

A BÜROKRÁCIA, BARÁT VAGY ELLENSÉG?*

Józsa Zoltán - Bartha Ildikó¹

A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló T/10096. sz. törvényjavaslat általános parlamenti vitája során Dr. Kovács Zoltán hozzászólásában így fogalmazott: „A bürokráciacsökkentéssel kapcsolatos feladatokat nem tekintjük lezártnak, folyamatosan végezzük a hatóságok eljárását és az ügyfelek adminisztratív terheit érintő jogszabályok felülvizsgálatát.”

S valóban, 2014 óta újabb és újabb kormányzati erőfeszítések sora jelzi az eddig megtett lépéseket: létrejött az Államreform Bizottság, mely többek között az állam működésének felülvizsgálatát tűzte ki célul, majd 2015-ben a parlament elfogadta a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel kapcsolatos törvényt. 2016-tól bevezetésre került a sommás eljárás, csökkentek az ügyintézési határidők, s számos tevékenység esetében az engedély helyett a jogalkotó főszabállyá tette a bejelentés intézményét és még sorolhatnánk tovább.

Csapataink azóta is harcban állnak, s ismervén a bürokrácia természetét – mely hol felbukkan, majd elrejtőzik – így kétség sem férhet a harc folytatásának szükségessége mellett. Így gondolja a hétköznapi vélekedés is. S ez nem véletlen, hiszen a felesleges utánjárás, a szükségtelen várakozás, beadványok, igazolások, nyomtatványok halmaza éppúgy hozzátartozik a bürokrácia hétköznapi (pejoratív) képéhez, mint a morcos, kelletlen ügyintéző kioktató hangneme, az ügyintézés átláthatatlan folyamata vagy éppen a hivatal szűk folyosója.

Úgy tűnik az eltelt évszázadok alatt a bürokráciát nem sikerült kiszabadítani az egyes számú közellenség hálátlan szerepéből, annak ellenére, hogy az államelméleti, politikatudományi, közigazgatási, szociológiai szakirodalom árnyalt és sokoldalú elemzésekkel tárta fel az intézmény eredetét, fejlődési formáit, alkalmazási területeit és tette az ismereteket elérhetővé mindenki számára. Mégis, újra és újra, az aktuálpolitika szívós makacssággal és látványos elszántsággal, eszközökben és módszerekben nem válogatva a demokrácia nevében és zászlaja alatt szólít harcba a bürokrácia ellen, pillanatnyi népszerűséget, s szavazatokban is kifizetődő majdani dicsőséget remélve.

A bürokrácia, paripa, mely újra és újra meglovagolható. A bürokrácia örökzöld virág, soha el nem hervadó, évszakoktól függetlenül gondozható. A bürokrácia sláger, mely hol halkán, hol teljes hangerővel dúdolható. A bürokrácia a szekrényben porosodó, molyette, divatjamúlt nagykabát, mely némi fazonigazítás után újfent használható.

Mint minden intézmény, a bürokrácia is számtalan dimenzióban értelmezhető. Annak idején M. Weber a laikus igazgatás ellenpontjaként vázolta fel a bürokrácia ideáltípusát, hangsúlyozva a legális, racionális, aktaszerű és szakszerű szakigazgatás fölényét a

* DOI 10.21867/KjK/2017.2.1.

¹Dr. habil. Józsa Zoltán, egyetemi docens, SZTE ÁJK; Dr. Bartha Ildikó, egyetemi docens, DE ÁJK, tudományos főmunkatárs, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport

kiszámíthatatlan, részrehajló, pazarló, alacsony hatékonyságú ügyintézással szemben.² A későbbi modellezők Marx, Gouldner, Merton, Crozier és mások az aktuális államcélok, gazdasági, társadalmi viszonyok elvárásai, szükségletei alapján fogalmaztak meg különböző következtetéseket, hol a bürokrácia mellett, hol az ellen érvelve.

Mindenfajta mélyebb történeti, társadalmi elemzés nélkül megállapítható, hogy a klasszikus bürokratikus szervezet – ha nem is az ideális formájában – mindig is szerves részét alkotta mind a magánigazgatás, mind pedig a közigazgatás rendszerének. A közkeletű, leegyszerűsítő és egyoldalú interpretációval szemben a bürokrácia nemcsak az államszervezet alapegységeként értelmezhető, hanem a magánigazgatás fontos alkotóeleme is.

Ma már a költségvetési szervek mellett, a legkülönbözőbb gazdasági társaságok, holdingok, részvénytársaságok, közkereseti és korlátolt felelősségű társaságok szervezete is jelentősen bürokratizálódott, a szó eredeti értelmében. Azaz, az optimális struktúra, vezetési, irányítási forma megtalálása, a szervi és szakmai feladatok megvalósítása, s ezek révén a piaci értelemben vett hatékonyság nem érhető el a bürokratikus szervezet egyes jegyeinek alkalmazása nélkül.

Mi több, a társadalom más alrendszeireiben, az oktatásban, a kultúrában, a tudományban, sportban stb. is előrehaladott a bürokratizálódás folyamata, annak minden áldásával és nem kívánatos mellékhatásával együtt.

