

# Szemle

ANTAL TAMÁS\*

## A mozaik színes üvegkockái – Recenzió Józsa Zoltán *Közigazgatás a 21. század elején* című kötetéről<sup>1</sup>

Sokszor ismételt – jóllehet kevészer átgondolt, s inkább politikai felhanggal, mintsem szakmai megfontolás nyomán hangoztatott – közhely, hogy adott ország gazdaságának teljesítőképességét, versenyképességét döntő módon meghatározza, más hasonlóan fontos tényezők mellett, a közigazgatásának színvonala. A jó állam, jó kormányzás,<sup>2</sup> jól működő gazdaság – legalábbis a formállogika szerint – egymást feltételező fogalmak, jóllehet inkább normatív tartalmat sugallnak, mintsem tényszerűen bizonyított összefüggések láncolatát.

Van-e egyáltalán tértől és időtől (kontextustól) független ismérve a jó államnak s a jó kormányzásnak? Ha van, mennyire univerzális ez a modell, s mennyiben szolgálhat útmutatásként az egyes – merőben eltérő adottságokkal és sajátosságokkal bíró – országok számára? Úgy véljük, az univerzális ideáltípus kergetése helyett meg kell elégednünk a realitással – s ez sem kevés.

Az egyes országok történeti múltja, alkotmányos berendezkedése, intézmény- és szervezetrendszerre alkotja azt a vizsgálati terepet, melynek elemzése, ha nem is végleges, de viszonylagos érvényességű válaszokat adhat a kormányzás, a közigazgatás, a gazdaság és más társadalmi alrendszerek kapcsolatára.

Mi jellemzi tehát a 21. század közigazgatását? Milyen új célok, értékek, módszerek állnak az európai országok közigazgatásának működése középpontjában? A nemzeti sajátosságokon túl kirajzolódnak-e azok a tendenciák, melyek az eltérő

\* Dr. Antal Tamás egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai Jogtörténeti Tanszék. E-mail: antalt@juris.u-szeged.hu.

<sup>1</sup> JÓZSA Zoltán: *Közigazgatás a 21. század elején: célok, eszközök, módszerek. Összehasonlító nemzetközi tanulmányok.* JATEPress, Szeged, 2018, 176.

<sup>2</sup> Politikusoknak, szakértőknek, a médiának és az egyéneknek valószínűleg eltérő – nem koherens és stabil – elképzelésük van a „jó kormányzásról”. Többnyire úgy gondolják, hogy a közigazgatásnak a változó és nem szükségszerűen konzisztens célokat, elveket és érdekeket kell szolgálnia. Minden érdekeltség a legitimáció s a kritika lehetséges forrása. Ahogy az érdekeltségek rendszere változik, úgy módosul a jó közigazgatás, a jó kormányzás fogalma (tartalma) is.

jegyek mellett közös kihívást jelentenek az egyes országok számára? Van-e olyan elméleti vagy gyakorlati hozadék, amely a hazai közigazgatás szellemi hátterét erősíti vagy gyakorlati működését javíthatja?

Hosszan sorolhatók még az összehasonlító vizsgálatok szükségességét és indokoltságát alátámasztó érvek, melyek megerősítik a komparatiztika alkalmazásának rohamosan terjedő népszerűségét, szinte divattá válását. A szellemi profit nyilvánvaló, válasz adható a magát valamire is tartó tudomány alapkérdésére: mennyiben szolgálja a közigazgatás a társadalmi, gazdasági, kulturális jólét előmozdítását, a közérdek, a közjó érvényesülését, az egyének boldogulását?

A Józsa Zoltán új kötetébe foglalt tanulmányok e kérdésekre keresik a választ, nemzetközi és hazai példák elemzése, feldolgozása révén.

