

BODÓ BARNA

*KÖZPOLITIKA*



SAPIENTIA ERDÉLYI MAGYAR TUDOMÁNYEGYETEM  
TERMÉSZETTUDOMÁNYI ÉS MŰVÉSZETI KAR, KOLOZSVÁR  
EURÓPAI TANULMÁNYOK TANSZÉK

BODÓ BARNA

***KÖZPOLITIKA***

| Scientia Kiadó |  
| Kolozsvár · 2011 |

*A kiadvány megjelenését támogatta:*



**SAPIENTIA  
ALAPÍTVÁNY**

**Lektor:**

Balogh Márton (Kolozsvár)

**Sorozatborító:**

Miklósi Dénes



Első magyar nyelvű kiadás: 2011

© Sapiientia 2011

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás, a nyilvános előadás, a rádió- és televízióadás, valamint a fordítás jogát, az egyes fejezeteket illetően is.

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**BODÓ, BARNA**

**Közpolitika** / Bodó Barna. - Cluj-Napoca : Scientia, 2011

Bibliogr.

ISBN 978-973-1970-49-3

37.014

**371**

# TARTALOMJEGYZÉK

---

<b>A politika lehetőségei</b> . . . . .	<b>9</b>
1. Mi a közpolitika? . . . . .	13
2. Közpolitikai tudás . . . . .	33
3. A közpolitika filozófiája és típusai . . . . .	57
4. A közpolitikai folyamat és döntés. . . . .	77
5. Közpolitikai háttérelméletek. . . . .	101
6. A közpolitika szereplői . . . . .	139
7. A szolgáltató állam . . . . .	161
8. Közszolgálatosság. . . . .	187
9. Értékek és közpolitika . . . . .	209
10. Közszolgálat és etika . . . . .	235
11. Helyi közpolitika . . . . .	257
12. Európai uniós közpolitika . . . . .	281
<b>Utószó. Diskurzusok és narratívák</b> . . . . .	<b>301</b>
<b>Közpolitikai fogalomtár</b> . . . . .	<b>311</b>
<b>Általános bibliográfia</b> . . . . .	<b>349</b>
<b>Abstract</b> . . . . .	<b>361</b>
<b>Rezumat.</b> . . . . .	<b>363</b>
<b>A szerzőről.</b> . . . . .	<b>365</b>

# CONTENTS

---

<b>Introduction. Policy possibilities</b> .....	<b>9</b>
1. What is public policy? .....	13
2. Knowledge in public policy .....	33
3. The philosophy and typology of public policy .....	57
4. The public policy process and decision .....	77
5. Theories of public policy .....	101
6. Public policy actors .....	139
7. Public-servant state .....	161
8. Public utilities .....	187
9. Values and public policy .....	209
10. Ethics and public policy .....	235
11. Local public policy .....	257
12. Public policy in the European Union .....	281
<b>Afterword: public policy narratives</b> .....	<b>301</b>
<b>Public policy glossary</b> .....	<b>311</b>
<b>General bibliography</b> .....	<b>349</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>361</b>
<b>Rezumat</b> .....	<b>363</b>
<b>About the author</b> .....	<b>365</b>

# CUPRINS

---

<b>Prefață. Posibilitățile politicii</b> .....	<b>9</b>
1. Ce sunt politicile publice? .....	13
2. Politicile publice și cunoașterea .....	33
3. Filozofia și tipologia politicilor publice .....	57
4. Procesul de elaborare a politicilor publice, decizia .....	77
5. Teorii privind politicile publice .....	101
6. Actorii politicilor publice .....	139
7. Statul prestator .....	161
8. Prestațiile publice .....	187
9. Valorile și politicile publice .....	209
10. Politicile publice și etica .....	235
11. Politici publice locale .....	257
12. Politicile publice ale Uniunii Europene .....	281
<b>Postfață: narativele de politici publice</b> .....	<b>301</b>
<b>Glosar de politici publice</b> .....	<b>311</b>
<b>Bibliografie generală</b> .....	<b>349</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>361</b>
<b>Rezumat</b> .....	<b>363</b>
<b>Despre autor</b> .....	<b>365</b>





# A POLITIKA LEHETŐSÉGEI

---

*A politika a lehetőségek művészete.*  
Otto von Bismarck

*A politika nem a lehetőség művészete,  
hanem annak művészete,  
hogy lehetővé tegyünk, ami szükséges.*  
Jacques Chirac

Közpolitika.

Egy olyan kifejezés, amely önmagáért „beszél”. Ha nem is ismerjük a fogalmat – tudni véljük, mi az értelme. Benne van: politika a közért.

Aki így gondolja – jól gondolja.

Aki csak ezt gondolja – rosszul gondolja.

A közpolitika – más politika. A közpolitika XX. századi történet. Kialakulását mindennapi szükségletként meghatározta az, hogy a modern korban olyan elvárások jelennek meg a közigazgatást-közszolgálatokat illetően, minek okán megszűnik ezeknek a folyamatoknak a politika-szemlegessége. Továbbá a politikai jelenségek tudományos vizsgálata tárt fel olyan ismereteket, amelyeknek következtében a korábbi politika-értelmezés kitágul és átalakul.

A közpolitikai szemlélet megjelenése kapcsolódik a modern közigazgatás térhódításához. A XIX. század elejétől először az állami irányításban kerül sor alapvető változásokra. A tömegtermelés, a társadalmi átrétegződés, a városiasodás szükségleteire válaszolva új állami berendezkedés alakul ki. Az állami feladatok köre kiszélesedik, kiépül egy új igazgatási rendszer. A közigazgatás hagyományos, belső rendfenntartó és külső veszélyelhárító, tehát „negatív” jellegű feladatai mellett – a gazdasági-társadalmi modernizációs folyamat kibontakozásának talaján – új, pozitív feladatok jelennek meg (iskola- és közegészségügyi rendszer működtetése, útfenntartás, tömegközlekedés, lakásgazdálkodás, és folytatnánk). Ezek a feladatok alapvetően különböznek a hagyományos közhatalmi jogosultságoktól, a belső rendfenntartástól és a honvédelemtől. Az új feladatok közszolgáltatások, ellátásuk a közigazgatási felhatalmazás mellett speciális szakértelmet feltételez, amely magában foglalja a feladat tartalmának megfelelő ismereteket, a gazdasági lehetőségek és a politikai körülmények ismeretét és végül, de nem utolsósorban a szervezeti-technikai feltételekre vonatkozó ismereteket is. A jogállamban a közszolgál-

tatásokat illetően társadalmi szükségletek, igények és elvárások fogalmazódnak meg, amelyeket érdekérvényesítő szervezetek és mozgalmak tűznek zászlajukra, és demokratikusan választott politikusok közvetítenek a közszolgáltató szféra felé.

Mindez odavezetett, hogy a közszolgáltatási szférának gyorsan és pontosan kellett reagálni a társadalmi igényekre. Nemcsak a reagálás tartalmával, hanem annak sebességével kapcsolatosan is léteznek elvárások. Csakhogy a cselekvéshez szükséges jogi alapokat nem lehet megteremteni a jogállamiság klasszikus elméleteken nyugvó törvény- és szabályalkotási keretei között. „A közszolgáltató egyszerű jogalkalmazó” tétel túlhaladottá válik. Következésképpen a jogszabályi alap megváltozik, miközben a régi elvárások változatlanok maradnak. És ami alapvetően új, megjelenik a politikai döntésekben a jövő dimenziója: a jogszabályokat nem csak a szokások vagy a méltányosság értelmezése alapján alakítják ki, hanem lényegi kérdéssé válnak a különböző politikai szándékok. A megsokasodott új feladatok mennyisége nem tette lehetővé, hogy minden közszolgálattal kapcsolatos kérdésben a parlament foglaljon állást. Ezért a parlament egyre gyakrabban átruházza saját hatáskörét a közigazgatásra (intézményekre és szervezetekre, központi és helyi szinteken), amelyek már nem a parlamenti határozatok egyszerű végrehajtói, hanem önálló hatóságok rendszere.

A közpolitika közigazgatástani diszciplína. A közigazgatási folyamatokat politikai folyamatokként vizsgálja, vagyis mint döntések és programok alkotásának és megvalósításának folyamatait, mivel ezek sok szállal kapcsolódnak a politikai rendszer működési sajátosságaihoz. A közpolitikai tudományág kialakulásakor, az 1960–70-es években volt olyan kutató, aki a közpolitikát politológiai szupertudománynak tekintette (Y. Dror), a később széles körben elfogadottá vált álláspont szerint a közpolitika „alkalmazott természetű közelítés, amelynek tartalma nem definiálható a klasszikus tudományos szemlélet diszciplináris keretei között, hanem olyan ismeretkört alkot, amelynek tárgya a gyakorlati probléma és a körülmények sajátosságai szerint változik” (Wildavsky). Az új szemlélet szerint a közpolitika alapvető célja a kormányzati programok és akciók okainak és következményeinek az elemzése. Ezen a szemléleti/gondolati nyomvonalon tovább haladva fogalmazható meg a közpolitika lényege: „egymással összefüggésben lévő döntésekből és a hozzájuk kapcsolódó cél- és eszközrendszerből áll, amelyet sajátos helyzetekben valósítanak meg” (Jenkins). A közpolitikában mindig politikai adaptáció történik. És a közpolitikai döntéshozatal nem egy döntésből, hanem döntések ösz-

szefüggő láncolatából áll. Egyrészt azért, mert a közpolitikai döntések résztvevőinek köre széles; az államtól a közintézményeken és a nonprofit szervezeteken keresztül egészen az érdekérvényesítési szervezetekig és a magánvállalkozásokig terjed. Másrészt pedig a közpolitikai problémák természete nem fejezhető ki egy döntéssel, hanem csak döntések komplex hálózatával. A helyzetből következően a közpolitikai döntések nem örökérvényűek, hanem erőteljesen kötődnek a konkrét körülményekhez, tehát a döntések tartalmát a körülmények és a politikai célok változásával összefüggésben szintén változtatni kell.

Ebben a kontextusban érthető meg R. Sennett álláspontja, aki azt vallja, a közélet napjainkban formális kötelezettséggé vált. Ha az 1960-as években D. Riesmann a magányos tömegről és a kapcsolódó társadalmi veszélyekről értekezett, Sennett előtt egy olyan társadalom eszménye áll, amelyben mindenkinek joga van a boldogsághoz. Ez pedig azt jelenti – részt kell venni azokban a folyamatokban, amelyek sorsunkat meghatározzák. Hiszen igenis látjuk, érzékelhetjük, a mindennapjainkra vonatkozó döntések nem (lehetnek) értékmentesek. Ha pedig ezekben a döntésekben megjelennek értéktartalmak, a világlátás elemei, akkor a félreállítás, a nem odafigyelés egyfajta önfeladás.

Ezért kell odafigyelni mindarra, amit közpolitika kifejezéssel illetünk. Ezért más a közpolitika, mint a megszokott politikatudományi diszciplínák: nem csupán intézményekről, eljárásokról, szereplőkről van szó – hanem: tartalmakról. Arról, hogy miként élünk. A közpolitikai értelmezés mutatja meg igazán a politika lehetőségeit.

Ha ezt gondoljuk, az igazat gondoljuk.

Bodó Barna

Temesvár–Kolozsvár, 2010 novemberében.



## MI A KÖZPOLITIKA?

*A közpolitika kialakulása. A közügyek intézése. A politológiai háromszög. A közpolitika mint tudomány. Közpolitika-meghatározások.*

### 1.1. A közpolitika kialakulása

A politika kifejezést a modern államokban az állam tevékenységére használják, illetve a politikai összecsapások színterét jelölik vele. Jóval konkrétabb jelentéssel a társadalom szabályozó szerepének jelentkezésére utal, éspedig arra, hogy a cselekvések koordinálása lényegi eleme az emberi létezésnek. Végül a politika szó sajátos formája (policy) az angol nyelvben, majd a hollandban alakult ki, hogy a második világháború után általánossá elfogadottá váljon az a fogalmi értelmezés, miszerint a *politika akcióterv és stratégiai döntés*.

#### „A politika

a közösség számára kötelező erejű döntések meghozatalának folyamata, a hatalmi pozíciók elnyeréséért folyó, az érdekek ütközéséből fakadó társadalmi küzdelemmel együtt. A politika más társadalmi folyamatokba, intézményekbe van beágyazva, és csak az állam, illetve a politikai rendszer elkülönülésétől kezdve alkot önállóan vizsgálható, egyre inkább saját törvényszerűségekkel rendelkező társadalmi szférát.”

*Forrás: Bayer József: A politikatudomány alapjai, 13. old.*

A politika<sup>1</sup> eredeti jelentése közélet, és ebben az értelemben aki részt vesz benne, politizál. Az *egyik értelmezés* szerint, köznapi értelemben, a politika mindaz, amit a politikusok tesznek, s amiről a média beszámol. A politika ezek szerint a vezetők, az elit dolga volna, erre a közembernek nincs befolyása. A *másik értelmezés* szerint a politika a közügyek legjobb irányba való vitelét jelenti, amelyben minden állampolgárnak

---

1 A továbbiakban, elsősorban egyetemi hallgatók érdekében, – a törzsszövegtől különválasztva – megadjuk a fogalmak, jelenségek, folyamatok értelmezését. Amikor azonosítható szöveget veszünk át, akkor megadjuk a forrást. Ha nincs bejelölve a forrás, akkor azokat a szerző írta, illetve több forrásból dolgozott.

joga és kötelessége részt venni. Eszerint a politikai közszféra a polgárok által önállóan megszervezett civil társadalomból emelkedik ki, és ennek ellenőrzésével és felhatalmazásával kell működnie mindnyájunk érdekében. A közügyek jelentős része a polgárok kezében van, döntéseik alapvetően formálják a közügyek világát. A közpolitika története ennek a felismerésnek a térhódításával kezdődik. A politika világában bármilyen kérdés, amelyre a változó akarat irányul, politikai kérdéssé, vagyis a politikai küzdelem tárgyává válhat. Hogy ez megtörténik-e, azon múlik, hogy sikerül-e az adott társadalmi problémát eldönthető dilemmaként megfogalmazni és a közösségi döntéshozók napirendjére tűzni.

A közpolitika mintegy fél évszázados történet. Kialakulását két tényező együttes hatása határozta meg. Először egy mindennapi szükséglet, ugyanis a modern korban olyan elvárások jelennek meg a közigazgatást-közszolgálatokat illetően, minek következtében megszűnik ezen folyamatok politika-semlegessége. Továbbá a politikai jelenségek tudományos vizsgálata olyan ismereteket tárt fel, minek következtében a korábbi politika-értelmezés kitágul és átalakul.

A közpolitikai szemlélet megjelenése a modern közigazgatás térhódításának egyik következménye. Az állami feladatok köre kiszélesedik, kiépül egy igazgatási rendszer. A késő középkorban még a három hatalmi ág teljes összefonódása a jellemző, az irányítás állami (értsd: központi), közszolgáltatásokat az egyházak és társadalmi közösségek végeznek. A XIX. században a polgárság hatalomra kerülésével beálló alapvető változás – az abszolutisztikus hatalom visszaszorulása – elhozza a hatalmi ágak szétválasztását. Az abszolutizmus korlátozására szolgál az európai kontinensen a törvényhozás elsődlegességének a tétélezése és az ehhez kapcsolódó folyamat, a közigazgatási jogi szféra kiépülése. Angliában a folyamat sokkal egyértelműbb: szétzúzzák az abszolutizmus rendszerét, közjogi szabályozás alá vonják a közösség szolgálatát, csak kétféle jogforrás érvényes: a parlament döntése és a szokásjog. A XIX. század a nagy társadalmi átalakulások kora: a rendészet, határok védelme, igazságszolgáltatás, tehát a hagyományos (köz)igazgatási funkciók mellé újak alakulnak ki: oktatásügy, egészségügy, úthálózat, városok infrastruktúrája, és a sor folytatható. A feladatok ellátása szakértelmet feltételez, a közösségek szolgálatára vállalkozók és a politika között állandó a feszültség és a harc, amelynek akkori végkifejlete a hatáskörök megosztása volt: a politikai rendszer hozza a döntést, a közigazgatás hivatásszerűen, szakértelemmel végrehajt.

**„A közpolitika gyökerei**

Amerikába nyúlnak vissza – ezt feltétlenül figyelembe kell vennünk, ha meg akarjuk érteni a terület fejlődését és eredményeit. Ez az Amerika-központúság mindenekelőtt abban a szemléletben érhető tetten, amely adottnak tekinti a stabil demokráciát, valamint azoknak a kormányzattól független intézményeknek a létezését, amelyek a közösségi döntéseket elemző és értékelő kutatók háttérét biztosítják... Egyedül az Egyesült Államokat jellemezte a stabil kormányzat és a külső tanácsadók problémamegoldásba való bevonásának a kettőssége, és ez a két, gyakran kimondatlan előfeltevés alapvetően befolyásolja a közpolitika területét.”  
*Forrás:* Barbara J. Nelson: Közpolitika és közigazgatás, In: R.E. Goodin – H.-D. Klingemann: *A politikatudomány új kézikönyve*, 531. old.

Ezt a helyzetet írta felül a XX. század, amikor a jogszerűség, szakszerűség, hatékonyság elsőrendű követelményekké váltak a közigazgatás-közszolgálat számára. Ugyanis a közigazgatás-közszolgálat színvonala meghatározóvá vált, a gazdaság teljesítőképességével és a társadalmi integrációval együtt kihatott a politikai stabilitásra. A közösségi szektor további bővülése funkcióbővülést is hozott, a köztisztviselők részt vesznek a problémák szelekciójában, a döntés-előkészítésben, később ők tartják a kapcsolatot az érdekérvényesítő csoportokkal. Ezek a folyamatok a közszolgálat átpolitizálódását hozták el, a közszolgálati programok a politika részévé váltak. Ma a közigazgatási-közszolgálati folyamatok komplexek: jogi, politikai, intézményei, pénzügyi-gazdasági mozzanatok érvényesülnek benne.

A második világháborút követően kialakuló tömegdemokráciákban – elsőként az Egyesült Államokban – a döntési folyamat kiszélesedett, és pedig kettős értelemben: a döntési folyamatban közvetlenül vagy közvetve részt vevők számát, illetve a döntés tárgyát képező kérdések és területek jellegét illetően. Mindennapi szóhasználattal: a politikacsínálás kiterjedt a társadalom egészére és szinte valamennyi kérdésre. Megjelent és hatásaiban folyamatosan erősödött az alkalmazott politikatudomány, de már nem a korábbi korokra jellemző értelmezésben, mint alkalmazott államtudomány, hanem a társadalom minden tagját mint politikai szereplőt érintő folyamatok egésze. A XX. század végén a működő demokráciákban a lakosság egyre növekvő része, bizonyos vélemények szerint mintegy egyharmada, valamilyen módon rákapcsolódik a politikacsínálás folyamataira, közigazgatással „foglalkozik”, amennyiben nem csupán véleményt nyilvánít ki, hanem elvárja ennek figyelembevételét. Ekként a közigazgatás, mint alkalmazott tudomány, de helyesebb úgy fogalmazni, hogy a politika „mestersége”, széles tömegek mindennapos tevékenységévé vált.

A fenti egyharmad nem jelenti azt, hogy a lakosság kétharmada mindenből kimarad. A modern tömegdemokráciában mindenki közvetlenül érintett abban, miként zajlanak a politikacsínálás vagy a döntéshozatal

folyamatai az élet legkülönbözőbb területein. A politikacsinálással kapcsolatos ismeretek számukra is fontosak. *A politikatudomány harmadik korszakát, mint a sokszereplős politikai folyamatok egész társadalomra kiterjedő alkalmazott tudományát és annak gyakorlatát nevezzük közpolitikának* (public policy). (Ágh 1993. 3.)

Szerzők sorát lehet idézni<sup>2</sup> arra vonatkozóan, hogy milyen gazdag, mennyi jelentésárnyalatot tartalmaz a *policy* kifejezés. A magyar terminus, a *közpolitika* kifejezés magába foglalja mindazokat a jelentéseket és folyamatokat, amelyek a közügyek közigazgatási döntései, a társadalomirányítás bonyolult szférái kapcsán előfordulhatnak. Ezért a közpolitika bizonyos kontextusban a *politikacsinálás* (policy-making) és a *stratégiai állásfoglalás* (policy statement) szinonimájaként fogható fel, más szövegek környezetben viszont a *döntéshozatali folyamatnak*, illetve esetenként *komplex politikai cselekvési programnak* tekinthető.

A közpolitika értelmezésében *kétféle felfogás* verseng egymással. Az egyik a *társadalmi-gazdasági meghatározottságot* hangsúlyozza a második világháború utáni és alatti idők szellemében, illetve később a jóléti állam meghatározó szerepét a közpolitika létrejöttében, ugyanakkor az egyes nyugati országok vonatkozásában a *közös meghatározó tényezők* révén az azonos mozzanatokot és a hasonlóságokat emeli ki. A másik felfogás szerint a közpolitika *a modern tömegdemokrácia önnön fejlődésének eredménye*, létrejöttében és működésében a politikai tényezők játszanak döntő szerepet. Ez a megközelítés az egyes országok sajátos politikai rendszereit és közpolitikájuk eltérő vonásait állítja középpontba és a különböző kulturális értékeket, és történelmi hagyományokat tartja felelősnek a közpolitikai rendszerek látványosan is eltérő vonásaiért (Ágh 1993).

A közpolitika megjelenését követő első időszakban, a hatvanas évek végéig, inkább az első felfogás érvényesült a nemzetközi politikatudományban. A közpolitika „amerikai importnak” számított Nyugat-Európában és Japánban, művelői úgy gondolták, hogy a közpolitikai rendszerek strukturálódásában az amerikai modell mindenütt érvényre jut. A hetvenes évek globális válsága óta azonban egyre jelentősebb a második álláspon-

2 Lásd R. E. Goodin-H.-D. Klingemann: *A politikatudomány új kézikönyve*, Közpolitika és közigazgatás fejezet (529–614. o.), Osiris, Budapest 2003, Ágh Attila: *A politikatudomány fejlődési szakaszai*, Budapest, Papers on Democratic Transition, Műhelytanulmányok és adatközlések No. 22. 1993; Gulyás Gyula–Jenei György: *Bevezetés a közpolitikába*, PMI-Közgazdaság-tudományi Egyetem, Budapest 1998; Pesti Sándor (szerk.): *Közpolitika*, Rejtjel, Budapest 2001; R. E. Goodin-H.-D. Klingemann: *A politikatudomány új kézikönyve*, Közpolitika és közigazgatás fejezet (529–614. o.), Osiris, Budapest 2003.



tot vallók csoportja, akik szerint a fejlődést alapvetően meghatározzák a közpolitikai rendszerek eltérő vonásai, vagyis a *politikai és kulturális meghatározó tényezők* kerültek a figyelem előterébe. Miközben tagadhatatlan, hogy a közpolitika elterjed és erősödik a fejlett országokban, azt is látni kell, hogy nem homogenizálódik, hanem *egyre inkább jelentkeznek a regionális-nemzeti tartalmak*. Ezt jól mutatja például az, hogy a szakpolitikák közül az egyes országokban vagy régiókban melyek kerülnek előtérbe, illetve szorulnak háttérbe (közismerten Nyugat-Európában az egészségügy jóval nagyobb súlyt kap, mint az Egyesült Államokban, a távol-keleti térségben pedig az oktatás kerül a közpolitika fókuszába).

## 1.2. Közügyek intézése

Az, hogy *mi számít közügynek*, jelentős különbséget mutat mind a történelmi idő, mind pedig a földrajzi helyszínnek vonatkozásában. Különböző társadalmakban más és más számít közügynek. Közügynek tekinthetik a nyilvános helyen való viselkedés szabályait éppúgy, mint a családonként elvárt gyermekek számát. Jobbára azonban közügynek az számít, ami mindenkire, a közösségre tartozik: közös javak elosztása, a közéletben való részvétel szabályai, a közösségi döntések meghozatalának elvei. A *közügy* és az ellentétéként létező *magánügy* közötti határ ennek ellenére – vagy éppen a helyzetek besorolási nehézsége okán – rugalmasan alakul, függvénye a mindenkori írott jognak, szabályozásnak, amelyre az adott ügy eldöntésekor hivatkozni szoktak. A közügy azért is közügy, mert lényegénél fogva megosztja a népeiséget, és ezzel alkalmasá válik arra, hogy segítségével uralkodni lehessen egy társadalomban.

### **Közügynek**

(latinul *res publica*, angolul *public affairs*) az olyan társadalmi vagy társadalmi hatással bíró jelenségek minősülnek, melyek a közfelfogás szerint az egyén, azaz egy-egy ember érdekein túl mutatnak, és az egész közösség számára fontossággal bírnak. Az önálló életvitelt biztosító jogokkal rendelkező személyekből álló társadalom nem tud fennmaradni akkor, ha az egyes személyek bizonyos problémáit, gondjait nem osztja meg a többiekkel azzal a céllal, hogy az egyedül nem megoldható dolgokat a közösség nagyobb hatalmával, forrásaival stb. rendezze.

Típusosan ilyen gond az egyes emberek érdekellentéte, a köztük létrejött konfliktus, a társadalom fenntartásához szükséges intézményi berendezkedés (vallás, jog, kultúra stb.) vagy a biológiai reprodukció szabályozása.

A modern államnak egyre fontosabb feladata, hogy az egyre bonyolultabbá váló társadalmi tevékenységformákat megtervezze és irányítsa.

Ebben a felelősségvállalásban az állam nincs önmagában, hanem aktív közösségi részvételre számít, nem csupán az előkészítési-döntési folyamatokban, hanem abban is, hogy miként határozzák meg a „köz” igényét. A lakossággal mind több szinten és egyre több kérdésben folyamatos kapcsolatot, mondhatni együttműködést kialakító állam uralkodó-politikai államból mindinkább szolgáltató-közpolitikai állammá fordul át. Ezek szerint az állam a társadalom életének mind nagyobb területét fogja át és szervezi meg, de ebben is folyamatosan figyelemmel kell lennie a közösség, illetve az érdekelt lakosság fokozott odafigyeléseként megnyilvánuló ellenőrzésre. *A közpolitika ezek szerint a mind komplexebbé váló társadalmi élet konfliktusszabályozása, a növekvő helyi és sajátos konfliktusok szakmai alapokon álló politikai megoldása.*

#### „A modern államot

a politikatudományi szóhasználat egyaránt említi intézményként és szervezetként... Duverger felfogásában az intézmények az emberi viszonyok olyan modelljei, amelyek szerint az egyéni viszonylatok elrendeződnek, s ebből következően stabilitással, tartóssággal és kohézióval rendelkeznek... A szervezet materiálisabb és megfoghatóbb. Megvannak a megfelelő keretei, szerveződési elvei, működését szabályozó normái. Hierarchizált, van vezetése, van bürokráciája, tagsága, programja és célkitűzése... A modern államfelfogásban a társadalom válik általánossá és meghatározóvá a politikai hatalom intézményesített rendszerével szemben.”

*Forrás:* Haskó K.–Hülvely I.: *Bevezetés a politikatudományba*, 49–50. old.

Azok a jelentős társadalmi programok, amelyeknek köszönhetően a *jóléti állam* kialakulásáról lehet beszélni, illetve azok a további társadalmi kihívások, amelyeknek megfelelően egyre több szolgáltatás biztosítását várják el az államtól, paradox módon nem növelték, hanem éppenséggel behatárolták az állami tevékenység hatókörét. Mert bár a társadalombiztosítás, egészségbiztosítás, közoktatás – hogy csak a legnagyobb terhet jelentő jóléti területekre utaljunk – kiadásai jelentős mértékben megnövekedtek, éppen a növekedés okán a költségvetések mindinkább társadalmi viták előterébe kerültek. Ennek következtében „Az állam hatalma egyre inkább alárendelődött a lakosság szükségleteinek és követeléseinek” (Almond–Powell 1996. 150.).

#### Jóléti állam

Asa Briggs hatvanas évek elejéről származó meghatározása szerint „olyan állam, amely előre meghatározott módon, szervezett erővel (a politika és az igazgatás eszközeivel) lép fel annak érdekében, hogy a piaci erők szerepét legalább három irányban megváltoztassa.

– Először azáltal, hogy egyéneknek és családoknak minimális jövedelmet garantál anélkül, hogy figyelembe vennék munkájuk vagy tulajdonuk piaci értékét.

– Másodszor azzal, hogy csökkenti a bizonytalan események bekövetkeztének esélyeit, és pedig azzal, hogy erősíti az egyének és családok védekezését bizonyos kockázatokkal (betegség, munkanélküliség stb.) szemben.

– Harmadszor pedig azzal, hogy minden állampolgár számára igyekszik biztosítani a juttatások elérhető legmagasabb szintjét.”

Forrás: Asa Briggs: A jóléti állam történeti perspektívában in: Ferge Zsuzsa–Lévai Katalin: A jóléti állam, T-TWINS, 1991, 223–238. o.

A *közpolitika napi feladatai* közé tartozik a társadalom számára meghatározó problémák feltárása, probléma-térképek készítése (iskolázottsági deficit, szociális sebezhetőség, krónikus egészségügyi problémák, foglalkoztatottsági hiányosságok, térségi egyenlőtlenségek, környezeti károsodások). Bár a versenyszféra működtetése nem állami feladat, a gazdasági versenyképesség társadalmi-közpolitikai összetevőinek vizsgálata közérdek, miként ide sorolódik az autonóm társadalmi problémák és a gazdasági folyamatok társadalmi következményei közötti prioritások, illetve átfedések elemzése is, s ezek alapján készítenek az alapvető prioritások figyelembevételével stratégiai távlatú közpolitikai programokat. A jelzett folyamatokkal kapcsolatos döntések azt a kérdést vetik fel, hogy az egyes közösségek, csoportok, a civil társadalom miként kapcsolódik be a döntéshozatalba és megvalósításba.

#### „A közigazgatás

sajátos állami tevékenység, amelyet sajátosan felépített szervezetben dolgozó, sajátos karakterű szakember-állomány lát el. A közigazgatás tehát egyfelől tevékenység, ügyek intézése, másfelől olyan szervezetrendszer, amely egymással pontosan meghatározott viszonyban álló elemekből épül fel...

A helyi önkormányzatok kialakulása után a közigazgatás és az államigazgatás fogalmának tartalma elkülönült egymástól. Az önkormányzatok által végzett igazgatás részben saját feladatok ellátása érdekében történik, részben az állam igazgatási feladatainak átvállalása.

Forrás: Lőrincz L.–Tákács A.: *A közigazgatás-tudomány alapjai*, 13. old.

A közpolitikát az egyes célcsoportok szerint is vizsgálhatjuk: miként terjed ki, mit biztosít például a fiataloknak, a nyugdíjasoknak, a bevándorlóknak, az elszigetelt településen lakóknak, és a sor folytatható. Szakterületek szerint ágazati politikákról beszélünk, ekként az egészségügy, a szociálpolitika kiterjed a társadalom egészére, hasonlóképpen az oktatáspolitikára, avagy a monetáris politikára. Ugyanakkor közpolitikai szempontból nem csupán az állammal azonosított központi intézmények tevékenysége fontos és válik elemzés tárgyává, hanem a regionális és helyi hatóságoké is.

A közpolitika hatalomtechnikai vonatkozásban a társadalom öngazdálkodásának gyakorlata és elmélete. A folyamat igen ellentmondásos, és a polgárok nem rendelkeznek egyforma eséllyel érdekeik, vágyaik és terveik

érvényesítését illetően. A befolyásos érdekcsoportok vagy személyiségek sokkal inkább képesek érdekeiket érvényesíteni, olykor túlzott mértékben és mások rovására. A folyamat lényegét illetően mégiscsak az történik, hogy a politika különböző szintjein igen sok szereplő jelenik meg a döntéshozatali folyamatokban, amelyek egyre bonyolultabbak és komplexebbek, miközben az alapállítás érvényessége nem sérül: az úgynevezett átlagpolgár is komoly szerepet játszik az ügyek intézésében. Ekként válik a közpolitika valóban a közügyek intézésévé: a „köz”, azaz az emberek sokasága által, olyan területeken elsősorban, amelyeket általában is közös ügynek szokás tekinteni, mindenekelőtt a közoktatás, közegészségügy, közművesítés. De olyan esetekben is, amikor nyelvünk nem teszi ezt a vonzatot egyértelművé: szociális ellátás, környezetvédelem, civil jogok. A fejlett tömegdemokráciákban az *állam*-igazgatás *köz*-igazgatássá változik át, és a szereplők sokszínűsége és eltérő felelőssége okán ez a közigazgatás egyrészt a közösség ügyeinek intézése és irányítása, másrészt az érdekek szembesítése és megmértetése a közös álláspont kialakításának érdekében, a politikai akarat és a szakértelem egyesítésével. Ekként lehet a *közpolitikai folyamat a szakértelemmel feldúsított részvételi demokrácia igazi példája*.

Elmondható, bár a tömegdemokrácia alapjai és intézményei sorra kiépültek, igazi „részvételi demokráciáról” nem beszélhetünk, hiszen inkább az elitek aktívak, s a közpolitika tartalmai az emberek számára többnyire „felülről” érkeznek.

### 1.3. A politológiai háromszög

Minden olyan elemző szándék, illetve gyakorlat, amely arra irányul, hogy feltárja bizonyos hatalom forrásait és korlátait, továbbá alkalmazásának formáit, amennyiben megfelel bizonyos módszertani előfeltételeknek, tudományosnak minősül. Az állítás igaz annak ellenére, hogy napjainkban is vannak még viták a politikatudomány tudományos mivoltát illetően. Hogy valami politikai kérdéssé válik-e, azon múlik, hogy sikerül-e az adott társadalmi problémát *eldönthető kérdésként megfogalmazni* és a közösségi döntéshozók napirendjére tűzni. Ezt a folyamatot egy sor tényező befolyásolja, természetesen egészen más feladat a „jó életről”, a „jó társadalomról” vagy a „jó politikáról” elméleti fejtegetésekben véleményt nyilvánítani, mint a politikai gyakorlat bizonyos vonatkozásait elemezni. Jelen esetben az a fontos, hogy a felmerülő kérdés jellege szerint a politikát célzó elemzések melyik tartományába tartozik.

**Politikatudomány**

„Sok tintát elhasználtak már annak a kérdésnek a fejtegetésére, hogy vajon a politika vizsgálata tekinthető-e igazi tudománynak... A válasz nagyban attól függ, hogy mi mindent próbálunk begyömöszölni a »tudomány« fogalmába. Részünkről a minimalista definíciót pártoljuk, amely szerint a tudomány nem más, mint módszeres vizsgálódás, amely a tapasztalati világra vonatkozó rendszerezett tételek egyre differenciáltabb halmazává áll össze.”

*Forrás: Goodin–Klingemann: A politikatudomány új kézikönyve, 24. o.*

Napjaink mind bonyolultabb társadalmi valóságának áttekintését az ún. *politológiai háromszög* (Bayer 1999. 21–29.) teszi szemléletessé. A háromszög egyik oldalát a *politika intézményes világa* képezi (angolul *polity*), a másik a politika szereplőinek konfliktusos-egymással versengő folyamatait jeleníti meg (*politikai erők küzdelme – politics*). A harmadik oldal a *politikai célok, tartalmak világa* (*policy*).

A modern parlamentáris demokráciákban a társadalmi hatalom alkalmazását korlátok közé szorítják. E korlátok legfontosabb elemét alkotják a politikai közösség szabályozott rendjeként értelmezett *politikai intézmények*. Ezek a történelmi fejlődés során alakultak ki, és értelmük az, hogy társadalmi normák és szabályok együtteseként a normakövető egyéneket tehermentesítik a sikertelen cselekvés kockázatától. Ilyen intézmények: az alkotmány, a törvények, a kormányzati intézmények, a parlament, a független bíróságok, az alkotmánybíróság és a politikai akaratformálás más fórumai. A társadalomban folyamatos a küzdelem az erőforrásokért, a döntések befolyásolásáért, a döntési pozíciók megszerzéséért. Ez a harc nyitott. Közösségi szempontból akkor helyes és elfogadható, ha tiszteletben tartja az alapvető erkölcsi értékeket.

**„Az erkölcsi értékekre**

szoktuk mondani, hogy erények. Az erény, az erkölcsi érték más oldalról való megközelítése. Olyanokra gondolok, mint igazságosság, az ember igaz volta, türelem, segítőkészség, együttérzés, igazságosság, pártatlanság és még lehet sok ilyen erényt sorolni.

Amit nem akarom, hogy nekem tegyenek, azt én sem teszem a másoknak. Ezek volnának az igazi erkölcsi értékek, amelyek mindig és kivétel nélkül önmagukban véve jók... Vannak értékek, amelyeket megragadunk és felhasználunk. Aztán vannak olyan értékek, amelyeket nem ragadunk meg és nem használunk fel. Ezek önmagunkban véve értékek, csak nem tesszük fel azt a kérdést, hogy mire való.”

*Forrás: Nyíri Tamás: Szabadság nélkül nincsenek értékek, jóság, In: Új Horizont*

A háromszög másik oldalát a *politika szereplői közötti konfliktusos folyamat* (*politics*) jeleníti meg. Kik ezek a szereplők? Egyének és szervezett politikai csoportosulások, a társadalmi-politikai mozgalmaktól az érdekképviseleti szervezeteken át egészen a pártokig és a politikai szö-

vetségekig. Ezek más-más szinten kapcsolódnak be a politikai folyamatokba, érdekeik eltérőek, és érdekeik érvényesítésére különböző politikai taktikákat követnek. Az erősek elnyomhatják mások politikai törekvéseit, a gyengék tiltakozásukkal zsarolhatják az erőseket, megdrágítva számukra a hatalom gyakorlását. A politikai irodalom jelentős része ezt a kérdéskört taglalja.

### **Érdekek**

„Az emberek cselekvéseit közvetlenül érdekek uralják (anyagiak és eszmeiek), nem eszmények. Az »eszmék« által teremtett »világképek« azonban igen gyakran változóbeállító rendszerként működnek, döntő pontokon megszabják, mely pályán mozgatja tovább az érdekek dinamikája a cselekvést. Hiszen a világképhez igazodik a »mitől« és »mi végre« akarunk – s ne feledjük: tudhatunk – megváltódni”.

*Forrás: Max Weber: A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme, 310. o.*

A háromszög harmadik oldalát a *politikai célok és tartalmak, a közpolitika (policy)* adja, amely a közösség egészét érintő politikai döntésekre és a közcélok megvalósítására irányuló stratégiákra vonatkozik. A közpolitikai cselekvés célja a közjó, szem előtt tartva a szóban forgó közösség általános érdekeit. Az egyes szereplők programokat fogalmazznak meg, hogy ezeket kormányzati szerep birtokában megvalósíthassák. A politikai érdekharcok rendszerint a közjóért, a politikai cselekvési norma érvényesítéséért folynak. Az erre vonatkozó konszenzus – a célokban és az eszközökben való egyetértés, közmegegyezés – éppoly fontos eleme a politikának, mint a konfliktus. A közpolitikai cselekvés legfontosabb tényezői az állam és a kormányzat, hiszen a legnagyobb hatalom és a koncentrált eszközök birtokosától várható el a politikai célok megvalósítása. A legfontosabb célok hosszú távon stabilitást mutatnak, ezért ezeket a *közpolitika funkcióiként* szokás összefoglalni:

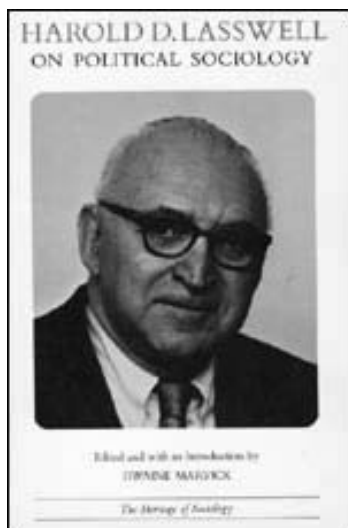
- 1) az ország külső biztonságának szavatolása (honvédelem, hadsereg fenntartása);
- 2) a belső rend (a tulajdon és a szabadság) biztosítása, a szükséges jogi feltételek megteremtése;
- 3) a gazdaság újratermelési feltételeinek biztosítása;
- 4) közszolgáltatások kiépítése és működtetése (szociális és társadalombiztosítási ügyek, kulturális-oktatási célok megvalósítása, közlekedési és kommunikációs hálózatok).

A valóságban ezek a politikai dimenziók kapcsolódnak egymáshoz, csupán az elemzés, a jobb érthetőség kedvéért választottuk el őket egymástól.

## 1.4. A közpolitika mint tudomány

Bár a közpolitika viszonylag fiatal tudomány, alig múlt 50 éves, ennek ellenére eredetét illetően több értelmezés olvasható. Nem csupán azért, mert az (eltérő kultúrákhoz tartozó) emberek tudománytörténeti emlékezete eltérő módon működik, hanem mert az egyes közpolitikai iskolák/irányzatok más-más mozzanatot tartanak meghatározó fontosságúnak. Értelmezési gondok is vannak, amennyiben az eltérő hagyományok egy-egy fogalmat speciális értelemmel töltenek fel.

Az angol *policy*, miként már ismertettük, az emberi cselekvés megtervezése és megvalósítási stratégiája. A *public policy* – magyarul, Ágh Attila kifejezésével, *közpolitika* – a közszféra programjainak megalkotása és megvalósítása. Miként Max Weber pontosít, a politika – németül a *die Politik* – jelent szűkebb és tágabb értelemben vett politikát. A programalkotás és megvalósítása közpolitika, az emberi cselekvés általánosan magánpolitika. A kettő nem független egymástól. Max Weber szerint az összefüggés az *erkölcsi értékek* fogalmával írható le. Az indítékok szempontjából fontos megkülönböztetni a *társadalmi szerepeket* és az *egyéni karaktereket*. Az utóbbi vállalja fel az adott társadalmi szerepet, mely – megvalósulva – vizsgálhat az egyéni karakterekre. Az egyes egyéni karakterek a közösség és a kultúra mintái alapján alakítják ki karakterkészleteiket.



H. Lasswell (1902–1978) arcképe egyik könyve fedőlapján

Őt tekintik a közpolitika megalapítójának. Kezdetben propagandával foglalkozott, érdekelte a választói magatartás is, így jutott el a közpolitikát megalapozó gondolatokig.

Közpolitikai fő műve: *Politics: Who gets What, When, and How* (New York: McGraw-Hill, 1936, II. kiadás Cleveland: World Publishing, 1958)

Gulyás Gyula és Jenei György a közpolitika tudománytörténetét a közigazgatásban megjelenésével indítják (Gulyás–Jenei 1998. 5.), hogy később tételesen is megfogalmazzák: „A közpolitika csak egy diszciplína a modern közigazgatástani tudományok között.” Való igaz, a politikatudomány szakmai nagykönyvének tartott Goodin–Klingemann-féle kézikönyv a közpolitikát és a közigazgatást közös fejezetben (VII. rész) tárgyalja, a két kérdéskört felölelő közös területről szólnak, de nem eredeztetik előbbit az utóbbiból, mi több, elemzésükben végig a közpolitikára esik a hangsúly, és a korlátozott általánosítások és az alkalmazott tudás területeként jelölik meg (Goodin–Klingemann 2003. 536.). Különbösen a Gulyás–Jenei szerzőpáros is jelzi, hogy a közpolitikát kialakulásakor – hatvanas–hetvenes évek – a kutatók nagy része politológiai szupertudománynak tekintette (Dror 1971), s csak később vált elfogadottá A. Wildavsky álláspontja, miszerint a közpolitika elsődlegesen alkalmazásorientált, s a tudományterület „tartalma nem definiálható a klasszikus tudományos szemlélet diszciplináris keretei között, hanem olyan ismeretkört alkot, amelynek tárgya a gyakorlati probléma és a körülmények sajátosságai szerint változik” (idézi: Gulyás–Jenei 1998. 12.).

Miközben van olyan kutató, aki az 1960-as években az Egyesült Államokban jelentkező közpolitikai mozgalomhoz köti a közpolitika tudományának megjelenését (Ham–Hill 1993), hangsúlyos az a vélemény, miszerint Harold Lasswell 1951-es fellépését tekintik döntő fordulatnak. A korábbi szemlélettel szemben Lasswell azt hangsúlyozta, hogy a politika tudományának el kell hagynia a steril, elméleti vizsgálódás elefántcsonttornyát, és a politikai döntéshozatal és megvalósítás valódi folyamatára kell összpontosítani, méghozzá multidiszciplináris, problémamegoldó és kifejezetten normatív közelítésben.

Az új tudomány kialakulása Harold Lasswell nevéhez fűződik, aki elsőként vállalkozott arra, hogy meghatározza a közpolitika keretét (Gulyás–Jenei 1998. 6–7.). Szerinte a közpolitika három kritérium, illetve jellegzetesség mentén különíthető el a klasszikus politikatudományoktól. A közpolitika általa felvázolt képe szakítást jelentett az új tudomány több, korábban erőteljesen hangsúlyozott elemével is. A lasswelli kritériumok szerint a közpolitika:

1. multidiszciplináris,
2. problémaorientált, illetve problémamegoldó,
3. kifejezetten normatív.

A multidiszciplinaritás szakítást jelent az intézmények és struktúrák egyoldalú politikai analízisének módszerével: a közpolitikára vonatkozó elemzéseket – Lasswell értelmezése szerint – ki kell egészíteni a szocioló-



gia, a közgazdaságtan és a jogtudomány nyújtotta teoretikus és módszertani lehetőségekkel. A problémaorientáltságon és a problémamegoldáson elsősorban a relevancia követelményét értette, miszerint a közpolitika tudományának a valós világ problémáinak a megoldási lehetőségeit kell megcéloznia, és háttér kell fordítania az olyan, szerinte steril akadémiai vitáknak, mint például a politikaelmélet klasszikusainak interpretálása. A normativitás kritériuma Lasswell szerint mindenképp azt követeli meg, hogy a közpolitika tudományának szakítania kell a „tudományos objektivitás” hamis látszatával, és nyíltan be kell vallania azt, hogy a kormányzati tevékenység elemzésében a kutatónak *lehetetlen elválasztania egymástól a célokat és az eszközöket, illetve az értékeket és a technikákat.*

Az 50-es években már tudományos vita zajlott a közpolitikában. Floyd Hunter Atlantában (USA) vizsgálva a közpolitikai döntéshozatal és az érdekvérvényesítés kapcsolatát, arra a következtetésre jutott, hogy a helyi társadalomban hozott döntések tartalmát a város kulcsszereplőinek maroknyi csoportja határozza meg (Hunter 1953). Az elitista szemlélet jegyében állította C. Wright Mills (1956, magyarul 1972) azt, hogy az Egyesült Államok szintjén lényegében hasonló a helyzet, és a hatalmi dominancia egy, a katonai vezetőkől vagy üzleti vállalkozókból, valamint központi kormányintézmények vezetőiből álló elit kezében van. Ezt a megközelítést bírálta hangsúlyosan Robert Dahl, ő is elvégzett egy, a Hunteréhez hasonló kutatást, és vele teljesen ellenkező következtetésre jutott: a közpolitikai döntések előnyei és hátrányai egyenlőtlenül, nem kumulatív módon oszlanak meg az egyes társadalmi csoportok között (Dahl 1961). Az ilyen viták a közpolitika mint kutatási terület fontosságát jelezték, és nyilvánvalóvá vált, hogy figyelmet kell szentelni a politikai döntéshozatal tartalmi és formai elemeinek. Továbbá az sem mellékes, miként történik meg a politikai problémák megjelenítése.

„Shakespeare négyféle értelemben használta a »policy« kifejezést; jelentette egyfelől az okosságot, a körültekintő magatartást (prudence), másfelől a kormányzat egy formáját, de jelentett igazgatást és jelentett machiavellizmust is. A negyedik jelentés különösen érdekes, Shakespeare drámáiban megjelenítette a machiavellista filozófia szemléletét, hiszen az ő korában ezt a filozófiát széles körben ismerték. Megjegyzendő azonban, hogy a machiavelliánus értelmezés nem negatív, hanem pozitív konnotációjú. Shakespeare értelmezésében a »policy« kifejezés Machiavelinél egyszerűen a dolgok racionális végiggondolását jelenti. Vagyis olyan hatalmat, amely nem erőszak alkalmazásán, hanem ésszerű megfontoláson alapszik.”  
Forrás: Wayne Parsons: *Public Policy*, 14–15.

Mivel közpolitikai váltásra került sor a XX. század második felében, szükséges röviden összefoglalni a domináns politikai történéseket. Bekövetkezik a jóléti állam kiteljesedése és válsága. Bár eltérő politikai-társas-

dalmi környezetben a jóléti államnak más-más típusa jön létre – kulcsszavak szerint: a skandináv (szociális állampolgár: az emberek a polgári és politikai jogoknál többet is elvárnak), a brit (intézményes rendszerek), a japán (reziduális: elsősorban a szegények megsegítését célzó), a német (szociális piacgazdaság) –, a '70-es évek közepétől minden jóléti állam válságba került. Az a folyamat került veszélybe, amelynek lényege, hogy a piaci redisztribúció mellé kiépült az állami redisztribúció; megvalósul a jövedelemeltérítés a profittól és a munkahozadéktól. Ebben a helyzetben a közigazgatási döntések és akciók közvetlenül politikai kontextusba kerülnek, külön figyelmet kap a programalkotás és megvalósítás központi politikai jelentősége; a közintézmények tevékenysége felértékelődik választások idején és a választási ciklusban. Központi célként fogalmazódik meg az állam gazdaság- és társadalompolitikai szerepvállalása, a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés, társadalompolitikai erőforrások fejlesztése és hatékony felhasználása érdekében. A nemzeti programok mellé regionális és helyi közintézményi programokat alakítanak ki. Mindezek együtt jelentik az új tudományág, a közpolitika megjelenését.

Az eddigiek összefoglalásaként: a modern közpolitika viszonylag fiatal tudomány, az Amerikai Egyesült Államokban alakult ki a II. világháborút követő időszakban, nemsokára megjelent Európában is. A politikai élet szabályszerűségeit kutató társtudományok (politikatudomány, politikai filozófia) elsősorban a kormányzás normatív és morális kérdéseivel foglalkoztak. A társadalom és az állam „természetével” kapcsolatos, a polgárok jogaira vonatkozó dilemmák ellenében jelentkeztek a közpolitika szárnybontogatói a jó élet, a jó társadalom, a jó politika mibenlétét taglaló fejtegetéseikkel. Talán soha nem volt olyan szembeeszkő az elmélet és a gyakorlat közötti eltérés, különbözőség, mint azokban az években. A közpolitika művelői szinte büszkén nevezték tudományos területüket deskriptívnek, pozitivistának, behavioristának, empiricistának. Fontossá vált a politikai intézmények működése és ennek kapcsán a kérdés: megfelelnek-e annak a társadalmi funkciónak, amelyért létrehozták őket? A politika jelenségeinek kutatói eladdig ezt a kérdést nem tették fel.

## 1.5. Közpolitika-meghatározások

Egyedinek tekinthető helyzet a tudományban, hogy volt olyan kutató, aki kétségbe vonta a közpolitika definíciószerű meghatározásának lehetőségét (Wildavsky 1979. 15.). A meghatározás nehézségeire korábban

is rámutattak: „A közpolitika olyan, mint egy elefánt – ha megpillantjuk, akkor felismerjük, de nagyon nehéz a lényegét meghatározni” (Cunningham 1963. 229.). Ennek ellenére, természetesen, számosan vállalkoztak a közpolitika fogalmi meghatározására.

Bármely tudomány esetében az egymást követő definíciós kísérletek, az önmeghatározással való próbálkozások szinte kivétel nélkül átmenetiségre utalnak, egyfajta bizonytalanságot sugallnak. Az útkeresés nem csupán azt jelzi, hogy az illető tudomány fiatal, és keresi az átfogó önmeghatározás szakmai-fogalmi egyértelműségét, hanem azt is, hogy a vonatkozó terület tematizációs skálája széles, és bármelyik meghatározás lesz is az (általánosan?) elfogadott, azzal kell számolni, hogy bizonyos lehetőségekről le kell mondani, ha egyik vagy másik mellett a szakma főárama leteszi a garast. Vannak egységesítő jegyek is, amelyek a közös tulajdonságot, a közpolitikai identitást jelenítik meg: például az, hogy a különböző közpolitikák kormányzati döntések eredményei. Abban azonban már komoly eltérések mutatkozhatnak, hogy mit is kell érteni ezen a kijelentésen.

