

Gajduschek György

A HAZA SZOLGÁLATÁBAN?

A közigazgatás reformja(i)

E dolgozat a kötet szabta rövid keretben a közigazgatás átalakítása(i), reformja(i) kapcsán három témát tárgyal, utalva a vonatkozó nemzetközi és hazai tapasztalatokra, összevetve ezeket a széles körben elterjedt vagy terjesztett (tév)hitekkel.

BEVEZETÉS: FOGALMAK ÉS TÉMÁK

Először is: mit érhetünk közigazgatás alatt? Egyfajta halmazelméleti megközelítésben a közigazgatást az állami szervezetrendszeren belül helyezhetjük el, azon belül is az államhatalmi szervek körében. Az államhatalmi szervek közötti distinkcióhoz a legkézenfekvőbbnek a hatalommegosztás elmélete tűnik, annak is a klasszikus hármas felosztása a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalomra. A közigazgatás ezek közül a végrehajtó hatalomba sorolható, ám – legalábbis e tanulmány kontextusában – nem azonosítható azzal. Nem része a közigazgatásnak a végrehajtó hatalom csúcsán elhelyezkedő, a közpolitikák meghatározásáért felelős politikai grémium, mindenekelőtt a kormány. A közigazgatás az ez alatti szint, az ún. adminisztráció. Szervezeti-személyzeti alapon ez a minisztériumok, országos főhatóságok, valamint ezek területi szervei, a megyei és járási hivatalok apparátusait (államigazgatás), valamint az önkormányzatokat, azon belül is a hivatali apparátusokat jelenti (államigazgatás + önkormányzat = közigazgatás).

Az államhatalmi ágakban való gondolkodás azonban – különösen a hazai, erősen jogias logikában – félrevezető lehet. A szakirodalom és nagyrészt a gyakorlat is (például a köztisztviselői képzésben) erre a jogi aspektusra helyezi a hangsúlyt. A közigazgatásban jogalkotó és – nagyobb részt – jogalkalmazó szervezetrendszer lát, amely fő feladataként határozatokat hoz, engedélyez, ellenőriz, tilt, bírságol stb. Ez a közigazgatás hatalmi jellegét hangsúlyozza általában és az állampolgárokkal mint ügyfelekkel

szemben. Ezzel szemben az angolszász szakirodalomban a közigazgatás szolgáltató, szolgáltatásszervező jellege a meghatározó. Valóban, a közigazgatás szervezi végső soron az egészségügyi, oktatási, szociális ellátást, működteti a vonalas infrastruktúra jelentős részét stb. A két felfogás közötti eltérés nemcsak eltérő attitűdöt indukál (hatalmi *versus* szolgáltató), hanem a határokat is máshová helyezi.

Az államhatalmi ágak közül a közigazgatás messze a legkiterjedtebb. Miközben Magyarországon a bírói és törvényhozó hatalmi ágban dolgozók létszáma még tágan értelmezve is csupán néhány ezer főt tesz ki, addig csak a civil közigazgatásban mintegy százezer fő dolgozik. Másfelől ez a szervezetrendszer „menedzseli” (felügyeli, finanszírozza stb.) az államilag biztosított közszolgáltatásokat. Itt több százezer közalkalmazottat (tanárok, orvosok, szociális munkások, könyvtárosok stb.) találunk, s további százazrek kapják a fizetésüket az állami költségvetésből (a postánál vagy a tömegközlekedésben dolgozók stb.). Az alábbiakban persze alapvetően a szűken vett közigazgatásra, a közigazgatás hivatalaira koncentrálunk, de elkerülhetetlen az utalás erre a jóval nagyobb „holdudvarra”, már csak azért is, mert a szétválasztás gyakran meglehetősen nehéz.

A közigazgatás mibenléte mellett a másik nagy kérdés, hogy ha a „jobbtásáról” van szó, akkor mit jelenthet és mit nem ez a „jobb”. Kezdjük talán azzal, hogy mit nem. A fentiekből következően nem jelenti a közpolitikai vagy a jelentős kormányzati döntések tartalmának megítélését, hiszen ez már kívül áll a közigazgatás hatókörén. Legalábbis abban az értelemben, hogy ezek értéktartalma már tisztán politikai döntés kérdése. Az például, hogy hogyan kezelje az állam a szegénység problémáját, végső soron értékválasztás kérdése, amelyről politikai döntésnek kell születnie. Vajon a társadalom periferiájára szoruló-szorított, elesett emberekről van szó, akit a társadalomnak morális és racionális okokból is segítenie kell a visszszakapaszzkodásban, vagy pedig olyan, tipikusan deviáns elemekről, akik koloncként csüngnek a társadalmon és jobb lenne tőlük megszabadulni? Ez értékválasztás, vagyis politikai döntés kérdése. Ugyanez áll az erőforrások elosztására is. Hiába érzékelik a szakemberek, hogy Magyarország nemzetközi összehasonlításban GDP-arányosan is keveset költ egészségügyre, miközben a közvélemény-kutatásokban az állampolgári prioritássorrend élén áll ez a tétel: ha a parlament a kormány javaslatára nem irányoz elő nagyobb költségvetést ezen a területen, akkor a közigazgatás nem sokat tehet.

Hogy ez vagy az az értékválasztás milyen állami lépéseket indukál, hogy azok milyen szándékolt és nem szándékolt következményekkel járhatnak, annak meghatározásában lehet szerepe a közigazgatásnak, ha arra igény mutatkozik. (Fejlett demokráciákban ez meghatározó feladata a közigazgatásnak.) Tömegében a döntések végrehajtása teszi ki a közigazgatási tevékenység túlnyomó részét. Ha úgy tetszik, itt a kormányzati feladat a

„mit” meghatározása, míg a közigazgatás a „hogyan” határozza meg, valamint gondoskodik a döntések végrehajtásáról is. Legalábbis ez felel meg a klasszikus, többek között Max Weber nevéhez fűződő közigazgatási modellnek. A kormányzati célok helyessége vagy helytelensége tehát nem kérhető számon ezen a szférán, így a jobbítás lehetősége sem terjedhet ki rá.

A közigazgatásnak ebből a felfogásából viszont értelemszerűen következik a hatékonyság és eredményesség elvárása. Az utóbbi arra vonatkozik, hogy milyen mértékben sikerül elérni a kitzűzött célokat, vagyis ez a tényező az „elért eredmények/célok” hányadosával írható le. A hatékonyságot pedig az „output/input” hányadossal írhatjuk le, vagyis a lehető legnagyobb teljesítményt kell előállítani a lehető legkisebb költséggel. (E fogalmak részletesebb kifejtését lásd GAJDUSCHEK–HAJNAL 2010, 22–28). E teljesítményelvárások mellett a közigazgatással szemben megfogalmazódó másik szempont valamiképpen a méltányossággal, a tisztességes eljárással, a hazai jogias kultúrában általában a formálisan értelmezett jogszerűséggel írható le.

Ha tehát a közigazgatás változásáról beszélünk, akkor mindig nagy kérdés, hogy e szempontok szerint a változás iránya pozitív-e, azaz növeli-e a közigazgatás működésének eredményességét és méltányosságát.

Nyilvánvaló, hogy számos témát lehetne és kellene tárgyalni a kérdés kapcsán, és az is, hogy ez itt lehetetlen. Ezért, bevallottan szubjektív döntés alapján, három téma kerül szóba az alábbiakban: 1. a közigazgatás – túlzott – „nagysága”; 2. a közigazgatásnak a politikával szembeni relatív autonómiája és ezzel összefüggésben annak szakmaisága; 3. a centralizáció és az autonómia közötti feszültség szervezeti szinten.

Ugyanakkor számos meghatározó kérdésről nem esik szó. Így például a közigazgatás és általában a kormányzás területén az infokommunikációs technológiák megjelenéséről és annak rendkívüli hatásáról. Ennek jelentőségéről képet alkothatunk abba belegondolva, hogy az adminisztráció alapvetően információkezelés. A számítástechnika megjelenése itt annak felel meg, amit a termelésben egy évszázada a gépesítés megkezdése jelentett. A hivatali tevékenység jelentős része leegyszerűsödik, miközben a kapacitás ugrásszerűen megnő, kezdve a határozatok szövegszerkesztővel való előállításával, a hivatali nyilvántartások könnyen kereshető adatbázisokká alakításával, egészen a kizárólag számítógépen történő kommunikációig. A társaságok adóügyintézése vagy az építési eljárások jelentős része már Magyarországon is alapvetően így zajlik, de például Észtország nemzetközi viszonylatban is élen jár ezen a területen. Nem esik szó még tucatszámú más releváns témáról sem. A rendelkezésre álló néhány oldal a kijelölt három téma tárgyalására is viszonylag szűkös. Nézzük tehát ezeket!

