of direct democracy—a first global assessment. *Public Choice*, Vol. 140, No. 3–4, pp. 431–461.
- Bodnár, V. – Drótos, Gy. – Kiss, N. – Révész, É. [2007]: Az írott stratégiától a tényleges teljesítményig – Többdimenziós teljesítménymenedzsment-rendszerek alkalmazásának motivációi közszolgálati szervezetekben. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, Vol. 2, No. 2, pp. 223–234. Downloaded: http://www.kormanyzas.hu/072/04_Bodnar-Drotos-Kiss-Repasi.pdf, Accessed: 2011. 07. 23.
- Boettke, P. – Coyne, C. – Leeson, P. [2008]: Institutional stickiness and the new development economics. *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 67, No. 2, pp. 331–358.
- Bogt, H. J. T. [2008]: Management Accounting Change and New Public Management in Local Government: A Reassessment of Ambitions and Results – An Institutional Approach to Accounting Change in the Dutch Public Sector. *Financial Accountability & Management*, Vol. 24, No. 3, pp. 209–241.
- Bollen, K. [1980]: Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy. *American Sociological Review*, Vol. 45, No. 3, pp. 370–390.
- Bollen, K. [1993]: Liberal Democracy: Validity and Method Factors in Cross-National Measures. *American Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 4, pp. 1207–1230.
- Borins, S. [2002]: New Public Management, North American style. In: McLaughlin, K. – Osborne, S. P. – Ferlie, E. (eds.): *New public management: current trends and future prospects*, Routledge, New York, pp. 181–194.
- Boston, J. [1992]: Assessing the Performance of Departmental Chief Executives: Perspectives from New Zealand. *Public Administration*, Vol. 70, No. 3, pp. 405–428.
- Boston, J. [2000]: The challenge of evaluating systemic change: the case of public management reform. *International Public Management Journal*, Vol. 3, No. 1, pp. 23–46.
- Boston, J. [2011]: Basic NPM Ideas and their Development. In: Christensen, T. – Lægreid, P. (eds.): *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Ashgate Publishing Limited, Farnham, pp. 17–32.
- Botero, J. C. – Djankov, S. – La Porta, R. – Lopez-De-Silanes, F. – Shleifer, A. [2004]: The Regulation of Labor. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119, No. 4, pp. 1339–1382.
- Bouckaert, G. – Halligan, J. [2006]: A Framework for Comparative Analysis of Performance Management. Working Paper, Paper for presentation to Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector, Conference of European Group of Public Administration, Università Bocconi, Milan, 6–9 September 2006, Downloaded: http://webh01.ua.ac.be/pubsector/milan/Bouckaert_Halligan.pdf, Accessed: 2011. 06. 20.
- Bouckaert, G. – Halligan, J. [2007]: Comparing Performance across Public Sectors. Working Paper, Paper for presentation to Study Group on Performance in the Public Sector, Conference of European Group of Public Administration, Madrid, 19–22 September 2007,

Downloaded: <http://webh01.ua.ac.be/pubsector/madrid/papers/paper%20Bouckaert%20Halligan.doc>, Accessed: 2011. 06. 20.

Bouckaert, G. [2007]: Cultural Characteristics from Public Management Reforms Worldwide. In: Schedler, K. – Proeller, I. (eds.): *Cultural Aspects of Public Management Reform. Research in Public Policy Analysis and Management*, Volume 16, Elsevier, Oxford, pp. 29–64.

Bouckaert, G. et. al. [2009]: *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. NISPAcee Press, Bratislava

Box, R. C. [1998]: *Citizen governance: Leading American communities into the 21st century*. Sage Publication Inc. Thousand Oaks, California

Box, R. C. [1999]: Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice. *The American Review of Public Administration*, Vol. 29, No. 1, pp. 19–43.

Bromley, D. W. [2006]: *Sufficient Reason. Volitional Pragmatism and the Meaning of Economic Institutions*. Princeton University Press, Princeton

Brudney, J. L. – Hebert, F. T. – Wright, D. S. [1999]: Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform. *Public Administration Review*, Vol. 59, No. 1, pp. 19–30.

Bryson, P.J. [2008]: “State administration” vs. self-government in the Slovak and Czech Republics. *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 41, No. 3, pp. 339–358.

Buchanan, A. [1996]: Toward a Theory of the Ethics of Bureaucratic Organizations. *Business Ethics Quarterly*, Vol. 6, No. 4, pp. 419–440.

Buchanan, J. M. [1954]: Social Choice, Democracy, and Free Markets. *Journal of Political Economy*, Vol. 62, No. 2, pp. 114–123.

Buchanan, J. M. [2003]: Public Choice: The Origins and Development of a Research Program. Downloaded: http://www.pubchoicesoc.org/about_pc.php, Accessed: 2011. 08. 28.

Buchanan, J. M. – Goetz, C. J. [1972]: Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model. *Journal of Public Economics*, Vol. 1, No. 1, pp. 25–43.

Bush, P. D. [1983]: An Exploration of the Structural Characteristics of a Veblen-Ayres-Foster Defined Institutional Domain. *Journal of Economic Issues*, Vol. CVII, No. 1, pp. 35–66.

Butler, J. M. J. [2009]: *Implementation of Quality Management in the Public Sector versus the Private Sector: a cultural analysis*. Doctoral Thesis, Dublin City University Business School, Downloaded: http://doras.dcu.ie/2360/19/john_butler.pdf, Accessed: 2011. 07. 10.

Callahan, K. [2007]: *Elements of Effective Governance Measurement, Accountability and Participation*. Taylor & Francis, New York

Cameron, R. [2009]: *New Public Management Reforms in the South African Public Service: 1999–2008*. Working Paper, Paper presented at Political departmental seminar, University of Cape Town, Department of Political Studies, 28th April, 2009. Downloaded: <http://web.uct.ac.za/depts/politics/depnews/StaffStudentSeminars/28apr09%20Cameron%20paper.doc>, Accessed: 2011. 08. 27.

Cantarero, D. – Pascual, M. [2008]: Analysing the impact of fiscal decentralization on health outcomes: empirical evidence from Spain. *Applied Economics Letters*, Vol. 15, No. 2, pp. 109–111.

Carnis, L. A. H. [2009]: The Economic Theory of Bureaucracy: Insights from the Niskanian Model and the Misesian Approach. *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, Vol. 12, No. 3, pp. 57–78. Downloaded: http://mises.org/journals/qjae/pdf/qjae12_3_4.pdf; Accessed: 2010. 06. 18.

Carroll, P. – Steane, P. [2002]: Australia, the New Public Management and the new millennium. In: McLaughlin, K. – Osborne, S. P. – Ferlie, E. (eds.): *New public management: current trends and future prospects*, Routledge, New York, pp. 181– 94.

Cepiku, D. – Meneguzzo, M. [2011]: Public Administration Reform in Italy: A Shopping-basket Approach to the New Public Management or the New Weberianism? *International Journal of Public Administration*, Vol. 34, No. 1. pp. 19–25.

Cepiku, D. – Mititelu, C. [2010]: Public Administration Reforms in Transition Countries: Albania and Romania between the Weberian Model and the New Public Management. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 30E/2010 pp. 55–78. Downloaded: <http://www.rtsa.ro/en/files/TRAS%20-%2030E%20-%204%20-%20CEPIKU,%20MITITELU.pdf>, Accessed: 2011. 08. 27.

Chan, J. L. [2003]: Government Accounting: an Assessment of Theory, Purposes and Standards. *Public Money & Management*, Vol. 23, No. 1, pp. 13–20.

Chapman, T. – Brown, J. – Crow, R. [2008]: Entering a brave new world? An assessment of third sector readiness to tender for the delivery of public services in the United Kingdom. *Policy Studies*, Vol. 29, No. 1, pp. 1–17.

Charbit, C. – Michalun, M. [2009]: Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government. OECD Working Papers on Public Governance No. 14, OECD Publishing, OECD, Downloaded: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/48/43832931.pdf>, Accessed: 2011. 07. 20.

Christensen, J. [2009]: Danish public management reform before and after NPM. In: Goldfinch, S. F. – Wallis, J. L. (eds.): *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 279–299.

Christensen, T. – Lægreid, P. [1999]: New Public Management: Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System. *Public Productivity & Management Review*, Vol. 23, No. 2, pp. 169–193.

Christensen, T. – Lægreid, P. [2002]: New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens. Symposium on Accountability, Publicity & Transparency. *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 10, No. 3, pp. 267–295.

Christensen, T. – Lægreid, P. [2005]: Agencification and regulatory reforms. Working Paper. Paper prepared for the SCANCOR/SOG workshop on “Automization of the state: From integrated administrative models to single purpose organizations”. Stanford University, 2005.04.1–2., Downloaded: http://soc.kuleuven.be/io/cost/pub/paper/AgencificationRegulatoryReforms_Final21021.pdf, Accessed: 2011. 06. 21.

- Christensen, T. – Lægreid, P. [2007]: NPM and Beyond – Leadership, Culture, and Demography. Working Paper 3. Stein Rokkan Centre for Social Studies, Unifob AS
- Christensen, T. – Lægreid, P. [2007]: The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*; Vol. 67, No. 6, pp. 1059–1066.
- Christensen, T. – Lægreid, P. [2011]: Beyond NPM? Some Development Features. In: Christensen, T. – Lægreid, P (eds.): *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Ashgate Publishing Limited, Farnham, pp. 391–403.
- Christensen, T. – Lie, A. – Lægreid, P. [2008]: Beyond New Public Management: Agencification and Regulatory Reform in Norway. *Financial Accountability & Management*, Vol. 24, No. 1, pp. 15–30.
- Christiaens, J. – Rommel, J. [2008]: Accrual Accounting Reforms: Only for Businesslike (Parts of) Governments. *Financial Accountability & Management*, Vol. 24. No. 1, pp. 59–75.
- Christiaens, J. [1999]: Converging New Public Management Reforms and Diverging Accounting Practices in Belgian Local Governments. Working Paper. Working Paper Research Seminar, University of Gent, March 1999
- Clinton, B. [1993]: Announcing the Initiative to Streamline Government. 1993. március 3. Downloaded: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/speeches/030393.html>, Accessed: 2011. 08. 27.
- Cole, A. – Jones, G. [2005]: Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 18, No. 4, pp. 567–588.
- Commons, J. R. [1934]: *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*. Macmillan Publishing, New York
- Cooper, T. L. [2008]: Collaborative Public Governance: Implications for Civic Engagement. Working Paper. University of Southern California, Bedrosian Center on Governance and the Public Enterprise. Downloaded: <http://ssrn.com/abstract=1516844>, Accessed: 2011. 07. 28.
- Cotta, M. [1974]: A Structural-Functional Framework for the Analysis of Unicameral and Bicameral Parliaments. *European Journal of Political Research*, Vol. 2, No. 3, pp. 201–224.
- Council of Europe [1998]: The size of municipalities, efficiency and citizen participation. (Local and Regional Authorities in Europe No. 56). Council of Europe, Strasbourg
- Council of Europe [2007]: Local authority competencies in Europe. Study of the European Committee on Local and Regional Democracy, with the collaboration of Gérard Marcou. Downloaded: <http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/lok-sam05/pokrajine/pokr-man-2008/Local-authority-competences-Europe.pdf>. Accessed: 2010. 09. 30.
- Crosby, N. – Kelly, J. – Schäfer, P. [1986]: Citizens Panels: A New Approach to Citizen Participation. *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 2, pp. 170–178.
- Csillag, I. [2009]: Van-e visszaút? A gazdasági növekedés tényezőit felemésztő koraszülött jóléti állam. *Közgazdasági Szemle*, Vol. LVI, Issue: Jul–Aug., pp. 648–672.

- Csontos, L. [1995]: Fiskális illúziók, döntéelmélet és az államháztartási rendszer reformja. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 42, No. 12, pp. 1118–1135.
- Cuervo, A. – Villalonga, B. [2000]: Explaining the variance in the performance effects of privatization. *Academy of Management Review*, Vol. 25, No. 3, pp. 581–590.
- Cunningham, G. M. – Harris, J. E. [2001]: A Heuristic Framework for Accountability of Governmental Subunits. *Public Management Review*, Vol. 3, No. 2, pp. 145–165.
- Davies, I. C. [1999]: Evaluation and Performance Management in Government. *Evaluation*, Vol. 5, No. 2, pp. 150–159.
- Day, P. – Klein, R. [1987]: Accountabilities: Five Public Services. Tavistock Publication Ltd., London
- De Araujo, J. F. F. E. – Branco, J. F. A. [2009]: Implementing Performance-Based Management in the Traditional Bureaucracy of Portugal. *Public Administration*, Vol. 87, No. 3, pp. 557–573.
- De Araujo, J. F. F. E. [2001]: Improving Public Service Delivery: The Crossroads between NPM and Traditional Bureaucracy. *Public Administration*, Vol. 79, No. 4, pp. 915–932.
- De Jong, M. [2002]: Surpassing the Swedish Model of Road Management Liberalisation? Finland's Use of Patience and Selectivity in adopting Foreign Models. In: De Jong, M. – Lalenis, K. – Mamadouh, V. (eds.): *The Theory and Practice of Institutional Transplantation. Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Kluwer Academic Publisher, Dordrecht, pp. 215–230.
- de Mello, L. – Barenstein, M. [2001]: Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis. IMF Working Paper series WP/01/71, Fiscal Affairs Department, IMF. Downloaded: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0171.pdf>, Accessed: 2011. 07. 10.
- Deakin, N – Walsh, K. [1996]: The enabling state: The role of markets and contracts. *Public Administration*, Vol. 74, No. 1, pp. 33–47.
- Debicki, M. – Debicka, A. J. [2008]: Public Management Reforms: Poland. In: Bouckaert, G. et al. (eds.) [2009]: *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. NISPAcee Press, Bratislava, pp. 245–267.
- Denhardt, R. B. – Denhardt, J. V. [2000]: The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, pp. 549–559.
- Diamond, J. [2003]: Performance Budgeting: Managing the Reform Process. IMF Working Paper WP/03/33, International Monetary Fund. Downloaded: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0333.pdf>, Accessed: 2011. 06. 20.
- Diefenbach, T. [2009]: New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'. *Public Administration*, Vol. 87, No. 4, pp. 892–909.
- DiMaggio, P. J. – Powell, W. W. [1983]: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2, pp. 147–160.

- D'Iribarne, P. [2009]: National Cultures and Organisations in Search of a Theory: An Interpretative Approach. *International Journal of Cross Cultural Management*, Vol. 9, No. 3, pp. 309–321.
- Djankov, S. – McLiesh, C. – Shleifer, A. [2005]: Private Credit in 129 Countries. Working Paper No. 11078, National Bureau of Economic Research, Downloaded: <http://www.nber.org/papers/w11078>, Accessed: 2011. 07. 18.
- Doney, P. M. – Cannon, J. P. – Mullen, M. R. [1998]: Understanding the Influence of National Culture on the Development of Trust. *Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 3, pp. 601–620.
- Downs, A. [1957]: An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 2, pp. 135–150.
- Downs, A. [1990]: Politikai cselekvés a demokráciában: egy racionális modell. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 37, No. 9, pp. 993–1011.
- Drechsler, W. [2005]: The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, Vol. 6, No. 1, pp. 94–108.
- Drumeva, E. [1997]: Local Government in Bulgaria. In: Kandeva, E. (ed.) Stabilization of Local Governments. Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest, pp. 141–178., Downloaded: http://lgi.osi.hu/publications_datasheet.php?id=81, Accessed: 2011. 07. 20.
- Duncan, G. – Chapman, J. [2010]: New Millennium, New Public Management and the New Zealand Model. *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 69, No. 3, pp. 301–313.
- Dunleavy, P. – Hood, C. [1994]: From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management*, Vol. 14, No. 3, pp. 9–16.
- Dunleavy, P. – Margetts, H. – Bastow, S. – Tinkler, J. [2005]: New Public Management is dead – long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No. 1, pp. 467–494.
- Dunleavy, P. [1986]: Explaining the privatization boom: public choice versus radical approaches. *Public Administration*, Vol. 64, No. 1, pp. 13–34.
- Dunsire, A. [1995]: Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint. *Public Administration*, Vol. 73, No. 1, pp. 17–40.
- EC [2003]: General Government Data. General Government Revenue, Expenditure, Balances and Gross Debt. Part I: Tables by Country. No.: ECFIN/ 157 /2003-EN, European Commission, Directorate General ECFIN, Economic And Financial Affairs, Economic databases and statistical co-ordination, Brüsszel. Downloaded: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/documents/ggd012003en.pdf. Accessed: 2011. 07. 28.
- EC [2009]: Eurobarométer 72. Közvéleménykutatás az Európai Unióban. 2009. ősz. Nemzeti jelentés: Magyarország.

- Eisenhardt, K. M. [1989]: Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 1, pp. 57–74.
- Eliassen, K. A – Sitter, N. [2008]: Understanding Public Management. SAGE Publications Ltd, London
- Elola, J. – Daponte, A. – Navarr, V. [1995]: Health Indicators and the Organization of Health Care Systems in Western Europe. *American Journal of Public Health*, Vol. 85, No. 10, pp. 1397–1401.
- Elster, J. [1982]: The Case for Methodological Individualism. *Theory and Society*, Vol. 11, No. 4, pp. 453–482.
- Ember, C. R. – Ember, M. [2009]: Cross-Cultural Research Methods. Second Edition, Altamira Press, Lanham
- Evans, E. J. [2001]: Thatcher and Thatcherism. Taylor & Francis e-Library
- Fábián, Gy. – Kovács, L. I. [2004]: Parlamenti választások az Európai Unió országaiban (1945–2002). Osiris Kiadó, Budapest
- Fanta, P. – Fantová Š. F – Ochрана, F. [2008]: Public Management Reforms: Czech Republic. In: Bouckaert, G. et al. (eds.) [2009]: Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. NISPAcee Press, Bratislava, pp. 55–90.
- Ferlie, E. – Ashburner, L. – Fitzgerald, L. – Pettigrew, A. [1996]: The New Public Management in Action. Oxford University Press, Oxford
- Ferlie, E. – Steane, P. [2002]: Changing Developments in NPM. *International Journal of Public Administration*, Vol. 25, No. 12, pp. 1459–1469.
- Fiorino, N. – Ricciuti, R. [2007]: Determinants of Direct Democracy. Cesifo Working Paper No. 2035, Presented at CESifo Area Conference on Public Sector Economics, April 2007, Downloaded: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=997799, Accessed: 2011. 07. 20.
- Flynn, N. [2002]: Explaining the New Public Management. The importance of context. In: McLaughlin, K. – Osborne, S. P. – Ferlie, E. (eds.): New public management: current trends and future prospects, Routledge, New York, pp. 57–76.
- Frederickson, H. G. [1982]: The Recovery of Civism in Public Administration. *Public Administration Review*, Vol. 42, No. 6, pp. 501–508.
- Frederickson, H. G. [1996]: Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 3, pp. 263–270.
- Gains, F. [1999]: Implementing Privatization Policies in ‘Next Steps’ Agencies. *Public Administration*, Vol. 77, No. 4, pp. 713–730.
- Gajdushek, Gy. [2008]: Egyéni teljesítményértékelés a magyar közigazgatásban – Egy funkcionális elemzés. *Vezetéstudomány*, Vol. 39, No. 1, pp. 14–26.
- Gallego, R –Barzelay, M. [2010]: Public Management Policymaking in Spain: The Politics of Legislative Reform of Administrative Structures, 1991–1997. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 23, No. 2, pp. 277–296.

