

Kovács Éva Margit – Vastag Gyula

KÖZMENEDZSMENT: KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI PERSPEKTÍVÁK ÉS VIZSGÁLATI MEGKÖZELÍTÉSEK EGY KONFERENCIA TAPASZTALATAI ALAPJÁN

Kovács Éva Margit, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, kovacs.eva@uni-nke.hu

Vastag Gyula, Széchenyi Egyetem és Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, vastag.gyula@sze.hu

A cikk a Nemzetközi Közmenedzsment Hálózat (IPMN) 2015. évi konferenciáján előadott és beadott dolgozatainak empirikus elemzésével járul hozzá a közigazgatás-tudományon belül zajló viták két eleméhez. Egyrészt a konferencián bemutatott tanulmányok elméleti, koncepcionális és kutatás-módszertani háttérének elemzésével vizsgáljuk, hogy a tudományterületi sajátosságok és vizsgálati megközelítések hogyan jelennek meg a közigazgatást elemző kutatásokban, másrészt a konferencia tartalmi csomópontjainak szisztematikus áttekintésével feltárjuk a kormányzatokat érintő aktuális problémákat és a közigazgatás-tudományt uraló diskurzusokat.

KULCSSZAVAK:

közmenedzsment, közigazgatás-tudomány, kutatás-módszertan, IPMN 2015, klasszifikáció

The paper, using an in-depth analysis of the papers presented at the 2015 Annual Conference of the International Public Management Network, contributes to the debates within public administration in two ways. First, we analyze how the three pillars of public administration (law, political science and management) influence the theoretical, conceptual and research methodology approach and then the burning issues of governance and public administration – as presented in the papers – are discussed.

KEYWORDS:

management, public administration, research method, IPMN 2015, classification

1. BEVEZETÉS: ELMÉLETI HÁTTÉR

2015. szeptember 1–4. között a Nemzeti Köszolgálati Egyetem adott otthont a Nemzetközi Közmenedzsment Hálózat ('International Public Management Network' [IPMN]) éves konferenciájának ('Public Management for the Future: Innovative Ways of Governing and Managing'). A rendezvényen a közmenedzsment és közigazgatás-tudomány neves képviselői, egyetemi és gyakorlati szakemberek világitottak rá azokra a dilemmákra, nehézségekre, amelyekkel napjaink kormányzatai szembesülnek, és vizsgálták a problémákra kidolgozott lehetséges megoldási alternatívákat, valamint azok eredményességét.

A szakirodalomban zajló vitákban gyakran vetődik fel a közigazgatás-tudomány gyenge, vagy teljesen hiányzó elméleti alapjainak kérdése.¹ E nézet továbbvitelének a logikus következtetése, hogy a közigazgatás-tudomány inkább csak egy kutatási terület, mintsem egy önálló tudományág. A probléma – Rosenbloom szerint² – abból ered, hogy a közigazgatás-tudomány három nagyon különböző megközelítésű pilléren alapul. A három pillér (politikatudomány, jog és vezetés-szervezés, azaz menedzsment) különböző értékeket hangsúlyoz, különböző szervezeti kereteket preferál, és különbözőképpen kezeli az egyéneket. E három megközelítést Rosenbloom párhuzamba állítja az Egyesült Államok hatalmi ágainak szétválasztásával (törvényhozói hatalom – politikatudomány; bírói hatalom – jog; végrehajtó hatalom – vezetés/szervezés), és azzal érvel, hogy a hatalmi ágak szétválasztásának mintájára a közigazgatás-tudomány sem tud egységes lenni. Ha ugyanis egységes lenne, akkor – az analógia visszafordításával – ez az állam esetében zsarnoksághoz vezetne, hiszen mind a három ág egy kézben összpontosulna.

A probléma megoldását Zalmanovitch³ a fenti három pillér együttes létezésében és állandó kölcsönös együttműködésében látja, amelyben a politika szabja meg a célt (hogy mit kell elérni), a vezetés-szervezési iskola ad segítséget a cél elérésének hogyanjában a jogi feltételek, elvárások és szabályok korlátai mellett. A három pillér jelentősége, súlya és befolyása dinamikusan és a környezetnek megfelelően változik; Zalmanovitch ezt konfiguratív ciklikus-ságnak nevezte, amelyben – a körülményeknek megfelelően – hol az egyik, hol a másik pillérnek van kitüntetett szerepe, de mindhárom pillér megmarad. Példaként Zalmanovitch a közmenedzsmenti irányzat gyors térnyerését hozta fel, amely az 1970-es, 1980-as évektől biztosította az elméleti bázist és elismerést, amelyre a közigazgatástan mindig is vágyott. Ezzel szemben, az 1930-as években, a nagy gazdasági válság idején, amikor a gazdaságban drasztikus változások történtek, a közigazgatás-tudományi kutatások inkább a jogi és a politikatudományi pillért hangsúlyozták.

Módszertani oldalról, a fentiekől függetlenül, számos kritika érte a közigazgatás-tudományt. O'Toole majd 10 évvel ezelőtt hívta fel a figyelmet a hálózatok fontosságára és a

1 vö. D. H. ROSENBLUM: *Public Administrative Theory and the Separation of Powers*, *Public Administration Review*, 43(1983)/3, 219–227.