A KÖZIGAZGATÁS NAGYSÁGA

Ez a kérdés nyilvánvalóan meghatározó a hatékonyság szempontjából, hiszen a méret lényegében a felhasznált erőforrások nagyságára utal. Ezzel kapcsolatban a leggyakrabban használt indikátor a pénzbeli ráfordítás és a közreműködők létszáma. Az előbbit az államháztartás nagysága, általában annak a GDP-hez mért aránya fejezi ki leginkább, utóbbit a közszektorban foglalkoztatottak aránya a népességben, vagy az aktív népességben belül. A kormányzati költség mutatójában ugyanakkor a meghatározó szerepet a közszolgáltatások biztosítása jelenti, amelyben a közigazgatás csak áttételes, szervező-menedzselő feladatot lát el, maguknak a közigazgatás hivatalainak a költségei ebben minimálisak. A személyi állomány felől már jobban megragadható a közigazgatás közvetlen részesedése a kifejezetten a közigazgatási hivatalokban dolgozó személyek létszámán keresztül; és ez a teljes állami alkalmazotti körön belül nem is jelentéktelen.

Az államot, a kormányzatot és elsősorban a „bürokráciának” nevezett közigazgatást általában túl nagyoknak szokás tartani. Ez az állítás, mármint hogy túl nagyoknak tartják, az utóbbi egy évszázadban nagyjából tértől és időszaktól függetlenül megállja a helyét. És az is, hogy az utóbbi évszázadban folyamatosan radikálisan növekedett, különösen ami a költségvetését illeti. 1913 és 1980 között a közkiadásoknak a GDP-hez viszonyított aránya az Egyesült Államokban 1,8 %-ról 31,8 %-ra, Németországban 14,8 %-ról 47,9 %-ra, Svédországban 6,3 %-ról 60,1 %-ra nőtt, miközben persze maga a nevező is jelentősen növekedett (ÁSZ 2009).

A kormányzat, illetve a „bürokrácia” nagysága és növekedése tehát állandó téma és rendszeres bürokráciaellenes kampányok forrása. Magyarországon többen emlékezhetnek még akár a hetvenes évekből a bürokrácia elleni intézkedésekre (például irodaépítési tilalom). Az időben közeli esetek közül pedig emlékezhetünk Lázár János miniszter bejelentésére, hogy rövid időn belül mintegy százezer köztisztviselőt kívánnak eltávolítani. (A hozzáértők számára ez azért is különösen emlékezetes, mert ekkoriban a köztisztviselők száma nem lehetett több negyvenezernél. A teljes közigazgatási állomány – az ehhez tartozókat nevezték korábban, a Lázár vezette minisztérium által kezdeményezett jogszabály-változtatás előtt köztisztviselőnek – 115 ezer fő körül mozoghatott.) De a rendszerváltás óta korántsem ez volt az első kezdeményezés, amely a köztisztviselői létszám csökkentését célozta. Több 10–15 %-os leépítési kezdeményezés is történt. A gyakorlatban ezek szinte mindig a tervezettnél jóval szerényebb méretűek lettek, és – ami lényegesebb – minden ilyen leépítés után néhány évvel a létszám visszaállt a korábbi szintre vagy még gyakrabban afelé növekedett, sajátos, fűrészfogszerű mintázatot rajzolva a létszám időbeli alakulását ábrázoló diagramra.

A politikai szövegek, rosszabb esetben tettek mellett felvetődik a kérdés szakmai megközelítésének lehetősége. E tekintetben a legkézenfekvőbb talán a nemzetközi összehasonlítás lehet: megvizsgálni, hogyan alakul a közszolgálati létszám és a kormányzati kiadások mértéke nemzetközi viszonylatban, különösen a hozzánk hasonlóan tekinthető vagy a mintának tekintett országokban. A kormányzati költség mértéke még viszonylag összevethetőnek tűnik, bár az elszámolás rendje többnyire különbözik, így ez az adat a szűken vett közigazgatást alig jellemzi.

A személyi állomány nagysága tehát jellemzőbb szempont lehet. Ezek az adatok viszont egyáltalán nem összehasonlíthatók, mivel a közszolgálati dolgozók körébe egészen eltérő csoportok tartoznak. Magyarországon például a kezdeti időszakban a hivatalokban dolgozó fizikai munkásokat (karbantartók, szerelők stb.) is ebbe a kategóriába sorolták. Németországban különbséget tesznek a hivatalnokok (*Beamte*) és a közhivatali dolgozók (*Angestellte*) között, míg a francia közszolgálatban számos testületet (*corps*) találunk, köztük például a tanárokat is. Itt tehát a közszolgálat létszáma nagyon magas lesz. Az Egyesült Királyságban viszont az önkormányzati hivatalnokok nem köztisztviselők, hanem a mi közalkalmazotti státusunknak megfelelő pozíciót viselnek. Több országban (például Lengyelországban) sajátos köztisztviselői státusban csak a közigazgatás csúcsán állók vannak. Itt tehát sokkal kevesebben jelennek meg a statisztikában. Ráadásul a hazai és nemzetközi gyakorlatból is jól ismertek azok a technikák, amelyekkel a közigazgatás személyzetét „fájdalom nélkül” csökkenteni lehet. Egyes feladatokat ki lehet szervezni, fontos szakembereket lehet munkaszerződéssel – lényegében bármekkora bérért – foglalkoztatni, egyes feladatokat nem közigazgatási jogállású háttérintézményeknek át lehet adni stb. Ilyen módon tehát a közigazgatás nagysága nem igazán összehasonlítható, még ha egyes ilyen adatokat előszeretettel húznak is elő a politikában vitázó felek – nyilván éppen azért, mert mindenre és mindennek az ellenkezőjére is lehet bennük adatot találni.

Valójában a közigazgatás (akár beleértjük a közszolgáltatásokat, akár nem) kiterjedtsége elsősorban attól függ, hogy a közigazgatásnak mennyi feladatot kell ellátnia s hogy azt milyen hatékonyan teszi. Ezt akár képletszerűen is megfogalmazhatjuk:

$$\frac{\text{[SZÜKSÉGES ERŐFORRÁS (PL. SZEMÉLYZET)]}}{\text{[FELADATOK]}} = \text{[EREDMÉNYHATÉKONYSÁG]}$$

Ahol

- az eredményhatékonyság arra utal, hogy a közigazgatás az elvárt eredményeket (feladatellátás) milyen erőforrás-felhasználás mellett képes elvégezni (és itt most eltekintünk az ún. közvetlen eredmények outputok és a távolibb, ám a társadalmi hatás szempontjából lényegesebb ún. outcome-ok közötti eltéréstől);

- minden más feltétel változatlansága mellett a feladatok mennyiségének növelése önmagában az erőforrásigény növekedéséhez vezet; míg a hatékonyság növelése annak csökkenéséhez vezet;
- az erőforrásokat összesítetten általában pénzben fejezik ki; az egyes effektív erőforrások különféle tényezői (a személyzet létszáma, képzettsége; a technikai eszközök, leginkább az infokommunikációs technika alkalmazása; rendelkezésre álló idő stb.) között pedig átváltások vannak, esetről esetre eltérő arányokkal.

Összességében tehát a kormányzati, ezen belül a közigazgatási erőforrások mértékét alapvetően a feladatok nagysága és a munkavégzés hatékonysága határozza meg. A 1913 és 1980 közötti, fentebb számszerűen bemutatott radikális növekedés minden bizonnyal a feladatok növekedésének tudható be. Valóban erre az időszakra tevődik kisebb-nagyobb mértékben az ún. jóléti állam kiépülése. Ennek során számos országban (az európai kontinens nagy részén) az egészségügyi és nyugellátás társadalombiztosítási alapra helyeződik; a legtöbb országban az oktatás teljes vertikuma is állami finanszírozásúvá válik; jelentékeny forrásokat biztosítanak a szociális ellátórendszer működtetésére, a piacról hosszabb-rövidebb időre kiesők (munkanélküliek, fogyatékosok stb.) ellátására; jelentősen kiterjednek az államilag működtetett kulturális szolgáltatások (könyvtárak, múzeumok, színházak) stb.

