

Metz Rudolf

(tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely, Politikatudományi Intézet; egyetemi tanársegéd, BCE Nemzetközi, Politikai és Regionális Tanulmányok Intézet, Politikatudományi Tanszék)

Az elefánt a szobában – A vezetés jelentősége a közszektorban

ÖSSZEFOGLALÓ

A vezetést sokan észlelik és felismerik, mégis csak igen kevés figyelmet kap a közszektorban. Könnyen belátható azonban, hogy a közintézmények vagy közpolitikai folyamatok semmiképpen sem önműködő gépezetek, hanem emberek kollektív cselekvése, amely nagyban függ a személyes motivációtól és a mobilizáció sikerességétől. Ennek a felismerés nyomán vált a közvezetés (*public leadership*) hívószóvá az 1990-es évek végétől az új közmenedzsment utáni kormányzati paradigmák számára, felismerve és kihangsúlyozva a humán ágencia kritikus szerepét. A tanulmány arra a kérdésre keresi a választ: Miként jelenik meg a vezetés a közszektorban? Miként hat a közpolitikai és közigazgatási folyamatokra? Miben térnek el és kapcsolódnak egymáshoz a közmenedzsment, a közvezetés és a kormányzás fogalmai és folyamatai? Miért válhat a közvezetés kritikus tényezővé a közszektorban? Fel kívánom hívni a figyelmet a közvezetés jelentőségére, megkülönböztetve azt az üzleti és a nagypolitikai vezetéstől, valamint szembeállítva a közmenedzsmenttel és a kormányzással. Továbbá rámutatok arra, hogy a közvezetés egyes szintjei hogyan befolyásolják a közpolitikai ciklust. Céloom a nemzetközi szakirodalomban már ismert közvezetés fogalmának bevezetése a hazai diskurzusba, ezzel egy új nézőpontot teremtve a közszektor meghatározó folyamatok értelmezéséhez. A tanulmány szintetizálja a közszervezetekre, a közpolitikára és a közvezetésre koncentráló szakirodalmat, átfogó képet nyújtva a vezetés szerepéről a közszektorban.

Kulcsszavak: közvezetés, közmenedzsment, kormányzás, közpolitikai vállalkozók, közpolitikai brókerek

Rudolf Metz

The Elephant in the Room: The Importance of Leadership in the Public Sector

ABSTRACT

Leadership is perceived by many, yet receives very little attention in the public sector. However, public institutions or public policy processes do not behave as automatic machines, but collective action of people depended on personal motivation and the success of the mobilization. In light of this recognition, public leadership has become a buzzword for the Post-New Public Management paradigms of government since the late 1990s, recognizing and emphasizing the critical role of human agency. How does leadership appear in the public sector? How does it affect public policy and administrative processes? How do concept and processes of public management, public leadership and governance differ and relate to each other? Why can public leadership be considered as a critical factor in the public sector? I would like to draw attention to the importance of public leadership, distinguishing it from business and political leadership, and contrasting it with public management and governance. Furthermore, I would like to point out how different levels of public leadership affects and influences the public policy cycle. My aim is to introduce the concept of public leadership already known in the international literature into the Hungarian discourse, creating a new perspective for the interpretation of the processes of the public sector. The article synthesizes the literature focusing on public organizations, public policy, and public leadership in order to provide a comprehensive picture of the role of leadership in the public sector.

Keywords: public leadership, governance, public management, policy entrepreneurs, policy brokers

1. BEVEZETÉS

A vezetés olyan a közszektorban, mint egy elefánt a szobában: mindenki látja és érzékeli, hogy ott van, de senki, vagy csak igen kevesen kívánnak róla beszélni. A közszektorban jelenlévő humán ágenciát és vezetést, azaz a közvezetést¹ (*public leadership*) gyakran figyelmen kívül hagyják a közigazgatással és közpolitikával foglalkozó kutatók, gyakorlati szakemberek, de maguk a döntéshozók is. Ennek oka visszavezethető arra, hogy a szakirodalom nagyobb figyelmet szán olyan külső tényezőkre, mint az intézmények (bürokrácia), a procedúrák vagy az intézményirányítás (menedzsment). Ez a dominancia igen erősen jelen van a hazai szakirodalomban² is (vö. Belényesi–Korponváry–Szabó, 2019; Gál–Gellén, 2015). Bár a magyar „vezetés” kifejezés nem tér el nagymértékben az angol nyelvű párjától, a *leadership*-től (Metz, 2020: 58), a hazai szakirodalom a vezetést elsősorban menedzsmentként (intézményirányításként, szervezésként) értelmezi, és csak elvétve foglalkozik a kifejezés által lefedett vezetői-követői dinamikával, amelyet gyakran „személyes vezetésként” ír le (Ongaro–van Thiel, 2018: 96–97.). Ez a szemlélet alárendeli a vezetést a szervezésnek, az intézményirányításnak és a szervezeti struktúráknak (vö. Antal–Dobák, 2016; Bakacsi, 2006). Ennek következményeként gyakorta elsiklunk afölött, hogy a közvezetés valóban kritikus folyamat lehet a közpolitikai folyamatok és a közszolgáltatások minőségét illetően. Röviden: a vezetés egyfajta vakfolt a közszektorban, amelynek szerepéről és hatásáról csak igen keveset tudunk, annak ellenére, hogy más tényezők mellett szerepet játszhat a közpolitikai és közigazgatási folyamatok kimenetelében.

A vezetés előtérbe kerülését az utóbbi évtizedek egyes nyugati, főként az angolszász államok közigazgatási reformtörekvéseinek köszönhetjük. Központi kérdéssé vált a közszolgálati szervezetek vezetésének és tágabban a közvezetés minőségének a javítása. Az időszakot meghatározó kormányzati reformparadigma-váltás (McGurk, 2013) felszínre hozta a közvezetés problémáját, felismerve a humán ágencia fontosságát. A megjelenő igény, elvárás az új közmenedzsment (*New Public Management, NPM*) és az új közmenedzsment utáni reformparadigmák³ (*Post New Public Management, Post-NPM*) szemléletének különbségében kristályosodik ki.

Az 1980-as években magának utat törő új közmenedzsment a piaci szemlélet, a hatékonyság és eredményesség célrendszere, a decentralizált szervezeti keretek hangsúlyozása mellett élesen elválasztotta a politikai és szakértői szereplőket. Ennek értelmében fogalmazódott meg az az elvárás, hogy a hivatalnokoknak autonóm menedzserekké kell válniuk az üzleti életből ismert menedzsmenteszközök alkalmazása révén. A reformparadigma tehát kulcsszereplőnek tekinti a közsférában a menedzsereket (Hughes, 2007; Kane, 2007; McGurk, 2013), akik képesek javítani a közszolgáltatások minőségén és hatékonyságán. Az 1990-es évek közepéig terjedő első reformhullám fő szándéka szerint a menedzserek biz-

¹ A szerző megjegyzése: a terminológiát tekintve a tanulmányban a vezetés kifejezést a közvezetésre, azaz a közszektorban megvalósuló kontextus-specifikus cselekvésre, viselkedésre és kapcsolathálóra használom. Ilyen értelemben a vezetés a közszektorban és a közvezetés szinonimák. Az ettől való eltérést – például a generikus vezetés kifejezéssel – jelölni fogom.

² Ebből a szempontból üdítő kivétel Boda Zsolt (2013) többek közt politikai vezetéssel foglalkozó munkája.

³ A kormányzati paradigmákról ld. bővebben Fodor és Stumpf (2008), Hajnal és Pál (2013), valamint Rosta (2015) munkáit.

tosíthatják a hatékony erőforrás-elosztást a hatásosabb működés, a pénzügy, az információk, az emberek és a stratégia irányítása révén. Leegyszerűsítve, a vezetőktől immáron eredményeket vártak el a közszférában, amelyhez nagyobb felelősség és szabadság kapcsolódott. Ez merőben eltért az erősen bürokratikus, személytelen weberi és wilsoni adminisztráció paradigmájától, amely éles határt húzott a politika és az adminisztráció világa közé. A menedzserek a régimódi bürokratákkal szemben már nagyobb diszkrecionális és döntési szabadsággal s bizonyos szakértői, menedzseri tudással, képességekkel rendelkeznek.

