

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM
KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR
GAZDÁLKODÁSTANI DOKTORI ISKOLA

OPARIN-SALAMON MELINDA

KÖZMENEDZSMENT MODELLEK ALKALMAZÁSA
AZ EURÓPAI STATISZTIKAI RENDSZER SZERVEZETEINÉL

DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

TÉMAVEZETŐ:
DR. FARKAS FERENC

PÉCS, 2013.

A kutatási célkitűzések és módszerek

Az értekezésem a közmenedzsment modellek elméleti és gyakorlati elemzésével foglalkozik. Az értekezés célja, hogy a közigazgatási szervezetek számára is értékes eredményeket tárjon fel az egyes elméletek hatásainak primer és szekunder adatok kiértékelésével, valamint a modellekben alkalmazott menedzsment eszközök hatékonyságának vizsgálatával.

A következő kutatási kérdésekre keresem a választ:

- A közmenedzsment modellek egyszerre is jelen lehetnek-e a közszervezetek működésében?
- A különböző modellek nem hatnak-e egymás ellen?
- Az új közmenedzsment hatással van-e a (közmenedzsment evolúciójában utána következő) hálózati kormányzásra? (1. hipotézis)
- Hatékonyabbak-e az új közmenedzsment technikáit alkalmazó közszervezetek azoknál, amelyek kevésbé használnak ilyeneket? (2. hipotézis)
- Az új közmenedzsment eszközök használatának hatása kimutatható-e a közszektor hatékonyságában, illetve eredményességében? (3–4. hipotézis)
- A hálózati kormányzás és a hálózatmenedzsment között kimutatható-e összefüggés? (5. hipotézis)
- A hálózati kormányzás valóban hozzájárul-e a tudásmegosztáshoz, és ezáltal az innovációhoz? (6. hipotézis)
- A hálózati kormányzás eredményessége milyen tényezőktől függ?

A szakirodalom feldolgozása után a kérdések alapján (a kérdések mellett jelölt) hipotéziseket állítok fel, amelyeket a kutatási eredményeim alapján elfogadok vagy elvetek. Három kutatási kérdés megválaszolására szakirodalmi feldolgozással, illetve a kutatási eredmények elemzésével kerül sor. Az empirikus kutatásom két részre tagolható. Egyrészt szekunder adatok alapján a nemzeti

statisztikai hivatalok szervezeti adataiból, illetve a közszektorok hatékonysági és eredményességi mutatóiból adatbázist állítottam fel, amihez saját számítású változókat is csatoltam. Az adatokat varianciaanalízissel, kovarinaciaelemzéssel, regressziógörbe-becsléssel, illetve korrelációszámítással elemeztem. A másik kutatásom egy kérdőíves felmérésen alapul, amely az Európai Statisztikai Rendszer hálózatainak működésére és menedzsmentjére vonatkozott. A kérdőív összeállítása, véleményezése, tesztelése után az adatgyűjtést két fázisban végeztem el. Az adatelemzés során egyváltozós módszereket, valamint keresztábra-elemzést használtam.

Az értekezés felépítése

A Bevezetést követően az értekezés második fejezete a közmenedzsment kialakulásával és fejlődésével foglalkozik. Elsőként a közmenedzsment alkalmazott tudománnyá válásának folyamata kerül górcső alá, majd tisztázom a közszervezetek viszonyait. A közszervezetek vizsgálatának különböző megközelítései közül kettőt mutatok be, melyek közül ez egyiket az értekezés további részeiben alkalmazom is. Ezt követően a közmenedzsment alapjául szolgáló vezetés- és szervezélméleteket részletezem. Majd a weberi bürokrácia, illetve annak kritikáját megfogalmazó közösségi döntések elmélete kerül bemutatásra. Az előbbi egy olyan ideáltípussá vált, ami máig meghatározza az állami intézmények szervezetét, struktúráját, munkamegosztását. A kiszámítható, de merev weberi bürokrácia bírálataként létrejött közösségi döntések elmélete indította el azt a folyamatot, amelynek eredményeképpen létrejött az új közmenedzsment mozgalomként elnevezett modell.

Az új közmenedzsment, mint az első nagy közmenedzsment irányzat kiemelt figyelmet kap a fejezetben, és legfontosabb eszközeit is részletezem a

dolgozatomban. A modell kritikáinak taglalását követően az új közmenedzsment alapjaira építkező, de azt már meghaladó modellek bemutatására kerül sor. E modellek közül kiemelkedik a hálózati kormányzás, ami a legújabb közszektorbeli irányzat. A hálózatok definiálása, jellemzőinek, korlátainak számbavétele, továbbá a hálózati kormányzás struktúráinak leírása, illetve a hálózati kormányzás működéséhez elengedhetetlen hálózatmenedzsment ismertetése történik meg a fejezet további részében. Majd kitérek az együttműködési hálózatokra, azok sikertényezőire, illetve az együttműködési kormányzásra, ami az egyik empirikus kutatásom elméleti megalapozásához szükséges.

