

TÓTH BALÁZS

Milyen kapcsolatban állnak a közszféra reformjai a gazdaságpolitikai paradigmákkal?

Az állam szerepének kérdése mindig is foglalkoztatta a közgazdász-társadalmat. Az egyes gazdaságpolitikai paradigmák kiemelt szerepet szántak az állami beavatkozáshoz fűződő kérdések megvitatásának. Arra azonban, hogy az állam miként is oldja meg feladatait, már kisebb figyelem irányul. A 20. század utolsó harmadában – párhuzamosan a keynesi gazdaságpolitikával – megingott a weberi bürokráciába vetett hit, új, az államháztartás működésének megreformálását célzó irányzatok kerültek előtérbe. Ilyennek tekinthetjük az új közszolgálati menedzsment, a jó kormányzás irányzatát és az új weberiánus megközelítést. Bár ezek a fogalmak különböző elméleti alapokon nyugszanak, sok esetben vezettek hasonló szervezeti változásokhoz. A tanulmány célja megvizsgálni azt, hogy a különböző időszakokban megjelenő államszervezési elméletek milyen kapcsolatban állnak a gazdaságpolitikai paradigmákkal. A feldolgozott irodalmak arra utalnak, hogy az államtól várt szabályozás mértéke (a reguláció vagy a dereguláció irányába történő elmozdulások), valamint az állam és a társadalom viszonya meghatározza az államszervezet formáját, jellemzőit.*
Journal of Economic Literature (JEL) kód: H83.

Az állam szerepével kapcsolatos kérdéseket a közgazdasági gondolkodás egyik központi témájának tekinthetjük. Az átfogó paradigmák foglalkoznak az állam szerepét, méretét, aktivitásának szükségességét feszegető kérdésekkel. Azzal kapcsolatban azonban, hogy az állam a paradigmák alapján miként oldja meg feladatait,

* A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosítószámú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

A szerző köszönetét fejezi ki *Voszka Évának*, *Kovács Árpádnak*, valamint az anonim lektornak a kézirat korábbi változatához fűzött konstruktív észrevételeikért.

A „fejlesztő állam” koncepcióját illetően korántsem alakult ki egyetértés sem a közgazdaságtanban, sem a gazdaságpolitikában. A téma iránt érdeklődő olvasóink figyelmét felhívjuk az ugyane lapszámunkban megjelent könyvrecenzióra. – *A szerk.*

Tóth Balázs tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar (e-mail: tothbalazs@eco.u-szeged.hu).

A kézirat első változata 2020. július 22-én érkezett szerkesztőségünkbe.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2021.2.205>

már sokszor nem kapunk választ. Az állam által alkalmazott módszerek átvételéhez különböző elméletek kapcsolódnak, amelyeknek azonban közel sem egyértelmű a viszonya a tágabb összefüggésekben értelmezett paradigmákhoz.

Tanulmányunkban először arra a kérdésre keressük a választ, hogy mi az oka az államháztartási reformoknak. *Hartley* [2005] szerint a közszférában az innovációk nem termékekre vagy szolgáltatásokra vonatkoznak, hanem inkább a szolgáltató és a szolgáltatás igénybevevői közötti viszony megváltoztatására. *Torma* [2010] megállapítja, hogy az államszervezetek változásai a köz- és a magánszféra kapcsolatának módosulásaihoz is köthetők. *Peters–Pierre* [1998] kiemeli, hogy az állam felépítésében, eljárásaiban a magánszférához fűződő viszonya is tükröződik, a közszféra feladatszerzése a magánszférához fűződő kapcsolatának megváltozásából fakadt. Tehát a közszféra módszertani újításait nem tudjuk a társadalom más eseményeitől teljesen izolálni. Ezt megerősíti *Meyer–Sahling–Yesilkagit* [2011] azon megállapítása is, amely szerint az államháztartások működése útfüggő, az alkalmazott módszerek körét befolyásolják kulturális tényezők, hagyományok és egyéb körülmények is. Például a posztoszocialista országok körében is megfigyelhetők az előző rendszer lenyomatai: a szervezeti instabilitás és a ragaszkodás a diszkrecionális személyi vezetéshez (*Meyer–Sahling* [2009]).

Az elmúlt évtizedekben azonban számos országban a közszféra jó néhány területén jelentek meg új megoldások. Az angolszász országokban az új közszolgálati menedzsment (*new public management*) irányzata került előtérbe, amely szerint az elszámoltathatóság fokozható, ha átültetik a magánszféra működési és vezetési elveit, s mérséklik a köz- és a magánszféra közötti különbségeket (*Hood* [1995]). A közszféra reformjai esetében azonban az újításhoz vezető okok jellemzően mások, mint a magánszférában. Az állam működésének megújításában nemcsak az elérhető előnyök realizálása iránti igény felerősödése figyelhető meg, hanem más külső tényezők is befolyással lehetnek. Az egyes reformok tartalmára és időzítésére országspecifikus belső és külső tényezők gyakorolnak hatást. Nyugat-Európában a közbizalom megerősítése, a makrogazdasági problémák (nagy államháztartás, költségvetési hiány, gyenge államháztartási teljesítmény) tekinthetők a változásokat előidéző okoknak (*Bouckaert és szerzőtársai* [2011]). *Wright* [1994] a nemzetközi kapcsolatok erősödését és az európa integrációt is olyan oknak tekintette, amelyek konvergáló államháztartási reformokhoz vezettek, de a politikai és technológiai környezet változásait is ilyen tényezőknek vélte. További okként pedig a gazdasági paradigmaváltást is említette.

A közép-európai országokban az államháztartások megújítása az 1990-es években indult meg. Ennek egyik fő oka természetesen a posztoszocialista országok demokratizálódása volt, amely az állami adminisztrációban is megmutatkozott. A fejlettebb államokat jellemző megoldások megvalósításához változásokra volt szükség. Ezeket a törekvéseket a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) programja is szorgalmazta, valamint az Európai Unió PHARE (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*) elnevezésű programja pénzügyi támogatást is nyújtott az intézményrendszer és az adminisztráció megújításához (*Bouckaert és szerzőtársai* [2011]), a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank szerepét is ki lehet emelni (*Pongrácz* [2016]). Ezeket a *DiMaggio–Powell* [1983] által említett izomorfizmusok (kényszerítő,

utánzó és normatív) megnyilvánulásának tekinthetjük. Kelet-Európa országai esetében tehát a politikai és társadalmi átrendeződés maga után vonta az államháztartási folyamatok megújítását is. A kelet-közép-európai országok reformjaival kapcsolatban több problémát lehet kiemelni. A kilencvenes években jellemzően nem történtek érdemi reformok, a változások tervek, stratégiák nélkül valósultak meg. Az átalakulások sürgőssége és a döntéshozók tapasztalatlansága miatt az egyes megoldások kockázatait nem mérték fel megfelelően, inkább egy erős utánzó mechanizmusként lehet leírni az állam szervezésével kapcsolatos döntéseket (*Randma-Liiv* [2008]). *Wise* [2002] a politikai indíttatás mellett még két normatív mechanizmust nevezett meg a közigazgatás reformjai kapcsán, mégpedig a gazdaságossági és költségvetési okokat, valamint a társadalom értékpreferenciáinak a változását.

Ebben a tanulmányban az állam szerepének és a közszféra szervezeti változásainak párhuzamba állításával kívánjuk feltárni a közöttük lévő kapcsolatot. Először röviden áttekintjük, hogy az egyes időszakokban uralkodó paradigmák milyen szerepet szántak az államnak, illetve hogyan vélekedtek az állam gazdaságban való részvételéről. Ezt követően kitérünk a weberianus (gyakran hagyományosként említett) államszervezeti forma jellegzetességeire, illetve háttérbe szorulásának okaira. Majd a weberi államszervezet megújítására irányuló megközelítések alapjait, illetve az ezekre épülő kormányzati irányzatokat mutatjuk be, és kitérünk a velük kapcsolatos tapasztalatokra is. Végül a tanulmány a következtetések összegzésével zárul.