A fejlemények ellenére a közvezetés problémájának exponálása azonban csak az 1990-es évek közepétől kezdődően valósult meg. Az új közmenedzsmentet követő Post-NPM-paradigmák (pl. *New Public Governance*, *Neo-Weberian State*, *Joined-up-Government*) a korábbi elképzelésekkel szemben határozzák meg magukat és – bár eltérő hangsúllyal, de – a hálózatos kormányzást és az átfogó koordinációt hangsúlyozták. A szembehelyezkedés egyik frontja maga a vezetés lett, amely a hatékonyság, az eredményesség és bizonyos demokratikus elvek alapján kívánt új legitimációs alapot adni a reformoknak általában és magának a közszféra szereplőinek annak érdekében, hogy nagyobb állampolgári bizalmat generáljon, és növelje hatékonyságát. Az új szemlélet fel kívánta váltani a *menedzserializmust* a *leaderizmus* gondolatával (O’Reilly–Reed, 2010; 2011), átértelmezve a közpolitikai és közigazgatási szerepeket és áthelyezve a menedzsmentről a hangsúlyt a humán ágenciára és a vezetésre. Ezt az átmenetet írja le John E. Hughes, kihangsúlyozva, hogy az előző szemlélet vezetői (menedzserei), miként válhatnak az új elvárások fényében jó vezetővé:

„A vezetés koncepcióinak megjelenését az állami szektorban úgy kell tekinteni, mint az egyéni és személyes tulajdonságok megerősödését a menedzsmentben, valamint ebből következően a hivatali szabályok általi menedzsment hangsúlyának csökkenéseként. Hogy a menedzser valódi felelősséget vállal az eredmények elérésében, az azt jelenti, hogy mind neki, mind az adott szervezeti résznek is teljesítenie kell. A személyzetnek részt kell vállalnia ebben, s a menedzsernek vezetnie kell őket. A jó menedzsernek nemcsak eredményeket kell produkálnia, hanem valamilyen módon be is kell vonnia az alárendeltek, hogy egyetértsenek a jövőképpel, valamint hogy ösztönözzék magukat az elérésében a szervezet érdekében” (ford. tőlem) (Hughes, 2007: 320–321.).

Leegyszerűsítve, a korábbi közmenedzsment és az új közvezetés közötti különbség abban rejlik, hogy a vezetés esetében a személyek szerepe megnő a közpolitikai és közigazgatási folyamatokban a formális procedúrákkal szemben. A szemléletváltás tehát eltérő viselkedési mintákat és felelősségi köröket implikál. Mindez nem egyszerűen retorikai vagy diszkurzív változást⁴ jelent (vö. O’Reilly–Reed, 2010; 2011), hiszen a közigazgatási reformok egyik központi kérdésévé vált a közvezetés minősége, számos fejlesztő intézményt és programot életre keltve (Hartley, 2010b; McGurk, 2013). A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD, 2001) sokatmondó címmel (*Public Sector Leadership for the 21st Century*)

⁴ Sokatmondó adat, hogy Dermot O’Reilly és Mike Reed (2010: 962–963.) 1988. január 1. és 1997. április 31. között 124 olyan kormányzati kiadványt, kötetet találtak Nagy-Britanniában, amelynek címében megtalálható volt a vezetés, míg 1997. május 1. és 2008. május 21. között ez a szám már 1428 volt.

megjelent jelentésében rámutatott arra, hogy az Egyesült Királyságban, az Egyesült Államokban, Németországban, Svédországban, Norvégiában és Mexikóban is ebben a szellemben fektettek be a különböző közvezetési központokba és fejlesztési programokba.⁵

A közvezetés a fejlemények ellenére sem számít főáramú kutatási területnek a közpolitika és közigazgatás diszciplínájában, bár kétségtelenül egyre nagyobb teret kap a szakirodalomban (lásd például: Behn, 1998; Denis–Langley–Rouleau, 2007; Drumaux–Joyce, 2018; 't Hart–Tummers, 2019; 't Hart–Uhr, 2008; Orazi–Turrini–Valotti, 2013; Teelken–Ferlie–Dent, 2012; Vogel–Masal, 2015; van Wart, 2003; 2011; 2013). A szakirodalom a közvezetést olyan folyamatnak tekinti, amely a vezető és a követők közötti kapcsolat kialakítására, fenntartására, valamint befolyás és hatás kifejtésére, azaz egy közpolitikai, intézményi cél elérésére irányul. A közvezetés egyszerre jelenik meg a közpolitika alkotás, az adminisztráció (bürokrácia), illetve a közszolgáltatások szintjén. Paul Hart és Lars Tummers (2019: 3.) értelmezésében a közvezetők (*public leaders*) olyan formális vagy informális pozíciót betöltő személyek a kormányfőtől a kórházigazgatóig, akik képesek erőforrásokat mobilizálni, és nagyobb befolyással rendelkeznek a közszektorban megjelenő folyamatokra és azok végeredményére, mint mások. Ez a megfogalmazás némiképp szűkebb és szélesebb is a szakirodalomban tárgyaltakhoz képest. Egyrészt a fogalom mellőzi a morális értelemben vett normatív elvárásokat (pl. bizonyos értékek megteremtésének és előmozdításának az igényét) (vö. Brookes–Grint, 2010; 't Hart–Tummers, 2019) és nem tartalmazza a kormányzásra is hatással levő civil vezetést (*civil leadership*: 't Hart–Tummers, 2019; 't Hart–Uhr, 2008). Másrészt viszont a meghatározásom szélesebb a közszervezetekben és adminisztrációban megjelenő vezetésnél is (*public sector/administrative leadership*: Alimo-Metcalfé–Alban-Metcalfé, 2004; 2010; Denis et al., 2007; Orazi et al., 2013; van Wart, 2003; 2011; 2013), hiszen számol a politikai döntéshozókkal is ('t Hart–Tummers, 2019; 't Hart–Uhr, 2008).

A tanulmányban arra a kérdésre keresem a választ: *Miként jelenik meg a vezetés a közszektorban? Miként hat a közpolitikai és közigazgatási folyamatokra? Miben térnek el és kapcsolódnak egymáshoz a közmenedzsment, a közvezetés és a kormányzás? Miért válhat a közvezetés kritikus tényezővé a közszektorban?* Fel kívánom hívni a figyelmet a közvezetés jelentőségére, megkülönböztetve azt az üzleti és a nagypolitikai vezetéstől, valamint szembeállítva a közmenedzsmenttel és a kormányzással. Továbbá rámutatok, hogy a közvezetés egyes szintjei miként hatnak a közpolitikai ciklusra, hogyan befolyásolják azt. Céлом a nemzetközi szakirodalomban már ismert közvezetés fogalmának bevezetése a hazai diskurzusba, ezzel új nézőpontot teremtve a közszektor meghatározó folyamatok értelmezéséhez. A tanulmány szintetizálja a közszervezetekre, a közpolitikára és a közvezetésre koncentráló szakirodalmat, átfogó képet nyújtva a vezetés szerepéről a közszektorban.

A tanulmány négy további főfejezetre tagolódik. Az első fejezetben a közvezetés szerepét és természetét mutatom be. A második fejezetben feltárom a közvezetés, a közmenedzsment és a kormányzás közötti különbségeket. A harmadik fejezetben meghatározom a különböző (közszolgáltatási, adminisztratív, közpolitikai) szintjeit és azok hatását a közpolitikai ciklus-

⁵ Például Nagy-Britanniában tizenegy nagy nemzeti vezetési központ jött létre, amelyek lefedték a közszektor legfontosabb részeit (Pl. *NHS Leadership Academy, Leadership Centre for Local Government, National School of Government*, lásd az ezeket áttekintő listát: Hartley, 2010b: 536.).

ra. Végül a záró fejezetben röviden összegzem a tanulmány főbb pontjait, és rávilágítok annak következményeire.

2. A közvezetés szerepe és természete

Közhelynek tűnik, de a vezetést könnyebb felismerni, mint definiálni. Fred Fiedler (1967: 1.), vezetéskutató úgy fogalmazott, hogy „[az általános értelemben vett] vezetésnek annyi definíciója van, ahány vezetéselmélet, és annyi vezetéselmélet van, ahány pszichológus dolgozik a területen”. Bernard M. Bass és Ralph M. Stogdill (1990: 11.) hasonló megállapításra jutnak nagyívű összegző munkájukban: „[m]ajdnem annyi definíciója van a vezetésnek, mint ahányan megpróbálták definiálni a fogalmat.”⁶ Túl azon, hogy általánosságban a vezetés tartalmának definíciója viták tárgyát képezi (Grint, 2005a, 17–19.), a fogalom ki volt és ki van téve az egyes időszakok elvárásainak, ami hangsúlyeltolódásokat eredményezett az uralkodó elképzelésekben (Ciulla, 2018). Jelen tanulmány keretében nincs módom kitérni további általános fogalmi (ld. erről: Metz, 2020) és elméleti fejtegetésekre (ld. erről: 't Hart-Uhr, 2008; van Wart, 2003: 228.), ezért csak a következő vázlatos fogalmat határozom meg az általános, generikus értelemben vett vezetésre, rámutatva annak három kritikus pontjára. A vezetés:

- egy *kapcsolat*, amely vezetők és követők között jön létre;
- *hatásgyakorlás*, amely a szereplők (vezetők és követők) befolyásolási, motivációs és mobilizációs tevékenységét öleli fel;
- egy *folyamat*, amely létrehozza a kollektív cselekvést, és meghatározza annak kimeneteli oldalát, összekapcsolva az érintett szereplőket (vezetőket és követőket) a környezetükkel, ami azt eredményezi, hogy vezetés nélkül bizonyos dolgok nem, vagy legalábbis másként történtek volna meg.