A közpolitikai szemlélet kialakulásának idején a közpolitikai szemlélet lényegét is különbözőképpen határozták meg. Mindmáig az egyik leginkább elfogadott definíció David Easton nevéhez fűződik, aki szerint a közpolitika *„értékorientált döntések és akciók láncolatából áll”* és *„az értékek autoriter allokációját jelenti az egész társadalom számára”* (Easton 1953. 129.). Később David Easton meghatározása nagyhatásúvá vált, ugyanis Jenkins ezen a szemléleti nyomvonalon haladva határozta meg a közpolitika lényegét.

Fontos mozzanat Hugh Hecló hozzájárulása a közpolitika tárgyának meghatározásához, aki a nem cselekvést is a közpolitikai elemzés tárgykörébe vonja: *„A közpolitika inkább cselekvésnek és nem-cselekvésnek tekinthető, nem pedig döntések és akciók sorozatának”* (Hecló 1972. 130.).

Ezen a ponton felvetődik az a kérdés, hogy a döntések beletartoznak-e a közpolitikai folyamatokba. A döntések jelentős részét ugyanis nem a közigazgatási-közszolgáltatási folyamatokon belül, hanem a politikai rendszerben hozzák. Vagyis „topográfiai” értelemben kétféle döntésről beszélhetünk. A döntések egyik típusát a közigazgatáson belül, a másik típust a közigazgatáson kívül hozzák. Ez utóbbi esetben sokan nem tartják indokoltnak, hogy a döntéseket a közpolitika elemezze. Pedig a közigazgatás szerepvállalása akkor is kitapintható, vagyis részesedik a politikai döntésekben, a döntés ebben az esetben is közpolitikai tény.

A közpolitikában mindig politikai adaptáció történik, függetlenül attól, hogy a döntéseket a közigazgatáson belül vagy kívül hozzák. A dön-

tések túlnyomó többségénél a megvalósítási folyamatban – a lehetőségek mérlegelése, a változó körülményekhez és követelményekhez történő igazodás alapján – megváltozik a döntések tartalma. Még az is előfordulhat, hogy adott döntésből ellentétes értelmű eredmény születik.

A Gulyás–Jenei szerzőpáros a közpolitikát illetően az alábbi fontos definíciókat-értelmezéseket gyűjtötte össze (Gulyás–Jenei 1998).

1. *Thomas Dye* szerint *közpolitika az is, ha tesz valamit a kormányzat, és az is, ha nem tesz semmit*, vagyis „*elhatározta, hogy [azt a bizonyos programot] végrehajtja, vagy nem hajtja végre*” (Dye 1972). A definíció figyelemre méltó, bár úgy tűnhet, hogy túl egyszerű, nincs köze a tudományhoz. Vitán felüli hogy, Dye helyesen azonosította a közpolitika-csinálás alanyát, és ez a kormányzat. Ebből az is következik, hogy a közpolitika fogalmába nem tartoznak bele az olyan döntések, amelyeket érdekcsoportok, jótékonyági intézmények, az üzleti élet szereplői vagy a nonprofit szervezetek hoznak. Továbbá Dye nem tagadja, hogy ezek az intézmények hatással vannak/lehetnek a politika-csinálásra, hogy befolyásuk van/lehet arra, amit a kormányzat tesz, az viszont egyértelmű, hogy a döntést minden esetben a kormány (a végrehajtó szerv) hozza meg, és a felelősség is az övé.

A talán meglepőnek tűnő definíció tudatosítja azt az egyébként triviális, ám gyakorta elfelejtett tényt, hogy adott esetben a nem-döntés is döntés. Annak, hogy a kormányzat egy adott probléma kapcsán nem dönt, éppen olyan komoly okai vagy indokai lehetnek, mint amikor egy pozitív cselekvési program mellett határozza el magát. A nem-döntés ugyanúgy szolgálhat kormányzati célokat, mint a pozitív döntés.

Dye definíciójának hiányossága, hogy túlságosan általános, magában foglalja a kormányzati tevékenység valamennyi aspektusát, vagyis ennek alapján nem lehet a kormányzati aktivitáson belül elkülöníteni egymástól a lényeges és kevésbé fontos elemeket, ami megnehezíti a kormányzati magatartás értékelését is.

2. *William Jenkins* a közpolitika lényegének a Dye-féle definícióval ellentétben (aki a közpolitikát a döntéssel azonosította) azt tekinti, hogy a *közpolitika mindenekelőtt folyamat*. Eszerint a közpolitika „*egymással összefüggésben lévő döntésekből és a hozzájuk kapcsolódó cél- és eszközrendszerből áll, amelyet sajátos helyzetekben valósítanak meg*” (Jenkins 1978). Egymással kapcsolatban és kölcsönhatásban álló közpolitikai döntések sorozatáról kell beszélni, amelyeket egy politikai szereplő vagy a politikai szereplők egy csoportja hoz meg. Jenkins ugyanakkor érvényesülni lát egy posztulátumot: a döntési szituáción belül a döntéshozó(k) szabadon diszponál(nak) a lehetséges és kívánatos célok, illetve a rendelkezés-

re álló eszközök kiválasztása és kombinációja fölött. Azaz a döntés(ek) a döntéshozó kezében van(nak).

A döntési helyzet egyrészt lehetőségeket [lehetséges és kívánatos célok, illetve rendelkezésre álló eszközö(k)] jelent a döntéshozó(k) számára, másrészt korlátot is, ilyenek a nem reálisan kijelölt célok (de ami esetleg kívánatos lenne), illetve amit a rendelkezésre álló eszközök korlátozottsága okán nem lehet megvalósítani. A döntéshozó(k)nak „belső” korlátai is vannak, amelyek szűkítik a döntési szituáció – objektíve adott – lehetségszféráját: csökkentik a megvalósítható kormányzati opciók számát és körét (Jenkins 1978).

Amikor Jenkins a közpolitikát kormányzati döntéssorozatként fogja fel, nem érint bizonyos, ezzel kapcsolatos nehézségeket, például a felmerülő koordinációs problémát. Ezzel azért nem számolhat, mert a döntéshozó többes számban való használata pusztán egyetlen csoportot, magát a kormányt jelöli és nem a döntéshozó csoportok olyan halmazát, amelyek különböző kormányzati intézményekben, egymástól bizonyos tekintetben „függetlenül” hoznak olyan részdöntéseket, amelyek valamilyen formában elemei a döntéssorozat láncolatának mint egésznek.

3. *James Anderson* egy, a *Dyénél* és a *Jenkinsénél* is általánosabb közpolitika-fogalmat alkot, és úgy határozza meg a közpolitikát, „mint a cselekvés céltudatos módját, amelyet a cselekvők egy köre követ a problémakezelésben és a problémamegoldásban” (Anderson 1984). Ez a definíció két további elemmel bővíti *Dye* és *Jenkins* meghatározását.

a) Leszögezi, hogy a közpolitikai döntéseket az esetek többségében nem egyetlen cselekvő hozza meg a kormányzaton belül, hanem a cselekvők egy csoportja.

b) A közpolitikák nemcsak *a megsokszorozott döntések láncolatai, hanem a „megsokszorozott” döntéshozók eredményei is*, és különböző szerepeket tölthetnek be bizonyos kormányzati intézményekben. *Anderson* rámutat arra a kapcsolatra, amely a kormányzati akciók és a reálisan vagy csak imagináriusan létező problémák között létezik. Ezek a problémák válaszlépéseket követelnek, illetve megoldandó feladatnak látszanak, bár nem azok. Annak a megértése és kiértékelése, hogy egy adott közpolitika esetleg miért nem a kormányzati intencióknak megfelelően valósult meg, bonyolult és nehéz feladat, ugyanis az, hogy az elemző hogyan magyarázza és értelmezi a szóban forgó közpolitikát, milyen mozzanatait hangsúlyozza, illetve hallgatja el esetleg tudattalanul, nagymértékben függ az általa használt vonatkoztatási kerettől. Ez a keret viszont kapcsolatban áll a politikai elemző ideológiai alapállásával, szakmai műveltségével, esetleg személyes érdekeltségétől is függhet.

## Irodalom

ÁGH Attila

1993 *A politikatudomány fejlődési szakaszai*, Budapest: Papers on Democratic Transition, Műhelytanulmányok és adatközlések No. 22.

ALMOND, G.A.–POWELL, B. Jr. (Eds.)

1996 *Comparative politics today*. New York: HarperCollins.

ANDERSON, James

1984 Identification of Interactive Behaviour in Air Service Markets 1973–76, In *Journal of Industrial Economics*, Blackwell Publishing, vol. 32(4), pages 489–507.

BAYER József

1999 *A politikatudomány alapjai*. Budapest: Napvilág.

BRIGGS Asa

1991 A jóléti állam történeti perspektívában in: Ferge Zsuzsa–Lévai Katalin: *A jóléti állam*, Budapest: T-TWINS.

CUNNINGHAM, G.

1963 Policy and Practice. In *Public Administration*, 41, 229–37.

DAHL, R. A.

1961 *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.

DROR, Y.

1971 *Design for Policy Sciences*, New York: Elsevier.

DYE, Th.

1972 *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

GOODIN R. E.–KLINGEMANN H.-D.

2003 *A politikatudomány új kézikönyve*, Közpolitika és közigazgatás fejezet (529–614. o.), Budapest: Osiris.

EASTON, D.

1953 *The Political System*. New York: Knopf.

HAM, Ch.–HILL M.

1993 *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Harvester Wheatsheaf. II.

HASKÓ K.–HÜLVELY I.

1996 *Bevezetés a politikatudományba*, Budapest: Villányi úti könyvek.

HECLO, Hugh

1972 Policy Analysis, In *British Journal of Political Science*, 2.

HUNTER, Floyd

1953 *Community Power Structure*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.

GULYÁS Gy.–JENEI Gy.

1998 *Bevezetés a közpolitikába*, Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda – BKE.

JENKINS, William. I.

1978 *Policy Analysis*, London: Martin Robertson.

LASSWELL H.

1958 *Politics: Who gets What, When, and How* New York: McGraw-Hill, 1936, II. kiadás Cleveland: World Publishing.

LŐRINCZ L.–Takács A.

2001 *A közigazgatás-tudomány alapjai*, Budapest: Rejtjel Kiadó.

MILLS, Wright C.

1972 *Az uralkodó elit*. Budapest: Gondolat.

NELSON Barbara J.

2003 *Közpolitika és közigazgatás*, In: R.E. Goodin – H.-D. Klingemann: *A politikatudomány új kézikönyve*, Budapest: Osiris.

PARSONS, Wayne

1995 *Public Policy, An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Northampton Edward Elgar Publishing, Inc. Cheltenham, U.K.

PESTI Sándor (szerk.)

2003 *Közpolitika*, Rejtjel, Budapest, 2001., R. E. Goodin-H. –D. Klingemann: *A politikatudomány új kézikönyve*, *Közpolitika és közigazgatás* fejezet (529–614. o.), Budapest: Osiris.

WEBER, Max

1982 *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Budapest: Gondolat.

2001 *A politika, mint hivatás*. In: Pesti Sándor (szerk.): *Közpolitika. Szöveggyűjtemény*. Budapest: Rejtjel. 25–62. o.

WILDAVSKY, A.

1979 *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* Boston: Little Brown.





## KÖZPOLITIKAI TUDÁS

*A közpolitika tudományági besorolása. Közpolitikai tudás. Állam, közigazgatás – közpolitika. Közpolitika és közigazgatás. Politikai adaptáció. Közpolitika-modellek.*

### 2.1. A közpolitika tudományági besorolása

Miközben szakmai munkák világosan és egyértelműen leszögeznek, hogy a közpolitika alkalmazott tudomány (multidiszciplináris háttérrel), célja a folyamatleírás és elemzés (diagnózis + operáció vagy terápia), vagyis probléma-orientált és ugyanakkor jellemzője a normativitás, a nyíltan vállalt javító szándék, az korántsem olyan egyértelmű, hogy önálló tudománynak kell-e tekinteni, avagy része valamely más politológiai területnek – tételesen a közigazgatás-tudománynak?

#### **Közigazgatás és tisztviselői feladatok**

A modern közigazgatás sajátosan komplex feltételrendszerében megkülönböztethetjük a szakterület jogi, pénzügyi-gazdasági, politikai és szervezeti környezetét. A közigazgatás *jogi természetét mutatja*, hogy minden közigazgatási tevékenység jogalkalmazási és jogérvényesítési tevékenység is.

A közigazgatás *pénzügyi-gazdasági természete* azt jelenti, hogy manapság a közigazgatás egyben gazdasági szektor, tekintélyes megrendelő és fogyasztó a gazdasági életben, és a közigazgatás működésének gazdaságossága kihat az egész gazdasági élet fejlettségére is, mind az állami, mind pedig a magánszektorban. Napjainkban a közszolgáltatásokat biztosító közigazgatás egyre több, a privát gazdasági szférában működő gazdasági szereplővel lép szerződéses viszonyra.

A modern közigazgatás *politikai természete* fejeződik ki abban, hogy a közigazgatási döntések és akciók a politikai küzdőtérben zajlanak, és a közigazgatási folyamatoknak alkalmazkodni kell a politikai rendszer működésének általános sajátosságaihoz.

A modern közigazgatásban bonyolult szervezetek, átfogó és összetett, nemzeti és nemzetközi rendszerek épültek ki, és a közigazgatás működése komplex szervezeti feltételrendszerek alakjában jelentkezik.

Következésképpen a modern köztisztviselő munkájában összetett követelményrendszert érvényesít. *A köztisztviselő nemcsak jogalkalmazó és jogszabályalkotó, hanem gazdálkodó, politikus és szervezeti irányító is.*

*Forrás: Jenei György: A közpolitika és a közigazgatás-tudományok*

Vannak, akik a közpolitika eredetét a közigazgatásig vezetik vissza, szerintük a közpolitika egy tudományág a modern közigazgatás-tudományok között. Érveik gyakorlatiak: a közigazgatási képzés keretében a világ egyetemlein közpolitikát is oktatnak számos más tudományterület mellett: közösségi gazdaságtant, közpénzügyeket, állami számvitelt, közigazgatási jogot, közintézményi menedzsmentet, közszolgálati etikát, humánerőforrás-menedzsmentet. És a sor folytatható olyan közpolitikai területekhez kapcsolódó fontos szakpolitikákkal, mint az oktatáspolitikai és oktatásfinanszírozás, vagy egészségpolitika és társadalombiztosítás, regionális politika, környezetvédelem stb. A közpolitika valóban szorosan kapcsolódik a közigazgatáshoz, utóbbi komplexitását jelzi és egyben növeli, ugyanis a közigazgatás a modern időkben átfogja az emberek mindennapi életét, és megkerülhetetlenül érezteti hatását a társadalom működési és létszférájában.

A fenti kérdés nem mindenki számára lényeges, a közpolitika egyik jeles amerikai művelője, Thomas R. Dye a sok kiadást megért munkájában (*Understanding Public Policy*, Prentice Hall, New Jersey, 1998, 9. kiadás) egyszerűen kijelenti: elbátortalanítani kíván minden olyan akadémiai törekvést, amely a közpolitika tudományos meghatározására irányul. A közpolitikát gyakorlatiasan kell nézni, mint a kormányzat beavatkozását, illetve nem beavatkozását (Dye 1998. 3.), s e tevékenység mércéje, hogy a nemzeti össztermék (GDP) mekkora hányadáról dönt a kormány. (A II. világháború idején az USA kormánya rendelkezett a GDP csaknem 50%-ával, utána az arány 30%-osra visszaesett, hogy az ezredfordulóig folyamatosan emelkedjen és megközelítse a II. világháborús csúcspontot.)

Gabriel A. Almond és G. Bingham Powell híres *Összehasonlító politológia*ja (Osiris, Budapest, 2003) a második, elméleti részben foglalkozik érdekcsoportokkal, bürokráciával, döntéshozatallal, de a közpolitika kifejezés náluk nem jelenik meg. Hasonlóképpen hiányzik a kifejezés egy másik klasszikus munkából, David H. Rosenbloom *Public Administration* című, szintén sok kiadást megért könyvéből (McGraw-Hill 1998), bár vélhetően teljesen más okból: utóbbi a közigazgatás részének tekinti a közpolitikát, ugyanis a közigazgatás keretében taglal olyan kérdéseket, amelyek általában a közpolitika részei (politikaelemzés, politika-megvalósítás értékelése).

Brian W. Hogwood és Lewis A. Gunn szakmai körökben ismert munkája (*Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press, 1984, románul: *Introducere în politicile publice*, Editura Trei, 2001) szintén nem tartja fontosnak tisztázni a közpolitika tudományos „hovatartozását”, de az elemzés létező területként számol vele.

A román közpolitikai irodalom legtöbbet idézett szerzője, Adrian Mi-roiu a közpolitika-elemzést taglaló munkájában (*Introducere în analiza politicilor publice*, Editura Punct, București, 2001) a közpolitikát (H. Hec-lo-ra történő utalással) procedurálisan határozza meg, miszerint olyan terület, amelynek döntései nem magánjellegűek, de nem is terjednek ki kötelező módon az egész társadalomra. Ugyanakkor elfogadja Goodin–Klingemann már idézett értelmezését, miszerint a közpolitika és a köz-igazgatás egymással kapcsolatban álló területek, összetartoznak.

Végül egy, a korábbiaktól eltérő – áttételes – vélemény, ugyanis ebben a kérdésben a Gallai Sándor–Török Gábor szerzőpáros által szerkesztett kézikönyv (*Politika és politikatudomány*, Aula, Budapest, 2003) külön helyen foglalkozik – igaz: nem behatóan – a közigazgatás kérdésével, és önálló fejezetet szentel a közpolitikának.

„A kortárs **szakpolitika-alkotás** átalakulása úgy foglalható össze, hogy távolodó-ban vagyunk a régi, államközpontú »felülről lefelé« szemlélettől csakúgy, mint az 1960-as és 1970-es években népszerű »alulról felfelé« szemlélettől, és közeledünk a szakpolitika-alkotás szerződéses felfogásához... Ez a felfogás megfelelő elméleti keretet nyújt a hatékonyságra való törekvés, a szakpolitikai hitelesség növekvő jelentősége és az intézmények fontosságának újrafelfedezése közötti összefüggések megragadásához.”

Forrás: Goodin–Klingemann: *A politikatudomány új kézikönyve*, 596. o.

Az eddigiek alapján felmerülhet a dilemma: szükséges-e, fontos-e a *közpolitika tudományági besorolásának* a kérdése? Első megközelítésben a válasz lehetne *nem*, hiszen a politikatudomány megannyi területe között sem kötelező tisztázni, hogy például a pártok és pártrendszeres témaköre miként viszonyul mondjuk a politikai kultúra területéhez, bár a politikai viselkedés kérdése mindkettő számára meghatározó. Fontos a besorolás kérdése olyankor, amikor a terület tudományos mivolta is – némileg – vitatott, amikor a közpolitika – jelentőségének – elismertetéséről is szó van. Ennél fontosabb, hogy minden szakterület számára szükséges kijelölni a határokat és azokat a területeket is, amelyekkel más társtudományokkal osztozik.

A közpolitika újszerűségével okoz „gondot”, amennyiben olyan kérdéseket emel be a tudományos elemzések körébe, amelyeket korábban elméleti figyelemben nem részesítettek, illetve gondot maga a „terület” jelent, amely talán a leginkább változó része a politikatudományoknak. Van olyan vélemény, miszerint a közpolitika világa, vagyis az ágazati szakpolitikák (egészségügy, oktatás, környezetvédelem, beruházáspolitiká stb.) unalmasak, a pártcsatározások színes világával összehasonlítva. S bár van ebben igazság, szakmai szempontból, a társadalmi folyamatok

vizsgálatát illetően éppen fordított a helyzet: a pártharcok zajos világa szakmailag alig emelt be új, korábban nem ismert elméleti kérdést a tudományos diskurzusba, miközben a közpolitika lényegében változott meg azzal, hogy az állam(i) intézményrendszer) mind több feladatot kénytelen átvállalni, mind több területen vár el a polgár megbízható szolgáltatást.

## 2.2. A közpolitikai tudás

Az alfejezet címe a közpolitika „tisztázatlan” státusából adódik.

**Chicagói iskola** (kb. 1920–1940)

Charles E. Merriam – *New Aspects of Politics* (1925), Harold Gossnel – *Getting Out the Vote* (1927), Harold Lasswell – *Psychopathology of Politics* (1930)

*Kulcsszavak:* a politika tudományos vizsgálata, statisztikai megközelítés – szavazás, tömegpolitika, a politikai viselkedés és vezetés pszichológiája, háborús propaganda.

Konkrét, empirikus vizsgálatok, az ún. behaviorista [behaviorista?] fordulat. Ennek lényege, hogy a politika megismerésében nem a politika formális-jogi szabályaiból, hanem a politikai cselekvők tényleges viselkedésének megfigyeléséből kell kiindulni. Minimalizálni kell a politikai „bölcsek” morális meggyőződéseinek szerepét a magyarázatokban. A behaviorista fordulat a politikatudomány egzakttá tételét tűzte ki célul, s némiképp egyoldalúvá tette a kutatást.

A Chicagói Egyetemen vezeti a politológiai tanszéket Charles Merriam, aki tanítványaival az első tökéletlen közvélemény-kutatásokat végezte. Az ő tanítványa H. D. Lasswell, a politológiai pszichológia alapító atyja vagy nagyatyja (ha az igazi intézményesülés késői időpontját tekintjük). Az ő munkáit sokan sokféleképpen elemzik, hogy valójában mi is volt a híres *Psychopathology of Politics* (1930) empirikus háttere. Lasswell politikusok klinikai kórlapjait elemzi, és ebből vonja le alaptételét, mely szerint a politikusok személyes motívumait hajlamosak publikus tárgyra kivetíteni és a közös érdekek alapján racionalizálni. Lasswell később a propaganda és a személyiség viszonyával foglalkozik, szerinte „a politika tanulmányozása tulajdonképpen a tekintély és a tekintéllyel bírók tanulmányozása”.

*Forrás:* Lányi Gusztáv: *Politikai pszichológia*

A természettudományok világában természetes, hogy például a fizika az anyag, a biológia az élővilág tudományos vizsgálatából származó tudást foglalja magába. A társadalomtudományok esetében a szöveg többnyire tisztázza a helyzetet: a népesedéstudomány a demográfia, a jogtudomány a társadalmi jelenségeként kezelt jog, a politikatudomány a politika világát vizsgálja. A fizikai ismeretek a fizikatudományok területére vonatkoznak, a tudományok többes száma a fizika különböző területeit idézi meg. A biológiai ismeretek az élővilággal kapcsolatos megannyi tudományterület tudásanyagára vonatkoznak. A demográfiai tudás a populációdinamikára vonatkozó tudományos ismereteket jelenti. A politikai ismeretek esetében már nem ennyire

egyértelmű a kép: a politikatudomány a közélet jelenségeivel (a társadalom működését biztosító döntésekkel) foglalkozó elemző tudományág. Csakhogy a politika mint társadalmi jelenség esetében a folyamatoknak részesei és befolyásolói is vagyunk, jelen van az a normativitás, melynek értelmében az események és folyamatok alakulását a számunkra kedvező irányba kívánjuk befolyásolni. Azok az ismeretek, amelyek ezt elősegítik és lehetővé teszik, alapvetőek. Bár részét képezik a politikatudományi tudásnak, ennek ellenére az emberek döntő többsége számára nem tudományos ismeretként, hanem életvezetési tudáskészletként jelennek meg. Egyazon ismeret a tudományban jelenségek, folyamatok értelmezésére szolgál, a napi társadalmi kapcsolatokban pedig olyan gyakorlati tudás, amelynek elméleti fontossága akár rejtve is maradhat a felhasználója számára.<sup>1</sup>

Ha a politikát vizsgáló politikatudomány helyzete a tudományterületre vonatkozó ismereteket illetően, más tudományágakkal összehasonlítva kevésbé egyértelmű, ez fokozottan érvényes a közpolitikára. S elsődlegesen nem is azon okból, amelyre már történt utalás, miszerint máig vannak, akik kétségbe vonják a közpolitika tudomány mivoltát, és összehordott, többé-kevésbé szakmai ismeretek halmazának tekintik.

### Szciantizmus

A szcientizmus egyik karakteres vonása a módszertan fetisizmusa, a módszertan révén remélik meglátni a halandók számára rejtett, láthatatlan viszonyokat, struktúrákat. Másodsor, a módszertan kultusza szerint az ember következtető gép. A módszertant alkalmazó ember a mechanizmus eszményének felel meg – világos, átlátható a működése. E kultusz egalitárius, hiszen a helyes módszert (technikát) megtanulva mindenki tudományos tudásra tehet szert, vagy bárki igazolhat és cáfolhat ilyen igényű kijelentéseket. A bizonyítékokkal a helyes módon okoskodva mindenki eljuthat a tényeknek nevezett igazsághoz.

A szcientizmus naturalista előfeltevése az volt, hogy csak az immanens (evilági), csak a fizikai érzékeléssel és a tudományos módszerrel megismerhető valóság létezik.

A szcientizmus a természettudományos módszereket és előfeltevéseket terjesztette ki a társadalomtudományokra, és azokon keresztül az erkölcsre és a közéletre, ezzel a tudás görögök óta ismert felosztásának véget vetett, és csak a „tudományos” tudást (scientia) tartotta figyelemre méltónak. Amit a fizika módszereivel nem lehet megismerni, nyelvvel leírni, az szerinte metafizikai értelmetlenség. Mivel az ember a természet része, ezért nem viselkedik másképp – az alkalmazott tudomány ugyanúgy tudja kezelni a „társadalom” problémáit, mint a szőnyeg vagy a vasat. Az ember azonban annyiban különbözik a természet egyéb elemeitől, hogy tudatosan alakíthatja magát, amennyiben a társadalom fizikusa vagy mérnöke. Míg a közönséges ember nem, ez a típus ki tud lépni a természeti meghatározott-

1 Ha valaki azzal érvelne, hogy a fizikai ismereteket is felhasználjuk sorsunk jobbítására, akkor erre az a válaszom, hogy ezek nem alkalmazhatók ember/csoport-specifikusan: nem jelentenek egyik embernek hátrányt, a másiknak előnyt, miközben a politika világában ez igen gyakori.

ságból, és kezdeményezhet, alakíthatja a „társadalom” sorsát. A közügyekkel, „társadalommal” csak tudós képes problémamegoldó módon foglalkozni a megfelelő módszerrel megszerzett tudása révén.

*Forrás: Molnár Attila Károly: Kít érdekel a szociológia?*

A közpolitika a világ megismeréséért és egyidejű megváltoztatásáért folytatott küzdelemről szól – írja a már idézett Goodin–Klingemann kézikönyv közpolitika fejezetének szerzője, Barbara J. Nelson (Goodin–Klingemann 2003. 536.), és érdemes figyelni arra, hogy a *megismerés* és a *megváltoztatási igyekezet* egymás mellé, azonos szintre kerül, alighanem egyedi módon a tudományok világában. A tudomány valamilyen létező leírását, értelmezését és lehetséges kifutását jeleníti meg – ebbe a képbe, leírásba, tudományos ismeretbe nem tartozik bele az *emberi szándék megnyilvánulása*. A közpolitika klasszikusai – John Dewey, Charles Merriam, Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom – valamilyen módon ebben a kettősségben értelmezték a közpolitikát, az elméleti tudás mellett meghatározónak tekintették a *közösségi problémamegoldást*. Ez a kettősség – egyszerre megismerni és megváltoztatni – más társadalom- és viselkedéstudományok kezdeti szakaszára is érvényes volt, a közpolitika esetében viszont a továbbiakban is érvényes maradt. Létezik a közpolitika-történetnek egy másik vonulata is, a szcientizmus, amelynek képviselői – William B. Monroe, G. E. G. Catlin – a tudomány primátusát hangsúlyozták, és számukra nagyon fontosak voltak az empirikus módszerek.

Az egyetemeken dolgozó kutatók az Egyesült Államokban már az I. világháború idején komoly politikai szerepre tettek szert, ami által megváltozott az értelmezés-tanácsadás közötti viszony is. Pár év alatt, szinte törvényszerűen, kialakult egy iskola, amely „tudományos igazgatásra” készítette fel a köztisztviselőket, és ennek egyértelmű célja a (semmihez sem értő, de megválasztott) politikusok háttérbe szorítása volt.

Ch. Merriam – aki Lasswell tanára és a híres chicagói politikatudományi iskola vezetője – volt az, aki a közpolitika fejlődése szempontjából meghatározó szakmai irányt kijelölte az 1920-as évek elején: az egyéni viselkedést beemelte a tudományos vizsgálódás középpontjába (behavioralizmus), a közpolitikában elsődlegesnek tekintették a problémamegoldást és ugyanakkor a karrierizmustól való távolságtartást.

A közpolitika diffúz jellege ellenére megnevezhető négy olyan imperatívusz, amelyek áthatják szinte az egész területet, és hosszú távon meghatározzák a fejlődését. Az első a *holizmus*, az *egész modellezése*: a kormányzati folyamatok egységes, általános elméletének a megalkotása, illetve az erre való törekvés. A második elvárás a *kormányzati cselekvések*

*emberek életére gyakorolt következményeinek* a figyelembevételére vonatkozik. (Mi történik az emberekkel és miért?) A harmadik imperatívusz *a hasznos tudásra* vonatkozik, illetve arra, hogy lehetnek a közpolitika tudorai mindenféle kormányzati tanácsadók, de a tudomány érdekeit nem feledhetik. Végül, de nem utolsósorban *a demokrácia jelentőségét* kell szem előtt tartani, a közpolitika is foglalkozni kezd a kormányzatnak az államban és a társadalomban elfoglalt helyével, vizsgálják, miként lehetséges a demokratikus szakpolitika kialakítása.

### 2.3. Állam, közigazgatás – közpolitika

A közpolitika mutatja meg talán a leginkább azokat a kihívásokat és elvárásokat, amelyek az utóbbi száz év században az állam intézményét érték. Ahogyan mindinkább elfogadottá vált az állam intézményének magán- és osztályérdekek felettsége, úgy növekedtek az állam terhei. A téma kifejtése messzire vezetne, ezért csak egy általános észrevételre szorítkozunk, ebben az elitek és a polgárok egyetértése teljes: *az állam szerepvállalását*, a gazdaság és társadalom sorsát szilárdabb alapra kell építeni, mint az éppen hatalmon lévők aktuális (többnyire szűk látókörű, rövid távú) hatalmi érdeke és törekvése. Az államtól ma általánosan elvárt szerep, a közjó szolgálata azt jelenti, hogy az államra hárul minden egyes társadalmi csoport védelme az erkölcs és az igazságosság jegyében. Eszerint *az állam feladata*: a társadalmi rend fenntartása és a gazdaság működőképességének a fenntartása (stabilizáló jogkör), a társadalom működtetése és a fejlődés biztosítása (elosztási jogkör).

A XIX. század elejétől az állami irányításban alapvető változások mentek végbe. A polgárság hatalomra jutását jellemző folyamatok: technikai fejlődés, tömegtermelés, társadalmi átrétegződés, városiasodás – mindez megkövetelte az új szükségleteknek és politikai-jogi igényeknek megfelelő állami berendezkedés kialakítását. Ennek egyik lényegi eleme volt – Montesquieu elmélete alapján – a hatalmi ágak szétválasztása. Önállósodott a törvényhozás, az igazságszolgáltatás és a végrehajtó funkciót betöltő közigazgatás. A hatalmi-politikai jogosítványok leváltak a közigazgatásról, és ezzel lehetővé vált a közigazgatási folyamatok önálló, tudományos vizsgálata. A modern közigazgatást az állam cselekvő funkciójaként lehet értelmezni. Miként már jeleztük, kétféle modell alakult ki: az európai kontinentális és az angolszász modell (Lőrincz 2001).

## A. Kontinentális közigazgatás

### A közigazgatás-tudomány

„Első megjelenése a **közigazgatási jogtudomány** volt, melynek kezdetét Robert von Mohl: *Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg* c. 1829-ben megjelent könyvétől számíthatjuk. Ezt hamarosan követte a **közigazgatástannak** elkeresztelt tudományos irányzat Lorenz von Stein: *Die Verwaltungslehre* c. könyvének 1865-ben történt kiadásával.

A tudományos vezetési irányzat annyiban hasonlóságot mutat a közigazgatástannal, hogy nem jogi, hanem szervezési szempontból közelíti meg a közigazgatás működésének vizsgálatát. A két irányzat között azonban nem lehet a kiindulópontjaik különbözősége szerint egyenlőséget tenni. Ezt az irányzatot nevezhetjük **közigazgatási szervezéstudománynak**, melynek első képviselői a francia Henry Fayol 1923-ban megjelent *La doctrine administrative dans l'Etat* c. munkájával és az 1937-ben publikált *Papers on the Science of Administration* c. munkájukkal Luther Gulick és Lyndall Urwick voltak.

Időrendben szintén a XX. század első évtizedeiben jelenik meg a közigazgatástudományok között a **közigazgatási politika**, melynek első hírnökei az Amerikai Egyesült Államokban teszik közzé kutatási eredményeiket. Az amerikai szakirodalomban a közigazgatás-tudomány politikatudományi irányzatának kezdetét Woodrow Wilson: *The Study of Administration* c. 1887-ben megjelent tanulmányától számítják, azonban utána a jelentősebb munkák csak a XX. század elején látnak napvilágot. Németországban ez az irányzat a II. világháború után válik jelentőssé.

Szintén a II. világháború után kezd kibontakozni a **közigazgatási szociológia** elsősorban Max Weber bürokrácia elméletének hatására, a »*Bürokratic*«, in *Wirtschaft und Gesellschaft* c. 1956-ban megjelent műve alapján. Nem sokkal később, a francia Michel Crozier alapozza meg a közigazgatási szervezés-szociológiai kutatásokat.

A közigazgatás-tudományok egyéb irányzatai, a pszichológiai, statisztikai, történeti, összehasonlító és az informatikai irányzatok kezdetei az utóbbi néhány évtizedben bontakoztak ki és az előzőekhez hasonló kutatási eredményekkel még nem rendelkeznek. Ezeknek az irányzatoknak a megerősödése vagy sorvadása századunk [a XX. század] utolsó évtizedében folyó kutatások függvénye.”

Forrás: *A közigazgatás-tudomány* – a Miskolci Egyetem honlapjáról. [www.uni-miskolc.hu](http://www.uni-miskolc.hu) (2010.10.10.)

Az európai kontinensen, az irányadónak tekintett német és francia fejlődésben, a modern közigazgatás kialakulása a Montesquieu-féle elvnek megfelelően történt: a közigazgatást alá kellett vetni a törvény uralmának, ekként meg lehetett szüntetni a közigazgatás addigi hagyományos hatalmi beállítódását, eladdig a köz ügyeinek vitelére a szabad belátás és a jogi kötetlenség uralma volt jellemző. Általánosan kötelező jogszabályokat kellett alkotni és a közigazgatás szabad belátását, diszkrecionális hatáskörét minél szűkebbre szorítani. Ez a szemlélet jellemzi a közjog új ágát, a közigazgatási jogot. A közigazgatási jog kifejlődésének terméke az európai kontinensen a jogállam, amelyben a jog nemcsak eszköze a modern közigazgatás működésének, hanem célja is. A kontinentális jogállam



követelményei viszonylag könnyen összefoglalhatók. Ezek a következők:

- a közigazgatás álljon a törvény uralma alatt és ne sértsen jogot,
- az állampolgárok közigazgatással kapcsolatos alanyi jogait független, különálló bíróság biztosítsa (közigazgatási bíróság),
- a közigazgatás és az igazságszolgáltatás közti hatásköri konfliktusok elbírálására független hatáskörű bíróság alakuljon.

A jogállami szemlélet szerint a köztisztviselők akkor cselekszenek, ha ezt a jogi szabályozás számukra lehetővé teszi. A jogállam eredeti felfogása szerint a köztisztviselő nem alkothat szabályokat, hanem jogalkalmazó, cselekedetei a jogszabályok megszabta kereteken belül maradnak. Ha új közszolgáltatási szükséglet jelentkezik, amelyre vonatkozóan nincs jogszabály, akkor a közigazgatás „hallgat”, azaz passzivitásba burkolózik.

A modern közigazgatás – Montesquieu-féle – klasszikus struktúráját illetően kezdettől fogva és a XIX. század során folyamatosan dilemmák fogalmazódtak meg. Ugyanis a közigazgatás kezdeti, belső rendfenntartó és külső veszélyelhárító, tehát „negatív” jellegű feladatai mellett – a gazdasági-társadalmi modernizációs folyamatok kibontakozásával – új, pozitív feladatok épültek ki (utak fenntartása, tömegközlekedés kifejlesztése, lakásgazdálkodás, az iskola- és közegészségügyi rendszer működtetése stb.). Ezek a feladatok jellegük szerint különböznek a hagyományos közhatalmi jogosultságoktól. Ellátásukhoz nem elég a felhatalmazás és a felhatalmazás alapján történő kényszerítés, szankcionálás. *A pozitív feladatok közszolgáltatások*, feltételezik a közigazgatási felhatalmazás mellett a speciális szakértelmet, a feladat tartalmának megfelelő ismereteket, a gazdasági lehetőségek és a politikai körülmények ismeretét és ezek mellett a menedzseri jellegű, szervezeti-technikai feltételekre vonatkozó ismereteket is.

A jogállamra az is jellemző, hogy a közszolgáltatásokat illetően társadalmi szükségletek, igények és elvárások fogalmazódnak meg, ezek képviselőiben érdekérvényesítő szerveződések és mozgalmak lépnek színre, és az igényeket demokratikusan választott politikusok közvetítik a közszolgáltató szféra felé.

#### **Hivatalnokképzés Magyarországon**

„A Habsburg-birodalomban az 1776 nyarán hozott rendelet a szűkebb Magyarországon 4 (Kassán, Nagyszombaton, Győrött, Nagyváradon), Horvátországban 1 (Zágrábban), vagyis összesen 5 királyi akadémia felállításáról intézkedett. Az akadémiák a hivatalnokképzést közvetlenül 2 éves jogi képzéssel segítették, de közvetve ezt szolgálta a 2 éves filozófiaképzés is, amelyben gazdasági ismereteket is oktattak.

A jogi képzésben a magyar közjogot, ennek bevezetéseként Martini természetjogát és nemzetközi jogát, hazai jogtörténetet, a magán- és szokásjogot, valamint a *Codex*

*Theresianus* alapján a büntetőjogot és a perrendtartást oktatták. A jogi képzés keretében azonban oktattak politikát (államtant), valamint kereskedelmet és pénzügytant is. A történelmi hűség kedvéért érdemes megjegyezni, hogy az első kamerális iskolát egy kissé korábban, 1763-ban Szempczen [Pozsony mellett, ma Szenc] alapították meg *Collegium scientiarum politico-oeconomico-camerarium* néven. Az intézmény első igazgatója Valero Jakab, építész és kegyesrendi tanár ünnepi beszédében az intézmény célját az állami közszolgáltatásra és az állami javak ésszerű és pontos kezelésére való felkészítésben jelölte meg.”

*Forrás: Jenei György: A közpolitika és a közigazgatás-tudományok*

A közszolgáltatástól elvárják a gyors és pontos reagálást a társadalmi igényekre, ez vonatkozik mind a reagálás tartalmára, mind annak sebességére. Ugyanakkor az elvárt cselekvés jogi alapjait nem lehetett megteremteni a jogállamiság klasszikus elmélete szerinti törvény- és szabályalkotási mechanizmusokban. Ki kellett mondani: a „közszolgáltató csak jogalkalmazó lehet” tétel nem tartható. A köztisztviselők számára jogszabály-alkotási jogot is biztosítani kell. Csakhogy a társadalom és a politikusok által támasztott *eredményességi követelmények* jogszabály-zuhatagot eredményeztek, ami által a közszolgáltatásokat kusza, szövevényes, egészében átláthatatlan jogszabály-konglomerátum vette körül. Tehát egyrészt az eredményesség követelménye lehetetlenné tette a klasszikus köztisztviselői magatartást (ha nincs felsőbb jogszabály, a közigazgatás nem cselekszik), mivel a passzív közigazgatás éles társadalmi kritikát váltott ki és a közszolgáltató beállítottságú közigazgatásban morális meghasonlást eredményezett. Másrészt a jogszabály-alkotási jogosultság megadása jogszabálytenger kialakulásával járt, ez pedig újabb eredményességi korlátot jelentett. Gyakran kényszerültek kompromisszumra: pót-cselekvésekkel, látszatintézkedésekkel jelezték az ügyek elintézésének szándékát, ugyanakkor megmentették a jogállamiság formáját, nem léptek ki a jogállamiság keretei közül. Ez a gyakorlat rövid távon (egy-egy intézkedésnél) még célravezető mutatványnak bizonyult, hosszú távon azonban kiderült, hogy a köztisztviselő a problémát nem oldotta meg, ami által olyan problémahalmaz alakulhat ki, amely még őt is maga alá temetheti.

## **B. Angolszász közigazgatás**

A modern közigazgatás angolszász modellje gyökeresen különbözik az európai kontinentálistól. Angliában nem alakult ki önálló közigazgatási jog, a parlament megtartotta magának a jogszabályalkotás hatalmát és olyan törvényeket alkotott, amelyben a törvény az általánosságok mellett kitért a végrehajtás részleteire, konkrét ügyekre is. A parlament legfőbb közigazgatási hatóságként törvényt hozott az egyes települések konkrét ügyei-

ben is. Így nem alakultak ki közép- és felsőfokú kormánysszervek hatósági jogokkal, és hivatásos közzszolgálat sem fejlődött ki. A köztisztviselőtől nem feltétlen elvárás a jogi végzettség, miként az európai kontinensen.

Az angolszászok a jogállam fogalmát nem ismerték, és a jog uralmára vonatkozó angolszász felfogás a parlament által írott jogot és a szokásjogot ismerte el jogforrásként. Ebben a felfogásban a közzszolgáltatásnak nincs külön jogrendje, a közzszolgáltatás ugyanolyan tevékenység, mint a magánvállalkozás. Angliában nincs külön közigazgatási bírászkodás, amely megvédené az állampolgárokat a köztisztviselői önkényeskedéssel szemben, és a köztisztviselő sem áll külön jogvédelem alatt.

A kontinentális modelltől való eltérésnek oka történeti: Angliában a királyok abszolutisztikus törekvései nem szilárdultak meg, és az angol polgári forradalom a XVII. században, több mint száz évvel a francia forradalom előtt, olyan stádiumban döntötte meg az abszolút uralkodó hatalmát, amikor az még egy abszolút uralmat megvalósító közigazgatási szervezetet nem épített ki. Így nem volt olyan közigazgatási szervezet, amelynek hatalmi jogosultságokon alapuló fellépéseivel szemben az állampolgárt meg kellett védeni. Az angol közigazgatás nem volt hatalmi tényező, és az abszolút uralkodóval szembeszegülő parlament minden törvényhozói és jogszabályozási tevékenységet a saját illetékességi körébe vont.

A jog uralmára vonatkozó angol felfogás jelentős változáson ment át a XIX. század folyamán (az ipari forradalom, a technológiai modernizáció és az ehhez kapcsolódó társadalmi átalakulási és átrétegződési folyamatok hatása). Az új pozitív jellegű feladatok (szociális segélyezés, oktatási rendszer, közegészségügy és társadalombiztosítás, lakásgazdálkodás, munkanélküliség és városfejlesztés) gyökeresen megváltoztatták a közigazgatás és a közzszolgáltatás helyzetét. Korábban a közigazgatás a lakosság lélekszámával arányosan nőtt. Ebben az időszakban viszont a közigazgatás feladatainak bővülése és a tevékenység minőségi fejlesztése vált a közzszolgáltatási szféra növekedésének fő forrásává.

Ugyanakkor az új feladatok nyomása nem tette lehetővé, hogy minden közigazgatási ügyben a parlament foglaljon állást, ezért a parlament egyre gyakrabban átruházta saját hatáskörét. Ezzel létrehozta a közigazgatást, vagyis olyan intézményeket és szervezeteket – központi és helyi szinteken egyaránt –, amelyek már nem a parlamenti határozatok egyszerű technikai végrehajtói, hanem *önálló hatóságok*. Az eredményesség követelménye tehát az angol fejlődésben is „felpuhította” a modern közigazgatás eredeti jogállapotát, nem utolsósorban a közzszolgáltatási feladatok jelentkezésének és elszaporodásának hatására. Megszűnik az egységes jogi rendszer

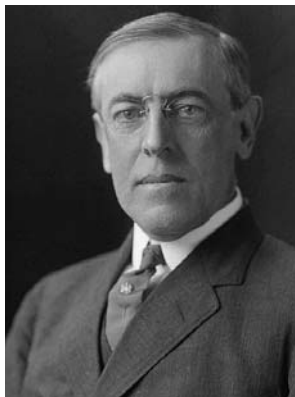
és létrejön a közigazgatási jog, de nem a közigazgatáshoz képest külső törvényhozási aktus eredményeként, hanem az angol közigazgatás alkotja meg a közigazgatási jogot saját jogszabályaival és határozataival.

Kialakul a közigazgatási bíráskodás is, a közigazgatás jogalkotása nyomán olyan ügyek keletkeznek, melyekben a bíráskodás különös szakértelmet kíván. Ez a bíráskodási gyakorlat áttöri az individualizmuson alapuló régi jogrendszer kereteit, és a közérdeket figyelembe véve, annak érvényesítési szándékával ítélezik.

Tehát Angliában is kiépül a hivatásos köztisztviselők rendszere, amelyben a pozíciók a szaktudáson és a közigazgatási tapasztalaton alapultak, és az előmenetel, a hivatali karrier képzési és továbbképzési rendszerrel, vizsgák letételével függ össze. A kontinentális fejlődéstől annyiban tér el, hogy a kontinensen a korábbi közigazgatási jogrendszer eróziója eredményességi követelmények hatására ment végbe, Angliában pedig éppen az eredményességi követelmények előtérbe kerülése volt a közigazgatási jog kialakulásának központi motívuma. Az eltérés ellenére az angol közszolgáltatási szféra is hasonló dilemma elé került az eredményességi és a jogszerűségi követelmények egyidejű érvényesítésében, mint az európai kontinensen.

### C. Közigazgatás az Egyesült Államokban

Az Egyesült Államokban a modern közigazgatás mind az európai kontinensről, mind Angliától eltérő körülmények között alakult ki. Itt nem létezett abszolút monarchia, sem hatalmi tényezőként működő közigazgatás. A rendkívül eltérő földrajzi, társadalmi és gazdasági viszonyok a közigazgatási jogot illetően is eltérő megoldásokat eredményeztek, még az egyes szövetségi államok között is.



**Thomas Woodrow Wilson** (1856–1924)  
az Egyesült Államok 28. elnöke.

Elnöksége alatt a századfordulós reformpolitika folytatódott. Többek között a nevéhez fűződik a Szövetségi Tartalékrendszer (*Federal Reserve System*) létrehozása. Elrendelte az alkohiltilalmat (angol nevén *Prohibition*). Ellenezte a trianoni békeszerződés néhány pontját. Jeles képviselője, egyetemi tanárként és kutatóként, a közigazgatási politika irányzatnak. 1887-ben jelent meg korszakalkotó műve *The Study of Administration* címmel, így a politikatudományi irányzaton belül méltán tekintik a három korai óriás egyikének. Tevékenysége elismeréséül 1919-ben Nobel-békedíjat kapott.

A XX. század elejétől kezdődően az Egyesült Államokban hivatásos és szakképzett közszolgálat alakult ki, amely az *eredményesség követelményének* érvényesítésére törekedett és a jogot eszköznek, formának tekintette. Ez a felfogás a közszolgáltatást elsősorban menedzseri feladatnak, szervezeti-technikai jellegű tevékenységnek tekinti és a jogszerűséget, a közigazgatási jogot csak olyan formai mozzanatnak tartja, amely annyiban ad tájékoztatást a közszolgáltatás mindennapi gyakorlatáról, mint a kereskedelmi jog a kereskedésről. Ennek a szemléletnek a kialakulásában meghatározó módon közrejátszott, hogy a századfordulóra az Egyesült Államok a gazdaságot tekintve a világ élvonalába került. A folyamat több tényezővel magyarázható, de ki kell emelni a taylorizmust, a gazdasági szervezetek tudományos vezetését. A nagy gazdasági szervezetek a létszámot illetően vetekedtek a közszolgáltatásokat végző szervezetekkel, és így természetes módon adódott a következtetés, hogy a közszolgáltatásban alkalmazzák a magánvállalkozások eredményes eljárásait és szervezeti megoldásait. Az Egyesült Államokban a közszolgáltatásoktól ugyanolyan hatékonyságot és eredményességet vártak el, mint a magánvállalkozásoktól. Tehát az eredményesség követelménye állt az első helyen, aminek következtében a jogszerűség szerepe eszköz jellegű: a betartása fontos, de nem válhatott a közszolgáltatási tevékenység öncéljává.

Az USA-ban a demokrácia követelményeit úgy értelmezték, hogy a közszolgáltatásokat meghatározott időre választott, nem szakképzett köztisztviselők nyújtották. Korrupciós és elfajulásos jelenségek léptek fel, és ezek hatására fordulat ment végbe a századfordulón, ami az eredményességi követelményeket sohasem látott módon állította a közszolgáltató tevékenység középpontjába. Komolyabb elvárásokat fogalmaztak meg a jogszerűségi követelmény érvényesítését illetően, az eszköz funkciókra építve. Ezáltal a modern demokráciák történetében nem tapasztalt, sajátos módon kapcsolták egybe a szakszerűséget és a jogszerűséget.

Európában tehát történetileg két modell alakult ki, amelyek nemhogy távolodtak volna egymástól, hanem ellenkezőleg, konvergens pályák alakultak ki, ekképpen a XX. század nyolcvanas éveire néhány tipikus eltérés ellenére a különböző országok közszolgáltatási rendszereinek közös problémákkal és kihívásokkal kell megküzdenie.

## 2.4. Közpolitika és közigazgatás

### Kameralisztika

16–18. századi német gyakorlati államtudomány és egyetemi tantárgy volt, amely összefoglalta a hivatalnokok képzéséhez szükséges elméleti és gyakorlati gazdasági ismereteket.

A szó jelentése a kamera szóra vezethető vissza: az uralkodói kincstárat jelentette. A gazdaságtan, az igazgatás-tudomány és a pénzügyi tudományok egyesített ismeretrendszere. Az igazgatás-tudományok keretében a gazdaságpolitika végrehajtásához szükséges intézkedések, eszközök listáját gyűjtötték össze a külügyek, pénzügyek, igazságügyek és hadügyek igazgatásának területén.

A kameralisztika célja a XVII–XVIII. században olyan elvek és módszerek kidolgozása volt, amelyek alkalmazásával az adott uralkodó gyarapíthatta az államkincstárt és ezzel együtt az uralkodói hatalmát. A kameralisták általában egy adott állam viszonyaival foglalkoztak, szerepük szorosan kötődött az abszolút államok konkrét gyakorlati igazgatásához. A XVIII. század végén Sonnenfels az első, aki nézeteit általános „keretbe” igyekszik foglalni. Ez az első kísérlet a közigazgatás működésének a vizsgálatára. Fontosak nem a jogi és szervezési, hanem egyedül a pénzügyi szempontok voltak.

A kameralisztika német elnevezés alapján rendészet-tudományként vált magyar nyelvterületen ismertté, tartalmilag általános igazgatástannak tekintendő. Legismertebb német művelői: J. H. Justi és J. von Sonnenfels, von Seckendorff, Dithmar, Magyarországon Kautz Gusztáv.

A közigazgatás-tudomány sem mentes a közpolitikára jellemző besorolási dilemmától, ez szintén az eredethez kapcsolódó kettősség folyamánya, hogy a közigazgatást a közigazgatási jogból, avagy az abszolút elődnek számító kameralisztikából nőtt-e ki. A közigazgatást Európában több mint egy évszázadon keresztül szinte csak a közigazgatási jogtudomány vizsgálta. Franciaországban a XIX. század elejére alakult ki a jogszabályoknak az a köre, amely a közigazgatás működésének, szervezeti felépítésének alapvető fontosságú problémáit tartalmazta.

