



Bordás Mária¹

Tradíció és modernizáció a közigazgatásban

Bevezetés

A tanulmány célja, hogy bemutassa azt a közigazgatás-tudományt kezdetektől foglalkoztató kérdéskört – mind az elmélet, mind a gyakorlat szemszögéből –, hogy a közigazgatás milyen modellben működtethető a legideálisabban.

A közigazgatás eredményes működésére többféle elnevezés vált ismertté: a hatékony állam vagy a jó kormányzás például, amelyek a legáltalánosabb értelemben azt az elvárást jelentik, hogy a közigazgatás a közjó érdekében cselekedjen, és a lehetőségeit a legteljesebb módon használja fel ennek érdekében.

A különböző közigazgatás-tudományi irányzatok az adott közigazgatási kultúra függvényében sokféle módon határozták meg, hogy a közigazgatásnak milyen értékeket kell követnie.² Ilyen érték lehet a piaci elvek, a törvényesség, a jogszabályoknak való alárendeltség, a közérdek képviselése, a politikai befolyástól mentesség, a bürokratikus szakértelem, a felelősség, a kiszámíthatóság, a nyitottság, a hozzáférhetőség, a jó munkaszervezés, a köztisztviselők pozitív munkavégzési attitűdjei, a döntéshozatali folyamat optimalizálása, a rugalmas ügyintézés stb., és a példákat még hosszan lehetne sorolni.

A tanulmány kísérletet tesz arra, hogy bemutassa, a különböző közigazgatási modellek kialakulásakor mely értékek és elvek fejezték ki a közigazgatással szembeni hatékonyság követelményét, és milyen elvárásokat fogalmaztak meg, amikor a gazdasági és társadalmi viszonyok változása új igényeket támasztott a közigazgatással szemben. Mindez, bár a kifejezés csak napjainkban vált elterjedtté, egyfajta modernizációs folyamatot jelentett a közigazgatásban, amely szükségképpen ellentétbe került a közigazgatási rendszer addigra már kialakult hagyományaival.

A közigazgatás a tanulmányban két relációban kap értelmezést. Egyrészt, mint végrehajtó szerv a kormányzati rendszerben, mivel a közigazgatás hatékony

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: bordas.maria@uni-nke.hu.

² Fredric Jameson: *A posztmodern, avagy a kései kapitalizmus kulturális logikája*. Budapest, Noran Libro, 2010. 116.

működése szorosan összefügg azzal a kérdéskörrel, hogy a kormány a demokratikus vagy az autokratikus elvek szerint működik.

A fejlett nyugati államokban nem kérdőjelezhető meg ebből a szempontból a liberális demokrácia magasabbrendűsége. Azonban a posztkommunista államokban elterjedt felfogás szerint az erős, központosított állam hatékonyabban képes a modernizációs folyamatokat elősegíteni, mint a liberális demokráciára épülő modell, amely utóbbinak itt nem alakultak ki tradíciói, és ami így könnyen törekennyé teheti az államszervezet rendszerét.

Az autokrata kormányzati rendszer, valamint az erős, központosított állam nem azonos kategóriák, mert a demokratikus intézmények az utóbbiban is létezhetnek korlátozottabb formában, és a közigazgatás is működhet hatékonyan.

Az autokrata berendezkedésű államok a történelem tanulsága szerint képtelenek voltak a modernizáció elősegítésére, mert a gazdasági fejlődést képviselő társadalmi csoportok reformtörekvéseit elfojtották. Az ókori Római Birodalom késői császársága, a feudális abszolutizmus vagy a kommunista rendszerek hozhatók fel erre példaként.

A közigazgatás egy másik értelmezés szerint közérdekű szervező tevékenységet végez, közszolgáltatásokat nyújt, jogalkalmazó tevékenységet lát el, irányítja a gazdaságot, és jóléti intézményeket működtet egy jogilag szabályozott szervezetrendszerben. A közigazgatás hatékonyságának kérdése ebben az összefüggésben sokkal inkább egyértelműnek tűnik. Különösen a nyugati közigazgatástudományi irodalom rendelkezik gazdag elméletekkel és gyakorlatokkal arra vonatkozóan, hogy a közigazgatás működése mikor tekinthető hatékonynak, és a hatékonyság milyen eszközökkel érhető el.

A közigazgatás modernizációja ma sem veszítette el jelentőségét, bár nagyon eltérő kérdéseket vet fel a fejlett nyugati és a posztkommunista államokban.

A tanulmány a fejlett nyugati és az európai posztkommunista államok fejlődésének példái alapján mutatja be, hogy a közigazgatás eredményes működése az egyes korokban milyen elvárások formájában fogalmazódott meg, és ez akkor hogyan volt összeegyeztethető a közigazgatás hagyományos működésével.

