

KÖZIGAZGATÁS: TEGNAP, MA, HOLNAP¹

(Administration: Past, Present, Future)

LŐRINCZ LAJOS

Történeti áttekintés

Közigazgatás ott jön létre, ahol közösségi ügyek jelentkeznek, olyan ügyek, amelyeket az egész társadalom magáénak érez, amelyek megoldásához az egész társadalom hozzájárulása szükséges. Azt hihetnénk, hogy ilyen alapon minden hordaállapotnál fejlettebb társadalomban kialakul valamilyen szintű közigazgatás. A dolog azonban nem így van, hosszú időn keresztül egyéni érdekek kiszolgálása céljából integrálódott nagyon sok olyan társadalmi erőfeszítés, amelyet ma közösséginek tartunk.

Ezért állíthatjuk, hogy a közösségi igazgatás első rendszerei, szinte 20. századi arculatot öltve, az öntözéses vízgazdálkodásra épülő társadalmakban alakultak ki, mindenekelőtt Kínában, Egyiptomban, de a Tigris és Eufrátesz völgyének államai-ban is, ahol a pontosan megszervezett, az egész társadalmat átfogó közösségi munka tette lehetővé az egyre növekvő népesség alapvető szükségleteinek kielégítését. Az ókor legnagyobb, leggazdagabb és legerősebb államai azért lettek ilyenek, mert szakképzett, gondosan válogatott, érdemeiknél és nem születési előjogaiknál fogva irányítói pozícióba jutott vezetői réteg, mai kifejezéssel igazgatási elit, kormányozhatta az országot. A kínai civilizáció folyamatosságát és egyéni arculatát korán kiépült állami bürokráciájának köszönheti, s ugyanezt állapíthatjuk meg az összes huzamosabb ideig fennálló ókori birodalomról (*Gladden 1972; Heady 1979*).

A közigazgatás rendszerének kialakulásához az első követelmény a közös ügyek, a közügyek és a magánügyek közötti különbségek elismerése, a közös ügyek magasabb rendűnek való minősítése a társadalom minden szintjén, különösen a társadalmi hierarchia csúcán. A legkülönbözőbb elnevezésű, de nagyjából azonos funkciókat gyakorló állami vezetők az ókori birodalmakban, ideértve a római, bizánci birodalmakat is, szabályként elkülönítve kezelték – amint azt Weber, Wittfogel (1957) és nyomukban mások részletesen kimutatták – a köz pénzeit és a magánvagyon, a köz feladatait és az egyéni célkitűzéseket. Mindezzel megteremtődik a második közös igazgatási sajátosság elvi alapja is: a horizontális és vertikális hierarchikus igazgatási struktúra. Nagy kiterjedésű birodalmak esetében a vertikális hierarchia a hatalomgyakorlás egységes rendjét biztosította, a horizontális pedig a munkamegosztás alapjait teremtette meg az állami ügyek intézésének legfontosabb területei, úgymint pénzügy, hadügy, gazdasági ügyek, építési ügyek között.

A hierarchikus felépítésből következően a közigazgatás az ókori államokban centralizált, a döntési és irányítási jogosítványok a hierarchia csúcán elhelyezkedőknél

összpontosulnak. Az erős és jól megszervezett, hatékony közösségi ügyintézés általában despotikus kormányzási móddal párosul, vagyis a hatalom egykézben való tartásával, s olyan irányítási stílus alkalmazásával, amely kevésbé van tekintettel a célkitűzés és a megvalósítás dologi és személyi ráfordításainak arányára.

Eisenstadt (1963) centralizált történelmi bürokratikus birodalmaknak, vagy történelmi bürokratikus társadalmaknak nevezi azokat, ahol a közösségi ügyek intézésének ilyen modellje alakult ki, melyek más modellekkel szemben, mint – az ő terminológiáját használva – a primitív politikai rendszerek, a nomád vagy hódító birodalmak, a város-államok és a feudális rendszerek, sokkal eredményesebb, időt állóbb eredményeket könyvelhetnek el, mert bebizonyítják, hogy csak közigazgatási intézmények képesek a hatékony társadalmi ellenőrzésre, a társadalmi erőforrások fokozatos növelésére. A közigazgatás intézményesülése segített a különböző társadalmi csoportok közötti kapcsolatok stabilizálásában is.

Az európai feudalizmus a 7–8. századig bezáróan teljesen új helyzetet teremt a közösségi ügyek igazgatásának történetében. Korai szakaszában drasztikusan szakít a közösségi ügyek központi szervezésének gyakorlatával, azaz felszámolja a közigazgatást. A közösségi ügyek minimálisra csökkennek, s kielégítésükről a legkisebb közösségek gondoskodnak. Eltűnik a szervező állam is a közügyek koncepciójával együtt. A feudális rendszer csak a minimumát teljesíti mindannak, ami az alapvetően agrár társadalom túléléséhez szükséges. A kormányzó hatalom számos kis közösség között fragmentálódik, s ezek is állandó konfliktusban állnak egymással az anyagi források megszerzéséért. Amint azt tudjuk, a konzekvencia az, hogy egészen a 11. századig a lakosság száma csökken, a mezőgazdasági termelés visszaesik, s általában a társadalmi kooperáció mértéke a minimálisra redukálódik.

Négy évszázados lassú fejlődés eredményeképpen kezd megváltozni a helyzet, amikor Európa egyes államaiban a 16–18. századra kialakulnak az abszolút monarchiák, melyeknek témánk szempontjából az az „újdonságuk”, hogy újra használják a közügyek fogalmát, és ezzel együtt megteremtik az újkori közigazgatás kialakulásának alapját. Richelieu és Colbert Franciaországban, VIII. Henrik és Erzsébet Angliában, a brandenburgi választófejedelem és fia, I. Vilmos Frigyes, majd Nagy Frigyes Poroszországban, Mária Terézia és II. József az osztrák birodalomban az új közigazgatási koncepció és rendszer kialakításának vezéregyéniségei. Erre a rendszerre a centralizáltság mellett, a megnövekedett aktivitás a jellemző. Megfogalmazódik a jelszó: mindent a közért, ha szükséges, a köz ellenében is. A merkantilizmus, mint állami gazdaságpolitika, növelte az állami bevételeket, javította az alattvalók életkörülményeit, út- és csatornaépítéseket, szabályok megfogalmazását, számtalan hivatal felállítását és hivatalnokok alkalmazását eredményezte. A középkori feudális adminisztrációval összevetve óriási mérvű a változás: a középkori uralkodó saját birtokainak növelésével és védelmével, igazgatásával és irányításával van lekötve, kiváltságainak őrzésével a vele állandóan vetélkedő nemességgel és egyházzal szemben. A felvilágosult abszolutizmus uralkodói országukat, birodalmukat akarják gazdagítani. A középkori királyi tanácsok hivatalnokai a királyi udvar

közönséges tagjai, egy sorban állnak a szakácsokkal, ételkóstolóval és az inasokkal. Az állami szolgálat szerencsétlenül összemósódott a királyi udvar magánszolgálatával. A felvilágosult abszolutizmus tisztviselője egyetemet végzett, ahol igazgatóstudományt, akkori elnevezéssel kameralisztikát tanult, versenyvizsga eredményeképpen, tehát képessége alapján juthatott be a közigazgatásba, ahol előre kiszámítható karriert futhatott be (Heady 1979).