Két évszázada Franciaországban a polgárság követelése arra irányult, hogy a közigazgatás tevékenysége a törvények által meghatározott keretek közé szoruljon: csak azt tehesse, amit a törvények megengednek, és olyanképpen, ahogyan a mindenki által megismerhető jogszabályok előírják. A közigazgatási jog kialakulásának előfeltétele az a meggyőződés, hogy a közérdek és a magánérdek közül az előző magasabb színvonalú, nagyobb értéket képvisel, és hogy a közérdek képviselével különböző kiváltságokkal rendelkező szervezetet, a közigazgatást kell megbízni. Franciaországban Rousseau, Montesquieu és Voltaire munkássága alapján alakult ki a *közigazgatási jog*. Az angolszász államokban pedig azért nem alakult ki a közigazgatási jog, mert a közérdeket és a magánérdeket egyenlőnek tekintették. Bár a közigazgatási jog Franciaországban alakul

ki először, a közigazgatási jog tudományát legmagasabb színvonalra a századfordulóra Németországban fejlesztették, ebben Otto Mayer szerepe kiemelkedő volt.

Magyary Zoltán (1888–1945)

– A magyar polgári közigazgatás-tudomány legnagyobb hatású, külföldön is elismert egyénisége 1930-ban lett a budapesti egyetemen a közigazgatási és pénzügyi jog nyilvános rendes tanára. 1932-ben ő terjeszti elő a magyar közigazgatás racionalizálásának programját, ebben rámutat: a feladat részleges rendelkezésekkel, véletlenül múló, töredékes reformokkal nem oldható meg, hanem egységes terv szerinti akció megszervezésére és hosszú évekig tartó szívós munkával való végrehajtására van szükség.

*Amerikai államélet* című könyve nem tisztán közigazgatás-tudományi munka, részben politikai-szociológiai jellegű, részben pedig alkotmányjogi, de legtöbb vonatkozásában közigazgatás-tudományi. *E felfogás gerince az, hogy közigazgatás is igazgatás, amelybe a tudományos munkaszervezés és üzemvezetés törvényszerűségei bevihetők, s ezzel hatékonysága hallatlan mértékben növelhető.*

Magyary bizonyítottan veszi, hogy mivel a közigazgatásban a hivatásos bürokrácia nélkülözhetetlenné vált, a közigazgatásban nem a politika dominál többé, hanem a technikai szakértelem. Ennek ki kell hatnia a közigazgatási apparátus vezetőire: a miniszterekre és a kormányra is, akiknek politikai szerepe mellett a közigazgatási szerepe megnövekedett.

Magyary Zoltán életművét *Magyar közigazgatás* című könyve tetőzte be. A könyv három részre tagozódik. Az elsőben a közigazgatás-tudományi alapfogalmak, a másodikban a magyar közigazgatás szervezete, a harmadikban pedig annak a működése került feldolgozásra.

*Forrás:* a szerző, a *Közigazgatás alapintézményei* c. tanségdlet alapján

A közigazgatás sajátosságait a társadalomtudományok tárták fel. A társadalomtudományok közül különösen intenzíven foglalkozott a közigazgatás törvényszerűségeivel a jogtudomány, a politikatudomány, a szociológia és a pszichológia. A közigazgatástan létrejötte és kibontakozása jelentős mértékben országspecifikus folyamat volt, lényeges különbség figyelhető meg a francia, illetve a német közigazgatás-tudomány szellemiségét, elméleti prioritásait illetően. A francia közigazgatástan jogi megalapozottságú, a német orientáció számára a politikatudományi témakezelés az elsődleges. Alapkérdései a közigazgatás és a politika viszonyának meghatározására vonatkoznak. A rendőrállamtól a jogállamiság kialakulásához vezető történelmi fordulattal párhuzamosan jelent meg az európai kontinentális országokban a közigazgatási jog, valamint a közpénzügyek, és a közösségi gazdaságtan előzménye a *kameralisztika*. Ezt követte a XIX. század végén a közintézményi menedzsment tudományos alapjainak megteremtése Max Weber munkássága nyomán.

A XX. század második felére a közigazgatási folyamatok eltérő jellegű tudományos szemléletei léteztek egymás mellett. A közigazgatási jog a

közigazgatási folyamatokat jogalkalmazásnak és jogalkotásnak látja. A közösségi gazdaságtani és a közpénzügyi orientáció erőforrások bevonását, költségvetés készítését, megvalósítását és gazdasági-pénzügyi ellenőrzést látott a közigazgatásban. A közintézményi menedzsment pedig intézményi és szervezeti struktúrákat és azok kölcsönös kapcsolatait érzékelt a közigazgatási folyamatokban.

A közigazgatás feltételrendszere komplex: jogi, pénzügyi-gazdasági, politikai és szervezeti környezet. A közigazgatási tevékenység komplex: jogi (jogalkalmazás és jogszabályalkotás); pénzügyi-gazdasági (megrendelő és fogyasztó, valamint működése hat a gazdasági életre); politikai és szervezeti (illeszkedés a politikai rendszerhez). A közigazgatás szervezeti rendszere is bonyolult, igen összetett nemzeti és nemzetközi rendszerek léteznek. Ennek jegyében vallják egyes kutatók, hogy a közpolitika olyan, elsősorban közigazgatástani diszciplína, amely a közigazgatási folyamatokat politikai folyamatokként vizsgálja, vagyis olyan programok alkotásának és megvalósításának, valamint döntések meghozatalának és végrehajtásának folyamataiként, amelyek sok szállal kapcsolódnak a politikai rendszer működéséhez.<sup>2</sup> Ezt a véleményt mások vitatják, egyre inkább erősödik az a nézet, amely *társtudományokként kezeli a közpolitikát és a közigazgatást*. A kettő között természetesen léteznek különbségek, ezeket leginkább a funkciók vizsgálata mutatja meg.

A közpolitika négy alapfunkcióját az előző fejezetben ismertettük, ezektől lényegesen különbözik *a közigazgatás funkciója, a végrehajtás*, amely, lebontva, három eltérő típusú feladatot jelent, éspedig jogalkotó, jogalkalmazó és szervező feladatokat. Összefoglalva: *a közpolitika a közigazgatási-közszolgálati folyamatok politikai mozzanatait, a közösségi szektort és a politikai rendszert összekötő kapcsolatrendszer*. Mivel többszörös kapcsolódásról van szó, tisztázandó:

– *A politika és közpolitika viszonya*: a politika Machiavelliig a teológiát szolgálta, ezután leválik a vallásfilozófiáról és etikáról (ezeknek fő kérdése: milyen az ember alaptermészete, jó, avagy rossz). Az állam és a monarchiák legitimációs alapja transzcendenciába nyúlt. Politikaértelmezések túgulusa nyomán felmerülő kérdések: 1) Az állam tevékenysége, illetve az állam és a társadalom viszonya. 2) Társadalmi létszférák elkülönülésével létrejönnek az ún. kötőjeles politikák: gazdaság-, oktatás-, tudománypolitika stb. 3) Újabb szakasz indul az ágazati politikák kiépü-

2 A debreceni egyetemen közpolitikát oktatók egyetemi jegyzetben megfogalmazott véleménye. Lásd: Pénzes Ferenc tansegédletét.



lésével (családpolitika). 4) Végül megjelennek az új állami funkciókhoz kapcsolódó politikák: munkaerő-, életszínvonal-politika. Tehát a politika döntési folyamatokkal, azok szerkezetével, okaival és hatásaival, valamint szereplőivel foglalkozik. A közpolitika immár nem pusztán adaptációja a politikai döntéseknek, hanem döntésbefolyásoló tényező is.

– *A közpolitika helye a közigazgatás-tudományok között:* a kamerálisztika (állam finansciális ügyeinek tudománya) mellett megjelenik német földön a políciá<sup>3</sup> (belső rend fenntartásának tudománya). Új helyzetet jelent a közigazgatás leválása a politikáról és összekapcsolódása a közszolgálati folyamatokkal. A szerepértelmezést illetően kétféle közelítés jött létre: a) *kontinentális:* közigazgatási jogi szemlélet, ennek alapértéke a jogszerűség és elvezet a jogállam eszméjéig; b) *angolszász:* menedzseri szemlélet, számára alapvető az eredményesség és a hatékonyság. Napjainkban a két szemlélet közelít egymáshoz, a jóléti államok válsága figyelmeztető: a két értéket együttesen kell érvényesíteni.

### **Kontárság**

„Mi a demokrácia elve a kormányzat lényegét illetően? Ez az elv a kontárság kultusza. Tekintsünk egy jól berendezett és virágzó kereskedőházat; mindenki azt a munkát végzi, amit megtanult... Az a jól szervezett emberi társadalom, amelyben minden szervnek megvan a maga határozottan kijelölt tevékenységi köre. Azok igazgatnak, akik tanulták az igazgatást, azok hoznak törvényeket, akik törvényhozást tanultak... A demokráciában hajlanak arra, hogy ne ezt a nézetet, hanem épp az ellenkezőjét vallják... A tömeg, vagyis inkább az alkotmány azt vélelmezi, hogy a kirendeltjei által megválasztott törvényhozók sokkal hivatottabbak a törvények meghozatalára, mint maga a tömeg.

Ez a kissé bízarr átruházás útján való hivatottság.”

*Forrás:* Faguet, Émil: *A kontárság kultusza*, 7–10. o.

## **2.5. Politikai adaptáció**

Az utóbbi évtizedekben egyre több kétely és dilemma fogalmazódik meg a kormányzás milyenségével, pontosabban minőségével kapcsolatban. Minél szélesebb körű a választók által delegált társadalmi felhatalmazás, minél több területre és kérdésre terjed ki a döntéshozók és a döntések végrehajtóinak az illetékessége, annál inkább előtérbe kerül a döntéshozatal szakmaisága, a döntéshozatal és a végrehajtás közötti kapcsolat.

3 A políciá doktrínájának értelme a modern állam kialakulásának idején a mainál sokkal szélesebb volt, s nem tapadt hozzá pejoratív mellékzöngé. A szuverén hatalom vallásos ceremóniáival szemben, az államrezon a politika színházszerű gyakorlata, a politikai racionalitás színháza.

**Döntés-előkészítés:**

1. A *problémafeltárás*: az aktuális politikai döntés tárgyaként meghatározott probléma valós okainak megismerése, ok-okozati összefüggéseinek feltárása.

2. Cselekvési *alternatívák kidolgozása*: a problémamegoldás korlátjainak feloldását vagy a korlátokhoz való alkalmazkodás lehetőségeit biztosítani képes cselekvési mintáknak a rendszerbe foglalása alternatív változatok formájában.

*Döntés*: a hatalomgyakorlás választott céljának leginkább megfelelő megoldás kiválasztása a részérdekeket különböző módon megjelenítő alternatívák közül. A döntés leközvetítése a társadalmat alkotó egyének szintjére: a hatalmi intézmények célirányos működtetésével motiválni kell az egyént a politikai cél vagy célok megvalósítására.

*Ellenőrzés és visszacsatolás*: A *politikai döntések* tényleges társadalmi hatásainak megismerése, a választott és „életre keltett” alternatíva ellenőrzése. Ez választ ad arra, hogy a politika az őt megjelenítő állami intézményeken keresztül az eredeti szándéknak megfelelően motiválta-e a társadalmat alkotó egyéneket, s rajtuk keresztül a gazdasági és társadalmi folyamatokat. Az ellenőrzéskor szerzett információk döntési pontokhoz történő eljuttatása (visszacsatolása) lehetőséget biztosít a korrekciós döntések meghozatalára.

*Korrekció*: Egy újabb döntési folyamat, melynek tárgya a kitűzött cél vagy célok és az életre keltett alternatíva gyakorlati eredményének összevetése, az eltérések okozati összefüggéseinek feltárása, ezek figyelembevételével a korábban választott alternatíva módosítása, esetleg annak egy új, célirányosabb alternatívával történő helyettesítése, majd annak megvalósítása.

*Forrás*: Csontos László (szerk.): *A racionális döntések elmélete*

Nem egy jelét mutatták ki a politikatudomány, a (szervezet)szociológia, a közgazdaságtan művelői annak, hogy a köztisztviselők, a végrehajtás szerepe és befolyása egyre erősödik a politikai döntések vonatkozásában. Ebből pedig az következik, hogy amennyiben a politikai döntések folyamatát és lényegi elemeit elemezni kívánják, a közigazgatás folyamatait kell megvizsgálni. Azét a közigazgatását, amely az egykor vallott ismérvekkel ellentétben igenis formálisan és/vagy informálisan részt vesz a döntésekben. És ebben a kontextusban kap külön jelentőséget a közpolitika, amely a közigazgatási jog, a közösségi gazdaságtan, közpénzügyek, államszámvitel, közintézményi menedzsment mellett azt a feladatot tölti be, hogy az újonnan kialakuló komplex közigazgatási rendszerek jellegzetességeit nem csupán feltárja, de segítse a polgárt, hogy feldolgozza, a társadalmi folyamatokban való részvételével legyűrje azt az egyre inkább elhatalmasodó érzést, hogy a közigazgatás minden létszférában jelen van, minden mozgásunkat meghatározza.

A közigazgatás, a *közpolitikai döntések környezete* rendkívül komplex, külön beszélünk jogi, pénzügyi-gazdasági, szervezeti és természetesen politikai környezetről. Ugyanakkor maga a tevékenység is bonyolult és összetett, ugyanis, bár végrehajtásról van szó, a közigazgatási tevékenység mind jelentősebb mértékben jelent jogszabályalkotást. Mivel a mai közigazgatással szembeni elvárások között előkelő helyen áll a haté-

konyság, a közigazgatásban mindinkább hatnak a gazdasági szektor törvényei, miközben a döntések politikai küzdőtéren, a politikai rendszer sajátosságainak megfelelően születnek meg.

Egy ennyire komplex helyzetben különösen fontossá válik a kormányzati programok és akciók okainak és feltételezett következményeinek az elemzése, utóbbi azt is jelenti, hogy a megvalósulás folyamatait előzetesen végig kell gondolni, meg kell tervezni.

Az egyik legfontosabb és sokat vitatott kérdés: *a döntések beletartoznak-e a közpolitikai folyamatokba*, hiszen a döntések jelentős része politikai és nem közigazgatási jellegű. Egy minisztérium az illető ágazat egészére kiterjedő, programatikus döntései – politikai döntések. Ezek elemzése közpolitikai szempontból nem tűnik indokoltnak, annak ellenére, hogy az ilyen döntések is közpolitikai következmények forrásai. Ugyanakkor indokolt a *döntések sorozatáról* beszélni, a döntéssor alapján kialakult helyzetet teljes egészében elemezni, éppen a közpolitika jellegeből fakadóan, s akkor a politikai mellett ki kell térni minden további résztvevő – az állam, közintézmények, érdekérvényesítő és nonprofit szervezetek, magánvállalatok – vonatkozó döntéseire. Továbbá azért is indokolt a vizsgálatok kiterjesztése a politikai döntésekre, mert a politikai-társadalmi környezet folyamatosan változik, a *döntések vonatkozásában fontos az időtényező: a mit és a hogyan* mellett a *mikor*, mit, hogy és mikor kívánnak megváltoztatni? Végül pedig azért kell teljes körűen elemezni a döntéseket, mert operatív érvényűek: egy döntés értékét az határozza meg, hogy mit sikerült belőle megvalósítani.

A közpolitikai döntéshozatal elemzése során nyilvánvalóvá vált az is, hogy nem elegendő a meghozott döntések láncolatának elemzése, hanem egyenértékű fontosságú – a közpolitikai folyamat karakterének jellemzése szempontjából – az elmaradt, az elhalasztott döntések elemzése is.

Az itt felsorolt indokok és szempontok alapján kijelenthető: a közpolitikában politikai adaptáció történik, függetlenül attól, hogy az alapdöntés politikai avagy nem politikai jellegű. Az adaptáció azt jelenti, hogy mindig számolni kell a létező helyzet fenntartására vonatkozó törekvéssel és a vele járó társadalmi feszültséggel. Hogy a lappangó feszültség felszínre tör-e, az jórészt attól függ, hogy a kérdést illetően mi kerül be a „közpolitikai küzdőtérbe”, a közpolitika intézményes csatornáiba. Ugyanakkor azt is viszonylag könnyű átlátni, hogy a közpolitikai folyamatban a megvalósítási mozzanatok és a döntéshozatal között nincs alárendelt viszony (Lipsky 1980).

## 2.6. Közpolitikai modellek

A közpolitikai folyamatok értelmezésének három különböző módja alakult ki a kilencvenes évekre (Allison 1971). A *racionális modell* olyan közpolitikai szereplőket feltételez, akik céltudatos magatartással vesznek részt a döntéshozatalban, racionális választással szelektálnak az alternatívák között, az egyes alternatívák előnyeinek és hátrányainak ésszerű mérlegelése alapján.

A *szervezeti folyamat modell* a döntéseket és az akciókat nem racionális mérlegelés eredményének tekinti, hanem sajátos szervezeti magatartás következményének. Itt szerephez jutnak döntésmeghatározó tényezőként a szervezeti rutinfolyamatok és az intézményesedett szervezeti eljárások.

A *bürokratikus politika modellje* a közpolitikai döntéseket nem racionális választás és intézményesedett szervezeti magatartás eredményének tekinti, hanem olyan alkufolyamat eredményének, amely a köztisztviselők és az állampolgárok érdekérvényesítési törekvései között folyik.

A nyolcvanas–kilencvenes években bontakozott ki az ún. *új közmenedzsment* (UKM – New Public Management) irányzata, elsősorban az angolszász és kisebb mértékben a többi fejlett piacgazdaságú országban. Az UKM a hetvenes évek világgazdasági változásaira az állam gazdasági és közszolgáltatási szerepének csökkentésével, költségvetési megszorításokkal és a piaci típusú megoldások előtérbe helyezésével válaszoló átrendeződési folyamatnak a terméke. A reformmozgalom lényegében a neokonzervatív, mindenekelőtt thatcherista gazdaságfilozófia átültetését jelenti a közigazgatási, közszolgáltatási gyakorlatba.

Az európai szintű közpolitikai folyamat és a kapcsolódó döntéshozatal a közpolitika kialakítására irányuló folyamat modellezése kapcsán két újabb fogalommal kell megismerkedni. Az egyik a *szak/közpolitikai hálózat* (*policy network*), a másik a *szakértői közösség* (*epistemic community*) fogalma. A szak/közpolitikai hálózat elképzelése a közpolitikai folyamatban résztvevő érdekcsoportok és a kormányzat közötti kapcsolatok rendszerére utal. A hálózatot az tartja össze, hogy az egyes közpolitikai aktorok hatékony működésüket megakadályozó információ- és erőforráshiánnyal küszködnek. A probléma felszámolása érdekében a szereplők hálózatot alakítanak ki az adott információval, erőforrással rendelkezők bevonásával, kölcsönösen kipótolva egymás hiányosságait.

Az alábbi **táblázat**ban összefoglaljuk a közpolitikai folyamatokra vonatkozó modelleket.

1. táblázat. *Közpolitikai modellek*

	<b>Külső környezet</b>	<b>Szervezeti rendszer</b>	<b>Szolgáltatások</b>	<b>Népesség</b>
<b>Racionális modell</b>	Stabil lakosság	Céltudatos szereplők, racionális szelektálás	Közjavak biztosítása – de a döntéshozóknak haszonmaximálás.	Áldozat – nem szereplő
<b>Szervezeti folyamat modell</b>	Stabil lakosság	A folyamatok alapja a sajátos szervezeti magatartás, a szervezeti eljárások és rutinok	Közjavak biztosítása – szervezeti szempontok szerint	Áldozat – nem szereplő
<b>Bürokratikus modell</b>	Stabil, homogén lakosság	Államközpontú, hierarchikus, szolgálati út	Közjavak biztosítása, széles körű, a rendszer egészét érintő fejlesztés	Ügyfél
<b>Új közme- nedzsment modell</b>	Versenyközpontú, atomizálódott társadalom	Közszükséglet a kereslet szerint. A közszféra piacközpontú, támaszkodik a magánszféra modelljeire	Választás lehetősége. Fejlesztések: a szolgáltatások minőségének a javítása	Fogyasztó
<b>Hálózati kormányzás modell</b>	Folyamatos változás, egyének csoportokba oszthatók	Információ- és erőforráshiány. Szakértői közösségek alakulnak ki. Épít a civil társadalomra.	Szükségletek állandóan változnak – igazodás	Közreműködő – közös értékek jegyében

Forrás: *saját szerkesztés.*

A bemutatott modellek egyfajta történelmi fejlődést mutatnak, bár az egyik vagy másik alkalmazása mellett nemrég még szabadon lehetett érvelni. Attól függően alkalmazták, hogy a közpolitikai folyamat milyen összetevőjére, illetve milyen sajátosságaira irányult a figyelem.

A közpolitika tehát kapcsolódik a közigazgatástanhoz, és különbözik is tőle. Összeköti a közigazgatást és a politikatudományt, amennyiben a közpolitika a közigazgatási folyamatok olyan szemléletű közelítése, amely a közigazgatási folyamatokat politikai folyamatokként vizsgálja, vagyis mint döntések és programok alkotásának és megvalósításának folyamatait, amelyek sok szállal kapcsolódnak a politikai rendszer működési sajátosságaihoz.

## Irodalom

- ALLISON, G.  
1971 *The Essence of Decision*. Boston: Little Brown.
- ALMOND, Gabriel A.–POWELL, G. Bingham  
2003 *Összehasonlító politológia*. Budapest: Osiris.
- BODÓ Barna  
2004 *Az identitás egyetemessége*. Kolozsvár: Polis.
- CSONTOS László (szerk.)  
1998 *A racionális döntések elmélete*. Budapest: Osiris.
- DYE, Thomas R.  
1998 *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
- FAGUET, Émil  
1994 *A kontárság kultusza*, Budapest: Kossuth.
- GALLAI Sándor–TÖRÖK Gábor  
2003 *Politika és politikatudomány*, Budapest: Aula.
- GOODIN R. E.–KLINGEMANN H.-D.  
2003 *A politikatudomány új kézikönyve*, Közpolitika és közigazgatás fejezet (529–614. o.), Budapest: Osiris.
- HOGWOOD, Brian W.–GUNN, Lewis A.  
1984 *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press, románul: *Introducere în politicile publice*, București: Editura Trei.
- JENEI György  
2005 *Közigazgatás-menedzsment*, Budapest: Századvég.
- JENEI György  
*A közpolitika és a közigazgatás-tudományok*,  
[http://www.ajk.elte.hu/tudomanyosprofil/kiadvanyok/bibliothecai-uridica/jogaszkepzes/14\\_JeneyGyorgy-Kozpolitika.pdf](http://www.ajk.elte.hu/tudomanyosprofil/kiadvanyok/bibliothecai-uridica/jogaszkepzes/14_JeneyGyorgy-Kozpolitika.pdf) (2010.10.10.)
- LÁNYI Gusztáv  
1997 *Politikai pszichológia és politikatudomány*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, Etnoregionális Kutatóközpont.
- LIPSKY, M.  
1980 *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage.
- LŐRINCZ Lajos (szerk.)  
2001 *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest: Rejtjel Kiadó.
- MAGYARY Zoltán  
1942 *Magyar közigazgatás*, Budapest: Egyetemi Nyomda.

MIROIU, Adrian

2001 *Introducere în analiza politicilor publice*, București: Editura Punct.

MOLNÁR Attila Károly

2007 Kit érdekel a szociológia? *Kommentár*, 4. sz.

NELSON Barbara J.

2003 Közpolitika és közigazgatás, In: R.E. Goodin – H.-D. Klingemann: *A politikatudomány új kézikönyve*, Budapest: Osiris.

PÉNZES Ferenc

*Közpolitika* [http://jog.unideb.hu/tanszekek/tarsadalomelmelet/egyeb/download/kozpolitika\\_segedanyag\\_bsc\\_lev.doc](http://jog.unideb.hu/tanszekek/tarsadalomelmelet/egyeb/download/kozpolitika_segedanyag_bsc_lev.doc). (2010.10.10.)

ROSENBLOOM, David H.

1998 *Public Administration Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* New York: McGraw-Hill.

WILDAVSKY, A.

1979 *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* Boston: Little Brown.

XXX

Közigazgatás alapintézményei c. tansegédlet [www.afhok.hu/docs/jegyzetek/Alapintezmenyek.pdf](http://www.afhok.hu/docs/jegyzetek/Alapintezmenyek.pdf) (2010.10.15.)





## A KÖZPOLITIKA FILOZÓFIÁJA ÉS TÍPUSAI

*A közpolitikai szemlélet. A közpolitika fejlődési szakaszai. Közpolitikai filozófiák. A közpolitika típusai.*

### 3.1. A közpolitikai szemlélet

Az eddigiek alapján indokolt feltenni a kérdést: a hagyományos politológiai-közigazgatástani tudományokkal összehasonlítva miben áll a közpolitikai szemlélet újszerűsége?

A **közérdek** (angol: *public interes*, román: *interes public*) a társadalom egészének a közös érdeke, mely optimális esetben az egyének vagy a csoportok együttérzésen és esélyegyenlőségen alapuló önkéntes megegyezése a társadalom működési szabályairól, valamint az életfeltételek fenntartásával felmerülő gondok megoldásáról. Mivel a közérdekű tevékenységek támogatása elismerten állami vagy nemzetközi feladat, ezért gyakran megfigyelhető olyan törekvés, hogy eredetileg nem közérdekűnek tartott tevékenységet közérdekűnek ismertessenek el.

A társadalom létfeltételeivel és működésével kapcsolatos érdekek:

1. Közérdek az általános életfeltételek fenntartása bolygónkon, tehát a teljes éghajlattal, a bioszféra állapotával, globális problémákkal kapcsolatos kérdések megoldása, kezelése.
2. Közérdek az emberi kultúra megőrzése, fejlesztése és közkinccsá tétele, vagyis a tudomány, művészetek, oktatás, ismeretterjesztés értékei, az ismerethez jutás és tájékoztatás szabadságának, valamint lehetőségének biztosítása.
3. Közérdek a demokrácia, jogállamiság, önrendelkezés, esélyegyenlőség, szolidaritás közteherviselésben és a közjavakból való részesülésben, valamint a szabadság kibővítése (megtartása).
4. Közérdek a béke fenntartása a társadalomban, hiszen a háborúk, zavargások ártalmassága nyilvánvaló.

Az egyik végletet az a Yehezkel Dror által megfogalmazott felfogás – bizonyos szövegekben paradigmáról beszél – képviseli, miszerint a *közpolitika egyfajta „szupertudomány”* (Dror 1971: IX). Ezt akkor állította, amikor még nem vált nyilvánvalóvá, hogy a közpolitika nem a felsorolt tudományok helyébe, hanem melléjük lépve, ezekkel együtt szolgálja a megismerést, valamint a döntés-előkészítést és -végrehajtást. A másik véglet képviseli

selői a közpolitika mellé az *advocacy tevékenységet*<sup>1</sup> társítják, aminek az a szerepe, hogy fontos ügyek érdekében fellépők, szószólók, védelmezők, közbenjárók részére szolgáltatson adatokat, készítsen elemzéseket.

A sokszereplős politika világában, amikor az igények és elvárások egyre változatosabb formákban jutnak kifejezésre, mindinkább elfogadott A. Wildavsky álláspontja, és pedig hogy a közpolitika „alkalmazott természetű közelítés, amelynek tartalma nem definiálható a klasszikus tudományos szemlélet diszciplináris keretei között, hanem olyan ismeretkört alkot, amelynek *tárgya a gyakorlati probléma és a körülmények sajátosságai szerint változik*” (Wildavsky 1979).

A közpolitikai szemlélet a közigazgatásban társadalmi problémák mérséklésére, illetve megoldására irányuló döntéseket és akciókat lát. Vagyis a közpolitikai szemlélet *nem a politikai rendszerrel foglalkozik, hanem a közigazgatási folyamatokkal*. A politológia és a közpolitika tárgya tehát eltérő, annak ellenére, hogy a politológusok meghatározó szerepe a közpolitikai szemlélet születésénél nem vitatható. Ők voltak az elsők, akik a közigazgatást kutatni kezdték, őket követték a közgazdászok, szociológusok és pszichológusok. Világossá vált, hogy az átfogó, stratégiai ívű kormányzati programok megalkotásával és végrehajtásával a közigazgatási gyakorlat túllép a szervezési-végrehajtási vonatkozásokon. Autonóm döntéseket hoznak meg, és akciók sorozata kerül megvalósításra a közigazgatásban, ami által a terület a politikai rendszer döntéseit elemző politológusoknak természetes kutatási terepévé vált.

**Közügynek** (angolul *public affairs*, románul *chestiune publică*) az olyan társadalmi vagy társadalmi hatással bíró jelenségek minősülnek, melyek a közfelfogás szerint az egyén, azaz egy-egy ember érdekein túl mutatnak, és az egész közösség számára fontossággal bírnak. E fogalom mögött az az elgondolás húzódik meg, hogy az önálló életvitelt biztosító jogokkal rendelkező személyekből álló társadalom nem tud fennmaradni akkor, ha az egyes személyek bizonyos problémáit, gondjait nem osztja meg a többiekkel azzal a céllal, hogy az egyedül nem megoldható dolgokat a közösség nagyobb hatalmával, forrásaival stb. rendezze.

Az emberek társadalmi együttélésének szükséges feltétele, hogy meg tudjanak osztani egymással a javakban, tudásban, feladatokban és még sok minden másban, ugyanolyan szükséges létfeltétel az is, hogy bizonyos dolgokat ne osszanak meg a többiekkel, hanem azok fölött egyedül vagy egyenként rendelkezzenek. Tipikusan ilyen a *magántulajdon*, valamint az *ismeret és tudás* is, amelynek neve ez esetben „*titok*”. Különböző társadalmakban más és más számít közügynek. A közügy és az ellentétként létező magánügy közötti határ ezért rugalmasan alakul, függvénye a mindenkor írott jognak, szabályozásnak, amelyre az adott ügy eldöntésekor hivatkozni szoktak.

1 Advocacy tevékenység – márkaépítés: a meggyőződésből fakadó, termékek melletti pártfogó tevékenység, melynek során a fogyasztók befolyást gyakorolnak barátokra és ismerőseikre.

Elkezdődött a közpolitikai szemlélet térhódítása, amely napjainkra a modern demokráciákban a korábbi, hagyományosnak tekinthető és jelenleg is alapvető fontosságú közigazgatási jog, közpénzügyek és közmenedzsment mellett haladva, azokkal egyenrangú tudományos közelítéssé vált. A közpolitika alapvető célja a kormányzati programok és akciók okainak és következményeinek elemzése maradt, különös figyelmet szentelve egyfelől a programok és akciók kialakításának és végiggondolásának, másfelől a programok és akciók megvalósítási folyamatainak. A közpolitika tehát egyrészt a politikai döntéshozatalt (a közcélok kiválasztását, a megvalósításra irányuló stratégia meghatározását), másrészt a politika tartalmát (a megvalósítandó közcélokat) foglalja magában.

A közpolitikát nem csupán a társadalomban megnyilvánuló folyamatok, hanem ezek értelmezései, tudati leképezései is alakítják. Hogy egy bizonyos társadalom milyen közpolitikai veszélyeket vállal fel/utasít el akkor, amikor a műszaki innováció egyik vagy másik eredményéhez viszonyul, elsősorban kulturális antropológiai kérdés – és ezzel a jelenség egyre többet foglalkoznak a közpolitikai döntéselemzők (is).

A közpolitikai szemlélet egyfajta „központi tudatosság” meglétét jelenti, amely biztosítja a szükséges célirányultságot és bizonyos mértékű koherenciát. A közpolitikával lényegében azonos jelentésűek a már ismert és elterjedt szakpolitika vagy ágazati politika kifejezések (pl. oktatáspolitiká stb.), bár ezekkel elsődlegesen a politika tartalmára és végrehajtására szoktak utalni, ritkábban a döntéshozatali folyamatra.

Amennyiben a közfeladatokat (vagy valamely ágazatát) közpolitikának (szakpolitikának) tekintjük, akkor a jelenség következő szempontjai válnak hangsúlyosá:

- a közfeladatokat társadalmi szinten bizonyos célra irányultság jellemzi, amit alapjában véve az időszakonként meghozott közösségi döntések biztosítanak (ami nem jelenti azt, hogy a döntéshozók az utolsó mozzanatig mindent megterveznének, illetve a feladat végrehajtásában részt vevők teljes mértékig a célt szem előtt tartva cselekednének);

- a döntésre különféle tényezők hatnak, ezeket azonban a közpolitikai döntési folyamat szelektálja;

- a közfeladatnak létezik egy – bizonyos mértékig összefüggő – programja, amely tartalmazza a közfeladattal kapcsolatban érvényesnek minősülő közösségi célokat és eszközöket;

- a közpolitikai program célkitűzései, illetve eredményei mérhetők, illetve értékelhetők.

### **Közfeladatok**

Az adott társadalom közösségi szinten kívánja ezeket megoldani (nem bízza az egyénre), ezért a feladatellátás költségeit is közösen biztosítják.

Jogállamban a közfeladatok meghatározása jogszabályban történik (ez a hatáskör vagy – más néven – feladatkör), megjelölve az adott közfeladatot ellátó szervet is (ezek tipikusan költségvetési szervek).

A közfeladatok közé tartozik többek között:

- a gyermekek védelme (például a gyámhatóságok),
- a közoktatás,
- az egészségügy,
- a rászorulókról történő gondoskodás (pl. táppénz, gyermekgondozási támogatások, nyugellátások, szociális ellátások, szociális intézményrendszer stb.),
- a kultúra és közművelődés,
- különféle egyéb közszolgáltatások (pl. ivóvízhálózat, szennyvízkezelés, közvilágítás, közutak, temetők fenntartása, kéményseprő-ipari közszolgáltatás stb.).

A közfeladatok közé tartozik az állami foglalkoztatáspolitikai feladatok ellátása is, így különösen az információnyújtás, a különféle tanácsadási formák, ellátások, hátrányos helyzetűek foglalkoztatásához vagy képzéséhez adott támogatások, egyéb (a munkaerőpiac kiegyensúlyozott működéséhez szükséges) hatósági feladatok ellátása.

A közpolitikai elemzések során nyilvánvalóvá vált az is, hogy nem eleendő a meghozott döntések elemzése, hasonló módon fontos az elmaradt/elhalasztott döntések vizsgálata is. Az elmaradás/halasztás oka lehet a már jelzett helyzet, amikor a közpolitikai folyamatok háttérben meghúzódó, a status quo fenntartására, illetve a kihívások elhárítására irányuló okok elég erősek ahhoz, hogy megakadályozzák a politikai törekvések bejutását az intézményes csatornába, a közpolitikai „küzdőtérre”. Ez a helyzet lényegesen különbözik attól, amikor a döntéshozatali folyamatban az előkészületi szakasz elhúzódik, bizonytalanság és halogatás tapasztalható a döntések időzítésében. Ez esetben a probléma már bekerült az intézményes közpolitikai csatornába, míg az előző esetben közpolitikai mechanizmusok akadályozzák a probléma intézményesedését.

A közpolitikai folyamat alapvető dilemmája a döntések és az akciók kölcsönös viszonya. Láthattuk, hogy a közpolitikai folyamat részei a láncolatot alkotó döntéseken túl a vonatkozó programok és akciók, vagyis a megvalósítás elemei is. Kérdés, hogy a megvalósítási mozzanatok kétségtelenül domináns közpolitikai funkciója alapján a közpolitikai folyamatok tekinthetők-e kizárólag formális, megerősítő-szankcionáló elemeknek? Nyilvánvalóan, szemléleti egyensúlyra van szükség a közpolitikai folyamatok döntéshozatali és megvalósítási összetevői között. Lipsky arra figyelmeztetett, hogy a közpolitikai folyamatok természete nem érthető meg a köztisztviselők – közöttük az állampolgárokkal közvetlen kapcsolatban álló köztisztviselők – politikaalkotó szerepének feltárása nélkül.

Összefoglalásképpen: a *közpolitikai szemlélet* elméleti alapjául szolgáló közigazgatás-értelmezés szerint a *közigazgatás a politika számára releváns problémáknak a politika által meghatározott irányú megoldására szolgál*. Gyakorlati oldala a *közpolitikai elemzés*: technika, amellyel a társadalmi problémák optimális megoldási módját lehet megtalálni, illetve a döntéshozókat az optimális döntés meghozatalához hozzásegíteni.

### **Kockázat, konfliktus**

„A fejlett jóléti társadalmak a hetvenes évektől fogva – gyakorlatilag az atomenergia-ipar kiépülésével egy időben – szembesültek azzal a jelenséggel, hogy különböző technológiai és technikai kérdések, új beruházások körül rendkívül éles társadalmi, politikai konfliktusok jelentkeztek. A jóléti társadalmakban, amelyek fő értéke – mind társadalmi, mind gazdasági szinten – a *biztonság* volt, alapvető fordulatot hozott az atomenergiával, a különféle vegyi anyagokkal, az ökológiai veszélyekkel vagy legújabban a géntechnológiával kapcsolatos problémák fölbukkanása... A változást jól érzékelteti, hogy a tradicionális politikai toposzok mellett a nyilvános retorikában egyre több olyan kifejezés jelent meg, mint »veszély« és »bizonytalanság«, »kockázat« és »technika-ellenesség«.

Egy társadalom, valamely »életstílus« profilját meghatározza az, hogy miképpen válogat a veszélyek nagy tömegéből, milyen bizonytalansági tényezőket tüntet ki s tart félelmet, rettegést okozónak, s velük szemben melyikeket tekinti föl vállalható kockázatoknak. Mary Douglas egyetlen axiómába sűríti össze mindezt: »Az egész társadalom a bizalom és a szorongás kombinációjától függ«. (Douglas–Wildavsky 1982) A nyolcvanas évek elején többen is fölvetették, hogy a technikai kockázatdefiniciók mögött különböző, a társadalmi-kulturális kontextusban gyökerező értékek, feltevések rejtőznek; azaz a technikai létesítményekhez kapcsolódó kockázatok, veszélyek valójában nem »objektív« adatok, hanem különbözőképpen interpretálható társadalmi/kulturális konstrukciók. A kockázatok – e felfogás szerint – nem egyszerűen »léteznek«, s így többé-kevésbé megnyugtató módon érzékelhetők, hanem társadalmilag megkonstruáltak, s erőteljesen függenek a mindenkori kultúrától, szubkultúrától, amelynek kontextusában e konstruálás megtörténik.”

Szíjártó Zsolt: *Kockázat, kultúra, konfliktus*

### *A szemlélet gondolatmenete:*

1. Társadalmilag legitim, politikailag artikulált *igények felmerülése* (munkához, lakáshoz, egészséges élethez való jog igénye).
2. Mivel a jogos szükségletek teljessége nem elégíthető ki, a kielégítetlen igények *társadalmi feszültséghez* vezetnek.
3. A felmerülő problémák fontossági sorrendbe állítása *mérlegelést* igényel, illetve a *megoldás* legoptimálisabb *módjáról* határozni kell.
4. Politikai *döntések születnek*, szükségessé válik az ezek meghozatalához szükséges *szakértői háttér biztosítása*.
5. Meghatározó a *döntések végrehajtásának*, megvalósításának mikéntje.
6. A szereplők számára fontos a *végrehajtás nyomon követése*, a *hasznos tapasztalatok összegyűjtése*, a *végrehajtási folyamat javítása*.

A **manipuláció** embernek ember által történő befolyásolása, a befolyásoló vagy egy harmadik fél érdekében. Manipulálni többféle módon lehet, a közös mind-egyikben a tudatosság és a szándékosság:

- hamis információ átadásával,
- szándékosan nem teljes (tökéletlen) tájékoztatással,
- túltájékoztatással (a fától nem látszik az erdő),
- pontatlan információval (figyelemelterelés).

A fogalom tehát azt jelenti, hogy úgy valósítanak meg egy célt valakivel, hogy azt – álcázva – a sajátjának tünteti fel, mintha az számára a legfőbb elérendő cél lenne. Itt nem egyszerűen eszközként használják fel az illető személyt, hiszen közben mozgástere marad, s direkt módon semmivel nem kényszerítik. Ha kényszerről beszélhetünk, azt csupán saját belső „kényszerként” vagy inkább késztetésként éli meg.

A manipuláció alaptörvényeiből:

- A manipuláció terén nincsenek barátaid, csak ellenfeleid.
- Bármit bárkinek el lehet adni. A siker záloga: a csomagolás.
- Bármely állítás hitele folyamatosan nő, minél következetesebben és meggyőzőbben ismételtetjük.
- A legtöbb embert tevékenységében és elhatározásaiban észérvek helyett elsősorban érzelmi beállítottságok vezérlik.
- Ha mi magunk nem tudunk dönteni, biztosak lehetünk, mások teszik ezt majd helyettünk.

*Forrás:* Tartsay Vilmos: *Hogyan manipulálj és hogyan védekezz* c. könyve alapján

### 3.2. A közpolitika fejlődési szakaszai

A közpolitikával foglalkozó magyar szakirodalom jeles szerzője Ágh Attila, aki kitartóan foglalkozott/-ik a kérdéskörrel, a közpolitika fejlődési szakaszainak elemzése során egy külön elméletet is kidolgozott. A politikatudomány általános fejlődését több szakaszra osztja, kezdve a liberális jogállamiság kiépítésével, illetve konszolidációjával. A második világháború után induló demokratizációs hullám hozza el a „tömegdemokráciák” elterjedését a gazdaságilag fejlett országokban, ami által jelentős mértékig kitágul a politika fogalma, ugyanis a politikatudomány ezen, második fejlődési szakaszában az elsődlegesen figyelem, Ágh Attila értelmezésében, nem az intézményekre irányul, hanem az emberek és csoportok viselkedésére. Előtérbe kerülnek a pártok és funkcióik a társadalom életében, mint olyan szereplők, akik közvetítenek az állami politika és az érdekcsoportokra tagolt társadalom között. A hatvanas–hetvenes évektől datálja a politikatudomány harmadik, máig tartó szakaszát, amikor nem pusztán az emberek viselkedése, hanem a politikacsinalás, a döntéshozatali folyamat kerül az érdeklődés középpontjába (Ágh 1993).

A második világháború utáni tömegdemokráciákban a politikacsinalási avagy döntési folyamat kiszélesedett a társadalom egészére és

szinte valamennyi kérdésre. Megjelenik az alkalmazott politikatudomány, de nem pusztán alkalmazott államtudomány, hanem a társadalom minden tagját politikai szereplőként érintő folyamatok egésze a politika teljes színpadán. A politikatudomány harmadik korszakát, a *sokszereplős politikai folyamatok egész társadalomra kiterjedő alkalmazott tudományát és gyakorlatát nevezi közpolitikának* (public policy). A közpolitika szakaszában mutatkozik meg igazán, hogy a politika a társadalom irányításának szférája, s a közpolitika voltaképpen a társadalom öngazgatásának gyakorlata és elmélete.

Maga a folyamat rendkívül ellentmondásos, és a befolyásos érdekcsoportok vagy személyiségek gyakran túlzott mértékben és mások rovására érvényesítik érdekeiket. A politika széles terepén igen sok szereplő jelenik meg a döntéshozatali folyamatokban, ezek bonyolultak és összetettek. Az átlagpolgár is szerepet játszik a helyi ügyekben. Így a közpolitika valóban a köz-ügyek intézése a „köz”, azaz az emberek sokasága által, olyan területeken elsősorban, amelyeket a magyar köznyelv is közös ügynek tekint, mint a köz-oktatás, köz-egészségügy, köz-művesítés stb. Ekként lesz a fejlett tömegdemokráciákban az államigazgatásból valóban köz-igazgatás, mint a közösség ügyeinek intézése-irányítása, illetve mint az érdekek összecsapásán és egyeztetésén alapuló közös ügyintézés a politikai akarat és a szakértelem egyesítésével.

A modern állam egyre inkább rákényszerül arra, hogy a mind bonyolultabbá váló társadalmi tevékenységformákat megtervezze és irányítsa, de nem az állam, hanem a „köz” igénye alapján és aktív részvételével. Ekként az állam uralkodó-politikai államból mindinkább *szolgáltató-közpolitikai állammá* fordul át, s mind nagyobb területét fogja át és szervezi meg a társadalom életének, de mindinkább a közösség, illetve az érdekelt lakosság állandó ellenőrzése alatt. A közpolitika tulajdonképpen a mind bonyolultabbá váló társadalmi élet *konfliktusszabályozása*, a növekvő helyi és sajátos konfliktusok szakmailag megalapozott politikai megoldása.

A közpolitika korszakában a nem beavatkozó állam, a „kis állam” és a beavatkozó, szélső esetben nem demokratikus állam, a „nagy állam” közötti feszültség egészen másként merül fel, mint a tekintélyuralmi-diktatórikus társadalmakban. De különbözik az eredeti XIX. századi liberális konszenzus idejének államától is, amikor az állam beavatkozási tere valóban csekély volt, hiszen a társadalmi szférák nagy része nem igényelte vagy nem tűrte a beavatkozást. Ma viszont a nagy nyugati politikai rendszerekre nem igaz, hogy a legkisebb állam a legjobb állam, hiszen széles körű közpolitikai tevékenysége nélkül pillanatok alatt összeomla-

na a társadalom egész élete. A közpolitika korszakában ez a szabályozó tevékenység egyre kevésbé közvetlenül „állami”, így miközben az állam egyre nagyobbá lesz, egyre ellenőrzöttebbé és hatékonyabbá is válik.

### 1. táblázat. Az állam feladatai

Az állam feladatkörei	Tartalmi leírás
<b>A gazdasági működés jogi, intézményi kereteinek biztosítása</b>	A gazdaság, a piac működéséhez meg kell teremteni azokat a jogszabályokat, hatóságokat, amelyek a minden szereplőre érvényes szabályokat meghatározzák és betartatják. A magántulajdon védelme, a vállalkozás szabadsága, a fogyasztók és a verseny védelme, az adózás mikéntje mind-mind jogszabályokat kíván, amelyek betartásáról is gondoskodni kell.
<b>Stabilizációs feladatkör</b>	A piac önszabályozó szerepe nem mindig vezet gazdasági egyensúlyhoz. Munkanélküliség, infláció, gazdasági visszaesés, deficit kísérheti működését. Ezek ellensúlyozása, kezelése szükséges, és ezt az állam gazdaságpolitikája valósítja meg.
<b>Redisztribúciós (újraelosztási) feladatkör</b>	Az adórendszer segítségével jövedelmet von el a gazdaság szereplőitől, és ebből transfereket (ellenszolgáltatás nélküli jövedelmet) juttat más szereplőknek. A jövedelemelvonás mértéke – legalábbis a szándékok szerint – igazodik a jövedelemtermelő képességhez. A magasabb jövedelemmel rendelkező szereplők nagyobb mértékben, míg az alacsonyabb jövedelműek kisebb mértékben vagy egyáltalán nem járulnak hozzá a közkiadásokhoz.
<b>Allokációs feladatkör</b>	Mindazokat az állami tevékenységeket foglalja magában, amelyek a gazdaságban megtermelt termékek és szolgáltatások mennyiségére, összetételére, minőségére hatnak. Ennek keretében az állam közjavakat termel vagy termeltet, externáliákat kezel, korlátozza a monopóliumokat, támogatja az utépítést, a tömegközlekedést, a mezőgazdasági árakat stb.

*Forrás:* <http://www.penziskola.hu> (2010.09.30.)

Következzen a közpolitika fejlődési folyamata, ahogyan Ágh Attila értelmezte.

Az állam a politika koncentrált szférája, a társadalomirányítás centruma különböző formákban és eszközökkel vehet részt a társadalom életében. Ennek *négy alapvető formája és eszközzrendszere* különböztethető meg, amelyek történelmi sort is képeznek, és megjelenésük jelzi a közpolitika fokozatos kialakulását is. Az államnak lehet *formális szerepe* a társadalomban, amikor a szabályozási formák kialakításával tulajdonképpen kereteket teremt az egyes



társadalmi tevékenységformák számára, de magukat a társadalmi szférákat csak közvetve befolyásolja, és nem avatkozik bele azok életébe. Ugyanakkor lehet az államnak *tényleges szerepe* is, amikor az egyes társadalmi szférák életét és mozgását közvetlenül belülről befolyásolja és alakítja. Más nézőpontból tekintve, az állam bizonyos tevékenységformák „támogatásával” törekedhet a társadalom „működtetésére”, illetve átalakítására és vezérlésére is. Ebből adódik az állami tevékenység négy alapvető típusa:

1) *Formális működtetés* – logikai és történeti kiindulópont a modern állam és a társadalom viszonyában. Az állam a társadalom működéséhez minimális, formális feltételeket biztosít. Elsősorban a három nagy társadalmi alrendszer (politikai, gazdasági és civil társadalom) saját törvényei szerinti működése formális kereteinek biztosításáról van szó. A működési kereteket alkotmányosan szabályozzák, jogi rendszerekben pontosan rögzítik és garantálják a modern nagy államokban. A modern társadalmakat három nagy racionalizált és egységesített szabályozórendszer működteti: a jogrendszer, a pénzügyi rendszer (ideértve a bank- és hitelfolyamatok stb. szabályozását is), valamint az egész társadalmat átfogó és az államot a civil társadalommal összekapcsoló közigazgatási („államigazgatási”) rendszer.

2) *Tényleges működtetés* – a XIX. század folyamán mindinkább kitűnik, hogy a formális keretfeltételek biztosítása a termelés és a többi társadalmi szféra működtetéséhez nem elegendő. A piac ugyan a fejlett országokban működteti önmagát, de nem termel országos infrastruktúrát (út-, vasút- és csatorna- stb. hálózatot). Továbbá a termelés igényli a képzett munkaerőt, de nem tud magától arról gondoskodni, s végül a társadalomtól mind jobban elváló és vele szembekerülő „nagygazdaság” ámokfutása rengeteg társadalmi ellentmondást hoz létre (szociális kérdés), amit csak az állam tevékenysége tud enyhíteni vagy netán megoldani. Elkerülhetetlenné válik az állam konfliktusszabályozó és válságkezelő tevékenysége. Négy nagyobb területen jelentkezik a tényleges működtetés kérdése, nevezetesen (a) a munkaerő össztársadalmi újratermelése (oktatás-képzés, művelődés és politikai szocializáció mint a közoktatás rendszere), (b) az infrastruktúra kiépítése (fizikai és szociális infrastruktúra, mint szállítás- közlekedés, energiaellátás és kommunikációs-informális hálózat egyfelől, és társadalmi intézményrendszerük másfelől), (c) szociális ügyek (betegellátás és biztosítás, a későbbi „szociális védőháló” előzményei), (d) kutatás-fejlesztés (alap- és alkalmazott kutatás, de főleg az előbbi az állami kutatórendszer és tudományos támogatás kiépítésével) összekapcsolva a képzéssel és a szolgáltatások rendszerével.

3) *Formális támogatás* – a XX. század kezdetétől a tényleges működtetés logikája megkívánta, hogy az állam egyre újabb és újabb társadalmi területeket és szférákat hozzon létre és teremtsen meg azok működési keretfeltételeit. Az államok arra törekedtek, hogy az egyes társadalmi területeknek nyújtott támogatás közvetett legyen, azaz ne közvetlenül szabják meg avagy szabályozzák az egyes társadalmi szereplők viselkedését, hanem csak közvetve, kívülről befolyásolják azt a társadalmi keretfeltételek kialakításával vagy módosításával. A formális támogatásra egyre bonyolultabb közvetett állami eszközrendszer jött létre, akár az adminisztratív-jogi szabályozásra (nem tilt be és szüntet meg közvetlenül bizonyos termelési területeket vagy tevékenységi formákat, csak azok gazdaságtalanná vagy nehezen folytathatóvá válnak az új törvényi szabályozás következtében), akár az adó- és hitelpolitikára, vagy például a regionális fejlesztési politikára (amelyek gazdaságossá és előnyössé tesznek bizonyos tevékenységeket) gondolunk.

