

# A JOGI ÉS A MULTIDISZCIPLINÁRIS SZEMLÉLET ÜTKÖZÉSE A KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSBEN

*A közigazgatás fejlesztése kapcsán sokat olvashatunk a „rég” és az „új” közigazgatás összehasonlításáról, mely a régit általában a weberi elvek alapján mutatja be<sup>1</sup>, az újat pedig vagy a new public management vagy az újweberiánus elvek alapján jellemzi. A klasszikus és az új kontrasztja azonban jellemezhető az azokat rendező tudományos, ill. szemléleti alapvetés alapján is. Eszerint a klasszikus közigazgatásban a jogi szemlélet uralkodik, az új közigazgatás pedig komplex, multidiszciplináris megközelítést alkalmaz.*

*Ezt a kontrasztot sokan érzik napjaink közigazgatásában, és talán természetesnek is tartják, de összehasonlító tanulmány e témában még nem született. Pedig érdemes ebben a kérdésben elmélyedni, mert a két szemlélet ütközése alapvetően jellemzi a közigazgatás-korszerűsítés mindennapjait, így jobb megértése gyakorlati haszonnal is járhat. Ebben a tanulmányban erre az összehasonlításra teszünk kísérletet.*



## 1. MÓDSZERTANI BEVEZETÉS

A közigazgatási rendszerek időről időre átalakításon esnek át. Magyarországon az ezredforduló után kezdett kibontakozni egy előbb mozaikszerű, majd egyre szisztematikusabb közigazgatási szemléletváltásra irányuló változtató szándék. Néhány elméleti tanulmány is megjelent a new public management, a good governance és a neoweberiánus közigazgatás/good government szemléleti jellemzőiről.<sup>2</sup> Ezen 20. század végi–21. század eleji rendszerek között valóban sok különbség van, azonban ha ezeket együtt összehasonlítjuk a klasszikus közigazgatási szemlélettel, akkor azt látjuk, hogy a klasszikushoz képest egymáshoz igen közel állnak. A klasszikus és az új közigazgatás *mint két paradigma* kontrasztja ugyan elsöre evidens-

1 S. Goldfinch, J. L. Wallis, *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2009, 4-9.

2 *Közigazgatás-tudományi és közigazgatási ismeretek*, Kormányzati Személyügyi és Közigazgatási Képzési Központ, 2009; G. FODOR Gábor–STUMPF István: A „jó kormányzás” két értelme avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei, in <http://www.szazadveg.hu/files/letoltesek/7.pdf>; JUHÁSZ Lilla Mária: Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, *Jogelméleti Szemle* 2011/3., in <http://jesz.ajk.elte.hu/juhasz47.html>.

nek tűnik, összehasonlításuk mégis igen alultematizált a szakirodalomban. Jelen *komparatív vizsgálatban az összehasonlítás szempontja a klasszikus és az új paradigma szemlélete, tudományos gondolkodásmódja* lesz. Ezen az úton a klasszikus közigazgatást egy gyakorlatilag kizárólagosan *jogi szemlélet* fogja jellemezni, szemben az új paradigma *szervezetfejlesztési<sup>3</sup> (komplex, multidiszciplináris)<sup>4</sup> szemléletével*.

Ahhoz, hogy a közigazgatás klasszikus és szervezetfejlesztési megközelítése közötti különbséget jellemezzük, érdemes megfigyelni a két gondolkodásmód születési helyét és körülményeit. Egy-egy gondolkodásmódot, szemléletet egy bizonyos probléma megoldására találunk ki, és az akkor uralkodó elvárásoknak megfelelően optimalizálják az adott problémára. Később le lehet venni a metódust az adott problémáról mint anyagról, és át lehet optimalizálni egy másik problémára, de ez utóbbi megoldására valószínűleg soha nem lesz annyira alkalmas, mint az eredetinek a rendezésére.

## 2. A KLASSZIKUS KÖZIGAZGATÁS

### 2.1. A klasszikus közigazgatás eredeti kontextusa, politikai természete

A középkori helyzetből a klasszikus (vesztfáliei, abszolutista) államba való átmenet politikai-biztonsági vonatkozásban javította a belháborúkkal (Fehde) tarkított középkori életet. A klasszikus, centralizált államban az uralkodónak nem lehettek belpolitikai ellenfelei, ő volt az egyetlen politikai játékos, szemben a középkorival, amelynek sokszereplős belpolitikája volt. A klasszikus állam belső élete így gyakorlatilag azonos volt a közigazgatással, amelyet egyszerűen adminisztrációnak hívtak, hiszen az uralkodó tevékenységének kifejtése volt.

