

A KÖZ ÉRDEKÉBEN? KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZÖSSÉGI SZEREPEK VÁLTOZÁSÁRÓL*

Józsa Zoltán¹

Az idő dimenziója mentén a közigazgatásban bekövetkező változások gyakran a hagyományos és az új különbségeként nyernek értelmezést, hangsúlyozva a múlt és a jelen diszkontinuitását, egyben azt is sugallva, hogy kívánatos a továbblépés a „régitől” az „új” irányába. Az elemzés e válfaja során azonban figyelmen kívül marad a folyamatok belső ellentmondása és történelmi meghatározottsága.

A tények azt mutatják, hogy a változásnak nincs egyetlen oka: egyes esetekben külső tényezők a meghatározóak, máskor a szervezet belső dinamikája a döntő. A változások mélysége is eltérő: a felszínestől az alapvetőig terjedhet, s szektoronként (egészségügy, oktatás stb.) eltérő sajátosságokat mutathat. A lineáris gondolkodás túlhangsúlyozza a régi és az új különbségét. Ezzel szemben az egyidejűség és inkább a fokozatos átmenet jellemzi a hagyományosról az újra való áttérést, számtalan visszaeséssel, nekilendüléssel tarkítva.

Az újról szóló ilyesféle polémia rendszerint teljes paradigmaváltást is sugall a kormányzás egyik formájáról egy másikra. Mindez kedvez a dualisztikus gondolkodásnak, melyben a változások ellentétpárok soraként (bürokrácia/rugalmasság, paternalizmus/közfelelősség, szolgáltatási monopólium/vegyes gazdaság, adminisztráció/menedzsment) fogalmazódnak meg. A valóság azonban, komplexebb: a gyakorlatban a különböző politikák, szervezeti formák és módszerek ellentmondásai és feszültségei egyszerre vannak jelen az átalakulásban.

A longitudinális elemzés egy lehetséges másik változata viszont nem a közpolitikák folyamatosságára, illetőleg megszakítottságára helyezi a hangsúlyt, hanem azok interaktivitására, abból az előfeltevésekből kiindulva, hogy a sajátos gazdaság és társadalomtörténelmi feltételek között érvényesülő közpolitika prioritásai, domináns elemei óhatatlanul háttérbe szorítanak más, de szintén lényeges elemeket.² Ezek a kezdeti látenciát követően – a körülmények változása nyomán – felszínre törnek, s kiváltják az új közpolitika kialakulását, s a régi lehanyaglását.

* DOI 10.21867/KJK/2018.3.3.

¹ Dr. habil. Józsa Zoltán, egyetemi docens, SZTE ÁJK

² De Vries, M. (2005): Trust and Governance Practices among Local Leaders. *International Review of Administrative Science*. Vol. 71. No. 3. September, 405-424. old.

Kiinduló hipotézisünk szerint a közpolitika periodikus változása³ egyidejűleg zajlik különböző területeken és ez visszatükröződik a politikaformálás aktorainak a szerepeiben, s legfőképpen a kormányzás gyakorlatában. Ez a ciklikus változás rajzolódik ki a közösség és az állami, politikai intézmények kapcsolatrendszerén belül is, a szélesebb történelmi, gazdasági, kulturális viszonyok által meghatározottan. Az állami, társadalmi gyakorlatban a köz, a közösség szerepe és befolyása sem írható le egy lineáris folyamat mentén, a köz szerepe is történelmileg kondicionált, a folyamatos változás jellemzi.

Állam és közérdek

A II. világháborút követően a nyugat-európai országok többségében megerősödött család társadalmi szerepe, majd a liberálkapitalizmus kibontakozását segítő kedvező makrogazdasági viszonyok megteremtették az alapját az állami szolgáltatások széles körének. A konszenzus az egyén, család és az állam között a jóléti állam univerzalitását sugallta, mely ténylegesen a bölcsőtől a sírig tartó szolgáltatásaival⁴ segítette az egyént.

Az állami mechanizmus, szervezetrendszer működésében lényegében két alapelv érvényesült: a bürokrácia és a professzionalizmus. A bürokratikus adminisztráció erre az időre már túl volt azokon a reformokon melyek révén sikerült kizárnia a társadalmi és egyéni részrehajlást, s felszámolni a patronázs rendszert.