- Gash, T. – Sir Magee, I. – Rutter, J. – Smith, N. [2010]: Read Before Burning: Arm's length government for a new administration. Institute for Government, Downloaded: <http://www.instituteforgovernment.org.uk/pdfs/ReadBeforeBurning.pdf>, Accessed: 2010. 07. 21.
- Gedeon, P. [1992]: Demokrácia és piacgazdaság I. Az iparosodott társadalmak tipológiájához. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 39. No. 5, pp. 401–424.
- Gedeon, P. [2000]: A modern kapitalizmus. In: Szabó, K. – Bara, Z. (eds): *Gazdasági rendszerek, országok, intézmények. Bevezetés az összehasonlító gazdaságtanba*. Aula Kiadó, Budapest, pp. 81–125.
- Geertz, C. – Geertz, H. – Rosen, L. [1979]: *Meaning and Order in Moroccan Society: Three Essays in Cultural Analysis*. Cambridge University Press, Cambridge
- Gelei, A. [2002]: A szervezeti tanulás interpretatív megközelítése: a szervezetfejlesztés esete. Ph.D. disszertáció, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest. Downloaded: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/171/1/gelei_andras.pdf, Accessed: 2011. 07. 28.
- Geraldine, R. [2007]: Obstacles to Implementation of New Public Management in an Irish Hospital. *Financial Accountability & Management*, Vol. 23, No. 1, pp. 55–71.
- Giddens, A. [1999]: *A harmadik út*. Agóra Marketing Kft., Budapest
- Gintis, H. [2007]: A framework for the unification of the behavioral sciences. *Behavioral and Brain Sciences*, Vol. 30, No. 1, pp. 1–61.
- Glaeser, E. L. – La Porta, R. – Lopez-De-Silanes, F. – Shleifer, A. [2004]: Do Institutions Cause Growth? *Journal of Economic Growth*, Vol. 9. No. 3, pp. 271–303.
- Goldfinch, S. F. – Wallis, J. L. [2009]: *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar, Cheltenham
- Goldfinch, S. F. [2009]: New Zealand: reforming a new public management exemplar? In: Goldfinch, S. F. – Wallis, J. L. (eds.): *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 155–172.
- Goldsmith, M. [1992]: Local Government. *Urban Studies*, Vol. 29, No. 3–4, pp. 393–410.
- Goldsmith, M. [1993]: The Europeanization of Local Government. *Urban Studies*, Vol. 30, No. 4–5, pp. 683–699.
- Gorodnichenko, Y. – Roland, G. [2011]: Which Dimensions of Culture Matter for Long Run Growth? Working Paper, University of Berkley, Downloaded: http://www.econ.berkeley.edu/~ygorodni/GorodnichenkoRoland_AEAPP.pdf, Accessed: 2011. 07. 14.
- Gottlieb, M. [1953]: The Theory of an Economic System. *The American Economic Review*, Vol. 43, No. 2, pp. 350–363.
- Granovetter, M. [1985]: Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*. Vol. 91, No. 3, pp. 481–510.

Granovetter, M. [1990]: The Old and the New Economic Sociology: A History and an Agenda. In: Friedland, R. – Robertson, A. F. (eds.): *Beyond the Marketplace: Rethinking Economy and Society*. Aldine de Gruyter, New York. pp. 99–112. Megjegyzés: A felhasznált részlet megjelent: Lengyel, Gy. – Szántó, Z. [2001]: *A gazdasági élet szociológiája*, 3. kiadás, Aula Kiadó, Budapest, pp. 61–78.

Granovetter, M. [1991]: The Social Construction of Economic Institutions. Megjelent: Etzioni, A. – Lawrence, P. (eds.): *Socio-Economics: Towards a New Synthesis*. M.E. Sharpe, London, pp. 75–81.

Granovetter, M. [1992]: Economic Institutions as Social Constructions: A Framework for Analysis. *Acta Sociologica*, Vol. 35, No. 1, pp. 3–11.

Granovetter, M. [2005]: The Impact of Social Structure on Economic Outcomes. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, No. 1, pp. 33–50.

Green-Pedersen, C. [2002]: New Public Management Reforms of Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 15, No. 2, pp. 271–294.

Greif, A. – Tabellin, G. [2010]: Cultural and Institutional Bifurcation: China and Europe Compared. *American Economic Review*, Vol. 100, No. 2, pp. 135–40.

Greif, A. [1997]: Institutions: Theory and History Comparative and Historical Institutional Analysis. Working Paper dated: 25th June, 1997, Stanford University, Department of Economics. Published in: Aumann, R. J. – Hart, S. (eds.) [2000]: *Handbook of Game Theory*, Vol. III.

Greif, A. [2006]: *Institutions and the Path to the Modern Economy. Lessons from Medieval Trade*. Cambridge University Press, Cambridge

Greve, C. – Flinders, M. – van Thiel, S. [1999]: Quangos – What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 12, No. 2, pp. 129–146.

Greve, C. [2006]: Public Management Reform in Denmark. *Public Management Review*, Vol. 8, No. 1, pp. 161–169.

Greve, C. [2010]: Whatever Happened to New Public Management? Working Paper, Presented at the Danish Political Science Association meeting 4–5 November 2010. Downloaded:

<http://www.dpsa.dk/2010%20filer/Whatever%20Happened%20to%20New%20Public%20Management%20CG.pdf>, Accessed: 2011. 07. 10.

Grubišić, M. – Nušinović, M. – Roje, G. [2009]: Towards Efficient Public Sector Asset Management. *Financial Theory and Practice*, Vol. 33, No. 3, pp. 329–362.

Grüning, G. [2001]: Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, Vol. 4, No. 1, pp. 1–25.

Gualmini, E. [2008]: Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States. *Public Administration*, Vol. 86, No. 1, pp. 75–94.

Gulyás, Gy. – Jenei, Gy. [1998]: *Bevezetés a közpolitikába*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Közzolgálati Tanulmányi Központ, Budapest

- Guthrie, J. – Olson, O. – Humphrey, C. [1999]: Debating Developments in New Public Financial Management: The Limits of Global Theorising and some New Ways Forward. *Financial Accountability & Management*, Vol. 15, No. 3–4, pp. 209–228.
- Gwartney, J. – Lawson, R. [2003]: The concept and measurement of economic freedom. *European Journal of Political Economy*, Vol. 19, No. 3, pp. 405–430.
- Häikiö, L. [2010]: The Diversity of Citizenship and Democracy in Local Public Management Reform. *Public Management Review*, Vol. 12, No. 3, pp. 363–384.
- Hajnal, Gy. [2004]: Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében. PhD dissertation. Corvinus University of Budapest, Budapest. Downloaded: http://www.lib.uni-corvinus.hu/phd/hajnal_gyorgy.pdf, 14th June 2010.
- Hajnal, Gy. [2005]: The Spirit of Management Reforms. Towards building an explanatory model of NPM – A comparative case study of Queensland and Hungarian administrative culture. *Public Management Review*, Vol. 7, No. 4, pp. 495–513.
- Hajnal, Gy. [2006]: Kultúra és teljesítmény a közigazgatásban. *Vezetéstudomány*, Vol. 37, No. 4, pp. 2–9.
- Hajnal, Gy [2007]: Az egyéni teljesítményértékelési rendszer működésének tapasztalatai a magyar közigazgatásban. *Vezetéstudomány*, Vol. 38, No. 7–8, pp. 39–50.
- Hajnal, Gy. [2007/a]: Az önkormányzati hivatali működés korszerűsítésének irányai és lehetőségei. *Vezetéstudomány*, Vol. 38., No. 10, pp. 34–44.
- Hajnal, Gy. [2008]: Public Management Reforms: Hungary. Megjelent: Bouckaert, G. et al. [2009]: Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. NISPACE Press, Bratislava, pp. 121–148.
- Hall, R. H. [1963]: The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment. *American Journal of Sociology*, Vol. 69, No. 1, pp. 32–40
- Hall, P. A. – Gingerich, D. W. [2009]: Varieties of capitalism and institutional complementarities in the political economy. *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 3, pp. 449–482.
- Halligan, J. [2011]: NPM in Anglo-Saxon Countries. In: Christensen, T. – Lægreid, P (eds.): The Ashgate Research Companion to New Public Management. Ashgate Publishing Limited, Farnham, pp. 83–96.
- Hammerschmid, G. – Meyer, R. E. [2005]: New Public Management in Austria: Local Variation on a Global Theme? *Public Administration*, Vol. 83, No. 3, pp. 709–733.
- Hardiman, N. – MacCarthaigh, M. [2008]: The segmented state: adaptation and maladaptation in Ireland. Working Paper, UCD Geary Institute Discussion Paper Series; WP/12/2008, University College Dublin. Geary Institute, Downloaded: <http://irserver.ucd.ie/dspace/bitstream/10197/1820/1/gearywp200812.pdf>, Accessed: 2011. 07. 22.
- Hardiman, N. [2010]: Economic Crisis and Public Sector Reform: Lessons from Ireland. Geary Institute Working Paper WP2010/13, Downloaded: <http://www.ucd.ie/geary/static/publications/workingpapers/gearywp201013.pdf>, Accessed: 2011. 07. 23.

- Harvey, D. [2005]: A Brief History of Neoliberalism. Oxford University Press, Oxford
- Haveri, A. – Pehk, T. [2007]: Local Governance in Finland – Enhancing Boundary-Crossing Activities under the Pressure of Overload. Working Paper, Paper prepared for the panel “Local governance in the Nordic countries”, ECPR General Conference, Pisa, 6–8 September 2007. Downloaded:
<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/pisa/papers/PP1552.pdf>,
 Accessed: 2011. 07. 22.
- Hayek, F. A. [1995]: Piac és szabadság. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Heinelt, H. – Hlepas, N-K. [2006]: Typologies of Local Government Systems. In: Bäck, H. – Heinelt, H. – Magnier, A. (eds.): The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 21–42.
- Heller, W. B. [1997]: Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22, No. 4, pp. 485–516.
- Helmke, G. – Levitsky, S. [2004]: Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No. 4, pp. 725–740
- Hemerijck, A. – Huiskamp, R. – de Boer, R. [2002]: Public sector reform under EMU. A literature review. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities. Downloaded:
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2002/03/en/1/ef0203en.pdf>;
 Accessed: 2010. 11. 26.
- Hendriks F. – Tops, P. [2003]: Local Public Management Reforms in the Netherlands: Fads, Fashions and Winds of Change. *Public Administration*, Vol. 81, No. 2, pp. 301–323.
- Hendriks, F. – Tops, P. [1999]: Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reform in the Netherlands and Germany. *Public Administration*, Vol. 77, No. 1, pp. 133–153.
- Hepworth, N. [2003]: Preconditions for Successful Implementation of Accrual Accounting in Central Government. *Public Money & Management*, Vol. 23, No. 1, pp. 37–43.
- Hesse, J. J. – Sharpe, L. J. [1991]: Local Government in International Perspective: Some Comparative Observation. In: Hesse, J. J. – Sharpe, L. J. (eds.): Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries. Nomos, Baden-Baden, pp. 603–621.
- Hintea C. [2006]: Country Public Management Profile: Romania Working Paper, NISPAcee 14th Annual Conference, Working Group on Public Sector Quality, 11–13 May 2006, Ljubljana, Downloaded:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan025555.pdf>,
 Accessed: 2011. 07. 23.
- Hintea, C. [2008]: Public Management Reforms: Romania. In: Bouckaert, G. et al. [2009]: Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. NISPAcee Press, Bratislava, pp. 271–284.

Hirschman, A. O. [1995]: Kivonulás, tiltakozás, hűség: Hogyan reagálnak vállalatok, szervezetek és államok hanyatlására az érintettek? Osiris Kiadó, Budapest. Megjegyzés: Az eredeti mű 1970-ben jelent meg, *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states* címen.

Hlepas, N-K. [2011]: The Impact of Local Government Reforms in Greece: a Critical Overview. In: Matei, L. – Flogaitis, S. (eds.): Public Administration in the Balkans – from Weberian bureaucracy to New Public Management. South-Eastern European Administrative Studies, ASsee Online Series, No. 1/2011, Editura Economică, Románia, pp. 67–87. Downloaded: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1758707, Accessed: 2011. 07. 29.

Hodgson, G. M. – Knudsen, T. [2004]: The complex evolution of a simple traffic convention: the functions and implications of habit. *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 54, No. 1, pp. 19–47.

Hodgson, G. M. [2004]: The Evolution of Institutional Economics: Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism. Routledge, London

Hodgson, G. M. [2006]: What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, Vol. 40, No. 1, pp. 1–25.

Hoffmann-Martinot, V. – Wollmann, H. (eds.) [2006]: State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

Hofstede, G. [1980]: Motivation, Leadership, and Organization: Do American Theories Apply Abroad? *Organizational Dynamics*, Vol. 9, No. 1, pp. 42–63.

Hofstede, G. [1981]: Culture and Organization. *International Studies of Management & Organization*, Vol. 10, No. 4, pp.15–41.

Hofstede, G. [1984]: The Cultural Relativity of the Quality of Life Concept. *The Academy of Management Review*, Vol. 9, No. 3, pp. 389–398.

Hofstede, G. [2003]: What is culture? A reply to Baskerville. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 28, No. 7–8, pp. 811–813.

Hofstede, G. – Hofstede, G. J. – Minkov, M. [2010]: Cultures and organizations. Software of the mind. Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival. Harmadik kiadás, McGraw-Hill Companies, New York

Hofstede, G. – Hofstede, G. J. [2008]: Kultúrák és szervezetek. Az elme szoftvere. VHE Kft., Pécs

Hood, C. – Peters, B. G. [2004]: The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 14, No. 3, pp. 267–282.

Hood, C. [1991]: A public management for all seasons? *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, pp. 3–19.

Hood, C. [1995]: The „New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*. Vol. 20, No. 2–3, pp. 93–109.

Hood, C. [1998]: *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford University Press, Oxford

Horváth, J. [2000]: A piacközpontú vegyesgazdaság modellje. In: Szabó, K. – Bara, Z. (eds.): *Gazdasági rendszerek, országok, intézmények. Bevezetés az összehasonlító gazdaságtanba*. Aula Kiadó, Budapest, pp.127–156.

House of Commons, Public Administration Select Committee [2010]: *Smaller Government: Shrinking the Quango State*. Fifth Report of Session 2010–11. Volume I: Report, together with formal minutes, oral and written evidence. House of Commons, Public Administration Select Committee, London, Downloaded:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/537/537.pdf>, Accessed: 2010. 06. 21.

Hughes, O. [2008]: What is, or was, New Public Management? Paper presented at the 12th Annual Meeting of the International Research Society of Public Management, Brisbane, 27th March, 2008. Downloaded:

<http://www.irspm2008.bus.qut.edu.au/papers/documents/new%20pdf/Hughes%20-%20What%20is%20or%20was,%20New%20Public%20Management%20-%20IRSPM2008.pdf>, Accessed: 2012. 02. 02.

Hühn, M. [2008]: *Paradigms in Management*. Working Paper No. 9, German University in Cairo, Faculty of Management Technology, Cairo. Downloaded:

<http://mgt.guc.edu.eg/wpapers/009huehn2008.pdf>, Accessed: 2011. 07. 28.

Huntington, S. P. [1993]: The clash of civilizations? *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3, pp. 22–49.

Hunyadi, L. – Mundruczó, Gy. – Vita, L. [1996]: *Statisztika*. Aula Kiadó, Budapest

Hupe, P. – Hill, M. [2007]: Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, Vol. 85, No. 2, pp. 279–299.

Hyde, A. C. [1992]: The Proverbs of Total Quality Management: Recharting the Path to Quality Improvement in the Public Sector. *Public Productivity & Management Review*, Vol. 16, No. 1, pp. 25–37.

IMF [2010]: *World Economic Outlook Database*. Downloaded:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx>, Accessed: 2011. 07. 28.

IMF [2010/a]: *Fiscal Monitor. Navigating the Fiscal Challenges Ahead*. World Economic and Financial Surveys, IMF. Downloaded:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/fm1001.pdf>, Accessed: 2011. 07. 28.

Inglehart, R. [1997]: *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton University Press, New Jersey

Inglehart, R. [1999]: Globalization and Postmodern Values. *The Washington Quarterly*, Vol. 23, No. 1, pp. 215–228.

Inglehart, R. – Baker, W. E. [2000]: Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values. *American Sociological Review*, Vol. 65, No. 1, pp. 19–51.

- Inglehart, R. – Welzel, C. [2010]: Changing Mass Priorities: The Link between Modernization and Democracy. *Perspectives on Politics*, Vol. 8, No. 2, pp. 551–567.
- Irvin, R. A. – Stansbury, J. [2004]: Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 1, pp. 55–65.
- Jaccard, J. – Jacoby, J. [2010]: Theory Construction and Model-Building Skills. A Practical Guide for Social Scientists. The Guilford Press, New York
- Javidan, M. – House, R. J. – Dorfman, P. W. – Hanges, P. J. – de Luque, M. S. [2006]: Conceptualizing and Measuring Cultures and Their Consequences: A Comparative Review of GLOBE's and Hofstede's Approaches. *Journal of International Business Studies*, Vol. 37, No. 6, pp. 897–914.
- Jenei, Gy. – Szalai, Á. [2002]: Modernizing Local Governance in a Transitional Nation: Evaluating the Hungarian Experience. *Public Management Review*, Vol. 4, No. 3, pp. 367–386.
- Jones, L. R. – Kettl, D. F. [2003]: Assessing Public Management Reform in an International Context. *International Public Management Review*, Vol. 4, No. 1, pp. 1–18.
- Jones, L. R. – Mussari, R. [2000]: Public Management Reform in the U.S. and Italy: Accounting, Measurement and Financial Reporting. *International Public Management Review*, Vol. 1, No. 1, pp. 56–83.
- Jung, T. [2010]: Citizens, Co-producers, Customers, Clients, Captives? A critical review of consumerism and public services. *Public Management Review*, Vol. 12, No. 3, pp. 439–446.
- Kandžija, V. – Mance, D. – Godec, Ž. [2011]: A Review of the Croatian Public Administration Reform. In: Matei, L. – Flogaitis, S. (eds.): Public Administration in the Balkans – from Weberian bureaucracy to New Public Management. South-Eastern European Administrative Studies, ASsee Online Series, No. 1/2011, Editura Economică, România, pp. 105–118. Downloaded: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1758707, Accessed: 2011. 07. 29.
- Kassó, Zs. [2008]: Átláthatóság, elszámoltathatóság, hatékony gazdálkodás. Megbízható számviteli adatok nélkül lehetséges-e? In: Buday-Sántha, A. – Hegyi, J. – Rácz, Sz. (eds.): Önkormányzatok Gazdálkodása – Helyi Fejlesztés, Pécsi Tudományegyetem, Pécs, pp. 55–79. Downloaded: http://www.rphd.ktk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Kiadvanyok/Egyeb/onk_konf_kotet.pdf, Accessed: 2011. 07. 20.
- Katzner, K. [2002]: The Languages of the World. Third Edition, Routledge, New York
- Kenworthy, L. [2006]: Institutional coherence and macroeconomic performance. *Socio-Economic Review*, Vol. 4, No. 1, pp. 69–91.
- Kickert, W. [2007]: Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain. In: Pollitt, C. – van Thiel, S. – Homburg, V. (eds.): New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives. Palgrave Macmillan, New York, pp. 26–51.

Kickert, W. J. M. [2010]: The Study of Public Management in the Netherlands. Managing Complex Networks and Public Governance. *KÖZ-GAZDASÁG*. Vol. year 2008, No. 2, pp. 63–83.

Kieser, A. [1995]: Szervezetelméletek. Aula Kiadó, Budapest

King, G. J. – Vanags, E. – Vilka, I. – McNabb, D. E. [2004]: Local Government Reforms in Latvia, 1990–2003: Transition to a Democratic Society. *Public Administration*, Vol. 82, No. 4, pp. 931–950.

Kiss, L. V. [2009]: A hatékonyság növelésének lehetőségei az önkormányzatoknál. *Vezetéstudomány*, Vol. 40., No. 3, pp. 19–28.

Klijn, E-H. – Edelenbos, J. – Hughes, M. [2007]: Public –Private Partnership: a Two-Headed Reform. A Comparison of PPP in England and the Netherlands. In: Pollitt, C. – van Thiel, S. – Homburg, V. (eds.): *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Palgrave Macmillan, New York, pp. 71–89.

Klijn, E-H. [2009]: Public–Private Partnerships in the Netherlands: Policy, Projects and Lessons. *Economic Affairs*, Vol. 29, No. 1, pp. 26–32.

Knell, M. – Srholec, M. [2005]: Emerging Varieties of Capitalism in Central and Eastern Europe. Working Paper. Version of 19 September 2005, for the Varieties of Capitalism Conference Paisley University, 23–24 September 2005

Kornai, J. [1993]: A szocialista rendszer. Kritikai politikai gazdaságtan. Heti Világgazdaság Kiadó Rt., Budapest

Kornai, J. [1999]: A rendszerparadigma. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 46, Issue: July–August, pp. 585–599.

Kornai, J. [2004]: Mit tanulhatnak a poszt szocialista átalakulás útjára lépő országok az átmenet eddigi tapasztalataiból? *Közgazdasági Szemle*, Vol. 51, Issue: October, pp. 899–923.

Kornai, J. [2007.]: Szocializmus, kapitalizmus, demokrácia és rendszerváltás. Akadémia Kiadó, Budapest.

Köröskényi, A. [2009]: A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya. In: Enyedi, Zs. (ed.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban*. DKMKA – Századvég, Budapest, pp. 37–62.

Köröskényi, A. [2007]: A demokratikus elitizmus konszenzusán túl. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 16, No. 4, pp. 7–28.