A második fejezetet az ismertetett közmenedzsment modellekre épülő, a közigazgatási szervezeteknél általában egyszerre jelen lévő koordinációs mechanizmusok (a hierarchikus, a piaci és a hálózati kormányzás) összevetésével zárom.

A harmadik fejezetet az Európai Statisztikai Rendszer bemutatásával kezdem. A kutatásaim központjában lévő nemzeti statisztikai hivatalok számára az Európai Statisztikai Rendszer egyfajta keretet biztosít, amely számos közmenedzsment eszköz statisztikai szervezetekre való adaptálását kezdeményezte. Ezt követően az új közmenedzsmentről szóló fejezetben részletezett menedzsment-eszköztár statisztikai hivataloknál történő alkalmazását írom le. Az új közmenedzsment technikák nemzeti statisztikai hivatalokra gyakorolt hatását saját kutatással mértem fel. A kutatás során vizsgáltam az új közmenedzsment és a szervezetek, illetve a közszektor hatékonyságának kapcsolatát, valamint a hálózati aktivitás összefüggéseit.

A hálózati kormányzás már az Európai Statisztikai Rendszerben is meghonosodott, együttműködési hálózatok, ún. ESSnet projektek működtetése

révén. Az ESSnet projektek bemutatása, a kormányzási módjuk azonosítása után a projektek eredményességének vizsgálatát mutatom be a második empirikus kutatásom segítségével. A kérdőíves felmérés eredményeinek elemzésekor arra is kerestem a választ, hogy az elméleti alapokban hangsúlyozott előnyök, mint például közszervezetek közötti tudásmegosztás elősegítése, valóban jellemzik-e a hálózatokat, illetve befolyásolja-e a sikeres hálózatmenedzsment a hálózat eredményességét.

Elméleti alapvetések

A közmenedzsment eredete a huszadik század első felére vezethető vissza, amikor a vezetési és szervezési tanok világszerte fejlődésnek indultak és a menedzsment-elméletek vizsgálati körébe a közigazgatás is bekerült. Liu (2002) a közmenedzsmenten a kormányzati tevékenységek irányítását, menedzselését érti, aminek egyik megvalósítási módja a vállalati megközelítések adaptálása. A közmenedzsment – szűk értelemben – tudománynak is nevezhető, mivel a vizsgálat tárgyát szisztematikus elemzésnek veti alá, azonban a logikus érvelést követő, szigorú kísérleteken alapuló megismerés kevésbé jellemzi¹. (Ferlie et al., 2007) A közmenedzsment, mint alkalmazott tudomány legfőbb célkitűzése, hogy a társadalompolitikai célok megvalósítását a versenyszférában használt eszközök segítségével érje el. (Horváth M., 2005; Pollitt és Bouckaert, 2011).

A közszektor vizsgálatát több módon lehet megközelíteni. Rusaw (2007) csoportosítása szerint négy átfogó modellje van a közintézményi menedzsmentnek: a cél-eszköz modell, az inkrementális változtatások modellje, a pluralista, valamint az individualista modell. A közszeftéra vizsgálatokor alkalmazható modellek egy másik csoportosítása a közszervezetek irányításának elméletéhez, a közmenedzsmenthez kapcsolható. Az értekezésben Kapucu

¹ A közfeladatok ellátása során kísérletek végzése etikai normákba is ütközik.

(2009) vizsgálati módszerét alkalmazom. Ennek megfelelően az államok által választható közmenedzsment modellek, valamint azok jellemzőinek bemutatása révén a makroszintű szemlélet kerül előtérbe. A mezoszintű analízis középpontjában a szervezetek állnak, főként azok tervezésének és irányításának módja. A mikroszintű megközelítés pedig az egyes közszervezetek vezetéséhez szükséges menedzsment és leadership eszközöket vizsgálja.

Az 1970-es és 1980-as években kialakult recesszió következtében a fejlett országokban a közkiadások növekedése, a közszolgáltatások nyújtásának magas kiadásai ráirányították a figyelmet a közszektor elégtelen hatékonyságára, valamint a bürokrácia túlburjánzására. A piacgazdasági szolgáltatásnyújtásban bekövetkezett minőségjavulás hatására megnőtt az állampolgárok elégedetlensége a közszolgáltatásokkal szemben. A problémák leküzdésére, összességében a közszféra működésének javítására, és a hivatalnokok elszámoltathatóságának növelésére tett erőfeszítések vezettek végül a menedzsmentmódszerek elterjedéséhez, és végső soron az új közmenedzsment (New Public Management, NPM) reformmozgalom kialakulásához. Hajnal (2004) definíciója szerint a New Public Management *„közepontjában olyan célkitűzések állnak, mint a közszektor hatékonyságának, eredményességének és a fogyasztóorientációjának növelése, az állam leépítése, a privatizációra és az ún. piaci típusú mechanizmusokra való fokozott támaszkodás, illetve a kormányzás problémáinak újszerű, menedzser-típusú megközelítése és a magánvállalati menedzsmentben alkalmazott technikák és filozófia fokozott átvétele”*.

