



Gellén Márton¹

Politizáció vagy bürokratizáció a központi közigazgatásban?

A politizáció olyan közigazgatási tendencia, amely régóta kiváltja az elemzők kritikáját. A magyar közigazgatásban Meyer-Sahling nyomán számos szerző osztja ezt a kritikus nézetet, amely a médiában is gyakorta visszaköszön. Álláspontom szerint a magyar közigazgatásban azonban empirikus adatok alapján is igazolható, hogy a politizáció mellett a bürokratizáció is állandóan jelen van. A politikum a maga sajátosan rövid időhorizontjával legfeljebb időlegesen és részlegesen megváltoztatni a bürokratizáció nagy tendenciáját, amelynek lényege, hogy az adott területen annak van legnagyobb befolyási, cselekvési szabadsága, akinél a területre vonatkozó információk összegyűlnek. Márpedig annál gyűlnek össze az információk, aki a feladatot ténylegesen ellátja. Az itt közölt írás korábbi empirikus felvételek másodelemzése alapján bizonyítja, hogy a bürokratizáció természetes tendenciája soha nem tört meg, legfeljebb ideig-óráig háttérbe szorult.

Politika és bürokrácia a magyar közigazgatási kultúrában

A magyar közigazgatást hagyományosan weberiánus, jogias, eljárásias jelzőkkel szokás illetni.² Ennek eredetét többen az osztrák–magyar közös örökségre vezetik vissza, amivel szemben igen nehéz ellenérveket támasztani.³ A közigazgatási kultúra örökségének ezen rétegére rakódik az úgynevezett posztsovjett autoritatív

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék. Kapcsolat: gellen.marton@uni-nke.hu.

² György Hajnal: Diversity and convergence. A quantitative analysis of European public administration educational programs. *Journal of Public Affairs Education*, 9. (2003), 4. 245–258.

³ György Hajnal: Public management reforms: Hungary. In Geert Bouckaert et al. (szerk.): *Public management reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee Press. 2008. 121–150; továbbá Calin Emilian Hintea – David Ringsmuth – Cristina Mora: The reform of the higher education public administration programs in the context of public administration reform in Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2. (2006), 16. 40–46; Wolfgang Drechsler: The rise and demise of the New Public Management. *Post-Autistic Economics Review*, (2014), 33. 17–28; Márk Gál – Márton Gellén: Hungary. In Montgomery Van Wart – Annie

vezetési-irányítási stílus (*post-Soviet type authoritative style*),⁴ valamint a tömegdemokrácia rendszerváltás utáni történetébe ágyazódó politizációs folyamat,⁵ továbbá a pártpolitika nyugati trendekbe ágyazódó perszónifikációja és media-tizációja.⁶ Ez mind-mind hatással van a közigazgatás működésére. Fentiek alapján ez az a három történeti-kulturális réteg, amely a mai magyar közigazgatás karakterét meghatározza:

- legalizmus,
- autoritatív vezetési stílus,
- demokratikus politizáció.

Hajnal, továbbá Hintea, Ringsmuth és Mora, valamint Drechsler hasonlóan ítélik meg a hazai közigazgatás uralkodó kultúráját.⁷ Nagyjából közmegegyezés övezi azt a nézetet, hogy a magyar közigazgatási kultúrára a jogiasság (*legalism*), jogi formalizmus (*legal formalism*), eljárásiaság (*proceduralism*) jellemző, úgy, hogy mindez a közigazgatás weberi koncepciójába⁸ ágyazottan jelenik meg.⁹ Minderre a rendszerváltást követően az egész régióban a posztsovjeter autoriter vezetési kultúra, majd a 2000-es évek közepétől a politizáció jellemzőit rögzítik az idevágó nemzetközi közlemények.¹⁰

Az idézett szerzők számára a közigazgatási politizáció döntően nemkívánatos tendenciaként jelenik meg. Ebben a nézetrendszerben a szakmaiságtól és racionalitástól átitatott közigazgatás szemben áll a politizáció kiszámíthatatlan, szakmaiatlan, sőt, illiberális¹¹ tendenciáival.

Hondeghem – Erwin Swella (szerk.): *Leadership and culture*. London, Palgrave, 2015. 89–102; Chester A. Newland: Public personnel administration. Legalistic reforms vs. effectiveness, efficiency and economy. *Public Administration Review*, 36. (1976), 5. 529–537.

⁴ David R. Cameron – Mitchell A. Orenstein: Post-Soviet authoritarianism. The influence of Russia in its near abroad. *Post-Soviet Affairs*, 28. (2012), 1. 1–44.

⁵ Jan-Hindrik Meyer-Sahling: The institutionalization of political discretion in post-communist civil service systems. The case of Hungary. *Public Administration*, 84. (2006), 3. 693–716.

⁶ Stig Hjarvard: *The mediatization of culture and society*. Abingdon, UK, Routledge, 2013.

⁷ Hajnal (2008): i. m.; Drechsler (2014): i. m.; Hintea–Ringsmuth–Mora (2006): i. m.

⁸ Wolfgang Drechsler: The re-emergence of „Weberian” public administration after the fall of New Public Management. The Central and Eastern European perspective. *Halduskultuur*, (2005), 6. 94–108.

⁹ Gál–Gellén (2015): i. m. 89–102.

¹⁰ Meyer-Sahling (2006): i. m.; valamint Jan-Hinrik Meyer-Sahling – Kutsal Yesilkagit: Differential legacy effects. Three propositions on the impact of administrative traditions on public administration reform in Europe. *East and West – Journal of European Public Policy*, 18. (2011), 2. 311–322.

¹¹ György Hajnal: Illiberal challenges to mainstream public management research. Hungary as an exemplary case. *Public Management Review*, 23. (2020), 3. 317–325.

Álláspontom szerint a politizáció és bürokratizáció két állandóan meglévő hajtóerő a közigazgatásban. A kétféle dinamika közötti feszültség egyaránt megtalálható helyi és központi (valamint a területileg szervezett központi) közigazgatásban. A politika (országos vagy helyi) minden közügyben tetten érhető, esetleg nem az a fajta politika, ami a közvetlen szavazatszerzésre irányul. A politizációt viszont nem csak úgy lehet bemutatni, mint a bürokrácia szakmaiságát korlátozó vagy elvonó folyamatot. Ellenkezőleg, a politikai befolyás képes stratégiai dimenziót adni a feladatok lebonyolításában (olykor minimalizálásában) érdekelt bürokrátáknak, miközben a politikus folyamatos versenykörnyezetben kénytelen végezni feladatát a média, az ellenzék és a belső riválisok által meghatározott nyilvános arénában. Ezzel szemben minden bürokrácia rendelkezik kisebb-nagyobb demokratikus deficittel,¹² és olyan önérdék-érvényesítő képességgel, ami már több évtizede foglalkoztatja a nemzetközi közigazgatás-tudományt.

Az 1960-as években jelentkező *public choice* (közösségi választások) iskola épp a burjánzó bürokrácia önérdék-érvényesítő képességének korlátanságát helyezte állításai középpontjába. A *public choice* egyik emblemikus képviselője, Niskanen első, 1968-ban publikált modelljében felteszi, hogy a hivatalok maximalizálják költségvetésüket az általuk előállított közjavakra vonatkozó kereslet és a személyi-tárgyi költségtenyezőik alapján. Saját érdekeik szolgálatában a hivatalnokoké a kezdeményező szerep, a lakosságot képviselő politikusok szerepe passzív: csak arról döntenek, hogy elfogadják-e a bürokráták ajánlatát, vagyis a bürokrácia információs előnye, „birtokon belülsége” érvényesül. A hivatal az általa nyújtott közjavakat azon a maximális áron kínálja, amely azonos a szolgáltatást igénybe vevő számára jelentkező teljes haszonnal. A bürokratikus szolgáltatások esetében az igénybe vevők alkuképessége nulla, a bürokrátáké pedig maximális, így a bürokráták bőséges „profitra” tesznek szert a társadalom kárára.¹³ Később Niskanen annyiban módosított az álláspontján, hogy valójában a bürokráták nem a teljes intézményi költségvetésük növelését tartják legfontosabbnak, hanem a saját döntésüktől függően elkölthető pénzösszegeket (költségvetésük diszkrecionális részét) próbálják a lehető legmagasabb szintre növelni.¹⁴ Ennek megfelelően a bürokrata magatartás e költségvetési rész maximalizálására törekszik, nem pedig az előállított közjó minőségének és mennyiségének maximalizálására.

