

A POLITIKA ÉS A KÖZIGAZGATÁS VISZONYA

Vass László

(rektor, főiskolai tanár, Budapesti Kommunikációs és Üzleti Főiskola)

ÖSSZEFOGLALÓ

A politika és a közigazgatás viszonya sajátos dichotómia, amelyben a szereplők helyzete, funkciói és kölcsönös kapcsolatai mindig az adott ország konkrét körülményei között vizsgálhatók. Eddig még átfogó elmélet nem született ennek a viszonnak az értelmezésére, de a gyakorlati tapasztalatok alapján leíró modelleket használhatunk a főbb típusok bemutatására. Ebben a tanulmányban B. Guy Peters „village” metaforáját használjuk a politikuskok és köztisztviselők viszonyának vizsgálatához. A „politikai család falu”, az „igazgatás falu” és a „funkcionális falu” mellett Theo J. Toonen javaslatára a „nyitott falu” modelljét is megfogalmazzuk, amely lehetőséget ad a mai tendenciák integrálására. A közigazgatás politikai semlegessége olyan mítosz, amely soha nem valósulhat meg. A pártatlanság értéke azonban egyre jelentősebb, mert a politika–közigazgatás-viszony általánosan jellemző tendenciája az átpolitizálódás növekedése, amelynek három aspektusát vizsgáljuk. A modern közpolitikai folyamatokban elválaszthatatlanul összefonódnak a politikusi és igazgatási szerepek, ami a köztisztviselőket rendszeresen politikai szerepbe kényszeríti. A kormányzati politikusok szándékosan intézményesítenek olyan eljárásokat és szervezeti megoldásokat, amelyek növelik a politikai kontrollt a közigazgatás felett. Végül a köztisztviselők közvetlen politikai szerepvállalása is növekszik, ami szintén az átpolitizáltságot növeli. A vizsgálódás a neo-weberiánus közigazgatás Gert Bouckaert által megfogalmazott jellemzőinek felsorolásával zárul, amely egy formálódó szintézis a klasszikus weberi és a menedzseri közigazgatási modellek után.

Kulcsszavak: politika–közigazgatás dichotómiája ■ átpolitizálódás ■ közszolgáltat ■ neoweberiánus közigazgatás

A modern közigazgatás történetének egyik állandó és kurrens kérdése a politika és a közigazgatás viszonya. Ez a viszony sajátos dichotómiát képez, amelyben az egyik, vagy másik oldal dominanciája, alávetettsége, vagy éppen kiegyensúlyozottsága, a közöttük lévő törésvonalak, vagy átjárhatóság és mobilitás, működési elveik változásai és szerkezetük reformjai a kormányzati rendszerek egyik legfontosabb témaköre. A jogállam létrejöttével a közigazgatás és a politika dichotómiájára vonatkozóan normatív közhelyként fogalmazódott meg az, hogy alkotmányos alapkövetelmény a politika és a közigazgatás szétválasztása, a közigazgatás politikai semlegességének, pártatlanságának és szakszerűségének biztosítása. A gyakorlatban azonban kivétel nélkül

minden országban és korban a kutatások ezen követelmények teljesülésének komoly ellentmondásait jelzik (Goodin és Klingemann, 2003: 534–541.).

A modern közigazgatás történelmi modelljeiben nem volt kérdéses az, hogy a politika a domináns és a közigazgatás az állami akarat érvényesítésének csak az eszközrendszere. A napóleoni „grand corps”, a brit civil service, a porosz állami hivatalnoki rendszer és még az amerikai, alulról felfelé építkező közszolgálat is politikai vezetők irányításával működött. A jogállami fordulat azt jelentette, hogy a vezetők nem a feudális uralkodók, a privilegizált vezető osztályok soraiból kikerülő, a hivatalt megöröklő személyek, hanem választott kormányzati politikusok lettek, akik alkotmányosan szabályozott hatáskörrel látják el a közjó érvényesítését szolgáló feladataikat. A közigazgatásban dolgozók szolgálati ethosának első értéke mindenütt az állam iránti lojalitás, amely a gyakorlatban a közigazgatás politikai vezetői iránti alávetettséget és a hivatali-szervezeti fegyelem betartásának szigorú követelményét is jelenti. A kontinentális európai közigazgatás weberi elvekre építő, a pártatlanságot és professzionalizmust hangsúlyozó és a közhivatalokat írott szabályok alapján, racionálisan működő szervezetként definiáló megközelítése valóban határvonalat húz a politika és a közigazgatás közé. Ez a dichotómikus viszony azonban nem következik Max Weber felfogásából, amely inkább az európai hagyomány „porosz” jellegét sugallja: a katonai fegyelmet, hierarchiát és a szolgálat lojalitási ethosát hangsúlyozta (Bogdanor, 2001: 325.). Az amerikai közigazgatás történetében nagyon fontos momentum, hogy a 19. század utolsó harmadára bekövetkezett a közigazgatásban a korrupcióval összefonódott gátlástalan zsákmány-rendszer elterjedése, ami a politikusok drámai tekintélyvesztését eredményezte. Woodrow Wilson, a kiutat kereső progresszív mozgalom vezető személyisége, tanulmányaiban a közigazgatás és a politika normatív megközelítésen alapuló elválasztására tett javaslatot. A politikusok kifejezik a választói akaratot, de nem az ő feladatuk a közpolitikák megalkotása és szakmai megvalósítása. A köztisztviselők kiválasztásánál a „spoil system” (zsákmány-rendszer) megszüntetését és a „merit elv” (szakmai érdemekre épülő kiválasztás) alkalmazását és munkaviszonyukra vonatkozóan a „tenure”, vagyis a határozatlan idejű, jogilag védett kinevezés bevezetését szorgalmazta.

A brit megközelítés eltért a weberi modelltől és a wilsoni gondolkodástól is. A civil service, mint egységes, generalista kormányzati szolgálat esetében alapvetően a hivatalnokok viselkedésének erkölcsi szabályait hangsúlyozták, mindenekelőtt a lojalitást, a köztisztteletet kiváltó műveltséget és a feddhetetlenséget.