A nemzetállamok kialakulását, vagyis a polgári átalakulás korszakát a közigazgatást tekintve radikális ideológiaváltás jellemzi, anélkül azonban, hogy magának a közigazgatásnak a szerkezete megváltozna. Az ország többé nem a király tulajdona, hanem a nemzeté, s az állam az a gépezet, amelynek segítségével a nemzet létrehozza kormányát, szervezi a köz szolgáltatásait. A tisztviselő nem a korona szolgája többé, hanem az államé. A közhatalom nem egy személy eszköze. A köztisztviselő a jog előírásainak megfelelően jár el, nem egy személy kívánságai szerint, védelmet a jog azért nyújt számára, mert a jog a nemzeti akarat kifejeződése.

Más tekintetben a közigazgatásban csupán az azóta sem szünetelő átkeresztelések jelzik a változást: Napóleon a Királyi Tanácsot Államtanáccsá keresztelti át a szerv jellegének legcsekélyebb változtatása nélkül, s minden Napóleonnak tulajdonított alapelv, rend, hierarchia, specializáció és nyilvántartás, már évszázaddal vagy évezredekkel korábban megfogalmazódott.

Napjaink felé közeledve a közigazgatás történetének vizsgálatába bekapcsolódnak a közigazgatással foglalkozó tudományok, ettől fogva a fejlődés leírásának egyöntetűsége megszűnik, noha a közigazgatás egy és ugyanaz marad.

A kameralisztikáról már tettem említést, ez a diszciplína nem volt más, mint a gyakorlati közigazgatási tennivalók rendszerezett leírása, amely különösebb visszhang nélkül kikopott az egyetemi tanrendekből. Nem így a jogtudomány. A 19. század elejétől kezdődően, Európában, annak is főleg kontinentális részében, a jogállamiság korai szakaszában, a szabad verseny klasszikus felfogását erősítve és azáltal erősödve a közigazgatás felé a társadalom igényeit egyre inkább és kizárólagosabban a jogtudományok közvetítik. Az alapelv jogtudományi közvetítéssel csak jogi formájú lehet: a közigazgatás csak azt teheti és csak úgy, amit és ahogyan azt a jogszabályok megengedik. A társadalmi ellenőrzés, a képviseleti szerveknek, azaz a politikának az igazgatás fölötti szupremáciaja, a közjog és a magánjog, áttételesen a közéleti etika elkülönültsége, az állam szerepének visszafogása egyaránt benne van e tömör követelményben. A jogszabályokat ebben az időben a képviseleti szervek foglalmazták, amelyekbe egyre inkább politikai pártokhoz való csatlakozással lehetett bejutni, s e pártok valamilyen társadalmi réteget képviseltek. A parlamentek által elfogadott törvényekben a népszuverenitás fikciója fejeződik ki, a jog uralma alatt álló közigazgatás – a jogtudomány felfogása szerint – demokratikus, a lakosság részvételével megvalósított közérdekű ügyintézés. A kontinentális Európa – majd látni fogjuk Anglia és főként Amerika más álláspontot képvisel – a magánjog területén eltérő szabályt érvényesít: minden megtehető, amit a jog nem tilt. A jogállam közigazgatása gúzsba van kötve, a gazdálkodás, a kereskedelem, mai terminológiá-

val a versenyszféra annál szabadabb. A közigazgatásnak a jogtudomány akkori fel fogása szerint – ez egyébként megegyezett a korabeli uralkodó filozófiai, közgazda sági nézetekkel – pusztán az éjjeliőr szerepét kell betölteni, azaz a közrendet kell fenntartani, és óvni kell az ország területi integritását az esetleges külső támadások kal szemben.

Az uralkodó elméletek azonban nem feltétlenül a valóságos folyamatokat tükrözik, hanem vagy az elméletgyártók szellemes világlátását, vágyait, olykor bizonyos rétegek érdekeit, kívánságát fogalmazzák meg. Esetünkben pl. szó sincs arról, hogy a közigazgatás társadalmi szerepe, jellege ténylegesen megváltozott volna. Aktivitása nem csökken, országonként más-más oknál fogva avatkozik be a különböző keres kedelmi, oktatási, népjóléti szakkérdések eldöntésébe. A folyamat jelei: a kormány zati szervezet további differenciálódása, a császár-kori Rómában kialakult öt ágazat (külügy, belügy, hadügy, pénzügy, igazságügy) mellé a népjóléti ügyek, oktatási, ipari és kereskedelmi, mezőgazdasági ügyek intézésére jönnek létre központi igaz gatási szervek az „éjjeliőr” koncepciójú államstruktúrában. A kiválasztás, mint min den igényes és erős közigazgatási rendszerben továbbra is az érdemeken alapul. A döntések ésszerű döntéshozatali eljárás szerint születnek.

Nem ugyanez a helyzet ebben az időszakban – a 18–19. századnál tartunk – Ang liában és különösen Amerikában. Amerika áll leginkább szemben a kontinentális európai megoldásokkal, ezért inkább az ottani sajátosságokat ismertetem. Amerika ebben az időszakban abban különbözik Európától, hogy nincs igazi közigazgatása, és nem is akar létrehozni ilyet. A telepéseknek – mivel nincs államuk – minden ügyet maguknak vagy a legszűkebb környezetüknek, településüknek kell megoldani. Közügy, azaz a lakosság kiterjedt részét érintő, feltétlenül megoldásra váró ügy nem lévén, természetesen ki sem alakulhatott a közigazgatás. Amerika hosszú időn ke resztül nem abban különbözött Európától, hogy más közigazgatása volt, hanem ab ban, hogy nem volt közigazgatása. (A később kifejlődött közigazgatás azonban nem tartalmaz lényeges eltérő vonásokat.)