A *klasszikus állam közigazgatását* tehát eredetileg *arra optimalizálták*, hogy általa a középkori, katonai eszközökkel stabilizált politikai anarchiából egyértelmű, szervezetenként lineáris lojalitásrendet alakítsanak ki. Ahogy Richard Swedberg mondja, a bürokrácia „a hatalom struktúrája”.<sup>5</sup> Az abszolutista állam közigazgatásának költsége így a középkori, katonailag fenntartott belpolitikai diszpozíció nagyon nagy költségéhez viszonyult. A katonailag fenntartott belpolitikai diszpozíciónak természetes módon számolnia kell a katonai embervesztéssel, a seregtettek mozgatásának élelmezési következményeivel, a hadi csúcstechnológia magas költségeivel stb. A közigazgatás a hadi természetű belpolitikához képest így relatíve

3 A „szervezetfejlesztés” kifejezés használata a szakirodalomban nem egyértelmű. Használják a szervezetek korszerűsítésére irányuló tevékenységek összefoglaló fogalmaként, de használják jóval szűkebb értelemben is, pl. a szervezet folyamatos, kis lépésekben történő fejlesztésére, szembeállítva az egyszeri változást menedzselő reformmal vagy pl. a szervezet elsősorban magatartás-tudományi alapú fejlesztésére. Ebben a tanulmányban szervezetfejlesztési szemléleten az első, összefoglaló fogalmat értem.

4 A szervezetfejlesztési szemlélet összetett módszertannal dolgozik. Megtalálhatók benne a minőségmenedzsment, folyamatmenedzsment (amelyek mérnöki szakmák), az emberierőforrás-menedzsment (amely közgazdaságtani, pedagógiai megközelítés), a magatartás-tudományi (amely pedagógiai, pszichológiai), a stratégiaalkotási (amely leginkább a gazdálkodástudományba tartozik) módszerek, de valószínűleg még többet is lehetne sorolni.

5 A bürokrácia „a hatalom struktúrája”. SWEDBERG, Richard: *The Max Weber dictionary, Key words and central concepts*, Stanford, 2005, 19.

mindig olcsó. A klasszikus közigazgatás idejében még emlékeztek, hogy a közigazgatás költségét a hadi jellegű belpolitika alakításhoz kell mérni, és így annak *költségkorlátja lágy volt*, nem jellemezte az anyag szűkösség.

A klasszikus állam közigazgatásának *célja a társadalom* (politikai, jogi) *rend általi uralása* volt,<sup>6</sup> így az a jogi és pénzügyi eximptiók megszüntetése, az adóbeszedés hatékonyságának javítása, az egyetlen politikai akarat érvényesítése, vagyis a politikai homogenitás elérése. Az állami közigazgatás klasszikusan erre a *politikai célra van optimalizálva*, ezeket a feladatokat tudja hatékonyan végezni. Ebben a célrendszerben nem szerepel a polgár elégedettsége, hiszen ez nem szolgáltató, hanem rendelkező állam. Belső ellenzék sincs, amely a hatalommal szemben kritizálná a kormányzati hatékonyságot. A klasszikus állam közigazgatásának – az uralkodó tetszésén kívül – nem volt mai értelemben vett *minőségindikátora*. Olyan indikátorai voltak, mint a terület és a lakosság/terület teljes lefedettsége, a fehérholt-nélküliség, a teljes diszpozíció.

Az *elégedettségindikátor* először az első, de inkább a második világháború után kezdett értelmezhetővé válni. Ekkor keletkezett először nagyszámú országban valódi belső ellenzék, és kezdett a polgárok elégedettsége szemponttá válni.

A minőségigény felmerülése a költségeket is erősen megnövelte. Viszont a plurális demokráciákat éppen a második világháború utáni időszakban általános gazdasági fellendülés jellemezte, így a *költségkorlátot továbbra is lágyan értelmezhették*. A közigazgatás számára az 1973-as olajválság adta az első szigorú költséglimitet.<sup>7</sup> A minőségigény és a költségkorlát együttes jelenléte felvetette a *hatékonyságigényt*, illetve értelmezhetővé tette a *hatékonyságindikátorokat*. Korábban ha a hatékonyságot szempontként vetették fel, az nem vált elsődleges szemponttá.

Amikor a közigazgatásról, annak színvonaláról, hatékonyságáról stb. gondolkodunk, mindenképpen szem előtt kell tartani, hogy azt eredetileg politikai cél megvalósítására használták, és relatív pénzbőségnek örvendhetett. A benne kialakult gondolkodásmódok, szemléletek, nézőpontok a klasszikus közigazgatás kontextusában alakultak ki, és *nehezen állnak át más cél szolgálatára, más szempontok figyelembevételére*.

## 2.2. A klasszikus közigazgatás jogi technikája és paradigmájának korlátai

A közigazgatás jogi keretrendszerének, amint a többi jogágnak is, a római jog az alapja, amely eredetileg perjog volt. Ezt a jogot először a római császári jogban alkalmazták közigazgatási tevékenységre, majd a középkorban a lokális jogokra, még később ez lett tovább alkalmazva az abszolutista közigazgatásra. A forma tehát állandó, csak tovább adaptálódik az új és újabb anyagra. *Egyforma hosszú továbbadaptálási sorozata folyamán a forma jelentősége egyre nő, saját jelentőségre tesz szert*. A római alapú formáljoghhoz való ragaszkodás biztosítja az állandóságot, a megbízhatóságot. A jogot ugyan minden korban az akkor aktuális

6 Max Weber szerint a „bürokratikus adminisztráció alapvetően a tudás általi uralmat jelenti”. WEBER, Max: *Economy and Society*, Berkeley, 1978, 225.