A folyamattal részben párhuzamosan Európa keletibb fele, így Magyarország is, a kommunizmus fennhatósága alá került. A fenti aspektusból ez úgy értelmezhető, hogy ezekben a rendszerekben minden állami feladattá válik, beleértve azokat a szférákat is (termelés, fogyasztás, elosztás), amelyek kifejezetten a gazdaság körébe tartoznak, és Nyugat-Európában a piaczgazdasági mechanizmusok körében maradtak, az állam kiegészítő, kiegyenlítő, stabilizáló, szabályozó szerepének növekedése mellett.

Nyugaton a nyolcvanas évektől jelentős irányváltás érzékelhető a politikában jelentkező ún. új jobboldali fordulat (Ronald Reagan, Margaret Thatcher), valamint a korszellemmé összeálló neoliberális gondolkodás elterjedésével. Ennek manifesztálódása a kormányzat esetében az ún. új közmenedzsment (*New Public Management*, elterjedt rövidítéssel: NPM) irányzat. Ennek két szintjét szokták elkülöníteni: az elméleti-ideologikus és a technikai szintet. Az NPM egyik kiinduló gondolata éppen az, hogy az állam túl nagy, túl sokat vállal magára, és azt egyre kevésbé képes ellátni. Ráadásul, a radikális növekedés tendenciáját extrapolálva, félő, hogy néhány évtized múlva – mondták az NPM hívei – az akkor létező szocializmus szintjére jutnak el a nyugati országok is, amit meg kell állítani. Ennek eszköze lehet a privatizáció, vagyis a korábbi állami feladatok visszaadása az üzleti szférának, például a vonalas infrastruktúra (villany, gáz, vasút) privatizálásával. Más esetben az állami feladat megmarad, de bevonják a

magánszektor szereplőit (közbeszerzés, kiszereződés, PPP-konstrukció) és/vagy a piaci versenymechanizmust szimulálják (közbeszerzés, körzetek megszüntetése és a fogyasztók száma szerinti finanszírozás az egészségügyben vagy az oktatásban az ún. utalványrendszerrel) stb. (Az NPM értelmezéséhez, hatásának elemzéséhez lásd POLLITT–BOUCKAERT 2011.)

Összességében az NPM azt állítja, hogy a (köz)szolgáltatások szinten tartása vagy akár javítása mellett is csökkenthető az állami szerepvállalás, különösen a kormányzati költségek mértékét tekintve. Ez pedig úgy tehető meg, ha a kormányzati működés hatékonyságát javítjuk, elsősorban a *per se* hatékony piaci mechanizmusok, illetve a piaci szereplők viselkedése (vállalati menedzsmenttechnikák) átvételével. Az időközben az NPM-mel szemben felhalmozódó, előbb szakmai-tudományos, majd közéleti-politikai kritikák egyik meghatározó eleme, hogy az NPM nem más, mint egyfajta ideológia, lényege annak elfedése, hogy valójában az állam által ellátott feladatokat (a közszolgáltatásokat) csökkentik, akár mennyiségi, akár minőségi visszametszéssel. A tények ismeretében nehéz lenne vitatni, hogy ez így történt és részben történik is.

Magyarországot a rendszerváltás akkor érte el, amikor a neoliberais hullám éppen tetőzött, és az NPM meghatározó volt a kormányzásról és a közigazgatásról való gondolkodásban. Ennek hatása – e tanulmány szerzője és a legtöbb kutató szerint – katasztrofális volt. Az NPM önmagában is számos problémát hordoz. Ehhez jönnek azok a specifikus negatívumok, amelyek a posztkommunista átmenet országaiban jelentkeznek (például privatizálni ott, ahol nincs fizetőképes kereslet; kiszereződni ott, ahol nincsenek jelentős és főleg megbízható vállalkozások, amelyek közfeladatokat elláthatnának; erősíteni a menedzserek önállóságát a jogi köttetések oldásával ott, ahol a korrupciónak évszázados kultúrája van és a rendszerváltás különösen nagy kísértést jelent stb.). (E problémák kitűnő összefoglalását adja RANDMA-LIIV 2008–2009.) De a szerző másutt részletesen is kifejtett álláspontja szerint (GAJDUSCHEK 2015) a legnagyobb problémát mégis az jelentette, hogy az NPM a rendszerváltással áthidalandó, a múlt és a jövő közötti egyébként is óriási szakadékot még tovább növelte. A kijelölt – és a nagy nemzetközi szervezetek (Nemzetközi Valutaalap, Világbank) által kikényszerített – cél többé nem mondjuk a svéd szociáldemokráciára (a maga 60% körüli állami újraelosztási rendszerével), hanem az Egyesült Államok-féle liberális állami berendezkedésre (kb. 35%) való áttérés volt. Többben arra is rámutatnak, hogy egyes fejlődési szintek nem ugorhatók át, így a rendszerváltás országaiban előbb a klasszikus weberi bürokráciát kellett volna kiépíteni, ami ebben az értelemben a kiszámítható, szakszerű, szabályokon alapuló, megbízható működést jelenti (HAJNAL–JENEI 2008). Ám az NPM éppen ezt az állami működésmódot kritizálja.

A rendszerváltás során az erőforrások csökkentése mellett a kormányzati feladatvállalás is csökkent. A kormányzati kiadások a GDP százalékában kifejezve is mérséklődtek, miközben a rendszerváltás hatására maga a GDP (a nevező) is radikálisan visszaesett. Ez ebben a régióban részben tudatosan felvállalt folyamat is volt, hiszen a rendszerváltás egyik manifeszt célja éppen az állami jelenlét, szerepvállalás csökkentésében állt. (Más kérdés, hogy ez valójában mennyire találkozott az állampolgárok elvárásaival. A ma már viszonylag nagy számban rendelkezésre álló empirikus kutatások eredményeit röviden összefoglalva: kevésbé.) Az erőforrások csökkenése mellett valószínűleg az adminisztratív hatékonyság is csökkent – legalábbis a hatékonyságnak a szűkebb, rövid távú értelmezése szerint. A demokratikus jogállam – a bevezetőben tárgyalt fogalmakat használva – a „méltányosság” és „hatékonyság” ütközése esetében ugyanis inkább az előbbit részesíti előnyben. Ezzel együtt a korábban alkalmazott közigazgatási módszerek nagy része alkalmatlanná válik a jogállami környezetben.

Míndeközben az állami feladatvállalás mibenléte a mai napig meglehetősen tisztázatlan. Nem került sor ennek átgondolására sem elvi, sem konkrét gyakorlati alapon (ELSTER–OFFE–PREUSS 1998). Mi az, amiért az államnak felelősséget kell vállalnia és miben áll az egyén, az állampolgár felelősségének mértéke? (Például kell-e tájékozódnia egy olyan megállapodás feltételeiről, annak kockázatairól, amellyel évtizedekre súlyosan eladósítja magát?) Milyen feladatokat lásson el az állam és milyeneket más szervezetek, mechanizmusok, különösen a piac és a civil szféra, esetlegesen ideértve az egyházakat is? Mi a három szféra szervezeteinek szerepe az egészségügyi ellátásban vagy különösen az oktatásban stb.? Ki és hogyan kezelje a rendszerváltás után radikálisan jelentkező munkanélküliség problémáját? Ezekre az alapvető kérdésekre nem születtek általánosítható, értelmes válaszok (valódi vita sem folyt ezekről), hanem egyedi, gyakran „nem hivatalos” reakciók voltak hivatva kezelni a problémát, olykor abszurd eredményekre vezetve (BOHLE–GRESKOVITS 2012). Munkanélküliek százezreit százalékolták le – ellenszolgáltatás fejében vagy „humanitárius alapon” –, akik aztán (épp nagy létszámuk okán) meglehetősen alacsony rokkantnyugdíj-ellátásban részesültek, a valóban rokkantakkal egyetemben, akik viszont nyomorogtak, mert ők tényleg nem tudtak feketén sem dolgozni. Iskolák kerültek egyházi kézbe több lépcsőben, egyebek mellett azért, mert az állam az egyházi iskoláknak kétszer akkora támogatást biztosított, mint az állami (önkormányzati) intézményeknek, jobban preferálva így az egyházi iskolákat, mint a lengyel kormányzat a valóban vallásos Lengyelországban. Egy másik gyakorlati példa: az egészségügyi költségvetés közel felét néhány ezer főre költjük, akiknek súlyos betegsége legtöbbször gyógyíthatatlan, így a havonta milliókba kerülő kezelés az életük rövid időre szóló meghosszabbítására, elviselhetővé tételére megy el. Mindez nagyon súlyos költségvetési,

erkölcsi és közpolitikai problémákat vet fel, amelyek soha nem lettek végigtárgyalva. Ehelyett az egyéni (páciens, orvos, intézmény) érdekektől és főleg érdekérvényesítési képességtől függ, egy szürke zónában dől el, hogy valaki kap-e kezelést vagy sem. És a sort még hosszán lehetne folytatni.

