

BÁBOSIK MÁRIA¹**A multilaterális fejlesztési bankok szerepe az új közszolgálati menedzsment elterjesztésében****Role of the Multilateral Development Banks in Promoting New Public Management****Absztrakt**

A tanulmány célja annak bemutatása, hogy az új közszolgálati menedzsment (angolul New Public Management – NPM) elterjesztésében milyen szerepet játszottak a nemzetközi fejlesztési intézmények meghatározó tagjai, a multilaterális fejlesztési bankok (Multilateral Development Banks – MDBs). A multilaterális fejlesztési bankok hozzájárultak projektjeikkel és tanácsadási tevékenységükkel az angolszász gyökerű NPM koncepciójának és gyakorlatának elterjedéséhez az átalakuló és fejlődő országokban. Az NPM egyes elemei sikeresen beépültek ezen országok közszolgálati menedzsmentjébe, mások azonban nem tudtak ott meggyökeresedni. Ennek oka egyrészt az adott országok kulturális és igazgatási sajátosságaiban rejlik, másrészt abban, hogy a 2008-as globális válság hatására maga az NPM is olyan kihívások elé került, amelyeket nem tudott sikeresen kezelni. Paradigmaváltásra volt tehát szükség, így a mögöttes neoliberális gazdaságfilozófiával együtt az NPM is háttérbe szorult az MDB-k politikájában, normáiban és tevékenységében.

Kulcsszavak: új közszolgálati menedzsment, fejlesztésfinanszírozás, multilaterális fejlesztési bankok

Abstracts

The purpose of this study is to demonstrate the role of multilateral development banks, MDBs in the dissemination of new public management (NPM). Multilateral Development Banks have contributed through their projects and advisory activities to the spread of the Anglo-Saxon concept, the NPM concept and practice in transition and developing countries. Some elements of the NPM have been successfully integrated into the public service management of these countries, but others have not been able to be rooted there. This is partly due to the cultural and

¹ PhD hallgató, PTE TTK, Földtudományi Doktori Iskola, Geopolitikai Program – PhD student, University of Pécs, Faculty of Natural Sciences, Doctoral School of Geography, Geopolitical Program; E-mail: babosik.maria@upcmail.hu ORCID: 0000-0002-3817-3949.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

administrative frameworks of the respective countries as well as a result of the global crisis of 2008, the NPM concept itself has faced challenges it was not able to deal with. There was therefore a need for a paradigm shift in the development philosophy related to public management, so with the underlying neoliberal economic philosophy, the NPM was pushed back also in the MDB policies, norms and activities.

Keywords: New Public Management, development finance, multilateral development banks

BEVEZETÉS

A tanulmány célja annak bemutatása, hogy az új közszolgálati menedzsment (angolul New Public Management – NPM) elterjesztésében milyen szerepet játszottak a nemzetközi fejlesztési intézmények meghatározó tagjai, a multilaterális fejlesztési bankok. A felhasznált módszertan: a szakirodalom, statisztikák, a bankok dokumentumai, valamint a média-hírek elemzése.

A tanulmány kiinduló hipotézise, hogy a multilaterális fejlesztési bankok erőteljesen hozzájárultak projektjeikkel és tanácsadási tevékenységükkel az angolszász gyökerű, az 1980-as évektől kezdődően egyre nagyobb teret hódító NPM koncepciójának és gyakorlatának elterjedéséhez az átalakuló és fejlődő országokban. Az NPM egyes elemei sikeresen beépültek ezen országok közszolgálati menedzsmentjébe, mások azonban nem tudtak ott meggyökeresedni. Ennek oka egyrészt az adott országok kulturális és igazgatási sajátoságaiban rejlik, másrészt viszont abban, hogy időközben a globális válság hatására maga az NPM is olyan kihívások elé került, amelyeket nem tudott sikeresen kezelni. Paradigma-váltásra volt tehát szükség, így a mögöttes neoliberális gazdaságfilozófiával együtt az NPM is háttérbe szorult, bár korántsem került ki a multilaterális fejlesztési bankok által támogatott és kívánatos megoldások közül. E mögött vélhetőleg az ezekben a fejlesztési intézményekben tetten érhető amerikai befolyás és az angolszász modellek követése állhat.

A KÖZSZOLGÁLAT MEGREFORMÁLÁSÁNAK KÍSÉRLETE: AZ NPM

A jóléti állam válsága az 1970-es évektől kezdődően kihívások elé állította a hagyományos, weberi elveken nyugvó közigazgatást. Ennek hatására koncepcióváltás zajlott le, teret nyert a neoliberális gondolkozás, a „menedzserializmus”, aminek hatására a közigazgatás piacosodott. Ezt új irányzatot nevezünk új közszolgálati menedzsmentnek (New Public Management – NPM), amelyet a közszolgálati adminisztrációval foglalkozó kutatók közül Christopher Hood 1991-ben megjelent tanulmánya mutatott be részletesen.² Az NPM eredetileg a fejlett, angolszász típusú OECD tagországokból indult: az Egyesült Királyságból, Ausztráliából és Új-Zélandból, majd széles körben elterjedt, hogy azután fokozatosan vis-

² Hood, C.: A Public Management for All Seasons? Public Administration, Volume 69 (Issue 1, 1991), 3–19.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

szaszoruljon, elsősorban saját problémái és a fejlesztő államok sikerei következtében megváltozott irányítási paradigma hatására, majd a 2008-as globális válsággal végleg háttérbe szoruljon. Az NPM olyan elgondolások összességét jelenti, amely a piaci kategóriák alkalmazását kiterjeszti a közszolgáltatásra.³ Az NPM elterjesztésében fontos szerepet játszottak a nemzetközi intézmények, így az OECD, az IMF, a Világbank, az ENSZ és az Európai Bizottság, illetve a regionális fejlesztési bankok és szervezetek, sőt még a civil szervezetek is.⁴

Az NPM célja a hatékony közigazgatás megteremtése. Az 1980-as évek közigazgatási reformjai a hatékonyság érdekében az állam szerepének újragondolását és visszaszorítását célozták („kevesebb állam elve”), melynek eszközei a dereguláció, a decentralizáció, a liberalizáció és a privatizáció voltak. Ez egyben azt is jelentette, hogy az államnak nem a széleskörű társadalmi szükségleteket kell kielégítenie, hanem elsősorban a magánszektor igényeinek kell megfelelnie, és csak a legfontosabb társadalmi feladatok ellátására kell koncentrálnia. A teljesítményt minimális ráfordításokkal kell elérni, illetve a ráfordításoknak maximális eredményt kell eredményezniük. A feladatok ellátását racionalizálni kell, s azokat a feladatokat, amelyeket nem lehet hatékonyan ellátni, ki kell szervezni. A közszolgálat céljait konkrétan meg kell fogalmazni és azok között prioritásokat kell felállítani. A célokhoz ki kell dolgozni a célok elérésének mérési rendszerét, az ellenőrzés és a korrekció rendszerét és eszközeit.

