

AZ ÜGYNÖKSÉG-TÍPUSÚ KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK POPULÁCIÓS DINAMIKÁJA (1990–2014)¹

Hajnal György
(BCE, MTA TK)

Vida Sarolta
(BCE)

ÖSSZEFOGLALÓ

Az ügynökség-típusú szervezetek a kormányzati szervezetrendszer mennyiségileg és – a közpolitikák megvalósítása tekintetében – jelentőségében is legnagyobb súlyú összetevői. A formaváltozásait, illetve általában az ilyen típusú szervezetek populációját formáló tényezőket vizsgáló kutatások – különösen pedig empirikus és átfogó kutatások – száma és súlya azonban csekély. A tárgyban korábban folytatott kutatások különböző, egymásnak részben ellentmondó következtetéseket fogalmaztak meg az e szervezeti populációt, illetve az e szervezetekre irányuló kormányzati politikákat formáló erőkkal, hatásokkal kapcsolatban. A tanulmány célja – egy új, minden korábbinál szélesebb spektrumú és hosszabb időtávú – a magyar ügynökség-típusú szervezetek nagy részét, illetve a rendszerváltás óta eltelt negyedszázadot felölelő – empirikus adatfelvételre alapozva – ezen, részben rivális, részben egymást kiegészítő hipotézisek magyarázó erejének empirikus tesztelése, illetve ennek alapján új magyarázó hipotézisek megfogalmazása.

Kulcsszavak: ügynökség-típusú szervezetek, strukturális dinamika, politikai ciklusok, szervezeti populáció, szervezeti átalakulás

Az utóbbi két-három évtizedben a kormányzati ügynökségeket érintő átalakítások a közmenedzsment-reformok egyik leggyakrabban felmerülő és egyben legellentmondásosabb tárgykörévé váltak. Ez az ellentmondásosság jelen van mind az elméleti reflexiók tekintetében, mind a közmenedzsment-reformok gyakorlatában.

E problémahalmaz egyik fő sűrűsödési pontja az ügynökségek szerepével, illetve végső soron az ilyen típusú szervezetek létrejöttét motiváló – tágabb értelemben pedig a kormányzati szervezetek stabilitását és változékonyságát meghatározó – tényezők körével kapcsolatos. Miközben azonban ez a probléma már régebb óta eleme a nemzetközi tudományos diskurzusnak, addig a közép- és kelet-európai térségben mind az ilyen kutatások, mind pedig a formalizált, kvantitatív elemzések száma – jelentős részben az ilyen elemzések

Politikatudományi Szemle XXVI/3. 23–53. pp. © MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

alapjául szolgáló adatbázisok, nyilvántartások nagyfokú hiánya okán – nagyon alacsony.

Az e szervezetekre irányuló empirikus elemzést nem csupán az adatok csekély megbízhatósága teszi körülményessé. A kutatást az is megnehezíti, hogy a vizsgálat tárgyát – az ügynökségeket – jelölő fogalmak országonként eltérő empirikus jelenségekre utalnak (Hajnal, 2011a). A szűk értelemben vett, ideáltipikus ügynökségek Magyarországon például csak minimális számban léteznek (Hajnal, 2011b). Sőt, az ügynökség, mint olyan, strukturális jellemzői idővel egy adott országon belül is változhatnak, illetve általában változnak is. Így tehát mind a nemzetközi összehasonlító, mind a – hosszabb időhorizontot átfogó – longitudinális elemzések komoly konceptuális problémákba, korlátokba ütköznek.

Oliver és van Thiel (2010) az előbb említett problémák kezelésére létrehozta egy olyan tipológiát, amely segítségével a kutatók a területi és az időbeli diverzitást is kellő mértékben képesek kezelni. E tipológiát itt, a bevezető részben azért érdemes megemlíteni, mert az *agency*-fogalom értelmezésének új – és a témával foglalkozó, klasszikusnak számító, főként az egyesült államokbeli szakirodalom jelentős részére jellemzőnél jóval szélesebb, sőt részben attól különböző – perspektíváját tárja fel. Az ügynökség-terminust sokáig – alapvetően az egyesült államokbeli empirián alapuló szabályozáspolitikai kutatások nyomvonalán haladva – a független szabályozó testületet jelölő kifejezésként használták (Majone, 1997). Oliver és van Thiel – illetve a témával foglalkozó európai kutatók nagy része² – az ügynökség (*agency*) fogalmát azonban egy ettől nagymértékben különböző értelemben: a (központi) kormányzat végrehajtó ágának minisztériumok alatti hierarchikus szintjén található kormányzati szervezetek összességére utaló fogalomként határozzák meg, illetve használják – Greasley és Hanretty (2016: 160.) terminológiájában „*delivering agencies*”.

Tipológiájukban az állami szervezetrendszer hat csoportra osztják, melyből három típus számít ügynökségnek³ – a továbbiakban figyelmünket ezekre korlátozzuk. Az első típust úgynevezett félig autonóm – minisztériumok, illetve a kormány alá tartozó – szervezetek alkotják, amelyek ugyan sem jogilag, sem financiálisan nem különülnek el az irányító minisztériumtól, de rendelkeznek némi vezetői autonómiával. A második típusba (*statutory bodies*) olyan szervek tartoznak, amelyeknek az irányító minisztériummal, illetve általában a kormányzati döntéshozókkal szembeni függetlenségét jogszabályok rögzítik, és az elsőnél nagyobb autonómiájuk van – akár pénzügyi vagy a személyzetet érintő, akár a közpolitikai célok vagy eszközök megválasztásához kapcsolódó kérdéskörökben. A harmadik típus lényegében magánjogi szervezetekből: állami vállalatokból, alapítványokból stb. áll; működésüket a magánjog szabályozza, és alapvetően piaci környezetben léteznek. Jelen kutatásunkban a második csoportra koncentrálnunk; az ügynökség-fogalmat továbbiakban

e szervezetcsoport megjelölésére használjuk. E választásnak nagyobbrészt praktikus okai vannak: míg az 1. típusú ügynökségek jogi-strukturális értelemben csak bizonytalanul vagy sehogy sem különíthetők el az anya-minisztériumtól (így empirikus, évtizedes időtávra visszanyúló kutatásuk lényegében lehetetlen), addig a 3. típusba tartozó szervezetek (állami vállalati formában működő ügynökségek) mindeddig egy külön kutatás tárgyát képezték (Hajnal és mtsai, 2016).⁴

Noha az ügynökség-fogalom definiálása önmagában is elég komplex feladat, ennél is összetettebb egy meggyőző és jelentős magyarázó erejű, ezen szervezeti populáció alakulását (pl. annak méretét, különböző strukturális vagy funkcionális szempontok szerint értelmezett összetételét) magyarázó elméleti keret megalkotása. A különböző kutatások többféle, egymástól független elméletet eredményeztek, amelyet a következő fejezetben részletesebben áttekintünk. A *mainstream*nek tekinthető elméletek a döntéshozatalban résztvevő szereplők önérdékkövetésére vezetnek vissza az ügynökség-populáció alakulását, míg mások a hitek és meggyőződések szerepét hangsúlyozzák. Egyes modellek az ügynökségek belső jellemzőinek, mások pedig a külső eseményeknek (politikai, társadalmi, gazdasági változásoknak) és külső ideológiai hatásoknak tulajdonítják a változásokat.

A jelen tanulmány ambíciója a téma nemzetközi és hazai irodalmát jellemző, fentebb előrevetett empirikus és elméleti hiányok és feszültségek oldása. Egyfelől a rendszerváltás utáni Magyarország központi állami szervezetrendszerének alakulásáról rendelkezésre álló, nagy időtávú, szisztematizált és kvantitatív empirikus ismeretek szinte teljes hiányán kívánunk enyhíteni; másfelől pedig – a pillanatnyilag rendelkezésre álló adatok szabta korlátokon belül – az e szervezetek létrehozására és alakítására irányuló kormányzati szakpolitikák hajtóerőinek, az e szervezeti populációt formáló hatásoknak a tekintetében szeretnénk a korábbiaknál jóval szélesebb empirikus alapokon álló megállapításokat megfogalmazni. Tágabb, az ügynökségekkel kapcsolatos kutatások horizontján túlmutató szempontból a jelen kutatás várakozásaink szerint hozzájárul a kormányzati apparátusok „ár-apály” mozgásának, látszólag örökös – és rendkívül nagy tranzakciós költségekkel, illetve a közpolitikák minőségromlásában megjelenő veszteségekkel járó – át- és újraszervezésének jobb megértéséhez.

E tanulmányban tehát az ügynökség-típusú szervezetek csoportjának változásait vizsgáljuk Magyarországon az 1990/1995 és 2014 közötti időintervallumban,⁵ majd empirikusan tesztelünk néhány, a populációt formáló tényezőkre vonatkozó hipotézist. Vizsgálatunkat az országos illetékességű központi államigazgatási szervekre, illetve a közintézet típusú szervekre korlátozzuk – ezek pontosabb meghatározására később kerül sor.

A tanulmány felépítése a következő: a második részben bemutatjuk a magyar ügynökség-típusú szervezetek jogi és intézményi kereteinek alakulását,

valamint a kapcsolódó reformtörekvéseket. A harmadik részben röviden összefoglaljuk az ügynökség-típusú szervezetek létrejöttét, átalakulásait és megszűnését befolyásoló tényezőkkel kapcsolatos szakirodalmat és az ezek által felvetett kérdéseket. A negyedik részben ismertetjük a kutatási kérdéseinket, a kutatás során használt adatbázis felépítését, az adatok tulajdonságait és az alkalmazott módszereket. Az ötödik részben szemléltetjük empirikus eredményeinket, végül pedig – a hatodik részben – következtetéseket fogalmazunk meg az eredményeink alapján.⁶

A MAGYAR ÜGYNÖKSÉG-TÍPUSÚ SZERVEZETEK JOGI ÉS POLITIKAI KONTEXTUSA

A magyar ügynökség-típusú szervezetek bemutatásához először tisztázni szükséges, hogy hol húztuk meg e szervezeti kör határát. Az ügynökség-típusú szervezetek általunk vizsgált populációját olyan

- valamely minisztérium vagy a Kormány felügyelete vagy irányítása alatt álló,
- országos illetékességű,
- költségvetési szervek alkotják, amelyek
- a központi kormányzati szervek feladatainak végrehajtásához szükséges háttértámogatást biztosítják, illetve ilyen jellegű közfeladatot látnak el, és
- nem rendvédelmi szervek (katonaság, rendőrség, határőrségi és titkoszolgálati szervezetek).

A fenti definíciós mozzanatokat kielégítő – a továbbiakban ügynökség-típusúnak nevezett – szervezetek körébe olyanok tartoznak, mint például az országos főhatóságok (hivatalok, hatóságok, felügyelet), az országos szakmapolitikai és a szakmai intézetek és háttérintézetek, az országos jelentőségű⁷ gyógyító szervezetek, kulturális intézetek és közgyűjtemények.

E szervezeti kör vizsgálatát alapvetően megnehezíti, hogy a működésüket szabályozó jogszabályi környezet némileg bizonytalan, ellentmondásos, hiányos és változékony (Rozgonyi, 2009). Ez azonban a vizsgált szervezetek körében korántsem egyformán jelentkezik: míg

- a) a közigazgatási szervek (a jelenlegi, e tanulmányban is alkalmazott közigazgatási jogi terminológiával: központi államigazgatási szervek) státusa és strukturális, valamint bizonyos mértékben funkcionális jellemzői is az elmúlt évtizedben számottevően kikristályosodtak, addig
- b) az egyéb, költségvetési szervi formában működő, ügynökség-típusú szervezetek – amelyeket a továbbiakban közintézeteknek hívunk – esetében ez a jogi, fogalmi tisztulás már jóval kevésbé figyelhető meg.