Kovač, P. – Francelj, I. [2008]: Social Context of Public Administration Reform in Slovenia. *Politička misao*, Vol. 45, No. 2, pp. 93–112.

Kristof, A. L. [1996]: Person-Organization Fit: An integrative review of its conceptualizations, measurement, and implications. *Personnel Psychology*, Vol. 49, No. 1, pp. 1–49.

Krueger, A. O. [1974]: The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, Vol. 64, No. 3. pp. 291–303. Megjegyzés: magyarul megjelent:

Krueger, A. O. [2004]: A járadék vadász társadalom politikai gazdaságtana. *Századvég*, Vol. 9, No. 4 (34), pp. 107–128.

Kuhlmann, S. – Bogumil, J. – Grohs, S. [2008]: Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the “New Steering Model”? *Public Administration Review*, Vol. 20, No. 20, pp. 851–863.

Kuhlmann, S. [2010]: Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76, No. 2, pp. 331–345.

Lakatos, I. [1997]: A kritika és a tudományos kutatási programok metodológiája. Megjelent: Miklós, T. (ed.): Lakatos Imre tudományfilozófiai írásai. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest

Landman, T. – Häusermann, J. [2003]: Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance. Eurostat project. Final Report. Downloaded: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/international_statistical_cooperation/documents/Map-Making%20and%20Analysis%20of%20the%20Main%20International%20Initiative, Accessed: 2011. 07. 29.

Lane, J-E. [2005]: Public Administration and Public Management. The principal-agent perspective. Routledge, Oxon

Langholm, S. [1971]: On the Concepts of Center and Periphery. *Journal of Peace Research*, Vol. 8., No. 3–4., pp. 273–278.

Lapsley, I. – Mussari, R. – Paulsson, G. [2009]: On the Adoption of Accrual Accounting in the Public Sector: A Self-Evident and Problematic Reform. *European Accounting Review*, Vol. 18, No. 4, pp. 719–723.

Lapsley, I. [2009]: New Public Management: The cruellest Invention of the Human Spirit? *Abacus*, Vol. 45, No. 1, pp. 1–21.

Larbi, G. A. [1999]: The New Public Management Approach and Crisis States. UNRISD Working Paper, No. 112., September 1999., Downloaded: <http://www.pogar.org/publications/other/unrisd/dp112.pdf>; Accessed: 2010. 06. 18.

Lazear, E. P. [1990]: Job Security Provisions and Employment. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 105, No. 3, pp. 699–726.

Licht, A. N. – Goldschmidt, C. – Schwartz, S. H. [2007]: Culture rules: The foundations of the rule of law and other norms of governance. *Journal of Comparative Economics*, Vol. 35, No. 4, pp. 659–688.

Lijphart, A. [1994]: Democracies: Forms, performance, and constitutional engineering. *European Journal of Political Research*, Vol. 25, No. 1, pp. 1–17.

Lijphart, A. [1999]: Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. Yale University Press, New Haven

Lijphart, A. [2001]: Democracy in the 21st century: can we be optimistic? *European Review*, Vol. 9, No. 2, pp. 169–184.

Lijphart, A. [2008]: Thinking about Democracy Power sharing and majority rule in theory and practice. Routledge, Oxon

- Liu, K. – Moon, M. [1992]: International infant mortality rankings: A look behind the numbers. *Health Care Financing Review*, Vol. 13, No. 4, pp. 105–119.
- Lodge, M. – Gill, D. [2011]: Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand. *Governance*, Vol. 24, No. 1, pp. 141–166.
- Lonti, Zs. – Gregory, R. [2007]: Accountability or Countability? Performance Measurement in the New Zealand Public Service, 1992–2002. *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, No. 4, pp. 468–484.
- Lotz, J. [2006]: Accountability and Control in the Financing of Local Government in Denmark. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 2, pp. 55–67.
- Loughlin, J. [2009]: The ‘Hybrid’ State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe. *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 10, No. 1, pp. 51–68.
- Luhmann, N. [2006]: System as Difference. *Organization*, Vol. 13, No. 1, pp. 37–57.
- Lupi, A. [2010]: Tax revenue in the European Union. Eurostat Statistics in Focus. 23/2010, European Communities, Brussels. Downloaded: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-023/EN/KS-SF-10-023-EN.PDF, Accessed: 2011. 07. 28.
- Lynn Jr, L. E [2001]: Globalization and Administrative Reform: What is happening in theory? *Public Management Review*, Vol. 3, No. 2, pp. 191–208.
- Maeder, C. [2007]: The Poetics of Management, and the Politics of Organizational Cultures. A Sociological View on NPM-Reforms in Switzerland. In: Schedler, K. – Proeller, I. (eds.): *Cultural Aspects of Public Management Reform. Research in Public Policy Analysis and Management*, Volume 16, Elsevier, Oxford, pp. 65–75.
- Maer, L. [2011]: Quangos. Standard Note: SN/PC/05609. Library of House of Commons. Downloaded: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05609.pdf>, Accessed: 2011. 06. 21.
- Manning, N. – Shepherd, G. – Blum, J. – Laudares, H. [2008]: Public Management Reform: should Latin America learn from the OECD? OECD, Downloaded: <http://blog-pfm.imf.org/files/oecd-lac-public-management-reforms---2008---final-1.pdf>, Accessed: 2010. 08. 06.
- Marobela, M. [2008]: New public management and the corporatisation of the public sector in peripheral capitalist countries. *International Journal of Social Economics*, Vol. 35, No. 6, pp. 423–434.
- Martins, M. R. [1995]: Size of municipalities, efficiency, and citizen participation: a cross-European perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 13, No. 4, pp. 441–458.
- Mascarenhas, R. C. [1990]: Reform of the Public Service in Australia and New Zealand. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 3, No. 1, pp. 75–95.
- Mascarenhas, R. C. [1993]: Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand. *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 4, pp. 319–328.

- Matei, A. – Săvulescu, C. [2011]: Convergence of the policies for promoting total quality management in the public administrations of Balkan states – European Union Member States. *Theoretical and Applied Economics*, Vol. 18, No. 3, pp. 41–76.
- McLaughlin, K. – Osborne, S. P. – Ferlie, E. [2002]: New public management: current trends and future prospects, Routledge, New York
- Medgyesi, M. – Tóth, I. Gy. et. al. [2007]: Adótudatosság, fiskális illúziók és az állami újraelosztással kapcsolatos preferenciák 2007-ben Magyarországon. Táarki Zrt., Budapest. Downloaded: <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b190.pdf>. Accessed: 2010. 07. 16.
- Meyer, K. E. [2001]: Institutions, Transaction Costs, and Entry Mode Choice in Eastern Europe. *Journal of International Business Studies*, Vol. 32, No. 2, pp. 357–367.
- Meyer, R. – Hammerschmid, G. [2006]: Public Management Reform: An Identity Project. *Public Policy and Administration*, Vol. 21, No. 1, pp. 99–115.
- Meyer-Sahling, J-H. [2009]: Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe five years after Eu Accession. Sigma paper No. 44, OECD & EU. Downloaded: http://www.sigmaweb.org/document/32/0,3343,en_33638100_34612958_38073440_1_1_1_1,00.html, Accessed: 2010. 07. 20.
- Mike, K. [2008]: Kivonulás, tiltakozás és hűség az Európai Unióban: A specifikus beruházások jelentősége. *Századvég*, Vol. 50, No. 4, pp. 79–106.
- Minkov, M. [2009]: Predictors of Differences in Subjective Well-Being Across 97 Nations. *Cross-Cultural Research*, Vol. 43, No. 2, pp. 152–179.
- Moore, J. [1992]: British Privatization – Taking Capitalism to the People. *Harvard Business Review*, Vol. 70, No. 1, pp. 115–124.
- Mordecai, L. [2008]: Bureaus of Efficiency: Reforming Local Government in the Progressive Era. Marquette University Press, Milwaukee
- Moynihan – Pandey [2006]: Creating Desirable Organizational Characteristics. How organizations create a focus on results and managerial authority. *Public Management Review*, Vol. 8, No. 1, pp. 119–140.
- Moynihan, D. P. [2003]: Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation. Citizen Summits in Washington, D.C. *American Review of Public Administration*, Vol. 33, No. 2, pp. 164–188.
- Moynihan, D. P. [2006]: Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 1, pp. 77–89.
- Müller, D. C. [1976]: Public Choice: A Survey. *Journal of Economic Literature*, Vol. 14, No. 2, pp. 395–433.
- Müller, D. C. [2003]: Public Choice III. Cambridge University Press, Cambridge
- Muraközy, L. [2010]: A magyar Galápagos. Ösztön és értelem között. In: Muraközy, L. (ed.): Válságban és válság nélkül. A gazdaságpolitika rétegei. Akadémia Kiadó, Budapest, pp. 85–153.

- Musa, A. [2010]: Agencies in Croatia: Something Old or Something New? Working Paper, Paper prepared for the EGPA conference, 8–10 September 2010, Toulouse, France SG6: Governance of Public Sector Organisations, Downloaded: http://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2010Toul/Papers/Musa_EGPA%202010.pdf, Accessed: 2011. 07. 24.
- Musgrave, R. A. [1959]: The theory of public finance: A study in public economy. McGraw-Hill, New York
- Musgrave, R. A. [1989]: The Three Branches Revisited. *Atlantic Economic Journal*, Vol. 17, No. 1, pp. 1–7.
- Musso, J. – Weare, C. – Bryer, T. – Cooper, T. L. [2011]: Toward “Strong Democracy” in Global Cities? Social Capital Building, Theory-Driven Reform, and the Los Angeles Neighborhood Council Experience. *Public Administration Review*, Vol. 71, No. 1, pp. 102–111.
- Nakrošis, V. [2008]: Public Management Reforms: Lithuania. In: Bouckaert, G. et al. [2009]: Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. NISPAcee Press, Bratislava, pp. 225–242.
- Nee, V. [2003]: New Institutionalism, Economic and Sociological. Working Paper. Center for the Study of Economy and Society, Cornell University, Downloaded: <http://www.soc.cornell.edu/faculty/nee/pubs/newinstitutionalism.pdf>, Accessed: 2010. 09. 07. Megjegyzés: Smelser, N. – Swedberg, R. (eds.) [2005]: Handbook for Economic Sociology, Russell Sage Foundation, New York
- Nelson, R. R. [1995]: Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change. *Journal of Economic Literature*, Vol 33, Issue: March, pp. 48–90.
- Nemec, J. [2008]: Public Management Reforms in CEE: Lessons Learned. In: Bouckaert, G. et al. [2009]: Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. NISPAcee Press, Bratislava, pp. 343–371.
- Nemec, J. [2008/a]: Public Management Reforms: Slovakia. In: Bouckaert, G. et al. [2009]: Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. NISPAcee Press, Bratislava, pp. 287–313.
- Nemec, J. [2010]: New Public Management and its Implementation in CEE: What Do we Know and where Do we Go? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 3, No. 1, pp. 31–52.
- Nemec, J. – Merickova, B. – Ochрана, F. [2008]: Introducing Benchmarking in the Czech Republic and Slovakia. Processes, problems and lessons. *Public Management Review*, Vol. 10, No. 5, pp. 673–684.
- Nemec, J. – Merickova, B. – Vitek, L. [2005]: Contracting-Out at Local Government Level. Theory and selected evidence from the Czech and Slovak Republics. *Public Management Review*, Vol. 7, No. 4, pp. 637–647.
- Newbold, S. P. – Terry, L. D. [2008]: From New Public Management to the New Democratic Governance: Leadership Opportunities and Challenges. In: Morse, R. S. – Buss, T. F. (eds.): Innovation in Public Leadership Development. Transformation Trends in Governance and Democracy, Sharpe, M. E. Inc., New York, pp. 33–49.

- Niskanen, W. A. [2006]: Limiting Government: The Failure Of “Starve The Beast”. *Cato Journal*, Vol. 26, No. 3, pp. 553–558. Downloaded: <https://www.socialsecurity.org/pubs/journal/cj26n3/cj26n3-8.pdf>, Accessed: 2011. 08. 28.
- Niskanen, W. A. [2007]: Bureaucracy and Representative Government. Transaction Publishers, New Jersey. Megjegyzés: A könyv először 1971-ben jelent meg.
- North, D. C. – Wallis, J. J. – Weingast, B. R. [2006]: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History, NBER Working Paper, No. W12795. Downloaded: http://www.nber.org/papers/w12795.pdf?new_window=1, Accessed: 2011. 02. 11.
- North, D. C. – Wallis, J. J. – Webb, S. B. – Weingast, B. R. [2007]: Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development. Policy Research Working Paper, No. WPS4359, The World Bank
- North, D. C. [1984]: Transaction Costs, Institutions, and Economic History. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 140, No. 1, pp. 7–17. In: Furubotn, E. G. – Richter, R. [1991]: The New Institutional Economics. A Collection of Articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics JITE. J.C.B. Mohr, Tübingen, pp. 203–213.
- North, D. C. [1990]: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, Cambridge
- North, D. C. [1991]: Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1, pp. 97–112.
- North, D. C. [1993]: Institutions and Credible Commitment. Working Paper, Downloaded: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3711/9412002.pdf?sequence=1>, Accessed: 2011. 07. 15.
- North, D. C. [1995]: The New Institutional Economics and third World Development. In: Harris, J. – Hunter, J. – Lewis, C. M. (eds.): The New Institutional Economics and third World Development. Routledge, New York, pp. 17–26.
- North, D. C. [2005]: Understanding the Process of Economic Change. Princeton University Press, Princeton
- Norton, A. [1994]: International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies. Edward Elgar Publishing, Cheltenham
- Oates, W. E. [1999]: An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, pp. 1120–1149.
- OECD [1995]: Governance in transition. Public management reforms in OECD countries. OECD, Paris
- OECD [2002]: Distributed Public Governance Agencies, Authorities and other Government Bodies. OECD, Paris
- OECD [2004]: Towards High-Performing Health Systems. The OECD Health Project. OECD Publishing, Párizs
- OECD [2008]: Revenue Statistics 1965–2007. Special Feature: Taxing Power of Sub-Central Governments. OECD Publishing, OECD

OECD [2008/a]: Ireland Towards an Integrated Public Service. OECD Public Management Review, OECD, Paris

OECD [2009]: Revenue Statistics 1965–2008. Special Feature: Changes to the Guidelines for Attributing Revenues to Levels of Government. OECD Publishing, Párizs, Downloaded: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2009_rev_stats-2009-en-fr, Accessed: 2011. 07. 28.

OECD [2010]: Better Regulation in Europe: Germany. OECD, Wien. Downloaded: www.sourceoecd.org/governance/9789264085879, Accessed: 2010. 08. 30.

OECD [2010/a]: OECD Factbook Statistics 2010: Country Indicators. OECD Factbook Statistics (database). Downloaded: <http://dx.doi.org/10.1787/data-00378-en>, Accessed: 2011. 07. 27.

OECD [2010/b]: OECD Economic Outlook No. 86. OECD Economic Outlook: Statistics and Projections database. Downloaded: <http://dx.doi.org/10.1787/data-00370-en>, Accessed: 2011. 07. 28.

OECD [2010/c]: OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD Publishing, Párizs

Offe, C. [1996]: Designing Institutions in East European Transitions. In: Goodin, R. E. (ed.): The Theory of Institutional Design. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 199–226.

Olean, J. D. – Rynes, S. L. [1991]: Making Total Quality Work: Aligning Organizational Process, Performance Measures and Stakeholders. *Human Resource Management*, Vol. 30, No. 3, pp. 303–333.

Olson, M. [1997]: A kollektív cselekvés logikája. Közjavak és csoportelmélet. Osiris Kiadó, Budapest

Ongaro, E. [2004]: Process management in the public sector. The experience of one-stop shops in Italy. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17, No. 1, pp. 81–107.

Ongaro, E. – Valotti, G. [2008]: Public management reform in Italy: explaining the implementation gap. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, No. 2, pp. 174–204.

Ongaro, E. [2009]: Public Management Reform and Modernization. Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain. Edward Elgar, Cheltenham

Osborne, D. [1993]: Reinventing Government. *Public Productivity & Management Review*, Vol. 16, No. 4, pp. 349–356.

Osborne, D. [2007]: Reinventing Government: What a difference a strategy makes. Working paper, 7th Global Forum on Reinventing Government. Building Trust in Government. 26–29 June, 2007, Vienna, Austria. Downloaded: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026650.pdf>, Accessed: 2011. 08. 27.

Osborne, D. – Gaebler, T. [1994]: Új utak a közigazgatásban. Vállalkozói szellem a közöségi szektorban. Kossuth Könyvkiadó, Budapest. Megjegyzés: a Reinventing Government.

How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. című könyv magyar kiadása.

Osborne, D. – Hutchinson, P. [2006]: A kormányzás ára. Hatékonyabb közszolgáltatások megszorítások idején. Alinea Kiadó – IFUA Horváth & Partners Kft., Budapest.

Pallagi, K. [2006]: The Budapest Budgeting Reform Strategy between 1995 and 1999 Analysis of a Post-socialist Local Government Reform through System Paradigms. PhD disszertáció, Department of Political Science, Central European University. Downloaded: http://www.pallai.hu/wp-content/uploads/2010/11/2006_Pallai_Budapest_budgeting_reform_strategy_dissertacio.pdf, Accessed: 2011. 07. 19.

Pang, M.-S. – Tafti, A. R. – Krishnan, M. S. [2011]: Information Technology and Administrative Efficiency in U.S. State Governments – A Stochastic Frontier Approach. Working Paper, Downloaded: <http://ssrn.com/abstract=1612820>. Accessed: 2011. 07. 17.

Parsons, K. H. [1985]: John R. Commons: His Relevance to Contemporary Economics. *Journal of Economic Issues*, Vol. 19, No. 3, pp. 755–778.

Pejovich, S. [1999]: Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development. *Journal of Markets & Morality*, Vol. 2, No. 2, pp. 164–181.

Pejovich, S. [2003]: Understanding the Transaction Costs of Transition: It's the Culture, Stupid. *The Review of Austrian Economics*, Vol. 16, No. 4, pp. 347–361.

Perceva, I. B. [2008]: Public Management Reforms: Latvia. In: Bouckaert, G. et al. [2009]: Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. NISPAcee Press, Bratislava, pp. 201–222.

Perko-Šeparović, I. [2001]: The Reform of Local Self-Government in Croatia. Konferenciatanulmány. In: Friedrich Ebert Stiftung [2001]: Local Self Government and Decentralization in South – East Europe. Proceedings of the workshop held in Zagreb, Croatia, 6 April, 2001. Downloaded: <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Local%20Self%20Government/12.pdf>, Accessed: 2011. 07. 20.

Peters, B. G. [1996]: The future of Governing: Four Emerging Models. University Press of Kansas, Lawrence

Peters, B. G. – Savoie, D. J. [1996]: Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum. *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 3, pp. 281–290.

Philippidou, S. S. – Soderquist, K. E. – Prastacos, G. P. [2004]: Towards New Public Management in Greek Public Organizations: Leadership vs. Management, and the Path to Implementation. *Public Organization Review: A Global Journal*, Vol. 4, No. 4, pp. 317–337.

Pillay, S. [2008]: A cultural ecology of New Public Management. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74, No. 3, pp. 373–394.

Pinterič, U. [2010/a]: Slovenian Local Administration Reform 1993–2010. *Analytical*, Vol.3, No. 1, pp. 1–9.. Downloaded: http://www.analyticalmk.com/files/03-2010/Uros_PINTELIC.pdf, Accessed: 2011. 07. 23.