7 TORMA András: Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti hátteréhez és főbb irányzataihoz, in *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXVIII. (2010), pp. 315–338., 315.

elvégezhető tevékenységre vonatkozóan alkotják, idővel azonban egyre nő a kísértés, hogy a jog *önmagára kezdjen figyelni*. Erre a jelenségre a közigazgatási jogban még az az axióma is felhívja a figyelmet, amely szerint az eljárásjog megelőzi az anyagi jogot. A formáljog e kiemelt jelentősége ugyanakkor nem kis mértékben *korlátozza a jog mint eszköz és végső soron a közigazgatás hatékonyságát is*.

Egyrészt, ha mindezt átgondoljuk, jobban megértjük, hogy a *jogias gondolkodás hajlamos a szabályozás átalakítását célnak tekinteni, és nem eszköznek*. Ezért a jogászok által végzett szervezetfejlesztés (gyakran) nem a szervezetet fejleszti, hanem csak a szervezet szabályozására használt jogot. A jogászok általi szervezetfejlesztés általában pusztán dereguláció, összevonás, szétválasztás, esetleg a szervezeti ágrajz részleges átrajzolása. Az OECD-nek a Magyar program 11.0-ról írt szakmai kritikájában azt olvassuk, hogy a nem minőségi alapon gondolkodó közigazgatás-fejlesztés hajlamos a közigazgatási reformokat úgy elintézni, hogy a szervezeti ábrán „néhány boksztól áthelyeznek”.<sup>8</sup> Erre emlékeztet az is, amikor Lőrincz Lajos a „közigazgatás-fejlesztés” helyett a „közigazgatás-átrendezés” kifejezést ajánlja.<sup>9</sup> A „fejlesztés” szót csak az elektronikus közigazgatási technológia terjesztésére látja megfelelőnek, hiszen a közigazgatásba már nem lehet lényegileg újat bevezetni. Valóban, a mozgástér a jog horizontján belül jó fantáziával is meglehetősen szűkös. Ha azonban a *jogász szemléletet egy tágabb gondolkodási horizont csak egy elemének tekintjük, a szempontok és lehetőségek száma jelentősen nő*.

Másrészt, korábban azt mondtuk, hogy az abszolutizmusban a közigazgatási jog arra szolgáló technika volt, hogy az állam teljességét, kizárólagosságát garantálja, vagyis hogy az uralkodó diszpozícióját a hadsereg bevetése nélkül biztosítsa. Az eredetileg eseti (pontoszerű), kontradiktórium eljárásokra optimalizált római jogot tehát egy hierarchikus, szervezeti, diszpozíció jellegű célra adaptálták. Esetjogi célra optimalizált volta azonban e feladat végzése közben is kitűnik. A közigazgatási jog mint folyamat- és szervezetszabályozó eszköz küzd azzal, hogy nem kezelheti esetileg az ügyeket, ahogy „még perjog korában”. Jól írja le ezt a problémát az „iratfelhő” kifejezés.<sup>10</sup> Azt jelenti, hogy a közigazgatásnak ugyan a teljes diszpozíció az eredeti célja, ezt mégsem éri el. Nem úgy, hogy az ország némely területe kimaradna a közigazgatás felügyelete alól, hanem azáltal, hogy *a vezetés a közigazgatási szervezetrendszer működését mint műveletfelhőt érzékeli*. Nem látja át a folyamatokat, nem diszponál minden lépés fölött. A klasszikus közigazgatási szemlélet számára ez természetes.

### 2.2.1. A jog egyeduralma és relativizálódása

A jogi gondolkodás nagyjából háromezer éves hagyománya a jogtudományt egy határozottan elkülönülő, szigorú belső szabályozású rendszerré rendezi, amelynek nincs szüksége

8 The lack of performance orientation in the Hungarian government leads to reforms focusing on organisations, organisational boundaries and moving boxes on the organisational charts – and not on intended results, performance expectations, and measurements. *OECD Public Government Reviews, Strategic review of the Hungary Zoltan public administration development programme*, 2012, 33.

9 LŐRINCZ Lajos: A közigazgatás átalakításának aktuális kérdései, in *Pro Publico Bono*, 2011/1., 67–71.

10 Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program 12.0, Budapest, 2012, 42.

ge más tudományágakkal való kapcsolatra. Sőt, a jogtudomány a jog biztonsága érdekében éppen azt tartja megfelelőnek, ha a jog egy hatékonyan elkülönült rendszer, amely lehetőleg mentes a rendszerhatáron való átérvelésektől. Hasonlórol van szó, mint amikor a jog konzervativizmusáról beszélünk.

Ezt „tökéletesíti” a pozitivista jogi szemlélet, amely az esetleg visszaszűrődő természetjogot hivatott kitessekelni e mechanikus gépezetből. Ez a jogpozitivizmus sokak szemében ma is a modernitással egyenlő. A pozitívizmus a közigazgatás alapvetően és szinte kizárólag jogi kultúráját még tovább merevítette.