A KÖZIGAZGATÁS POLITIKAI PÁRTATLANSÁGA

A közigazgatás politikai semlegességének követelménye egy fontos elvi és egy legalább ennyire fontos gyakorlati okra vezethető vissza. Elvi ok az állam köz-

hatalmi jellege, amely megköveteli, hogy az állam az állampolgárok ügyeit részrehajlás nélkül, azok pártállásától függetlenül intézze. A párharcoknak tehát a parlamentben kell lezajlaniuk, és a törvényhozói hatalom által meghozott döntéseket egy, az állam egészéhez lojális szervezetrendszernek kell végrehajtania a közjó érdekében. A praktikus ok a közintézmények stabilitásának, a közhatalom folytonosságának igénye. A demokrácia legfontosabb garanciája a törvényhozói hatalom politikai összetételének rendszeres „hozzáigazítása” a társadalom politikai tagoltságához. Ez azonban nem jelentheti a közjogi viszonyok és az igazgatási szervezetrendszer állandó változtatgatását egy-egy választást követően. A biztonságos és kiszámítható társadalmi életfeltételek megkövetelik, hogy a közügyeket intéző szervezetrendszer stabil és hatékony legyen. Ehhez olyan közigazgatásra van szükség, amelynek működési rendje eltér a politikai ingadozásoknak kitett szervezetekétől.

A közigazgatás teljes politikai semlegessége azonban a gyakorlatban elképzelhetetlen. Elvileg minden közügy hordoz valamilyen értéktartalmat, így a közigazgatásnak minden tevékenysége valamilyen politikai érdek- és célrendszerben helyezkedik el. Az igazgatási rendszer kormány iránti lojalitásának követelménye még a *laissez-fair...* államok esetében is politikai töltetet hordoz. Ráadásul a gyakorlatban a szabályozási szttenderdek alapján dolgozó közigazgatás minden egyes döntésnél és akciónál rendelkezik bizonyos mértékű diszkrecionális lehetőséggel, ami gyakorlatilag lehetetlenné teszi a teljes semlegességet. A politikusok negatív megítélése, a befolyással való visszaélés megakadályozásának igénye az alkotmányos demokráciákban mindenütt olyan garanciák kereséséhez és intézményesítéséhez vezetett, amelyek képesek megakadályozni azt, hogy a kormányon lévő politikai csoportok a saját pártérdekeik érvényesítésére használják fel a közigazgatást. A wilsoni koncepció magát a közigazgatást szánta a legfontosabb garanciának a politikusok mértéktelenné váló zsákmányszerzése ellen. A visszasságokat hangosan leleplező hivatalnokok történetei azonban arról beszélnek, hogy bátorságukért és nyitott szellemiségükért cserébe a munkahelyükön elhallgattatásban részesülnek, és igyekeznek megszabadulni tőlük. Ezek az esetek emlékeztethetnek bennünket a közhivatalokban dolgozók olykor hősies viselkedésére, ami önmagában még kevés garanciának bizonyul a politikai nyomulás korlátozására (Bozeman 2000: 15.).

A politika–közigazgatás viszonyát elrendező jogi eszközök és a szervezeti, működési szabályzatok sokszor hiába próbálják rögzíteni a hatásköröket. A közpolitikai folyamatok vizsgálata során láthatjuk, hogy a politikusi és a köztisztviselői szerepek – különösen az érintkező felületeken, vagyis a politikusokkal közvetlenül kapcsolatban álló vezető köztisztviselőknél – elválaszthatatlanul keverednek egymással. Elméletileg az elszeparált közhivatalnok „pro bono publico” hozza meg a döntéseit. A valóságban azonban a szervezeten belül a miniszterek és az érdekcsoportok hatása, kívülről pedig az átlátható

költségvetés és közvélemény megítélése miatt rendszeresen politikai helyzetbe kerülnek (Peters, 1995: 178–179.).

A mai közpolitikai folyamatokban a politikusok is ráébredhetnek arra, hogy akaratauk érvényesítése nem korlátlan. A közigazgatási bürokrácia a speciális szakmai tudása, az általa „termelt” és birtokolt információ birtokában olyan hatalomra tesz szert, amely politikai befolyásra váltható. A bürokrácia és technokrácia összefonódása a közigazgatási szervezetekben elvezethet oda, hogy a politikusok kényszerülnek alkalmazkodásra, ha eredményt akarnak elérni. A leggyakoribb nemzetközi példa a közpolitikai és a közigazgatási reformok esete, amelyek során a közigazgatás szakmai, vagy szakmai érvekbe öltöztetett érdekérvényesítő akciókkal sikeresen tudja blokkolni a politikai akaratot. A kormányzati politikusok népszerűsége, sikeressége egyértelműen függ a közigazgatás szakmai támogatásától, a közigazgatás eredményes működésétől. Ez mozgásteret ad a bürokrácia saját érdekérvényesítő szándékainak. A bonyolult kormányzati döntési és koordinációs mechanizmusok szintén lehetővé teszik a közigazgatási szervezetben dolgozók számára a közpolitikai folyamatok irányának és sebességének befolyásolását. Hasonlóképpen a közigazgatás területi és vertikális szétaprózottsága is, amely azzal jár, hogy az alsóbb és távolabbi szinteken lévő közhivatalnokok a saját, helyi szervezeti kultúrájuk, szokásaik, értékrendjük, reflexeik szerint működnek, és a felmerülő problémákat a maguk módján kezelik. A közigazgatás politikai semlegességét érintő talán legkritikusabb jelenség az, hogy a közpolitikai folyamatok minden fázisában és szintjén jelen vannak a nyomást gyakorló érdekcsoportok, civil és magánszervezetek, lobbisták, és ma már mindez nemzetközi kontextusban is megjelenik (az EU intézményrendszere eleve nyitott erre). A közigazgatás nincs elzárva társadalmi környezetétől, és a közpolitikai folyamatban saját maga is ráerősíthet a kívülről jövő érdekek érvényesítésére – vagyis keletkezik egy politikai játéktér a közigazgatás számára (Peters–Pierre eds., 2002: 296.). A civil társadalom felől jelentkezik is ilyen irányú nyomás, amely a közigazgatás demokratizálását követeli: a nagyobb civil részvétel lehetőségét a közpolitikai folyamatokban. A közpolitikákban alkalmazott különböző participatív megoldások eredményeképpen ma már az is látható, hogy sok országban jelentős átalakuláson megy keresztül a weberi bürokrácia és teljesen új módon jelentkezik a közigazgatás politikai semlegességének a követelménye. Jó példa erre a pozitív diszkrimináció alkalmazása egyes társadalmi problémák kezelése során, amely a közigazgatást arra kényszeríti, hogy valamely ideológiai értékrend alapján egyes társadalmi csoportokat másokkal szemben előnyben részesítsen. Végso soron a köztisztviselőktől már nemcsak szervezeti fegyelmet, alávetettséget, hanem ideológia affinitást is elvárnak a demokratikus, alkotmányos értékek alkalmazása során.