A professzionalizmus, mint szakmai szabályok és eljárások alkalmazása a társadalmi problémák különböző fajaira jelentette a második koordinációs mechanizmust. Míg a bürokrácia garantálta az igazságosság és pártatlanság, jogszerűség érvényesülését, addig a professzionalizmus biztosította a szakismeretet az ügy megoldása során. A közérdek képviselője a gyakorlatban az állami szervezetrendszer révén valósult meg, mivel a közszolgáltatások megvalósítói döntően állami, önkormányzati intézmények voltak.

Közjó: az egyén és a közösség szerepének erősödése

A hatvanas évek elejére a gazdasági, társadalmi, politikai stabilizáció – jóllehet eltérő mértékben és sajátosságokkal – de kiteljesedett Európa országaiban. Az idő megérett a jóléti állam nem materiális viszonyainak a fejlesztésére.

³ De Vries (2005): *i.m.*

⁴ A „from the cradle to the grave” szlogen leginkább az angolszász önkormányzatok szolgáltatási gyakorlatát jellemezte a hatvanas években. 1979 után, a konzervatív kormány döntően megváltoztatta a közszolgáltatási gyakorlatot, a megvalósító funkció helyett a helyzetbehozó, feltételeket biztosító szerep került előtérbe az állami és az önkormányzati egyeségeknél.

A nyugati országokban⁵ jelentős állami forrásokat fordítottak iskolák, otthonok, közösségi terek, múzeumok, galériák, szórakoztató centrumok építésére, fejlesztésére, azaz egyéni körülmények, képességek, illetőleg az azokat elősegítő intézményrendszer fejlesztésére.

A folyamatok átfogó jellegét mi sem jellemzi jobban, mint a szociális, egészségügyi, kulturális stb. igazgatással és a közösségi munkával kapcsolatos jogalkotás megerősödése.

A politikai polarizáció, valamint a társadalmi konfliktusok számának növekedése azonban jelezte a változások szükségességét; a gazdasági viszonyok stabilizációja mellett olyan közpolitika kialakítását, mely képes a társadalmi-kulturális dimenzió növekvő súlyát adekvát módon kezelni. Ekkor a fő cél az eltérő érdekek ütköztetése és a politikai eszközök korlátozottságából fakadó hátrányok kompenzálása volt.

A közpolitika – a megváltozott körülmények között – többé már nem élhetett a standard megoldások eszközrendszerével. Meg kellett találni az eltérő érdekek, vélemények kezelésének módját az állami döntések meghozatala során. A megoldást, főként a különböző csoportokkal történő konzultáció és a széles értelemben vett kormányzás demokratizálódása jelentette. A köz, a közösség emancipációja feltartóztathatatlannal haladt előre.

Új egyensúly: a fogyasztói szemlélet

A hetvenes évek végén, a nyolcvanas évek elején⁶ a nemzetgazdaságok kibontakozó és egyre erősödő válsága, a növekvő munkanélküliség, a magas költségvetési deficit és infláció új egyensúly megteremtésének szükségességét vetette fel az állam és a társadalom között.

A gazdasági, politikai és a társadalmi szféra válsága átszivárgott a helyi közösségek szövetébe is. A makroszintű problémák mellett a társadalom alapját alkotó rendszerek megrendülését olyan, korábban nem látott jelenségek szemléltették, mint a család intézményének átalakulása, a nemek közötti munkamegosztás szilárd határainak képlékennyé válása, faji, nemzetiségi, generációs válságok kialakulása, eszkalálódása. Felerősödött az eltérő érdekek artikulációja, a helyi közösségek identitással kapcsolatos összetett és ellenmondásos problémája is napirendre került.

A menedzsment mozgalom lényegi, ideologikus szerepet játszott az új rend kialakításában. A híres menedzsment guruk, mint Peters, Gaebler⁷ és mások a vízió, felhatalmazás, felszabadítás, hatékonyság fogalmaival segítették az állam

⁵ A skandináv országok némileg megelőzve más államokat jártak élen ebben a folyamatban.

⁶ A gazdasági recesszió negatív hatása szinte kivétel nélkül érintette a nyugati országokat.