A közszektor központi elképzeléseit az üzleti szféra gyakorlataival ötvöző új közmenedzsment kétszintű jelenségként is felfogható: eszköztára a piaci típusú mechanizmusokra, illetve magánszektorbeli menedzsment-gyakorlatok

adaptációira bontható. Előbbibe tartozik a kiserződés, a közszolgáltatások (de nem a köztulajdon) privatizációja, a kötelező közbeszerzés alkalmazása, és a voucher rendszerek bevezetése. A kétszintű megjelenés másik oldalán, az új közmenedzsmentben a közintézmények modernizációjának fontos részét képező vállalati menedzsment technikák (stratégiai tervezés, teljesítménymenedzsment, üzleti folyamatok újratervezése, teljes körű minőségmenedzsment, célközpontos vezetés) alkalmazása áll. (Hajnal, 2004; Dunleavy *et al.*, 2005)

Az új közmenedzsmentet az államok más és más módon, eltérő eszköztárral vezették be, így a menedzsmentreformok eredményei is különbözőek voltak. Mindenesetre az egyes kormányok által véghezvitt NPM-típusú reformok bebizonyították, hogy téves az az elképzelés, hogy az új közmenedzsment társadalmi, kulturális és politikai környezettől függetlenül alkalmazható univerzális modell. Az NPM elvek alkalmazása nem kívánt eredményekhez is vezetett, a kritikák hatására számos, újabb közmenedzsment modell fejlődött és teljeseedett ki. Az új közmenedzsment dominanciáját követő időszakban a legfontosabb közmenedzsment modellnek az új-weberi állam elmélete és a közkormányzás (vagy új közkormányzás, NPG) tekinthető.

Az új weberi állam elmélete mind a weberi bürokrácia, mind az új közmenedzsment elemeire épít. Az állam egyrészt megmarad mint fő irányító és szabályozó erő. A cél, hogy az állam ne a társadalomra és a gazdaságra nehezedő teherként jelenjen meg, hanem mint a társadalmi kohéziót és az erős gazdaságot garantáló partner. Másrészt az államgépezet modernizáltabbá válik új technológiák és menedzsment módszerek alkalmazása révén.

Az utóbbi időben a kormányok szerepe sokat változott. Céljaik elérésében sokkal inkább függenek a társadalmi szereplőktől, egyre bonyolultabb kihívásokkal kell

szembenézniük. Ezeken felül a kormányoknak ún. komisz problémákkal (wicked problems, magyarul ördögi vagy rosszindulatú problémákként említik még a szakirodalomban) is szembe kell nézniük. Ezek a problémák hosszú távon fennállnak, és jelentős erőfeszítések ellenére sem oldhatók meg. Sokszor sem az okai, sem a hatásai nem térképezhetők fel. Többen (Agranoff & McGuire 2001; van Bueren et al. 2003) úgy vélik, hogy a kevésbé konvencionális szervezési módszerek alkalmazhatóak a komisz problémák esetén, így a közkormányzás, illetve a hálózatok is. A közkormányzás a köz-, a magán-, illetve nonprofit szervezetek közötti horizontális kapcsolatokra helyezi a hangsúlyt.

A legújabb trend a közszektorban a hálózati kormányzás felé történő elmozdulás. A közkormányzási modellekből kinőtt irányzat esetén a különböző közszervezetek, illetve érdekeltek közötti kapcsolatok már új szervezetet alkotnak: a hálózatot. A hálózat kifejezés egy olyan struktúrára utal, amely több csomópontból áll és több kapcsolódással rendelkezik. A hálózat egy koordinációs mechanizmusnak is tekinthető, amit hálózati kormányzásnak is nevezhetünk. A hálózati kormányzás a köz- és magán együttműködés magas szintjét jelenti összekapcsolva erőteljes hálózati menedzsment képességekkel, felhasználva a modern technológiát a hálózat összekapcsolására, és ezáltal az állampolgárok számára nagyobb választási lehetőségeket biztosítani a közszolgáltatások tekintetében. Provan és Kenis (2007) a hálózati kormányzás három struktúráját határozták meg:

- részvételi vagy megosztott kormányzás,
- vezető szervezettel irányított hálózat,
- adminisztratív szervezettel irányított hálózat (network administrative organization, NAO).

Annak érdekében, hogy a hálózati kormányzás jól működjön szükség van a hálózati menedzsmentre. Ennek célja, hogy a szereplők közötti együttműködés hatékony legyen, és a kooperációt akadályozó tényezők megszűnjenek.