A régióval, illetve a rendszerváltással foglalkozó valamennyi meghatározó szerző egyetért abban, hogy az állami feladatok kijelölése a térség legtöbb országában, így Magyarországon biztosan, elmaradt.

E fejezetben az a fő állítást fogalmazódik meg, hogy a felhasználandó kormányzati erőforrások mértéke elsősorban a feladatok mértékétől függ; pusztán a költségvetés vizsgálata tehát önmagában értelmetlen. Egy meglehetősen hevenyészett nemzetközi kitekintésben és történeti áttekintésben azt láthattuk, nem lehet egyértelmű állítást megfogalmazni arról, hogy a kormányzat, illetve a közigazgatás, az állami bürokrácia túl nagy-e vagy megfelelő méretű. Ezt gyakran mégis megteszik; „Nyugaton” is, bár ott általában érvekkel alátámasztva, gyakran adatokat hozva és ezek alapján vitatkozva. És megteszik ezt „Keleten” is, idesorolva Magyarországot, jobbra a felmerülő kérdések alaposabb átgondolása nélkül. Erre gyakran az a magyarázat, hogy olyan gyorsan kell reagálni radikális változásokra, hogy egyszerűen nincs idő, lehetőség a döntéseket kihordani. Itt azonban egyfajta ördögi kör képe rajzolódik ki a szemlélő előtt: azért kell radikális változásokra, válsághelyzetekre reagálni, mert a korábbi döntések végiggondolása hiányzott, ami aztán újabb válsághelyzeteket generál. Elgondolkodtató az is, hogy a rendszerváltás óta eltelt lassan három évtized alatt sem sikerült az állami szerepvállalás mértékéről lefolytatni a vitát.

Összegezve tehát: amíg nem tisztázták az állami feladatok, addig nem állapítható meg, hogy az állami szféra túl nagy-e. Márpedig a feladatok egyértelmű meghatározása soha nem történt meg. Ugyanez az állítás azonban visszafelé is igaz: ha az állami szervezetrendszert, az arra fordított erőforrásokat radikálisan csökkentik, az szinte bizonyosan a feladatellátás mértékének csökkentéséhez is vezet, bármit állítsanak is erről a politikusok. Azok az érvek, amelyek szerint a forráscsökkentés mellett is fenntartható a feladatellátás mértéke a hatékonyság növelésével, a legtöbb esetben többszörösen is hamisak. 1. A hatékonyság növelésének mennyiségi korlátai vannak, különösen rövid távon, különösen a technológia jelentős változtatása nélkül. 2. Legtöbbször a hatékonyság javítása maga is többletráfordítást igényel (például új technológia beállítása, betanítása stb.), ami aztán csak hosszabb távon térülhet meg. 3. A politikai döntéshozó részéről az erőforrás-csökkentés kapcsán a hatékonyságnövelésre való hivatkozás nem más, mint a felelősségnek a politikai szintről az adminisztratív-szakmai szintre toléása. Nem vállalja fel nyíltan a feladat (értsd: az ellátás) csökkentéséről szóló közpolitikai döntést.

AUTONÓMIA, SZAKMAISÁG

A közigazgatás érdemi ügyintézőit a hatályos magyar törvény közszolgálati tisztviselőknak nevezi, korábban pedig köztisztviselőknak hívta (akik ma az előbbinek egy részkategóriáját alkotják). Az alábbiakban az egyszerűség kedvéért köztisztviselőkként utalunk a közigazgatási hivatali dolgozók összességére.

A köztisztviselők kapcsán felvethető egyik nagy kérdés a létszámra és az összetételre utal. Ezt már az előző pontban tárgyaltuk, azzal a következtetéssel, hogy ha a köztisztviselők létszámát radikálisan csökkentik, akkor az minden bizonnyal a feladat megszűnésével vagy „gyengébb” ellátásával jár együtt. Nyilvánvaló például, hogy ha a feladat a helyszíni ellenőrzés – amint ez a helyzet például a fogyasztóvédelem, az élelmiszerbiztonság, a munkabiztonság, a higiénés előírások betartatása vagy az adózás egyes területein –, akkor az ellenőrök létszámának radikális csökkentése (az egyéb tényezők változatlansága esetén) az ellenőrzések számának radikális visszaesésével jár. Ez viszont minden bizonnyal a jogsértések és azok várható következményei (a fogyasztók megkárosítása, ételmérgezések, munkahelyi balesetek, kórházi fertőzések, adócsalás) számának növekedését hozza magával. A létszám persze technikai újításokkal, megfelelő technológiával (például az ellenőrzéshez gépjármű biztosítása tömegközlekedés helyett) csökkenthető. Egyes esetekben pedig a képzetesebb, megfelelő személyzet is biztosíthatja a hatékonyabb (itt: kevesebb fővel történő) munkavégzést.

A köztisztviselői létszám és összetétel mellett a közigazgatási szakirodalomban leginkább tárgyalt téma a köztisztviselők foglalkoztatásának módja. Ezt nevezzük közszolgálati rendszernek is. Ez azért lényeges, mert a foglalkoztatás módja nagyban meghatározza a személyi összetételt és a köztisztviselők viselkedését is. Hosszú ideig Magyarországon és más környező, hasonló rendszert követő országokban a jogszabály alapján adható fizetés túl alacsony volt ahhoz, hogy egy szakmában (számítástechnika, jog stb.) magas színvonalon dolgozó szakembert lehessen a közszolgálatba vonzani, ami a személyi állomány leromlásához vezetett. Ha a köztisztviselő könnyen elbocsátható, akár szubjektív okok miatt is, és ha ezeket a döntéseket a közigazgatás politikai vezetői hozzák, féltő, hogy a köztisztviselők nem merik jelezni szakmai aggályukat egyes közpolitikai döntések kapcsán, ami a döntések színvonalának gyengüléséhez vezet.

A magyar szakirodalom a közszolgálati rendszerek két nagy típusát különbözteti el: a nyitott és zárt rendszereket. Emögött végső soron az az alapvető kérdés áll, hogy vajon a közigazgatást a magánigazgatással (banki, vállalati hivatali tevékenységgel) azonosnak vagy attól gyökeresen eltérőnek gondoljuk. Előbbi esetben a közszolgálat nyitott rendszerében gon-

dolkodunk: a köztisztviselőket ugyanúgy kell alkalmazni, ahogy a vállalatok dolgozóit; jogilag tekintve a munkajogi szabályozás szerint. A zárt rendszerű felfogás abból az előfeltevésből következik, hogy a köz- és magánigazgatás alapvetően eltérő, amennyiben a köz- és magánszféra is alapvetően eltérő. Utóbbit alapvetően a piaccal azonosítva a leggyakrabban említett különbségek:

- A piacot a verseny jellemzi, míg a közszektorban meghatározó a monopolhelyzet és az egyenlő felek versengése helyett az alá-fölé rendeltégen alapuló hierarchia.
- A piacon meghatározó szerepe van az áraknak, míg a közszférában a legtöbb szolgáltatásnak nincs ára vagy az nem reflektál a költségekre.
- A piaci szereplők a pénzben kifejezett profit maximalizálására törekcsenek, a profit a hatékonyságnak és az eredményességnek is közvetlen mutatószáma, más lényegi szempont pedig nincs.
- A közszektorban az eredményesség és hatékonyság szétválik, és egyiknek sincs egyértelmű mutatószáma, különösen nem olyan, amely a rendszer működése során automatikusan generálódik. Eközben az eredményességen és hatékonyságon túl más szempontok (például méltányosság, jogszerűség) is fontosak.