Természetesen mindez nem érinti azt a jogállami követelményt, hogy se a politikusok, se a köztisztviselők ne használhassák a közjavakat saját érdekeik

szerint. A korrupció elleni küzdelemben sok eset mutatja azonban, hogy a dichotóm viszony bármelyik tagja betöltheti a jó, vagy a rossz szerepét. A politikai zsákmányszerzőt kordában tartó, az alkotmányos értékek érvényesülésén őrködő közigazgatás, vagy a közhatalmi autoritását személyes előnyök kicsikarására használó hivatalnokot leleplező politikus esetei egyaránt előfordulnak.

Mindezeket figyelembe véve a tudományos kutatás számára egyértelmű a tanulság: óvatosan kell bánni a politika–közigazgatás–viszony általánosító modelljeivel, és nem takarítható meg az alábbi aspektusok konkrét vizsgálata (Vass, 2001):

- a politikusok és a köztisztviselők közötti viszony történelmi fejlődése, beleértve a történelmi fordulatok és rendszerváltozások hatásait,
- az adott kormányzati rendszerben alkalmazott azon jogi „modell”, amely a közigazgatás és a politika viszonyát meghatározza,
- a politikai kultúra és a hagyományos vezetői attitűdök,
- a közpolitikai folyamatok fejlődése, és benne a köztisztviselők szerepének alakulása.

A KÖZIGAZGATÁS ÁTPOLITIZÁLÓDÁSA

Mint az előzőekben láttuk, aligha lehet teljes a közigazgatás politikai semlegessége a kormányzati rendszerben játszott szerepe és elfoglalt helye miatt. Azt is érthető, hogy a szakszerű és stabil közigazgatás megvalósulásához fontos érdekek fűződnek, és a politika–közigazgatás–dichotómiában ez utóbbi védelme az előbbivel szemben több vonatkozásban szükségesnek bizonyulhat. A demokratikus politikai rendszerekben, ahol a politika rendeltetése szerint működik, felmerülhet az ellenkező jellegű feladat is, vagyis a közigazgatás politikai kontrolljának erősítése a reprezentatív bürokrácia túlhatalmának korlátozására, rendeltetésszerű működésének kikényszerítésére. A szakirodalom megállapítja, hogy nem létezik általános elmélete a politika és a közigazgatás viszonyának, és a vizsgálatok során megalkotott modellek a gyakorlatból származtatott pozitivista, leíró összegzések. Összességében azonban a dichotóm-viszornak nagyobb felhatalmazással rendelkező, cselekvőképesebb, dinamikusabb szereplője a politika, még ha találkozhatunk ellenkező példákkal is. Az utóbbi évtizedek nemzetközi tapasztalatai azt mutatják, hogy a közigazgatás átpolitizálásának tendenciája mindenütt erősödik, változatosak az okok, és nem könnyű vizsgálni a jelenséget.

Kérdés, hogy milyen mélységű és jellegű a közigazgatás átpolitizálódása? Mivel lehet mérni az átpolitizálódást? A leggyakoribb indikátor a politikai kinevezések kiterjedése a közigazgatás szervezeti hierarchiájában – vagy a másik oldalról nézve: a szakmai kinevezések köre és a szakmai köztisztviselők védelme a politikai okokból történő elbocsátással szemben. Nem lehet azonban egzakt módon mérni a politikai szimpátiákra épülő hálózatok, kapcsolatrend-

szerek hatásait, a lojalitás és patronázs működésének kiterjedtségét. Az ilyen irányú kutatások mindenütt nagyon bonyolultak, módszertani és etikai szempontból érzékenyek, gyakran a kutató számára politikai kockázattal járnak. Arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy az átpolitizáltság vizsgálata során olyan aspektusok, mint az adott társadalmi közeg hagyományai, szervezeti-vezetési és politikai kultúrája, demokratikus és autokratikus tradíciói, attitűdjei, mind lényeges szerepet játszanak.

1. A közpolitikai kutatások szerint a kormányzati politikusok és a vezető köztisztviselők szakmai feladatkörei jelentős mértékben összefonódtak, és gyakran tudományos elemzéssel sem lehet elkülöníteni a koncepcionáló, stratégiaalkotó, célkitűző és végrehajtást irányító döntéseket, tehát a szakmai és a politikai elemet. A gyakorlatban ma már a közpolitika-alkotás és a végrehajtás ráadásul mediatiszálódik is, és a vezető köztisztviselők gyakran kerülnek olyan helyzetbe, hogy a nyilvánosság előtt képviselniük kell a közpolitikákat. További mozzanat, hogy gyakran ki sem bogozható, hogy egy közpolitikai döntés hol is keletkezett. A szakmai és politikai diskurzusok eredménye jelenik meg a nyilvánosság előtt, de az már nem látható, hogy az adott közpolitikai terület sok résztvevője közül ki is játszott döntő szerepet a politikai döntésben.

