

A közigazgatás reszponzivitása

- A közigazgatás mint a közösségi kihíváskezelés eszköze -

A kutatás célja

Az új évezred első felében széles körben világossá vált, hogy a kockázattársadalom [Beck, 2003] olyan új jellegű és szerkezetű kihívásokat hordoz, melyek az államhoz való új viszonyt követelnek meg [Fukuyama, 2005]. A kihívások globális, regionális és lokális szinten egyaránt jelentkeznek, és kellő kezelés híján aláássák a társadalom általános biztonságérzetét és az államba mint szervező és védelmező organizmusba vetett bizalmat. Napjainkban „...úgy tűnik, hogy a mai állami szervezet és annak működési módja nem adekvát a jelenkori problémák súlyával.” [Józsa, 2006] A kutatás célja annak feltárása, hogy mik a valóságtól való eloldódás válságjelenségei, és melyek a főbb megoldási lehetőségek, megoldási kísérletek, illetőleg mi a helyes megközelítés a kornak és a körülményeknek megfelelő állami szerepvállalás előmozdítására.

A közigazgatást övező kihívások sokrétősége

Az öregedő társadalom, a nemzetközi terrorizmus és bűnözés, a globális éghajlatváltozás, a határokon átnyúló környezetszennyezés, a globális hatalmi struktúrák átrendeződése, a nemzetközi integrációkban való részvétel, a felgyorsuló technológiai innovációk, a társadalom sokdimenziós széttöredezése. A lista sokrétűen kiegészíthető pénzügyi kihívásokkal is: adósságspirál, a nemzetközi pénzügyi intézmények válsága [Stiglitz 2006]. A dinamikus és turbulensen fellépő kihívások úgyszólván az állam PEST analízisének [Drucker] teljes spektrumát felölelik. A kihívások közös jellemzője, hogy kezelésük jelentős szakértelmet, előrelátást, stratégiai tervezést és professzionális, speciális tudást igényel. Mindezek ellenére megfigyelhető, hogy mind a Közép- és Kelet Európai régióban [Coombes-Vass 2007.], mind Magyarországon [OECD, 2008.; Kovács-Báger, 2007.] fokozatosan lemaradt a közigazgatás megújításában, felzárkóztatásában, ezáltal maga is akadályává vált az adekvát válaszok kidolgozásának és kivitelezésének. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy Nyugat-Európában, Észak-Amerikában vagy Japánban ne jellemeznék kudarcok (vagy legalábbis sikerek és kudarcok vegyesen) az államok működését [Bovens-t'Hart- Peters], ugyanakkor az állam és az állami szervezeti képességek tudatos fejlesztése figyelhető meg [Ronald et al 2005; Pollitt-Bouckaert 2002; Johnson 2002]. Sőt, fokozatosan megtörtént a közgazdaságtanban már korábban kidolgozott intézményi szükséglet elméletének [Coase, 1960, 1988] adaptációja [Stiglitz 1986; Niskanen 1994].

A magyar közigazgatás szerepe a megoldási módok keresésében

A közigazgatás mint az állami szerepvállalás megtestesítője, megalapozója és kivitelezője maga is a társadalom része, ezáltal mindazok a kihívások és válságjelenségek, melyek a társadalmat és az államot jellemzik, a közigazgatásban is jelentkeznek. Hogyan lehet akkor

mégis a közigazgatás az általánosan jelentkező problémák megoldásának egyik kulcsszereplője? E kérdés jelöli ki a tervezett kutatási program fő irányát.

Irodalmi és történeti áttekintés: a kihíváskezelés formái, a kísérletek sikerei és kudarcai

Szabályozási megközelítés (Regulation Approach) [Jessop, 2006]. A magyar közigazgatás kihíváskezelése sok esetben formális: a problémák megoldására tett erőfeszítések kimerülnek egy-egy jogszabály megalkotásában vagy szervezet (bizottság) felállításában. Mindkét esetben reaktív, hatásaiban nem kontrollált, a közbenső változásokhoz nem igazított rendszerek jönnek létre, melyek a dinamikus külső környezetben hamar elavulnak, anakronisztikussá vagy egyenesen nevetségessé, esetleg embertelenné válnak, hatásosságuk rohamosan csökken.