Mindez a jelenlegi közigazgatás-fejlesztés területén egy bizonyos kompetenciaharc formájában tapasztató. A közigazgatás napjainkig szinte kizárólag a jogászok felségterülete volt. A legtöbb jogi képzést nyújtó hely neve is „állam- és jogtudományi kar”. Aki tehát az államról szeretne valamit megtudni, annak mindenekelőtt jogásznak kellett menni, ami meglátszik a közigazgatásban jelenleg meglévő képzettségi arányokon is. E tendenciát tovább erősíti a jogászságnak a magyar történelemben betöltött szerepe.

A jog közigazgatás-beli egyeduralmát jellemzi az is, hogy a közigazgatásba kívülről érkezőket a közigazgatási alapvizsgára felkészítés keretében alapvetően jogi természetű képzés által igyekeznek közigazgatási szemlélettel ellátni. Ezek a tananyagok túlnyomórészt jogszabályok folyószövegben való elmesélésére szorítkoznak, így próbálván a jogot nem jogászoknak elmondani. A közigazgatási szakvizsga a korábbi jogakadémiai képzésekhez hasonlít.

A jog ezen egyeduralma azonban relativizálódik, ha tágabb összefüggésbe helyezzük. A történelem folyamán a formáljog jelentősége garantálta, hogy a politikum kiszámíthatatlansága csökkenjen. A népvándorlás korában szinte minden a nemzetségek döntései, illetve egymás közti játszmái alapján folyt, vagyis gyakorlatilag politikai döntések determinálták az emberi életet. A középkorban a mindent átjáró politikai anarchiát és a területiális urak közötti beharcokat a jog – római formáljogból eredő – kiszámíthatósága, logikája és viszonylagos lassúsága temperálta. A jog társadalmi döntéshozatalba való egyre nagyobb behatolása volt a biztonság, a korszerűség és a kiszámíthatóság növelésének lehetősége és garanciája. Jellinek a 19. század végén fontosnak tartja hangsúlyozni, hogy az államtan fejlődése a 18. század elejétől eltávolodott a politikai megközelítéstől, és önállóságra tett szert. Számára a korai abszolutizmus politikai államának konszolidálását jelenti, hogy létrejött az állam nem politikai tárgyalása.<sup>11</sup> Ez realizálódott abban, hogy az abszolutista állam a 19. század folyamán jogállammá alakult.<sup>12</sup> Így vált a jog a közigazgatás egyedüli mértékévé és horizontjává, és a 19. század folyamán német szerzők által jogpozitivizmussal itatódott át,<sup>13</sup> tovább erősítve a jog presztízsét a közigazgatásban.

Ha ezt a gondolatsort magasabb szempontból közelítjük, azt látjuk, hogy a jog csak az államfejlődés „jelen történelemben lezajlott folyamatán belül” volt a kiszámíthatóság garanciája. Történhetett volna másképpen is, ha mondjuk nincs a népvándorlás korán átmentődött ró-

11 JELLINEK, Georg: *Általános államtan*, Budapest, 1994, 9.

12 Ez főleg a kontinentális államfejlődésre jellemző, hiszen az angol fejlődési út politikai folyamat volt. A kontinentális Európában ezután a jog pozitívizálódását tekintették a kiszámíthatóság garanciájának.

13 Uo. 10.

mai jogi – mint formáljogi – minta. Ebben az esetben a folyamatokat, az eljárásokat például folyamatalapú módszerrel is definiálni lehetett volna. Vagy kialakulhatott volna olyan közigazgatási rendszer is, amely az egyes tisztségviselők tisztességére, integritására alapoz, akik esetileg járnának el az ügyekben, mint a kínai mandarin-közigazgatásban. A *formáljogi következettség mint garanciális alap* tehát csak a *történelem ilyen alakulásának terméke*. Ezt átgondolva relativizálódik a jogi gondolkodás kizárólagos illetékességének tabuja, egyszersmind természetessé válik, hogy más tudományok is ugyanolyan kompetensek lehetnek a közigazgatás jelenségeinek értelmezésében, a hibák kimutatásában, a javításukra való javaslatételben.

### 3. A MULTIDISZCIPLINÁRIS SZEMLÉLET

A szervezetfejlesztési gondolkodásmód keletkezési helye az üzleti szféra, azon belül a *termelés gyártástechnológiai aspektusa*. Az itt kialakult korai hatékonyságjavítási elemek épültek tovább idővel komplex, multidiszciplináris szemléletté. Napjainkban jelen van benne a folyamatmenedzsment, a döntéselmélet, a magatartás-tudomány és a jog is, de a sor nincs definitíve lezárva.<sup>14</sup> Ennek a történetnek a kezdete nagyon különbözik attól a környezettől, amely a közigazgatás klasszikus állambeli keletkezési kontextusa volt. A szervezetfejlesztési szemlélet olyan környezethez optimalizálódott, ahol a *költségek* mindig *szigorúan korlátosak* voltak, és ahol a *felhasználóknak* (fogyasztóknak) mindig *döntő szavuk* volt. A fejlesztendő szervezetnek az üzleti szférában rendszeren *nincs monopóliuma*, míg az államnak a közigazgatásban – éppen fordítva – nincs alternatívája. A keletkezési helyek e különbsége, sőt ellentéte alapvetően kihat a jogi és a szervezetfejlesztési közigazgatás-szemléletre.