A vezetés tartalma, iránya és természete nagyban függ a vezető személyétől, a követőktől és az adott politikai, társadalmi és intézményi kontextustól. Fontos azonban látni, hogy a vezetés kifejezést elsősorban a magánszektorban és a nagypolitikában használják. Esetünkben a közvezetés eltérő környezetben és célrendszerben valósul meg, ami egy merőben más kapcsolathálót és befolyásolási pályát eredményez. Ahhoz, hogy meghatározzuk a közvezetés fogalmát, s így a szerepét, két kérdésre kell választ találnunk: Miképpen és mennyiben tér el a közvezetés (1) a magánszektorban és (2) a nagypolitikában megjelenő vezetésétől?

A szakirodalomban erősen tartja magát az a tézis, hogy a közvezetés (1) különbözik a magánszektori vezetésétől (Denis–Langley–Rouleau, 2007, 449.; Orazi–Turrini–Valotti, 2013; van Wart, 2013). Könnyű belátni, hogy a közvezetés eltérő tekintéllyel és hatalmi erőforrásokkal rendelkezik, sőt a közszektorban a vezetőknek nagyobb elszámoltathatóságot, átláthatóságot kell biztosítaniuk a különböző érdekeltekkel szemben, de a magasabb szintű formalizáltsággal és bürokráciával is meg kell küzdeniük a magánszektorbeli társaikhoz képest (Orazi–Turrini–Valotti, 2013, 490–492.). A szakirodalmi értékeléseket szintetizálva van Wart (2013: 533–534.) háromféle gondolkodásmódot különböztet meg, amelyet az el-

⁶ Például Joseph C. Rost (1991) összesen 221 különböző definíciót gyűjtött össze az 1900 és 1990 között megjelent 587 publikációból.

térő célok, hasonlóság, valamint konvergencia tézisének nevez. Az eltérő célok tézise szerint a közszférában a vezetést a törvényi szabályozás erősen kontrollálja, egyszersmind felhatalmazza a közjó szolgálatára, ami elsősorban hosszú távon értelmezhető. Ezzel szemben a magánszektorban a vezetést a piac szabályozza, az ügyfeleket helyezve a fókuszába. Mindez rövid távú szemléletmódot enged meg a vezetőknek. Az implicit vagy mögöttes hasonlóságot feltételező gondolkodás álláspontja előíró: a két szektor nemcsak hasonló, de hasonlóknak is kell lennie. Ezt a megközelítést jelentette az NPM vállalkozásként értelmezett kormányzás elképzelése (*running-government-like-a-business*) is. Végezetül a konvergencia tézise a szektorok időszakos közeledését feltételezi. Összességében, ha elfogadjuk, hogy a vezetés kontextusa jelentőséggel bír, akkor a megkülönböztetés is kritikus. Tehát az eltérő célok tézise meggyőzőnek tűnik, de ez nem jelenti azt, hogy a vezetési eszközöket, stílust és dinamikát illetően nincsenek átfedések vagy hasonlóságok.

A magánszektori vezetés megkülönböztetése mellett a (2) közvezetés és politikai vezetés közötti különbség is kritikus. Jean Hartley (2010a) kiemeli, hogy az angol nyelvben kettéválik a társas együttélést általánosan meghatározó hétköznapi politika (*politics with „small p”*) és a nagypolitika (*politics with „big P”*). Egyrészt valamennyi szervezetnek van politikai dimenziója (*politics*), hiszen azoknak, akik szervezetet vezetnek, irányítanak, vagy épp annak dolgoznak, időnként együtt kell működniük más szereplőkkel és különböző versengő érdekekkel, hatalmat és befolyást gyakorló szereplőkkel kell szembenézniük annak érdekében, hogy elérjék céljaikat. Másrészt a nagypolitika (*Politics*) elsősorban formális politikai rendszerekre fókuszál, ahol a vezetés választási legitimitáción és elszámoltatáson alapul. A közvezetésnek természetesen része lehet a mindkét értelemben vett politika, de ahogy 't Hart és kollégái (2019; 2008) rámutatnak, a hangsúly egészen máshová helyeződik, mégpedig a politika tartalmi oldalára (Bayer, 2009: 23., 246.): a közpolitikára (*public policy*). Másképp fogalmazva: a közvezetés nem a hatalom megszerzéséről és megtartásáról szól, hanem arról, hogy a vezetés folyamatán keresztül az informális/formális pozícióban lévő személyek miként tudják meghozni a közpolitikai döntéseket, érvényesíteni és implementálni azokat, közszolgáltatásokat biztosítani, illetőleg mindezek érdekében miképpen tudják mobilizálni, motiválni és befolyásolni az érintett szereplőket (*stakeholders*; pl. más kormányzati szereplők, beosztottak, érdekszervezetek, állampolgárok). Mindazonáltal a *politics* értelmében vett politika jelen van a közvezetés szintjein is. Amíg a közpolitikai döntések szintjén a kormányzati döntéshozók között megjelenik a hatalom megszerzésének és megtartásnak logikája, pontosabban a nagypolitika, addig a központi adminisztráció és a közszolgálati szervezetek szintjén már csak a hétköznapi szervezeti politika kerülhet előtérbe.

A közvezetés tehát kontextusában és irányában különbséget mutat a generikus és a politikai vezetési gyakorlattal szemben. Felmerülhet a kérdés, hogy miért is kritikus a vezetés a közszektorban. Robert D. Behn (1998) amellett érvel, hogy a kormányzási (pl. szervezeti, végrehajtói, törvényhozói és igazságszolgáltatási) kudarcok egyfajta kötelességgé teszik azt, hogy a menedzserek valódi vezetést gyakoroljanak, hiszen ezzel leküzdhetőek vagy elkerülhetőek ezek a kudarcok. Érvelése szerint (Behn, 1998: 209.) a közvezetésre szükség van a közszektor minden szintjén, mert vezetés nélkül:

- az állami szervezetek nem képesek mozgósítani és megszervezni önmagukat annak érdekében, hogy elérjék az eléjük kitűzött célokat;

- a választott politikusok nem képesek minden intézmény működését egyszerre irányítani és felügyelni;
- a törvényhozás által kitűzött célok gyakran túl homályosak ahhoz, hogy megvalósítsák őket;
- a szervezetekben megvalósuló programok könnyen eltorzulhatnak a különböző szereplőkön keresztül és a különböző érdekelt felek által megfogalmazott érdekek mentén;
- az állampolgárokat nem tudnák mobilizálni és bevonni egy-egy közpolitikai program keretében, hiszen túl kevés információ áll rendelkezésükre ahhoz, hogy pusztán racionális módon, az érdekeik mentén eleget tegyenek kötelezettségüknek;

Egyetértve Behnnel könnyen belátható, hogy a vezetés megkerülhetetlen a közszektorban, hiszen a szervezetek, intézmények nem önműködő gépezetek, hanem emberek közösségei, amelyek igényli a motivációt, inspirációt és mobilizációt, azaz a vezetést, annak érdekében, hogy hatékonyan működjön. Margaret Levi (2006: 10.) a következőképp fogalmazta meg a vezetés szerepét:

„A vezetés ösztönzőket sorakoztat fel, segít ki- és átalakítani az intézményeket, biztosítja azt a tanulási környezetet, amely lehetővé teszi az egyének számára hiedelmek átalakítását vagy felülvizsgálatát, és nagy szerepet játszik a preferenciák befolyásolásában. Ami pedig a legfontosabb, hogy a vezetés [...] biztosítja azt a humán ágenciát, amely összehangolja mások erőfeszítéseit” (ford: M. R.).

Ennek fényében szervezeti síkon a közvezetés jelentősége abban áll, hogy képes lefedni azokat az intézményi vakfoltokat, amelyeket a procedúrák és szabályok nem tudnak. E vakfoltok kormányzási kudarcokat generálhatnak, és kihívásokat teremtenek, amelyek igénylik az egyéni döntéshozók és szereplők bizonyos mértékű innovatív és kreatív cselekvését. A vezetés új intézményeket hozhat létre, vagy átalakíthatja a régieket. Közpolitikai síkon viszont az egyes döntések végrehajtása (implementálása) és adaptálása kívánja meg az önálló vezetői cselekvést, amely áthidalja a közpolitikai döntések (pl. törvények, rendeletek vagy programok), utasítások és a konkrét cselekvés közötti hézagot.

A közigazgatásban és a közpolitikai folyamatokban különböző vezetési szerepek és célok (1. táblázat) rajzolódhatnak ki. A közigazgatási szervezeteket vizsgáló szakirodalomban (Denis–Langley–Rouleau, 2007: 450–451.; Teelken, 2012: 4.; van Wart, 2013: 530–531.) két elmentéses szemlélet uralkodik. Az egyik az úgynevezett gondnoksági (*stewardship*) modell, amelyben a közvezetők a közjavak, a közjó és az alkotmányos értékek védelmezőiként jelennek meg. Legitimációs alapjuk azon nyugszik, hogy kiszolgálják a demokratikusan megválasztott politikusokat vagy választásokon kifejezett népakaratot. Így, amíg politikusok döntenek a közpolitikát és közszolgáltatásokat illetően, addig ők végrehajtják e döntéseket. A bürokratikus szabályok központi szerepet kapnak, hisz képesek biztosítani a demokratikus elszámoltathatóságot. Az innováció csak annyiban értelmezhető ebben a keretben, amennyiben az segít fenntartani a közszektor hagyományos értékeit. Ezzel a szemlélettel szembehelyezhető az úgynevezett vállalkozói (*entrepreneurial*) modell, amelyben már egyesesen elvárás az innovációra való törekvés. A vezetők itt nem befele, hanem kifele tekintenek, követve a környezet változását és az érintettek preferenciáit. A vállalkozói szemlélet szerint

a kormányzás, a közszolgáltatás teljesítménye és eredményei az erős és kreatív vezetőn nyugszanak, akinek politikáját már nem kötik a hagyományos formális szabályok.