Tecnikai megközelítés (New Public Management, Közmenedzsment, Közigazgatás-menedzsment) [Horváth 2005; Jenei 2005; Barzelay 2001; Barrows-Macdonald 2000; Frederickson 1980; Christensen-Laegreid, 2003; Osborne-Gaebler, 1994]. A New Public Management egy évtizeden át uralta a közigazgatástudományt, azonban hazánkban akkor kezdett elterjedni, amikor az irányzat gyakorlati alkalmazásának tudományos igényű cáfolatát már esettanulmányok sora írta le [Minogue-Polidano-Hulme 1998]. Fontos megjegyezni, hogy az üzleti életből ismert megoldások alkalmazására van lehetőség, de csak átgondolt stratégia mentén. Például a tevékenységek kiszervezésének (outsourcing) kérdése egyik sokat vitatott [Pap 2007; Schering-Boda 2008], ám hazánkban is gyakorolt költségcsökkentési és hatékonyságjavítási megoldás, ám a kívánt hatások csak akkor érhetők el, ha a döntéshozók birtokában vannak a kiszervezésre vonatkozó vezetéstudományi ismeretek [Farkas 2004] és képesek azokat a gyakorlatban alkalmazni.

A **Policy transfer** centrumok működése (OECD, WB, IMF) és elsősorban a New Public Management irányzattal jellemezhető technikai megközelítést tükrözi. E stratégia alkalmazásának ténye, illetőleg magyarázatai jelentős mértékben feltártak a nemzetközi szakirodalomban [Minogue-Polidano-Hulme 1998], ám a magyar közigazgatás szakemberei továbbra is kritika, illetőleg adaptív transzformáció nélkül elfogadják, és alkalmazni próbálják e szervezetek ajánlásait [OECD 2008]

Érték és részvétel alapú megközelítés. A nemzetközi szervezetek közül az **ENSZ** a fentiektől különböző programot hirdetett meg 2020-ig tartó fejlesztési programjában. Elsődleges célja a civil és állampolgári részvétel, az elektronikus eszközökkel megerősített, decentralizált autonómiák útján megvalósított önkormányzás előmozdítása, valamint az értékorientált etikus magatartás mintaadó jellegének megteremtése a közigazgatásban. [UNDESA 2007] E megközelítés lényegében a szakirodalom „Adaptive governance”, „Good governance” [Jenkins 2006; Johnson 2002; Brunner et al. 2005] fogalmaival áll összhangban. Megállapítható, hogy a magyar közigazgatás pillanatnyilag a jogi és a technikai megközelítés között megrekedt fejlődési fázisban van, ahol a nyilvánvaló és rejtett teljesítménykudarok sorozatát szenvedni el.

Hipotézisek

- A hazai kihívás-érzékenység gátolt és szelektív.
- A hazai közigazgatás paradigmaváltásának akadályai: a felülről vezéreltség
- A koherens kormányzati cselekvés akadályai:
 - stratégiai kormányzás hiánya
 - nyugati modellek helytelen átvétele (New Public Management elemek)
 - visszacsatolási módszerek helytelen alkalmazása
 - felelősségi viszonyok rendezetlensége
- A továbblépés lehetősége: reszponzív közigazgatás magyar változatának kialakítása

Továbblépési módok vizsgálata

A kutatás további részében vizsgálat tárgyává kívánom tenni azokat a körülményeket, amelyek ma kihívásként jelentkeznek, azonban a jövőben a változás eszközei lehetnek, amelyek közül kiemelkedik a technológiai feltételek megváltozása és az ezzel járó magatartási változások jelenségei (Web 2.0). A Web 2.0 (egyések szerint Web 3.0) jelenség lényege az informatikai hálózatok adta lehetőségekkel élő állampolgárok tudatos, egyeztetett cselekvése. [Castells 2004] E magatartás már eddig is több esetben kényszerítette reakcióra a közigazgatás különböző szervezeteit¹.