A leglényegesebb eltérés azonban a visszajelzési mechanizmusban van:

- A piac az árakon keresztül közvetlen és azonnali visszajelzést ad. Aki többet költ az előállításra, mint amennyit a termék után kap, az veszteséget termel. A visszajelzés nemcsak folyamatos és gyors, de meghatározó is: a hosszabb távon veszteséges vállalatok egyszerűen kizszelektálódnak.
- A közszektor elsődleges visszajelzési mechanizmusa a választás. Ez azonban számos gyengeséggel bír. Időszakos és mint ilyen, ritka. A választási visszajelzésben keverednek a „mit”-re és a „hogyan”-ra vonatkozó ítéletek, vagyis a politikai értékválasztás és a szakmai megvalósítás milyenségének megítélése. Végül a modern tömegkommunikáció és az azt kihasználó fejlett politikai PR körülményei között félő, hogy a választók döntése szinte semmilyen kapcsolatban nincs is a kormányzati teljesítménnyel.

Az elvi szempontokat praktikusra átfordítva:

- A magánszféra üzletembere a saját pénzét költi, a politikus nem.
- Az elszámolásban az üzleti szférában általában jelentős szerepe van a tényleges teljesítménynek, a közszférában ez meglehetősen bizonytalan. Úgy is fogalmazhatunk, hogy jó politikával csapnivaló közpolitikák mellett is lehet választást nyerni.

Ezek a szempontok különösen élesen jelentek meg már a 19. második felében az Egyesült Államokban. Az ország ekkor az ún. zsákmányrendszert követte a közszolgálatban, ami jól megfelelt az amerikai közfelfogásnak. Ez minden lényeges állami posztot választással kíván betölteni, miközben a közszeztort is az üzleti szféra logikája szerint fogja fel. A választásokon a később „leszállítandó” szolgáltatások, ti. a választási programok közül választunk. A megválasztott személy feladata aztán, hogy ténylegesen le is szállítsa, amit ígért. Ahogy azonban egy vállalkozó esetében a megrendelő nem határozza meg, hogy a vállalkozó kiket és milyen feltételekkel dolgoztat, ugyanúgy nem tehetjük ezt meg a politikussal szemben sem. A közgazgatás feladatainak és azok bonyolultságának növekedésével azonban ez a rendszer egyre tarthatatlanabbá vált. A politikusok ugyanis az államilag fizetett posztokba olyan embereket ültettek, akiktől a kampány során szívességet kaptak és/vagy a következő kampányhoz azt remélték. Ezért a valódi szakértelem nem volt szempont. Mivel pedig a megbízatás nem a szakértelemtől és a teljesítménytől, hanem a politikus újraválasztásától függött (annak híján a legjobban dolgozó tisztviselő sem maradhatott a posztján), semmi nem ösztönözte az önképzést, ugyanakkor az életpálya kiszámíthatatlansága a korrupciót rendkívüli mértékben növelte. Mindezek miatt az Egyesült Államok is elindult a zsákmányrendszertől, amely a nyitott rendszer egyik típusa, a zárt rendszer, más néven érdemrendszer irányába.

Nagyjából az 1980-as évekig az érdemrendszerű közszolgálat általánossá válásáról beszélhetünk az egész fejlett világban. Az érdemrendszerű közszolgálat lényege, hogy a személyzeti (vagy emberi erőforrás menedzsment, HRM) döntések nem politikai szempontoktól, hanem a köztisztviselő rátermettségétől és teljesítményétől függenek. Ezt úgy érik el, hogy a foglalkoztatás minden lényeges elemét jogilag részletesen szabályozzák, ami kizárja az önkényt, így a rendszer logikáján kívüli politikai befolyást is. Ennek megfelelően alakulnak a közszolgálat ún. alrendszerei is:

- A toborzás esetében meghatározó a megüresedett álláshelyek nyilvános meghirdetése, pályázat kiírása, gyakran egy erre szolgáló hivatalos közlönyben (ma már honlapon). A jelentkezők közül kiválasztás módját jogszabály határozza meg, ami tartalmi és eljárási szabályokat egyszerre jelent. Gyakran a kiválasztás központi versenyvizsgával történik, ami kizárja a személyes befolyásolást. (Magyarországon a közszolgálati szabályozás kezdete óta a szerv vezetője dönt, minimális feltételek alapján, minden eljárási szabály nélkül.)
- Az előmenetel elsősorban a közszolgálatban töltött időhöz, az annak során szerzett tapasztalathoz igazodik, valamint gyakran előmeneteli vizsgákhoz kötött. Az előmenetel így jórészt automatikus, bár gyengébb teljesítmény esetén lehetőség van alacsonyabb fokozatban tar-

tásra vagy a kiemelkedő teljesítmény idő előtti előléptetéssel való jutalmazására.

- A bér elsősorban a fentiek szerinti besorolásban elfoglalt pozícióhoz igazodik. (Magyarországon is így van, csak hogy a „normál”, besorolás szerinti előmenetel minimális bérnövekedéssel jár, miközben számos, egyedi döntéssel alapuló mód létezik a köztisztviselő bérének radikális növelésére.)
- A köztisztviselői jogviszony ebben a rendszerben csak egészen kivételesen szüntethető meg. (Magyarországon a köztisztviselő különösebb nehézség nélkül eltávolítható, kéthavi felmentési idővel.)

Az érdemrendszert általában a legjobb megoldásnak tartották a közszolgálati rendszerekben megjelenő két, egymással ellentétben álló cél kezelésére. Egyfelől ugyanis egy olyan apparátusra van szükség, amelyik teljesíti a demokratikusan megválasztott politikai vezetők elvárásait, ugyanakkor biztosítja a magas szakmai színvonalat a döntés-előkészítésben és -megvalósításban egyaránt. Mindeközben a köztisztviselőknek a választások következtében változó politikai irányokat is ki kell szolgálniuk, biztosítva ugyanakkor a közigazgatás folyamatosságát.

Az érdemrendszerrel szembeni meghatározó kritika ezúttal is az NPM irányából érkezett. Azt kifogásolták, hogy a rendszer a maga rendkívül merev szabályozottságával lehetetlenné teszi a hatékony működést, mivel megszünteti a legalapvetőbb motivációs eszközöket. Ha ugyanis a köztisztviselő bére nem vagy alig reflektál a teljesítményére, miközben az aluteltjesítőket nem lehet elbocsátani, akkor a rendszer egésze minimális szinten tartott teljesítményre ösztönöz. Ahogy másutt, itt is az üzleti szféra modellje jelenti a megoldáshoz vezető utat. Első lépésként ajánlja az NPM a teljesítményértékelés bevezetését, és ahhoz kapcsolódóan a pozitív és negatív irányú béreltérítés lehetőségét. A vezetőkkel ún. menedzserszerződéseket lehet kötni. Ennek során a vezető számára meghatározott idő alatt teljesítendő feladatokat jelölnek ki, de nem szólnak bele az operatív feladatellátásba. Ennek továbbvitele a független ügynökségek létrehozása, ahol a menedzserszerződések mellett nem határozzák meg a foglalkoztatás módját sem, vagyis a hivatali dolgozók akár munkaszerződés keretében is foglalkoztathatók.

Mindez ismét a nyitott rendszerhez vezet el (akár egyes hivatalok, akár a teljes közszolgálat esetében) azzal, hogy a direkt politikai befolyás korrumpáló, a szakértelmet meggyengítő hatását a teljesítményindikátorok bevezetése gátolja. Az ilyen szervek, illetve azok vezetői számára transzparens, ugyanakkor meglehetősen pontosan definiált, meghatározott időintervallumban teljesítendő mennyiségi és minőségi szempontok alapján megállapított, így később pontosan mértető teljesítményindikátorok bizto-

síthatják, hogy valóban érdemek szerint jussanak pozícióba a közhivatalnokok. Emellett egyébként az adott országban uralkodó politikai és munkakultúra is meghatározó.

Ezt nevezik magyarra fordítva ún. állásrendszernek (*position system*), ami lényegében a rendszer nyitott voltára utal, ugyanakkor jelzi azt is, hogy itt nem zsákmányrendszerről, nem a politikai preferenciáknak utat adó berendezkedésről van szó. Ilyen rendszerek működnek manapság jellemzően a skandináv országokban, ahonnan a szakmaiságot talán kevesen hiányolnánk. Jellemző az is, hogy bár ezekben a rendszerekben a köztisztviselő elvileg ugyanúgy eltávolítható, mint a vállalati dolgozó, a valóságban ez a folyamat a döntést követően még két-három évig tart, amelynek során hozzásegítik a munkavállalót más, megfelelő állás betöltéséhez (például továbbképzéssel, annak finanszírozásával). Mindezt a sajátos kultúra mellett az biztosítja, hogy bár ez nyitott rendszer, a köztisztviselőkre kollektív szerződések vonatkoznak, amelyek számos garanciális elemet biztosítanak.