Az államellenesség, a központi hatalom kialakításától, megerősödésétől való féle lem, amely az amerikai alkotmányt megfogalmazókban, az „alapító atyák”-ban is megvolt, bizonyos mértékben ma is megvan az állampolgárok konzervatív beállítottságú rétegeiben, hallatlan mértékben növelte az önkéntes polgári társulások, a lakossági önszerveződések, az önkormányzás jelentőségét. Már-már úgy látszott sikerült a görög polisz rendszert kontinens nagyságú méretekben, mint a bürokrati kus igazgatás ellenmodelljét felújítani és kiterjeszteni (nem véletlen, hanem tudatos hivatkozás a görög gyökerekre a timpanonos, ion vagy dór oszlopos középületek archaizáló stílusa). Az önkormányzati modell, mint a lakosság önszerveződési készségét és szándékát kifejező szervezeti forma azt kívánja meg legelőször, hogy a kö zösség minden tagjának egyforma esélye legyen a közös ügyek intézésére, ne ala kuljon ki privilegizált réteg, amely e jogok gyakorlását monopolizálhatja. Képzett ségi előírások, rátermettség vizsgálata tehát szóba sem jöhetnek, a közhivatalt rövid ideig lehet betölteni a minél nagyobb mérvű rotáció érdekében. A rotáció a pártoso-

dás megerősödésével amúgy is elkerülhetetlen: minden évben sor kerül valamilyen választási kampányra, minden évben cserélődik a közfunkciót betöltők egy része, s velük együtt mindazok a rokonok, barátok, lekötelezettek, akiket a közfunkciók betöltői jutalmaznak meg valamilyen szinekúrával. A patronázs rendszernek olyan torzulata alakult ki, amely a múlt század nyolcvanas éveire lehetetlenné tette az alapvető közfunkciók szakszerű gyakorlását, maga az amerikai társadalom győzött meg a zsákmány-rendszer, vagyis a politikának odadobott igazgatási struktúra, másképpen a szakszerű igazgatás nélküli társadalomirányítás zsákutca jellegéről.

Az 1880-as évek az akkori fejlett világban egységes változást eredményeznek a közigazgatás területén. A szabályozatlan szabadverseny hátrányai egyre jobban kiütözköznek, a szociális feszültségek élesednek, szinte egyöntetű a gyógy mód meghatározása: erősebb állam, erősebb közigazgatás, az anarchikus gazdasági viszonyokban rendteremtés. A társadalomkutatók némelyike az államkapitalizmus, az imperializmus, másik része beavatkozó állam kialakulásának, ismét mások igazgatási forradalomnak írják le a korszakot, s egy dologban valamennyiüknek igaza van: világszerte megszűnik a fenntartás az állami bürokráciával szemben, éppen azt kezdik keresni, először nagyüzemi méretekben az emberiség történetében, miként lehetne hatékonyabbá, eredményesebbé tenni. E jelenség mellett feltűnik egy ellentétes tendencia is, amely azonban csak az első világháború után erősödik meg, a folyamat elején csak az alig olvasott művekből ismerhető meg az anarchista, szociáldemokrata, szocialista, kereszténydemokrata világnézetű gondolkodók növekvő aggodalma a jelenség láttán.

Az eredményesség javításában Amerika próbálkozása tűnik a legeredetibbnek. Mivel ez az ország az egyedüli, amelynek egészen a múlt század végéig nem volt igazi közigazgatása, olyanná próbálta azt formálni, amilyenek a nagyon is eredményes ipari nagyüzemek voltak. Ráadásul ebben az időben jelent meg Taylor könyve az ipari munka tudományos megszervezéséről (*Taylor 1911*), amely tele volt olyan szervezési általánosításokkal, amelyek alkalmazhatónak tűntek a közigazgatásban: specializáció, koordináció, parancsteljesítés, a munkafolyamat részletes megtervezése stb. Ettől kezdve az amerikai, majd más országbeli megfigyelők számára is, akik az ipari munkaszervezést az egyedüli jónak és követhetőnek, egyszóval modellnek tartják, a közigazgatás minden hibája abból származik, hogy eltér a modelltől, s gyorsan jól olajozott nagyüzemmé válhatna, ha idomulna az általánosnak feltüntetett ipari szervezési elvekhez. Az alapvetően gazdasági szemléletű elmélet szerint amíg a piacot a verseny, a dinamizmus és a választás szabadsága jellemzi, addig a közigazgatást a monopol-helyzet, a stagnálás és a kényszerítő erő. A társadalom olyan mértékben válik dinamikussá, amilyen mértékben minden szervezete a piac törvényei szerint funkcionál.

A köz- és magánszféra elválasztására felépülő kontinentális Európa fintorogva fogadta az Amerikától származó újdonságokat, s néhány kivételtől eltekintve tudomást sem vett róluk. Amikor a két világháború között egy-két szimpatizánsa és követője támad az amerikai eszméknek, az Újvilágban már modellt váltanak. Európában a

jogrendet finomítják tovább, kidolgozzák a közigazgatási jogviszony elméletét, a közigazgatási aktustant, a közigazgatási szerződés intézményét, vagyis eszközöket keresnek a közigazgatás hatalmának kiteljesedéséhez. Az addig uralkodó büntető és polgári jog mellé felnő, sőt terjedelemben és jelentőségében ezeken túlnő a közigazgatási jog.

A reál szféra tekintetében a helyzet ugyanaz az egész fejlett világban: a közszféra súlya megállás nélkül növekszik, legyen szó akár a szabadverseny bővületéből szabadulni még mindig nem tudó Amerikáról, vagy a köz- és a magánigazgatás különbségét továbbra is hangsúlyozó Európáról. Az Amerikai Egyesült Államokban pl. 1924-ben a bruttó nemzeti termelés 9,9%-át fordították kormányzati kiadásokra, 1938-ban 19,7%-át (*Straussman* 1990, 10).

Az első világháború, az ezt követő helyreállítási programok, a gazdasági világváltság, majd a második világháborúra való készülődés mind nyilvánvalóbbá tették a végrehajtó hatalom, a kormányzati munka, a közigazgatás erősítésének szükségességét. Ez az egységes folyamat azonban eltérő filozófiákon alapult. A szovjet állam egyrészt társadalom-átalakítási terveire hivatkozhatott, amelyhez erős központi hatalomra, a közügyek körének soha nem tapasztalt kiszélesítésére volt szükség. Másrészt kötötte egy ideológiai korlát, miszerint a szocialista társadalom végcélja a lakosságtól elkülönülő, elidegenedett állami, közigazgatási struktúra teljes felszámolása, az öngazgatás megvalósítása. A kiutat – eléggé értelmezhetetlen módon – Sztálin fogalmazta meg: az állam elhalásához az állam megerősítésén keresztül vezet az út, ergo minél erősebb, annál közelebb áll az elmúláshoz. Az ebben az időben kialakult diktatúrákban, tehát a Szovjetunió mellett előbb Olaszországban, később Németországban, de még a demokráciát védelmező USA-ban is a törvényhozó hatalommal szemben erősítik a közigazgatást, egyaránt utalva a pártok uralta törvényhozás terméketlen vitáira, a demokrácia vadhajásaira. Mindenhol erős végrehajtást, hatalmi koncentrációt, elnökhöz, pártvezérhez feltétlen engedelmességet valósítanak meg, illetve követelnek, a módszerekben és eljárásokban természetesen óriási különbséggel. A jogállam eszméje, illetve annak a közigazgatásra vonatkoztatott tétele Európaszerte háttérbe szorul, a jogszerűség követelményét megelőzi az eredményességé, ami Amerikában a kezdetektől így volt, éppen az üzemi szervezési modell csodálata miatt. A tudomány egy új irányzata azonban a szervezési csodareceptek gyakorlati alkalmazásának tapasztalatait elemezve megdöbbenéssel tapasztalja, hogy azoknak a közigazgatásban semmi hatása nincs. Teljesen mindegy, hogy a vezetés funkcionális vagy törzskari módját alkalmazzák, az eredmény sem nem jobb, sem nem rosszabb, kettős oknál fogva: egyrészt, mert a szervezetekben az informális emberi kapcsolatok sokkal jobban befolyásolják az eredményességet, mint a formális szervezési intézkedések; másrészt, mert a politika soha nem szűnő hatalmi védőhálóját a közigazgatás közül a magánigazgatás elveit vagy alkalmazhatatlanná, vagy alig alkalmazhatóvá teszik (*Simon* 1945). Más szóval Amerikában is felfedezik – a második világháború előtti években járunk – a köz- és magánigazga-

tás dichotomiájából fakadó, Európában három évszázaddal, Kínában három évezreddel korábban felfedezett következményeket.