Az állam szerepének felfogása

Az állam szerepe mindig is az egyes paradigmák központi kérdése volt, nem volt ez másképp a 18. században sem. A korszak liberális közgazdaságáról és Adam Smithről sokaknak a „láthatatlan kéz” és a „természetes szabadság” jut eszébe elsőként, valamint az, hogy az általuk vezérelt, spontán működő piac lehet a gazdasági tevékenység és a gazdasági egyensúly alapja. Smith azonban nem tekintette marginálisnak az állam szerepét, és rámutatott a piaci működés korlátaira is. A rend megőrzése („megvédje a társadalmat az erőszaktól és más független társadalmak inváziójától”), a társadalmi igazság biztosítása („amennyire lehetséges, védje meg a társadalom minden tagját az igazságtalanságtól vagy annak minden más tagja által történő elnyomástól”) mellett bizonyos szolgáltatások létrehozását is („létrehozzon bizonyos közműveket”) állami feladatnak tekintette (*Farkas* [2017] 1. rész 48. o.). Indokolt körülmények között Ricardo is elfogadhatónak tartotta a kereskedelem állami korlátozását, illetve a protekcionista intézkedéseket Mill sem vetette el teljesen. A liberális és a neoklaszikus közgazdászok is elismerték a piac tökéletlenségét, így a spontán piaci működés kizárólagosságát sem tartották kívánatosnak (*Szentes* [2006]).

A következő évszázadot erősödő állami jelenlét jellemezte a fejlett régiókban. Európában az első világháború során különböző stratégiai ágazatok kerültek állami tulajdonba. Az állami tulajdon növekedése folytatódott a háború után is, a kedvező tapasztalatok, valamint a békekötés után kialakuló bizonytalan helyzet miatt (*Voszka* [2015]). A gazdasági világválság is az állami szerepvállalás növelésének irányába

hatott. Az ekkor bekövetkező gazdaságpolitikai irányváltás elméleti alapjait Keynes fektette le, amivel az állam alapvető gazdasági szerepe évtizedekig megkérdőjelezhetlenné vált (*Farkas* [2011]). A keynesi megközelítés alaptétele volt, hogy a költségvetési politika hatékonyabb, mint a monetáris politika, így az állami beavatkozást kívánatosnak tartotta, azonban a gazdaságpolitika nem a piac és a piaci mechanizmusok ellen jött létre (*Szentes* [2006]).

A második világháborút követő, viszonylag gyors fejlődésben fontos szerepe volt az államnak. Az állami aktivitás segített a konjunktúrahullámok kisimításában, valamint az exportképesség és a nemzetközi versenyképesség erősítésében (*Farkas* [2017] 1. rész). Fordulatot az olajválságok hoztak, ugyanis az állami szerepvállalás fokozásával nem lehetett megfelelően kezelni sem az 1973-as, sem az 1979-es olajválságot (*Voszka* [2015]), illetve a stagfláció jelenségére megfelelő választ nyújtani (*Csaba* [2010]). Az 1970-es években bekövetkezett stagnálást számos közgazdász az állam kudarcának tulajdonította, így annak szerepét minimalizáló, monetáris politikát előtérbe helyező törekvések vették kezdetüket. Lucas például ellenezte az állam gazdasági ciklusokat befolyásoló beavatkozásait, míg például Friedman szerint a monetáris politika elégséges a válságok megelőzéséhez (*Farkas* [2017] 1. rész). Az 1980-as évek közgazdasági gondolkodásának alapját a neoliberális jellette. Uralkodó nézetté vált, hogy kemény pénzügypolitikai deregulációval és a kereskedelmi liberalizációval elérhető a gazdasági stabilitás és növekedés (*Szentes* [2006]). Ezeket az elveket fogalmazta meg a téma kapcsán sokszor emlegetett washingtoni konszenzus is. Az állam szerepének minimalizálását jelentős nemzetközi szervezetek is hangsúlyozták, mint például az IMF vagy az OECD. A periférikus vagy félperiférikus államok számára is erősen javallott volt a gazdaság liberalizációja és deregulációja (*Farkas* [2017] 1. rész). Igaz, ez a közvélekedés eleinte csak jól működő piacgazdaságokra vonatkozott (*Kolodko* [2000]). Ez magyarázza azt is, hogy a felzárkózó országok esetében miért más a tapasztalat. A délkelet-ázsiai országok figyelemre méltó felzárkózása a washingtoni konszenzussal részben ellentétes működésnek volt köszönhető (*Stiglitz* [1999]). A washingtoni konszenzus Kelet-Európában való alkalmazása sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A poszt-szocialista országokban nem léteztek azok az intézmények, amelyeket a fejlett országokban alapvetőnek tekinthetünk. Ezen országcsoport példája felhívta a figyelmet arra, hogy a privatizáció és a liberalizáció nem minden esetben hozza magával a gazdasági fejlődést. Mindez rávilágított az intézményi változások fontosságára (*Kolodko* [2000]).

A főáramtól elszakadó délkelet-ázsiai országok gyors ütemű felzárkózásában jelentős szerepe volt a fejlesztő államnak (*Wade* [2010], [2014]), ám a 20. század utolsó évtizedében a délkelet-ázsiai országok, Oroszország és a latin-amerikai országok megingásait az állam túlzott gazdasági szerepének tulajdonították, s ezt a jelenséget a fejlesztő állam kudarcaként értékelték. Az idő előrehaladtával azonban egyre jobban kirajzolódott, hogy az említett válságok, illetve a 2001–2002-es világgazdasági kifulladás a neoliberais paradigma kudarcának tekinthető (*Farkas* [2017] 1. rész).

A 2007–2009-es válságot megelőző évtizedek tapasztalatai is cáfolták az állam túlzott visszashorolását jósló nézeteket, ugyanis az államháztartás GDP-hez viszonyított aránya a fejlett országokban sem csökkent, igaz, a gazdasági szabadság növekedett

(Muraközy [2009]). 2008 után Magyarországon még inkább felerősödtek az állami szerepvállalás fontosságát hangsúlyozó nézetek. Ezek nem egyértelműen az állami beavatkozásoknak tulajdonították a válság kialakulását, hanem legalább részben a piac működési elégtelenségét tekintették hatótényezőnek (Farkas [2017] 2. rész), a válság idején megerősödtek a kormányzati beavatkozást támogató hangok (Csaba [2010]). Mindezek ellenére valós paradigmaváltásról nem beszélhetünk, a válságot követően a közgazdasági gondolkodásban heterodoxia alakult ki (Csaba [2018]).

Ahogy a jelen fejezet rávilágított, a gazdaságpolitikai váltások miatt folyamatosan átértékelődött az állam szerepe. Ezzel párhuzamosan az államszervezetben is következtek be változások. Az innovatív megoldások közsférában való megjelenése, illetve „módszertani szempontból értelmezett” közeledése a magánszférához nagyjából azonos időszakra tehető a keynesiánus gazdaságpolitika háttérbe szorulásával. Vagyis a 20. században megfigyelhető a gazdaságpolitikai ciklusok és az államszervezeti reformok együtt mozgása, ami miatt érdemes megvizsgálni, hogy emögött állhat-e valamilyen közvetlen kapcsolat, vagy csak véletlen egybeesésről beszélhetünk.

A modern államszervezés modelljei

A következőkben áttekintjük a weberiánus állam alapvető jellemzőit, valamint azokat az elméletek, amelyek megpróbálták más irányba terelni az állami feladatok szervezését. Az elméletek bemutatása mellett kitérünk a velük kapcsolatos tapasztalatokra is.