A rendszerváltás utáni néhány évben az állami intézményrendszer – értve el alatt mindkét, előbb említett szervezeti altípust – kiépítése, az állam szere-

pének újragondolása és a válságok kezelése szerepelt a politikai napirenden (Hajnal–Kovács, 2016). Az ügynökségekre irányuló adminisztratív politika kapcsán az előző rendszerből megörökölt szervezetrendszer átalakítása során a tudatosság és a konzisztencia hiánya volt jellemző; a változásokat pedig sokkal inkább politikai megfontolások vezérelték (Hajnal–Kádár, 2008). Az átmenet első éveiben a kormányzati szervezetrendszer gyors és átláthatatlan gyarapodása volt megfigyelhető. A jogi szabályozás homályossága lehetővé tette minisztériumok számára, hogy háttérbirodalmakat építsenek ki és tartsanak fent, a nyilvánosság és a politikai kontroll által némileg kevésbé zavartatva (Hajnal–Kádár, 2008; Hajnal 2011).

Az ügynökség-típusú állami szervezetek egy részének – a központi államigazgatási szerveknek – strukturális jellemzőit először 1992-ben szabályozták.⁸ A 3333/1992 sz. kormányhatározat az ügynökségek három típusát különbözteti meg: az ún. országos hatáskörű szerveket, a központi hivatalokat és a minisztériumi hivatalokat. A szervek besorolása azonban nem volt sem egyértelmű, sem kötelező, sokkal inkább orientáló jellegű (Révész, 2015), s így gyakorlati problémákat is eredményezett a jogalkalmazásban (Hajnal–Kovács, 2016).

A 2000-es évek elején a reformtörekvések a korábbiakhoz képest növekvő mértékben összpontosítottak az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülésre. Ezek a reformok főként a regionális és a helyi szintű közigazgatást érintették, de a felkészüléshez köthetjük egyes konkrét központi államigazgatási szervek létrehozását is (pl. Mezőgazdasági és Szakigazgatási Hivatal, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal; Hajnal–Kovács, 2016, 544.). A 2000-es éveket azonban bizonyos mértékig – noha részben inkább csak a reformretorika szintjén – a csatlakozást követően is végigkísérte a központi államigazgatás európaizációjának törekvése (uo., 543.).

A gyenge szabályozási keretek és az 1992-ben megalkotott kategóriarendszer egészen 2006-ig lényegileg változatlanok maradtak. A 2006. évi LVII. tv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról tisztázza a nem minisztériumi szintű, országos illetékeségű szervek strukturális jellemzőit. Az új nomenklatúra összesen nyolcféle szervtípust különböztetett meg; ezek közül kettő esik a jelen tanulmányban általunk használt ügynökség-definíció körébe: a kormányhivatalok és a központi hivatalok. Az átalakításoknak ebben a körben – kissé leegyszerűsítve – két lényeges mozzanata volt. Egyrészt a minisztériumi hivatal kategóriája megszűnt, az érintett szervezetek pedig központi hivatallá transzformálódtak, másrészt az országos hatáskörű szervek megnevezése kormányhivatallá változott.

A 2006-ban létrehozott kategóriarendszer – pontosabban annak az általunk vizsgált szervezeti körre vonatkozó része – tartósnak bizonyult. Habár a második Orbán-kormány alatt a központi államigazgatás szervezetrendszere masszív átalakuláson ment keresztül, ezekben a változásokban az ügynökség-típusú szervezetek jogi, szabályozási szempontból kevésbé voltak érintettek.

Az ügynökség-típusú, központi államigazgatási szervek populációját továbbra is a kormányhivatalok és a központi hivatalok alkotják. Zárójelben megemlítendő, hogy 2011-ben megjelent ugyan egy új központi államigazgatási szerv-típus⁹ (önálló szabályozó szerv), amely azonban az autonóm államigazgatási szervekhez hasonlóan az Országgyűlésnek van alárendelve, így nem tartozik az általunk vizsgált szervezeti körbe.

Az ügynökség-típusú szervezetek második, e tanulmányban vizsgált altípusa, a közintézetek már jóval kevésbé határozhatók meg pusztán jogi-strukturális terminusokban. Itt jegyezzük meg, hogy számos országban – így például Írországbán (MacCarthaigh, 2014), az Egyesült Királyságban (Greasley–Hanretty, 2016) vagy Norvégiában (Roland–Roness, 2012) – már a magyar központi államigazgatási szervekhez hasonló, a szűk értelemben vett közigazgatási (központi államigazgatási) szervek esetében is a magyarnál jóval kisebb mértékben lehetséges, illetve értelmes az ügynökség-típusú szervezetek pusztán jogi, strukturális szempontok mentén történő lehatárolása és operacionálizálása, és jóval nagyobb szerepet kapnak a funkcionális – és lényegében a kutatók általi ítéletalkotáson alapuló – definíciós mozzanatok. A közintézetek fogalmának operacionálizálása során nekünk is bizonyos mértékben alkalmaznunk kellett ilyen, funkcionális és ítéletalkotáson alapuló mozzanatok. A közintézetek – szem előtt tartva az ügynökség-típusú szervezetek itt vizsgált körének a fejezet elején körülírt fogalmát csakúgy, mint a magyar jogi-szervezeti sajátosságokat – olyan szervezetek tehát, amelyek

- a) költségvetési szervként működnek,
- b) fölöttük az irányítási, illetve felügyeleti jogot valamely minisztérium vagy a Kormány gyakorolja, és
- c) hatókörük, feladatuk országos jellegű,
- d) azonban közhatalmi funkciót nem gyakorolnak – ezzel szemben döntően közszolgáltató, vagy a kormányzati közpolitika-alkotást és – megvalósítást támogató szakértői-elemzési, szakmai-technikai jellegű feladatokat látnak el –, így
- e) személyi állományuk döntően közalkalmazottakból (és nem köztisztviselőkből) áll.

Míg ezen definíciós mozzanatok nagyobb részének jelentése viszonylag világos és viszonylag könnyen operacionálizálható, addig a harmadik és a negyedik bizonyos fokú ítéletalkotást tesz szükségessé, mivel az érintett szervezetek jelentős része nem rendelkezik formális, tehát jogilag is megjelenő (országos) feladatkörrel. Ez a – nagyon heterogén – közintézeti kör olyan főbb elemekből tevődik össze, mint a minisztériumokat támogató, az ott születő döntések előkészítésére és ezek megalapozásához szükséges szellemi kapacitások biztosítására, szakmai szolgáltató tevékenységek elvégzésére, szakigazgatási feladatok ellátására létrehozott ún. háttérintézetek (Ficzere, 2000: 476–477. in: Papházi–Rozgonyi, 2008; ld. még Rozgonyi, 2009 is), illetve az egész

országgra kiterjedő, specializált feladatot ellátó egészségügyi, tudományos/kutatási és egyéb szakmai szervezetek. Fontos hangsúlyozni, hogy az általunk vizsgált szervezeti körbe ez utóbbiak közül csak azok tartoznak bele, amelyek a fenti a)–b) kritériumokat is kielégítik; tehát – pusztán a példa kedvéért – nem tartoznak a vizsgálati körünkbe:

- az MTA kutatóintézet hálózata (mivel nem közvetlenül minisztériumi irányítás alatt működik), valamint
- a minisztériumi irányítás alatt működő költségvetési szervek közül a nem országos feladatot ellátók (pl. büntetésvégrehajtási intézetek, megyei kórházak, könyvtárak).

A fentebb bemutatott, egyszerű (közintézet *versus* központi államigazgatási szerv) szervezeti tipológia szerepe nem pusztán annyi, hogy jogi-strukturális terminusokban definiálható módon kijelöli az általunk vizsgált, ügynökség-típusú szervezetek körét. Egy adott szervezet e tipológia szerinti hovatartozását ezen túlmenően magyarázó változóként is felhasználjuk, mégpedig olyan magyarázó változóként, amely – ha csak igen durván is, de – az adott szervezet 'felülről jövő' politikai befolyásolással, 'kézivezérlessel' szembeni, részben annak jogi-strukturális jellemzőibe kódolt ellenállóképességét, autonómiáját méri. E döntés mögött az a megfontolás áll, hogy

- (formális jogi szempontból) míg az államigazgatási szervek viszonylag széles körben utasíthatók, beszámoltathatók, illetve kritikus jelentőségű működési jellemzőik – úgymint feladatkörük és finanszírozásuk, alárendeltségi és irányítási viszonyaik) csekély nehézségek árán egyedileg is módosíthatók, addig a közintézetek esetében csak jóval nagyobb „láthatóság” mellett, a hasonló típusú szervezetek széles (akár többszázas vagy többezres) körét is érintő módon valósítható meg;
- (szervezetszociológiai szempontból) a közintézetek jelentős részének működése és így annak érdemi befolyásolása olyan, a (hatósági) 'jogalkotás *versus* jogalkalmazás' nagymértékben technikai perspektíváján kívül eső szaktudományos ismereteket feltételez, amelyet az adott ügynökség általában nagyban monopolizál; az ilyen módon jelentkező jelentős, a szervezet fölötti politikai és adminisztratív kontrollt gyakorlókkal szembeni információs aszimmetria áll fent, ami nem csak jogi, hanem gyakorlati oldalról is megnehezíti, legalábbis bizonyos mértékben, a közvetlen külső ráhatást.

AZ ÜGYNÖKSÉG-TÍPUSÚ SZERVEZETEK POPULÁCIÓJÁNAK STRUKTURÁLIS DINAMIKÁJÁT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A fenti címben található, összetett fogalom – az ügynökségek populációjának strukturális dinamikája – a jelen kutatás központi fogalma és explananduma,

és mint ilyen, némi értelmezést igényel. Szervezeti populáció alatt – a szervezetkutatás Hannan és Freeman (1977) munkája nyomán kibontakozó populációs ökológiai irányzatának fogalomhasználatát követve – bizonyos szervezetek egy adott szervezeti univerzumban található, hasonló típusú, hasonló funkciójú szervezetek összességét értjük. A megközelítés sajátossága – többek között – abban rejlik, hogy az elemzés elsődleges egysége nem a szervezet, hanem azok populációja; érdeklődésének középpontjában pedig azok a mechanizmusok és hajtóerők állnak, amelyek a szervezetek létrejöttét, átalakulását vagy megszűnését – más szóval: dinamikáját – eredményezik. A populáció dinamikájának számos aspektusa, dimenziója létezhet; ezek közül a jelen kutatás alapvetően a formális-strukturális terminusokban megragadhatókra, vagyis a strukturális dinamikára koncentrálnak (szemben, mondjuk, a feladatok volumenének, természetének vagy ellátásának módjában bekövetkező, funkcionális változásokkal).

Az ügynökség-típusú szervezetek populációjának strukturális dinamikáját alakító tényezőknek széleskörű és módszertanilag is sokszínű irodalma van. Pollitt tipológiáját követve, a kapcsolódó elméleteket és kutatásokat három csoportba oszthatjuk: a közgazdasági, a hagyományos társadalomtudományi, illetve az értelmező-szociálkonstruktivista megközelítésű elméletek csoportjába. Az első csoportba tartozó elméletek meghatározó eleme az a feltevés, hogy a döntéshozó jogkörrel rendelkező egyének racionálisak és cselekedeteikkel hasznosságukat maximalizálják (Pollitt, 2004: 13.). Ezen elméletek deduktív módszerűek, alkalmaznak, s általános jellegük miatt nem reflektálnak kellőképpen az eltérő társadalmi kontextusokra (uo.). A második csoport – a hagyományos társadalomtudományi elméletek csoportjának – elméletei az előzővel ellentétben inkább induktív jellegű megközelítést követnek, s főként a jelenségeket befolyásoló tényezők tesztelésére összpontosítanak. Ezen kutatások célja, hogy általánosításra alkalmas, empirikus szabályszerűségeket fedjenek fel (uo.). Jelen tanulmány is ebbe a csoportba tartozik. Végül, az értelmező-szociálkonstruktivista irányzat követői úgy tartják, hogy a tudományos írások eltérő módon rekonstruálódnak a kutatók elméjében (különböző hitekre, normákra, értékekre alapozva), s ennek következményeként nem léteznek objektív fogalmak (ami alatt mindenki ugyanazt érti), s objektív „tudományos igazság” sem (uo.). A vizsgált jelenségeket nem-tudatos, nem-szándékolt fejlődés eredményeként narrálják. A következő bekezdésekben ezen csoportosítás alapján mutatjuk be az ügynökség-populáció dinamikáját befolyásoló tényezők irodalmát.