¹² Itai Beeri: Direct administration of failing local authorities. Democratic deficit or effective bureaucracy? *Public Money & Management*, 33. (2013), 2. 137–144; Sandra Kröger: The end of democracy as we know it? The legitimacy deficits of bureaucratic social policy governance. *Journal of European Integration*, 29. (2007), 5. 565–582.

¹³ William A. Niskanen: The peculiar economics of bureaucracy. *The American Economic Review*, 58. (1968), 2. 293–305.

¹⁴ William A. Niskanen: Bureaucrats and politicians. *Journal of Law and Economics*, 18. (1975), 3. 617–643.

A *public choice* áramlat – noha ma már messze nem tekinthető uralkodónak a közigazgatás-tudományon belül – erős közgazdaságtani kidolgozottságának köszönhetően ma is jelentős befolyással bír. Így fordulhat elő az, hogy azok a reformok, amelyeket a meg-megújuló fiskális kihívás jegyében gazdasági szakemberek terveznek meg és hajtanak végre, gyakran tartalmazzák a *public choice* ihletésű gondolkodás elemeit. (Idetartozik egyebek mellett az adminisztratív terhek csökkentésétől remélt gazdasági nyereség számszerűsítésének kérdése.)¹⁵

A közigazgatási politizációval kapcsolatos hazai és nemzetközi vizsgálatok a 2000-es években

A hazai közigazgatásban végzett – egyébként csekély számú – empirikus vizsgálatok rendre visszatérő témája, hogy a politizáció túlságosan erős, a tisztviselői réteg számára nagyobb mozgásteret kell biztosítani. Ha a politikai szférában végeznénk hasonló vizsgálatot, feltehetően az lenne az eredmény, hogy a bürokraták információs előnyüknél fogva elvonják a politikusok döntési mozgásterét. A jelenség hátterében a politika és a közigazgatás egymás iránti kölcsönös bizalmatlansága érzékelhető.¹⁶

A közsféra átalakítására vonatkozó empirikus vizsgálatok körében Rozgonyi Tamás és kutatócsoportja¹⁷ – interjúalanyok útján – 2008-ban nem tartózkodott a meglehetősen kemény hangú összegzések közlésétől a kormányzati reformok megítélését illetően: „a mindenkori politikai és államigazgatási elit teszi lehetővé a pazarlást, a párhuzamosságokat, az átláthatatlanságot azáltal, hogy kikapukat hogy a jogszabályok között ezek biztosítására, nem hajtja végre a jogszabályokat, illetve nem ellenőrzi a betartásukat.” További, a döntések akut megalapozatlanságát magyarázó kijelentés a következő:

„a hatalom maximalizálását célzó politikai voluntarizmus, amely az államigazgatás legalsó szintjén is hat, csak alkalmilag, pártosan, megfellebbezhetetlenül igényelne tudást, de annak előállítását nem győzi kívánni, eszközeit, módszereit nem ismeri, minőségét megítélni nem tudja, ezért paradox módon, miközben mindenféle

¹⁵ Számos ilyen törekvés volt a 2000-es években, illetve a 2010-es évek elején Magyarországon. Például Portfolio: Matolcsy: részletes intézkedéscsomag kerül napvilágra. *Portfolio.hu*, 2011. április 20.

¹⁶ Boda Zsolt: Intézményi bizalom és a közpolitikák eredményessége. Bevezető. In Boda Zsolt (szerk.): *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Budapest, Argumentum – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 2015. 7–22.

¹⁷ Rozgonyi Tamás (szerk.): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények*. Budapest, Gondolat, 2008. 126–127.

információ iránti igény nő, csökken a megalapozott, kidolgozott ismeretek iránti szükséglet, a politika beéri [...] félígazságokkal, felületes, rendezetlen információkkal.”

Az empirikus kutatás további fontos megállapítása, hogy:

„Kutatásunk során – s erre az elméleti és empirikus megközelítések eredményei is felhívták a figyelmünket – azt tapasztaltuk, hogy azokon a területeken, ahol gyakoriak és turbulens módon megvalósítottak a reformok, vagy egyszerűen csak a változások, szervezések és átszervezések, ott felerősödnek egyfelől a nemkívánatos társadalmi konfliktusok, másfelől egyre gyakoribbá válnak a diszfunkcionális mozzanatok.”

Az akkori reformok lebonyolításának technikai szintű hiányosságaiba és az ebből eredő bizalmatlanságba enged bepillantást a Rozgonyi Tamás kutatócsoportja által közölt kérdőíves vizsgálati eredmény. Ebben többek között azt olvashatjuk, hogy az Államreform Bizottságról a reform alá vont munkatársaknak csak kisebbsége (32%-a) szerzett információt hivatalos közlésből,¹⁸ „a közfeladatok reformjával kapcsolatos kommunikációt nagyon gyengének, mondhatni katasztrofálisan rossznak értékelték a válaszadók. Az e kérdésre válaszolók 88,8%-a az alkalmazott skála közepénél (4,0) alacsonyabb értéket adott!”

Hajnal és Meyer-Sahling fent hivatkozott műveihez hasonlóan Rozgonyit is azok közé lehet sorolni, akik a 2000-es években a politizációt határozzák meg olyan fő jelenségként, amely a hazai közszolgálatot fokozatosan távolította az 1990-es években jellemző karrierrendszertől. Rozgonyi empirikus megközelítéssel él, így kutatása arra is alkalmas, hogy a politizációt ne csak általánosságban, hanem konkrét jelenségeiben is megismerjük. A közölt idézetekből is látható, hogy a válaszadók bizonyos ingerültséggel vették tudomásul a számukra újfajta jelenséget. (Újfajta természetesen az 1990-es évekkel kapcsolatosan kialakult percepcióhoz képest, azonban az 1980-as évekre vonatkozóan retrospektíve bizonyosan nem lehet azt állítani, hogy az akkori közigazgatás politizációtól mentes lett volna.) A politizáció mélysége, a nem döntéshozatali pozíciókat is befolyásoló jellege szintén ellentétes volt a válaszadók által elvárt állapottal. További fontos konkrét sajátossággént a politizáció egy bizonyos hatalmi technikája azonosítható a Rozgonyi által felvett interjúkból. Nevezetesen: az információk monopolizálásának technikája.

Az élethosszig tartó karriertervezés eszményének elgyengülése – amely előbb a bizalomvesztés vitatott intézményével, majd jóval később az álláshely-alapú foglalkoztatással nyilvánvalóvá vált – ugyanakkor felerősíti a „politizáció” lehetőségét. Ez egyes nyugati szerzők figyelmét is felkeltette korábban: például Meyer-Sahling a közép- és kelet-európai, benne pedig a magyar közigazgatás egy adott időszakát úgy mutatja be, mint a szakmai ethosz visszaszorulását és a politizáció erősödését.¹⁹

¹⁸ Rozgonyi (2008): i. m.

¹⁹ Meyer-Sahling (2006): i. m.