A második világháború után – a várákosásokkal ellentétben – világszerte tovább nőtt a közhatalom szerepe a társadalom irányításában, ez a jelenség mind a mai napig töretlen. A specializáció tovább erősödik, a korábban adminisztratívmentes területek is, mint a tudomány, műszaki fejlesztés, sport, környezetvédelem igazgatási védnökségek alá kerülnek. A közigazgatási tisztviselők száma ugrásszerűen megnő, felkészültségük alaposabb, érdemi ügyintézői munkakörbe ma már egyetemi végzettség nélkül nem lehet bejutni, ám a legfigyelemreméltóbb jelenség funkciójának szélesedése és kibővülése. Ha a 19. század közepén a rendészeti jellegű tevékenység jellemezte leginkább, a század végétől a befolyásolás és beavatkozás, az ötvenes évektől – már a 20. században – a gondoskodás. Gondoskodás a kiegyensúlyozott és elviselhető életkörülményekről, beleértve az egészségmegővást, a szociális támogatást, az oktatást, a lakásépítést, védelmet az ipari, környezeti ártalmak ellen, a pihe-nés, üdülés, szórakozás feltételeinek megteremtését stb., vagyis mindazoknak a feladatoknak az ellátását, amelyeket a jóléti állam fogalmával szoktunk összekötni. Csak néhány adat az előbbieken vázolt tendencia érzékeltetésére. Belgium 1965-ben a bruttó nemzeti termelés 32,3%-át fordította kormányzati kiadásokra, 1984-ben 55,4%-át. Franciaországban ugyanebben az időszakban az arányok 38,4%-ról 52,7%-ra módosultak, az Egyesült Királyságban 36,1%-ról 47,8%-ra (Straussman 1990, 11). Tudunk mindannyian arról, hogy az angolszász világban a nyolcvanas években – Reagan elnök és Thatcher miniszterelnök kormányzása idején kulminált a folyamat – végbement egy neokonzervatív ideológiával megalapozott, kifejezetten az állami bürokrácia visszaszorítására, a jóléti funkciók felszámolására irányuló „forradalom”, vagy sokak szerint „ellenforradalom”. Azt azonban – sajnos – már sokkal kevesebben tudják, hogy az államtalanítás csak szavakban történt meg. 1970 és 1991 között az Egyesült Államokban pl. a közszektor alkalmazottainak száma 13 milliőről 18,5 millióra nőtt, ez több mint 42%-os emelkedést jelent. A föderális szervezetben 8%-os, a tagállamokban 64%-os, a helyi szervezetben 48%-os a növekedés. A reál jelenségek és a politikai áramlatok, elméleti irányzatok egymástól elszakított bemutatása azért szükséges, mert az elmúlt évtizedben szinte csak az utóbbiakról kapott tájékoztatást a magyar közvélemény, holott a reálfolyamatok egészen új irányba haladnak.

A második világháború utáni időszakot nemcsak a gondoskodó közigazgatás ki-fejldődése jellemzi, amely egyébként univerzális, társadalmi rendszereken átnövő jelenség, hanem a nemzetközi, nemzeteken felüli bürokrácia kialakulása is. Egész hadseregnyi alkalmazottja van az ENSZ-nek és különböző szerveinek, számuk – csak az igazgatással foglalkozókat tekintve – meghaladja a 150 ezret, de az Európai Unió végrehajtó apparátusának a létszáma is több 17 ezernél. A nemzetközi bürokrácia nem csak azért új jelenség, mert korábban legfeljebb töredékesen volt tapasztalható, hanem, mert lényegével tartották ellentétesnek nemzetköziesedését, funkció-ja mindig valamely adott állam működtetésének biztosítására szorítkozott. Nemze-

tek fölötti funkciók ellátására a politika internacionalizálódása következtében válhatott alkalmassá.

Ezzel párhuzamosan figyelték meg az igazgatási rendszerek, struktúrák és eljárások alkalmazásának, átültetésének korlátozott lehetőségét. Már a második világháború után elkezdődött egy-egy állam által kipróbált igazgatási struktúra átültetésének kísérlete valamely más államban. A szándék vagy humanitárius segítségnyújtás, vagy a demokrácia és az emberi jogok védelme, vagy a proletár internacionalizmus önzetlen célkitűzéseinek mezébe volt csomagolva, ténylegesen a megcélzott ország intézményrendszerének finom vagy erőszakos átalakítása a támogatást nyújtó állam kívánságainak megfelelő formára. Az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió volt e tekintetben a legsegítőkészebb két ország, s kudarcaik elemzése vezetett egy új diszciplína, az összehasonlító közigazgatás kialakítására. E diszciplína fő mondanivalóját abban összegezhetjük, hogy a bürokratikus szektor megváltoztatása más – kulturális, politikai, gazdasági stb. – tényezők megváltoztatása nélkül eredmény nélküli. A példák sokaságát lehetne felhozni a tétel helytállóságára, nem is a nyilvánvaló vagy baklövéseket hoznám fel, hanem a nyugat-európai országok ellenállását az amerikai business-szemléletű adminisztráció bevezetésével szemben közvetlenül a háború után, vagy a speyeri központ történetét. Speyer, a francia megszállási zónába tartozván, francia ajándékként kapott egy ugyanolyan elitképző intézményt, mint a de Gaulle által megalapított ENA. Ma a speyeri közigazgatási akadémia, anélkül, hogy bármilyen központi német korrekció történt volna, olyan mint egy tipikus német egyetem, s a történészeken, s a francia gaullistákon kívül senki sem ismeri a francia eredeteket. Igazán most látjuk tisztán az ellenkező oldal példáit is: milyen felületes, vékony befolyást gyakorolt a sokkal totálisabb, agresszívabb szovjet expanzió a saját befolyásolási zónájában.

A magyar közigazgatás rövid története

Dióhéjban vázoltuk a közigazgatás fejlődését a világ mindenkori legfejlettebb régióiban, ez már maga jelentős torzulást eredményez, ugyanilyen röviden mutatjuk be a magyar közigazgatás jelentősebb fordulópontjait.