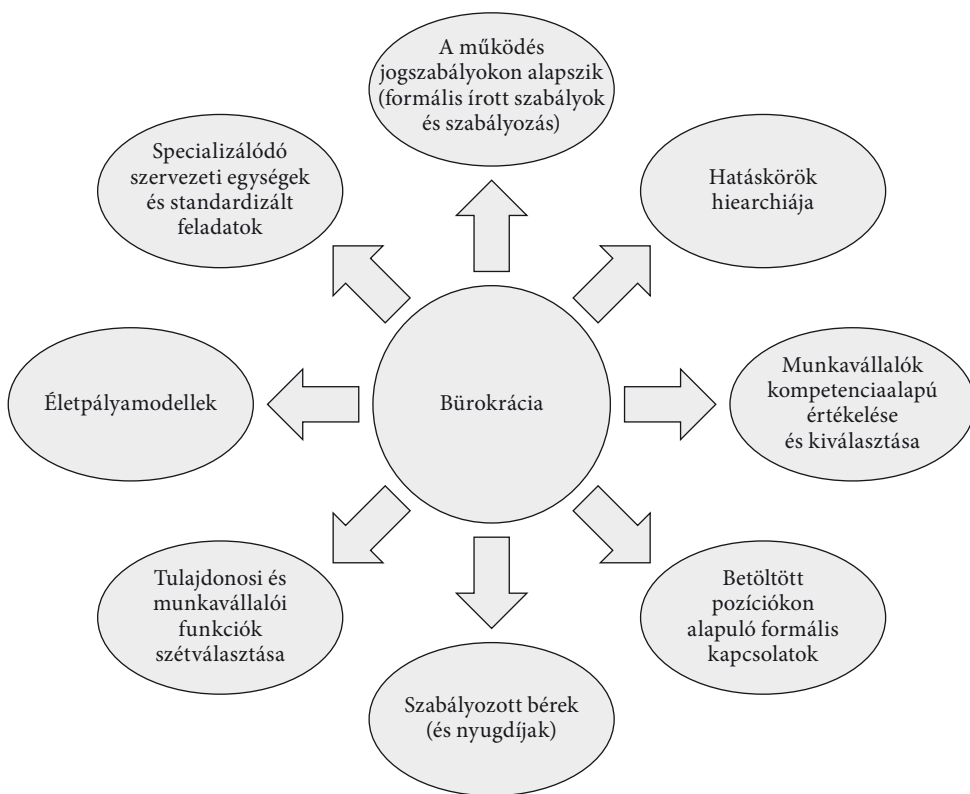
A weberiánus állam

Weber [1968] elméletében a bürokrácia alapját a racionális-legális legitimitáció képezi, az autoritást maguk a személytelen utasítások jelentik. A weberi koncepció alapvető eleme a köz- és magánügyek szétválasztása, ezáltal a bürokraták magánügyeinek és hivatali tevékenységeiknek az elválasztása is. Szintén fontos szerepe van a hierarchiának és a hivatalos kapcsolatoknak. A modern államszervezetben a hivatalnokok nem tulajdonosai a feladatuk ellátásához biztosított eszközöknek. A politikailag független bürokraták alapos képzettséggel, speciális szaktudással rendelkeznek (Weber [1970] 383–385. o.). Jenei [2016] kiemelte, hogy a weberiánus államszervezetben élethivatásszerűen látják el a társadalom közügyeit a szakképzett hivatalnokok. A köztisztviselők jogszabályok által lefektetett kereteken belül, meghatározott hatáskörökben és feladatkörökben, hivatali szervezetekben, a hivatali út betartása mellett fejtik ki a tevékenységüket.

Mindezek következtében a közigazgatás kiszámíthatóan professzionálisan, nyitottan, valamint az ügyfél számára követhető módon működik (1. ábra), ezáltal felülmúlva a korábbi korszakok közigazgatási modelljeit. A személyi állomány kinevezett (ennek alapját a képességeik jelentik), nem pedig választott, előmenetelüket a munkában tanúsított érdemeik határozzák meg (Jenei [2016]), meghatározott fizetésekkel rendelkezik, kinevezésük határozott idejű. A bürokrácia szervezetei jól meghatározott, elméletben indokolt célokkal rendelkeznek (Kaplan [1968]).

1. ábra

A bürokratikus adminisztráció jellemzői



Forrás: saját szerkesztés Serpa–Ferreira [2019] alapján.

Weber bürokráciája úttörő volt a 20. század elején. A pozíciók és az azokat betöltő személyek elválasztása, a hierarchikus szervezetfelépítés, az írott dokumentumokra támaszkodás, illetve a szervezetek önzetlenségének szorgalmazása a közszféra alapjává vált. Néhány év alatt ezek az elvek az organizációk működésének általánosan elterjedt részei lettek (Dunleavy–Hood [1994]). Ez a hagyományosnak tekintett államszervezet stabil környezetet feltételez, a népeiséget homogéneen kezeli, stratégiája államközpontú (Hartley [2005]).

Az állam (a közigazgatás) és a társadalmi problémák megoldási lehetőségeinek elméleti modelljei

A 20. század utolsó harmadában a közszféra szervezetei lassan, túlzottan bürokratikusán működtek a magánszférához képest, ezért született meg az a megállapítás, hogy a közszféra kevésbé hatékony, mint a magánszféra. A weberi állammodell kifejezetten a szabályosságra koncentrált, azt feltételezve, hogy a szabályszerű működés meghozza a kívánt eredményt (Peters–Pierre [1998]).

Az 1980-as évekig a weberi bürokratikus modell jelentette a demokratikus állam-szervezetek alapját, viszont egyre nagyobb szerepre tett szert a menedzsmentszemlélet. Ennek megvoltak az előzményei. Az egyre nagyobb méretű, de alacsony hatékonysággal működő közszféra egyre kevésbé felelt meg a társadalmi elvárásoknak (Pongrácz [2016]). Az állami kiadások növekedését nem sikerült megakadályozni (Kovács [2014] 72. o.).

Az 1970-es évektől kezdve felerősödtek a közszféreformok iránti igények (Christensen és szerzőtársai [2018]), az új évezredben egyre inkább elterjedtek azon nézetek, amelyek az üzleti és piaci elvek, menedzsmentmódszerek közpénzügyi szektorba való átültetését szorgalmazták. Ezek célja jellemzően az állam működési hatékonyságának, eredményességének növelése, a transzparencia biztosítása. A téma előbb a nyugat-európai, majd az amerikai közgazdasági gondolkodásban került előtérbe. A köz- és magánszektor viszonya megváltozott, az állam erősen kontrolláló és szabályozó szerepe elavulttá vált (Peters–Pierre [1998]).

A társadalmi igények alakulása mellett nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt sem, hogy a nemzetközi tanácsadó cégek aktívan kiálltak a magánszférában meghonosodott gyakorlatok átvétele mellett (Lapsley [2009], Oulasvirta [2014], Christensen és szerzőtársai [2018]), vagyis a weberi államigazgatástól való távolodás a vállalati szféra egyfajta érdekérvényesítésének tekinthető. Ennek illusztrálására alkalmas példa a menedzsment-tanácsadókra fordított összegek emelkedése (Lapsley [2009]). Kochanek [1996] szintén felhívta a figyelmet a vállalati lobbiszabályozásformáló hatására is.

A magánszférához való közeledés kapcsán Kernaghan [2000] másik okként állapította meg azt, hogy a szóban forgó időszakban a vállalati szférában is egyre nagyobb jelentőségre tett szert a vállalati kultúra témaköre, aminek hatására a közszférában is elindultak a menedzsmentreformok. A közigazgatásra nehezedő fokozódó nyomás végső soron államszervezeti reformokhoz vezetett. E reformokat 1. technikai, 2. érték- és részvételalapú, 3. szabályozási oldalról lehet megközelíteni (Torma [2010]). Ezek főbb jellemzőit az 1. táblázat foglalja össze.