A gyártástechnológiai szemlélet mindig *a teljes gyártási folyamatot definiálja*, minden műveletet ural. Ennek megfelelően egy gyártási folyamatban nem képzelhető el a műveletfelhő fogalma (szabályozott, de nem egzakt módon definiált művelethalmaz). Az ebből kifejlődő szervezetfejlesztési szemlélet is igyekszik szorosan uralni a dolgozók cselekvéseit. Olyan esetekben, amikor nem uralható teljesen (pl. egy csomóponti feladat éppen egy egyedi döntéshozatal), akkor is jellemző az erre való törekvés, például döntési protokollok, magatartási kódexek létrehozatalával, a döntések előre megállapított döntési alternatívák közötti választásra korlátozásával.

A folyamati szemlélet mint alap *kialakít egy bizonyos szervezetszemléletet*. Maga a folyamat-szemlélet igen konzisztens és nehezen bővíthető, viszont implikál egy bizonyos humán erőforrás-szemléletet, célkijelölési, vezetéstani, pénzügyi stb. szemléletet. Ezek lazán kapcsolódnak hozzá. Nem alkotnak vele egyetlen, konzisztens tudományágot, hanem egy multidiszciplináris, komplex módszertani-szemléleti összességet képeznek. A tervezési vagy tanácsadási munka során azonban a *szervezetfejlesztő generalista* fejében ezek a szakmák mindig a *folyamatszemléletet mint fő motívumot segítő, deklamáló részmodszerekként* vannak jelen.

<sup>14</sup> Kővári György szerint az emberi erőforrások hasznosításának gyakorlati kérdései rendszerint multidiszciplinárisan merülnek fel, a közgazdasági-üzleti megfontolások mellett többnyire a szociológiai, pszichológiai, jogi, politológiai és egyéb szempontok is. KŐVÁRI György: *Stratégiai szemléletű emberierőforrás-gazdálkodás*, Budapest, 2006, 77.

Elvileg a szervezetfejlesztésben is elkezdődhetne az *önmagára figyelés szakmai kultúrája*. Ezt azonban több dolog is valószínűtlenné teszi. Egyrészt a szervezetfejlesztés olyan kontextusban keletkezett, ahol nagy a szabályozandó anyagra, vagyis a műveletsorra figyelés kényszere. Itt a *folyamat soha nem előzheti meg az előrehaladást és a minőséget* (vagyis a forma az anyagot), ahogy a közigazgatási jogban. Persze *eredetileg* a közigazgatási jog is a közigazgatási munkafolyamat előrehaladásáért van. De ahogy láttuk, nagy időtávon igen nagy volt a formai állandósága, így kialakulhatott a jog önmagára figyelésének kultúrája, amely a figyelmet a tárgyáról önmagára irányította. A szervezetfejlesztési szemlélet sokkal rövidebb életű, mint a jog, így erre nem volt lehetősége. Másrészt minden *tudomány tanításának* megvan a tudományt kultuszszá alakító ereje. Természetesen a szervezetfejlesztési szemléletet is lehet tanítani, de igen kicsi a valószínűsége, hogy annyira önálló tudománnyá váljon, mint a jog. Így nem valószínű, hogy a szervezetfejlesztés olyan formalizálódási folyamaton menne keresztül, és annyira elveszthetné az előrehaladásra és a minőségre koncentrálni tulajdonságát, mint a jog.

Mindazonáltal a *multidiszciplinaritás nem zárja ki a jog illetékességét*, a folyamatoknak a hatalommal rendelkező általi definiálása továbbra is megfogalmazódhat a törvényhozó által hozott eljárási törvényben. Inkább arról van szó, hogy a közigazgatás mai multidiszciplinárizálódási jelensége folyamán a jog az eljárások leírásának egy(ik) módjává válik, amely valójában más tudomány(ág) logikája alapján indokolódik. A jog így pusztán egy leírási eljárássá, *deskripció nyelv*vé válik, és így relativizálódik.

A jogot mint deskripció nyelvét nem is érdemes fölírni, hiszen a jog – a római jog formáljogban való dominanciája miatt – egyetemes vagy szinte egyetemes nyelv. A különböző közigazgatási struktúrákat a jog nyelvén – minden nehézség ellenére – még mindig relatíve könnyen össze lehet hasonlítani. Bár fölvethető, hogy a közigazgatás folyamat- és struktúraábrákkal való definíciójának nemzetközi érthetősége talán még eredményesebb lenne. Továbbá a jog jelenlegi (szinte) mindent átfogó nyelvezte által államok között is egymásra vonatkoztathatóvá válnak olyan társadalmi teendők, amelyek természetükben nagyon távoli élethelyzetekre vonatkoznak. Szervezetfejlesztési szempontból nézve mindenesetre bizonyos, hogy *a jog nem a lényege az állami működésnek*, legfeljebb (jelenlegi) nyelvezte.

#### 4. A KÉT KÖZIGAZGATÁSI KULTÚRA KÖZÖTTI KONFLIKTUS

Gondoljuk el a jogi és a szervezetfejlesztési szemléletű közigazgatást mint két ideáltipikus közigazgatási kultúrát, és hasonlítsuk össze a kettőt.