1. táblázat. A közvezetési szerepfelfogások és célok

Vezetési szerepek a	Vezetés célja szerint	
	inkrementális	innovatív
közigazgatási folyamatokban	Gondnokság	Vállalkozás
közpolitikai folyamatok	Brókerség	Vállalkozás

A közpolitikai folyamatokban két vezetési szerep, a bróker és a vállalkozó szerepe írható le (Christopoulos–Ingold, 2011; Mintrom–Norman, 2009). Az úgynevezett ügykoalíciók elmélete (*advocacy coalition framework*) hívta fel a figyelmet a bróker típusú vezetőkre (*policy brokers*), akikre a céljait tekintve elsősorban a fokozatosság (inkrementalizmus) jellemző. Az elmélet a közpolitikai alrendszerek fontosságát hangsúlyozza, amelyek különböznek egymástól preferenciáikban és hiedelmeikben. Ezen alrendszereket kapcsolják össze a brókerek, amivel önérdékkövető módon javítják a saját pozíciójukat, de stabilizálják is a környezetüket. Ezzel szemben a közpolitikai vállalkozók (*policy entrepreneurs*) opporunisták és célorientáltak, ami a megszakított egyensúly elmélete (*punctuated equilibrium theory*) szerint a közpolitikai változások egyik okaként értelmezhető. Michael Mintron és Phillipa Norman (2009) négy kulcsfontosságú jellemzőt határoz meg a közpolitikai vállalkozókra vonatkozóan: a társadalmi éberséget, a csapatépítést, a problémák meghatározását és a személyes példával való vezetést. Amíg a brókerek olyan résztvevői a közpolitikai folyamatoknak, akik együtt élnek a környezetükkel, átlátva a különböző hálózatokat, addig a közpolitikai vállalkozók kihasználják az adódó lehetőségeket (*windows of opportunity*), tudatosan építkezve hatalmi pozíciójukra, politikai tőkájukre és erőforrásaikra. A vállalkozói vezetés által kezdeményezett változás vagy innováció megelőzi a korábbi közpolitikai irány megkérdőjelezését (Mintrom–Norman, 2009: 657.), azaz egyfajta kreatív rombolást (Schumpeter, 2006: 83.). Leegyszerűsítve, amíg a bróker egy stratégia, aki fenntartja a meglévő hálózatokat, addig a vállalkozó opporunistája, aki átalakítja azokat a céljainak megfelelően.

Természetesen az említett szerepek csupán ideáltípusok vagy referenciapontok, sőt a valóságban erősen függ a kulturális, intézményi és közpolitikai környezet adta lehetőségektől, hogy mely vezetési szerepfelfogás lehet sikeres. Erős a gyanú, hogy valamilyen formában a közvezetés mindegyik típusa szükséges ahhoz, hogy a közpolitika és közigazgatás folyamatai hatékonyak és eredményesek legyenek. A kérdés csupán az, hogy az adott környezet és elvárások milyen vezetésnek adnak teret.

3. KÖZVEZETÉS, KÖZMENEDZSMENT ÉS KORMÁNYZÁS

Annak ellenére, hogy a közvezetés, a közmenedzsment és a kormányzás (*governance/governing*) gyakran szinonimaként kezelt fogalmak, komoly ellentéteket implicál az egyes kifejezések használata és a hozzájuk kapcsolódó elképzelések. Például a kormányzás (*governance*) (Helms, 2012), mely a hierarchiát kritikával szemléli, problematikusnak tarthatja ebből

a szempontból a vezetést és a menedzsmentet, amelyben az alá- és fölérendeltségi viszony fokozottabban jelen lehet. A menedzsment a szervezeti működés és a részfolyamatok irányítására fókuszál, ezzel szemben rendszer- vagy intézményszintű irányítást jelöl a kormányzás, a vezetés pedig az emberek irányítását és motiválását jelenti. A vezetés fogalmában a legfőbb dinamika a vezetők és a követők között írható le, míg a kormányzás a nem állami és állami szereplők, a menedzsment a menedzserek és beosztottak közötti kapcsolatra koncentrál. Kifejtve az ellentmondásokat és ellentéteket, az elkövetkezőkben a közvezetés viszonyát szeretném meghatározni a közmenedzsmenttel és a kormányzással szemben.

Általános szinten tárgyalva a kérdést a vezetés és a menedzsment elválasztása az egyik legszélesebb körben tárgyalt probléma a vezetéskutatás területén (’t Hart-Tummers, 2019: 6.; vö. Mintzberg, 2009). A vezetés és a menedzsment közötti dilemmát Abraham Zaleznik (2004) híressé vált, eredetileg 1977-ben megjelent cikkére lehet visszavezetni, melynek címében elsőként tette fel a kérdést: „Menedzserek és vezetők: különböznek-e?” (*Managers and leaders: are they different?*). Ezt követően számos szerző próbált erre a kérdésre választ adni, definiálva a különbségeket és hasonlóságokat. John Kotter (1990) például amellel érvel, hogy a szervezeteknek mind vezetésre, mind menedzsmentre szükségük van. Mindkét cselekvési forma magában foglalja, hogy a vezető vagy a menedzser dönt arról, mit szükséges megtenni, létrehozza emberek és kapcsolatok hálózatát, hogy végrehajthassanak egy tervet, biztosítja, hogy az emberek valójában elvégezzék a feladatukat (1990: 104.). Mindazonáltal a vezetés és a menedzsment eltérőképp oldja meg ezeket a feladatokat. Kotter (1990: 104.) szerint a menedzser tervez és költségvetést alkot, szervez és a személyzetet kezeli, ellenőríz és problémát old meg. A menedzsment egy olyan személytelen, professzionális mesterséget jelöl, amely felöleli a tervezési, szervezési és személyzeti ügyek megszokott (*business as usual*) módon való rendezését. Ezzel szemben a vezető célokat jelöl ki, összehozza, motiválja és inspirálja az embereket (Kotter, 1990: 104.). A vezetést gyakran írják le művészetként, amely a vízióalkotást, az inspirálást, az innovációt és általánosságban a dolgok újraértékelését, újrakeretezését jelenti egy sokkal bizonytalanabb környezetben és turbulens időben.

Általánosságban vezetőknek tekintjük azokat, akik képesek közösségeket teremteni, meggyőzni, befolyásolni, motiválni és végeredményében rábírní a követőket a kollektív cselekvésre, amellyel egyszersmind fel is hatalmazza (*empowerment*) őket. A vezetés tehát inkább emberorientált cselekvésforma. Az innováció, a változás és a kreativitás igénye és elvárása a vezetőktől megköveteli a kockázatkereső magatartást. Összességében számukra a mérce a célorientált hatásosság (*effectiveness*), amely abban összponosul, hogy a vezető „helyes dolgokat tesz” (*Do the Right Thing*). Ehhez egyfajta gyakorlati tudásra van szüksége, amelynek elsajátítása korántsem olyan egyértelmű. A menedzserek szerepe viszont merőben eltérő, hiszen tevékenységük elsősorban a rutinjellegű technikai feladatokra és a standardizált működésre szorítkozik. Ők kezelik a szervezet humán, anyagi és fizikai forrásait (például ide tartozik a munkatársak elbocsátása és alkalmazása, a teljesítmény mérése és a költségvetés elemzése stb.). Céljuk a folyamatorientált hatékonyság (*efficiency*) elérése, amely a leghatékonyabb módon a legjobb eredmények elérését jelenti. Itt a hangsúly nem azon van, hogy miért kell valamit megtenni, mint a vezetés esetében, hanem azon, hogy miként tegyék azt meg. Bár a menedzsment minden esetben feladatorientált, a feladat el-

végzésének módja (folyamat, struktúra), pontosabban a dolgok elintézésének helyes (hatékony) módja (*Do Things Right*) az igazán fontos.