Az NPM kiindulópontja, hogy modern közigazgatásra szükség van a modern közszolgáltatásokhoz, amelyeknek stabilnak kell lenniük. Az NPM alkalmazásának alapfeltétele a demokrácia és a jogállamiság. Az NPM szerint a tervezést a politikának kell végeznie, közigazgatásé a szakmai végrehajtás feladata, így annak depolitizálnak, szakmailag autonómnak, elsősorban feladat- és ügyfélorientáltaknak, az állampolgárokat szolgálónak kell lennie. A közszolgálatban megengedhető a versenyztetés vagy a versenyhez hasonló körülmények megteremtése. Fontos szempont a közigazgatás minőségének javítása. A közigazgatásnak a feladatok hatékony ellátása érdekében együtt kell működnie a magánszektorral, ami mindkét fél érdekét szolgálja (PPP konstrukciók).

Az NPM célul tűzte ki a közzsférában foglalkoztatottak számának erőteljes csökkentését, a teljesítmény-orientált személyügyi rendszerek alkalmazását (például a bérezés, juttatások, előmenetel vonatkozásában) és a foglalkoztatás rugalmasabbá tételét (például a próbaidőre, áthelyezésekre, nyugdíjazásra vonatkozó szabályok esetében).

A közzsféra hatékonysága érdekében NPM-en alapuló közigazgatási reformokat több ország is bevezetett, így például az USA, de a kontinensen a gyökeresen más közszolgálati hagyományokkal rendelkező Németország, Ausztria és Svájc is.⁵ Az USA-ban Ronald

³ Bővebben lásd: Rosta M.: Innováció, adaptáció és imitáció – Az új közszolgálati menedzsment. Aula Kiadó, Budapest, 2012, 350.

⁴ Pongrácz A.: A közmenedzsment-reformok metamorfózisai. *Új magyar közigazgatás*, 2016. május, 3.

⁵ Németországban: „új irányítási modell” – „Neue Steuerungsmodell” (NSM), Ausztriában és Svájcban: „hatásorientált igazgatásvezetés” – „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung”.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

Reagan elnöksége alatt a konzervatívok egyenesen a közzsféra válságáról beszéltek,⁶ ami 1993-ban a „Kormányzat Újrafelfedezése” (Reinventing Government) elnevezésű kezdeményezéshez és a Nemzeti Teljesítmény Felülvizsgálathoz (National Performance Review) vezetett, amelyek a „vállalkozó kormányzat” (entrepreneurial government) elképzelésen alapultak. Ez az utasítások helyett az irányításra helyezte a hangsúlyt, a feladatmegvalósítás helyett a felhatalmazásra, a monopóliumok helyett a versenyre, a szabályok helyett a küldetésre, a ráfordítások helyett az eredmények finanszírozására, a bürokrácia helyett az ügyfél igényekre, a keretek elköltése helyett a bevételek generálására, a problémák megoldása helyett a problémák megelőzésére, a centralizáció helyett a decentralizációra, valamint a közprogramok helyett a piacra.⁷ Ennek jegyében a felülről lefelé történő, szabályalapú irányítást alulról felfelé történő, az ügyfél igényeken alapuló, vállalkozó kormányzással kívánták felváltani. Javasolták többek között a szövetségi alkalmazottak létszámának öt év alatt 12 százalékkal történő csökkentését és a kormányzati szektorban a munkáltatókra vonatkozó előírások szigorúságának enyhítését, rugalmasabbá tételét. Mivel azonban a létszámleépítést nem előzte meg kellő helyzetelemzés, az nem vezetett a hatékonyság elvárt növekedéséhez, ellenben sokhelyütt a szolgáltatások minőségének romlását okozta. Összességükben a változtatási törekvések a kormányzati szektorban elmaradtak a magánszektor leginnovatívabb megoldásaitól,⁸ s nem hoztak átütő eredményt.

Az NPM-et már megjelenésekor számos kritika is érte. Ezek elsősorban azon alapulnak, hogy a közzsféra és a magánszektor nagyon eltér egymástól, alapvetően más a céljuk, szervezeteiknek és a bennük foglalkoztatottaknak a jellemzői, működésük környezete, stb., amely sajátosságok miatt a magánszektorban sikerrel alkalmazott eszközök nem feltétlenül alkalmazhatók a közzsférában vagy azok nem a kívánt eredményre vezetnek.

A jogos kritikák ellenére az NPM fontos eredménye, hogy hatására a közzsférában is fontossá váltak a hatékonysági szempontok. Nem váltotta be azonban a hozzá fűzött reményeket, nem eredményezte a közzszolgálat menedzsmentjének új, korszerű, fenntartható modelljét. Nem képezte részét az átláthatóság, az állampolgárok bevonása, az állampolgári jogok kiterjesztése sem, amelyek a közzszolgálati menedzsment legújabb irányzataiban már hangsúlyt kaptak.⁹

⁶ „Leadership for America; Rebuilding the Public Service”, The Report of the National Commission on the Public Service. Washington, DC, 1989. Idézi: Phillips, D. A.: *Reforming the World Bank – Twenty Years of Trial – and Error*. Cambridge University Press, New York, 2009, 218.

⁷ Osborne, D. – Gaebler, T.: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley, 1992. Idézi: Phillips, D. A.: *Reforming the World Bank – Twenty Years of Trial – and Error*. Cambridge University Press, New York, 2009, 218.

⁸ Ez az időszak volt a Business Process Reengineering (BPR) fénykora, amit olyan menedzsment guruk munkái fémjeleznek, mint Michael Hammer, Peter Ducker és Tom Peters, és amelyet a Fortune 500 cégeinek többsége is követett. Az elképzelések gyors térhódítása azonban a magánszektorban sem hozta meg maradéktalanul a tőle elvárt eredményeket.

⁹ G. Fodor G. – Stumpf I.: Neowberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2, (2008/7), 110–123.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

A NEMZETKÖZI PÉNZÜGYI INTÉZMÉNYEK ÉS SZEREPÜK A KÖZSZOLGÁLAT MEGREFORMÁLÁSÁBAN

Mielőtt megvizsgálánk a multilaterális fejlesztési bankok tevékenységét az NPM elterjesztése érdekében, érdemes röviden ismertetni a fejlesztéspolitikát e meghatározó nemzetközi szereplőinek fő jellemzőit.