- Pinterič, U. [2010]: Development of E-Government Services for Citizens in Slovenia. Theory and Practice. *Eastern European Economics*, Vol. 48, No. 3, pp. 88–98.
- Piore, M. J. [2011]: Beyond Markets: Sociology, street-level bureaucracy, and the management of the public sector. *Regulation & Governance*, Vol. 5, No. 1, pp. 145–164.
- Piroska, D. [2006]: Tulajdonosból szabályozó: független szabályozó szervezetek európai terjedésének okai. *Külgazdaság*, Vol. 50, No. 4–5, pp. 77–96.
- Polidano, C. [1999]: The new public management in developing countries. IDPM Public Policy and Management Working Paper, No. 13., Institute for Development Policy and Management, University of Manchester
- Pollitt, C. – Bouckaert, G. [2000]: Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford University Press, Oxford
- Pollitt, C. – Bouckaert, G. [2004]: Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition, Oxford University Press, Oxford
- Pollitt, C. – Summa, H. [1997]: Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries. *Public Money & Management*, Vol. 17, No. 1, pp. 7–18.
- Pollitt, C. – van Thiel, S. – Homburg, V. (eds.) [2007]: New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives. Palgrave Macmillan Publishing, New York
- Pollitt, C. – van Thiel, S. – Homburg, V. [2007]: Introduction. In: Pollitt, C. – van Thiel, S. – Homburg, V. (eds.): New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives. Palgrave Macmillan, New York, pp. 1–9.
- Pollitt, C. – van Thiel, S. [2007]: The Management and Control of Executive Agencies: an Anglo-Dutch Comparison. In: Pollitt, C. – van Thiel, S. – Homburg, V. (eds.): New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives. Palgrave Macmillan, New York, pp. 52–70.
- Pollitt, C. [1993]: Occasional Excursions: A Brief History of Policy Evaluation in the UK. *Parliamentary Affairs*, Vol. 46, No. 3, pp. 353–362.
- Pollitt, C. et. al. [2001]: Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 3, No. 3, pp. 271–290.
- Pollitt, C. [2002]: Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*, Vol. 4, No. 1, pp. 471–492.
- Pollitt, C. [2002/a]: The New Public Management in international perspective. An analysis of impacts and effects. In: McLaughlin, K. – Osborne, S. P. – Ferlie, E. (eds.): New public management: current trends and future prospects, Routledge, New York, pp. 274–292.

Pollitt, C. [2003]: Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, Vol. 1, No. 1, pp. 34–49

Pollitt, C. [2005]: Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No. 1, pp. 25–44.

Pollitt, C. [2007]: Convergence or Divergence: What has been Happening in Europe? In: Pollitt, C. – van Thiel, S. – Homburg, V. (eds.): *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Palgrave Macmillan Publishing, New-York, pp. 10–25.

Polzer, T. [2010]: Introduction of Cost Accounting on the Austrian Federal Level. A Matter of Translation and Sensemaking. Working Paper, EGPA Symposium for Doctoral Students and Junior Researchers Toulouse, France, September 6–7, 2010, Downloaded: <http://egpa2010.com/documents/PhD/Polzer.pdf>, Accessed: 2011. 07. 24.

Poór, J. [2008]: Az átalakuló román közszolgálati emberierőforrás-menedzsment. *Vezetéstudomány*, Vol. 39, No. 7–8, pp. 46–60.

Poór, J. – Karoliny, Zs. – Musztyné Bártfai, B. V. – Póttó, Zs. – Farkas, F. [2009]: Similarities and Differences of Human Resource Management in Private and Public Sector Organisations in the light of New Public Management in International Comparison. *Acta Oeconomica*, Vol. 59 No. 2, pp. 179–206.

Premfors, R. [1998]: Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective. *Public Administration*, Vol. 76, No. 1, pp. 141–159.

Promberger, K. – Rauskala, I. – Cecon, F. [2004]: Public Management Reforms in Austria. Working Paper, No. 15/2004., University of Innsbruck, European Academy Bolzano.

Pulpanova, L. [2006]: Trends in government expenditure by function, 2000–2004. Eurostat Statistics in Focus. 11/2006, European Communities, Brussels. Downloaded: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NJ-06-011/EN/KS-NJ-06-011-EN.PDF, Accessed: 2011. 07. 27.

Randma-Liiv, T. – Tönnisson, K. [2006]: Country Public Management Profile: Estonia. Working Paper, NISPAcee 14th Annual Conference, WGII: The Impact of Public Management Reforms in CEE and the CIS, Ljubljana, 11–13 May 2006, Downloaded: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN025562.pdf>, Accessed: 2011. 07. 22.

Reddick, C. G. [2007]: State Resource Allocation and Budget Formats: Towards a Hybrid Model. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 19, No. 2, pp. 221–244.

Redman, T. – Mathews, B. – Wilkinson, A. – Snape, E. [1995]: Quality management in services: is the public sector keeping pace? *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 8, No. 7, pp. 21–34.

Redmond, W. H. [2005]: A Framework for the Analysis of Stability and Change in Formal Institutions. *Journal of Economic Issues*, Vol. 39, No. 3, pp. 665–681.

Reichard, C. [2002]: Marketization of Public Services in Germany. *International Public Management Review*, Vol. 3, No. 2, pp. 63–79.

Reichard, C. [2003]: Local Public Management Reforms in Germany. *Public Administration*, Vol. 81 No. 2, pp. 345–363.

Rhee, D-Y. [2009]: Performance-Based Budgeting: Reality Or Rhetoric? Dissertation. Rutgers University, The State University of New Jersey, Newark, New Jersey. Downloaded: <http://mss3.libraries.rutgers.edu/dlr/showfed.php?pid=rutgers-lib:28467>, Accessed: 2011. 06. 20.

Richter, R. [2005]: The New Institutional Economics: Its Start, its Meaning, its Prospects. *European Business Organization Law Review*, Vol. 6, No. 2, pp. 161–200.

Ritz, A. – Sager, F. [2010]: Outcome-Based Public Management and the Balance of Powers in the Context of Direct Democracy. *Public Administration*, Vol. 88, No. 1, pp. 120–135.

Ritz, A. [2003]: Evaluation von New Public Management. Paul Haupt Verlag, Bern

Robinson, M. – Last, D. [2009]: A Basic Model of Performance-Based Budgeting. Technical Notes and Manuals. Blog bejegyzés, IMF's Public Financial Management Blog, Downloaded: http://blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-1.pdf?locale=en_US, Accessed: 2011. 06. 20.

Rockman, B. A. – Thiam, T. [2009]: The United States: the political context of administrative reform. In: Goldfinch, S. F. – Wallis, J. L. (eds.): *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 200–219.

Rodric, D. [1996]: Why do more open economies have bigger governments? Working Paper No. 5537, NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Cambridge. Downloaded: <http://www.nber.org/papers/w5537.pdf>, Accessed: 2011. 07. 28.

Rodrigues, M. Â. V. – De Araujo, J. F. F. E. – Tavares, A. F. [2009]: Trends of Reform in Portuguese Local Government: Alternative Mechanisms in Service Delivery. Working Paper, IRSPM XIII, April 6–8, 2009, Copenhagen Business School, Downloaded: <http://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1470/1/IRSPM%20XIIIv3%200-Vilela-Araujo-Tavares-Final.pdf>, Accessed: 2011. 07. 24.

Ronald, G. [2004]: Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 4, pp. 109–131.

Rosenthal, P. – Peccei, R. [2006]: The customer concept in welfare administration: front-line views in Jobcentre Plus. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19, No. 1, pp. 67–78.

Rosta, M. [2007]: Az összehasonlító gazdaságtan és az intézmények. In: Szabó, K. (ed.): *Összehasonlító gazdaságtan. Piacgazdasági rendszerek, poszt szocialista átalakulás, globális tendenciák*. Aula Kiadó, Budapest

Sadurski, W. [2004]: Accession's Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe. *European Law Journal*, Vol. 10, No. 4, pp. 371–401.

Sagers, C. [2007]: The Myth of “Privatization”. *Administrative Law Review*, Vol. 59, No. 1, pp. 37–78.

Sahlin-Andersson, K. [2000]: National, International and Transnational Constructions of New Public Management. Working Paper, Score Rapportserie 2000:4, Stockholm Center for Organizational Research, Stockholm University, Stockholm. Downloaded: http://english.hsv.se/download/18.539a949110f3d5914ec800092998/paper_2001_sahlin.pdf, Accessed: 2011. 07. 08. Megjegyzés: Megjelent: Christensen, T. – Laegreid, P. (2001.): Transforming New Public Management, Ashgate Publishing Limited, London

Sahlin-Andersson, K. – Wedlin, L. [2008]: Circulating Ideas: Imitation, Translation and Editing. In: Sahlin-Andersson, K. – Greenwood, R. – Oliver, C. – Suddaby, R. (eds.): The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism. Sage Publication Ltd., London. pp. 218–242. Downloaded: <http://folk.uio.no/josteira/Seminar%202%20Sahlin/Sahlin%20Kap8.pdf>, Accessed: 2011. 07. 08.

Salamon, M. [2011]: A TQM alkalmazhatósága a közszférában. *Vezetéstudomány*, Vol. 42, No. 5, pp. 57–63.

Salminen, A. [2008]: Evaluating the New Governance of the Welfare State in Finland. *International Journal of Public Administration*, Vol. 31, No. 10–11, pp. 1242–1258.

Sausgruber, R. – Tyran, J-R. [2005]: Testing the Mill hypothesis of fiscal illusion. *Public Choice*, Vol. 122, No. 1–2, pp. 39–68.

Scarpato, S. [2008]: Accountability in the UK devolved parliament and assemblies. In: Ezzamel, M. – Hyndman, N. – Johnsen, Å. – Lapsley, I. (eds.) Accounting in Politics: Devolution and democratic accountability. Routledge, New York, pp. 38–54.

Schedler, K. – Proeller, I. [2002]: The New Public Management. A perspective from mainland Europe. In: McLaughlin, K. – Osborne, S. P. – Ferlie, E. (eds.): New public management: current trends and future prospects, Routledge, New York, pp. 163–180.

Schedler, K. – Proeller, I. [2007]: Public Management as a Cultural Phenomenon. Revitalizing Societal Culture in International Public Management Research. In: Schedler, K. – Proeller, I. (eds.): Cultural Aspects of Public Management Reform. Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 16, Elsevier, Oxford, pp. 3–28.

Schedler, K. [2003]: Local and regional public management reforms in Switzerland. *Public Administration*, Vol. 81, No. 2, pp. 325–344.

Schick, A. [1998]: Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms. *The World Bank Research Observer*, Vol. 13, No. 1, pp. 123–31.

Schick, A. [2007]: Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 2, pp. 109–138.

Schwartz [1999]: A Theory of Cultural Values and Some Implications for Work. *Applied Psychology: An International Review*, Vol. 48, No. 1, pp. 23–47.

Selnes, F. – Jaworski, B. J. – Kohli, A. K. [1996]: Market Orientation in United States and Scandinavian Companies. A Cross-Cultural Study. *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 12, No. 2, pp. 139–157.

Setnikar-Cankar, S. [2006]: Transition Countries and New Public Management: The Case of Slovenia. *International Business & Economics Research Journal*, Vol. 5, No. 3, pp. 45–54.

Shah, H. [2011]: Accountability: Has it been hollowed out in the modern state? *Journal of Political Studies*, Vol 18, No. 1, pp. 77–91.

Shivergueva, M: – Nachev, I. [2011]: Reforms in the Bulgarian Public Administration. In: Matei, L. – Flogaitis, S. (eds.): *Public Administration in the Balkans – from Weberian bureaucracy to New Public Management*. South-Eastern European Administrative Studies, ASsee Online Series, No. 1/2011, Editura Economică, România, pp. 88–104. Downloaded: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1758707, Accessed: 2011. 07. 29.

Siems, M. M. [2007]: Legal Origins: Reconciling Law & Finance and Comparative Law. *McGill Law Journal*, Vol. 52, No. 1, pp. 55–81.

Simms, M. [2009]: New public management in Australia. In: Goldfinch, S. F. – Wallis, J. L. (eds.): *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 173–187.

Simon, H. A. [1955]: A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 69, No. 1, pp. 99–118.

Simon, H. A. [1986]: Rationality in Psychology and Economics. *The Journal of Business*, Vol. 59, No. 4, pp. 209–224.

Simon, H. A. [1991]: Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organization Science*, Vol. 2, No. 1, pp. 125–134.

Smith, P. [1993]: Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector. *British Journal of Management*, Vol. 4, No. 3, pp. 131–151.

Sondergaard, M. [1994]: Research Note: Hofstede's Consequences: A Study of Reviews, Citations and Replications. *Organisation Studies*, Vol 15, No. 3, pp. 447–456.

Sonntag, N. [2010]: An Introduction to Swedish Constitutional Law. *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Vol. 4, No. 4, pp. 663–681.

Spanou, C. [2008]: State reform in Greece: responding to old and new challenges. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, No.2, pp. 150–173.

Stanfield, J. R. [1999]: The Scope, Method, and Significance of Original Institutional Economics. *Journal of Economic Issues*, Vol. 33, No. 2, pp. 231–255.

Statistik Austria [2010]: *Arbeitskräfteerhebung. Ergebnisse des Mikrozensus*. Statistik Austria, Wien. Downloaded: http://www.statistik.at/web_de/services/publikationen/3/index.html, Accessed: 2011. 07. 27.

Steiner, R. [2000]: New Public Management in Swiss municipalities. *International Public Management Journal*, Vol. 3, No. 2, pp. 169–189.

Stilwell, F. [2009]: The New Right Were Wrong. *Social Alternatives*, Vol. 28, No. 1, pp. 7–11.

Swianiewicz, P. (ed.) [2010]: *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Budapest

- Szabó, K. [2003]: Az új intézményi iskola avagy összefér-e a tudományos szigor a társadalmi relevanciával? In: Bekker, Zs. (ed.): *Tantörténet és közgazdaságtudomány: Ünnepi dolgozatok Mátyás Antal professzor születése 80. és tanári pályájának 50. évfordulója alkalmából*, Aula Kiadó, Budapest, pp. 356–386.
- Szalai, Á. [2002]: Fiskális föderalizmus. Áttekintés. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 49, Issue: May, pp. 424–440.
- Tabellini, G. [2005]: Culture And Institutions: Economic Development In The Regions Of Europe. Cesifo Working Paper No. 1492, Downloaded: https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/18956/1/cesifo1_wp1492.pdf, Accessed: 2011. 07. 15.
- Tabellini, G. [2010]: Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe. *Journal of the European Economic Association*, Vol.8, No. 4, pp. 677–716.
- Tambulasi, R. I. C. [2009]: All that glitters is not gold: new public management and corruption in Malawi's local governance. *Development Southern Africa*. Vol. 26, No. 2, pp. 173–188.
- Tanzi, V. – Schuknecht, L. [1997]: Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective. *The American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, pp. 164–168.
- Tepe, M. – Gottschall, K. – Kittel, B. [2010]: A structural fit between states and markets? Public administration regimes and market economy models in the OECD. *Socio-Economic Review*, Vol. 8, No. 4, pp. 653–684.
- Terry, L. D. [1993]: Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy: A Response to Bellone and Goerl's "Reconciling Public Entrepreneurship And Democracy". *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 4, pp. 393–395.
- Terry, L. D. [1998]: Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 3, pp. 194–200.
- Thatcher, M. [1987]: „Aids, education and the year 2000!”. Interjú a Woman's Own című magazin 8–10. oldalán. Interjú készült: 1987. szeptember 23-án, megjelent: 1987. október 31. Downloaded: <http://www.margareththatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=106689>. Accessed: 2010. 06. 26.
- The World Bank [2006]: EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: the Limits of Innovation? Tanulmány, No.: 36930-GLB, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia, The World Bank
- The World Bank [2008]: Public Sector Pay Practices in Romania. Overall Public Sector Trends and Detailed Analysis of Local Government Contract Employees. Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region, The World Bank
- The World Bank [2009]: Governance Matters. VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008. Policy Research Working Paper 4978. The World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team, Washington D.C.
- Thomas, P. [2006]: Performance Measurement, Reporting, Obstacles and Accountability. Recent Trends and Future Directions. Australian National University Press, Canberra

- Tiebout, C. M. [1956]: A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, pp. 416–424.
- Tomblin, S. [2009]: The challenge of renewing governance in Canada. In: Goldfinch, S. F. – Wallis, J. L. (eds.): *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 187–199.
- Tõnnisson, K. – Randma-Liiv, T [2008]: Public Management Reforms: Estonia. In: Bouckaert, G. et al. [2009]: *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. NISPAcee Press, Bratislava, pp. 93–118.
- Torres, L. [2004]: Trajectories in public administration reforms in European Continental countries. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63, No. 3, pp. 99–112.
- Torres, L. – Pina, V. [2004]: Reshaping public administration: the Spanish experience compared to the UK. *Public Administration*, Vol. 82, No. 2, pp. 445–464.
- Tóth, I. Gy. (ed.) [2009]: *Tárki Európai társadalmi jelentés 2009*. Tárki Zrt., Budapest
- Treier, S. – Jackman, S. [2008]: Democracy as a Latent Variable. *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 1, pp. 201–217.
- Trompenaars, A. – Hampden-Turner, C. [1998]: *Riding the waves of culture: Understanding cultural diversity in global business*. McGraw Hill, New York
- Tullock, G. [1967]: The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Economic Inquiry*, Vol. 5, No. 3, pp. 224–232.
- Tullock, G. [1971]: Public Decisions as Public Goods. *Journal of Political Economy*, Vol. 79, No. 4, pp. 913–918.
- Tullock, G. – Buchanan, J. M. [1999]: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Liberty Fund, Inc, Indianapolis. Megjegyzés: első kiadás: 1962.
- UN és további szervezetek [2009]: *System of National Accounts 2008*. UN / IMF / EU / OECD / The World Bank, New York. Downloaded: <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>, Accessed: 2011. 07. 28.
- UNDP [2009]: *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*. Palgrave Macmillan, New York. Downloaded: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf, Accessed: 2011. 07. 26.
- Urbán, L. [1995]: Közcélú szabályozás hatáselemzése (Public policy elemzés). *Közgazdasági Szemle*, Vol. 42, No. 3, pp. 270–278.
- Values Surveys 1981–2004 Integrated Questionnaire V.20060423. World Value Survey, Downloaded: http://www.gesis.org/fileadmin/upload/dienstleistung/daten/umfragedaten/european_values_study/dokumente/IntegratedQuestionnaire.pdf?download=true, Accessed: 2011. 08. 01.
- Van de Walle, S. – Hammerschmid, G. [2011]: *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*, Cocops Project Background Paper, Cocops Working Paper, No. 1. Downloaded: http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2011/09/COCOPS_workingpaper_No11.pdf, Accessed: 2012. 02. 03.

- Van de Walle, S. [2007]: Determinants of Confidence in the Civil Service: An International Comparison. In: Schedler, K. – Proeller, I. (eds.): *Cultural Aspects of Public Management Reform. Research in Public Policy Analysis and Management*, Volume 16, Elsevier, Oxford, pp. 171–201.
- Van de Walle, S. [2009]: International Comparisons of Public Sector Performance. How to move ahead? *Public Management Review*, Vol. 11, No. 1, pp. 39–56.
- Vatter, A. [2009]: Lijphart expanded: three dimensions of democracy in advanced OECD countries? *European Political Science Review*, Vol. 1, No. 1, pp. 125–154.
- Verhoest, K. [2003]: The impact of contractualisation on control and accountability in government-agency relation: the case of Flanders (Belgium). Working Paper. Paper for the EGPA 2003 workshop, 'Contractualisation in the public sector' Downloaded: <http://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/io02060011egpa.pdf>, Accessed: 2010. 10. 24.
- Verhoest, K. [2011]: The Relevance of Culture for NPM. In: Christensen, T. – Lægreid, P (eds.): *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Ashgate Publishing Limited, Farnham, pp. 47–64.
- Vigoda, E. [2002]: From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 5, pp. 527–540.
- Vigoda, E. [2003]: New Public Management. In: Rabin, J. (ed.): *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Marcel Dekker, New-York. pp. 812–816. Downloaded: http://poli.haifa.ac.il/~eranv/material_vigoda/NPM.pdf. Accessed: 2011. 08. 27.
- Vigoda, E. – Golembiewski, R. T. [2001]: Citizenship Behavior and the Spirit of New Managerialism: A Theoretical Framework and Challenge for Governance. *The American Review of Public Administration*, Vol. 31, No. 3, pp. 273–295.
- Vígvári, A. [2005]: Bevezetés a közszeaktor kontrollingba II. Kézirat, Budapest. Downloaded: <http://rs1.sze.hu/~bedecsj/P%20E9nz%20FCgytan%20II./gyakorlatok%20anyagai/7.%20het/kozkontrol2.pdf>, Accessed: 2011. 06. 20.
- Voigt, S. [2008]: Are International Merchants Stupid? Their Choice of Law Sheds Doubt on the Legal Origin Theory. *Journal of Empirical Legal Studies*, Vol. 5, No. 1, pp. 1–20.
- Waldo, D. [1968]: Public Administration in a Time of Revolutions. *Public Administration Review*, Vol. 28, No. 4, pp. 362–368.
- Wang, L. – Gordon, P. [2011]: Trust and Institutions: A Multilevel Analysis. Working Paper, University of Southern California, Downloaded: http://www.stat.columbia.edu/~gelman/stuff_for_blog/lanlan.pdf, Accessed: 2011. 07. 18.
- Weber, M. [1987]: *Gazdaság és Társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. Vol. 1. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Weber, M. [1998.]: *Tanulmányok*. Budapest, Osiris Kiadó
- Wegrich, K. [2009]: Public management reform in the United Kingdom: great leaps, small steps and policies as their own cause. In: Goldfinch, S. F. – Wallis, J. L. (eds.): *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 137–154.