A közpolitika felelőseit gyakran vezérlik a „nagy események”, amelyeket a kormányon belüli befolyás növeléséért és a forrásokért folytatott harcban felhasználnak. Ilyenek lehetnek a természeti katasztrófák, tüntetések, járvány, de a korrupciós esetek is (Berry Bozeman, 2000: 99.). Ezekben a helyzetekben a politikusok és a köztisztviselők érdekazonosság alapján együtt lépnek a nyilvánosság elé is, ami a közigazgatást egyértelműen a politikai szerep felé sodorja.

Tovább bonyolódik a politizáció folyamata az Európai Unió belső struktúráiban, ahol a nemzeti közpolitikákra vonatkozó fontos döntések jelentős része már az Unióban születik és a nemzeti közpolitikai intézményrendszer politikai és szakmai vezetőinek a kompetenciái is átrendeződnek, és átalakulnak a hagyományos politikai szerepek. A közigazgatás megnövekedett nemzetközi politikai szerepeit a politikusok igyekeznek a hazai kontroll növelésével ellensúlyozni.

2. A közigazgatás átpolitizálódásának következő mechanizmusa a kormányzati-politikai vezetés tudatos törekvése a közigazgatás feletti politikai kontroll erősítésére. Ennek különböző okai lehetnek. A politikusok számára nagyon fontos, hogy az általuk irányított közigazgatási apparátus eredményeket produkáljon, időben hajtsa végre a kormányprogramban rögzített választási ígéreteket, megfelelően szolgálja ki az állampolgárokat. A „mobilizer” politikus hatásosabban akarja irányítani a „stabilizer” bürokratát, ezért erősíti a politikai befolyást a közigazgatási szervezetrendszerben. A tudatos átpolitizálás oka lehet a szakmai és politikai bizalmatlanság is az előző kormányt kiszolgáló köztisztviselők iránt. Nemzetközi példák mutatják, hogy az átpolitizálás célja lehetett a vezető köztisztviselők pártorientációjának befolyásolása, vagy más esetben a közhivatalok korruptsága elleni politikai küzdelem. Az

átpolitizálás oka lehet a kormányzás hatásosságának és hatékonyságának növelése érdekében a politikai koordináció és kontroll erősítése olyan szervezeti megoldásokkal, amelyek újabb politikai testületeket, egységeket, vagy megbízottakat állítanak a közigazgatási egységek fölé. A modern közigazgatási rendszerekben, az egyes országok sajátosságainak megfelelően hullámzóan bukkan fel újra és újra a politizáció problémája, és alkalmaznak megoldásokat az átpolitizálásra, vagy annak fékezésére. Általános törekvés a politikai kinevezések körének törvényben rögzített meghatározása, és a politikai kinevezettek szervezeti helyének a kijelölése. A francia kabinetrendszer jó példa arra, hogy egyszerre teljesíti a miniszter megbízható politikai tanácsadókra vonatkozó igényét, egyúttal rögzíti – és ezzel korlátozza – a politikai kinevezés lehetőségét a minisztériumi szervezetben. A jogi szabályozás változtatásával azonban növelhető a politikai kinevezés köre. A széles körben alkalmazott határozott időre szóló köztisztviselői kinevezés jelentősen kiszélesítette a közszolgálat átpolitizálását az 1980-as évektől kezdve Olaszországtól Ausztrálián át az Egyesült Királysáig és a latin-amerikai országokig. A köztisztviselők instabilizációja megnyitja az utat a kliensrendszer elterjedéséhez, amelyben azután már nehezen tehető különbség a személyes patronázs útján, vagy a pártpolitikai alapon kínált alkalmazás között. Ennek az átpolitizálódásnak a következményeként leépülnek az intézményes választóvonalak a pártpolitikai és a közigazgatási szervezetek között, és könnyen eljuthat a folyamat a törvényesség határáig.

Meg kell említeni, hogy a közmenedzsment reformjai érdekes ellentmondást mutattak a közigazgatás politizációja tekintetében. Ezek a reformok egyrészt jelentősen növelték a közigazgatásban a szerződéses alkalmazások számát, másrészt privatizációval, kiszervezésekkel, a vezetők önálló hatásköreinek növelésével jártak. Egyes országokban mindez a politikai kontroll növelése iránti igényt is megnövelte, vagyis növelték az átpolitizáltságot a közigazgatási rendszerekben (Peters–Pierre 2002: 316.).

3. A közigazgatás politizációjának további aspektusa a köztisztviselők politikai szerepvállalása. Európában ritkán fordul elő, hogy a közigazgatás lenne a politikai fordulatok társadalmi bázisa, de éppen a magyar köztisztviselői kar szakmai és demokratikus elkötelezettségét hozhatjuk fel példaként, amely fontos szerepet játszott a rendszerváltozás alkotmányos és intézményi folyamatainak gyorsaságában (Vass, 2001). A nemzetközi példák azt mutatják, hogy azokban az országokban, ahol gyenge a középosztály, a közigazgatás személyi állománya gyakran tölt be moderáló politikai funkciót, számottevő erőt képviselve például a választásokon. Szélsőségesebb esetekben az államcsínyek mutatják, hogy az államigazgatáson belüli akciókban közvetlen szerepet vállalnak a közszolgálatban lévő csoportok, nem csak a hadsereg, hanem civil tényezők is.

Az sokkal gyakoribb, hogy a köztisztviselők egyáltalán nem semlegesek bizonyos közpolitikai stratégiákkal kapcsolatban, és csendes szabotázzsal, vagy

nyílt és aktív fellépéssel akadályoznak meg politikai törekvéseket. Ismert az is, hogy a különböző politikai ideológiák és az ezeket hirdető pártok értékrendjéhez bizonyos közpolitikák közelebb, mások távolabb állnak. A törvényességet és rendet hirdető politika jobban preferálja a rendészeti területeket, a társadalmi igazságosságot és szolidaritást hirdető politika a szociális, egészségügyi és oktatási területeket, s ez nem hagyja érintetlenül az ezeken a szakterületeken dolgozó köztisztviselőket sem. Kutatások igazolták, hogy a köztisztviselők pártszimpátiái erősen tükrözték a közpolitikáknak ezen politikai értékrendjét. Azokban az országokban, ahol a köztisztviselők párttagsága megszokott, gyakran előfordul a köztisztviselői karrier pártpolitikai karrierre válása. A köztisztviselők maguk is kijátszhatják a politikai kártyát, ha ezzel előmenetelüket jelentősen gyorsíthatják, fellendíthetik. A köztisztviselők politikai szerepvállalásának területe lehet a szakszervezeti szerveződésben való aktív részvétel. Az érdekképviselési akciók gyakran válnak a direkt politizálás terepévé, amit számtalan német, francia, olasz és osztrák példa is jelez.