Az előzőekben egyenként felvázolt modellek közül a három legnagyobb hatású a weberi bürokrácia, az új közmenedzsment és a hálózati kormányzás. Ezek egyszerre léteznek a közszervezetekben, így nem érdektelen e kormányzási módok együttélését, összefüggéseit is megvizsgálni. Elméletben mindegyik (a hierarchikus, a piaci, illetve a hálózati) koordinációs mechanizmus a közszervezetek tevékenységeinek tökéletes koordinációjára törekszik, még ha ezt a gyakorlatban nem is sikerül megvalósítani. A hierarchia a hatalom döntéshozóinak feladatelosztásán keresztül, a piac az árvezérelt csere rendszerében az egyéni érdekek irányítása által, a hálózat pedig a szolidaritásra, a kölcsönösségre és a bizalomra építve koordinál. A piaci és hálózati kormányzási típus közötti különbségek viszont főként a döntéshozatal terén jelentkeznek. A piaci kormányzás a független szereplők gyors döntéseit várja el, ugyanakkor a hálózatokban a döntéshozatal hosszabb időt vesz igénybe, ami a konszenzusos döntéshozatal következménye. A hálózatok működése nagyban támaszkodik a résztvevők közötti bizalomra, a hierarchia és a piac azonban rombolja a szereplők bizalmát.

A hierarchikus kormányzás javasolt általánosságban, mivel sürgősen megoldandó problémák esetén, gyors döntéshozatal szükségességekor ez nyújtja a legmegfelelőbb eszközöket. A hálózati kormányzás összetett, sokszereplős vagy többszintű kérdések esetén a legjobb. A piaci kormányzás viszont akkor a leghatékonyabb, amikor olyan új problémák merülnek fel, amelyek nincsenek különösebben hatással más szereplőkre.

Az új közmenedzsment az Európai Statisztikai Rendszer szervezeteinél

Az Európai Statisztikai Rendszer (ESR) az Európai Unió statisztikai hivatala, vagyis az Eurostat, a nemzeti statisztikai intézetek (NSI-k), és más, az európai statisztikák fejlesztéséért, előállításáért és tájékoztatásáért felelős nemzeti hatóságok közötti partnerség. A nemzeti statisztikai hivatalok (illetve a többi, hivatalos statisztikák előállításával foglalkozó szervezet) számára tehát egy egységes keretet biztosít az Európai Statisztikai Rendszer. Az egységességet a 223/2009 (EK) rendelet, az Eurostat, valamint a statisztikai testületek garantálják.

A nemzeti statisztikai hivatalok az egyes államok közigazgatásainak részét képezik. Többségük független kormányzati szerv, néhányuk pedig valamely minisztérium alá sorolt intézmény. Az 1990-es években terjedő közigazgatási modernizációs hullám, az új közmenedzsment mozgalom a nemzeti statisztikai hivatalokat is érintette. Egyrészt a legtöbb országban kormányzati szinten döntöttek egyes NPM elemek bevezetéséről, másrészt a hivatalok is fejlesztésekbe kezdtek és adaptálták az új közmenedzsment általuk hasznosnak vélt elemeit. A legjobb gyakorlatok pedig hamar népszerűvé váltak a többi statisztikai hivatal számára is.

Az Európai Statisztikai Rendszerben nemcsak a statisztikai szakterületek egységesítése, hanem néhány, főként a statisztikák minőségét befolyásoló menedzsmenteszköz standardizálása is napirendre került. Az európai statisztikai jogszabály, illetve az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexe nagy hangsúlyt fektet a nemzeti statisztikai hivatalok által szolgáltatott adatok minőségére, valamint a hivatalok függetlenségére, utóbbi kapcsán a statisztikai programok tervezésére és a rendszeres beszámolásra. Ezek megvalósulásának ellenőrzése után pedig a legjobb gyakorlatok minden érdekelt számára ismertté is válnak.

A menedzsmenteszközöket az Európai Statisztikai Rendszerben és annak szervezeteinél is alkalmazzák, adaptálásuk megtörtént vagy folyamatban van.

Az új közmenedzsment eszköztár alkalmazásának hatásai felmérhetők. Az egyes nemzeti statisztikai hivatalok által használt menedzsmenttechnikák felmérését összegző, annak hatásait bemutató kutatást végeztem. A kutatás célja az új közmenedzsment technikák alkalmazásának feltárása, illetve az alkalmazás hatásainak kimutatása volt. Ezen belül is szerettem volna felmérni, hogy a közmenedzsment módszerei valóban nagyobb hatékonyságot eredményeznek-e, valamint hatással vannak-e a közmenedzsment evolúciójában az NPM-et követő hálózati kormányzás adaptálására. A kutatás során kísérletet tettem továbbá a szervezeti eredmények és a közszektor hatékonysága, eredményessége összefüggésének meghatározására.