A közigazgatás modernizációjának kérdései a fejlett nyugati államokban

A közigazgatás modernizációs folyamatai általában a gazdasági és társadalmi változásokkal állnak összefüggésben. A liberálkapitalizmus a tőkés gazdaság intézményeit erősítette meg a feudális társadalmi berendezkedéssel szemben, és ennek eszközeként hozta létre a liberális jogállamot, ezen belül pedig a joghoz kötött és a jognak alárendelt közigazgatást.

A piaci anomáliák megjelenése, amelyek később a gazdaság működőképességét alapjaiban veszélyeztették, valamint a társadalom állammal szemben

megfogalmazott jóléti elvárásai a beavatkozó, gondoskodó állam eszméjét fogalmazták meg, amely a közigazgatás számára a közérdekű problémák hatékony megoldásának követelményét jelentette.³

A kommunista rendszer összeomlása után, az 1990-es évektől kezdődően, a modernizáció egyet jelentett a nyugati típusú demokratikus államszervezet és a piacgazdaság létrehozásával.

Az utóbbi évtizedek során a fejlett nyugati államokban a modernizációs igény egyfajta „finomhangolást” eredményezett a közigazgatásban, amely még inkább igyekszik a közigazgatás működését a modern kor követelményeihez igazítani. A gazdasági kormányzás eszközeivel fokozni lehet például a nyugati államok versenyképességét a világ gazdaságban, vagy a nemzetgazdaságok teljesítőképességét növelni lehet a fejlesztési források lehető leghatékonyabb felhasználásával úgy, hogy közben az egyének jólétének fenntartása is biztosítható legyen, illetve választ és megoldást kell keresni a biztonsági kihívásokra.

Azonban az európai posztkommunista államokban – ahol a modernizáció az alapvető demokratikus intézmények létrehozásának, valamint az alacsony gazdasági teljesítőképesség növelésének szükségességét jelenti elsősorban – komoly kihívást jelentenek azok a tradicionális társadalmi intézmények és attitűdök, amelyek nem a nyugati típusú modellben látják a fejlődés alternatíváját.

A fejlett nyugati államokban – egyrészt Nyugat-Európában, másrészt az Egyesült Államokban – két alapvetően ellentétes közigazgatási modell fejlődött ki a kapitalista társadalmak kialakulásának kezdetén. Az európai közigazgatás, az úgynevezett weberi modell egészen más értékeket képviselt, mint az amerikai menedzsmentelvű közigazgatás. Az európai jellemzően a jogállamiság fontosságát hangsúlyozta, míg az amerikai a hatékonyság szempontjait tartotta szem előtt.

Ez a különbség az európai és az amerikai közigazgatási modell között a II. világháború után egyre inkább meghatározóvá vált, amikor Európában létrejöttek a jóléti államok, az Egyesült Államokban pedig az 1970-es évek végén kialakult a neoliberais gazdaságfilozófián alapuló Új Közmenedzsment gyakorlata.

Az európai, valamint az amerikai közigazgatási modell nagymértékű hasonlóságot mutat abban a tekintetben, hogy mind a kettő azon a vélekedésen alapul, hogy a közigazgatásnak a közérdeket kell képviselnie, de lényegesen különbözik abban, hogy mit kell a közérdeknek tekinteni, és azt hogyan kell a közigazgatásnak megvalósítania.⁴

³ Pálné Kovács Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció*. (Akadémiai székfoglaló.) Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 2014. 6.

⁴ Kalas Tibor: A közigazgatás kialakulása, fogalma és feladatai. In Kalas Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, Virtuóz, 2006. 26–27.

Az amerikai álláspont szerint a közigazgatás akkor szolgálja a közérdeket, ha hatékonyan működik, amelynek feltétele az üzleti és a menedzsmentelvek lehető legteljesebb alkalmazása. A konkrét esetben pedig azt kell közérdekű célnak tekinteni, amit a gazdasági és társadalmi érdekcsoportok (lobbik) érdekérvényesítő képességük révén képesek elfogadtatni a törvényhozással és a közigazgatással.

Az európai szemlélet sokáig abban a meggyőződésben volt, hogy a jogi szabályozás az, amelyik a közigazgatás működését eredményesebbé teszi, és ennek érdekében a közigazgatást egyre kifinomultabb és részletesebb jogi szabályozás alá vonta.⁵ A közérdeket az európai közigazgatási rendszerekben a kormány határozza meg, amelyik erre a felhatalmazást a parlamenti többséggel rendelkező politikai pártoktól kapja.⁶

Az 1980-as évek elejétől a közigazgatás modernizációjának központi kérdésévé vált, hogy az amerikai neoliberalizmus milyen hatást gyakorolt az európai közigazgatási rendszerekre. A neoliberális gazdaságpolitikát a gyakorlatba átültető Új Közmenedzsment a „több piacot, kevesebb államot” liberálkapitalista elvéhez tért vissza, és ezt főleg a közszektorban alkalmazta a menedzsmentelvek és a piaci mechanizmusok hangsúlyozásával.