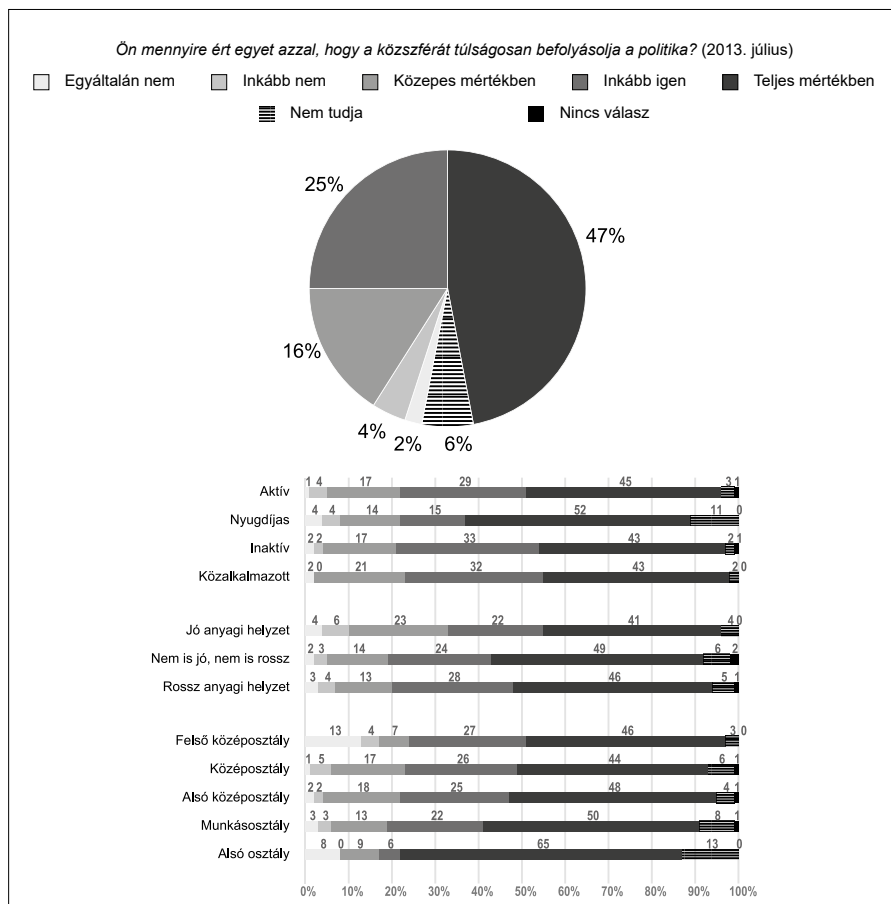
Az életpálya alapvető elméleti jelentőséggel bír, hiszen a hazai közigazgatás weberi modelljének centrumában 2018. év végéig az a vízió áll, hogy a közigazgatás zárt karrierrendszert, folyamatos előmenetelt kínál a pályakezdéstől a nyugdíjig. Ez a felfogás nagyon karakteresen jelen volt a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálybalépésétől 2019. január 1-ig, az új közszolgálati szabályozás bevezetéséig, amely a javadalmazást függetleníti a senioritástól, az illetmények kialakítását a státuszhoz, a státuszt pedig a feladathoz igazítja.

A Foresense empirikus felvétele a lakosság körében, 2013

A Forsense kérdőíves közvélemény-kutatást végzett 2013. július 8–18. között (A TÁMOP 1.3.1. keretében), amelynek során 1000 véletlenszerűen kiválasztott felnőtt korú személyt kérdeztek meg CATI-módszerrel (*computer-assisted telephone interview*). A mintavétel alapjául a telefon-előfizetőket tartalmazó adatbázis szolgált, a válaszadók meghatározása több szempontú rétegzett véletlen kiválasztással történt, a mintavételből fakadó hibákat cellamátrixos súlyozás segítségével korrigálták. A minta összetétele a legfontosabb szociodemográfiai tényezők szerint (nem, kor, lakóhely településtípusa) megfelelt a felnőtt magyar lakosság arányainak. (A közölt adatok nagy valószínűséggel legfeljebb plusz-mínusz 3,1 százalékponttal térnek el attól az eredménytől, amit az ország összes felnőtt lakosának megkérdezésével kaptak volna.) A kérdőív értékes empirikus adatokat kínált a közigazgatás politizációjának lakossági megítélését illetően.

A politizációs percepció összhangban van a szakirodalomban megállapított, hosszabb távú hazai tendenciával, tehát messze nem új felismerés. A kérdés a felvétel készítői szempontjából úgy merült fel, hogy milyen összefüggés van a munkahely céljából történő szektorválasztás és a politizáció között. Elképzelhető volt, hogy a politizációt túlzott mértékűnek tartó csoportok (alsó osztály, baloldali érzelműek) nagyobb valószínűséggel kerültek, kerültek el a közszféra által kínált állásokat, ez a feltételezés azonban nem volt bizonyítottnak tekinthető a 2013-as mélyinterjúk és a fókuszcsoportos vizsgálatok fényében, mivel ilyen jellegű adat nem merült fel. Összességében sokkal alaposabban feltételezhető, hogy a felvétel idején, 2013 júniusában még az egzisztenciális tényezők játszottak szerepet, tehát aki kapott munkát, az igyekezett megragadni az alkalmat, a munkahellyel rendelkezők pedig inkább ragaszkodtak a meglévőhöz, döntésüket nem a politizáció szintje szerint hozták meg. Ezzel együtt a lakosság teljes körében kimondottan markáns volt az a kép, hogy a politika túlságosan, tehát a kelletténél jobban befolyásolja a közigazgatást. Ezt a vélekedést természetesen a választásokkal együtt járó küzdelmek, a politikai média és általánosságban a közbeszéd sajátosságainak is lehet tulajdonítani, hiszen

a válaszadók töredékének lehetett közvetlen személyes élménye a politizáció mértékét illetően.



1. ábra. A politizáció percepciója aktivitás, anyagi helyzet és osztálybesorolás szerint

Forrás: Forsense – Nemzeti Munkaügyi Hivatal, 2013.

A Magyar Program helye a politizáció és a bürokratizáció küzdelmében

A Magyar Program célja az átfogó értelemben vett közjó szolgálatára képes állam kiépítése volt, amelynek része a társadalomban lévő érdekek közötti egyensúly, a hatékony joguralom, a gazdasági versenyképesség kiszolgálására képes közigazgatási rendszer kialakítása. A Magyar Program az önkormányzatokra

és az igazságügyre vonatkozó reformelképzelésekkel együtt maga is része volt egy tágabb összefüggésnek, nevezetesen a „Jó Állam” fejlesztési koncepciónak.²⁰ A Jó állam meghatározása a Magyary Programban az általános közérdekvédelmi célkitűzéseket tartalmazó megjegyzéseket követően²¹ két logikai lépcsőben jelenik meg:

$$\text{Hatékonyság} = \text{eredményes} + \text{gazdaságos} + \text{hatásos} + \text{biztonságos} \\ + \text{felügyelhető} + \text{alkalmazkodó}^{22}$$

*A hatékonyság feltételei pedig a szakmai tudás, az elkötelezettség és a bizalom.*²³

A későbbiekben bemutatott empirikus kutatás tartalmi szerkezetét e három fogalom vizsgálata jelöli ki.

A Magyary-program beavatkozási területei a közigazgatás tartalmi (feladat) és formális (Magyarynál: institutionális)²⁴ aspektusaira (szervezet, eljárás, személyzet) egyaránt kiterjednek. A szervezeti reformok képezték a Magyary-program megvalósításának első és kétségkívül látványos elemét, amelyek együttesen a visszafordíthatatlanság jellegét kölcsönözték a reformoknak. Utólag az elemzőben az a benyomás alakul ki, hogy a magyar döntéshozók szubjektuma számára hosszú idő óta változatlanul a strukturális átalakítás jelenti a voltaképpeni közigazgatási reformot. Ennek talán ott kell keresni a magyarázatát, hogy az új szervezeti ábrák megrajzolása, az új szervezeti és működési szabályok kialakítása a hagyományos magyar közigazgatási kultúra része, ezzel szemben a folyamatok optimalizációja, a tudásmenedzsment eszközeinek alkalmazása, egyáltalán az információmegosztás vagy a munkatársak versenyeztetése nem tartozik a hagyományos hazai eszköztárba. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a felülről lefelé történő, hierarchikus kapcsolatokban gondolkozó szervezeti építkezés része a hazai közigazgatási kultúrának, a horizontális kapcsolatok alkalmazását azonban bizalmatlanság övezi. Sootla, Peters és Connaughton ezt a közép- és kelet-európai térségre általánosságban is igaznak találta azzal, hogy eredetét a pártállami rendszer örökségére vezette vissza.²⁵ Attól sem lehet természetesen elvonatkoztatni, hogy az új strukturák kialakítása mindaddig, új vezetői helyeket

²⁰ Magyary Program 11.0, 6.

²¹ Magyary Program, 11.0, 5.

²² Magyary Program, 11.0, 18.

²³ Magyary Program, 11.0, 44.

²⁴ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 523.

²⁵ Georg Sootla – B. Guy Peters – Bernadette Connaughton: Analysing politico-administrative relations. Extending the focus. In B. Guy Peters – Georg Sootla – Bernadette Connaughton (szerk.): *Politico-administrative dilemma. Traditional problems and new solutions*. Bratislava, NISPAcee Press, 2006. 256–274.

