

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY JOGIAS JELLEGÉRŐL

Gajduschek György

(tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont;
docens, Corvinus Egyetem)

ÖSSZEFOGLALÓ

A magyar közigazgatás elméletében és gyakorlatában meghatározó a jogias megközelítés, ami ezen a területen az alapvetően jogtudományi szemlélet szinte kizárólagos alkalmazását jelenti. A dolgozat hosszabb, első felében e jogias jelleg empirikus bizonyítékait tekintem át. Ennek keretében vizsgálom a személyi állomány összetételét, ahol a felsőfokú végzettségű köztisztviselők 13%-a, a vezetők 23%-a, a korábbi főtisztviselői karnak pedig 57%-a bírt jogi végzettséggel. A képesítési előírások a felsőfokú végzettséggel betölthető álláshelyek 71%-ának (!) betöltését lehetővé teszik jogászok számára. A vizsgált, közigazgatással foglalkozó tanulmányok mintegy 60%-a kifejezetten jogi irányultságú volt. A közigazgatási alapvizsga tananyag 72%-a meghatározóan jogi tartalmú. A köztisztviselők önreflexiója szerint munkaidejük kétharmadát jogi tevékenységgel töltik (nem pl. közzolgáltatás-szervezéssel, vagy bármilyen egyéb tevékenységgel). A dolgozat utolsó részében hipotéziseket fogalmazok meg arra nézve, hogy a hazai kormányzás számos, huzamosan fennálló, súlyos anomáliájáért miként felelős a jogias szemléletnek ez a dominanciája.

Kulcsszavak: kormányzat ■ kormányzás ■ közigazgatás ■ jog ■ jogias közigazgatás

1. BEVEZETÉS

Az alábbiakban a *magyar közigazgatás* egy sajátos jellemzőjével, annak úgy-mond *jogias jellegével* foglalkozom. Korábbi kutatásaimra is támaszkodva, alapvetően kvantitatív módon, az empirikus társadalomtudomány módszereivel megkísérlem bizonyítani, hogy ebben a közigazgatásban a jogi, illetve jogtudományi gondolkodás meghatározó szerepet játszik. A záró fejezetben, már a bizonyított állítások világát elhagyva, további kutatást igénylő, ám talán meg-alapozottnak tekinthető hipotéziseket fogalmazok meg arra nézve, hogy a magyar közigazgatás és általában a kormányzati működés anomáliái miként következnek közvetlenül ebből a jogias jellegből.

Elsőként azt kísérem meg bizonyítani, hogy a közigazgatás (mint a kormányzat adminisztrációja, más kontextusban: az állami bürokrácia) relevan-

ciával bír a politológia számára is. Ezután a közigazgatással kapcsolatos gondolkodás fő irányait mutatom be röviden. A 4-8. pontokban a „jogi” jelenlétét kísérlem meg bizonyítani a közigazgatás működésében. Ehhez előbb a jogászok számarányát (4. pont), majd a jogi szabályozásban megjelenő preferenciákat (5.), a magyar közigazgatás-tudományban jelentkező megközelítésmódokat (6.), a továbbképzési tananyagok tartalmi jellemzőit (7), végül a gyakorlatra és a köztisztviselők „kultúrájára” vonatkozó legfontosabb survey adatokat (8.) mutatom be és elemzem. A 9. pontban néhány olyan jelenséget tárgyalok, amelyek nézetem szerint, s talán az olvasó implicit tudása szerint is jellemzik a magyar kormányzati gyakorlatot, s amelyek érvelésem szerint közvetlen okozati kapcsolatba hozhatók azzal a ténnyel, hogy a magyar közigazgatásról, és a magyar közigazgatásban való gondolkodást szinte teljesen eluralja egy sajátos értelemben vett: kontinentális germán, elméleti-tudományos jellegű, a pragmatizmustól teljesen idegen jogi megközelítés.

2. A KÉRDÉS RELEVÁNCIÁJA A POLITIKATUDOMÁNY SZÁMÁRA

A „kormány”, a „kormányzat”, a „kormányzás” hosszú ideje a politikai gondolkodás és kutatás meghatározó témái. A „jó kormányzásról” pedig – bármit jelentsen is ez a fogalom – különösen sokat hallunk manapság, mind kormányzati megnyilatkozásokban, mind szakmai anyagokban. A kormányzati tevékenységben meghatározó a közigazgatás szerepe. Valójában a közigazgatás szerepe általában igen jelentős a kormányzati döntések előkészítésében és döntő jelentőségű azok effektív megvalósításában, vagy azok megszervezésében. A kormányzati döntések előkészítésében, mint azt Aberbach, Putnam és Rockman (1981) kimutatja, meghatározó a minisztériumi bürokráciák szerepe. Ez jóval túlterjeszkedik a szakmai előkészítésen, magában foglalja a politikai egyeztetési folyamat nagy részét, beleértve a szakmai és érdekszervezetekkel való egyeztetést, alkufolyamatot. Miként arra Habermas (1971) már évtizedekkel ezelőtt utalt, a közigazgatás is végeztet közvélemény-kutatásokat egy-egy kormányzati döntésnek a közvéleményre gyakorolt várható hatásairól, valamint a minisztériumi PR- és hasonló osztályokon a döntéseket elfogadtató hatékony kommunikáció megalkotásával is foglalkoznak. Pokol (2006: 261–265.) a törvényelőkészítés folyamatát nemzetközi kitekintésben elemezve bemutatja, hogy a törvények tartalmát valójában a „minisztériumok és más főhatóságok alakítják ki” (261.) és egészen ritka kivételektől eltekintve a kormányok nyújtják be azokat a parlamentnek.¹

Nem kell talán külön bizonyítani, hogy a *végrehajtó* hatalom aktív, folyamatos működést biztosító adminisztrációja, vagyis a közigazgatás meghatározó szerepet játszik a kormányzati döntések végrehajtásában is. A széles ér-

telemben vett – talán az államhatalmi szervekkel és azok tevékenységével azonosítható – kormányzaton belül pedig azt hangsúlyozzuk, Magyary Zoltán (1942: 42.) fogalmával élve, hogy a közigazgatás a cselekvő állam. Valójában ez az egyetlen államhatalmi szervezetrendszer, amely tényleges, aktív cselekvésre képes; nem egyszerűen papírokat gyárt, hanem direkt módon beavatkozik a társadalmi folyamatokba. Ha tehát a közigazgatást nem elvont alkotmányos, alkotmányjogi aspektusból nézzük, a politikát pedig nem szűkítjük le a pártpolitika, politikai harc, a „politics” értelmére, hanem abba a közpolitikát, a „policy-t” is belefoglaljuk (Bayer, 1999: 21–25.; Gajdusчек–Hajnal, 2000: 17–21.), akkor ebben a közigazgatás az egyik legfontosabb szereplő. A politológusok egy részének figyelmét e tényről talán az vonja el, hogy a közigazgatás szervezetét feltöltő köztisztviselőkkel szemben általánosan megfogalmazott elvárás a demokratikus rendszerekben, hogy politikailag semlegesen működjenek. Ez a semlegesség azonban általában is kérdéses (Aberbach et al 1981; Gajdusчек, 2000: 195–210.) és különösen az a magyar közigazgatásban (Gajdusчек, 2008a). E dolgozatban kifejezetten arra törekszem, hogy megmutassam, hogy egy látszólag szakmai kérdés – a közigazgatásról, annak szerepéről, működéséről az elméletben, és a gyakorlati szakemberek által vallott felfogás – miként vezet alapvető politikai következményekhez, az állam közpolitikai kapacitásának alacsony szintjéhez, nagy mértékben magyarázva a kormányzás gyenge színvonalát.

Érvként érdemes itt még megemlíteni, hogy a mainstream angolszász szakirodalomban az állami bürokrácia vizsgálata a politológiai gondolkodás meghatározó része, sőt ezekben az országokban a *közigazgatási tanszékek is jórészt a politológia tanszékekből nőttek ki* a hatvanas évek táján.