A könyv tartalomjegyzékére pillantva egy sokszínű mozaik építőkövei tárulnak az olvasó elé, melyek az első benyomás alapján még nem alkotnak egységes képet. Fejezetről fejezetre haladva azonban – elsősorban a vizsgálati módszer következetességének és árnyaltságának köszönhetően – átfogó, értelmezhető egységgé rendeződik az összkép (egy másik metaforával kifejezve), a freskó teljessé válik. A stabil alapok jól állják újabb és újabb színek felhordását.

A bevezető tanulmány jelzi a vizsgálódás határait, s újszerű módon, részletesen kitér az elméleti összefüggésekre is. Az institutionalista módszer (történeti, aktor-központú, diskurzív) irányzatainak alkalmazása nemcsak a közigazgatás-fejlesztéssel kapcsolatos szakmai elképzelések elemzését teszi lehetővé, hanem a reformok sikerét vagy kudarcát befolyásoló politikai, gazdasági, társadalmi, intézményi, kulturális környezet közvetlen vagy éppen közvetett hatásainak a bemutatását is. Mindez szakítást jelent a pusztán leíró jellegű komparatiztikával: magyarázatot kapunk a változások okára, dinamikájára – s nem utolsósorban azok következményeire.

A kötet egyik központi kérdése, hogy hogyan reagáltak az európai országok a 2008–2009. évi gazdasági-pénzügyi válság következményeire, mennyiben és mi-  
ben tértek el a hagyományos gyakorlatuktól a válság negatív hatásainak enyhítése, leküzdése érdekében.

Az egyik lehetséges kimenetet az *angolszász szcenárió* rajzolja fel, ahol a tradicionális központosítás oldása a decentralizáció és a helyi önállóság felértékelődését helyezte előtérbe. A siker e körben is felemás. A lokális reaktiválása, az egyéni felelősség kibontása csak oldotta a központi, elsősorban finansiális függés erős kötelekeit, de nem tudta áttörni az intézményi tradíciók máig érvényes hatásait. Vagy, ahogy a történelmi institutionalizmus fogalmaz, az útfüggőség erős hatása következtében nincsenek új elképzelések, csak új kombinációk az intézményi memória rejtett tartalékainak felidézésével.

A történelmi, társadalmi fejlődés más útján járó *dél-európai országokban* (Görögország, Portugália, Spanyolország) eredendően a modern, demokratikus állambe-  
rendezkedés kiépítésének időszakában kellett a gazdasági válság súlyos következményeivel szembesülni. A latin országok közigazgatásának sajátosságai – a közigazgatás politikai ellenőrzése, a politikusok és a hivatalnokok szoros kapcsolata, a politika egészségtelen befolyása, a patronázsrendszer, a klientizmus – miatt e régióban eleve kudarcra voltak ítélve azok az eszközök és módszerek (piacosítás, kiszervezés, hálózatok), amelyek a neutrális, szakszerű, jogszerű, kiszámítható közigazgatási rendszerekben eredményesen alkalmazhatók.

Mindez arra utal, hogy az intézményi szerkezet nem egykönnyen változtatható meg, s a struktúra nagy fokú stabilitással bír. A létező minták alkalmazkodnak a változó környezethez, és reprodukálják a korábbi gyakorlatot. Ha az egyensúly meg is billen, sokszerű hatásnak vagy hatásoknak köszönhetően, rövid átmenetet követően, újfent helyreáll.

A decentralizáció a kevésbé járatosak számára – már csak a történelmi reminiscenciák okán – is népszerű fogalom. Közismert ugyanis a decentralizáció pozitív konnotációja, a kategória szinte automatikus összekapcsolása a szabadsággal, a függetlenséggel, az önállósággal. Kevesebb figyelmet kaptak viszont azok a körülmények, amelyek a centralizáció–decentralizáció sikeres alkalmazásának feltételeit jelentik, ugyanis e bináris elv ciklikus, gazdasági, társadalmi, politikai körülményekhez igazodó alkalmazása történetileg igazolt, de gyakran feledésbe merülő jelenség.