Az európai közigazgatás-tudományt mind a mai napig élénken foglalkoztatja az a kérdés, hogy az Új Közmenedzsment alkalmazható-e az európai közigazgatási rendszerekben, és ebben a vélemények távolról sem egységesek. Ebben a kérdéskörben számtalan kutatás elemezte, hogy a neoliberalizmus piaci mechanizmusokat és a lehető legkisebb állami beavatkozást hangsúlyozó elvei, valamint menedzsment-módszerei közül melyek és hogyan épültek be az európai közigazgatási rendszerekbe.

Vannak, akik szerint az amerikai Új Közmenedzsment elvei idegen testet képeznek az európai közigazgatási rendszerekben, és módszereinek alkalmazhatóságát alapjaiban kérdőjelezi meg. Mások viszont olyan kutatások eredményeire hivatkoznak, amelyek arra mutatnak rá, hogy az amerikai üzleti és menedzsment-elvek bizonyos elemei sikeresen beépíthetők az európai közigazgatási rendszerekbe, amely által azok hatékonyabban működtethetők.

Tény, hogy az európai közigazgatási rendszerek az utóbbi évtizedekben olyan jelentős átalakuláson mentek keresztül, amelynek eredményeként szokás ma már az úgynevezett neoweberi modellről beszélni. Ennek jellemzője, hogy a közigazgatás már nem kizárólagosan a jogállamiság szempontjait tartja szem előtt, hanem arra is tekintettel van, hogy a közigazgatásnak hatékonyan kell működnie, amely utóbbi elvárás kétségtelenül az Új Közmenedzsment hatása.⁷

⁵ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 85–86.

⁶ Lőrincz Lajos: *Közigazgatás: tegnap, ma, holnap. Tér és társadalom*, 13. (1999), 3. 5.

⁷ Gajdusчек György: *Modern közmenedzsment*. In *Versenyvizsga középszintű oktatási-képzési segédanyag*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, 2009. 151–154.

Modernizáció az Elbától keletre fekvő régiókban – a kommunizmus mint modernizációs kísérlet

Az Elbától keletre fekvő régiókban a liberális demokrácia intézményeinek nem volt hagyománya. A polgári forradalmak jelentős késéssel jöttek létre, mert a kapitalista társadalmi-gazdasági viszonyok később és ellentmondásosan alakultak ki a feudalizmus keretei között.

A modernizáció főként a felvilágosult abszolutista uralkodók reformkezdeményezéseivel indult meg, amelyek hatására a kapitalista gazdaság intézményei kifejlődtek, anélkül azonban, hogy ennek hátterében létezett volna egy erős polgári réteg, amelyik elkötelezett lett volna a liberális demokratikus állam létrehozása iránt.

A 19. század közepén az ezekben a régiókban kibontakozó polgári forradalmak nem tudtak látványos eredményeket elérni a jogállamiság, az alkotmányosság, a népszuverenitás, valamint a politikai és szabadságjogok intézményeinek létrehozásában.

Az úgynevezett „porosz utas” fejlődés a kelet-közép-európai modernizációs folyamatoknak a legtöbbször említett példája. Poroszország a felvilágosult abszolutizmus keretei között is sikeres reformokat vezetett be, amelyek keretében a gazdaságot modernizálta, és a közigazgatást is nagymértékben hatékonytá tette. Államszervezete azonban autokratikus maradt, majd egyre inkább militarizálódott. Ezekre a hagyományokra épült rá a náci totalitárius politikai és államszervezeti rendszer, mint szélsőséges jobboldali diktatúra, ellenreakcióként az akkor már egyre jobban megerősödő és terjeszkedő bolsevik típusú kommunista pártok hatalomátvételének veszélyére.

Kelet-Közép-Európában a 20. század első felében megalakult első polgári demokratikus államok már nem tudtak megszilárdulni a fasiszmus térnyerése miatt, ezért rövid ideig tartó működésük nem tudta megteremteni a liberális demokrácia hagyományait ezekben a régiókban.

A II. világháború után a Szovjetunió befolyási övezetében a modernizációs folyamat egy fél évszázadra megtorpant, mert ezekben az országokban a szovjet állami és gazdaságirányítási modellt erőszakos úton vezették be, ami idegen testet képezett a Közép-Kelet-Európában addig kialakult közigazgatási rendszerekben.