3. A KÖZIGAZGATÁSI GONDOLKODÁS GYÖKEREI

A közigazgatás, akár annak elméletét, akár annak gyakorlatát vizsgáljuk, alapvetően eltérő utat járt be az Egyesült Államokban és az európai kontinensen. A közigazgatásról való szisztematikus gondolkodást az Egyesült Államokban elsősorban Woodrow Wilsonnak *A közigazgatás tanulmányozása* című munkájához (1887, 2007) szokták kötni. Nem véletlen, hogy ezzel kezdődik szinte minden, a közigazgatás-tudomány klasszikusait bemutató kötet. Wilson problémafelvetése (a közigazgatásnak meg kell felelnie a demokratikus politikai berendezkedés elvárásainak, de ugyanakkor hatékonynak is kell lennie) kijelölte az egyébként jóval később, nagyjából a hatvanas években önállósodó közigazgatás-tudomány diszciplináris kereteit. Eszerint a közigazgatás-tudománynak két forrásból kell táplálkoznia. Egyfelől a szervezés- és szervezelmélet- és menedzsmenttudományokból. Ez az összetett szó, a *köz-igazgatás* második

elemére, a szervezeti-igazgatási aspektusra reflektál és deskriptív tárgya, illetve preskriptív célja a közigazgatás eredményességére és főleg hatékonyságára irányul.² A köz-igazgatás első elemére vonatkozóan elsősorban a politikatudomány szerepe meghatározó. Ez kezeli azt a tényt, hogy ez az igazgatási tevékenység a közszférában, a politikai rendszerben, sőt azon belül is az állami, államhatalmi szervek rendszerében helyezkedik el, aminek egy sor nagyon lényeges következménye van.³ Az Egyesült Államokban tehát a szervezéstan és a politológia jelenti a közigazgatás értelmezésének gerincét.⁴ Ezt egészíti ki a közgazdaságtani megközelítés, amely különösen a közpénzügyekben és a közpolitika elemzésében kap jelentős szerepet. Mindehhez egy erős pragmatikus irányultság kapcsolódik (Garrison, 2000), amely azt hangsúlyozza, hogy a gyakorlati kihívások arra reflektáló – a józan észre (common sense) és nem elvont elméletekre alapozott – gyakorlati megoldásokat igényelnek. Ez szorosan kapcsolódik az angolszász kultúra pragmatikus hagyományaihoz, amely egyébként nemcsak a gyakorlatot jellemzi, hanem egyfajta filozófiai, elméleti háttere is van.

Ez az amerikai megközelítés aztán egyre meghatározóbbá vált *a nemzetközi szakirodalomban* is, amelyet mára lényegében dominál. Európában különösen jól érzékelhető ez a hatás a skandináv és a Benelux államokban, de számos más ország sem tudta kivonni magát alóla,⁵ bár a nagyobb közigazgatási rendszerek megőrizték integritásukat.

Az európai rendszereket vonva most már górcső alá, itt is számos megközelítésmódot találunk, amelyeket aztán különféle módon lehet csoportosítani. Így például Hajnal (2003) három klasztert különít el a közigazgatási képzési programok elemzése alapján. Eszerint beszélhetünk a menedzsment-orientációról, amely elsősorban Angliát és növekvő mértékben a már említett skandináv és a Benelux régiót jellemzi. Sajátos csoportot alkot a mintaadó Franciaország által kijelölt modell, amelyben a társadalomtudományi megközelítés játszik nagyobb szerepet; az államot és különösen a közigazgatást egyfajta társadalommérnöki szerepkörben értelmezve. Ez érvényesül a déleurópai országokban is. Ezt Lőrincz Lajos *Irányzatok a francia közigazgatás vizsgálatában* című tanulmánya (év nélkül) és Kickert kötete (2008) alapján kiegészíthetjük azzal, hogy a jogi megközelítés is rendkívül fontos ezekben az országokban. Németország és a tradicionálisan német hatás alatt álló országok jelentik a harmadik csoportot, amelyben *a jog, úgy is mint a közigazgatás tudományos vizsgálatának eszköze és úgy is mint a gyakorlatban alkalmazandó legfontosabb szakismeret, meghatározó szerepet játszik. Magyarország kétségtől ebbé a csoportba tartozik.* Ennek megnyilvánulásait tekintem át az alábbiakban, részben empirikus, statisztikai jellegű adatokra és elemzésekre támaszkodva, részben pedig dokumentumelemzés segítségével.

4. JOGÁSZOK A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYÁBAN

A kérdéssel másutt már részletesen foglalkoztam (Gajduschek, 2008a: 146–152). Az utolsó időpont 2004 volt, amikor a köztisztviselők diplomatípusonkénti megoszlásáról még információt lehetett kapni.⁶ Ebben az időpontban a jogászok aránya a diplomával rendelkezőkön belül 13% volt. Ez az arány az államigazgatásban (központi/országos közigazgatási szerveknél és ezek területi irodáiban, az ún. dekoncentrált szerveiben) és az önkormányzati igazgatásban is teljesen azonos volt, noha az önkormányzatok elsődlegesen a közszolgáltatások szervezéséért felelnek, míg a köztisztviselők tömegét foglalkoztató dekoncentrált szerveknél a jogalkalmazó feladat tekinthető dominánsnak. A diplomák megoszlása szerint így kevesebb jogászt találtunk ebben az időben a közigazgatásban, mint ahányan „közgazdasági” (≈19%), „mezőgazdasági” (≈17%) vagy „műszaki” (≈15%) diplomával rendelkeztek. Vegyük azonban figyelembe, hogy itt egyetlen egyetemi diploma (jogi) áll szemben számos (főiskolai vagy egyetemi) diplomatípust felölelő csoporttal. Így a „közgazdasági” elnevezésbe beletartozik a közgazdasági egyetemi diploma, a menedzsereket képző főiskolai, de a számviteli főiskolai, stb. diploma is; mérnök pedig lehet üzemmérnök, lehet az informatikustól a gépészmérnökön át az építészmérnökig. Mindamelllett a jogászok a 11 diplomatípust felsoroló táblázatban a 4. helyet foglalják el, úgy, hogy az „igazgatási”-n kívül minden más kategória több, gyakran több tucatnyi diplomatípust foglal magába.

Ezeket az adatokat a hazai történeti trendek elemzésével és a nemzetközi összehasonlító adatok elemzésével keretbe helyezve a következőket állapíthatjuk meg:

- Nemzetközi összehasonlításban a jogászok aránya, legalábbis az utoljára még hozzáférhető adatok alapján egyáltalán nem kiugróan magas, sőt alacsonyabb is, mint a legtöbb, egyébként nem jogias jellegűnek tekintett közszolgálat esetében.⁷ Így például a holland közszolgálatban ez az arány 1988-ban 29% volt, Norvégiában hasonló időpontban mintegy 20%, a belga minisztériumokban pedig 33%. Azonban, ahogyan emellett másutt adatszerűen érveltem (Gajduschek, 2010), nem annyira a magyar közigazgatás szükségleteinek, mint inkább sajátos kínálati gazdálkodásának tudható be. Az utóbbi 6 évben, amióta ilyen adat nem férhető hozzá, meggyőződésem szerint a jogászok aránya nagymértékben nőtt a közigazgatásban.
- Ugyanezzel a jelenséggel indokolható a létszámadatok tendenciája is. A rendszerváltozás után, a jogállam kialakítása során a jogászok aránya jelentősen csökkent (az államigazgatásban, ahol erre van adat, 16%-ról 11%-ra), meggyőződésem szerint azért, mert ebben az időszakban a magánszféra számos, nagyon kedvező lehetőséget ajánlott a jogászoknak,

például az ügyvédi működés szabadabbá tételével. Később azonban, a jogászok „túltermelésével”, a karrierutak fokozatos „eldugulásával” a jogászok aránya enyhe növekedésnek indult, 1994 és 2004 között 11%-ról, 13%-ra nőtt, miközben a diplomások aránya is nagymértékben növekedett, így a teljes köztisztviselői karon belül ez a növekedés még erőteljesebb. A tendenciának az ad különös hangsúlyt, hogy a legtöbb európai országban (talán Olaszország az egyetlen kivétel) ez az arány határozottan csökken, Norvégiában például ötven év alatt 70-80%-ról 20%-ra.