⁷ Az Új Közmenedzsment előfutára D. Osborne- T. Gaebler: Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector c. könyve volt.

átstrukturálásának a felgyorsítását. Az Új Jobboldal ideológiája⁸ nemcsak az ipari kapcsolatokat kívánta radikálisan átalakítani, hanem a közszektor egészét, lebontva ezzel a jóléti állam szervezeteit, megváltoztatva az állami szervezetek domináns kultúráját, értékeit.

Az állami hatalom szimbólumaira, a bürokratikus, professzionális rendszerekre ösztönöz zúdított az irányzat. A hivatalokban üldögélő, közpénzeket pocskoló, saját pozícióját féltve őrző, a szabályok és előírások mögé rejtőző bürokrata a társadalom első számú közellenségévé vált.

Az országos és helyi képviseleti rendszerekkel kapcsolatos kiábrándultságot, kritikát tükrözte az a nézet, mely szerint a politikusok, mint idejét múlt dogmák képviselői, nem képviselnek semmit és senkit, nem képesek az embereket megvédeni az állami szervek túlkapásaitól, s szemet hunynak azok pazarlása felett.

Ezek a narratívák a hatékonyság szellemében, átfogó és lényegi strukturális változások számára készítették elő a talajt. A menedzserializmus új távlatokat és eszközöket ígért: a merev és zavaró feltételek lebontását. Ez magában hordozta annak ígéretét is, hogy az állami tevékenység középpontjába újra a lényegi ügyek kerülnek, túllépve ezzel a valódi menedzseri tevékenységet akadályozó értelmetlen szervezeti formákon.

Az Új Közmenedzsment politikára gyakorolt hatása különféle értelmezésekben jelent meg. A támogatók kiemelték azt a szerepét, hogy felhívta a figyelmet a közszervezetek hatékonyságának a problémájára, átláthatóságának a hiányára, s a döntési felelősség pontosabb meghatározásának a szükségességére. A kritikusok viszont a hagyományos közösségi etika és kultúra lerombolásának az eszközt látták az irányzatban, amely áthidalhatatlan szakadékot hoz létre a társadalom és az egyén között.

Nem véletlen, hogy a bírálatok nyomán számos kísérlet történt a választók és a piacosodó közszervezetek közelítésére, újraegyesítésére, annak érdekében, hogy a „köz” visszakapja eredeti szerepét az Új Közmenedzsment keretein belül is. A menedzsment ideológia és metodika egyre fokozódó dominanciája maga után vonta nemcsak a köz fogalmának, hanem tartalmi sajátosságainak az új feltételek közötti értelmezését.

Tradicionalisan a köz kifejezés a közérdek, a közszektor, a közszolgáltatások meghatározott körére utalt, azzal a kimondatlan, de széles körben osztott és mély meggyőződéssel, hogy a fogalom valami nagyon fontos és szimbolikus megjelölésére szolgál. Valami „mást” reprezentál, értékek olyan sorát képviseli, melyekben mélyen hiszünk. Mindez ellentétpárok sorozatában is kifejeződött, ahol a köz értékei lényegileg különböznek az üzleti világ értékeitől.

⁸ Az elméleti gyökerek a konzervatív állami politika magját alkották: a túlzott állami szerepvállalás visszaszorítása, takarékoság, hatékonyság, öngondoskodás, egyéni felelősség.

Fogalompárok

Magánérdek	Közérdek
Magán szektor	Közszektor
Menedzsment	Közigazgatás
Üzleti értékek	A közszolgáltatás értékei
Fogyasztó	Állampolgár
Individuum	Közösség

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A jobboldali oszlop elemeinek meghatározása nem egyszerű feladat. A közszektor leírható a finanszírozási forrás alapján, a társadalmi kapcsolatok oldaláról, a demokratikus ellenőrzés szempontjából. Ugyanakkor számos állami szervezet működése során átlépi a hagyományos határokat, nemcsak a magánszervezetekkel való partnerség, kooperáció révén, de az azokra jellemző módszerek alkalmazása miatt is. A közigazgatás fogalma a pejoratív bürokrácia negatív konnotációját is hordozza, amely nehezen védhető. A közszolgáltatás hagyományos értékei (igazságosság, egyenlőség, méltányosság stb.) tekintetében is inkább az aranykor idején volt konszenzus, mintsem napjainkban. Az állampolgár jelentése is új megvilágításba került a nemzeti határok viszonylagossága, az identitás változásainak köszönhetően. S talán legnehezebb a közösség definiálása, a területi és az érdekközösségek differenciája, valamint a kulturális közösségek és a területi határok nem szükségeszerű egybeesése miatt.

