

## CENTRALIZÁCIÓS LÉPÉSEK – AZ ERŐS ÁLLAM ESZMÉJE

*Szilágyi Emese<sup>10</sup>*

*Az elmúlt öt évben szemtanúi lehettünk az állam szerepéről és feladatáról szóló gondolkodás szignifikáns megváltozásának. Az elméleti diskurzus középpontjában a New Public Management (NPM) ideáljának, illetve az ennek időnként szinonimájaként használt „goodgovernance” elméletnek<sup>11</sup> az elvetése, és ezzel párhuzamosan a neoweberiánus állameszmény előtérbe kerülése, illetve a „goodgovernment” jelszava állt. Az új teoretikus megközelítéseket hamarosan tették is követték, azaz megkezdődött a közigazgatás reformja, illetve a közszolgáltatások rendszerének átalakítása. Az elképzeléseket a 2011 júniusában bemutatott Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program<sup>12</sup> volt hivatott keretbe foglalni, azonban – ahogyan arra Navracsics Tibor, akkori közigazgatási és igazságügyi miniszter is rámutatott – a központi államigazgatás átalakítása már 2010 júliusában megkezdődött az új minisztériumi rendszer kialakításával.<sup>13</sup>*

*Az alábbi bejegyzésben első lépésként röviden felvázolom a neoweberiánus elmélet leglényegesebb elemeit, majd ezt összevetem a közigazgatási rendszer és a közszolgáltatások átszervezésének megvalósulásával. Az írással azt az állítást igyekszem alátámasztani, amely szerint a hazai reformok valójában nem egyeztethetőek össze a neoweberi elképzelésekkel.*

**A neoweberiánus ideál**

A neoweberiánus állameszmény és a *goodgovernment* elképzelések még a 2010-es kormányváltás előtt, mintegy a 2008-ban kezdődő gazdasági világválságra adott egyféle reakcióként jelentek meg a hazai közpolitikai diskurzusban (elsőként a Századvég think tank – től: Jó kormányzás és az állam 2008). A neoweberiánus elgondolás hazai változata a *New Public Management* mozgalommal szemben pozicionálja magát. Az NPM a közszektor hatékonyságának, eredményességének és fogyasztó-orientációjának növelését célozza, az állam leépítésének és a privatizációnak a segítségével; továbbá a piaci törvényszerűségek átvételével. Az NPM a közszektor működtetésében is sürgeti a magánvállalati szektorban alkalmazott technikáknak, megközelítéseknek – azaz a menedzser-szemléletnek – az átvételét. Ezzel szemben a neoweberiánus teória abból az előfeltevésből indul ki, amely szerint a közigazgatás és a közszolgáltatások átfogó reformját, illetve az állam és a piac egymáshoz való viszonyának radikális újragondolását célul tűző *New Public Management* mozgalom Kelet-Közép-Európában nem váltotta be a hozzájuk fűzött reményeket. Ennek oka részben az, hogy hiányoznak azok a peremfeltételek – elsősorban a kiszámítható források, a közszolgáltatás ethosza, a hiteles szakpolitika-alkotás –, amelyek alapvetőek volnának az átalakítások sikeres végrehajtásához.<sup>14</sup>

A neoweberi állammodell célja szerint „a közjó homályos eszméjét a demokrácia normatív tartalma tölti ki.”<sup>15</sup> Az elmélet egyik fontos alapvetése, hogy az államot ismételten a

<sup>10</sup> Szilágyi Emese, tudományos segédmunkatárs; MTA TK JTI.

<sup>11</sup> FRIVALDSZKY János (2012): A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről. In: Szigeti Szabolcs – Frivaldszky János (szerk.): *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. Budapest: LHarmattan Kiadó, 56.

<sup>12</sup> <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (Letöltés: 2015. szeptember 15.)

<sup>13</sup> NAVRACSICS Tibor (2013): A közigazgatás korszerűsítésének programja *Pro Publico Bono*. 2013/2. sz. 53.

<sup>14</sup> G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): A „jó kormányzás” két értelme. *Nemzeti Érték*. 2007/3. sz. 13.