- Nyilvánvaló, hogy Magyarországon elsősorban a jogi (jóval kisebb mértékben a közgazdaságtani is) szakképzettség predesztinál generalista szerepkörre és egyben vezető beosztásra is (Gajdusчек 2008a: 217–235). Így míg a beosztott köztisztviselői állományban a jogászok aránya 13% volt 2004-ben, addig a vezetők 23%-a, a közszolgálat elitjének szánt főtisztviselői karnak 57%-a (!) rendelkezett jogi diplomával. (Ugyanezen karon belül igazgatási diplomával mindössze 6% bírt.)
- A jogi diploma „ereje” más diplomatípusokkal szemben mutatkozik meg igazán. Így például par excellence államigazgatási diplomával a köztisztviselőknél is csak 6%-a rendelkezett, ami még akkor is meglepő, ha tudjuk, hogy ezen a területen ekkor még csak főiskolai diplomát adtak ki.⁸ Még figyelemre méltóbb a – mint láttuk, a közigazgatásról való nemzetközi gondolkodásban meghatározó – menedzsment, politológiai, illetve más társadalomtudományi diplomák (diplomások) helyzete. E diplomák ugyanis meg sem jelennek önállóan a statisztikákban. A menedzsmentképzés valószínűsíthetően egy nagyon kis szegmentuma a statisztikákban „közgazdasági” címszó alatt futó csoportnak. Ennél is szembetűnőbb, hogy a politológia, szociológia nemcsak, hogy nem jelenik meg önálló területként, de a társadalomtudományok is a bölcsész-kategórián belül jelennek meg, ismeretlen arányban keveredve például a történelem, nyelv-tanár, irodalom szakokkal. Az adatgyűjtés kategorizálásának ezt a nemzetközi perspektívából nehezen magyarázható jellemzőjét lényegében indokolja, hogy az ilyen tágran értelmezett „bölcsészek” aránya is mindössze 6% volt 2004-ben is, ami így is jelentős növekedés az 1994-es 2%-os adathoz képest, noha tömegében alighanem szintén a máshol elhelyezkedni nem tudó bölcsészek közigazgatásba áramlásának tudható be.

5. A JOGI SZABÁLYOZÁS ÁLTAL TÜKRÖZÖTT PREFERENCIÁK

A közszolgálati tisztviselőkkel szembeni képesítési követelményeket a 9/1995-ös kormányrendeletet felváltó 29/2012-es kormányrendelet szabályozza. A rendelet összesen 213 felsőfokú végzettséggel betölthető posztot nevesít. Ebből

151 tölthető be jogász végzettséggel,⁹ ami így az összes nevesített közigazgatási poszt 71%-a (!), vagyis *alig lehet olyan posztot találni, amelyre e diploma ne predesztinálna*. Érdemes megjegyezni, hogy e jelenség már a korábbi szabályozásban is érzékelhető volt, de ott a posztoknak még „csak” 60%-át tölthették be jogászok. Mintegy összehasonlításként megemlítjük, hogy igazgatásszervező (vagyis kifejezetten közigazgatási) diplomával 41 posztot (19%), valamilyen közgazdasági jellegű végzettséggel 78 posztot (37%), szociológus diplomával 30, politológus diplomával összesen 7 posztot lehet betölteni. Az e képzettségekkel betölthető posztok aránya a korábbiakhoz viszonyítva lényegében változatlan maradt vagy csökkent, az államigazgatási diploma esetében jelentősen (a korábbi 64-hez képest), noha időközben a képzés egyetemi szintűvé emelkedett. Egyes pozíciók esetében a jogi szakképzettség külön törvény által megkövetelt. Így például önkormányzat jegyzőjének igazgatásszervezői vagy jogi diplomával kell rendelkeznie.

Az általánosan kötelező továbbképzések, a közigazgatási alap-, és szakvizsga tekintetében a felmentési okok sokatmondók. Az alapvizsga letétele alól felmentést élveznek az igazgatásszervező és a jogász diplomával rendelkezők, míg a szakvizsga letétele alól a jogi szakvizsgával rendelkezők – noha az elnevezésen kívül a két „szakvizsga” között sem tartalmában, sem módszerében nincs semmi lényegi hasonlóság.¹⁰

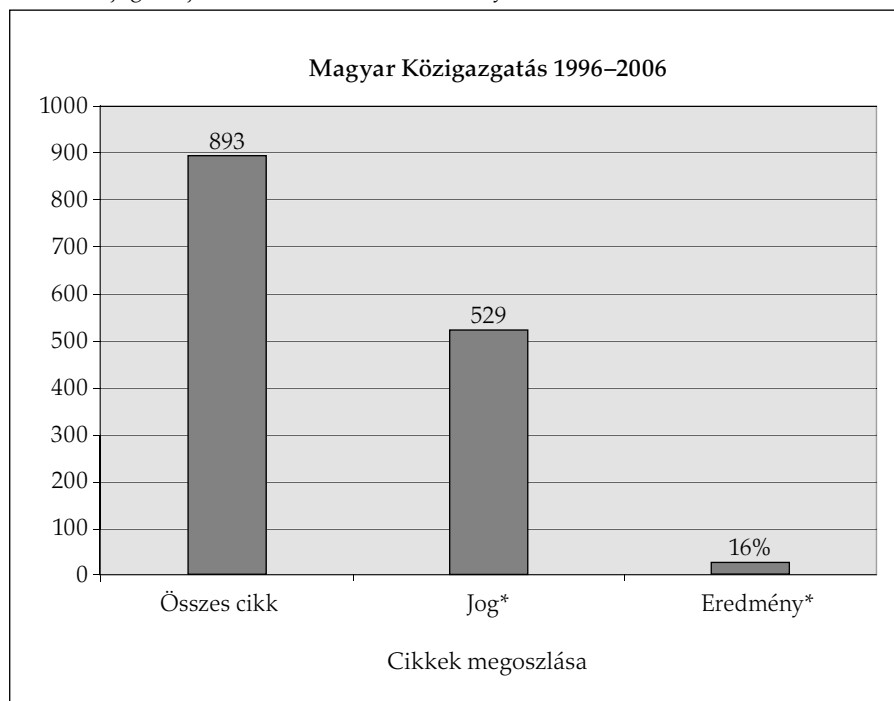
6. A KÖZIGAZGATÁS TUDOMÁNYOS VIZSGÁLATA

Azt a kérdést, hogy a közigazgatás tudományos vizsgálatában milyen mértékben jelennek meg a jogi aspektusok, empirikus eszközökkel, a Magyar Közigazgatás című folyóirat 1996–2006 közötti számaiban megjelent cikkek, pontosabban (és szűkebben) e cikkek címeinek egyszerű elemzésével végeztem el. A folyóiratot széles körben a hazai közigazgatási szakirodalom legmeghatározóbb periodikájának tartották, viszonylag nagy példányszámmal és széles terjesztési bázissal. A lap több évtizedes működést követően, nem sokkal 2006 után megszűnt.

A vizsgálathoz a MATARKA adatbázisból lekértem a folyóirat fenti évfolyamainak cikkeit, majd egy egyszerű, mondhatnánk primitív kulcsszavas keresési módszert alkalmaztam. Az adatbázisban megtalálható, tanulmányként értelmezhető cikkek címeiben egyszerűen rákerestem a „*jog*” kifejezésre. Így ennek a kifejezetten közigazgatási tematikájú folyóiratnak minden olyan tételét sikerült azonosítani, amelynek címében a jog kifejezés valamilyen módon, önállóan, vagy olyan szóösszetételben, mint jogszerűség, jogállamiság, jogalkalmazás, joghatóság, közjog, eljárásjog, stb. megjelenik. Ezeket a dolgotokat talán nem elfogadhatatlan leegyszerűsítéssel olyanak tekintet-

tem, mint amelyek meghatározó, de legalábbis nem elhanyagolható mértékben jogi megközelítést alkalmaznak. Ezzel szemben egyfajta „ellenhipotézisként” rákerestem mindazon tanulmányokra, amelyek bármilyen formában tartalmazzák az *eredmény* (pl. eredményessége), a *hatékony* (pl. hatékonyság), vagy a *teljesítmény* kifejezéseket. Az elemzés eredményét az 1. ábra foglalja össze.

1. ábra. A jog kifejezést tartalmazó cikkek aránya.



Az adott időszakban megjelent 893 tudományos közlemény közül mindössze 28 tartalmazta az *eredmény*, *hatékony*, *teljesítmény* kifejezéseket. Érdeemes megjegyezni, hogy 28 ilyen cikk mintegy harmada (9) az egyéni teljesítményértékeléssel, alapvetően annak jogi szabályozásával foglalkozott. Ezzel szemben 529 cikk, az összes közigazgatással foglalkozó publikáció mintegy 60%-a tartalmazta a *jog* kifejezést.¹¹ A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a hazai közigazgatás-tudomány a közigazgatást szinte kizárólag a jog szemszögén keresztül vizsgálja. A címek – és egyébként a véletlenszerűen áttekinthető cikkek tartalma – arra is utalnak, hogy a jogi aspektus alapvetően az írott jogra, annak spekulatív-elméleti (ritkábban dogmatikai, gyakrabban pozitivistá) elemzésére szorítkozik, anélkül, hogy a közigazgatási jogalkalmazás tényleges jellemzőire és társadalmi hatására figyelmet fordítanának a szerzők.

Ez utóbbi téma, vagyis a közigazgatási jogalkalmazás tényleges működése általában kívül esik a jogász érdeklődésén.