- Welzel, C. [2009]: How Selfish Are Self-Expression Values? A Civicness Test. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, Vol. 20, No. 10, pp. 1–23.
- Williams, D. W. [2000]: Reinventing the Proverbs of Government. *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, pp. 522–534.
- Williamson, C. R. [2009]: Informal institutions rule: institutional arrangements and economic performance, *Public Choice*, Vol. 139, No. 3–4, pp. 371–387.
- Williamson, O. E. [1985]: The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. The Free Press, A division of Macmillan Inc., New York
- Williamson, O. E. [1998]: The Institutions of Governance. *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 2, pp. 75–79.
- Williamson, O. E. [1999]: Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 15, No. 1, pp. 306–342.
- Williamson, O. E. [2000]: The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, No. 3, pp. 595–613.
- Wollmann, H. [2000]: Local Government modernization in Germany: Between incrementalism and reform waves. *Public Administration*, Vol. 78, No. 4, pp. 915–936.
- Wollmann, H. [2003]: Evaluation in public-sector reform: Towards a ‘third wave’ of evaluation? In: Wollmann, H. (ed.): Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham
- Wollmann, H. [2008]: Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany. Between continuity and change, divergence and convergence. Edited by: Wüstenrot Stiftung Downloaded: www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government, Accessed: 2010. 08. 15.
- Yamamura, E. [2011]: Decomposition of the effect of government size on growth. *Economics Letters*, Vol. 112, No. 3, pp. 230–232.
- Yang, K. – Miller G. J. (eds.) [2008]: Handbook of Research Methods in Public Administration, CRC Press, London
- Yesilkagit, K. – De Vries, J. [2004]: Reform Styles of Political and Administrative Elites in Majoritarian and Consensus Democracies: Public Management Reforms in New Zealand and the Netherlands. *Public Administration*, Vol. 82, No. 4, pp. 951–974.
- Young, H. P. [1996]: The economics of Convention. *The Journal of Economic Perspective*, Vol. 10, No. 2, pp. 105–122.
- Zupkó, G. [2001]: Reformfolyamatok a közszférában. Közszeaktor menedzsment reformok nemzetközi trendjeinek bemutatása és magyarországi hatásuk értékelése. Ph.D. disszertáció, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest. Downloaded: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/238/1/zupko_gabor.pdf, Accessed: 2011. 07. 23.

X.

MELLÉKLETEK

1. melléklet

Az informális intézmények főkomponensében megjelenő proxyváltozók standardizált értékei, országonként

34. táblázat Az informális intézmények főkomponensében megjelenő proxyváltozók standardizált értékei a vizsgálatba bevont 31 ország esetében

Ország neve	Bizalom	Boldogságérzet	Tolerancia	Bürokratikus / piaci koordináció (Pozitív értékek a bürokratikus koordinációt jelentik)	Külső tényezők / belső tényezők (Pozitív érték a belső tényezőket jelöli)	Liberalitás / Konzervatív gondolkodás (Pozitív érték a liberális gondolkodást jelöli)	Hatalmi távkoz index	Individualizmus index	Bizonytalan-ság kerítés index	Élvezet indexe
Ausztrália	35,80	0,47	1,00	0,78	7,58	1,12	36	90	51	71
Ausztria	43,33	0,72	-0,37	0,59	7,35	-0,55	11	55	70	63
Belgium	41,09	0,87	-0,38	1,26	6,80	0,18	65	75	94	57
Bulgária	26,30	-1,00	-0,97	3,43	6,19	-0,57	70	30	85	16
Csehország	20,78	-0,30	0,36	1,91	6,61	-0,28	57	58	74	29
Dánia	57,61	1,30	0,79	0,70	7,21	0,33	18	74	23	70
Egyesült Államok	51,01	0,36	-0,45	0,20	7,14	0,91	40	91	46	68
Egyesült Királyság	49,01	0,54	-0,07	0,56	6,67	0,85	35	89	35	69
Észtország	30,92	-1,21	-0,33	3,27	5,98	-0,51	40	60	60	16
Finnország	49,13	0,13	0,72	0,54	7,41	0,13	33	63	59	57
Franciaország	44,42	-0,70	0,47	1,29	6,33	0,23	68	71	86	48
Görögország	26,53	-0,53	-0,05	4,34	6,84	0,15	60	35	112	50
Hollandia	49,68	0,91	0,25	-0,24	6,44	0,86	38	80	53	68
Horvátország	25,76	-0,65	-0,76	1,29	6,41	-0,39	73	33	80	33
Írország	51,05	0,82	0,02	1,05	6,99	-0,15	28	70	35	65

Ország neve	Bizalom	Boldogságérzet	Tolerancia	Bürokratikus / piaci koordináció (Pozitív értékek a bürokratikus koordinációt jelentik)	Külső tényezők / belső tényezők (Pozitív értékek a belső tényezőket jelöli)	Liberalis / Konzervatív gondolkodás (Pozitív értékek a liberális gondolkodást jelöli)	Hatalmi távköz index	Individualizmus index	Bizonytalan-ság kerüles index	Élvezet indexe
Kanada	51,82	0,97	-0,07	-0,13	7,20	1,13	39	80	48	68
Lengyelország	32,00	-0,97	-0,65	3,26	6,04	-0,93	68	60	93	29
Lettország	35,24	-1,44	-0,11	3,43	5,60	-0,80	44	70	63	13
Litvánia	18,49	-1,38	-0,77	2,29	5,76	-0,02	42	60	65	16
Magyarország	37,10	-0,91	-0,87	3,69	5,76	-0,86	46	80	82	31
Németország	47,88	-0,21	0,27	0,51	6,57	-0,23	35	67	65	40
Norvégia	60,69	0,49	0,03	0,82	7,09	-0,24	31	69	50	55
Olaszország	30,69	-0,01	0,01	2,03	6,63	-0,52	50	76	75	30
Portugália	35,15	-0,54	-0,47	2,02	6,74	-0,11	63	27	104	33
Románia	24,19	-1,57	-1,23	1,41	6,50	-1,00	90	30	90	20
Spanyolország	39,42	-0,43	0,36	2,36	6,61	-0,22	57	51	86	44
Svájc	42,64	1,75	0,64	-0,64	7,51	0,23	34	68	58	66
Svédország	53,28	0,95	1,13	0,63	7,49	-0,01	31	71	29	78
Szlovákia	33,24	-1,15	-0,43	3,59	5,96	0,05	104	52	51	28
Szlovénia	28,98	-0,20	0,53	3,24	6,75	1,00	71	27	88	48
Új-Zéland	34,91	0,28	1,05	0,71	7,84	0,76	22	79	49	75

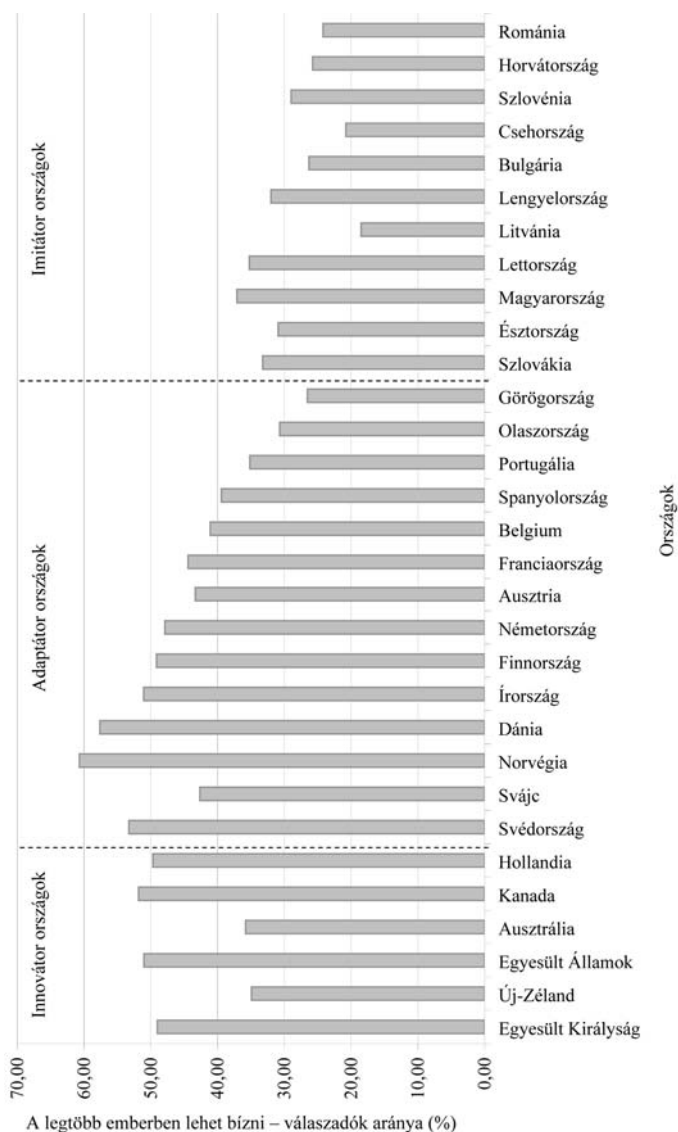
Forrás: Saját számítás

Megjegyzés: Az adatok forrását, és azt, hogy az adatok mely időpontokra vonatkoznak, az informális intézmények proxyváltozóit bemutató részben ismertettük.

2. melléklet

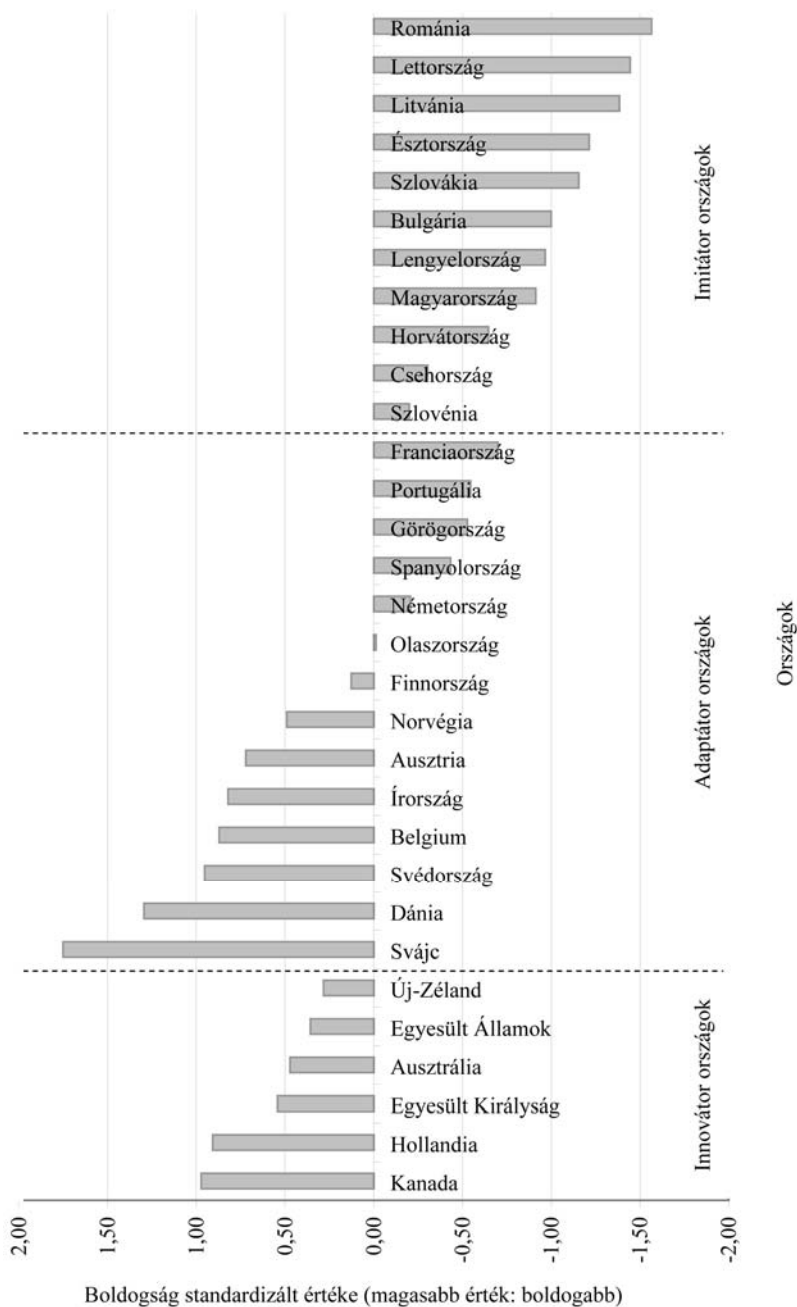
Az informális intézmények főkomponensében megjelenő proxyváltozók standardizált értékei, országoként, grafikonokkal

42. ábra „A legtöbb emberben lehet bízni” választ adók aránya (%-ban) a vizsgálatba bevont 31 ország esetében.



Megjegyzés: Az egyes ország adatfelvételének időpontját az 5. számú melléklet tartalmazza.
 Forrás: Saját ábra

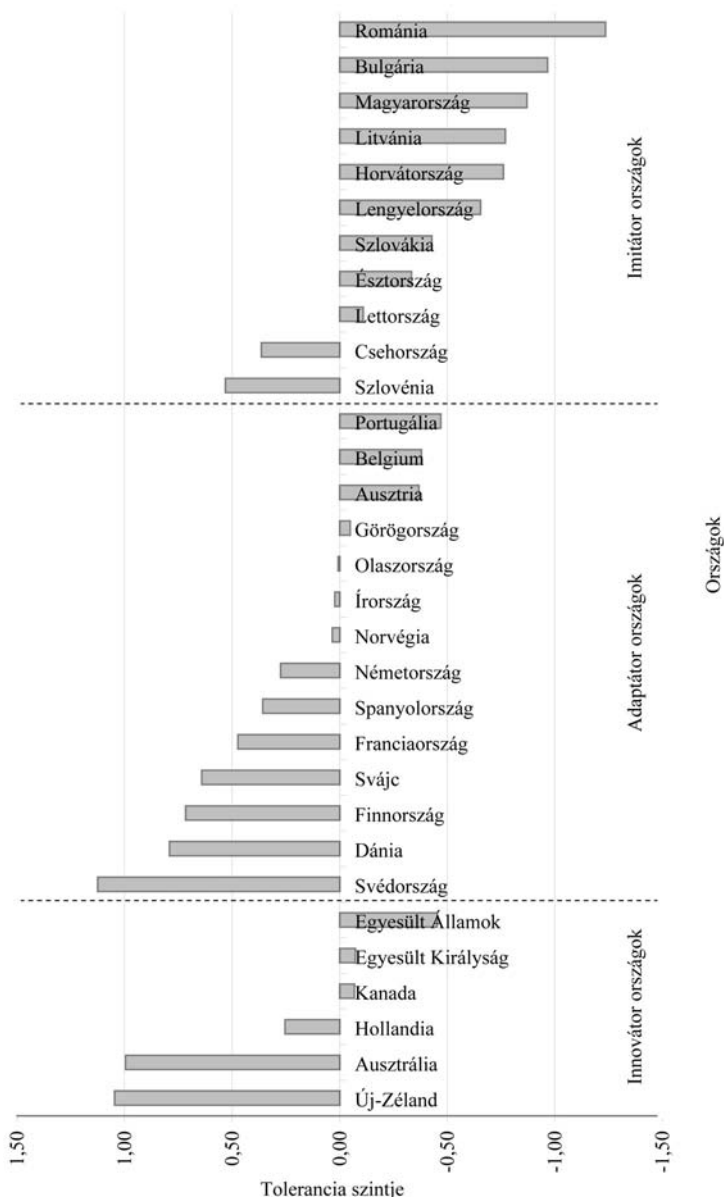
43. ábra A boldogság / megelégedettség proxyváltozójának standardizált értékei a vizsgálatba bevont 31 ország esetében a WVS- / EVS-felmérések alapján



Forrás: Saját ábra

Megjegyzés: Az egyes ország adatfelvételének időpontját az 5. számú melléklet tartalmazza.

44. ábra A tolerancia proxyváltozójának standardizált értéke a vizsgálatba bevont 31 ország esetében a WVS- / EVS-felmérései alapján

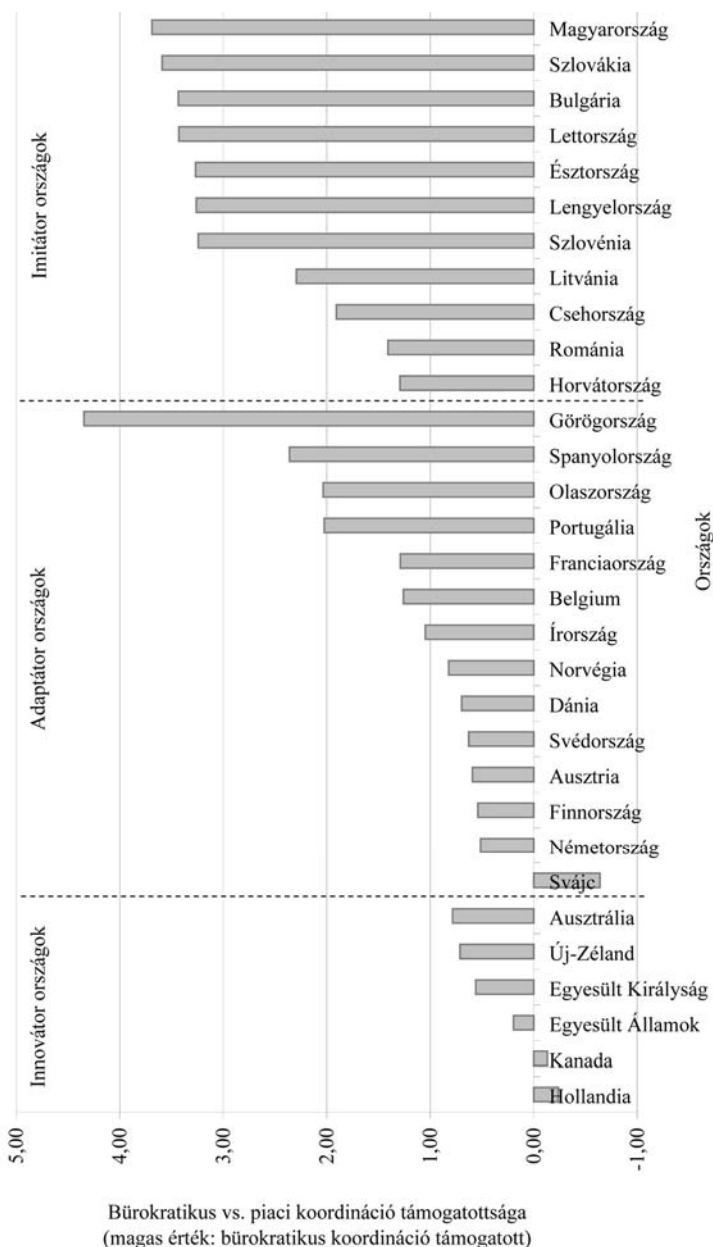


Forrás: Saját ábra

Megjegyzés: A toleranciát a WVS / EVS öt kérdésével ragadtuk meg (lásd az informális intézmények proxyváltozóinak leírását). Az A125-ös és az A129-es kérdésre adott válaszokat befordítottuk, azaz a mínusz egyszeresét vettük, hogy az eredmények egy irányba mutassanak. Ennek következtében a magasabb érték toleránsabb véleményt takar, míg az alacsonyabb egyre intoleránsabbat.

Megjegyzés: Az egyes ország adatfelvételének időpontját az 5. számú melléklet tartalmazza.