1. táblázat

A közigazgatási menedzsmentreformok elméleti modelljei

	Technikai	Érték- és részvételalapú	Szabályozási
Kapcsolódó modell	új közszolgálati menedzsment	jó kormányzás	neoweberiánus megközelítés/ jó kormányzás irányzata
Állam	gyenge állam	gyenge állam	erős állam
Ideológia	piac prioritása	civil társadalom domináns részvétele	állam prioritása
Állami szerep	lazán szabályoz, felügyel	koordinál, felügyel, szervez	irányít, erősen szabályoz
Demokrácia	képviseleti, reprezentatív, civil szervezeti konzultációval	részvételi, széles körű civilszervezeti konzultációval	többségi képviseleti, közvetlen konzultációval

Forrás: saját szerkesztés Torma [2010] és Kovács [2014] 77. o. alapján.

A technikai megközelítés és az új közszolgálati menedzsment

A technikai megközelítés alapvetése az, hogy a legbonyolultabb társadalmi rendszerek is lebonthatók egyszerű technikai folyamatokra. A lebontás alapján létrejövő munkafolyamatok és tevékenységek pedig jellegük tekintetében nem különböznek aszerint, hogy a magánigazgatásról vagy a közigazgatásról van-e szó (*Torma* [2010]). Az alapfeltevés szerint az állami kiadások csökkentése, valamint a közszolgáltatások minőségének javítása a piaci koordináció és a verseny fokozásával érhető el (*Rosta* [2012a]). A szemlélet elsősorban az angolszász országokban tett szert gyorsan népszerűsége. Ennek oka az is, hogy míg a kontinentális Európában erős kontroll volt jellemző a közszolgáltatásokkal kapcsolatban, addig az Egyesült Államokban nem létezett az erős állam felfogása (*Peters–Pierre* [1998]).

Az új közszolgálati menedzsment (*New Public Management, NPM*) a közszféra feladatok szerint szervezett, kisebb egységekre bontását javasolta, ami által a felelősségi körök sokkal pontosabban kijelölhetők. Emellett fokozni kívánta a versenyt a közszféra szervezetei között, valamint a közszféra és a magánszektor társaságai között. Az irányzat szorgalmazza a magánszektorban alkalmazott gyakorlatok adaptálását, a hatékony erőforrás-felhasználást, a központi korlátozások mérséklését, továbbá az egyes szereplők elszámoltathatóságának növelését is. Jelentős hangsúlyt kap a standardizált teljesítménymérés és -értékelés, amellyel a hatékonyság és az elszámoltathatóság is fokozható (*Hood* [1995]). A versenyszellem a minőségjavulás és a költségcsökkenésének irányába hathat. A változtatások az erőforrás-felhasználás terén is növelhetik a feyelmet. Az új közszolgálati menedzsment keretein belül az eredmények ellenőrzése és az ügyfelek igényeinek megfelelő kielégítése is sokkal nagyobb szerepet kap (*Oparin Salamon* [2013]). Az új közszolgálati menedzsment céljait és eszközeit a 2. táblázat foglalja össze.

Az 1980-as években az OECD-országok körében nagy népszerűsége tett szert az új közszolgálati menedzsment irányzat alapelveinek adaptálása. A korábbi államszervezetekben jellemző volt, hogy politikusok és hivatali tisztségviselők bizonyos esetekben saját érdekeiket érvényesíthették, ami növelte a költségeket, és rontotta a közösségi szolgáltatások színvonalát. Mindez felhívta a figyelmet az elszámoltathatóság fontosságára (*Hood* [1995]). Erre a problémára nyújt kézenfekvő megoldást, hogy azokat az állami feladatokat, amelyeket a magánszféra is meg tud oldani, ki kell szervezni, ezzel is növelve a működési hatékonyságot (*Lentner* [2019] 48–49. o.). Az új közszolgálati menedzsment bevezetésének középpontjában a hatékonyság fokozása áll, ez azonban azt a veszélyt hordozza magában, hogy a közszféra működtetése nem zajlik demokratikus alapokon (*Wise* [2002]).

Az új közszolgálati menedzsment irányzata a közszférára vonatkozó jelentős alapelvekkel, a közszféra és a magánszféra szétválasztásával, a menedzszeri és politikai szereplők éles elhatárolásával ütközött. Ez utóbbi a korrupciót hivatott megelőzni, ezáltal tartva fenn a köz bizalmát. Az új közszolgálati menedzsment mérsékelni kívánja a köz- és magánszféra közötti különbségeket, miközben fokozná az eredmények értékelését és az elszámoltathatóságot. Ennek egyik fő eleme a könyvelési gyakorlat megújítása, az eredményszemléletű számviteli információs rendszerek közszférába való

2. táblázat

Az új közszolgálati menedzsment céljai és eszközei

Kategória	Célok	Példák
Szervezeti átalakulás	felelősség delegálása, a hierarchia szintjének csökkentése, a politikai és a menedzserszerepek szétválasztása	városmenedzser, holdingstruktúra
Menedzsment-eszközök	outputorientáció erősítése, vállalkozói szellem kialakítása a közigazgatásban	teljesítménymegállapodások, teljesítményalapú bérezés
Költségvetési reformok	üzleti szférában alkalmazott pénzügyi eszközökhöz hasonló technika használatának elterjesztése	költségszámítási módszerek, üzemgazdasági számvitel bevezetése
Részvétel/partnerség	a lakosság bevonása a döntéshozatalba és a döntések előkészítésébe	kisközösségi együttműködések támogatása, e-demokrácia, civil szervezetekkel való együttműködés
Ügyfélorientáció/ minőségmenedzsment	a közsféra legitimitásának fokozása a szolgáltatás minőségének javításával	egyablakos rendszer bevezetése, szolgáltatásiszint-szerződések, e-kormányzat
Piacosítás/ privatizáció	a közszeaktor méretének csökkentése, hatékonyságának növelése a verseny és a piaci koordináció alkalmazásával	privatizáció, kiszervezések, a közfeladatok ellátása magántőke-bevonással, közbeszerzési eljárások

Forrás: Rosta [2012b].

átültetése (Hood [1995]). Az új közszolgálati menedzsment versenykörnyezetet feltételez, a népszerűséget kisebb csoportokra osztja. Az igényeket nem szakértők állapítják meg, mint a weberi állam esetében, hanem a piaci igények alakulásán keresztül vizsgálják, a stratégia piac- és fogyasztóközpontú (Hartley [2005]).

Az új közszolgálati menedzsment hatásait nehéz általánosságban értékelni. Az egyes országok reformjai jelentős különbségeket mutatnak. Az irányzat nem fogalmaz meg ideológiai alapokat, a döntéshozók a módszerek között válogathatnak, feladatokhoz tartozik az állam céljaihoz illeszkedő innovációk bevezetése. Az új közszolgálati menedzsment szervezeti szintű és rendszerszintű javaslatokat is megfogalmaz (Rosta [2012b]). Feltételezték, hogy képes a közszférát hatékonyabbá, gazdaságosabbá és eredményesebbé tenni, de ezeket a célokat legtöbbször nem sikerült elérni (Lapsley [2009]). Báger [2006] felhívta arra a figyelmet, hogy az üzleti szféra bevonása növelte a kockázatokat, valamint a kiszervezések sokszor drága és gyenge minőségű közjavakat, közszolgáltatásokat eredményeztek. Dunn–Miller [2007] szerint az új közszolgálati menedzsment bevezetésével elmaradtak a várt eredmények, s háttérbe szorult az etikus viselkedés. Maesschalk [2004] is kiemelte, hogy egyre terjedt a korrupció és az

etikátlan viselkedés az OECD-országok körében. *Christensen–Laegreid* [2007] pedig a horizontális koordináció problémájára hívta fel a figyelmet, míg *Lynn* [2008] azt emelte ki, hogy sok esetben a reformok társadalmi egyeztetés által biztosított legitimitációja is hiányzik. *Dunleavy–Hood* [1994] rávilágított arra, hogy a korrupció és az etikátlan viselkedés nem küszöbölhető ki teljesen semmilyen menedzsmentrendszerrel, valamint arra is, hogy az új közszolgálati menedzsment ilyen jellegű kockázatai mérsékelhetők a civil szféra megerősítésével (*Randma-Liiv* [2008]).