és új lojalitási kapcsolatokat jelent, továbbá átrajzolja a felelősségi és elszámoltathatósági viszonyokat.²⁶ Ha úgy tetszik, a gyors strukturális reformok útján a politika egyfajta szervezeti *accompli*-t idézett elő a bürokrácia számára, nem kockáztatva azt, hogy a megvalósítás esetlegesen elhúzódnó folyamatában a bürokraták esetleg szakmai vagy szakmainak látszó, de valójában egyéni vagy intézményi érdeket megjelenítő érveikkel félrevigyék a nagy folyamatot.

A tartalmi, illetőleg kevésbé látható programok közül azonban több időközben elakadt. Példaként lehet említeni a kellően látványos eredmények híján partvonalra szorult nyelvi egyszerűsítési alprogramot,²⁷ vagy az előterjesztések tartalmi, közpolitikai elemzését elvileg lehetővé tevő Közpolitikai Kutatások Intézetével kapcsolatos nehézségeket, amelyek végül mind az Intézet, mind az általa képviselt kezdeményezés megszűnéséhez vezettek. Ezzel nem állítom, hogy a Magyarprogram kudarcot vallott volna. Fontos azonban megjegyezni, hogy egy ilyen léptékű programra is igazak a közigazgatási reformokkal kapcsolatos, a hazai tudomány által is feltárt törvényszerűségek, melyekkel kapcsolatban a korrekciós reformciklusok szükségességét, valamint az egymásba olvadó reformfázisok időigényét kell hangsúlyozni.²⁸

A 2010-ben megalakuló kormány a korábbi hagyományokkal szakítva bevezette a 8 minisztériumi rendszert, amelyen belül a korábbi Miniszterelnöki Hivatal és az Igazságügyi Minisztérium (illetőleg IRM igazságügyi része) összeolvasztásával létrejött a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, amelynek egyik fő feladatává vált a közigazgatási reform kidolgozása és végrehajtása. 2011. június 10-én a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium publikálta a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot. A Magyar Program célja az átfogó értelemben vett közjó szolgálatára képes állam kiépítése, amelynek része a társadalomban lévő érdekek közötti egyensúly, a hatékony joguralom, a gazdasági versenyképesség kiszolgálására képes közigazgatási rendszer kialakítása. A – szervezeten belüli – közpolitikai integráció vezetési kihívás elé állítja a döntéshozókat, hiszen olyan módon kellene átlátniuk az általuk irányított területeket, hogy képesek legyenek a szinergiákat felismerni és ennek megfelelően cselekedni. A „csúcsminisztériumi” rendszer további sajátossága, hogy a tárcák közül sajátosan elkülöníthetők a nagy, összevont tárcák és a kis, tradicionális tárcák. A 8 tárcás rendszerben a politika-bürokrácia felület

²⁶ Bernadette Connaughton: The impact of reform on politico-administrative relations in Ireland. Enlightening or confusing roles of political and managerial accountability? In B. Guy Peters – Georg Sootla – Bernadette Connaughton (szerk.): *Politico-administrative dilemma. Traditional problems and new solutions*. Bratislava, NISPAcee Press, 2006. 50–68.

²⁷ Rixer Ádám: *A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban*. Budapest, Patrocinium, 2013. 138–139.

²⁸ A reformokkal és azok sajátosságaival részletesen foglalkozik Gellén Márton: *Állam és közigazgatás új szerepben*. Budapest, NKTK, 2013.

lényegesen átrajzolódott, a korábbi politikus-bürokrata tranzakciók egy része tárcán belüli bürokrata-bürokrata küzdelemmé vagy kooperációvá vált. A közpolitikai koordináció területén 2012 nyarán változások történtek. A KIM koordinatív szerepének gyengülése mellett a Miniszterelnökséget vezető államtitkár szerepe erősödött meg a politikai kormányzás jegyében.

A rendszer kezdeti felépítésében sajátos vonás volt, hogy egyes tárcák „csúcsminisztériumok” lettek (NEFMI, később: EMMI, FVM, NFM, KIM), mások pedig hagyományos szerepkörüket vitték tovább (BM, HM, KÜM, NGM). Sajátosan átfedő függési rendszer alakult ki a KIM, az NGM és az NFM között, hiszen a KIM közigazgatás feletti felügyeleti és koordinációs szerepe rendkívül megerősödött a hagyományos ágazati irányítási vonalak helyett, az NGM bármely szakpolitika költségvetési forrásaiért továbbra is felelt, sőt a 2010–12 közötti periódusban a hiánycél érvényesítése és az IMF-adósság gyors visszafizetése érdekében soha nem látott fiskális szigor érvényesített, az NFM pedig a fejlesztési források elosztásáért felelt. Lényegében bármely szakpolitikai törekvés e három szereplő együttes támogatásával juthatott érvényre úgy, hogy e szereplők közül bármely kettő mindig kontroll alatt tarthatta a harmadikat. Később ez a rendszer fokozatosan, több lépésben oldódott, a KIM szétvált IM-re és Miniszterelnökségre, a fejlesztési feladatok az NFM-től a Miniszterelnökségre kerültek, amely a fejlesztés mellett az akkori Külügyminisztériumtól az Európai Unió ügyek koordinációját és az Unió kapcsolattartás feladatát is megkapta. Végül a régi KIM-portfólió nem is két, hanem négy utódintézményben folytatódott: (Miniszterelnökség, Igazságügyi Minisztérium, Miniszterelnöki Kormányiroda, Miniszterelnöki Kabinetiroda). Ezzel a központi koordinációs funkció előbb kettévált politikai (kommunikációs) és közigazgatási területre, majd megtörtént a Miniszterelnöki Kormányiroda megalakulása 2018 májusában, amely a Miniszterelnöki Hivatalban, majd a Miniszterelnökségen működő, hagyományos kormányirodai funkciót helyezte külön intézménybe azzal a feladattal, hogy a korábbiaknak megfelelően a Kormány mint testület adminisztratív, kiszolgáló előkészítő, egységesítő funkcióit lássa el, mind pedig az előterjesztések EU-joggal és az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja. A funkció különlegességét az adja, hogy a Miniszterelnöki Kormányiroda a korábbi Kormányirodával szemben a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt működik, míg korábban a miniszterelnök közvetlen munkaszervezetén kívül helyezkedett el. Ebből sejthető, hogy a szervezet messze nemcsak a hazai és az uniós jogrendszerrel való kohézió szempontjából vizsgálja az előterjesztéseket, hanem komoly szakmai rész kérdésekben is kialakítja és érvényesíti majd álláspontját, ami tartalmilag emlékeztet az 1998 és 2002 között a Miniszterelnöki Hivatalon belül működő referátúrarendszerre, amely akkor a Kormányirodán kívül, de azzal párhuzamosan, azzal összhangban, és egyaránt a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkárának alárendelten működött. A tartalmi hasonlóság mellett azonban

fontos különbség az intézmény politikai funkciójának felerősödése, ami azt vetíti előre, hogy a Miniszterelnökség, illetőleg a Miniszterelnöki Kabinetiroda központi koordinációs szerepe fokozatosan elhalványulhat a Miniszterelnöki Kormányiroda ezen funkciója árnyékában. Szintén a központi közigazgatás koordinációs, döntéselőkészítési, illetve döntéshozatali szervezeteivé vált a Nemzetbiztonsági, a Stratégiai Kabinet és a Gazdasági Kabinet 2016-tól,²⁹ valamint az Államreform Bizottság 2014 és 2018 nyara között.