E bankok nemzetközi pénzügyi intézmények. Olyan nagyméretű, komplex, hosszútávon megtérülő, kockázatos fejlesztéseket finanszíroznak, amelyek a magánszektor számára önmagukban nem elég vonzóak. Jegyzett tőkéjüket tagországai jegyzik le, akik részvényeik arányában rendelkeznek szavazati joggal. Bankszerűen működnek, forrásokat vonnak be és helyeznek ki. A nagy hitelminősítő intézetek rendszeresen minősítik őket, s mivel a legjobb minősítéssel bírnak, kedvezően tudnak forrásokat szerezni. Annak érdekében azonban, hogy kiváló minőségüket meg tudják tartani, csak hitelképes országoknak nyújtanak kölcsönt, bár azt általában kedvezőnek tűnő feltételekkel. Sokakban felmerül ezért több jogos kérdés: „Ezek az intézmények több kárt okoznak-e, mint hasznot? A fejlődő országok jobban járnának-e, ha saját tempójukban integrálódnának a világgazdaságba? Végül pedig: reális-e elvárni a donor országoktól, hogy segítséget nyújtsanak, de lemondjanak arról, hogy feltételeket támasszanak a megsegített fejlődő országokkal szemben?”¹⁰

1. táblázat: A vizsgált multilaterális fejlesztési bankok fő jellemzői

	<i>IBRD</i>	<i>IDB</i>	<i>AfDB</i>	<i>ADB</i>	<i>EBRD</i>
<i>Alapítás</i>	1944	1959	1964	1966	1991
<i>Jelenlegi tagok száma</i>	189 ország	48 ország, ebből 26 kölcsönfelvevő tagország	54 afrikai + 27 régió kívüli ország	67 ország, ebből 48 ország a régióból	65 ország 5 földrészről (kivéve Dél-Amerika), valamint az EU, EIB
<i>Legnagyobb részvényesek</i>	USA (16%) Japán (7%) Kína és Németo. (4-4%)	USA (30%) Argentína és Brazília (11-11%)	Nigéria (10%)	Japán, USA (13-13%)	USA (10%), Franciao., Németo., Olaszo., UK (9-9%)
<i>Kölcsönfelvevő tagországok és kölcsönt nyújtó tagországok szavazati aránya</i>	39%	50,2%		38%	14%
	61%	49,8 %		62%	86%

¹⁰ Ben-Artzi, R.: Regional Development Banks in Comparison – Banking Strategies versus Development Goals. Cambridge University Press, United Kingdom, 2016, 2.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

<i>Központ</i>	Washington D. C. (USA)	Washington D. C. (USA)	Abidjan (Elefántcsontpart)	Manila (Fülöp-szigetek)	London (UK)
<i>Jegyzett tőke</i>	240 mrd USD	171 mrd USD (2016)	88 mrd USD (2016)	142,6 mrd USD (2016)	29.7 mrd EUR (2016)
<i>Éves befektetések összesen</i>	22,6 mrd USD (2016)	9,3 mrd USD (2016)	8,64 mrd USD (2015)	27,17 mrd USD (2015)	9,3 mrd EUR (2015)
<i>Létszám</i>	10000 fő (2016)	2000 fő	1865 fő (2016)	3092 fő (2016)	1500 fő (2015)
<i>Mandátum</i>	A végletes szegénység felszámolása egy emberlét alatt és a közös prosperitás elősegítése	a gazdasági és társadalmi fejlődés elősegítése a fejlődő tagországokban külön-külön és együttesen: a fenntartható fejlődés, valamint a szegénység és az egyenlőtlenségek csökkentése	a fenntartható gazdasági fejlődés és társadalmi előrehaladás elősegítése, valamint a szegénység csökkentése Afrikában	szegénység mérséklése az ázsiai – csendes-óceáni térségben	a nyílt piacgazdasági átmenet, illetve a magán és vállalkozói kezdeményezések elősegítése eredetileg a közép- és kelet-európai országokban, amelyek elkötelezettek a többpárti demokrácia, a pluralizmus és a piacgazdaság mellett
<i>Eszközök</i>	kölcsönök, garanciák, kockázatmenedzsment és tanácsadási szolgáltatások	kölcsönök, segélyek, technikai segítségnyújtás elsősorban a közszféra, de kisebb mértékben a magánszektor számára	kölcsönök és további források mobilizálása, garanciák, tanácsadás, technikai segítségnyújtás főleg a közszféra, de a magánszektor számára is	kölcsönök, garanciák, technikai segítségnyújtás mind a köz-, mind a magánszektor beruházásaihoz a gazdasági és a társadalmi fejlődéshez	kölcsönök, garanciák, technikai segítségnyújtás, tanácsadás, tőkebefektetések elsősorban a magánszektor részére
<i>Kedvezményezett országok</i>	közepes jövedelmű és hitelképes alacsony jövedelmű tagországok	26 kölcsönfelvevő tagország	54 afrikai ország	az ázsiai és a csendes-óceáni régió fejlődő tagországai	Közép-Kelet Európa, Mediterrán országok, Görögország, Törökország

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

Fókusz területek		társadalmi befogadás és egyenlőtlenség, termelékenység és innováció, gazdasági integráció, nemek közötti egyenlőség és sokszínűség, klímaváltozás és környezeti fenntarthatóság, intézményi képességek és jogállamiság	infrastruktúra (cca. 50%), ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok	környezet, regionális gazdasági integráció, mezőgazdaság és élelmiszertermelés, pénzügyi szektor, infrastruktúra, oktatás	magánszektor (cca. 70%) energia
------------------	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------

Forrás: AfDB, ADB, EBRD, IBRD, IDB dokumentumai, honlapjai, illetve Faure, R. – Prizzon, A. – Rogerson, A.: Multilateral development banks: A short guide, Overseas Development Institute (ODI), 2015, felhasználásával saját szerkesztés.

A multilaterális fejlesztési bankok közül a tanulmány az IBRD-t (Nemzetközi Fejlesztési és Újjáépítési Bank) és a négy nagy regionális fejlesztési bankot, azaz az IDB-t, az AfDB-t, az ADB-t és az EBRD-t vizsgálja, alapításuk sorrendjében feltüntetve.