1. Abból indultunk ki, hogy a klasszikus közigazgatás politikai célra irányul (az állam mint a terület és a lakosság átfogó, kizárólagos szervezője), így bizonyos szempontból az *egész társadalmat tekinti szervezetnek*, amelyet uralni, rendezni, igazgatni szándékozik.

A szervezetfejlesztési szemlélet nem reflektál a társadalomra, csak a folyamatot végző dolgozókra. A szervezet ebben a szemléletben egy „minél kisebb méretű, komplex szociális rendszer”. A szervezeten kívüli emberek számára felhasználók, megrendelők vagy munkaező-utánpótlás.

2. A klasszikus közigazgatásban a szoros értelemben vett közigazgatási szervezet is a jog által strukturálódik, ahogy az egész társadalom. A közigazgatásban dolgozók (személyzet) a

törvényhozó számára a *közigazgatási jogot ismerők*, az azt végrehajtók, a jogkövetők, az engedelmesekek összessége. A dolgozók *lojalitása közvetlenül tehát a jogra* irányul, csak másodlagosan a törvényhozóra,<sup>15</sup> és csak harmadlagosan az ügyek előrehaladására, az elintézés minőségére, amit a törvényhozó a jog által el akart érni. A lojalitás/elkötelezettség tehát csak nagyon közvetetten irányul az ügyek gyors és korrekt intézésére. Még a hatékonyság szem előtt tartását is jogszabály írja elő. A szervezet tehát akkor és azért lehet hatékony, ha és mert a dolgozók követik a jogot.

Ezzel szemben a szervezetfejlesztő számára az embert az eredményessége, hatékonysága, motivációja, kompetenciája, a részvétel módja minősíti. Ebben a szemléletben az emberek közvetlen lojalitása nem a folyamatra vagy a szervezetre mint olyanra irányul – és csak közvetetten az eredményességre –, hanem közvetlenül az ügy előrehaladására és megoldására (eredményesség), illetve a minél kisebb ráfordításra (hatékonyság). Az *eredményesség* – az elévített munka célnak való megfelelése – és a *hatékonyság* nemcsak áttételes/többedleges cél, hanem a *közvetlen lojalitás tárgya*. Ez minősíti az egyént a szervezetben (l. munkakör-értékelés). Az eredményesség és a hatékonyság szem előtt tartását ebben a szemléletben nem kell külön előírni, majd megkívánni annak betartását.

3. A közigazgatás jelenlegi multidiszciplinárizálódási jelensége valójában a közigazgatási kultúra átalakítására tett kísérlet. Ahogy van politikai kultúra, értelmezhető a közigazgatási kultúra fogalma is. Ezen azt a szemléletet értjük, ahogyan a közigazgatási folyamatokról, személyi állományról, szervezetről gondolkodunk. A közigazgatási kultúra tehetetlenségi nyomtéma ugyanúgy hatalmas, ahogy a politikai kultúra is lassan változik. Különbség, hogy a közigazgatásban – legalább szándék szerint – az egyértelmű alá- és fölérendeltség miatt hatalmi szóval is lehet vezetni változtatásokat, legfeljebb nagyfokú ellenállásba ütközik. Kérdés, hogy az ellenállással szemben  *mennyire hatékony a korszerűsítő tevékenység*. Az ellenállást a korábbi, még az egyoldalúan jogi közigazgatási kultúrában szocializálódott szakemberek („a jogászok”) jelentik. Számukra nehezen érthető a multidiszciplináris megközelítés, mert azt tanulták, hogy a jog a közigazgatás céljelölő, folyamatleíró, ellenőrző technikája, vagyis általa a közigazgatásban felmerülő minden kérdést meg lehet oldani. Számukra a közigazgatásban felmerülő kérdések *eleve jogi természetűek*, amint maga a közigazgatás is.

A „jogászok” jól ismerik a jelenlegi állapotokat, de nem értik a felmerülő problémákat, nem tudják azokat könnyen feladatként megfogalmazni. (Paradigmán belülről nehéz a paradigmátikus határokat lokalizálni, meghaladni.) Az újonnan behozott, tágabb horizonton gondolkodó munkatársak értik a feladatokat, de nem ismerik a meglévő állapotokat. Márpedig egy szervezet fejlesztése nem valósítható meg a szervezet történetének, viselkedési szokásainak stb. ismerete nélkül. A közigazgatási reformban tehát van egy a *helyzetben*

15 Pontosabban a lojalitás a veszfáliai abszolutizmusban a törvényhozóra irányult, majd ez a 19. századi alkotmányos abszolutizmusban azáltal mérséklődött, hogy a lojalitás közvetlen értelemben a jogra kezdett irányulni. Itt is látszik, hogy a jog a kései abszolutizmusban a politikum enyhítőjeként működött. A jelenlegi közigazgatásban ez utóbbit érzékeljük „klasszikus” közigazgatási szemléletként. Ebben az is közrejátszik, hogy Weber ezt a fajta közigazgatást kutatta, ezt írta le klasszikus formaként.



*kódolt*, inherens szakmai és ebből következő *szemléleti konfliktus*. Ez a szemléleti konfliktus okozza a közigazgatási reform folyamatának számos módszertani nehézségét.