4) *Tényleges támogatás* – a XX. század folyamán a gyors technológiai és társadalmi fejlődés következtében szükségessé vált, hogy az állam közvetlenül előnyben részesítsen bizonyos területeket vagy akár egyes vállalatokat és intézményeket. Itt már az állam nem közvetve juttat bizonyos erőforrásokat a társadalmi szereplőknek a „semleges” szabályozások révén, vagyis nem bízta a szférák öntörvényű mozgására a preferenciák érvényesülését, hanem közvetlenül támogat egyes társadalmi szereplőket. Tudományos fejlesztésre (főleg katonai célokból) az állam cégeket hoz létre vagy magáncégeket támogat, költség- vagy ártámogatást nyújt egyes feltörekvő iparágaknak vagy azok húzóágazatainak és dinamikus vállalatainak, de közvetlenül is beavatkozik egyes környezetvédelmi tevékenységek finanszírozásába, vagy meghatározott társadalmi csoportok szociális támogatásába, iskoláztatásába, vagy akár a foglalkozáspolitikába egyes területeibe. A támogatás címzettjei közvetlenül is megjelölhetőek, az állam megjelenik mint tulajdonosi állam is, valamint jóléti államként is számos formában. A tényleges támogatás megannyi formája minden mai fejlett államot jellemez, mégis elmondható egyfelől, hogy az angolszász típusú államok általában a közvetett, formális módját kedvelik az állam társadalmi szerepének, míg a kontinentális Európa államai (különösen az északiak) bőven élnek a tartalmi, tényleges és közvetlen beavatkozás eszközeivel is. Másfelől a tényleges támogatás mutatja az állami szerepvállalás kiterjedésének és eszközrendszerének szélesedésének „végpontját”, azaz markáns történelmi korlátját és növekvő ellentmondásait.

A leírt történelmi ív azt mutatja, hogy a közpolitika magja és kiindulópontja a gazdaságpolitika. A közpolitika a „*kormányzástan tudománya*”

*ként*” szükségképpen nyitott valamennyi társadalomtudomány irányában, lévén olyan terület, ahol sok a mozgás és a változás. Mégis a közpolitikának vannak fő irányai és fejlődésének főbb korszakai, amelyek mind a szakpolitikák, mind pedig a főszereplők vonatkozásában kijelölhetők. Nyugaton a politikacsinálás vagy a komplex politikai programkészítés hat nagy korszaka követte egymást, más-más tudományos főszereplőkkel és kormányzati technikákkal, de nyilvánvalóan a korszakok éles elhatárolhatósága nélkül, sőt azok többszörös átmeneteivel és átfedéseivel. Az újonnan kialakult szakpolitikák és politikai szereplők nem szorították le a régebbieket a politikai színpadról, csak azok legfeljebb kissé hátrébb szorultak az újak mögé. Minden a gazdaságpolitikával kezdődik és végződik a közpolitikában is, de ezt a szakpolitikát – maga is önálló szakpolitika már a második világháború idején, és azóta még tovább differenciálódott – korántsem lehet „egykének” tekinteni.

### 3.3. Közpolitikai filozófiák

A XX. század elején a közigazgatás-közszolgálat követelményei közt a legfontosabbak: *jogszerűség, szakszerűség, hatékonyság*. A politikai döntésekre ettől elkülönülten került sor. Láttuk, hogy a politikai kultúra függvényében eltérő módon, de a viszony a század folyamán megváltozott. Elvárásként jelenik meg a közigazgatás-közszolgálat színvonala nemcsak önmagában, de a gazdaság teljesítőképesége, a társadalmi integráció, a politikai stabilitás szempontjából is. Bekövetkezett a közösségi szektor funkcióbővülése, fontossá vált a politikai döntés-előkészítés, a hozzá kapcsolódó problémászelekció, és természetesen tágult a kör az érdekérvényesítő csoportokkal való kapcsolattartással. A közszolgálat átpolitikálódott, a politikai trendek a közszolgáltatási programok részeivé váltak. Miként korábban jeleztük, ma a közigazgatás-közszolgálat folyamatai komplexek: jogi, politikai, intézményi, pénzügyi-gazdasági elemekből állnak össze.

Az idők során kialakult az a helyzet, aminek értelmében a polgárok életét befolyásoló *kormányzati tevékenység hármás dimenzióban* határozható meg: 1) gyakorlati: szakmai program, 2) menedzseri feladat: célok, feladatok, erőforrások együttese, 3) társadalmi folyamat: az igény felmerülésétől az eredmények értékeléséig. Ennek értelmében a közpolitika:

- szakmai jellegű, konkrét tevékenység,
- állami és civil szereplők közreműködése,
- kiterjed a kormányzati (önkormányzati/helyhatósági) rendszer egészére,

- célok elérésére irányuló program,
- folyamat, erőforrásokat használnak fel, szereplőket koordinálnak, hatékonyságot és eredményeket értékelnek.

Ezt azért kell külön kiemelni, mert a poszttotalitarista térségben jellemző módon a közpolitika a fentiektől eltérő értelmezést kap, amennyiben magát a politikát másként látják, hagyományos értelemben egységesnek tekintik, állami túlsúlyról beszélhetünk és ekként kitüntetett szerepet kap a(z állami) bürokrácia, miközben a menedzseri szemlélet szinte teljesen hiányzik.

Általános az egyetértés abban, hogy a közpolitika egyre bonyolultabb és összetettebb jelenség. Részben ennek is köszönhető, hogy a szakirodalomban nincsen általánosan elfogadott, rövid és nyilvánvaló definíciója. A komplexitás mellett az egységes definíció hiányának az a másik oka, hogy a gyakorlatban több, egymástól filozófiájában is különböző közpolitikai megközelítés létezik. Ezek a közpolitikát eltérő kontextusokba helyezik, és a közpolitika alapfunkcióját is másként értelmezik. Mindegyikben közös, hogy a közpolitika fő funkcióját a közérdek érvényesítésében látják, de ezen a szinten elsősorban a közpolitika értékkomponensei jelennek meg, hiszen a modern politikai ideológiák is hatnak a közpolitika értelmezésére. A legtipikusabban említett *közpolitikai filozófiák* a következők (Bozeman 1979):

### **A) Protektorizmus:**

Kiindulópontja, hogy szükség van állami beavatkozásra, támogatni kell az egyéneket. Antropológiai pesszimizmus jellemzi (az ember nem racionális, nem ismeri fel az önérdekét, nem tud tanulni saját hibáiból – negatív beállítottságú). A közjót képviselő aktív kormányzatnak az a feladata, hogy az embereket megvédelmezze egymástól és önmaguktól. Ez Platónt és Hobbest idéző megközelítés és erős elitista jellegű, mivel feltételezi, hogy a társadalomban létezik egy olyan szereplő, aki fel tudja mérni és képes megmondani, mi a jó közpolitika. A protekcionizmus aktív kormányzást feltételez, amely él hatalmával és érvényesíti a közjót. A protektorizmus társadalmi érdekfelfogása procedurális, eszerint a társadalmi érdek olyan kényszerítő erő, amely a törvényeknek megfelelő csatornába tereli az egyes részérdekeket.

## **B) Racionalizmus:**

Azt tételezi, hogy az egyén racionális, képes felismerni önérdékét és eszerint cselekszik. Az egyéni érdekekből létrejön a közérdek. A racionalizmus a közügyek tudományon alapuló menedzselésének liberális felfogása, hisz a tudomány alkalmazhatóságában. Filozófiai gyökereit tekintve az irányzat Arisztotelész racionalizmusának, Berkeley és Locke empiricizmusának irányvonalán halad, de idetartozik Max Weber és a tudományos menedzsment hatása is, amely irányzatok mind azt a felfogást sugallják, hogy a közügyek megfelelő kezelése csakis a tudomány módszereivel lehetséges. Tervezés, elemzés, programértékelés, hatás- és hatékonysági vizsgálatok segítik a döntéshozatalt. A döntéshozók támaszkodnak a megoldást segítő módszerekre. A szubjektív és megbízhatatlan cselekvések így kiválthatók átlátható és kiszámítható eljárásokkal. A racionalizmus a szakértők iránti bizalomra épül, és nem értékeli túl a kormányzás szerepét. A kormány feladata a társadalmi tervezés és indokolt esetben az intervenció. A racionalista megközelítés a közérdek formális koncepcióját vallja, miszerint a közérdek a politikai mechanizmusokban értelmezhetően megfogalmazást nyer, a stratégiai célokban kifejeződik.

## **C) Brókerizmus:**

A brókerizmus a közérdeket aggregátumnak tekinti, amely az érdekcsoportok által kifejezett csoportérdekekből kompromisszummal jön létre. Nem jelenti feltétlenül érdekek mechanikus összegét, de nem is szükségszerűen új minőség. Lényeges, hogy az érdekegyeztetés mechanizmusában az érdekrendszerek folyamatos feltárása és újrarangsorolása folyik. A felfogás középpontjában az egyensúlyt teremtő állam áll, amikor a kormányzat az érdekcsoportokkal együttműködve közpolitikai döntéseknél mindenki számára előnyös megoldásokat képes kialakítani. Ennek a filozófiának az egyik legszemléletesebb megfogalmazója David Easton, aki szerint a politika nem más, mint az erőforrások és értékek allokációja a kormányzat, vagyis az érintett társadalmi csoportok által legitimnek elfogadott megbízott közreműködésével. A kormányzat játéktere széles abban a tekintetben, hogy a társadalom milyen érdektagoltságát tekinti kiindulási alapnak az érdekcsoportokkal folytatott egyeztetési mechanizmusok kialakításánál.

**Aggregálás**

Speciális asszociáció, kémiában a kolloid rendszert felépítő ionok, atomok, molekulák halmozódásával járó folyamat; informatikában adatok összegzése, összesítése és tárolása; a gazdaságban az összes szereplőjének minden jószágból vett kínálat; társadalomtudományokban a népesség, a települések vagy a termelőerők koncentrációja.

**Aggregáció** és **kompozíció**: az osztályok olyan kapcsolata, amely az egész és részeinek viszonyrendszerét fejezi ki.

Az egészet reprezentáló osztály az aggregált, a rész pedig a komponens.

- *aggregáció* csak akkor,
- ha tényleg rész-egész kapcsolatról van szó,
- ha a rész nem értelmes az egész nélkül.
- *kompozíció*: szoros kapcsolat a rész és az egész között:
- az egész megszűntével a rész is megszűnik,
- az egész nem teljes a rész nélkül.

**Allokáció**

- 1) valamely erőforrás szabad kapacitásának használatba vétele;
- 2) felosztás, szétosztás, juttatás.

**D) Pragmatizmus:**

A közérdek nem változatlan, hanem helytől, időtől, csoportérdekektől függően változik, csak egy pillanatnyi közérdek van, amire nem építhető nagy közérdekű kormányzati program. Az angolszász világ közpolitikai filozófiája döntően a pragmatizmus. „Ha működik, csináld!” – ez a jelszó. Az amerikai közsféra már a modern közigazgatás kiépülése előtt erre a filozófiára épült, esetenként súlyos árat fizetve az egyedi megoldásokért. A korszerű bürokrácia kialakulása sok vonatkozásban pragmatizmussal szembe, hiszen a standardizálás, a személytelenség és a szolgálati út megtartásának kötelezettsége erősen korlátozza a cselekvési lehetőségeket. Az amerikai kormányzat azonban megőrizte fragmentáltságát, ami viszont az egységes működés szempontjából sokszor előnyös. Charles E. Lindblom felfogása tipikus példája a közpolitikai pragmatizmusnak. Tudomásul veszi, hogy a közpolitikában szükségszerűen nem lehetségesek túl nagy változások. Helyettük a fokozatosság, a kis lépések politikája és tapogatózva haladás a reális módszer, mert soha sincs kezünkben a bölcsék köve. A kis lépésekből álló közpolitika módszere az inkrementalizmus: folyamatosan alakítja magát kis lépésenként.

**E) Transzferalizmus:**

A redisztribúcióhoz köthető; a társadalmi különbségek csökkentésének a programja a baloldalt idézi. Rousseau, Ricardo és Marx téziseire hi-

vatkozhat az a közpolitika, amelyik a társadalomban meglévő, esetleg növekvő különbségek csökkentését tekinti alapvető feladatának. A társadalmi különbségek csökkentését szolgáló programok a New Deal időszakától kezdve egyre nagyobb szerepet játszanak. A kapitalista társadalomban ez az értékrend politikai és erkölcsi alapokra épül, érvényesítése csak a gazdasági verseny racionalitásával szemben lehetséges. A transzferalizmus állandó helyi és globális viták tárgya. Szükségességét az általánossá váló szociális érzékenység jegyében a kormányok és a politikai erők valamilyen mértékben elfogadják, ám a kívánatos mérték és eszközök tekintetében meghatározó különbségek mutatkoznak az egyes politikai csoportok és kormányok között. Normatív társadalmi érdekfelfogást követ, miszerint a legfőbb társadalmi érdek a gazdasági egyenlőség felé haladás, a közpolitikának is ezt kell megvalósítania.

A **New Deal** Franklin D. Roosevelt amerikai elnök és kormányzata politikája 1933 és 1936 között. Az 1932-es választási hadjárat során Rooseveltt új irányvonalat ígért választóinak. A nagy gazdasági világválságból való kilábalást a gazdasági folyamatokba való állami beavatkozással akarta elérni. Annak ellenére, hogy néhány rendelkezést a legfelsőbb bíróság érvénytelenített, a *New Deal* jelentős és hosszantartó hatást gyakorolt az amerikai gazdaságra, társadalomra és kormányzatra.

A legjelentősebb kezdeményezések:

- az Országos Ipari Helyreállítási törvény (1933),
- a Tenesse-völgyi Erőmű-felügyelet (1933),
- a Mezőgazdasági szabályozási törvény (1933),
- az Országos Ifjúsági Hivatal (1935),
- az Országos munkügyi törvény (1935),
- a Társadalombiztosítási törvény (1935).

## F) Egoizmus:

Tagadja a közérdek létezését; a közpolitika nem más, mint a politizáló szereplő önérdék-érvényesítése, vannak közpolitikai aktorok, akik önérdেকেiket érvényesítik. Az egoista közpolitikai filozófia szerint a közpolitika az egyes önérdেকেk érvényesítésére törekszik. Függetlenül attól, hogy ez társadalmilag indokolt-e, növelni kell a saját szakpolitikai intézmények befolyását, a rendelkezésre álló eszközök nagyságát, a többi kormányzati terület függését, vagyis birodalmat kell építeni annak minden fontos kellékével együtt. Macchiavelli a fejedelem személyes hatalmának növelését tartotta politikai céljának. Az egoista közpolitika – ennél általánosabb megfogalmazásban – a közpolitika főszereplőinek hatalmát kívánja növelni. Ha ez a főszereplő a kormány, akkor a kormány újraelosztó és szabályozó pozíciójáról, ha ez a bürokrácia, akkor a bürokrácia

hatalmáról van szó. Az egoista felfogás a társadalmi érdek kategóriáját figyelmen kívül hagyja.

### 3.4. A közpolitika típusai

A közpolitikákat több szempont szerint szokták osztályozni. A kérdéskör egyik klasszikus tanulmányában Theodore Lowi a kormányzati tevékenység alapján elkülönít *elosztó*, *újraelosztó*, *szabályozó*, *intézményalakító közpolitikát*. Az elosztó és újraelosztó közpolitika nevében benne van a világos utalás. A szabályozó közpolitika célja a bevezetett szabályok által kifejtett hatás. Az intézményalakító közpolitika nem szabályt hoz létre, hanem intézményeket, melyek felügyelik a közpolitika folyamatait. Ilyen pl. az egészségellenőrző felügyelet, általában minden olyan hatóság, amelyre valamilyen terület felügyeletét bízják.

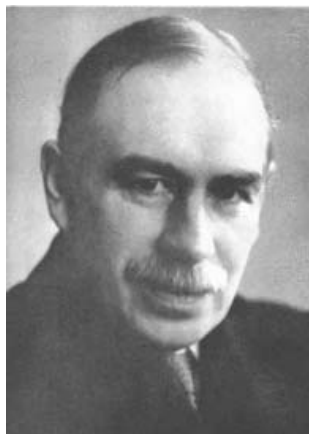
Ripley és Franklin (1991) a bizonyos szabályrendszerek kötelezővé tételével hatni kívánó szabályozó politikákat két alcsoportra osztották: a *védelmet nyújtó* és a *versenyt szabályozó* politikákra. Versenyről van szó bármilyen tender esetében, amikor a potenciális szállítók, avagy potenciális kedvezményezettek között kell dönteni: a szabály ilyen esetekre ír elő rendszabályokat. A védelmező közpolitika valamilyen magán-tevékenység káros következményeivel szemben kíván védelmet nyújtani a polgár számára. Erre szükség van, hiszen – bár mindenki számára ismertek a közösségi érdek és elvárások szempontjai, a betartásuk igen sok esetben profitfüggő.

Tartalmi szempontból két jelentős családot szokás elkülöníteni, és pedig a *szubsztantív* és a *procedurális* közpolitikát. A szubsztantív közpolitika tartalmi vonatkozású, a kormány céljaira utal, pl. autósztráda-építkezések, társadalmi segélyek bevezetése, avagy éppenséggel valamilyen ár féken tartása érdekében bevezetett intézkedések. A procedurális közpolitika a hogyanra vonatkozik, jelentheti olyan intézmények létrehozatalát, amelyek révén a polgár bizonyos helyzetekben könnyebben, jobb körülmények között intézheti dolgait (pl. egyablakos ügyintézés: nem a papírhoz jutás feltételeit változtatják meg, hanem az ügyintézés hogyanját).

A közpolitika által igénybe vett *eszközök* lehetnek *materiálisak*, illetve *szimbolikusak*. A materiális közpolitika bizonyos forrásokat tesz hozzáférhetővé, rendel hozzá folyamatokhoz, illetve küszöbértéket határoz meg – ez utóbbira példa a minimálbér, amivel a munkavállalót védi. A szimbolikus politika alapértékekre vonatkozik, a békére, a társadalmi igazságosság-



ra, elveket deklarál. A szimbolikus közpolitika igen fontos, hiszen általa jön/jöhet létre a minden polgár számára fontos otthonosság.



**John Maynard Keynes** (1883–1946) angol matematikus és közgazdász, a modern makroökonómia megteremtője. A tőle eredő gazdasági szemléletet keynesianizmusnak nevezzük.

Fő műve az 1936-ban megjelent *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete* (**The General Theory of Employment, Interest and Money**), amelyet *Általános elmélet* címen szoktak idézni. A gondolatmenetét tekintve rendkívül szerteágazó, de vezérelve a következő: a klasszikus és neoklasszikus közgazdászok a gazdaságnak csak egy speciális, egyensúlyi állapotát írták le, amit aztán megpróbáltak a való életre is alkalmazni, sikertelenül. Keynes viszont leírta az „általános esetet”, vagyis azokat a viszonyokat, amelyek a gazdaságot mindenfajta helyzetben jellemzik.

A közpolitika lényegi természete, az állami szerepvállalás funkciói és feladatai *összehasonlító történelmi szemléletben* is elemezhetőek: az egyes nemzetek szintjén kirajzolódó történelmi sajátosságokat hasonlítjuk össze. Ez az eljárás más kontextusban nem érzékelhető kritikus helyzetek és történelmi anomáliák feltárását teszi lehetővé. A kérdés fontos, mivel segítheti az állami szerepvállalás új, piacgazdasági és modern demokráciához illeszkedő – azt érvényesítő – modelljének kialakulását a kelet- és közép-európai régióban. Ha olyan országokat választunk ki (Ausztrália, Németország, Izrael, Japán, Hollandia, Svédország, az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok), amelyekben a közpolitika eltérő történelmi útjai közismertek (magas, illetve alacsony infláció vagy munkanélküliség, eltérő fokú szociális biztonság, nyitottabb vagy zártabb nemzetgazdaság, jobb-közép vagy balközép dominancia a politikai rendszerben), akkor új következtetések fogalmazhatók meg. Ugyanakkor az összehasonlító közpolitikában az elméleti általánosításokkal igen óvatosoknak kell lenni: a folyamatok történelmi kibontakozásában éppen az egyedien sajátos vonások, a történelmi rejtélyek megragadása a feladat. A történelmi elemzést ez teszi érdekessé, tanulságossá, történetileg plasztikussá.

A történelmi megközelítés az elmélettörténelmi áttekintéshez viszonyítva másfajta tanulságokat ígér. Mindkettőre szükség van: az egyedi folyamatok történelmileg plasztikus ábrázolása éppúgy tanulságos lehet, mint a közpolitika elméletileg lehetséges típusainak körülírása. Mindkét megközelítés releváns tanulságok, következtetések levonását teszi lehetővé.

A közpolitikai folyamatok kiépülése XX. századi történelmi tendenciáinak a legfontosabb jellemzői a jóléti állam kibontakozása és kiteljesedése, a vegyes tulajdoni alapú gazdaságok kiépülése és a keynesianus szemlélet és technikák alkalmazása a makrogazdasági irányításban. A közpolitikai folyamatokat az elmúlt évszázadokban olyan tényezők befolyásolták, mint a gazdasági növekedés hatása, a nemzetgazdasági nyitottság, a társadalom demográfiai struktúrája, a politikai pártok irányvonala, az érdekegyeztetési mechanizmusok sajátosságai. Ezen általános jellemzők és tényezők alapján nem tudjuk megmagyarázni az egyes országok közpolitikája által bejárt konkrét történelmi utakat. Közismert például, hogy Svédország fejlett jóléti állama összekapcsolódik a szociáldemokrata párt hegemoniájával. Ez az összefüggés magától értetődőnek látszik. Ugyanakkor Hollandia hasonlóan fejlett jóléti állama olyan koalíciós uralom jegyében fejlődött ki, amelynek egyik konstans és meghatározó összetevője a katolikusok pártja volt. Ebben a vonatkozásban idézhetők más példák is: Japánban pl. igen alacsony a jóléti juttatások szintje, a szegények aránya és életmódja azonban egyértelműen nem kedvezőtlenebb, mint az említett országokban.

A történelmi elemzés megerősíti Titmuss álláspontját, aki szerint a közpolitika eszköztárában ugyanazon eszközök homlokegyenest eltérő közpolitikai célok megvalósítására használhatók (Titmuss 1968. 64–65.). A szociális juttatások azonos szintje mögött egymásnak ellentmondó politikai célok húzódnak meg, és pedig: a szegénység helyzetének javítása, nagyobb egyenlőség elérése, a születési arányszámok növelése, illetve a gazdasági hatékonyság növelése. Ugyanakkor igaz az összefüggés fonákja is. Teljesen különböző közpolitikák lényegében hasonló közpolitikai következményeket eredményezhetnek. Ennek jellegzetes példája, hogy a magas jóléti állami juttatások (svéd stratégia) vagy a kötelezően előírt munkabérminimumok (ausztrál stratégia) vagy az alacsony szintű munkanélküliség ugyanazt a végső célt szolgálják: a magasabb szintű társadalmi biztonságot.

## Irodalom

ÁGH Attila

1993 Közpolitika, In: *Műhelytanulmányok és adatközlések*, No. 22.  
Budapest.

BOZEMAN, B.

1979 *Public Management and Policy Analysis*. New York: St.  
Martin's Press.

DROR, Yehezkel

1971 *Design for Policy Sciences*, New York: Elsevier.

LIPSKY, M.

1980 *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage.

LOWI, Theodore

1964 American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political  
Theory *World Politics* 16(4): 677–715.

PROFIROIU, Marius Constantin–IORGA, Elena

2009 *Manual de politici publice*, București: Institutul de Politici  
Publice.

RIPLEY, Randal–FRANKLIN Grace

1991 *Congress, Bureaucracy and Public Policy*, ed. Belmont, CA:  
Wadsworth.

SZÍJÁRTÓ Zsolt

1998 Kockázat, kultúra, konfliktus, *Replika* 31–32. sz.

TARTSAY Vilmos

1997 *Hogyan manipulálj és hogyan védekezz*. Budapest: Figyelő Kiadó.

TITMUSS, Richard

1968 *Commitment to Welfare*. London: George Allen & Unwin.

WILDAVSKY, A.

1979 *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*  
Boston: Little Brown.



## A KÖZPOLITIKAI FOLYAMAT ÉS DÖNTÉS

*A közpolitikai folyamat. A napirend. Közpolitikai döntés a racionalitás jegyében. Közpolitikai elemzési modellek. Hatalom és nem-döntés.*

### 4.1. A közpolitikai folyamat

A közpolitika számára a közigazgatási folyamatok politikai folyamatok, vagyis programok alkotásának és megvalósításának, valamint döntések meghozatalának és végrehajtásának folyamatai, amelyek sok szállal kapcsolódnak a politikai rendszer működéséhez. A *közigazgatás feltételrendszere* komplex: jogi; pénzügyi-gazdasági; politikai és szervezeti tényezők határozzák meg. A *közigazgatási tevékenység* is komplex, összetevői: jogi (jogalkalmazás és jogszabályalkotás) keret és pénzügyi-gazdasági (megrendelő és fogyasztó) szereplők, ugyanakkor működése hat a gazdasági élet fejlettségére; és feltételezi a politikai és szervezeti akkomodációt a politikai rendszerhez. A közigazgatás *szervezeti rendszere* szintén bonyolult, mivel nemzeti és nemzetközi rendszerek alkotják. Ismételten aláhúzendó, hogy a köztisztviselő egy személyben jogalkalmazó és jogszabályalkotó, gazdálkodó, politikus és szervezetrányító; kompetenciái: közigazgatási jog, közösségi gazdaságtan + közpénzügyek, közpolitika és intézményi menedzsment területeire terjednek ki.

A közpolitikai szemlélet értelmében *a közigazgatás feladata a politika által relevánsnak tartott problémáknak a politika által meghatározott irányú megoldása*. Ennek a tevékenységnek a gyakorlati oldala a közpolitikai elemzés, mely lényegében eljárás (technika), és segítségével a társadalmi problémák optimális megoldási módját lehet megtalálni, illetve a döntéshozókat az optimális döntés meghozatalához hozzásegíteni.

A közpolitikai szemlélet szerint a politikailag releváns feladatok meghatározott módon történő megoldása cselekvéssort képez, amelynek, miként a korábbi fejezetben láthattuk, hat részét különítjük el, ezek a közpolitika szakaszai.

A rendszerszemléletű elemzés általában finomabban tagolja a folyamatot, például Easton hét szakasza ettől mind a kezdet, mind a folyamat

lezárását illetően különbözik: kezdeményezés, információ, mérlegelés, döntés, végrehajtás, értékelés és befejezés.

A közpolitikai folyamat döntések és akciók egymással összefüggő sorozata. A folyamat kettős jellege több probléma forrása:

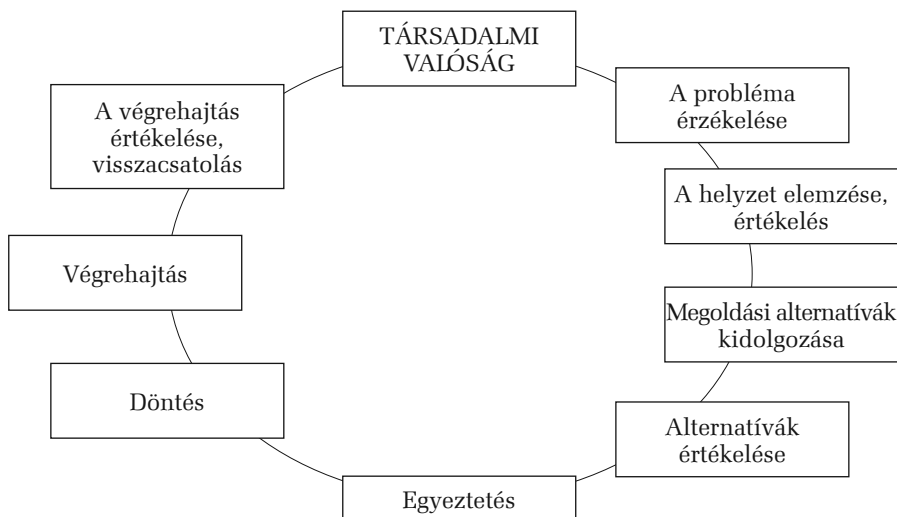
1. A döntéshozatal folyamata döntések összefüggő láncolatából áll, az abban résztvevők köre széles, maguk a *döntések „itt és most jellegűek”*, konkrét körülményekhez kötődnek, azok változásával változnak. A döntések értékét a megvalósuló (operatív) érték határozza meg.

2. Ugyancsak fontos az elmaradt döntések (nem-döntési folyamatok) elemzése is: a status quo fenntartása; a kihívások elhárítása szempontjából.

3. A döntések és a megvalósítás viszonyát két modellel írhatjuk le: a) fentről-lefelé (top-down) modell, ahol a döntéshozatal van a középpontban; b) lentről-felfelé (bottom-up) modell, amelynek középpontjába a megvalósítás kerül. A kettő egyenlő értékű!

4. A döntések és a végrehajtás következményeinek elemzése, a hatékonyság (ráfordítás-hozam) és az eredményesség mérése szélesebb társadalmi hatások figyelembevételét feltételezi.

5. Az egész folyamatot jellemző dilemma: nem biztos, hogy ez a rendszerelméleti megközelítés helyes, mert ha mindig az inputból (igényekből) indulunk ki, akkor gyakran a „közpolitika-csinálók” csapdájába eshetünk, akik maguk is generálnak igényeket.



Forrás: Péntes Ferenc közpolitikai tansegédlete.

**1. ábra.** A közpolitika ideális folyamata

Olykor a politika szimbolikus célokat követ, ezzel a felelős kormányzati magatartás látszatát keltik, ilyenkor szükségessé válik a kormányzati retorika vizsgálata. Az 1. ábra a közpolitika ideális folyamatát mutatja be – az ideális jelleg utal mind a szakaszok egymásutániságára, mind pedig a teljesszűrségre.

Továbbá vizsgálándó a döntéshozatali folyamat belső dinamikája (a részt vevő intézmények és szervezetek belső viszonyrendszere). Harmad-sorban a közpolitikai döntések és a végrehajtás feltételrendszerét adó metapolitikát (alkotmány, törvények módosítása és a politikai befolyásért folytatott küzdelem válik elsődlegessé, vagyis a „játékszabályok” megvál-toztatása) kell vizsgálni.

A fenti ábrának megfelelően a közpolitikai folyamat (vagy ciklus) a következő főbb lépéseket tartalmazza:

1. *A társadalmi probléma érzékelése:* A folyamat első mozzanatát a társadalomban jelentkező feszültség/probléma érzékelése képezi. (Ilyen pl. a közrend romlása, hajléktalanok megjelenése, borhamisítás, egészségügy működési zavarai stb.). Ez alapvetően a kormányzat / végrehajtó hatalmi intézmény feladata, de általában valamilyen társadalmi jelzés előzi meg.

2. *A probléma fontosságának és megoldhatóságának értékelése:* A probléma érzékelése önmagában nem jelenti azt, hogy a kormányzat megoldást fog keresni rá. Ha nincs jelentős társadalmi/politikai nyomás a kormányzaton, illetve ha nem kecsegtet politikai sikerrel a probléma kezelése, és ha a közigazgatás nem kompetens annak megoldásában, akkor a kormányzat hajlamos megfeledezni erről.

3. *Döntés arról, hogy dönteni fogunk:* az ügyek nevesítése, napirend-meghatározás. Azt is el kell dönteni, hogy milyen keretek között szület-het döntés.

4. *A helyzet tárgyilagosa leírása, elemzése és (kvantitatív) modellezése:* A probléma megértése feltételezi annak az összefüggésrendszernek (tár-sadalmi kontextusnak) a megértését is, amelyben a probléma megjelent és hatást gyakorol. A probléma kialakulásához vezető okok hatásmecha-nizmusának feltárása alkalmazott tudományos elemzést igényel (közgaz-daságtan és szociológia által használt elemzési módszerek és technikák használata). A helyzet precíz és objektív feltérképezése elengedhetetlen a megfelelő megoldás megtalálásához.

5. *A célok és fontosabb megoldási alternatívák kijelölése-kidolgozása:* A megoldás-keresés egy kreatív folyamat, fontos, hogy a lehetséges meg-oldások minél szélesebb körét tárjuk fel. Az alternatívák arra szolgálnak, hogy a valós állapotokat minél közelebb vigyék az elérendő célokhoz.

6. *A lehetőségek, alternatívák elemzése és előzetes szelekciója:* A túl sok alternatíva is lehet zavaró, ezért az alternatívák előzetes szelekciójával csökkentik a politikai szféra elé kerülő döntési spektrumot. Szelekciós szempontok: Képes-e a közigazgatás az adott alternatíva végrehajtására, vagy sem? – Nem zárja-e ki a demokratikus jogállamiság logikája a felmerülő megoldást? – Rendelkezésre állnak-e a megfelelő források (pénz, személyi állomány, technika stb.) a végrehajtáshoz? – Vajon kiváltja-e az eredetileg megcélzott hatást a döntés? – Lehetséges-e az, hogy egy alternatíva, amely alkalmas a kívánt cél elérésére, olyan káros következménnyel járhat, ami leronthatja a pozitív hatásokat? – Milyen mértékben játszhat szerepet a közigazgatás az egyes alternatívák rövid távú, tisztán politikai problémaként megjelenő társadalmi hatásának felmérésében? (Pl. ilyen a kormány népszerűségének változása, esetleges sztrájkok, tüntetések; eszközei közvélemény-kutatások, sajtóelemzések stb.) A fennmaradó alternatívák vizsgálata: mely célcsoportra vonatkoznak; milyen mértékben alkalmasak a kitűzött célok elérésére; költség-haszon elemzés (hatékonyság-vizsgálat); milyen hatással van: (a) a társadalmi jólétre általában, (b) ezen belül az egyes társadalmi csoportok jólétére; mennyire megvalósíthatók a gyakorlatban.

7. *Egyeztetés más közigazgatási szervezetekkel, az érdekképviselőkkel, más érdekeltekkel.* Ennek kettős célja van: egyrészt növeli a döntés-előkészítés *racionális*át (szakmai szempontok figyelembevétele; más ágazatok szempontjainak figyelembevétele, egyeztetések); másrészt *politikai funkciója* is van (lehetővé teszi a várható reakciók felmérését; előzetes kompromisszumok kialakításának lehetőségét biztosítja).

8. *Döntés:* Ez az alternatívák közötti választásra vonatkozik. Racionális, mert a döntéshozó a céljai elérésére leginkább alkalmas alternatívát választja (optimális esetben, persze).

9. *Végrehajtás:* A közigazgatás klasszikus felfogásában a közigazgatás kizárólagos feladata a jogszabályokban manifesztálódó politikai döntések végrehajtása. Ma már azonban a közpolitika formálásában is jelentős szerepet tölt be. A feladata manapság inkább az, hogy megfelelő összhangot teremtsen a politikacsinálás és a végrehajtás között.

10. *A végrehajtás hatásának felmérése, elemzése, visszacsatolás:* Rendkívül fontos, hogy a közigazgatási tevékenység hatásáról számszerűsített információkkal bírjunk. Az ún. monitoring és evalváció (értékelés) lényegi kérdései: – sikerült-e a problémát megszüntetni vagy a kívánt mértékben csökkenteni; – nem generáltunk-e a végrehajtás során újabb problémákat stb. A hatások elemzése az a pont, ahol a közpolitikai cik-



lus bezárul, és a folyamat újraindul. Az új ciklus jelentheti a közpolitika fenntartását, folytatását másképpen, de a megszüntetését is.

#### **Monitoring rendszer**

Általános jellemzők:

- meghatározott megfigyelési tárgya van,
- van célja, aminek a teljesítésére irányul;
- van olyan testület, szervezeti egység, ami a monitoring tevékenységet igényli, illetve annak eredményeit felhasználja,
- van működtetője;
- a rendszer elemeire bontható – alrendszerekre, modulokra -, s az egyes rendszer-elemekben egyféle tevékenység történik,
- belső funkcionális megosztással működik a rendszer.

Több szerző figyelmeztet az ún. „kráciák” fontosságára, és pedig arra, hogy a döntés során számolni kell: a) a *demokráciával*, vagyis az *érdekcsoportok* által formált törekvésekre épülő döntés befolyásolásával, b) a *bürokrácia* létevel, vagyis hogy a hivatali racionalitásnak megvan a saját szempontrendszere, c) a *technokráciával*, ami a *szakmai szempontok* érvényesítését jelenti és végül d) a *logokrácia* a *távlatos ésszerűség* megjelenítésére utal. Ezek mellőzése rontja a közpolitika minőségét.

## **4.2. A közpolitikai napirend**

A politikai folyamatok beindulásakor a média középpontba kerül. Mivel a közügyekre való odafigyelés – információgyűjtés és kiértékelés – költséges, ezt a feladatot a politika általában a sajtóra hagyja. Ugyanakkor a politikusnak meg kell küzdenie a választók figyelméért, tehát ha a média valamire felhívja a figyelmet, és megfogalmazódnak kezelési, megoldási javaslatok, ezekre a politika reflektál. Nem minden politika kerül át a médiába, de csak az képes jelentős hatalmat képviselni, amely jelen van a médiában. A média keretet ad a politika számára és strukturálja azt. A média napirendje megmutatja, hogy az írott és elektronikus sajtó milyen hírszelektációs mechanizmusokat működtet, mit tart fontos témának egy adott időszakban, azaz milyen kérdésekről, problémákról, eseményekről számol be, hogyan közvetíti, szelektálja és konstruálja a politikai valóságot. A napirend nem kizárólag a média által meghatározott, inkább a nyitott társadalmi és politikai folyamat eredménye.

A közpolitika első szakasza az ügy felmerülése: jogos kérdés, ki a felelős azért, hogy a fontos ügyek napirendre kerüljenek? Bármely ügy felmerülése indulhat felülről, a nagypolitika kezdeményezésére, de in-

dulhat alulról is, amikor pártok, érdekcsoportok, szakmai műhelyek nevesítenek témát. Ha például a sajtó foglalkozni kezd egy kérdéssel (pl. iskolákban egyre több az erőszakos cselekedet), akkor kialakul a társadalmi elvárás: tenni kell valamit a helyzet kezelése érdekében. Természetesen a média napirendjén újabb alnapirendek azonosíthatók médiatípusok és műsorok típusa szerint alakulhatnak ki napirendek.



**Robert Dahl** (1915–): (amerikai politológus) a poliarchia (sokközpontú hatalom) és a pluralizmus egyik legfontosabb ideológusa.

Az 50-es években azt vizsgálta: kik kormányoznak Amerikában? New Heavenben (Middletown) végezte kutatásait, a Yale Egyetem székvárosában. Tipikus angolszász protestáns város volt. Három kérdéskört vizsgált: 1. személyi kérdések (hogyan választanak vezetőket: bírók, képviselők, rendőrfőnökök), 2. városfejlesztési döntések (ki dönt bizonyos beruházásokról, hogy hol fejlesszenek), 3. közoktatási kérdések (iskolafelügyelet).

Végső következtetése: pluralista demokrácia van Middletownban. Nem hatalmi elit uralkodik, mert minden várospolitikai kérdésben más és más csoportok a dominánsak. A hatalom pluralizálódott, több forrása van: presztízs (választások), vagyoni (fejlesztés), tudományos hozzáértés (oktatás). Sokféle hatalom uralkodik tehát Middletownban. Amelyik csoportnak egyik dimenzióban nagy befolyása van, a másikban nincs. Az erőforrások egyenlőtlenek. Számos kérdésben van konfliktus, alkudozással oldják föl, folyamatos alkudozás megy. Nem hatalmi elit dönt tehát, nem a gazdagok vagy vallási vezetők, hanem az alkudozó csoportok, kompromisszum révén.

Végső válasz:

a hatalom a döntési folyamatokban decentralizálódik a döntéshozó csoportokra.

Politizáló démosz:

a nép politizáló része gyakorolja a hatalmat. Ez a pluralista demokrácia.

*Forrás:* Pokol Béla nyomán

A napirend meghatározását illetően több alaptípust lehet megkülönböztetni.

A) *Elitista napirendről* akkor beszélünk, ha meghatározása egy szűk elithez kötődik, amely befolyását, hatalmi helyzetét, szociális jellemzőit tekintve elkülönül a társadalom többi részétől, és tagjai többnyire egymással osztják meg az információkat, a tömegeket nem tájékoztatják. Az elitista értelmezés különben visszautal a közpolitika első, 1950-es évekbeli vitájára, amikor a terület két meghatározó kérdésére keresték a választ, és pedig: min mérhető a hatalom (részvétel, befolyás: pozitív és negatív, preferencia és vélemény-befolyásolás, azaz manipulálás), illetve

hogy az előny és a hátrány egyes rétegekre vetítve kumulálódik-e? A vita első szakaszában az elitista értelmezések (fő képviselői Floyd Hunter, Robert Putman és C. Wright Mills) jegyében a részvétel számított elsődlegesnek és vallották a kumulálódást.

B) A *pluralista modell* esetében az érdekcsoportok jutnak kiemelt szerephez, de ennek is megvan a közpolitikai viták szintjén az előzménye. Az 1960-as években a közpolitikai döntésekben a befolyás elsődlegességét fogadják el (kiemelt fontosságú Robert Dahl munkássága), és ezek a viták átvezettek az általános demokráciaelmélet területére. A pluralista modell az amerikai közpolitika esetében az egymással versengő üzleti csoportok befolyását jelenti, az európai politikában viszont a pluralizmus a szociális partnerek szerepére épül. Van olyan tipológia, amely a szociális partnerek által indukált pluralizmust más név alatt, *neokorporatista modellként* külön tartja számon.

C) A harmadik (illetve mások szerint: negyedik) *modell az államcentrikus*, amikor elsősorban a kormány, illetve a parlament jelöli ki és szelektálja a közpolitika napirendjét. Közép-Kelet-Európában a politikai folyamatokra többnyire ez a modell érvényes.

Külön kell említeni a *policy network modellt*, amely arra szolgál, hogy magyarázatot kapjunk az egyes szakterületek politikacsinálásában megfigyelhető különbségekre. E modell értelmében az informális nyomásgyakorló csoportok fontosabbak annál, amilyen szerepet a politikai intézmények ezeknek tulajdonítanak. Például ha egészségügyről van szó, ismert, kik ülnek az illetékes bizottságban kormány-függetlenül, akik által külön befolyás gyakorolható. A *policy network*-modell elmélete a hálózat keretében kialakuló kapcsolatok számát és típusát vizsgálja.

### Napirend

A napirend egy meghatározott közösséget meghatározott időszakban foglalkoztató ügyek halmaza. Az a nyilvános tér, ahol az ügyek sajátos szelekciós mechanizmus alapján megjelennek, vagy éppen nem jelennek meg. A napirend tehát nem pusztán a témák listáját jelenti, hanem a témák fontossági sorrendjét, hierarchiáját is. A napirend gyűjtőfogalom, különbséget kell tenni a legkülönbébb, önálló szelekciós logikával rendelkező napirendek között. Így például egy szervezet vagy egy vállalat esetében is beszélhetünk napirendről: ebben a vonatkozásban ez azoknak az ügyeknek, témáknak a gyűjtőfogalma, amelyekre egy adott időpontban a döntéshozók figyelnek. A kommunikáció- és politikatudomány leggyakrabban a média, a közvélemény és a politika napirendjével foglalkozik.

1. A média napirendje azt mutatja meg, hogy az írott és az elektronikus sajtó sajátos szelekciós mechanizmusai révén milyen ügyeket tart fontosnak egy adott időszakban.
2. A közvélemény napirendjén azok a témák jelennek meg, amelyek valamilyen okból az emberek számára fontosak.

3. A politikai napirend (amelyen belül érdemes megkülönböztetni a pártpolitikai, a parlamenti, a kormányzati, valamint a szakpolitikai napirendet) a politikai szereplők véleményformáló törekvéseit tükrözi.

A média, a közvélemény és a politika napirendje kölcsönösen befolyásolja egymást: a média napirendje alakítja és tükrözi is a közvélemény, valamint a politika napirendjét, és viszont.

A napirend-elmélet (Maxwell McComb és Donald Show 1972) 1968-as amerikai elnökválasztási kampányt vizsgáló kutatásának eredményeként született meg. Alapja: miszerint a média által bemutatott tartalom és bemutatásának módja hatással van arra, hogy az emberek miről gondolkodnak és miként vélekednek az adott témáról. Forrás: *Kommunikációtudományi Enciklopédia*

A közpolitikai napirendre kerülésnek megvannak a feltételei. Mivel a cél bizonyos mechanizmusok és jelenségek ellensúlyozása, a nyilvánosságban létezniük kell azoknak a terepeknek, ahol a konfliktusok eredeti formájukban felmerülhetnek. További feltétel a szaksajtó léte, vagyis *a média korrekt szakszerűsége*: a tájékoztatásnak szakmailag korrektnek kell lennie, az állampolgárok általában egy szűk szakmai körtől kapnak információt, ahonnan jöhet felületes, de esetleg szakmailag hibás közlés is. A napirendet alakító mechanizmusok feltételezik az életképes és autonóm szakmai szervezeteket, illetve a társadalmi és gazdasági érdekszervezetek meglétét. Ezek kapcsolatrendszerük által kötődnek a napirendet meghatározó intézményekhez és mechanizmusokhoz. Nem utolsósorban feltétel a részvételi politikai kultúra, a megfelelő politikai helyzet, hogy a közélet szereplői hatékonyan tudjanak egymással kommunikálni. Ez feltételezi, hogy a közélet résztvevőinek köre kellően széles legyen, szereplői elég bátrak legyenek az ügyek hatásos felvetéséhez. A nyilvános állásfoglalások előfeltétele pedig a politikai felkészültség, az államigazgatási és szakpolitikai ismeretek.

Minden politika tartalmaz bizonyos előfeltételeket arra vonatkozóan, hogy mit tehet a kormányzat, és cselekedeteinek milyen következményei lehetnek. Ezek az előfeltevések immanensek, ritkán jelennek meg világos megfogalmazásban, de léteznek a politikákra vonatkoztatva ok-okozati jellegű elméletek (vagy modellek). Egy ilyen modell legegyszerűbb formája: „ha X cselekvés megtörténik, akkor Y fog bekövetkezni”. (Pl. ha új képzési formákat vezetnek be, javulnak a munkahelyszerzés általános esélyei.) Az összefüggések általában bonyolultak, ha az ok-okozati sérül, ennek több magyarázata lehetséges: vagy X meghatározása téves, vagy a következtetés nem következtetés, vagy Y túlságosan általános és nem kapcsolódik X-hez.

### 4.3. Közpolitikai döntés a racionalitás jegyében

Akárcsak a politikai rendszerek működése, a közpolitikai folyamatok lényegi természete is operatív. A közpolitikai folyamatok lényegi kérdése: *mi az, ami megvalósul?* Ezzel szemben a művészeti tevékenység központi kérdése, hogy *mi a szép*, illetve a tudományos tevékenység számára az a lényegi kérdés, *milyen törvényszerűségek érvényesülnek* a természeti és a társadalmi folyamatokban. De különbözik az erkölcsi folyamatoktól is, hisz ezek központi problémája, hogy *mi a jó és mi a rossz*.

Az emberi tevékenység különböző szempontból közelíthető meg. A politikai, ezen belül a közpolitikai közelítés lényege a döntéscentriskusság, vagyis a (köz)politikai elemzés a közpolitikai döntéseket (mint döntéseket és megvalósulásukat) teszi vizsgálat tárgyává. A közpolitikai döntéshozatal és a hatalmi dominancia összefüggései külön képezik elemzés tárgyát, ezekkel a közpolitika szereplőivel kapcsolatos kutatások foglalkoznak. Amikor a döntések és az érdekérvényesítési folyamatok kapcsolatát taglaljuk, azt vizsgáljuk, miként valósul meg a döntéshozatali folyamat.

A *döntéshozatal hátteréül* szolgálhat egyéni megszokás, pillanatnyi sugallat, intuíció, társadalmi szokás, konszenzus, alku, közvetítés, bírósági tárgyalás, de történhet szavazás útján, vagy akár egy érme feldobásával. A politikai döntéshozatal hátterében bonyolult hatalommegosztási összefüggések húzódnak meg. Ennek okán az első alapkérdés: mi a hatalom mércéje? Első megközelítésben a döntésben való részvétel tekinthető mércének, de megvizsgálva a részvétel mögött meghúzódó befolyásokat, kiderül, hogy a társadalmilag releváns hatalommegosztási képletekhez csak a pozitív és negatív befolyás megkülönböztetése alapján juthatunk el. Alaposabb elemzés azt is kiderítette, hogy a hatalommegosztás precíz leírásához *meg kell különböztetnünk* a közvetlen és a közvetett befolyást, vagyis különbséget kell tenni a véleményeket és az értékrendeket befolyásoló tényezők között. *Alapkérdés továbbá*, hogy a hatalom megosztásában léteznek-e előnyök és hátrányok, és amennyiben léteznek, akkor ezek természete kumulatív, avagy nonkumulatív? *A harmadik alapkérdés*, hogy a politikai konszenzus jelenti-e az elnyomó-korlátozó jellegű mechanizmusok hiányát, avagy nem? Bár első megközelítésben igenlő volt a válasz, mélyebb elemzés kiderítette, hogy a politikai konszenzus tartósan érvényesülhet akkor, ha a korlátozó-manipuláló mechanizmusok és törekvések nem a véleményeket, hanem az értékrendeket, preferenciákat, beállítódásokat veszik célba.

A *döntés – alternatívák közötti választás*. A döntést a cél elérését megvalósító alternatív eszközök közötti választásként határozzák meg, az ésszerűség pedig a nevezett célhoz vezető legjobb eszközök kiválasztását jelenti. A döntés következtében megváltozhat a fennálló helyzet, de a nem változás is lehetséges alternatíva. A döntések nem születnek véletlenszerűen, hanem valamilyen optimalizációs eljárásra épülnek, egyének és csoportok mindig valamilyen maximalizálásra törekednek. A döntési mechanizmusok több eleme különíthető el, ezek közül meghatározóak: az alternatívák, a kritériumok és a kritériumok érvényesítésére szolgáló algoritmus. Az alternatívák lehetnek magától adottak (pl. elmenjek-e valahova vagy ne), de a közigazgatási döntések esetében az alternatívákat is fel kell tárni: ezáltal kijelöljük a választható változatokat. Mivel az alternatívák kijelölésénél gyakran egymásnak ellentmondó szempontot kell figyelembe venni, gyakori a kör tudatos szűkítése. A kritériumok a döntéshozó preferenciáiból, céljaiból következnek. Komplex döntéseknél olykor a döntéshozó preferenciái sem nyilvánvalóak, ezeket is fel kell ismerni. Ugyanakkor a döntésekben további csoportok érdekeltek, s az a helyes döntés, amely tekintettel van ezek szempontjaira. Akkor lehetséges a jó döntés, ha az alternatívák mérhetőek, a kritériumok pedig operacionálizálhatóak. A racionális döntés harmadik eleme az algoritmus, amely azt mutatja meg, hogy az egyes kritériumok szerinti adatokat miként kell/lehet figyelembe venni a döntés során. Az algoritmusok általában függvénykapcsolat formájában írhatók le. Vannak egyszerű (additív) kapcsolatok, másokat multiplikatív függvénnyel lehet leírni, de léteznek ezeknél bonyolultabb modellek is. Külön szokás foglalkozni a *döntés környezetével*: ennek két végpontja az a döntés, amelynek a körülményeit pontosan meg tudjuk határozni, illetve lehet kockázati, sok bizonytalanságot tartalmazó. Kockázati környezetben a racionális döntés a legnagyobb várható értéket hozó alternatíva kiválasztását jelenti.

Napjainkban, a közpolitikában a racionális döntéshozatali módszerek kerültek a középpontba. A közpolitikai döntéseket negatívan befolyásolja a politikai döntést hozó testület sietsége, a testület tájékozatlansága, illetve az a nem mellékes körülmény, hogy a döntéshozók a részletek meghatározását többnyire a közigazgatásra hagyják. Ezek a hatások növelik a bürokrácia befolyását, amit egyesek nem kifogásolnak, bár lehet, hogy rossz irányba viszik a folyamatot.

A *racionális döntés modellje* a közpolitikai problémát egy politikai közszereplő előtt álló választási feladatként értelmezi. A szereplő számára a döntéshez vezető úton négy szakasz különíthető el: 1) meghatározza

a céljait, 2) alternatív lehetőségeket keres azok elérésére, 3) elemzi az egyes változatok következményeit, és 4) kiválasztja a célba jutást leginkább valószínűsítő változatot.