A munkásforradalom és a szovjet hatalomátvétel az orosz állami fejlődés sajátosságaiból szükségszerűen következett az 1917-es polgári forradalom idején. Az orosz állam a bizánci típusú államszervezeti jogra és kultúrára épült, ezért a modernizáció az orosz állam fejlődésében még az Elbától keletre fekvő régiókhoz képest is nagymértékű lemaradást mutatott.⁸

⁸ Anthony Downs: *Inside bureaucracy*. Boston, Little, Brown, 1967. 66–68.

Az orosz feudális abszolutizmus ellentmondásos reformjai létrehozták a kapitalista gazdaság intézményeit, de a liberálkapitalizmus helyett a feudális intézményekkel vegyes monopolkapitalizmus jött létre Oroszországban, amelyik az orosz földbirtokos arisztokráciával és a cári rendszerrel összefonódó monopoltőkés réteg érdekeit szolgálta. Az oroszországi proletariátus ezért nem ismerte a nyugati munkáspártok által teremtett hagyományokat, amelyek szerint a szakszervezeti mozgalmak a liberális demokrácia keretei között, annak játékszabályai alapján szervezik érdekérvényesítő tevékenységüket. A bolsevik párt által létrehozott szovjetek, amelyek sajátos politikai csoportosulást jelentettek az 1917-es polgári forradalom idején, a politikailag gyenge polgárságot képesek voltak háttérbe szorítani, és megszerezni a politikai hatalmat, majd létrehozni a kommunista államot.

A szovjet kommunista modell, amelyik a bolsevik párt küldetéstudata folytán a kapitalizmushoz képest egy magasabb rendű társadalmi és gazdasági rendszert akart létrehozni, demokratikus hagyományok híján az erőszakra és a totalitárius ideológiára támaszkodó rendszer maradt, a későbbiekben pedig már csak a bolsevik párt hatalmának fenntartására összpontosított. A hadikommunizmus, majd a későbbiekben ennek megreformált változata, a tervutasításos gazdaságirányítási rendszer a gazdasági hatékonyságot nem tudta növelni, és egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a fejlett nyugati piacgazdaságokhoz képest jelentősen lemaradt.

A kommunista állam ígérete, amely szerint a lakosság áldozatvállalása csak átmeneti lesz, nem teljesült, és az életkörülmények tovább romlottak. A szovjet állam felbomlása megindult, amelyet a kelet-közép-európai régiókban kibontakozó tiltakozások, felkelések és forradalmak felgyorsítottak.

A liberális demokrácia hagyományainak hiánya a kommunista rendszer bukása után Oroszországban volt a leginkább kézzelfogható, mert az új orosz demokratikus állam törekeny maradt, és még a legalapvetőbb funkcióit sem volt képes teljesíteni. Ebből a válsághelyzetből a kiutat egy erős és autokratikus kormány jelentette, amelyik sok vonásában a cári rendszer és a kommunista állam hagyományait követte, például a vezérelvűség, az államhatalom kisajátítása, a politikai ellenzék háttérbe szorítása, a központosítás, valamint a jogállami módszereket nélkülöző és sokszor az erőszakra építő politikai hatalomgyakorlás tekintetében.⁹

Magyarország a kelet-közép-európai országok között sajátos utat járt be az 1956-os forradalom után. A kommunista gazdaságirányítási modell liberalizálása, amelyik korlátozottan be tudta vezetni a piacgazdaság intézményeit, a kommunista államok között egyedülálló módon volt képes a lakosság élet színvonalának emelésére.

⁹ James G. March – Johan P. Olsen: The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78. (1984), 3. 731–733.

Abban az időben a kommunista gazdaságirányítási modellnek ez a reformja előrelépést jelentett, az átmenet időszakában azonban bebizonyosodott, hogy olyan, a liberális demokrácia és a piacgazdaság létrehozása szempontjából kedvezőtlen tradíciókat is kialakított, amelyek később már hátrányosnak mutatkoztak a modernizációs folyamatokban.¹⁰

A késő Kádár-rendszer paternalista társadalompolitikája ugyanis leszoktatta a lakosságot az öngondoskodásról, amelynek következtében továbbra is fennmaradtak azok a lakossági attitűdök, amelyek az államtól várták el a gondoskodást. Hiányzott a demokrácia iránti igény is, mert a lakosság számára a mindennapi megélhetés fontosabb szempontnak mutatkozott, mint a politikai döntéshozatali folyamatokban való részvétel.

Ezekre a késő Kádár-rendszerben kialakult hagyományokra a liberális demokrácia intézményei hosszú távon nem voltak felépíthetők, helyette egy erős és központosított állam iránti igény fogalmazódott meg, majd később ennek lett széles körű támogatottsága is.