#### 4.1. A közigazgatási reform módszertani dilemmája

1. A jelenlegi szervezetfejlesztési tevékenység nehézségei jól jellemezhetőek azzal a szervezeti kultúra átalakításáról szóló képpel, amikor egy szervezet domináns szubkultúráját egy másik szubkultúra vezetés általi erősítésével igyekeznek átalakítani. Az intenzív nehézséget most az jelenti, hogy a politikai akarat alapvetően jogiasan gondolkodik, hiszen ez az uralkodó közigazgatási szemlélet, valamint a rendszerváltás utáni új elit döntő része jogi végzettségű. Ezek a jogászok rájöttek, hogy a pusztán jogi gondolkodás korlátozza a közigazgatás-korszerűsítés hatékonyságát.<sup>16</sup> Ez nyilvánvalóan tág látókörre utaló gesztus, hiszen sikerült saját paradigmájuk határain kívülre tekinteniük. A korszerűsítés megoldása azonban problémás, mert a jogias közigazgatási kultúra által kell levezényelni a „jogot meghaladás programját”. Ennek megfelelően az egyes közigazgatási részterületeken jól érezhető, hogy az adott részterület átalakításának hatékonysága erősen függ a részterületet irányító vezetés jogi paradigmához való kötődésétől.

2. A gyakorlatban nem ritka a konfliktus a klasszikus és a szervezetfejlesztési szemlélet között. Amikor egy tanácsadó cég vagy egy szervezetfejlesztő szemléletű munkatárs fel akarja mérni a közigazgatási szervezetet (minden szervezetfejlesztési projekt kiindulópontja), számba akarja venni az összes munkakört, minden munkafolyamatot fel akar mérni és elemeire akar bontani, valamennyi eszközt pontosan leltározni akar, akkor a korábbi közigazgatáshoz szokott munkatársak gyakran már a felvetést sem értik. A klasszikus, jogász közigazgatás számára „természetes, hogy a közigazgatás átláthatatlan”, sőt egyenesen tudománytalan, a közigazgatástól idegen a teljes és tételes átvilágítás igényével fellépni. A közigazgatást szerintük csak szabályozni lehet, de az állami működés a felső régió számára természetes, hogy nem átlátható, nem uralható. A „*közigazgatás mint végtelen műveletfelhő*” élménye meghatározza mind a vezetésnek, mind a szervezet általános résztvevőjének látás- és gondolkodásmódját.

Az uralhatatlan műveletfelhő eredményeképpen a dolgozók *iratfelhőt* állítanak elő, amely a vezetés szintjén ugyanúgy nem diszponálható. Ennek rendezésére kialakultak ugyan iktatási rendszerek, amelyek elvileg teljes diszpozíciót biztosítanak az ügyek (egy tárgyra vonatkozó műveletsorok) fölött, ennek ellenére mindenki ismeri az elakadt ügyek, a „közigazgatásban valahol elveszett ügyek” vagy a „döglött ügyek” fogalmát. A szervezetfejlesztő ezzel

16 „A Magyar Program megalkotása, értékelése és évenkénti alakítása maga is közigazgatási fejlesztési munka, annak minden jellemzőjével. Ez mérnöki munka, melynek feladata a cél eléréséhez vezető leghatékonyabb megoldás megtalálása. A közigazgatás fejlesztésénél, amiként a mérnöki tudományoknál, számba kell venni a megvalósítás természeti korlátait (teherbíró képesség, környezeti hatások), a végrehajtás során felmerülő akadályokat (a végrehajtó állomány, ügyfelek érte tudják követni a fejlesztés megvalósulását).” Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program 11.0. 7. A „mérnök” kifejezést itt valószínűleg nem szó szerint érti a program, hanem a 47. oldalon lévő ábrán látható karrierutak elnevezései alapján „mérnöki jellegű” tevékenységet kell rajta érteni, vagyis a tervező, előrejelző, stratégiai tervező, menedzser jellegű tevékenységeket.

szemben végig uralni akarja a folyamatokat, és a vezetőknél azonnali információt akar a folyamatok állásáról (VIR).

3. Nézetem szerint lényegi különbség van a klasszikus közigazgatás műveletfelhő/iratfelhő szemlélete, vagyis a *közigazgatás lényegében uralhatatlan voltának* szemlélete és a szervezetfejlesztés *szigorú diszpozíciós* szemlélete között. Szokásos ellenvetés, hogy a „szigorúan uralt folyamatok szemlélete” a közigazgatásban a tevékenység természetéből adódóan nem honosítható meg gyártástechnológiai következetességgel, mert a közigazgatásban történnek egyedi döntések, sőt az állam (egyik) definíciója szerint az állam arra szolgál, hogy nagy számban hozzon tekintélyi döntéseket. A folyamatszemplélet azonban tudja kezelni a döntéseket. A közigazgatási döntések ugyanis a stratégiai tervezési, politikai döntéshozatali stb. jellegű döntéseken kívül *előre meghatározott alternatívák közötti választások*. Idetartozik a közigazgatási döntések kb. 95 százaléka, amelyeknek a folyamatszempléletű kezelése nem okoz gondot.<sup>17</sup>

A két szemlélet között az jelenti a lényegi különbséget, hogy a közigazgatást lényegében uralhatatlan folyamatoknak tekintjük, amelyeket igyekszünk minél szigorúbban szabályozni, vagy előre definiált folyamatok összességének, amelyek néha mutathatnak anomáliákat. Nézetem szerint a *közigazgatás akkor fog lényegében is átalakulni, ha átvált a szigorú diszpozíciós szemléletre*.

