

Lőrincz Lajos

az MTA rendes tagja

# Összehasonlítás a közigazgatás kutatásában

Elhangzott 1999. április 19-én

## Általános megjegyzések

Az összehasonlítás, vagyis fogalmak, jelenségek, intézmények egybevetése nem alaptalanul vált a társadalomtudományokban a legfontosabb kutatási módszerré, elméleti kérdéssé. A társadalomtudományok nagy részében ugyanis az objektivitás igazolásának egyetlen eszköze az összehasonlítás – a pontos mérési, folyamatmegismétlési, rekonstruálási lehetőségeket felhasználó experimentális tudományokkal szemben. Az összehasonlítás révén a társadalomtudományok kettős célt valósíthatnak meg.

Egyrészt *értékviszonyítást* végezhetnek, vagy legalábbis ennek kezdetlegesebb formáját, *helymegjelölést* vagy *-kijelölést*, melynek során a fellelhető intézmény- és jelenségtömegben meghatározzák a konkrét vizsgálati tárgy helyét és értékét, az általánoshoz vagy a tömegesen előfordulóhoz képest egyedi vonásait, azaz érzékelhetővé teszik tipikus és atipikus jellegzetességeit. Másrészt a társadalomtudományok az összehasonlítást *orientációs célokra* is felhasználják, iránytűként hasznosítják az összegyűjtött információkat, jelezve az előremutatónak és a visszahúzóknak minősített példák határvonalát.

Az összehasonlítás két dimenzióját is gyakorta felhasználják a társadalomtudományokban. A *térbeli összehasonlítás* esetében ugyanazon jelenségek, intézmények eltérő területi elhelyezkedésük, előfordulásuk alapján vethetők egybe, többnyire azonos időpontban. Az *időbeli összehasonlítás* elsődlegesen az azonos területen ugyanazon jelenségekben az idő múlásával végbemenő változásokat

követi figyelemmel. Ez utóbbi formát történeti vizsgálódásnak is nevezhetjük, mert valóban arról is van szó. A gyakorlatban elterjedt felfogás, amit a szakirodalom egy része is képvisel, csak a térbeli egybevetést tekinti összehasonlításnak. Nyilvánvaló azonban, hogy az összehasonlításnak mindkét fajtája nélkülözhetetlen a jelenségek, intézmények megértéséhez. Ehhez még azt is hozzátehetjük, hogy a kétfajta egybevetést egyébként is igen gyakran együtt alkalmazzák, színvonalas feldolgozásokban kivétel nélkül találhatunk térbeli és időbeli összehasonlítást, ha nem is feltétlenül teljes mértékűt.

Ha áttekintjük a hazai és nemzetközi szakirodalmat, azt látjuk, hogy az *időbeli dimenzió* feldolgozása a gazdagabb, vagyis igen sok történeti leírást találunk. Ehhez képest szegényesebb az összehasonlítás másik, területi vagy térbeli vetületének alkalmazása, bár az utóbbi évtizedekben jelentős változás ment végbe az arányok alakulásában. A történeti és a szó szűkebb értelmében felfogott összehasonlító művek többsége azonban nem tesz eleget a legfontosabb követelménynek, mellőzi a tudatos és szándékolt egybevetést. Ugyanis az intézmények, jelenségek különböző időszakokban vagy különböző országokban azonos időben történő leírásából többnyire nem állapítható meg az azonoságok és a különbözőségek köre, az ilyen munkák számos információt adnak, de nem nevezhetők összehasonlító jellegűnek.

Az összehasonlítás különösen fontossá válik a történelem nagyobb fordulópontjainak idején. A közigazgatás alkalmi egybevetése hirtelen általános gyakorlattá vált az első világháború után, s a második világháborút követően nem pusztán a rendszerek egybevetése kezdődött el, hanem magának az összehasonlításnak, az egybevetés feltételeinek és korlátainak elemzése is. Még inkább említést érdemel az *összehasonlítás alanyaiban bekövetkező változás*: századunk első felében a közigazgatás átalakításához készülő országok kutatták az átvételre legalkalmasabbnak látszó modellt, az ötvenes éveket követően pedig az átadók keresték az általuk sikeresnek tartott igazgatási struktúra tömeges átültetésének lehetőségeit más országokba. A tudatos, módszertani kérdésekre is kiterjedő vizsgálódás, a vizsgálódás alanyainak felcserélődése azonban pusztán felületi megjelenése azoknak a mélyebb változásoknak, amelyek a világhatalmi struktúrákban és a filozófiában időközben végbementek. A második világháború után a választási szabadság összeszűkülésével vagy megszűnésével kellett számolnia a világ bármelyik politikai csoportosulásához tartozó államának, ha éppen nem élvezett szuperhatalmi státust.