A közigazgatás megújulásának az állampolgári kreativitáson és kezdeményezésen alapuló megújítási nyomásán kívüli elmozdító erő a reformot kikényszerítő kormányzati akarat.

¹ Példaként hozható a halapenz.hu oldal rövid, de hangos pályafutása, a „flash mob” előre be nem jelentett, spontán demonstráció problematikája, a MÁV szerelvények állampolgárok általi alkalmi letakarítása, stb.

Irodalomjegyzék

- Agyris C., Schön D. A.: *Organizational Learning: A theory of Action Perspective*. Addison-Wesley Publishing Company, Reading, Massachusetts, USA, 1978
- Ayres I., Braithwaite J.: *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate* Oxford University Press, Oxford, UK, 1995
- Babbie E.: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*, Balassi Kiadó, Budapest, 2003
- Báger G. – Kovács Á.: *Vázlat a politika és a társadalmi-gazdasági szervezés kapcsolatáról*, Nemzeti Érdek, 2007/4. sz.
- Balázs I. Dr.: *A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái*. Magyar Közigazgatás, 2006/ 2. sz.
- Barrows D., Macdonald H. I.: *The New Public Management. International Developments*. Captus Press, North York, Ontario, Canada, 2000
- Barzelay M.: *The New Public management. Improving Research and Policy Dialogue*. Univeristy of California Press, Los Angeles, 2001
- Beck U.: *A Kockázat-társadalom*, Századvég Könyvkiadó, Budapest, 2003
- Bércesi F. Dr.: *Ellentmondások a területi államigazgatási szervek rendszerében – a területi szinten működő, államigazgatási feladatot ellátó szervek katalógusa*. Magyar Közigazgatás, 2006/7. sz.
- Black J., Lodge M., Thatcher M. (Edts): *Regulatory Innovation*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2005
- Bódig M.: *A jog és a politika közötti fogalmi kapcsolat: egy tisztítási kísérlet*. Állam- és Jogtudomány, 2004/1-2. sz.
- Bovens M., t'Hart P., Peters G. (Edts): *Success and Failure in Public Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2001
- Brunner R. D. et al.: *Adaptive Governence. Integrating Science, Policy and Decision Making*. Columbia University Press, New York, 2005
- Brusis M, Staronová K., Zubek R. (Edts): *Strategic Policy Makin gin Central and Eastern Europe*, NISPAcee Press, Bratislava, Slovak Republic, 2007
- Castells M. (Edt): *The Network Society – A Cross-cultural perspective*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004
- Cayer N. J.: *Public Personnel Administration int he United States*. St. Martin's Press, New York, 1986
- Chikán A.: *Vállalatgazdaságtan*. Aula Kiadó, Budapest, 1998.
- Christiensen T., Laegreid P. (Edts): *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Ashgate Publishing Company, Burlington, VT, USA, 2003
- Coase R. H.: *A vállalat, a piac és a jog*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004.

Coombes D., Vass L (Edts): Post-Communist Public Administration: Restoring Professionalism and Accountability, NISPACEE Press, Bratislava, Slovak Republic, 2007

Derthick M.: Agency Under Stress. The Social Security Administration in American Government. The Brookings Institution Inc. Washington, DC, USA, 1990

Dethrick M., Quirk P. J.: The Politics of Deregulation. The Brookings Institution. Washington, D. C. 1985

Dobák M., Murányi Sz.: Menedzsment-kihívások az önkormányzati vállalatoknál. Városi Közlekedés, 2002/6. sz.

Dobák M.: Szervezeti formák és vezetés. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2001.