Az új közszolgálati menedzsment irányzata a posztoszocialista országokban is népszerű volt. Az állampolgárok az 1990-es évek elején elfogadhatónak találták a deregulációt és a privatizációt, amelyekre épült az új közszolgálati menedzsment is (*Randma-Liiv* [2008]). A posztoszocialista országok – tradicionális államszervezet hiányában – motiváltak voltak a sikeres országok módszereinek átvételében. A reformokkal kapcsolatban azonban ki lehet emelni azt a tényt, hogy figyelmen kívül hagyták az eltérő kiinduló helyzetet. A posztoszocialista országokban a magánszféra még nem volt hatékony, nem léteztek jól működő piacok, így nem is lehetett feltételezni, hogy érvényesülnek a kívánt hatások (*Randma-Liiv* [2008]).

Bár a közszolgálati menedzsmentreformok eredményessége vitatható, az kétségtelen, hogy a közszférák számviteli rendszereinek fejlődésében kulcsszerepet játszott az irányzat (*Christiaens–Rommel* [2008]). E reformok egyik legnagyobb eredményének az – elsősorban a magánszférára jellemző – eredmény szemléletű számviteli rendszerek közszférában való megjelenését szokás tekinteni. Bár az eredmény szemléletű számvitelre való áttérés a rendszer alapjainak megváltoztatását jelenti (lásd bővebben *Kovács–Deák* [2012]), ez nem mindig járt együtt más reformokkal. A könyvelési gyakorlat által biztosított elszámoltathatóság és transzparencia más elméletek (mint például a jó kormányzás) esetében is központi kérdés. Ezzel összhangban áll az a megfigyelés is, amely szerint az eredmény szemléletű könyvelés elterjedése kisebb ellenállásba ütközött, mint az új közszolgálati menedzsment javaslatainak többsége. Ennek okai közé sorolható, hogy a könyvelési rendszer megváltoztatása kisebb mértékű szervezeti változásokkal jár, mégis képes kielégíteni a polgárok igényét a magasabb szintű elszámoltathatóság és transzparencia iránt (*Pina és szerzőtársai* [2009]).

Érték- és részvételalapú megközelítés és a jó kormányzás irányzata

Az érték- és részvételalapú megközelítés központi gondolata az, hogy a közügyekben való döntés nem a bürokrácia kiváltsága, hanem a döntéseket az érdekelttek (érintettek) bevonásával kell meghozni. A modell a közszolgálati menedzsmenttel ellentétben nem az üzleti, hanem a civil szférát helyezi a középpontba. A döntéshozatalt kompromisszumkeresés és széles társadalmi konzultáció jellemzi (*Kovács* [2014] 77. o.). Az irányzat a Világbank által az 1980-as években megfogalmazott javaslatokhoz köthető (*Pályi* [2015]), *G. Fodor–Stumpf* [2007] a neoliberalizmussal kapcsolja össze a jó kormányzás fogalmát.

Az e koncepcióhoz fűződő döntések törekednek a joguralom biztosítására (*rule of law*), valamint a jogbiztonság erősítésére. Fontos elem az átláthatóság és az

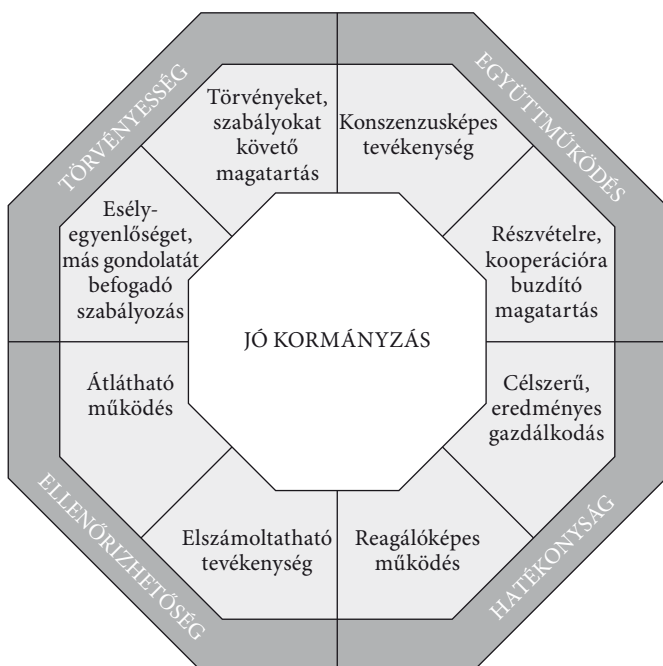
elszámoltathatóság garantálása, a döntéshozók bírálatának lehetősége, a civil tiltakozások kifejezésének intézményesített fejlesztése. Mindezekkel összhangban a korrupció háttérbe szorítása is fontos cél. Az érintettek bevonásával, az átláthatóság biztosításával és a számonkérhetőséggel javítható a kormányzás minősége. A jó kormányzás keretein belül az állam elsősorban a szabályozás eszközeivel él, inkább közvetítő szerepet tölt be a különböző társadalmi rétegek között, allokációs és redisztribúciós szerepe a hagyományosnál korlátoltabb (Kovács [2014] 74–77. o.). A demokrácia megerősítése iránti növekvő igény az intézmények kialakítására is hatással van. Az átláthatóság fokozása kulcsfontosságú eleme a demokrácia támogatásának. A koordináció inkább társadalom-központúnak (és ezáltal kevésbé államközpontúnak és piaci központúnak) tekinthető (Lynn [2008]). *Báger és szerzőtársai* [2010] szerint a civil társadalom bevonása a gazdaságpolitika kialakításába, valamint hatékony együttműködése az állammal javíthatja a versenyképességet. Az érték- és részvételalapú megközelítésben a formális és informális elemek egyformán jelentősek, a társadalmi önszabályozás lép az állam helyébe. A végső kontrollt a társadalmi nyilvánosság gyakorolja, amely képes megítélni az egyes érvek észszerűségét és normatív igazságtartalmát (Stumpf [2009]).

A modell alkalmazása viszont csak akkor lehet eredményes, ha az adott országban erős a középosztály, s képes és hajlandó részt venni a közpolitikai döntéshozatalban. A megközelítés kockázata az, hogy a közigazgatástól teljes (nagyobb) nyitottságot vár el, a polgároktól pedig azt igényli, hogy akarjanak és tudjanak is közreműködni a közpolitikai döntések meghozatalában. Az irányzat olyan társadalmat feltételez, ahol a lakosság képes élni és élni is akar az állam által felkínált beavatkozási lehetőségekkel (Torma [2010]). A jó kormányzás esetében problémát jelent az is, hogy nincs olyan gazdasági szereplő, aki képes lenne biztosítani a közösségek és egyének jólétét, valamint akin ezt a feladatot számon is lehetne kérni (Kovács [2014] 76. o.). Ráadásul az egyes társadalmi csoportok nem rendelkeznek egyenlő érdekérvényesítő képességgel, így kétely merülhet fel azzal kapcsolatban, hogy mely érdekcsoportok és milyen céllal támogatják ezt az irányzatot, valamint azzal is, hogy a civil szféra érdekérvényesítése mennyire valósulhat meg a vállalati szféra ereje mellett. Mindezek következtében a döntéshozatal hatékonysága és minősége kérdésessé válhat. *G. Fodor–Stumpf* [2007] is kiemeli, hogy az irányzattal kapcsolatban egyik főbb kritika az, hogy a magánszervezetek koordinációs szerepének a lehetővé tétele a nagy erejű gazdasági társaságok érdekérvényesítésének nyit teret. Ez pedig rontja a demokrácia képviselői funkcióját.