A *tökéletes* racionalitás elmélete egy olyan döntéshozót feltételez, aki az összes (végtelen számú) lehetséges változatot számba veszi, és minden egyes alternatíva következményeit értékeli. A gyakorlatban, a döntéshozatal során azonban csak *korlátozott* racionalitás érvényesülhet.

### **Korlátozott racionalitás**

A racionalitás problémája először Herbert Simon alapvető munkája nyomán vetődött fel (Simon 1945). Simon felismeri a racionális modell érvényesítésének nehézségeit. Az első dilemma: kinek az értékrendje érvényesül a döntési folyamatokban? A *közigazgatási szervezetek értékvilága heterogén*, és a szervezeti szinten elfogadott értékrend különbözik a köztisztviselők egyéni értékrendjétől. Simon ezt a dilemmát azzal oldja fel, hogy „a döntés »szervezetileg« racionális, ha a szervezeti célokhoz igazodik és »személyileg« racionális, ha az egyének céljaihoz igazodik” (Simon 1945). A racionális modell további problematikus kérdése, hogy van-e egyáltalán értelme a szervezet mint egész céljáról beszélni. Ugyanis a döntések megvalósítása során a köztisztviselők – akár egyénileg, akár csoportosan – önállósággal rendelkeznek a döntések értelmezésében. Márpedig a közpolitikai döntés egyik lényegi sajátossága éppen abban áll, hogy a döntés tartalma a formális döntés után, a megvalósítás során mindig változik, sokszor nagyon lényegesen. A racionális modell érvényesítésének harmadik nehézsége, hogy a döntéshozatal mindennapi gyakorlatában a logika és a célszerűség csak korlátozottan érvényesül. A közpolitikai döntések lényegéhez tartozik, hogy teljesítményhelyzetben és külső kényszerhatások közegében hozzák meg őket. Vagyis nincs elegendő kapacitás a döntés előtt az összes alternatíva és az összes lehetséges következmény előnyeinek és hátrányainak mérlegelésére. Ilyen értelemben a közpolitikai döntések mindig tökéletlenek és nagyfokú bizonytalanságot tartalmaznak. A döntések pillanatában pedig meghatározó szerephez jut az intuíció és a tapasztalatokon nyugvó megérzés. A közpolitikai döntés tehát a racionális belátás és az intuitív beleérzés teljesítményhelyzetben kialakuló egyvelege. Simon szerint viszont minden probléma és nehézség ellenére szükség van a racionális modellre, a szervezetek feladata pedig az, hogy – azt a környezetet úgy alakítsák, hogy az egyén a szervezeti célokhoz igazodó racionalitás követelményét – a döntések gyakorlatában érvényesítse.

Simon, aki elméletéért 1978-ban Nobel-díjat kapott, amellel érvelt, hogy a közigazgatási elméletek során a folyamatokat szervezeti döntéshozatalként kell értelmezni. Ez azért fontos, hogy a közigazgatási folyamatokat döntések és cselekvések egységének lehessen tekinteni. Tudományosan igazolta, hogy az ember általában képtelen egy döntési szituáció körülményeit objektív módon felmérni. 1947-ben bevezette a *korlátozott racionalitás* elvét (principle of bounded rationality), miszerint: „A komplex problémák megfogalmazásában és megoldásában a valóságos helyzetekben előforduló problémák nagyságához viszonyítva az emberi elme kapacitása nagyon kicsi ahhoz, hogy az objektív racionalitás alapján oldhassuk meg ezeket a problémákat.” Erre alapozva kidolgozta a *kielégítő döntések* alapjait (Simon 1957). A kielégítő döntés azt jelenti, hogy a döntéshozó egyszerűsíti a folyamatot: nem az optimális megoldásra törekszik, hanem megelégszik egy „elegendően jó”, „kielégítő” megoldással, vagyis fellazítja az optimális döntés 3 feltételét. Optimális egy döntés, ha a döntéshozó teljesen informált és céljait képes rangsorolni: 1) ismeri az összes lehetséges cselekvési változatot, 2) biztosan tudja, hogy az egyes cselekvési változatoknak, alternatíváknak mi lesz az eredménye, végül 3) biztosan meg tudja adni az eredmények preferencia-sorrendjét (vagyis számára melyik mennyire fontos). A kielégítő döntés tulajdonképpen egy tanulási folyamat, melynek során a döntéshozó addig vizsgálja a lehetséges cselekvési változatokat, amíg nem talál olyat, amely bizonyos minimális feltételeknek eleget nem tesz.

### **Inkrementális modell**

Herbert Simon korlátozott racionalizmus elméletével egy időben a hagyományos racionális modell széles körű kritikája indult el. Simon kérdésfeltevéseit következetesen végiggondolva Ch. Lindblom az átfogó racionális modell helyett az *inkrementalista modellt* vezette be. Kifejlesztette az „egymást követő, korlátozott összehasonlítások” módszerét, amely szemlélet és módszer, és nem tekintik átfogó elméletnek (Lindblom 1959). Lindblom az átfogó racionális szemléletet úgy jellemezte, hogy minden esetben az alapoktól, a lényegi témáktól indul el. Az egymást követő, korlátozott összehasonlítások módszere alapján a fennálló helyzetből kiindulva fokozatos változást javasol (szemléletesen: a fa lombzatában vizsgálódást a gyökerek kutatása nélkül).

Lindblom módszere több szempontból is leegyszerűsítő. Korlátozza azon alternatívák figyelembevételét, amelyek a fennálló helyzettől gyöke-



resen különböznek, továbbá elvonatkoztat a lehetséges döntések számos következményétől. Az is lényeges, hogy Lindblom módszere *a tények és az értékek*, valamint *a célok és az eszközök* együttes elemzését foglalja magában. Lindblom számára a „jó” közpolitika nem a döntéshozó értékeit érvényesíti a lehetőség szerint maximálisan, hanem a közpolitikai döntésnek egyetértést kell teremtenie azon érdekek között, amelyeket a döntés érint. Lindblom szerint a döntéshozatal inkrementális modellje a racionális modellnél plasztikusabban írja le a valóságban zajló közpolitikai folyamatokat, de nemcsak leíró jellegében múlja felül a racionális modellt, hanem normatív érvénnyel is rendelkezik. A racionális modell idealizál, transzcendens értékrend alapján minősít. Viszont csak a fennálló realitások elismerése alapján lehet a valósággal kapcsolatban követelményeket támasztani. A követelmények csak fokozatosak lehetnek, egymást kell követniük, kissé egymásból is kell következniük, és mindig korlátozottak a valóságos lehetőségek által. Lindblom szerint a közpolitikus semmiféle ideáltipikus követelményrendszert nem érvényesíthet. Csak annyit tehet a híressé vált lindblomi kifejezés („muddling through”) értelmében, hogy a lehető leghatékonyabban „átevickél” a problémán.

### Normatív optimalizálás

A racionalizmus és az inkrementalizmus vitája vezetett el „harmadik utas” elképzelésekhez, amelyek a normativitás és a realizmus követelményének feszültségeit új, átfogó, kompromisszumokra törekvő elméletekben kívánták meghaladni. Y. Dror az „átevickélve célhoz érés” lindblomi és az átfogó racionalitás simoni modelljének alternatíváival szemben megalkotja a *normatív optimalizálás modelljét*.

A **normativitás** bonyolult és sokszínű jelenség. Közel két évszázada (a fejlett és közepesen fejlett országokban) a szabályok nagy részét jogszabályként érzékelik és kezelik az emberek.

Az ősi társadalomban elsősorban hagyományok formájában jelenik meg a normativitás.

A normák

- egyrészt **korlátozzák** a közösség tagjainak cselekvési lehetőségeit a közösség életének és működőképességének fennmaradása érdekében,
- másrészt **biztonságot nyújtanak** (kiszámíthatóságot),
- **egyensúlyi szerepet** töltenek be. Hosszú távon a stabilitást szolgálja – kockázatcsökkentő. (Az ember ugyanis állandó döntéskényszerben van, és ez kockázatot jelent.)

Dror szerint Lindblom módszere csak akkor alkalmazható, ha a felmerülő problémák természetében és az alkalmazott közpolitikai eszkö-

zökben nagyfokú a történeti folytonosság. Szerinte Lindblom modellje történeti relevanciájának másik előfeltétele a társadalmi-politikai stabilitás. Ezen az alapon Dror alkalmazhatónak véli az elméletét a modern ipari államok többségében a jóléti állam stabil működésének időszakában. Ám problematikusnak tartja az elméletet, amikor a közpolitika akut gondokkal, elhatalmasodó válságtünetekkel kerül szembe. Dror ekkor nem az átfogó racionalitás simoni modellje felé fordul, hanem a realizmus és normativitás kombinálásával olyan modellt kíván alkotni, amely a döntéshozatal racionális és intuitív összetevőit egyszerre erősíti.

Simon modelljétől abban tér el, hogy a döntés előtt nem vizsgálja meg az összes alternatívát és azok következményeit, az értékek és célok értelmezése sem teljes körű. Dror *szelektál* a lehetőségek és a célok között, *intuitív módszerek és eszközök alkalmazásával*. Ugyanakkor a döntéshozatali folyamatba bekapcsolja a metapolitikai elemet. Vagyis Dror figyelme a közpolitikai döntéseknél kiterjed a jogi, gazdasági, politikai és szabályozási környezet sajátosságainak változtatására is.

Lindblom azt válaszolja Dror kritikájára, hogy modellje nemcsak az Egyesült Államokra releváns, de érvényesíthető a viszonylagosan stabil diktatúrák esetében is. Ugyanakkor Lindblom vitatja az „átevickélve célhozérés” konzervatív természetét. Állítja, hogy alapvető változások, innovációk is megvalósíthatóak fokozatosan, az apró lépések stratégiájával (Lindblom 1964).

### **A vegyes vizsgálódás modellje**

A vitát Etzioni tovább görgeti egy újabb, a „harmadik utas” megközelítéssel. Etzioni szerint is az apró lépések stratégiája eredményezhet alapvető változást, de irányító erő hiányában az apró lépések sorozatában a lépések körkörösök is lehetnek, visszatérhetnek a kiindulópontához, illetve éppen sokféle irányultságuk miatt közömbösíthetik egymás hatását (Etzioni 1967). Ezért Etzioni javasolja a „*vegyes vizsgálódás*” modelljét a közpolitikai döntéshozatalban, amely egyrészt jó leírást ad a döntések körülményeiről és lehetőségeiről, másrészt stratégiai orientációt is biztosít a mérlegeléshez és az értékeléshez. A módszer szemléleti kiindulópontja az alapvető jelentőségű és a részleges jellegű döntések megkülönböztetése. Etzioni szerint az inkrementalisták megkülönböztetik az alapvető és a részleges döntéseket. Alapvető döntés például a háború kinyilvánítása vagy egy úrkutatási program beindítása. Azonban nem figyelnek fel arra, hogy az alapvető döntések különleges szereppel rendelkeznek. Hiszen

ezek alapvető haladási irányokat jelölnek ki, behatárolják és a részleges döntések körülményeit. Etzioni ezzel megtalálni véli az átfogó racionalitás modelljének alternatíváját úgy, hogy az inkrementális modell szemlélete, részleges érvénnyel ugyan, de hasznosítható.

### Szakaszolt inkrementalizmus

A bővülő gyakorlati tapasztalatok alapján Lindblom átdolgozza és bővíti az inkrementalista megközelítést. Lindblom mindenekelőtt Simon „korlátolt racionalitás” tételét értékelte kedvezően, és pedig azt, hogy már nem törekszik a „lehető legjobb” megoldás kiválasztására, hanem megelégszik az „elégé jó” változattal, és ezen az alapon lemond az összes lehetséges alternatíva és azok következményeinek mérlegeléséről. Ezen a nyomvonalon haladva Lindblom meghaladja az „átevickélve célhozérés” inkrementalista modelljét, és bevezeti a „stratégiai elemzés” modelljét, az inkrementalizmus továbbfejlesztett változatát. Meg kell tehát különböztetni az egyszerű inkrementális elemzést, a szakaszolt inkrementalizmus és a stratégiai elemzés fogalmát.

Az *egyszerű inkrementális elemzés* a status quo-tól, az adott helyzettől kismértékben különböző alternatívákra korlátozza a vizsgálatot. A *szakaszolt inkrementalizmus* célokhoz és értékekhez kapcsolódó elemzés. A kiválasztott célok és értékek nem kívülről származnak, hanem a közpolitikai probléma empirikus elemzése alapján választják ki őket. A javasolt problémamegoldást többszörösen kipróbálják, és a próbaeljárások során javítják, tökéletesítik. A *stratégiai elemzés* stratégiai ívű célok és értékek kiválasztása és érvényesítése alapján először leegyszerűsíti a komplex közpolitikai problémákat, ezt követően stratégiaileg elrendezett cselekvési sorokat épít rá az induló helyzetekre.

Az egyszerű inkrementális elemzés része a szakaszolt inkrementalizmusnak, ugyanakkor a stratégiai elemzés a szakaszolt inkrementalizmus különböző formáiból áll. Ezzel a komplex megközelítéssel Lindblom az inkrementális modellt alkalmassá tette a spekulatív, sőt utópikus jelleű szemlélet számára is. Lindblom ezzel olyan szintézist alkotott, amely nemcsak Simon korlátolt racionalitásmodelljét, hanem Etzioni vegyes vizsgálódásmodelljét is hasznosítja (Lindblom 1979).

A különböző döntéshozatali modellek áttekintése után jogos feltenni a modellek gyakorlati alkalmazhatóságának a kérdését. A modellek olyan politikai körülményekhez illeszkednek, ahol létezik hatalommegosztás és erős érdekérvényesítési képességekkel rendelkező csoportok működ-

nek. Ezek a modellek alapvetően a pluralista társadalmi-politikai rendszerekhez illeszkednek. Gondok itt is jelentkezhetnek, mert a döntéshozatal lényeges szereplőiként a parlamenti pártok nem mindig hajlanak a kölcsönös alkalmazkodás, a kompromisszumok keresése felé. A diktatúrákban működő bürokrácia azért fordul érdeklődéssel a döntéshozatali modellek felé, mert érdekli a technológia, a döntéshozatali folyamatban alkalmazott eszköztár.

Végezetül foglaljuk össze a racionális döntési technikák alkalmazásának az előnyeit és a hátrányait [Hajnal Gy.–Gajdusчек Gy. (2002: 50) nyomán]:

**1. táblázat.** *A racionális döntési technikák előnyei és hátrányai*

Hátrányok	Előnyök
Viszonylag hosszadalmas, miközben a döntést egy meghatározott időpontban kell meghozni. (Különösen jellemző ez napjainkra.)	Biztosítja a döntések megalapozottságát, a döntéseket „időállóvá” teszi azáltal, hogy hosszú távú előrejelzésekre épít.
Jelentős a költség- és munkaerőigénye.	A döntések megalapozottsága okán a technikák költségeit jóval meghaladja a társadalmi haszon.
Nem veszi kellőképpen figyelembe a politikai szempontokat, a közvéleményt, érdekcsoportok elvárásait.	A döntési módszerek többsége alkalmas arra, hogy a „politikailag elfogadható” alternatívák közül a legjobbat válasszák ki.
A döntéshozót preferenciái feltárására kényszeríti, ami politikailag hátrányos is lehet.	Minden döntést politikailag csak a preferenciák oldaláról lehet támadni. A korrupció vádja ekként kiküszöbölhető. Növeli a döntéshozó és a közigazgatás presztízsét, a professzionalizmus imázsával ruházza fel.

*Forrás:* Hajnal–Gajdusчек nyomán a szerző.

#### 4.4. Közpolitikai elemzési modellek

A döntések előkészítésére létező modellek nem a közpolitika számára készültek, többnyire a közgazdaság, esetenként a pszichológia elméleti keretei között jöttek létre. A racionalitás kérdése minden esetben felmerül, ezért általában erre a kérdésre irányul az elemző figyelem, a modellek közpolitikai tankönyvekben ritkán kerülnek bemutatásra. A döntések alapvető elemei a következők: stratégiák, adottságok, megfigyelések eredményei, előrejelzések és a leglényegesebb: a döntési kritérium/választási szabály.



*Forrás: Csontos László: Fiskális illúziók, döntéselmélet.*

## 2. ábra. A döntési helyzet elemei

A közpolitikai döntést illetően több általános modell létezik, a legismertebbek: a racionális, a szervezeti folyamat és a bürokratikus politika modellje. A *racionális modellt* céltudatos részvétel jellemzi és az ésszerű választás (rational choice) az alternatívák között.

A döntés szakaszait a már idézett H. Simon 4 lépésre bontja: felismerés (miért, hol, miként), meghatározás (alternatívák), választás és alkalmazás (a következmények mellett ide tartozik a fejlődés, a tanulás is). A szervezeti döntéshozatal folyamatában jelen van a probléma felvetője, az elemző, a szakértő, a döntés-előkészítő, a döntéshozó és a végrehajtó.

A modellek két alaptípusa: normatív (hogyan kell dönteni, szabályok, előre kijelölt követelmények), illetve leíró (valós körülmények vizsgálata). A döntési szabály lehet a várható hasznosság elve, a kockázatoktól való tartózkodás. A továbbiakban néhány modellt mutatunk be, a teljesség igénye nélkül.

1. A döntéselemzési munkákban kevésbé taglalt a *szervezeti folyamat modell*, miszerint a döntések sajátos szervezeti magatartás (rutinfolyamatok és intézményesedett eljárások) következményei. Bármilyen rendszeről, illetve döntésről legyen szó, folyamatos kihívásokkal kell számolni: rendszerváltás, technológiaváltás, globalizáció, fúziók, vérfrissítés. Az elemzések azt mutatják, hogy a vállalati vezetők az utóbbi két évtizedben szinte kivétel nélkül szervezeti átszervezésre kényszerültek. Minden változtatási/döntési szándék egy sor kérdéssel szembesül: kinek az érdekei sérül(het)nek, kik az érintettek, kik az érdekhordozók, kik befolyásolhatják pozitív avagy negatív irányban a folyamatokat. A változtatásokról tudni kell, hogy a túl gyakori változtatás eltompít, ugyanakkor minden változta-

tási esély egyedi, mivel sajátos külső elvárásoknak és belső adottságoknak kell megfelelni. A változtatás terjedelmét és gyorsaságát illetően jól kell ismerni a szervezet működését. A szervezeti magatartás modellje állandó transzformációs folyamat, melynek során a szervezet meghatározott stratégia alapján alakít át inputot (bemeneti adatot) outputtá (kimeneti adattá). A folyamat négy elemre bontható: munka (feladatok és funkciók), egyén (aki végzi), formális szervezet (struktúrák, szokások, munkamegosztás), informális szervezet (viselkedési minták, interakciók személyek között). Az elemek között bizonyos illeszkedésre van szükség. A modell központi eleme a szervezetbe ágyazottan meglévő átalakítási folyamat, amely a környezeti bemeneti adatokra, erőforrásokra és az előtörténetre építve létrehozza a kimenetet. Az érdemi változás többnyire a külső környezetből ered, ugyanakkor bármely belső összetevő megváltozása tovagyrűző hatást indít be, ami által megváltozik az összetevők kapcsolatrendszer.

2. A *bürokratikus politika modellje* arra épül, hogy a döntések az állampolgárok érdekérvényesítési törekvései és a köztisztviselők közötti alkufolyamat eredményei. Minden szervezeti forma, ahol igazgatás működik, szükségszerűen bürokratikus, bár eltérő mélységű bürokratikus jegyekkel rendelkezik (például egyéni vállalkozó, részvénytársaság, kutatóintézetek, minisztériumok esetében). A bürokratikus jelleg általánosságban a működés racionalitásának a feltétele, az ügyfél szempontjából pedig azonosíthatóságának és megbízhatóságának a megnyilvánulási formája.

A bürokrácia- és szervezatkutatások rámutatnak arra, hogy az egyén szempontjából bizonyos mértékben előnyös a bürokrácia, mert nem kell részt venni a szervezet igazgatásában, a döntéshozatalkor mentesül a kooperációs kényszertől. Továbbá: megtarthatja függetlenségét, mentesülhet a döntéssel és az azzal kapcsolatban felvetődő esetleges kellemetlenségektől és következményektől, például akkor, ha nem kellő ismerője a kérdésnek, vagy nem válik a manipuláció áldozatává. Ebből a szempontból az adott személy számára a bürokratikus szervezet, illetve a bürokratizmus védelmi struktúrájának bizonyul. A bürokraták az ügyfelek számára úgy jelennek meg, mint adott terület szakemberei, a) akik kiemelkedő tudással, szakértelemmel és jártassággal rendelkeznek adott ügyek vitelében, a döntéshozatalban, a hatósági funkciók ellátásában; b) akiknek a cselekvését szigorú előírások rögzítik; c) akiknek a viselkedését, magatartását etikai kódexek szabályozzák. Bár a bürokratikus működő szervezet az ügyfél számára „fekete doboz”, hiszen nem látja át működésének rendjét, az ügymenetet, tévedés úgy felfogni, hogy ami bürokratikus, az az ügyfél szempontjából szükségképpen diszfunkcionális vagy csak „rossz” lehet.

A bürokratikus igazgatást – Michel Crozier (1981) szerint – a személytelen előírások, döntések centralizációja, egymással hivatali úton kommunikáló, a csoportkapcsolatokat minimálisra redukáló, alá- és fölérendelt rétegekből álló struktúra, továbbá a párhuzamos hatalmi viszonyok jellemzik. A külső, kulturális környezet annak a társadalomnak a történetileg kialakult értékrendszere, műveltségi szintje, oktatási rendszere, amelyben a szervezet tevékenykedik. Ennek következményei megjelennek a szervezet belső jelenségeiben, a szervezeti tevékenység fogadásában. A modell szerint a cselekvés céljait és eszközeit az egymással versengő, saját partikuláris érdekeiket követő szereplők összjátéka alakítja ki, számos irracionális tényező bekapcsolásával. A bürokratikus szervezeti rendszer többnyire akkor enged a változásnak, ha a rendszer már súlyos diszfunkciókat okozott.

3. Az *adminisztratív modell* kétfajta megközelítés szintéziseként született meg. Az egyik gyökerei a vezetélméletben találhatóak meg, a másik pedig a pszichológiából származik. A pszichológiai rész az eredmények bekövetkezési valószínűségének és az eredmények értékének kérdésével foglalkozik. Ezeknek nem a tényleges, hanem az észlelt nagysága a fontos. Nem az a lényeges, hogy egy eredménynek mekkora a bekövetkezési valószínűsége vagy az értéke, hanem az, hogy a döntéshozó mekkorának észleli ezeket az értékeket. Az adminisztratív modell szerint a döntéshozó sajátos módon kezeli az információk bizonytalanságával és költségével kapcsolatos problémát, a bizonytalanság csökkentése érdekében azokra az eredményekre fordítja figyelmét, amelyek várható értéke kvantitatív vagy félig kvantitatív formában kifejezhető.

4. A *Skinner-féle modell*, vagy más néven a *szigorú megerősítés modellje* elismeri, hogy az emberek gondolkodnak és elvárásaik vannak, de nem tartja ajánlatosnak ennek alapján magyarázatot keresni az emberek viselkedésére és döntéseire. A megerősítés modellje szerint fel kell tárunk azokat a pozitív eredményeket, amelyek a múltban bizonyos döntések megerősítéséhez vezettek. A döntések megerősítést nyernek, ha olyan eredményekkel járnak, amelyeket a döntéshozó nagyra értékel (Skinner 1971). A Skinner-féle elgondolás alapja Thorndiker effektustörvénye, miszerint a jutalmat eredményező viselkedést vagy magatartást az emberek megismétlik, ellentétben azzal, amely nem vezet jutalomhoz, sőt büntetést vonhat maga után.

5. A *költség-haszon elemzés* alapja a pozitív és negatív hatások összehasonlítása, pénzben kifejezve – amennyiben lehetséges. A költség-haszon elemzés során a hasznok és költségek számbavétele, számsze-

rűsítése és pénzben való kifejezése történik meg. A pénzben kifejezett hasznok és költségek közgazdasági módszerekkel elemezhetők, értelmezhetők (nettó jelenérték számítás, belső megtérülési ráta stb.), ezek alapján történhet meg az optimális döntési változat kiválasztása, amely a célt is magába foglalja.

6. *A kockázat-hozam elemzés* a jövőbeni kockázatok mérlegelésére összpontosít. Megválaszoljuk, hogy mit értünk kockázaton, és azt hogyan árazhatjuk. A pénzügyek világában kockázaton a jövőbeli pénzáramok bizonytalanságát értik. A pénzügyi kockázat fő jellemzői valószínűségi fogalmakkal írhatók le. A valószínűségi eloszlásokból két kulcsfontosságú statisztikai mutatót lehet számítani: várható érték és szórás. Az összefüggés eléggé magától értetődő, hiszen nagyobb kockázatot csak nagyobb hozam fejében lehet vállalni.

7. *A szemeteskosár döntési modell* a döntéshozatali folyamatok racionális leírásának tagadását jelenti. A racionális megközelítés azt feltételezi, hogy a döntéshozatal egymást követő lépések sorozata. Ezzel szemben a szemeteskosár modell a problémakereséshez kínál megoldást, bár nem tekinti a szervezeteket teljesen irracionálisoknak. E modell szerint a döntéshozók figyelme megoszlik, és a döntések nem egy lineáris folyamat eredményeképpen születnek. Központi szerep jut az időnek, mint fontos befolyásoló tényezőnek. Az idő szinte automatikusan szervezi rendszerbe a döntési folyamatokat. Ugyanazon időben kell rendelkezésre állnia a döntéshozatal összes elemének ahhoz, hogy egy döntés megszülethessen. A szereplők, a megoldások, a problémák és a döntési lehetőségek találkozásából alakulnak ki a döntések.

*A többváltozós hasznosság modellek* alapeszköze egy táblázat, amelynek a sorai az alternatívákat, az oszlopai a döntési kritériumokat tartalmazzák. Bizonytalan környezetben használhatják az *adatok statisztikai elemzését*, a *döntési fát*, illetve a *trendanalízist*.

#### 4.5. Hatalom és nem-döntés

A közpolitikai folyamatokban rejtett konfliktusok is munkálnak, amelyek különböző intézményes elnyomó és terelő mechanizmusok következtében nem képesek felszínre törni. Vagyis nemcsak pozitív, hanem negatív irányultságú befolyás is érvényesülhet. Hatalomról beszélhetünk akkor is, ha valaki energiáit olyan intézményes eljárások, valamint társadalmi és politikai értékek kialakítására és megerősítésére fordítja, ame-



lyek által korlátozni képes a közpolitikai folyamatokat az érdekeit nem sértő témákra. Ennek alapján a hatalomnak az egyik oldalát Dahl tárta fel, itt a közpolitikai kulcstémákhoz kapcsolódó nyílt konfliktusok megoldása folyik. A másik oldalt Bachrach és Baratz nem-döntéshozatali folyamatnak nevezik, és itt a konfliktusok elnyomása történik meg annak érdekében, hogy azok ne kerüljenek be a politika küzdőtérbe.

### **Rendszer**

Általában az egymással strukturálisan és funkcionálisan kölcsönhatásban lévő egységek összessége.

A politika megelőzi az államot, és létezhet az államtól függetlenül is, azonban az állam sok tekintetben korunk politikai problematikájának középpontjában áll.

A politikai rendszer fogalmát a kanadai David Easton dolgozta ki. Easton elsősorban az egyéneket tekinti a rendszer elemeinek, helyenként azonban egyének és csoportok közötti interakciókról beszél.

A **politikai rendszereket** az különbözteti meg más társadalmi interakcióktól, hogy elsősorban a javak autoritatív elosztására irányulnak. A politikai rendszer több alrendszert foglal magában: pl. pártrendszer, szakszervezeti rendszer, képviselői rendszer, nyomásgyakorló csoportok rendszere állami intézmények. A politikai rendszer folyamatai a következő szakaszból állnak: input – hatás éri a rendszert (pl. egy pártot kritika ér), konverzió – megfogalmazódik a válasz, output – nyilvánosságra hozzák a választ, visszacsatolás – esetleg módosít a működésén (pl. az adott párt).

A nem-döntéshozatali folyamat lényegét az idézett két kutató egy 1963-ban írott tanulmányában mutatja be (Bachrach–Baratz 1963). A nem-döntéshozatali folyamat lényegében az aktuális döntéshozatali folyamat korlátozása a domináns közösségi értékek, mítoszok és hiedelmek manipulálásával. Ez a manipulációs törekvés kiterjed a politikai intézményekre és folyamatokra is. A nem-döntéshozatali alaphelyzet az, amikor domináns értékek, tiszteletben tartott játékszabályok, a csoportok közötti hatalmi viszonyok egyenlőtlensége segítségével megakadályozzák, hogy valamilyen közösségi kezdeményezés az intézményes politikai folyamatban megjelenő napirenddé fejlődjön. Ekként nem alakul ki döntéskényszer sem, hiszen megakadályozták a közpolitikai döntést kikényszerítő-készítő alaphelyzet kialakulását.

A nem-döntéshozatali alaphelyzet nem azonos azzal az alaphelyzettel, amikor a döntési kényszer már létrejött, de ennek ellenére nem döntenek, nem cselekszenek. A nem-döntéshozatali alaphelyzet lényege éppen az, hogy a döntési kényszerhelyzet kialakulását akadályozzák meg direkt vagy indirekt eszközökkel. Ebben a helyzetben a közpolitikai témák rejtve maradnak, intézményes módon nem válnak a politikai nyilvánosság témájává. Ehhez a felfogáshoz kapcsolódva, D. Easton rendszer-

elméletében „kapuőrzőkről” beszél, akik szabályozzák-terelik, hogy mely csoportigények kerülnek be a politikai küzdőtérbe és melyek nem. A hatalom két oldalát tehát a Bachrach–Baratz szerzőpárossal lényegében egy időben Easton is felismerte.

Korlátozó helyzetre példa, amikor erőszakot alkalmaznak azért, hogy csoportigények belépését megakadályozzák a közpolitikai folyamatokban. (A hatvanas években az USA déli részén fehér csoportok terrorizálták a polgárjogi harcosokat.) A nem-döntési alaphelyzet másik válfaja, amikor hatalmi eszközök alkalmazásával meggátolják, hogy adott téma fajsúlyossá váljon, miután az már bekerült a közpolitikai folyamatba. Ez történhet például úgy is, hogy a téma felvetése mögött álló csoportot mintegy „kifizetik” azzal, hogy beveszik őket a döntéshozatali folyamatba. A harmadik típus, amikor metapolitikai eszközök alkalmazásával magát a szabályozást és a hivatalos eljárásokat hívják segítségül a kellemetlen kihívások elhárítására. Erre példa, amikor bizottságok és szaktestületek készítenek túlrészletezett szaktanulmányokat, avagy amikor meghatározott csoportigényeket erkölcsstelennek vagy hazafiatlannak minősítenek. Negyedszer ilyen eset az, amikor meglévő szabályokat és eljárásokat alakítanak azért, hogy megállapítsák a feltételezett kihívásokat. (Például egy csoport a helyi közösségben elmulasztja a fellépést, mert kedvezőtlen válaszra számít a döntéshozók részéről; más esetben maguk a döntéshozók halasztják el a cselekvést, mert erős ellenállásra számítanak kulcspozícióban lévő politikai szereplők részéről.)

Bachrach és Baratz következtetése, hogy a csoportigények szabályozása és terelése nem semleges folyamat, hanem azon hátrányos helyzetben lévő rétegek és egyének rovására történik, akik a domináns közösségi értékrend megváltoztatására törekednek. Ezen a ponton megerősítik és újrafogalmazzák C. Wright Mills és Hunter végkövetkeztetéseit.

## Irodalom

BACHRACH, P.–BARATZ M. S.

1963 Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework, *American Political Science Review*, 57.

CROZIER, Michel

1981 *A bürokrácia jelensége*, Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Csontos László

1995 Fiskális illúziók, döntéselmélet és az államháztartás reformja, *Közgazdasági Szemle*, 12. 1118–1135. o.

DAHL, Robert

1961 *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*, Yale University Press.

DROR, Yehezkel

1964 Muddling Through – „Science” or „Inertia”? *Public Administration Review*, 24.

ETZIONI, A.

1967 Mixed Scanning: A „Third” Approach to Decision – Making, *Public Administration Review* 27.

GULYÁS Gyula–JENEI György

1998 *Bevezetés a közpolitikába*, Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda.

HUNTER, Floyd

1953 *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

LINDBLOM, C.E.

1959 The Science of Muddling Through, *Public Administration Review*, 19.

1964 Contexts for Change and Strategy. A Reply. *Public Administration Review*, 24.

MILLS, C. Wright

1962 *Az uralkodó elit*. Budapest: Gondolat.

PÉNZES Ferenc

*Közpolitika*. Segédanyag igazgatásszervezőknek <http://jog.unideb.hu/tanszekek/tarsadalomelmélet> (2010. május 15.)

PUTNAM, Robert D.

1976 *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall.

SIMON, Herbert A.

1945 *Administrative Behaviour*. Glencoe, Illinois: Free Press, 2. kiadás, 1957, New York: Macmillan.

SKINNER, B. F.

1971 *Beyond Freedom and Dignity*. New York: Knopf.

ZOLTAYNÉ PAPRIKA Zita

2005 *Döntéselmélet*, Budapest: Alinea Kiadó.

## KÖZPOLITIKAI HÁTTÉRELMÉLETEK

*A döntéshozatal interdiszciplináris kerete. Potenciális háttérelméletek. Klasszikus liberális elmélet és a közösségi választások elmélete. Osztályelméletek. Neoinstitucionalizmus. Jóléti gazdaságtan. Pluralizmus. Korporativizmus. Etatizmus.*

Döntéseket sokféleképpen lehet hozni, ha személyről van szó, alapja lehet az egyéni megszokás, a pillanatnyi sugallat, az intuíció, a társadalmi szokás, illetve kivárás-halogatás segítségével. Intézményi keretek között szempont lehet a konszenzuseresés kijelölt képviselő révén, ami jelenthet alkut vagy közvetítést, a döntés születhet bírósági tárgyalás útján vagy szavazással. Manapság a közpolitika-elemzést a racionális döntéshozatali módszerek középpontba állítása fémjelzi. A problémákat a cél teljesítését megvalósító alternatív eszközök közötti választásként fogalmazzák meg, az ésszerűség pedig a nevezett célhoz vezető legjobb eszközök kiválasztását jelenti.

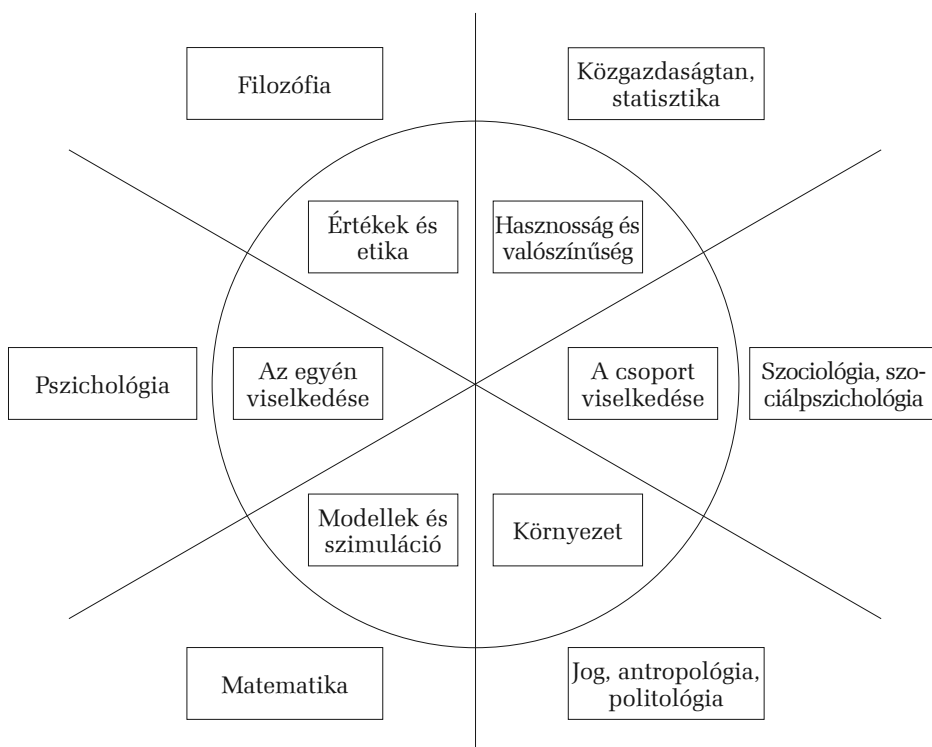
### 5.1. A döntéshozatal interdiszciplináris kerete

A döntés akkor lehet jó, ha hozzájárul egy csoport, egy szervezet, illetve a társadalom jólétéhez. A jó döntés érdekében vizsgálni kell azt, hogy a döntést miként lehet következményei alapján minősíteni, időben távol eső eseményeket hogyan célszerű összemérni a közelmúlt történéseivel, illetve eldöntendő, hogyan kell emberek és csoportok igényeit, szükségleteit és értékeit súlyozni. Amit előre lehet bocsátani: egyik kérdésre sincs egyértelmű válasz.

A döntéseméleti elemzések két kulcsfogalma a *hasznosság* és a *valószínűség*. A hasznosság a döntési alternatívákat segít rangsorolni, személyhez kötött, tehát relatív és szubjektív. A valószínűség pedig azt mutatja meg, hogy a kiválasztott alternatíva megvalósulása esetén mekkora az esély a várt állapot (eredmény) megvalósulásának. Ezeket a kérdéseket a közgazdaságtan és a statisztika segítségével vizsgálják. Közgazdasági ér-

telemben a hasznosság az, amit egy termék a fogyasztónak nyújt, és ami a termelőnek az előállításból jut – vagyis az emberi igények kielégítésének a képessége. Az egyén célja a haszon (idő, pénz, munkaerő) maximalizálása. A klasszikus közgazdasági modell alapjai a következő igaznak tételezett állítások: 1) Egy adott választás esetében minden eredmény biztosan bekövetkezik (biztos körülmények), 2) a változatokra és az eredményekre vonatkozó információk teljeseek (a döntéshozó tájékozottsága teljesnek mondható), 3) az eredmények érték- (hasznosság-)skálán rendezhetők, vagyis a döntéshozó képes különválasztani a különböző eredményeket hozó változatokat, 4) a döntéshozó választásának alapja az érték (hasznosság) maximalizálás. (Fr. Taylor 1983)

Az alábbi ábra azt mutatja meg, milyen tényezők hatnak a döntéshozatalra, és ezeknek megfelelően milyen tudományterületekből áll össze a döntési folyamat értelmezési kerete.



*Forrás: más modellek felhasználásával a szerző szerkesztése.*

**1. ábra.** A döntéshozatal tényezői

A demokráciában a döntések nem egyszemélyesek, a döntéshozatalt mindig befolyásolják a csoportdinamikai folyamatok, melyek magára a döntésre hatással lehetnek. Ugyanakkor a csoportos döntés esetén sem oldódnak fel, hanem megmaradnak az egyéni vélemények, vizsgálandó kérdés tehát, hogy ezeket a döntés során miként aggregálják. Ezek a kérdések a lélektan és a szociálpszichológia, illetve a szociológia módszereivel vizsgálhatók. Ugyanakkor a döntéseket meghatározzák a döntésben részt vevők által vallott és vállalt értékek, ezért igen komoly figyelem irányul a döntéshozatal etikai vonatkozásaira. A filozófusokat kétezer éve foglalkoztatja, hogy egy adott cselekvés vagy döntés jó-e, többnyire azt vizsgálták, hogyan kell „jól” cselekedni, s ennek alapján azt, hogy milyen a jó élet.

A környezetbe minden beletartozik, ami kihat a döntéshozatali folyamatra: a demokrácia léte és mibenléte, az illető közösség (politikai) kultúrája, az a jogrendszer, amelyet az illető állam/közösség rendszeresített. Ekként vannak kérdések és vonatkozások, amelyek vizsgálata a politikatudomány keretében történik meg, másokat a jogtudomány vizsgál, miközben egyre több olyan vonatkozás válik fontossá, amelyek esetében az antropológia illetékes. Bár klasszikus meghatározás szerint a matematika a számokat vizsgálja, később a számok mellé odasorolták a geometriai alakzatokat, a mozgást, a változást és a teret – pontosabban az ezek vizsgálata során alkalmazott matematikai „arzenált” jelentette. Egyesek a matematikát a tudományok „nyelveként”<sup>1</sup> tartják számon, az mindenesetre tagadhatatlan, hogy a tudományos felismerések megfogalmazása egyre több területen a matematika igénybevételével történik.

## 5.2. Potenciális háttérelméletek

Érdeemes röviden megvizsgálni, mi az elméletek szerepe a politikatudományban. Az elemzési alaphelyzetet egy gyakori példa segítségével mutatjuk be.

### **Antropológia**

Az antropológia szó eredeti görög jelentése embertan. Ez azonban sokféleképpen értelmezhető, és ennek megfelelően számos jelentésben használatos ma is. Az emberi evolúcióval foglalkozó kutatók sokszor éppúgy antropológusoknak nevezik magukat, mint az emberbiológusok, vagy a primitív civilizációk szokásának,

1 A matematikát nehéz pontosan meghatározni, mibenlétének kérdése még manapság is, sőt manapság különösen, vita tárgya, élő és nem lezárt tudományos probléma, mellyel a matematikafilozófia foglalkozik.

folklórjának, vallásának kutatói. A napjainkban használt antropológia fogalom tulajdonképpen a szellemi néprajznak nevezett diszciplínával azonos, amely az emberi civilizáció fejlődését, az emberi kultúrát és annak funkcióit hivatott vizsgálni, szokásokat, társas viselkedést, illetve az emberré válás kulturális aspektusát. Ezen kívül létezik egy ugyancsak antropológiaként ismert tudományág, amely az anatómiához áll közel.

Létezik egy angol hagyományokra építő iskola, amelynek tevékenységét James G. Frazer, E. Tylor, A. Lang, B. Malinowski neve fémjelzi. Ők elsősorban az emberi gondolkodás, vallás, rítus, mítosz, mágia fogalmait vizsgálták.

A kulturális antropológia a tárgyi és szellemi kultúra mintázatainak szelekciójával, elsajátításával és átörökítésével foglalkozik. Minden ember rendelkezik kultúrával, ez megkülönbözteti őket egymástól. A távoli primitív népek kultúráját vizsgálja (kulturális értelemben távoli, nem földrajzilag!), tehát a saját kultúrájától minél távolabb eső kultúra vizsgálata a célja. A kulturális antropológia a fejlett népeket nem vizsgálja. A kulturális antropológia régen két forrásból táplálkozott. Különösen Közép-Európában a néprajz azzal a céllal indult, hogy összegyűjtse a népi kultúrát, azaz a folklórt (népdal, népmese) és a tárgyakat (népviselet, művészeti tárgyak stb.), mert ezt a nemzeti kultúra megőrzése és továbbfejlesztése szempontjából igen fontosnak tartották.

A kutatás módszere a terepen végzett gyűjtés és megfigyelés volt. Újabban a kulturális és szociális antropológia figyelme a fejlett országok felé fordult. Ezekben a kutatásokban is előtérben áll a kisebb közösségnek az intenzív terepmunka módszerével való vizsgálata, valamint a kultúra sajátosságainak feltárása.

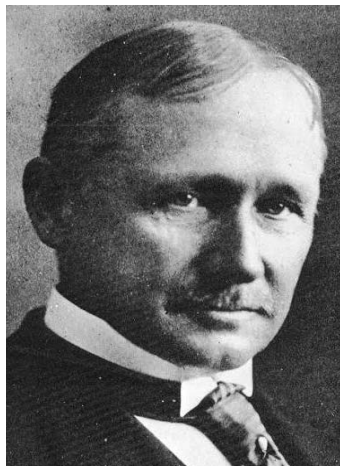
A kiválasztott történet: miként reagál négy megcsalt férj a kialakult helyzetre. Az alapkérdések természetesen hasonlóak (ki a hibás, miért tetted, mi következik ebből?), de a következtetések nagyon eltérőek lehetnek. 1) Aki számára a normák fontosak (*institucionalista*), alighanem így reagál: Mindegy, ezek szerint rossz a házasságunk... 2) Aki szerint a helyzet alapos ismerete nélkül semmit sem lehet mondani (nincs előfeltevés, *pozitivist*), annak a reakciója: Fogalmam sincs, mi történhetett, meg kell vizsgálni a helyzetet, fogadok magándetektívet, kiderítem... 3) Akit a részletek nemigen érdekelnek (*racionális*, modellekben gondolkozik), feltehetően azt mondja: Várható volt, hiszen a hűség a lehetőség hiánya, ez most egy szerelmi háromszög... 4) És akit posztmodern férjnek nevezhetünk (a megfelelő elméleti keret a *diskurzuselmélet*), annak a reakciója: Akár még jó is lehet, megbeszéljük...

A négy viszonyulás négy elméleti alapállást tükröz, jelöl ki, mire figyelünk oda, mit vizsgálunk. Az, hogy az előfeltevések jelölik ki, mire figyelünk oda, mit vizsgálunk. Az, hogy mit gondolunk a kérdésről, mit tekintünk lényeges elemnek, még arra is kihat, hogy módszert alkalmazunk. Az eltérő esetek fogalomhasználatára szintén eltérő lesz.

A fenti példa négy eltérő megközelítésre utal. A politológia éppen ezt a négy megközelítést ismeri: 1) institucionalizmus és neoinstitucionalizmus (amikor a szabályok létét veszik alapul), 2) pozitivist elméletek (pl.



behaviorizmus, viselkedéstan, csoportelméletek, rendszerelméletek), 3) racionalista elméletek és 4) posztmodern elmélet, pl. diskurzuselmélet. Az institucionalizmus a szabályrendszert vizsgálja, a politika egy keretrendszerre épül, vizsgálatuk lényeges, mert az intézmények rendszere meghatározza, hogy miként fognak határozni a politikusok. Eszerint elegendő az intézmény leírása, az teljesen másodlagos, hogy ki/kik tölti(k) be az illető tisztsége(ke)t. A szemlélet historista, mert meghatározónak tekinti az intézmények történeti alapjait. Ugyanakkor holista is, ugyanis olyasmivel nem foglalkozik, aminek a teljes körű leírása nem lehetséges. Nem vizsgál egyedi eseteket és nem hasonlít össze. Közel áll az alkotmányjoghhoz, ezért van olyan ország, ahol (pl. Németország) a politikatudományban uralkodónak tekinthető. A II. világháborút követően az institucionalizmus háttérbe szorult, a pozitivisták elméletek kerültek előtérbe, majd újból megjelentek a neoinstitutionalizmus formájában. Utóbbinak lényege, hogy kiterjeszti a norma fogalmát az íratlan szabályokra is. Eszerint lehetségesek olyan idők, amikor a norma megsértése a norma, s ha a szabályszegés a norma, akkor a szabálykövető ember szabályt szegő lesz.



**Frederick W. Taylor** (1856–1915), a Henry Ford által alkalmazott futószalagot feltaláló (1903) amerikai mérnök. Az 1911-ben kiadott *A tudományos irányítás alapelvei* c. könyve a XX. század első felének ipari vezetéselméletét meghatározó módon befolyásolta.

A taylorizmus megváltoztatta a szervezetek működését. Korábban a szervezetek rendszerint otthonokból, vagy formális üzlethelyiségekből üzemeltek. A dolgozók közötti információ- és gondolatáramlatnak nem voltak akadályai. A második világháború utáni szervezetekre való hatását a következő lista érzékelteti:

- vezetési rangsor,
- merev, rugalmasság hiánya,
- a gyártási és irodai munka különválása,
- a munka, szakosodása folytán felosztódott a főosztályok között,
- az irodák részekre tagolódtak,
- az iroda státus-szimbólummá vált,

- a végtermék többé nem vevőközpontú, azaz öncélúvá vált,
- az igények meghaladták a lehetőségeket,
- a gyártó- és ipari típusú vállalatok uralkodókká váltak.

A továbbiakban bemutatandó elméleteket több szempont szerint lehet csoportosítani. A teoretikus nézőpont, kifejtésük logikáját tekintve, lehet deduktív vagy induktív. Eltérőek az elméletek aszerint, hogy az egyén illetve a csoport jelenti-e a vizsgálódás tárgyát.

A deduktív elméletek viszonylag kisszámú premisszából indulnak ki, és a deduktív logika törvényszerűségeivel összhangban az általános előfeltevéseknek a sajátos jelenségekre való alkalmazása során további következtetésekre, azaz új ismeretekhez jutnak. Ezzel ellentétben, az induktív elméletek egyedi jelenségek megfigyeléséből indulnak ki, és ezek összehasonlítása révén törekszenek az empirikus ismeretek általánosítására, illetve valamilyen elméleti konstrukció kialakítására.

Az egyénre épülő elméletek a politikai jelenséget az egyének magatartására vagy érdekeire vezetik vissza – ezek a cselekvésemélet kategóriájába tartoznak. A csoportokkal foglalkozó elméletek a társadalmi és politikai jelenségeket a társadalmi csoporton belüli és a társadalmi csoportok közötti interakciók terminusaiban fejtik ki és magyarázzák. A harmadik kategóriát azok a teóriák alkotják, amelyek szervezetek vagy intézmények kutatásától várják a politikai jelenségek megértését jobbra az egyén és a szervezet kölcsönhatásából indulnak ki.

Michael Howlett és M. Ramesh (1995) összefoglalták a közpolitikai kérdések megközelítési lehetőségeit, az alábbi táblázat szerint:

### 1. táblázat. Közpolitikai háttérelméletek

		Az elméletalkotás módja	
		Deduktív	Induktív
Az elemzés alapegysége	Egyén	Közösségi választás elmélete	Jóléti közgazdaságtan
	Csoport	Osztályelméletek (marxizmus)	Pluralizmus, korporativizmus
	Intézmény	Neoinstitucionalizmus	Etatizmus

*Forrás: Gulyás Gy.–Jenei Gy.: Bevezetés a közpolitikába, 15. o.*

Az emberi cselekvés motívumait négy nagy csoportba szokás sorolni: célracionális, értékrationális, tradicionális és emocionális motívumok. A társadalmi szerepeket társadalmi cselekvésre lebontó M. Webertől tudjuk, hogy a tradicionális motívumok esetében a szokások irányítanak, az érzelmi motívumok alapja az indulat. Az értékrationális cselekvést eszmékre alapozzák, nem mérlegelnek eszközöket és következményeket. A célracionális cselekvést viszont a kijelölt cél irányítja, és igazodik az eszközökhöz és a következményekhez. A célracionális cselekvés nem jelenti az eszmék tagadását, ugyanis a kijelölt cél mindig tartalmaz érték-elemet. A Tönnies által javasolt tipológia: a társadalmi cselekvés lehet racionális és nem-racionális. Nem-racionális, ha a szimpátia és az antipátia, a bizalom és a bizalmatlanság, tehát ha alapvetően érzelmi motívumok

döntenek egy folyamat hogyanjáról, miértjéről és mikéntjéről. És racionális, ha az érdekek valamilyen intézményi formában is megtestesülnek.

A cselekvések racionalitását általában az eszköz kiválasztás alapján ítéljük meg, s egy teleológiai cselekvésmodellt feltételezünk. Ilyenkor a cselekvést célkövető tevékenységként értelmezzük: a cselekvő szubjektum azzal a szándékkal avatkozik be a folyamatokba, hogy a megfelelő eszközök kiválasztása és alkalmazása révén előidézze a vágyott állapotot. Adott helyzetben megpróbál megfelelni a keretfeltételeknek, amelyek mellett az általa ismert összefüggések alapján a szándékolt állapot majd bekövetkezik. A célracionalitás csak az egyik szempont, ami alapján a cselekvések racionalizálhatók, azaz többé-kevésbé racionálisan végrehajthatók (és a racionalitás foka szerint megítélhetők). Megnevezhetők más szempontok, amelyek alapján racionalizálni lehet a – főként társadalmi – cselekvéseket.