<sup>15</sup> G. FODOR Gábor – STUMPF István (2007): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti érdekek*. 2008/2. sz. 83.

középpontba helyező modell „összekapcsolja a jó kormányzás igényét a demokrácia normatív tartalmával.” A demokrácia legfontosabb értéke az érvelés szerint az, hogy garantálja azokat a feltételeket, amelyek között az egyén saját értékelése szerinti jó és ésszerű élet elérhető mindenki számára; az ehhez szükséges körülményeket pedig egy aktornak, nevezetesen az államnak szükséges garantálnia.<sup>16</sup>

A teória másik tézise, hogy az NPM ideológiája annyira kiüresíti az állam eszményét, hogy végső soron a kormányzatnak a társadalom által történő felelősségre vonhatósága, elszámoltathatósága is elenyészik. Így pedig végső soron ellehetetlenül a demokratikus visszacsatolás mechanizmusa. Ezzel szemben amennyiben az állam a jó kormányzás feladatait is magára vállalja, akkor megvalósul a kormányzati teljesítmény értékelhetősége, a kormány pedig felelősségre vonhatóvá, azaz elszámoltathatóvá válik.<sup>17</sup>

A neoweberi elméletet számos írásban népszerűsítette G. Fodor Gábor és Stumpf István. Ők annak lényegét így foglalták össze: „a neoweberi állam az új közmenedzsment torzulásaira adott válasz, annak tudatában, hogy a megváltozott körülmények között nem lehetséges a klasszikus weberi államhoz való visszatérés.”<sup>18</sup> Írásuk szerint a cél az NPM irányzatra jellemző rugalmasság ötvözése a weberiánus megfontolásokkal.

A weberi elemek tehát:

- az állam megerősítés
- a gazdasági növekedés biztosítása céljából;
- képviseleti demokrácia szintjeinek megerősítése;
- jogszerűség és normativitás, az elszámoltathatóság és politikai felelősség érvényesítésének lehetősége, az alkotmányosság, a joguralom elvének tiszteletben tartása;
- a köztisztviselői ethosz erősítése.

Ami pedig a teóriát „neo”-vá teszi:

- polgárbarát és eredményorientált jelleg, amelynek hozománya a közigazgatás minőségének és szolgáltatási jellegének erősödése;
- a civil szférával való kapcsolatok erősítése, amely kiegészítője a képviseleti demokráciának;
- professzionalizáció szakmai továbbképzéssel, teljesítményértékelési rendszerrel.

Ezeknek az átalakításoknak az eredményeként – érvelésük szerint – fokozottabb gazdasági növekedés érhető el; megvalósítható a normakövető kormányzás, az elszámoltathatóság és a politikai felelősségre vonhatóság; visszaszorítható a korrupció mind a köztisztviselői karon belül, mind pedig a *statecapture* jelensége (azaz, amikor az államot gazdasági érdekcsoportok ejtik foglyul; ez álláspontjuk szerint kifejezetten a NPM ideológiájának egyik velejárója<sup>19</sup>; csökkenthető a szegénység; és a civil szférával való fokozottabb kapcsolattartás eredményeként kiszélesíthető a demokrácia.<sup>20</sup>

A közigazgatás „korszerűsítésének” egyik legfontosabb, nyilvánosan is elérhető keretdokumentuma a Magyar Program – amint arról már szó esett. Ebben, illetve a Navracsics Tibor által hozzá fűzött magyarázatban is tetten érhetőek a neoweberi gondolkodás egyes elemei:

- így az állam és a polgár hagyományos viszonyrendszerének átalakítására irányuló deklarációk, azaz az „alattvalói” attitűd helyett a mellérendeltségi, partneri viszony erősítése;
- az átláthatóság megteremtése szervezeti kataszter segítségével;

---

<sup>16</sup>G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): *i.m.*: 10.

<sup>17</sup>G. FODOR Gábor – STUMPF István (2007): *i.m.*: 81.

<sup>18</sup>G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): *i.m.*: 15.

<sup>19</sup>G. FODOR Gábor – STUMPF István (2007): *i.m.*: 79,81.

<sup>20</sup>G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): *i.m.*: 15-18.

- a kormányablakok rendszere, azaz az egyablakos, állampolgár-barát ügyintézés;
- a közigazgatási ethosz visszaállítása az életpályamodell felépítésével és a köztisztviselői képzési rendszer átalakításával, teljesítményértékelési rendszer bevezetésével.<sup>21</sup>

## Gyakorlati megvalósulás

Amennyiben azonban részletesebben szemügyre vesszük az egyes konkrét kormányzati lépéseket, láthatjuk, hogy a közigazgatást – és általában az állam szerepét – érintő számos változtatás nem korrelál, ellenkezőleg, épp, hogy ellentétben áll a neoweberiánus elképzelésekkel. Ennek az állításnak az alátámasztására a továbbiakban nagyon röviden áttekintek három reformlépést: az önkormányzati rendszer átalakítását, a közoktatást érintő módosításokat és a víziközmű-szolgáltatás átszervezésének tapasztalatait.

