

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

dr. Bereznay Gábor
Miskolci Egyetem
Közigazgatási Jogi Tanszék
doktorandusz

Új korszak hajnalán avagy közigazgatás az új évezredben

Joggal mondhatjuk, hogy napjainkban megy végbe az ún. közigazgatási paradigmaváltás¹. Ez azt jelenti, hogy manapság amikor közigazgatásról vagy szolgáltatásról beszélünk, tudatában kell lennünk annak a ténynek, miszerint ezek a kifejezések ma már teljesen más tartalommal bírnak, mint 15 évvel ezelőtt².

Most, átlépvén a harmadik évezred küszöbét, lépést kell tartanunk a folyamatosan változó gazdasági, társadalmi élet valamint a technika kihívásaival azért, hogy versenyképesek maradjunk... végső soron pedig, hogy életben maradjunk mint társadalom és állam, mint nép és kultúrnemzet.

Mindehhez persze szükség van mindenekelőtt arra, hogy tanuljunk a múlt hibáiból: elemeznünk kell a történelmi események és folyamatok rendszerét. Elsőként éppen ezen oknál fogva a történelmi aspektusokra térek ki e tanulmányban.

Egy kis történelem

A XIX. század vagy más szavakkal az ún. nemzetállamok korszaka egyben a nemzeti függetlenség és kultúra eszméjének korszaka is volt³. Ebben az érásban megfigyelhetjük a modern bürokrácia növekedését és térnyerését is. A rendszer mindazonáltal - ebben az időszakban - olyan, mint egy remete az elefántcsont-tornyában...senki sem kerülhet hozzá igazán közel a külvilágból. A köz- és a magánszféra világa egymástól teljesen elválasztva létezik egymás mellett, amely szemléletmód nem segíti a fejlődést, mert nincsenek meg az önmozgást és ösztönzést elősegítő mechanizmusok, amelyeknek a rendszer rugalmasságát és alkalmazkodóképességét kell biztosítani. Ez a hagyományos paradigmájú kormányzat még parancsol, rendelkezik, erős a hierarchikus szemlélete...A polgárok élik a mindennapi életüket, de igazából nem kapnak a régi paradigma szerint lehetőséget arra, hogy hatékonyan gyakorolják a részvételi jogokat. Ez még feudális csökevény, amelyet a kiteljesedő verseny el kell hogy töröljön, és szükségszerűen el is töröl.

Ahogy a liberális politikai trend egyre nagyobb teret nyer, az éjjeliőr államok koncepciója kristályosodik ki. Az állam egyre kevesebb hatalmat gyakorol, egyre csökken az államhoz rendelt, központosított hatáskörök száma, csökken az államhatalmi jelleg. Ezzel párhuzamosan nő a civil szféra szabadsága, mivel szabadságnak nevezzük a jog által érintetlenül hagyott cselekvési teret. Ez az eszme ölt testet a szabad verseny koncepciójában is, azonban e szemlélet feszültségeket is szül a társadalom szerkezetében. A probléma kezelésére kézenfekvő válasz az állam és a közigazgatás feladatainak növelése, ami ismét centralizáció növekedését vonja maga után, hiszen ennek van ekkor társadalmi bázisa, lévén hogy igény van az állami intervenció által nyújtott védőernyőre. A szervezeti rendszer így ismét kiterjed, a társadalom pedig a nacionalizmus totális rendszerében átpolitizálódik, de ez korántsem függ össze semmiféle modern részvételi elvvel vagy tendenciával, mert itt nincs alternatív véleményformálási lehetőség, nincsenek a kanonizált nézetektől eltérést engedő csatornák. Jóllehet e rendszer is a hatékonyságot helyezi előtérbe, de itt ez az erőszakos szervezetek fegyvereinek árnyékában történik, míg az NPM jelenkori paradigmája ezt az elvet egy modern plurális részvételi demokrácia keretein belül helyezi el.

A nacionalizmus erőszak által uralt évei után a jóléti állam koncepciója már alkalmazta a hatalommegosztás elvét. Rendkívül nagy jelentőséget tulajdonít az önkormányzásban rejlő lehetőségek kiaknázásának, mivel ez a társadalmi - civil - részvétel egyik hatékony eszköze.