A szervezeti reformok következő szintjét a Magyar Program által megalkotott kormányhivatali modell adja. A Magyar Program modelljének alapgondolata nem elsősorban a helyi állami cselekvés tartalmi összehangolása – bár kétségkívül ennek fennáll a lehetősége –, hanem az, hogy a közpolitika-megvalósítás institutionális kellékei területi (megyei) alapon nagyobb hatékonysággal üzemeltethetők. A Magyar Program által választott modell lényegileg az integrálható tevékenységek maximumát célozta meg úgy, hogy a központi közigazgatás területi szerveit néhány kivétellel (rendőrség, adóhatóság) egyetlen szervbe, a megyei (Budapesten a Fővárosi) kormányhivatalba csoportosította, kiegészítve azokat a korábbi önkormányzatok által ellátott „delegált” feladatokkal, amelyek nagyjából a korábbi önkormányzati feladatok 75%-át tették ki. Egyszerre valósult meg tehát a valóban áttekinthetetlenül burjánzó területileg szervezett központi közigazgatás konszolidációja és az önkormányzati adósságkonszolidáció.³⁰ A felhalmozódó adósság összetétele, volumene és az adósságfelhalmozódás dinamikája szükségessé tette, hogy az önkormányzati feladatok a konszolidációt követően korábbiakhoz képest eltérő struktúrában, eltérő eljárások alapján és pénzügyi kontroll mellett kerüljenek megszervezésre. A Magyar Program keretében kialakításra kerülő kormányhivatali rendszerben mindez megvalósult. Ha mindezt a politizáció és a bürokratizáció viszonyában akarjuk értékelni, úgy fogalmazhatunk, hogy a politizáció három új területen jelent meg:

- a politikai koordináció megerősítése volt a válasz a politika és közigazgatás közötti bizalmatlanságra,
- a területi közigazgatás Miniszterelnökség alá rendelése (implicit: szervezeti úton biztosított politikai koordinációja) volt a válasz a „dekoncentrált” szervek korábbi átláthatatlan (bürokratikus) működésére,

²⁹ Az 1399/2016. (VII. 21.) Korm. határozat hozta létre ezeket a szervezeteket.

³⁰ Ez utóbbiról részletesen lásd Lentner Csaba: A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. (2014), 3. 330–344. Az 5000 fő alatti települések körében a konszolidációra fordított összeg: 50,5 milliárd forint (2012. október). Az 5000 fő feletti települések adósságkonszolidációjára első ütemben 2013-ban került sor 614 milliárd forint összegben, 7% erejéig banki adósságelengedés útján; 2014-ben került sor a fennmaradó kötelezettségek kezelésére mindkét település kategóriában, illetőleg önkormányzati társulások körében összesen 456,75 milliárd forint összegben. Mindezeket túl az adósságot fel nem halmozott települések kompenzációban részesültek.

- a központi közigazgatás és az önkormányzatok közötti feladatátrendezés és adósságkonszolidáció volt a válasz a helyi közigazgatás pénzügyi fenntarthatatlanságára azzal, hogy a területi dekoncentrált szervek összevonása már korábban is megfogalmazódott a szakirodalomban és a reformok hazai történetében.³¹

A politizáció és bürokratizáció viszonya, empirikus felvétel, 2014

A megelőző szakirodalmi vélemények, a rendelkezésre álló korábbi lakossági és tisztviselői felmérések, továbbá a ténylegesen lezajlott szervezeti átalakítások nyomán elterjedt és védhető közelítésnek tűnik az a feltételezés, hogy a politizáció és a bürokratizáció viszonya hazánkban egyértelműen az előbbi győzelmével és az utóbbi vereségével zárult. Ez azonban koránt sincs így, hiszen a hivatalnoki kar létszáma – magában foglalva az önkormányzati igazgatást is – önmagában mintegy 100 ezer főt tesz ki, továbbá a társadalomban meglévő, a szervezeti viselkedésre vonatkozó ösztönök és kultúra az érintettek tömegét és a változások időhorizontját tekintve messze túlmutat azon, amit egy-egy politizációs tendencia meg tud célozni vagy reálisan el tud érni.

2014-ben 40 fős kvalitatív és 11 004 visszaérkezett kérdőívvel nagymintás kvantitatív vizsgálatra került sor, amiben számos, a vezetés és a tisztviselői réteg közötti viszonyt firtató kérdésre került sor, amiből számos érvényes következtetést le lehet vonni a politizáció és bürokratizáció viszonyáról.³² Ezek között szerepelt a következő kérdés is:

„Mi alapozza meg a vezetői tekintélyt?”

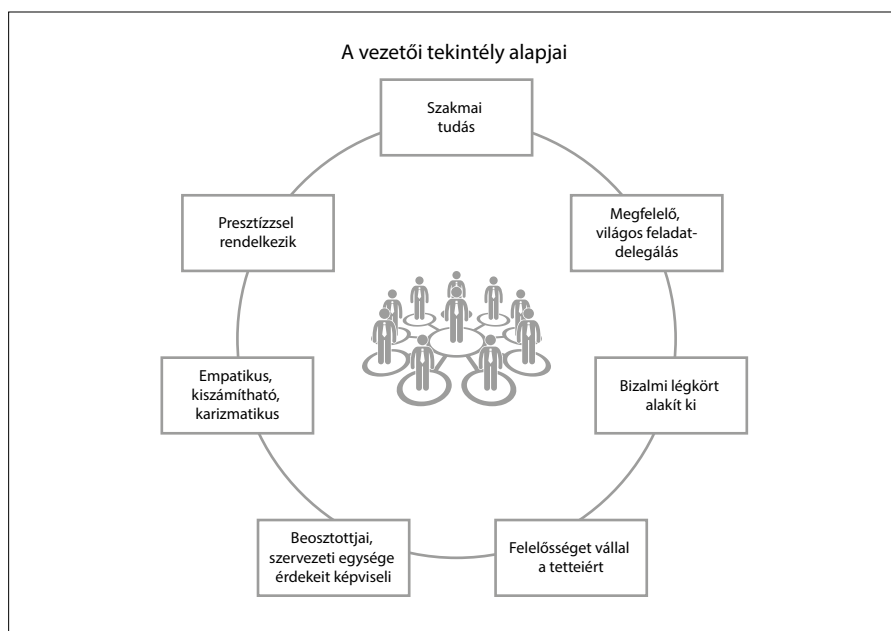
E kérdésünkkel rákérdeztünk arra, hogy a szakmai-autoriter és a demokratikus vezetői stílussal jellemzett vezetők vezetői autoritásának mi az alapja. Mi az a hivatkozás, ami a vezetői igényt (az akarat érvényesítésének vezetői lehetőségeit) alátámasztja. Kiegészítő kérdésként több esetben azt is megkérdeztük, hogy szükséges-e egyáltalán ilyen megalapozás, nem elegendő-e, ha egyszerűen csak valaki magasabb hierarchikus pozíciót foglal el, mint mások. Ez utóbbit lehetne valódi politizációnak tekinteni (azért van lehetőségem a te magatartásodat befolyásolni, mert én bírok politikai hatalommal). A kiegészítő kérdésre kivétel nélkül az a válasz született, hogy ez nem így van, mindenképpen szükséges a vezetői autoritás bürokratikus

³¹ Sárközy Tamás: *Államszervezetünk potenciázavarai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására*. Budapest, HVG-ORAC, 2006. 97–244.

³² Gellén Márton: *Közigazgatás. Reform után, átalakítás közben*. Budapest, Patrocinium, 2015.

értékrendbe ágyazott, szubsztantív megalapozása. Ezt a markáns jelenséget a politizáció de facto korlátjának kell tekinteni. Úgy tűnik, a politizáció megállt a szervezetek magas szintjei és a felettes szervek, autoritások közötti viszonyban, vagy még inkább a média által érzékelt és látni engedett térben, miközben a vezető politikai szerepköre a szervezeten belül irrelevánsnak látszik a bürokraták szemében. Paradox módon azt a feltételezést is megengedhetjük, hogy a politikust minél inkább elszólítják politikai elfoglaltságai (parlamentari képviselő államtitkárok, politikai államtitkárok esetében ez gyakori), annál kevesebb időt tud szentelni a házon belüli bürokratikus folyamatok ellenőrzésének, így fokozatosan a házon belül kialakított közpolitikai pozíciók kiszolgáltatottjává válik. Előbb-utóbb választania kell, hogy aktív politikusi vagy aktív apparátusi vezetői szerepet kíván-e ellátni.

A hivatkozott empirikus felvétel 40 mélyinterjúja alapján vezetői tekintély alapjaként megjelölt tényezőket a 2. ábrán foglaltuk össze.



2. ábra. Vezetői mélyinterjúk, 2014.

Forrás: a szerző szerkesztése

A vezetői tekintélyt sokak szerint a szakmai tudás és nem a politikai beágyazottság, hatalom vagy a választóktól kapott demokratikus felhatalmazás alapozza meg leginkább a közigazgatásban. A kollégák elismerését a sokszínű, komplex tudással rendelkező, széles látókörű felettes váltja ki. Személyiségjegyeit tekintve az empatikus, karizmatikus és kiszámítható irányítót fogadják el legelőbb vezetőként.