A szakmai elkötelezettség és a politikai szerepvállalási készség dimenzióiban a politizáció modelljeit az alábbi táblázatban hasonlíthatjuk össze:

		Szakmai tradíció erőssége	
		Alacsony	Magas
Köztisztviselők politikai szerepvállalása	Alacsony	USA, Oroszország	Ausztrália, Olaszország, Egyesült Királyság
	Magas	Ausztria, Belgium, Hollandia	Franciaország, Németország, Spanyolország, Svédország, Japán

(Forrás: Peters–Pierre, 2002: 318.)

A magyar közigazgatás átpolitizálódásának folyamatát regisztrálták és több oldalról elemezték már a hazai szakirodalomban. (Lásd többek között Körösenyi András és Szenté Zoltán munkáit.) Figyelemre méltó az átpolitizálódási folyamatnak azon sajátossága, hogy az hosszú időn keresztül a közigazgatási vezetők kinevezési gyakorlatára korlátozódott. Az utóbbi évtizedben mutatkozott meg a közszolgálat törvényi szabályozásának drasztikus módosításaiiban (a szocialista–liberális kormányzás idején), és a stratégiai irányító, koordináló intézményrendszer átalakításában (a Fidesz-vezette kormányok idején). A kormányzati akarat határozott és hatásos érvényesítésének szándékát a „politikai kormányzás” fogalmával írta le az első Fidesz-kormány, és hozta létre az ezt szolgáló miniszterelnöki hivatali struktúrát. A 2002. évi választásokig már nem sikerült a politikai kontroll erősítése érdekében tervezett, a Miniszterelnöki Hivatal referatúráira telepítendő, a tárcákat felügyelő politikai államtitkárságokat kialakítani. A szocialista–liberális kormányok 2002 és 2010 között inkább a közszolgálati rendszer szabályozásának változtatásával kívánták

erősíteni a politikai kontrollt a közigazgatásban. A Ktv. 2006. évi módosításával megszüntették a közigazgatási államtitkári rendszert, és ezzel lebontották a politikai és szakmai irányítás közötti elvi elválasztást. A szakállamtitkárokig levitt politikai kinevezési rendszer bevezetésével azt üzenték a köztisztviselőknek, hogy a karrier-köztisztviselői életpálya-modellnek vége, a vezetői előmenetelhez pártpolitikai támogatáson keresztül vezet az út. A főosztályvezetők 6 évre szóló, határozott idejű kinevezésének bevezetésével is inkább erre a politikai üzenetre terelték a figyelmet, mintsem az esetleges elkényelmesezés elleni, a versenyt erősítő személyzeti megoldások lehetőségére.

Az OECD és az EU közösen fenntartott SIGMA-programjának keretében 2008–2009-ben került sor egy átfogó vizsgálatra a 2004-ben csatlakozott új tagállamokban annak áttekintésére, hogy az országok közszolgálati rendszereinek reformjai hol tartanak, mennyire fenntarthatóak a csatlakozás után az elért eredmények, egyáltalán miként hatott a csatlakozás a közszolgálati rendszerekre. A vizsgálat az országok joganyagainak és helyi tanulmányainak elemzésére, vezető köztisztviselőkkel és szakértőkkel készített interjúkra és kérdőíves kutatásra támaszkodott. A SIGMA kutatása (Meyer-Sahling, 2009) a magyar közszolgálatra vonatkozóan, nemzetközi összehasonlításban meglehetősen drámai eredményeket hozott, amit a program magyar szakértőjeként meglepetéssel láttam.

Arra a kérdésre, hogy „Fontos-e, hogy a közszolgálati személyzeti munka átlátható törvényi szabályozásra épüljön?” – a magyar vezető köztisztviselők a legnagyobb arányban válaszoltak igennel:

átlag	74%
Észtország	58%
Lengyelország	66%
Lettország	70%
Litvánia	74%
Magyarország	89%
Szlovákia	75%
Szlovénia	88%

(Forrás: SIGMA PAPER NO. 44., 18. oldal)

(A Cseh Köztársaság hiányzott a vizsgálatból – *A szerk.*)

Ez a válasz részben kifejezi azt, hogy a közszolgálat 1992-ben elfogadott jogállami, törvényi szabályozása Magyarországon messze megelőzte az összes rendszerváltó országét. Másrészt azt is mutatja, hogy a magyar köztisztviselők fontos garanciális értéknek tartják a jogállamot és a stabil törvényi szabályozást.

Azzal a megállapítással, hogy „A minisztériumban a jó egyéni teljesítménytől függ az előmenetel” – a válaszolók 32%-a értett egyet. Utolsó előttiként végeztünk a vizsgált országok között, messze az átlagos érték alatt.

átlag	42%
Észtország	50%
Lengyelország	35%
Lettország	46%
Litvánia	62%
Magyarország	32%
Szlovákia	24%
Szlovénia	46%

(Forrás: SIGMA PAPER NO. 44., 35. oldal)

„Az előmenetel a politikai kapcsolatokon alapul” – mondják a magyar vezető köztisztviselők 2008-ban, minden más országnál magasabb arányban.