Az ügynökségekre irányuló adminisztratív politika közgazdasági magyarázatai közül jelentős hatású a hiteles elköteleződési (*credible commitment*) modell, az ún. felelősség-elhárítási (*blame shifting*) modell, valamint a hivatal-formálási (*bureau shaping*) modell.

A hiteles elköteleződési modell (Greasley–Hanretty, 2016; Majone, 1997) főként a gazdasági területen működő, szabályozási feladatú ügynökségek létrehozását magyarázza. Azon ágazatokban, amelyekben a hosszú távú beruházások szerepe jelentős, a stabil szabályozási környezet elengedhetetlen. Mivel azonban a politikusok időhorizontja részben sokkal rövidebb, részben pedig időben jelentősen változó – hiszen pl. egy választási időszakban a politikailag népszerű döntések kényszere könnyen fölülrhatja a korábbi szabályozási döntéseket –, ezt a stabil környezetet nem tudják garantálni (Greasley–Hanrietty, 2016: 3.). A hiteles elköteleződést – és ilyen módon a sikeres szabályozási vagy gazdaságpolitika folytatását lehetővé tevő kormányzati politikát – a szabályozási döntések szervezeti delegációja és a szabályozó hatóságok politikai döntésekkel szembeni strukturális elszigetelése teszi lehetővé, amely a szabályozási ügynökségek létrehozásával valósítható meg (uo.). Megjegyzendő azonban, hogy ezen magyarázat alkalmazhatósága a jelen kutatásban vizsgált – döntően végrehajtó (és nem, vagy csak csekély mértékben szabályozó) feladatú – ügynökségek esetében meglehetősen korlátozott; inkább csak befolyásos volta miatt említjük meg.

A felelősségelhárítási modell szerint a politikusok azért hoznak létre ügynökségeket, hogy el tudják hárítani a döntéseik következményéért vállalandó politikai felelősséget (Fiorina, 1982; Hood, 2010). Mivel egyes, szabályozással összefüggő döntések népszerűtlenek lehetnek, a politikusok – a „politikai költségek” kivédése céljából – delegálják a kapcsolódó döntési jogköröket. Bolton és Dewatripoint (2005) labor kísérlettel is bizonyította, hogy a felelősség elhárítása erős motivációt jelenthet a nem népszerű döntések delegációjára.

Végül a hivatalformáló modell (Dunleavy, 1985; Pollitt, 2004; Marsh és mtsai 2000) amellet érvel, hogy a közszektor reformjait a hivatalnokok munkakörnyezetükhöz kapcsolódó preferenciái és befolyásolási képessége vezérlik. Ezen modell szerint a hivatalnokok hivataluk formálásával képesek egyéni hasznosságukat maximalizálni; ebből a célból a kormányzati funkciókat gyakran ügynökségekbe telepítetik, ahol kis, elit, szakmailag magas presztízsű csoportokban dolgozhatnak, és maximalizálják személyes és szervezeti befolyásukat.

Míg a fenti elméletek a – valamilyen értelemben – racionális közpolitikai döntéshozó motívumaira vezetnek vissza az ügynökség-típusú szervezetek létét, addig a hagyományos társadalomtudományi elméletek az individuumok döntésén kívül álló, „személytelenebb erőknek” tulajdonítják az ügynökség-típusú szervezetek alakulását. Az empirikus teszteknek alávetett „személytelenebb erők” meglehetősen sokfélék: a kutatások egy része a populáció jellemzőire fókuszál, mások a szervezet belső jellegzetességeire, megint mások a populáció társadalmi, politikai, technikai környezetére helyezik a hangsúlyt.

A szervezetelmélet populációs ökológiai irányzatának képviselői (Hannan és Freeman, 1977) például a populáció nagyságának és környezetének a sze-

repét hangsúlyozzák. Minél nagyobb a populáció, annál erősebb a szervezetek között a túlélésért folyó harc és ennek nyomán a szelekció, hiszen egyre többen versengenek adott mennyiségű erőforrásért (Kuipers és mtsai, é. n, 5.). A modell magyarázó erejét növelendő hangsúlyozzák még olyan, további magyarázó változók szerepét is, mint a környezeti sokkok, valamint a szervezeti adaptáció, illetve az ehhez szükséges szervezeti kapacitás (uo., 7.).

A közigazgatás- és politikatudomány körébe tartozó magyarázatok számos további, a politikai-adminisztratív környezethez kapcsolódó mozzanatot emelnek be a vizsgálódás fókuszába. Grafton (1979) például az Egyesült Államokban 1933 és 1973 között működő ügynökségek megalakítását és átszervezését a gyors társadalmi, gazdasági vagy technológiai változásoknak (pl. a gazdasági válság, az energiaválság, a keynesi közgazdaságtan térhódítása) tulajdonította. A gazdasági válság befolyásoló erejét MacCarthaigh (2014) is kiemeli; írországi esettanulmányában ügynökségek megszüntetéséről és átalakításáról számol be, amely a kormányzat válságra adott reakciónak tekinthető. Nakrošis (2011) és Sarapuu (2012) is a kritikus eseményekre fókuszáltak – ők, Litvánia és Észtország vonatkozásában, kritikus eseménynek tartják mind a rendszerváltást, mind az Európai Unióhoz való csatlakozást. Adam és szerzőtársai (2007) átfogó kutatásukban – részben Graftonra rímelően – figyelembe vették mind a külső politikai ösztönzőket (kormányváltás, társadalmi nyomás, költségvetési korlát), mind az ügynökségek belső jellemzőit (életkor, nagyság és célok száma).

A közgazdasági narratívák – avagy a racionális választásokon alapuló elméletek – és a hagyományos társadalomtudományi kutatások határmezsgyéjén helyezkednek el azon kutatások, amelyek az ügynökség-populáció változékonyságát a politikai kontrollgyakorlás különféle mechanizmusaival magyarázzák (Lewis, 2002; Hajnal, 2011b). A jelen tanulmányban e mechanizmusok kiemelt figyelmet kapnak. Hajnal (2011b) meglátása szerint a szervezetek folyamatos átszervezése – és ennek révén a folyamatos bizonytalanság fenntartása, a vezetői megbízások és portfóliók „személyre szabása”, illetve az ügynökségek különböző, a kormányzaton belüli politikai erők (koalíciós partnerek, párton belüli erőcsoportok) közötti politikai alkuk „fizetőeszközeként” történő felhasználása – a politikai kontroll megteremtésének és fenntartásának fontos eszközei lehetnek. Lewis a politikai változások (beleértve a törvényhozás összetételének változását és a személyi – az Egyesült Államokról lévén szó: az elnök személyében bekövetkező – változásokat is), tágabb értelemben a kormányváltások szerepére hívta fel a figyelmet: míg a szervezetet létrehozó koalíció őrzi-védi azt, az ellenzék hatalomra jutásakor igyekszik megszüntetni (Lewis, 2002: 92.). Lewis véleménye szerint „A kormányzati ügynökségek sohasem szabadulnak meg a politikától, ami létrehozta őket” (uo.). Az ügynökségek jövőjét tehát befolyásolja az, hogy milyen összetételű kongresszus és milyen politikai színezetű elnök irányítása idején jöttek létre. Az Egyesült Államok ügynökségei körében végzett kutatása során Lewis azt a konklúziót

vonta le, hogy az „ellenséges” politikai erők kormányzása idején az ügynökségeknek alacsonyabb a túlélési valószínűségük (Lewis, 2002: 102.). Greasley és Hanretty (2016: 162.), hasonlóképpen, több, az Atlanti-óceán európai oldalán folytatott kutatás áttekintése alapján következtetnek arra, hogy a politikai változásoknak, ezen belül a kormányváltozásoknak kiemelkedő szerepe lehet az ügynökségek strukturális dinamikájának alakításában.

Míg a közgazdasági magyarázatok az ügynökség-populációban bekövetkező változásokat az adminisztratív politika döntéshozóinak racionális választásaiként interpretálják, az értelmező-szociálkonstruktivista magyarázatok – a politikai mítoszokon alapuló és a doktrínák hatását hangsúlyozó magyarázatok, valamint az izomorfizmus jelenségét vizsgáló kutatások – szakítanak a racionális döntéshozó feltételezésével. Figyelmüket a hallgatólagos, nem explicit mechanizmusokra irányítják, melyek alapjául a közös értékek, normák, hitek szolgálnak (Pollitt, 2004: 16.).

A politikai mítoszokra alapuló magyarázat szerint az adminisztratív politika irányváltásai nem az alternatívák következményeinek célracionális értékeléséből és összevetéséből következnek, hanem hitekből és meggyőződések-ből (Hajnal és mtsai, 2016). Ezek a hitek a különböző politikai csoportoknál eltérnek, és általában csak implicit módon vannak jelen, tehát nem világosan artikuláltak (uo.). Az adminisztratív politika (és potenciálisan a közpolitikák szélesebb köre) kapcsán feltételezett ilyen hiedelem a központi irányítás mítosza, amely a hierarchikus szerveződést és a döntési utak szinte korlátlan centralizálását a koordinációs problémákra adandó univerzális válasznak tekinti (Hajnal–Kovács, 2015). A jelen tanulmány szempontjából különös figyelmet érdemel a szerzők egyike által az ügynökségek egy másik – állami vállalati formában működő – csoportján végzett, a „jobb-bal” kormányváltások magyarázó erejét tesztelő elemzés (Hajnal és mtsai, 2016). A hasonló időtávon (1998–2014) végzett, a vizsgált szervezeti kör egészére kiterjedő elemzés eredményei azt mutatták, hogy a kormányzat „színének” megváltozása – vagyis a vizsgált időszakon belül az 1998-as, a 2002-es és a 2010-es kormányváltások – nagyon erős és egyértelmű kapcsolatban van az állami vállalati formában működő ügynökségek populációs dinamikájával. Míg a jobbközép kormányzatok éveiben ezen ügynökségek populációja dinamikusan és folyamatosan nőtt, addig a szociál-liberális kormányzás éveiben az stagnált, illetve lassan csökkent.¹⁰ Plauzibilisnek tűnik a feltételezés, hogy az állami szerepvállalás kívánatos mértékével és módjával kapcsolatos felfogásoknak a két politikai blokk között mutatkozó markáns eltérései a 2. típusú ügynökségek esetében is hasonló hatást eredményeznek.