A kétpólusú világban az adott zóna vezető hatalmának példáját kellett követni, s egyik vezető hatalom sem tűrte, hogy elképzeléseitől eltérő politikai, igazgatási, gondolkodásbeli és kifejezésbeli gyakorlat alakulhasson ki a hozzátartozó világrészben. Mindennek következtében a példakövető, modernizálódni

vágyó országok érdektelenné váltak más országok igazgatási rendszerének alaposabb megismerésében, ám annál érdekeltébbé váltak ebben az utat meghatározó nagyhatalmak. Így történt, hogy az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió tett a legtöbbet a politikai és igazgatási rendszerek összehasonlítása érdekében – természetesen nem a tudomány gazdagítása céljából. Mindkét nagyhatalom befolyásolási eszközként használta fel az összehasonlítást, az erőfeszítésekből azonban a tudomány is profitál. A Szovjetunióban a Szovjetunió Tudományos Akadémiája által kötött együttműködési szerződések keretében sorra jelennek meg az egységes szempontok alapján megírt, a szocialista országok igazgatási rendszereit bemutató tanulmánykötetek. Az Egyesült Államokban a Ford Alapítvány támogatásával egyetemi kutatócsoport kezdte el a közigazgatási rendszerek összehasonlítását, s periodika jelent meg *Journal of Comparative Administration* címmel.<sup>1</sup>

Az 1990-es években a világ erőegyensúlyi helyzetében bekövetkezett fordulat változást hozott a modellválasztás lehetőségeit illetően Közép- és Kelet-Európa országainak, természetesen Magyarországnak is. Hosszú idő után ideológiai kötöttségek, szövetségi kötelékek szorítása nélkül adódik választási lehetőség számukra kedvező megoldási formák átvételére, igazgatási struktúrák kipróbálására. Az összehasonlítás felélesztésére és hasznosítására adódott kedvező történelmi és politikai lehetőség egyaránt felkészületlenül érte az igazgatással bármilyen formában foglalkozó tudományokat s a politikai elitet a fejlesztési mintát kereső országokban. Ennek lett következménye az említett országok elárasztása részben őszintén segíteni akaró, jó szándékú, de a nemzeti viszonyokat nem ismerő tanácsadókkal, részben hittérítői buzgalommal teli önkéntesekkel, akiknek használhatatlansága rövid idő alatt bebizonyosodott. Ezzel azonban csak nőtt a más modellt keresők választási zavara. Mindaz az eklekticizmus, ami a közép- és kelet-európai országok jelenlegi igazgatási intézményrendszerében megfigyelhető, nemcsak a különböző korszakok egymásra rakódásából fakadó szükségszerű és elkerülhetetlen történelmi örökség, hanem a tájékozódás nagyfokú hiányának is jele.

## Az összehasonlítás módszertani kérdéseiről

Az összehasonlítás nem egyszerű leírás, hanem *tudatos és rendszerezett egybevetés*. Az igazi gondot azonban az ezerszínű és állandóan változó jelenségek rangsorolása jelenti. Nyilvánvaló ugyanis, hogy mindenre kiterjedő, azaz teljes körű

1 Vö: Ali Farazmand: *Professionalism, Bureaucracy and Modern Governance: A Comparative Analysis. In Modern Systems of Government*. London, SAGE, 1997, 48–73.

egybevetés nemcsak véget nem érő munka lenne, hanem – áttekinthetlensége miatt – használhatatlan is.

A közigazgatási komparatiztika minden művelője egyetért abban, hogy az összehasonlítás értékét mindenekelőtt az gyengíti, hogy az összehasonlítók saját igazgatási rendszerüket sem ismerik kellő mélységben. Így van a magyar közigazgatás esetében is. Még az alapinformációink sincsenek meg, vagy hiányosak. Nem ismerjük pl. az engedély nélkül épített lakások, építmények számát, a köztisztviselők fegyelmi vétségeinek számát, a névvel több éve ellátatlan, ún. névtelen utcákat országos összesítésben, még mindig nincs komplex és megbízható ingatlan-nyilvántartásunk, a vagyoni nyilvántartásról nem is beszélve. A meglévő információk értékelésének nem alakult ki semmilyen rendje. Az általános iskolai tanárok számát pl. a pénzügyi kormányzat különösebb indoklás és magyarázat nélkül nagyon magasnak tartja, az oktatási helyenként magasnak, a pedagógus-érdekvédelem pedig alacsonynak vagy az elfogadhatóság alsó határán mozognak. A magyar történelem különböző korszakainak összehasonlításában még inkább érvényesül az ízlésbeliségen, világnézetén, felkészültségen, párthoz való tartozáson alapuló értékkülönbség.