A maga módján még jellemzőbb, hogy az e dolgozat írásával egy időben örvendetes módon újjáalakuló, húsz fős *MTA Közigazgatás-tudományi Albizottságának minden tagja jogász*, bár nem feltétlenül közigazgatási jogász (legalább ennyi alkotmányjogász, valamint a pénzügyi és a nemzetközi jogász tagja van) de feltétlenül jogász.

7. TUDOMÁNYTRANSZFER A GYAKORLATBA: KÖZIGAZGATÁSI KÉPZÉS

Az elmélet átültetése a gyakorlatba számos módon történhet. A legjobban megragadható két terület a közigazgatás fejlesztése és, alighanem nagyobb súllyal és hatással, a köztisztviselői képzés-továbbképzés rendszere.

A közigazgatás korszerűsítésének ilyen jellegű elemzését már korábban elvégeztem, bár más elemzési kategóriákat használva (Gajduschek, 2006). Ehhez a közigazgatás korszerűsítésére irányuló hat kormányhatározatban (1992, 1996, 1999, 2001, 2003, és 2005) összesen 346 határozati elemet vizsgáltam meg. Végső soron azt találtam, hogy ezek 71%-ában a jogias szemlélet jelenik meg; szembeállítva ezt az Új Közmenedzsment szervezeti-szolgáltatási hatékonyságra koncentráló (18%), valamint a közpolitikai szemlélet társadalmi hatásokra és eredményekre koncentráló (11%) megközelítésével.¹²

Lényegesebb ennél a képzés és továbbképzés áttekintése. A kifejezetten közigazgatási képzés központi intézménye a Tanácsakadémián létrejövő, már kifejezetten nappali, főiskolai szintű képzést nyújtó Államigazgatási Főiskola volt, amely néhány évtizeddel később egyetemi szintűvé vált, s amely most a Nemzeti Közszerződési Egyetem karaként működik. Noha ezt az állítást itt nem tudom empirikus adatokkal igazolni, mindazok, akik ismerik a képzés tartalmát, tudják, hogy a tananyag meghatározó része jogi jellegű volt és bár csökkenő mértékben, de maradt is. Olyan szakterületeket is, mint amilyen a költségvetési tervezés, a közszolgáltatások szervezése, a különféle szakpolitikai területek (szociálpolitika-szociális igazgatás, oktatás-politika/igazgatás, energia-politika/igazgatás) vagy éppen a közigazgatás társadalmi funkciói, alapvetően jogi kontextusban tanítanak. Más, egyértelműen nem jogi tárgyak (szervezés-menedzsment, kommunikáció) mennyisége viszonylag csekély. Az intézmény így hosszú ideig egyfajta kisjogként működött, és ez a jellemző a mai napig érzékelhető.

Empíriával jobban alátámasztható értékelést adhatunk a közigazgatási továbbképzésről, különösen az általánosan kötelező alap- és szakvizsgarendszerhez kapcsolódó képzésről, amit számos munkánkban vizsgáltunk, nemzetközi összehasonlításban is (Gajduschek–Hajnal, 2000, 2001, 2002).

Azt találtuk, hogy a továbbképzési tananyagok kifejezetten *csak ismeret átadására törekszenek, sem képességfejlesztésre, sem attitűdformálásra nem*, noha ez a tréningek másik két lehetséges célja, s a nemzetközi trendek egyértelműen ez utóbbiak irányában való elmozdulást jelzik. A képzés ehhez igazodóan jól tükrözve az egyetemi jogi képzés jellegzetességeit, „az előadó előad, a hallgató hallgat” elvre épül. *A tananyagok mind tartalmukban, mind struktúrájukban, mind fogalomhasználatukban és nyelvezetükben alapvetően jogi jellegűek; azokat szinte kivétel nélkül jogászok írták*, gyakran a jogi alapismeretek meglétét mintegy természetesnek véve.¹³

A jelenleg (2012 szeptember) használt tananyag rövid tartalomelemzése jól mutatja a jogias szemlélet jelenlétét és annak sajátos következményeit a tananyag struktúrájára. Ehhez a Közigazgatási alapvizsga tankönyvet (2012) tekintem át.

A szerzői gárda felsorolásában 26 név szerepel, közöttük négy főnek a neve előtt nem áll a DR. jelzés, ami itt nyilván a jogi végzettség meglétére utal. Az újabb kiadás összeállítását, a szükséges javításokat, a tankönyv szerint a „tananyag hatályosítását” (sic) végzők között ez az arány már csak 1:11. Mint látható a tananyag módosítását a szervezők szerint is kizárólag a jogszabályi változások indokolják (nem például a szöveg hasznosabbá, tanulhatóbbá tétele), az viszont feltétlenül. A jogszabályok ugyanis állandóan változnak, s gyakorta 180 fokkal, amihez az anyagot hozzá kell igazítani. Az a kérdés, hogy ha (a) a jogszabályok ennyire változnak, és (b) ilyen vizsgára viszont csak egyszer kerül sor, amikor ezeket meg kellene tanulni és memorizálni (értsd bemagolni), akkor a közszolgálati tisztviselők néhány év múlva teljesen elavult tudással rendelkeznek majd, ezt fogják alkalmazni a gyakorlatban, úgy tűnik nem problematizálódott a vizsgarendszer mintegy 20 éves fennállása alatt. Talán mert tudható, az érintettek gyorsan el is felejtik, amit a vizsgára bebifláztak.

Nézzük most már az átadott tananyag struktúráját! Hogyan értelmezhető a jogi – nem jogi intervallumban a könyv 179 oldalas tananyaga?

24. oldal: Egyértelműen, már a címből is láthatóan tiszta jogi tartalom. Címek: „Jogi és alkotmányos ismeretek”; „Jogi szabályozás”; „Jogalkalmazás”.

104. oldal: Noha a cím nem utal egyértelműen a jogi jellegre, a tartalom mégis teljes egészében vagy túlnyomó részben jogi jellegű. Címek: „Államszervezet”, amely az Alaptörvény alapján és azt gyakran idézve írja le az állami szerveket; „A közigazgatás intézményrendszere és jogi alapfogalmai”, szintén jogi keretben és a folyamatosan jogszabályokra visszahivatkozva mutatja be a közigazgatás szervezetét; „Közszolgálat”, a közszolgálati törvény ismertetése; „Közigazgatási eljárás”, az eljárási törvény ismertetése; „Államháztartási és költségvetési ismeretek”, az államháztartási törvény ismertetése; „Információbiztonsági és adatvédelmi ismeretek” a vonatkozó törvény, valamint a kapcsolódó kormányrendelet bemutatása;

45. oldal: Kevésbé jogi tartalmú szövegek. Bár ezek is utalnak jogszabá-

lyokra, sőt szó szerinti hivatkozást is találhatunk, mégsem tekinthetők alapvetően jogi jellegű tananyagoknak. Címek: Közszolgálati etika; Közigazgatás-fejlesztési stratégia; Európai uniós alapismeretek.

6. oldal. Egyértelműen nem-jogi ismeretek. Cím: A szervezeti működés hatékonysága.

Jól látható tehát, hogy a szöveg túlnyomó része egyértelműen jogi tartalmú és mindössze egészen minimális rész (3%) tekinthető tisztán nem jogi jellegűnek.¹⁴

A jogi szemléletnek megvannak a következményei a szöveg struktúrájára, alkalmazhatóságára nézve is. Mindez egyes pontokon túlmutat a továbbképzés rendszerén, amennyiben – véleményem szerint – jól mutatja a jogi logika alkalmazásának abszurditását egyes esetekben a közigazgatási környezetben.

Így például a jogi szemléletet követve, vagyis igazodva a jogszabályi hierarchia logikájához, az alkotmány kitüntetett, mintegy minden más jogszabályt konstituáló szerepéhez, valamint a jogági megoszláshoz, a szöveg a közigazgatás szervezetrendszerét lényegében kétszer tárgyalja. Egyszer az alkotmány tárgyalása során az „Államszervezet” címszó alatt, majd külön „A közigazgatás intézményrendszere...” címszó alatt. Így aztán a „Kormány” alcímmel találkozhat a tanuló a 24–25., és később az 51–52. oldalakon. Ugyanez áll az önkormányzatokra is.

Az egyes szervezetek bemutatása szintén a jogi logikát követi. Tipikusan, bár nem egységesen, a következők szerint: (a) a szerv, entitás (pl. köztársasági elnök; továbbiakban: szerv) létrejötte (ki, hogyan hozza létre v. nevezi ki); (b) a szervezeti felépítés; (c) a szervezet megszűnése, illetve a résztvevők megbízatásának megszűnése; (d) hatáskörök, (e) eljárási szabályok. Ezzel a tárgyalásmóddal a közigazgatási képzés keretében több probléma is van. *A jogi szöveg megnehezíti a tisztviselő számára a megértést*, ami általában értelem nélküli bemagoláshoz vezet.