Magyarországon a szocializmus időszakát deklaráltan a zsákmányrendszer jellemezte. Ugyanakkor éppen a demokrácia, vagyis a rendszeres érdemi választások hiánya, az ötvenes évek elején munkaskáderekkel feltöltött, így elképesztően alacsony színvonalú állomány fokozatos és jelentős javulásával járt. Az iskolai végzettség szerint 1989-ben magasabb volt a köztisztviselők képzettsége, mint 1994-ben.

A rendszerváltás után a régiókban elsőként, 1992-ben Magyarországon fogadtak el általános közszolgálati törvényt. A törvény célja szerint az érdemrendszerű közszolgálatot kívánta létrehozni, és az érdemrendszerre jellemző legtöbb jogintézmény megtalálható is volt benne. Ugyanakkor, mint a szerző maga is bizonyította (GAJDUSCHEK 2008), számos szabálya valójában inkább a szimbolikus elemek egyszerű másolását jelentette, semmint a tartalmi átvételt. Jellemző módon a kiválasztás teljességgel a zsákmányrendszernek megfelelő volt mindvégig, és az elbocsátás is meglehetősen könnyű maradt, miközben számos eszköz állt rendelkezésre a politikai preferenciák érvényesítésére.

Mindez egyébként a régiót általában is jellemző tendencia. Lényegében valamennyi nemzetközi összehasonlító elemzés utal arra, hogy a térség legtöbb országában a közszolgálati törvények elfogadásával azonosították az érdemrendszerű működés létrehozását, miközben az nyilvánvalóan sikertelennek tűnik (MEYER-SAHLING 2011; NUNBERG-BARBONE-DERLIEN 1999). Negyedszázad után visszatekintve, sajátos paradoxonként, úgy tűnik, hogy az érdemrendszernek leginkább megfelelő, a szakmaiságot preferáló közszolgálat abban az Észtszországban jött létre, amely hosszú ideig tudatosan elvetette az érdemrendszerű közszolgálat bevezetésének és különösen egy közszolgálati törvény elfogadásának lehetőségét.

Magyarországon hosszú ideig a politikai deklarációk, s kezdetben az őszinte elvi akarat, valamint a törvény szelleme egy kifejezetten zárt közszolgálatot tételezett, miközben a mindennapi gyakorlat annak lényegében ellentmondott, nagyjából 2006-ig. Ezután a cél megváltozott, és egy nyitott, állásrendszerű közszolgálat kialakítása került a fókuszba, elsősorban az NPM elvei mentén. Sajátos kontrasztban állt ez a törekvés egyfelől a nemzetközi trenddel, amely ekkorra már érzékelhetően elfordult az NPM-től (2008-ban pedig egyértelműen szakított azzal). Még erőteljesebb és bizonyos értelemben abszurdabb a kitűzött célok és elért eredmények ellentéte. A magyar közszolgálati rendszer ugyanis soha nem állt olyan közel az érdemrendszerű ideálhoz, mint ekkor. Például a megüresedett helyek kötelező meghirdetése egy központi fórumon, a kiválasztás részleges központosítása a vezetők esetén, az ún. versenyvizsga bevezetése stb. egyértelműen ebbe az irányba hatott.

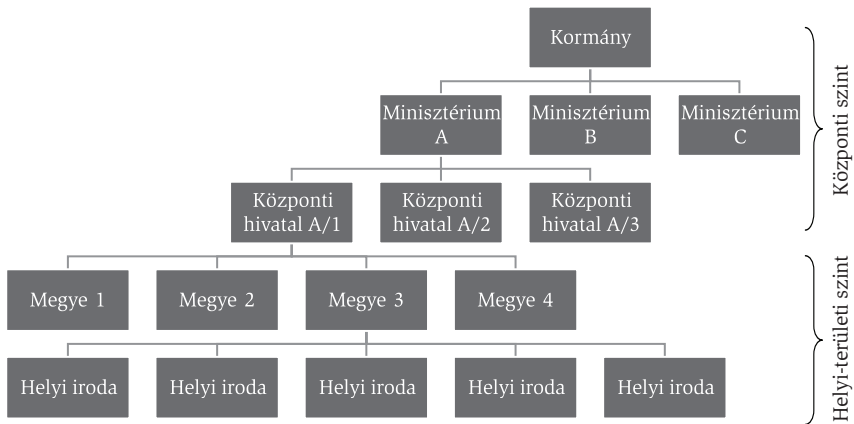
2010 után pedig nyílt szakítás történt az érdemrendszer ideálként való megjelenítésével. Egy ún. vegyes rendszer kialakítása lett a deklarált cél, miközben a jogi szabályozást gyökeresen átalakították, egy időre úgy, hogy a köztisztviselő eltávolítása könnyebbé vált, mint a vállalati segédmunkásé. Eközben nagyüzemben zajlott a közigazgatási vezetők közel totális lecserélése, többé-kevésbé nyíltan politikai alapon.

Ez a rész vázlatos áttekintést nyújtott a zárt és nyitott rendszer előnyeiről és hátrányairól, alkalmazásuk lehetséges módjáról és következményeiről. Emellett némi nemzetközi kitekintéssel az utóbbi évtizedek vázlatos hazai történetét is láthattuk. Ebből úgy tűnik, hogy nem sikerült valódi érdemrendszerű közszolgálat kialakítása, amely alkalmas lenne a változó kormányok politikai irányvonalát és igényeit kiszolgálni és mellette magas szakmai színvonalon működni. A rendszerváltás után egymást követő kormányok majd mindegyike elődjét is túlszárnyaló tisztogatásba kezdett a közigazgatás csúcsain, majd egyre inkább a középvezetői posztokon is, egészen a 2010-es rezsiváltásig, amely szinte a teljes vezetői és gyakran már a beosztott köztisztviselői állomány lecserélését hozta. Ebben az utolsó szakaszban azonban már az érdemrendszer kirakata sem volt kívánatos.

A hazai történeti előzményeket figyelembe véve a professzionalizáció lehetőségét tekintve a legrealisabb forgatókönyvnek egy olyan autoriter rezsiz kialakulása tűnik, amelynek már nem kell tartania a választásoktól, így – hasonlóan a Kádár-rendszer időszakához vagy a nemzetközi szakirodalomban emlegetett Kazahsztán példájához – megengedheti magának, hogy a politikai lojalitás helyett/mellett a szakértelmet tekintse meghatározó szempontnak a közszolgálatban.

HIERARCHIA VERSUS SZERVEZETI AUTONÓMIA

A közigazgatás felépítésének évezredek óta meghatározó jellemzője a centralizáció és az erre épülő hierarchia. Ennek lényege, hogy a nagy szervezetrendszer egyetlen központból irányítják. Ez a szervezeti felépítés, amely egyébként lineáris szervezeti struktúráként is ismert, szervezetszintekre tagozódik. Az alacsonyabb szinteken lévők a magasabb szintről kapnak utasítás és az iránt tartoznak felelősséggel. Minden beosztottnak egyetlen főnöke van az eggyel magasabb szinten, a csúcson a szervezeti csúcsovezetővel. Az ilyen módon felépülő elvi államszervezeti modellt mutatja be az 1. ábra.



1. ÁBRA • A hierarchikus állami felépítés elvi modellje

Forrás: saját szerkesztés

Ez a szervezeti forma a maga szigorú hierarchiájával biztosítja, hogy a demokratikusan választott politikusokat a csúcsra helyezve ők tudják irányítani az egész nagy szervezetrendszer. A szervezet biztosítja a koordinációt is, hiszen minden vezető koordinálja a beosztottait, míg őt és kollégáit az ő felettesük koordinálja, fel egészen a csúcsig. Nem véletlen, hogy ez a szervezeti forma volt az első és nagyon sokáig az egyetlen formális szervezeti struktúra, amelyre az ősi államok vagy hadseregek épültek, és mind a mai napig jelen vannak ezeken a területeken. Miközben az üzleti szférában ez a szervezeti forma, legalábbis a nagyobb vállalkozások esetében, szinte eltűnt, a közigazgatásban továbbra is meghatározó maradt.