Az értelmező-szociálkonstruktivista magyarázatok második csoportja a gondolati erők fontosságát hangsúlyozza. Narratívájuk szerint az ügynökség-populáció változásának fontos hajtóerői lehetnek a kormányzat átalakítására vonatkozó, ismert és népszerű doktrínák. Ezek közül kiemelnénk az Új Köz-

menedzsment (*New Public Management*, NPM), valamint az azzal sok tekintetben ellentétes irányú, összefoglalóan poszt-NPM-nek nevezhető áramlatokat, amelyek ingaként vették át egymástól az irányítást több országban is (Lægreid–Verhoest, 2011). Az Új Közmenedzsment egyik alapvető és leggyakrabban alkalmazott alkotóelemének tekinthető az ügynöksősítés (Pollitt, 2004; Moynihan, 2006), vagyis az államigazgatási óriásszervek feldarabolása egyfelől kis(ebb) méretű mag-minisztériumokra, másfelől pedig a minisztériumok/kormány felügyelete mellett működő specializált egységekre. Ezzel szemben a poszt-NPM-reformok, részben az NPM-típusú reformok hatásaira reflektálva, az integráció szükségességét emelik ki (van Thiel, 2011; Christensen–Lægreid, 2007). Általánosnak tekinthető az a vélekedés, hogy ezek az irányzatok a reformokat, átszervezési hullámokat motiváló gondolati erőkké vál(hat)nak, nagyban befolyásolva az egyes államokban megfigyelhető adminisztratív politikai gyakorlatot.

Végül, az értelmező-szociálkonstruktivista magyarázatok harmadik csoportja a közigazgatási szervek utánzó magatartásával magyarázza az ügynökség-populáció alakulását. Ezen elméletek szerint az ügynökség-populáció változását nem a hatékonyság növelése hajtja, hanem az egyes szervezeti formák legitimitációja (Brunsson–Olson, 1993; idézve Pollitt, 2004: 17). A szervezetek között a „sikeresebbnek tűnő”, legitimitációt nyert szervezeti formák utánzását figyelhetjük meg (Powell–DiMaggio, 1983). Kezdetben ugyan az új szervezeti formák a hatékonyság növelésének céljával alakulnak meg, de fennmaradásuk már a legitimitáció igényéhez (Powell–DiMaggio, 2002: 4.) és „intézményi mítoszokhoz” köthető, amelyek szerint ezek a szervezetek valóban sikeresebbek (Frumkin–Galaskiewicz, 2004: 4.).

Amint e rövid elméleti áttekintésből is látható, az ügynökség-típusú szervezetek (át)alakítását, létét és megszűnését befolyásoló, a szakirodalom által vizsgált tényezők sokfélék lehetnek. Az általunk vizsgált szervezetekre, illetve szervezeti jelenségekre (elvileg) alkalmazható magyarázatok legtöbbször elmondható, hogy azok alapvetően statikus szemléletűek; vagyis alkalmasak olyan állítások megfogalmazására, amelyek meghatározott (típusú) szervezetek létét vagy nem létét magyarázzák. Azonban azt a rendkívüli dinamikát, idő-, térbeli és szektor-közi változékonyságot és változatosságot, amely e szervezeti kört jellemzi, a legtöbbjük elvileg sem képes megmagyarázni. Jelen vizsgálatunkban tehát az ügynökség-típusú szervezetek elméleteinek – azok magyarázó erejének – tekintetében fennálló ezen korlátra kívánunk reflektálni. Elméleti ambíciónk a dinamikus aspektust előtérbe helyező – tehát a nagyfokú változékonyságot és változatosságot magyarázni szándékozó – modellek vizsgálata, tesztelése, korlátaik azonosítása, illetve – ezek alapján – azok továbbfejlesztése.

A fentiek közül ez három magyarázat, illetve magyarázó tényező közép-pontba állítását jelenti:

- a) egyrészt a kritikus események, külső sokkok, ezek közül elsősorban a pénzügyi-gazdasági válság;
- b) másrészt a politikai ciklusok, kormányváltások tűnnek olyan tényezőnek, amelyek alkalmasak a rövid távú irányváltások és a hosszú távon is intenzív dinamika magyarázatára;
- c) harmadrészt pedig a domináns kormányzati politikai hitek és meggyőződések – a „kormányzat színével” megragadható – változásai tartoznak ebbe a körbe.

KUTATÁSI KÉRDÉSEK, ADATOK, MÓDSZEREK

Kutatási kérdések és hipotézisek

Az előbb megfogalmazott ambícióval összhangban a jelen kutatásban kétféle kérdésre keressük a választ:

(Leíró) kutatási kérdés (KK1): *Hogyan alakult a magyarországi ügynökség-populáció 1990 és 2014 között? Milyen megatrendeket és milyen fordulópontokat figyelhetünk meg az ügynökség-politikában a rendszerváltás utáni Magyarországon?*

A tanulmányt egy hosszabb kutatássorozat előzte meg, amelyben a szerzők egyike különböző vagy korlátozottabb szervezeti körben (pl. állami tulajdonú vállalatok, lásd Hajnal és mtsai, 2016), illetve rövidebb időtávon (2002–2009, lásd Hajnal, 2011a) vizsgálódott. A kutatás egyik célja, hogy az újabb – az 1990-től 2014-ig ívelő korszakot magába foglaló, és a korábbiaknál jóval szélesebb szervezeti körre kiterjedő – adatok feldolgozásával átfogóbb képet kaphassunk a magyarországi ügynökség-típusú szervezetek populációjának dinamikájáról.

(Magyarázó) kutatási kérdés (KK2): *Melyek az ügynökségekre irányuló adminisztratív politika fő – a rövid távon megjelenő, éles változásokat és a hosszú távon is fennálló, folyamatos változási dinamikát egyaránt magyarázni képes – hajtóerői? Az empirikus adatok milyen mértékben támasztják alá az ügynökség-politikákat befolyásoló tényezőkkel kapcsolatos, az alábbiakban megfogalmazott, alternatív hipotéziseket?*

Az előző fejezetben több, az ügynökségek nagyságának, létrehozásának, változásainak magyarázatára vállalkozó kutatást tekintettünk át. Mint a előző rész végén jeleztük, ezek közül – alapvetően elméleti megfontolásból (a statikus jellegű vizsgálatok magyarázó erejének elégtelensége), de a jelenleg rendelkezésünkre álló adatok korlátait is figyelembe véve – a 2. kutatási kérdésben figyelmünket az alább bemutatandó hipotézisek érvényességének vizsgálatára korlátozzuk. (Zárójelben hangsúlyozzuk, hogy az utóbbi szempont – vagyis az e tanulmány írásakor rendelkezésre álló adatok köre és milyensége – legalább olyan mértékben meghatározták az általunk tesztelt hipotézisek körét, mint az elméleti szempontok. Különösképpen a kutatás középponti változójá-

nak, az ügynökség-populáció strukturális dinamikájának megragadására alkalmas változók körének korlátos volta jelentett problémát: mivel lényegében csak a különböző típusú ügynökségek számának, illetve azok időbeli strukturális átalakulásával kapcsolatban van megbízható adatunk, ezért a finomabb, minőségi-összetételbeli változások elemzése kívül esik lehetőségeink körén.) Hipotéziseink tehát a következők.

– *H1 (a „kormányzat színe”): A politikai mítoszoknak és hiteknek – a „kormányzat színében” bekövetkező változásokhoz köthető – megváltozásai befolyásolják az ügynökségekre irányuló adminisztratív politikát.*

Az első hipotézis szerint az ügynökségekre irányuló adminisztratív politikát az implicit módon jelen levő, nagy politikai csoportokhoz („bal-jobb”) kapcsolódó politikai mítoszok határozzák meg. Ennek a hipotézisnek a fő alapját a szerzők egyik által korábban az állami vállalati formában működő ügynökség-típusú szervezetek körében végzett vizsgálat adja (Hajnal és mtsai, 2016): a kormányzat színe az állami vállalati populáció alakulásának talán legerősebb determinánsának bizonyult. Várakozásaink szerint tehát a kormány „színében” bekövetkező változás jelentős strukturális dinamikát indukál az ügynökségek körében is.

– *H2: Az ügynökségek strukturális dinamikájára jelentős hatást gyakorolnak a kormányváltások.*

A H2 hipotézis, a H1-hez hasonlóan, szintén a politikai tényezők szerepét emeli ki. A hangsúly azonban itt nem a kormányzatok hitein és meggyőződésein, hanem a politikai hatalom gyakorlásának valamilyen értelemben racionálisabb mozzanatain van. A politikai racionalitás több mechanizmus révén is indukálhat markáns változásokat az ügynökségekre irányuló adminisztratív politikában. Egyfelől, a kormányzó erőben bekövetkező változás magával hozhat számos, a kormányzat domináns közpolitikai irányáiban, hangsúlyaiban és preferenciáiban bekövetkező változást. Ezek pedig gyakran implicálnak lényeges strukturális változásokat a közpolitikai folyamat hangsúlyos szereplői, az ügynökségek körében (akár új szervezetek létrehozása és régiók megszüntetése, akár pedig a meglévők átalakítása révén). Másfelől a kormányváltások a kormányzaton belüli hatalmi és személyi viszonyok radikális átrendeződését jelentik. A létrejövő új hatalmi konstelláció – mint arra egyes korábbi munkák (pl. Hajnal, 2011a) a magyar ügynökségek egy szűkebb körének vizsgálatára alapozva rámutattak – pedig hatalomtechnikai megfontolásokból is észszerűvé, illetve szükségessé teheti az átszervezéseket. Ilyen átszervezések különösen az ügynökségek fölötti politikai kontroll biztosítása, valamint a kormányzatot alkotó hatalmi (al)központok és erőcsoportok közötti politikai alkuk nyélbe ütése érdekében jöhetnek létre (uo.). Bármi is legyen azonban az ügynökségek kormánypolitikához „passzításának” pontos oka, mivel a kormánypolitika

megvalósítására rendelkezésre álló idő rövid, ezért várható, hogy az új, illetve módosított ügynökségek létrehozása, nagyrészt a kormányváltást követő, viszonylag rövid időszakban történik meg. A H2 hipotézis szerint a kormányváltás utáni hónapokban tehát az ügynökségeket a normális idősakra jellemzőnél lényegesen nagyobb gyakorisággal szervezik át.

– H3: *A kritikus események – ezen belül specifikusan: a költségvetési-pénzügyi válság – eredményeként az ügynökségekre irányuló adminisztratív politika is megváltozik.*

Az elméleti áttekintésben ismertetett munkák többfajta kritikus esemény hatásaival is foglalkoztak. Ezen hatóerők egyike az EU-csatlakozás; erről azonban a rendelkezésre álló információk alapján (Hajnal–Kovács, 2016) nem feltételezhető, hogy a jelen kutatásban a strukturális dinamika proxy-jaként használt, durva változóknak (a populáció nagysága és szervtípus szerinti összetétele, változási intenzitás) is tetten érhető hatásokat indukálna. Figyelmünket tehát a kritikus események közül egy másikra: a költségvetési-pénzügyi válság hatására irányítjuk.

Egy ilyen típusú válság két módon gyakorolhat hatást az ügynökségekre irányuló adminisztratív politikában, s mindkettő az ügynökség-populáció csökkenését eredményezi. Az egyik mechanizmus a kormányzati bevételekhez és kiadásokhoz kapcsolódik. A foglalkoztatásnak és a jövedelmeknek a recesszió idején tapasztalható csökkenése automatikusan a kormányzati bevételek csökkenését és a szociális segélykiadások növekedését eredményezi, s így komoly pénzsűkét idéz elő. A kormányzatok gazdasági megfontolásból dönthetnek egyes ügynökségek megszüntetése vagy összevonása mellett. A másik szempont a kormányzati kapacitás erősségével van összefüggésben. Az ügynökösítés a kormányzati kapacitás gyengülésével is jár, aminek negatív hatásai válságok idején jobban érzékelhetőek. Ez indukálhat olyan átmeneti irányváltást, amely során a felelősségi és döntési jogkört minisztériumi szintre tolják vissza (MacCarthaigh, 2014), aminek következtében az ügynökség-populáció szintén csökkenni fog.