Ha az összehasonlítást végzők saját közigazgatásukat sem ismerik kellő mélységben, más országokét még kevésbé. Nem véletlen ezért, hogy a tipikus megoldás a külföldi tapasztalatok, elképzelések, elméletek ötletszerű és alkalmoszerű felidézése. A módszer finomításában csak hajszálnyi előrelépést jelentettek a több ország szakértőjének közreműködésével készült tematikus összeállítások valamely közigazgatási intézményről, pl. a közszolgáltatásról.

Használhatóbb összehasonlító munkálatok megindításához – ez hamarosan nyilvánvalóvá vált – nélkülözhetetlen az összehasonlítás *módszerének* kidolgozása. E munkálat az Egyesült Államokban indult meg, s mindenekelőtt T. Parsons és Sutton akkoriban fénykorát élő strukturális-funkcionális analízisére támaszkodott. A számtalan próbálkozásból Fred W. Riggs munkássága emelkedik ki, mindenekelőtt a prizmatikus, azaz hasáb alakú társadalom képének megrajzolásával.<sup>2</sup> Eszerint a társadalmak tradicionális, átmeneti és modern típusúak lehetnek. Az átmenetiben, amely a másik kettő keverékének tekinthető, s amelyhez a világ nagy része tartozik, az importált modern igazgatási elvek és módszerek hatástalanok, sőt diszfunkcionálisak. Ebből következik, hogy a bürokratikus szektor modernizálása más területek megváltoztatása nélkül sikertelenségre van kárhozthatva, azaz az igazgatásban csak a politikával és a kultúrával együtt lehet változást elérni. Az igazgatás összehasonlíthatóságára

<sup>2</sup> Fred W. Riggs: *Administration in Developing Countries: The Theory of prismatic Society*. Houghton Mifflin, Boston, 1964, 19–27.

vonatkozóan Riggs a következő axiómáit állítja fel: a struktúra változatlan továbbélésre törekszik akkor is, ha funkciói változnak; a struktúra általában teljesíti funkcióit, ám olykor ellenszegül, s végül: bizonyos funkciókat csak meghatározott struktúra tud teljesíteni.

A legutóbbi munkák<sup>3</sup> a hatalom terjedelme szerint csoportosítják a közigazgatás típusait. Eszerint különbség tehető erős, félerős és gyenge bürokráciák között. Az erősekre, melyek – az Egyesült Államokat kivéve – a prezidenciális köztársaságokban találhatók, az a jellemző, hogy az alkotmányos politikai renddel szemben is képesek független akciók megszervezésére s a katonai bürokráciával szövetkezve a politikai folyamatok irányítására. Az Egyesült Államokban a prezidenciális rendszer azért tudott két évszázadon keresztül megmaradni, mert bürokráciája félerős. A parlamentáris rendszerek igazgatása gyenge, mert bár hatékony bürokráciával rendelkeznek, az politikai ellenőrzés alatt működik.

A közigazgatás összehasonlításának technikai, módszertani *fejlődését* illetően négy szakaszból beszélhetünk. Az első a *normatív* vizsgálattól az empirikus megközelítési szempont kialakításáig terjed. E legkisebb értékű módszer pusztán az igazgatási rendszer leírását célozza meg a közigazgatásra vonatkozó jogszabályok tanulmányozása alapján.

Az *empirikus* összehasonlító módszerek önmagukban is belső fejlődésen mentek keresztül. Kezdetben a második szakaszba sorolható *egyedi* jellegű vizsgálatok terjedtek el, azaz egyetlen eset, történelmi epizód, intézmény, illetve egy ország közigazgatási rendszerének bemutatása. Az ilyen módszert alkalmazó munkák számos információt gyűjtenek össze, mégis csak az alapjait teremtik meg az *általánosításokat*, mélyebb összefüggéseket feltáró harmadik lépcsőfok alkalmazásának. Az általános, elvi összehasonlítás tovább bontható aszerint, hogy az egybevetés csupán a *struktúra* azonos, illetve eltérő vonásait gyűjti-e össze, avagy kitér a *funkciók*, a társadalmi folyamatok elemzésére is.

A közigazgatás összehasonlító vizsgálatának gazdagodását eredményezte a negyedik szakaszba tartozó *ökológiai szempontok* érvényesítése. Eszerint a közigazgatás pusztán egy szelete a társadalomnak, semmiféleképpen nem tekinthető autonóm jelenségnek. A közigazgatási struktúra más társadalmi körülmények közötti alkalmazási lehetősége alig vizsgálható komolyan a környezeti háttér ismerete nélkül. Különösképpen a *politikai rendszer*, a politikai és az adminisztratív elit kapcsolata, a hatalom megosztásának gyakorlata ad kulcsot az igazgatási intézmények működésének megértéséhez.

---

3 L. pl.: Fred W. Riggs: Coups and Crashes: Lessons for Public Administration. In *Modern Systems of Government*, i. m. 8–47.