A neoweberi modell kialakulása a nyugat-európai közigazgatási rendszerekben – az amerikai neoliberalizmus hatása

A nyugat-európai államok modernizációs képessége a feudalizmus által okozott évszázados visszaesést követően, a kapitalista gazdasági intézmények kialakulása idején látványos módon nyilvánult meg. A feltörekvő polgárság forradalmak útján hozta létre a demokratikus polgári államot, amelyik alkotmányos szinten is garantálta a kapitalizmus gazdasági intézményeit.

Az európai államfejlődést nagymértékben meghatározta az a körülmény, hogy az ókori görög és az ókori római demokrácia hagyományai beépültek a reneszánsz és a felvilágosodás révén az európai államszervezetek rendszerébe. A liberális demokrácia a fejlett nyugati államokban jelenleg is az egyetlen alternatíva, amelyről az évszázadok során bebizonyosodott, hogy a leginkább képes alkalmazkodni a változó korok kihívásaihoz, és biztosítani tudja a közigazgatás leghatékonyabb működését.

Európában a feudális abszolutizmussal szembeni ellenreakcióként egy központosított, hierarchikus és joghoz kötött közigazgatási rendszer, az úgynevezett „weberi modell” jött létre.¹¹ A minél pontosabb közjogi szabályozásra koncentráló

¹⁰ Suzanne Berger (szerk.): *Organizing interest in Western Europe: Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

¹¹ Theda Skocpol – Kenneth Finegold: State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97. (1982), 2. 255–278.

weberi modellben a jogi túlszabályozottság vált hagyománnyá, mert a közérdekű problémákat a liberális jogállam kezdettől fogva a jogi szabályozás eszközeivel próbálta megoldani.

Az Egyesült Államokban szintén a liberális demokrácia elvein alapuló kormányzati rendszer jött létre, de az európai államokkal ellentétben, az üzleti és a menedzsmentkultúrára, valamint az öngazgatás és az önszerveződés hagyományaira építő decentralizált közigazgatási rendszer fejlődött ki, amelyik működésében a hatékonyságra helyezte a hangsúlyt.¹²

Az 1980-as évektől kezdődően az európai közigazgatási rendszerekben az amerikai neoliberális gazdasági ideológia hatásaként kezdték megfogalmazni az igényt a közigazgatás hatékonyabb működtetésére. Ettől kezdve a fejlett európai államokban a modernizáció egyet jelentett azzal a kérdéssel, hogy az amerikai Új Közmenedzsment módszereit hogyan lehet alkalmazni a weberi modell hagyományait hangsúlyozó európai közigazgatási rendszerekben.

A weberi modellel szemben leggyakrabban megfogalmazott kritika szerint az európai közigazgatás a jogi szabályozásra való túlzott törekvése miatt mindig is kisebb hangsúlyt fektetett arra, hogy a közigazgatásnak a közérdekű problémákat kell megoldania, és inkább a jogi szabályozás technikáit igyekezett tökéletesre csiszolni.

A 20. század elejétől Európában egyre inkább kézzelfoghatóvá vált, hogy a közigazgatás joghoz kötöttsége fékezi a közigazgatást abban, hogy a közérdekű problémákra gyorsan és eredményesen reagáljon. Az amerikai közigazgatásban, ahol mindig is a hatékonyságot tartották a legfontosabb szempontnak, ez nem merült fel, mert a piaci mechanizmusok és a menedzsmentmódszerek alkalmazásáról, és nem a jogi szabályozásról vélték úgy, hogy alkalmas minden gazdasági és társadalmi probléma megoldására.

A statisztikai adatok azt mutatják, hogy a neoliberális gazdaságpolitika – amelyik a hatékony állam egyik garanciájában a „több piac – kevesebb állam” elvének megvalósulását látta, majd ebből kiindulva egy kisebb és olcsóbb közigazgatást képzelt el – az 1980-as évekhez képest összességében nem eredményezte az állami kiadások csökkenését. Ebből azonban nem feltétlenül lehet arra a következtetésre jutni, hogy a hatékony állam megteremtésére irányuló kísérletek eleve kudarcra ítéltettek.

Ma már számszerűen mérhető, hogy a közszféra egyes részterületeinek költségei milyen mértékben csökkentek. Például az elektronizálással mérséklődtek a hatósági jogalkalmazás költségei.