Doig J. W., Hargrove E. C. (Edts): Leadership And Innovation. A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government. John Hopkins University Press, Baltimore, USA, 1987

Dudás F. Dr.: Hatékonyabb közszolgálattal a versenyképesség javításáért. Magyar Közigazgatás, 2005/12. sz.

Farkas F.: Változás-menedzsment. KJK-Kerszöv, Budapest, 2004

Frederickson H. G.: New public Administration. The University of Alabama Press, 1990

Fukuyama F.: Államépítés, Századvég Könyvkiadó, Budapest, 2005.

G. Kocsis M.: Az e-kormányzat Magyarországon. Magyar Közigazgatás, 2005/12. sz.

Gajduschek Gy.: A magyar közszolgálati szabályozás egyes sajátosságai. Állam- és Jogtudomány, 2004/3-4. sz.

Gilly Gy.: Az egészség reformja – tévutak és kiutak, Nemzeti Érdek, 2007/2. sz.

Gulácsi L et al.: Költségkontrol az egészségügyben. Századvég, 2005/3. sz.

Hazafi Z. Dr.: A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos szabályozás továbbfejlesztésének kulcskérdése: a teljesítőképesség növelése. Magyar Közigazgatás, 2005/12. sz.

Heady F.: Public Administration. A Comparative Perspective. Marcel Dekker, New York, 1991

Hood C., James O., Peters B. G., Scott C. (Edts): Controlling Modern Government – variety, Commonality and Change, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004

Horváth M. T.: Közmenedzsment, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005.

Ivancsics I. Dr.: Rendszerváltás a területi államigazgatásban; elvek, tények és tévedések. Magyar Közigazgatás, 2006/ 2. sz.

Jabbar J. G., Dwivedi, O. P. (Edts): Public Service Accountability. A Comparative Perspective. Kumarian Press Inc., W. Hartford, Connecticut, USA, 1989

Járó K. (Szerk.): Játzmák nélkül. Tranzakcióanalízis a gyakorlatban. Helikon Kiadó, Budapest, 1999.

Jenei Gy., Kuti É.: A civil szféra szerepe a magán- és a közszféra működésének összehangolásában. Nemzeti Érdek, 2007/4. sz.

Jenei Gy.: A paradigmaváltás megvalósításának egyes problémái a közszektorban., Magyar Közigazgatás, 2000/5. 289-296.

Jenei Gy.: Adalékok a Public policy szemlélet értelmezéséhez, Nemzeti Érdek, 2007/1. sz.

Jenei Gy.: Közigazgatás-menedzsment, Századvég Könyvkiadó, Budapest, 2005.

Jenkins K.: Governance and Nationbuilding, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2006.

Jessop B.: Beyond the Regulation Approach – Putting Capitalist Economies in their Place, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2006

Johnson D.: Thinking Government, broadview Press, Toronto, Canada, 2002

Jordana J., Levi-Faur D.: the Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance. Edward Elgar. Cheltenham, UK, 2004

Józsa Z. Dr.: Az államigazgatás feladatai a nemzetközi kihívások tükrében, Magyar Közigazgatás, 2006/9. sz.

Józsa Z. Dr.: Változó Közigazgatás: az eltűnt köz nyomában. Közigazgatási Szemle. 2007/1. sz.

Kovácsy Zs. Dr.: A jobb szabályozás gyakorlatának főbb kérdései Magyar Közigazgatás, 2005/12. sz.

Laki L.: A társadalmi újratermelődés zavarai a depressziós kistérségekben. Nemzeti Érdek, 2007/3. sz.