## Összehasonlítási lehetőségek és kényszerek a magyar közigazgatásban

A kis és külső függésben élő országok, amennyiben eljutottak a jelentősebb nemzeti értelmiség kialakulásának szakaszához, Európában mindenhol nagy figyelmet fordítottak a külföldi példák bemutatására – már csak külső kapcsolataik erősítése céljából is, de főként a hazai igazgatási rendszer elé modellül állítható intézmények megismerése és ismertetése miatt. Ez a helyzet Magyarországon is, ahol a szocialista állami-igazgatási modell elvetése következtében 1990 óta megerősödtek az összehasonlító politikai-közigazgatási kutatások, s az új modellválasztás kényszerként és egyben szinte korlátlanul hitt lehetőségként mutatkozott előttünk.

A korlátlan választási lehetőség illúziója hamar szertefoszlott. Először a korábbi magyar igazgatási intézmények tekintetében kellett tapasztalnunk, hogy túlnyomó többségük nem vehető figyelembe az új állam összeállításának elemei között. Ennek nemcsak a negyvenöt év fejlődési szakaszának kiesése volt az oka – bár ez önmagában is elégséges lett volna, hiszen ez idő alatt az igazgatás professzionalizálódásával, működésének technicizálódásával, az állampolgári öntudatnak és igényességnek a közigazgatással szembeni növekedésével mélyebb változások mentek végbe, mint korábban évszázadok alatt –, hanem a régi magyar közigazgatás korábbi szakértők és felelős államférfiak által is megállapított avíttysága. A korszerűtlenségről és a rossz minőségről ma sem mondhatunk mást, még ha túlzottnak és megalapozatlannak tartjuk is a magyar közigazgatásra a 19. század hetvenes éveiben az akkori ellenzék által ráaggatott és hosszú ideig rajta is maradt „ázsiai” jelzőt. Túlzott, mert a magyar közigazgatás úgy volt elmaradott, ahogy a világ minden más közigazgatása: nem elégítette ki a társadalom igényeit, költségesebb és lassúbb volt az elvárt-nál, bántóan megnőtt a lakosságtól való elkülönülése. De csak a legfejlettebb közigazgatási rendszerekhez, az angolhoz, a franciához, a poroszhoz és az osztrákhoz képest volt elmaradott. A többiekhez, különösen az ázsiai országok bürokráciájához viszonyítva azonban minden tekintetben fejlettebbnek bizonyult.

A választási kényszerhelyzetben ezért főleg külföldi példákat kellett felderíteni, s ebben az azóta is tartó választási folyamatban tapasztalnunk kell, hogy a szabadság elvi korlátlansága a gyakorlatban csupán néhány országra szűkül le.

Nyilvánvalóan szó sem lehet pl. a nálunk fejletlenebbnek tartott államok tapasztalatainak tanulmányozásáról. Hiába kínálnának kipróbálásra érdemes példát, vizsgálataink eleve nem terjednek ki rájuk. Ilyen alapon a külföldi pél-

dák tárházából kirekesztjük a tőlünk keletre található államokat, nemcsak a volt szocialista országokat, hanem Japánt is. Ugyanez a sorsa a tőlünk délre található országoknak. Olaszország fejlett és nagy múltú közigazgatással rendelkezik, csakúgy, mint Spanyolország és Portugália, ugyanakkor ezekből az országokból még a nagyon aprólékos munkát végző komparatisták is csak olykor-olykor utalnak figyelemre méltó igazgatási sajátosságokra. Ebből a szempontból tehát – az indokokat ne vizsgáljuk – a mediterráneum világa kimarad a fejlett országok csoportjából. Maradna – égtájak szerinti kategorizálásunkban – az Észak és a Nyugat, ha elfogadnánk a volt szocialista országok újabban szerzett tapasztalatait, de nem tesszük.

A kör tehát leszűkül a nyugat-európai országokra, Észak-Európa néhány államára és Észak-Amerikára. Még mindig túl tág azonban ahhoz, hogy a magyar figyelem mindegyikre kiterjedjen. Kanada szövetségi állam jellege miatt tér el jelentős mértékben Magyarországtól, Dániának pedig a területe és lakossága kisebb. Belgium lakossága megegyezik a magyaréval, de föderatív jellegű állam, ugyanez a helyzet Svájcjal, Ausztriával. Nem folytatom tovább a sort, a példatárt szolgáltató országok közül végül is az Amerikai Egyesült Államok, Franciaország és Németország marad. Összehasonlítási műveleteinkben nem számít az adott ország gazdasági fejlettségének szintje, az állami berendezkedés formája, a lakosság száma, a történelmi fejlődés eltérése – két szempont győzedelmeskedik: a nyelvismeret és a külföldi országok anyagi áldozatvállalásának mértéke. Amerika, Franciaország és Németország nyújtja a legtöbb anyagi segítséget nemzeti közigazgatásuk megismerhetőségéhez, a külföldi tapasztalatok tehát gyakorlatilag a francia, a német és az amerikai tapasztalatokat jelentik. Nincs ez másként a többi országban sem, s azt kell mondanunk, hogy a választási skála még így is túl széles, mert – mint később látni fogjuk – valójában pusztán két, egymástól lényegesen különböző modell funkcionál az egész világban, minden más csak ezek valamelyikéből nő ki: az amerikai és a nyugat-európai.