Míg az 1980-as és az 1990-es években meghatározó nemzetközi szervezetek – pl. a Világbank, a Nemzetközi Valutaalap vagy az Európai Unió – a decentralizációs folyamatok kiteljesedésében vélték felfedezni a demokratizálódás és a gazdasági fellendülés kulcsát, addig az ezredforduló után, a megváltozott gazdasági, társadalmi feltételek nyomán, számos európai országban a központosítás vált a követendő iránnyá.

A francia jóléti szolgáltatások decentralizációjának a kísérlete jó apropóul szolgál a kötet számára nemcsak a decentralizáció fogalmának, elméleti összefüggéseinek a bemutatására, de a szervezési elvvel kapcsolatos – sokszor leegyszerűsítő és általánosító – értékítéletek meghaladására is. A *francia példa* azért „pikáns”, mert az ország közismerten a centralizáció mintaállama volt – a legutóbbi időkig. A jóléti szolgáltatások megyei, helyi intézményekhez való rendelése, illetve annak felemás sikerrel végződő kísérlete azt igazolja, hogy a decentralizáció nem feltétel nélkül alkalmazható alapelv; az erőforrás, a szakember és társadalmi támogatás hiánya esetén nem hozza a várt eredményeket. A kontextus nem hagyható figyelmen kívül.

A közigazgatás társadalmi szerepének, szervezetének, működésének a felülvizsgálata (modernizációja) körében egy további, szintén folyamatosan napirenden levő kérdés a hatalom térbeli megoszlásának problematikája. Hogyan, milyen szempontok mentén kell meghatározni a területi, helyi szervek határait, s meghatározni feladatait? A kérdés nyomán kirajzolódó alapvető és aggasztó dilemma: vajon összeegyeztethető-e a demokrácia és a hatékonyság követelménye a 21. században?

Gyakorlati oldalról kevésbé vizsgált feltételezés szerint, ami demokratikus, az rendszerint alacsony vagy rossz hatékonyságú, ami pedig hatékony, az kevésbé vagy egyáltalán nem demokratikus. A két fogalompár szembeállítását immáron axiómaként vert gyökeret a közigazgatás-tudományban, annak ellenére, hogy az empirikus igazolás az állítások mellől rendre hiányzik.

Verifikáció helyett napjainkban is a hipotézisek – vagy ha úgy tetszik, politikai filozófiák – uralják a terepet, elég itt a kelet- és a kelet-közép-európai országok példáira utalni. A liberális, aprófalvas önkormányzati szerkezet szintén a demokrácia mindenkifelettsége jegyében fogant a rendszerváltás alatt hazánkban, a decentralizáció számos feltételének hiánya ellenére. Nem meglepő, hogy az inga azóta átlendült a másik szélső pólusba: több alapvető önkormányzati közszolgáltatás (pl. oktatás, egészségügy) államosítása révén, a nemzeti vagyont érintő költségtakarékosság jegyében.

A szerző – elválasztva a hiedelmeket és a tényeket – amellet foglal állást, hogy a funkcionális hatékonyság és a demokrácia minősége *nincs közvetlen összefüggésben* a helyi decentralizált szervek (önkormányzatok) méretével, ugyanis ezt a feltételezést a kutatások egyértelműen nem igazolják. A nemzetközi tapasztalatok szerint a működőképes méret (5000–7000 fő) megvalósítása esetén nemcsak a közszolgáltatások – egyébként differenciált – fajlagos költségei csökkenthetők, hanem a helyi demokrácia, a politikai képviselő intézményei is hatékonyan működtethetők. Nem vitás ugyanis, hogy a színvonalas közszolgáltatásokhoz való jog (alapjog) éppoly védendő *alkotmányos* érték, mint a helyi képviselő, autonómia biztosítása.