Az információk sorából *nem lehet elkülöníteni az igazán fontos és a lényegtelen elemeket*. Így például egyes szervek kapcsán a jogszabály taxatív felsorolja ezek hatásköreit, amit a tankönyv egy az egyben átvesz. A számos elemből az adott szerv energiáinak túlnyomó részét egyre, vagy csak néhányra fordítja. Az azonban, hogy mi a lényeges, vagyis, hogy ténylegesen, társadalmi hatását és funkcióját tekintve a szerv „mire van?”, a felsorolásból nem tudható meg, sőt a – természetsszerűleg „súlyozatlan”, illetve a sajátos jogi logikát követő – felsorolás azt kifejezetten eltakarja. Jól mutatja ezt a helyzetet a könyv 59. oldalán található 12 elemű lista, amely az önkormányzatok hatásköreit mutatja be. A hozzáértők – de nem a képzésen részt vevő kormánytisztviselők – pontosan tudják, hogy a lista legutolsó, egyébként abszolút semmitmondó („egyéb”) eleme az, amely az önkormányzatok tevékenységének több mint 90%-át jelenti. Ugyanez mondható el a jegyző hatásköreinek hetes felsorolásáról, ahol szintén az utolsó („egyéb”) elem a meghatározó a gyakorlatban.

Ráadásul ezen információk túlnyomó része a közszolgálati tisztviselő számára *teljességgel szükségtelen* ahhoz, hogy munkáját jól el tudja látni. Gondoljunk bele, valójában még annak a szervnek kapcsán sincs szüksége ezen ismeretek jelentős részére (szerv létrehozásának, megszüntetésének jogi menete, jogi hatáskörei általában, stb.), amelyben dolgozik. Ehhez képest például meg kell tanulnia a köztársasági elnök miniszteri ellenjegyzés nélkül (12 elemű felsorolás), és miniszteri ellenjegyzéssel (9 elemű felsorolás) gyakorolható hatásköreit.¹⁵

A szövegben nagy számban alkalmaznak *jogi szakkifejezéseket*, amelyek tudását, legalábbis implicit módon adottnak veszik. Így folyamatosan megjelenik a szövegben a „hatáskör” fogalma, aminek azonban tartalmát, jelentését csak a 106. oldalon magyarázzák meg.

Talán a példák alkalmasak voltak annak érzékeltetésére, hogy a jogi tartalmú és formájú továbbképzés nem egyszerűen csak képzéstechnikai problémákat vet fel (a megértés hiánya, a készségszintű kompetenciák elsajátításának eleve kizárt volta, értelmetlen magolásra késztetés, elavult joganyag későbbi alkalmazása, stb.), hanem azt is *tükrözi, hogy a tisztán jogtudományi megközelítés milyen mérhetetlenül alkalmatlan a modern közigazgatás megértésére, leírására és javítására is.*

8. A NEHEZEN MEGRAGADHATÓ: KÖZIGAZGATÁSI GYAKORLAT ÉS GONDOLKODÁS

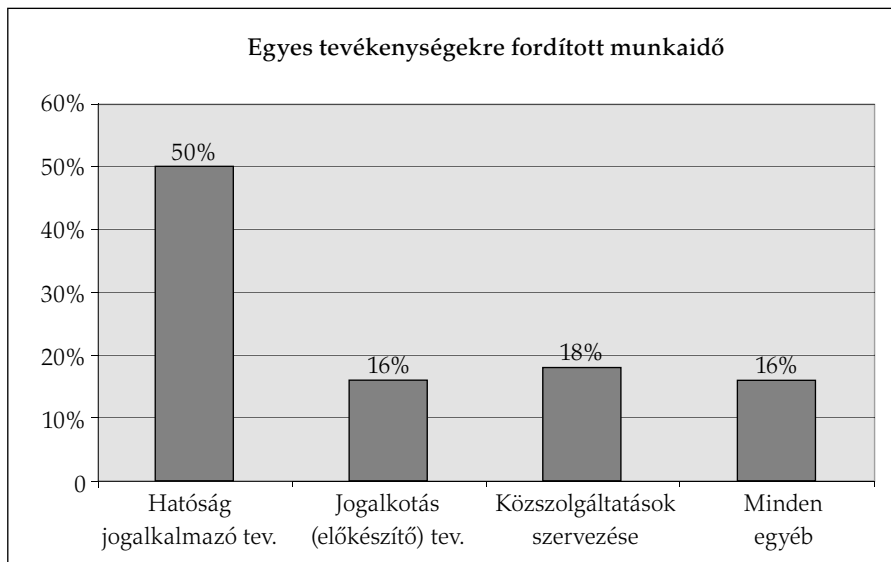
Míg a szakfolyóirat cikkei és a kormányhatározatok vagy akár a köztisztviselői továbbképzések tartalma, már csak szöveges dokumentum jellegük miatt is viszonylag könnyű, és átlátható kutatási terepet jelentenek, a közigazgatás gyakorlatáról, s különösen a közigazgatási kultúráról ez egyáltalán nem mondható el. A közigazgatás óriási, rendkívül kiterjedt, összetett és heterogén szervezet- és feladatrendszer, amely már ezért is nehezen ragadható meg az empirikus társadalomtudomány eszközeivel. Ráadásul a valóság feltárása e területen a részvevők ellenérdekeltsége miatt is meglehetősen nehézkes. Éppen ezért, korábbi kutatásaimra támaszkodva csak néhány olyan elemet emelnék ki, amelyek arra utalnak, hogy a közigazgatás gyakorlatában is alapvetően jogias szemlélet dominál.

Amikor magukat a köztisztviselőket kérdeztük arról, hogy milyen szakértelemre van szükség a közigazgatásban, akkor *a jogi ismereteket rangsorolták első helyre* (3,1 átlagos rangsorszámmal), valamivel megelőzve a speciális szakismeretek (pl. egészségügyi igazgatásban egészségügyi, műszaki igazgatásban mérnöki) fontosságát is (3,16). Minden más ismeretkör, de különösen a társadalomtudományi ismeretek ehhez képest jóval hátrébb sorolódtak.¹⁶

Amikor pedig ugyanebben a vizsgálatban azt kérdeztük egy strukturált kérdés keretében a köztisztviselőktől, hogy munkájuk miként oszlik meg a

különféle feladatok között, akkor a 2. ábrában bemutatott válaszarányokkal találkozunk.

2. ábra. Köztisztviselők arról, hogy milyen feladatokat látnak el (előre megadott válaszalternatívákkal)



A köztisztviselők önreflexiója szerint tehát *teljes munkaidejük pontosan kétharmadát (66%) jogi jellegű tevékenységre fordítják*. Minden másra, így a közszolgáltatások szervezésével kapcsolatos feladatokra is csak munkaidejük egyharmada jut. Az adatokat még megdöbbentőbbé teszi, hogy a jogászok esetében ez az arány alig valamivel magasabb (68%), mint az átlag. Másként fogalmazva: *a különféle képzettséggel rendelkező köztisztviselők – saját önreflexiójuk szerint – majdnem ugyanannyit „jogászoknak”, mint maguk a közigazgatásban foglalkoztatott jogászok*. Valóban ez a személyes – empirikus alapossággal aligha megragadható, ám ettől talán még érvényes – benyomásom is. A magyar közigazgatásban, töltsön be valaki bármilyen posztot, bármilyen előképzettséggel, előbb-utóbb elkerülhetetlenül „eljogászosodik”. Érdeemes ennek kapcsán arra is utalni, hogy az önkormányzati dolgozók esetében a „jogi jellegű tevékenységre” fordított munkaidő aránya szinte megegyezik az átlaggal (65%), noha az ekkor hatályos önkormányzati törvény deklarált céljai, az általános tudományos felfogás, valamint a lakossági elvárások szerint is, az önkormányzatok elsődleges feladata a helyi közszolgáltatások szervezése, biztosítása lett volna. Ennek az önkormányzatok szakmai apparátusának önképe a leghatározottabban ellentmondott.

9. KÖVETKEZTETÉSEK: A JOGIAS SZEMLÉLET HATÁSA A KÖZIGAZGATÁSBAN

Úgy tűnik tehát, hogy *a magyar közigazgatást, annak elméletét és gyakorlatát egyaránt a jog, illetve a jogtudományi megközelítés dominanciája jellemzi*. Ezen a jogias megközelítésen belül is további leszűkítést kell tennünk, *amennyiben a „jog” itt az „írott jog”, a papíron létező jog, vagy az angol kifejezést használva a „black letter law” értelmében van jelen*. A valódi jogász terrénuma a tiszta jog, a leírt jog. Mindaz, ami ez előtt van (a jogalkotás folyamata) és főleg ami ezen túl van, nevezetesen a jog alkalmazásának gyakorlata, s még tovább a jog társadalmi hatása nem bír relevanciával.