A magyar közigazgatásról azt kell, mintegy összegzésként elmondani, hogy említésre méltó eredeti vonásokkal, mint az eddig említett nagy birodalmak, soha nem rendelkezett. Ilyeneket csak olyan történetírók tártak fel, akik más népek történetének ismeretében meglehetősen járatlanok voltak. A magyar közigazgatás modellkövető volt, szerencsésebb időszakokban a modell önként választott, a csillagzatok rosszabb állásánál ráerőltetett, s még utólag sem tudjuk pontosan megválaszolni, hogy mikor jártunk jobban. Követett valamilyen példát a magyar közigazgatás, de lemaradása a követett modelltől soha nem volt jelentős. Nézzük rögtön a kezdeteket. A magyar államalapítás Géza és Szent István műve volt. Magyarország két modell közül választhatott, déli szomszédja, Bizánc rendkívül kifinomult, az első ezredforduló körül messze legrendezettebb, legszabályozottabb és pontosabb közigazgatási

modellt ajánlott, nyugati szomszédja az éppen töredező frank birodalom bajor hercegsége koraközépkori modellt, ahol igazából még nincsenek is közügyek, csak királyi magánügyek. A két modell között fejlettségben félezered év volt a különbség Bizánc javára. Nem lehetett kétséges, hogy elődeink, akik borzongással tekintettek a konstantinápolyi hierarchikus államigazgatási struktúrára, a fejlett nyilvántartási, ellenőrzési rendszerre, a felelősségrevonás gyakoriságára és következetességére, a Justinianus által összeállított felfoghatatlan tartalmú törvénykönyv terjedelmességére, a 10. századbeli frank-bajor modellt választották, amely a koraközépkor adminisztratív nadíráját éppenhogy elhagyta. Olyan európai modellt választottunk tehát, amely nagyon elmaradott volt, de éppen ezért átvehető és alkalmazható a vérségi szervezetekből és a nemzeti szokásjogból éppen csak kilépő magyar társadalomban (*Hóman-Szekfü* 1935). A lényeg azonban az, hogy Nyugathoz igazodtunk, s nem Kelethez, mert a bizánci társadalom akkorra már erősen át volt szöve keleti és despotikus elemekkel is, ezért a választás – noha erről az Árpád kor különböző jogállású vezetői még évszázadokon keresztül nincsenek meggyőződve – szerencsés volt.

A második modellválasztás 1526 után adódik. A török modell a megszállt alföldi területeken, az éppen birodalommá összeállt Habsburgok uralma alatt álló osztrák-német modell pedig az ország északi részein kerül kötelező jelleggel kipróbálásra. Az osztrák modell az erős központi hatalom, azaz a centralizáció és hivatásos hivatalnoki kar kiépítése szükségességét hirdette, a török modell sokkal erőteljesebb decentralizációt, önkormányzati joggyakorlást engedélyezett. A török minta hatása tulajdonképpen még feldolgozatlan, de árulkodó jelnek tartható, hogy a másfél évszázados török kormányzás eredménye kb. 800 magyar nyelvben ragadt oszmán-török szó, s ezek jókora része a közigazgatáshoz, s annak funkcióihoz kapcsolódik (bilincs, csősz, tolmács, haramia, martalóc) (*R. Várkonyi* 1985, 473).

Mindenesetre a Habsburg (osztrák) modellt néhány év híján négyszáz évig próbálták minden elemében ránk kényszeríteni, sajnos csak részleges sikerességgel. A közigazgatás, hosszú-hosszú vajúdas után, amint arra az egyetemes közigazgatástörténetben utaltam a 16–18. században kezdett Európában római birodalmi szintre emelkedni, tehát a legjobb időben csatlakoztunk volna a legélenjáróbb áramlatokhoz. A kuruc felkelésekből, a Rákóczi szabadságharcból, a reformkori mozgalmakból, 1848-ból, a Bach huszárok iránti egységes ellenszenvből azonban kiolvashatjuk azt a tanulságot, hogy a magyar társadalom elsősorban nem az adminisztráció modernségét értékelte a Habsburg birodalom bekebelezési kísérleteiben. Pedig innentől számtalan igazgatási újítási tervről lehetne hírt adni, melyek Franciaországban születtek, Poroszországon keresztül, Ausztrián át jutottak volna a 17. század végére teljes egészében Habsburg uralom alá került Magyarországra, ha itt jókora részük nem bukott volna meg a nemesi vármegyék ellenállásán. Maradt azonban egy terület, ehhez járulékosan csatlakozott másik kettő, amely alapjaiban osztrák birodalmi alkotásnak tekinthető, modern volt és hatékony, a kiegyezés után lehetővé tette az ekkorra már anakronisztikussá váló megyei ellenállási tüzfészek felszámolását, a közszolgálat korszerűsítését, 1920 után a teljes mértékben önállóvá váló magyar

állam működésének zavartalanosságát: a pénzügyi igazgatásé. A pénzügyi igazgatást az alkotmányos kormány az abszolutizmustól változatlan formában átvette, meghagyta a számviteli és pénztári szolgálat, valamint az ügykezelés rendszerét (Magyary 1942). Ezért is van talán az a máig is jól érezhető minőségbeli különbség a magyar közigazgatásban a pénzügyi és minden más igazgatási szektor között. Csak az érdekesség kedvéért jegyzem meg, hogy a fővárosban az ostrom idején – a begyűjtő és kivégző hordák mellett – csak a pénzügyi igazgatóságok működtek zavartalanul, postázták az adó-befizetési felszólításokat.

A második világháborút követően – a közigazgatás története a saját útját járja – igazából nem történt modellváltás. Szavakban és jelszavakban, ideológiában és célkitűzésekben persze gyökeresen megváltozott minden: a kormányból minisztertanács lett, az önkormányzatokból tanácsok, a polgármesterekből tanácselnökök, a közigazgatásból államigazgatás, az államtitkárból miniszterhelyettes, a kezdetben csak a pénzügyi igazgatásban majd minden ágazatban érvényesülő kompetencia elvét azonban nem érte sérelem. A szocialista korszak az eredményesség és a hatékonyság, a felülről jóváhagyott tervezés és összehangolás princípiumain egységesen és kiszámíthatóan, nagyüzemszerűen működő, szociális biztonságot nyújtó, a legfelsőbb hatalom, amely ez esetben egy párt volt, utasításait késedelem nélkül teljesítő végrehajtó hatalmat – olyant amilyent Nagy Frigyes, Bismark, Taylor, Fayol elképzelt – szeretett volna létrehozni, a jogszerűség és a demokrácia kívánalmait, mint amelyek csökkentik az eredményességet, a gyorsaságot, a legfőbb hatalom irányításának hatékonyságát, kispórolva a rendszerből. Ennek a korszaknak a sajátossága abban keresendő, hogy a külső modell nem magasabb kulturális értéke, rejtett beolvasztási szándéka miatt nem tudott szervesülni a magyar társadalomban, az állami intézményekben, a közigazgatási rendszerben, hanem alacsonyabb vagy alacsonyabbnak tartott fejlettségi szintje miatt.