A korábban említett törekvések alapvetően megváltoztatták az egyensúlyt a köz és a magán szektor között. A hatalom megosztása, a privatizáció, kiserződés, valamint más módszerek a köz kollektív jellegének gyengülésével jártak. Az egyéni fogyasztó, mint a közhatalom megjelenítője és képviselője került a középpontba, melyhez a közösségi választás elmélete (Ostrom, 1977), valamint a menedzserizmus szolgáltatotta az elméleti hátteret.

A jobboldali gondolkodáshoz kötődő fogyasztói szemlélet a közre, már nem, mint az állampolgárok egyenlő halmazára tekintett, hanem mint a közszolgáltatások individualizált fogyasztóira. Ez a szemlélet a különbözőségek, differenciák hangsúlyozását magától értetődőnek és természetesnek tekintette. Még a régi rezsím a maga univerzális, standardizált, bürokratikus szolgáltatási gyakorlatával lényegileg figyelmen kívül hagyta az egyéni szükségletek különbségeit, addig a fogyasztói szemlélet az üzleti szellem jegyében újraélesztette ezek jelentőségét.

A hatalom bürokratikus formái leértékelődtek a paternalizmus, a misztifikáció és a források átláthatatlan használata miatt. A képviseleti rendszerek is elvesztették legitimációjukat, a hatalmi súlypontok átrendeződése

során. Ebben a folyamatban az állami szolgáltatások hagyományos jellemző értékei, mint a neutralitás, pártatlanság, egyenlőség, igazságosság az új szervezeti rendben új értelmezést nyertek és összeszűkültek.

Partnerség a közjó megteremtéséhez

A kilencvenes évek közepére a piaci eszközökkel és módszerekkel megvalósított közszolgáltatási gyakorlat tapasztalatai, előnyei és hátrányai már értékelhetőek voltak.

Míg egyes területeken számottevő és érzékelhető színvonal emelkedés és költségtakarékosság következett be, addig más szolgáltatások esetében elfogadhatatlannak bizonyult az átláthatóság hiánya, a privatizációs eljárások jelentős hányadánál az ellenőrzési és felügyeleti mechanizmusok gyengesége, a demokratikus kontroll lehetetlensége.

Az új közpolitikai irány – feladván a piac mindenhatóságába vetett feltétlen hitet – az új egyensúly reményében, az állampolgári önállóságára, kezdeményezésre alapozva nemcsak a közszolgáltatásokban kívánt egyéni és közösségi szerepvállalást biztosítani, de a felelősség közös viselésének a programját is zászlójára tűzte.

A másik megoldás a közösségi beruházások, fejlesztések és az egyéni kezdeményezések, vállalkozások kooperációja volt, mely partneri kapcsolatrendszerben nemcsak a hiányzó állami források pótlására nyílt lehetőség, hanem a magán és közösségi érdekeltiség érvényesítése is lehetővé vált. A következmény a köz és a magánszektor növekvő együttműködése volt, melyben a közös célok elérése lehetetlenné vált a másik fél támogatása és részvétele nélkül.

A felismerés, hogy az állami akarat egyoldalú kinyilvánítása helyett folyamatos párbeszédre, konszenzusra van szükség a különböző társadalmi csoportokkal jelentősen növelte az állami célok támogatottságát, s egyben azok megvalósításának sikerét is. A köz, a közérdek, a közösségi szempont újfent a társadalmi gyakorlat nélkülözhetetlen elemévé vált. A konzultáció és a megegyezés olyan társadalmilag is hasznos programok végrehajtását segítette, mint például a környezetszennyezés csökkentése, vagy a kutatásba, fejlesztésbe bekapcsolódó cégek számára adópolitikai kedvezmények biztosítása.