A fenti táblázatból jól látható, hogy ennek a kiemelten fontos nemzetközi pénzügyi intézménycsoportnak a legrégebb és a többi bank szempontjából is meghatározó tagja az 1944-ben, a második világháború végén Európa újjáépítésére, a bretton woods-i konferencia eredményeként alapított International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), amely az International Development Assistance (IDA)-val együtt alkotja a Világbankot. Az IDB-t az 1950-es évek legvégén, az AfDB-t és az ADB-t pedig az 1960-as években, mindhárom a hidegháború, illetve a dekolonizáció idején hozták létre, az EBRD-t pedig sokkal később, a közép-kelet európai rendszerváltások időszakában, 1991-ben. Az IBRD globálisan működik, a többieknek mindegyiküknek vannak regionális tagországaiakon kívüli, fejlett tagországai is, melyek donor országok. Az USA az IBRD-ben és az IDB-ben, Japánnal együtt az ADB-ben, illetve az EBRD-ben is a legnagyobb részvényes, míg az AfDB legnagyobb részvényese Nigéria. Ennek azért van jelentősége, mert a döntéshozatalban a szavazatok a részvényekhez vannak kötve. E bankok közül egyedül az IDB esetében rendelkeznek a szavazatok minimális többségével a kölcsönfelvevő országok. Az öt bank közül az IBRD a legnagyobb minden tekintetben. Az IBRD globális szervezet 189 tagországgal, a többiek regionálisak, mintegy 50-60 tagországgal. Az IBRD, az

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

ADB és az IDB jegyzett tőkéje meghaladja a 100 milliárd USD-t, az AfDB-é 50-100 milliárd USD között, az EBRD-é pedig 50 milliárd EUR alatt van. Az IBRD-ban több mint 10 ezren dolgoznak, a regionális bankok létszáma 1500-3000 fő között van. Mandátumuk alapján e bankok két csoportra oszthatók. Míg ugyanis az IBRD, az IDB, az AfDB és az ADB a szegénység mérséklését tűzte ki elsődleges céljául, addig az EBRD a piacgazdasági átmenet elősegítését és a magánszektor erősítését a többpárti demokráciákban. Egyedül az EBRD mandátuma tartalmaz politikai kikötéseket. Céljaik elérése érdekében e bankok hasonló eszközöket használnak. Jelentős különbség van azonban köztük abban, hogy elsősorban a köz- vagy a magánszektorra fókuszálnak-e, illetve mely területeket részesítik előnyben. Tevékenységüket befolyásolja, hogy tagjaik között milyen arányban vannak donor és kedvezményezett országok, és ezen utóbbiak a fejlettség mely szintjén állnak, illetve milyen fejlesztési szükségleteik vannak.¹¹

MDB-K TEVÉKENYSÉGE AZ NPM ELŐSEGÍTÉSE ÉRDEKÉBEN

A multilaterális fejlesztési bankok az új közszolgálati menedzsment meghonosítását, elterjesztését, majd annak új koncepciókkal történő kiegészítését, illetve felváltását erőteljesen elősegítették. Egyrészt olyan normákat alkottak és terjesztettek el a közzféra menedzsmentjének modernizálására vonatkozóan, amelyek az NPM elképzeléseinek, azaz az eredményközpontú közmenedzsmenten alapultak. Másrészt ezeket a normákat érvényesíteni igyekeztek a közszektor modernizálását célzó projektjeikben és az erre vonatkozó technikai tanácsadási tevékenységükben, aminek a révén jelentősen befolyásolni tudták a fejlődő országok közszolgálati reformjait.

Az NPM elterjesztésében az MDB-k szerepének megértéséhez érdemes áttekinteni egyrészt, hogy e bankok saját magukra nézve mennyiben és hogyan alkalmazták az NPM elgondolásait, másrészt pedig azt, hogy hogyan alkottak az NPM elvein alapuló normákat és azokat hogyan építették be fő eljárásaikba, illetve, hogy ezeknek a normáknak hogyan próbálták érvényt szerezni a fejlődő országokban, összhangban más nemzetközi intézményekkel, és azok „mögött” az USA politikájával.¹²

AZ NPM MEGJELENÉSE A MULTILATERÁLIS FEJLESZTÉSI BANKOK SAJÁT IRÁNYÍTÁSI GYAKORLATÁBAN

Az új közszolgálati menedzsment koncepció megjelent és teret nyert a multilaterális fejlesztési bankok irányítási gyakorlatában, akik ezzel követték más nemzetközi pénzügyi és gazdasági intézményeket, így pl. az OECD akkori gyakorlatát. Az NPM felbukkanása és elemeinek térhódítása jól nyomon követhető a nemzetközi fejlesztési bankok archetípusá-

¹¹ A multilaterális fejlesztési bankok részletes összehasonlítását lásd Ben-Artzi, R.: *Regional Development Banks in Comparison – Banking Strategies versus Developmental Goals*. Cambridge University Press, United Kingdom, 2016, 273., illetve Faure, R. – Prizzon, A. – Rogerson, A.: *Multilateral development banks: A short guide*. Overseas Development Institute (ODI), 2015, 30.

¹² Babb, S.: *Behind the development banks: Washington politics, world poverty, and the wealth of nations*. The University of Chicago Press, Chicago, London, 2009, 313.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

nak, a Világbanknak a belső reformkísérleteiben, ahogyan azt David A. Phillips könyve részletesen bemutatja.¹³

A szerző megállapítja, hogy a közszolgálat szervezeteinek vezetése nem egyszerű, annak sajátosságai miatt. „Ezek a szervezetek különféle termékeket és szolgáltatásokat nyújtanak, de vannak bizonyos közös jellemzőik, amelyek megkülönböztetik őket a magán szektor szervezeteitől. Szembe kell nézniük a szabályozással, a politikai nyomással és a felügyeleti hatóságokkal, és elvárják tőlük, hogy megfeleljenek az átláthatósággal és az elszámoltathatósággal kapcsolatos viszonylag magas elvárásoknak. Gyakran többféle és ambiciózus céljuk is van. A politikai jóváhagyás igénye nagyobb komplexitást és külső beavatkozást eredményez. A folyamatok formálisabbak és sztenderdebbek, a változások megvalósítása lassabb, kénytelenek másoktól kölcsönvett elképzeléseket megvalósítani. Sok nehézségük inherens és nem szüntethető meg, csak tompítható. Ezek miatt hatékony sági céljuk mindig is nehezen lesz elérhető.”¹⁴

A szerző véleménye szerint az MDB-k részben „fejlesztési bankok”, részben pedig „politikai szervezetek”.¹⁵ E két különböző funkciójuk egymás rovására érvényesül. Fejlesztési bankként hatékonyan kell működniük, politikai szervezetként viszont normákat kell alkotniuk és irányt kell szabniuk mások számára. E kettősség nehezen egyeztethető össze, és erősen befolyásolja az e szervezetek megreformálására tett erőfeszítések sikerének esélyét.