### **5.3. A klasszikus liberális elmélettől a közösségi választások elméletéig**

Az elmélet inspirációs alapja a demokrácia ókori görög modellje. Rousseau és Mill óta a demokrácia fokmérőjének a lehető legszélesebb társadalmi részvételt tekintik. A liberális szemlélet számára kezdetben a közvetlen és aktív részvétel volt alapvető fontosságú, jelenlegi képviselői a rendszeres választásokat, a közvetett részvételt állítják középpontba (Schumpeter 1947). Az elmúlt évtizedekben a rendszeres választásokkal egyenrangú fontosságú tényezőnek tekintik a nyomásgyakorló csoportok tevékenységét. Létezik vélemény (Beer 1965), mely szerint a nyomásgyakorló csoportok szerepe a meghatározó és a rendszeres választás szerepe másodlagos. Ebben a szemléletben a közpolitikai folyamat egyfelől a kormányzati és közintézmények, másfelől a munkavállalói és munkaadói szervezetek között zajló alkufolyamat. A jóléti állam körülményei között az alku folyamatába kapcsolódnak a különböző társadalmi rétegek érdekvédelmi csoportjai is. Anglia már a „posztparlamentáris” demokrácia stádiumába jutott (Jordan-Richardson 1987), és a közpolitikai témákat – felmerülésüktől a döntéshozáson keresztül a megvalósítási folyamatokig – a közintézmények és a nyomásgyakorló csoportok közötti alkufolyamatok határozzák meg.

Ebbe a liberális trendbe olyan sajátos elméletek is beletartoznak, mint Robert Dahl *poliarchia-elmélete*, aki szerint a modern ipari államokban

a hatalom különböző csoportok között oszlik meg úgy, hogy egyik sincs domináns helyzetben (Dahl 1961). Dahl állítását New Haven városában végzett közpolitikai – a közoktatástól a városfejlesztésig kiterjedő – vizsgálódásai alapján állította. A Dahl elméletét továbbfejlesztő Nelson Polsby azt hangsúlyozta, hogy a hatalom megosztása nem jelenti azt, hogy a megosztás egyenlő módon történik (Polsby 1963). Állítása szerint a hatalmi különbségek lényegesek, de nincs olyan csoport, amely teljesen befolyás nélküli lenne, mert a hatalom forrásai – pénz, információ, szakértelem – nem kumulálódnak és egyik sem kerül domináns helyzetbe a másikkal szemben. Dahl elméletét alkalmazta „*pillarizációs*” elméletében Lijphart, elmélete szerint a holland közpolitikai folyamatok lényegében három társadalmi csoport – a kálvinisták, a katolikusok és a szekularizált humanisták – közötti kompromisszumokra vezethetők vissza (Lijphart 2002).

Dahl elméletének másik leágazása Downs *közösségi választások* („public choice”) *elmélete*, ebben a közpolitikai folyamatot olyan piaci folyamatnak tekintik, amelyben a vezetők versenyeznek a politikai szavazatokért azért, hogy képesek legyenek a különböző nyomásgyakorló csoportok igényeinek megfelelni. A közösségi választások elmélete politikailag az új jobboldali mozgalmakhoz kapcsolódik. Az elmélet szerint az állam egy szereplő a nyomásgyakorló csoportok között, és az a feladata, hogy a nyomásgyakorló csoportok között egyensúlyozva tegyen engedményeket. Az elmélet egyes elágazásai letérnek a liberális felfogás ösvényéről: felismerik, hogy nemcsak az államnak és közintézményeinek vannak monopol törekvései, hanem különböző szakmai és más társadalmi képviselői szervezeteknek is.

A közösségi választások elmélete a jóléti állam keretei között megvalósuló redisztribúciós folyamatok módszertani individualizmusra épülő értelmezését képviseli, és a neoklasszikus közgazdaságtan elveit alkalmazza a politikai viselkedés tanulmányozására. Legfontosabb előfeltevése, hogy a *politikai cselekvők* – a piaci szereplőkhöz hasonlóan – *racionális haszonmaximálók*. Az elmélet szerint a többségi elv és a reprezentatív demokrácia szükségszerűen vezet kékényszerített transzferekhez az egyes társadalmi csoportok között. A „tökéletlen politikai piac” keretei között meghozott kollektív döntések hatására a transzferek és a közkiadások „túlburjánzásra” hajlamosak. A közösségi választások elmélete James M. Buchanan nevéhez köthető, előfutárnak tekinthető D. Black, több közleményben szerzőtársa Gordon Tullock. Az elmélet alakulását befolyásolta Kenneth Arrow és Mancur Olson.

Az elmélet az érdekcsoportok politikaformáló szerepét hangsúlyozza: míg a gazdasági és társadalmi változások kihatnak a jóléti klientúra

erőforrásainak és jóléti kiadások iránti keresletének alakulására, a demokratikus politikai intézmények elősegítik a csoportérdekek realizálását. Az egyént tekinti az elemzés alapvető egységének. Az elmélet a költség-háson elvet alkalmazza a szavazásnak, a politikai és gazdasági rendszer viszonyának, a kollektív döntéseknek és a kormányzat intézményeinek (bürokrácia, törvényhozás, politikai pártok) tanulmányozására. A választókat is racionális önérdékkövetőknek tekinti, akik azokra a jelöltekre és politikai pártokra szavaznak, akik/amelyek (véltetően) az érdekeiket szolgálják. A politikusok „szavazat-maximálóként” versengenek a politikai szavazatokért egymással, mert csak újraválasztásuk esetében képesek a közhivatal által nyújtott jövedelem, hatalom és presztízs maximálására. A politikai pártok a választók számára vonzó programokkal lépnek színre, s ebből adódóan potenciális szavazatnyereségeket hoznak. A bürokraták saját hivataluk költségvetésének maximálásával tudják privát érdekeiket maximálni, mert a nagyobb költségvetés a forrása a nagyobb hatalomnak, a presztízsnak és a magasabb jövedelemnek. A bürokrácia azért sikeres önérdékének érvényesítésében, mert a közjavak és a szolgáltatások monopolista kínálójaként nincs versenyhelyzetben, szakértelmüket sem a politikusok, sem az állampolgárok nem tudják ellenőrizni, mert „laikusokként” híján vannak ennek a szakértelemnek. Az elmélet sommásan így foglalható össze: a szavazó állampolgárok azonosíthatók a fogyasztókkal, az érdekcsoportok a politikai fogyasztó szervezetekkel vagy szövetkezetekkel, a politikai pártok olyan vállalkozásokként értelmezhetőek, amelyek a szavazatok cseréjeként a szolgáltatások és adók versengő csomagjait kínálják. Ebben az értelemben a politikai propaganda a reklámhoz, a kereskedelmi hirdetéshez hasonló, a kormányzati hivatalok pedig olyan állami cégekként kezelendők, amelyek tevékenysége annak függvénye, hogy kapnak-e megfelelő politikai támogatást költségeik fedezésére.

A közösségi választások elmélete a közpolitikai folyamatot a *politikai szereplők egoista motívumokat követő interakció-sorozatának* tekinti. A szavazók mind több és változatosabb programot és szolgáltatást várnak el a kormányzatoktól. A politikusok, a politikai pártok és a bürokraták abban az esetben hajlandóak az ilyen programelvárásoknak eleget tenni, ha ezzel szavazatokat nyerhetnek, illetve amennyiben ez költségvetésük növeléséhez vezet. Ennek az egymást kölcsönösen félrevezető interakció-sorozatnak az a végeredménye, hogy az állam egyre inkább beavatkozik a gazdaság és a társadalom működésébe, a „politikai business ciklus” formájában. Vagyis a demokratikus kormányzás „állandó” választási kampány formájában működik, a választók szempontjából „kedvező”/„kedve-

zótlen” kormányzati döntések a választási ciklus időhorizontját követik: a népszerű döntéseket közvetlenül a választások előtt hozzák meg, a népszerűtlenekeket pedig közvetlenül a választások után.

A közösségi választások elmélete szerint a *közpolitika-csinálás tulajdonképpen az állam által biztosított javak és szolgáltatások fokozatos kiterjesztése*. Az elmélet hívei szerint olyan intézményeket, illetve játékszabályokat kellene kialakítani, amelyek a közjó előmozdításának irányába kanalizálnák a politikus, a bürokrata és az állampolgár jelenleg társadalmi pazarláshoz vezető, önző magatartását. Kialakíthatók olyan együttműködési szabályok, amelyek nemcsak kikényszerítik, hanem kifizetődővé is teszik a közjót intencionáló erkölcsi magatartást.

A **libertarianizmus** vagy **libertarizmus** a liberalizmusban és az individualista anarchizmusban gyökerező politikai ideológia. A libertárius nézetek szerint az egyén minden tekintetben megelőzi az államot vagy emberek bármilyen csoportját. Vagy teljesen meg akarja szüntetni az államot, vagy csak egészen minimális szerepre akarja szorítani (*éjjeliőr állam*). Ezekén túl egy nagyon széles spektrumú nézetrendszerrel van szó, nem lehet őket egységesen leírni, bár alapvetően a liberalizmus elveiből indulnak ki, vagy annak részét is képezik. A kormányzat helyes szerepét különböző metafizikai, ismeretelméleti és erkölcsi szempontok alapján írják le. A libertarianizmus szó az autoritarizmus szó ellentéte.

Az elmélet előfeltevése az, hogy az önérdüküket követő egyének piaci interakciói paradox módon a közjót mozdítják elő, pedig ez éppen az ellentettje magatartásuk eredendő maximájának (az egyéni önzésnek). Ha elfogadjuk, hogy a közjó a piaci mechanizmusok automatikus végeredménye, akkor a politika feleslegessé válik vagy éppenséggel értelmetlen. A közösségi választások elmélete következtetéseiben nem megy el olyan messzire, mint például a *libertáriánusok*, akik a politika és közpolitika szerepét a „minimális államra” (Nozick 1997), a személyiségi és tulajdonjogok védelmére akarják korlátozni, implicite azt állítván, hogy a legjobb közpolitika a nem létező közpolitika. A kormányzat gazdasági és társadalmi intervencióit azonban a közösségi választások elmélete is radikálisan csökkenteni óhajtja. Az állami beavatkozásoknak a piac „kiegészítésére” kellene korlátozódniuk: az állam tulajdonjogokat hozna létre ott, ahol ezek gyengék vagy ahol nem léteznek, abból a megfontolásból, hogy a piaci erők szabadon működhessenek és (szemben a közpolitika társadalmi pazarláshoz vezető döntéseivel) úgyallokálják az erőforrásokat, hogy az a társadalom egésze számára pozitív hozadékokkal járjon.

Az elmélettel szembeni ellenvetések egyike az, hogy az túlzottan leegyszerűsítő akkor, amikor a „piaci logika” elveit alkalmazza a politikumnak a piacnál sokkal komplexebb világára. A politikai cselekvések

alapja nem mindig a személyes haszonmaximálás, a politikai cselekvés motívumai lehetnek szimbolikusak, ritualisztikusak, altruisztikusak is, nem csupán egoisztikusak, illetve ezek különböző keverék formái. További gyakran hangoztatott ellenvetés az, hogy a túlzott leegyszerűsítések miatt az elméletnek gyenge a prediktív ereje. Empirikusan nem igazolható állítás, hogy a demokrácia kompetitív dinamikája szükségszerűen növeli a kormányzati funkciók körét, és ennek következményeképpen az államapparátus felduzzad. Miképpen az adórendszer vagy a kormányzati kölcsönök – amelyek útján a közpolitika képes befolyásolni a gazdaságot – sem szükségképpen járnak együtt az állam méretének növekedésével.

A bürokráciával foglalkozó közösségi választások elméletének létezik egy A. Downs nevéhez köthető „gyenge” és a G. Tullock és W. Niskanen által képviselt „erős” változata. Downs szerint a bürokraták ugyanolyan szolgáltatói szerepet játszanak a közintézményeken belül, mint a szerződést kötő igazgatók a vállalatokban. A bürokraták preferenciáival kapcsolatban ugyanúgy szabályszerű előfeltevéseket fogalmaz meg, mint ahogyan a vállalatelméletek is alternatív előfeltevéseket tételnek azzal kapcsolatban, hogy mit is maximálnak a vállalatvezetők. Szerinte a bürokraták közösségi és privát szerepükben egyaránt racionális haszonmaximálók, akiknek cselekvési maximája a költség-haszon elv. Általános cselekvési motívumaik öt önérdekl kapcsolatos motívumot és négy potenciálisan altruista célt foglalnak magukban. Downs a motivációkat úgy kombinálja, hogy ezáltal megalkothassa a hivatal bürokratikus személyiség típusainak öt válfaját, amelyekből kettő egoisztikus motivációkon alapszik, a többiekben pedig keveredik az önérdék és az altruizmus.

A közösségi választások elméletének „erős” irányzatán belül talán W. Niskanen művei váltották ki a legtöbb vitát. Előfeltevései: az állami hivatalok bevételeinek legnagyobb hányada költségvetés által biztosított, nem pedig piaci tevékenység eredménye; a bürokraták racionális haszonmaximálók, és céljukat a hivatali költségvetés maximálása révén tudják elérni, ezen keresztül képesek növelni saját hatalmukat, presztízstüket és jövedelmi viszonyaikat. Niskanen modelljének első következtetése a szponzor és a hivatal közötti interakció egyensúlyának természetére vonatkozik a költségvetési folyamatban, amelyet kétoldalú monopóliumként jellemez. A hivatal (a bürokrácia) információelőnyvel rendelkezik a kormánnyal szemben a működtetéséhez szükséges erőforrások nagyságát illetően, ugyanakkor a kormány (a szponzor) diszponál a hivatal működését lehetővé tevő legfőbb erőforrás, a pénz fölött. A kérdés az, hogy mekkora legyen az adott hivatal költségvetése. A kormányzat és a közhivatal

közötti alkufolyamatban a bürokrácia helyzete előnyösebb, mert rendszerint fölültervezett költségigényeit a költségvetési intézmények nem tudják pontosan ellenőrizni, legfeljebb kalkulálnak vele. A Niskanen-féle javaslatok a hivatal okozta társadalmi költségek csökkentését célozták: szerinte a kormányzati hivatalokat az üzleti világ mintájára kellene működtetni (menedzserizmus). Niskanen olyan *kreatív bürokráciát* képzel el, amely komolyan odafigyel az általa irányított közintézmény működési költségeire és a közhivatal céljainak megvalósítására, és a kényszerek hatására ötletesebben és hatékonyabban fog tevékenykedni. A közhivatalokat azonban csak akkor lehet költségvetésük csökkentésére rászorítani, ha szerkezeti változásokat vezetnek be a költségvetés tervezési és végrehajtási mechanizmusaiban.<sup>2</sup> Niskanen és követői azt várták az elmélettől, hogy ha ennek alapján szigorú költségvetési korlátok közé lehet szorítani a közintézmények kiadásait, s ha ezen finansiális bázison verseny indul be a szolgáltatásnyújtás lehetőségéért a különböző típusú (kormányzati, privát, nonprofit) intézmények és szervezetek között, ez automatikusan emeli majd a közszolgáltatások hatékonyságát, minőségi színvonalát, s egyben véget vet a közszolgálati szektor pazarló működésének. Röviden és pozitívan megfogalmazva: a piaci mechanizmusok dominanciája a közszektorban a közjó megvalósulásához vezet (Niskanen 1971).

## 5.4. Osztályelméletek

A társadalom rendszerét az osztályelméletek az ún. társadalmi osztályviszonyokkal jellemzik. Az osztályelméletek tehát a társadalom ún. alapszerkezetét ragadják meg, mégpedig a történelmi változásban, azáltal, hogy az osztályok (osztály jellegű csoportok) közti alapvető különbségeket (kibékíthetetlen ellentéteket) emelik ki. Megkülönböztetnek alapvető és nem alapvető (átmeneti) osztályokat. Míg az alapvető osztályok az adott osztálytársadalomra jellemző termelési viszonyok alapján alakultak ki, addig az „átmeneti osztályok” más termelési viszonyok nyomán jöttek létre és maradtak meg.

A modern ipari társadalmakat is jellemzi a vagyonkoncentráció a népesség kicsiny csoportjának kezében. Miliband szerint a gazdasági hata-

2 Ilyen például a hivatalok kiadásainak maximumát meghatározó Margaret Thatcher által alkalmazott módszer, a „Star Chamber” rendszer. Újítása az volt, hogy amikor az Államkincstár nem képes nyomást gyakorolni egyes kormányzati hivatalok kiadásaira, akkor a kiadások csökkentését a legmagasabb rangú miniszterek tanácsa, a Star Chamber kényszeríti ki.



lom és a politikai hatalom között összefüggés van, vagyis a gazdaságilag domináns osztály döntő politikai hatalmat gyakorol. Az állam tehát nem semleges, még kevésbé a közös érdekelültek mentén kompromisszumok kialakítására törekvő erő, hanem osztályhatalmi eszköz. Ezért nevezik Miliband elméletét „instrumentalizmusnak”. Miliband (1977) szerint az állam alapvető funkciója a tőkefelhalmozódás elősegítése. Ez a jogi és a gazdasági szabályozás fő célja, és ezt a célt szolgálja az infrastruktúra fejlesztése. A tőkeakkumuláció támogatása érdekében az állam elnyomó mechanizmusokat is működtet, és ezért törekszik az állam a munkaerő fenntartási költségeinek csökkentésére is.

Lényegében ezen a nyomvonalon halad O'Connor elmélete is (O'Connor 1973), amely megkülönbözteti a szociális beruházás, a szociális fogyasztás és a szociális kiadás fogalmát. Szociális beruházás az, amely növeli a munkaerő termelékenységét. Ilyen például az infrastruktúra-fejlesztés. A szociális fogyasztás csökkenti a munkaerő újratermelésének költségeit, például a szociális biztosítás formájában. A szociális kiadás pedig erősíti a szociális harmóniát. O'Connor szerint mindez a monopoltőke érdekeit szolgálja, amely réteg olyan államot működtet, amely osztályöntudatos vezetőkől áll.

Miliband szemléletéhez hasonló Poulantzas felfogása az állami funkciók „eszköz” jellegét illetően. Ugyanakkor vitatkozik is Milibanddal abban, hogy az állami tisztségviselők származásának szociális forrásvidéke egyáltalán nem lényeges. Poulantzas szerint a monopoltőke nem személyes képviselők delegálásával irányít, hanem strukturális kényszerek útján (Poulantzas 1973). Vagyis az államban az történik, amit a monopoltőkés osztály elhatároz. Miliband viszont túlzott determinizmussal vádolja Poulantzast. Szerinte az állami tevékenység viszonylagos autonómiával rendelkezik. Egyrészt azért, mert a monopoltőkés érdekek között a hosszú távú stratégiai érdekek a mérvadóak, és a rövid távú érdekek érvényesítésében az állam már taktikai szempontokat is követve, rugalmasabban jár el. Másrészt a tőkés osztálya sem monolit tömb. Érdekeik – akár lényeges pontokon is – különböznek egymástól, feszültség is alakulhat ki közöttük az érdekérvényesítés során. Ez teremti meg az állami tevékenység manőverezési lehetőségeit, a viszonylagos autonómia alapját (Miliband 1977).

Az osztályelméletek csoportelméletek, elemzéseikben prioritást kapnak a „kollektív” entitások, elemzési egységeiket „objektív” terminusokban határozzák meg. Vagyis az osztályelméletek a csoporttagságot az egyének közös, objektíve megfigyelhető jegyei alapján határozzák meg. A kollektív meghatározottságokat függetleneknek tekintik attól, hogy maguk az egyé-

nek miként vélekednek ezekről: egyetértenek-e ezekkel vagy sem. Adott osztályba való besorolás rendszerint kapcsolatban áll az adott népesség gazdasági státusával. A történelmi materializmus Marx által kidolgozott elmélete szerint az emberi társadalom története nem más, mint különböző termelési módoknak (amelyek a termelőerők és a termelési viszonyok egységei) az ellentmondásos, dialektikus és dinamikus, egymást követő folyamata. Marx szerint minden termelési mód dichotóm osztályszerkezetre épül: a termelési eszközök tulajdonosaira és azokra, akik ebből ki vannak zárva, és akiket közvetlenül vagy közvetve arra kényszerítenek, hogy a tulajdonosoknak dolgozzanak. A két csoport közötti viszony inherensen antagonisztikus és osztályharcokban fejeződik ki (Marx–Engels 1974).

Marx társadalom- és történetfilozófiája szolgált a későbbi osztályelméletek alapjaként, amelyek leegyszerűsítve úgy értelmezik a kapitalista rendszer közpolitikáit, mint amelyeknek az a szerepe, hogy kifejezze és érvényre juttassa a tőkésosztály érdekeit. A weberi osztályfogalom a marxi koncepciótól több ponton is jelentősen eltér. Weber szerint az egyének osztályhelyzete egyenlő gazdasági (piaci) helyzetükkel. A hasonló gazdasági helyzet hasonló életesélyeket eredményez. Osztálynak pedig azon osztályhelyzetek összességét tekinti, amelyek között az inter- és intragenerációs mobilitás tipikus jelenségnek számít. Marxszal szemben Weber nem említi a kizsákmányolás jelentőségét, s állandó konfliktusokról és kibékíthetetlen osztályellentétekről sem beszél. Durkheim az osztályok szerveződésének alapjait nem a gazdasági-szociológiai háttérben vagy a termelési eszközökhöz kapcsolódó viszonyokban, hanem a társadalmi és az egyéni szint között „közvetítő” korporációkban véli felfedezni. Általában: a marxi elmélet normatív alapállása Webernél teljes mértékben hiányzik. Bourdieu osztályelméletének alapja az a korrespondencia-analízis, amelyet a franciául először 1979-ben megjelent *La Distinction*-ban ismertet. Ebben az osztályelméletben az anyagi és a szimbolikus javak eloszlásának kitüntetett szerepe van. A marxi koncepcióhoz képest – amelynél sokkal árnyaltabb társadalomképet vázol fel – egyik legfontosabb újítása, hogy a társadalmi térben nem a *priori* létező, könnyen körülhatárolható nagycsoportokat azonosít, hanem a különböző csoportokat az alapján helyezi el, hogy azok mennyi tőkével rendelkeznek, és hogy a tőke e két fajtája milyen arányt képvisel az össztőkén belül; ezek változását időben is figyelemmel kíséri, mivel az osztályba tartozás kulturális és anyagi javak fogyasztásában fejeződik ki.

A tőkések gazdasági eszközök (tulajdon) fölötti dominanciája lehetővé teszi számukra azt, hogy kontrollálják és saját szolgálatukba állítsák az

államot és a kultúrát is. A klasszikus marxizmus, a bolsevizmus, a neomarxizmus, továbbá az anarchizmus legkülönbözőbb irányzatai az államot instrumentalista módon közelítik meg. Az államban és a politikában a gazdasági hatalmasok szolgálólányát látják, még azok a mai irányzatok is, amelyek elismerik az államnak a gazdasággal és tőkével szembeni relatív autonómiáját. Az új típusú érvelés úgy hangzik, hogy az állam ugyan rendelkezik azzal a lehetőséggel, hogy a közpolitikák révén, például a jóléti politika segítségével javítsa az alárendelt társadalmi csoportok helyzetét, azonban az ilyen típusú politikai intézkedések hosszú távon mégis a vállalkozók érdekeit szolgálják, bár rövid távon ezeket veszteségeként élhetik meg. Eszerint az állami közpolitikák arra szolgálnak, hogy a vállalkozó-kapitalista osztály hosszútávú érdekeinek fenntarthatósága érdekében rövid távú veszteségek elviselésére kényszerítsék a gazdasági elitet (például a progresszív adózás útján).

A marxista elmélettel szemben támasztható egyik legfontosabb ellenvetés az, hogy annak társadalom-, történelem- és politikaszemlélete a gazdasági determinizmus problematikus elvére épül. Marx megfogalmazásában a termelési mód, s ezen belül a termelési viszonyok alkotják azt a „gazdasági alapot”, amely meghatározza a társadalom olyan struktúráit (az ún. felépítményt), az államot, a jogot és az ideológiákat. Ennek a koncepciónak azonban megbizonyosodott az elméleti tarthatatlansága, ugyanis az állam a nagy gazdasági világválságot követően (de különösen a II. világháború utáni időszakban) döntő szerepet játszott a gazdaság megszervezésében és a termelési mód átforgalmazásában. A közpolitikák ugyancsak fontos szerepet játszottak a '80-as években a privatizáció és a dereguláció előmozdításában. Ezek az állami szerepvállalások egyik esetben sem vezethetőek le mechanikusan a gazdasági alap diktálta szükségszerűségből vagy az osztályharcból.

## 5.5. A neoinstitucionalizmus

A nemzetközi szervezetek jelentősége a második világháború során megnövekedett. A nemzetközi kapcsolatok nemzetállam-központú vizsgálata nem hozott eredményt, mert a szervezetek analízise elméletileg kimerült a bürokrácia weberi tanában. A szervezetelmélet és a nemzetközi szervezetek tanulmányozása különvált egymástól. Fő kérdésként fogalmazódott meg: a nemzetközi szervezetek valóban szervezetek-e? További kérdés: mi a szerepük a társadalomban és a társadalom számára?

A modern társadalmak struktúráját lényegében a formális szervezetek adják. A neoinstitucionalizmus forrásai a hálózati elméletek, a strukturálási elméletek és a rendszerelmélet. A *klasszikus institucionalizmus* (Dahrendorf 1996) az előre megadott szükségletekre épült. Intézményeknek az életvitel szükségleteire (házasság, egyház, állam) a társadalom által felkínált megoldási módozatok számítanak. Elvben nélkülük is meg lehet lenni, de ha elfogadjuk őket, akkor megkönnyítik a társadalmi együttélést. Mivel a klasszikus intézményfogalom statikus – holott folyamatok is lejátszódnak benne –, ezért sokszor változás- és haladásellenes. A régi institucionalizmus az adott szükségleteket, az új institucionalizmus az elvárási struktúrákat veszi figyelembe. Ennek két formális előnye lehet: minden társadalmi szereplőre alkalmazható, a pszichológiai szükséglet nélküli szervezetek, államok is kialakíthatnak elvárási struktúrákat, és az elvárások, a szükségletekkel ellentétben, nem előre adottak, hanem társadalmi folyamatok eredményei.

A *neoinstitucionalizmusban* két irányzat figyelhető meg: az egyikben a szervezetet intézménynek tekintik, a másodikban az intézmények a szervezeten kívülieknek számítanak. A szervezet és intézmény közötti különbségtétel sokszor elmosódik. Meyer és Rowan (1977) „intézményesített szervezetekről” írnak, kihangsúlyozván ebben a normáknak, értékeknek, szimbólumoknak és mítoszoknak a szerepét. A neoinstitucionalizmus az intézményekben nem az alapvető emberi (szociális) igényeket kielégítését látja, miként ezt a klasszikus intézményszociológiánál látjuk, hanem az intézményt szociális elvárásként építi be elméletébe.

A neoinstitucionalizmus alapvetően közgazdasági indíttatású elmélet, amelyet gyakran neveznek új intézményi közgazdaságtannak is. A neoinstitucionalizmus abból a „kantianus” kérdésfeltevésből jött létre, hogy miért éppen olyanok a társadalmi intézmények, amilyenek létrejöttek? Furcsának tűnő kérdés lehet, de indokolt felvetni: miért léteznek (olyan társadalmi intézmények, mint amilyenek) a kormányzatok, a cégek vagy éppen az egyházak, és milyen törvényszerűségeknek engedelmeskednek. Az elmélet képviselői szerint az intézményeknek az a szerepük a gazdasági, a társadalmi és a politikai élet területén, hogy a megfelelő szervezeteken belül feloldják az információval és a cserével kapcsolatos korlátokat.

Az elemzés alapegységét ez esetben a szervezeten belüli, az egyének közötti tranzakciókkal kapcsolatos korlátok képezik. Az a kérdés, hogy az intézmények emelik, avagy csökkentik a tranzakciós költségeket. A tranzakciós költségek két részből állnak: a piaci árak felderítésének költségeiből és egy szerződés megkötésével együtt járó tárgyalási költségekből.

ből (Coase 1960). Coase fogalmazza meg az ismert tételt, miszerint ha nem lennének tranzakciós költségek, akkor a tulajdonjogok allokációja nem befolyásolná a hatékonyságot. Csakhogy ilyen költségek léteznek. Létezik egy további probléma, éspedig a kollektív cselekvés dilemmája. Ha az együtt dolgozókat racionális haszonmaximálóknak tekintjük, akkor szembe kell néznünk a „kibújás” problémájával is, azzal, hogy mindegyik résztvevő megpróbálja erőfeszítéseit minimalizálni, illetve a potyautas stratégiához folyamodni. A kérdés: hogyan lehet a haszonmaximáló szereplők magatartását a kooperatív cselekvés irányába kanalizálni. Az ilyen problémák megoldására használható a *tulajdonjogok elmélete*. Az együttműködők elvileg köthetnének olyan racionális megállapodást, hogy miután ők maguk egymás között nem tudnak dönteni, a döntést egy harmadik személyre kell bízni. Felfogadnak tehát egy felügyelőt, akit közös megegyezéssel felruháznak a szankcionálás hatalmával is. Azonban arra nincs garancia, hogy a külső megfigyelő objektív, pártatlan lesz ítéleteiben. A rossz végtelen problémája jelentkezik, ugyanis megkerülhetetlen a kérdés, hogy ki fogja ellenőrizni vagy felügyelni a felügyelőt, és így tovább egészen a végtelenségig. A dilemma feloldható, ha az együttműködők fix munkadíjban állapodnak meg, s ha a profit fölötti diszpozíció jogát átengedik a felügyelőnek, hogy annak se álljon érdekében a feladata alól való kibújás, a potyautasság (Alchian–Demsetz 1972). A tulajdonjogok ily módon való allokálása tehát megoldja a kollektív cselekvés dilemmáját, mert valamennyi szereplő számára olyan ösztönzőt (ez maga a tulajdonjog) biztosít, amely nagyobb nyereséggel jár a nem kooperálásnál. Az elmélet közpolitikai relevanciája a privatizáció és a kormányzatnak privát cégekkel kötött szerződéseinek kapcsán mutatkozik meg.

A neoinstitucionalizmus másik válfaja az *ügynökelmélet*, amely a biztosítások közgazdaságtanának egyik oldalhajtásaként jött létre. A biztosítások esetében is az ellenőrzés, illetve az ösztönzés a legfontosabb probléma. A biztosító megfelelő információk hiányában nem tudja ellenőrizni a biztosítottak magatartását, akik a „morális hazard” kétes eszközéhez folyamodhatnak, ha viselkedésük maximája nem az erkölcs, hanem mondjuk az utilitarizmus. A kérdés az, hogy miként lehet olyan szerződéseket kötni, amelyek kizárják, illetve nem teszik kifizetődővé a morális hazarddal való visszaélést. A biztosítók úgy próbálják feloldani a helyzetet, hogy a kockázat egy részét megosztják a biztosítottakkal, amit „levonások” formájában beépítenek a szerződésekbe. A kérdés ennél általánosabban fogalmazódik meg az ún. ügynökelméletben. A megbízó és az ügynök közötti szerződés ugyanúgy információs aszimmetria mellett

történik, mint a biztosító és a biztosított esetében és a megoldandó probléma (a hatékony szerződés) is hasonló, tudniillik mindkét esetben a kollektív cselekvés dilemmájáról van szó. Az ügynökelméletet megpróbálták a közpolitikára is alkalmazni, elsősorban a felelősség megállapításának dilemmája kapcsán. Eszerint a politikus megbízza a bürokráciát az általa kidolgozott célok megvalósításával, a bürokrata (mint ügynök) fogja ezt átültetni a gyakorlatba. Ennek analógiájára gondolják el a politikus és az állampolgár közötti kapcsolatot is: ez esetben az állampolgár a megbízó és a politikus az ügynök. Az elképzelés szerint a politikust azért lehetne és kellene felelősségre vonni, ha az általa megfogalmazott célok nem a megbízója érdekeit szolgálják, a bürokratát pedig azért, ha az a politikus ügynökeként elmulasztja elsőrendű kötelességét, a politikai célok gyakorlatba való hatékony átültetését.

A neoinstitucionalizmus fenti elméletei fontosak a közpolitika tudományára számára, mert az általuk vizsgált problémák a kollektív cselekvés dilemmáinak a problémakörébe tartoznak: a közpolitika pedig ugyanilyen típusú kérdésekkel és dilemmákkal kerül szembe döntési helyzeteiben. A kormányzati politika számára jelentkező közösségi problémák kulcsfogalmai az egyéni nyereségek és társadalmi veszteségek, illetve a társadalmi előnyök és az egyéni áldozathozatalok, ezek elvezetnek a közjó és a közérdek fogalmaihoz. A visszatérő dilemma, hogy milyen ösztönzők alkalmazásával lehet a magán- és a közérdeket egymással harmonizáltatni.

A neoinstitucionalizmus képviselői között bár vannak különbségek, két lényeges dologban egyetértenek. Egyrészt abban, hogy az intézmények alakítják a politikát. Az intézmény szabályai és procedúrái strukturálják a politikus vagy a bürokrata magatartását, és meghatározzák identitásukat, ennek közvetítésével pedig nagymértékben befolyásolják a politikai folyamatok végeredményét. Másrészt abban az előfeltevésben is konszenzus van a különböző neoinstitucionalista tendenciák között, miszerint a szervezeteket a történelem, illetve a kulturális tradíció formálja. Bármilyen erős külső vagy belső tényezők hassanak is a szervezetek életére, ezek a hatások megtörnek az intézmények „tehetetlenségén”. A történelem az intézmények életében „útfüggőséget” jelent: ami először jön (még ha véletlen is), előfeltételévé válik annak, ami később jön. Az egyes ember lehet ugyan szabad abban, hogy melyik szervezetet választja, de az intézményes szabályok elvei szerint egzisztáló szervezetek „előbbiek”, mint ő, így ő fog elsődlegesen az általa választott szervezet intézményes és szervezeti előírásaihoz alkalmazkodni és nem megfordítva; ez egyaránt érvényes a politikusra, a bürokratára és az állampolgárra. A politikacsi-

nálók számára rendelkezésre álló opciók körét minden esetben az intézményeknek és szervezeteknek a dinamikus kölcsönhatása határozza meg, csakúgy, mint a politikai problémák értelmezését, a kitűzhető célokat és a lehetséges megoldások és eszközök készletét.

Az *intézmény és a szervezet dinamikus kölcsönhatásának* empirikus tesztelése R. Putnam nevéhez fűződik (Putnam 1993). Putnam arra a kérdésre kereste a választ, hogy mi lehet a magyarázata annak a rendkívül nagy teljesítménybeli különbségnek, amely Olaszország déli és északi régiói között a politikai rendszer működésében fennáll. Olaszországban a '70-es évek közepén elhatározták a kormányzati tevékenység decentralizálását, ez regionális kormányzatok létrehozását jelentette. Ezeknek lett a feladatuk a régiók közpolitikai problémáinak a megoldása. Putnam azt találta, hogy noha az új demokratikus intézményi és szervezeti rendszert ugyanolyan formában és egyszerre vezették be az ország egész területén, mégis északon sikeresnek mutatkozott, délen pedig nem. Az évtizedet átfogó, az ország egészére kiterjedő empirikus felmérés adatait két dimenzió mentén értelmezte. Független változónak tekintette az új demokratikus intézményi és szervezeti rendszert. Az eredmények jelezték, hogy az intézményes változások befolyásolták az identitást, a hatalmat és a politikai szereplők stratégiáit. A kutatás első felében úgy tűnt, hogy az északi régiókban az új, formális intézményi szabályrendszer volt az oka a politika szervezeti rendszerében tapasztalható pozitív változásoknak. Itt a közpolitika szereplői azonosultak a demokratikus játékszabályokkal, hatalomgyakorlásuk a demokrácia elvein és az állampolgári közösség (civic community) participációján alapultak, politikai stratégiáik egyszerre kívántak megfelelni a hatékonyság és a társadalmi igazságosság kritériumainak. Ezzel szemben a fejletlen Délen a politikusok és a bürokráták nem azonosultak demokratikus politikai szerepkörükkel, a tradicionális helyi elitből rekrutálódtak, a demokratikus hatalomgyakorlás és az állampolgári participáció elvei helyett a közpolitika stílusát és tartalmát a patronus-kliens viszony vertikális hatalmi és függőségi viszonyai határozták meg, a közpolitikai programok klientúrára orientáltak és elitisták voltak. Az intézmények formális szabályai alapján nem lehet megmagyarázni azt, hogy a politikai szervezetek stratégiái, a politikai szereplők közötti kooperáció és koordináció formái miért mutatnak olyan éles különbséget az északi és a déli régió között. Magyarázatot nyújt viszont a különbségre az adatoknak egy másik dimenzió szerinti értelmezése, amikor az intézmény informális szabályait és az ezen alapuló szervezeti rendszert tekintjük függő változónak. Putnam felismerte, hogy az intézmény recip-

rocitáson alapuló informális szabályai, a közösség valamennyi tagja által magáénak vallott kulturális tradíció, az állampolgári közösség<sup>3</sup> normái és értékei (a szolidaritás, a bizalom, a közösségi szellem, a reciprocitás kölcsönössége az interakciókban stb.) meghatározzák azt, hogy az intézmény formális (tudatosan létrehívott) szabályait milyen mértékben fogják internalizálni. Továbbá azt is meghatározzák, hogy a szervezeteken belül milyen stratégiákat fognak követni, illetve hogy a kooperáció és a koordináció milyen formáit alkalmazzák. Putnam azt figyelte meg, hogy Északon a közpolitika szereplőinek magatartása olyan politikai erényeken alapult, mint a becsületesség, a bizalom, a szolidaritás, a participáció, az önfegyelem stb. Az állampolgári kultúra teljes hiányában Délen ennek pontosan az ellenkezőjét tapasztalta. Itt általános volt a törvények kijátszása, a potyautas-stratégia, a korrupció, az irigység, az önzés, a csoportalakításra való képtelenség a civil társadalomban, a közösség ügyei iránti teljes közömbösség, az erőszak, az emberek általános bizalmatlansága egymás és a politika iránt stb.

A neoinstitucionalizmus szerint az intézményi struktúrák a gazdasági, társadalmi és politikai élet építőkövei. Legfontosabb üzenete a közpolitika számára talán az, hogy a kulturális hagyományban gyökerező, történetileg kondicionált morális-politikai értékrend az a végső, semmi másra vissza nem vezethető bázis, amely alapvetően határozza meg egy ország politikai életét, ezen belül a politikai szervezetek működését és a politikai szereplők magatartását.

### **Externália**

Externális hatásokról akkor beszélhetünk, ha egy gazdasági döntés következményei olyan egyének helyzetét javítják vagy rontják, akik a döntés meghozatalában nem vettek részt.

Erre tipikus szemléltető eset: a szomszéd a benzint gondatlanul tárolta, és a robbanásból kifolyólag az én házam is leégett. Az externális hatásoknál az a probléma lép fel, hogy mivel a döntéshozók nem ismerik pontosan a tevékenységük hatásait a társadalom többi személyére, így ha az káros hatást eredményez, a költségekbe nincs bekalkulálva a helyrehozatal ára.

Ugyanígy, ha egy pozitív hatásról beszélünk, akkor a döntéshozó nincs tisztában azzal, hogy a társadalomnak hasznos a tevékenysége, és azt a tevékenységet abba hagyja, noha a költségeket jóval meghaladta a haszon, de ez az externália nem volt internalizálva. Ezért ebben az esetben a piac önmagában nem tud hatékony lenni, így egy külső szabályzó szervezetnek kell megjelennie, amely a társadalmilag optimális szintre tudja helyezni a termelést.

3 A kategóriát Putnam vezeti be, és a civil társadalom informális politikai közösségeit, illetve ezek politikai és morális értékrendjét érti alatta.



## 5.6. A jóléti közgazdaságtan

A jóléti közgazdaságtan a közpolitika leggyakrabban használt megközelítési módja. Kiindulópontja, hogy a társadalmi döntések meghozatalának racionális modelljét a piac szolgáltatja. A jóléti közgazdászok felismerték azt, hogy a piac nem minden esetben képes az erőforrások hatékony allokálására, másként megfogalmazva: a piac sem képes az egész társadalom összjóléte szempontjából optimálisan aggregálni az individuális haszonmaximáló törekvéseket. A jóléti közgazdászok szerint a piac, a libertáriánizmussal ellentétben, nem hozza létre automatikusan a közjót. A jóléti közgazdaságtan azt állítja, hogy a politikai intézmények működtethetők úgy, hogy segítségükkel korrigálni lehet az úgynevezett piaci kudarcokat.

A jóléti közgazdaságtan elveit Pigou angol közgazdász fektette le, aki talán elsőként ismerte fel a *piaci kudarcok* és a *közpolitika* kapcsolatát, habár ő maga a piac hibáinak csak néhány formáját említi (Pigou 1932). A monopólium, mint a piaci kudarc egyik formája, a tökéletlen gazdasági verseny következménye. A monopolista az árat a határkötség fölé emelheti, ami a fogyasztók megkárosításaként, tehát társadalmi költségként jelenik meg. A piaci kudarc másik formája a tökéletlen információ: a termelők vagy a fogyasztók nincsenek olyan adekvát információk birtokában, amelyek alapján racionálisan dönthetnének. A tökéletlen információ égisze alatt születhetnek parciális, csoport- vagy intézményes érdekeket szolgáló döntések, ezek társadalmi veszteségekkel, illetve költségekkel járnak. A negatív externáliák jelenléte is piaci kudarc. Erre a leggyakoribb példa a környezetszennyezés. Ha például egy gyár a természeti és emberi környezetre egyaránt ártalmas égéstermékeket bocsát ki, és ha a környezetben vagy a környező lakosság egészségi állapotában bekövetkezett romlás költségeit nem téríti meg, akkor ezzel társadalmi kárt okoz. A destruktív verseny is piaci kudarc. Ha például a cégek között agresszív a verseny, negatív következményei lesznek mind a dolgozók, mind a társadalom szempontjából. A túlzott verseny eredményeként csökkenhet a profit, ez maga után vonhatja a munkabérek egyébként szükségtelen csökkentését, a munkafeltételek leromlását stb., amelyek egészében kedvezőtlenül hatnak a társadalmi összjólétre. Léteznek pozitív externáliák is: az oktatás, a tudomány, a kultúra, a társadalmi béke és a stabilitás stb. Ezek is a piac nem tervezett mellékkövetkezményei, ám ezek pozitívak a társadalom számára, és ezekről a piac nem képes hatékonyan gondoskodni.

A piaci kudarcok elmélete a jóléti gazdaságtan alapköve. A jóléti közgazdaságtan szerint a piaci kudarcok politikai eszközökkel kezelhetőek, ezért a döntő közpolitikai kérdés az, hogy mi a leghatékonyabb megoldási

módja a piaci kudarcoknak: a költségeket kell minimalizálni. A hatékonyságot kell növelni. Számunkra a piaci kudarcok elméletének három hatékonyság-fogalma közül az első kettő fontos. Az első hatékonysági fogalom az „X-hatékonyság”, ez hasonlít leginkább ahhoz a hatékonysági fogalomhoz, amit a közgazdaságban nem járatos személyek a hatékonyság alatt értenek. Nevezhető „input-output” hatékonyságnak is, ugyanis arról van szó, hogy a lehető legkevesebb erőforrás (munkaeszköz, munkaóra és/vagy természeti erőforrás) felhasználással, tehát a legkevesebb költséggel járjon a termelés. Ha egy tevékenység pazarló az erőforrások tekintetében, akkor nem X-hatékony. Ehhez használják a költség-haszon elemzés technikáját. A költség-hatékonyság elemzés során felméri az alternatívákat és a várható következményeket: a ráfordítást és hasznot pénzben kifejezve, és döntenek a hasznot maximalizáló és a ráfordításokat minimalizáló alternatíva mellett. A költség-haszon elemzés azt a célt szolgálja, hogy a kormányzati döntéseket, amennyire ez csak lehetséges, közelítse a piaci döntésekhez az elosztandó jóságok allokálásában.

A második az *allokációs hatékonyság*. Az X-hatékonyságra épül rá, ugyanis ha a termelés nem X-hatékony, akkor az allokációs hatékonyság is ki van zárva. Azonban ez esetben fontossá lesz a fogyasztó igényeinek hatékony kielégítése. *Pareto-hatékonyság*ként is szokás említeni, ugyanis akkor beszélhetünk allokációs hatékonyságról, ha legalább egy szereplő jólétét javítjuk anélkül, hogy bárki más jóléte csökkenne.<sup>4</sup> Ha tehát az összes társadalmi költség és az összes társadalmi haszon közötti különbség elérte a maximumot, akkor allokációs hatékonyság van. Vilfredo Pareto abból indul ki, hogy a jólétet a hatékonyság definiálja, ennek pedig a piaci allokáció a legadekvátabb eszköze. Feltevése szerint a piaci szereplők között az interakciók addig folytatódnak, míg valamennyi résztvevő elégedett lesz, és amely ponton túl már csak úgy kerülhetne jobb helyzetbe valamelyik fél, hogy ezzel rontaná a többi helyzetét. Egy gazdasági elosztást, akkor hatékony, akkor *jó*, ha Pareto-hatékony; ha nem lenne az, egy újabb Pareto-javítás következtében egy hatékonyabb, *jobb* elosztás volna elérhető. Bizonyos korlátozó feltételek mellett a tökéletes verseny Pareto-hatékonysághoz vezet. A nem Pareto-hatékony helyzetekből mindig a Pareto-hatékony helyzet felé kell törekedni. Ez olyan norma, amelynek alapján a különböző piaci allokációkat értékelni lehet. Azonban látni kell, hogy ez nem interperszonális norma, nem érvényes az erkölcsi normákhoz hasonlatosan minden szereplőre, hanem pusztán a megelégedettség szub-

4 Vilfredo Pareto: *Cours d'économie politique professé a l'université de Lausanne*. Vol. I 1896; Vol. II, 1897. angolul: *Manual of Political Economy*. Augustus M. Kelley, 1971.

jektív érzetének vagy ítéletének a kifejeződése. A piaci szereplők ordinális preferenciáinak megnyilvánulása, akik egymástól függetlenül rangsorolják a különböző társadalmi állapotokban érzett hasznosságukat.

A jóléti közgazdaságtan számos követője szerint Pareto elméletének egyik legnagyobb erénye az, hogy elválasztja egymástól a hatékonyságot és a méltányosságot – ami ugyanakkor komoly erkölcsi és politikai aggályokat vet fel. Még ha feltételezzük is, hogy létezik Pareto-fejlődés (mindenki helyzete javul az új állapotban), akkor is kérdés marad az, hogy a fejlődésből eredő össznyereséget hogyan kellene elosztani. Morálisan nehezen védhető, ha az egyik fél szerzi meg az össznyereség mondjuk 99%-át, míg a másik csak a maradékot kapja.

#### **Káldor Miklós**

(Lord Nicholas Kaldor) (Budapest, 1908 – Papworth Everard, Egyesült Királyság, 1986) Angliában dolgozó magyar közgazdász. A cambridge-i iskola egyik legkiválóbb képviselője.

Tanulmányait Budapesten, Berlinben és 1927-től a London School of Economics hallgatójaként végezte, ahol ezután oktató is lett (1932–1947). A II. világháború alatt Keyneszel együtt a háború finanszírozásának problémáján dolgozott. 1947–1949 között ő vezette az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának kutatási és tervezési részlegét. 1949-ben lett a Cambridge Egyetem oktatója. 1950–1955 között a nyereség- és jövedelemadózási királyi bizottság tagja volt. 1956–1976 között pénzügyi tanácsadó volt több országban (India, Mexikó, Ghána, Törökország, Ausztrália, Irán, Venezuela). 1963-ig a brit munkáspárti kormányok tanácsadója is volt, és az elsők között javasolta a kiadási adó (expenditure tax) bevezetését. 1966-ban Cambridge-ben professzor lett. 1974-ben lovaggá ütötték. 1979-től az MTA tiszteleti tagja volt.

Pareto elméletét nem lehet mechanikusan alkalmazni a közpolitikában, mert a kormányzati döntéseknek mindig vannak nyertesei és vesztesei, ez pedig ellentmond Pareto elvének. Például a szegények társadalombiztosítása, amit a jövedelemadókból finanszíroznak, rosszabb helyzetbe juttatja a gazdagokat, ezért nem Pareto-optimális. A Pareto-elvvel kapcsolatos nehézségek megoldására született meg a magyar származású Káldor Miklós és John Hicks közös elmélete. Egy végállapot Káldor–Hicks (K-H) értelemben javult az eredeti állapothoz képest, ha a gazdasági beavatkozás hatására a társadalom jóléte összesített szinten javul. Ennek alapján akkor is lehet dönteni egy közpolitika mellett, ha ennek vannak vesztesei, feltéve, hogy a teljes nyereség összege meghaladja a veszteségeket (Kaldor 1939).

Léteznek tehát helyzetek, amikor a piac a hatékonysági kritériumot nem tudja teljesíteni, és a társadalmi igazságosság sem teljesül. Fontos közpolitikai kérdés, hogy kormányzati beavatkozással elérhető-e egy társadalmilag optimálisabb helyzet, képes-e az állami szektor megoldani a felme-

rülő problémákat, vagy talán rosszabb helyzet alakul ki annál, mint amikor tisztán piaci alapokon végzik a jószág előállítását, a szolgáltatás nyújtását. A kérdéssel behatóan Charles Wolf foglalkozott, a *kormányzati kudarcok elmélete* kidolgozása az ő nevéhez fűződik. Wolf négy okot említ meg, amelyek, a piaci kudarcokhoz hasonlatosan, a kormányzati szektor kudarcához vezethetnek, ezek: a bevételek és költségek szétválasztása; internalitások és szervezeti célok; származásos externáliák (ezek mind hatékonysági kudarcok), valamint a méltányossági problémák. Az elmélet legfontosabb állítása: a kormányzat a priori képtelen megoldani a piaci kudarcokat. A kormányzati tevékenységek széles körűen befolyásolják mind a gazdaság, mind a társadalom működését, és járhatnak olyan nem kívánatos eredményekkel is, amelyek megakadályozzák a piacot abban, hogy képes legyen javakat és szolgáltatásokat produkálni, másképpen kifejezve: a társadalmi jólét szintjét negatívan befolyásolják. Ez azt jelenti, hogy a kormányzatoknak nemcsak a piaci kudarcok korrekciós kísérleteiben kell óvatosnak lenniük, hanem ezek kijavítását célzó lépéseik előtt körültekintően elemezniük kell, hogy birtokában vannak-e azoknak a képességeknek, erőforrásoknak, tudásnak stb., amelyek ezt egyáltalán lehetővé teszik.

A kormányzati kudarcokkal kapcsolatos elméleti megfontolások és kritikák a jóléti közgazdászokat arra vezették, hogy újragondolják a piaci kudarcok hagyományos fogalmát. A kormányzat és a piac pontosabb szerepének meghatározása céljából dolgozták ki a javak és szolgáltatások tipológiáját. Ez a tipológia a társadalomban fellelhető javakat és szolgáltatásokat négy típusba sorolja az exkluzivitás (kizárólagosság) és a kimeríthetőség kritériumainak megfelelően, vagyis annak alapján, hogy vajon a jószág vagy a szolgáltatás egyszeri fogyasztási aktusra van-e korlátozva, és hogy vajon az teljes mértékben elfogyasztható-e a gazdasági tranzakció során. A kizárólagosság és a kimeríthetőség egy egyszerű mátrixnak a két változójaként fogható fel, aminek mentén a javaknak és szolgáltatásoknak négy típusa különíthető el. Az alábbi ábra a javaknak és szolgáltatásoknak ezt a csoportosítását mutatja be szemantikusan.

**2. táblázat.** *Javak és szolgáltatások*

		Kimeríthetőség	
		Magas	Alacsony
Kizárólagosság	Magas	Magánjavak	Fizetésköteles jószágok
	Alacsony	Köztulajdonú javak	Tiszta közjavak

*Forrás:* Gulyás Gy.–Jenei Gy.: *Bevezetés a közpolitikába*, 28. o.