Az amerikai egyrészt mint sajátos történelmi körülmények között kialakult, sajátos ideológiájú modell jelentkezik, másrészt mint globális folyamatok kialakulásának és kialakításának színtere. A kettősségre azért kell rámutatni, mert az amerikai történelmi, egyesek által civil kultúrájú igazgatásnak nevezett formáció alkalmazási területe helyhez, időhöz és mentalitáshoz kötött. Nyugat-Európa kontinentális része védekezik e modell kiterjesztésével szemben. Az Európai Unió létrehozásának oka 1957-ben még csak a piaci védekezés kiépítése volt, ma már egyre inkább politikai, katonai és igazgatási is. A globális mezben megjelenő folyamatok azonban akkor is erősebb, elháríthatatlannak minősített erőt jelenítenek meg, ha mindenki tudja, hogy a mez az amerikai célokat takarja.

A két modell különbsége történelmi okokkal magyarázható. Nyugat-Európában a 18. században erős, centralizált államok alakultak ki. A felvilágosult abszolutizmus államai rendkívül aktív társadalomformáló tevékenységet fejtek ki, amit az ebben az időben létrehozott hivatalok százai s a bennük foglalkoztatott hivatalnokok tízezrei szerveztek és irányítottak. E korszak vezető tisztviselői már egyetemi végzettséggel rendelkeztek, versenyvizsga eredményeképpen, tehát képességük alapján juthattak be a közigazgatásba, ahol előre kiszámítható karriert futhattak be. A 19. századtól kezdve, a polgári átalakulások után általánossá vált a jog uralma a közigazgatásban, markánsan különváltak a köz- és a magánügyek, a közjog és a magánjog.<sup>4</sup>

Az Amerikai Egyesült Államokban, amint azt jól tudjuk, nem volt felvilágosult abszolutizmus, ezért nem is alakult ki központi bürokrácia, sokáig nem is akartak ilyet létrehozni. Az újabb és újabb területhódítások olyan gyorsak voltak, hogy a telepesek állam nélküli helyzetben települtek le, minden ügyet maguknak vagy legszűkebb környezetüknek, településüknek kellett megoldani. Amerika hosszú időn keresztül nem abban különbözött Európától, hogy más közigazgatása volt, hanem abban, hogy nem volt államigazgatása. Az államellenesség, a központi hatalom kialakulásától, megerősödésétől való félelem, amely még ma is megvan mind a konzervatív, mind a liberális amerikai rétegekben, hallatlan mértékben növelte az önkéntes polgári társulások, az önszerveződések, az önkormányzás jelentőségét. Már-már úgy látszott: sikerült a görög polisrendszer mint a weberi bürokratikus igazgatás ellenmodelljét kontinens nagyságú méretekben felújítani és kiterjeszteni. Ebben a modellben azonban a képzettség, rátermettség, kiválóság nem vehető figyelembe, mert sérti a közhivatal elnyerése egyenlőségének elvét. Az életre szóló hivatalviselés privilegizált réteg kialakulását eredményezi, ezért a rotáció elvének alkalmazásával minél több állampolgár számára biztosítják a közfunkció gyakorlásának lehetőségét, ami melleleg a gyors és tisztességtelen meggazdagodás lehetőségével jár együtt. A 19. század nyolcvanas éveire a patronázsrendszernek olyan torz válfaja alakult ki, amelyben ellehetetlenült az anarchikus piaci verseny, a szociális feszültségek megoldatlansága miatt egyre fontosabb gyógymódnak tekintett közfunkciók szakszerű gyakorlása. Mindenki meggyőződhetett a politikának odadobott igazgatási struktúra, a szakszerű igazgatás nélküli társadalomirányítás katasztrofális következményeiről.

Ebben az időszakban, amely egyesek szerint az államkapitalizmus, az imperializmus, mások szerint a beavatkozó állam kialakulásának, ismét mások sze-

4 L. részletesebben: Klaus König: Neue Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren. *Die Öffentliche Verwaltung*, 1995, 9. sz. 356. skk.



rint az igazgatási forradalom nyitásának korszaka, világszerte megszűntek a fenntartások az állami bürokráciával szemben, s azt keresték – az emberiség történetében először kutatóintézetek megbízásával is –, miként lehetne azt hatékonyabbá, eredményesebbé tenni.