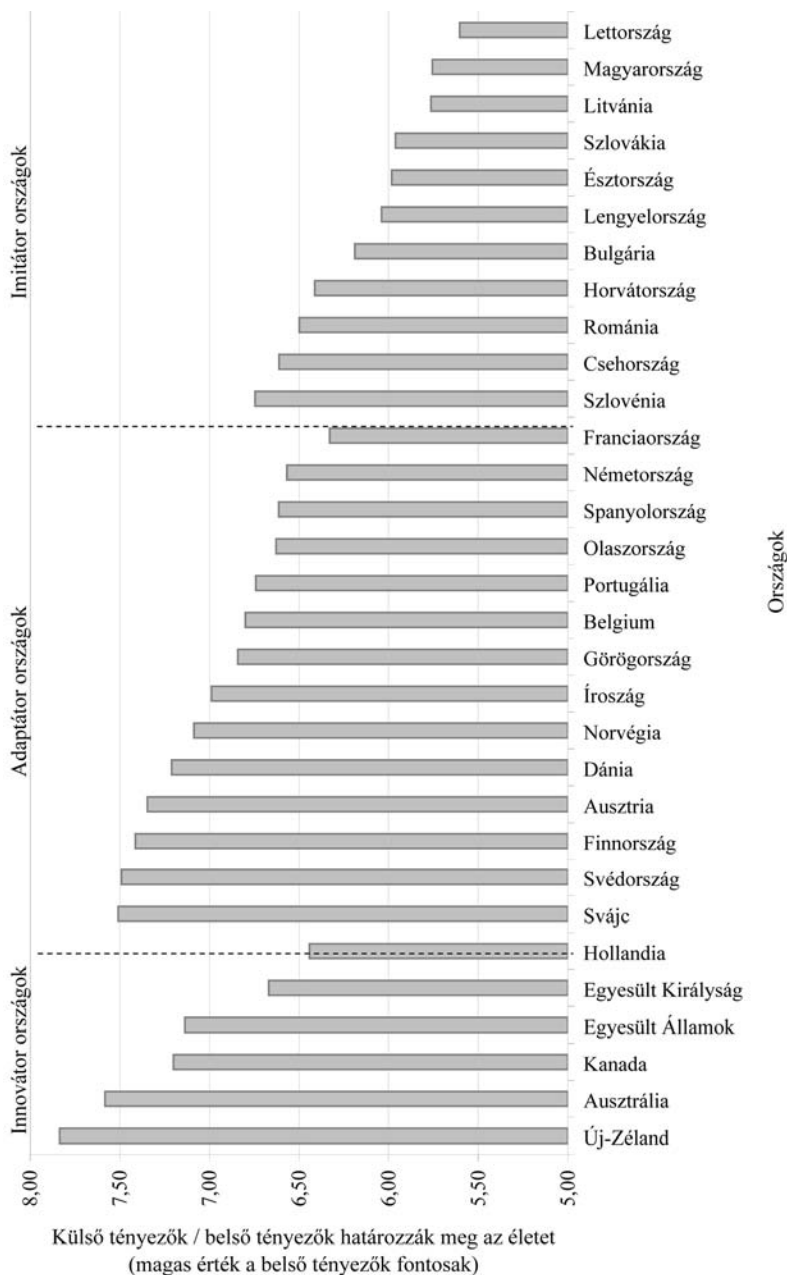
45. ábra Bürokratikus koordináció vs. piaci koordináció támogatottságának standardizált értékei a vizsgálatba bevont 31 ország esetében a WVS és az EVS felmérései alapján



Forrás: Saját ábra

Megjegyzés: A WVS és a EVS következő kérdései alapján: E036. – Private vs state ownership of business / E039.– Competition good or harmful / C060. – How business and industry should be managed. Az egyes ország adatfelvételének időpontját az 5. számú melléklet tartalmazza.

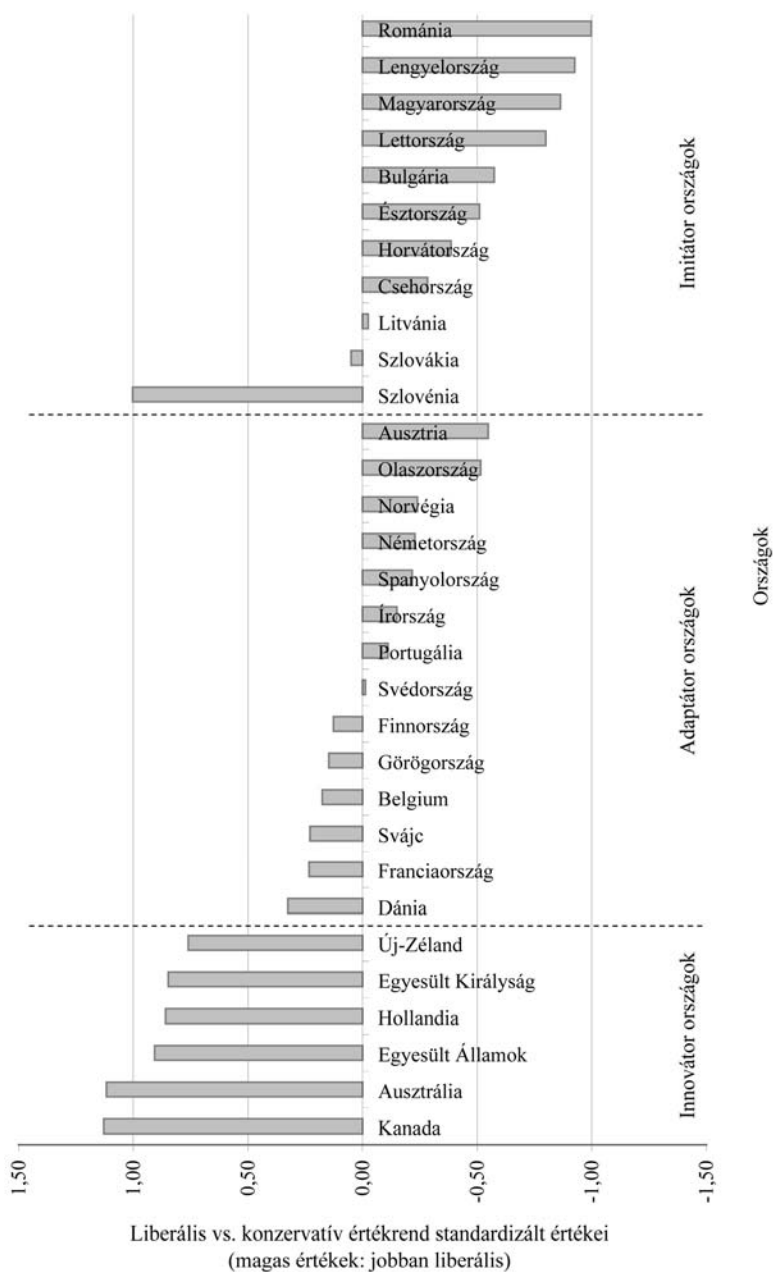
46. ábra Külső vagy belső tényezők határozzák meg az életet proxyváltozó standardizált értékei a vizsgálatba bevont 31 országban a WVS és a EVS alapján



Forrás: Saját ábra

Megjegyzés: A WVS és az EVS következő kérdései alapján: A173. – How much freedom of choice and control / C034. – Freedom decision taking in job. Az egyes ország adatfelvételének időpontját az 5. számú melléklet tartalmazza.

47. ábra A liberális vs. konzervatív értékrend standardizált értékei a vizsgálatba bevont 31 ország esetében, a WVS és az EVS adatai alapján



Forrás: Saját ábra

Megjegyzés: Az egyes ország adatfelvételének időpontját az 5. számú melléklet tartalmazza.

3. melléklet

Az informális és formális intézmények főkomponensébe bekerült proxyváltozók közötti Pearson-féle korreláció

35. táblázat Pearson-féle korreláció az informális intézmények főkomponensébe bekerült proxyváltozók kö-

	Bizalom	Boldogság / Megelégedettség	Tolerancia	Bürokratikus / piaci koordináció (Bürokratikus pozitív)	Külső tényezők / belső tényezők határozák meg az életet (Belső pozitív)	Liberalis / Konzervatív gondolkodás (Liberalis pozitív)	Hatalmi távköz indexe (HTI)	Individuális index (II)	Bizonytalanságkerülés index (BI)	Élvezet indexe (EI)
	Pearson-féle korreláció	0,7099	0,4339	-0,6425	0,4892	0,3610	-0,5847	0,5784	-0,6310	0,7196
	Sig. (2-tailed)	0,000	0,015	0,000	0,005	0,046	0,001	0,001	0,000	0,000
	N	31	31	31	31	31	31	31	31	31
	Pearson-féle korreláció	0,7099	0,5929	-0,7677	0,7885	0,5704	-0,6312	0,5085	-0,5420	0,8899
	Sig. (2-tailed)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,001	0,000	0,003	0,002	0,000
	N	31	31	31	31	31	31	31	31	31
	Pearson-féle korreláció	0,4339	0,5929	-0,4278	0,6541	0,5469	-0,4961	0,3923	-0,4587	0,6589
	Sig. (2-tailed)	0,015	0,000	0,016	0,000	0,001	0,005	0,029	0,009	0,000
	N	31	31	31	31	31	31	31	31	31

	Bürokratikus / piaci koordináció (Bürokratikus pozitív)	Bürokratikus / piaci koordináció (Bürokratikus pozitív)	Bürokratikus / piaci koordináció (Bürokratikus pozitív)	Tolerancia	Bürokratikus / piaci koordináció (Bürokratikus pozitív)	Külső tényezők / belső tényezők határozzák meg az életet (Belső pozitív)	Liberalis / Konzervatív gondolkodás (Liberalis pozitív)	Hatalmi távköz indexe (HTI)	Individuális index (II)	Bizonytalanságkérülés index (BI)	Elvezet indexe (EI)
	Pearson-féle korreláció	-0,6425	-0,7677	-0,4278	1,0000	-0,6838	-0,4823	0,5553	-0,5066	0,5641	-0,7217
	Sig. (2-tailed)	0,000	0,000	0,016		0,000	0,006	0,001	0,004	0,001	0,000
	N	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31
	Pearson-féle korreláció	0,4892	0,7885	0,6541	-0,6838	1,0000	0,5387	-0,5343	0,2608	-0,3843	0,8392
	Sig. (2-tailed)	0,005	0,000	0,000	0,000		0,002	0,002	0,156	0,033	0,000
	N	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31
	Pearson-féle korreláció	0,3610	0,5704	0,5469	-0,4823	0,5387	1,0000	-0,2562	0,4004	-0,4013	0,7127
	Sig. (2-tailed)	0,046	0,001	0,001	0,006	0,002		0,164	0,026	0,025	0,000
	N	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31

		Bízalom	Boldogság / Megelégedettség	Tolerancia	Bürokratikus / piaci koordináció	Külső tényezők / belső tényezők határozzák meg az életet (Belső pozitív)	Liberalis / Konzervatív gondolkodás (Liberalis pozitív)	Hatalmi távköz indexe (HTI)	Individuális index (II)	Bizonytalanságkérülés index (BI)	Élvezet indexe (EI)
Hatalmi távköz indexe (HTI)	Pearson-féle korreláció	-0,5847	-0,6312	-0,4961	0,5553	-0,5343	-0,2562	1,0000	-0,5958	0,6094	-0,5904
	Sig. (2-tailed)	0,001	0,000	0,005	0,001	0,002	0,164		0,000	0,000	0,000
	N	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31
Individuális index (II)	Pearson-féle korreláció	0,5784	0,5085	0,3923	-0,5066	0,2608	0,4004	-0,5958	1,0000	-0,6494	0,5348
	Sig. (2-tailed)	0,001	0,003	0,029	0,004	0,156	0,026	0,000		0,000	0,002
	N	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31
Bizonytalanság- kérülés index (BI)	Pearson-féle korreláció	-0,6310	-0,5420	-0,4587	0,5641	-0,3843	-0,4013	0,6094	-0,6494	1,0000	-0,5474
	Sig. (2-tailed)	0,000	0,002	0,009	0,001	0,033	0,025	0,000	0,000		0,001
	N	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31
Élvezet indexe (EI)	Pearson-féle korreláció	0,7196	0,8899	0,6589	-0,7217	0,8392	0,7127	-0,5904	0,5348	-0,5474	1,0000
	Sig. (2-tailed)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,002	0,001	
	N	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31

Forrás: Saját számítás

		Angolszász jogeredet	Skandináv jogeredet	Választási rendszer: egyéni kerületi, egyszerű többség	Választási rendszer: partitúra, arányos	Parlament típusa: egy- vagy kétkamarás	Nők aránya a parlamentben	Önkormányzatok hatásköre	Önkormányzatok teljes bevétele a GDP %-ában	Önkormányzati alkalmazottak aránya a teljes állami szektorban (%-ban)
Nők aránya a parlamentben	Pearson-féle korreláció	-0,4990	0,7910	-0,3244	0,4744	-0,4320	1,0000	0,4844	0,6475	0,5149
	Sig. (2-tailed)	0,004	0,000	0,075	0,007	0,015		0,006	0,000	0,003
	N	31	31	31	31	31	31	31	31	31
Önkormány- zatok hatásköre	Pearson-féle korreláció	-0,2081	0,4327	-0,2790	0,1846	0,0340	0,4844	1,0000	0,5923	0,3076
	Sig. (2-tailed)	0,261	0,015	0,128	0,320	0,856	0,006		0,000	0,092
	N	31	31	31	31	31	31	31	31	31
Önkormányzatok teljes bevétele a GDP %-ában	Pearson-féle korreláció	-0,1898	0,8035	-0,1855	0,2089	-0,1456	0,6475	0,5923	1,0000	0,5555
	Sig. (2-tailed)	0,306	0,000	0,318	0,259	0,434	0,000	0,000		0,001
	N	31	31	31	31	31	31	31	31	31
Önkormányzati állami szektorban alkalmazottak aránya a teljes alkalmazottak között (%-ban)	Pearson-féle korreláció	-0,0996	0,6474	-0,0994	0,1187	-0,4310	0,5149	0,3076	0,5555	1,0000
	Sig. (2-tailed)	0,594	0,000	0,595	0,525	0,016	0,003	0,092	0,001	
	N	31	31	31	31	31	31	31	31	31

Forrás: Saját számítás

4. melléklet

Az egyes országok NPM-reformjainak sikerét mérő mutatószám megalkotásához felhasznált szakirodalom, országonként

37. táblázat A vizsgálatba bevont országok NPM-reformjainak sikerét mérő mutatószám, illetve néhány, az adott országban megvalósuló NPM-reformokat bemutató cikk

Ország neve	Osztályzat	Tanulmányok
Ausztrália	9	(Carroll–Steane [2002]), (Barzelay [2001]), (Pollitt–Bouckaert [2000]), (Halligan [2011]), (Jones–Kettl [2003]), (Mascarenhas [1990])
Egyesült Királyság	10	(Pollitt–Bouckaert [2000]), (Wegrich [2009]), (Domberger–Rimmer [1994]), (Broadbent–Laughline [1997]), (Dunleavy [1986]), (Halligan [2011]), (Maer [2011])
Hollandia	8	(Schedler–Proeller [2002]), (Pollitt–Bouckaert [2000]), (van Thiel–Pollitt [2007]), (Kickert [2010]), (Klijn–Edelenbos–Hughes [2007]), (Hendriks–Tops [1999]), (Hendriks–Tops [2003]), (Klijn [2009])
Kanada	8	(Borins [2002]), (Pollitt–Bouckaert [2000]), (Halligan [2011]), (Tomblin [2009]), (Aucoin [2008]), (Aucoin [2005])
Új-Zéland	10	(Barzelay [2001]), (Pollitt–Bouckaert [2000]), (Halligan [2011]), (Jones–Kettl [2003]), (Goldfinch [2009]), (Lonti–Gregory [2007]), (Boston [1992]), (Mascarenhas [1990])
USA	9	(Borins [2002]), (Barzelay [2001]), (Pollitt–Bouckaert [2000]), (Gualmini [2008]), (Moynihan [2006])
Ausztria	6	(Hammerschmid–Meyer [2005]), (Promberger–Rauskala–Cecon [2004]), (Meyer–Hammerschmid [2006]), (Polzer [2010])
Belgium	4	(Pollitt–Bouckaert [2000]), (Christiaens [1999]), (Christiaens–Rommel [2008]), (Verhoest [2003])
Dánia	7	(Hansen [2011]), (Greve [2006]), (Lotz [2006]), (Green–Pedersen [2002]), (Christensen [2009])
Finnország	7	(Pollitt–Bouckaert [2000]), (Salminen [2008]), (Haveri–Pehk [2007]), (Häikiö [2010])

Ország neve	Osztályzat	Tanulmányok
Franciaország	5	(Bezes [2007]), (Cole-Jones [2005]), (Schedler-Proeller [2002]), (Hemerijck-Huiskamp-de Boer [2002]), (Kickert [2007]), (Ongaro [2009]), (Pollitt-Bouckaert [2000])
Görögország	4	(Ongaro [2009]), (Spanou [2008]), (Philippidou-Soderquist-Prastacos [2004]), (Hlepas [2011]), (Matei-Săvulescu [2011])
Írország	7	(OECD [2008/a]), (Hardiman-MacCarthaigh [2008]), (Hardiman [2010]), (Geraldine [2007])
Németország	6	(Schedler-Proeller [2002]), (Barzelay [2001]), (Pollitt-Bouckaert [2000]), (Reichard [2002]), (Reichard [2003]), (Kuhlmann-Bogumil-Grohs [2008]), (Wollmann [2000]), (Bach-Jann [2010])
Norvégia	7	(Wise [2002]), (Christensen-Lægheid [2007]), (Goldfinch-Wallis [2009]), (Askim-Christensen-Fimreite-Lægheid [2010]), (Blom-Hansen-Christiansen-Fimreite-Selle [2009]), (Hansen [2011])
Olaszország	4	(Ongaro [2009]), (Pollitt-Bouckaert [2000]), (Cepiku-Meneguzzo [2011]), (Ongaro [2004]), (Ongaro-Valotti, G. [2008]), (Anessi-Pessina-Steccolini [2005]), (Jones-Mussari [2000])
Portugália	4	(Ongaro [2009]), (De Araujo-Branco [2009]), (De Araujo [2001]), (Rodrigues-De Araujo-Tavares [2009])
Spanyolország	4	(Ongaro [2009]), (Schedler-Proeller [2002]), (Torres-Pina [2004]), (Gallego-Barzelay [2010])
Svájc	8	(Ritz-Sager [2010]), (Ritz [2003]), (Maeder [2007]), (Steiner [2000]), (Schedler [2003])
Svédország	8	(Pollitt-Bouckaert [2000]), (Green-Pedersen [2002]), (Wise [2002]), (Barzelay [2001]), (Premfors [1998]), (Pollitt-Bouckaert [2000]), (Hansen [2011])
Bulgária	3	(Nemec [2008]), (Shivergueva-Nachev [2011]), (Matei-Săvulescu [2011])

Ország neve	Osztályzat	Tanulmányok
Csehország	3	(Fanta–Fantová–Ochrana [2008]), (Nemec [2008]), (Nemec–Merickova–Ochrana [2008]), (Nemec–Merickova–Vitek [2005]), (The World Bank [2006])
Észtország	5	(Tõnnisson–Randma–Liiv [2008]), (Nemec [2008]), (The World Bank [2006]), (Randma–Liiv–Tõnnisson [2006])
Horvátország	2	(Kandžija–Mance–Godec [2011]), (Perko–Šeparović [2001]), (Grubišić–Nušnović–Roje [2009]), (Musa [2010])
Lengyelország	3	(Debicki–Debicka [2008]), (Nemec [2008]), (The World Bank [2006])
Lettország	4	(Perceva [2008]), (Nemec [2008]), (The World Bank [2006]), (King–Vanags–Vilka–McNabb [2004])
Litvánia	4	(Nakrošis [2008]), (Nemec [2008]), (The World Bank [2006])
Magyarország	4	(Hajnal [2008]), (Nemec [2008]), (Hajnal [2007]), (Hajnal [2007/a]), (Gajduschek [2008]), (Kiss [2009]), (Hajnal [2005]), (Zupkó [2001]), (The World Bank [2006]), (Jenai–Szalai [2002]), (Bodnár–Drótos–Kiss–Révész [2007]), (Pallagi [2006])
Románia	2	(Hintea [2008]), (Nemec [2008]), (Popescu [2011]), (Poór [2008]), (Cepiku–Mittelu [2010]), (Hintea [2006]), (Matei–Săvulescu [2011])
Szlovákia	5	(Nemec [2008]), (Nemec–Merickova–Ochrana [2008]), (Nemec–Merickova–Vitek [2005]), (The World Bank [2006]), (Nemec [2010]), (Nemec [2008/a])
Szlovénia	2	(Nemec [2008]), (Setnikar–Cankar [2006]), (Pinterič [2010]), (Pinterič [2010/a]) (Kovač–Francelj [2008]), (Matei–Săvulescu [2011])

Forrás: Saját készítés

Megjegyzés: A fenti táblázat nem tartalmaz minden felhasznált irodalmat. A tanulmány egyéb részeiben több átfogó tanulmányt és könyvet, illetve egy-egy reformtípusra, országra, időszakra, szektorra koncentrált cikket, továbbá országokat, reformlépéseket, időszakokat és szektorokat összehasonlító műveket ismertetünk. A táblázattal elsősorban az a célunk, hogy felvilágosítsuk az Olvasó előtt, hogy milyen hatalmas irodalom áll azok rendelkezésére, akik mélyebben meg kívánják ismerkedni az NPM-reformokkal.