1989–90-ben a jogszerűségi elemek visszakerültek a magyar közigazgatásba, amely ismét modellválasztási kényszerhelyzet elé került. Szent István óta ismét szabadon és önként választhattuk meg melyik kényszerzubbonyba bújunk. Az ebben a kutatási szférában tevékenykedő társadalomkutatóknak köszönhetően ismeretes volt a választék, s ebből politikusaink aktív közreműködésével olyan demokratikus állammodellt, benne közigazgatási modellt állítottunk össze, amely tartalmazta az amerikai, francia, olasz, akkor még nyugat-német, osztrák államfejlődés csúcstermékeit, egy-egy helyen kiegészítve a haladó magyar hagyományokkal. Ennek igazi értékéről még korai lenne beszélni, jellegzetességeit azonban már össze lehet foglalni.

Mindenekelőtt azt kell megemlíteni, hogy a hatékonyság és gyorsaság szempontjait nehezen találhnánk meg a jelenlegi közigazgatási intézmények bármelyikének létrehozási indokai között. Az ellenkezőjére bőven lehet példát találni. Az önkormányzati törvény kifejezetten és tudatosan mellőzött minden ésszerű gazdálkodásra vonatkozó megfontolást. A decentralizáció, a jogállamiság, az önállóság szavak szinte misztikus jelentőségűvé váltak. Ennek jegyében nyertek el önkormányzataink olyan nagymérvű autonómiát, amilyenrel a világon egyetlen más helyi kormányzat

sem rendelkezik, részesülnek önkormányzati képviselőink olyan tiszteletdíjban, amely kisebb településeken a községnek juttatott állami támogatás felét elviszi. A jogi fundamentalizmus jegyében születik olyan alkotmánybíróági határozat, amely kérkedésszerűen utasítja el a végrehajtás több milliárdos többletkiadásának mérlegelését. Az Országgyűlés olyan törvényt fogad el a közalkalmazottak és köztisztviselők jogállásáról, amelynek több tízmilliárdos vonzatáról a törvény idevonatkozó részének hatályba lépése előtt fél évvel szerez tudomást a pénzügyminiszter. A közigazgatási szervek határozatait olyan bírói rendszer keretei között és oly módon bírálják felül, amelynél költségesebbet és hosszadalmasabbat kitalálni sem lehetne, és még lehetne a példákat sorolni.

A közigazgatás-tudomány művelőinek tíz évvel ezelőtt a magyar közigazgatás jogszerűségének javításáért, tevékenységi körének ésszerű szűkítéséért kellett munkálkodniuk, most aggódva kell tapasztalniuk, hogy a jogállamiságnak az a múlt századbeli felfogása, amely nálunk a közigazgatás működésének mércéjévé vált diszkreditálja a közigazgatást, alkalmatlanná teszi szolgáltató funkcióinak ellátására. A korszerű közigazgatás tevékenységében a jogszerűség és a célszerűség kritériumai összhangban állnak, a közigazgatás eddigi története számos példával igazolja milyen torzulások származhatnak akár egyik, akár másik kritérium mellőzéséből.

Nemcsak a célszerűség mellőzése gyengíti jelenlegi közigazgatásunkat, hanem az a dilemma is, amely az üzleti szabályokat erőteljesebben érvényesíteni akaró, amerikai-orientációjú, szervezéseméleti és a közigazgatás sajátosságait továbbra is hangsúlyozó, integritását és értékeit védeni szándékozó, nyugat-európai eredetű közjogi, politikatudományi szemléletmód különbségéből és a közöttük való választás kényszeréből adódik.

A szervezés vagy szervezetelmélet, illetve igazgatáselmélet szerint az igazgatás egy és ugyanazon elveken nyugszik, legyen szó akár az állam, akár egy ipari üzem szervező tevékenységéről. Amint láttuk és még néhány mondat erejéig látni fogjuk, ezt az állítást magában az Amerikai Egyesült Államokban is megcáfolta a politikatudomány és a szociológia, az utóbbi években azonban újra erőre kapott, a gazdasági és szociális krízisből való kilábalás egyik orvosságaként. Ha a köz- és a magánigazgatás között nincs különbség, sőt a mozgékonyság, a költségérzékenység a magánigazgatás mellett szól, miért ne lehetne a közigazgatási feladatokat üzleti vállalkozásoknak átadni, vagy miért ne végezné az állami adminisztráció funkcióit vállalatok módjára? A new public management mozgalma különösen Nagy-Britanniában, Új-Zélandon és Ausztráliában kapott nagy publicitást. A mozgalom gazdasági koncepciót követ: racionalizálás a szervezeten belül, privatizálás kifelé. A belső racionalizálás a taylori elveket követi, sokan új-taylorizmusnak nevezik, teljesítménymérés, munkafolyamatok standarnizálása, veszteségforrások feltárása, létszámátcsoportosítás és karcsúsítás, verseny az egyes igazgatási egységek között. Az igazgatás ne csak a költségvetésből működjön, hanem szedjen használati illetéket, termeljen profitot, ne vállaljon újabb feladatokat, egyszóval alakuljon ki elégedett ügyfeleket kiszolgáló vállalkozó állammá. Óriási terv, amelyet az USA-ban az elnök-

helyettes előterjesztésében nagy lelkesedéssel fogadott el a Kongresszus. Végrehajtásához azonban nem fogtak hozzá, mert a kongresszusi viszonyok közben megváltoztak. Nálunk azonban a tervet úgy ismertetik, mintha már meg is valósították volna.

A koncepciók kidolgozásában és paradigmaváltások sürgetésében gazdag szervezetelmélet a pénzügyi gazdálkodásban, a teljesítmény ösztönzésben nagyon sok sikertelen kísérletet erőszakolt ki, s a lelkesedés magas hőfokát kellően értékelve mégis sokan úgy látják, hogy megrendeléseket a pozíciójukat megerősíteni kívánó politikusoktól és csúcstisztviselőktől kap, mert a kézhez kapott javaslatok alkalmasak az önmutogatásra, a vállalkozók szimpátiájának és ami ezzel együtt jár, anyagi támogatásának megnyerésére. Az „új” igazgatás retorikája a piacé, a versenyé, a vállalkozásé, s aki vele szembeszáll, könnyen megkapja a bürokratikus ellenálló, képes-séghiányos bürokrata címkéket.