A magánjavak alkotják a társadalomban létrehozott javak egyik végletét és legnagyobb tömegét. Ezek olyan jószágok és szolgáltatások (élelmiszer, hajvágás stb.), melyek elfogyasztása után a többi ember számára nem hozzáférhetőek, mert a fogyasztásban elemésztrődnek: közös tulajdonságuk a feloszthatóság. A másik végleten találjuk a tiszta közjavakat, illetve szolgáltatásokat, mint amilyenek az ország védelme, az utcai világítás, közkönyvtárak stb. Ezeket nem lehet felparcellázni és elosztani anélkül, hogy ne csökkenjenek a jószág mennyiségét és elérhetőségét. E két véglet között találjuk a fizetésköteles jószágokat és a köztulajdonú javakat. Az előbbi kategória olyan kvázi közjavakat és szolgáltatásokat (félig-meddig közjavakat) jelent, mint amilyenek a hidak vagy autópályák: ezek használatuk során és után mennyiségileg nem csökkennek, de a használatért fizetni kell. A köztulajdonú javak körébe tartoznak az olyan jószágok, mint az óceánok halai, amelyeknek használatáért az egyéneknek nem kell közvetlenül ellenszolgáltatást fizetniük, de amelyeknek mennyisége a használat során, illetve után csökken.

A jóléti közgazdaságtan elvei és intenciói szerint a kormányzatoknak nem szabadna beavatkozniuk a magánjavakkal kapcsolatos tevékenységekbe és tranzakciókba: ezek allokálását az államnak a piacra kellene bízni. A kormányzatnak itt az lenne a feladata, hogy gondoskodjon a piaci tranzakciók tisztaságáról: tulajdonjogok védelme, a bűnözés (lopás, kényszerszerződés stb.) megelőzése stb. Ugyanakkor a közjavak biztosítása kifejezetten kormányzati feladat, ezekről az államnak kell gondoskodnia, mert a piac nem gondoskodik olyan jószágokról és szolgáltatásokról, amelyek nem hoznak megfelelő profitot. A kormányzatnak tiltania kell azt, hogy a fizetésköteles javakat közjavakként kezeljék, azaz ezek használatáért díjat kell fizetni. A logikai következetesség és méltányosság azt diktálná, hogy ésszerűtlen és igazságtalan a hidak és utak építéséért és fenntartásáért valamennyi adóköteles állampolgárt terhelni, és azután felajánlani az ezen jószágokat használóknak a díjmentességet. Ez az eljárás arra bátorítja a felhasználókat, hogy ezeket a jószágokat/szolgáltatásokat közjószágokként kezeljék. Igazságérzetünk és a józan ész azt diktálná, hogy az építési és fenntartási költségeket azok fizessék meg, akik ezeket a jószágokat és szolgáltatásokat igénybe veszik. A köztulajdonú javak esetében a jóléti közgazdaságtan azt javasolja, hogy az államnak és a kormányzatnak engedélyhez kötött tulajdonosi rendszert kellene létrehoznia abból a célból, hogy megelőzze ezen jószágok teljes kimerítését és kizsákmányolását. (Például halászati kvótákat adhatna el nyilvános aukciók útján, ami jogcímet adna bizonyos halmennyiség kihalászására azok számára, akik sikeresek voltak az aukción.)

## 5.7. A pluralizmus

### A pluralizmus

arra a meggyőződésre utal, amely szerint egy adott entitás alapvető meghatározottsága a pluralitás. Ilyen értelemben pluralistának lehet nevezni minden olyan nézetet, amely a monizmussal szemben (egyések szerint a dualizmussal is) az elemi dolgok, folyamatok és magyarázatok sokoldalúságát vallja. A kifejezés számos területen használatos (metafizika, társadalom- és politikaelmélet, etika).

**A politikai pluralizmus** fogalma az érdekluralizmuson alapuló politikai nézetek, törekvések, célkitűzése sokfélesége) és összetevői (érdekluralizmus: érdekcsoportok sokfélesége, csoportérdekek kifejeződése, politikai nézetek pluralizmusa, politikai kultúra pluralizmusa, politikai hatalom pluralizmusa: főhatalom osztottsága, hatalmi ágak kölcsönös kontrollszerepe).

**A pluralizmus elvei** közül a legfontosabbak:

a) a föderalizmus elve, amely nagy területi államokban a hatalmi központok decentralizálását jelenti, tartományok vagy önálló államok formájában, amelyek szövetségi államot alkotnak; a helyi közigazgatás szintjén ennek az önkormányzati autonómia eszméje felel meg;

b) a hatalmi ágak megosztásának elve;

c) a pártok pluralizmusának elve, amely magában foglalja a szabad pártalapítást, a választási rendszer nyitottságát és a pártok szabad versengését;

d) a szabad érdekszervezeti politika követelménye, mely szerint minden releváns társadalmi érdeknek meg kell adni az önszervezés és képviselőlet lehetőségét;

e) az etnikai vagy kulturális (vallási) pluralizmus elve, ami főleg kevéssé homogén, multietnikai, multikulturális társadalmak esetén döntő fontosságú;

f) a szabad és plurális szerkezetű társadalmi nyilvánosság elve. Ez jelenti az információforrások és kifejezési lehetőségek pluralitását és szabad hozzáférhetőségét, amihez a médiák pluralizmusa is hozzá tartozik.

Mindezek a követelmények többé-kevésbé elismertek a fejlett polgári országokban, miközben természetesen gyakran lényeges különbségek és ellentmondások is vannak az elvek és a politikai valóság között. A pluralizmus kritikája azonban ma többnyire a pluralizmus különféle korlátozásai ellen, nem pedig alapvető elvei ellen lép fel.

A közpolitika-csinálás prominens induktív megközelítési módja, a pluralizmus elemzéseinek középpontjában a csoport áll. A politikai pluralizmus fogalma az érdekluralizmus okán válik közpolitikai szempontból fontossá. A közpolitika pluralista megközelítési módja az USA-ban (James Madison) alakult ki, de az elmélet gyökerei a kontinensre is visszanyúlhatnak (Alexis de Tocqueville). A doktrína Arthur Bentley munkásságában kapott tudományos megalapozást, és az idők folyamán számos ponton módosult (David Truman, Robert Dahl, Nelson Polsby). Azon az előfeltevésen alapszik, hogy a közpolitikai folyamatokon belül, ill. a politika formálásában az érdekcsoportok szerepe kiemelkedő. Híres könyvében (*The Process of Government*, 1908) azt állította Bentley, hogy a társadalom nem más, mint az őt alkotó csoportok komplexuma. Szerinte a társadalomban az érdekek és a csoportok kölcsönösen megfeleltethetők

egymásnak: a társadalomban valamennyi felmutatható érdek „megtalálja” azt a csoportot, amelyben konkrét és adekvát formában kifejeződhet. Truman megkülönbözteti egymástól a látens és manifeszt érdeket (Truman 1951). Truman gondolatrendszerében a látens érdek fogalma a csoportszerveződés potenciális alapja: amíg az érdek látens, addig a csoport is pusztán lehetőség. A látens érdek manifesztté válása jelenti a látens csoport manifesztté válását is. A különböző érdekek mentén szerveződő csoportok az érdekek sokféleségéből adódóan maguk is sokfélék. A csoportok szabadon alakulnak ki, hiányzik belőlük a reprezentációs monopólium, és tagságuktól nem követelnek meg abszolút lojalitást, ami kizárná azt, hogy egyidejűleg több csoportnak is tagjai lehessenek. Az egymást keresztező csoporttagságot úgy értékelik, mint amelynek döntő fontossága lehet a csoportközi konfliktusok kibékítésében és a csoportok közötti kooperáció előmozdításában. A helyzetet tovább színezi az, hogy egyszerre több csoport is képviselheti ugyanazt az érdeket, ami az ilyen csoportok között békés versengést indít el (a tagok megszerzéséért, illetve megtartásáért), aminek az lesz a következménye, hogy valamennyi érdekelt csoport az általa megfogalmazott érdekek maximális képviselőjét fogja alapvető céljának tekinteni.

A pluralista elmélet szerint a közpolitika olyan folyamat, amelynek elsődleges funkciója az egymással versengő érdekek egymással való ki-, illetve összebékítése. A közpolitikák tehát a „kollektív” érdekeket megjelenítő csoportok közötti versenynek és kooperációnak az eredményei. A pluralista elmélet hívei nem állítják, hogy valamennyi csoportnak egyenlő esélye van a kormányzat befolyásolására, vagy hogy minden egyes csoport egyformán sikeres a kormányzat meggyőzésében. De egyesek szerint ez az állítás implicite benne van az elméletben, a pluralizmus kapcsán az embernek olyan érzése támad, hogy az erőforrások, az információk és a politikai kommunikáció eszközei egyaránt nyitva állnak és elérhetőek minden egyes állampolgár számára, és a csoportok egyenlő fajsúlyú hatalmi centrumokat alkotnak a társadalomban, aminek következtében minden legitim hangnak van tere és lehetősége a megnyilvánulásra.

A pluralista elmélettel kapcsolatos legnyomósabb kritika az, hogy nem tudott az egyes csoportok közötti erőforrásokra és lehetőségekre vonatkozó különbségeket magyarázó koherens csoportelméletet alkotni, ami elengedhetetlen a kormányzati tevékenység befolyásolásához. A pluralizmus perspektívájából nem egyértelmű, mi az állam helye és szerepe a közpolitikában. A pluralizmus korai képviselői úgy érveltek, hogy a kormányzatnak a transzmissziós szíj szerepét kell betöltenie (és szerintük ezt teszi), mégpe-

dig úgy, hogy nyilvántartásba veszi és kielégíti mindazokat az igényeket, amelyeket az érdekcsoportok megfogalmaznak. Kezdetben a kormányzatot nem tekintették valóságos entitásnak, hanem csupán olyan „helynek”, ahol a különböző és egymással versengő érdekcsoportok találkozhatnak és tárgyalhatnak egymással. A kritikai hangok hatására a pluralizmus újragondolta a kormányzat szerepét. Az új elképzelés szerint az érdekcsoportok egymással való diskurzusában a kormányzaté a játékvezetői, a döntőbírói szerep, tehát a vetélkedő akaratok közötti alkusz szerepével mutat hasonlóságot. Carl Schmitt szerint a pluralista elmélet nem más, mint az állam felbomlasztásának, illetve tagadásának az elmélete, mert elvitatja az állam egységének és szuverenitásának elvét és az állam státusát – amelyet „politikai társulásként” definiál –, egy szintre helyezi a különböző gazdasági, vállalási vagy egyéb más társulások státusával. Ezzel azonban megkérdőjelezi a politikum specifikus tartalmát, sőt annak létjogosultságát is (Schmitt 1963).

A pluralista elméletekkel szemben alakult ki a közpolitikai folyamatok *elitista értelmezése*. Az elitelmélet megalapozói V. Pareto és G. Mosca. Gaetano Mosca szerint a civilizáció története során mindig két politikai osztály állt szembe egymással: az uralkodó és az alávetett osztály. Az uralkodó osztály volt mindig a kisebbség, övé volt a hatalom monopóliuma, és minden közfunkcióról döntött. Az uralkodó elit hatalomra juthatott forradalom, katonai puccs, de akár az öntözőművek feletti ellenőrzés megszerzése útján, miként az ókori Kelet civilizációiban történt. Az elitelmélet a közpolitikai gondolkodásban nem klasszikus formájában hat. Ma már az uralkodó elitet nem tekintik homogén struktúrának, megkülönböztetik a bürokratikus, a katonai, az arisztokratikus és az üzleti elitet. Ugyanakkor különbséget tesznek az uralkodó elit és a politikai osztály között, utóbbi az ellenzéki politikai pártok és a szakszervezetek vezetőiből, független politikai szakértőkből és politikai intellektuelekből áll (Bottomore 1966). Az elitelméletek szerint a közpolitikai folyamat szereplői a társadalom kisebbségét alkotják, s bár az elit nem alkot monolit tömböt, mégis a hatalom letéteményese, a hatalom forrásai – hivatali cím, vagyon, technikai szakértelem – ezekben az elitcsoportokban kumulálódnak. Az elitelméletek klasszikusának tekintett C. Wright Mills az Egyesült Államok közpolitikai folyamatait tanulmányozva kimutatta, hogy a legfőbb hatalmi forrás az intézményesedett hivatali pozíció, és egy csoport a vezető pozíciókat a központi hatalom szintjén monopolizálja (C. Wright Mills 1962).

Léteznek az elitista és a pluralista koncepció összebékítését célzó megközelítések. Alaptételük, hogy az elitek között versengés van. A választásokon politikai pártok versengenek, a választások között pedig nyomásyakor-



ló csoportok elitjei versengenek a bürokratikus elitek feletti befolyás megszerzéséért. Ezek szerint a modern ipari államok közpolitikai folyamatai demokratikus elitizmusként jellemezhetők, ahol nemcsak az elitek versengése zajlik, hanem azok kölcsönös helyettesítése, helycseréje és körforgása is.

### Elit

Tudománytörténetileg az **elitek** többfajta definíciója létezett. Voltak olyanok – többek között Pareto vagy Bibó –, akik az elit fogalmát *normatív* értelemben használták, tehát az elit jellemzőjének bizonyos tulajdonságok által való *kiválasztottságát* tekintették, s az ilyen kiválóságszerep betöltését tartották az elit funkciójának. Ebben az értelemben az elit: a társadalom „legjava”.

Ezzel szemben más, realistább megközelítések – hozzám a legközelebb Mills felfogása áll – azokat nevezik elitnek, akik – részben a színpalak előtt, részben azok mögött – a társadalommal, a gazdasággal és a kultúrával kapcsolatos, *alapvető döntéseket meghozzák*. Mills, mint ismeretes, megkülönböztetett egymástól politikai, gazdasági és katonai elitet. Ő tehát elitnek a formális és informális hatalom birtokosait tekintette. A magam leírásaiban általában Mills kategóriáiból indulok ki. Forrás: Szalai Erzsébet: Az *elitek* átváltozása.

A pluralista és elitista elméleteket összehétközítő jellegű törekvések mellett jelentkeztek olyanok is, amelyek a kétféle közelítés közötti különbségeket hangsúlyozzák. A neomarxista Miliband szerint a pluralizmus és az elitizmus nem összehétközíthető, mert az uralkodó elit tagjai hasonló szociális csoportokból származnak, tehát szó sem lehet pluralizmusról, hiszen az uralkodó elit domináns csoportérdeket, azaz osztályérdekeket érvényesít.

A neopluralizmus több kérdésben mérsékeltebb álláspontot képvisel a klasszikusoknál, azonban az alapelveket nem fogalmazza újra. Már nem állítják például azt, hogy az egymással versengő csoportok erőforrásaikat és lehetőségeiket tekintve egyenlők lennének egymással, hanem éppen ellenkezőleg. Charles Lindblom például azt állítja, hogy az üzleti élet csoportjai nagyobb hatalommal és befolyással bírnak a többinél (Lindblom 1968).

Az érdekcsoport-elméletek szembeni legkeményebb kritika Theodor Lowi (Lowi 1969) és Mancur Olson (Olson 1997) nevéhez fűződik, akik az érdekszervezeteket szűk és önző csoportérdekeket képviselő és érvényesítő „elosztási koalíciójaként” fogják fel, amelyek nem, vagy csak korlátozottan képesek érdekeik artikulálására és képviseletére. A csoportérdeknek a kormányzattal való alkudozások útján való kijárása (például az áraknak és béreknek hatósági úton való megállapítása) növeli az érdekcsoport tagjainak jövedelmét, miközben csökkenti a társadalmi terhelés hatékonyságát, mivel anélkül jutnak a társadalmi torta nagyobb szeletéhez, hogy annak létrehozásához arányosan járultak volna hozzá. Az érdekcsoportok önzése a társadalom számára ily módon többletköltséggel jár és növeli a politikai feszültségeket.

Ha az érdekcsoportok között nincs erőegyensúly – ezt vallja Lindblom –, akkor a pluralista hatalmi berendezkedés a „nemzetek hanyatlásához” vezet, mert 1) csökkenti a gazdasági hatékonyságot, a termelők az államtól várják gazdasági problémáik megoldását: könnyebb alkudozások útján profithoz jutni, mint a versenyben kiszorítani azt; 2) társadalmi igazságtalanságokhoz vezet: a kedvezményezett csoportok nem teljesítményarányosan részesednek a nemzeti tortából; 3) aláássa a munkaerőkölcsöt és általában a morális értékeket.

## 5.8. A korporativizmus

### Korporativizmus

és hivatásrendiség. A korporativizmus (korporáció – lat. – egyesület, testület szóból) azoknak a szakmai szervezeteknek, szövetségeknek, ún. korporációknak a rendszere, amelyek a különböző társadalmi rétegeket foglalkozási ágak, hivatások és szakmák szerint egyesítik. 1927-ben a fasiszta Olaszországban a Carta del Lavoro (a munka okmánya), a kormány gazdasági és szociális programja alapján kezdték meg kiépítésüket. Céljuk az olasz munkásosztály szervezeteinek a felszámolása volt. A korporációk vagy más néven hivatásrendi szervezetek egy-egy gazdasági ágazatban a munkásokat és a munkáltatókat egyaránt tömörítették, azt a látszatot keltve, hogy általuk az osztályellentétek kiküszöbölhetők, s a munkások befolyást gyakorolhatnak a gazdasági életre. A korporációk a fasiszta párt és állam ellenőrzése alatt álltak.

A hivatásrendiség gondolatát a katolikus egyház is átvette. XI. Pius 1931-ben kiadott *Quadragesimo Anno* című enciklikája értelmében a céhszerűen szervezett, kötelező jellegű, szigorú belső fegyelmet tartó hivatásrendek alkották volna az új társadalmi rend alapját; általuk remélte az egyház az osztályharc megszüntetését és a társadalmi béke megteremtését.

*Forrás:* Bibó István: Válogatott tanulmányok

A korporativizmus a politikai döntéshozatal konszenzusos, a közjóra koncentráló módszere. A közpolitikák kialakításának keretét szolgáló rendszereket osztályozó J. Loughlin megállapítja, hogy etatizmus (államközpontúság) jellemzi azokat az országokat, ahol a közigazgatás feladata a közérdek érvényesítése, s ezt a többségi elv alkalmazásával (azaz a választásokon győztes fél döntésével) érik el (Loughlin 2004). Ezzel szemben korporativistának tekinti azon igazgatási rendszereket, ahol a közjót konszenzuskereséssel, széles körű egyeztetéssel kívánják elérni. A közjó létét el nem ismerő országok közül azokban, ahol a többségi elv alapján hozzák meg a legfontosabb döntéseket, a pluralizmus modelljének érvényesüléséről beszélhetünk, míg ahol mindezt a legszélesebb körű egyeztetés kialakításával kívánják biztosítani, ott a hálózati kormányzás elve érvényesül.

A korporativizmusnak létezik állami és társadalmi változata (Schmitter 1974). A korporativizmus hagyományos, állami változata a fasiszta Olaszországban és a náci Németországban vert gyökeret, és nyilvánvalóan autoritáriánus és antiliberalis. Más a helyzet azonban a társadalmi korporativizmussal. Ezt a hetvenes években a gazdasági válságjelenségek, az egyes nemzetgazdaságok közötti növekvő rivalizálás kényszerítette ki. Schmitter felfogásában ez a korporativizmus nem ellentétes a liberalizmussal, sőt úgy is felfogható, mint a liberalizmus megváltozott, válságtünetekkel terhes feltetelekre felelő alternatívája. A liberális demokrácia érdekérvényesítési mechanizmusai megváltoznak, nem vesznek el plurális természetüket, csupán az érdekérvényesítés jellege változik meg. Az érdekérvényesítő szervezetek között központi helyzetbe kerülnek a munkáltatók és a munkavállalók szervezetei, és ezek a szervezetek intézményesített kapcsolatot építenek ki az állami szervekkel. Ezek az intézményesített kapcsolatok az érdekérvényesítő szervezeteket Middlemas szavaival „kormányzó intézményekké”, azaz a kormányzat intézményesedett részeivé változtatják (Middlemas 1979), tehát az állami korporativizmussal éppen ellentétes folyamat zajlik le. A társadalmi korporativizmus lényege, hogy a társadalmi érdekérvényesítés mechanizmusai az állami tevékenység intézményes részeivé válnak, ami által a társadalmi érdekek érvényesítésének új lehetőségei tárulkoznak fel. Nyugat-Európában ez a tendencia korporatív jellegű államok kiépüléséhez vezet, ahol az érdekérvényesítés döntő terepévé az állam, a munkavállalók és a munkáltatók közötti „háromszögek” válnak.

Más a helyzet az Egyesült Államok esetében. A korporativizmus megjelenése itt nem vezet el újfajta, a társadalmi korporativizmus bázisán tevékenykedő állam kialakulásához, de a különböző közpolitikai területeken megjelenik a korporatív jellegű érdekérvényesítés anélkül, hogy általános intézményes formákat kifejlesztene. Míg az USA-ban a pluralizmus tekinthető az uralkodó politikai csoportelméletnek, addig Európában a korporativizmus különböző válfajai játsszák ugyanezt a szerepet. A korporativizmus gyökerei a középkorig nyúlnak vissza, amikor különös figyelmet szenteltek és fordítottak az állam és a család közötti helyet foglaló autonóm társulásoknak, az úgynevezett „közbülső rétegeknek” a védelmére. Ezek a civil társadalom társulásait foglalták magukban: céhek, a különböző vallási szervezetek és az egyházak, a különféle szakmai társulások. A korporativizmus ezeket a struktúrákat autonóm és egyének fölötti entitásoknak tekinti, amelyeknek prioritásuk van az egyénnel szemben. Ebből a szempontból a korporativizmust joggal lehet a pluralizmus antitézisének tekinteni.

A pluralizmussal ellentétben a korporativizmus olyan érdekközvetítő rendszer, amelyben az alkotó egységek – az állam, a civil társadalom intézményei (rétegek szerveződései) és a családok – funkcionálisan differenciált, szigorú hierarchikus elrendezettségbe szervesülnek. A csoportok (korporációk) nem alakulnak szabadon és önkéntesen, mint a pluralizmus esetében, és egymáshoz való viszonyukat nem a kompetitív piac szabályozza. A „köztes rétegek” csoportjainak autonómiája feltételes, mert létük az állam által való elismertségük és támogatottságuk függvénye.

A korporativista közpolitikai gyakorlat, illetve az ezt kifejező konzervatív gondolatrendszer két, a pluralizmus által nem kezelt, a közpolitika szempontjából lényeges problémára keres megoldást. Az egyik az államnak a társadalmi reprodukció egészén belül betöltött szerepe, a másik az állam és a társadalmi csoportok közötti viszonyok formái.

A konzervatív elmélet szerint a közpolitikát az állam és az állam által elismert érdekcsoportok közötti interakció formálja. A liberalizmussal vagy a pluralizmussal ellentétben (amelyek az egyénből vagy az egyén érdekeit kifejező csoportból indulnak ki), a konzervativizmus axiómája az, hogy az állam, a civil társadalom és a család intézményrendszerei és ezek egymáshoz való viszonya alkotja azt a primer társadalmi szövetet, amely előfeltétele az egyéni szabadságnak is és az egyének közötti szerződésen alapuló interakcióknak is. A szabadság és az autonómia értékeit, illetve az ezekből fakadó jogokat és intézményeket (szerződés, piac stb.) a konzervativizmus szerint nem tekinthetjük elsődleges társadalmi céloknak, mert ezzel megkérdőjeleznénk az ember alapvetően társadalmi természetét. A konzervativizmus kritikailag viszonyul minden olyan kormányzati politikához, amely a szabadságot (szabadságjogokat), illetve az individuális autonómiát tekinti megvalósítandó célnak, illetve legitimációs alappal. Az egyén identitásának forrása nem az individuális autonómiában és szabadságban található meg, hanem az egyéneknek az intézmények iránti köteleltségeiben és felelősségében. Ezek szerint a konzervatív politika célja az intézmények és a korporációk ápolása és megerősítése (Scruton 1995).

E. Durkheim abból indul ki, hogy két ellentétes és egyoldalú társadalomelmélet szabja meg a kor gondolkodását: a liberalizmus és a kommunitariánizmus, amelyek éles határt húznak a privát és a köz, illetve az ezekhez kapcsolódó értékrendek közé. Léteznek individuális jogok, személyi méltóság egyfelől, tradíció és közjó másfelől (Durkheim 1957). Durkheim saját feladatát az ellentét kibékítésében látja. A társadalmi élet négy szféráját írja le, amelyekhez különböző morális érvelési formák és

szótáruk köthetők. A társadalmi élet négy szférája: a család, a civil szféra, a gazdaság és a politikai közösség szférája. Az erkölcsöknek ezt a szférák szerinti szétágazását morális partikularizmusnak, erkölcsi pluralizmusnak és morális polimorfizmusnak is nevezi. A társadalom alrendszerre való fragmentálódása, ezeknek a megszilárdulása és autonómmá válása a milióknak adekvát morális hiedelmeket és gyakorlatokat hoz létre. A különböző „erkölcsi birodalmak” között gyakoriak a konfliktusok. A kérdés az, hogy a versengő erkölcsök között milyen alapon lehet prioritásokat megállapítani, és hogy lehet-e egyáltalán. Durkheim úgy érvel, hogy az életszférák között van egy, amely érvényességét tekintve kitüntetett: a politikai közösség. Ennek a szférának az erkölce az állampolgári morál.

A *politikai közösség* durkheimi fogalma felöleli a szakmai szövetségek, érdekvédelmi szervezetek, család stb. széles körű pluralitásának egészét, de ezekkel nem válik eggyé, azonossá. Ellenkezőleg: a politikai közösség lényeges vonása az, hogy ellentét feszül a kormányzók és a kormányzottak között, az autoritás képviselői és az ebbe a csoportba nem tartozók között. A politikai közösség nem azonos az állammal: az állam Durkheim szerint a politikai közösség legfőbb szerve. Durkheim koncepciójában az állam, az egyén és a korporációk (másodlagos csoportok) egy dialektikus és dinamikus egységet alkotnak, amelyen belül az egyes részek közvetítik egymás létezését, és egyszersmind egymásnak kölcsönös kontrolljai is. Az állam morális felelőssége jegyében, a politikai közösség útján emlékezteti a másodlagos csoportokat arra, hogy az egész részei, hogy partikuláris érdekeik nem azonosak a közérdekkel. Az államnak ez a funkciója olyan dolgokat foglal magában, mint például a gyermek megvédését az atyai önkénnyel szemben, vagy mint a munkás védelmét a korporatív önkénnyel szemben.

Mi gátolja meg az államot abban, hogy önkényt gyakoroljon az egyének fölött? Durkheim szerint a másodlagos közösségek, amelyek ellensúlyt, kényszert és kontrollt alkotnak és gyakorolnak az állammal szemben. Véletlenszerű konfliktusoktól eltekintve, az állam és a másodlagos csoportok között nincsen valódi konfliktus. Durkheim úgy látja, hogy ennek egyik oka a másodlagos csoportok létezése, ezek nélkül az állam és az egyének közötti közvetítő viszony felemás lenne, mert az állam vagy túlzottan távol lenne az egyénektől, hogy szerepét hatékonyan tölthesse be, vagy pedig ellenkezőleg, túlzottan sok aspektusát kontrollálná a személyes életnek. Az állam és a másodlagos csoportok, illetve az egyének és a közjó között dialektikus viszony áll fenn. Az állam, mint a közjó szolgálója, meggátolja azt, hogy a másodlagos csoportok uralkodjanak az

egyének fölött, ami fontos mozzanata a közjó fogalmának. A másodlagos csoportok a reciprocitás elvének megfelelően megakadályozzák azt, hogy az állam Leviathánná váljon, és ily módon ők is hozzájárulnak a közjóhoz.

Az elmondottakból következik, hogy a korporativizmus államfelfogását nem szabad összekeverni az etatizmussal. A konzervativizmus nem monolit intézményként fogja fel az államot (és ez igaz a stakeholder kapitalizmus<sup>5</sup> mai irányzataira, illetve a neokonzervativizmus különböző formáira is), hanem az egymást kölcsönösen kontrolláló politikai szereplők interakciójaként értelmezett politikai folyamat részeként. Az állami intézmények elégítik ki a civil társadalom olyan szükségleteit, amelyre a szabad társulások és a piacok nem képesek. Ilyen szükségletek a közjavak (jogrendszer, honvédelem stb.), amelyeket csak egy egységes autoratív állam elégíthet ki. Ugyanakkor az államnak szuverenitással kell rendelkeznie valamennyi állampolgár és valamennyi másodlagos csoport fölött (társulások, család stb.), hogy feloldhassa az egyének közötti, vagy az egyének és a másodlagos csoportok közötti konfliktusokat, illetve hogy döntéseit elfogadják. Ez a szuverenitás azonban nem korlátlan, mert az állam és állampolgárai, illetve a különböző társulások között közvetít a jog, az alkotmány, amely korlátozza ezt a szuverenitást, de nem szünteti meg.

A korporativizmussal szembeni leggyakoribb ellenvetés, hogy partikuláris elmélet, amelynek érvényessége csak egyes országok gyakorlatára terjed ki (pl. Svédország, Ausztria). További ellenvetés, hogy a kormányzat és a különböző társadalmi csoportok és korporációk közötti kapcsolat csak egyik eleme a politikacsínálásnak, a kormányzati tevékenységet nem lehet erre a kapcsolatra redukálni, és ebből kiindulva nem is lehet teljesen megérteni. Az elmélet harmadik kritikus pontjaként említik, hogy nem fogalmazza meg világosan, milyen tartalommal bírnak azok az érdekcsoportok, amelyeket az állam „képvisel”, és hogy milyen kritériumok talaján dönt az állam arról, hogy adott esetben melyik érdekcsoport törekvése releváns.

## 5.9. Etatizmus

Az etatizmus elméleti keretként nem jutott el a fentebb tárgyalt értelmezések általánosítási szintjére, hanem többnyire válaszként jelent meg, amikor bizonyos megoldatlan kérdések hatására fellépő nyomást kíván-

---

5 Stakeholder kapitalizmus: a vállalati tevékenység által érintett csoportok érdekeit is figyelembe vevő kapitalizmus.

ták ellensúlyozni. Az etatizmus, a társadalmi bajok kezelését célzó állami felelősségvállalás természetesen sokféle lehet. Történelmi előzményként szokás felidézni, hogy az etatizmus (az állam és az állami bürokrácia túlsúlya a plurális politikai erők rovására) mint fogalom és mint jelenség az angol parlamentarizmustól eltérő francia államfejlődésben gyökerezik. A kifejezés a francia *état*, állam szóból származik.

Az etatizmus államközpontúságot jelent, amikor az állam központilag kívánja irányítani a teljes gazdaságot. Ez nemcsak azzal jár, hogy minden vállalat állami kézbe kerül, de azt is jelenti, hogy a gazdaságot központilag készített tervek alapján igazgatják. Az etatizmus jellemezte többek között a közép-kelet-európai kommunista országok gazdaságpolitikáját, de a Törökországot is az ottani egypártrendszer idején. Ez azt jelenti, hogy – mivel az ipar állami tulajdonú az állam hatalmának és tekintélyének növelése érdekében – állami bürokraták irányítják a vállalatokat, a gazdaságot. Ennek megfelelően az etatizmus piacellenes, anti-kapitalista és antiglobalista.

Közpolitikai értelemben az etatizmus az állami hatalom kiterjesztésére és megerősítésére irányuló törekvést jelent, amikor a történelmi örökséget felfelé korrigálták, és az volt a cél, hogy gondoskodjanak az új „poszt-indusztriális” osztályszerkezetből eredő igények kielégítéséről.

Az etatizmus a jó kormányzás ismérvei közül – a) problémaérzékenység (fogékonyság a társadalmi szükségletek iránt); az érintettek (stakeholders) legszélesebb körének bevonása; b) konszenzusorientáltság; c) az emberi jogokat érvényesítő szabályok érvényesülése/érvényesítése a pártatlan, nem-korrupció igazságszolgáltatás által, a méltányosság szempontjainak figyelembevételével; d) átláthatóság (az igazgatási dokumentumokhoz való hozzájutás és a döntésekben való részvétel lehetősége); e) a döntést hozók és végrehajtók elszámoltathatósága az érintettek által, például az intézkedések, az állami szervek hatékonyságának és eredményességének minősítésével; f) a megvalósuláshoz/megvalósításhoz szükséges szabályozási-intézményi működési feltételek megteremtése (beleértve a megfelelő kapacitás és kompetencia biztosítását, a célravezetően hatékony eredményességet) – egyikre sem nyújt pozitív választ.

## Irodalom

- ALCHIAN, Armen A.–DEMSETZ, Harold  
1972 Production, information costs, and economic organization.  
*American Economic Review*, 62 (December): 777–795.
- BAKACSI Gyula  
2004 *Szervezeti magatartás és vezetés*, Kolozsvár: Scientia.
- BENTLEY, A. F.  
1908 *The Process of Government* Chicago: University of Chicago Press,
- BEER, S. H.  
1965 *Modern British Politics*. London: Faber& Faber.
- BIBÓ István  
1990 *Válogatott tanulmányok*, Budapest: Hungarológiai Alapkönyvtár.
- BOTTOMORE, Tom  
1966 *Elites and Society*. Harmondsworth: Pelican.
- BUCHANAN, James M.–TULLOCK, Gordon  
1962 *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- BUCHANAN, James M.  
1997 *Între anarhie și Leviathan*, Iași: Institutul European.
- BOURDIEU, Pierre  
1984 *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. London: Routledge.
- COASE, R.  
1960 The Problem of Social Cost, In *Journal of Law and Economics* nr. 3.
- DAHL, R.A.  
1961 *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- DAHRENDORF, Ralf  
1996 *Conflictul social modern: eseu despre politica libertății*, traducere și postfață de Radu Neculau, București: Humanitas & Editura Universității „Al. I. Cuza” & C.E.U. Press.
- DOWNS, A.  
1967 *Inside Bureaucracy*. New York: Harper and Row.
- DURKHEIM, Émile  
1957 *Professional Ethics and Civic Morals*, London and New York: Routledge.



- GULYÁS Gyula–JENEI György  
1998 *Bevezetés a közpolitikába*, Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda.
- HOWLETT, Michael–RAMESH, M.  
1995 *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*, Toronto, New York: Oxford University Press.
- JORDAN, A.G.–RICHARDSON, J.J.  
1987 *British Politics and the Policy Process*. London: Unwin Hyman.
- KALDOR, Nicholas  
1939 *Welfare propositions in economics and interpersonal comparisons of utility*. *Economic Journal* 49: 549–552.
- LIJPHART, A.  
2002 *Democrația în societățile plurale*, Iași: Polirom.
- LINDBLOM, Ch.  
1968 *The Policy Making Process*, New Jersey: Prentice Hall.  
1994 *A kis lépések tudománya* In *Közigazgatás*, Budapest: Osiris
- LOUGHLIN, John  
2004 *The „Transformation” of Governance: New Directions in Policy and Politics* In *Australian Journal of Politics and History*, nr.1.
- LOWI, Th.  
1969 *The End of Liberalism: Ideology, Policy and Crisis of Public Authority*, New York: Knopf.
- MARX, Karl–ENGELS, Friedrich  
1974 *Művei*, Budapest: Kossuth.
- MEYER, J.W.–ROWAN, B.  
1977 *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. *American Journal of Sociology*, 83, 340–363.
- MILIBAND, R.  
1977 *Marxism and Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- NISKANEN, W.  
1971 *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: University of Chicago Press.
- NOZICK, Robert  
1997 *Anarhie, stat și utopie*, București: Humanitas.
- O’CONNOR, I.  
1973 *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin’s Press.
- OLSON, Mancur  
1997 *A kollektív cselekvés logikája*, Budapest: Osiris.

PARETO, Vilfredo

1971 *Manual of Political Economy* Augustus M. Kelley, (eredeti: *Cours d'économie politique professé a l'université de Lausanne*. Vol. I 1896; Vol. II, 1897).

PIGOU, A.

1932 *The Economics of Welfare*, London: Macmillan and Co.

POLSBY, N.W.

1963 *Community Power and Political Theory*. New Haven: Yale University Press.

POULANTZAS, N.

1973 *Political Power and Social Classes*. London: New Left Books.

PUTNAM, R.

2001 *Cum funcționează democrația?* Iași: Polirom.

SCHMITT, C.

1963 *Der Begriff des Politischen*, Berlin: Verlag Duncker und Humblot.

SCHUMPETER, J.

1947 The Creative Response in Economic History, *Journal of Economic History*, 7: 149–159.

SCRUTON, R.

1995 *Mi a konzervativizmus?* Budapest: Osiris.

TAYLOR, Fr. W.

1983 *Üzemvezetés, a tudományos vezetés alapjai*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

TRUMAN, David B.

1951 *The Governmental Process: Political interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf.

WEBER, M.

1947 *The Theory of Social and Economic Organization*, trans. A.M. Henderson and T. Parsons, Free Press, Glencoe III.

WRIGHT Mills, Ch.

1962 *Az uralkodó elit*. Budapest: Gondolat.

## A KÖZPOLITIKA SZEREPLŐI

*Közpolitika és egyeztetés. Közpolitikai szereplés és szintér. A közpolitika szintjei. Az állami szerepvállalás. Az állami beavatkozás új stratégiája. Állami funkció és szerep. Köz és privát közötti határ.*

### 6.1. Közpolitika és egyeztetés

A közpolitika fogalma önmagában hordozza az egyeztetés kérdését – hiszen a köz politikája elképzelhetetlen a közösségre való vonatkoztatás nélkül. Az egyeztetés szükségességének elvi elfogadása és a folyamat kezeinek a kialakítása között viszont jelentős a politikai távolság. A politikai rendszerre hatalmas nyomás nehezedik a társadalom részéről a napirendre kerülő – vagyis formálisan is fontosnak tekintett – folyamatok és ügyek kiválasztását illetően. Érthető módon minden társadalmi szereplő azt szeretné, hogy az állami-politikai rendszer<sup>1</sup> az ő kérdésével/gondjával foglalkozzon. A hatalom legitim képviselői döntenek el, mi kerüljön be a politikai döntéshozatali folyamatba, de nem önkényesen, hanem társadalmi prioritások figyelembevételével. Megkerülhetetlen, vagyis alapkérdés: kik, milyen társadalmi szereplők illetékesek és képesek kijelölni/meghatározni a prioritásokat, kikkel kell/indokolt a hatalomnak párbeszédet folytatnia, kikkel kell/indokolt konzultálnia. Elvileg a partner adott: a szervezett civil társadalom a „másik oldal”, a civilekkel való párbeszéd szükségességét demokratikus keretek között elfogadják, ugyanis ennek tagadása társadalmi érzéketlenségként értelmezhető és kihat a támogatottságra.

A civil társadalom léte és mibenléte meghatározó. A hatalom (lásd: időtényező) mindig hajlik arra, hogy a konzultációs folyamatot egyszerűsítse, rövidre zárja, ilyenkor pedig vagy véletlenszerű a konzultációs partner kiválasztása, vagy pedig csak a hangos, erőszakos nyomásgyakorló csoportok érdekei válnak a tárgyalási folyamat részévé. Ennek elkerülé-

---

1 Ágh Attila használja ekként a fogalmat (Ágh 2008), mintegy jelzésként annak, hogy a közpolitikában meghatározó az állam(i intézményrendszer) jogalkalmazói tevékenysége.

sére ki kell alakítani a civil társadalommal történő párbeszéd intézményrendszerét, ami nem csupán intézményépítést jelent, hanem kapacitásépítést is: éspedig az állami kapacitással szemben a társadalmi kapacitás fejlesztését (Ágh 2008). Az állami és a társadalmi szint közötti viszony megváltozása értelmében, a vertikális és hierarchikus jellegű *kormányzat* mellett egyre nagyobb hangsúlyt kap a horizontális jellegű, partnerséget feltételező *kormányzás* (Kjaer 2004). Ezek szerint az államigazgatás két (felső koncentrált, kormányzati és alsó dekoncentrált, szakmai) szintre bomlik, s ennek megfelelően szükség van (ki kell alakítani) a civil társadalom megfelelő (felső, centralizált és alsó, önkéntes) struktúráira, hogy a párbeszéd létrejöhesse. A párbeszéd szükségessége kiterjed a közpolitika első, a politikai döntéshozatal előtti „konzultációs” és „véleményezési” szakaszra, és a formális döntéshozatal fázisára is, de egyben a politikai intézményrendszer maga is a „fékek és egyensúlyok” konszenzuális mechanizmusa alapján működik.

A közpolitikai társadalmi egyeztetés szükségessége erősítette azok táborát, akik a bürokratikus igazgatást bírálták. Bár az igazgatás mindig bürokratikus, a bürokratikus jegyek mélysége eltérő. A bürokratikus jelleg általában a működés racionalitásának a feltétele, az ügyfél szempontjából pedig az azonosíthatóság és megbízhatóság megnyilvánulási formája. A bürokrácia- és szervezetkutatások szerint az egyén szempontjából bizonyos fokig előnyös a bürokrácia, mert nem kell részt venni a szervezet igazgatásában. Megtarthatja függetlenségét, mentesülhet a döntéssel és az azzal kapcsolatban felvetődő esetleges kellemetlenségektől és következményektől, például akkor, ha nem kellő ismerője a kérdésnek, vagy nem válik a manipuláció áldozatává. Ebből a szempontból az adott személy számára a bürokratikus szervezet védelmi struktúrának bizonyul. A bürokraták az ügyfelek számára úgy jelennek meg, mint adott terület szakemberei, akik kiemelkedő tudással, szakértelemmel és jártassággal rendelkeznek adott ügyek vitelében, a döntéshozatalban, a hatósági funkciók ellátásában; akiknek a cselekvését szigorú előírások rögzítik; akiknek a viselkedését, magatartását etikai kódexek szabályozzák. Bár a bürokratikus működő szervezet az ügyfél számára „fekete doboz”, nem látja át működésének rendjét, az ügymenetet, de nem lehet kijelenteni, hogy ami bürokratikus, az csak diszfunkcionális lehet, vagyis „rossz” az ügyfél szempontjából.

A bürokratikus igazgatás jellemzői Michel Crozier (1981) szerint: személytelen előírások, döntések centralizációja, egymással hivatali úton kommunikáló, a csoportkapcsolatokat minimálisra redukáló, alá- és fölérendelt rétegekből álló struktúra, és a párhuzamos hatalmi viszonyok.

Egy szervezet akkor kezd diszfunkcionálisan működni, amikor egyes alkotóelemei túlburjánzanak; a Crozier által említett vonások frusztrációt idéznek elő, a döntéshozatalt, az ügyintézését akadályozzák vagy legalábbis hátráltatják; a szervezet hatósági jogosítványai dominálnak; az iroda önmagáért működik; az ügyek vitele, az ügymenet, az ügyintézés nehézkessé válik, és a hivatali szolgáltatási rendszert a korrupció hatja át. A diszfunkcionális működés szükségszerű következménye, hogy a bürokratikus szervezet képtelen önmagát korrigálni; a környezet kihívásaira rugalmasan reagálni, a kihívásokra megfelelő választ adni; ügyfélbarát módon – az állampolgárok igényeihez igazodva – eljárni; a műszaki-technikai fejlődés legújabb eredményeit a hatékonyság és eredményesség javítása érdekében gyorsan hasznosítani.

Az alábbi táblázatból látható, hogy a közszektor narratíváinak változásai a múlt században elsősorban az állam szerepével kapcsolatosak.

### 1. táblázat. Közszektor és állami szerep

Változás jellege	Időszak		
	1920–1970-es évek	1980–90-es évek	1990-es évektől máig
<b>Alapvető kihívások</b>	Közrend és felelősség (törvényesség és legitimitás)	Állam/igazgatás kudarca – gyengeség miatt (hatékonyság hiánya)	Állam/igazgatás kudarca komplexitás miatt (eredményesség hiánya)
<b>Általános (overall) megközelítés</b>	Bürokratizmus	Menedzserizmus	Kormányzás (governance)
<b>Igazgatáspolitikai paradigma</b>	Klasszikus bürokrácia (Közigazgatás)	Új közigazgatás (New Public Management)	Új kormányzás (new governance)
<b>Államparadigma</b>	Aktív állam (jóléti állam)	„Gyenge állam” (minimális állam)	Lehetőségteremtő állam <sup>2</sup> „Enabling state” (kiüresített állam – hollowed-out state)

*Forrás:* Steurer, R. (2004)

A bürokratikus közigazgatás helyett egyre többen (nemzetközi szervezetek, az Európai Unió) javasolják a szubszidiaritás elve alapján a fel-

2 Az *enabling state* és *hollowed-out state* angol kifejezések magyar fordításai javaslatokként kezelendők: a szakirodalomban a két kifejezés magyar fordítására nem találtam példát.

adatok ellátásának a decentralizációját, a kompetenciák, felelősség- és hatáskörök alsóbb szintekre történő delegálását, a végrehajtó funkciók külső szolgáltatókhoz való telepítését (*outsourcing, contracting-out*), valamint az intézményen belüli decentralizációt.

**Érdekképviselő:** beazonosítható (pl. tagsági) kör felhatalmazása alapján végzett érdekvédelmi munka. Célja a felhatalmazás teljesítése.

**Érdekvédelem:** felvállalt célcsoport meghatározott érdekeinek védelme (érvényesítése) adott körülmények között (reaktívabb jellegű). Pl. mozgássérültek szempontjainak érvényre juttatása a várostervezési koncepcióban. Célja az adott célcsoport helyzetének javítása vagy megtartása.

**Érdekérvényesítés** (advocacy): a legtágabb fogalom a hátról. „Ügyközpontú” megközelítést feltételez, amely általában adott célcsoporttal köthető, de ez lehet többféle célcsoport is (pl. mindennemű kisebbség elleni diszkrimináció megszüntetése) vagy elvontabb ügy (pl. a környezet) is. Proaktív jellegű, tehát az érdekérvényesítő szervezet szabja meg, hogy mi kerül napirendre, alakítani kívánja a közbeszédet és a döntéshozást. Célja, hogy elérje az ügy szempontjából kívánatos jövőt (pl. diszkriminációmentes országot, tiszta környezetet).

Kelet-Európában az érdekérvényesítésnek nemcsak a Nyugaton elterjedt és sikeres nyílt, proaktív formája valósult meg, hanem a rejtett, reaktív formái is (pl. korporatív, „probléma-megoldó” modellek).

Az új paradigmának megfelelően újra kell(ett) értelmezni a kormányzás fogalmát. A *governance* (*gouvernance*) egy régi angol/francia szó (Charles d'Orléans használta a XV. században), mely szinte teljesen elfelejtődött. Az utóbbi két évtizedben kezdték megint használni, de megváltozott értelemben: nem a kormányt (*government*) jelöli, hanem a különböző társadalmi szereplők jórészt önkéntes önszabályozó tevékenységére alkalmazzák. Willy Brandt 1992-ben, az általa vezetett *Commission on Global Governance* keretében úgy értelmezte a kormányzást, mint „azon módozatok összességét, amelyek révén az egyének és a magán vagy közintézmények közös ügyeiket intézik. A kormányzás az együttműködés és a különböző, egymásnak ellentmondó érdekek összeegyeztetésének folyamata. Részt vehetnek benne az állami intézmények és a végrehajtó hatalom szervei, de a formális eljárások mellett magában foglalhat olyan informális megállapodásokat is, amelyekben az emberek és az intézmények egymással megállapodtak, és amelyek révén biztosítva látják az érdekeik érvényre jutását”.<sup>3</sup>

A jó kormányzás elősegíti a gazdasági növekedést és társadalmi fejlődést, ebben a transzparencia, az átláthatóság, a számonkérhetőség kulcs-

3 Idézi: Boda Zsolt: A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában, lásd : [http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda\\_zsolt.doc](http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda_zsolt.doc) (2010.10.20.)

fontosságú. Megfigyelték, hogy ahol a kormány eltitkolja, meghamisítja a makrogazdasági adatokat, mivel nem elég független és kritikus a sajtó, a parlament nem ellenőrzi megfelelően a kormányt, ott a kormányzás minősége romlik. A transzparencia előmozdítása az egyik legfontosabb lépés, ha javítani akarnak a kormányzás minőségén.

A folyamatban részt vevő szereplők autonómak, hatnak egymásra, ugyanakkor a viselkedésük közvetlenül nem alakítható. Létre kell tehát hozni a megfelelő döntéshozatali és konzultációs kereteket: a konszenzusteremtés, a politikaalakítás, mondhatni az „új társadalmi szerződés” kialakításának a lehetőségét.

Az előzményeket a skandináv országokban kell keresni, itt alakult ki a hálózati kormányzás modellje. Ennek megfelelően a kormányzati szereplők a társadalmi hálózatok partnerei, miközben a cél a közös értékalakítás, a vállalt szerepek pedig: a közigazgatás a „felfedező” és a társadalom a „koproducer”. Az egyeztetési kötelezettséget sok esetben jogszabály írja elő, a társadalmi egyeztetésre sor kerülhet intézményi keretek között (valamilyen országos érdekegyeztető tanács kialakításával), de akár intézményi keretek nélkül is. Létezik egy fontos szabály: „időhúzás” kizárva!

A közpolitika egyeztetése tehát az előkészítés kiemelkedő mozzanata, erre vonatkozóan létezhetnek jogszabályok által előírt jogosítványok és keretek, ilyen a petíciós jog vagy a közvetlen demokratikus eszközök (köz meghallgatás, helyi népszavazás), a tanácskozási, illetve részvétel eseti bizottságokban. Mindezek a képviseleti demokrácia eszközei mellett.

## 6.2. Közpolitikai szereplés és színtér

A közpolitikai szereplés kérdése megtévesztő is lehet, hiszen a politikában létezik egy sor mindenkire tartozó döntés. Gondolhatjuk azt, hogy a nyugdíj kérdése a huszonévest nem érdekli, hiszen amíg megéri a nyugdíjkor, addig minden bizonnyal megváltozik nemcsak a kérdés társadalompolitikai háttere, de jogi és gazdasági környezete is. Ennek ellenére a nyugdíj mindenkire tartozó kérdés, hiszen a közteherviselés minden polgár közös gondja és feladata. Természetesen léteznek „címkézett” kérdések és kihívások, amelyek esetében az érintettség nem áttételes, hanem közvetlen.

### A klientizmus

a vezetők és kliensek közötti sajátos társadalmi szerződést jelenti, amelyben a vezetők közhivatalokat, biztonságot és erőforrásokat nyújtanak a klienseknek, cserébe legitimációjuk fenntartásáért. A neopatrimonializmus egyik fontos jellemzője,

hogy a vezetők közjavakat használnak fel a kliensek lojalitásának biztosítására, ami azt jelenti, hogy a klientúrából kizárt lakosoktól indirekt módon közjövelmeket vonnak meg. Hozzá kell tennünk ugyanakkor, hogy a klientizmus kapcsolatrendszere fentről lefelé haladva az egész társadalmat behálózhatja, így képes összekötni a legfelső szinteket a legalacsonyabbakkal. Ennek köszönhetően elvileg léteznek kommunikációs csatornák, amelyeken keresztül a klienshálózat alsó fokain elhelyezkedő lakosok igényeiket kommunikálni képesek a felsőbb szintek felé. A klientizmusnak van azonban egy nagy hátránya, mégpedig, hogy csak addig tartható fenn, ameddig a felsőbb szintek elegendő forrással rendelkeznek ahhoz, hogy klienseik hűségét és legitimitációjukat „megvásárolják”.

*Forrás: Bak Zsófia: Jó kormányzás és decentralizáció*

Négy alapvető kérdés fogalmazódik meg a közpolitikai folyamatok során:

1. *Kik* a (fontos) érintett szereplők?
2. Melyek a szereplők *motivációi, elképzelései*?
3. Milyen politikai *eszközökkel* rendelkeznek?
4. Hol, melyik politikai *színtéren* születik meg a döntés?

A kérdéssor a Weimer–Vining szerzőpáros ismert közpolitikai elemzési tankönyvéből való, és szükséges a forrás jelzése, hiszen az első kérdésben a *fontos* jelző relativizál, arra enged következtetni, hogy nem minden érintett azonos fontosságú a közpolitikai döntéshozók számára (Weimer–Vining 1991). Ez visszautalás a korábbi kérdésre, miszerint az idő szorításában a döntéshozó hajlamos a szereplők közötti szelekcióra. Vagyis a legtöbb döntéshozó megfogalmaz maga számára bizonyos szempontokat, amelyek alapján a releváns szereplők listáját összeállítja. Ilyen szempontok lehetnek: a) a kiválasztottak jelentős érdekek hordozói, b) „tipikusan aktívak”, akik egy adott témában biztosan véleményt nyilvánítanak, c) a terület szakértői, d) potenciális résztvevők, akik minden valószínűség szerint belépnek a folyamatba.