Ezzel együtt, ha számba vesszük, hogy az állam feladatai szélesedtek, például a pénzpiaci szervezetek, a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem szabályozásával vagy a rendészeti és a védelmi feladatokkal, illetve a korrupció elleni

¹² Lőrincz Lajos: *A közigazgatás tudományos vizsgálata az Amerikai Egyesült Államokban*. Budapest, MTA Szervezéstudományi Bizottsága, 1972. 1–60.

szervezetrendszer kiépítésével, akkor az állami kiadások változatlan szintje vagy kismértékű növekedése nem arra utal, hogy az állami kiadások csökkentését célzó reformtörekvések hatástalanok maradtak volna.

A közigazgatás belső működésének minőségi növekedése és az ügyintézés szolgáltató jellegének erősödése, amelyek egy jobb közigazgatásnak szintén a feltételei, a lakosság megelégedettségét eredményezik, ami mérceként szolgál a hatékonyság méréséhez.

Az, hogy a neoliberális gazdasági ideológia az elmúlt években általános elutasításra talált, nem jelenti azt, hogy teljesen háttérbe szorult. Sőt ezzel ellentétesen, a hatékonyság szempontja egyre hangsúlyosabbá vált az európai államokban is, mert a közérdek ezt kívánta meg: a költségvetési mutatók, az államadósság mértéke, a gazdaság innovatív képessége, a regionális fejlesztések, a fenntartható fejlődés, a lakosság jóléte mind olyan szempontok, amelyek csak az állam hatékony fellépésével érvényesíthetők.

A hatékony állam szempontjai beépültek az európai közjogi szabályozásba is, anélkül, hogy a jogállam intézményeit korlátozták volna. Bizonyítást nyert, hogy a gazdasági hatékonyságot növelő intézmények és a jogállamiságot hangsúlyozó elvek nem állnak egymással kibékíthetetlen ellentétben.

Az Új Közmenedzsment hatékonysági megoldásai Európában, *új tartalommal* kiegészülve, napjainkban a másodvirágzásukat élik. A legutóbbi évtizedek európai gyakorlata alapján az a következtetés vonható le, hogy a weberi közigazgatási modellben is kialakult számos olyan intézmény, amelyik a jogi szabályozás helyett a hatékonyság fontosságát tartja szem előtt.¹³

Ennek hatására kezd kialakulni Európában egy „neoweberi” modell, amelynek jellemzője, hogy az európai államok – szembenézve azzal a ténnyel, hogy az amerikai közigazgatásban alkalmazott üzleti és menedzsmentmódszerek abban a formában az európai közigazgatási rendszerekhez nem illeszthetők, ugyanakkor a weberi modell idejétmúlt, és nem alkalmas a hatékonysági követelmények érvényesítésére – az európai közigazgatás hagyományait megtartva és annak keretei között építik ki az állam működését hatékonyabbá tevő intézményeket.

Lényeges azonban annak hangsúlyozása is, hogy a hagyományos weberi modellben – annak ellenére, hogy az sok szempontból nem alkalmas az új típusú hatékonysági szempontok érvényesítésére – a jogi szabályozás önmagában is szolgálhat hatékonysági célokat. A weberi modellnek is vannak olyan értékei – például az eljárási garanciák, a vállalkozások felügyelete, az ellenőrző szervek tevékenysége vagy az állami szerződések közjogi és kógens elemei –, amelyek az európai közigazgatási kultúrában az üzleti és menedzsmentmódszerekkel együttesen a hatékonyság fontos feltételei.

¹³ Gordon Tullock: *The politics of bureaucracy*. Washington, D. C., Public Affairs Press, 1965. 220–221.

A modernizáció sajátos útja az európai posztkommunista államokban – a magyar modell

A kelet-közép-európai volt szocialista országokban az 1990-es évektől kezdve, az átmenet időszakában nyugati típusú közigazgatási rendszerek alakultak ki a szovjet típusú közigazgatási modellel romjaira épülve. A Szovjetunió befolyási övezetébe tartozó országokban a szovjet állami modellel erőszakos úton történő létrehozása megszakította a kelet-közép-európai közigazgatási rendszerek szerves fejlődését. A Szovjetunió összeomlása után ezért kérdésessé vált, hogy léteznek-e olyan tradíciók, amelyekre az új közigazgatási rendszereket építeni lehet, és dilemmaként jelentkezett, hogy az adott körülmények között melyik közigazgatási modellel a leghatékonyabb.

A II. világháború után létrejött kelet-közép-európai szocialista államok szovjet mintára felszámolták a piaci mechanizmusok valamennyi intézményét: a gazdasági jogegyenlőséget, a piaci versenyt, a magántulajdont, a gazdasági önállóságot, a vállalkozás szabadságát, a profitmotívumot, a fogyasztói választást, majd ezt követően megalkottak egy olyan gazdaságirányítási rendszert, amelyben a gazdasági szereplőket a közigazgatás szoros ellenőrzése alá vonták.