Mint arra már utaltunk, a vizsgált hipotéziseknek a fentiek szerinti leszűkítését az 1995 előtti adatok pontatlan és hiányos voltán, valamint az elméletek tesztelésének módszertani nehézségein túl a *mainstream* elméletek magyarázó erejének várhatóan alacsony mivolta is indokolja. Korábban már utaltunk rá, a fősodort képviselő elméletek (a hiteles elköteleződési modell, az ún. blame shifting-modell, illetve a hivatalt formáló modell) fókuszában az áll, hogy miért hoznak létre ügynökségeket, és milyen típusú ügynökségeknek van nagyobb túlélési esélye. Nem tudják azonban megindokolni az ügynökség-populáció magas változékonyságát, amelyet a magyar ügynökségek körében megfigyelhetünk. Választott hipotéziseink relevanciáját Rozgonyi és Török kutatása igazolja: a kutatásuk alapját képező kérdőíves adatfelvétel során a válaszadók a pénzügyi, finanszírozási szempontot, valamint a politikai zsákmányszerzést

jelölték meg legnagyobb súlyúként az átszervezések mögött álló tényezőkből (Rozgonyi–Török, 2008).

Adatok és elemzési, fogalmi keretek

Az elemzéshez használt adatbázis a magyar kormányzat és közigazgatás szervezetrendszerének az összetételéről és alakulásáról hordoz információkat, és az 1990 januárja és 2014 márciusa közötti időszakot fedi le, folytonosan.

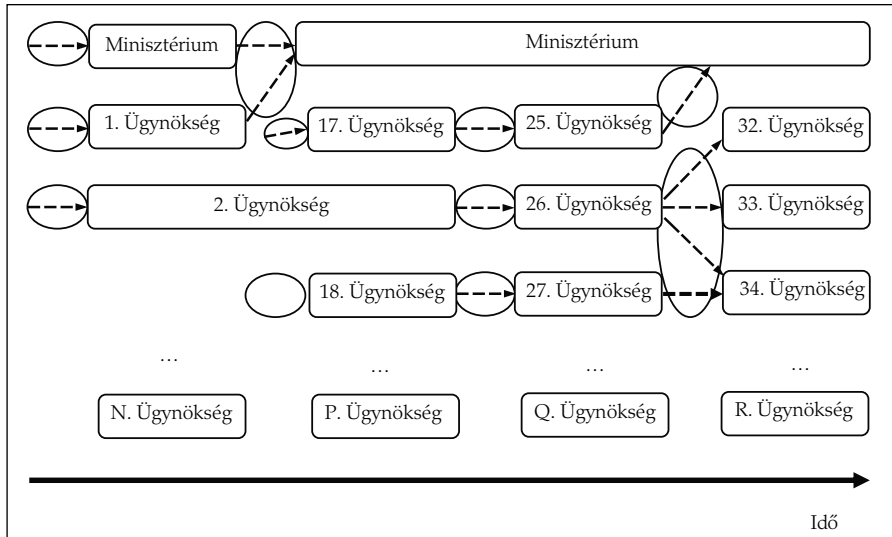
A vizsgált szervezetrendszerrel kapcsolatos adatok forrása egy 2012-ben megkezdett kutatás.¹¹ E kutatás egyik fő eredménye egy olyan adatbázis, amely – szándéka szerint és a lehetőségek szabta kereteken belül – teljes körűen tartalmazza az 1990 után létezett ügynökségekkel, valamint azok szervezeti változásaiival kapcsolatos adatokat. Ezen adatok többféle forrásból származnak. A statuáló jogszabályokat, illetve a költségvetési alapító okiratokat a Complex Jogtáron keresztül értük el. A szervezeti adatok pedig a Magyar Államkincstár online törzskönyvi nyilvántartásából, az Államkincstár Törzskönyvi Nyilvántartási Osztályán elérhető (nem nyilvános, ám a kutatók számára elérhetővé tett) alapító okiratokból, illetve a Magyar Államkincstár által a kutatócsoport rendelkezésére bocsátott elektronikus (XML) formátumban elérhető törzsadatbázisból származnak.¹²

Adatstruktúra

Az adatbázis két, egymáshoz kapcsolt adattípusból áll: az országos szintű állami szervezetekből, illetve az ezeket érintő strukturális változásokat reprezentáló változási eseményekből. A magyar közigazgatás szervezetrendszerére a szerkezeti változások magas intenzitása jellemző; ezen változtatások a kormányzat rutinszerű működésének részei (Hajnal–Kádár, 2008; Rozgonyi–Török, 2008). Az adatbázis struktúrája, a szervezetek és változások összekapcsolása lehetővé teszi, hogy a dinamikus folyamatokat jobban le tudjuk képezni: nem kell olyan feltevésekre hagyatkoznunk, miszerint két megfigyelési időpont között nem történtek kilengések, hiszen folytonos adattal rendelkezünk a szervezetek változásairól (Hajnal–Kádár, 2008).

Az adatok struktúráját az itt található ábra szemlélteti. A szervezeteket (tehát az ügynökségeket és minisztériumokat) változási események kötik össze. Az ábrán az előd–utód kapcsolatokat nyilakkal, míg a változási eseményeket ellipsziszekkel jelöltük. A változási események – miként az ábra is mutatja – kettőnél több szervezetet is magában foglalhatnak. Bármely időpontban számba vehető, mennyi ügynökség létezik, és bármely két időpont között számon vannak tartva a változások is.

1. ábra. Az adatok struktúrája



Forrás: saját szerkesztés.

Ahogy a kutatás alapfogalmait konceptualizáló részben említettük, az ügynökség-típusú szervezeti populáció határvonalait a következő korlátozásokkal határoztuk meg. Egyrészt, mind a közintézetek, mind a központi államigazgatási szervek közül kizárólag az országos illetékességűeket, országos szerepüket vettük számba. Míg az államigazgatási szerveknél a statuáló jogszabály általában világos helyzetet teremt az országos illetékesség tekintetében, addig a közintézetek esetében gyakran a megnevezés (országos, magyar, nemzeti stb.) és az adott intézmény unikális jellege az, amely e tekintetben eligazít. A szervezetek osztályozása egyedileg történt, a következő megkülönböztetés alapján:

- A közintézet-típusú ügynökségek költségvetési szervek, amelyek alapvetően közszolgáltató tevékenységet végeznek, és közalkalmazottakat foglalkoztatnak. Többnyire egészségügyi, oktatási, szociális, tudományos, kutatási, művészeti, sportcélú tevékenységeket folytatnak. Közintézetnek minősül például a Vakok Állami Intézete, a Magyar Nemzeti Filmarchívum, az Országos Gyógyszerészeti Intézet, illetve a Nemzeti Sport Intézet.
- A központi államigazgatási szerv típusú ügynökségek a közintézetekkel szemben alapvetően nem közszolgáltató, hanem közhatalmi tevékenységet végeznek, és (többnyire) köztisztviselőket foglalkoztatnak. Ebbe a kategóriába szintén költségvetési szervek tartoznak; ezek azonban az adott időszak jogi szabályozása és joggyakorlata szerint OHSZ-ek, központi- és kormányhivatalok, esetleg minisztériumi hivatalok formájában léteztek. E csoportba olyanok tartoznak, mint például a közlekedési főfelügyelet, az

Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (Nemzeti Adó- és Vámhivatal), vagy a Nemzeti Hírközlési Hatóság (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság).

Az adatbázis 315 db központi államigazgatási szervet és 527 db közintézetet tartalmaz. Az adatbázis nem teljes körű; mintegy 29 szervezet esetében valamely, az elemzéshez szükséges adat hiányzott, így e szervezeteket kihagytuk a vizsgálatokból; így elemzésünk összesen az előbb említett 842 db szervezet adatain alapul.

A szervezetek életútjának elemzéséhez használt másik elemzési egység az ún. változási esemény. A szervezetek életútját azok létrejöttétől (illetve az adatgyűjtés időbeli kezdőpontjától, 1990-től) azok megszűnéséig (illetve az adatgyűjtés időbeli végpontjáig, 2014 végéig) változási események jelölik ki. A változási esemény egy olyan, egy vagy több szervezethez kapcsolódó, időben jól meghatározható történet, amelynek eredményeként az adott szervezet vagy szervezetek lényeges strukturális jellemzői közül egy vagy több megváltozik. E jellemzők – amelyek bármelyikének a megváltozása tehát változási eseményt keletkeztet – az alábbiak:

- szervezet típus,
- felügyelő szerv,¹³
- megnevezés.

A fenti tulajdonságok megváltozásán túl változási eseményt jelent az is, amikor egy szervezet létrejön, megszűnik, illetve más szervezetekkel összeolvad, vagy más szervezettől különvlik (beleérve ebbe a saját felügyelő szervét is).

A változási események középponti szerepe abban áll, hogy az ügynökségpopuláció folyamatosan és magas intenzitással változó elemei között létrehozza az állami feladatellátás szervezeti kereteit ténylegesen jellemző kontinuitást megjelenítő logikai (és adatszintű) kapcsolatot. Az időben egymást követő előd- és utódszervezetek közötti kapcsolatot – a kutatás formális-strukturális fókuszának, valamint az elérhető (létező) adatok körének mérlegelésével – alapvetően a jogelőd-jogutód kapcsolatként operacionalizáltuk. Vagyis A szervezet akkor és csak akkor elődje B szervezetnek, ha B jogutódja A-nak.

A változási eseményeket többfajta tipológia mentén kódoltuk. Ezen tipológiák, illetve kódok között a jelen elemzésben egy érdemel figyelmet: azokat a változási eseményeket, amelyek nem az adott ügynökséget célozták, hanem a felügyelő minisztérium átszervezése, átnevezése miatt keletkeztek, nem vettük figyelembe az elemzések során. (Tehát ha például két minisztériumot összevonnak, akkor – nyilván – valamennyi olyan ügynökség, amely akár az egyik, akár a másik minisztérium alá tartozott, strukturális változáson esik át – mivel megváltozik a felügyelő szerve. Azonban ez a változás nem tekinthető specifikusan az ügynökségekre irányuló adminisztratív politika megnyilvánulásának, hiszen maga a döntés nem az adott ügynökségekre irányult – azok csak mellékes következményként „szervedték el” a szóban forgó változást.)

E megszorítást figyelembe véve az adatbázisnak az elkövetkezőkben bemutatott része összesen 265 változási eseményt tartalmaz.

A tényleges statisztikai elemzéshez felhasznált adatszettet a fentebb bemutatott adattáblákból egy erre a célra írt (Visual Basic for Applications – VBA) számítógépes kóddal állítottuk elő. Az idősorelemzéshez havi szintű adatokra volt szükségünk, ennek okán létrehoztunk egy olyan adattáblát, amelyben egy rekord (megfigyelés) az adott hónaphoz kapcsolódó adatokat tartalmazza 1995 januárja és 2014 márciusa között. Az adattábla a következő változókat tartalmazza:

- Év,
- Hónap,
- Az ügynökség-populáció mérete az adott hónap 1-jén, tehát (i) a közintézetek, (ii) a központi államigazgatási szervek, valamint (iii) a teljes ügynökség-populáció mérete az adott hónap 1-jén (az előző kettő összege),
- A változási események száma az adott hónapban a változási esemény alanya szerint, tehát külön (i) a közintézetek körében, (ii) a központi államigazgatási szervek körében, valamint (iii) összesen a két szervtípus esetén,
- A következő részben bemutatott, általunk létrehozott segédváltozók (a közintézetek és központi államigazgatási szervek aránya, trend, a változások intenzitása, valamint a politikai változásokat és a pénzügyi-költségvetési válságot reprezentáló dummy változók).

Módszerek

A rendszerváltás utáni Magyarország ügynökség-populációjának vizsgálatához (KK1) az ügynökség-részpopulációk (központi államigazgatási szervek és közintézetek) számát, valamint egymáshoz viszonyított arányát ábrázoltuk vizuálisan (az adatok minden hónap első napjára vonatkoznak).