átlag	47%
Észtország	11%
Lengyelország	60%
Lettország	38%
Litvánia	37%
Magyarország	72%
Szlovákia	59%
Szlovénia	53%

(Forrás: SIGMA PAPER NO. 44., 36. oldal)

A politikai kapcsolatrendszer alapvetően személyes kapcsolatot jelent a magyar köztisztviselők számára. Azzal a megállapítással, hogy „az előmenetel a párttagságtól függ”, az országok átlagának megfelelő számú „igen” választ adtak, ami mutatja, hogy a magyar köztisztviselők pártpolitikai aktivitása nem erős, az ilyen jellegű politikai szerepvállalás nem szokásos. Sokkal jellemzőbb a kevésbé látható, informális kapcsolattartás a vezető köztisztviselők és a politikusok között.

A közszolgálat reformjának egyik központi ügye volt 2006 után a köztisztviselők teljesítményértékelési rendszerének bevezetése. Ez mindenütt csak erős politikai akarattal megvalósítható lépés, hiszen kiélezi a hivatalnokok közötti versenyt, szakmai eszközt ad a politikai vezetők kezébe ahhoz, hogy döntsenek a köztisztviselő előmeneteléről, díjazásáról, esetleg elmozdításáról. Egy ilyen rendszert csak a köztisztviselőkkel szorosan együttműködve, a vezetőket is megnyerve és mindenkit alaposan felkészítve lehet megalkotni. Amikor a rendszer bevezetését irányító miniszterelnöki hivatali államtitkár, Szetey Gábor lemondott funkciójáról, tudható volt a kudarca. A köztisztviselők azzal a megállapítással, hogy „A teljesítményértékelés a hivatalban átlátható és fair”, igen alacsony arányban értettek egyet:

átlag	39%
Észtország	62%
Lengyelország	22%
Lettország	48%
Litvánia	46%
Magyarország	22%
Szlovákia	40%
Szlovénia	34%

(Forrás: SIGMA PAPER NO. 44., 44. oldal)

Ezek után nem meglepő, hogy a következő tábla adatai szerint kevesen láttak összefüggést a teljesítményértékelés eredménye és az előmeneteli esélyek között. Ez világosan tükrözi, hogy a közszolgálatban elvált egymástól a szakmai teljesítmény és az előmenetel.

átlag	39%
Észtország	33%
Lengyelország	32%
Lettország	47%
Litvánia	56%
Magyarország	22%
Szlovákia	26%
Szlovénia	56%

(Forrás: SIGMA PAPER NO. 44., 44. oldal)

Tanulságos a következő tábla is, amely tükrözi a magyar köztisztviselők erős szakmai, szolgálati ethoszát, és cáfolja a politikusok bizalmatlanságának meg-alapozottságát. Nemzetközi összehasonlításban az élen támogatták azt az állítást, hogy „A tisztviselő akkor is köteles objektív, a szakmai tapasztalataira épülő tanácsot adni a politikai vezetőnek, ha annak nézeteivel nem ért egyet”:

átlag	94%
Észtország	95%
Lengyelország	98%
Lettország	92%
Litvánia	86%
Magyarország	98%
Szlovákia	92%
Szlovénia	95%

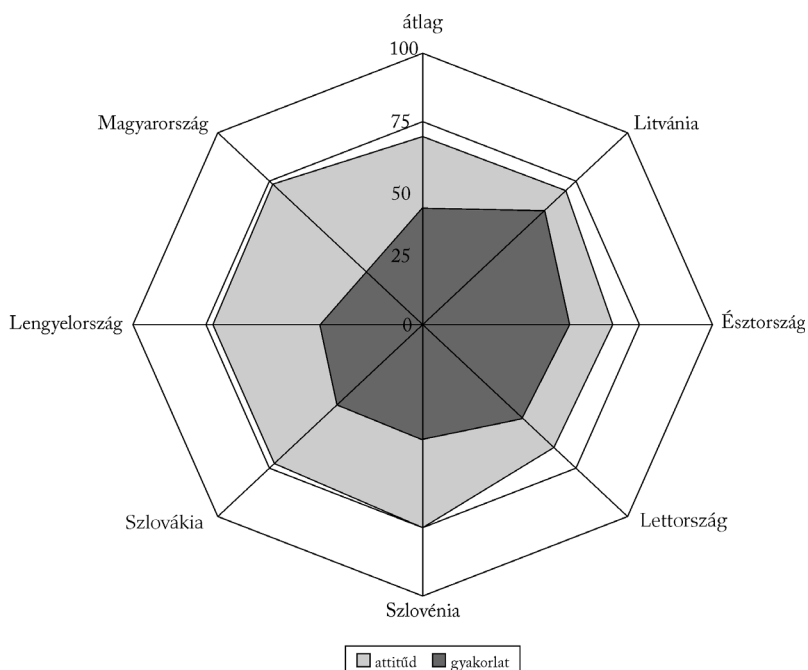
(Forrás: SIGMA PAPER NO. 44., 61. oldal)

A magyar köztisztviselők felfogásának további pozitív eleme az, hogy nagy többségük egyetértett a hatásosabb antikorrupciós intézkedések szükségességével – vagyis kritikusan látják a hazai helyzetet –, ami egyébként a többi országhoz viszonyítva nem annyira drámai, mint amennyire határozott álláspontot tükröz az alábbi tábla:

átlag	65%
Észtország	41%
Lengyelország	73%
Lettország	50%
Litvánia	62%
Magyarország	79%
Szlovákia	67%
Szlovénia	80%

(Forrás: SIGMA PAPER NO. 44., 64. oldal)

A diagram a vizsgált országok közigazgatásának az európai közigazgatási elvekkel kapcsolatos attitűdjeit és gyakorlatát mutatja. A kutatás összegző értékelése kiemelte, hogy a magyar eset a legellentmondásosabb valamennyi országé közül. Jól láthatjuk ezt az alábbi ábrán, miszerint az attitűdöket tekintve a legjobbak, a gyakorlat alapján pedig a legrosszabbak vagyunk.