Ezt részben igazolja a Világbank eddigi reformjainak története és eredményei, melyet Phillips könyve részletesen tárgyal. Az első reformra 1952-ben került sor, amit a Világbank jelentős expanziója tett szükségessé. A második reform 1972-re datálódik, amikor az akkori elnök, a Bankot erős globális ügynökséggé tevő és jövőjét is nagyban meghatározó Robert McNamara a Ford Motor Company tapasztalatainak felhasználásával olyan elemeket vitt be a működésbe, amelyek a magánszektorban már beváltak. Ezek közé a szervezeti és irányítási újítások közé tartozott például a tervezés és pénzügyi kontrol, az audit bizottság, a belső ellenőr, a szervezeti működés értékelése és a decentralizáció. Ez már összhangban állt az NPM szemléletével, de az a reformok 1987-ben bekövetkezett harmadik hulláma idején teljesedett ki. Ez teljes kultúraváltást célozott meg a racionalizálás érdekében. Ennek keretében a Bank nemcsak kölcsönnyújtási politikáját újította meg, hanem jelentősen átalakította az emberi erőforrásokat is, hogy azok megfeleljenek a változó igényeknek. Ez azt jelentette, hogy mindenkinek egyszerre megszüntették a munkakörét, és a létrehozott új munkakörök betöltésért megpályáztatták. Ezzel együtt új, a teljesítményen alapuló személyügyi politikákat is életbe léptettek. Ez a hatalmas átalakítás azonban nem váltotta be a hozzá fűzött nagy reményeket, ellenben sok problémát okozott, elsősorban a munka-

¹³ Phillips, D. A.: *Reforming the World Bank – Twenty Years of Trial – and Error*. Cambridge University Press, New York, 2009, 93–94 és 218–219.

¹⁴ Phillips 2009, 217.

¹⁵ „action” and „political organization”.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

végzés gördülékenységében és a projektek minőségében, melyet 1992-ben egy belső jelentés is megfogalmazott.¹⁶

E szerző e reformokat úgy értékeli, hogy azok - bár nem álltak messze a liberális eszméktől -, kétes eredményre vezettek. Emiatt a Bankot az 1990-es években az USA-ban mind a liberálisok, mind a neo-konzervatívok erősen támadták. A liberálisok a Bank szemére vetették, hogy nem megfelelően kezeli a környezeti kérdéseket, valamint a strukturális alkalmazkodási programokon keresztül makrogazdasági reformok nem igazán állnak a kedvezményezett országok érdekében. Véleményük szerint a Bank tevékenysége ellentétben áll az emberiség jóllétének és a szegénység leküzdésének Bank által meghirdetett céljaival. A neo-konzervatívok pedig elleneztek a közszféra bárminemű beavatkozását a piaci viszonyokba. A Bank vizsgálatára Ronald Reagan elnök 1998-ban bizottságot állított fel, amely vezetőjéről, a Carnegie-Melton University professzoráról, Prof. Alan Meltzer-ről elnevezett jelentésében a Bankot „kvázi” szocialista jóléti intézménynek minősítette, melynek tevékenysége ellentétben áll a globális kapitalizmussal és a szabad piaccal. E széleskörű támadások kiegészültek azzal is, hogy a Bank erősen hozzájárult a globális adósság felhalmozódáshoz, nem foglalkozik a korrupcióval, nem jól végzi munkáját és nem valósítja meg küldetését.

1999-2000-ben globalizáció-kritikus szellemű tiltakozások voltak a Világbank tevékenysége ellen Seattle-ben, illetve Washington D.C.-ben a „Mobilizáció a globális igazságért” (*Mobilization for Global Justice*), valamint a „Ötven év elég volt” (*Fifty Years is Enough*) kampányok jegyében. A tiltakozások a neo-liberális gazdasági programokkal való szakítást és a nemzetközi pénzügyi intézmények politikájának és gyakorlatának demokratikus és felelősséget vállaló átalakítását célozták. Mindez jelentősen korlátozta az NPM elemei alkalmazásának további erőltetését a Bank által, s azt a „jó kormányzás” (*good governance*) koncepciója váltotta fel.

A MULTILATERÁLIS FEJLESZTÉSI BANKOK SZEREPE AZ NPM ELTERJESZTÉSÉBEN A FEJLŐDŐ ORSZÁGOKBAN

A multilaterális fejlesztési bankok kulcsszerepet játszottak a fejlődő országok közszféréjének intézményi és strukturális reformjaiban. Miután hosszú évtizedekig elsősorban főleg az infrastruktúrafejlesztést, a vidékfejlesztést és az energiaellátást finanszírozták, az 1980-as évektől új modellre tértek át, a strukturális reformokat kezdték finanszírozni a válságot követően a fejlődő országok strukturális alkalmazkodásának elősegítése érdekében. Ezek hatékonysága azonban nem mindenütt volt megfelelő, ezért előtérbe került a közszféra átalakításának szükségessége. Az MDB-k az 1990-es évektől erőteljesen szorgalmazták és támogatták a közszféra modernizálását a fejlődő országokban.

¹⁶ World Bank (1992): *Effective Implementation: Key To Development Impact* (Wapenhans Report). Washington, Dc: World Bank.

<http://Documents.Worldbank.Org/Curated/En/596521467145356248/Effective-Implementation-Key-To-Development-Impact-Wapenhans-Report> (Letöltés dátuma: 2017. 11.10.)

KÖZSZOLGÁLATI REFORMOK TÁMOGATÁSA ÉS AZ NPM

A közszféra reformjának támogatása az MDB-k finanszírozási tevékenységében prioritásként szerepelt, s annak elvei összhangban álltak az NPM koncepciójával. Az ADB 1995-ben megfogalmazott irányítási politikájában például ez szerepelt: „A közszolgálat reformja talán egy kormányzat előtt álló legnehezebb átalakítási feladat... Profesionális és felelős közszolgálat, amelyik szabályokat alkalmaz, standardokat alkot és versenyfeltételeket teremt, valamint tiszteletben tartja a tulajdonjogot, kritikus fontosságú ahhoz, hogy a magánszektor bízson a kormányzatnak a gazdasági reform érdekében tett erőfeszítéseiben eredményességében. Ezért egy olyan közszolgálati rendszer felé kell fokozatosan elmozdulni, amelyik világos karrier-utakat jelöl ki, megfelelő kompenzációt és juttatásokat biztosít, illetve olyan ösztönzőket, amelyek a közszolgálatban való előrejutást szorosabban kötik az alkalmazottak teljesítményéhez és a produktivitáshoz. A létszámleépítésnek ezek javulását kell elősegítenie, de az önmagában nem elégséges, és nem helyettesíti a modern menedzsment és ellenőrzési rendszereket.”¹⁷

A nemzetközi pénzügyi intézmények az irányítási reformok támogatása kapcsán – más fejlesztési ügynökségektől eltérően – nem tűzték célul a demokratizálódás elősegítését. Ezzel kapcsolatban például az ADB Alapokmányának 36. cikke így fogalmaz: „(Az ADB) nem avatkozik be egyetlen tagország politikai ügyeibe sem, illetve döntéseit nem befolyásolja az adott ország politikai karaktere. A döntések szempontjából kizárólag a gazdasági megfontolások relevánsak.”¹⁸ A közszféra átalakítását azonban mindenütt támogatták, mert azt a hatékony piacgazdaság feltételének tartották.