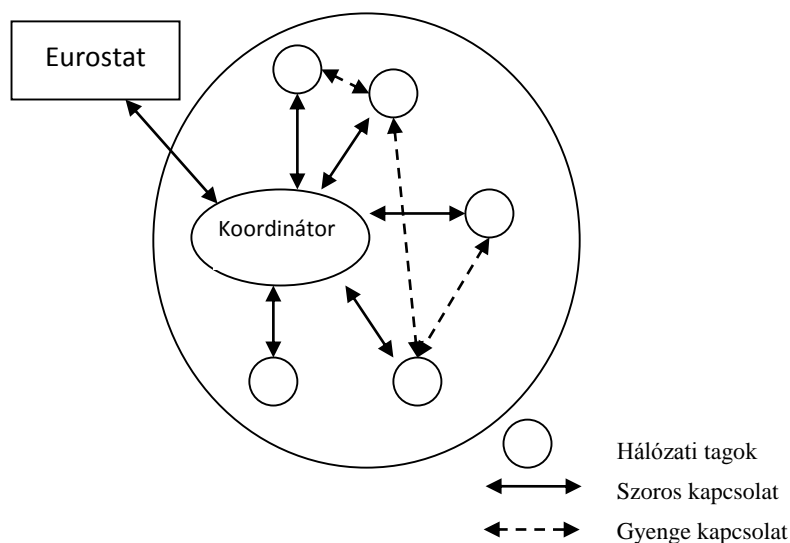
Kutatás az Európai Statisztikai Rendszer hálózatairól

Az Európai Statisztikai Rendszer szervezetei körében már a legújabb közmenedzsment modell, a hálózati kormányzás is megjelent. Ehhez kapcsolóan a 223/2009 (EK) rendelet 17. pontja kimondja, hogy a nemzeti statisztikai hivatalok és az Eurostat együttműködési hálózatok révén is létrehozhat, illetve továbbfejleszthet közös struktúrákat, eszközöket, módszereket és folyamatokat, ezáltal elősegítve a statisztikai hivatalok egyes statisztikai tevékenységekre történő szakosodását a teljes Európai Statisztikai Rendszer javára. *„Ezeknek az Európai Statisztikai Rendszer partnerei közötti együttműködési hálózatoknak törekedniük kell arra, hogy elkerüljék a munka megkettőzését, ezáltal növeljék a hatékonyságot és csökkentsék a gazdasági szereplőkre háruló válaszadói terheket.”* A rendelet 15. cikke az együttműködési hálózatok létrehozásáról szól és leszögezi, hogy az *„egyedi statisztikai intézkedések során lehetőség szerint az együttműködési hálózatok segítségével szinergiákat kell kialakítani az ESR-en*

belül, a szakértelem és az eredmények megosztásával, illetve a konkrét feladatokra való specializálódás támogatásával". A hálózatok alkalmazásával megelőzhető a munkák párhuzamossága, a hatékonyság növekszik, és csökken a válaszadók terhe.

Az ESSnet projekt egy ESR-hez tartozó szervezetek által alakított hálózatként definiálható, amelynek célja az egész rendszer javát szolgáló eredmények létrehozása. Tehát az ESSnet hálózatok legjellemzőbb tulajdonsága, hogy egy-egy uniós szintű probléma kezelése érdekében együttműködnek a részt vevő szervezetek, majd a létrehozott eredményt, illetve tudást a nem részt vevő partnerek számára is elérhetővé teszik.

1. ábra: Az ESSnet hálózatok kormányzási modellje



Meghatározható az ESSnet hálózatok kormányzási modellje, amit a 1. ábra szemléltet. A kormányzás leginkább a vezető szervezettel irányított hálózat és az adminisztrációs szervezettel irányított kormányzási modellek kombinációja. Bár a projektek átlagosan mindössze hét fővel működnek, akár a megosztott kormányzás is megfelelő lehetne, de a földrajzi dekoncentrálttság miatt (minden

tag más-más országban dolgozik) ritka a személyek közötti közvetlen kommunikáció és nagy szükség van koordinációs tevékenységre. Ezt a feladatot a projekt koordinátora látja el, aki az Eurostattal is tartja a kapcsolatot.

A hálózati eredmények mérése problémás, hiszen az objektív eredmények vizsgálatára a hálózatok esetében nincs mód. Ehelyett, a szakirodalomban leírtak szerint is az érzékelt eredményekre kell koncentrálni (Klijn & Koppenjan, 2000; Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010), vagyis a hálózatok felmérésének megfelelő módja a hálózati tagok megkérdezése. Ezért az ESSnet projektek mint hálózatok vizsgálatát a projekttagok által kitöltendő kérdőívvel valósítottam meg.