¹ PhD tanulmányok: 1. kötet, Pécs, 2004., Fábrián Adrián: Hatékony közigazgatás – NPM és a magyar reformfolyamatok

² Doktoranduszok Fóruma, 2004., Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Novotni Kiadó, Utriné dr. Bartha Zsuzsanna: A közigazgatás korszerűsítésének 1996-os középtávú programja

³ Lásd még: Kisteleki – Lóvétei – Nagyné – Rácz – Schweitzer – Tóth: Egyetemes állam- és jogtörténet, HVG-Orac, Budapest, 1998.

Tulajdonképpen itt találhatóak az elvi gyökerei az önszerveződést szem előtt tartó európai társadalmi modellnek.

Egyetlen probléma van csupán ezzel a modellel: az ára. Ez mindenképpen csökkenteni kell. Ennek érdekében a közigazgatás területén is érvényesíteni kell a gazdasági szemléletet annak érdekében, hogy a hatékonyság növekedhessen. Ez a fejlődőképesség záloga, és egyben az egyik fő motivációja, csapásiránya a New Public Management (NPM) néven ismert új közigazgatási paradigmának. Hatékonyság és versenyképesség mindennek előtt, felhasználva egy új módszertant, amely gyakran egészen távolról, az üzleti és magánszféra irányából érkezett a közigazgatásba és egy a tradicionálistól eltérő szemléletmódot honosít meg⁴.

Módszertan

Amint azt említettem, az NPM módszerei, amelyek a minőségbeli változást teszik lehetővé, gyakran a magánszféra területéről érkeznek a közigazgatás területére. Úgy tűnik, mintha az az elefántcsont torony kezdene megnyílni, bár hangsúlyozni kell, hogy ez még csak az út eleje, mert az igazi kérdés majd az lesz, hogy ezek a vívmányok hogyan és milyen mértékben funkcionálnak a gyakorlatban.

Ha vetünk egy pillantást a módszerekre, láthatjuk, hogy alapvetően két csoportra oszthatók. Vannak olyanok, melyek az elméleti megalapozáshoz kötődnek több szállal, és vannak olyanok is, melyek markánsan gyakorlatias jelleget tükröznek.

A módszertannak fontos eleme az összehasonlító jogi szemlélet⁵, ami a reformkényszerbe került országokban a legfontosabb. Ahogy Wenzel Gusztáv is említette 1850-ben a Magyar Tudományos Akadémián: az összehasonlító jogi aspektus a jogrendszer egyik legfontosabb eleme. Emiatt is nagyon fontosak a nemzetközi konferenciák, melyek példaértékű modelleket tárhatnak elénk. Ezek azonban első lépésként csak elemzés tárgyai legyenek, kerüljük el az ún. NPM csapdát! Legyünk tudatában annak a ténynek, hogy minden állam társadalmi, gazdasági, politikai, kulturális környezete más és más, így lehet, hogy ugyanaz a megoldás az egyik országban a legjobb megoldás⁶ adott problémára, egy másik országban viszont - annak eltérő jellegzetességei miatt - kifejezetten káros az alkalmazása!

További fontos módszer a twinning és a benchmarking vagy a marketing-szemlélet bevezetése. A twinning fontos szerepet játszik az egyes államok közötti tapasztalatcserében, mert lehetővé teszi a határon átívelő partnerség kialakítását azáltal, hogy a közigazgatási szervek között közvetlen kapcsolat alakul ki, ami közvetlenül a fejlesztési lehetőségek kutatására irányul.

A benchmarking és a marketing-szemlélet azonban már az eredményességet segíti, fokozva a versenyképességet. Segítik a leghatékonyabb megoldás kiválasztását, alkalmazását, ügyfélorientált szemléletmódot honosítanak meg. Ezáltal a rendszer alkalmazkodóképes, rugalmas lesz⁷, közelebb kerül a társadalomhoz, ami a szubszidiaritás elvével is jobban összhangban van.