A magyarázó ambíciójú kutatási kérdésünk (KK2) megválaszolására két-féle statisztikai eljárást alkalmaztunk. A politikai mítoszok relevanciájának, valamint az ügynökségek politikai felhasználásának teszteléséhez (H1 és H2) ANOVA tesztet végeztünk, ahol a

- függő változó az adott ügynökség-részpopulációt (központi államigazgatási szervek, illetve közintézetek) jellemző változási intenzitás mutató (az adott hónapban megváltozott/létrejött/megszűnt szervezetek és az adott hónap első napján létezett szervezetek száma közötti arány);
- a magyarázó változó (faktor) pedig az adott politikai változás időbeli közelsége: ez a változó „0” értéket vesz föl „normál” időszakokban, míg „1” értéket vesz föl az adott típusú változást követő 9 hónapban.¹⁴ A 9 hónapos intervallum alapja az a megfontolás, hogy – a tipikusan késő tavasszal, kora nyáron megalakuló – kormányok alapvetően az őszi törvényalkotási periódusban, illetve ennek nyomán az új költségvetési év kezde-

tével, tehát január elsejétől képesek tömeges strukturális módosításokat megvalósítani.

A H1, illetve a H2 hipotézist akkor fogadjuk el, ha az ügynökségeknél az adott politikai esemény (a „kormány színének” megváltozása, illetve kormányváltás) utáni hónapokban az egyébként szokásosnál lényegesen magasabb változékonyságot tapasztalunk.

A 2006 nyarán kezdődő pénzügyi-költségvetési válság hatását (H3) lineáris regresszióval mértük. Független változónk a központi államigazgatási szervek, illetve a közintézetek számossága volt; lineáris regresszió segítségével szakadástesztet végeztük, amelyben azt vizsgáltuk, hogy a szervezetek számosságára szignifikáns hatást gyakorolnak-e a válságok, és ha igen, milyen. Ehhez létrehoztunk egy dummy változót, amelynek értéke 0 a normális időszakban, és 1 a szóban forgó gazdasági válság idején; ezzel tehát a válság átmeneti jellegű, nem tartós hatását vizsgáltuk.

Mivel a válság mint kritikus esemény kormányzati reakciójára vagyunk kíváncsiak (hiszen minden változást, amit figyelembe vettünk csak a kormányzat vagy annak tagjai utasítására hajthatnak végre), ezért a válságot nem gazdasági indikátorok alakulására alapozzuk. Azért is szükséges ez a distinkció, mert a kormányzatok több országban (pl. az Egyesült Királyságban, Németországban, Hollandiában) elhalasztották a megszorítási intézkedéseket a választások utánig (Kickert, 2012). A válságkezelés Magyarországon a 2006-os Gyurcsány-csomaggal kezdődött, amely magába foglalta a hiány csökkentésére vonatkozó, költségvetési folyamatokat érintő intézkedéseket. A válság végét 2013 decemberével azonosítottuk, mivel ez volt a válságot követő utolsó költségvetési kiigazítás (Széll Kálmán Terv) „futamidejének” végpontja (Hajnal, 2014).

A két szervtípus populációjának nagyságára vonatkozó regresszióban lineáris trendet feltételeztünk (tehát egy olyan változót alkalmaztunk a trendhatás becslésére, amely havonta egységnyivel nő), mivel nem linearitás megengedéséhez a trend formájával kapcsolatban további, elméletileg nehezen megalapozható feltételezésekkel kellene élnünk.

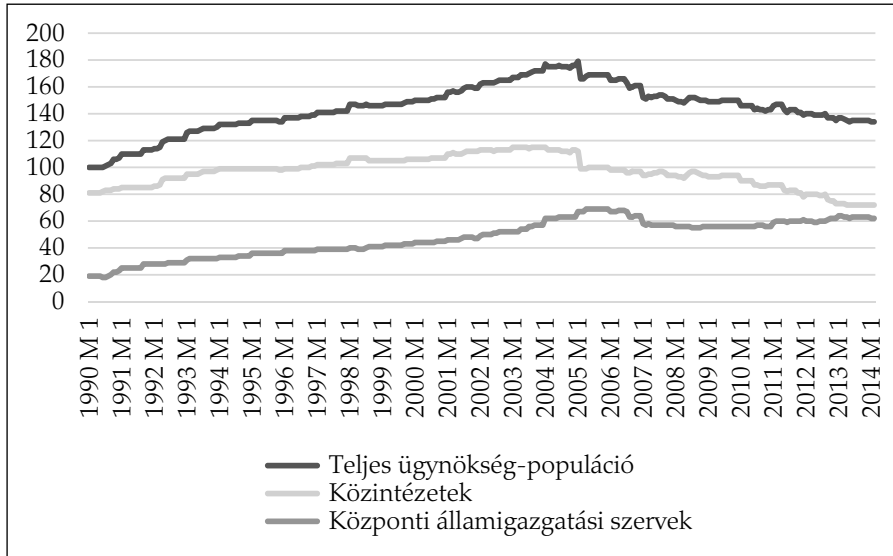
EMPIRIKUS MEGÁLLAPÍTÁSOK

Ebben a fejezetben bemutatjuk a korábban már ismertetett módszertannal végzett vizsgálatok eredményét, és reflektálunk a kutatási kérdéseinkre.

A magyarországi ügynökség-populáció alakulásának vizsgálata (KK1)

(Leíró) kutatási kérdés: Hogyan alakult a magyarországi ügynökség-populáció 1990 és 2014 között? Milyen megatrendeket, és milyen fordulópontokat figyelhetünk meg az ügynökség-politikában a rendszerváltás utáni Magyarországon?

2. ábra. Az ügynökség-típusú szervezetek száma összesen és kategóriák szerint, 1990–2014 között.



Forrás: saját számítás.

Amint azt a fentebbi ábra is szemlélteti, az ügynökség-típusú szervezetek populációja stabilan nőtt egészen 2005-ig, majd egy trendtörés következett be. A törést követően a közintézetek száma meredeken és ingadozóan, míg a központi államigazgatási szervek száma csupán átmenetileg csökkent. Érdekes módon a drámai változás a közintézetek körében 2005 januárban következett be, amikor számuk egyetlen hónap alatt több mint 10%-kal csökkent. Ugyanezen idő alatt a központi államigazgatási szervek száma enyhén növekedett, illetve stagnált; a markáns csökkenés ezt a szervezeti kört csak 2006 nyarán érte el. Ettől kezdve a központi államigazgatási szervek száma 2007 első negyedévéig csökkent (szintén több mint 10%-os mértékben).

Ami a teljes ügynökség-populáció szervtípus szerinti (központi államigazgatási szerv *versus* közintézet) összetételét illeti, az a vizsgált időszak alatt, mint látható, drámai mértékben megváltozott. A közintézetek aránya a vizsgált időszakban mindvégig csökkenő trendet mutat. Az 1990-es évek közepén kb. háromszor annyi közintézet létezett, mint központi államigazgatási szerv, az időszak végére azonban ez az arány kiegyenlítődőtt. Az ügynökség-típusú szervezetek populációjának autonómiája így összességében (közvetett módon, tehát nem az adott szervezetek átalakításán keresztül) fokozatosan csökkent.

Az ügynökségekre irányuló adminisztratív politikát befolyásoló tényezők tesztelése

H1 (a „kormányzat színe”): A politikai mítoszoknak és hiteknek – a „kormányzat színében” bekövetkező változásokhoz köthető – megváltozásai befolyásolják az ügynökségekre irányuló adminisztratív politikát.

A leíró statisztikák alapján elsőként kitűnő – meglehetősen kontraintuitív – megállapítás, hogy a közintézetek száma mind a jobboldali, mind a baloldali kormányok idején csökkent, míg a központi államigazgatási szervek száma nőtt. Jobboldali kormányzás idején a közintézeti populáció csökkenése és a központi államigazgatási szervek növelése intenzívebb, az irányok azonban megegyeznek jobb- és baloldali kormányzatok esetén. Az ANOVA-tesztek F-próbái nem szignifikánsak, amiből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az 1995 és 2014 között a jobb- illetve baloldali kormányok idején a populáció változása nem volt szignifikánsan eltérő.¹⁵

1. táblázat. Leíró statisztika – A közintézetek populációjának átlagos változási intenzitása jobb- és baloldali kormányok idején.

Kormányzat „színe”	Átlag	Szórás	Elemzés
Baloldali	-0,109	1,3970	138
Jobboldali	-0,132	0,9912	91
Összesen	-0,118	1,2492	229

Függő változó: K. I. populáció nagyságának havi változása (adott hónapban megváltozott / összes szervezet)

Forrás: saját számítás.

2. táblázat. Leíró statisztika – A közintézetek populációjának átlagos változási intenzitása jobb- és baloldali kormányok idején.

Kormányzat „színe”	Átlag	Szórás	Elemzés
Baloldali	0,080	0,9820	138
Jobboldali	0,187	0,6652	91
Összesen	0,122	0,8700	229

Függő változó: K. Á. SZ. populáció nagyságának havi változása (adott hónapban megváltozott / összes szervezet)

Forrás: saját számítás.

Ennek alapján kijelenthető, hogy a „kormányzat színe”, illetve a nagy politikai tömbök által vallott/követett szervezeti-szervezési hiedelmek hatása – szemben az állami vállalati formában működő kormányzati ügynökségek körében tapasztalt mintázattal – nem szignifikáns; az ellentétes színű kormány-

zatok adminisztratív politikája, legalábbis az itt vizsgált, „durva” indikátor (szervezetek változékonysága) tükrében, nem különbözik lényegesen.

H2: Az ügynökségek strukturális dinamikájára jelentős hatást gyakorolnak a kormányváltások.

A többváltozós varianciaelemzés eredményeinek értelmezése előtt vizsgáljuk meg a változás intenzitásának átlagát a politikai változások utáni 9 hónapban, illetve a normális időszakokban. Ahogy az a táblázatból is kiolvasható, a közintézeteknél normális időszakban ez az érték 0,0057 (vagyis egy adott hónapban a szervezetek mintegy 0,6%-a ment át strukturális változáson), míg a politikai változások utáni 9 hónapban némileg magasabb értéket vesz fel, átlagosan 0,0081-et. A központi államigazgatási szervek körében a változékonyság mutatója „normális” időszakokban átlagosan 0,0075, ám a politikai változásokat követő kilenc hónapban a háromszorosára nő (0,0226-re). A leíró statisztikák megerősítik a H2 hipotézist, miszerint a politikai változásokat követő 9 hónapon belül a közhatalmat gyakorló (tehát a központi államigazgatási) szervek körében a változékonyság megnő.

3. táblázat. Leíró statisztika – A közintézetek populációjának átlagos változékonysága a normális és a politikai változásokat követő 9 hónapban.

Időszak	Átlag	Szórás	Elemzés
Normális	0,0057	0,0112	164
Politikai változásokat követő 9 hó	0,0081	0,0158	66
Összesen	0,0064	0,0127	230

Függő változó: változási intenzitás (adott hónapban megváltozott/összes szervezet)

Forrás: saját számítás.

4. táblázat. Leíró statisztika – A központi államigazgatási szervek populációjának átlagos változékonysága a normális és a politikai változásokat követő 9 hónapban.

Időszak	Átlag	Szórás	Elemzés
Normális	0,0075	0,01537	164
Politikai változásokat követő 9 hó	0,0226	0,04735	66
Összesen	0,0119	0,2917	230

Függő változó: változási intenzitás (adott hónapban megváltozott/összes szervezet)

Forrás: saját számítás.

A fenti különbségek (kormányváltás utáni *versus* „normál” időszakok) statisztikailag szignifikáns voltát ANOVA-tesztekkel ellenőriztük. Az ANOVA-teszt a központi államigazgatási szervek esetében erősen szignifikánsnak ($p < 0.0005$), míg a közintézetek esetében inszignifikánsnak bizonyult.