Számos válaszadó fontosnak tekinti a bizalmi légkör kialakítását, kollegiális kapcsolat erősítését.

„A vezetői tekintélyt a szakmai tudás alapozza meg, érezni kell annak a beosztottnak, hogy ő azért tudja, hogy mi az, amit csinál, mi az, amivel foglalkozik, számon is tudja kérni, ellenőrizni is tudja, de ugyanakkor az empátia és a humánosság, az mindenképpen, azért párosulnia kell.”

„Mi a minisztériumunkban maximálisan a szakmai tudásra helyezzük a hangsúlyt. Tehát itt nem tud valaki vezetőként megmaradni, ha nincsen szakteknétye. Ez borzasztó hamar kiderül, nagyon nagyok az elvárások.”

A vezetői tekintély kapcsán adott válaszokban dominált a szakmailag a szervezet többi tagja felett álló vezető képe, a megfogalmazások azt mutatták, hogy ez egy elvi, vágyott, ideálisnak tartott kép. A megkérdezett vezetők tehát vágytak arra, hogy szakmailag nagy felkészültséggel és tapasztalattal rendelkező személyek vezessék az apparátust. Ez olyan minisztériumok esetén teljesülhet, amelyeknek viszonylag homogén szakmai portfóliója van, és nagy szakmai utánpótlási potenciállal rendelkezik. Ilyennek tekinthető a Belügyminisztérium vagy a Honvédelmi Minisztérium, illetőleg a Külügyminisztérium (Külügyi és Külgazdasági Minisztérium). A csúcsmisztériumok rendszerében azonban gyakorlatilag lehetetlen, hogy az első számú vezető, illetőleg közvetlen stábjá minden ágazatra kiterjedő szakteknéty legyen. A vezetői tekintélyt firtató kérdésre a válaszadók túlnyomó többsége egy mítosszal – nevezetesen a mindentudó vezető mítoszával – válaszolt.

A közigazgatási vezetői rétegben – és az egész társadalomban – oly mélyen gyökerezik a weberi közigazgatás képe, hogy a szakmai tudásfölénnyel rendelkező vezető ideáltípusa dominálja a közigazgatási kultúrát, amivel együtt megérkezik egy másik jelenség: a tisztviselők valóban szakmai vezetőknek látják a politikai vezetőt és így is viszonyulnak hozzá: a részére küldött információkat is úgy fogalmazzák meg, úgy találják, mintha azokat egy szakmailag kompetens személynek küldenék. E felismerés birtokában releváns kérdés annak a tisztázása, hogy a demokratikus felhatalmazással rendelkező politikai vezető képe miért nem tudott meggyökeresedni a közigazgatás vezető rétegében a rendszerváltás után 25 évvel (a felvétel 2014-es) sem. Miért érezték a válaszadók úgy, hogy a demokratikus legitimációból fakadó autoritás olyasmi, amiről hallgatni kell, vagy ha már rákérdeztek, akkor a szakmai vezető mítoszával kell azt elfedni. Úgy fest, hogy a bürokratikus környezet automatikusan megkezdi saját képére formálni a politikust vagy a politikai kinevezettet. Ez nem feltétlenül tudatos folyamat. A válaszadók tényleg úgy érzik, hogy egy szakmai partnert kaptak, akit saját maguk által nagyra tartott tárgyi tudásuk és hivatali rutinjuk birtokában automatikusan elkezdnek saját képükre formálni.

Fontos, a vezetői tekintélyt megalapozó jellegzetesség a kifelé vagy felfelé való érdekképviselés, amit elsősorban a jó (politikai) beágyazottságnak tulajdonítanak. Eszerint azoknak a vezetőknek van befelé nagyobb tekintélyük, akik a külső szereplőknél eredményeket (engedményeket), különleges elbánást tudnak kiharcolni a kollégáiknak. Ez esetben a politikai összeköttetések, politikai hatalom nem a politikai, társadalmi célok, hanem a bürokratikus öncél szolgálatában áll.

„A felfelé való érdekvérvényesítés is, hogy ki tudja járni még x-nek azt a főtanácsadói címet. Persze ez visszafelé is hat, mert akkor vannak az embereim megelégedve velem, ha érzik azt, hogy kitaposok nekik valamit a főnöknel.”

A „jó főnök” további ismérve, hogy kiáll döntéseiért, hatékonyan képviseli beosztottai és szervezeti egysége érdekeit. A feladatokat pedig világosan delegálja munkatársai számára. A vezetői tekintélyt erősítő további tényezők a válaszadók szerint a probléma- és konfliktuskezelés, empátia, döntési képesség erősíti, a vezetői kompetenciák transzparenssé válnak nehéz helyzetekben.

„Fontos, hogy empatikus legyen, a szakmai kritériumok is nagyon fontosak. Tárgyalóképes legyen. Azt, amit ő képvisel, jól tudja kifelé is képviselni. Ugyanakkor fontos a vezetőnél az, hogy a munkatársak irányába tudja a feladatokat kiadni.”

Külön figyelmet érdemel e körben az információáramlás kérdése, hiszen az információk birtoklása, átadása, értelmezése, szűrése, torzítása a bürokratizáció és a politizáció összecsapásának kulcsterülete.

Mivel a vezetőkre, vezetői magatartásra, erényekre, képességekre vonatkozó elemzés természetes része a kommunikáció említése, az előre tervezett kérdések is tartalmaztak erre vonatkozó részt.

A bürokratizáció és politizáció viszonyát vizsgálva jelen műben azzal a feltételezéssel élünk, hogy a bürokratizáció egyértelmű jele, ha a vezetővel való kapcsolattartás a szigorú weberi hagyományok szerint, kötött nyelven és formában történik. Ezzel szemben a politizáció irányába ható jelenségként kell rögzíteni, ha a belső kommunikáció dominánsan felülről lefelé halad, és elsősorban a közpolitikai célokra és az ügyfélkörrel, társadalommal, valamint más politikai szereplőkkel való kommunikációra irányul, azt szolgálja.

A kommunikációra mint vezetői tevékenységre nem általánosságban kérdeztünk rá, hanem kimondottan a hierarchizált viszonyokra jellemző szolgálati út és az egyéb, rugalmas, közvetlen kommunikációs utak szembeállítását útján. A megkérdezettek tehát azzal szembesültek, hogy ha a rugalmas, empatikus, jól kommunikáló demokratikus vagy ugyanilyen jellemzőkkel jellemezhető

autoriter vezető képét vázolták fel (politizáció), akkor magyarázatot kell adniuk arra, hogy mindezeket a tulajdonságokat hogyan tudják megvalósítani a kötött kommunikációs útvonalak alkalmazásával (bürokratizáció). E kérdést illetően a domináns válasz az volt, hogy a közigazgatási hierarchia részeként, túlnyomóan természetesnek és kötelezőnek veszik a szolgálati út betartását (bürokratizáció = természetes). A szolgálati út betartása biztosítékot jelent az ügymenetek megfelelő lefolytatására, a szakmai tudás (mint legfőbb bürokratikus érték) érvényesülésére.

„Mindig be kell tartani, mindig be is tartom.”

„Szolgálati út be nem tartása során szakmaiság sérülne.”

„Ha nem a szolgálati úton keresztül történik az ügyintézés, akkor olyan szintek maradhatnak ki, ahol az ellenőrzés történik.”

A válaszadók között a szolgálati utat mereven értelmezőktől elkülönült a „megoldásorientált” vezetők köre, akik felvállalták, hogy az ügyek érdemben gyakran messze előrébb tartanak, mint a szolgálati út, amely gyakran egyenesen lehetetlenné teszi a komplex ügyek gyors, de mégis szakszerű megoldását. E halmazban három alkategóriát lehetett megkülönböztetni: 1. Az egyik vezetői felfogás engedi a horizontális kapcsolattartást a nagy szervezeten belül a szolgálati útra tekintet nélkül is, amennyiben a vezető erre közvetlenül engedélyt ad. 2. Mások megelégednek az utólagos tájékoztatással. 3. A harmadik kategóriába tartozó vezetők azt válaszolták, hogy nem tartanak igényt az állandó tájékoztatásra a folyamatok közben, lényeg a megnyugtató megoldás, a szükséges papírmunkát pedig egyszerűen utólag hozzáillesztik a már meglévő megoldáshoz.