Szorosan kapcsolódik a méret problematikájához annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy az alapszintek korlátozott kapacitása mennyiben és hogyan korrigálható, miként tehető a rendszer működőképessé? A településközi kooperáció ösztönzésével, erősítésével, avagy a területi szervek (megye, régió) feladat- és hatásköreinek a megerősítésével?

A nemzetközi példák (Olaszország, Spanyolország) azt mutatják, hogy a régió csak ott jelent valós, életképes megoldást, ahol ennek megvannak a megfelelő történelmi, politikai, intézményi, kulturális és egyéb feltételei. A szerző plasztikusan és rendszerezetten mutatja be a regionális együttműködés akadályait a kelet-közép-európai régió országaiban, s jut arra a következtetésre, miszerint az uniós csatlakozás idején nem volt reális elképzelés a *regionális önkormányzatok* felállítása hazánkban. Az ország területének nagysága, a regionális hagyományok, identitás hiánya nem indokolt ilyen lépést, nem is említve a feladat- és hatáskörök szintek közötti optimális elosztásának csaknem megoldhatatlannak látszó feladatát.

Az európai országokban a demokratikus intézmények és folyamatok hanyatlása hívta fel a figyelmet a hajdan oly erős és meghatározó közösségi szellem újjáépítésének és megerősítésének szükségességére, a közös cselekvés<sup>3</sup> szükségességére. A közösségi érték (*public value governance*) elmélete olyan irányzat, amely hangsúlyozza az érdekhordozók bevonásának szükségességét a közösségi döntésekbe, szakítva ezzel mind a hierarchikus, bürokratikus, mind pedig a piaci alapú, haszonelvű vagy eredménycentrikus irányítással.

A teória, mint ahogy a szerző is utal rá, az *amerikai kontinensen* keletkezett, ahol az államhatalmi ágak elválasztása nyomán a fékek és ellensúlyok rendszerében a közigazgatás mindig is a törvényhozás és a társadalom szoros ellenőrzése alatt látta el a feladatát. Az *európai kontinensen* viszont – különösen a gazdasági és pénzügyi válságokat követően – inkább az állam szerepének a megerősítését láthatjuk, nem is említve a köz- és a magánszektor közötti, meglehetősen éles határvonalat, ami akadályozza a szektorok közötti kooperációt, érdekek és értékek összehangolását. Mindenesetre az elmélet- és teóriaszegény európai közigazgatás-tudomány feltehetőleg szimpátiával viseltetik az irányzat iránt, mivel az egyén és a közösség harmonikus kapcsolata iránti, az emberi személyiség lényegéből fakadó igényt fejezi ki.

A tanulmánykötet utolsó harmada a *hazai közigazgatás*, helyi igazgatás legfontosabb fejleményeit elemzi, kritikai élel. Ez a szerkezeti megoldás természetes módon

<sup>3</sup> A hálózatok elmélete a részvételt hangsúlyozza, mintsem a közösségi döntésektől való elhatárolódást. A valódi állampolgári lét többet jelent pusztán voksolásnál...

kínálja az olvasó számára az összevetést, az összehasonlítást, annak feltárását, hogy az európai folyamatok tükrében merre tart a mai magyar közigazgatás.

2010 óta érzékelhetően új pályáiv szabja meg a magyar közigazgatás belső mozgását: a középpontban a költségtakarékossággal, a hatékonysággal, valamint az e célokat szolgáló központosítással, a szervezeti, intézményi összevonással.

A központi szervek átszervezése mellett a legjelentősebb változások területi és helyi szinten valósultak meg, egyfelől a *dekoncentrált szervek* összevonása, másfelől a területi alsó-közép szint, a járás intézményesítése révén. Jóllehet az államigazgatás és az önkormányzati feladatok konzekvens elválasztása nem valósult meg problémamentesen – mi több, még napjainkban is számos funkció viták tárgya –, ennek ellenére a kormányablakok rendszere megfelelő és sikeres keretet biztosít a hatósági ügyintézés számára. Az államigazgatás szolgáltatásjellege kétségkívül jelentősen erősödött, s ez a változás találkozott a jogkereső közönség elvárásaival is.