A tervutasításos gazdaságirányítási rendszerben a kommunista pártállam a gazdaságban a tulajdonjog monopolizálásával, valamint a termelés közvetlen irányításával akart elérni a kapitalista gazdaságokhoz képest nagyobb gazdasági növekedést. A javak elosztását pedig sajátos szempontjai szerint, egy központosított elosztórendszerben szervezte meg, amelyik kizárta az egyén autonómiáját a tulajdon, a munka, a jövedelmek és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében.

A piaci mechanizmusokat kiiktató bürokratikus gazdaságirányítási rendszer azonban nem volt képes biztosítani a gazdasági hatékonyságot, amely az alapja lehetett volna a gazdasági növekedésnek, ezáltal az egyének jólétének. A szovjet közigazgatási modellel így kezdettől fogva bukásra volt ítélve.

Az 1980-as évek elején, amikor a szovjet állami modellel válságba került, majd később, amikor az 1990-es évek elején összeomlott, a fejlett nyugaton a liberális demokráciának és a piacgazdaságnak már számos válfaja alakult ki. Külön tanulmányt igénylő kérdés, hogy ezekben a posztkommunista államokban mely nyugati közigazgatási modellek bevezetésére történtek kísérletek, és milyen problémák merültek fel annak következtében, hogy a kommunista állam csaknem fél évszázados létezése miatt a II. világháború előtti közigazgatási tradíciók feledésbe merültek.

Magyarország ebben a térségben egy sajátos modellt képvisel, mivel itt már a késő Kádár-rendszerben kialakult egy liberálisabb gazdaság- és társadalomirányítási rendszer, amelyik a későbbi modernizációs folyamatokban meghatározóvá vált.

A magyar átmenet időszakában, egészen 2010-ig, jellemző volt egy decentralizált, a fékek és ellensúlyok rendszerére épülő államszervezet, valamint

a gazdasági kormányzásban a neoliberais elvek alkalmazása. Ezt követően jött létre egy önmagát a liberális demokráciával szemben többségi demokráciaként meghatározó politikai rendszer, amelyik a neoliberalizmussal szakítva és a nemzetgazdaság szempontjait hangsúlyozva megalkotta a széles körű állami beavatkozására építő „unortodox” gazdaságpolitikát.

A 2008-as gazdasági-pénzügyi válság hatásaként világszerte megfogalmazódott az igény az erős állammal szemben, amelyik képes a gazdasági és társadalmi problémákat gyorsan és hatékonyan kezelni. Általános vélekedés, hogy ez a folyamat a neoliberalizmus válságát jelenti, és ismét kialakulóban van egy olyan közigazgatási modell, amelyik az erőteljesebb állami beavatkozásra épít. Az állami beavatkozás korábban is jelen volt a fejlett nyugati államokban is, amelynek mértéke a 20. század elején a bruttó hazai termék 10%-át, azonban 1980-ra már csaknem 50%-át érintette.¹⁴

A 2010-től létrejött magyar közigazgatási rendszer is ennek az új típusú állami beavatkozásnak a fontosságát hangsúlyozza. Vitatott kérdés a magyar közigazgatás-tudományi irodalomban, hogy melyek ennek a modellnek az alapvető vonásai, és hogy ezáltal valóban egy hatékonyabb közigazgatás jött-e létre, vagy csak a jogállam elveit korlátozták az indokoltnál nagyobb mértékben.

Azok a tanulmányok, amelyek ennek az új közigazgatási modellnek a kialakulását, céljait és eredményeit hasonlítják össze az 1990-es évek elején létrejött közigazgatási modell alapvető vonásaival, nagymértékben megosztottak, és kevésbé objektívek, mert döntően a politikai párthovatartozás szerint fogalmazzák meg értékítéleteiket.

Az úgynevezett „többségi demokrácia” formájában létrejött új kormányzati rendszer módszereiben az erőteljesebb állami beavatkozásra, a gazdaságban az állami tulajdon és az állami monopóliumok növelésére, valamint az államszervezetben a centralizációra és az ellenőrző szervek szerepének háttérbe szorítására törekedett.

Ehhez a felhatalmazást a népszuverenitás ideológiája jelentette, amelyik a kétharmados parlamenti többségre, az úgynevezett „centrális erőterre” alapozta legitimitását. Az „unortodox” gazdaságpolitika az erős és a centralizált államot eszköznek tekintette ahhoz, hogy a nemzeti érdekeket hangsúlyozó globalizációellenes gazdaságpolitikáját végre tudja hajtani.¹⁵

¹⁴ Francis Fukuyama: *Államépítés. Kormányzás és világtrend a 21. században*. Budapest, Századvég, 2005. 16–17.