Az MDB-k célja az volt, hogy pénzügyi és technikai segítséget nyújtsanak a közszféra reformjának megvalósításához. Ezt azonban feltételekhez kötötték, melyek egyike az új közszolgálati menedzsment bevezetése volt.¹⁹ „... ez a modell növeli a közszféra rugalmasságát és dinamizmusát, hogy az minél jobban ki tudja aknázni a globalizáció előnyeit és vonzani tudja a külföldi közvetlen tőkeberuházásokat (FDI)... Ez nagyban hozzájárult ahhoz, hogy az NPM az 1990-es években a fejlődő országok közszolgálati reformjainak integráns részévé vált.”²⁰

AZ NPM MINT NORMA

Az NPM bevezetését az MDB-k döntően normaalkotással és annak érvényre juttatásával valósították meg. Ennek vizsgálatakor az MDB-ket „politikai szervezeteknek” kell tekintelnünk, bár azok egyben fejlesztési banki funkciót is ellátnak.

¹⁷ ADB, 1995:31–33, idézi: Wescott: i. m. 78–79.

¹⁸ Wescott: i. m. 79.

¹⁹ Samaraturunge, R. – Alam, Q. and Teicher, J.: The New Public Management reforms in Asia: a comparison of South and Southeast Asian countries. *International Review of Administrative Sciences*, March 2008, 25-46.

²⁰ Samaraturunge – Alam – Teicher: i. m. 27.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

A Világbank és az IMF normaalkotási folyamatát és normáinak elterjedését több szerző is vizsgálta.²¹ Könyvükben azt járták körül több oldalról is, hogy ezek a normák honnan származnak, hogyan keletkeznek és épülnek be a Bank gyakorlatába, s azon keresztül hogyan tejednek el a kedvezményezett országokban, s milyen eredménnyel, illetve hogyan változnak, végül pedig adott esetben hogyan halványulnak el. Ilyen normák például az adósságkönnyítésre, a nyugdíjreformra, a társadalmi fejlődésre, az adózásra, a folyó fizetési mérlegre, az új közszolgálati menedzsmentre, stb. vonatkozó politikák. Meghatározásuk szerint: „A politikai normák egy közösség minden releváns szereplőjének a megfelelő viselkedéssel kapcsolatos közös elvárásai, amelyek az (IMF, Világbank) politikájában testesülnek meg.”²² A szerzők megállapítják, hogy az MNB-k nyitottak az új elképzelésekre, amelyek származhatnak a Bankon kívülről (például NPM) vagy azon belülről (például adóreform) is, amelyekből belső eljárásaik során normákat és politikákat alakítanak ki. A normák azután beépülnek a finanszírozás feltételei közé, ezáltal elterjednek a kedvezményezett országokban, s hatást gyakorolnak azok állapotára. Ez azonban vissza is hat a normákra, így a normák is átalakulnak, illetve az újabb elképzelések megjelenésével megváltoznak. A normák tényleges megvalósulása nagyban függ a kedvezményezett fejlődő országok belső viszonyaitól, azok kulturális illeszkedésétől az adott normák által megtestesített elképzelésekhez. Az MDB-k által alkotott normák érvényesülése nem egyformán hatékony, és megvalósulásuk az egyes országokban eltérő sikereket hozhat.

Bár az új közszolgálati menedzsmentre vonatkozó elképzelés eredetileg az MDB-k világán kívülről jött – a fejlett OECD országokból, elsősorban az angolszász világból, így az USA-ból, az Egyesült Királyságból, Ausztráliából és Új-Zélandból származott az 1980-as évek elejétől kezdődően, – azt a Világbank és a többi MDB hamar átvette, elemeit alkalmazta és beépítette a közzsféra modernizálásával kapcsolatos általános elvárásai és javaslatok közé az 1990-es évek elejétől fogva.²³ Ez azért fontos, mert a fejlesztés problémakörének új megközelítéseként ekkortól került a középpontba a közzsféra menedzsment megreformálása. Ennek kapcsán a Világbank az állam intézményi kapacitásait állította a középpontba a fejlesztés folyamatának menedzselésében. Az MDB-k részben az NPM elvek kölcsönfeltételként való előírásával kikényszerítették, a legjobb gyakorlatok népszerűsítésével, képzésekkel, az együttműködési témák kijelölésével pedig normatív módon segítették elő az NPM elvek elterjedését az általuk kedvezményezett fejlődő országokban. Az NPM megvalósítása a fejlődő országokban azonban azok egymástól nagyban eltérő történelmi, politikai, gazdasági, kulturális sajátosságai, valamint az MDB-ekkel való kapcsolatuk különbségei miatt jelentős eltéréseket mutatott.

Az NPM normák több formalizált eljáráson keresztül jutottak el odáig, hogy azokat a kedvezményezett országokban valamilyen formában bevezették. Az NPM normáknak

²¹ Park, S. – Vetterlein, A. (Eds.): *Owning Development - Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank*. Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2010, 287 p.

²² Park, S. – Vetterlein, A.: i. m. 4.

²³ Lardone, M.: *The new public management policy norm on the ground: a comparative analysis of the World Bank's experience in Chile and Argentina*. In: Park, S. – Vetterlein, A.: i. m. 204–222.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

elfogadottakká kellett válniuk a Bankban, be kellett kerülniük a közzsférára vonatkozó ágazati stratégiába, majd – amennyire lehetséges – az ország-stratégiákba, amelyek alapján a Világbank az adott országban tevékenykedik. Az ágazati stratégia a Banknak az adott ágazattal kapcsolatos fejlesztési irányait, prioritásait tartalmazza. A Banknak a közzsféra reformjára vonatkozó, 2000-ben kiadott ágazati stratégiája már az NPM elveire épült, amelyek az 1990-es évektől kezdődően meghatározóvá váltak.²⁴ Az ország stratégia a Banknak az egyes országok helyzetének elemzéséből kiindulva, az ágazati stratégiák egyes elemeit adaptálja az adott ország fejlesztési szükségleteihez, a prioritásokhoz és a kölcsön portfólióhoz, amelyben azután a Bank megállapodik a kedvezményezett országgal. Az ország stratégia kialakításában több ágazat felelősei is részt vesznek, akiknek egyrészt a Bank más ágazatainak képviselőivel, másrészt pedig az adott ország képviselőivel is el kell fogadtatniuk, hogy a saját ágazatukra vonatkozó elképzelésük az ország stratégiába bekerüljön. A közzsféra kiemelt jelentősége miatt a közzsféra reformjára vonatkozó ágazati elképzelések valamilyen formában általában bekerültek az ország stratégiák elemei közé. E stratégiák megvalósulása nagymértékben függ az adott ország kormányzatának prioritásaitól, preferenciáitól és mozgásterétől a Világbankhoz fűződő kapcsolatában, hiszen az a felek közötti tárgyalások eredményeként megkötött megállapodások alapján történik.