A korábbi monolit intézményi szerkezet, mely hagyományosan megjelenítette és képviselte az eltérő érdekeket, s egyben szűrő funkcióval is rendelkezett, fokozatosan átadta a helyét az új mechanizmusoknak (köz és magán vállalkozások kooperációja, használói csoportok, fogyasztói panelek, polgári zsűrik stb. stb.) melyek nemcsak a köz érdekének megfogalmazását vállalták magukra, de egyben képviseleti funkciót is betöltenek.

A közösségi értékek új, sokszínű intézményi bázisa jött létre, mely szervezeti formák segítik a régi közösségek adaptációját. A hatalom

szétpontosítása, ügynökségek, regionális hivatalok, kvázi kormányzati szervek stb. révén feloldódott a köz intézményi beágyazottsága, s csökkent a szerepe a választott kormányoknak, és gyengült a hatalma a helyi önkormányzatoknak és más képviseleti intézményeknek. Ez a folyamat nemcsak elvágta a régi kötelékeket, de új artikulációs formákat hozott létre az állampolgár, mint választó, fogyasztó és az állam között. Középpontba az egyéni identitás és a választás lehetősége került a különböző szervezetek által nyújtott alternatívák közül (nem pedig közvetlenül az állammal szemben).

Az új intézményi rend velejárója és erősítője olyan diskurzusoknak és gyakorlatoknak, melyek révén a köz nemcsak másképpen kezdi látni önmagát, de másképpen is gondolkodik. Új alanyi pozíciók jöttek létre, melyekben az emberek az intézményekkel való interakciók során már nemcsak jogokkal és kötelességekkel bíró állampolgárookra, hanem legalább annyira individuumként, fogyasztóként is tekintenek magukra.

A hagyományos társadalmi képviselet átalakulása egyben azt is eredményezte, hogy új lehetőségek nyíltak meg a közszolgáltatások területén. Fogyasztói csoportok, ügynökségek, öntevékeny szervezetek, non-profit szervezetek és más kezdeményezések léptek fel.

Az egyéni, fogyasztói mentalitás individualizmusa, valamint a hagyományos kollektív intézményi szerkezet lebontása elvezetett az egyéni és közösségi szerepek középpontba állításához. A társadalom szerepének és fogalmának viszonylagossá válása nyomán a közösség tölti ki azt az űrt, ami a hagyományos állami és piaci között keletkezett, rámutatván arra, hogy a civil társadalom nem redukálható sem a nemzetállam, sem pedig a piac kategóriáira.

Az intézményi változatosság, az érdekképviselet hagyományos formáinak átalakulása mellett – helyenként és kevésbé artikuláltan – már hallatszanak azok a hangok, melyek újfent több rendet, szabályszerűséget, kiszámíthatóságot és igazságosságot, azaz több államiságot szeretnének a közszolgáltatási gyakorlatban. Az igény nem minden alap nélküli, mivel az egyéni, közösségi érdekeket megjelenítő és képviselő szervezeti formák változatossága adott esetben nem az alternatívák körét bővítette, hanem inkább zavart okozott az elkerülhetetlen átfedések, vagy versengő kompetenciák miatt. A public-private kooperációk⁹ sem mindig átláthatók, bizonytalan a források megosztása, s a felelősség gazdája, mint ahogy a piaci szolgáltatók ígért minősége helyett is gyakran magánmonopólium a végeredmény, annak minden negatív következményével. A jóléti állam időszaka és annak intézményi gyakorlata – ha csak egy pillanatra is – felsejlik a kritikusok emlékeiben.

⁹ Varga Judit (2015): 3P: Életképtelen jogalkotási vadhajítás vagy a közösségi igények kielégítésének működőképes alternatívája? *KÖZJAVAK*, I. évf., 2015/1. szám, 17-20. old

Hol tartunk most?

A köz, a közösségi jelentése lényegesen megváltozott az elmúlt fél évszázad alatt, több területen: politikai, gazdasági, szervezeti és társadalmi dimenzióban. Mindez azzal jár, hogy felül kell vizsgálni azokat a dualitásokat, melyeken keresztül a köz jelentéstartalma meghatározást nyert korábban: közsféra/magánsféra, közösségi értékek/ üzleti értékek, állampolgár/fogyasztó.