Általános szinten a vezetés és a menedzsment különbözik egymástól (2. táblázat), de ezeket a különbségeket semmiképp sem szabad túlhangsúlyozni. Elvégre vezetők is menedzselhetnek, ahogyan menedzserek is vezethetnek. Kotter (1990, 103.) szerint a két kategória szükségszerűen kiegészíti egymást, bár a legtöbb szervezet „túlmenedzselt” és „alulvezetett”. Érvelése szerint a menedzser a komplexitással, a vezetés meg a változással küzd meg. Amíg a menedzser racionalitást, rendet és konzisztenciát teremt a közpolitikai programok és közszolgáltatások adminisztrációján belül, addig a vezető vállalkozóként egyenesen keresi a bizonytalanságot (kontingenciát) és az utat az innovációhoz. Ebből az következik, hogy a menedzsment népi képp közelebb állhat a gondnoki és brókeri vezetésfelfogásához a közszektorban, míg a vezetés a vállalkozó ideáljához kapcsolódik. James McGregor Burns (1978) vezetéstipológiájában, melyben megkülönbözteti a tranzaktív és transzformatív vezetést, ez az egymást feltételező és kiegészítő különbözőség rajzolódik ki. Amíg a tranzaktív vezető a menedzserhez hasonlóan reaktív módon cselekszik (tervez, szervez, végrehajt, fejleszt, fenntartja a status quót), addig a transzformatív vezető proaktív módon keresi a változás lehetőségét. Mindez eltérő kapcsolatot jelenít meg vezető és követő között. Amíg a tranzaktív vezetés érdekalapú (jutalmazás, büntetés), addig a transzformatív vezetés értékalapú (inspiráció, motiváció) tranzakciókon nyugszik.

2. táblázat. A vezetés és a menedzsment összehasonlítása

	Vezetés	Menedzsment
Vezetési stílus	transzformatív	tranzaktív
Hatalom forrása	karizma	tekintély (hierarchia)
Tranzakciók	értékalapú (inspiráció, motiváció)	érdekalapú (jutalmazás, büntetés)
Időperspektíva	rövid távú	hosszú távú
Cselekvés típusa (fókusz)	proaktív és ember-/kapcsolatorientált (innováció, vízióalkotás, motiválás, meglévő környezet átalakítása)	reaktív és feladatorientált (tervezés, szervezés végrehajtás, fejlesztés, status quo fenntartása)
Cselekvési környezet	válsághelyzet	normál helyzet
Teljesítmény értelmezése	célorientált hatékonyság (<i>effectiveness</i>) „a helyes dolgokat teszi”	folyamatorientált hatékonyság (<i>efficiency</i>) „jól teszi a dolgát”

Saját készítés: Burns, 1978; Cronin–Genovese, 2012: 59. és Kotter, 1990 alapján

Az általános fogalmi különbséget a közvezetésre értelmezve fontossá válnak az eltérő kihívások és közpolitikai problémák, valamint azok definiálása. Keith Grint (2005b) három kihívás – a szelíd, a komisz és a kritikus problémák – mentén különbözteti meg a vezetői tevékenységeket egymástól. A szelíd problémákkal már korábban találkozhattak a vezetők, így már léteznek ismert megoldások rá. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a szelíd

problémák ne lennének bonyolultak vagy komplexek, de a meglévő eszköztárral (szabályokkal és folyamatokkal) megoldhatónak tűnnek. Ilyen kihívás például egy rutinműtét, amely bír egy bizonyos fokú kontingenciával és kockázattal, de a megoldás kézzelfogható és tanulható. A komisz vagy átfogó problémákra nincsenek általános definíciók, hiszen a szereplők különbözőképp értelmezhetik, a körülmények változhatnak, vagy az információink hiányosak. E problémák jellegzetessége, hogy újabb hozzákapcsolódó problémákat vetnek fel, amely gyakorta nagyobb változtatást igényelnek a szereplőktől (pl. a gyermekkori elhízás mint társadalmi probléma). A harmadik típus a kritikus problémák köre, amely azonnali és sürgős fellépést indukál (pl. súlyos közúti közlekedési sérülések kezelése a baleseti és sürgősségi osztályon). A különböző típusú problémák eltérő típusú cselekvést igényelnek: a szelíd (technikai) problémák menedzsmentet, a komisz kihívások vezetését, a kritikus problémák utasítást/parancsolást (3. táblázat).

Grint (2005b) tovább megy, és úgy fogalmaz, hogy a vezetés nehezebb, körülményesebb a többi irányítási formánál. Ebben rejlik a „vezetés iróniája” (*irony of leadership*), hiszen a vezetés nem támaszkodhat biztos pontokra (pl. helyzetdefinícióra, eszközökre vagy procedúrákra) és a követők mobilizálása és bevonása is kritikus a megoldás szempontjából. Ennélfogva nem meglepő, húzza alá a szerző, hogy a vezetői pozícióban lévők gyakran elkerülik a vezetését, s inkább parancsokat osztanak, vagy épp menedzselnek.

3. táblázat. A problémák és a vezetői cselekvés típusai

A probléma típusa	A tekintély formája
Szelíd (tame) problémák: – bonyolultak, de világosak, megoldhatók; – valószínűleg már korábban is előfordultak; – a bizonytalanság korlátozott mértékű.	A menedzser feladata, hogy létrehozson és biztosítson megfelelő folyamatokat a probléma megoldásához.
Komisz (wicked) problémák – komplexek és gyakran megoldhatatlanok; – újszerűek, nyilvánvaló megoldások nélkül; – gyakran több problémát generálnak; – nincs kategorikusan jó vagy rossz válasz, csak jobb vagy rosszabb alternatívák; – a bizonytalanság nagyfokú.	A vezető feladata, hogy együttműködést alakítson ki, és helyes kérdéseket tegyen fel, nem pedig az, hogy helyes válaszokat adjon (mivel a válaszok nem feltétlenül maguktól értődők).
Kritikus (critical) problémák – válságszituációk; – sürgős reakciót igényelnek, kevés időt adnak a döntéshozatalra és a cselekvésre; – a bizonytalanság egyértelmű döntésekkel féken tartható.	A parancsnok feladata, hogy határozott választ adjon a problémákra.

Forrás: Hartley, 2010b: 540.

Ehhez igen hasonló megközelítést ír le Ronald Heifetz (1994), mikor megkülönbözteti a technikai és adaptív feladatokat (4. táblázat). A technikai feladatok és a hozzájuk kapcsoló-

dó (menedzseri) tevékenység nem igényel különösebb értelmezést vagy indoklást. Heifetz analógiáját követve ilyen feladat például egy egyszerű betegség (megfázás, influenza) felismerése és kezelése, amelyet képes az orvos (a vezető) egymaga elvégezni (pl. gyógyszert és kezelést ír fel). Ezzel szemben az adaptív (vezetési) kihívások már tanulást igényelnek mind a probléma leírása és a megoldás érvényesítése kapcsán. Például bizonyos komplex egészségügyi problémák (pl. koronavírus-járvány) megkívánják, hogy az orvos (a vezető) és a beteg (a követők) szorosabban együttműködjenek, és a felelősséget megosszák. Közösen kell felderíteniük a problémát, és azt megoldani. Az adaptív problémák vezetést igényelnek, amely képes megváltoztatni mások (a követők) gondolkodását és viselkedését, elősegítve a nehéz kérdésekkel (pl. a koronavírus miatti megszorító intézkedésekkel) való megbirkózást. Újrafogalmazva: a vezetés egyfajta adaptív együttműködést jelent a szereplők között, amely egy-egy konkrét közpolitikai kihívás következményeként fogható fel.

4. táblázat. A vezetési szituációk és problémák típusai

A probléma definíciója	A megoldás és implementáció	A felelősség megoszlása	A probléma jellege
Világos	Világos	Vezető	Technikai
Világos	Tanulást igényel	Vezető és követők	Technikai és adaptív
Tanulást igényel	Tanulást igényel	Elsősorban a követők, másodsorban a vezető	Adaptív

Forrás: Heifetz, 1994: 76.

A menedzsment mellett fontos megkülönböztetni a vezetést a formális pozíció betöltésétől, így a kormányzástól is. A kormányzás és a közvezetés két olyan kulcsfogalom, amely ugyan gyakorta szinonimaként kapcsolódik össze, kapcsolatukat mégis ritkán elemzik. A szakirodalom (Helms, 2012: 496–98.) fő dilemmája nem a kormányzás és a közvezetés között húzódik, hanem a kormányzat (*government*) és kormányzás (*governance*) fogalmi között. Általánosságban a kormányzás a közös ügyek intézéseként határozható meg, amely az állami- és magánszereplők közötti formális kapcsolaton, kölcsönös függőségen alapul.

Ludger Helms (2012: 496–498.) három fontos különbségre hívja fel a figyelmet. Egyrészt, a vezetés definíció szerint tartalmazza az önkéntes követés mozzanatát, míg a kormányzás tekintetében ritkán differenciálódnak a szereplők ilyen módon. Másrészt a vezetés az egyének cselekvését jelöli, kihangsúlyozva az interakcióikat, döntéseiket és percepcióikat. Végül a vezetés koncepciójában a hatalom hangsúlyosabb szerepet kap, ami a követők mobilizálásában és nem elsősorban a (köz)politikai problémamegoldásban mutatkozik meg. Ezt a hatalmat gyakorta hierarchikus kapcsolatként azonosítják, éket verve a két fogalom közé (Helms, 2012: 496–498.), amelyet a hálózatos kormányzás kíván meghaladni. A vezetést azonban nem lehet egy formális pozíció betöltésével, bizonyos hatalmi apparátus, formális autoritás birtoklásával és használatával azonosítani, hiszen lényegi eleme a követés önkéntessége és az interperszonális kapcsolat. A cselekvésként felfogott vezetés egy általánosabb, szélesebb és nyitottabb folyamatot ír le, amelyben nagyobb hangsúly kerül a követőkre, mint a formálisabb intézményi keretekre és szereplőkre. A vezetés problémája tehát a kormány-

zásnál specifikusabb cselekvést ír le, mégpedig azt, hogy miként kapcsolódnak egymáshoz a vezetők és a követők a közös cselekvésben egy meghatározott politikai kontextusban.