H3: A költségvetési-pénzügyi válság befolyásolja az ügynökségekre irányuló adminisztratív politikát.

Az elvégzett lineáris regressziós elemzés eredményei alapján a központi államigazgatási szerveknél a 2006-ban kezdődő válság nyolccal csökkentette az alpopuláció nagyságát. Az együtthatók (mind a trend, mind pedig a válság 2 változó esetében) szignifikánsan eltérnek 0-tól, és a modell magyarázó ereje nagyon magas (R-négyzet: 0,757). A közintézetek esetén a gazdasági válság alatt körülbelül 7,6-del volt alacsonyabb az alpopuláció nagysága. Ez az együttható itt is szignifikáns, azonban a modell magyarázóereje némileg alacsonyabb (R: 0,546). Összességében megállapíthatjuk, hogy a gazdasági válság szignifikáns és negatív hatással volt mindkét szervezeti alpopuláció számosságára.¹⁶

5. táblázat. Lineáris regresszió I.: A válság hatása a központi államigazgatási szervek populációjára.

Modell	Nem standardizált együtthatók		Standardizált együtthatók	T-érték	Szignifikancia
	B	Standard hiba	Béta		
Konstans	36,250	0,700		51,762	0,000
Trend	0,170	0,007	1,132	22,672	0,000
Válság	-8,259	1,026	-0,402	-8,047	0,000

a. Függő változó: központi államigazgatási szervek populációjának nagysága

Forrás: saját számítás.

6. táblázat. Lineáris regresszió II.: A válság hatása a közintézeti populációra.

Modell	Nem standardizált együtthatók		Standardizált együtthatók	T-érték	Szignifikancia
	B	Standard hiba	Béta		
Konstans	110,913	1,131		98,029	0,000
Trend	-0,085	0,012	-0,479	-7,025	0,000
Válság	-7,457	1,658	-0,307	-4,497	0,000

a. Függő változó: közintézetek populációjának nagysága

Forrás: saját számítás.

Ennek alapján megállapítható, hogy az adataink megerősítik a pénzügyi megszorításoknak az ügynökség-populáció méretére gyakorolt hatására vonatkozó feltételezésünket: nevezetesen – összhangban mind az elméletileg derivált, mind az intuitíve megfogalmazható hipotézissel – a megszorítások idején mindkét szervtípus esetében a populáció csökkenését tapasztalhattuk.

KÖVETKEZTETÉSEK

Tanulmányunkban az ügynökség-típusú szervezetek összességének strukturális jellemzőit – így különösen, az elérhető adatok szűkösségét tükröző módon pusztán néhány változóra koncentrálva, e szervezetek számosságát, típus szerinti összetételét –, valamint az e strukturális jellemzőket befolyásoló tényezőket vizsgáltuk a rendszerváltás utáni Magyarországon. Az irodalmi összefoglalóban áttekintett sokrétű magyarázatok közül mi a domináns politikai mítoszoknak a kormány színének változásaiban tetten érhető elmozdulásainak, a rövid távú, praktikusán a kormányváltásokban tetten érhető politikai változásoknak, valamint a gazdasági-pénzügyi válságoknak, illetve pontosabban az ezek hatására bekövetkező megszorításoknak a hatását vizsgáltuk.

Eredményeink szerint hozzávetőleg a 2000-es évek közepéig mindkét vizsgált szervtípus – tehát mind a központi államigazgatási szervek, mind pedig a közigazgatás – számossága lényegében folyamatosan nőtt. Az összpopuláción belül azonban mindeközben a kevésbé autonóm, politikailag és adminisztratív jobban kontrollált központi államigazgatási szervek részaránya folyamatosan nőtt.

A 2000-es évek közepétől több tekintetben is lényeges változást figyelhetünk meg. A közigazgatás körében egy trendváltás következett be: e szervezetek száma abszolút értelemben is markáns és tartós csökkenésbe kezdett. Ezzel szemben a központi államigazgatási szervezeteknél egy átmeneti, bár határozott csökkenés után stagnálás, sőt enyhe növekedés volt megfigyelhető egészen a vizsgált időszak végéig, 2014-ig.

Ezek a megatrendek részben összecsengenek a magyar ügynökség-populációra irányuló korábbi, korlátozottabb empirikus kutatások eredményeivel (Hajnal, 2011a és 2012), részben pedig – a vizsgált szervezeti kör jóval szélesebb volta: a közigazgatás elemzésbe való bevonása miatt – annál jóval részletesebbek, árnyaltabbak.

Az ügynökség-típusú szervezetekre vonatkozó adminisztratív politikát formáló tényezők közül – számunkra némileg meglepő módon – a kormányzat színének lényegében semmilyen megragadható hatását nem sikerült kimutatni. Ez az empirikus megállapítás élesen szemben áll az állami vállalati formában működő ügynökségek körében tapasztalható, korábban már említett mintázattal (Hajnal és mtsai, 2016): ott ugyanis míg a jobb-közép kormányzatok által fémjelzett időszakok az állami vállalati formában működő ügynökségek tartós és határozott növekedését hozták, addig a szociál-liberális kormányzatok évei alatt egy ettől markánsan eltérő dinamika: stagnálás, sőt, enyhe csökkenés volt jellemző. A két ügynökség-típus (a jelen tanulmányban vizsgált ún. 2., illetve az előbbi tanulmányban vizsgált 3. típus) dinamikája között fennálló jelentős eltérések elméleti interpretálása, integrálása további – a két kutatásban vizsgált szervezeti populációkat egyszerre vizsgáló és új elméleti meg-

fontolásokat is megjelenítő – empirikus vizsgálatokat tesz szükségessé; ennek alapján potenciálisan ígéretes, a meglévő magyarázatokat kibővítő és/vagy kombináló elméleti perspektívák nyílhatnak meg.

Szemben a „kormányzat színével” mint magyarázó tényezővel, a kormányváltások statisztikailag is megragadható, szignifikáns hatást gyakoroltak – ha nem is az itt vizsgált ügynökségek mindkét típusára, de legalábbis – a központi államigazgatási szervekre. A kormányváltásokat követő kilenc hónapon belül a központi államigazgatási szerveket jelentősen több alkalommal szervezték át, mint a normális időszakokban. Ennek az empirikus megállapításnak mindkét összetevője kongruens azzal, amit a vizsgált ügynökségek vonatkozásában megalapozottan feltételezhetünk. Egyfelől a választások, kormányváltások utáni közpolitikai kurzusváltó(tat)ások és politikai kontrollkeresés nem csak a magyarországi ügynökségekkel foglalkozó, korábban áttekintett munkákban megfogalmazott hipotézisekben, hanem a kormányzati működés egyéb területein (pl. a közszolgálat átpolitikáltságában és a kinevezési gyakorlatban; Meyer–Sahling, 2012) is tetten érhető. Másfelől a közintézetek mint szakmailag jóval autonómabb szervezetek körében megfigyelhető nagyobb stabilitás kisebb politikai kitettséget sugall. A közintézetek ezen relatív – vagyis a központi államigazgatási szervekhez viszonyított – védettségét azonban e szervtípus arányának folyamatos csökkenésének fényében kell látnunk. Összességében tehát elmondható, hogy az ügynökség-típusú szervezetek hosszabb távú, 2006 utáni dinamikája egyértelműen a politikai hatások és a politikai kontroll erősödésének irányába mutat.

A kutatás harmadik jelentős elméleti eredménye a gazdasági-pénzügyi válságnak az ügynökség-típusú szervezetek populációjára gyakorolt hatásával kapcsolatos. Empirikusan igazoltuk, hogy a fiskális szűkösség statisztikailag szignifikáns mértékben csökkenti az ügynökségek populációját. Miközben ez a megállapítás kongruens a populációs ökológia erőforrás-központú magyarázataival (Kuipers és mtsai, é. n.) csakúgy, mint más empirikus kontextusokban, aközben a magyar gyakorlat intuitív értelmezésével is egybecseng.

Az itt bemutatott kutatási eredmények azonban további, kifinomultabb vizsgálatokat tesznek szükségessé. Az elméletileg megfelelően beágyazott magyarázat iránti legerősebb igényt a közintézetek körében 2005-ben tapasztalható markáns trendszakadás veti fel. A jelen kutatás, valamint a hasonló témában Magyarországon folytatott korábbi kutatások alapján sem sejlenek föl ugyanis olyan magyarázó változó körvonalai, amely az adminisztratív politikában 2005 elején – tehát explicit politikai változásoktól, gazdasági válságoktól vagy egyéb markáns kontextuális változásoktól látszólag mentes időszakban – lezajló ezen trendfordulót magyarázhatná. A későbbi vizsgálatok ezen túlmenően egyfelől a rendelkezésre álló adatok minőségének javítása (pl. változási tipológiák bevezetése és alkalmazása) révén újabb (pl. a közizgatási reform-doktrínákkal kapcsolatos) magyarázatok, hipotézisek tesztelésére nyúj-

tanak majd lehetőséget. Másfelől pedig a módszertanilag kifinomultabb megközelítések lehetővé teszik az itt vizsgált (és a vizsgálandó további) hatások egyidejű, egymás összefüggésében történő azonosítását, valamint az időben változó hatások (*time dependent covariates*) azonosítását is.

FÜGGELÉK

Oliver és van Thiel (2010) szervezeti tipológiája

7. táblázat. A közsféra szervezeteinek kategóriái.

Kategória	Definíció
1.	Korlátozott autonómiával rendelkező szervezetek, melyek gyakran nem különülnek el jogilag a felügyelő minisztériumtól. Nevük gyakorta tartalmazza az ügynökség megnevezést.
2.	Jogilag független szervezetek. Működésük törvényeken és rendeleteken alapszik, sőt néhány országban a magánjog hatálya alá tartoznak. Az első kategóriába eső szerveknél önállóbbak, amely gyengébb miniszteriális kontrollban, magasabb pénzügyi önállóságban, piaci feltételekre hasonlító munkafeltételekben nyilvánul meg.
3.	Kormányzatok által alapított alapítványok és vállalatok, melyekben az állam többségi részvénytulajdonnal rendelkezik.

Forrás: Oliver-van Thiel, 2010

Politikai változások Magyarországon

8. táblázat. Politikai változások Magyarországon, 1995. december – 2014. március

Politikai változás jellege	Hónap	Kormányzatok (koalíciók)
A kormányfő és a koalíció megváltozása	1998. 07.	1. Orbán-kormány (Fidesz–FKGP–MDF)
A kormányfő és a koalíció megváltozása	2002. 05.	Medgyessy-kormány (MSZP–SZDSZ)
A kormányfő megváltozása	2004. 09.	1. Gyurcsány-kormány (MSZP–SZDSZ)
Az új kormány megalakulása	2006. 07.	2. Gyurcsány-kormány (MSZP–SZDSZ)
A koalíció megváltozása	2008. 04.	2. Gyurcsány-kormány (MSZP)
A kormányfő és a koalíció megváltozása	2009. 04.	Bajnai-kormány (MSZP)
A kormányfő és a koalíció megváltozása	2010. 05.	2. Orbán-kormány (Fidesz–KDNP)

Forrás: saját szerkesztés.