4. Az *informatikai* szakma eredetileg folyamatszempléletű. Jelenleg azonban a közigazgatásban nem folyamatszempléletével, hanem az „irodaieszköz-szolgáltatás” szemléletével vesz részt. Irodai és nyilvántartó rendszereket szolgáltat, de nem akarja átlátni az egész közigazgatási folyamatot. A már eddig is kialakult közigazgatási eszközöket (nyilvántartások, adatárak, iktatórendszerek) teszi gyorsabbá (részleges rendszereket alakít ki az iratfelhőben), kapacitásával és sebességével extenzíve segíti a tevékenységet, de *lényegében nem alakítja a közigazgatási szemléletet*.<sup>18</sup> *Mintegy elfelejtette az eredeti szemléletmódját*, és a klasszikus közigazgatási mechanizmust pusztán technikailag támogatja.

A *szervezetfejlesztés* szemlélete közelebb áll az informatikáéhoz, mint a klasszikus közigazgatáséhoz: eredetileg a teljes tevékenységsort (eredeti helyén: gyártási folyamatot) definiálja. *Lehetséges* azonban, hogy közigazgatási alkalmazása során a szervezetfejlesztési szemlélet is el fogja felejteni az eredeti szemléletmódját, és úgy alakul át, hogy a klasszikus közigazgatásnak pusztán technikai gyorsítója lesz, és *lényegi hatást nem gyakorol rá*. Ez még nem dőlt el.

Mindenesetre az, hogy *szervezetfejlesztés* címén a közigazgatásban például feladatkatasztert készítenek (nyilvántartás), vagy egyes kiválasztott eljárásokat egyszerűsítenek (dereguláció), és az egyszerűsített eljárásokat igyekeznek más területen is alkalmazni (analógia) stb. – amelyek lényegüket tekintve *klasszikus jogi műveletek* –, azt látszik alátámasztani, hogy a jogászai közigazgatási vezetés a *szervezetfejlesztés eszköztárának csak azokat az elemeit engedi a korszerűsít*

17 Ez egyáltalán nem jelent szigorú, sablonos fordizmust. A közigazgatásban megvan a helye a magatartás-tudományi alapú szervezetfejlesztési szemléletnek, ill. a „puha” HRM-nek is, különösen a szakmai vezetésben, a stratégiai tervezésben, a közigazgatás-fejlesztésben stb. A folyamatmenedzsment-alapú és a magatartás-tudományi alapú szervezetfejlesztés helyeinek és arányának megtalálása a közigazgatásban még további gondolkodást igényel, amelynek mentesnek kell lennie az egyoldalúságtól. Vö. AA. VV., *Közszolgálati szervezetek vezetése*, Budapest, 2011, 22.

18 Ezt a tendenciát erősíti, amikor az informatikát a „transzformatív technológiák” közé sorolják.

*tésben felhasználni*, amelyek lényegüket tekintve a jogász, klasszikus közigazgatásnak is eszközei, csak most szervezetfejlesztési terminológiával és technológiával végzik. Ha a szervezetfejlesztési gondolkodásmódnak nem sikerül a közigazgatás-korszerűsítés lényegét is átalakítani, vagy legalább hatni rá, akkor továbbra is megkérdőjelezhetetlen marad a klasszikus közigazgatás azon szemlélete, hogy a közigazgatási műveletfelhő diszponálhatatlan.

## 5. ÖSSZEFOGLALÁS

A klasszikus (vesztfáliei) állam közigazgatásának célja eredetileg az ország belpolitikai életének az abszolút uralkodó általi ellenőrzése, amelyet jogi formájú szervező technikával valósított meg. E szemlélet számára természetes, hogy a közigazgatásban folyó műveletsokaság vezetői szintről nem látható át, nem uralható. A magyar közigazgatásban ma is ez a jogi technikájú, klasszikus közigazgatási szemlélet az uralkodó.

A 20. század végi–21. század eleji közigazgatási irányzatok jórészt a folyamatmenedzsment szemlélete alapján állnak. Ezt sok szakma és tudományág megközelítési módja egészíti ki, összességében egy komplex, multidiszciplináris szervezetszemléletet alkotva. E megközelítés számára az a természetes, hogy a szervezeti tevékenységet teljes lefedettséggel lehet uralni, és kell is, vagyis olyan művelet nem lehet a szervezetben, amely a vezetés előtt ismeretlen.

A közigazgatás klasszikus és a mai szemlélete céltételezésében és metodikájában is eltérő. E két gondolkodásmód kontrasztja a mai közigazgatás-fejlesztésben dolgozók számára a mindennapokban a „jogászok” és a multidiszciplináris szemléletű „szervezetfejlesztő szakértők” vitájaként érzékelhető. Ez a szemléleti, módszertani szakadék adja a mai közigazgatás-fejlesztési munka egyik fő nehézségét.