Nem kell hozzá különösebben éles szem, hogy felismerjük a politikajelentős, és egyre intenzívebb bürokratizálódását sem, hiszen a politikai intézményrendszer igazi boszorkánykonyháját azok a pártbürokráciák jelentik, melyek adott esetben éppen a bürokrácia ellen hirdetnek harcot, a gyors és olcsó politikai haszonszerzés reményében. Hogy a politika célkeresztjében elsősorban az állami bürokrácia kritikája áll, hiszen a közigazgatás struktúráját és eljárását kívánják egyszerűsíteni, áramvonalasabbá, s működését gyorsabbá tenni, annak a politika és az államhatalom közvetlen kapcsolata az oka. Ha jól, vagy jobban működik állam, illetve annak szervei, növelhető a politikai nyereség, erősebb a hatalom.

Az aktuálpolitikai célok és érdekek szempontjából tehát irreleváns, hogy a bürokrácia, a szakigazgatás évszázadok óta nemcsak az államszervezet alapegysége, s nem melleleg a tárgyi jog érvényesülésének garanciája. A politika a reflektort az intézmény legrosszabb arcára (diszfunkcióira) irányítja, s lázas igyekezettel dokumentálja azon intézmény felszámolására irányuló erőfeszítéseit, mely nélkül önmaga sem létezhetne.

Számtalan hazai és nemzetközi példa hozható fel a politika és bürokrácia ambivalens viszonyára. A választások előtt a politikusok bevett, s sikerrel alkalmazott fogása a túlburjánzó, költséges, nehézkes bürokrácia megregulázása, leépítése, mely ígéret – valljuk be – gyakran meghallgatásra talál. Függetlenül attól, hogy ugyanazok a politikusok már a hatalom birtokában mindent megtesznek az államszervezet stabilizálása érdekében, ami nemcsak a korábbi struktúra visszaállítását, hanem annak bővítését is jelentheti (lásd az 1. táblázatot). Elvégre háterszág (szakapparátus) nélkül meglehetősen kockázatos akár a hazai, akár a nemzetközi játszma folytatása.

² Max Weber: *Gazdaság és társadalom*. 1. Budapest, KJK, 1987.

1. táblázat
Költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszáma és személyi juttatásai (2008–2017)

Év	Költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszáma (ezer fő)	Költségvetésnél foglalkoztatottak rendszeres személyi juttatásai (mrd Ft.)	Költségvetés személyi juttatásai (mrd Ft.)
2008.	245	715	1024
2009.	247	667	959
2010.	251	675	981
2011.	261	712	978
2012.	364	987	1233
2013.	517	1267	1665
2014.	534	1473	1827
2015.	560	1567	1960
2016.	n.a.	n.a.	1883 (t)
2017.	n.a.	n.a.	2152 (t)

(t) — költségvetésben tervezett összeg

Forrás: Policy Agenda, 24.hu

A környező országokkal összehasonlítva Magyarország azok közé tartozik, ahol az állami foglalkoztatottnak nem csak a létszáma, hanem a munkaerőpiacon belüli aránya is nőtt az utóbbi években (2. táblázat).

2. táblázat
Az állami foglalkoztatottak száma és arányuk az összes foglalkoztatottból(2009–2013)

Ország	2009		2013	
	ezer fő	arányuk (%)	ezer fő	arányuk (%)
Lengyelország	4245	26,8	3929	25,2
Szlovákia	628	26,5	633	27,2
Szlovénia*	205	20,9	212	22,9
Románia	1709	18,6	1621	16,2
Szerbia*	811	31	721	29,8
Horvátország	n.a.	n.a.	441	31,7
Magyarország*	994	26,3	1041	26,8

*- Magyarország, Szlovénia 2012-es a legutolsó hivatalos adat, Szerbia 2014. évi

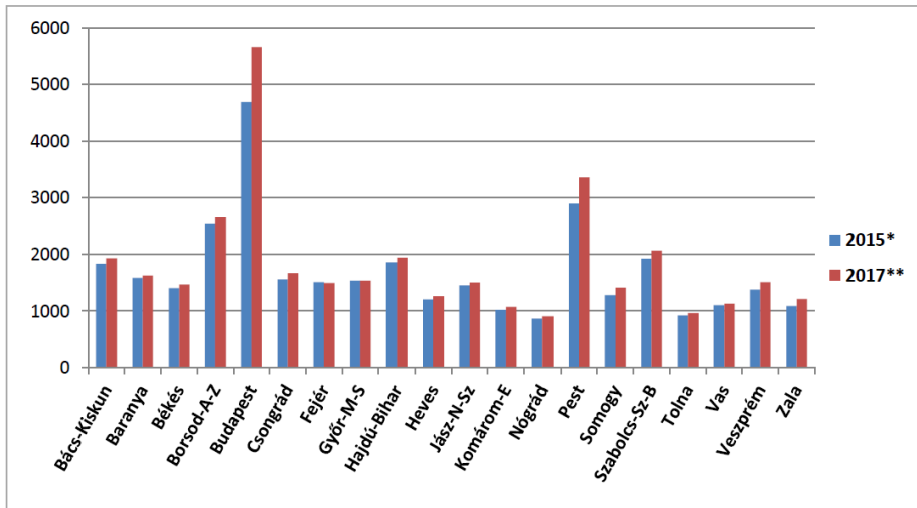
Forrás: ILO, Policy Agenda

Az már csak a jelenség diszkrét bája, hogy míg a közfogyasztására szánt kommunikáció (tudjuk jól, az ígéretek mindig olcsók a politikában...) a leépítést, az összevonást, az egyszerűsítést, takarékoságot hangsúlyozza, addig a háttérben a legkülönbözőbb elnevezésű és funkciójú főhatóságok, hatóságok, hivatalok, s stallumok végelláthatatlan serege nő(het) ki a földből a politikát zsoldohadseregként szolgálva. A fővárosi és

megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló korábbi 7/2015. (III. 31.) és a jelenlegi 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás mellékleteinek az összevetése (1. ábra) is azt mutatja, hogy a kormányhivatalok létszámkerete – ritka kivételeket leszámítva – jelentősen növekedett.

1. ábra

Fővárosi és megyei kormányhivatalok létszámkerete (2015 és 2017)



*2015.04.01-től **2017.01.01-től

Forrás: 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás; 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás; Barta–Jakab (2017). A pontos számadatokat lásd [ITT](#)

Mindez azt is jelenti, hogy a közigazgatás deprofesszionizálódása, átpolitizálódása, az aktuális kormányzattal szembeni lojalitás és elkötelezettség felértékelődése azzal a veszéllyel jár, hogy az államigazgatás kevésbé lesz képes a jövőbeli kormányok és a szélesebb értelemben vett társadalom (a köz) érdekeit szolgálni.

Végző soron feltehető a kérdés: miért is érdemel megkülönböztetett figyelmet a bürokrácia, a bürokraták ügye, hiszen a betegség (felesleges adminisztráció, várakozás, idő és pénzpocsékolás stb.) s a gyógymód (egyszerűsítés, gyorsítás, takarékoság stb.) is nyilvánvaló.

A felületes diagnózis esetén azonban, szimpla válaszok és egyszerű receptek születnek. A szakigazgatás, a jó értelemben vett (szakképzett, legális, pártatlan) bürokrácia nem olyan szervezeti dinoszaurusz, mely reménytelenül vergődik haláltusájában.

A bürokratikus szervezet sikeres működésének a feltételei napjainkban is jelen vannak. A bürokrácia a demokratikus alapelvek érvényesülésének intézményi letéteményese (örzője), mely nem zárja ki más célok és kritériumok esetében más szervezeti formák (piaci szervezetek, hálózatok, stb.) alkalmazását. A bürokrácia a jogalkotás és jogalkalmazás fontos eszköze, a képviselői demokrácia végrehajtó hatalmának szerves része. A jelenkori társadalom számos szférájában a jog szerepének az erősödése hozzájárul az adminisztráció és a kormányzás legális-bürokratikus aspektusa iránti fokozott érdeklődéshez. A globalizáció, a migráció, a környezetvédelem, a gazdasági, társadalmi, szociális kérdések sora egyaránt olyan közigazgatást feltételez, mely nem

nélkülözheti a jó értelemben vett bürokratikus intézményeket, s azok lényegét alkotó értékeket, normákat, eljárásokat.

A fentiek alapján úgy véljük, hogy az állam jósága kevésbé múlik a bürokrácia elleni harc sikerességén. A kihívás, a feladat sokkal összetettebb, ahogy J. P. Olsen is fogalmazott:³ „Mivel az igazgatás elmélete és gyakorlata szoros kapcsolatban van az egyes államok és régiók történelmével és kultúrájával, a „jó adminisztráció” és a „jó kormányzás” a sajátos célok és értékek definícióján múlik, így valójában nem lehetséges egyetemleges általánosításokat megfogalmazni a közigazgatásról azon változó politikai, társadalmi, kulturális és gazdasági jellemzők mély ismerete nélkül, melyek hatást gyakorolnak az igazgatásra.”

A bürokrácia konstans, a folyamatos változás ellenére állandó, melyet évszázadok óta úgy viszünk magunkkal, mint a gazdasági, társadalmi, kulturális fejlődés zálogát, etalonját.

Források:

- Alvin W. Gouldner: *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Gleancoe Illinois: *The Free Press*, 1954.
- Barta Attila – Jakab Viktória: Új kihívások a középszintű államigazgatásban. A fővárosi, megyei kormányhivatalok és járási hivatalok továbbfejlesztésének irányai 2016 közepétől napjainkig; 2017
- Crozier: *A bürokrácia jelensége*. Budapest, KJK, 1963.
- J. P. Olsen: Maybe It is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, March, 1. 2005.
- Marx Károly: *A Kommunista Párt Kiáltványa*. In: Marx és Engels válogatott művei I. Budapest, Kossuth, 1977.
- Max Weber: *Gazdaság és társadalom*. 1. Budapest, KJK, 1987.
- Robert K. Merton: *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest, Gondolat, 1980.

- A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás
- A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás

³ J. P. Olsen: Maybe It is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, March, 1. 2005.