Lawton A.: Ethical management for the Public Services. Open University Press. Buckingham, Philadelphia, USA, 1998

Lóránt Z. Dr.: Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai az államháztartás helyi szintjén Magyar Z.: Magyar Közigazgatás, Budapest, 1942

Malhotra N. K.: Marketing-kutatás, Műszaki Könyvkiadó, 2001

Mazmanian D. A., Sabatier P. A.: Implementation and Public Policy. University Press of America. Lanham, MD, USA, 1989

Mercer J. L.: Strategic Planning for Public Managers. Quorum Books, Westport, USA, 1991

Miewald R., Steinman M. (Edts): Problems in Administrative Reform. Nelson-Hall Inc. Publishers, Chicago, Illinois, USA, 1984

Minogue M., Polidano C., Hulme D. Beyond New Public Management. Edward Elgar, UK, 1998

Molnár Jánosné: A mérlegen: a kormányzati szervezeti átalakítási program (előzmények-tapasztalatok-távlatok) Közigazgatási Szemle 2007/1. sz.

Molnár P. Dr.: Az innováció szerepe a teljesítményelvű közigazgatásban. Magyar Közigazgatás, 2005/12. sz.

Niskanen W. A. Jr.: Bureaucracy and Public Economics. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1994

Nemec J. (Ed): Lessons and Recommendations for Improvement: Central and Eastern European Public Administration and Public Policy, NISPAcee Press, Bratislava, Slovak Republic, 2006

OECD tanulmány: Reforms for Stability and Sustainable Growth – An OECD Perspective on Hungary, OECD, 2008

Ogus A. I.: Regulation: Legal Form and Economic Theory, Oxford University Press, Oxford, UK, 1996

Osborne D., Gaebler T.: Új utak a közigazgatásban, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1994

Pap A. L.: Közbiztonság magánkézben? Állam- és Jogtudomány, 2007/2. sz.

Peters G. P.: The Politics of Bureaucracy. Longman, White Plains, N.Y., 1989

Pfiffner J. P.: The Managerial Presidency. Brooks-Cole Publishing Co., Pacific Grove, California, 1991

Pollitt C., Bouckaert G.: Public Management Reform. A comparative Analysis. Oxford University Press, Oxford, UK, 2000

Preston M. B.: The Politics of Bureaucratic Reform. The Case of the California State Employment Service. University of Illinois Press. 1984

Pulay Gy. Dr.: A tudásmenedzsment szerepe a közigazgatás minőségének javításában. Magyar Közigazgatás, 2005/12. sz.

Ramsey T.: A Szolgáltató állam – E-kormányzati kézikönyv. Századvég Kiadó, Budapest, 2006.

Rourke F. E.: Bureaucratic Power in National Policy Making. Little, Brown and Co. Boston, USA, 1986

Schering G., Boda Zs.: A privatizáció és a közszolgáltatások politikája, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2008.

Selznick P.: Leadership in Administration. A Sociological Interpretation. University of California Press, Berkeley, USA, 1984

Shafritz J. M., Hyde A. C., Rosenbloom D. H.: Personnel Management in Government. Politics and Process. Marcel Dekker, New York, USA, 1986

Simon H. A., Thompson V. A., Smithburg D. W.: Public Administration. Transaction Publishers. New Brunswick, USA, 1991

Somlyódiné Pfeil E.: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás, Dialóg Campus, Budapest, 2003

Stiglitz J. E.: Making Globalization Work, W. W. Norton & Co. New York, 2006

Stiglitz J. E.: A kormányzati szektor gazdaságtana. KJK-Kerszöv. Budapest 2000

Szabó A.: Merre tovább önkormányzatok? – avagy közigazgatási reform és a települési önkormányzatok. Állam- és Jogtudomány, 2004/1-2. sz.

Szamel K.: A közérdek és a közigazgatás összefüggésének elméleti alapjai. Állam- és Jogtudomány, 2007/3. sz.

Szmetana Gy.: Jó megoldás az e-ügyintézésre. Elektronikus ügyintézés elektronikus aláírás használatával. Magyar Közigazgatás, 2005/12. sz.

UNDESA: Toward participatory and Transparent Governance: Reinventing Government. United Nations publication, 2007

Zoltayné Paprika Z.: Döntésmélelet. Alinea Kiadó, Budapest, 2002.

Zupkó G.: Közigazgatási reformirányok az ezredfordulón, Századvég Könyvkiadó, Budapest, 2002.