2 Uo.

3 Y. ZALMANOVITCH: *Don't reinvent the wheel: the search for an identity for public administration*, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 80(2014)/4, 808–826.

normatív megközelítések szükségességére („There is a need for scholarship on normative issues.”⁴), amelyek terén a közigazgatás-tudomány jelentős lemaradásban van. Ezek a fejlődési irányzatok és az ezekből kinövő adatelemzési típusok napjainkban a „big data” és „data analytics” elnevezések köré csoportosíthatók. Gartner (a világ vezető információtechnológia-kutatási és -tanácsadási vállalata; gartner.com) szerint az adatelemzés („data analytics”) négy, hierarchikusan egymásra épülő szakaszból áll:

- Leíró („descriptive”) elemzés a „mi történt?” kérdés alapján;
- Diagnosztikai („diagnostics”) elemzés a „miért így történt?” kérdés alapján;
- Előrejelző („predictive”) elemzés a „mi fog történni?” kérdés alapján;
- Előíró („prescriptive”) elemzés a „mit kell csinálnunk, hogy így történjen?” kérdés alapján.

Az első két szakasz a múltbeli adatok alapján a folyamatok megértését szolgálja, míg az utolsó kettő a jövőbeli állapotok előrejelzését és kívánatos állapotainak elérését célozza meg. Gartner 2012-es adatai azt mutatták, hogy a legtöbb szervezet még mindig a múltbeli adatok elemzésére fókuszál, és csak nagyon kevesek képesek kihasználni az előrejelző (13%) és az előíró (3%) elemzésekben lévő lehetőségeket.⁵ Tekintve, hogy Gartner elsősorban az üzleti élet szereplőire és az adatelemzés nagygúyúira (IBM, SAP, Oracle, Microsoft és SAS) koncentrálnak, nem tűnik túlzásnak azt feltételezni, hogy a közigazgatás területén általában, és különösen a magyar közigazgatásban a helyzet ennél rosszabb.

Az általunk bemutatott, data analytics megközelítésen alapuló csoportosítás nem tesz különbséget a között, hogy az adatok honnan jöttek (pl. esettanulmányból vagy kísérletből), hanem az elemzés eredményére fókuszál, amely az adott jelenség megértésének a mélységét mutatja: a jelenség részletes leírása és a működés miértjeinek megértése nélkül nem lehet előrejelzést adni, illetve nem lehet a kívánatosnak ítélt állapotokat sem előírni. Implicit módon mindegyik kategória mögött ott van a mérés és mérhetőség. Lord Kelvin gyakran idézett mondását („Ha mérni tudjuk, amiről beszélünk és számokkal kifejezni, akkor tudunk valamit róla, de ha nem tudjuk mérni, ha nem tudjuk számokkal kifejezni, akkor tudásunk szegényes és nem kielégítő. Vagyis amit nem tudunk mérni, azt nem is ismerjük igazán.”) sokszor és sokféleképpen ültették át más területre. Menedzsment vonatkozása miatt ideillik a Robert Kaplannak és David Nortonnak tulajdonított mondás: „Amit nem tudunk mérni, azt menedzselni sem tudjuk.” Nem véletlen, hogy Robert Behn a mérést tekintette a közmenedzsment három nagy kérdése egyikének.⁶

A fentiekhez illeszkedően a konferencia cikkeit először e két kritérium (a szerző a közigazgatás-tudomány melyik pilléréhez sorolható, illetve a dolgozat milyen elemzési szintet képvisel) alapján osztályoztuk, majd részletesebb tartalmi elemzésnek vetettük alá őket.

A szerzők besorolását a három kategória (jog, politikatudomány, menedzsment) egyikébe az intézményi hovatartozás, a szerző PhD-tanulmányai és publikációi alapján végeztük.

4 L. J. JR. O'TOOLE: *Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration*, *Public Administration Review*, 57(1997)/1, 45–52 (2000).

5 D. ROBB: *Gartner Taps Predictive Analytics as Next Big Business Intelligence Trend*, 17 April 2012. Forrás: www.enterpriseappstoday.com

6 R. D. BEHN: *The Big Questions of Public Management*, *Public Administration Review*, Vol. 55., No. 4., 1995, 313–324.

A cikkeket a tanulmány két szerzője először egymástól függetlenül kategorizálta, majd az eredmények összevetése alapján közösen alakították ki a végső csoportosítást. A konkrét tanulmányt is vizsgáltuk az alapján, hogy mely tudományterület(ek) irodalma volt leginkább hatással rá. Az adatelemzés fejlettsége szerinti besorolás, a cikkek tartalmi elemzése alapján, magától értetődő volt.

Az elemzés során annak érdekében, hogy a kutatási kérdéstípusokról árnyaltabb, gazdagabb képet kapjunk, Gartner „data analytics” modelljének négy fő kategóriáján belül további alkategóriákat különböztettünk meg. A leíró tanulmányokon belül külön kezeltük a problémafelvető írásokat, amelyek elsősorban a jelenség azonosítására és fogalmi körülírására fókuszáltak (konceptióalkotás/„concept building”), illetve a konkrét helyzetleírásokat. Az utóbbiak empirikus vizsgálaton alapuló helyzetfeltárára és bemutatásra törekszenek. A diagnosztikai elemzésen belül szintén két, egymást nem kizáró kategóriát különböztettünk meg. Az első kategóriába tartoznak a pusztán értékelő ambíciójú vizsgálatok („milyen?; mennyi?”), míg a másik kategóriába tartozó elemzések a jelenség értékelése mellett a háttérben húzódó motívumokat, összefüggéseket is vizsgálják („miért?”). Az itt bemutatott kategorizálás a kutatás céljait és a kutatási kérdéstípusok osztályozását illetően nagymértékű átfedést mutat a szakirodalomban fellelhető csoportosításokkal. Például Halperin és Heath⁷ az elmélet-, konceptióalkotást („concept building”), feltáró („explorative”), leíró („descriptive”), magyarázó („explanatory”), előíró („prescriptive”), értékelő („evaluative”), ’jósló’ („predictive”) és normatív („normative”) kutatásokat különböztet meg. Az alkalmazott módszertant illetően egy szokásosnak tekinthető csoportosítás⁸ kísérleti vizsgálatot, statisztikai vizsgálatot vagy esettanulmányt különböztet meg.