Összességében fontos látni, hogy bár a jelentésbeli különbségek eltérő szerepeket rajzolnak fel a közvezetés, a közmenedzsment és a kormányzás számára, azok mégis összekapcsolódnak. A kormányzás szélesebb szintű tevékenységi kör, amely meghatározza mind a közvezetés, mind a közmenedzsment tartalmát, jellegét és súlyát, ahogyan azt a kormányzási paradigmák is előrevetítették, tágabb keretbe helyezve a vezetés problémáját. A közvezetés és a közmenedzsment viszonya sokkal inkább kiegészítő jellegű – elfogadva Kotter érvelését, amely az eltérő eszköztár és célrendszer mellett természetesen nem feltétlenül problémamentes.

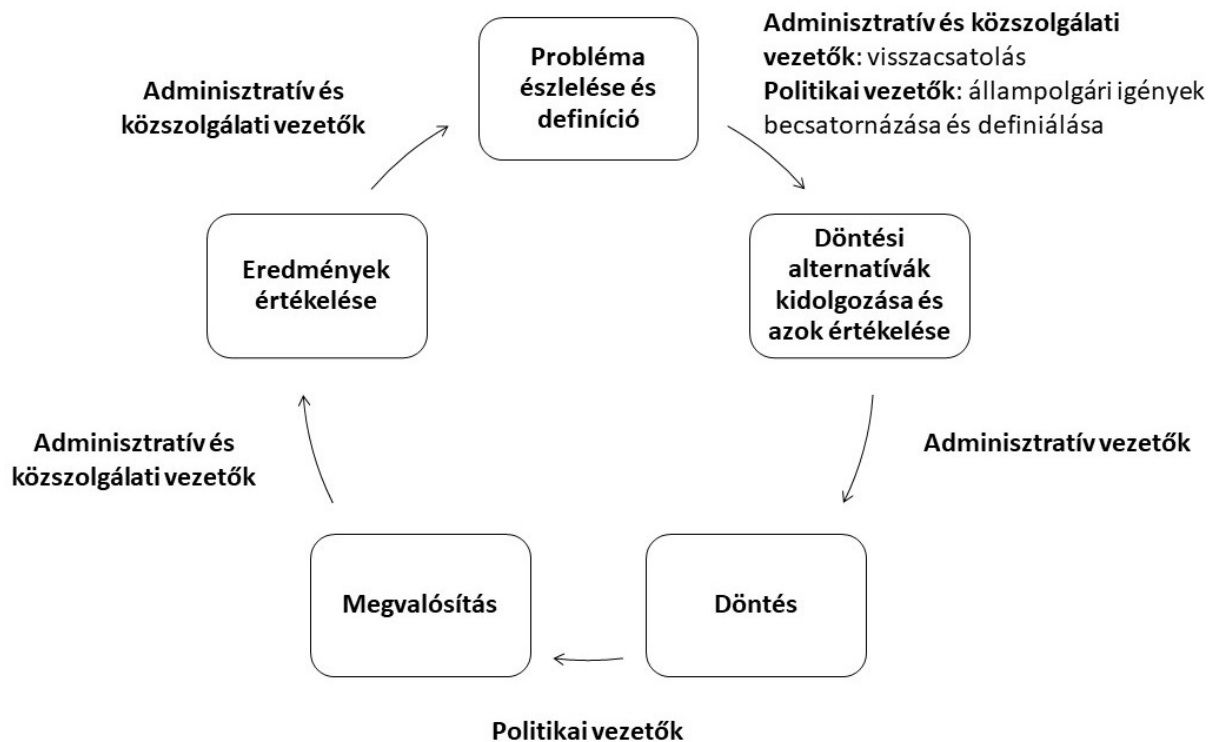
4. A KÖZVEZETÉS SZINTJEI ÉS A KÖZPOLITIKAI CIKLUS

A közvezetés jelentőségének elfogadásához megkerülhetetlen, hogy feltárjuk annak hatását a közpolitikai ciklusra⁷ (Gajduschek–Hajnal, 2010: 31–34.). A közvezetést három – politikai, adminisztratív és közszolgálati – szinten értelmezhetjük, attól függően, miképpen kapcsolódnak a közpolitikai folyamatba (1. ábra, 5. táblázat). Ez azt is jelenti, hogy a közvezetés eltérő kihívásokkal néz szembe.

Politikai vezetők (political leaders) ('t Hart–Tummers, 2019: 22–23.; 't Hart–Uhr, 2008: 3–5.). A közvezetés keretében a politikai vezetők számára nem a hatalom megszerzése és megtartása az elsődleges cél, hanem a közpolitikai döntések meghozása és befolyásolása. Pozíciójuknál és hatalmi erőforrásaiknál fogva központi, domináns pozíciót töltenek be a közpolitikai hálózatokban. A politikai vezetők becsatornázzák az állampolgárok akaratát, definiálják (vagy épp kreálják) a közpolitikai problémákat és kihívásokat, manipulálják a közpolitikai napirendet, valódi irányváltásokat generálva (Baumgartner, 1989). Természetesen a közvezetés itt nem merül ki a napirendformálásban (vö. Gajduschek–Hajnal, 2010: 98.), hiszen a politikai vezetők közvetlenül formálják az érintettek csoport identitását és preferenciáit. Mindezekon felül a választott politikusok rendelkezhetnek olyan erőforrásokkal, amelyek segítségével hatékony közpolitikai vállalkozóvá válhatnak. A közvezetés ezen a szinten a döntéshozatal mozzanatában csúcsosodik ki, ennél fogva nagyobb felelősségük van a közpolitikai ciklusban – ideális esetben vállalva a folyamatok és a választások következményeit.

⁷ Fontos itt megjegyezni, hogy a közpolitikai ciklust alakítani vagy befolyásolni képes szereplők köre nem merül ki a közvezetés résztvevőiben. Ilyen érintettek lehetnek a közpolitikai univerzum és alrendszerek keretében a lobbitevékenységet folytató üzleti szereplők vagy civil szereplők.

1. ábra. A közvezetés szintjei és kapcsolódásuk a közpolitikai ciklushoz



Forrás: saját készítésű, Gajdusчек–Hajnal, 2010: 31–34. alapján

Adminisztratív vezetők (administrative leaders) (t Hart–Tummers, 2019: 22–23.; t Hart–Uhr, 2008: 5–7.; Helms–Peters, 2012; Orazi–Turrini–Valotti, 2013; van Wart, 2003; 2011; 2013). A vezető köztisztviselők gyakran szembesülnek azzal a dilemmával, hogy egyszerre kell szolgálniuk a politikai vezetőket és vezetniük egy állami szervezetet. Bár ezen elvárások hangsúlya országonként és szervezeti kultúránként változik (t Hart–Uhr, 2008: 5–6.), mégis egyszerre kell olyan kihívásokkal szembenézniük, mint például a szakmai háttér, az információk és a közpolitikai ötletek biztosítása a politikusok irányába; politikai döntések végrehajtása és az állami intézmények irányítása, fenntartása és adaptálása a változó politikai és jogszabályi környezethez. Erőforrásaik és stratégiai döntéseik révén kritikus szereplőkké válhatnak (Helms–Peters, 2012) a közpolitikai hálózatokban és ciklusban. Az adminisztratív vezetők feladata a közpolitikai problémák észlelése, alternatívák kidolgozása a végrehajtás és az értékelés során. Azonban a köztisztviselőknek innovatív és kreatív vezetést is fel kell mutatniuk, áthidalva a közpolitikai döntések és azok megvalósítása közötti hézagot a különböző érdekelt felekkel, a változó környezettel és a kritikus kihívásokkal szemben.

Mindez nemcsak a kormányzati filozófiák által generált külső elvárás, hanem belső motiváció is. Anthony Downs (1994: 88–89.) *Inside Burocracy* című művében a bürokratákat a motivációik alapján különbözteti meg, amelyek értelmezhetők az adminisztratív vezetők tekintetében is. Teljesen önérdekvezérelt vezetők közé soroljuk a *karreristákat (climbers)*, akik a hatalmat, a jövedelmet, a presztízst értékelik, és a *megőrzőket (conservers)*, akik a kényelmet és a biztonságot keresik. A kevert motivációjú vezetők a fanatikusok (*zealots*), akik szűk értékrendszerrel, de erősebb hataloméhséggel rendelkeznek, a szószólók (*advo-*

cates) pedig, akik már szélesebb értékrendszerűek és kevésbé hataloméhesek, valamint az államférfiak (*statesmen*), akik sokkal szélesebb értékrendszer mellett kis hataloméhséget mutatnak. Így egyes adminisztratív vezetők (megőrzők) egyáltalán nem rendelkeznek motivációval az innovációra, míg mások rendelkezhetnek, de eltérően értelmezhetik a kreatív cselekvést és az innovációt, attól függően, hogy a közérdeket vagy az egyéni érdekeiket helyezik előtérbe.