A nyugat-európai – főként a német, francia, olasz, spanyol – szakirodalom és politikai gyakorlat erős fenntartásait hangsúlyozza az „új” igazgatással szemben, s a közigazgatás klasszikus elveit állítja szembe: a szabályhoz kötöttség, hierarchia elvét. Az állami igazgatás számára alkalmazhatatlan a gazdaságban elfogadott kizárási elv, az állami szolgáltatás igénybevétele nem tehető függővé ellenérték fizetésétől. Vagy: az egyik egyén fogyasztása nem zárja ki másokét. Amíg a privát javak terjedelméről, elosztásáról, egyéni preferenciákról a piac dönt, addig a közjavak előállításáról való döntés politikai–adminisztratív folyamat eredménye. A vállalkozói management olyan szolgáltatásokkal operál, amely csak a materiális javak előállításával van összekötve, a közjó mint általános cél nem ösztönzi cselekvésre. A szűkösséget a közigazgatásban – állítják többen – nem lehet vállalkozói módszerekkel felszámolni. Saját belső rendszerét kell fejleszteni, a költségvetés rendszerét, az államszámviteltant, a költségek felhasználásának ellenőrzési módszereit. Szó szerint idézem Klaus König, speyeri rektor mondatait: „Félre kell tolni a vállalkozói szellem, a vállalkozói kultúra, a vállalkozási management retorikáját... Vannak közös vonások (a köz- és magánigazgatásban) ... de nincsenek általánosan alkalmazható receptek. Ehhez nagyon is különbözőek a történelmi kiindulópontok és a kulturális feltételek, különösen az Amerikai Egyesült Államok Civic-Culture-Administration-ja és a kontinentális Európa klasszikus igazgatása között.” (König 1995, 356)

A nyolcvanas évek végétől Magyarországon – a közigazgatást illetően – először az igazgatás demokratikus deficitjét kellett megszüntetni, ennek keretében az igazgatás alkotmányjogi átvértékelődése következett be, erős igazgatási bíráskodással, részletes szabályozással, a tisztviselői kar politika-mentesítésével. A második fázis igazából most kezdődik: a gazdasági–hatékonysági stratégia meghatározása, olyan részkérdések tisztázásával, mint a társadalmi probléma-megoldási felelősségnek az állami cselekvési zónából a magán cselekvési szférába való áthelyezése, az áthelyezés mértéke, ütemezése. A legfontosabb területen, a vagyonprivatizálásban a folyamat elkezdődött, a feladatprivatizálásban, bizonyos állami funkcióknak magánszervezetekkel történő ellátása (contracting out), dereguláció, szubvenció leépítés, létszámcsökkentés, még csak a körvonalak kezdenek kirajzolódni. Mint ahogy az egy-

oldalú jogi szemlélet gátja lehet a közigazgatás kiegyensúlyozott működésének, az ökonomiai szemlélet olyan felfogása, amelyik a vállalkozói, a magánigazgatási módszerek átvételét tekinti a közigazgatás hatékonyságának javítására egyedül elképzelhetőnek, meggátolhatja a valóban eredményes módszerek elterjedését. A versenyszellem az erőseknek teremt kedvező működési környezetet, a gyengéket kiszolgáltatja a profit elnyerésében kíméletlen módszereket, másfajta magatartási szabályokat érvényesnek tartó vállalkozói managementnek. A társadalmi szolgáltatásokat nyújtó közigazgatás ezzel szemben az egyenlő elbánás általános elve mellett a gyengébbek és kiszolgáltatottak pozitív diszkriminációjának különös szabályát alkalmazza, azaz a kizsorítás és győzelem helyett a társadalmi igazságosság, a méltányos elbánás, a legalitás Európában megfogalmazott hagyományos kritériumait.

Csak utalásszerűen említeném meg a vállalkozói és a közcélú igazgatási szférában érvényesülő erkölcsi normák eltérőségét és az ebből származó konfliktusokat. A köztisztviselők és a közélet szereplőinek etikai normái sokkal zártabbak, kötöttebbek és szigorúbbak, mint a magánigazgatásban. A vállalkozói management tevékenységét, eljárását sokkal kevesebb tilalomfa határolja be, az üzleti élet protokolláris szabályainak keretei között megajándékozhatják egymást, kölcsönös megegyezéssel feltételeket módosíthatnak, határidőket kitolhatnak, bekebelezhetik a versenytársat stb. A közigazgatásban az ajándékozásnak már az ígérete is megvesztegetésnek számít, a feltételek – a törvény erejénél fogva – a közigazgatást is kötik, a partneri együttműködés kötelezettsége egyenesen tiltja az ügyfél létkörülményeit veszélyeztető döntés végrehajtását. Az elmúlt években jó néhány sikeres üzleti vállalkozó került be az Amerikai Egyesült Államoktól kezdve Franciaországon, Olaszországon, Ausztrián át Magyarországot bezáróan a közigazgatás magas és legmagasabb pozícióiba azzal a céllal, hogy a közigazgatásban is bebizonyítsák az új, sikeresebb igazgatási filozófia és etika alkalmazhatóságát. Mondanivalónk szempontjából nem is az az érdekes, hogy ez nem sikerült, hanem az, hogy az általuk képviselt értékrend és etikai norma mindenhol elviselhetetlennek bizonyult mind a politikusok, mind a lakosság, a társadalom számára. Gyors távozásukat a kormányzásból nem szakmai sikertelenségük, noha olykor az is bebizonyosodott, hanem a közéletben megengedhetetlennek tartott, a vállalkozói managementben kialakult etikai fel fogásuknak köszönhetik.

Közigazgatás és politika

A jogi szabályozás szükségessége és a túlszabályozás szükségtelensége, a gazdaságosság belső, közigazgatásban érvényesíthető módjainak előtérbe kerülése, az agresszív és más célokat követő piaci management kritikai értékelése mellett harmadik, ugyanígy a szükséges és szükségtelen határmezsgyéjén mozgó elem a közigazgatás és a politika helyes kapcsolatának a kialakítása.

A politika, a politikai pártok tisztában vannak a közigazgatás társadalmi jelentőségével. Tudják, hogy az állam javarészt közigazgatás, s minden politikai célkitűzés

csak a közigazgatás közreműködésével valósítható meg. Azt is állíthatjuk, hogy minden politikai küzdelem igazi célja a végrehajtó hatalom megszerzése. Bebizonyosodott azonban, hogy a politika túlhatalmasodása a közigazgatáson vagy az állami adminisztráció elsorvadását, vagy a politika elbürokratizálódását eredményezi. Ezért közös erőfeszítéssel kialakítottak egy határvonalat, aminek egyik oldala fenntartás nélkül a politika birodalmához tartozik, a másikon a közigazgatás szakmai, belső szabályai érvényesülhetnek. A vonal természetesen kortól, az uralkodó politikai rendszer jellegétől függően mozog egyik vagy másik terep felé. Minden rendszerben és minden időben közösen és kizárólagosan érvényesül a vezetői tisztségek politikai hűség vagy szolgálat alapján történő betöltésének elve. Úgy tűnik, mintha ezzel a politika szerénysége, visszafogottsága fejeződne ki, de ha belegondolunk, hogy a hierarchia elvére épülő igazgatásban a hierarchia csúcán elhelyezkedő személy vagy személyek csoportja az egész közigazgatással rendelkezik, akkor realisabban értékelhetjük a megoldás jelentőségét.