A közigazgatás kifelé irányuló, úgynevezett szakirányú tevékenységét talán két nagy területre oszthatjuk: a hatósági jogalkalmazó és a közszolgáltatásokat szervező tevékenységre. Ez a felosztás persze túlzottan leegyszerűsítő, de éppen ezért jól kezelhető, és az esetek többségében jól alkalmazható is.

Állításom szerint a fent vázlatosan jellemzett „tiszta jogi” szemlélet dominanciája a magyar közigazgatásban mindkét területen súlyos anomáliákat generál. A *közszolgáltatások* természetesen felfoghatók jogalkalmazásként is. Az általános iskolákban a közoktatási törvényt, a szakorvosi rendelőekben az egészségügyi törvényt, a hajléktalanszállókon a szociális törvényt hajtják végre, stb. Mindez elméletileg jól kezelhető is. A közigazgatási gyakorlatban ugyanakkor meglehetősen problematikus az ilyen szemlélet. Aligha szeretnénk, hogy az orvos a törvényt hajtsa végre, jobban örülünk, ha meggyógyít, ahogy a tanár is inkább jól tanítsa, nevelje a gyermekünket, minthogy a lehető legpontosabban hajtsa végre a közoktatási törvényt. A közszolgáltatások területén a jogi szemlélet, az abban foglalt emotív és evaluatív elemek (vagyis a jogi szemlélet által generált attitűdök miatt) az ügyfél-orientáció, *a szolgáltató szemlélet gátja*. Nem véletlen, hogy a magyar közszektorban ezek a szlogenek hosszú évtizedek óta (már jóval a rendszerváltozás előtt is) jelen vannak, anélkül, hogy tényleges áttörést sikerülne elérni.¹⁷ Összegezve, a közszolgáltatások területén, ami egyébként ma már a közszektor tevékenységének – akár létszámban, akár költségvetési kiadásban mérjük – túlnyomó részét teszi ki *a tiszta jogi megközelítés inadekvátnak tűnik*. Többen éppen ezzel magyarázzák, hogy számos európai országban is gyengül ez a szemlélet.

Ugyanakkor azt várhatnánk, hogy a jogi megközelítés adekvát, sőt előnyös *a hatósági jogalkalmazás területén*. Jómagam azonban már korábban amellet érveltem, hogy ez nincs így (Gajdusчек, 2008b: 218–237). Épp ellenkezőleg, ez a fajta tiszta, a magyar jogászok többsége számára mintát jelentő jogász-professzorokat jellemző gondolkodásmód valójában *ellehetetleníti a hatékony jogalkalmazást*. Anélkül, hogy ennek az állításnak a bizonyítását megkísérelném, pusztán néhány szempontot villantok fel, amelyek legalább részben magyarázzák a jogias szemléletnek a *jogalkalmazás elképesztő eredménytelenségében* (Gajdusчек, 2008b: 343–345.) játszott szerepét Magyarországon.

A jognak ez az elmélete logikailag zárt, vagy legalábbis arra törekszik, ami egyben a jogi gondolkodás logikai szépségét is adja. Ehhez azonban az szükséges, hogy ez a fajta jogtudomány kifejezetten a jogi szövegekkel foglalkozzék, függetlenül az ilyen értelemben felfogott jog társadalmi környezetétől. Csak a jogi szövegek rendszerére nézve lehet a jogi logikának megfelelő vizsgálódást elvégezni. A valóság bármiféle belekeverése megtöri a rendszer belső zártágát és a jogi logika (jogdogmatika) alkalmazásának lehetőségét. Márpedig ez a jogtudomány kizárólagos terrénuma és a jogi professzió alapja.

- A jog érvényesülésével *kapcsolatban ez az elmélet azt vallja, hogy a jog általánosan kötelező normajellege miatt automatikusan érvényesül is*. Ha ez mégsem következik be, akkor más jogi szabályok lépnek be, amelyek szankcióval vagy más módon kiváltják a jogkövetést. A jogi szöveg tehát önmagában hordja saját társadalmi megvalósulását, vagyis a norma elfogadása önmagában elég a kívánt társadalmi hatás kiváltásához. Ebből következően:
 - o Nem szükségesek további lépések a jog érvényesüléséhez. A kormányzati tevékenység esetében tehát *nincs szükség a végrehajtás tervezésére*: a szükséges erőforrások (személyzet, technikai, szervezeti, képzési háttér, pénzügyi források, stb.) számbavételére és biztosítására, a folyamat részletes tervezésére. – Mindez nagyon gyakran, tapasztalatom szerint az esetek többségében, valóban nem is történik meg Magyarországon.
 - o Mivel a jogszabályok automatikusan végrehajtnak, *nincs szükség a tényleges végrehajtás meglétének ellenőrzésére, a felmerülő problémák nehézségek áttekintésére*. – Ez a funkció szintén hiányzik Magyarországon. Egyszerűen nincsenek olyan módszerek és intézményes fórumok, amelyek a végrehajtás során keletkező fontos tapasztalatokat összegyűjtik, elemzik és becsatornázzák a későbbi jogalkotási folyamatba. A monitoring és programértékelés (evalváció), a szó átvitt értelmében is, idegen fogalmak a magyar közigazgatásban, olykor az EU furcsa elvárásaiként jelentkeznek. Nem történik meg tehát a jogszabályok megvalósulásának ellenőrzése és különösen nem a társadalmi hatások számbavétele.
 - o Mindez *sajátos játszmát tart fenn*, amely a hatalmi pozícióban lévő résztvevőknek meglehetősen előnyös. A politikusok a jogalkotással tudnak szimbolikusan, és így a közvélemény előtt meggyőző erővel kezelni olyan társadalmi problémákat, amelyek tényleges kezelése lassú és igen költséges feladat lenne. Így viszont elmondhatják, hogy határozottan, gyorsan és igen hatékonyan, a jog erejével léptek fel. Később, amikor kiderül, hogy a jogszabályok nem érik el az ígért hatást, a politikai és a közigazgatási csúcsvezetők a felelősséget az alárendeltekre, a legalsó szintű végrehajtókra tolhatják, akik nem tartották be az előírásokat,

„bűnös módon megszegték a törvényt”, stb. – A játék minden lényeges szereplő számára előnyös, csak a beosztott hivatalnokok és az érintettek járnak rosszul, de nekik ebben a játékban nem osztottak lapot, amiről a jogias megközelítés szintén gondoskodik.

- A szükséges korrekciók már csak ezért sem tehetők meg, mert a jogias közigazgatásban *a kommunikáció nyelve is jogi*. Ezen a nyelven egyszerűen *lehetetlen tényleges problémákat kezelni, megbeszélni*. A közterület felügyelő, az ügyintéző „a hatályos szabályoknak megfelelően jár el”, „felszólítja [...]”, az előírás szerinti intézkedést foganatosítja, szükség esetén a rendőrség segítségét kéri, stb.” Ebben a beszédmódban egyszerűen nem tárgyalható, igazgatási dokumentumokban nem rögzíthető az a tényleges-tipikus élethelyzet, amelyben a jogot alkalmazni kellene, egyszerűen mert nem mondható ki, hogy „csúnyán beszélnek velem, félrelekkik, leköpi”, hogy inkább félrenéz, hogy ne kelljen vállalni a konfliktust.
 - o Nem kommunikálható a tényleges helyzet, mert *esetleg valamilyen jogsértéssel is vádolná magát* az, aki, amikor félrelekktek, nem megfelelően járt el (akár fellépett a lökdöső ellen, akár nem), vagyis aki a tényekről beszél.
 - o De főleg nem kommunikálható, mert ebben a világban a szakmaiság nyelve a jogi nyelv. *Amikor valaki a valóságot írja le*, ahogyan az van, egyszerű szavakkal, akkor kilép ebből a nyelvi kódból. Így azonban *dilettánsként nyilatkozik meg: a szakmában irrelevánsnak tekintett kérdésekről beszél, nem a szakmai gondolkodásmódot és terminológiát használva*. A dilettantizmusnak pedig minden szakmában szankciói vannak. Ebben a közigazgatási kultúrában egyszerűen elképzelhetetlen, hogy a közigazgatás-tudomány olyan alapművei, mint a Street-level Bureaucracy (Lipsky, 1980), vagy az Implementation (Pressman-Wildavsky, 1973)¹⁸ megszülessenek, mivel azok a tényleges – a jogi szabályozástól jórészt eltérő – folyamatok leírásán, elemzésén és értelmezésén alapulnak. Tapasztalatom szerint ebben a környezetben egyszerűen lehetetlen kimondani, hogy a „dolgok valójában hogyan vannak”. Ami persze *számos szereplőnek szintén nagyon előnyös*, hiszen egy nyilvánvalóan diszfunkciókkal küzdő rendszerben a valóság kizárása a rendszerről folytatott diskurzusból óriási előnyt jelent a rendszer irányítói és résztvevői számára.
- Mint az alapvizsga- és szakvizsgaprogramok bemutatása során is láttuk, a (tovább)képzés *alapvetően a jogi szabályozás alapjainak megismertetésére irányul*, ezzel kívánja a köztisztviselőket munkájukban segíteni. A képzés tehát: (a) alapfokú (b) jogi tudást és (szinte) csak azt ad. Ennek kapcsán érdemes utalni arra, hogy számos olyan kérdésben, amellyel az ügyintézők naponta találkoznak, *éles jogi viták dúlnak, mind a jogtudo-*