5. táblázat. A közpolitikai vezetők szerepe a közpolitikai ciklusban

	Politikai vezetők	Adminisztratív vezetők	Közszolgálati vezetők
A problémák észlelése és definiálása	A közpolitikai napi-rend alakítása, választói akarat formálása és becsatornázása	A korábbi közpolitikai programok tapasztalatainak összegzése	A közpolitikai programok és a valóság közötti eltérések azonosítása
A közpolitikai alternatívák kidolgozása és értékelése	–	Az észlelt problémáknak s a politikai céloknak megfelelő döntési alternatívák kidolgozása és értékelése	–
Közpolitikai döntéshozatal	A kidolgozott alternatívák közötti döntés, s annak igazolása	–	–
Végrehajtás, megvalósítás	–	A közpolitikai döntések központi végrehajtása	A közpolitikai döntések frontvonalbeli végrehajtása
Eredmények értékelése	–	A végrehajtott intézkedések központi szisztematikus értékelése	A végrehajtott intézkedések frontvonalbeli tapasztalatainak szisztematikus összegzése

Közszolgálati vezetők. Bár a közszolgálati vezetők sok tekintetben hasonlíthatnak az adminisztratív vezetőkhez, komoly különbséget jelent a frontvonalbeli szakmai környezet és elvárások, valamint a közvetlen kapcsolat a szolgáltatásokat felhasználó állampolgárokkal (ügyfelekkel). Könnyen belátható, hogy a rendvédelmi szerveknél, az egészségügyi ellátórendszerben vagy az oktatás területén eltérő kihívásokkal kell szembenézniük a vezetőknek. Lényegtelen, hogy az adott vezető intézményt (kórházat, iskolát vagy tűzoltóságot) vagy éppen kisebb részegységet (kardiológiai osztályt vagy tűzoltó egységet) felügyel, a szakterülethez köthető tudás és tapasztalat elengedhetetlen a közszolgáltatás zavartalan működéséhez. A közszolgálati vezetők megtartják szakmai szerepüket, de jelentős szerepet vállalnak a stratégiai irányításban, az operatív erőforrás-gazdálkodásban és a más szereplőkkel kialakított együttműködésben. A vezetők itt elsősorban a közpolitikák végrehajtásában és a visszacsatolásban játszhatnak szerepet.

Összességében a közvezetésben megjelenő vezetők eltérő, de kritikus szerepet játszanak a közpolitikai folyamatokban. Sőt, erősen feltételezhető, hogy a közvezetők együttműködé-

se a közpolitikai döntéshozatalban, az adminisztrációban és a közszolgáltatásokban elengedhetetlen ahhoz, hogy a közpolitikai ciklus létrejöjjön és megvalósuljon. A szintek munkamegosztása azonban korántsem kiegyensúlyozott, sőt súlyuk nagyban függ a konkrét intézményrendszerrel és a közpolitikai környezettel, s magától a kormányzásról alkotott elképzelésünktől. Például a gondnoksági modell mellett az adminisztratív és közszolgálati vezetők mozgástere és szerepe korlátozott, míg a politikai vezető szabadabban nyúlhat bele a közpolitikai ciklusba. A vállalkozói megközelítés viszont könnyen eredményezheti a politikai vezetők térvesztését.

5. KONKLÚZIÓ

Jelen tanulmány a vezetés közszektorban betöltött szerepét járta körül. A következő következtetéseket foglalhatjuk össze a tanulmány gondolatmenetét.

- A közvezetés kontextusában és irányában is eltér az üzleti és a nagypolitikai vezetésétől, noha az eszközök tekintetében hasonlóságok mutatkoznak.

- A közvezetés szervezeti szinten azon a ponton kerül előtérbe, amelyet a procedúrák vagy a szabályok nem érintenek, teret hagyva a humán ágenciának. A vezetők itt célrendszerüktől és a velük támasztott elvárásoktól függően felvehetik az inkrementális irányultságú gondnoki és az innovatív vállalkozói szerepet.

- A közvezetés közpolitikai szinten képes áthidalni a döntések és a végrehajtás közötti hézagot, összekötni az érintett szereplőket s mobilizálni az erőforrásokat. Ennek egyik iránya a brókeri szerepfelfogás, amelyben a közpolitikai hálózatok stratégiai alakítása és fenntartása az elsődleges, míg a másik iránya a közpolitikai vállalkozás, amelyben valamilyen új módon kívánja a hálózatokat kialakítani és az erőforrásokat felhasználni.

- A közvezetést a közmenedzsmenttel és a kormányzással sem lehet azonosítani, hiszen céljaikban, eszköztárukban és dinamikájukban eltérnek. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy szoros fogalmi kapcsolat, gyakorlati átfedés tételezhető fel köztük.

- A közvezetés három szinten érintkezik a közpolitikai ciklussal, s gyakorol arra kritikus hatást. A politikai vezetők, a közpolitikai döntéshozók fontos szerepet játszanak az állampolgárok érdekeinek becsatornázásában, a kollektív problémák definiálásában, a napirendformálásban, a döntéshozatalban. Az adminisztratív vezetők feladata többek között az alternatívák kidolgozása, a közpolitikai programok végrehajtása és értékelése, míg a frontvonalbeli közszolgálati vezetők a végrehajtás és a visszacsatolás tekintetében hatnak a közpolitikai ciklusra. A közvezetés tehát nemcsak fontos folyamata a közpolitikai ciklusnak, de élhetünk a feltételezéssel, hogy a közvezetők és együttműködésük nélkül a ciklus nem jöhetne létre, s nem valósulhatna meg.

Mindebből, azaz a közvezetés jelentőségének a felismeréséből két dolog következik. Egyfelől a közpolitikai és közigazgatási folyamatok és szereplők hatékonysága összefügg a közvezetés minőségével. Másfelől ennek fényében fontos célként értelmezhető a vezetésfejlesztés, amely képes javítani a vezetés minőségén, csökkentve a felmerülő tranzakciós költségeket a szervezeteken belül és kívül egyaránt, valamint javítva a teljesítményt, a szolgáltatások és a döntések szín-

vonlát és hatékonyságát. Számos fejlesztő program, vezetéscentrum jött létre ezen feltételezésekre építkezve, nemcsak a közszolgáltatások területén, mint például a rendvédelmi szerveknél, az egészségügyi dolgozóknál vagy a közoktatásban (Hartley, 2010b; McGurk, 2013), hanem az adminisztratív vezetők (vö. Horton – Van Wart, 2015) és a politikai döntéshozók (Hartley, 2011b; 2011a; 2014; Hartley–Pinder, 2010) esetében is. E vállalkozások célja az üzleti életben alkalmazott és kompetitív előnyként értelmezett vezetésfejlesztési eszközök (Day, 2000) közszektorba importálása volt, a közvezetők személyes és szociális készségeinek fejlődését elősegítve. Mindazonáltal a közvezetés fejlesztési igényeihez, céljaihoz és alkalmazott eszközeihez szükséges felmérni az adott közszektort mint tágabb környezetet, valamint az adott területet mint szűkebb kontextust. A közszektorbeli vezetésfejlesztés térnyerése előtt még hosszú út áll, amelyet elsősorban a programok szisztematikus értékelésével (pl. a költség–haszon elemzésével) lehet kikövezni. Ez azonban a legtöbb esetben hiányzik. Így viszont nehezen felmérhető, hogy a nyugati, főként angolszász országokban elterjedt programok mennyire hatékonyak, és az ilyen irányú befektetések mennyiben térülnek meg.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Alimo-Metcalfe, Beverly–Alban-Metcalfe, John (2004): *Leadership in Public Sector Organizations*. In: Storey, John (szerk.): *Leadership in Organizations*, London–New York, Routledge, 174–205.
- Alimo-Metcalfe, Beverly–Alban-Metcalfe, Juliette (2010): *Leadership in public and third sector organizations*. In: Storey, John (szerk.): *Leadership in organizations: current issues and key trends*. London–New York, Routledge, 225–248.
- Antal Zsuzsanna–Dobák Miklós (2016): *Vezetés és szervezés: szervezetek kialakítása és működtetése*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Bakacsi Gyula (2006): *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, Aula.
- Bass, Bernard M.–Stogdill, Ralph M. (1990): *Bass & Stogdill's handbook of leadership: theory, research, and managerial applications*. New York–London, Free Press–Collier Macmillan.
- Baumgartner, Frank R. (1989): *Strategies of Leadership in Different Settings*. In: Jones, Bryan D. (szerk.): *Leadership and Politics. New Perspectives in Political Science*. Lawrence, KS, University Press of Kansas, 3–14.
- Bayer József (2009): *A politikatudomány alapjai*. Budapest, Napvilág.
- Behn, Robert D. (1998): *What Right Do Public Managers Have to Lead?* *Public Administration Review*, 58(3): 209–224.
- Belényesi Emese–Korponváry Péter–Szabó Szilvia (2019): *Közszolgálati szervezés- és vezetéselmélet*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Boda Zsolt (2013): *Legitimitás, Bizalom, Együttműködés: Kollektív Cselekvés a Politikában*. Budapest: Argumentum : MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet.
- Brooker, Paul (2010): *Leadership in Democracy*. Houndmills–Basingstoke–Hampshire–New York, Palgrave Macmillan.
- Brookes, Stephen–Grint, Keith (2010): *A New Public Leadership Challenge?* In: Brookes, Stephen–Grint, Keith (szerk.): *The New Public Leadership Challenge*, London, Palgrave Macmillan, 1–15.
- Burns, James MacGregor (1978): *Leadership*. New York, Harper & Row.