5. melléklet

A WVS és az EVS felméréseinek időpontjai a vizsgálatba bevont 31 ország esetében

39. táblázat A WVS és az EVS felméréseinek időpontjai a vizsgálatba bevont 31 ország esetében

	Ország	I. hullám		II. hullám		III. hullám		IV. hullám	
		Év	Adat-bázis	Év	Adat-bázis	Év	Adat-bázis	Év	Adat-bázis
Innovátor országok	Ausztrália	1981	WVS	1995	WVS				
	Egyesült Királyság	1981	EVS	1990	EVS				
	Hollandia	1981	EVS	1990	EVS				
	Kanada	1982	EVS	1990	EVS				
	Új-Zéland					1998	WVS		
	USA	1982	EVS	1990	EVS				
Adaptátor országok	Ausztria			1990	EVS	1999	EVS		
	Belgium			1990	EVS	1999	EVS		
	Dánia			1990	EVS	1999	EVS		
	Finnország			1990	EVS	2000	EVS		
	Franciaország			1990	EVS	1999	EVS		
	Görögország					1999	EVS		
	Írország			1990	EVS	1999	EVS		
	Németország			1990	EVS	1999	EVS		
	Norvégia			1990	EVS	1996	WVS		
	Olaszország			1990	EVS	1999	EVS		
	Portugália			1990	EVS	1999	EVS		
	Spanyolország			1990	EVS	1999	EVS		
	Svájc			1989	WVS	1996	WVS		
	Svédország			1990	EVS	1999	EVS		
Imitátor országok	Bulgária					1999	EVS	2008	EVS
	Csehország					1999	EVS	2008	EVS
	Észtország					1999	EVS	2008	EVS
	Horvátország					1999	EVS	2008	EVS
	Lengyelország					1999	EVS	2008	EVS
	Lettország					1999	EVS	2008	EVS
	Litvánia					1999	EVS	2008	EVS
	Magyarország					1999	EVS	2008	EVS
	Románia					1999	EVS	2008	EVS
	Szlovákia					1999	EVS	2008	EVS
	Szlovénia					1999	EVS	2008	EVS

Forrás: <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSDocs.jsp?Idioma=I>

6. melléklet

Hofstede kulturális változóinak magyarázata

1. Hatalmi távköz indexe (HTI)

A hatalmi távköz indexe azt mutatja meg, hogy az egyes nemzeti kultúrák hogyan kezelik az egyenlőtlenség tényét. A mutatót Hofstede az azonos beosztásban dolgozó, de különböző országokban élő IBM-alkalmazottak válaszaiból alkotta meg.²³⁷

Az index kiszámítására a következő három kérdést használta Hofstede:

- „1. A nem menedzseri beosztású alkalmazottak válasza arra a kérdésre, hogy: 'Tapasztalatai szerint milyen gyakran fordul elő az a probléma, hogy az alkalmazottak félnek hangot adni a menedzserekkel ellentétes véleményüknek?'
(a válaszok átlag pontszáma 1-től 5-ig terjedő skálán a 'nagyon gyakran' és a 'nagyon ritkán' között).
2. A beosztottak milyennek látják főnökük jellemző döntéshozatali stílusát (százalékban kifejezve, melyiket választották az autokratától a paternalista stílusig terjedő négy különböző stílus leírása, illetve az 'egyik sem' lehetőség közül).
3. A beosztottak *preferenciája* a főnök döntéshozatali stílusát illetően (hány százalék preferálta valamelyik autokrata vagy paternalista stílust, vagy ezzel ellentétben a többségi szavazatra építő, de *nem* konzultatív stílust).”

(Hofstede – Hofstede [2008], 77. old.)²³⁸

Az index kiszámításának módszere a következő:

$$PDI = 35(m07 - m02) + 25(m23 - m26) + C(pd),$$

amely képletben az m02 az átlagpontszáma a 02-es kérdésnek stb.

„Az index normálisan 0 és 100 pont között vesz fel értékeket. A 0-hoz közelebb eső értékek a kis hatalmi távolságot mutatják, a 100-hoz közelebb eső értékek a nagyobb hatalmi távolságot jelzik. A C(ls) egy konstans, amely lehet pozitív és negatív is attól függően, hogy milyen mintából számolják az értékeket, azonban az országok összehasonlíthatóságát nem befolyásolja. A konstans értékét a felhasználó kiválaszthatja annak érdekében, hogy a hatalmi távolság indexének értékei 0 és 100 közé essenek.”

Forrás: <http://www.geerthofstede.nl/media/229/manualvsm08.doc>

²³⁷ Az IBM kutatás a 1970-es években zajlott.

²³⁸ Az 1994-es magyar felmérés során a következő kérdést tartalmazta a kérdőív:

Tapasztalatai szerint mennyire kerülnek a beosztottak eltérő véleményük kinyilvánítását felettesükkal szemben?

1. nagyon ritkán 2. ritkán 3. néha 4. gyakran 5. nagyon gyakran

Forrás: <http://www.geerthofstede.nl/media/348/VSM94Hungarian.pdf>, letöltve: 2011. július 21.

A pontszámok az egyes országok relatív helyzetét mutatják, nem pedig abszolút módon mutatják az országok pozícióit: csupán a különbségek mértékét fejezik ki. (Hofstede–Hofstede [2008], 77. old.) Ez Hofstede minden dimenziójára igaz!

Hofstede–Hofstede ([2008], 92. old.) szerint a kis és a nagy hatalmi távközü társadalmak között meglévő legfontosabb különbségek az általános normák, a család és az iskola tekintetében a következők:

40. táblázat A kis és a nagy hatalmi távközü társadalmak között meglévő legfontosabb különbségek (normák, család, iskola)

Kis hatalmi távköz	Nagy hatalmi távköz
Az emberek közötti egyenlőtlenséget a minimumra kell csökkenteni.	Az emberek közötti egyenlőtlenséget elvárják, sőt kívánatosnak tartják.
A társadalmi kapcsolatokat óvatosan kell kezelni.	A társadalmi státust csak korlátozottan kell kiegyensúlyozni.
Kölcsönös függésnek kell lennie (és bizonyos mértékig van is) a kisebb és a nagyobb hatalmú emberek között.	A kis hatalmú emberek maradjanak függő helyzetben; polarizálódnak a függés és a viszontfüggés között.
A szülők egyenjogúként kezelik gyermekeiket.	A szülők engedelmességre tanítják a gyermekeiket.
A gyerekek szüleiket és az idősebbeket egyenrangú félként kezelik.	A szülők és idősebb rokonok iránti tisztelet alapvető és egész életen át tartó erény.
A gyerekek nem játszanak szerepet a szülők időskori biztonságában.	A gyerekek a szülők idős kori támaszai.
A diákok egyjogú félként viselkednek a tanárokkal.	A diákok tisztelettel viselkednek tanáraikkal még az iskolán kívül is.
A tanárok elvárják, hogy a diákok kezdeményezők legyenek az órán.	Az órán csak a tanárok kezdeményezhetnek.
A tanárok szakértők, akik személytelen igazságokat adnak át.	A tanárok guruk, akik személyes bölcsességüket adják át.
A tanulás minőségét a kétirányú kommunikáció és a diákok kiválósága határozza meg.	A tanulás minősége a tanár kiválóságán múlik.
A kevésbé iskolázott emberek erősebben tekintélyelvű értékeket vallanak magukénak, mint a magasan iskolázottak.	A kevésbé vagy magasan iskolázott emberek egyformán tekintélyelvű értékeket vallanak magukénak.
Az oktatáspolitikai elsősorban a középiskolákra összpontosít.	Az oktatáspolitikai elsősorban az egyetemekre összpontosít.

Forrás: Hofstede–Hofstede [2008], 92. old.

Hofstede–Hofstede ([2008], 96. és 104. old.) a kis és nagy hatalmi távközü társadalmak közötti legfontosabb különbségeket a munkahelyen és az állam tekintetében is összefoglalják.

41. táblázat A kis és a nagy hatalmi távközű társadalmak között meglévő legfontosabb különbségek (munkahely, állam)

Kis hatalmi távköz	Nagy hatalmi távköz
A szervezeti hierarchia praktikus okok miatt szükséges, a szerepek egyenlőtlenségét jelenti.	A szervezeti hierarchia a magasabb és az alacsonyabb beosztások közötti egzisztenciális egyenlőtlenséget tükrözi.
Népszerű a decentralizáció.	Népszerű a centralizáció.
Kevesebb a felügyelő személyzet.	Több a felügyelő személyzet.
A szervezet csúcán és alján dolgozók fizetése közötti különbség viszonylag kicsi.	A szervezet csúcán és alján dolgozók fizetése közötti különbség meglehetősen nagy.
A beosztottak elvárják, hogy kikérjék a véleményüket.	A beosztottak elvárják, hogy utasítást kapjanak.
Az ideális főnök talpraesett demokrata.	Az ideális főnök jóindulatú autokrata, „jó apa”.
A hatalom gyakorlásának legitimnek kell lennie, a jó és a rossz kritériumait kell követnie.	A hatalom erősebb, mint a jog: a hatalmon lévő – bárki is legyen az – jó, és igaza van.
Többnyire erős középosztállyal rendelkező gazdag országok.	Zömmel a szegényebb országok, ahol kisebb a középosztály.
Mindenki számára egyenlő jogokat kell biztosítani.	A hatalmon lévők privilégiumokat kapnak.
A hatalom alapja a hivatali pozíció, a szakértelem és a jutalmazás képessége.	A hatalom alapja a hagyomány vagy a család, a karizma és az erő(szak) alkalmazásának képessége.
A politikai rendszer megváltoztatása a szabályok megváltoztatásával történik (evolúció).	A politikai rendszer megváltoztatása a vezetők leváltásával történik (forradalom).
A politikai spektrumban erős közép található, a jobb- és balszárny gyenge.	A politikai spektrumban, ha ilyen egyáltalán létezik, nagyon gyenge a közép, és erős a jobb- illetve balszárny.
A társadalomban kicsik a jövedelemkülönbségek, ezeket tovább csökkenti az adórendszer.	Jelentősek a jövedelemkülönbségek a társadalomban, ezeket az adórendszer tovább növeli.
Kevesebb az észlelt korrupció: a botrányok véget vetnek a politikai karriernek.	Több az észlelt korrupció: a botrányokat általában eltussolják.

Forrás: Hofstede – Hofstede [2008], 96 és 104. old.

2. Az individualizmus index (II)

„Az individualizmus olyan társadalmak jellegzetessége, amelyekben az egyének közötti kötelek lazák: mindenkitől elvárják, hogy gondoskodjon magáról és közvetlen családjáról. Ellentéte a kollektívizmus, ami az olyan társadalmakat jellemzi, amelyekben az emberek születésüktől fogva erős, összetartó, zárt csoportba illeszkednek, ami feltétlen hűségükért cserébe egész életük során védelmet nyújt számukra.” (Hofstede–Hofstede [2008], 115. old.)

Hofstede IBM-felmérésében az individualizmus indexének megalapozásához használt kérdések 14 munkahelyi célhoz kapcsolódnak. A felmérés során arra kérték a válaszadókat, hogy „próbáljanak azokra a tényezőkre gondolni, amelyek fontosak lehetnek az ideális munkahelyen, tekintet nélkül arra, hogy ezek milyen mértékig vannak jelen a mostani munkájukban.”

Azon válaszadók, akik az individualista pólushoz álltak közelebb, a következő munkahelyi célelemeknek tulajdonítottak viszonylag nagy fontosságot:

1. Személyes idő: a munkája hagyjon elegendő időt a személyes vagy családi életére.
2. Szabadság: számottevő szabadsággal rendelkezzen ahhoz, hogy saját módszerét alkalmazhassa munkájában.
3. Kihívás: az elvégzendő munka jelentsen kihívást – ez adja a jól végzett munka örömet.

A kollektivisták pólushoz közelebb állók a következőknek tulajdonítottak nagyobb fontosságot:

1. Képzés: legyenek képzési lehetőségek (a régi készségek fejlesztése és az új készségek elsajátítása céljából).
2. Fizikai körülmények: a munkavégzés fizikai körülményei legyenek jók (szellőzés, világítás, megfelelő tér stb.).
3. A képességek kihasználása: a munkában teljes mértékben kihasználhassa képességeit és készségeit.

Az index kiszámításának módszere a következő:

$$IDV = 35(m04 - m01) + 35(m09 - m06) + C(ic)$$

amely képletben az m01 az átlagpontszáma a 01-es kérdésnek stb.

„Az index normálisan 0 és 100 pont között vesz fel értékeket. A 0-hoz közelebb eső értékek az erősen kollektivisták értékrendet mutatják, a 100-hoz közelebb eső értékek a nagyobb fokú individualizmust jelzik. A C(1s) egy konstans, amely lehet pozitív és negatív is attól függően, hogy milyen mintából számolják az értékeket, azonban az országok összehasonlíthatóságát nem befolyásolja. A konstans értékét a felhasználó kiválaszthatja annak érdekében, hogy az individualizmus indexének értékei 0 és 100 közé essenek.”

Forrás: <http://www.geerthofstede.nl/media/229/manualvsm08.doc>

A fentiek alapján Hofstede–Hofstede ([2008], 133. old.) szerint a kollektivista és az individualista társadalmak közötti legfontosabb különbségek az általános normák és a család tekintetében:

42. táblázat A kollektivista és az individualista társadalmak közötti legfontosabb különbségek (normák, család)

Kollektivista	Individualista
A gyerekek nagycsaládban vagy más zárt csoportban születnek, ami folyamatos védelmet nyújt a hűségért cserébe.	Mindenkit úgy nevelnek, hogy csak magáról és szűk (nukleáris) családjáról kell gondoskodnia.
A gyerekeket „mi”-központú gondolkodásra nevelik.	A gyerekeket „én”-központú gondolkodásra nevelik.
A harmónia fenntartása a cél, a közvetlen konfrontációkat kerülni kell.	„Ami a szívemen, az a számon” – ez jellemzi a becsületes embert.
A barátságok eleve elrendeltek.	A barátságok önkéntesek, és ápolni kell őket.
Amink van azt meg kell osztani a rokonokkal.	A tulajdon felett az egyén rendelkezik, ez még a gyerekekre is igaz.
Jellemző a magas kontextusú kommunikáció.	Jellemző az alacsony kontextusú kommunikáció.
A szabályok megsértése szégyenhez, az „arc” elvesztéséhez vezet az elkövető és a csoport számára.	A szabályok megsértése büntudathoz és az önbecsülés elvesztéséhez vezet.
A menyasszonyjelölt legyen fiatal, szorgalmas és szűz; a vőlegényjelölt pedig legyen idősebb nála.	A leendő házaspár kiválasztásának szempontjai nincsenek előre meghatározva.

Forrás: Hofstede–Hofstede [2008], 133. old.

Hofstede–Hofstede ([2008], 152. old.) további fontos különbséget foglal össze ezen dimenzió mentén az állam és az eszmék tekintetében.

43. táblázat A kollektivista és az individualista társadalmak közötti legfontosabb különbségek (állam, eszmék)

Kollektivista	Individualista
A véleményeket a csoportbeli tagság eleve meghatározza.	Elvárják mindenkitől, hogy saját véleménye legyen.
A kollektív érdekek fontosabbak, mint az egyéni érdekek.	Az egyéni érdekek fontosabbak, mint a kollektív érdekek.
Az állam domináns szerepet játszik a gazdasági rendszerben.	Az állam korlátozott szerepet játszik a gazdasági rendszerben.
Az egy főre eső GNP általában alacsonyabb.	Az egy főre eső GNP általában magasabb.
A vállalatok családok vagy kollektívák tulajdonában vannak.	A részvénytársaságok egyéni befektetők tulajdonában vannak.
A magánéletbe behatol(hat)nak a csoport(ok).	Mindenkinek joga van a magánszférához.
A törvények és jogok csoportonként eltérőek.	A törvényeknek és jogoknak mindenki számára egyformáknak kell lenniük.
Az emberi jogok tisztelete kisebb mértékű.	Az emberi jogok tisztelete erősebb.
Az egyenlőség ideológiái erősebbek, mint az egyéni szabadság ideológiái.	Az egyéni szabadság ideológiái erősebbek, mint az egyenlőség ideológiája.
Az importált gazdasági elméletek nem tudják kezelni a kollektív és partikularista érdekeket.	A belföldi gazdasági elméletek alapja az egyéni önérték követése.
A végső cél a társadalmon belüli harmónia és konszenzus.	A végső cél minden egyén önmegvalósítása.
A patriotizmus az ideál.	Az autonómia az ideál.
A pszichológiai kísérletekben a belcsoport és a külcsoport megkülönböztetésével számolnak.	A pszichológiai kísérletek az ego és a többiek megkülönböztetésén alapulnak.

Forrás: Hofstede–Hofstede [2008], 152. old.

3. Maszkulinitás index (MI)

A maszkulinitás és a femininitás dimenzióját Hofstede IBM-kérdőívének ugyanazon 14 munkahelyi célokhoz kapcsolódó kérdése határozza meg, mint amelyek az individualizmus és a kollektivizmus dimenzióját. Hofstede a két fogalmat a társadalmi, kulturálisan determinált szerepekre érti, és ezért ezen fogalmakat relatív módon használja, azaz egy nőnek is lehetnek bizonyos maszkulin jegyei és egy férfit is jellemezhetünk bizonyos szempontok alapján femininnek.

A maszkulin válaszadókat legerősebben az alábbi munkahelyi célok jellemezték:

1. Fizetés: legyen lehetőség magas fizetés elérésére.
2. Elismerés: amikor jól végezzük a munkánkat, kapjuk meg az ezért járó elismerést.
3. Előmenetel: legyen lehetőség magasabb beosztásba kerülni.
4. Kihívás: a munka jelentsen kihívást – ebből fakad a személyes kiteljesedés érzése.

A feminin pólust az alábbi célok jellemzik:

5. Vezető: legyen jó munkakapcsolatunk a közvetlen felettesünkkel.
6. Együttműködés: olyan emberekkel jó dolgozni, akik képesek együttműködni egymással.
7. Lakókörnyezet: az egyén és a család számára kívánatos helyen lakni.
8. A munkahely biztonsága: biztosak lehessünk afelől, hogy addig dolgozhatunk a vállalatnál, amíg ez a szándékunk.

Hofstede–Hofstede ([2008], 164. old.) azzal magyarázza a maszkulinitás-femininitás dimenziójának megalkotását, hogy ezen munkahelyi célok megjelölésénél az IBM férfi és női alkalmazottai következetesen eltérő értékeket produkáltak (kivéve azon országok esetében, amelyek extrém femininitás pólusánál helyezkednek el).

Hofstede–Hofstede ([2008], 166. old.) definiálja a maszkulin és a feminin társadalmakat:

„Egy társadalmat akkor nevezünk maszkulinnak, amikor a nemek érzelmi szerepei világosan elkülönültek: a férfiaktól elvárják, hogy magabiztosak, kemények legyenek, és az anyagi siker érdekében fáradozzanak, a nők pedig szerények és gyengédek legyenek, és az élet minőségével törődjenek.

Egy társadalmat akkor nevezünk femininnek, amikor a nemek érzelmi szerepei között átfedés van: a férfiakkal és a nőkkel szembeni elvárás az, hogy szerények, gyengédek legyenek, és az élet minőségével törődjenek.”

Az index kiszámításának módszere a következő:

$$MAS = 35(m05 - m03) + 35(m08 - m10) + C(mf)$$

amely képletben a m03 az átlagpontszáma a 03-as kérdésnek stb.

„Az index normálisan 0 és 100 pont között vesz fel értékeket. A 0-hoz közelebb eső értékek az erőteljesebben feminin értékrendet tükrözik, a 100-hoz közelebb eső értékek a nagyobb fokú maszkulinitást jelzik. A C(1s) egy konstans, amely lehet pozitív és negatív is attól függően, hogy milyen mintából számolják az értékeket, azonban az országok összehasonlíthatóságát nem befolyásolja. A konstans értékét a felhasználó kiválaszthatja annak érdekében, hogy a maszkulinitás indexének értékei 0 és 100 közé essenek.”