A kérdőív kérdéseinek kialakításakor figyelembe vettem Head (2008) által az együttműködési hálózatok sikertényezőiként meghatározott faktorokat, valamint Klijn és szerzőtársai (2010) kutatásában szereplő, az eredményességre, illetve a konfliktusok kezelésére vonatkozó kérdéseket. A hálózati folyamatok meghatározásakor nagyban támaszkodtam Klijn és Koppenjan (2000) munkájára, valamint az Eurostat ESSnet projektek felügyeletével foglalkozó munkatársainak javaslataira.

Kutatási eredmények

Az értekezésem célja, hogy az egyes közmenedzsment modellek szakirodalmi feldolgozására alapozva feltárjam a közmenedzsment gyakorlati hatásait, a modellekben alkalmazott menedzsmenteszközök hatékonyságát kiértékeljem és a közigazgatási szervezetek számára is értékes eredményeket tárjak fel.

Az értekezés második fejezetében összefoglaltam a közmenedzsment modellek, valamint a hozzájuk tartozó eszköztár elméleti alapvetéseit, ami alapján a harmadik fejezetben a gyakorlati megvalósulásukat mutattam be az Európai Statisztikai Rendszer szervezeteinek példáján.

Az értekezés elején feltett kutatási kérdésekre a két empirikus kutatásom segítségével, illetve a kutatásokhoz megfogalmazott hipotézisek vizsgálatával kerestem meg a válaszokat. Három kutatási kérdéshez nem kapcsoltam hipotézist, ezek vizsgálatát szakirodalmi feldolgozással, valamint empirikus kutatásaim alapján végeztem. A hipotézisvizsgálatok eredményei az alábbiak szerint foglalhatók össze:

1. hipotézis: A közintézmények hálózati aktivitása összefüggésben van az általuk alkalmazott új közmenedzsment módszerek mennyiségével. A több új közmenedzsment eszközt használó közszervezetek nagyobb valószínűséggel vesznek részt hálózatokban.

A sok új közmenedzsment eszköz használata magas hálózati részvételt eredményez, ugyanakkor alacsony hálózati részvétel mind gyenge, mind átlagos NPM fejlettség mellett következik be. Azok a nemzeti statisztikai hivatalok, amelyek viszonylag sok új közmenedzsment módszert alkalmaznak, várhatóan nagyobb valószínűséggel fognak hálózati együttműködésekhez kapcsolódni és részt vállalni a hálózatok tevékenységében. A hipotézist ezek alapján elfogadtam.

2. hipotézis: A nemzeti statisztikai hivatalok annál hatékonyabbak (relatív kisebb méretűek), minél több közmenedzsment módszert alkalmaznak.

Az elemzés eredménye szerint a nemzeti statisztikai hivatalok relatív foglalkoztatottsága sok új közmenedzsment eszközök alkalmazása mellett a legalacsonyabb, és legmagasabb, ha az intézmények kevés NPM módszert használnak. A kovarianciaelemzéssel felállított modell ugyan működőképes, azonban ez nem egyedül az új közmenedzsment eszközöknek tudható be, vagyis ez a változó nem határozza meg szignifikánsan a relatív foglalkoztatottságot, még a népességszám kontrollálása mellett sem. Tehát a

modellbe további faktorokat kellene bevonni ahhoz, hogy a hipotézist igazolni tudjuk. Mindezek szerint a hipotézist a meglévő adatok alapján nem lehet alátámasztani, ezért elvetettem.

3. hipotézis: Kevésbé hatékonyan működnek azok a közszektorok, amelyekben a közszervezetek kevés új közmenedzsment módszert alkalmaznak.

A hipotézist sikerült alátámasztani: mind a közszektor mérete, mind a közkiadások esetén magas értékek adódtak azoknál az országoknál, ahol a nemzeti statisztikai intézetek kevés NPM módszert használtak. A statisztikai hivatalok a szakirodalmi vizsgálatok alapján általában a közszektoruk tipikus szervezetének tekinthetők, ezért a szervezeti adatok összevethetők az országos adatokkal. Mivel az eredmények szignifikánsak voltak, ezért a hipotézist elfogadtam, de felhívom a figyelmet arra, hogy a kutatásom kizárólag statisztikai hivatalok országok közötti összehasonlításán alapul, ezért fontos lenne nagyobb mintán és a közintézmények szélesebb körén ellenőrizni helyességüket.

4. hipotézis: Eredményesebbek azok a közszektorok, amelyekben a közszervezetek több új közmenedzsment módszert alkalmaznak.

A vizsgálatok azt mutatták, hogy átlagos mennyiségű NPM módszer alkalmazása esetén a legalacsonyabb az eredményesség, ennél nagyobb a kevés új közmenedzsment eszköz használatakor, és a legnagyobb pedig az olyan közszektorok esetén, ahol a közintézmények sok új közmenedzsment eszközt adaptáltak a szervezeti működésükbe. Bár az eredmény szignifikáns, de ellentmondásos, ezért a hipotézist sem alátámasztani, sem elvetni nem lehet.