A jó kormányzás általános ismérve a törvényeket, szabályokat követő magatartás, valamint az esélyegyenlőséget biztosító, mások elképzeléseit befogadó szabályozás. Az állam tevékenysége konszenzusképes, valamint a civil társadalmat részvételre, kooperációra ösztönözi. Az állam működését célszerű és eredményes gazdálkodás jellemzi, valamint a rugalmas reagálóképesség. A kormányzat tevékenysége elszámoltatható, transzparens (Pályi [2015]). A jó kormányzással foglalkozó tanulmányok megállapítják, hogy a javaslatok érvényesítése elősegíti a növekedést és a társadalmi fejlődést (*G. Fodor–Stumpf* [2007]). A jó kormányzás alapelvei szerint több nemzetközi gazdasági, pénzügyi, fejlesztéspolitikai szervezet is fogalmazott meg kritériumokat, illetve fejlesztett ki az értékelésre alkalmas indexeket (Pályi [2015]). A jó kormányzás elméleti modelljét a 2. ábra foglalja össze.

2. ábra

A jó kormányzás elméleti modellje



Forrás: saját szerkesztés *Netherlands Court of Audit* [2014] 18. o. alapján.

A szabályozási megközelítés és a neoweberiánus elmélet

A szabályozási szemlélet azt hangsúlyozza, hogy az államnak a felmerülő problémákat szabályozás útján kell megoldania: módosítania kell a régi szabályokat, vagy újakat kell létrehozni. A középontba helyezett szabályalkotás nem egyszerűen csak a jogalkotást, hanem a jogalkalmazást és annak ellenőrzését is magában foglalja. A szabályozási megközelítés az állam jelentőségét emeli ki, és alkalmas arra, hogy a polgárok és a szervezetek magatartását az állam által kívánt irányba terelje. Ez véghez vihető a jogszabályok kötelező erejével, valamint azok megsértése esetében szankciók érvényesítésével, valamint különböző ösztönzők segítségével. A szabályozási megközelítés a neoweberiánus állam elméleti alapjának tekinthető (*Torma* [2010]).

A neoweberiánus állam koncepciójának említése *Pollitt–Bouckaert* [2004] munkájához köthető, és négy alapelve támaszkodik: 1. az állam középontba helyezése, 2. a közigazgatás szabályainak megújítása és alkalmazása, 3. a közszolgáltatások megőrzése, valamint 3. a reprezentatív demokrácia (*Dunn–Miller* [2007]). A problémamegoldás aktora a demokratikus kormány, amelynek célja a közjó biztosítása (*Stumpf* [2009]).

Bár az állam gazdaságban betöltött szerepében nagyok a különbségek, *Pályi* [2015] szerint a jó kormányzáson – mindenféle ideológiai megkülönböztetéstől

eltekintve – a közjó érvényesülése érdekében kifejtett hatékony, eredményes, megbízható, átlátható és felelős tevékenységet kell érteni. Mindezek együttes hatásaként az állami szervezetek az érdekelttekkel együttműködve, a köz érdekét szem előtt tartva keresnek megoldást az adott időszak aktuális gazdasági, társadalmi, környezeti kihívásaira. Ehhez pedig aktív, intelligens és erős állam szükséges. Az államnak fel kell lépnie, hogy a közérdeket érvényre juttassa, de a társadalom széles körű részvétele sem nélkülözhető.

Amíg az új közszolgálati menedzsment az angolszász országokhoz köthető, a neoweberiánus államok elsősorban a kontinentális Európában jelentek meg (Dunn–Miller [2007]). Ez utóbbi megközelítés nem feltételezi, hogy a magánszektor közszolgáltatásai jobbak, de ezek igénybevételét sem veti el. Az állam erősítése és hatékony működése bizonyos esetekben jobban biztosítható a magánszektor bevonásával és üzleti módszerek alkalmazásával (Pollitt [2008]). Dreschler [2005] négy olyan jellemzőt emelt ki, amely megfelel a neoweberiánus megközelítésnek, viszont az új közszolgálati menedzsment gondolataival is egybevág: 1. nyitottság a lakossággal szemben, 2. társadalmi konzultációk és a lakosság közvetlen részvétele, 3. eredményközpontúság, valamint 4. a professzionális vezetés. Dunn–Miller [2007] megállapítja, hogy a két irányzat nem szöges ellentéte egymásnak, viszont az állam szerepéről alkotott véleményük között jelentős eltérés figyelhető meg.

3. táblázat

A weberiánus és a neoweberiánus állam főbb jellemzői

Weberiánus jellemzők	Neoweberiánus jellemzők
Az állam vezető szerepének megerősítése a globalizáció, a technológiai változások és a demográfiai, valamint környezeti kihívásokra adandó válaszok keresésében	Külső orientáció, az állampolgárok igényeinek és kívánságainak teljesítése (a belső orientáció és a bürokratikus szabályok helyett)
A reprezentatív demokrácia szerepének erősítése mint az államapparátus legitimitációjának bázisa (központi, regionális és helyi szinten egyaránt)	A reprezentatív demokrácia kiegészítése konzultációs és az állampolgárok véleményét közvetlenül megjelenítő eszközökkel
A közigazgatási jog szerepének megerősítése annak érdekében, hogy bázisaként funkcionáljon az állampolgárok és az állam közötti kapcsolatok kialakításában, beleértve ebbe a törvény előtti egyenlőséget, a jogbiztonságot és a társadalmi folyamatokba történő állami beavatkozások részletekbe menő jogi szabályozását	A jogrendszer modernizálása annak érdekében, hogy az államigazgatáson belüli erőforrásokat inkább eredményorientáltan, mintsem az előírásokhoz túlzottan ragaszkodva használják fel. Az ellenőrzés hangsúlyja így az előzetes ellenőrzésről az utólagos ellenőrzésre kerül át
A közszolgálat jól elhatárolt státusának, kultúrájának és szabályrendszerének fenntartása	A közszolgálat professzionalizálódása: a közszolgák túl azon, hogy jogi szakértelmüket alkalmazzák, szakmai kompetenciákkal rendelkező menedzserekké is válnak

Forrás: Rosta [2012b] 3. táblázat.