### ***1. Az önkormányzati rendszer átalakítása.***

Az új rendszer alapvető jellegzetessége az önkormányzatiság leépítése, a centralizáció, amely mind a feladat- és hatáskörökre, mind pedig az ahhoz tartozó pénzügyi eszközökre vonatkozik. A legfontosabb tartalmi változások: az önkormányzati kötelezően ellátandó feladatok körének csökkenése; az államigazgatási hatósági feladatok jelentős részének kikerülése az önkormányzati rendszerből; a közszolgáltatási funkcióknak a megyei önkormányzatoktól történő elvonása; kötelező társulás bevezetése bizonyos esetekre; szigorodó törvényességi felügyelet; szigorodó gazdálkodási szabályok; a feladatfinanszírozás bevezetése; valamint a polgármester szerepének erősödése a képviselő-testülettel szemben.<sup>22</sup> Vagyis, a neoweberi modell eszményeivel épp ellentétes változás történt: *a képviselői demokrácia lokális szintjeinek erősítése helyett egyoldalú centralizációra került sor.*

### ***2. Módosítások a közoktatásban***

Az oktatáspolitikai kormányzat 2012-ben kezdte el a közoktatás rendszerének átalakítását. Az átalakítás kulcseleme, hogy a köznevelési funkciót az állam vette át a helyi önkormányzatoktól. A deklarált célok a hatékonyabb működés, az oktatás egységes minőségének biztosítása és a felzárkóztatás. Ennek jegyében a közoktatási intézmények állami működtetésűvé váltak, a GDP-arányos költségvetési ráfordítás csökkent, azonban megtörtént a vitatott eredményességű pedagógus életpályamodell bevezetése. Ahogyan arra Péntes is rámutat, a helyi kezdeményezések, a civil szféra kiszorul az oktatás szervezéséből. Ez pedig *merőben ellentétes a neoweberiánus eszménykép azon elemével, amely szerint a demokratikus döntéshozatal a civil szféra intézményesített bevonásával megerősítendő.* Bár a hatékonyság növelése ezen a területen is általános igényné vált a válság hatására Európában, a helyi – adott esetben speciális – igények negligálása alapvetően szembemegy az európai trendekkel<sup>23</sup> s a felzárkóztatás, a társadalmi egyenlőtlenségek kiküszöbölésének célját is alááshatja.

### ***3. Víziközmű-szolgáltatás***

Az állam az ezidáig többé-kevésbé piaci alapon működő szférákba is benyomul. Ezek között említhető a hulladékgazdálkodás, a kéményseprő-ipari közszolgáltatás, az energiaszektor, vagy a víziközmű-szolgáltatás jogszabályi környezetének megváltozása. Az utóbbiról elmondható, hogy az a tulajdoni rendezés és a szolgáltatás működtetésére vonatkozó

<sup>21</sup>NAVRACSICS Tibor (2013):*i.m.*: 52-58.

<sup>22</sup>PÁLNÉ Kovács Ilona (2014): Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. *MTA Law WorkingPapers*. 2014/2. sz. 2-3.

<sup>23</sup>Erről bővebben ld.: Péteri Gábor (2014): Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás. In.: Horváth M. Tamás (szerk): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó.

államosítási törekvéseknek az összefonódása. A témában írott elemzésükben Horváth M. Tamás és Péteri Gábor állapítja meg, hogy vízközmű-szolgáltatások átszervezésének folyamányaként a helyi önkormányzatok befolyása előre láthatóan gyengül: „a kisebb települési önkormányzatok kevésbé lesznek képesek befolyásolni a fejlesztéseket, felújításokat, pótlásokat, a szolgáltatás minőségét”.<sup>24</sup> Ezzel párhuzamosan a fogyasztói befolyás csökkenése is tetten érhető. Vagyis, a helyi közösség demokratikus befolyása gyengül, illetve – mivel várhatóan a társulásokban a döntéshozatal során az egyébként is nagyobb súlyú városi önkormányzatok javára billen a mérleg – a társadalmi igazságosság elérése is távolabb kerül.

Úgy tűnik tehát, hogy bár az állam szerepéről való gondolkodás megváltozásában nagy szerepe volt a neoweberiánus elképzeléseknek Magyarországon, azonban a gyakorlati megvalósítás során az elméletből elvesztek azok az elemek, amelyek a modell valódi újdonságát adhatnák. *Ami megvalósult az nem más, mint egyoldalú és nyers centralizáció, az állam szerepének erős növelése, de a demokratikus participáció kiegyensúlyozó szerepének és az egyéni sajátosságok figyelembe vételének garantálása nélkül.*

---

<sup>24</sup>Horváth M. Tamás – Péteri Gábor (2013): Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a vízközmű-szolgáltatásban. In: Valentiny Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás*. Budapest: MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet. 177-189.