Az eredményesség javításában Amerika próbálkozása tűnik az eredetibbnek. Mivel ez az ország az egyedüli, amelynek a 19. század végéig nem volt igazi közigazgatása, olyanná próbálta azt formálni, amilyen igazgatás abban az időben a nagyon eredményes ipari nagyüzemekben már kialakult. Ennek elvei, amiket először Taylor összegzett, tehát a specializáció, a koordináció, a parancsteljesítés stb., átalakítás nélkül alkalmazhatónak tűntek a közigazgatásban is. Ettől kezdve az amerikai modell, majd annak elsődleges követői számára az ipari, a piaci, a mai terminológiával a versenyszférában alkalmazott igazgatási módszerek és elvek számítottak példának, modellnek. Nézetük szerint a közigazgatás, a közszféra minden hibáját az ideális modelltől való eltérés okozza, s a kijavítás egyedüli módja az alapokhoz való visszatérés. Aki más elképzelést hangoztat, képességihiányos bürokratának minősül. E filozófia szerint a piacot a verseny, a dinamizmus, a választás szabadsága jellemzi, azaz csupa pozitív tulajdonság, a közigazgatást ezzel szemben csupa negatív: monopolhelyzet, stagnálás, kényszeralkalmazás. A társadalom olyan mértékben válik dinamikusá, amilyen mértékben a legkülönbözőbb funkciót ellátó szervei, különösen a közigazgatás, a piac törvényei szerint működnek.

A köz- és magánigazgatás elválasztásának elvéhez továbbra is ragaszkodó kontinentális Európában egy-két kivételtől eltekintve hosszú időn keresztül fintorogva fogadták az Újvilágból származó újdonságokat, többnyire tudomást se vettek róluk. A teljesítményjavítást a jogi eszközök további csiszolásával próbálták elérni: kidolgozták a közigazgatási jogviszony elméletét, a közigazgatási aktustant, a közigazgatási szerződés intézményét, vagyis más eszközöket kerestek a közigazgatás hatalmának, eredményességének növeléséhez.

Az első világháború, az ezt követő helyreállítási programok, a gazdasági világválság, a második világháborúra való készülődés, majd a második világháború utáni új világrend kiépítése mindegyik országban a közigazgatási szervezőtevékenység kiterjedését eredményezte. A megoldást illetően tovább él az üzleti élet szabályait erőteljesebben érvényesíteni szándékozó amerikai és a közigazgatás integritását és sajátosságait hangsúlyozó, közjogias nyugat-európai szemléletmód kettőssége.

A kettősség természetesen a ténylegesen sokszínű állapotok leegyszerűsítésével áll elő. Valójában az általam amerikainak, illetve nyugat-európainak nevezett modell nem kizárólagos egyik földrészen sem, mindkettőnek vannak hadállásai a másik területen is. A szociológiai, politológiai, pszichológiai és

más, egymással is vitatkozó áramlatok közül azért kapott ott a gazdasági, itt pedig a politológiai, jogi szemlélet kiemelt szerepet, mert ezek tűnnek a közös gond, a gazdasági és szociális krízisből való kilábalás adekvát módszerének.

Ha a mozgékonyság, a költségérzékenység az üzleti életben magasabb fokú, miért ne lehetne a közigazgatási feladatokat üzleti vállalkozásoknak átadni, vagy miért ne végezhetné az állami adminisztráció munkáját a vállalkozások mintája szerint? A *new public management* szerint ezért a feladat kettős: *ésszerűsítés*, azaz a piaci igazgatási módszerek alkalmazása a közigazgatás szervezetén belül, továbbá *privatizálás*, vagyis az állami feladatok átadása üzleti vállalkozóknak. A belső racionálás továbbra is a taylori elveket követi (a mozgalmat sokan új-taylorizmusnak nevezik): a teljesítménymérés, a munkafolyamatok standardizálása, a veszteségforrások feltárása, létszám-átcsoportosítás és -karcsúsítás, valamint munkaverseny az egyes igazgatást végző szervezési egységek között képezik az ésszerűsítési programcsomag első részét. A másik rész még figyelemreméltóbb célokat tűz ki: az igazgatás törekvését a költségvetési támogatások csökkentésére, bevételeinek növelésére, költségeinek teljes egészben illetékekből való fedezésére, a profitszerzés növelésére, a veszteségesnek ígérkező feladatok elvállalásának visszautasítására, mindent összegezve: a cél a szolgáltató igazgatás vállalkozó közigazgatássá való átalakítása.