A szerző hű krónikásként idézi fel a járás történeti múltját, a járási szint visszaállítását megelőző hatásvizsgálatok lépéseit, a lehatárolás, valamint a feladatok meghatározásának szakmai, politikai és társadalmi dilemmáit.

Több mint negyedszázaddal a demokratikusan megválasztott önkormányzatok létrejötte után időszerű a visszapillantás. Annak vizsgálata, hogy mennyiben vált az önkormányzati rendszer a helyi demokrácia és a színvonalas közszolgáltatások meghatározó intézményévé. A szerző mindkét kérdés esetében csalódottságának ad hangot, tényszerűen felsorakoztatva az elmulasztott lehetőségeket, a meghiúsult várakozásokat, a kisebb-nagyobb, inkább szimbolikus, mintsem tényleges reformok eredményességét vagy kudarcát.

A helyi politikában – főként a nagyobb településeken – szinte kizárólagos a pártok túlzó, egészségtelen befolyása, annak minden negatív következményével. A civil társadalom várt aktivitása, bekapcsolódása a közpolitika-alkotásba elmaradt, a láthatatlan, de a valóságosan létező választóvonal a képviselők és a képviseltek között továbbra is létezik.

A területi és a helyi közszolgáltatások kirívó egyenlőtlenségeinek a mérséklése kevésbé sikerült; a lakosok, választók életminőségét továbbra is döntő módon a település fekvése, a nagysága, jellege, népességszáma, intézményhálózata határozza meg.

A küszöbönálló 2019. évi önkormányzati választások előtt tehát indokolt volna a számvetés, az elemzés, az értékelés, a sikerek és a kudarcok szakmai összegyűjtése, hiszen csak alapos és őszinte mérleg után lehet és szabad a jövőbeli teendőket meghatározni. A szerző – szerencsére – eleget tesz ennek a követelménynek.

Természetesen a recenzens a teljesség igénye nélkül csak felvillantani tudta a kötet tanulmányait, kiemelt hangsúlyt adva egyes témaköröknek, alkalmazott vizsgálati módszereknek – vagy tanulságos következtetéseknek. A munka részletes áttanulmányozása ezúttal is az olvasóra vár.

A hazai közigazgatás-tudomány – főként az utóbbi időben – nem igazán bővelkedik a monografikus feldolgozásokban, s mintha elmaradást mutatna a nemzetközi tapasztalatok megismerésében, értékelésében és feldolgozásában is. Pedig a közigazgatás további modernizációjának egyik legfontosabb merítési bázisa, forrása – a hazai viszonyok, folyamatok részletes tanulmányozása mellett – a *nemzetközi gyakorlat* mélyreható ismerete.

Vannak, akik úgy vélik, hogy a 21. századi túlfűtött politikai légkörben, a közigazgatás érezhetően erős átpolitizálása nyomán, *Lőrincz Lajos* emléke gyorsan elhalványult; jöttek a technikusok, akik a politika szolgálatába állították a jogalkotást, s mintegy vadházasságot kötöttek a napi szintű folyamatokkal. A közigazgatás szakmaiságának gyengítése és átpolitizálása, az elkötelezettség és a lojalitás erősítése az aktuális kormányok mellett, súlyos árat jelent a jövőbeli kormányok és az egész társadalom szempontjából.

Úgy gondoljuk, hogy a komor jóslatok megelőzésének legbiztosabb receptje, ha sorra születnek a magyar és a nemzetközi közigazgatás legújabb fejleményeit, intézményeit, eredményeit feldolgozó, politikailag semleges munkák, hasonlóan a bemutatott kötethez. Ez ugyanis a legbiztosabb garancia a tudomány autonómiája s a gondolkodó szellem szabadsága mellett.