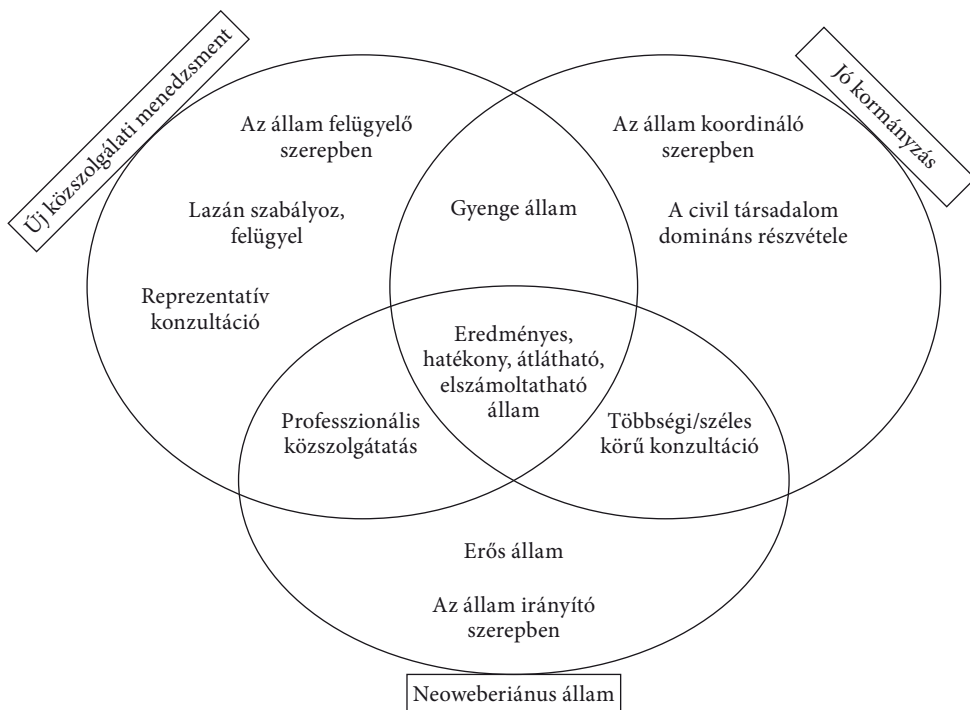
A neoweberiánus megközelítés jelentősen változott a régebbi weberihez képest, ugyanis a bürokrácia kialakítása során nagyobb figyelmet fordít a társadalmi igényekre, valamint a bürokraták szabálykövető magatartásának megkövetelése mellett (amely a weberi filozófia alapvető vonása) a menedzseri szemlélet alkalmazását is ösztönözi (3. táblázat). Stumpf [2009] szerint ez nem az új közszolgálati menedzsment és a weberiánus szervezés keverését jelenti, csupán azt, hogy a neoweberiánus államigazgatás az új közszolgálati menedzsment olyan elemeit is alkalmazza, amelyek nem állnak szemben a weberi államszervezet logikájával.

A neoweberiánus államszervezés kockázatának tekinthetjük, hogy a szervezeteket eltéríthetik az eredeti céljuktól, ezáltal a legitimitásuk is megkérdőjeleződik. Mindemellett a sokszor antidemokratikus elemek is megjelenhetnek ilyen jellegű államszervezetek működésében (Lynn [2008]). Az irányzat kritikussai szerint előfordulhat, hogy a kormányzati hatalommal szemben nem működnek megfelelően a „fékek és ellensúlyok”, valamint az ezt képviselő intézmények súlya is csökken (Kovács [2014] 78. o.).

Magyarországon ez a megközelítés 2010-et követően az államigazgatás újjászervezésekor a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program keretében vált dominánssá. A neoweberiánus állam nem tagadja meg az új közszolgálati menedzsment irányzatot, figyelembe veszi annak javaslatait, viszont nem fogadja el azt az elvet,

3. ábra

Az államszervezési elméletek relációja



Forrás: saját szerkesztés.

amely szerint a közzsférát a magánszférához hasonlóan lehet üzemeltetni (Rosta [2015]). Mint ahogy a 3. *ábra* is mutatja, az elméletek államkonceptiói között van átfedés, ezek nem állnak teljesen szemben egymással. Sőt a végső cél azonos: az eredményes, hatékony, transzparens, elszámoltatható állam létrehozása.

Összegzés

Az állam funkcióira vonatkozó irányzatok és a működtetésükben alkalmazott módszerek körében bekövetkező változások nem tekinthetők egymástól teljesen függetlennek. Fontos szerep jut az állam és a piac közötti viszony meghatározásának és a verseny megítélésének. A keynesiánus paradigma háttérbe szorulásával párhuzamosan a weberi államfelfogásba vetett hit is megingott. Mindkét fronton elsősorban az angolszász országok esetében figyelhettük meg ezeket a változásokat, míg a kontinentális Európában (ahol a weberi államszervezetnek nagyobb hagyományai voltak) nem indultak el gyorsan ilyen jellegű változások. Igaz, az Európai Unió perifériaországjaiban az új közszolgálati menedzsment irányzata jelentős befolyást gyakorolt, amiben nagy szerepe volt a jelentős nemzetközi szervezetek ajánlásainak. A mainstream gazdaságpolitika és az új közszolgálati menedzsment összhangját több szerző is kiemelte, illetve e paradigmához kapcsolható a jó kormányzás irányzata is. Az új közszolgálati menedzsment hiányosságaira reagálva erősödtek meg a neokeynesiánus irányzatok.

Az új közszolgálati menedzsment, a jó kormányzás és a neoweberiánus elméletek által hirdetett intézkedések között átfedések is megfigyelhetők. Az állam transzparenciáját, ellenőrizhetőségét és elszámoltathatóságát mindegyik megközelítés fontosnak tartja, az alkalmazott módszerek szervezeti szinten nagyon hasonlóak. Ennek talán legszemléletesebb példája az eredményszemléletű számvitel megjelenése a közzsférákban, amelyet mindhárom irányzat támogat. A különbséget az államnak szánt szerepben találhatjuk: az új közszolgálati menedzsment az állam szerepét csökkenteni, a neoweberiánus megközelítés erősíteni kívánja, míg a jó kormányzás irányzata az állam különböző társadalmi csoportok közötti koordinációs szerepét hangsúlyozza.

Hivatkozások

- BÁGER GUSZTÁV [2006]: A köz- és magánszféra együttműködése és a számvevőszéki ellenőrzés. *Pénzügyi Szemle*, 51. évf. 1. sz. 57–78. o.
- BÁGER GUSZTÁV–PULAY GYULA–VÍGVÁRI ANDRÁS [2010]: A magyar államműködés jellemzői és a szükséges változtatások irányai. *Pénzügyi Szemle*, 55. évf. 2. sz. 217–243. o.
- BOUCKAERT, G.–VITALIS, N.–NEMEC, J. [2011]: Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 4. No. 1. 9–29. o. <https://doi.org/10.2478/v10110-011-0001-9>.
- CHRISTENSEN, M.–NEWBERRY, S.–POTTER, B. N. [2018]: Enabling global accounting change: Epistemistic communities and the creation of a 'more business-like' public sector. *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 58. 53–76. o. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2018.04.006>.

- CHRISTENSEN, T.–LAEGREID, P. [2007]: The Whole-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, Vol. 67. No. 6. 1059–1066. o. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>.
- CHRISTIAENS, J.–ROMMEL, J. [2008]: Accrual Accounting Reforms: Only for Businesslike (Parts of) Governments. *Financial Accountability and Management*, Vol. 24. No. 1. 59–75. o. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00443.x>.
- CSABA LÁSZLÓ [2010]: Keynesi reneszánsz? *Pénzügyi Szemle*, 54. évf. 1. sz. 5–22. o.
- CSABA LÁSZLÓ [2018]: A 21. század a világ közgazdaságtanában. *Köz-Gazdaság*, 13. évf. 2. sz. 113–126. o. <https://doi.org/10.14267/RETP2018.02.26>.
- DI MAGGIO, 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. 147–160. o. <https://doi.org/10.2307/2095101>.
- DRESCHLER, W. [2005]: The rise and demise of the new public management. *Post-autistic Economics Review*, Vol. 33. No. 14. 17–28. o.
- DUNLEAVY, P.–HOOD, C. [1994]: From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management*, Vol. 14. No. 3. 9–16. o. <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>.
- DUNN, W. N.–MILLER, D. Y. [2007]: A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*, Vol. 7. No. 4. 345–358. o. <https://doi.org/10.1007/s11115-007-0042-3>.
- FARKAS PÉTER [2011]: Mégis szükség van gazdaságszervező államra? *Gazdaság és Társadalom*, 3. évf. 2. sz. 39–60. o. <https://doi.org/10.21637/gt.2011.2.04>.
- FARKAS PÉTER [2017]: Az állam szerepével kapcsolatos gazdaságelméletek módosulása a világgazdasági válságok nyomán. 1–2. *Köz-Gazdaság*, 12. évf. 2. sz. 41–64. o. és 5. sz. 127–149. o.
- G. FODOR GÁBOR–STUMPF ISTVÁN [2007]: A jó kormányzás két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Nemzeti Érdek*, 1. évf. 3. sz. 76–94. o.
- HARTLEY, J. [2005]: Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management*, Vol. 25. No. 1. 27–34. o.
- HOOD, C. [1995]: The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organisation and Society*, Vol. 20. No. 2–3. 93–109. o. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)e0001-w](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)e0001-w).
- JENEI GYÖRGY [2016]: Max Weber bürokráciaelmélete és a neoweberianus szintézis. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 3. sz. 42–55. o.
- KAPLAN, B. H. [1968]: Notes on a Non-Weberian Model of Bureaucracy: The Case of Development Bureaucracy. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 13. No. 3. 471–483. o. <https://doi.org/10.2307/2391054>.
- KERNAGHAN, K. [2000]: The post-bureaucratic organization and public service values. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66. No. 1. 91–104. o. <https://doi.org/10.1177/0020852300661008>.
- KOCHANEK, S. A. [1996]: Liberalisation and business lobbying in India. *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 34. No. 3. 155–173. o. <https://doi.org/10.1080/14662049608447729>.
- KOLODKO, G. W. [2000]: A posztoszocialista átalakulás tíz éve – a gazdaságpolitikai reformokkal kapcsolatos tanulságok. *Közgazdasági Szemle*, 47. évf. 3. sz. 197–214. o.
- KOVÁCS ÁRPÁD [2014]: Vázlatos betekintés a közpénzügyi döntéshozatalba. Oktatóiskutató és Fejlesztő Intézet, Budapest.