A Világbank és a többi MDB tehát az új közszolgálati menedzsment elterjesztését az NPM-norma megalkotásán, annak az ország stratégiákba való beépítésén, végül pedig azoknak a kedvezményezett országokkal való elfogadtatásán keresztül segítette elő. Ennek sikere azonban nagymértékben azon képességüktől függött, hogy mennyire tudtak alkalmazkodni a kedvezményezett országok politikai és intézményi viszonyaihoz. Ezek ugyanis döntő szerepet játszottak a normák átvételében még akkor is, ha azokat a Világbank és a többi MDB mind kényszerítő mind pedig normatív mechanizmusok keverékével erőteljesen szorgalmazták.

AZ NPM ELEMÉK MEGVALÓSÍTÁSA A FEJLŐDŐ ORSZÁGOKBAN AZ MDB-K SEGÍTSÉGÉVEL

A multilaterális fejlesztési bankok, elsősorban a Világbank, de a regionális bankok is erős hatást gyakoroltak a fejlődő országokra az új közszolgálati menedzsment egyes elemeinek alkalmazása érdekében. Ennek sikerét nagyban befolyásolták egyrészt az adott ország MDB-ekkel való kapcsolatai, másrészt pedig sajátosságai, amely tényezőket azonban nem mindig vettek kellően figyelembe.

Ez volt látható Chile és Argentína Világbanki segítséggel megvalósított állam reformja esetében is. Latin-Amerikában az NPM elveinek és gyakorlatának elterjesztése az 1990-es évek végétől indult. A régió kölcsönfelvevő fejlődő országai ugyanis, amelyek az 1980-as évek válsága idején hajlandók voltak elfogadni a finanszírozás fejében a Világbanki köl-

²⁴ Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy. Public Sector Group, Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, Washington, D.C., World Bank, 2000

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

csönök szigorú feltételeit, amikor elérték a gazdaság stabilizálódását, nem teljesítették a korábban általuk elfogadott feltételeket. A Világbank erre reagálva az NPM normát beépítette a kölcsönnyújtás folyamatába.²⁵

Egy, az ázsiai NPM reformokat elemző tanulmány²⁶ Szingapúr, Malájzia, Sri Lanka és Bangladesh példáját összehasonlítva szintén arra a következtetésre jut, hogy az NPM sikerességét nagymértékben befolyásolja az adott országban a nemzetközi fejlesztési szervezetek szerepe, valamint az adott ország politikai történelme, a pártpolitika, a makroökonómiai megfontolások és az állami tradíció, valamint a civil társadalom állapota. Sri Lankán például az MDB-k egy új gazdasági rend bevezetését szorgalmazták az ország világgiazi integrálódásának elősegítése céljából. Ennek érdekében a Világbank számos privatizációt finanszírozott, az ADB pedig az NPM egyes kiválasztott elemeinek alkalmazását segítette. A közzféra hatékonyságának és hatásfokának javítása érdekében költségvetési reformokat és teljesítménymérést vezettek be. A fizetéseket azonban nem tudták hozzákötni a teljesítménymérés eredményéhez a közzszolgálati dolgozók erős ellenállása miatt. Bangladeshben a privatizáció és liberalizáció megvalósítása céljából az ADB számos „kvázi-magán” intézmény létrehozását támogatta, s erős nyomást gyakorolt az új menedzsment gyakorlatok elterjesztése érdekében. Az alkalmazottak előléptetésének eszközeként néhány teljesítménymutatót szándékoztak bevezetni, „de azokat egyszerűen nem lehetett alkalmazni, mert „a segélyekből finanszírozott reformok megvalósításakor... nem vették figyelembe a politikai és intézményi képességek hiányát.”²⁷

Egy másik tanulmány²⁸ a közzszolgálat javításának tapasztalatait összegezve az ázsiai-csendes-óceáni térségben sok olyan példát említ, amelyek szintén megerősítik, hogy az MDB-k komoly hatást gyakorolnak a fejlődő országok közzszférájának átalakítására. Az ADB, az EBRD és a Világbank rendszeresen értékeli például az egyes tagországok kormányzatát, amit figyelembe vesz az adott tagországnak nyújtandó támogatás nagyságrendjének és összetételének megállapításakor. Ezekkel az értékelésekkel „üzen” a kormányoknak, amelyek az ezekben foglaltakat megfontolhatják annak érdekében, hogy az MDB-ktől megszerezhető támogatási lehetőségeiket bővíteni tudják.

Az ADB több országban is támogatást nyújtott a közzszféra alkalmazotti létszámának jelentős csökkentéséhez. A Marshall-szigeteken például az ADB segítségével a közzszféra

²⁵ Bővebben lásd: Lardone, M.: The new public management policy norm on the ground: a comparative analysis of the World Bank's experience in Chile and Argentina. In: Park, S. – Vetterlein, A. (Eds.) (2010). pp. 204- 222.

²⁶ Samaratunge, R. - Alam, Q. - Teicher, J. (2008): The New Public Management reforms in Asia: a comparison of South and Southeast Asian countries. International Review of Administrative Sciences, March 2008, p. 37.

²⁷ Samaratunge – Alam – Teicher: i. m. 41.

²⁸ Wescott, C. (2004): Improving Public Administration in the Asia-Pacific region: some lessons from experience. International Public Management Review, electronic Journal at <http://www.ipmr.net>, Volume 5, Issue 2, 2004, pp. 78-102 <http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/viewFile/151/151> (letöltés dátuma: 2017.12.10.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

létszámcsökkentése 30 százalékos volt, de mivel nem került sor ezzel egyidejűleg a személyzeti politikák átalakítására, a közszolgáltatások színvonala erősen visszaesett.

Az ADB több országban is elősegítette az eredmény-alapú menedzsment (RBM) alkalmazását a közsféra egyes területein. Kambodzsában például az oktatási minisztériumban kezdték el azt használni az oktatási ágazat éves teljesítményének áttekintéséhez, Mongóliában pedig - szintén az oktatás területén - a központi, területi és helyi teljesítmény-megállapodások megkötéséhez.