JEGYZETEK

- ¹ A szerzők őszinte köszönetüket fejezik ki Keresztély Tibornak (Budapest Corvinus Egyetem) a kutatáshoz nyújtott, magas színvonalú módszertani támogatásáért, továbbá Patkós Veronikának (MTA TK) a kézirat korábbi verziójához fűzött megjegyzéseierért, javaslataierért.
- ² Pl. a COBRA és a COST-CRIPO Network; ld. <http://soc.kuleuven.be/io/cost/> (letölve: 2017 jún. 2); ld. még az International Journal of Public Administration 2012/12. Special Issue-jában megjelent tanulmányokat, illetve a Verhoest és mtsai 2011 kötetben található, az előbb említett COST kutatás keretében született mintegy harminc ország-tanulmányt.
- ³ Lásd a függelékben található táblázatban.
- ⁴ A 2. és 3. típusú ügynökségek közös elemzését a jelen kutatás egy későbbi fázisában tervezzük végrehajtani.
- ⁵ A kutatás eredeti ambíciója az 1990-t követő teljes negyedszázad empirikus vizsgálata. Az 1990-es évek első felének (praktikusan: az 1990–1995-ös időszaknak) szervezeti dinamikájával kapcsolatban rendelkezésre álló adatok azonban – a kutatócsoport kitartó erőfeszítései ellenére – továbbra sem eléggé teljes körűek és megbízhatók ahhoz, hogy megalapozott következtetések levonását tegyék lehetővé. Ezért a következőkben a vizsgálódás kvalitatív mozzanatai – így az ügynökségek szervezeti-jogi jellemzőinek és kontextusának – tekintetében megőrizzuk a tágabb, vagyis az 1990-ig visszamenő időbeli horizontot; a kvantitatív vizsgálódások során azonban csak a már megbízhatóbb, az 1995 utáni időszakra vonatkozó adatokat használjuk fel, illetve mutatjuk be.
- ⁶ A tanulmány jelentős mértékben támaszkodik az OTKA ÁJP-K-106333 „A központi államigazgatási szervek strukturális dinamikája” c. kutatásra (kutatásvezető: Hajnal György).
- ⁷ Ennek operacionalizálását ld. a tanulmány adatokat leíró *Adatok és elemzési, fogalmi keretek* alpontjában.
- ⁸ Lásd A nem minisztériumi szintű központi államigazgatási szervek jogállásának elveiről szóló 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat, valamint az Országos hatáskörű szervek irányításáról és felügyeletéről szóló 3333/1992. Korm. Határozat.
- ⁹ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
- ¹⁰ A „jobbközép”, illetve a „szociál-liberális” címkéket nem az adott politikai erők politikájának vagy domináns ideológiájának tartalmi minősítésére használjuk, hanem pusztán mint azok megnevezésére, (ön)megjelölésére használt terminusokat.
- ¹¹ A korábban már említett, OTKA ÁJP-K-106333 *A központi államigazgatási szervek strukturális dinamikája* c. kutatásról van szó.
- ¹² A Magyar Államkincstár vezetése és munkatársai részéről tapasztalt támogatásért a szerzők ezúton is szeretnék kifejezni a köszönetüket.
- ¹³ A „felügyelő szerv” kifejezést nem annak közigazgatási jogi értelmében használjuk. A közigazgatási jogi terminológia megkülönböztet irányítási, felügyeleti és ellenőrzési jogosítványokat, illetve kapcsolatokat (melyek adott esetben meg is oszolhatnak különböző kormányzati szervek – pl. a kormány és valamely miniszter – között). Az ilyen, szűk értelemben vett „felügyelet”

helyett a mi „felügyelő szerv”-fogalmunk azt a minisztériumot jelöli, amely „alá” – akár a szó (közigazgatási jogi) „felügyelet”, akár pedig annak „irányítás” értelmében – az adott szerv tartozik.

¹⁴ A vizsgált időintervallumba eső, számításba vett politikai változások listája megtalálható a függelékben.

¹⁵ Az ANOVA-tesztekhez tartozó p-értékek magasan a 0.05-ös küszöbérték fölött voltak

¹⁶ A teljes ügynökség-populációra vonatkozó regresszió eredményei: A válság hatása a teljes populációra $-15,716$, p -érték $<0,0005$.

IRODALOM

- Adam, Christian et al. (2007): The termination of public organizations: Theoretical perspectives to revitalize a promising research area. *Public Organization Review*, Vol. 7, No. 3., 221–236.
- Bartling, Björn–Urs Fischbacher (2011): Shifting the blame: On delegation and responsibility. *The Review of Economic Studies*.
- Bolton, Patrick–Mathias Dewatripont (2005): *Contract theory*. MIT Press.
- Brunsson, Nils–Olsen, Johan P. (1993): *The reforming organization*. London–New York, Routledge.
- Christensen, Tom–Per Lægread (2007): The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, Vol. 67, No. 6., 1059–1066.
- DiMaggio, Paul–Walter W. Powell (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: DiMaggio, Paul–Walter W. Powell (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago, Chicago and London, 63–82
- Dunleavy, Patrick (1985): Bureaucrats, budgets and the growth of the state: reconstructing an instrumental model. *British Journal of Political Science*, Vol. 15, No. 3., 299–328.
- Ficzere Lajos (2000): A minisztériumi feladat- és hatáskörök, valamint a háttérintézetek. *Magyar Közigazgatás*, 2000/8: 457–479.
- Fiorina, Morris (1982): Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process? *Public Choice*, Vol. 39., No. 1., 33–66.
- Frumkin, Peter–Joseph Galaskiewicz (2004): Institutional isomorphism and public sector organizations. *Journal of public administration research and theory*, Vol. 14., No. 3., 283–307.
- Grafton, Carl (1979): The reorganization of federal agencies. *Administration & Society*, Vol. 10., No. 4., 437–464.
- Greasley, Stephen és Chris Hanretty (2016): Credibility and Agency Termination under Parliamentarism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1): 159–173.
- Hajnal György (2011a): Adminisztratív politika a 2000-es évtizedben: Az ügynökség-típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 20., No. 3., 54–74.
- Hajnal, György (2011b): Agencies and the politics of agencification in Hungary. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. Fall 2011., 74–92.

- Hajnal, György (2014): Coordination Practices in Hungary: The Case of Széll Kálmán Working Group. In: Laegreid, Per et al. (eds.): *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Basingstoke–New York, Palgrave, 225–236
- Hajnal, György–Krisztián Kádár (2008): The agency landscape in Hungary: An empirical survey of non-departmental public bodies 2002–2006. *ECPR Standing Group on Regulatory Governance, (Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism. Consequences of Three Decades of Privatization and Market Liberalization*, Utrecht.
- Hajnal, György–Éva Kovács (2015): Analyzing the Motives of Reforming Customer Services in Hungarian Public Administration: A Case Study of One-Stop-Government Reforms. In: DiMauro, C.–A. Ancarani–Gy. Vastag (eds.): *Research in the Decision Sciences for the Service: Best Papers from the 2015 Annual Conference*. New York, Pearson, 5–32.
- Hajnal György–Éva Kovács (2016): A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig. In: Jakab András–Gajduschek György (2016) (szerk.): *A magyar jogrendszer állapotára*. Budapest, MTA TK 528–563.
- Hajnal, György–Bence Kucsera–Sándor Csengődi (2016): Functional or doctrinal? Agencification through state owned enterprises: Patterns and driving forces in post-transition Hungary. *EGPA, 2016 Annual Conference*, Utrecht, The Netherlands.
- Hannan, Michael T.–John Freeman (1977): The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, Vol 82., 929–964.
- Hood, Christopher (2010): *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton University Press.
- Kickert, Walter (2012): State responses to the fiscal crisis in Britain, Germany and the Netherlands. *Public Management Review*, Vol. 14., No. 3., 299–309.
- Kuipers, Sanneke–Arjen van Witteloostuijn–Arjen Boin–Celesta Kofman–Jeroen Kuilman (é. n.): *Do Adaptation and Selection Affect the Survival of Public Organizations? An Empirical Analysis of US Federal Independent Agencies* (letöltve innen: https://www.unamur.be/en/eco/eeco/pdf/Federal_Agencies_Adaptation_Selection.pdf)
- Lægreid, Per–Verhoest, Koen (2011): Introduction: Reforming Public Sector Organizations. In: Christensen, Tom–Per Lægreid (eds.): *The Ashgate research companion to new public management*. Ashgate Publishing, Ltd., 1–18.
- Lewis, David (2002): The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality. *The Journal of Politics*, Vol. 64., No. 1., 89–107.
- MacCarthaigh, Muiris (2014): Agency Termination in Ireland: Culls and bonfires, or life after death? *Public Administration*, Vol. 92., No. 4., 1017–1037.
- MacCarthaigh, Muiris–Paul G. Roness (2012): Analyzing Longitudinal Continuity and Change in Public Sector Organizations. *International Journal of Public Administration*. Vol. 35., No. 12., 773–782.
- Majone, Giandomenico (1997): Independent agencies and the delegation problem: Theoretical and normative dimensions. In: Steuener, Bernard–Frans van Vught (1997) (eds.): *Political institutions and public policy*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 139–156.
- Marsh, David et al. (2000): Bureaucrats, politicians and reform in Whitehall: analysing the bureau-shaping model. *British Journal of Political Science*, Vol. 30., No. 3., 461–482.

- Meyer-Sahling–Jan–Hinrik–Tim Veen (2012): Governing the post-communist state: Government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, 28:(1) 4–22.
- Moynihan, Donald P. (2006): Ambiguity in policy lessons: The agencification experience. *Public Administration*, Vol. 84., No. 4., 1029–1050.
- Nakrošis, Vitalis–Žilvinas Martinaitis (2011): Sunrise and Sunset of Lithuanian Agencies. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2011, Special Issue, 93–114.
- Oliver, James–Sandra van Thiel (2010): Structural devolution to agencies. In: Christensen, Tom–Per Lægreid (eds.): *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham, Ashgate, 209–222.
- Osborne, Stephen (2006): The new public governance? *Public Management Review*, Vol. 8., No. 3., 377–387.
- Osborne, S. (ed) (2010): *The New Public Governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London–New York, Routledge.
- Papházi Tibor–Tamás Rozgonyi (2008): Minisztériumi háttérintézmények a teljes átalakulás szélén. In: Rozgonyi, Tamás (2008) (szerk.): *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények*. Budapest, Gondolat, 82–134.
- Pollitt, Christopher et al. (2004): *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*. New York, Palgrave Macmillan.
- Révész Éva (2015): *Teljesítménymenedzsment-eszközök alkalmazásának hajtóerői és tartalmi elemei a magyar közigazgatás ügynökség-típusú szervezeteiben*. Doktori értekezés (kézirat). Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem.
- Rolland, Vidar W.–Paul G. Roness (2011): Mapping organizational change in the state: Challenges and classifications. *International Journal of Public Administration*, Vol. 34., No. 6., 399–409.
- Rolland, Vidar W.–Paul G. Roness (2012): Foundings and Terminations: Organizational Change in the Norwegian State Administration 1947–2011. *International Journal of Public Administration*, Vol. 35., No. 12., 783–794.
- Rozgonyi Tamás–L. Gábor Török (2008): A közigazgatási reformhoz kapcsolódó átszervezések megítélése minisztériumi és háttérintézményi munkatársak körében. *Társadalomkutatás*, Vol. 26., No. 2., 143–165.
- Rozgonyi Tamás (2009): Államreform, közigazgatás, háttérintézmények – Egy kutatás tapasztalatai. In: Halm Tamás–Vadász János (szerk.): *A modern állam feladatai*. Budapest.
- Sarapuu, Külli. (2012): Administrative structure in times of changes: The development of Estonian ministries and government agencies 1990–2010. *International Journal of Public Administration*, Vol. 35., No. 12., 808–819.
- Van Thiel (2010), erre utal: Oliver, James–Sandra van Thiel (2010).
- Verhoest, Koen–Sandra van Thiel–Geert Bouckaert–Per Laegreid (szerk.) (2011): *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*, Basingstoke–New York, Palgrave Macmillan.

VEZETÉS ÉS FENNTARTHATÓSÁG

Király Gábor–Köves Alexandra–Balázs Bálint

A politikai vezetés és a rendszerszintű gondolkodás ellentmondásai