Ez a tanulmány az IPMN konferencia cikkeinek elemzésén keresztül két célt kíván elérni. Először is a konferencián bemutatott tanulmányok kutatás-módszertanának elemzésével vizsgáljuk, hogy a fent említett tudományos vizsgálati irányok, sztemderdek mennyire érvényesülnek a közigazgatást elemző kutatásokban. Mivel az elemzés csak egyetlen, főként a menedzsment szemléletet előtérbe helyező konferencián megjelenő tanulmányokra fókuszál, az elemzés eredményeire alapozva általánosítható, a közigazgatás-tudomány egészére érvényes univerzális érvényű következtetések megfogalmazása nem lehet célunk. Ezzel együtt azonban az itt bemutatott pillanatképnek Donald Campbell “proximal similarity model” logikáját (az itt bemutatott mintához nagyon sok hasonló sokaság található; például ilyenek lehetnek más közmenedzsment területén tartott konferenciák előadásai) alkalmazva – még nagyfokú validitása van. A cikk másik célja, hogy a konferencia tartalmi csomópontjainak szisztematikus áttekintésével feltárjuk a kormányzatokat érintő aktuális problémákat és a közigazgatás-tudományt uraló diskurzusokat.

7 S. HALPERIN, S. HEATH: *Political Research: Methods and Practical Skills*, Oxford University Press, New York, 2012, 133–138.

8 A. LIJPHART: *Comparative Politics and the Comparative Method*, *American Political Science Review*, 65(1971)/3, 682–693.

2. AZ IPMN 2015 KONFERENCIA TANULMÁNYAI: CSOPORTOSÍTÁS ÉS ELEMZÉS

Az elemzés során 22, a konferencián bemutatott tanulmányt vizsgáltunk. (A vizsgálat során nem vettük figyelembe azokat az előadásokat, ahol a kész tanulmány nem került be-nyújtásra). A vizsgált tanulmányok között releváns számban vannak jelen a közép-kelet-európai (4 magyar és 3 egyéb) és az angolszász (6) szerzők munkái. Emellett a déli országok és a nyugat-európai térség (Németország, Svájc, Hollandia) is képviselve voltak. Két ázsiai szerző munkája is megjelent a konferencián. Ahogy a későbbiekben arra utalni is fogunk, a nyugat-európai országok tudományos gondolkodásán meghatározóan érződik az angolszász ('mainstream') hatás, ezért a tudományos kultúra szempontjából ezeket az országokat is az angolszász ('mainstream') kategóriába soroljuk.

1. táblázat • *A konferencián bemutatott tanulmányok szerzőinek megoszlása tudományos szocializációjukat tekintve*

A közigazgatás tudományos megközelítése Megoszlás	Angolszász 'mainstream' háttér	Közép-kelet-európai háttér	Dél-európai háttér	Egyéb	Összesen
Szerző(k) száma	11	7	2	2	22
Százalékos eloszlás	50%	31,82%	9,09%	9,09%	100%

Elemzésünk megerősítette előzetes feltételezésünket: a tanulmányokban használt irodalmi, kutatás-módszertani megközelítés és elemzési mód visszatükrözi a szerzők tudományos szocializációjából fakadó jellemző országspecifikus mintázatokat. A tanulmányokban viszsza-köszönnek az adott térség tudományos-kulturális sajátosságai is.

3. AZ ELEMZÉS FOGALMI KERETEI

3.1. Közigazgatási vizsgálatok tudományterületi hovatartozása. A tudományterületek diverzifikációja

A közigazgatás működését, döntéshozatali mechanizmusait, szervezeti sajátosságait, kultúráját jellemzően több megközelítésből szokták vizsgálni. A közigazgatás tudományos elemzése sokféle – e tanulmány szerzőinek meggyőződése szerint nem kizárólagos, de sokkal inkább egymást kiegészítő – megközelítésből lehetséges. Kétségtelen, hogy pont a közigazgatás komplexitása, sokszínűsége, sajátos működése és funkciója, valamint társadalmi, gazdasági és politikai beágyazottsága miatt mind a jogtudománynak, a szociológiának, a politikatudománynak, a menedzsmenttudománynak, a pszichológiának, a közgazdaság-tudománynak, biztonságpolitikai és hadtudománynak, az informatikának helye van a közigazgatás tu-

dományos elemzése terén. Mégis, az egyes országok tudományos kultúrája igen nagy mértékben eltér a tekintetben, hogy a közigazgatási, kormányzati viszonyok vizsgálatánál milyen típusú tudományos megközelítést alkalmaznak. Alapvetően a közigazgatás-tudományi vizsgálatok és az oktatás területén három irányzatot szoktak megkülönböztetni:⁹ a közép-kelet-európai, déli (mediterrán) és az angolszász ('mainstream') típusút. A közigazgatásról való **közép-kelet-európai** tudományos gondolkodást alapvetően átítatja, dominánsan meghatározza a jogias jelleg. Ez „a területen az alapvetően jogtudományi szemlélet szinte kizárólagos alkalmazását jelenti”.¹⁰ Túlnyomórészt a közigazgatási vizsgálatok a közigazgatás működésének, szervezetének pusztán a szabályozási keretrendszer mentén történő normatív leírására törekednek, amely gyakran figyelmen kívül hagyja a vizsgált kérdés társadalmi, politikai, szervezéseméleti, gazdasági összefüggéseit. Az egyes programok, szervezetek, folyamatok értékelése gyakran a normatív kongruencia vizsgálatára korlátozódik.