(Forrás: SIGMA PAPER NO. 44., 70. oldal)

2010-ben, a jelentős társadalmi támogatással kormányt alakító Fidesz eddigi lépései a közigazgatással kapcsolatos korábbi megközelítést követik: visszaállítják a közigazgatás és a politika korábbi elválasztásának rendjét, ezzel revitalizálják a köztisztviselői életpálya modelljét, közben pedig a kormányzati intézményrendszerben hoznak létre a korábbinál lényegesen erősebb politikai kontrollmechanizmusokat. A miniszterelnökségnél átfogó politikai stratégiai központ körvonalazódik, a kormányzat közigazgatási-jogi területről koordinálja a közigazgatást, és a szakpolitikai koordinációt egyes nagyobb területeken az összevont minisztériumi szervezetek végzik. A hatáskörök koncentrációja és az átlátható hivatali hierarchiák tervezett rekonstrukciója a weberiánus közigazgatási modell logikáját tükrözi. Ezek a lépések nem állnak szemben a közigazgatási reformok mai, nemzetközi tendenciáival. Az átpolitizálásnak ez a módja önmagában nem vethet fel aggályokat, hiszen a kormányzóképeség erősítése, a kormányzás hatásosságának növelése evidens közérdek. Az átpolitizálással közvetített ideológiai értékekkel kapcsolatos averziókra a válasz a megkapott választási felhatalmazás. Komolyabb kérdéseket azzal kapcsolatban lehet felvetni, hogy megvannak-e a közpolitikák koordinációjához szükséges szakmai kompetenciák? A jogi, igazgatási eszközök mellett milyen további (pénzügyi, gazdasági, menedzsment) képességekre van még szükség a kormányzati szervezetrendszer sikeres működtetéséhez, és ezek rendelkezésre állnak-e a szükséges mértékben? És itt visszaérkeztünk a politika-közigazgatás dichotómiához: a mai magyar kormányzati-igazgatási rendszerben milyen viszony van a politikai és szakmai (közpolitikai) elem között? A politikusok és a köztisztviselők tudása és magatartása, kapcsolatrendszere és hatalmi viszonya milyen modellt alkot? Ezekre a kérdésekre csak friss kutatások után adhatunk majd választ.

A POLITIKA-KÖZIGAZGATÁS-VISZONY MODELLJEI ÉS A FEJLŐDÉS IRÁNYA

Peters és Pierre „village life”-metaforáját követve a gyakorlati példák alapján három modelljét láthatjuk a politikusok és köztisztviselők szimbiozisének. Ezek a modellek segíthetnek felismerni a közigazgatási reformok szakaszait és szükséges lépéseit, képezhetnek egyfajta időbeli, fejlődési szakaszolást is, de a valóságban mindenféle kombinációikkal is találkozhatunk. Theo A. J. Toonen javasolja, hogy a modellezés során fordítsunk különös figyelmet a közigazgatás politikai természetére, és a cselekvőképes közigazgatási vezetők helyzetére. Minden reformnak végül is az a célja, hogy stabilan működő közigazgatást biztosítson a társadalmi problémák megoldásához (Peters–Pierre Eds, 2001:197.).

Első modellünk a „*politikai család faluja*”, amelyben a szereplőket nem a politikai, vagy a közigazgatási csoporthoz tartozás, hanem a társadalmi, politikai

tagoltság valamely rendjéhez tartozás jellemzi. A politikai család dominálja a rendszert, ennek törésvonalai szerint rendeződnek el a csoportok. A közszolgák klientélista, paternalista és patronázs-alapú rendszerben, szoros politikai függésben működnek, nélkülözve a szakmai önállóságot, a pártatlanságot és a funkcionális vezetést. Ebben a „faluban” nem az a kérdés, hogyan változtassuk meg a politikusok és a köztisztviselők viszonyát, hanem az, hogy a „falut” miként változtassuk meg. Ebben a modellben a kérdés az, hogy miként hozható létre a korszerű közigazgatás, az a közigazgatási vezetői kar, amely képes megteremteni a cselekvőképes adminisztrációt. A törésvonal tehát nem a politikusok és a köztisztviselők, hanem a fejlődéspártiak és a visszahúzóak között van. A régít fenntartani kívánó, az újban kockázatot érző politikusok és a hasonlóan gondolkodó köztisztviselők együtt igyekeznek megakadályozni a reformokat, amelyek megváltoztatnák az erőviszonyokat (Vass, 2001). Érzékeny pontja lehet a változtatási szándéknak a területi közigazgatási reform, amely helyi és középszinten épít ki új demokratikus kormányzatokat, megbontva az addig fennálló erőviszonyokat. A pártrendszerek például nehezen mozdulnak ilyen reformok felé.

Második modell az *„adminisztratív falu”*, amelyben a kritikus kérdés a közpolitikai folyamatok szakszerű és dinamikus vezetése, és a jó végrehajtás. A politikusok nem tudnak mit kezdeni a közigazgatás bürokratikus, rossz beidegződéseivel, és nem tudják ellensúlyozni a közigazgatás meghatározó befolyását a közpolitikai folyamatra sem. Az állampolgár-barát, társadalmilag érzékeny közigazgatás zavarba hozhatja a politikusokat, mert nyomás alá kerül a politika hagyományos legitimációja, és a közigazgatás átveszi a közpolitikai térben a meghatározó szerepet.

A harmadik modell a *„funkcionális falu”*, amelyben a verseny az egyes közpolitikai közösségek között zajlik. Az adott szakterület köztisztviselői és politikusai alkotnak hálózatot, és együtt lépnek fel a többi közpolitikai közösséggel szemben az erőforrásokért. Ebben a faluban a legnagyobb probléma a koordináció, az alkalmazkodás a gyorsan változó társadalmi és gazdasági körülményekhez. A közpolitikai közösségek a közpolitikához lojálisak, nem a politikusokhoz és a demokratikus játékszabályokhoz. Az átfogó stratégiai irányítás és koordináció mechanizmusait létrehozni akaró politikusok és vezető köztisztviselők könnyen konfrontálódhatnak a szektorális intézményrendszerben státusukat védő politikusokkal és közigazgatási szakértőkkel. A megerősített kormányzati központok iránt megnövekszik az igény, de ezek létrehozása vitát provokálhat a politikusok és a vezető köztisztviselők között amiatt, hogy ki is hozza meg a generalista közpolitikai döntéseket, hol is kezdődik a közpolitikák megalkotása és hol végződik a végrehajtásuk.