¹⁵ Douglas E. Ashford: Political science and policy studies: Toward a structural solution. *Policy Studies Journal*, 5 (1977), sl. 570–583.

Összegzés

A tradíció és a modernizáció kérdésével kapcsolatban az az általános következtetés vonható le, hogy a közigazgatásban a modernizációs folyamatok sikerességét alapvetően az a körülmény határozza meg, hogy az állam szervezetében a demokratikus intézmények milyen mértékben vannak jelen.

Egy demokratikus kormányzati rendszerben nagyobb esély van az egyes gazdasági és társadalmi csoportok érdekeinek artikulálására, ezzel együtt a közérdek megfogalmazására. A közérdek érvényesítése alapvető feltétele a közigazgatás hatékony működésének, mert bár a közérdek az egyes történelmi korokban és az egyes társadalmi rendszerekben mást és mást jelent, lényeges abból a szempontból, hogy kijelöli azokat a célokat, amelyeket a közigazgatásnak követnie kell.

Ilyen értelemben a közigazgatás rendeltetése, hogy megvalósítsa azokat a gazdasági és társadalmi követelményeket, amelyek az adott korban a modernizáció képviselik.

Ettől viszonylag független kérdés, hogy ezeket a közérdekű célokat a közigazgatás milyen hatékonysággal képes megvalósítani. A közigazgatás működésének hatékonysága nagymértékben függ az adott közigazgatási kultúrától és a közigazgatás működésében kialakult hagyományoktól.

A közigazgatás lehet hatékony egy centralizált és egy decentralizált közigazgatási rendszerben is, ahol a jogi szabályozás, illetve az üzleti és menedzsment-elvek egyaránt érvényesülnek.¹⁶ A fejlett nyugati államokban ennek a kérdéskörnek kifinomult elmélete és gyakorlata alakult ki.

A kommunista hagyományokkal rendelkező államokban a hatékonyság problémája jóval összetettebb, amely abból a körülményből adódik, hogy a kommunista állam intézményei – legalábbis a kelet-közép-európai államokban – erőszakos úton jöttek létre, amivel megszakították a polgári demokratikus állami fejlődés vonalát, így a nyugati gazdasági és állami intézmények mind a mai napig idegen testet képeznek egy olyan kultúrában, ahol a liberális demokrácia intézményei a polgári átalakulással együtt nem tudtak meggyökeresedni.

¹⁶ Ellen Kay Trimberger: *Revolution from above: Military bureaucrats and development in Japan, Turkey, Egypt, and Peru*. New Brunswick (US-NJ), Transaction Books, 1978.

Felhasznált irodalom

- Ashford, Douglas E.: Political science and policy studies: Toward a structural solution. *Policy Studies Journal*, 5 (1977), sl. 570–583. Online: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.1977.tb01115.x>
- Berger, Suzanne (szerk.): *Organizing interest in Western Europe: Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- Downs, Anthony: *Inside Bureaucracy*. Boston, Little, Brown, 1967. Online: <https://doi.org/10.7249/CB156>
- Fukuyama, Francis: *Államépítés. Kormányzás és világtrend a 21. században*. Budapest, Századvég, 2005.
- Gajdoschek György: Modern közmenedzsment. In *Versenyvizsga középszintű oktatási-képzési segédanyag*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, 2009. 151–154.
- Jameson, Fredric: *A posztmodern, avagy a kései kapitalizmus kulturális logikája*. Budapest, Noran Libro, 2010.
- Kalas Tibor: A közigazgatás kialakulása, fogalma és feladatai. In Kalas Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, Virtuóz, 2006. 26–27.
- Lőrincz Lajos: *A közigazgatás tudományos vizsgálata az Amerikai Egyesült Államokban*. Budapest, MTA Szervezéstudományi Bizottsága, 1972.
- Lőrincz Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap. *Tér és társadalom*, 13. (1999), 3. 3–18. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.13.3.527>
- Magyar Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- March, James G. – Johan P. Olsen: The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78. (1984), 3. 731–733. Online: <https://doi.org/10.2307/1961840>
- Pálné Kovács Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció*. (Akadémiai székfoglaló.) Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 2014. Online: <https://core.ac.uk/download/pdf/50569434.pdf>
- Skocpol, Theda – Kenneth Finegold: State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97. (1982), 2. 255–278. Online: <https://doi.org/10.2307/2149478>
- Trimberger, Ellen Kay: *Revolution from above: Military bureaucrats and development in Japan, Turkey, Egypt, and Peru*. New Brunswick (US-NJ), Transaction Books, 1978.
- Tullock, Gordon: *The politics of bureaucracy*. Washington, D. C., Public Affairs Press, 1965.