A **déli országokban** a közigazgatás tudományos vizsgálata a kétezres évek elején egy viszonylag gyors mennyiségi és minőségi változáson ment keresztül. Egyrészt a déli országok képviselői viszonylag alulreprezentáltak voltak a nemzetközi közigazgatás-tudomány színterén. Az olaszokat leszámítva, csak elenyésző mértékben foglalkoztak a közigazgatás vizsgálatával. Másrészt minőségi változást jelentett, hogy a korábban szinte kizárólagosan jogias megközelítés mellett megjelent a politika- és menedzsmenttudományi megközelítés. Viszont az angolszász tudományos megközelítés adaptálása kritika nélkül történt. Ennek következtében a déli országokban a közigazgatás-tudomány terén nem alakultak ki a térségre jellemző specifikumok.¹¹

Az **angolszász** megközelítés szerint a közigazgatás vizsgálata két fő forrásból táplálkozik. Egyrészt a szervezéstan-, szervezetelmélet, menedzsmenttudományokból, másrészt a politikatudományból. E két domináns elem mellett, ezek kiegészítéseként, kisebb súllyal megjelenik a közgazdaságtani megközelítés és a pénzügyi szemlélet.¹² Ez a szemlélet és tudományos gondolkodás nem csak az angolszász területeken (Észak-Amerika, Ausztrália, Egyesült Királyság) terjedt el, de lényegében napjainkra ez lett az irányadó ('mainstream') trend a nemzetközi közigazgatás-tudomány terén világszerte. Különösen igaz ez a nyugat-európai országokra, a skandináv és Benelux államokra. Azonban kétségtelen, hogy a közép-kelet- és dél-európai országok közigazgatás-tudományi gondolkodásán is egyre erőteljesebben megjelenik az angolszász hatás. A jogias megközelítés mellett vagy helyett egyre nagyobb figyelmet fordítanak szervezéseméleti kérdésekre, a politikai, szociológiai összefüggésekre és a menedzsment szemléletre.

9 vö. HAJNAL, JENEI (2008): *i. m.*; HAJNAL, JENEI (2007): *i. m.*; ed. KICKERT: *i. m.*

10 GAJDUSCHEK György: *A magyar közigazgatás és közigazgatástudomány jogias jellegéről*, Politikatudományi Szemle, 21(2012)/4, 29–49.

11 ed. KICKERT: *i. m.*

12 GAJDUSCHEK: *i. m.*

3.2. A közigazgatás problématerületei: A főbb trendek azonosítása

Ami a közigazgatás-tudomány tematikus fókuszát illeti, az utóbbi évtizedben igen gyorsan változik, illetve egyre inkább sokszínűvé válik. Dinamikusan alakul, hogy éppen mit tartanak számon a gyakorlati és elméleti szakemberek a kormányzati problémák „általános gyógyírjaként”. A jelenlegi közigazgatási kutatásokat vizsgálva úgy tűnik, hogy alapvetően három fő vonulat körvonalazódik a közmenedzsment-stratégiák jellegét tekintve: Az első a vállalati menedzsmenttechnikák, a piaci mechanizmusok alkalmazásának ethosza a közszektorban, amely alapvetően a **New Public Management (NPM)** doktrínához kötődik. Az NPM típusú intézkedések népszerűsége bár csökken, de jelenléte egyes kormányzati területeken ma is megfigyelhető. Az NPM főbb hívószavai:¹³

- Az állami szerepvállalás visszaszorítása. Állami feladatok leépítése. A piaci szereplők bevonása.
- Eredményesség, hatékonyság és gazdaságosság a kormányzatban (3 E). A „kevesebből többet” elv.
- A döntéshozatal decentralizálása, döntési jogkörök átruházása politikai szintről az alsóbb, menedzseri szintekre. A „hagyd a vezetőt vezetni” elv.
- A közigazgatás hierarchikus szintjeinek csökkentése azáltal, hogy kvázi autonóm (ügynökség típusú) szervezeteket hoznak létre.
- „Piacosítás elve”. Piaci típusú mechanizmusok bevezetése a közszolgáltatások nyújtásában, úgymint feladatok kiszervezése, közszolgáltatások komplex kiszervezése, privatizáció.
- „Menedzserializmus elve”. A vállalati menedzsmenttechnikák bevezetése a közigazgatásban is, úgymint a teljesítménymérés, teljesítményalapú értékelés, bérezés, stratégiai tervezés, benchmarking, vezetői ellenőrző rendszerek.
- Az NPM reformok másik fő célkitűzése a dereguláció. A túlbujánzó, eredeti céljait tekintve sokszor teljesen homályos tartalmú jogszabálydzsungel ritkítása.

A válságkezelési stratégiák második iránya a **neoweberi** irányzat, amely a weberi értékeket ötvözi a szolgáltató állam koncepciójával, és az ‘erős államot’ tartja a válságkezelés kulcsának. A **neoweberi (Neo Weberian State – NWS)** koncepció lényege az alábbi alapelvekben ragadható meg:¹⁴

- Az állam központi szerepének megerősítése, elsősorban a szabályozás, valamint az erkölcsi értékek helyreállítása révén.
- A karrierelvű közszolgálati modell megőrzése. A köztisztviselői pálya megbecsülésének, társadalmi rangjának, az érdemalapú kiválasztást, előmenetelt és az indokolatlan elbocsátással szembeni védelmet biztosító garanciáknak az erősítése, illetve visszaállítása.
- Képviselési demokrácia kiszélesítése a közvetlen részvétel elemeivel (konzultáció, civilek bevonása a döntéshozásba).
- Jogállam megőrzése, mely megeremti az állampolgárok számára a kiszámítható és stabil állami működést.
- Professzionizmus megeremtése a közigazgatásban.