A nyugat-európai, főként a német és francia szakirodalom, valamint a politikai gyakorlat továbbra is a szabályhoz kötöttség és a hierarchia klasszikus elvéhez ragaszkodik, noha itt is elismerik a hatékonyság növelésének szükségességét. A közigazgatás a piaci versenyszellemet – hangzik az érvelés<sup>5</sup> – csak korlátozott méretekben alkalmazhatja. Az állami szolgáltatások jó részének igénybevétele nem tehető függővé ellenérték fizetésétől, a gazdaságban alkalmazott kizárási elv a közszférában aligha vehető számításba. A szűkösséget, a hiányt a közigazgatásban nem lehet vállalkozói módszerekkel felszámolni, ehhez belső rendszerét kell fejleszteni, nevezetesen javításra szorul költségvetési rendszere, az államszámvitel, a költségek felhasználásának ellenőrzése. Az egyenlő elbánás elve, továbbá a gyengéket és kiszolgáltatottakat erkölcsi megfontolások alapján megillető pozitív diszkrimináció, amit a közigazgatás köteles tiszteletben tartani, s amely a társadalmi igazságosság, a méltányosság, a legalitás Európában évszázadokkal korábban megfogalmazott, hagyományossá nemesedett kritériumainak megvalósulását szolgálja, nehezen egyeztethető össze az erősek és agresszívok által és számára kialakított versenyszellem kötelezővé tételének szándékával. Súlyos gondokat vet fel a *felelősséget* illetően a társadalmi problémák megoldása terhének áthelyezése az állami cselekvési zóná-

5 König erről részletesebben ír idézett tanulmányában.

ból a magán-cselekvési szférába, elmosódni látszik mind az állam, mind a vállalkozói oldal felelősségi terhe. Közfunkcióknak magánszervezetekkel történő ellátása csökkentheti a közkiadások terheit, ám azon az áron, hogy a közszolgáltatások lényegesen megdrágulnak, s az így megnövelt bevételekkel igazolja a magánszféra nagyobb produktivitását.

Nem térnek ki a piacorientált közigazgatással szemben a nyugat-európai szakirodalomban található összes érv ismertetésére – utolsóként a fő gondolatmenettől látszólag távolinak tűnő kérdéskörre, a vállalkozói és a közcélú igazgatási szférában érvényesülő erkölcsi normák eltérésére utalnék. Azt tapasztalhatjuk, hogy a közélet szereplőivel szemben támasztott etikai követelmények sokkal zártabbak, kötöttebbek és szigorúbbak, mint a magánigazgatásban. A vállalkozói menedzsment tevékenységét, eljárását sokkal kevesebb tilalomfa határolja, az üzleti élet protokolláris szabályainak keretei között megajándékozhatják egymást, kölcsönös megegyezéssel feltételeket módosíthatnak, határidőket változtathatnak meg, felvásárolhatják, bekebelezhetik versenytársukat. A törvényben rögzített szabályok ezzel szemben kötik a közigazgatást, szabály szerint nem lehet alkupozícióban az ügyfelekkel, s a közjó, a társadalmi béke védelme miatt nem hozhat az ügyfelek létkörülményeit veszélyeztető döntéseket. Az elmúlt években jó néhány sikeres üzletember került a világ több országában, így Magyarországon is a közigazgatás magas és legmagasabb pozícióiba, azzal a céllal, hogy a közigazgatásban is bebizonyítsa az új, sikeresebb igazgatási filozófia alkalmazhatóságát. Az elemzők számára nem is az mutatkozott a legmeglepőbbnek, hogy ez nem sikerült, hanem az, hogy az általuk az üzleti életből közvetített értékrend és morál milyen heves ellenkezést vált ki a politikusokból, a lakosságból. Gyors távozásukat a kormányzásból nem is annyira szakmai sikertelenségüknek (olykor persze annak is), hanem a közéletben megengedhetetlennek tartott, a vállalkozói menedzsmentben kialakult etikai felfogásuknak köszönhetik.

Az összehasonlításnak, ha több akar lenni egyszerű leírásnál vagy leltárnál, s nem csupán a megoldási lehetőségeket akarja bemutatni, hanem az alkalmazhatóság feltételeit is, az eddigiekből láthatóan a jelenlegi közigazgatási intézmények mögötti történeti, gazdasági, politikai okokat is fel kell tárnia. Ezekből én, a téma különös aktualitása miatt, mindössze a versenyszemlélet és a jogi szemlélet eltérősegeit vázoltam, megpróbálva érzékeltetni érvényesítésük néhány következményét. A jogszerűség-célszerűség kétszáz éve meglévő dichotómiája több tartalmi változáson ment keresztül: kezdetben az önkényuralom és a polgáriásodás, később a tevékeny, beavatkozó állam és az éjjeliőr állam, még később a diktatúra és a demokrácia, napjainkban pedig a versenyszféra és a közszféra vagy még inkább a piacorientált és az államorientált szolgáltatások ellentétpárjában jelentkeznek.