Számos esetben, aminek szemtanúi lehettünk, az nem csak a dualitás egyik oldalától a másikig terjedő változás. A kapcsolat a „rég” és az „új”, a „köz” és a „magán” között nem lineáris, inkább dinamikus. És ez az interakció az, ami igazán fontos. A hatalmi kapcsolatok változását a duális megközelítés elfedi. Az állampolgárról, mint a kollektivitás, illetőleg az individuumból, mint konzumerizmus mintaképéről beszélve figyelmen kívül maradnak azok az új politikai terek, amelyek folyamatosan képződnek és átalakulnak. Idealizáljuk az állampolgári lét és gyakorlat egy történetileg kialakult és meghatározott feltételek között létezett formáját. A nyelv, amely közösségit az egyénnel állítja szembe figyelmen kívül hagyja a belső morális és társadalmi ellentmondásokat. A közösségi kormányzás új paradigmája,¹⁰ a szolgáltatásban szerepet vállaló egységek hatáskörének a bővítése, illetőleg a szervezeti kapacitás erősítése célként fogalmazza meg az önkéntes szervezetekkel, s a civil szférával való kapcsolatfelvételt. Ebben a kapcsolatrendszerben a köz alkotmányos pozíciójának megkonstruálása az új napirend központi elemévé vált.

Azok, akik napjainkban a közösség részvételéről, a közösség felhatalmazásáról beszélnek hallgatólagosan elismerik a fogalom, jelenség sokszínűségéből eredő differenciákat és az ebből fakadó potenciális konfliktuslehetőségeket.

A közösség szimbólikus jelentése ugyanakkor valami transzcendentálisra utal, szemben az egyénnel, a pusztán fogyasztóval. A közösséggel való kapcsolat, annak képviselője, szolgálata valamiféle mitikus és elképzelt időszakot idéz vissza. Feltételezi a nemzetközösség lokális verzióját (politikai és társadalmi értelemben) ami többé már abban a formában nem létezik, ha valaha egyáltalán is létezett.

¹⁰ Az új lokalizmus (New Localism) részletes elemzését adja: H. Sullivan (2004): *Community Governance and Local Government: A Shoe That Fit or the Emperor's New Clothes?* In: G. Stoker - D. Wilson (eds.)(2004): *British Local Government into the 21st Century*. Palgrave, Macmillan., pp. 182-199.

Források jegyzéke:

- G. Stoker - D. Wilson (eds.)(2004): *British Local Government into the 21st Century*. Palgrave, Macmillan.
- B. Denters and L. E. Rose (eds.) (2005): *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Palgrave, Macmillan, 2005.
- Bourgon, J. (2007): Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory. *International Review of Administrative Sciences* Vol. 73. No. 1. March.
- De Vries, M. (2002): The Changing Functions of Laws and its Implication for Government and Governance. *International Review of Administrative Sciences* Vol. 68. No. 4. December.
- De Vries, M. (2005): Trust and Governance Practices among Local Leaders. *International Review of Administrative Science*. Vol. 71. No. 3. September, 405-424.
- Dunsire, A. (1999): Then and Now. Public Administration, 1953-1999. *Political Studies* XLVII.
- Farazmad, A. (1999): Privatization or Reform? Public Enterprise Management in Transition. *International Review of Administrative Sciences* Vol. 65. No. 4. December.
- Hood, C. (1991): A Public Management for All Seasons? *Public Administration* Vol.69. Spring.
- Lowndes, V.– Newman, J.– Raine, J.– Wilson, M. (1997): *Perspectives on Public Service Management and Governance*. INLOGOV Discussion Paper, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- Ostrom, V. (1977): The Intellectual Crisis in American Public Administration. In: R. H. Simmons - E. P. Dvorin (eds): *Public Administration. Values, Policy, and Change*. Alfred Publishing Co. Washington, pp. 243-245.
- Simmons, R. H.– Dvorin, E. P. (1977): *Public Administration. Values, Policy, and Change*. Alfred Publishing Co.
- Stewart, J.– Clarke, M. (1996): *Developments in Local Government*. INLOGOV Discussion Paper, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- Varga Judit (2015): 3P: Életképtelen jogalkotási vadhajítás vagy a közösségi igények kielégítésének működőképes alternatívája? *KÖZJAVAK*, I. évf., 2015/1. szám, 17-20. old