¹³ HAJNAL (2004): *i. m.*; KETTL: *i. m.*; HOOD: *i. m.*

¹⁴ POLLITT, BOUCKAERT: *i. m.*

- Polgár- és ügyfélbarát közigazgatás kialakítása, amely partnerként és nem alávettként kezeli az állampolgárokat, miközben fenntartja a jogszerűséget, a magas szakmai színvonalat és a közigazgatás (az állam) tekintélyét.
- Elmozdulás a saját működésére fókuszáló bürokratikus szabályozástól a külvilág felé koncentráló, állampolgári igényeket figyelembe vevő bürokrácia felé.

A kormányzati stratégiák harmadik iránya lehet a **New Public Governance** (összkormányzati) típusú stratégia, amely a szélesebb körű együttműködésben és a kormányzat és a társadalom közti partnerség kiterjesztésében látja a válságok kezelésének hatékony módját. Ennek központi eleme a partnerség erősítése és kiszélesítése a kormányzat és szervei, valamint a társadalom egyes csoportjai között, a piaci szereplők, civilszervezetek, állampolgárok szélesebb körű bevonása a közösségi döntéshozatalba, a közszolgáltatások megszervezésébe és nyújtásába.

A konferencia tanulmányaiban bemutatott kormányzati intézkedések, stratégiák sajátosságainak elemzésével arról szeretnénk egy képet kapni, hogy milyen irányba is haladnak a kormányzati reformok a válságok okozta megváltozott társadalmi, gazdasági környezetben.

4. ELEMZÉS

4.1. Tudományterületi hovatartozás

Azt, hogy a konferencián bemutatott tanulmány melyik tudományterület(ek)hez áll inkább közel, két szempont alapján vizsgáljuk. Egyrészt a szerzők tudományterületi profiljával (intézményi hovatartozás kutatási terület), másrészt vizsgáljuk a tanulmányban felhasznált irodalmak alapján, hogy melyik tudományterület kutatási eredményei, kutatói hatottak a szerzőre a tanulmány írása során. Mivel a felhasznált irodalomban több tudományterület is megjelenhet, ezért egyes tanulmányoknál több tudományterülettel való kapcsolódás is megfigyelhető.

2. táblázat • A szerző kutatóhelyének kapcsolódása az egyes tudományterületekhez

Szerző tudományos, kulturális háttere Tudományterület	Angolszász 'mainstream' háttér		Közép-kelet-európai háttér		Dél-európai háttér		Egyéb	
	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány
menedzsment	9	81,82%	3	42,86%	2	100%	1	50,00%
jogtudomány	0	0,00%	3	42,86%	0	0,00%	1	50,00%
politikatudomány	2	18,18%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
egyéb (közgazdaságtan)	0	0,00%	1	14,29%	0	0,00%	0	0,00%

A szerzők tudományos profilját vizsgálva úgy tűnik, hogy a közigazgatás tudományos vizsgálatában az angolszász hátterű országokban inkább a menedzsment típusú megközelítés, míg a közép-kelet-európai országokban a menedzsment mellett továbbra is domináns a jogtudomány szerepe. Bár ki kell emelni, hogy ebben a térségben széles körben elterjedt, hogy a közigazgatást a közigazgatás-tudomány mint önálló tudományterület égisze alatt vizsgálják. A közigazgatással foglalkozó oktatói-kutatói műhelyek is e különállónak deklarált tudományterület köré szerveződnek (legalábbis nevükben). A déli országok kongruálnak az angolszász jellemzőkkel.

3. táblázat • A felhasznált irodalom kapcsolódása az egyes tudományterületekhez

Szerző tudományos, kulturális háttere	Angolszász 'mainstream' háttér		Közép-kelet-európai háttér		Dél-európai háttér		Egyéb	
	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány
menedzsment	7	38,89%	3	30,00%	2	100%	2	50,00%
jogtudomány	0	0,00%	1	10,00%	0	0,00%	0	0,00%
politikatudomány	1	5,56%	1	10,00%	0	0,00%	0	0,00%
közigazgatás-tudomány	3	16,67%	2	20,00%	0	0,00%	1	25,00%
biztonságpolitikai és hadtudomány	1	5,56%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
közgazdaságtan	3	16,67%	2	20,00%	0	0,00%	0	0,00%
szociológia	2	11,11%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
egyéb, nem tudományos	1	5,56%	1	10,00%	0	0,00%	1	25,00%

Talán nem meglepő, hogy egy főképp közmenedzsment központú konferencián a bemutatott tanulmányok elsősorban a menedzsment tudományos irodalmára építettek, annak elmélet- és fogalomrendszerét használták túlnyomóan. Viszont talán érdekes lehet, hogy a menedzsmenttudomány mellett milyen szerteágazó a kapcsolódó, más tudományterületek köre.

4.2. A vizsgálatok tematikus fókusza. A tanulmányok főbb problématerületei

Az utóbbi évtizedben a legtöbb kormányzatnak szembe kellett néznie valamilyen válsághelyzettel. Gondolhatunk akár a világméretű gazdasági és pénzügyi recesszióra vagy a migrációs válságra. Ezek a krízisek jelentős kihívások elé állították a kormányokat, és újfajta kor-

mányzati stratégiákat, válságkezelési módszereket igényeltek. Az International Public Management Network (IPMN) 2015-ös budapesti konferenciájának központi fókuszában is a kormányzatot érintő új kihívások, új típusú problémák, és ezzel összefüggésben a közigazgatás és a kormányzás átrendeződése állt. Gyakran hangoztatott állítás, hogy a kormányzat problémakezelő képessége nagyban függ attól, hogy milyen a kormányzat (és szervei), valamint a társadalom tagjai, mint például az állampolgárok, civilszervezetek vagy piaci szereplők közötti együttműködés. A kormányzás fogalma szükségképpen átalakul egy olyan világban, amelyben az állam, a társadalom tagjai, sőt a nemzetközi szereplők közötti kölcsönös függőség megnövekedett. Új típusú döntéshozatali, közszolgáltatás-szervezési és közszolgáltatás-nyújtási formák szükségesek, melyek kölcsönösen építenek a kormányzati és közigazgatási szereplők aktív közreműködésére, a vállalati szektorban elterjedt és bevált üzleti menedzsment átvételére, de emellett egyre fontosabbá válik a társadalom tagjainak szélesebb körű bevonása, részvétele. A konferencia központi kérdése is e tudományos és szakmai diskurzus köré épült, amely a következőképp fogalmazható meg: **Milyen változtatások, átalakítások szükségesek a közmenedzsmentben és a közigazgatásban a jövőbeli sikeresebb válságkezelés érdekében?** Alapvetően a konferencián prezentált tanulmányok e köré a kérdés köré épültek. Egy-egy eset bemutatásával új típusú kormányzati intézkedési formákra, menedzsmenteszközökre, együttműködési megoldásokra világítottak rá.