A kollégák szakmai felkészültségének megítélése kapcsán többnyire megfelelőnek értékelték a szakmaiság formai kellékeit. Többen magyarázatot is fűztek véleményükhöz. E szerint az, hogy a szakmai felkészültség összességében megfelelő, az csak formai szempontú értékelés. Nem is lehetne másképpen, mivel a jogszabályok előírják, hogy I. besorolási osztályba sorolt kormánytisztviselő csak felsőfokú végzettségű személy lehet (2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről, 119. § a felvétel idején). A problémát inkább az okozta, hogy a szakmai kvalitások és a közigazgatási napi munka által megkövetelt tudás között jelentős különbség állt fenn. (Legalábbis szükségét érezték többen, hogy ezt a különbséget egyértelművé tegyék.) A munkahelyi keretek között felkínált szakmai továbbképzések lehetősége összességében nyitva áll a tanulni vágyók előtt. A részletek elemzése során világossá vált, hogy a legfőbb bürokratikus értéknek tekintett szakmaiság valójában olykor nem volt olyan mértékben megalapozott, mint ahogyan a megkérdozettek önképe mutatta.

„Kellene valami szorosabb felvételi procedúrát kialakítani, mert a kompetenciákat nem tudjuk mérni. Ide ömlesztenek nekünk egy csomó papírt, és nincsen olyan felvételi eljárásrendünk, amivel ki tudnánk szűrni azokat a szakmai kompetenciákat, amiket egy papír birtokában ideraknak.”

Minisztériumi szinten többnyire megfelelőnek tartották mind a vezetők, mind a kormánytisztviselők szakmai felkészültségét. A vezetők benyomása szerint a kormánytisztviselők átlagéletkora jelentősen csökkent, a fiatal tisztviselők naprakész tudása, nyelvtudása jótékonyan hatott a szakmai felkészültségre. A kötelezővé tett kompetenciafejlesztő képzések kedvező irányba mozdították el a kormánytisztviselők tudásának hasznosíthatóságát, illetve a csapatban való együttműködést.

Általánosságban elmondható, hogy a közszolgálati vezetők úgy tekintettek a szakértelemre, mint adottságra, amit nem igazán kell fejleszteni. (Hiszen önképük szerint azt birtokolta a szervezet és benne az egyén.)

„És hogyan jellemezné vagy hogyan látja: a kormánytisztviselők szakmai felkészültsége az milyen a hozzájuk tartozó szakterületek esetében?

Hát én jónak tartom, de azt azért alapvetően szakterületi vezetők tudnák jól megmondani, én a saját kollégáimra mondom, hogy jó.”

„Úgy gondolom, hogy aki a közszolgálati pályára lép, a jogszabály is előírja, rendelkezzen megfelelő végzettséggel, képzettséggel. Tehát én annak a híve vagyok, hogy az életpálya során már csak ilyen kiigazító képzéseket kelljen elvégezni, illetve, ami a közigazgatás fejlődéséből eredő és a korszerűsödésből, modernizációból eredő ismeretek, azokat kelljen elsajátítani. Úgy gondolom, hogy aki belép erre az életpályára, legyenek meg a megfelelő képzettségei, végzettségei. Tehát ne itt sajátítsa el...”

Az időközben bevezetett kötelező közszolgálati képzés³³ ezt a nézetet mindenestre felülírta, támogatva azt a motivációs tényezőt, amelynek alapja a munkahelyen belüli képzés és előrejutás.

A bürokratizáció és politizáció viszonyát azon a kérdéson keresztül is meg lehet vizsgálni, hogy mit tekintenek a megkérdezettek sikernek. Ha a politikai, társadalmi célok érvényesülését, akkor azt a politizáció, ha a létszámok, finanszírozás, munkahelyi stabilitás, hatáskörbővítés szempontjait, azt klasszikus bürokratizációs tendenciának kell tekinteni.

A következő válaszadó az eredményesség, sikeresség kritériumaként a teljesítménymenedzsment-szemléletre támaszkodva rögzítette, hogy ha magasak a teljesítményadatok, az egyben az eredményességnek is a mérőszáma.

³³ 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről.

„Ez megint szervtípusa válogatja. Nyilván ahol hatósági munka folyik, ott valószínűleg az adott ügyek száma, hogy ott viszonylag jó közelítést lehet találni az által, hogy mondjuk adott ügytípusból egy ciklus elején egy átlagos ügyintéző hányat intéz el egy átlag időszak alatt, és még egy ciklus végén mennyit. ... És nyilván a szerv vezetőjét, a szervezettségét az minősíti, hogy ez a mutatószám javul vagy romlik, de rengeteg más helyen nincsenek, nem látom, hogy lennének ilyen objektív mérőszámok.”

„A hatékonyságot előkészített jogszabályok számával vagy elfogadott törvényjavaslatok, kormányrendeletek vagy tárcarendeletek számával lehetne jellemezni.”

„Azt, hogy milyen szakmai teljesítményt nyújtunk, azért annak is vannak mérőszámai, hogy hány jogszabály kezdeményezésünk volt, azok hogy mentek át, mi valósult meg belőlük, vagy ha volt egy jogszabálytervezetünk, akkor az átmegy, rendben van-e, hányszor módosítottuk.”

E vélemény szerint amennyiben a megalkotott joganyag megfelelő számú, úgy a szervezet sikeres. Ezúttal ismételten a teljesítménymenedzsment-szemlélet kerül a közpolitikai eredményesség helyébe, ami mellett lehet érveket felsorakoztatni, de a jogszabályok számának gyarapítása önmagában nyilvánvalóan csekély mértékben jellemzi az eredményességet.

Egyesek szerint az intézmény költségvetési gazdálkodásán keresztül mérhető a sikeresség, a nyereséges, jól gazdálkodó szervezetet tekintik produktívnak. Mások szerint egy közigazgatási intézmény működési módja tehet egy intézmény sikeressé, így a jogszerűen, hatékonyan, rugalmasan funkcionáló intézmények válhatnak sikeressé.

„Az ügyfeleknek a visszacsatolásán, illetve a költségvetésben meghatározott keretösszegeknek a hasznos gazdálkodásával. Ugye, ez kettős dolog.”

„Megnézzük a költségvetést, hogy tudunk gazdálkodni erőforrásainkkal. Jelent bért, személyi dologi erőforrásokat, tehát biztos van ilyen része.”

A tevékenység sikerkritériumainak mérhetősége örök dilemma a közigazgatásban. Itt azonban nem a mérhetőségre kérdeztünk rá, hanem általános élel tettük fel a kérdést: „mi alapján mondaná, hogy az ön szervezete, szervezeti egysége sikeres?” Az ügyek darabszáma egy általános, az év végi jelentésekben is visszaköszönő paraméter. Vajon sikeresnek tekinthető-e a gyámhatóság, ha a tavalyinál több gyermekelhelyezési ügye volt? Sikeres-e, ha több volt a gyámság alá helyezések száma? Az ilyen és ehhez hasonló területeken, amelyek valamilyen társadalmilag nem kívánatos, de mégis szükséges feladat ellátására irányulnak, a siker fogalmának és az ügyek darabszámának összekötése egyenesen értelmetlen. A vezetők a sikeres működésre vonatkozó kérdésre szinte reflexszerűen hajlamosak azzal válaszolni, hogy igen, szervezetük (implicite: saját maguk) működése egyértelműen sikeres. Ha azonban pontosító kérdést tettünk fel, hogy mit értenek ez alatt, akkor jellemzően elbizonytalanodtak. A költségvetési támogatási összeg

növelése kétségkívül siker egy közigazgatási költségvetési vezető számára, aki-nek demonstrálnia kell a közigazgatási államtitkár vagy a miniszter felé, hogy mindent megtett az intézmény pozícióinak javításáért, de ez a siker semmit sem mond a szervezet létét indokoló, azt megalapozó tartalmi tevékenység sikerességéről. Olyan típusú sikerdefiníció, miszerint sikernek tartjuk, hogy a ciklus elején kitűzött szakpolitikai célokat X%-ban sikerült elérni, nem hangzott el a 40 mélyinterjú során. Ilyen értelemben azt lehet mondani, hogy a politikai kormányzásnak az a felfogása, amely szorosabb kapcsolat megteremtésére törekedett a (szakmai-politikai) államtitkári kar és a központi közigazgatás hagyományos felépítménye között, a felvétel időpontjáig nem ért el olyan értelemben sikert, hogy a közigazgatási vezetők képesek lennének a Kormány vagy az államtitkári kar által közvetített szakpolitikai célok összefüggéseit felismerni, és azoknak elérésében haladást érzékelni.