Az eredményesség mérése szintén lehetséges a közigazgatás területén is, nem csak a magánszektorban. Ez azon túl, hogy ráirányítja a figyelmet a diszfunkcionális területekre, a reformok szükségességére, ösztönző is lehet, valamint biztosít egyfajta ellenőrzést is és nem engedi, hogy a közigazgatás elszakadjon a társadalmi igényektől.

Reformok bevezetése előtt mindig fontos a helyzetelemzés. Ennek eszközei gyakran nem közjogi eredetűek. Kiemelkedő jelentőségű a SWOT-analízis: megmutatja az Erősségeket, Gyenge pontokat, Veszélyeket, Lehetőségeket, melyek egy adott megoldás kapcsán felmerülnek. Másik lehetőség a CPA (Átfogó Teljesítmény-vizsgálat) modell alkalmazása, amely hatóságokat, régiókat, szolgáltatásokat vizsgál négyfokozatú skálán osztályozva őket.

Mindemellett a kooperáció fontosságát tükrözi az ún. e-workshopok jelentősége is, mely az Internet segítségével lehetővé teszi a szakmai koncepciók, elméletek kölcsönös megismerését, fejlesztését, virtuális konferenciák, viták tartása által például. Ilyen vitákat szervezett a Ma és Holnap című területfejlesztési és környezetvédelmi profilú szakmai folyóirat a fenntartható fejlődés témakörében 2004. áprilisában.

⁴ www.européer.hu/eu/versenykep.html

⁵ További információk: Hamza Gábor: Jogösszehasonlítás és az antik jogrendszerek, KJK, Budapest, 1998.

⁶ www.ihm.hu/beep.html

⁷ Bakacsi-Bokor-Császár-Gelei-Kováts-Takács: Stratégiai emberi erőforrás menedzsment, KJK, Budapest, 2000.

Az ezredforduló kihívásai

Miért is oly fontosak e módszerek? Mert válaszok az ezredforduló kihívásaira, s ezek megválaszolása létkérdés.

Kiindulópontként rögzíthetjük, hogy egy igen súlyos terhet cipelünk az elmaradott ipari társadalom képében. Ez a modell nem képes biztosítani megfelelő szintű infrastruktúrát, tudásmenedzsmentet, rugalmasságot, versenyképességet - ezek nélkül viszont nem biztosítható a fejlődés. Ezért szükség van az információs társadalom kialakítására.

Ez is mutatja, hogy a modern állam funkciója az, ami leginkább változik, ahogy azt a fentiekben már előrevetítettem. Az információs társadalom keretei között alakulhat ki csak hatékony szolgáltató állam⁸, ahol az eddigi koncentrált szolgáltatás elosztottá és ügyfélközpontúvá válhat.

A fő probléma az, hogy mindehhez szükség van hatékony infrastruktúrára, beleértve az e-infrastruktúrát, Internet-hozzáférést is⁹. Az anyagi keretek szűkösségén túl azonban felmerül az adatvédelem kérdése is, valamint a bizalmatlanság a felhasználók, a felkészületlenség a közigazgatás oldalán. Mindez azt eredményezi, hogy a reformok koncepcióból nehézkesen vagy talán mondhatjuk: egyáltalán nem tudnak valósággá válni. Pedig az e-government segíthetne közelebb hozni a polgárokat a kormányzathoz, s ez fontos lenne a szubszidiaritás szempontjából is, hiszen az előírja, hogy a döntéseket a polgárokhoz olyan közel kell hozni, amennyire az csak lehetséges¹⁰.

Válaszok

A kihívásokra adott válaszokat a fontosabb alapelvek szelleme orientálja. A hálózatiság elve például felhívja a figyelmet a közigazgatás rendszerszemléletű megközelítésére, arra, hogy használjuk ki a kapcsolati hálózatot, és lehetőség szerint bővítsük azt új elemekkel. Ezáltal hatékonyabb a részvételi elv érvényesülése is, és társadalmilag adekvát válaszok születésére is nagyobb az esély, következésképp a jogkövetés „esélye” is megnő. Azért kell így fogalmazni, mert a parancsoló államban a kötelezettségek alóli kibújás nemzeti sport lett.