mányban, mind a bírói jogalkalmazásban. Így például abban az igazgatási gyakorlatban meglehetősen gyakran jelentkező kérdésben, hogy ha egy helyiségbe ellenőrzés céljából az ügyintézőnek be kell lépnie, ám a bejáraton lakat van, akkor a lakat leverhető-e, hosszú évekig éles vita volt a jogászprofesszorok között. Az ügyintéző viszont jogi felelősséggel tartozik a döntéséért, amit a helyiség használója érvényesíthet is (ha leveri a lakatot), de az ellenérdekű fél is megteheti (ha nem veri le). Hasonló helyzet áll elő, ha mint láttuk, ellökik, ha fel kell lépni az utcán vizelő vagy a hangos házibulit tartó, stb. személyekkel szemben.

- o Már megszerzett jogi ismeretei, aminek túlnyomó részét már régen elfelejtette (Gajduschek–Hajnal, 2000: 8–11.), arra mindenképpen figyelmeztetik, hogy *bármilyen cselekvés jogilag „problematikussá” válhat*, és az óriási, szövevényes, állandóan változó joganyag mellett még a képzett jogász sem tudhatja biztosan, hogy mikor jár el helyesen. Az egyetlen biztos megoldás, ha nem jár el, azért ugyanis – legalábbis ellenérdekű fél híján, amikor tehát tisztán a köz érdekében járna el – nem fogják felelősségre vonni. *A jogi „alaptudás” tehát olyan attitűdöt formál, ami azt üzeni: nem értesz hozzá, ne kockáztass, lehetőleg ne tégy semmit.*
- o *A felmerülő problémák túlnyomó részét persze meg lehetne oldani egyszerűen is, ha azt nem transzformáljuk jogi problémává. Ám (a) a köztisztviselőt arra tanítják, arra kondicionálják, hogy jogi problémává transzformálja a problémákat, és (b) nem rendelkezik a problémamegoldás semmilyen más, a társadalmi együttélésben gyakran használt eszközével.* Az Egyesült Államokban pl. a rendőrök és az ügyfelekkel kapcsolatba kerülő hivatalnokok, de a magyar banki ügyintézők képzésében is, a személyközi kapcsolatok, a kommunikáció, a konfliktuskezelés a képzés meghatározó elemét jelentik, legalább annyira, mint maguk a tartalmi feladatok, annak szabályai. A dühös ügyfél lecsillapításával, a hangosan házibulizókkal való megfelelő fellépéssel a problémák nagy része könnyen megoldható lenne. Európa számos országában a közigazgatási ügyintézés is abba az irányba halad, hogy a jogi eljárásokat előbb egy informális, egyeztető szakaszban próbálják meg kezelni, az esetek jelentős részében sikerrel, úgy, hogy a közérdek érvényesülése mellett a felek is elégedettebbek a megoldással. A jogias rendszerben ezek a megoldások azonban lehetetlennek, sőt elképzelhetetlennek bizonyulnak.

Mindezek és számos más tényező miatt az a tény, hogy a jogi szemlélet dominálja a magyar közigazgatást, nézetem szerint, azzal jár, hogy ez a közigazgatás lényegében képtelen a jogot érvényesíteni. De a kormányzat, a közigazgatás feladatát ennél tágabban is meghatározhatjuk. Ez pedig a tár-

sadalmi folyamatok pozitív irányú befolyásolása, a társadalmi jólét és jól-lét erősítése lehet. *Ám az a közigazgatás, amely egész egyszerűen „felfogni”, tematizálni sem tudja a valós társadalmi folyamatokat, sőt saját működését sem, nyilvánvalóan teljességgel alkalmatlan e feladat ellátására.*

JEGYZETEK

- ¹ E tekintetben az utóbbi két év hazai jogalkotási folyamata, amelyet gyakran a közigazgatási előkészítetlenség, az egyeztetések teljes hiánya jellemez, eltér nem csak a korábbi hazai, hanem az általános nemzetközi gyakorlattól is.
- ² Eredményességen itt a célérés mértékét értjük, képletszerűen: [elért, megvalósított eredmény] / [kitűzött cél]. A hatékonyság, eltekintve most az egyébként igen lényeges részletkérdésektől, az eredményeket az azok eléréséhez felhasznált erőforrásokkal veti össze. Minél több eredményt érünk el, minél kevesebb erőforrás felhasználásával, annál hatékonyabbak vagyunk. A hatékonyság képlete így lehet: [eredmény] / [erőforrás], avagy rendszerszemléletben: [output] / [input], avagy pénzben kifejezve [bevételek] / [kiadások].
- ³ Köz- és magánigazgatás eltéréseiről leggyakrabban idézett mű: Allison, 1979.
- ⁴ Erre utal Lőrincz (2007) az amerikai közigazgatás-tudomány bemutatása során, de lényegében erre alapozza a közigazgatás két alapelvéről vallott felfogását is.
- ⁵ E hatásról jó képet adnak Kickert (2008) könyvének ország- és összegző tanulmányai.
- ⁶ 2006 után lényegében semmiféle, a köztisztviselőkre vonatkozó statisztika nem férhető hozzá.
- ⁷ A nemzetközi összehasonlító adatok forrása elsősorban: Bekke–Meer, 2000
- ⁸ Ez talán önmagában is sokat mondó. Hasonló a helyzet a rendőrségi képzés területén. Mivel a rendőrség vezetője számára az előírás egyetemi végzettség volt, szakirányú diplomával lehetetlen volt betölteni ezt a pozíciót. A rendőrség vezetői posztját így jogi diplomával szokták betölteni, noha a jogász a rendőri munkáról maximum két, meglehetősen perifériális tárgy keretében hall, ám mégis ez preferált a szakirányú képzettség helyett.
- ⁹ Így pl. a pénzügyi, sportszakmai, településfejlesztési- és üzemeltetési, kommunikációs, földművelésügyi, idegenforgalmi, ipari és kereskedelmi, közlekedési és vízügyi, energiastratégiai, nukleáris biztonsági, piacszervezési-piacfejlesztési, protokoll, társadalomstatisztikai feladatkörök. Érdemes megjegyezni, hogy az egyes feladatkörök esetében az azok betöltésére feljogosító diplomák felsorolása során a jogászi végzettség általában az első helyen szerepel. Így pl. az építésügyi igazgatásban az építészmérnök, a honvédelmi igazgatásban a honvédelmi, a pénzügyi igazgatásban a közgazdász és pénzügyi, a kommunikáció esetében a kommunikáció szakos végzettséget előzi meg.
- ¹⁰ A közigazgatásnak a jogi szaktudás, illetve a jogász szakemberek iránti ilyen intenzív „keresletét” érdemes összevetni a közigazgatás reprezentációjával a jogi oktatásban. A közigazgatás a közigazgatási jog tárgy keretében jelenik meg a legtöbb egyetem oktatási profiljában, 2-4 féléves tárgyként. A nagy jogterületekhez (büntetőjog, polgári jog, alkotmányjog, nemzetközi jog) képest a közigazgatási jog a kevésbé kedvelt, alacsony presztízű területek közé tartozik:

dogmatikája (ellentétben pl. a polgári jog évezredes, a büntető- vagy alkotmányjog évszázados hagyományával) szinte egyáltalán nincs, a joganyag óriási, és nélkülözi a jogtudományosan értelmezhető rendszerességet, ráadásul jobbára alacsony szintű jogszabályokban jelenik meg, és állandóan, követhetetlenül változik. A jogász számára adódó pályák közül természetesen a klasszikus jogászi pályák, a bírói, ügyészi, ügyvédi jelentenek vonzerőt, a joghallgatók ebbe az irányba törekcsenek, az első néhány évben a közigazgatási pálya lehetősége meg sem fordul a fejükben. A közigazgatási pályaválasztás így az esetek nagy részében frusztráló kényszer következménye.