Az MDB-k segítségével megvalósított egyes, nem közvetlenül az NPM-hez köthető projektek is jelentősen befolyásolhatják az érintett fejlődő ország közszektorát és a közsféra átfogó reformjának előfutárai lehetnek. Nepálban például egy, az ADB segítségével megvalósított informatikai projekt nemcsak azt tette lehetővé, hogy a közszolgáltatásban dolgozók személyi anyagait digitalizálják, illetve azt később összekapcsolják a bérszámfejtéssel, hanem azt is, hogy megszüntessék a betöltetlen állásokat, felfüggeszék új állások létrehozását, s bizonyos pozíciókat és funkciókat kiszervezzenek a magánszektorba. Így ennek az informatikai projektnek a következtében erőteljesen csökkent a közszolgáltatásban dolgozók aránya a foglalkoztatottakon belül, ami jelentősen kihatott a munkavégzés szerveztségére és minőségére is.

Az MDB-technikai segítségnyújtásukkal elősegíthetik a nagy társadalmi alrendszerek átalakítását is. Az ADB például Ázsia több országában, így Bangladeshbén, Indiában, Indonéziában, Thaiföldön és Üzbegisztánban is segítette a nyugdíjreform kidolgozásában az állami nyugdíjrendszer terheinek csökkentése céljából. Ennek keretében magánnyugdíjalapokat hoztak létre, amelyektől a tőkepiac élénkülését is remélték. Ezek az elvárások azonban az alapvető előfeltételek meglétének hiányában nem teljesültek.

Az NPM elveinek és gyakorlatának elterjesztésében Latin-Amerikában fontos szerepe volt az Inter-Amerikai Fejlesztési Bank (IDB) tevékenységének. Az IDB a Latin American Centre for Development Administration (CLAD) közreműködésével az eredmény-alapú menedzsment (Results-Based Management) koncepció²⁹ felhasználásával mérési módszertant dolgozott ki, amely öt területen vizsgálja a közszférát: tervezés, költségvetés, közpénzügyi menedzsment, program és projekt menedzsment, valamint monitoring és értékelés. Az IDB ezekre vonatkozóan először 2007-ben, majd azt megismételve 2013-ban 24 országra elvégezte a méréseket, és azok eredménye alapján javaslatokat fogalmazott meg ezen országok számára a közszektor reformjára vonatkozóan.³⁰

²⁹ A Results-Based Management (RBM) egy olyan közmenedzsment stratégia, amelynek lényege a kormányzati lépések társadalomra gyakorolt hatásának megbízható számbavételén alapuló döntéshozatal. Sok országban használják a közpolitikák hatásossága javításának egyik módjaként.

³⁰ Kaufmann, J. – Sanginés, M. – Moreno, M. G. (Eds.): Building Effective Governments Achievements and Challenges for Results-Based Public Administration in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank, Washington, 2015, 277 p.
<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/Building-Effective-Governments.pdf?sequence=4&isAllowed=yés> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 09.); Moreno, M.G.–López, R. G.: Managing for Development Results: Progress and Challenges in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank, Washington, 2010, 228 p.

ÖSSZEFOGLALÁS

A tanulmányban foglaltak alapján megállapítható, hogy a NPM elterjesztésében az MDB-k jelentős szerepet játszottak. Ennek a közzsférára vonatkozó, kívülről jött irányítási elképzelésnek az elveit egyrészt magukra is alkalmazni igyekeztek, másrészt pedig ezeknek az elveknek a megvalósítását normaalkotásuk és konkrét finanszírozási gyakorlatuk révén a fejlődő országokban is szorgalmazták.

Az NPM elvek megvalósítására vonatkozó példák azt szemléltetik, hogy az NPM elemei bevezetésének eredményessége nagyban függött az adott ország és az MDB-k kapcsolától, illetve attól, hogy politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális és irányítási sajátosságai mennyire álltak összhangban az NPM szemléletével. Az NPM egyes elemeinek sikeres bevezetése nem példa nélküli, de általánosnak nem mondható.

Az NPM koncepció az MDB-k hathatós segítségével a fejlett országokhoz képest némi fáziskéséssel, 1990-es évektől kezdődően teret hódított a fejlődő országokban is, de nem vált dominánssá. Nem tartalmazta az időközben a közzsféra irányításában egyre fontosabbá váló új elvárásokat, így többek között az átláthatóságot, az érintettek bevonását, a korrupció ellenes küzdelmet, stb., és nem volt összhangban az állam szerepének megváltozásával, felértékelődésével sem, ami a 2008-as globális válságból következett. A MDB-k ezért ma már a jó kormányzás új elveinek az elterjesztését szorgalmazzák, és az NPM koncepciója visszaszorult tevékenységükben.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ADB: Governance: Sound Development Management. ADB, Manila, 1995.
2. Babb, S.: Behind the development banks: Washington politics, world poverty, and the wealth of nations. The University of Chicago Press, Chicago, London, 2009, 313 p.
3. Ben-Artzi, R.: Regional Development Banks in Comparison – Banking Strategies versus Development Goals. Cambridge University Press, United Kingdom, 2016, 273 p.
4. Faure, R. – Prizzon, A. – Rogerson, A.: Multilateral development banks: A short guide, Overseas Development Institute (ODI), 2015, 30 o.
5. G. Fodor G. – Stumpf I. (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érték*, 2, (2008/7), 110–123.
6. Hood, C.: A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, Volume 69, (Issue 1, 1991), 3–19.
7. Kaufmann, J. – Sanginés, M. – Moreno, M. G. (Eds.): Building Effective Governments Achievements and Challenges for Results-Based Public Administration in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank, Washington, 2015, 277 p.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/Building-Effective-Governments.pdf?sequence=4&isAllowed=yés>

8. Moreno, M. G. – López, R. G.: Managing for Development Results: Progress and Challenges in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank, Washington, 2010, 228 p. <https://publications.iadb.org/handle/11319/435?locale-attribute=en&locale-attribute=es&#sthash.uZQu5OW8.dpuf>
9. Park, S. - Vetterlein, A. (Eds.): Owning Development - Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank. Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2010, 287 p.
10. Phillips, D. A.: Reforming the World Bank – Twenty Years of Trial – and Error. Cambridge University Press, New York, 2009, 320 p.
11. Pongrácz A.: A közmenedzsment-reformok metamorfózisai. *Új magyar közigazgatás*, 2016. május, 1–12. o.
12. Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy. Public Sector Group, Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, Washington, D. C., World Bank, 2000.
13. Rosta, M.: Innováció, adaptáció és imitáció – Az új közszolgálati menedzsment. Aula Kiadó, Budapest, 2012, 350 o.
14. Samaratunge, R. – Alam, Q. – Teicher, J.: The New Public Management reforms in Asia: a comparison of South and Southeast Asian countries. *International Review of Administrative Sciences*, March 2008, 25–46.
15. Wescott, C.: Improving Public Administration in the Asia-Pacific region: some lessons from experience. *International Public Management Review*, electronic Journal at <http://www.ipmr.net>, Volume 5, (2004, Issue 2), 78–102.
<http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/viewFile/151/151>