A hálózatiság elve azonban az együttműködésre irányítja rá a figyelmet: különösen a szektorokon átívelő kooperációra¹¹ (PPP - Public-Private Partnership), de ezen kívül ott a határon átívelő együttműködések lehetőségei is, amelyben nagy fejlesztési potenciál rejlik.

Látjuk tehát, hogy az NPM átvétele reformokat és új szemléletet kíván. Ehhez azonban pénz kell. Az Előcsatlakozási Alapokból 2006-ig juthatunk forrásokhoz, és tagként pályázhatunk a Strukturális Alapok forrásaiért (a régiók számára) valamint a Kohéziós Alapok forrásaiért (a tagállamok számára)¹². Itt azonban a pályázatok sikerességétől függően az egyes országok számára rendelkezésre álló összegnek csak töredékét nyerhetjük majd el, hiszen a legsikeresebb pályázató ország is csak a számára elkülönített forrásnak mintegy 60%-át nyerhette el (Írország). Neki azonban már több évtizedes tapasztalatai vannak, míg Magyarország ezt nem mondhatja el magáról.

Elmondhatjuk, hogy Magyarországon decentralizációs trend érvényesül¹³, minthogy ez egyébként EU elvárás is, az NPM is ebbe az irányba mutat, s a Bizottság több éves jelentésében is megfogalmazódott ezen igény. A reformok erősítik a szubnacionális szintet, ezen belül pedig különösen az önkormányzati jellegű közigazgatási régió létrehozása lenne szükséges területi szintként, hiszen ez az a szint, ami az EU gazdasági támogatási forrásainak középpontjában áll. Itt áll rendelkezésre megfelelő társadalmi, kulturális, gazdasági tőke is ahhoz, hogy egy dinamikus fejlődés elindulhasson.

Az NPM tehát a regionalizáló közigazgatási irányvonalat támogatva, annak eszközeként segít megásni a nemzetállamok sírját. Ekkor viszont milyen jövőképe lehet Európának? Egyrészt a régiók Európájának koncepciója említendő itt, mely a régiók - nevezetesen a Régiók Bizottsága - szerepének növekedését vetíti előre az Unió döntéshozatali mechanizmusában, másrészt az EU egészét illetően felmerült a föderációs gondolat is.

⁸ In: Challenges of public administration reforms, Szerk.: Jenei György, 2004.

⁹ Budai Balázs Benjámin: E-government, Budapest, 2001.

¹⁰ Sárközy Tamás: Kormányzás, civil társadalom, jog, Kossuth Kiadó, 2004.

¹¹ In: Challenges of public administration reforms, Szerk.: Jenei György, 2004.

¹² Forman Balázs: Regionális politika az EU-ban, VÁTI, 2000.

¹³ Horváth Gyula: Decentralizáció és régiók, In: Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón, Szerk.: Horváth Gyula, Rechnitzer János, MTA, Regionális Kutatási Központ, Pécs, 2000.

Paczolay Péter álláspontja szerint¹⁴ Európa egy föderális szerkezetű berendezkedés megvalósulása felé tart. Európai Egyesült Államok? Talán egy napon megvalósul. Gondolkodjunk el azon a tényen, milyen entitás rendelkezik Alkotmánnyal! Ez kétségtelenül az állam lehet, vagy egy olyan entitás, mely vindikálja magának a jogot arra, hogy állammá váljon. Mindazonáltal tény az, hogy az Európai Alkotmányt nem fogadták el minden államban, így az nem léphet hatályba. Bragyova András álláspontjára azonban érdemes kitérni ebben a kérdésben, mely szerint aki Alkotmányt mond, egyben szuverenitást is mond, ha pedig az EU szuverén akar lenni, államiságra törekszik, ekkor viszont a tagállamok szuverenitása enyészik el.

Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a folyamatok lényege gazdasági okokra vezethető vissza. A versenyben az erősebb marad életben. Az EU versenytársa az USA és Japán. Ahhoz, hogy ebben a versenyben helyt álljunk, szükséges a stabil közjogi vagy államszervezet is, nagyon fontos, hogy az EU egységben tudjon megjelenni és választ adni versenytársai kihívására.

Schuman föderáció alatt egy széleskörűbb kooperációt értett. Paczolay Péter hangsúlyozta, hogy a föderális fejlődés általában valamilyen külső fenyegetésre adott válaszként értelmezhető. Ebben az esetben a külső fenyegetés a piaci verseny, amelyben az USA és Japán komoly versenytársként jelenik meg. Lipset Homo politicus¹⁵ című könyvében ugyanakkor a társadalmi megosztottság kérdését is beemeli a kérdéskörbe. Nézete szerint a föderális szerkezet rugalmas, hatékonyabban tud reagálni a társadalmi változásokra.

Összegzés

Ebben a tanulmányban a modern közigazgatás fejlődési útjait és lehetőségeit mutattam be, hangsúlyozva az új igazgatási paradigma lényeges vonásait, az EU fejlődési tendenciáit, és azt, hogy hazánk hogyan viszonyul ezen követelményekhez. Komplex elemzési módszert választottam, alkalmazva módszertani és történeti kitekintést is, annak érdekében, hogy a két paradigma közötti különbség és a fejlődés iránya minél szemléletesebben jelenjen meg.

Ezen elemzés középpontjába az új paradigma elméleti alapjait magába foglaló NPM modellt helyeztem, melynek bemutatása annak aktualitása miatt is kiemelkedően fontos. Egyrészt a folyamatban lévő (?) közigazgatási reform is ennek szellemében kell, hogy fogadjon, másrészt pedig ez megváltoztathatná az államalkotó társadalom és az államszervezet közötti kapcsolatot, amely alapvető jelentőségű a jövőre nézve. Azt persze, hogy ezen törekvések gyümölcsként milyen világ épül fel, még nem tudhatjuk, csak reménykedhetünk, hogy legjobb szándékaink és nem félelmeink válnak valóra.

Irodalomjegyzék

- PhD tanulmányok: 1. kötet, Pécs, 2004, Fábrián Adrián: A hatékony közigazgatás - NPM és a magyar reformfolyamatok
- Doktoranduszok Fóruma, 2004, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Novotni Kiadó, Utriné dr. Bartha Zsuzsanna: A közigazgatás modernizálásának 1996-os középtávú programja
- Kiteleki - Lővétei - Nagyné - Rácz - Schweitzer - Tóth: Egyetemes állam- és jogtörténet, HVG-Orac, Budapest, 2004.
- Challenges of public administration reforms, szerk.: Jenei György, Budapest, 2004.
- Sárközy Tamás: Kormányzás, civil társadalom, jog, Kossuth Kiadó, 2004.

¹⁴ Konferencián tartott előadás, melynek anyaga még nem került publikálásra. Újpest, 2005. október 11.

¹⁵ S. M. Lipset: Homo politicus, Osiris, 1995.



jogi hírek

interjúk

publikációk

vitafórum

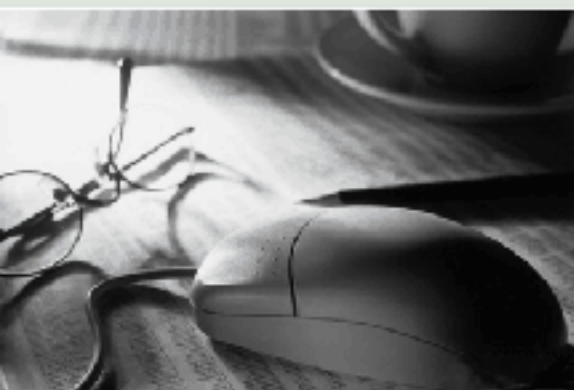
szaknévsor

jogi szakkönyv-katalógus

jogi állásbörze

szakmai rendezvények

heti hírlevél



országos ügyvédi szaknévsor

magyar, angol és német nyelven

ügyfél keres ügyvédet szolgáltatás