4. táblázat • Problématerület és a tanulmány elméleti, fogalmi beágyazottsága

Szerző tudományos, kulturális háttere	Angolszász 'mainstream' háttér		Közép-kelet-európai háttér		Dél-európai háttér		Egyéb	
	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány
Kapcsolódó doktrína								
neoweberi	0	0,00%	3	42,86%	0	0,00%	0	0,00%
New Public Management	4	36,36%	2	28,57%	0	0,00%	2	100%
New Public Governance	4	36,36%	1	14,29%	2	100%	0	0,00%
egyéb	3	27,27%	1	14,29%	0	0,00%	0	0,00%

Azok a szerzők, akikre meghatározóan az angolszász tudományos irány volt hatással, többnyire New Public Management (NPM) és New Public Governance (NPG) típusú közigazgatási intézkedéseket elemeztek. A kelet-közép-európai háttérű szerzőknél a (neo)weberi szemlélet jelent meg leghangúlyosabban. A dél-európai szerzők egyértelműen a társadalmi együttműködés új formáit és az abban rejlő potenciát vizsgálták. Az NPM doktrína sajátos jellemzőiből többnyire a vállalati menedzsmenttechnikák közszektorban való alkalmazhatóságának tapasztalatai kerültek elemzésre (egzakt teljesítménymérés, pénzügyi menedzs-

ment). Emellett két tanulmány foglalkozott a közszolgáltatások kiszervezésével és az ezzel kapcsolatos döntési problémákkal, valamint egy tanulmány a decentralizációs reform hatásait értékelte. A másik hangsúlyosan megjelenő téma az új típusú együttműködési forma volt a kormányzásban, azaz az állami szervek és a társadalmi szereplők szorosabb partnersége a közfeladatok ellátása terén (NPG). Ebben a témában 7 tanulmány született. Elsősorban esettanulmányokon keresztül mutatták be a társadalmi együttműködés lehetséges módjait a közszolgáltatások (pl. közbiztonság erősítése, élelmezés, éhezés elleni küzdelem) vagy a közös döntéshozatal (állampolgárok döntéshozatalba való bevonása) terén. Talán nem meglepő, hogy a neoweberi szemléletet tükröző tanulmányok közép-kelet-európai szerzőktől származnak. Az egyik tanulmány¹⁵ átfogóan foglalkozott a „jó állam” koncepciójával, azaz a neoweberi felfogás szerinti értékek mérésével Magyarországon, úgymint a jogállami működés, a demokrácia érvényesülése, ügyfél-elégedettség, professzionalizmus. A másik két tanulmány fókuszában elsősorban a köztisztviselői kar professzionalizmusának, szakmai felkészültségének értékelése állt.

4.3. A kutatás szerkezeti sajátosságai

5. táblázat • A tanulmányok osztályozása a kutatási ambíció alapján

Szerző tudományos, kulturális háttére		Angolszász 'mainstream' háttér		Kelet-közép-európai háttér		Dél-európai háttér		Egyéb	
		Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány
leíró (descriptive)	elmélet, koncepció alkotása	3	15,79%	1	7,14%	1	33,33%	0	0,00%
	konkrét helyzet leírása	7	36,84%	6	42,86%	1	33,33%	3	60,00%
diagnosztikai elemzés	magyarázó (explanatory)	4	21,05%	1	7,14%	1	33,33%	1	20,00%
	értékelő	4	21,05%	5	35,71%	0	0,00%	1	20,00%
előrejelző (predictive)		1	5,26%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
előíró (prescriptive)		0	0,00%	1	7,14%	0	0,00%	0	0,00%

15 KIS N.: *Do Reforms Work in Hungary? Model for Measuring Performance of Government*, 2015.

A kutatás szerkezeti sajátosságainak vizsgálatánál három szempontból osztályoztuk a tanulmányokat: a kutatási ambíció alapján, az alkalmazott módszertan alapján és az elemzés során használt adatok fajtája alapján. Mivel mind a három elemzési szempont kapcsán szóba jöhet egyszerre két vagy több kutatási cél kitűzése, többféle, kombinált kutatási módszer alkalmazása, vagy éppen kvantitatív és kvalitatív adatok egyidejű használata az elemzésnél, ezért egy tanulmányt egyszerre több osztályba is besorolhattunk.