A merev hierarchiával szemben az autonómia legfontosabb helyszínei az önkormányzatok voltak. Ilyenek a szakmai önkormányzatok (korábban például a céhek, ma a kamarák) vagy a közigazgatásban nagyobb jelentőséggel bíró települési és területi önkormányzatok. A települési önkormány-

zat nem része az államigazgatási hierarchiának. Vezetőit a település lakossága választja, és a lakossággal szemben felelős azért, hogy feladatait a lehető legjobban lássa el. A közigazgatás modernizációjának hajnalán úgy látszott, hogy a történelmi örökségként itt maradt önkormányzatok el fognak tűnni, ám ez általában nem igazolódott.

Milyen érvek és ellenérvek szólnak a hierarchia és az ezzel nyilvánvalóan ellentétes autonómia mellett?

A hierarchikus szervezeti struktúra nagy előnye az összehangolt cselekvés, amely a folyamatok és az outputok (például hatósági döntések, a közszolgáltatás színvonala) egységességét és kiszámíthatóságát is biztosítja. Így például azt, hogy egy ugyanolyan feltételek mellett a kérvényező Győrben és Botpaládon is megkapja (vagy sem) az engedélyt, támogatást stb.

Bizonyos szervezeti méreten túl a hierarchia elkerülhetetlenül megjelenik, mert ellenkező esetben lehetetlenné válik a koordinált működés. Ugyanakkor ez a szervezet lassan reagál, és alig képes a változásra, márpedig erre az egyre gyorsabban változó társadalmi környezetben növekvő igény van. A lassúság egyik oka a kommunikációs és döntési folyamatok jellege. Számos ügyben csak a csúcson lehet döntést hozni, ahol viszont hiányzik az eldöntendő ügy ismerete (a problémával az alsóbb szintek találkoznak) és a változtatásra irányuló nyomás érzékelése is. Ezzel szemben az alsóbb szinteknek nagyobb autonómiát biztosító szervezetek könnyebben és eredményesen alkalmazkodnak.

A mindennapi működés során a nagy méret a hatékonyság biztosítója is lehet, a nagybani beszerzés lehetőségétől kezdve a koordinációból eredő előnyökön át a stratégiai döntéshozatal lehetőségéig. Ugyanakkor az autonóm megoldások hatékonyabbak lehetnek a speciális erőforrások és igények feltárásában. A települési önkormányzatoknak éppen ez a fő előnyük a szakirodalom szerint. Alkalmazkodnak a helyi sajátosságokhoz, a helyi igények kielégítésére koncentrálnak, amelyek egészen eltérők lehetnek egy gyorsan növekvő agglomerációs település (óvoda, iskola, közlekedés), mint egy elöregedő és elnéptelenedő falu esetében (idősotthon, otthoni betegápolás, a temető karbantartása). Ez önmagában is jelentős hatékonyságnövekedést eredményez. Ehhez járul, hogy az önkormányzat képes a helyi erőforrásokat feltárni és jobban kamatoztatni. Az egyik településen a helyi adók elegendő fedezetet jelentenek a feladatokhoz. A másikban viszont alacsony az adóbevétel, sok a munkanélküli. Őket ugyanakkor egy szakember irányítása alatt esetleg jól lehet hasznosítani építkezések vagy más ellátandó feladatok során. Olyan eltérő, egyedi tényezők ezek, amelyek kezelésére egy központosított szervezet nyilván nem alkalmas.

Hasonlóan ellentmondásos a kép, ha a hierarchikus és az autonómián alapuló szerveződést nem a hatékonyság, hanem a demokratizmus és a méltányosság oldaláról vetjük össze. A hierarchikus megoldás különösen

megfelelő arra, hogy biztosítsa az egyenlő bánásmódot, a pártatlanságot, a jogegyenlőséget és megakadályozza a hivatali önkényt a közigazgatási ügyintézésben. Ez a struktúra alkalmas rá, hogy a közösség által választott legitim politikai vezetők akarata érvényesüljön az egész országban.

Az önkormányzatiság kihívást jelenthet ezekkel az értékekkel szemben. Különösen az egyenlőséggel és jogegyenlőséggel szemben, hiszen az önkormányzati autonómiának éppen az a lényege, hogy eltérően járnak el az egyes helyeken. Magyarországon óriásiak a társadalmi különbségek a lakóhely szerint. Az eltéréseket az önkormányzati autonómia logikája fel is erősíti. Azokon a településeken, ahol jobb módú emberek élnek, általában az önkormányzat is nagyobb költségvetéssel működik, így a közszolgáltatások is jobbak, és ez fordítva is igaz. Az önkormányzatiság így jobb esetben viszszatükrözi, rosszabb esetben fel is erősíti a társadalmi egyenlőtlenségeket; ez elkerülhetetlen.

A demokratizmus aspektusából összevetve az állami-hierarchikus és az önkormányzati-autonóm felépítést, a fő különbség a demokratikus visszacsatolás eltérő rendje, ha úgy tetszik, „hosszúsága”. A demokratikus visszacsatolás sokkal közvetlenebb az önkormányzatok esetében, amit a következő folyamattal lehet leírni: helyi társadalom → helyi politikai döntéshozók → helyi igazgatás → helyi állampolgárok. A centralizált-állami visszacsatolás jóval bonyolultabb: állampolgárok → országos politikai vezetők → kormány → minisztériumok → országos főhatóságok → ezek ún. dekoncentrált területi és/vagy települési szervei → állampolgárok. Az utóbbi megoldás kifejezett kritériuma, hogy süket maradjon a helyi érdekek iránt (hiszen a bürokratikus állami rendszerben ez a korrupcióval azonos).

Talán a közvetlenebb állampolgári kontroll az oka annak, hogy számos hazai és külföldi felmérés szerint az állampolgárok általában jobban bíznak a hozzájuk közelebb álló önkormányzatokban, mint a nagy állami ellátószervezetekben, hivatalokban. Sőt a kérdőívek tanúsága szerint minél kisebb egy önkormányzat, annál elégedettebbek a működésével, beleértve a közszolgáltatásokat is. Utóbbi annak fényében érdekes különösen, hogy a kisebb településeken a közszolgáltatások színvonala tényszerűen általában gyengébb.

A helyi autonómia viszont azzal fenyeget, hogy elvész az országos érdek, a közérdek. A sok helyi kisközösség érdeke nem feltétlenül adja ki az egységes egész érdekét. Jól látható ez, amikor egy-egy település megvétőz olyan megoldásokat, amelyek a társadalom egészének érdekét szolgálnák. Nagy nemzetközi irodalma van a *not in my backyard* jelenségnek, amikor ugyan mindenki belátja, hogy egy beruházásra (szeméttlerakó, környűri stb.) szükség van, de mindenki ellenzi, hogy az a közelében valósuljon meg. Magyarországon elég a Kőröshegyi völgyhíd példájára utalni, vagy arra, amikor a budapesti kerületi polgármesterek sorra vétőznek meg a város egésze számára szükséges beruházásokat.

Nem ritka az sem, hogy a helyi autonómia a helyi diktatúrát alapozza meg, amikor a polgármester vagy néhány család tartja kezében a település egészét, önkormányzati hatalmukat is felhasználva, egzisztenciális függésbe vonva a lakosság nagy részét. Ebben a helyzetben joggal érzik magukat teljesen kiszolgáltatottnak az érintettek, hiszen olyan felettes fórum nemigen létezik, amelytől segítséget kérhetnének.

Megjegyzendő itt, hogy bár az autonómia messze legfontosabb megnyilvánulása a települési önkormányzat, az autonómiának más formái is léteznek a közigazgatásban. Ilyenek a már említett szakmai önkormányzatok mellett az ún. független hatóságok, ügynökségek, amelyek nemzetközileg meglehetősen nagy szerepet kaptak az utóbbi évtizedekben, részben az NPM hatására, részben attól függetlenül is. Magyarországon ilyen a médiahatóság, a közbeszerzési tanács, a választási bizottság stb. Ezek esetében az autonómia más okból válik fontossá. Itt a fő cél – a nemzetközi gyakorlatban –, hogy az államigazgatás politikailag uralt hierarchiájából kiszakítsa e szerveket. Ennek elsődleges indoka a kvázi függetlenség biztosítása (talán kicsit a kizárólag a jognak alárendelt bíróságok mintájára, ám a végrehajtó hatalmon belül maradva) a direkt, akár operatív politikai befolyás kiküszöbölésével. Egyes esetekben a politikai hatások kiküszöbölése legitimáló és garanciális jellegű (például a választási bizottság esetében), máskor annak biztosítása, hogy e szervek kizárólag az adott terület speciális, szakmai szempontjait tudják érvényesíteni (például a versenyhivatal), gyakran pedig minkét szempont jelen lehet (például az adatvédelmi hatóság).