Forrás: <http://www.geerthofstede.nl/media/229/manualvsm08.doc>

A fentiek alapján Hofstede–Hofstede ([2008], 181.,187., 189. és 205. old.) szerint a feminin és a maszkulin társadalmak között meglévő legfontosabb különbségek a következők:

44. táblázat A feminin és a maszkulin társadalmak között meglévő legfontosabb különbségek

Feminin	Maszkulin
A férfiaknál és a nőknél egyaránt fontos, hogy felelősek, határozottak, becsvágyóak, gondoskodóak és kedvesek legyenek.	A felelősség, határozottság és becsvágy a férfiaknak való, a nők dolga, hogy gondoskodóak és kedvesek legyenek.
A lányok nem buzdítják a fiúkat.	A nők becsvágya a férfiak sikerét segíti elő.
Egységes mércével mérnek: mindkét nembeliek alanyok.	Kettős mércével mérnek: a férfiak alanyok, a nők tárgyak.
A homoszexualitást az élet részének tekintik.	A homoszexualitást a társadalomra veszélyesnek tekintik.
Féltékenyek azokra, akik ki akarnak tűnni [az osztályban – beszúrás tőlem: R. M.].	Versengés van az osztályban, mindenki megpróbál kitűnni.
A diákok alulértékelik saját teljesítményüket; az én háttérbe szorul.	A diákok túlértékelik saját teljesítményüket; növelik az egójukat.
A gyerekeket úgy szocializálják, hogy ne legyenek agresszívek.	Elfogadott magatartás az agresszió a gyermekek részéről.
Több regényt olvasnak (kapcsolatfenntartó beszéd).	Több ismeretterjesztő könyvet olvasnak (jelentés típusú beszéd).
A menedzsment olyan, mint a háztartás: intuíció és konszenzus jellemzi.	A menedzsment olyan, mint a manézis: határozott és agresszív.
A konfliktusokat kompromisszumok és tárgyalás útján oldják meg.	A konfliktusok megoldása: győzőn az erősebb.
A jutalmakat az egyenlőség alapján adják.	A jutalmakat a jogosság alapján adják.
Inkább a kisebb szervezeteket preferálják.	A nagyobb szervezeteket preferálják.
Mindkét nem számára fakultatív dolog a karrier.	A karrier kötelező a férfiaknak, és fakultatív a nők számára.
Az ideál a jóléti társadalom: segítik a szűkölködőket.	Az ideál a teljesítményelvű társadalom: az erőket támogatják.
Megengedő társadalom.	Fenyítő társadalom.
A bevándorlóknak integrálódniuk kell.	A bevándorlóknak asszimilálódniuk kell.
Több szavazó található a középtől balra.	Több szavazó található a politikai középpont körül.
A politikai élet alapja a koalíció, az udvarias politikai viselkedési stílus.	A politikai játék ellenséges légkörű, gyakori a sárdobálás.
Sok nőt választanak politikai pozícióba.	Kevés nő található választott politikai pozícióban.

Forrás: Hofstede–Hofstede [2008], 181.,187., 189. és 205. old.

4. Bizonytalanságkerülés index (BI)

Hofstede–Hofstede ([2008], 216. old.) a bizonytalanságkerülést a közvetkezőképpen definiálta:

„... annak mértékét, hogy az adott kultúra tagjai mennyire tekintik fenyegetésnek a kétes vagy ismeretlen helyzeteket.”

A bizonytalanságkerülés indexét három kérdés alapján operacionalizálták az IBM-kutatás során. A kérdések a következők:

1. „Milyen gyakran érzi magát idegesnek vagy feszültnek a munkahelyén?” Erre a kérdésre öt válasz közül választhattak a megkérdezettek, a „Mindig így érzem magam” és a „Soha nem érzem így magam” között.
2. Egyetért-e a következő megállapítással: „A vállalati szabályokat nem szabad megsérteni – még akkor sem, ha a dolgozó úgy véli, hogy az a vállalat érdekét szolgálja”. Ez a kérdés a szabálykövetésre vonatkozik.
3. „Véleménye szerint mennyi ideig fog az IBM-nél dolgozni?” Lehetséges válaszok: Legfeljebb két évig – Kettő és öt év között – Több, mint öt évig (de valószínűleg nem innen megyek nyugdíjba) – Nyugdíjazásomig.

(Hofstede–Hofstede [2008], 214. old.)

Érdekes, hogy a három kérdésre adott egyéni válaszok között nincsen korreláció. Korrelációt Hofstede és munkatársai a három kérdésre adott válaszok országonkénti átlagértékei közötti különbségek esetében találtak, azaz azon országban, ahol többen érezték stresszesnek a munkájukat, ott többen értettek egyet a szabályok betartásának szükségességével és tovább kívántak az adott cégnél dolgozni. Azonban ez nem jelenti azt, hogy egyénekre lebontva is igaz ez az állítás. Hofstede azt feltételezi, hogy a fenti három kérdésre adott válaszok mindegyike egy-egy lehetséges válasz a bizonytalan jövővel kapcsolatban.

Az index kiszámításának módszere a következő:

$$UAI = 40(m20 - m16) + 25(m24 - m27) + C(ua)$$

amely képletben a m16 az átlagpontszáma a 16-os kérdésnek stb.

„Az index normálisan 0 és 100 pont között vesz fel értékeket. A 0-hoz közelebb eső értékek a gyengén bizonytalanságkerülő országokat jellemzik, a 100-hoz közelebb eső értékek az erősen bizonytalanságkerülő országok jellemzője. A C(1s) egy konstans, amely lehet pozitív és negatív is attól függően, hogy milyen mintából számolják az értékeket, azonban az országok összehasonlíthatóságát nem befolyásolja. A konstans értékét a felhasználó ki választhatja annak érdekében, hogy a bizonytalanságkerülés indexének értékei 0 és 100 közé essenek.”

Forrás: <http://www.geerthofstede.nl/media/229/manualvsm08.doc>

Hofstede–Hofstede ([2008], 225., 231., 240. és 245. old.) négy táblázatban foglalja össze az erősen és a gyengén bizonytalanságkerülő társadalmak közötti különbségeket. Az általuk felvázoltakat mi egy táblázatba foglaljuk össze.

45. táblázat Az erősen és a gyengén bizonytalanságkerülő társadalmak között meglévő legfontosabb különbségek

Gyengén bizonytalanságkerülő	Erősen bizonytalanságkerülő
A bizonytalanság az élet normális jellemzője, és minden napot olyannak kell elfogadni, amilyen.	Az életben rejlő bizonytalanság állandó fenyegetés, amivel meg kell küzdeni.
Az agressziót és az érzelmeket nem szabad kimutatni.	Az agressziót és az érzelmeket a megfelelő alkalommal és helyen ki lehet engedni.
Jól érzi magát a kétértelmű helyzetekben és az ismeretlen kockázatokkal szemben.	A jól ismert kockázatok elfogadása; félelem a kétértelmű helyzetektől és a szokatlan kockázatoktól.
A gyerekek számára a piszkos és a tilos szabályai nem túl szigorúak.	A gyerekek számára szigorú szabályok arra vonatkozóan, hogy mi a piszkos és a tilos.
Gyenge felettes én alakul ki.	Erős felettes én alakul ki.
Ami más, az érdekes.	Ami más, az veszélyes.
A családi élet oldott légkörű.	A családi élet stresszes.
Hasonló megszólítási formák a különböző személyekre.	Különböző megszólítási formulák a különböző személyekre.
Az emberek boldogabbnak érzik magukat.	Az emberek kevésbé érzik boldognak magukat.
Az emberek kevésbé aggódnak az egészségük és a pénz miatt.	Az emberek gyakran aggódnak az egészségük és a pénz miatt.
A diákok a nyílt végű tanulási helyzeteket szeretik, és értékelik a jó vitákat.	A diákok a jól strukturált tanulási helyzeteket szeretik, és igyekeznek helyesen válaszolni.
Kockázatos befektetések.	Konzervatív befektetések.
A reklámokban a humor a vonzó.	A reklámokban a szakértelem a vonzó.
Gyakrabban váltanak munkaadót, rövidebb ideig dolgoznak egy helyen.	Ritkábban váltanak munkaadót, hosszabb ideig dolgoznak egy helyen.
Csak annyi szabály legyen, amennyi feltétlenül szükséges.	Érzelmi igény van a szabályokra, még akkor is, ha azok nem működnek.
Csak akkor dolgoznak keményen, ha szükséges.	Igénylik az állandó tevékenykedést, belső késztetést éreznek a kemény munkára.
Az idő keret, ami csupán az orientációt szolgálja.	Az idő pénz.
Jól tűrik a kétértelmű helyzeteket és a káoszt.	Igénylik a precizitást és a formalitást, hivatalosságot.
A csúcavezetők a stratégiával foglalkoznak.	A csúcavezetők a napi működéssel foglalkoznak.
A döntés folyamatára összpontosítanak.	A döntés tartalmára összpontosítanak.
Az innovatív vállalkozókat viszonylag kevés szabály korlátozza.	Az innovatív vállalkozókat korlátozzák a meglévő szabályok.
Jobb az innováció, de rosszabb a megvalósítás.	Gyengébb innováció, de jobb a megvalósítás.

Gyengén bizonytalanságkerülő	Erősen bizonytalanságkerülő
Kevesek és általánosak a törvények, illetve íratlan szabályok.	Számosak és pontosan szabályozók a törvények, illetve az íratlan szabályok.
Ha a törvényeket nem lehet betartani, meg kell változtatni őket.	A törvényekre szükség van még akkor is, ha nem lehet betartani őket.
Gyors eredmény, ha valaki az igazságszolgáltatáshoz fordul.	Lassú eredmény, ha valaki az igazságszolgáltatáshoz fordul.
A polgárok tiltakozása elfogadható.	A polgárok tiltakozását el kell fojtani.
A köztisztviselők nem jogi végzettségűek.	A köztisztviselők jogi végzettségűek.
A köztisztviselők pozitívan viszonyulnak a politikai folyamatokhoz.	A köztisztviselők negatívan viszonyulnak a politikai folyamatokhoz.
A polgárokat érdekli a politika.	A polgárokat nem érdekli a politika.
A polgárok bíznak a politikusokban, a köztisztviselőkben és a jogrendszerben.	A polgárok negatívan viseltetnek a politikusokkal, a köztisztviselőkkel és a jogrendszerrel szemben.
Magas részvétel az önkéntes szervezetekben és mozgalmakban.	Alacsony részvétel az önkéntes szervezetekben és mozgalmakban.
Liberalizmus.	Konzervativizmus, törvény és rend.
Tolerancia még a szélsőséges gondolkodás iránt is.	Szélsőségek és a szélsőségek elnyomása.
Az idegenekkel szemben pozitív vagy közömbös a hozzáállásuk.	Idegengyűlölet.
Önvédő nacionalizmus.	Támadó nacionalizmus.
Emberi jogok: senkit nem szabad üldözni a nézeteiért.	Erősebb vallási, politikai és ideológiai intolerancia és fundamentalizmus.

Forrás: Hofstede – Hofstede [2008], 225., 231., 240. és 245. old.

5. A hosszú távú orientáció indexe (HTOI)

Hofstede–Hofstede ([2008], 263. old.) szerint:

„...a hosszú távú orientáció (LTO) az olyan erények – elsősorban a kitartás és a takarékoság – ápolása, amelyek majd a jövőben hozzák meg a gyümölcsüket. Az ezzel ellentétes pólus, a rövid távú orientáció viszont az olyan erények ápolása, amelyek a múlttal és a jelennel kapcsolatosak – elsősorban a hagyomány tisztelete, az 'arc' megőrzése és a társadalmi kötelezettségek teljesítése.”

A hosszú távú orientáció dimenziója a konfucianizmus tanításait tükrözi vissza, amelyek nem jelentek meg az előzőleg bemutatott 4 dimenzióban. Ez a dimenzió nem Hofstedétől, hanem Michael Bondtól származik, aki a Kínai Értékrendszer Felmérést elkészítette. Vizsgálata 4 dimenziójából 3 szignifikánsan korrelált Hofstede IBM-vizsgálatával, de ez a dimenzió hiányzott Hofstedénél, így átvette azt.

Bond 4. dimenziója egyik szélső pontján a kitartás, a takarékoság, a kapcsolatok státusz szerinti rangsorolása, a szégyenérzet megléte áll, míg a másik végponton az üdvözlések, szívességek és ajándékok viszonzása, a hagyománytisztelet, a tekintély („az arc”) védelme, illetve a személyes kiegyensúlyozottság és stabilitás áll. (Hofstede–Hofstede [2008], 262–263. old.)

Az index kiszámításának módszere a következő:

$$LTO = 40(m18 - m15) + 25(m28 - m25) + C(ls)$$

amely képletben az m15 az átlagpontszáma a 15-ös kérdésnek stb.

„Az index normálisan 0 és 100 pont között vesz fel értékeket. A 0-hoz közelebb eső értékek a rövid távú orientációt, a 100-hoz közelebb eső értékeke a hosszú távú orientációt jelzik. A C(ls) egy konstans, amely lehet pozitív és negatív is attól függően, hogy milyen mintából számolják az értékeket, azonban az országok összehasonlíthatóságát nem befolyásolja. A konstans értékét a felhasználó kiválaszthatja annak érdekében, hogy a hosszú távú orientáció értékei 0 és 100 közé essenek.”

Forrás: <http://www.geerthofstede.nl/media/229/manualvsm08.doc>

Hofstede–Hofstede ([2008], 265., 270., 279. és 289. old.) szerint a következők a hosszú és a rövid távú orientáció között a legfőbb különbségek:

46. táblázat A hosszú és a rövid távú orientáció között a legfőbb különbségek

Rövid távú orientáció	Hosszú távú orientáció
Az erőfeszítésektől gyors eredményeket várnak.	A kitartás és hosszas erőfeszítés lassan hoz eredményt.
A társadalmi nyomás nagyobb költsékezésre serkent.	Fontos a takarékoság, a források gazdaságos felhasználása.
A hagyományok tiszteletben tartása.	A körülmények tiszteletben tartása.
A személy stabilitása a fontos.	Az egyén alkalmazkodóképessége a fontos.
A házasság erkölcsi intézmény.	A házasság gyakorlati intézmény.
Az öregkor egy boldogtalan időszak, de későn kezdődik.	Az öregkor egy boldog időszak, és korán kezdődik.
A születési sorrendhez nem kapcsolódik státusz.	Az idősebb gyerekeknek tekintélye van a fiatalabbak szemében.
A szabadidő fontos.	A szabadidő nem fontos.
A nyereség áll a középpontban.	A piaci helyzet áll a középpontban.
A menedzserek és a dolgozók pszichológiailag két külön táborba tartoznak.	A tulajdonos-menedzserek és a dolgozók ugyanarra törekszenek.
Befektetési alapokba fektetnek be.	Ingatlanokba fektetnek be.
Kevés megtakarítás, kevés befektethető tőke.	Jelentékeny megtakarítás, bőséges befektethető tőke.
Léteznek egyetemes vezérelvek arra vonatkozóan, hogy mi a jó, és mi a rossz.	Az, hogy mi a jó, és mi a rossz, a körülményektől függ.
Magas a bebörtönzöttek aránya.	Alacsony a bebörtönzöttek aránya.
Elsőbbséget élvez az absztrakt racionalitás.	Elsőbbséget élvez a józan ész.
Analitikus gondolkodás.	Szintetikus gondolkodás.

Forrás: Hofstede–Hofstede ([2008], 265., 270., 279. és 289. old.)

6. Élvezet indexe (EI)

A 6. dimenzió megalkotása Michael Minkov nevéhez fűződik, aki a World Value Survey 2006. évi adatbázisának felhasználásával hozta létre az élvezet indexét. Az élvezet indexe valójában a szubjektív jólét, azaz a boldogság okaira utal. Minkov ([2009], 156. old.) szerint:

„A dimenziót három magasán korreláló, a boldogságot, az életszabályozás észlelését, illetve a szabadidő fontosságát mérő összetevő támasztja alá. A negyedik összetevő – a takarékoság fontossága, amely egy olyan tulajdonság, amit a gyerekeknek meg kell tanulniuk – nagymértékben és negatívan korrelál ezzel a dimenzióval. Tehát azokban a társadalmakban, ahol az emberek nem érzik, hogy rendelkeznek kellő szabadsággal ahhoz, hogy azt tegyenek, amit akarnak, hogy elköltsék a rendelkezésre álló jövedelmüket és kiélvezék a szabadidejüket, kisebb arányban található boldog ember.”

Az index két szélső értékét Hofstede így jellemezi:

„Az élvezet arra a társadalomra vonatkozik, amely megengedi, hogy relatíve szabadon kielégítsük számos vágyunkat és érzésünket, kiváltképpen azokat, amelyek a szabadidővel, a baráti mulatságokkal, a költekezéssel, a fogyasztással és a szexszel kapcsolatosak. Ezzel ellenkezőleg található a korlátozás, amely arra a társadalomra vonatkozik, amely szabályozza az ilyen kielégülést és ahol az emberek kevésbé képesek élvezni az életüket.”

Forrás: <http://www.geerthofstede.nl/media/229/manualvsm08.doc>

Az index kiszámításának módszere a következő:

$$IVR = 35(m_{12} - m_{11}) + 40(m_{19} - m_{17}) + C(ir)$$

amely képletben az m_{11} az átlagpontszáma a 11-es kérdésnek stb.

„Az index normálisan 0 és 100 pont között vesz fel értékeket. A 0-hoz közelebb eső értékek az élvezetek kimutatásának elutasítását, a 100-hoz közelebb eső értékek az élvezetek megélését és kimutatását jelzik. A $C(is)$ egy konstans, amely lehet pozitív és negatív is attól függően, hogy milyen mintából számolják az értékeket, azonban az országok összehasonlíthatóságát nem befolyásolja. A konstans értékét a felhasználó kiválaszthatja annak érdekében, hogy az élvezet indexének értékei 0 és 100 közé essenek.”

Forrás: <http://www.geerthofstede.nl/media/229/manualvsm08.doc>

Hofstede–Minkov [2010] szerint az élvezetet kiélő és az élvezetet elfojtó társadalmak jellemzői a következők:

47. táblázat Az élvezetet kiélő és az élvezetet elfojtó társadalmak közötti legfontosabb különbségek

Élvezetek kiélése	Élvezetek elfojtása
Jobban megelégedett a családi élettel.	Kevésbé megelégedett a családi élettel.
A háztartásbeli munkákat együtt végzik.	Nem probléma, ha egyenlőtlen a háztartásbeli munkák elosztása.
Aktívan sportolnak.	Keveset sportolnak.
Az internetet és az e-mailt magáncélokra használják.	Az internetet és az e-mailt kevésbé használják magáncélokra.
Gazdagabb országokban nagyobb százalékban elhízottak.	Gazdagabb országokban kisebb százalékban elhízottak.
A nemi szerepek nincsenek szigorúan előírva.	A nemi szerepek szigorúan előírtak.
A szólásszabadság relatív fontos.	A szólásszabadság nem elsődleges fontosságú.
A mosolygás a megszokott.	A mosolygás gyanús.

Forrás: Hofstede–Hofstede–Minkov [2010]

Az Új Közzszolgálati Menedzsmen (NPM) az elmúlt harminc évben megvalósult közmenedzsmentreformok áttekintése után egyértelműen az uralkodó reform-irányzatnak tekinthető. A nemzetközi szervezetek, így többek között az OECD és az Európai Unió, teljes mellszélességgel támogatták az NPM reformok bevezetését, e kísérletek többsége azonban fájdalmas kudarccal végződött. Mára világossá vált, hogy az NPM nem csodaszer, de kevés tudományos igényű elemzés született arról, hogy mitől is függ az NPM reformok sikere. A szerző jelen könyvében e kérdés megválaszolására vállalkozik. Az új intézményi közgazdaságtan elméleteit felhasználva rávilágít az irányzat intézményi meghatározottságára. A kérdés a gyakorlati szakemberek és a politikusok számára is releváns, hiszen a közmenedzsment reformok sikeres megvalósítása az ő döntéseiken is múlik, ezért nem mindegy, hogy milyen tényezőket vesznek figyelembe ezek meghozatala során. A szerző arra a következtetésre jut a könyvben feltárt összefüggések alapján, hogy a társadalom tagjai által követett normarendszer és a kultúra befolyásolja leginkább az NPM reformok bevezetésének sikerességét. A könyv egyik fő üzenete, hogy a magyar társadalomtól eltérő kultúrával, tradíciókkal és hagyományokkal rendelkező országokban sikeresen alkalmazott közmenedzsment reformok másolása nagy valószínűséggel kudarccal végződne hazánkban.



SZÉCHENYI TERV

A1214 Aula Kiadó



9 789633 390313