6. táblázat • A tanulmányok osztályozása az alkalmazott módszertan alapján

Módszer \ Szerző tudományos, kulturális háttére	Angolszász 'mainstream' háttér		Kelet-közép-európai háttér		Dél-európai háttér		Egyéb	
	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány
kísérleti vizsgálat	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
statisztikai vizsgálat	3	27,27%	2	28,57%	0	0,00%	1	33,33%
esettanulmány	7	63,64%	5	71,43%	1	50,00%	2	66,67%
Egyik sem	1	9,09%	0	0,00%	1	50,00%	0	0,00%

7. táblázat • A tanulmányok osztályozása az elemzés során használt adatok fajtája alapján

Adat \ Szerző tudományos, kulturális háttére	Angolszász 'mainstream' háttér		Kelet-közép-európai háttér		Dél-európai háttér		Egyéb	
	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány
kvantitatív	3	27,27%	2	28,57%	0	0,00%	1	33,33%
kvalitatív	8	72,73%	5	71,43%	2	100,00%	2	66,67%

A tanulmányok a kutatás szerkezeti sajátosságait tekintve nem mutatnak jelentős eltérést a tekintetben, hogy melyik térség szerzői készítették a vizsgálatot. Viszont néhány érdekes jelenség kirajzolódni látszik a vizsgálatból. Ilyen például:

- Az angolszász háttérű szerzőknél megjelenik az új koncepciók alkotásának szándéka, míg a közép-kelet-európai szerzők jellemzően a már elterjedt, „divatosnak számító” fogalmi keretek köré építik a vizsgálatukat. Így például az egyik angolszász szerző új típusú problémamegközelítésként ajánlja a szervezetek és rendszerek „design” szemléletű megközelítését. Egy másik szerző az innováció és a kormányzati szervek „túlélőképességének”, stabilitásának elméleti összefüggéseit elemezte. Ezzel szemben a kelet-közép-európai

- és déli szerzők inkább már meglévő konceptuális keretekre – mint például a kollaboráció vagy teljesítménymérés, teljesítményértékelés – építették az elemzésüket.
- A másik érdekesség, hogy a közép-kelet-európai szerzők ugyan gyakran túllépnek a jelenség pusztán leíró jellegű megközelítésén, de ritkábban vállalkoznak az összefüggések, a „miért?”-ek elemzésére. Azaz a szerzők sok esetben kísérletet tesznek arra, hogy a vizsgált jelenséget valamilyen módon – akár csak intuitíve, vagy ritkábban mérésekkel, számításokkal megalapozva – értékeljék, de a háttérben húzódó okokat már nem vizsgálják.
 - A társadalomtudományok terén talán nem meglepő, de mégis érdemes megjegyezni, hogy a szerzők tudományos szocializációjától függetlenül, az elemzések többnyire (egy vagy összehasonlító) esettanulmányokon keresztül történtek, illetve túlnyomórészt kvalitatív adatokra (interjú, munkadokumentáció, kormányzati és jogszabályi dokumentumok elemzése stb.) támaszkodtak.
 - További érdekesség, hogy a vizsgált tanulmányokból gyakran hiányzik a gyakorlati relevancia, vagy pontosabban fogalmazva, inkább csak implicite olvasható ki belőle. Azaz explicite konkrét intézkedésekre javaslatokat, ajánlásokat ritkán fogalmaznak meg az elemzések tükrében a szerzők. Ez további dilemmát vethet fel, miszerint mi célt kell szolgálniuk a tudományos írásoknak, mennyiben kell hozzájárulniuk a gyakorlati közpolitika alkotásához, formálásához?

5. VÉGKÖVETKEZTETÉSEK

Összefoglalásként, a közigazgatást vizsgáló konferenciatanulmányok főbb témái alapján megállapítható, hogy a közigazgatási feladatok ellátásában és a kormányzati döntéshozatalban egyre inkább új formák jelennek meg. A döntéshozatalban az önszabályozás és a társadalmi, kollektív szabályozás egyre inkább teret nyer. A közszolgáltatások megszervezésében megfigyelhető az érintettek széles körű bevonása. A közszolgáltatások nyújtásában az állami szervek és a civil szervek, illetve állampolgárok egyre több területen működnek együtt a közszolgáltatás megvalósítása érdekében. Az NPM típusú intézkedések közül elsősorban a vállalati menedzsmenttechnikák alkalmazása még mindig népszerű a közszektorban. Viszont az NPM által hirdetett strukturális megoldások, mint a csőszerűen kiépülő ('siloesation') profiltiszta szervezetek vagy az ügynökség típusú szervezetek ('agencification'), amelyek fragmentációhoz, a közigazgatás szétaprózódásához vezettek, ezáltal jelentősen erodálták a kormányzatok koordinációs képességét, háttérbe szorultak. Sőt, sokkal inkább a központi koordináció erősítése a jellemző tendencia a közigazgatás területén. A csőszerű, szeparált szervezetek helyett strukturális összevonások, funkcionális együttműködések a jellemzőek.¹⁶ A pusztán piaci értékek mellett (pénzügyi hatékonyság, gazdaságosság) megjelennek és előtérbe kerülnek bizonyos közösségi értékek. A tisztán piaci, menedzsment módszerek helyett ('let the mangers manage' elv) megjelenik, és egyre hangsúlyosabbá válik a kontroll. De a klasszikus bürokratikus felfogástól eltérően – vagy azt kiegészítve – nem pusztán hie-

¹⁶ Lásd például a konferencián prezentált tanulmányok közül Klausen (2015) Changing Governance Structures through the Strategic handling of Public Mergers

rarchikus ellenőrzés, a felettes hatalom által való elszámoltatás, hanem sokkal inkább fontosabbá válik a társadalmi kontroll szerepe, a széles körű nyilvánosság, társadalmi elszámoltathatóság, átláthatóság.