- KOVÁCS ZSUZSANNA ILONA–DEÁK ISTVÁN [2012]: Számvitel – szakma versus tudomány. *Pénzügyi Szemle*, 57. évf. 4. sz. 458–468. o.
- 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. 68. No. 5. 851–863. o. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00927.x>.
- LAPSLEY, I. [2009]: New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? *Abacus*, Vol. 45. No. 1. 1–21. o. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6281.2009.00275.x>.
- LENTNER CSABA [2019]: Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás. *Dialog Campus*, Budapest.
- LYNN, L. E. [2008]: What is a Neo-Weberian State? Reflection on a Concept and its Implications. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 1. No. 2. 17–30. o.
- MAESSCHALK, J. [2004]: The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants’ Ethics: Towards a Theory. *Public Administration*, Vol. 82. No. 2. 465–489. o. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00403.x>.
- MEYER-SAHLING, J. [2009]: Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reforms in East Central Europe. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 75. No. 3. 509–528. o. <https://doi.org/10.1177/0020852309337670>.
- MEYER-SAHLING, J.–YESILKAGIT, K. [2011]: Differential Legitimacy Effects: Three propositions on the impact of administration reform in Europe East and West. *Journal of European Public Policy*, Vol. 18. No. 2. 311–322. o. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.544515>.
- MURAKÖZY LÁSZLÓ [2009]: Állam és piac Magyarországon. Spontán rend vagy bürokratikus rendtelenség. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. 3. sz. 270–288. o.
- NETHERLANDS COURT OF AUDIT [2014]: Annual Report 2013. <https://english.rekenkamer.nl/publications/annual-reports/2014/03/25/annual-report-2013>.
- OPARIN SALAMON MELINDA [2013]: A közmenedzsment evolúciója: az új közmenedzsmenttől a hálózati kormányzásig. *Marketing & Menedzsment*, 47. évf. 1. sz. 77–88. o.
- OULASVIRTA, L. [2014]: The reluctance of a developing country to choose International Public Sector Accounting Standards of the IFAC. A critical case study. *Critical Perspectives of Accounting*, Vol. 25. No. 3. 272–285. o. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2012.12.001>.
- PÁLYI KATALIN ÁGNES [2015]: A Számvevőszék hozzájárulása a jó kormányzáshoz és a számvitel megújulásához. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf. 4. sz. 536–556. o.
- PETERS, G. B.–PIERRE, J. [1998]: Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8. No. 2. 223–243. o. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>.
- PINA, V.–TORRES, L.–YETANO, A. [2009]: Accrual Accounting in EU Local Governments: One Method, Several Approaches. *European Accounting Review*, Vol. 18. No. 4. 765–807. o. <https://doi.org/10.1080/09638180903118694>.
- POLLITT, C. [2008]: An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 1. No. 2. 9–16. o.
- POLLITT, C.–BOUCKAERT, G. [2004]: *Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition.* Oxford University Press, Oxford.
- PONGRÁCZ ALEX [2016]: A közmenedzsment-reformok metamorfózisai. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 1. sz. 1–12. o.
- RANDMA-LIIV, T. [2008]: New public management versus neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 1. No. 2. 69–82. o.

- ROSTA MIKLÓS [2012a]: Az új közszolgálati menedzsment célja. *Társadalomkutatás*, 30. évf. 2. sz. 169–185. o.
- ROSTA MIKLÓS [2012b]: Az új közszolgálati menedzsment és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról. *Polgári Szemle*, 8. évf. 3–6. sz. <https://polgariszemle.hu/archivum/114-2012-december-8-evfolyam-3-6-szam/szemelvenyek-az-allam-es-kozigazgatas-tudomanybol/496-az-uj-koeszolgalmati-menedzsment-es-a-magyary-zoltan-koeszolgalmati-fejlesztési-program-viszonyarol>.
- ROSTA MIKLÓS [2015]: Kakofónia a közmenedzsmentben. A New Public Management és a Post-New Public Management kapcsolata. *Köz-Gazdaság*, 10. évf. 3. sz. 205–218. o.
- SERPA, S.–FERREIRA, C. M. [2019]: The Concept of Bureaucracy by Max Weber. *International Journal of Social Science Studies*, Vol. 7. No. 2. 12–18. o. <https://doi.org/10.11114/ijsss.v7i2.3979>.
- STIGLITZ, J. E. [1999]: More Instruments and Broader Goals: Movin Toward the Post-Washington Consensus. <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8K93JGF/download>.
- STUMPF ISTVÁN [2009]: Az állam újrafelfedezése és a neweberiánus állam. Megjelent: *Virág György* (szerk.): *ORKI Szemle*, 1. kötet. Megjelent az ORKI fennállásának 50. évfordulója alkalmából. 110–123. o.
- SZENTES TAMÁS [2006]: Az állam szerepe a felgyorsult globalizációban. *Köz-Gazdaság*, 1. évf. 1. sz. 15–46. o.
- TORMA ANDRÁS [2010]: Adalékok a közmenedzsmentreformok elméleti hátteréhez és főbb irányzataihoz. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Vol. 28. No. 1. 315–328. o.
- VOSZKA ÉVA [2015]: Államosítás, privatizáció és gazdaságpolitika – a főirány széttöredezése. *Közgazdasági Szemle*, 62. évf. 7–8. sz. 717–748. o.
- WADE, R. [2010]: After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income Countries. *Global Policy*, Vol. 1. No. 2. 150–161. o. <https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2010.00036.x>.
- WADE, R. [2014]: 'Market versus State' or 'Market with State': How top Impart Dicertional Thrust. *Development and Change*, Vol. 45. No. 4. 777–798. o. <https://doi.org/10.1111/dech.12099>.
- WEBER, M. [1968]: *The Theory of Social and Economic Organization*. The Free Press, New York.
- WEBER, M. [1970]: *Állam, Politika, Tudomány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- WISE, L. R. [2002]: Public Management Reform: Competing Drivers of Change. *Public Administration Review*, Vol. 62. No. 5. 556–567. o. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00237>.
- WRIGHT, V. [1994]: Reshaping the state: The implications for public administration. *West European Politics*, Vol. 17. No. 3. 102–137. o. <https://doi.org/10.1080/01402389408425032>.