Bár kutatási kérdés, illetve hipotézist – a szakirodalmi feldolgozás alapján – nem tettem fel a kérdés vizsgálatára, a hálózati részvétel a rendelkezésre álló

hatékonysági és eredményességi mérőszámokkal való összevetése során nem sikerült kapcsolatot kimutatni. A hálózati kormányzás hatásainak feltárására más típusú vizsgálatra van szükség. Mivel a hálózati kormányzás az új közmenedzsment hatékonyság-központúságával szemben inkább az együttműködésre, a tudásmegosztásra koncentrál, ezért ennek elemzését állítottam a másik empirikus kutatásom középpontjába.

5. hipotézis: Azok a hálózatok eredményesebbek, amelyeknél a hálózatmenedzsment jobban működik.

A projektek sikeressége a hálózati tagok szerint több tényezőtől függ, amelyek közül a legfontosabb az együttműködés és a bizalom a résztvevők között, a jó kommunikáció, illetve a tudás, szakértelem megléte a projektben, jó projektmenedzsment és koordináció, az egyértelmű célok, valamint az elkötelezettség és a motiváltság. Ezzel egyúttal a kutatási kérdések között, a hálózati kormányzás eredményességének tényezőit firtató kérdést is sikerült megválaszolni. Mind a projektek sikerét, mind a legjelentősebb problémákat hasonló faktorok okozták a projekttagok szerint. Ezek az elemek azonban mind a hálózat irányításához kapcsolódnak, hiszen a projekt koordinátora képes befolyásolni a résztvevők közötti kommunikációt és a kooperációt a projekten belül. Keresztábra-elemzésekkel összefüggést mutattam ki a megoldás megfelelősége és több menedzsment-hatékonysági változó között, mint például a közös álláspont kialakítása, a konszenzusteremtés, bizalomépítés, szabályok létrehozása, stratégiai szemlélet, továbbá a tudásmegosztás elősegítése. A hosszú távú eredményességhez szintén hozzájárul a sikeres hálózatmenedzsment. Nem meglepő módon az ESSnet projektek hosszú távú sikere a hálózat koordinátorának stratégiai szemléletétől, illetve ennek előmozdításától függ. A fentiek szerint a hipotézist elfogadtam.

6. hipotézis: A hálózatok legfontosabb előnye a tudásmegosztás érvényesül az ESSnet projekteken is.

Megállapítottam egyrészt azt, hogy az információ- és tudásmegosztásra vonatkozó formális és informális szabályok működése kiemelkedően jó volt az összes többi szabályhoz képest. Másrészt az előző hipotézisvizsgálatnál leírtak szerint a tudásmegosztás elősegítésének menedzsmentje hozzájárul a megfelelő megoldás létrehozásához. Ezen kívül közepes erősségű kapcsolatot találtam a megfelelő megoldás kialakítása és a megfelelő tudás megléte között. A hosszú távú eredményességhez való hozzájárulás vizsgálata szerint a résztvevők megfelelő tudása, szakértelme elengedhetetlen. Tehát azoknál a projekteknél értékelték az eredményeket hosszú távon fennmaradónak, ahol a projekt résztvevői megfelelő tudással rendelkeztek. Az elemzések alapján a kiinduló hipotézist elfogadom.

Az első két kutatási kérdés az új közmenedzsment kutatás eredményei alapján válaszolható meg. E szerint a közmenedzsment modellek, illetve a hozzájuk kapcsolódó eszközök alkalmazása egyrészt egymásra, valamint a szervezetek működésére is hatással van. Az Európai Statisztikai Rendszer szervezeteinek vizsgálata azt mutatta, hogy az új közmenedzsment irányzathoz tartozó eszközök erőteljes használata nyitottabbá teszi a közszervezeteket arra, hogy újabb irányzatokat fogadjanak el és adaptálni kezdjék azokat. Azok a szervezetek, amelyek az új közmenedzsment szempontjából fejlettnak tekinthetők, nagyobb hálózati aktivitást mutattak, vagyis több hálózatban vettek részt. Egyúttal az is bebizonyosodott, hogy a különböző közmenedzsment modellek egyszerre vannak jelen a közszervezetek működésében. Valamennyi vizsgált statisztikai hivatal hierarchikus struktúrában tevékenykedik, ez alapján a weberi bürokrácia elméletében leírt munkamegosztás érvényesül, míg a munkafolyamatok fejlesztése általában az új közmenedzsment eszköztárának segítségével történik.

A több érdekelthez kapcsolódó, a teljes Európai Statisztikai Rendszert érintő fejlesztések megvalósításához viszont a hálózati kormányzás eszközrendszerét használják.

A kutatás alapján az is kiderült, hogy az új közmenedzsment modelljéhez tartozó eszköztár használata és a közszeaktor hatékonysága, illetve eredményessége között van összefüggés. Ezeket a megállapításokat azonban érdemes lenne nagyobb mintán is ellenőrizni.