A kutatás-módszertani sajátosságokat tekintve elmondhatjuk, hogy a konferencián prezentált tanulmányok között nem volt éles eltérés a tekintetben, hogy melyik térséget képviselte a szerző. Ebből mégsem arra következtetünk, hogy nem állna fenn eltérés az egyes térségek között a közigazgatás tudományos megközelítésének módszereit illetően. Sokkal inkább a konferencia témája és tudományos fókusza előre meghatározta, prejudikálta a bemutatott tanulmányok jellegét. Ennek tudható be a viszonylagos homogenitás. Viszont az kétségtelenül kitűnik, hogy az angolszász tudományos irányzat Európa-szerte egyre inkább hatással van a közigazgatásról való gondolkodásra és a szofisztikáltabb módszertani megközelítések – ha nagyon lassan is – az európai szerzők munkájában is megjelennek. A másik feltevézésünk, hogy többnyire azok a szerzők jelennek meg (illetve kapnak helyet) a nemzetközi tudományos fórumokon, akik valamilyen szinten követik a tudományos 'mainstream' irányzatot és annak elméleti, fogalmi, formai, tartalmi sztenderdjeit. Ezért mutathattak viszonylag egységes mintázatot a tanulmányok a módszertani és fogalmi keret tekintetében.

6. FÜGGELÉK – A KUTATÁS ELEMZÉSI KERETE

Dimenzió	Index	Kategóriák		
Tudományterületi és szervezeti hovatartozás	A szerző milyen tudományterülethez tartozó intézményt képvisel?	menedzsment		
		jogtudomány		
		politikatudomány		
		egyéb (közgazdaságtan)		
	A felhasznált irodalom mely tudományterülethez tartozik?	menedzsment	biztonságpolitikai és hadtudomány	
		jogtudomány	közgazdaságtan	
		politikatudomány	szociológia	
		egyéb (közgazdaságtan)	egyéb, nem tudományos	
A vizsgálat elméleti beágyazottsága	Problématerület és az elméleti, fogalmi beágyazottság	(Neo)Weberi doktrínához kapcsolódó		
		New Public Management doktrínához kapcsolódó		
		New Public Governance doktrínához kapcsolódó		
Kutatás szerkezeti sajátosságai	Kutatás célja	Leíró („descriptive”) elemzés a „mi történt?” kérdés alapján;	problémafelvetés, koncepció alkotása (concept building)	
			konkrét helyzet leírása	
		Diagnosztikai elemzés a „milyen?” és „miért?” kérdés alapján	magyarázó („explanatory”) elemzés	
			értékelő (evaluative)	
			'előrejelző' (predictive)	
			előíró (prescriptive)	
	Alkalmazott módszertan			kísérleti vizsgálat
				statisztikai vizsgálat
				esettanulmány
	Adatok			Kvantitatív
		Kvalitatív		

7. IRODALOMJEGYZÉK

1. Xavier BALLART: *The Study of Public Management in Spain = The Study of Public Management in Europe and the United States. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*, ed. J. M. Walter KICKERT, Routledge, London, 2007, 189–207.
2. R. D. BEHN: *The Big Questions of Public Management*, *Public Administration Review*, Vol. 55., No. 4., 1995, 313–324.
3. T. H. DAVENPORT, J. G. HARRIS: *Competing on analytics: the new science of winning*, Mass.: Harvard Business School Press, Boston, 2007. (ISBN 978-1-4221-0332-6)
4. GAJDUSCHEK György: *A magyar közigazgatás és közigazgatástudomány jogias jellegéről*, *Politikatudományi Szemle*, 21(2012)/4, 29–49.
5. HAJNAL Gy.: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*, doktori értekezés, 2004.
6. HAJNAL György, JENEI György: *Közigazgatási rendszerek, valamint közigazgatás- és közmenedzsment-tudomány és -képzés Európában és Magyarországon*, *Köz-gazdaság*, 2008/4, 1–21.
7. HAJNAL György, JENEI György: *The Study of Public Management in Hungary. Management and the Transition to Democratic Rechtsstaat = The Study of Public Management in Europe and the United States. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*, ed. Walter J. M. KICKERT, Routledge, London, 2007, 208–232.
8. S. HALPERIN, S. HEATH: *Political Research: Methods and Practical Skills*, Oxford University Press, New York, 2012, 133–138.
9. C. HOOD: „*A Public Management for all Seasons?*”, *Public Administration*, 69(1991)/1, 3–19. (ISBN: 978-80-89013-41-8)
10. D. F. KETTL: *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution Press, Washington D. C., 2000. (ISBN: 978-0-8157-4917-2)
11. KIS N.: *Do Reforms Work in Hungary? Model for Measuring Performance of Government*, Conference paper, IPMN Conference, Budapest, 2015.
12. A. LIJPHART: *Comparative Politics and the Comparative Method*, *American Political Science Review*, 65(1971)/3, 682–693.
13. L. J. JR. O'TOOLE: *Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration*, *Public Administration Review*, 57(1997)/1, 45–52.
14. C. POLLITT, G. BOUCKAERT: *Public management reform: a comparative analysis (2nd edition)*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
15. D. ROBB: *Gartner Taps Predictive Analytics as Next Big Business Intelligence Trend*, 17 April 2012. Forrás: www.enterpriseappstoday.com
16. D. ROBB: *Gartner Taps Predictive Analytics as Next Big Business Intelligence Trend*, 17 April 2012. Forrás: www.enterpriseappstoday.com
17. D. H. ROSENBLUM: *Public Administration Theory and the Separation of Powers*, *Public Administration Review*, 43(1983)/3, 219–227.
18. Y. ZALMANOVITCH: *Don't reinvent the wheel: the search for an identity for public administration*, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 80(2014)/4, 808–826.

Kovács Éva Margit (kovacs.eva@uni-nke.hu): a Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézetének adjunktusa, külföldi konferenciák díjnyertes és népszerű előadója. PhD fokozatát a Budapesti Corvinus Egyetemen védte meg „Koordinációs mechanizmusok és fejlődésük a magyar államigazgatásban” címmel.

Vastag Gyula (vastag.gyula@sze.hu): a Széchenyi István Egyetem és a Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar Elektronikus Közszerológati Intézetének egyetemi tanára, az MTA doktora, több kutatási elismerés díjazottja, a nemzetközi tudományos élet ismert szereplője.