Az a humánpolitikai vezető, aki a fluktuáció lelassításán fáradozik, és ezt tekinti sikernek, önmagában nagy valószínűséggel helyesen jár el, de vajon hozzájárul-e ez az őt foglalkoztató szervezet szakmai céljaihoz? Lehet ugyanis olyan állapot, amikor a fluktuáció növelése vezet valamely kívánatos tartalmi célhoz.

„Azzal mérném [ti. a sikert], hogy mennyire tudja megtartani a kormánytisztviselőit, tehát a dolgozóit mennyire képes megtartani, és ugye ebben a fluktuáció a mérőszám.”

A tartalmi célok konkrét ismereténél súlyosabb, stratégiai, helyesebben kulturális hiányosság a központi közigazgatásban az, hogy a vezetők – a felmérés szerint – nem gondolkodtak korábban azon, hogy munkahelyük működésének célja van, és hogy az ő saját szerepüknek értelmét, logikai alapját éppen az adja, hogy milyen szerepet tudnak vállalni e célok elérésében. A politikai, közpolitikai, társadalmi célokkal való nem-azonosulást a társadalomtól elszakadó bürokratizációs tendenciaként kell értékelni.

Következtetések

Az, hogy a rendszerint a tisztviselőket kérdező kutatók úgy találják, hogy a politizáció hajlamos előretörni a bürokrácia rovására: természetes, hiszen a tisztviselők gyakran ténylegesen úgy érzik, hogy mozgásterüket korlátozzák a politikusok, a kutatók pedig ezt a percepciót általánosítják. Tévedés azonban azt hinni, hogy a folyamat lineáris. Valójában a politizáció és a bürokratizáció két olyan ellentétes tendencia, amelyek folyamatos küzdelmét és kölcsönhatását kell feltételeznünk. Olykor a politikusok, máskor a bürokrata kerülnek fölénybe, de hosszú távon mégis a bürokratizáció van előnyben, mivel a bürokrácia folyamatosan

létrehozza saját tudásbeli és kapcsolati hálózatát, nyelvét és kultúráját, amely egy elfoglalt, és a modern tömegdemokrácia küzdelmeiben lekötött politikus számára szükségképpen nehezen közelíthető meg. A politikus azzal szembesül, hogy ha létrehoz egy új számonkérési, kiválasztási vagy strukturális rendszert, hogy szempontjait érvényesítse, a kezdeti ijedtség után a bürokraták azt „megtanulják”, kialakítják saját túlélési és érdekérvényesítési stratégiáikat az új rendszerben is. Nem feltétlenül arra kell gondolni, hogy egyes bürokraták képesek a politikumot félrevezetni, bár olykor ilyenről is olvasni. Sokkal inkább arról van szó, hogy a legalább másfél évszázados közigazgatási kultúra kínál védelmet és hajtóerőt a bürokratizációs tendenciáknak a magyar közigazgatásban is.

Irodalomjegyzék

- Beeri, Itai: Direct administration of failing local authorities. Democratic deficit or effective bureaucracy? *Public Money & Management*, 33. (2013), 2. 137–144. Online: <https://doi.org/10.1080/09540962.2013.763433>
- Boda Zsolt: Intézményi bizalom és a közpolitikák eredményessége. Bevezető. In Boda Zsolt (szerk.): *Bizalom és közpolitika. Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Budapest, Argumentum – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 2015. 7–22.
- Cameron, David R. – Mitchell A. Orenstein: Post-Soviet authoritarianism. The influence of Russia in its near abroad. *Post-Soviet Affairs*, 28. (2012), 1. 1–44. Online: <https://doi.org/10.2747/1060-586X.28.1.1>
- Connaughton, Bernadette: The impact of reform on politico-administrative relations in Ireland. Enlightening or confusing roles of political and managerial accountability? In B. Guy Peters – Georg Sootla – Bernadette Connaughton (szerk.): *Politico-administrative dilemma: Traditional problems and new solutions*. Bratislava, NISPAcee Press, 2006. 50–68.
- Drechsler, Wolfgang: The re-emergence of „Weberian” public administration after the fall of New Public Management. The Central and Eastern European perspective. *Halduskultuur*, (2005), 6. 94–108.
- Drechsler, Wolfgang: The rise and demise of the New Public Management. *Post-Autistic Economics Review*, (2014), 33. 17–28.
- Gál, Márk – Márton Gellén: Hungary. In Montgomery Van Wart – Annie Hondeghe – Erwin Swella (szerk.): *Leadership and culture*. London, Palgrave, 2015. 89–102. Online: https://doi.org/10.1057/9781137454133_6
- Gellén Márton: *Állam és közigazgatás új szerepben*. Budapest, NKTK, 2013.
- Gellén Márton: *Közigazgatás. Reform után, átalakítás közben*. Budapest, Patrocinium, 2015.
- Hajnal, György: Diversity and convergence. A quantitative analysis of European public administration educational programs. *Journal of Public Affairs Education*, 9. (2003), 4. 245–258. Online: <https://doi.org/10.1080/15236803.2003.12023597>
- Hajnal, György: Public management reforms: Hungary. In Geert Bouckaert – Juraj Nemec – Vitalis Nakrosis – György Hajnal – Kristiina Tönnisson (szerk.): *Public management reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee Press, 2008, 121–150.
- Hajnal, György: Illiberal challenges to mainstream public management research. Hungary as an exemplary case. *Public Management Review*, 23. (2020) 3. 317–325. Online: <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1752038>
- Hintea, Calin Emilian – David Ringsmuth – Cristina Mora: The reform of the higher education public administration programs in the context of public administration reform in Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2. (2006), 16. 40–46.
- Hjarvard, Stig: *The mediatization of culture and society*. Abingdon, UK, Routledge, 2013. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203155363>
- Kröger, Sandra: The end of democracy as we know it? The legitimacy deficits of bureaucratic social policy governance. *Journal of European Integration*, 29. (2007), 5. 565–582. Online: <https://doi.org/10.1080/07036330701694881>
- Lentner Csaba: A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. (2014), 3. 330–344.
- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik: The institutionalization of political discretion in post-communist civil service systems. The case of Hungary. *Public Administration*, 84. (2006), 3. 693–716. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00608.x>
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik – Kutsal Yesilkagit: Differential legacy effects. Three propositions on the impact of administrative traditions on public administration reform in Europe. *East and West – Journal of European Public Policy*, 18. (2011), 2. 311–322. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.544515>
- Newland, Chester A.: Public personnel administration. Legalistic reforms vs. effectiveness, efficiency and economy. *Public Administration Review*, 36. (1976), 5. 529–537. Online: <https://doi.org/10.2307/974233>
- Niskanen, William A.: The peculiar economics of bureaucracy. *The American Economic Review*, 58. (1968), 2. 293–305.
- Niskanen, William A.: Bureaucrats and politicians. *Journal of Law and Economics*, 18. (1975), 3. 617–643. Online: <https://doi.org/10.1086/466829>
- Portfolio: Matolcsy: részletes intézkedéscsomag kerül napvilágra. *Portfolio.hu*, 2011. április 20. Online: <https://bit.ly/3jDXFtD>
- Rixer Ádám: *A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban*. Budapest, Patrocinium, 2013.
- Rozgonyi Tamás (szerk.): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények*. Budapest, Gondolat, 2008.
- Sárközy Tamás: *Államszervezetünk potenciázavarai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására*. Budapest, HVG-ORAC, 2006. 97–244.
- Sootla, Georg – B. Guy Peters – Bernadette Connaughton: Analysing politico-administrative relations. Extending the focus. In B. Guy Peters – Georg Sootla – Bernadette Connaughton (szerk.): *Politico-administrative dilemma. Traditional problems and new solutions*. Bratislava, NISPAcee Press, 2006. 256–274.