Ez a rejtett mohóság, mert a már említett szerénység inkább ennek nevezhető, azonban a közigazgatás integritásának egyedüli garanciája is. A politika akadályozza meg mindazoknak a veszélyeknek a felerősödését, amelyet Marxtól és Max Weberől kezdve szociológusok több nemzedéke felidézett a bürokrácia öncélúságáról, a hatalom növekedésének megállapíthatatlanságáról, elkülönült kaszt kialakulásának veszélyeiről. A politika, szupremációjának megőrzésére törekedve, szoros gyeplő alatt tartja a közigazgatást, ezzel egyrészt meggátolja, hogy az saját célokat alakítson ki, másrészt megakadályozza, hogy a közigazgatás helyett bármilyen más társadalmi alakulat gyakorolja a közérdekű tevékenységet. Ha a magán-vállalkozói management filozófia és gyakorlat fékezhetetlen mohóságára gondolunk, örülhetünk, hogy létezik egy jelentős társadalmi erő, a politika, amely ugyan önös érdekeket követve, de gátját állja egy más irányú veszély kiteljesedésének, annak, hogy az állami szervezetek magáncélok megvalósítása érdekében tevékenykedjenek.

A közigazgatás jövője

A közigazgatás jövőjéről bizonyossággal lehet azt állítani, hogy létezésének oka, a közösségi ügyek, s azok intézésének igénye tovább erősödik. A közösségi feladatok, a népesség vészes növekedése, a termelési folyamatok belső komplexitásának erősödése, a nemzeti keretek fölül kiépülő, a jelenségek globalizálódását követő nemzetközi igazgatás kialakulásának kényszere, az urbanizációs folyamatok folytatódása a közigazgatás erősítését, munkájának további javítását kívánja meg. A kis állam vágya illuzorikus, noha bizonyos előnyökkel járna, egészében véve azonban társadalmi anarchiát eredményezne. Erős organizatórikus és szolgáltató feladatokat ellátó közigazgatás, szigorú társadalmi ellenőrzés alatt, öntevékeny civil szervezetek aktív működése mellett oldhatja meg mindazokat a feladatokat, amelyekkel a különböző államok, államszövetségek, az emberiség a közeli és távoli jövőben szemben találja magát.

A másik kérdés, amelyik felvetődik: vajon mennyiben változik a jelenlegihez képest a közigazgatás? Számos nemzetközi konferencián, tanácskozáson vitatták meg a kérdést, a válasz többnyire azonos volt: jobb lesz, azaz pontosabb, gyorsabb, megértőbb, együttműködésre később, az állampolgár közreműködésére jobban számító stb. Mindezt azzal éri el, hogy szervezete áttekinthetőbb lesz, a belső feladatelosztás ésszerűbb, tisztviselői pedig felkészültebbek. Ha a jövődölések értelmezésébe mélyebben belemegyünk, akkor azt mondhatjuk, s mindez összhangban van azzal, amivel tanulmányomat kezdtem, s amit végig bizonyítani szerettem volna: a közigazgatás a jövőben is lényegében változatlan marad. Ezt igazolhatják azoknak a tervbevett reformoknak a kudarcai is, amelyek a hierarchikus szervezet helyett mátrix szervezetet próbáltak kialakítani, a rátermett és képzett tisztviselők helyett laikusokkal, társadalmi szervek tagjaival szeretnék volna a közfeladatokat ellátni. A közigazgatás eddigi története azt a főként zoológusok, ökológusok, kultúrantropológusok által megfogalmazott tételt látszik igazolni, hogy nem egyedül a változás a túlélés garanciája, hanem olykor a változatlanság is.

Azt azonban mégis túlzás lenne állítani, hogy a mai és a jövőbeni közigazgatás és a korábbi korszakok közigazgatása között nem lenne semmiféle kimutatható különbség. A közigazgatásban kiépített informatikai rendszerek, a számítógépen tárolt és továbbított ún. elektronikus ügyiratok egészében véve pontosabbá, gyorsabbá teszik azt a munkát, amelyet kezdetben selyemszalagokon, papirusztekercseken, agyagtáblákon, később papíriveken lúdtollal, golyóstollal, írógéppel végeztek, s sőtét, rossz levegőjű helyiségekben tároltak, s igen-igen nehezen tudták megtalálni, ha a dokumentumra szükség volt. Hogy a technikai háttér javulása eredményez-e valóban minőségi változást is, a területünkön folyó gyér jövőkutatások vitái még nem derítették fel. Tény, hogy a századfordulón megjósolt új igazgatási világ nem következett be, a két világháború között kibontakozni készülő posztindusztriális társadalom merőben más közigazgatási világa nem állt elő, s ezért talán nem alaptalan azt állítani, nehezen képzelhető el, hogy az emberi kultúra négy-ötezer éves, szervesen és egy rövid időszakban tudatosan épülő intézménye helyett a közösségi ügyek intézésének a maitól gyökeresen eltérő rendszere épüljön ki.

Jegyzet

¹ A tanulmány eredeti szövege Szentpéteri István születésének 70. évfordulójára kiadott Emlékkönyvben jelent meg 1996-ban (Szeged, 341–357. o.).

Irodalom

- Eisenstadt, S.N. (1963) *The Political Systemes of Empires*. New York, Free Press of Glencoe.
Gladde, E.N. (1972) *History of Public Administration*. London, Volume I-II.
Heady, F. (1979) *Public Administration: a Comparative Perspective*. New York–Basel.
Hóman B.–Szekfü Gy. (1935) *Magyar történet*. I. kötet. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
König, K. (1995) „Neue” Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren. – *Die Öffentliche Verwaltung*. 9. 356. o.
R. Várkonyi Á. (szerk.) (1985) *Magyarország története 1526–1686*. I. kötet. Budapest, Akadémiai Kiadó.

- Magyar Z. (1942) *Magyar közigazgatás*. Budapest, Egyetemi nyomda.
Simon, H.A. (1945) *Behavior of Decision Making*. New York, Macmillan.
Straussman, J.D. (1990) *Public Administration*. New York, Longman.
Taylor, F.W. (1911) *Scientific Management*. New York, Harper.
Wittfogel, K.A. (1957) *Oriental Despotism: a Comparative Study of Total Power*. New Haven, Yale University Press.

ADMINISTRATION: PAST, PRESENT, FUTURE

LAJOS LŐRINCZ

Administration – where built up – is unchanged from ancient times until recently, and it is expected not to be changed in the future even. Differences are only emerged from the different approaches of works about administration and the judgement of communal and individual values. Real processes prove that strong administration develops where public interest has a high priority – either for prime necessities, or for other reasons (Egypt, Chine, the states of enlightened absolutism). Administration hasn't been established (the states of early feudalism) or has developed abort (the city-states of ancient Greece, America in the 17–19 centuries) in societies, individual values were favoured in which. The world has become uniform for today: the administration, i.e. the role of governing in favour of public interest is increasing without stopping in real life, despite of every opposite literary, political, intellectual and entrepreneurial community of interests, request, demand, deliberate action supported by international criminal gangs. It's because of the world globalisation and the increasing complexity of social problems.

In this respect Hungary follows the general trend of development. So it wouldn't be right to value it differently with regard to the turbulence of groupings with egoistic interests presented previously.