- ¹¹ Hangsúlyozom, hogy a közjogi, közigazgatási jogi dolgozatoknak számos (lényegében valamennyi) hazai jogi folyóirat teret ad. Az ilyen cikkek tehát ott is megjelenhetnek, míg kifejezetten közigazgatással foglalkozó, tudományos igényű folyóirat ebben az időben csak a területi-megyei igazgatásra koncentráló Comitatus volt még. A jogi megközelítés dominanciája tehát egyértelműen a közigazgatás-tudomány jellemzőjeként értelmezhető.
- ¹² Az időközben elfogadásra került két modernizációs terv, a két Magyar-program elemzése is hasznos lenne. Ugyanakkor ezek célja és ebből következő tartalma jelentősen eltér a korábbi kormányhatározatoktól, amennyiben (a) a legtöbb esetben meglehetősen általános megfogalmazásokkal operál (ellentétben a korábbi specifikusabb, felelőst és határidőt megjelölő határozatokkal), és (b) jelentős részben a közvéleménynek szánt, ilyenként propaganda-funkciót is ellátó dokumentum.
- ¹³ Volt ugyan egy kísérlet ennek meghaladására, ám az rövid idő után megbukott és visszaállt a „normális” állapot.
- ¹⁴ Hasonló eredményre jutunk a szakvizsga tananyag elemzésével is. Ebben azonban már a szervezési és vezetés ismeretek tárgyalásának is mintegy negyedét a jogszabályismertetés tölti ki. Az emberi erőforrás menedzsment bemutatása ugyanis jórészt a köztisztviselői törvény ismertetésében merül ki, az EU kapcsán pedig a szervezetekre vonatkozó szabályokat mutatják be, a fentiekhez hasonló struktúrában, csak perifériálisan utalva a döntéshozatali mechanizmusra. Az egyes szakpolitikák ismertetése is jobbára a vonatkozó rendeletek és direktívák bemutatására szorítkozik.
- ¹⁵ Nehezen tudok egy olyan helyzetet elképzelni, amelyben egy közszolgálati tisztviselőnek ezekre az ismeretekre szüksége van, tegyük hozzá: úgy, hogy nincs 5 perce, hogy az interneten vagy az alkotmányban utána nézzen ennek a felsorolásnak.
- ¹⁶ A kutatásra 2005-ben került sor a köztisztviselők ezer fő – közigazgatási szervtípus, és beosztás szerint is – reprezentatív mintáján. A kutatás módszertani részleteiről: Gajduscheck, 2008: 12; az eredményekről 203-205. A kérdésben hétféle ismerettípust adtunk meg és arra kértük a válaszadókat, hogy rangsorolják ezeket fontosság szerint. A rangsorolás miatt az alacsonyabb számok jelzik a nagyobb fontosságot. Az átlagos rangsorértékek a következők voltak: Jogi ismeretek: 3,01; Ágazati-szakmai ismeretek (pl. mérnök építésügyi igazgatásban): 3,16; Számítástechnika, statisztikai és egyéb elemzési ismeretek: 3,45; Szervezési és vezetés ismeretek, menedzsment: 3,46; Közgazdaságtani ismeretek: 3,85; Társadalomtudományok (politikatudomány, szociológia, pszichológia stb.): 4,96; Nyelvtudás: 5,70. A kérdéssorban ugyanilyen módon jelentek meg a válaszalternatívák, vagyis a társadalomtudományok mibenlétét felsorolással is részleteztük.

- ¹⁷ Nem szólok most számos további problémáról, amelyeket a jogi szemlélet generál ezen a területen, mindössze azt jelzem, hogy a jog csak jogszerű – jogszerűtlen (igen-nem) dichotómiájában képes kezelni a közszolgáltatás kérdéseit, miközben itt egy „folytonos” (mennyi), közbenső értékeket is kezelni tudó szemléletre van szükség. A jogszabály előírhatja például a mentőknek, hogy 20 percen belül ki kell érnie a helyszínre. Így egyes esetekben valószínűleg jogsértően működik a szolgálat, például mert túlterheltség lép fel (nagy baleset) és nem tud kiérni időben, amiért akár perelhető is. Úgy vélem a magyar közszolgáltatási rendszerben ez is benne van. Számos területen a jogi szabályozás el-, illetve előreszaladt a realitásoktól. Máskor ugyanez a 20 perc akár arra is elég, hogy a balesethez kimenve megálljanak kávézni, és még mindig jogszerűen működnek. Egy más típusú, nem merev jogi logikát követő rendszerben viszont azt lehet mondani, hogy az átlagos kiérkezési idő 15 perc, amit a következő három évben 13 percre kívánunk csökkenteni úgy, hogy minden esetben (a legtovábbi helyre is) kiérünk 25 percen belül (hogy a jogi garancia és a viszonylagos egyenlőség, ami miatt valóban szükség lehet a jogra, is biztosítva legyen).
- ¹⁸ Lipsky könyvének mintegy hatezer, az Implementation-nek mintegy négyezer hivatkozása ismert.

IRODALOM

- Aberbach, J. D.–Putnam, R. D.–Rockman, B. A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Harvard University Press.
- Allison, Graham T. (1979): Public and Private Management: Are they Fundamentally Alike in All Unimportant Respect? In: Shafritz–Hyde: (2007) 387–404.
- Bayer József (1999): *A politikatudomány alapjai*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Bekke, Hans–Meer, Frits van der eds. (2000): *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Gajdusчек György (2000): *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*. Ph. D. értekezés, Budapest, ELTE ÁJK.
- Gajdusчек György (2006): Better government! But what is better? In: Miháliková, Silvia (ed.): *Kvalita riadenia v novom európskom administratívnom priestore*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2006. (Magyarul: A közigazgatás értelmezése Magyarországon. In: Gerecsér Balázs and Takács Péter (ed.) (2011): *Ratio legis – ratio iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat.
- Gajdusчек György (2008a): *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, KSZK.
- Gajdusчек György (2008b): *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről*. Budapest, KSZK.
- Gajdusчек György (2010): Kínálati munkaerő-gazdálkodás? Avagy mi határozza meg a köztisztviselői állomány összetételét? *Új magyar közigazgatás*, 3: 8, 2010, 14–26.
- Gajdusчек György–Hajnal György (2001): A közigazgatási alapvizsga- és szakvizsgaprogramok eredményhatékonyaságáról. *Magyar Közigazgatás*, 52: 6.

- Gajduscek György–Hajnal György (2000): Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program. *LGI Discussion Papers*, No. 16, 2000.
- Gajduscek György–Hajnal György (2002): *Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment*. Budapest, LGI Publications.
- Gajduscek György–Hajnal György (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG–Orac.
- Garrison, Jim (2000): Pragmatism and Public Administration. *Administration & Society*, 32: 4, 458–477.
- Hajnal György (2003): Diversity and Convergence: A Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs. *Journal of Public Affairs Education*, 9: 4.
- Habermas, Jürgen (1971): *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Gondolat.
- Kickert, Walter (2008): *The Study of Public management in Europe and the US*. London, Routledge.
- Közigazgatási alapvizsga* (2012): Tankönyv. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, Honlapról letöltve (2012. 10. 04.): <http://www.nki.gov.hu/images/akademia/av/tananyag/uj/alapvizsgatankonyv2012.pdf>.
- Lipsky, Michael (1980): *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York, Russel Sage Fundation .
- Lőrincz Lajos (szerk.) (év nélkül): *Közigazgatás-tudományi Antológia*. Budapest, Unió.
- Lőrincz Lajos (év nélkül): Irányzatok a francia közigazgatás vizsgálatában. In: Lőrincz: *Közigazgatás-tudományi Antológia*.
- Lőrincz Lajos (2007): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapes, HVG–ORAC.
- Magyary Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest, M. Kir. Egyetemi Nyomda.
- Pokol Béla (2006): *Politikaelmélet*. Budapest, Századvég Kiadó.
- Pressman, Jeffrey L.–Wildawsky, Aaron (1973): *Implementation*. Berkeley, University of California Press.
- Shafritz, Jay M.–Hyde, Albert C. (eds.) (2007): *Classics of Public Administration*. (6th ed.), Boston, Thomson.
- Wilson, Woodrow (2007): The study of Administration. In: Shafritz–Hyde (2007): Eredetileg megjelent: 1887. Magyarul: Woodrow Wilson: A közigazgatás tanulmányozása. In: Lőrincz (megjelenés alatt): *Közigazgatás-tudományi Antológia*. Budapest, Unió.