Magyarországra vonatkoztatva mindezt azt találjuk, hogy az ún. autonóm ügynökségek meglehetősen kevésbé autonómak; legalábbis 2010 után. Ezt a tájékozott állampolgár is érzékelheti, de a döntések politológiai tartalomelemzése is kimutathatja (lásd például a választási bizottság döntéseit). A jogász pedig könnyedén megsejtheti az e szervek létrejöttére, vezetőinek kinevezésére vonatkozó eljárásából, amelyben a miniszterelnöknek döntő befolyása van. A Médiatanács elnökét például, mint a legtöbb autonóm szerv vezetőjét, a miniszterelnök javaslatára nevezik ki, majd ennek a vezetőnek döntő befolyást ad a jogszabály a szervezet, a tevékenység és – a hazai kontextusban különösen meghatározó elemként – a személyzet alakításában.

A helyi közigazgatási szervek körében a rendszerváltás előtt a tanácsok töltötték be az önkormányzatok szerepét, ám valódi autonómiájuk minimális volt, inkább a központ kinyújtott karjaiként működtek, mindezt helyi választásokkal némileg álcázva. A hetvenes években fokozatosan összevonták a kistélepülések tanácsait nagyobb egységekbe – egyébként nagyjából párhuzamosan a számos nyugat-európai országban zajló folyamatokkal.

A rendszerváltás e tekintetben is a korábbi rendszer teljes tagadására épült. Amiként ennek része volt a végrehajtó hatalom rendkívüli elgyen-

gítése más hatalmi ágakkal szemben, úgy a végrehajtó hatalmon belül a szocializmust jellemző centralizációval szemben az autonómia kapott abszolút prioritást. Megszűnt a korábbi közös tanácsok rendszere, minden település saját önkormányzatot hozott létre. Az új önkormányzati törvény szerint a közszolgáltatások túlnyomó része önkormányzati feladattá vált, így a települési infrastruktúra létrehozása és működtetése (utak, parkok, víz- és csatornahálózat; később a gázközművagyon is hozzájuk került), a humán szolgáltatások nagy része, különösen az oktatás stb. Mindezt úgy, hogy az önkormányzatok mintegy fele ezer főnél kisebb településen működött. A rendkívül széles feladatkörhöz és az ahhoz kapcsolódó ellátási felelősséghez gyenge önálló anyagi erő társult. Így például Magyarországon a nemzetközileg az önkormányzatok egyik fő bevételi forrásának számító, általánosan kivetett ingatlanadó politikai ellenállás miatt soha nem kerülhetett bevezetésre. Az önkormányzatok felett minimális központi állami, törvényességi felügyelet és gyenge kiegyenlítő mechanizmusok működtek. Jogi szempontból az önkormányzati döntések, különösen a rendeletek felülbírálata, lehettek azok bármennyire jogsértők is, meglehetősen nehézkes volt. Több évre pedig teljesen meg is szűnt az önkormányzatok törvényességi felügyelete. Hasonlóan gyenge volt a közszolgáltatások kontrollja is. Az önkormányzatilag szervezett állami alapfokú oktatás (értsd: a jövő generáció oktatása, nevelése) vonatkozásában ez lényegében teljesen hiányzott. Az effektív pénzügyi kontroll hiánya pedig számos önkormányzat rendkívüli eladósodáshoz vezetett.

Ezzel az autonómiát preferáló, talán szélsőségesnek is nevezhető decentralizációval szemben 2010 után egy bátran szélsőségesnek nevezhető recentralizáció figyelhető meg. Az önkormányzatok pénzügyi önállóságát jelentősen korlátozták, hatásköreiket pedig nagymértékben megnyirbálták, feladataik nagy részét elvette az állam. A megyei önkormányzatok valamennyi lényegi feladatkörét elvonták, a megmaradó szervezetek és épületek tényleges funkció nélkül üres kagylóhéjhoz hasonlítanak. A települési önkormányzatok adminisztratív hivatali teendőinek mintegy kétharmadát tették át a járási kormányhivatalokhoz, az önkormányzatoktól központi utasítással vonva el embereket és technikai eszközöket. A helyi közszolgáltatások „zászlóshajóját”, az oktatást (több más közszolgáltatással együtt) szintén állami felügyelet alá helyezték és a mára a végtelékig vitt, nyilvánvalóan működésképtelen, ilyenként abszurd centralizáció szimbólumává váló intézményfenntartó központ, a KLIK alá helyezték. A magyarázat mindehhez egyfelől a hatékonyság növelése, a költségta-
karékosság, másfelől a kiegyenlítő mechanizmus érvényesítése lett volna. Bár az intézkedés értékeléséről szisztematikus elemzés nem készült (az nem is szokott), a sporadikusan megjelenő adatok azt látszanak igazolni, amit elméletből egyébként is tudhatunk (már a fenti néhány oldal elolvasása után is): a ra-

dikális centralizáció éppen úgy nem megoldás a részben az autonómia által felvetett problémákra, amiként az autonómia túlhajtása sem volt szerencsés reakció a korábbi túlzott centralizációra.

A közigazgatás kutatói ennek kapcsán is megjegyezhetnék, amit a közigazgatásról, annak elméletéről és gyakorlatáról egyaránt mondani szoktak: itt nincsenek általánosan használható, abszolút törvényszerűségek, nincsenek egyértelmű szabályok (FUKUYAMA 2004). Sokkal inkább az egyes tényezők, hatások közötti szerencsés egyensúly megtalálása a cél. Az egyensúly érzékelhető elvesztése esetén pedig jobb finom korrekciókkal újból megkeresni azt, semmint radikális változásokat generálni egy hatalmas, lassan és költségesen mozduló szervezetrendszerben, amely ezer szállal ágyazódik a társadalom szövetébe. A radikális változtatás így nemcsak a közigazgatásnak „fáj”, hanem általában magának a társadalomnak is, amelynek a nevében elkövetik ezeket.

HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

- ÁSZ 2009 *Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában*, Állami Számvevőszék, 2009, *asz.hu* = goo.gl/Y70bMx
- BOHLE–GRESKOVITS 2012 Dorothee BOHLE – Béla GRESKOVITS: *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Ithaca, Cornell University Press, 2012.
- ELSTER–OFFE–PREUSS 1998 Jon ELSTER – Claus OFFE – Ulrich K. PREUSS: *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, *books.google.hu* = goo.gl/Nc9pPK
- FUKUYAMA 2004 Francis FUKUYAMA: Why There Is no Science of Public Administration, *Journal of International Affairs*, 2004, 189–201.
- GAJDUSCHEK 2008 GAJDUSCHEK György: *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*, Budapest, KSZK, 2008.
- GAJDUSCHEK 2015 György GAJDUSCHEK: „Critical Notes on Four Major Theories of Public Administration as they Appear in Central and Eastern Europe” in Polonca KOVAČ – György GAJDUSCHEK (szerk.): *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe. Selected Revised Papers from the 22nd NISPAcee Annual Conference*, 2014, Budapest–Bratislava, NISPAcee, 2015.
- GAJDUSCHEK–HAJNAL 2010 GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: *Közpolitika: a gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*, Budapest, HVG-ORAC, 2010.
- HAJNAL–JENEI 2010 György HAJNAL – György JENEI: „The Study of Public Management in Hungary” in Walter J. M. KICKERT (szerk.):

- The Study of Public Management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distinctiveness*, London – New York, Routledge, 2010, 208–232.
- MEYER-SÄHLING 2011 Jan-Hinrik MEYER-SÄHLING: The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession, *Governance*, 2011/2., 231–260.
- NUNBERG–BARBONE–DERLIEN 1999 Barbara NUNBERG – Luca BARBONE – Hans-Ulrich DERLIEN: *The State after Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, Washington, World Bank, 1999.
- POLLITT–BOUCKAERT 2011 Christopher POLLITT – Geert BOUCKAERT: *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press, ³2011, *google.com* = goo.gl/GMMsRC
- RANDMA-LIIV 2008–2009 Tiina RANDMA-LIIV: New Public Management versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2008–2009/2., 49–71.