Toonen javasol egy negyedik modellt, a *„nyitott falut”*, amely egyrészt beengedi az új idők új megoldásait, másrészt egyensúlyt teremt a politika, a közigazgatás, az állampolgár és a gazdaság szempontjai között. A közigazgatás és

a politika viszonyát alapjaiban érintő kihívás a menedzseri forradalom volt, amelynek a legszélsőségesebb verziója az új-zeelandi New Public Management. A versenygazdaságban bevált szervezési és vezetési megoldások alkalmazása a közzféra feladatainak hatékony és gazdaságos elvégzésére azzal a jövőképpel kecsegtetett, hogy végül nincs is szükség a közigazgatásra. A politika közvetlenül intézi üzleti alapon a szerződött magán és közösségi intézményekkel a közfeladatokat, és az állam lassan kiürül (hollow state). Az ezredfordulóra megtörtént az NPM korrekciója, és a menedzseri módszerek a helyükre kerültek a fejlett közigazgatási rendszerekben. A szélsőséges megoldásokat elvetették, de a közigazgatási rendszerek sokat tanultak a versenygazdaság módszereiből. A verseny, a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményei beépültek a közigazgatás működésébe, és egyúttal felértékelődött az átláthatóság és az elszámoltathatóság szerepe. A politikusoknak és a köztisztviselőknek új kompetenciákat kell elsajátítaniuk, hogy megfeleljenek a kormányzás mai követelményeinek. A menedzseri reformok már behozták az állampolgárt, mint ügyfelet és fogyasztót, a modern kommunikációs technológiák pedig az állampolgárt, mint közvetlenül jelenlévő „stakeholdert” helyezik be a politikai-közigazgatási viszonyrendszerbe harmadik szereplőként. Ezzel ma már számolni kell a politika-közigazgatás-dichotómia dinamikájában.

A menedzseri reformok és az azokkal összefüggő, vagy éppen más okokból bekövetkező átpolitizálódás felkeltették az igényt a közigazgatási modell újrafogalmazása iránt, és a régi, klasszikus weberi és wilsoni modellek után, immár túljutva az NPM túlhajtásain, a neo-weberiánus közigazgatás keretfeltételeinek megfogalmazása zajlik.

Bouckaert a neo-weberiánus közigazgatási modell alapvonalait a következőképpen vázolta fel (idézi Jenei, 2007):

1. A jogállam a társadalmi élet kerete, ugyanakkor a köztisztviselők a jogi szaktudás mellett szervezési és vezetési ismeretekkel rendelkeznek, teljesítmény- és szolgáltatás-orientáltak.

2. Az állampolgároknak a jogállamban kötelességeik és jogaik vannak. A fogyasztói szerep az állampolgári szerep részévé válik, és a közszolgáltatások területén is elismertté válnak a keresleti/kínálati viszonyok valamint a verseny.

3. A kormányzat strukturált képviseleti rendszere védi az állampolgárt. Ez legitimálja a jogállamot és annak köztisztviselői apparátusát. Az állampolgár, mint fogyasztó részvétele és képvisellete ebbe a rendszerbe ágyazódik bele.

4. A közjog a legfőbb eszköz a jogállam működésében és az állam-állampolgár-viszonyban.

5. Átlátható és szabályozott közigazgatás, közszolgáltatás működik. A pártatlanság és a jogszerűség iránti elkötelezettség kiegészül a közpolitikák céljaival való azonosulással és az eredményorientációval, ami olyan szakmai kultúrát alakít ki, amelynek a minőség és a szolgáltatás is szerves része.

6. A köztisztviselők viselkedését a belső ethosz és a külső előírás a jog előtti egyenlőség és az egyenlő elbánás irányába vezérli.

7. A folyamatok és eljárások ex ante irányítását a jogszerű döntések garantálása érdekében kiegészíti az ex post eredményorientáció, amely szintén az eljárások részévé válik. Így a legitimitás nemcsak jogszerűsége alapszik, hanem az állam és a közpolitikák funkcionálásának gazdaságosságán, hatékonyságán és eredményességén is.

Formálódik tehát egy szintézis a menedzseri modell és a weberiánus modell után, amelyben az újrafogalmazott jogállami értékek kapnak meghatározó szerepet. A politika és a közigazgatás dichotómiája tehát ebbe a kontextusba kerül, és a szereplők helyzetére, viselkedésére vonatkozóan a jogállami normák betartásának kötelezettségét hangsúlyozza, mint a legfontosabb garanciát arra, hogy mindkét fél rendeltetésszerűen működjön.

IRODALOM

- Bogdanor, Vernon szerk. (2001): *Politikatudományi enciklopédia*. Osiris, Budapest.
- Bozeman, Berry (2000): *Bureaucracy and Red Tape*. Prentice Hall, New Jersey.
- Goodin, Robert E. és Klingemann, Hans Dietrich (2003): *A politikatudomány új kézikönyve*. Osiris, Budapest.
- Jenei György (2007): Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez. *Nemzeti Érték*, 2007. tavasz, I. évf. 1. szám, 5–27. old.
- Körösényi András, Tóth Csaba és Török Gábor (2003): *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2009): *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession*. SIGMA PAPER NO. 44.
- Peters, B. Guy (1995): *The Politics of Bureaucracy*. Fourth Edition. Longman Publishers.
- Peters, B. Guy és Pierre, Jon (Eds.) (2001): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Routledge/ECPR Studis in European Political Science.
- Peters, B. Guy és Pierre, Jon (Eds.) (2002): *Handbook of Public Administration*. SAGE
- Szente Zoltán (2001): *Közigazgatás és politika metszéspontján: a miniszterek és az államtitkárok rekrutációja Magyarországon, 1990–1998*. Századvég, új folyam, 13. szám.
- Vass Laszlo (2001): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform in Hungary: Who Stops Whom?* In: B. Guy Peters és Jon Pierre (Eds.): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Routledge/ECPR Studis in European Political Science.