## Integráció és közigazgatás

Az összehasonlítás jelentősége az Európai Unióba való határozott és eltökélt belépési szándékaink miatt mindkét oldalon, a felvételt kérő és a kérelmet elbíráló tekintetében egyaránt megnövekedett. Az Európai Uniónak úgy kell felvételi követelményeit megfogalmazni, hogy egyrészt ne valamelyik tagországnak közigazgatását képezze le (nemzetek feletti intézmény lévén nem tűnetheti ki egyik nemzeti rendszert sem), másrészt ne zárja ki az általa megfogalmazott elvek rugalmas értelmezésének a lehetőségét. Nem könnyű feladat, mert hiába igyekszik az Unió igazgatási struktúrája a nemzeti elemet kikapcsolni, mégis olyan igazgatási mixtúrát alakított ki, amelyben a nemzeti eredet jól észlelhető. Az értelmezési szabadság kikötésénél pedig számolni kell a túlságosan tág kereteknek a másik fél lehetőségeit is bővítő, szándék elleni következményeivel. Az elfogadott formula látszólag eleget tesz mindkét feltételnek, tartalmazza a közigazgatás nemzeti kompetenciába való tartozásának elvét s a mindkét fél által tetszés szerint értelmezhető, megbízható és demokratikus közigazgatás követelményét. A követelmény ilyen tág megfogalmazásának nem lebecsülhető haszna, hogy a felvételre pályázó országok tekintetében tetszés szerint gazdagítható vagy szűkíthető újabb és újabb konkrét elemekkel.

Az összehasonlítás szempontjából azonban a feladat egyértelmű: mivel mind a tizenöt tagállam közigazgatása eurokonform, azaz bármelyik mintául választása vagy egyes megoldásainak átvétele Brüsszelbe vezet bennünket, meg kell tehát ismernünk mindegyik tagország intézményrendszerét, döntési eljárásait, politikai tradícióit, kultúráját. Mindegyik ország közigazgatási rendszerének van számos, csak reá jellemző sajátos vonása, a hazai döntésváriációk bővítése miatt ezekkel is meg kell ismerkednünk.

A közigazgatási komparatiztika fejlesztése a közigazgatással foglalkozó tudományok között az eddigieknél nagyobb figyelmet érdemel, helyet kell kapnia egyetemünk, főiskolánk oktatási programjaiban, továbbá erősíteni kell azokat a kutatási és dokumentációs központokat is, ahol a közigazgatáshoz szorosabban vagy lazábban kapcsolódó tevékenységek feldolgozása történik.

Az összehasonlítás bázisa a korábbi állapotokhoz képest kiszélesedik, ám ezzel együtt azt is tudomásul kell vennünk, hogy kontinensünk valamennyi nemzeti közigazgatása a történetileg három fő modell valamelyikébe tartozik, s ezekre koncentráltabb figyelmet kell fordítanunk. Az angol, francia és német igazgatási rendszerből a legutóbbi áll hozzánk legközelebb, vagy közvetlenül, vagy Habsburg-osztrák közvetítéssel vettünk át számos igazgatásszervezési megoldást; ma már ebből a szempontból nem is túlságosan fontos, hogy csak néha jószántunkból, többnyire azonban kényszer hatására. A szovjet minta

átvétele a közigazgatásban tulajdonképpen ugyanezt a kapcsolatot erősítette, hiszen nemcsak a cárokat, hanem a népbiztosokat is lenyűgözte a katonás, fegyelmezett, Max Weber által ideáltipikusnak nevezett porosz igazgatás eredményessége, s a felszín átfestésével ültették át számos intézményét. Nem lehet tőlünk idegen a francia modell sem, hiszen az egész kontinentális Európa másolta hosszú időn keresztül, s aki nem sajnálja az időt a gyökerek felkutatására, itt fedezheti fel a porosz-német adminisztráció *igazi* eredetét is. Az angol közigazgatás a kontinentális Európától teljesen eltérő filozófiát követ, közvetítő szerepe miatt azonban erre az irányzatra is figyelniünk kell, mert Anglia továbbítja Európa felé, némileg szelídítve, a számunkra legszokatlanabb amerikai megoldásokat.

Végezetül az összehasonlítás, vagyis a többi ország közigazgatási rendszerének mélyebb megismerése több, előre kiszámítható haszonnal jár. Megerősítést kapunk arról, hogy a közigazgatás szerepe a társadalmi béke és nyugalom fenntartásában ugyanolyan fontos, mint bármikor volt, növelheti önbecsülésünket annak megtapasztalása, hogy a magyar közigazgatás minden hiányossága és fogyatékosága ellenére fejlettnak minősíthető, állja az egybevetés próbáját bármelyik országgal.

A legnagyobb nyereség, amelyhez az összehasonlítás révén hozzájuthatunk, mégis az abban a közismert megállapításban való ismételt és megerősített megerősödésünk, hogy a magyar közigazgatás fejlesztéséhez és korszerűsítéséhez nélkülözhetetlen a külföldi minták ismerete, a munkát azonban azoknak kell elvégezniük, akik ismerik az adaptáció sikerességéhez szükséges történeti, politikai és kulturális feltételeket.