Az ESSnet hálózatokról elmondható, hogy azok a hálózatok eredményesebbek, amelyeknél a hálózatmenedzsment hatékonyabb, vagyis jobban működik az irányításuk. A hálózatokról szóló elméleti feltevések közül az is igazolást nyert, hogy érvényesül azok legjelentősebb előnye, a tudásmegosztás, ami az innovációt, valamint az érdekeltek bevonását is előmozdítja.

Az ESSnet projektek működésére és irányítására vonatkozó adatok alapján megállapítható, hogy a projektek kormányzására a szakirodalomban leírt modellektől kissé eltérő, azoknak egy kombinált, módosított formáját alkalmazzák. A hálózatok működtetésében számos, az elméleti részben feltárt sikertényező fellelhető. Ilyen a hálózatok irányítása, a vétójog lehetősége, a különböző szempontok produktív felhasználása, a kommunikáció, valamint az új megoldások létrehozása. Ugyanakkor néhány tényező alulteljesített, pedig jó működésük hozzájárult volna a hálózat sikerességéhez. Ide sorolható az egyértelmű szabályok hiánya, a konfliktus-megoldási problémák. A nehézségek egyértelműen a hálózati kormányzás és a hierarchikus kormányzás egymásnak feszülésének tudható be. Azonosítani lehet, mind a kormányzati szakadás, mind a vertikális reflex tüneteit. Véleményem szerint azonban a problémák hatékony hálózatmenedzsmenttel nagyrészt orvosolhatóak.

A tézisekben felhasznált hivatkozások

Agranoff, R. & McGuire, M. (2001) Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 11. (No. 3.), 295–326.

Van Bueren, E. M., Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. F. M. (2003) Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 13. (No. 2.), 193–212.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2005) New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 16. (No. 3.), 467–494.

Ferlie, E., Lynn, L. E. & Pollitt, C. (2007) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, Oxford University Press.

Hajnal Gy. (2004) *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító tanulmány tükrében*. Letöltés helye: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal_gyorgy.pdf. Letöltés ideje: 2007. október 16.

Head, B. W. (2008) Assessing Network-based Collaborations - Effectiveness for whom? *Public Management Review*. Vol. 10. (No. 6.), 733–749.

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

Kapucu, N. (2009) New Public Management and Governance Perspectives in Understanding Public Management. *Public Administration Review*. Vol. 69. (No. 6.), 1187–1190.

Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. F. M. (2000) Public Management and Policy Networks - Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management*. Vol. 2. (No. 2.), 135–158.

Klijn, E.-H., Steijn, B. & Edelenbos, J. (2010) The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*. Vol. 88. (No. 4.), 1063–1082.

Liu, P. (2002) Can Public Managers Learn from Trends in Manufacturing Management? *International Public Management Review*. Vol. 3. (No. 2.), 44–58.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. 3. kiadás. New York, Oxford University Press.

Provan, K. G. & Kenis, P. (2007) Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 18. (No. 2.), 229–252.

Rusaw, A. C. (2007) Changing Public Organizations: Four Approaches. *International Journal of Public Administration*. Vol. 30. (No. 3.), 347–361.

Saját publikációk

1. Salamon Melinda (2008): New Public Management: Benefits and Limits. *“New Trends and Tendencies in the Human Resource Management - East meets West” konferencia*, Pécs, 2008. június 13-14.
2. Salamon Melinda (2009): Balanced Scorecard in Public Organizations. *„Növekedés, gyorsítás, vállalati kibontakozás” konferencia*, Pannon Gazdaságtudományi Konferenciasorozat, Veszprém, 2009. szeptember 4.
3. Kárpáti József – Salamon Melinda (2009): Management Tools in the Hungarian Central Statistical Office. Magyar Tudomány Napja Konferencia, Dunaújváros, 2009. november 9-13.
4. Salamon Melinda (2011): A TQM alkalmazhatósága a közszférában. *Vezetéstudomány*, 42. évf., (5. szám), 57-64. old.
5. Salamon Melinda (2011): Együttműködési hálózatok irányítása a közszektorban. *„Összhang. Tudomány a gazdaságban és a társadalomban” Magyar Tudomány Napja Konferencia*, Dunaújváros, 2011. november 7-11.
6. Oparin-Salamon Melinda (2012): Közmenedzsment eszközök alkalmazásának hatásai. A gazdasági fejlődés fő hajtóerői (Munkahelyteremtés – hatékonyság – innováció) – Nemzetközi tudományos konferencia a Magyar Tudomány Ünnepe alkalmából, Sopron, 2012. november 11-12.
7. Oparin-Salamon Melinda (2013): A közmenedzsment evolúciója: Az új közmenedzsmentől a hálózati kormányzásig, *Marketing és Menedzsment*, 47. évf. (1. szám), 77-88. old.