- Christopoulos, Dimitrios–Ingold, Karin (2011): Distinguishing between Political Brokerage & Political Entrepreneurship. *Procedia–Social and Behavioral Sciences*, 10: 36–42.
- Ciulla, Joanne B. (2018): Ethics Effectiveness: The Nature of Good Leadership. In Antonakis, John–Day, David V. (szerk.): *The nature of leadership*. Los Angeles, SAGE Publications, Inc, 438–468.
- Cronin, Thomas E.–Genovese, Michael A. (2012): *Leadership matters: unleashing the power of paradox*. Boulder, CO, Paradigm Publishers.
- Day, David V. (2000): Leadership Development: A Review in Context. *The Leadership Quarterly*, 11(4): 581–613.
- Denis, Jean-Louis–Langley, Ann–Rouleau, Linda (2007): Rethinking Leadership in Public Organizations. In Ferlie, Ewan–Lynn, Laurance E. Jr.–Pollitt, Christopher (szerk.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, Oxford University Press.
- Downs, Anthony (1994): *Inside Bureaucracy*. Reissued 1994. Prospect Heights, IL, Waveland Press.
- Drumaux, Anne–Paul, Joyce (2018): Leadership in Europe’s Public Sector In Ongaro, E.–Van Thiel, S. (szerk.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London, Palgrave Macmillan.
- Fiedler, Fred Edward (1967): *A Theory of Leadership Effectiveness*. New York, McGraw-Hill.
- Fodor Gábor–Stumpf István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2(3): 5–26.
- Gajduschek György–Hajnal György (2010): *Közpolitika a gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC.
- Gál, Márk–Gellén, Márton (2015): Hungary. In Van Wart, Montgomery–Hondeghem, Annie–Schwella, Erwin–Suino, Paul (szerk.): *Leadership and Culture*. London, Palgrave Macmillan, 89–102.
- Grint, Keith. (2005a): *Leadership: Limits and Possibilities*. Houndmills–Basingstoke–Hampshire – New York, Palgrave Macmillan.
- Grint, Keith. (2005b): Problems, Problems, Problems: The Social Construction of „Leadership”. *Human Relations*, 58(11): 1467–1494.
- Hajnal, György–Pál, Gábor (2013): Some reflections on the Hungarian discourse on (Good) Governance. *Iustum Aequum Salutare*, 9(2): 95–106.
- ’t Hart, Paul–Tummers, Lars (2019): *Understanding Public Leadership*. London – New York, Palgrave.
- ’t Hart, Paul–Uhr, John (2008): Understanding Public Leadership: An Introduction. In ’t Hart, Paul–Uhr, John (szerk.): *Public leadership perspectives and practices*. ANZSOG series. Canberra A.C.T, ANU E Press, 1–24.
- Hartley, Jean (2010a): Political Leadership. In Brookes, Stephen–Grint, Keith (szerk.): *The new public leadership challenge*. New York, Palgrave Macmillan, 133–149.
- Hartley, Jean (2010b): Public sector leadership and management development. In Gold, Jeff –Thorpe, Richard–Mumford, Alan (szerk.): *Gower Handbook of Leadership and Management Development*. Farnham, Gower Publishing Limited, 531–546.
- Hartley, Jean (2011a): Learning in the Whirlwind: Politicians and Leadership Development. *Public Money & Management*, 31(5): 331–338.
- Hartley, Jean (2011b): Political Leadership and Its Development. In Weinberg, Ashley (szerk.): *The Psychology of Politicians*. Cambridge, Cambridge University Press, 97–120.
- Hartley, Jean (2014): Can Leadership Be Taught? In Rhodes, R. A. W.–’t Hart, Paul (szerk.): *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford Handbooks in Politics & International Relations.

- Hartley, Jean–Pinder, Kate (2010): Coaching political leaders. In Passmore, Jonathan (szerk.): *Leadership Coaching: Working with Leaders to Develop Elite Performance*. London, Kogan Page, 159–176.
- Heifetz, Ronald A. (1994): *Leadership without easy answers*. Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- Helms, Ludger (2012): Beyond the Great and Glorious: Researching Poor Leadership and Bad Governance in Liberal Democracies. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften / Journal of Comparative Government and European Policy*, 10: 492–509.
- Helms, Ludger–Peters, B. Guy (2012): Executive Leadership in Comparative Perspective: Politicians, Bureaucrats and Public Governance. In Helms, Ludger (szerk.): *Comparative political leadership. Palgrave studies in political leadership*. Houndmills–Basingstoke–Hampshire – New York, Palgrave Macmillan, 25–55.
- Horton, Sylvia–Van Wart, Montgomery (2015): The United Kingdom. In Van Wart, Montgomery–Hondeghe, Annie–Schwella, Erwin–Suino, Paul (szerk.): *Leadership and Culture*. London, Palgrave Macmillan, 41–55.
- Hughes, Owen E. (2007): Leadership in a Managerial Context. In Koch, Rainer–Dixon, John (szerk.): *Public Governance and Leadership*. Wiesbaden, DUV, 319–342.
- Kane, John. (2007): The Problem of Politics: Public Governance and Leadership. In Koch, Rainer–Dixon, John (szerk.): *Public Governance and Leadership*. Wiesbaden, DUV, 131–149.
- Kotter, John (1990): What Leaders Really Do. *Harvard Business Review*, (5–6): 103–111.
- Levi, Margaret (2006): Why We Need a New Theory of Government. *Perspectives on Politics*, (4): 5–19. <https://doi.org/10.1017/S1537592706060038>
- McGurk, Patrick (2013): Management and leadership development in public service organizations. In Burke, Ronald J.–Noblet, Andrew J. –Cooper, Cary L. (szerk.): *Human resource management in the public sector. New horizons in management*, UK, Northampton–MA, USA, Edward Elgar, 153–176.
- Metz Rudolf (2020): Demokratikus vezetés mint bálvány fogalom. *Politikatudományi Szemle*, 29(1): 48–69.
- Mintrom, Michael–Norman, Phillipa (2009): Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37(4): 649–667.
- Mintzberg, Henry (2009): *Managing*. San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.
- OECD (2001): Public Sector Leadership for the 21st century. OECD <https://doi.org/10.1787/9789264195035-en>
- Ongaro, Edoardo–van Thiel, Sandra (2018): Languages and Public Administration in Europe. In Ongaro, E.–Van Thiel, S. (szerk.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London, Palgrave Macmillan.
- Orazi, Davide Christian–Turrini, Alex–Valotti, Giovanni (2013): Public Sector Leadership: New Perspectives for Research and Practice. *International Review of Administrative Sciences*, 79(3): 486–504.
- O’Reilly, Dermot–Reed, Mike (2010): „Leaderism”: An Evolution Of Managerialism In Uk Public Service Reform. *Public Administration*, 88(4): 960–978.

- O'Reilly, Dermot–Reed, Mike (2011): The Grit in the Oyster: Professionalism, Managerialism and Leaderism as Discourses of UK Public Services Modernization. *Organization Studies*, 32(8): 1079–1101.
- Rost, Joseph C. (1991): *Leadership for the twenty-first century*. New York, Praeger.
- Rosta Miklós (2015): Kakofónia a közmenedzsmentben A New Public Management és a Post-New Public Management kapcsolata. *Köz-gazdaság: tudományos füzetek*, 10(3): 205–217.
- Schumpeter, Joseph A. (2006): *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York–Firenze, Routledge Taylor & Francis Group.
- Teelken, Christine (2012): „Introduction: an overview and conceptualization”. In Teelken, Christine–Ferlie, Ewan–Dent, Mike (szerk.): *Leadership in the public sector: promises and pitfalls*. London – New York, Routledge.
- Christine Teelken–Ferlie, Ewan–Dent, Mike (szerk.) (2012): *Leadership in the public sector: promises and pitfalls*. London – New York, Routledge.
- Vogel, Rick–Masal, Doris (2015): Public Leadership: A Review of the Literature and Framework for Future Research. *Public Management Review*, 17(8): 1165–1189.
- van Wart, Montgomery (2003): Public-Sector Leadership Theory: An Assessment. *Public Administration Review*, 63(2): 214–228.
- van Wart, Montgomery (2011): *Dynamics of leadership in public service: theory and practice*. 2nd ed. Armonk, N.Y, M.E. Sharpe.
- van Wart, Montgomery (2013): Administrative Leadership Theory: A Reassessment After 10 Years. *Public Administration*, 91(3): 521–543.
- Zaleznik, Abraham (2004): Managers and Leaders: Are They Different? *Harvard Business Review* (1).