A szereplők motivációinak számbavételekor tisztázni szokás néhány, a folyamatot alapvetően befolyásoló viszonyulást. A szereplőkről feltételezik, hogy az ésszerű önérdek (rational self-interest) jegyében lépnek fel, tehát a közpolitikai alku kerete mindkét fél számára elfogadható. Azt is figyelembe veszik az egyeztetések során, hogy a fellépő szerveződések milyen hálózatot (issue network) képeznek, illetve az érintettek érdeke a klientista politikai döntés megakadályozása. A megjelenő ügyek (issue) kapcsán válik fontossá a döntés mikéntje: a döntéshozó mire és mennyire figyel oda a döntés során. Ez pedig már a közpolitikai stílus kérdése.

A döntéshozó számára fontos a szereplők lehetséges eszközeinek a felmérése. Ebben első helyre kerül a politikai erő, vagyis hogy mekkora és mennyire szervezett, mozgósítható réteget képvisel, milyen döntési szinten jelenhetnek meg a képviselői. Másodsorban a szereplők anyagi



forrásait veszik számba, továbbá, hogy milyen lobbival rendelkeznek, vannak-e saját elemzéseik, mennyire képesek hirdetéseket finanszírozni. Lényeges tényező a kapcsolatrendszer, azaz milyen potenciális szövetségeseket képes mozgósítani. Végül pedig a nyilvánosság kérdését kell megvizsgálni: milyen kommunikációs csatornák állnak a rendelkezésére, kiket tudnak általa megcélolni, és azok milyen szerepet vállalhatnak.

A **nonprofit, civil szervezet** kérdésében nincs általánosan elfogadott, jogszabályban rögzített meghatározás. A meghatározást azok a kritériumok képezik, melyeknek megléte alapján egy működő szervezet besorolható a nonprofit körbe: *intézményesültség, formalizáltság, profitszétosztás tilalma, a kormányzattól való intézményes elkülönülés, a működési autonómia, önkéntesség, öntevékenység, közérdekűség, közhasznúság, a közjó szolgálata, politikai (pártpolitikai) tevékenység kizárása.*

Sokszor szinonimaként használják a civil társadalom, a nonprofit, harmadik szektor kifejezéseket, bár a nonprofit szektor szűkebb kategória, mivel nem fejezi ki a civil társadalom egészét. Másrésztől viszont tágabb, hiszen olyan szervezeteket is felölel, melyek a civil társadalom fogalmkörébe állami kezdeményezésre történt létrejöttük miatt nem kerülnek bele (pl. közalapítványok, köztestületek, közhasznú társaságok). A civil társadalom fogalmába azok az állampolgári kezdeményezések tartoznak, amelyekben a polgárok önkéntesen vesznek részt érdekeik és értékeik megjelenítése, védelme érdekében, és amely kezdeményezések az államtól elkülönülten, autonóm módon működnek.

A tudományos definíció szerint a nonprofit szervezetek olyan nem állami, nem profitorientált szervezetek, melyek rendelkeznek az öngazgatás és az önkéntesség képességével, valamint a formális szervezeteket meghatározó kritériumokkal.

A *közpolitikai színtér* az egyeztetésnek lényeges eleme. Minden játéktérnek saját és sajátos – formális és informális – szabályai vannak, ezek ismerete fontos a döntési folyamat megértésében. A színtér megválasztása elsősorban azoknak az érdeke, akik a döntés várható eredményével nem értenek egyes és a döntés megváltoztatására törekszenek, illetve a döntést halogatni szeretnék. Akkor is fontos a helyszín, ha az ellentmondásos döntési kritériumok miatt a döntési felelősség (részleges) áthárítása a cél, illetve akkor, amikor a döntéshozó úgy gondolja, hogy olyan kérdésben kérnek tőle döntést, ami nem tartozik rá. A játéktér megváltoztatásáról/kiválasztásáról a felek minden bizonnyal eltérően vélekednek, ez akár az együttműködési készség próbája is lehet. A színtér kijelölése tehát politikai erőforrásként értelmezhető.

A *közpolitikai folyamatok szereplői* alapvetően két pólus köré csoportosulnak. Egyik oldalon ott vannak a makropolitikai, nagy intézmények (állam, kormányzat, parlament, pártok, önkormányzat és egyéb hivatalok), a másik oldalon pedig az állampolgárok és magánérdekeltségek. A két végpont között megjelennek az ún. közpolitikai közösségek, azaz egy-egy faluközösség vagy annak bizonyos érdekek mentén elkülönülő része/

részei, illetve valamilyen tekintetben azonos helyzetű és érdekű emberek közösségei. A politikai érdekcsoportok képezik a politikai középszintet, mely egyes közpolitikai elemzők szerint (Pálné Kovács 1999) a posztkommunista társadalmakban meglehetősen gyenge, mivel hiányoznak a regionális szintű kapcsolódások, illetve nem elég hatékony a civil (nonprofit) szervezetek és önkormányzatok együttműködése. Ha a kormányzást mint társadalomirányító funkciót tekintjük, akkor a folyamatok szereplői egy erős rendszert képező háromszög csúcsain helyezkednek el. A háromszög egyik csúcsát a kormányzati politikai struktúra illetékes felügyelő szervezete (például egy minisztérium) foglalja el; másik csúcsán azok a szakértők vannak jelen, akik az adott politikai közösségnek a döntések meghozatalát segítő elméleti tudást és érvrendszert szolgáltatják; a harmadikon pedig az érdekszervezetek állnak, melyek az ügyekben érintett közösségek érdekeit képviselik (erőforrásokat és kompetenciákat igyekeznek megszerezni más területektől).

Összefoglalva, a közpolitikai folyamatban részt vevők köre a következőképpen néz ki:

1. A folyamat *főszereplői a közhatalmi pozícióban lévő politikusok* (állami vezetők): kormányfő, miniszterek, államtitkárok. A *parlament* – tiszta parlamentáris rendszer esetén – csak asszisztál a kormány döntéseinél, mivel ott többségben a kormányt is alkotó pártok vannak. Az *ellenzék* szerepe nem meghatározó, ezért az ellenzéki kritika nem a döntések tényleges befolyásolására, hanem sokkal inkább a lakosságnak – az ellenzéki erők kormányzásra alkalmasabb voltáról való – meggyőzésére irányul. A közpolitikai folyamat szereplői körébe tartozhat az alkotmánybíróság is, amikor az előzetes normakontroll joga alapján döntést hoz. Ide tartozhat még a bíróság is, ha döntéseivel a közpolitikai folyamatokra hatást gyakorol. A közpolitikai folyamat szereplői közé tartoznak természetesen a politikai pártok.

2. A *közigazgatás* szervezi és menedzseli ezt a folyamatot, és a végrehajtás során tapasztaltakat összegyűjti, illetve szakemberei által ezt a nagy mennyiségű empirikus ismeretet rendszerezi, hogy újra lehessen hasznosítani az elkövetkezendő ciklusok során.

3. *Külső szakértők* bevonása különösen fontos a társadalmi probléma és a megoldási alternatívák elemzése során (konzultáns cégek, egyetemi és akadémiai kutatóhelyek stb.). Megbízó lehet egy párt, de akár állami szervek is.

4. *A politikai játéktér és a média szereplőinek* bevonása mindkét fél érdeke, egyrészt a szakmai szervezetek, kamarák és érdekképviseltek – a társadalom integratív funkciót megvalósító szervezeteinek – javaslatait fi-

gyelembe kell venni, függetlenül attól, hogy alkalomszerűen, a problématerületre szakosodva vagy általános követelések képviselőire szerveződnek. A közpolitikai folyamatban a közigazgatási szervezetek és közintézmények mellett egyre növekszik a nonprofit intézmények szerepe. Tevékenységük kezdetben a döntések végrehajtásánál volt jelentős, de napjainkban egyre erőteljesebb szerepet játszanak a döntések meghozatalánál is. A közpolitikai folyamat szereplőivé válhatnak a lobbizó tevékenységet végző szervezetek is. Ugyanakkor a média elemzései, illetve helyzetjelentései előzetesen érdekeket jelenítenek meg, utólagosan segítenek a hatásokat felmérni.

### 6.3. A közpolitika szintjei

A legjelentősebb közpolitikai szereplőnek a kormányt tekintik, közigazgatási kérdésekben nem csupán dönt, de övé a legfontosabb intézmények koordinációja is. Abban is konszenzus van, hogy fontosság tekintetében ebbe a körbe kell sorolni a parlamentet és a médiát. Ugyanakkor a közpolitikai folyamatok összehasonlító elemzése megmutatja, hogy országonként jelentős különbségek lehetnek az országos és a makroregionális/kontinentális politikai hagyományok, illetve a társadalom politikai kultúrájának a függvényében.

Általában három szintet különböztetnek meg – makro, mezo és mikro –, de az egyes szintekhez való tartozást eltérő módon értelmezhetik. Van, aki közpolitikai szférának a középszintet tekinti, a felette lévő nagypolitikának minősíti, az alatta lévő helyi politikának. A makroszintbe tartozik, a szakértők többsége szerint, a nagypolitika (nemzetközi politika) világa, a kormány és a parlament és az ezeket kiszolgáló adminisztráció. A mezo/középszint szereplői a nagy érdekszervezetek, a mikroszint pedig a civil szervezetek világa. A három együtt jelenti a modern közpolitikát.

A legnagyobb különbség az európai és az észak-amerikai értelmezések között létezik. Az amerikai érdekképviselői világ roppant színes és kiterjedt. A lobbizó szervezett érdekcsoportok nyomásgyakorló és érdekérvényesítő eszköze, főleg hogy a lobbizó sokan szakmaként gyakorolják, profi lobbisták (zsoldos lobbizók) uralják a politikai piacot. De jelentős a szerepük a kampányok alatt létrehozott politikai akciócsoportoknak is. Komoly tényezőnek számítanak, olyan „sehova” nem tartozó csoportok.<sup>4</sup> Bár a szervezeti paletta széles, a lakosságra vetítve a felsorolt szereplők nem képeznek tág csoportot.

4 Például: Zsidókongresszus vagy a nyugdíjas egyesületek.

Európában jellemző – egyesek szerint: úgy-ahogy – a neokorporatizmus, és a II. világháború után előretörték a szervezett érdekcsoportok. Makroszinten tripartit csúcsszervek jönnek létre, a középszint az ágazati és tarifaegyeztetések világa, az egyes gazdálkodó szervezetek szintjén a közpolitikai eszköz például a kollektív szerződés. Léteznek különbségek az egyes európai államok között is. Németországban például mind a három szint jól szervezett és erős, a neokorporatizmus is az. A közszolgáltatások terén virágkorát a '70-es években élte, amikor mintaállamnak számított. Franciaországban a közpolitikai egyeztetések vonatkozásában a mikro- és a mezoszint nevezhető meg, miközben Nagy-Britanniában makroszint nincs is, legalábbis a thatcherizmus a makroszintet érintette leginkább, ez ellen lépett fel a konzervatív miniszterelnök.

### **Romániai agytrösztök**

Természetes a kérdés: korunk „gondolatgyárjai” megjelentek-e Romániában?

Igen. Egyes vélemények szerint mintegy félszáz ilyen klubszerű csoportosulás létezik az országban. Az ide soroltak közül három:

**Román Akadémiai Társaság** (Societatea Academică Română): 1996-ban jött létre a szabadság, a demokrácia és a jó kormányzás eszméinek a terjesztésére. Előszerepettel foglalkoznak közpolitikai kérdésekkel, kutatások és érdekérvényesítő akciók formájában, céljuk a román közigazgatás átfogó reformja.

**Társadalmi Dialógus Csoport** (Grupul pentru Dialog Social): 1989 decemberében jött létre független egyesületként, az alapító értelmiségiek célja az átmenet nagy ügyeinek, a demokrácia, a szabadság és az emberi jogok képviselése és védelme. A román társadalom alapvető gondjaira kívánnak kritikai reflexiókat megfogalmazni. Céljainak teljesítése érdekében a TDCS lapot ad ki: *Revista „22”*.

**Európai Intézet** (Institutul European): 2000-ben alakult meg azzal a céllal, hogy Románia EU-s csatlakozási folyamatát elősegítse. PHARE támogatásból kezdett működni, 22 alkalmazottal. Jelenleg a kormány Európai Ügyek Főosztálya koordinálja. A három csoportosulás közül az első tekinthető a szó igazi értelmében agytrösztnek.

Érdeemes röviden kitérni a pártok és az érdekszervezetek viszonyára. A helyzetükből adódóan a munkaadói szervezetek a jobboldali pártokkal ápolnak szoros kapcsolatot, baráti viszonyt, a munkavállalói szervezetek a baloldalon keresik a támogatást. Ebben nincs különbség országonként, de az összefonódás mértéke más és más. A legerősebb a kapcsolat az angol Munkapárt és az ottani szakszervezetek között, a leggyengébb a francia pártok és szakszervezetek között, annak ellenére, hogy a francia Szocialista Párt a leginkább balos pártok közé tartozik. Általános tendenciaként megállapítható, hogy az összefonódás gyengül.

Külön illik szólni az agytrösztökről. Think-tank csoportosulások<sup>5</sup> („gondolatgyárak”) azért jöttek létre, mert szükség volt a speciális tudás-

5 Ilyenek például a Tavistock Institut, a Római Klub, a Mont Pelerin Society, a „Hudson Institute”, „Institute for Policy Studies”, „Institute for World Order”, „The Atlantic Council of the United States” stb.

ra, ezzel magyarázható, hogy jelentőségük az utóbbi években növekedett. A Római Klub jelentései referenciát jelentenek a világ legtöbb országában. Persze vita van azt illetően, hogy mennyire önállóak ezek a csoportosulások egyrészt intézményi szempontból, de az intellektuális önállóság kérdését is többen vitatják,<sup>6</sup> illetve az is kérdésként fogalmazódott meg, hogy ezek a csoportok talán tudományos eredményeiket kívánják valamilyen módon konvertálni.

Agytrösztnek tekinthető az a csoport, amelynek legalább 10 tagja van és multidiszciplináris. Intellektuális segítségük lehet eseti, de akár éveken át működő szervezetté is válhatnak. Az agytrösztök a '40-es években jelentek meg az Egyesült Államokban, ekkor valóban függetlenség jellemezte ezeket, orientáltságuk pragmatikus volt és konszenzusra törekedtek. A második nagy korszak a '70-es évek, az olajválság kora, ekkor lép színre a Római Klub is, amelynek neve ellenére a székhelye sokáig Hamburgban volt, s csak nemrég tette át székhelyét a svájci Winterthurba. Nevük az első, Rómában tartott konferenciájuk okán lett Római Klub. Az új hullám szervezetei ideologizáltabbak, elkötelezettebbek az első időszak csoportosulásainál, nem annyira pragmatikusak és a konszenzus-orientáltság sem igazán jellemző rájuk. Keresik a pártkapcsolatokat, elsőként USA és Nagy-Britannia konzervatív pártjai mellett jelentek meg. Szerepüket eltérően ítélik meg, egyesek korunk legjelentősebb fórumai között tartják ezeket számon, mások figyelmeztetnek arra, hogy bár véleményük fontos, a politikusok és a közvélemény egyaránt számon tartja ajánlásaikat – a döntéseket továbbra is a politikusok hozzák. És ez így van rendjén, ugyanis az agytrösztök esetleges tévedéseit nem lehet számon kérni, senki nem választotta meg őket, nem a közjót képviselik, hanem egy fontos, de mégis szűk szakmai elitet.

## 6.4. Az állami szerepvállalás

Megszűnőben van az a merev határvonal, amely a magánvállalkozások és a közintézmények működését elválasztotta. Mind több közszolgáltatást vállalnak át magánvállalkozások, illetve olyan hálózatok, amelyek közintézmények és nonprofit szervezetek együttműködése alapján működnek. A közpolitikai folyamatok szereplői között kiemelt fontosságú egyrészt az állam, másrészt a bürokrácia – érthető módon.

6 Erről komoly vita folyt Magyarországon, a vitát Csizmadia Ervin politológus indította el.

Az állam tevékenysége elkíséri az embert a szó szoros értelmében „a bölcsőtől a sírig”. Az állami intézmények szolgáltatásai felölelik az emberi élet leglényegesebb területeit az oktatástól és a gyógyítástól kezdve a szociális segítyezésen keresztül egészen a lakóhelyi szolgáltatásokig. A XX. században az állami szolgáltatások egyre szerteágazóbbakká váltak, napjainkban olyan területekre is kiterjednek, amelyek korábban a magánszektorra tartoztak. Fontos megjegyezni, hogy az állami szolgáltatások egyre inkább pozitív és közvetlen jellegűek.

Az állam került a szervezett politikai hatalom középpontjába, amely egyfelől intézményi struktúra, másfelől meghatározott funkciókat tölt be. Meghatározó, hogy az állam különböző – központi, regionális és helyi – szintjei között milyen a viszony. Az állam számos lényegi funkciót teljesít, ezek alapvető fontosságúak a rendezett társadalmi viszonyok szempontjából. Az egyik legfontosabb funkció a törvény, a rend és a béke fenntartása. A belső és külső biztonság fenntartásába beletartozik az egyének és csoportok tulajdonjogainak védelme bírósági rendszer segítségével, amely igazságot szolgáltat az állampolgárok között.

Az állam irányító, szabályozó és igazságszolgáltató funkciói mellé a XIX. századtól kezdődően társadalompolitikai szolgáltató funkciók épültek, illetve szerepe van a gazdasági élet kereteinek a kialakítását illetően. Az állami beavatkozásnak és szolgáltatásnak három olyan alapvető területe különíthető el, amely a modern ipari demokráciák mindegyikében jellegzetesen előfordul. Az első terület az ún. *jóléti szolgáltatások köre*, amelybe beletartozik az oktatás, az egészségügy, a nyugdíjrendszer és más területek. A második terület – a keynesianus szemlélet gyakorlati érvényesítése alapján – a *gazdasági szabályozás*, a gazdasági fejlődés támogatása különböző hozzájárulásokkal és adókedvezményekkel és a gazdaságban való részesedés állami tulajdonú vállalatok útjain. Harmadszor a gazdasági és a városi élet nagyfokú komplexitása megköveteli olyan *egyéni vagy csoportos viselkedések szabályozását*, amelyek károsan befolyásolják a társadalom életét. Ezeken a területeken a társadalmi ellenőrzés már nem képes hatékonyan működni, ilyenek különösen a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem.

A második világháború utáni évtizedekben a modern ipari államokban a gazdasági konjunktúrára és a társadalmi jólét kibontakozására meghatározó módon hatott ki az állami szerepvállalás. Gazdasági tevékenységet ösztönzött és működtetett, társadalompolitikai prioritásokat követve újraosztotta a társadalmi jövedelmeket. Ennek során oktatási és egészségügyi rendszereket épített ki, mérsékelte a szociális egyenlőtlenségeket.

Kifejlődött az állami beavatkozás módja, amelyet alapjaiban kellett újra-gondolni a 70-es évtized gazdasági és társadalmi kihívásai miatt. Az új ki-hívások kritikus élességgel mutatták meg egyrészt az állami beavatkozás jótéteményeit, másrészt a korlátait, sőt kudarcait. Az addig elszigetelten jelentkező kétely az állami beavatkozás módját illetően meggyőződéssé érlelődött: meg kell változtatni, mert a régi keretben az sem tartható fenn, ami a korábban az állami beavatkozásból eredményes volt.

A kelet-közép-európai országok piactalan gazdasági és korábban álla-mi beavatkozáson nyugvó modernizációs pályája – a második világháború utáni időszak kezdeti és kezdetleges eredményei után – a tudás-intenzív növekedési pályára történő áttérés kihívásai előtt megtorpant. Miután a rendszert eladdig az önkritikus szembenézés hiánya és a valóság ideológi-ai alapú szépítése jellemezte, a '80-as évek végére az egész fennen hirde-tett politikai program zsákutcának bizonyult. A totális állami beavatkozás csődjére eleinte az állami beavatkozás szükségességét tagadó, a hagyomá-nyos liberalizmus eszmeköréből táplálkozó válaszok születtek.

A '90-es években az állami szerepvállalás funkcióit, feladatait és terje-delmét illetően új kérdések, problémafelvetések és újító törekvések jelent-keztek, amelyek háttérben az egyre inkább globalizálódó világ meghatá-rozó történései álltak. Az ezredvégi események és folyamatok (a parancs-uralmi gazdaságok és a totalitárius államok összeomlása a Szovjetunióban és Kelet-Közép-Európában; a jóléti állam pénzügyi, politikai és társadalmi válsága a fejlett ipari államokban; az állam meghatározó befolyása a kelet-ázsiai „sikeres” gazdaságokban; az állam összeomlása és a humanitárius se-gítség szükségletének hatványozott jelentkezése a világ fejletlen régióiban) tulajdonképpen tendenciák, amelyek az állam helyzetének és szerepének a megváltozását váltották ki. A folyamat máig tart és nyitott, a kísérletek, újító törekvések során egyarántszülettek kudarcok és eredmények.

Ma már egyértelmű a világ minden régiójában, hogy a hatékony és eredményes államnak szükségszerűen jelen kell lennie a javak és a szol-gáltatások nyújtásában, a működő piac szabályainak és intézményeinek megalkotásában, egyáltalán a tartós gazdasági és társadalmi fejlődés meg-alapozásában. A felismerésben új az, hogy az állam a gazdasági és társa-dalmi fejlődés központi tényezője lett, de nem szolgáltatások nyújtásával, hanem katalizátorként, segítő és ösztönző tényezőként.

## 6.5. Az állami beavatkozás új stratégiája

Az elmúlt évtizedekben a kormányzat súlya jelentősen megnövekedett, mindenekelőtt a fejlett ipari világban. A második világháború előtti időszakban a súlyos gazdasági és szociális válság ellen ez látszott az egyedüli járható útnak. A háború utáni időszakban az állami beavatkozást tekintették a prosperitás esélyének és forrásának. A fejlett ipari államokban kifejlesztették a jóléti államokat, a fejlődő országokban a modern piacgazdaság kiépítésére állam által vezérelt, funkcionális fejlesztési stratégiát választottak. A tudásalapú növekedési pályák kihívásai az állam szerepét tovább növelték. Ezeknek a folyamatoknak a hatására a '90-es években az állami összkiadások a fejlett ipari országokban elérték a GDP 50%-át, a fejlődő országokban pedig a GDP 25%-át. A növekedés nemcsak mennyiségi volt, hanem jelentős változásokat eredményezett minőségi szempontból is: meghatározó kritériummá vált, hogy az állami szerepvállalás mennyire eredményesen képes az emberek és a társadalmi csoportok igényeit kielégíteni.

Miközben a jóléti államok – egyfajta tehetetlenségi nyomaték folytán is – térnyerése mind jelentősebbé vált, egyre nyilvánvalóbban megmutatkozott, hogy a mennyiségi expanzió nem jelent stratégiai megoldást. A társadalmi nyomás nem csökkent: az emberek elvárásai és igényei a juttatások növekedésével nem volt összhangban. Ki kellett mondani, hogy az állam nem lehet az egyedüli szolgáltató, képtelen a feladattal megbirkózni. Más szerepet kell ráosztani: éspedig egy sokszereplős folyamatban lehet szabályozó és ösztönző erő, s ebben a folyamatban részt kapnak a piaci vállalkozások, a nonprofit szervezetek és az állampolgári csoportok egyaránt. A kormányoktól eredményességet vártak el. Ez különösen azokban a fejlődő országokban váltott ki válságtüneteket, ahol a kormányzatok alapvető jogosultságokat és javakat (tulajdonjogok, úthálózat, elemi egészségügyi és alapvető oktatási követelmények) sem voltak képesek biztosítani. Az állam összeomlása a kelet-közép-európai országokban és a volt Szovjetunióban hatalmi vákuumot eredményezett, az emberek alapvető közjavakat (törvény és rend) nélkülözni kényszerültek. Néhány országban (Afganisztán, Szomália, Libéria) az államgépezet megsemmisült.

Az új helyzetben el kellett fogadtatni, hogy radikális változtatásra van szükség, az állammal szemben támasztott társadalmi igényeket korrelálni kell az ezek kielégítésére adott állami lehetőséggel. Ennek értelmében újra kellett értelmezni az állami szerepvállalás jellegét és mikéntjét, továbbá szelekciót kell végrehajtani az állami beavatkozás területei és feladatai között. Ki kellett jelölni egyrészt azokat, amelyekben az állami



szerepvállalás továbbra is jelentős marad, és elfogadtatni a társadalommal, hogy lesznek olyan területek, amelyek terhét különböző szervezetek és társadalmi csoportok veszik át, valamilyen fokú állami támogatással.

Azonban az állami tevékenység terjedelmi csökkentése és oldása-hígítása egy többszereplős szolgáltatási folyamatban csak a stratégia egyik oldala. Még ha egyértelmű is az, hogy jobban kell támaszkodni az állampolgárokra, a nonprofit szervezetekre és a magánvállalkozásokra, de a közszükségletek jelentős része továbbra is erőteljes állami beavatkozást igényel, és ez megköveteli azt a reformfolyamatot, amely az állami tevékenységet eredményesebbé teszi.

Az eddigieket összefoglalva, az állami szerepvállalás új stratégiájának három, egymást feltételező és kiegészítő összetevője van.

1. Az állami szerepvállalást meg kell feleltetni az *állam teherbíró képességének*. Ez azt jelenti, hogy korrekt módon fel kell mérni, milyen területeken gyengék az állami képességek, illetve milyen területeken szükséges a beavatkozás és milyen módon. A kormányzat kockáztat, ha többet vállal annál, mint amennyi forrással rendelkezik. Az ilyen beavatkozás több kárt okoz, mint hasznot. Azt is tisztázni kellett, hogy a vállalt feladatokat a kormányzat hogyan, mennyire eredményesen valósítja meg. Az eredményesség mindig az elégedettség szintjével mérendő.

2. Az *eredményesség fokozása* nem lineáris, hanem minimum két szakaszból álló folyamat. Az eredményesség-hiányos állapot meghaladásának első lépcsője, hogy az állam felméri, milyen képességekkel rendelkezik azokat a feladatokat illetően, amelyek egyedül rá tartoznak. A második szakaszban, a feladatra koncentrálna, kiegészítő jellegű képességeket épít fel. Ezzel párhuzamosan le kell építeni az alacsony hatékonyságú tevékenységeket. A második lépcső időigényes.

3. Az alapvető feladatokra történő összpontosítás és a korlátozott képességek javítása más (társadalmi) *erőforrások bekapcsolásával* teszi képessé az államot a harmadik szakaszba történő átlépésre, amely a hatékonyság fokozásával és a magánvállalkozások, a nonprofit szervezetek bekapcsolásán keresztül az eredményesség új minőségi szintjét hozza létre.

## 6.6. Az állami funkciók és a szerepvállalás

Kritikus fontosságú annak eldöntése, hogy mit vállal a kormányzat és mit nem. Ezzel egyező fontosságú azonban annak eldöntése, hogy milyen módon nyújtson alapvető szolgáltatásokat és infrastrukturális feltételeket, és milyen

módszerekkel szabályozza a gazdaságot. Ebből a szempontból nyilvánvalóan sajátos megoldásokat kell kifejleszteni az egyes országok nemzetközi környezetének és belső gazdasági, társadalmi adottságainak megfelelően.

1.) Az állam első számú feladata a *társadalompolitikai feladatok összehangolása*, a társadalmi béke biztosítása, az alábbiak szerint:

- társadalmi alapok létrehozása és megtartó működtetése;
- stabil, törésektől és torzulásoktól mentes politikai környezet kialakítása és fenntartása, beleértve a makrogazdasági stabilitást is;
- infrastrukturális és szociális beruházások;
- a társadalmilag kiszolgáltatottak védelme;
- a környezet védelme.

Az **innováció** egy kreatív ötletből születő folyamatot jelöl, amely a későbbiekben megvalósítja az ötletet.

A szakmai fejlesztés megjelölésére ma már széles körben használatos *innováció* kifejezést 1910-ben a német Schumpeter írta le egyik cikkében a gazdasági fejlődéssel összefüggésben. Később átkerült más tudományterületekre, így a pedagógia szakterületére is, ahol a gyakorlatban megvalósult pedagógiai újítások létrehozásának, elterjesztésének gyakorlatára utal már hosszú évek óta. A kreativitástól különbözik, olyan folyamatot jelöl, amelynek egyik első állomása maga a kreativitás, vagyis az alkotóerő, új ötlet, elképzelés, koncepció, amely alapja lehet minden fejlesztésnek. A kreativitás (feltalálói ötlet) akkor válik innovációvá, ha meg is valósul.

*Forrás:* Százdi Antal

A felsorolt feladatok nem tartalmazznak semmi meglepőt. A felismerés újszerűsége abban áll, hogy a megvalósítás során feltételnek tekintik a piaci és a kormányzati erőfeszítések és cselekvések kombinációját, vagyis az új szemlélet a piacot és a kormányzatot egymást kiegészítő tényezőnek tekinti. Az államnak eddig is feladata volt a piaci tevékenységhez szükséges intézményi háttér kialakítása. De napjainkban a legitim kormányzattól elvárják, hogy kiszámítható legyen szabályozó tevékenysége és politikailag legyen következetes.

S bár az előbbi felsorolás nem tartalmaz meglepő elvárást, az egyes országok felkészültsége a feladatok teljesítésére igen eltérő lehet. Vannak országok, ahol nincs igazi törvényesség; a bűnözés és a személy elleni erőszak magas szintű, a bírósági ítélezés kiszámíthatatlan, a gyenge és önkényeskedő állami intézmények következetlenek. Ezek a kormányzatok nem fordítanak elegendő figyelmet a szociális védelem alapjainak megteremtésére. Más esetben a kormányzat erőforrásokat és szolgáltatásokat von el éppen az arra rászoruló csoportoktól. A tehetősebbek erős politikai befolyása azt eredményezheti például, hogy a kormányzat inkább támo-

gatja a gazdag családok gyermekeinek felsőfokú iskoláztatását, mint az általános képzés színvonalát. A szegénység és az egyenlőtlenség háttérben sokszor depressziós régiók vagy etnikai csoportok állnak. Ez a hiányosság marginalizációhoz vezet, és kikerülhetetlenül instabilitást vált ki. Ez a helyzet a globalizálódó gazdasági és politikai erőket arra készteti, hogy az instabil társadalmakat kizárják a globalizálódás vérkeringéséből. Van példa az ellenkezőjére is, vannak kivételek (Malaysia, Mauritánia), ahol az alapfokú oktatás egészséges felfejlesztésével teremtettek a globalizálódás számára vonzó feltételeket.

2.) Az új helyzetben az állam az alapfeladatok ellátásán túl *nem tartja meg szolgáltatási monopóliumát* sem az infrastrukturális fejlesztésben, sem pedig a közintézményi szolgáltatásokban. Ehhez a technológiai és a szervezeti innovációk új lehetőségeket teremtenek. Olyan feltételek jöttek létre, amelyek versenyzési lehetőségeket teremtettek a különböző szolgáltatók számára. A kapacitások növelésére törekvő kormányzatok kihasználják az új műszaki-szervezeti lehetőségeket. Megkezdtek a szolgáltatások és az infrastruktúra finanszírozásának elválasztását a szolgáltatások nyújtásától. Elkülönítik azokat a versenyszektorokat, ahol a szolgáltatást közintézményekből, magánvállalkozásokból és nonprofit szervezetekből álló hálózatok végzik. Szétválasztják a társadalombiztosítási programokat és a szegényeknek nyújtott szociális segítséget. Az alapfeladatokon túlmenően létezik néhány olyan feladat és terület, ahol a technikai és szervezeti innovációk bevezetése mindenkinek érdeke.

A közintézmények teljesítménykorlátainak a felismerése nem elegendő, a korlátok feloldása a cél. A közintézmények intézményi kapacitásának az erősítése nem egyszerű, az intézményépítés politikai és szervezeti akadályokba ütközik. Politikai korlátot jelent az, hogy bizonyos csoportok politikai érdekei az eredménytelenséghez, a status quo fenntartásához fűződnek. De ha a reformtörekvések véghezviteléhez megvan a politikai akarat, akkor is fennállhat a szervezeti korlátozottság. Az új típusú közigazgatás kiépítése bonyolult feladat. Az új helyzetben szükség van a szervezeti struktúrák alapvető átalakítására, a hierarchikus függés lazulására, szervezeti szintek tűnnek el, szatellit szervezetek jönnek létre, változik a köztisztviselők autonómiája, teljesítménymotivációja, a társadalom által velük szemben támasztott elvárás. Mindezek érdekében háromféle ösztönző mechanizmus használható: eredményorientált szabályozás és megszorítások, nagyobb versenykésztetés és növekvő mértékű állampolgári részvétel.

Tételesen, területek szerint az alábbi feladatkörök különíthetők el.

*a) A háztartások bizonytalan helyzetének mérséklése*

Az államnak több eszköz áll a rendelkezésére, hogy segítsen a családoknak megbirkózni a gazdasági bizonytalanság kihívásaival. Ilyenek: a nyugdíjbiztosítás, a betegbiztosítás, a munkanélküli segély. Ezek közismertek. Kevésbé ismert, hogy a kormányzatok ezeket a feladatokat is megoszthatják. Léteznek innovatív megoldások, magánvállalkozások, munkaszervezetek, háztartások és lakóközösségi csoportok bevonásával. A cél a nagyobb biztonság alacsonyabb áron. Ez különösen fontos a fejlődő országokban, ahol kevés a forrás.

*b) Eredményes szabályozás*

A jól megtervezett, célirányos szabályozó rendszerek segíthetik a társadalmat abban, hogy a piaci profit elosztásában közcélokat érvényesítsenek. A szabályozás a társadalmpolitika prioritásai szerint védheti a fogyasztót, a dolgozót, illetve a természeti környezetet. Segítheti a verseny kibontakozását és az innovációt, és korlátozhatja a monopol helyzettel történő visszaélést. Jó példa erre Chile az 1980-as években. A telekommunikációs ipart úgy fejlesztették fel, hogy egyszerre vonzották a magánberuházásokat és növelték a szolgáltatások színvonalát, illetve csökkentették az árakat.

*c) Gazdaságpolitika*

Alacsony fejlettségű gazdaság esetén az állam vállalhatja a gazdasági tevékenységek koordinálását, segíthet az információs feladatok teljesítésében és ösztönözheti a piac fejlesztését. Több jelenlegi fejlett ipari állam a piacgazdaság kiépítésének kezdeteinél a beavatkozások sorát alkalmazta, ami speciális intézményhálózat kiépítését igényelte.

*d) A privatizáció irányítása*

A privatizáció a piacbővítés és a piaci mechanizmusok erősítésének egyik, de nem egyetlen eszköze. Ezt a folyamatot nehezítheti, hogy a gyengén teljesítő állami vállalatok túl sok pénzt emésztenek fel. A privatizációt lassíthatja a fejlődő országokban meglévő hagyományos antagonizmus az állami és a piaci erők között. A privatizáció folyamatának lebonyolítási módja különösen fontos. A privatizáció eredményességének biztosítója a folyamat átláthatósága, az alkalmazottak, a dolgozók részéről történő támogatottsága, a tulajdonosi kör jelentős mértékű szélesítése és a megfelelő szabályozás.

## 6.7. A köz és a privát közötti határ

A '90-es évek közigazgatási reformhullámaikat kísérő elméleti és politikai viták nagy témái: a jogszerűség-eredményesség, a közösségi szektor (a kormányzat és az adminisztráció) méretének (terjedelmének) a kérdése, illetve az utóbbi kapcsán a kormányzat és a társadalom, a közösségi és a privát szektor határainak a kérdése.

A modern ipari társadalmak egyik jellegzetessége, hogy elmosódnak a határok a privát és a köz világa között, aminek okán nehéz pontos képet kapni a kormányzat (a közszektor) méreteiről. De ha lennének is számszerűsíthető ismeretek a közösségi szektor terjedelméről, ebből még nem lehetne következtetni arra, hogy a kormányzati tevékenység milyen súllyal és milyen mértékben befolyásolja a gazdasági-társadalmi folyamatokat. Példaként idézhető erre az adórendszer és a kormányzati kölcsönök: mindkét eszközzel a kormányzat befolyásolni képes a gazdaságot, de egyik sincs összefüggésben a kormányzat méreteivel. A kormányzat méreteit nem kell növelnie ahhoz, hogy a gazdaságot szabályozó funkcióit elláthassa.

Bár a közösségi szektor terjedelméről és a társadalmi reprodukció egészében betöltött szerepéről és súlyáról nincsenek megfelelően pontos információk, abban nincs vita, hogy a jóléti állam időszakában felduzzadt közösségi szektor működését racionalizálni kell, mert a szűkülő erőforrások és a közszolgáltatással szemben támasztott minőségi lakossági igények ezt együttesen követelik. A közösségi szektor racionalizálásának a kérdése természetesen elméleti szinten is kihívást jelentett, több modell született a kormányzati szféra növekedésének genetikai és funkcionális értelmezésére. Kézenfekvő magyarázat a növekedésre az, hogy a kormányzatok a gazdasági prosperitás időszakában olyan széles körű szociális jogosultsági rendszereket vezettek be, amelyeket azután, amikor a gazdasági helyzet rosszabbra fordult – politikai okokból – képtelenek voltak visszavonni. A. T. Peacock és J. Wiseman szociálpszichológiai magyarázatot ad a közösségi szektor viszonylagos növekedésére: szerintük létezik az ún. *kiszorítási effektus*, ami szerint a közösség, a civil társadalom kritikus helyzetben (háború, válság) nagyobb toleranciát mutat az adózással kapcsolatban, mint normális társadalmi élethelyzetekben. Az adózás közösségi elfogadottságának felfelé történő elmozdulásából fakadó többletforrások alapján a kormányzatok új közpolitikai programok beindítására kapnak lehetőséget.

A közszektor terjedelmi bővülésére szolgál a *relatív árhatásnak* nevezett folyamat, amelyet „Baumol betegségnek” is neveznek. Eszerint inflációs periódusokban a kormányzati szolgáltatások költségei jóval gyors-

sabban növekednek, mint az egyéb javaké és szolgáltatásoké. Ha tehát a szolgáltatások színvonalát változatlanul biztosítani kívánják, emelni kell a kormányzati költségeket. A kormányzati szféra növekedésével kapcsolatos negyedik, szintén említett teóriát „pogo-jelenségnek” nevezik. Ennek értelmezése: „találkoztunk az ellenséggel, aki mi magunk vagyunk”, vagyis a kormányzat mérete azért növekszik, mert az állampolgárok egyre több szolgáltatást követelnek kormányaiktól.

A *pogo* vagy *pogózás* egy tánc, melyet általában punk vagy metál zenére táncolnak. Legegyszerűbb formájában a táncoló körülbelül ugyanazon a helyen maradva fel-le ugrál. Gyökere a '70-es évek brit punk mozgalmába vezet, neve egy német cégnek köszönhető.

Külön kell említeni a *neomarxisták modelljét*. A közösségi döntések (Public Choice) iskola képviselői, elsősorban Niskanen a közösségi bürokráciában látják a kormányzat növekedésének alapvető okát. Láthattuk (a 6. fejezetben), hogy Niskanen vizsgálódásainak egyik kiindulópontja az, hogy az állami hivatalok bevételének nagy hányada költségvetés által biztosított, nem pedig piaci tevékenység eredménye. Az általánosan érvényesülő költségmaximálás értelmében a közintézményekben dolgozó hivatalnokok is haszonmaximálók, s ezt csak a költségvetés folyamatos növelésén keresztül érhetik el. A hivatalok költségvetés maximálása okozza a közhivatali és az ezzel együtt járó társadalmi pazarlást. Megoldásként Niskanen több, egymással összefüggő javaslatot dolgozott ki, az egyik legfontosabb *menedzserizmus* néven vált ismertté. Ennek a lényege az, hogy a kormányzati hivatalokat az üzleti világ mintájára kellene működtetni. Niskanen és követői azt várták az elmélettől, hogy érvényesítésével szigorú költségvetési korlátok közé szoríthatják a közintézmények kiadásait (kiadások maximálása), s ha ezen keretek között verseny alakul ki a szolgáltatásnyújtás lehetőségéért a különböző szervezetek és intézmények között, ez automatikusan emeli majd a közszolgáltatások hatékonyságát, minőségi színvonalát, s egyben véget vet a pazarlásnak.

## Irodalom

ÁGH Attila

2008 Társadalmi közép és társadalmi kapacitás. A magyar közpolitikai rendszer gyermekbetegségei, *Politikatudományi Szemle* 3, 7–33.

BAK Zsófia

2009 *Jó kormányzás és decentralizáció a fejlesztési segélyek hatékonyságának tükrében: Afrikai tapasztalatok*, Grotius e-Könyvtár.

BAUMOL, W. J.

1967 Macroeconomics of Unbalanced Growth: Anatomy of Urban Crisis, *American Economic Review* 57.

BARTAL Anna Mária

2005 *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*, Budapest, Századvég.

BAYER József

2000 *A politikatudomány alapjai*. Budapest: Napvilág.

BECK, Ulrich

2003 *A kockázat-társadalom. Út egy másik modernitásba*, Budapest: Századvég.

COLȚESCU, G. (coord.)–PATÓ A.–ATANASESCU, A.–VESALON, L.

2005 *Szótár plurális társadalmaknak – Vocabular pt. societăți plurale*, Iași: Polirom.

CROZIER, Michel

1981 *Actors and Systems (L'Acteur et le système)*, Chicago: University Press.

CSIKE Klára–KUTI Éva

2006 *Önkéntesség, jótékonyág, társadalmi integráció*, Budapest, Nonprofit Kutatócsoport 14. kötet.

HIRSHCMAN, A. O.

1995 *Kivonulás, tiltakozás, hűség*, Budapest: Osiris.

JENEI Gy.

2008 *Bevezetés a társadalompolitikába*, Budapest: Aula.

KJAER, Anne Mette

2004 *Governance*, Cambridge: Polity Press.

LUNDQUIST, L.

1997 Az információ szabadsága és a svéd bürokrácia, In: Gulyás Gyula (szerk.): *Közszolgálat és etika*, Budapest: Helikon.

MILLS, C. Wright

1956 *The Power Elite*, Oxford Press.

- NISKANEN, William A.  
1971 *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- PEACOCK, Alan–WISSEMAN, Jack  
1961 *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton: Princeton University Press.
- PÁLNE KOVÁCS Ilona  
1999 *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- PETERS, Guy  
1989 *The Politics of Bureaucracy*, New York: Longman.
- STEURER, R.  
2004 *Strategic Public Management as Holistic Approach to Policy Integration*. Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change.
- SZALAI Erzsébet  
1998 *Az elitek átváltozása*. Budapest: Új Mandátum.
- SZÁZDI Antal  
*Szakmai fejlesztés az iskolában*, [www.nosszege.hu/documents/10](http://www.nosszege.hu/documents/10)  
(2010.10.20.)
- WEBER, Max  
1989 *A politika mint hivatás*, Budapest: Magvető.
- WEIMER, D. L.–VINING, A.  
1991 *Policy Analysis: Concepts and Practice* NJ: Englewood Cliffs,  
Magyarul: David Weimer-Aidan Vinning, *Közpolitikai elemzés*,  
Kézirat (e-text).



## A SZOLGÁLTATÓ ÁLLAM

*A mai állam kialakulása. A modern állami szerepvállalás. A jóléti állam eredete és lényege. Jóléti állam és fejlődés. A jóléti állam típusai.*

### 7.1. A mai állam kialakulása

Az állam történeti kategória, a társadalomfejlődés meghatározott fókán jött létre, az ősközösségi társadalom felbomlási folyamatának eredményeképpen, közbülső lépésként az ún. ázsiai termelési jód és a katonai demokrácia<sup>1</sup> formájában. Utóbbi történelmi szerepe az állam kialakulásának antik (rabszolgatartó görög, római) és germán (feudális) útjában fejlődött ki. Az állam fogalmi meghatározása korántsem egyszerű feladat, tekintettel arra, hogy nagyon sok történeti formája létezett és a kifejezést ma is sokféle értelemben használjuk. A legelterjedtebb meghatározás szerint az állam olyan szervezet, amely *főhatalmat* gyakorol egy meghatározott területen élő *népesség* fölött. Lényeges sajátossága, hogy rendelkezik a *kényszer* monopóliumával, aminek folytán az adott területen élő lakosság felett *legitim erőszakot* alkalmazhat. Éppen ez különbözteti meg az államot mint szervezetet a társadalom más struktúráitól.

„**Az állam** a legfőbb közhatalmi szervek és testületek összessége, azaz a főhatalom birtokosa egy adott országban. A kormány a végrehajtó hatalom csúcsszerve, a mindenkori állam legaktívabb része. A kormány mellett egyéb hatalmi szerveket is találunk, például a bírói hatalmat, a törvényhozó hatalmat, továbbá a helyi, nem országos hatáskörű intézményeket, köztük az önkormányzatokat. Hogy az állam milyen elveket követve építi ki intézményeit, hogy a politikai közösség részeinek mekkora beleszólást enged a hatalom gyakorlásába, azaz hogy a különböző társadalmi csoportoknak milyen a viszonya a legfőbb hatalomhoz, azt az államforma hivatott eldönteni.”  
*Forrás:* Gallai–Török: *Politika és politikatudomány*, 36–37. o.

---

1 A katonai demokrácia az állattenyésztésre specializálódott hierarchikus törzsi-nemzetségi társadalmak egyik közéleti-hatalmi formája. A nomád pásztornépekre jellemző törzsfőnökség az állam kialakulásához vezető út egyik – az ázsiai útra jellemző faluközösség mellett a másik tipikus – átmeneti társadalmi formája, amely az államalakulás ázsiaitól eltérő módjának, az antik és a germán típusú fejlődésnek szükségszerű előzménye, illetve kiinduló állapota.

Államról mai értelemben Európa nyugati felén a XVII. századtól kezdődően beszélhetünk. A polgári társadalom a középkori városi társadalmakból a XVII–XVIII. században alakult ki, alapja a politikai előfeltételektől mentes polgári magántulajdon. Az újkor előtti társadalmak közvetlenül politikai jellegűek voltak: a vagyon nagysága és jellege, a születés (a család), a munka módja (a foglalkozás), a képzettség és a társadalmi státusz mintegy kijelölték az egyénnek az állami és politikai renden belüli helyzetét és másokhoz való politikai viszonyát. A tőkés árutermelés térhódítása, a piacgazdaság uralkodóvá válása és a modern nagyvárosi lét megszüntették a vagyoni, családi, foglalkozási és az ehhez hasonló különbségek politikailag, illetőleg közjogilag meghatározó jellegét, s az e területen létező egyenlőtlenségeket politikamentes – a szó mai értelmében vett „társadalmi” – különbségekké tették. Az ilyen társadalom magán-társadalom volt, hiszen az egyes társadalmi (vagyoni, foglalkozásbeli, születési stb.) egyenlőtlenségeknek nem volt közvetlenül politikai jellege és politikailag meghatározó szerepe. Németalföldön, Angliában a XVII–XVIII. századra, Nyugat-Európa többi országában a XIX. századra tehető a „polgári” állami kialakulása. Fő sajátossága: a közhatalom gyakorlása önálló tevékenységgé alakul, a gazdasági uralom függetlenedik a politikától.

A modern állam a feudális abszolutizmus korszakában keletkezett. Születésének jegeit a későbbi történelmi fejlődés Európa egyes részein elhalványította, illetve teljesen eltüntette, míg máshol felerősítette. Az abszolutizmus – ezt Szűcs Jenő (1981) és az angol-amerikai Perry Anderson (1974) meggyőzően kimutatták – a feudális társadalom válságára adott válasz volt. A feudális társadalom nem volt mentes a kisebb-nagyobb válságoktól, és a „válságkezelésnek” már ekkor sokféle módja volt. A válság falupusztulásokat, a városi gazdaságok időleges hanyatlását, politikai anarchiát és gyakran népességcsökkenést jelentett. Ezekre a kihívásokra az egyik jellegzetes válasz a terhek egy részének a paraszti rétegekre való áthárítása volt, ami persze gyakori parasztfelkelésekhez, ezek következményeként pedig Nyugaton a jobbágyi kötöttségek fellazulásához, Közép- és Kelet-Európában a „második jobbágyághoz” vezetett. A jelzett válságok kezelése – részben a társadalom különböző rétegeinek a jóváhagyásával – mindenütt állami feladattá vált. E feladat megoldásához azonban az államoknak a korábbi európai fejlődéshez mérten abszolutisztikusnak nevezhető eszközöket kellett igénybe venniük.

A feudális abszolutizmus állami rendjének kiépülése és annak működése Európa különböző történelmi régióiban más-más módon és eltérő mértékben, illetve jelleggel valósult meg, ami a későbbi fejlődésre is kiha-

tott. A feudális abszolutizmus államának kiépülése az eszmék síkján úgy is értelmezhető, hogy az államhatalom birtokosai sikeresen elvitatták a különböző helyi hatalmaktól az erőszak-alkalmazás jogát. Ennek révén az immár egységes és centralizált államok – lásd Max Weber – szert tettek a fizikai erőszak legitim alkalmazásának monopóliumára (Weber 2009). A feudális abszolutizmus állami eszközrendszerének legfontosabb eleme egy – a korábbiakhoz mérten – hatalmasra duzzasztott hivatali apparátus volt, mely szakképzett, fizetett, az uralkodótól függő s gyakran jogi végzettségű tisztviselőkből állt. Ekkor született a modern értelemben vett bürokrácia.

### **Társadalom**

„A társadalom a politikai uralom egy adott rendszerének alávetett, különálló területen élő és a körülöttük lévő csoportoktól eltérő identitással rendelkező emberek csoportja. Egyes társadalmak, mint például a vadászó és gyűjtögető közösségek, nagyon kicsik, csak néhány tucat emberből állnak. Más társadalmak rendkívül nagyok, népességük sok millióra tehető – a modern kínai társadalomban például az össznépesség meghaladja az 1 milliárd főt.”

*Forrás: Anthony Giddens: Szociológia*

A nyugati fejlődés sajátosságait befolyásoló tényezők egyik legfontosabbika az volt, hogy ott – nem minden előzmény nélkül, de javarészt a szóban forgó korszakban – kifejlődött a polgári társadalom, amely sikeresen megszabadult az állam abszolutisztikus elemeitől, és az államot polgári állammá tette. A centralizált állam tevékenysége az országonként szerveződő társadalmak – később a születőben lévő modern nemzetek – egészére kiterjedt, s így joggal nevezhető területi államnak, majd (a nyugat-európai viszonyok között) nemzetállamnak.

A modern állam egy olyan összetett rendszer, amelyre jellemző: a területiség (territorialitás) elve; a néptől elkülönült közhatalom, amely írott vagy íratlan törvények alapján alkalmazhat kényszert; az elkülönült intézményrendszer, feladata a társadalomban létező, de annak egészétől elkülönülő rendfenntartó és védekező funkció gyakorlása; a belső szuverenitás: területén az állam a legfőbb hatalom; a külső szuverenitás (teljes vagy részleges): országhatárok léte, külpolitikai szuverenitás.

Az állam szerveződési elve: magánjellegű, illetve közösségi létformák és tevékenységek elválasztása, ezek közvetítőmechanizmusok általi összekapcsolása. Utóbbiak közül a legfontosabbak: a politikai nyilvánosság, a társadalmi érdeket politikai akarattá formáló politikai pártok rendszere és az érdekérvényesítés szervezetei. A polgári társadalom érdekrendszere e közvetítőmechanizmusok révén jut el az állami döntési centrumokba (például a parlamentbe), hogy ott „törvényként”, illetve „kormányzati döntésként”

nyerjen megfogalmazást. E közvetítő mechanizmus egyik sajátos funkciója az, hogy a társadalom segítségükkel döntéseik igazolására és társadalmi elfogadtatására kényszerítheti az állami szerveket. E korban ugyanis általánosan elfogadottá vált, hogy az állami rendnek legitimnek (a társadalom politikailag elfogadottnak, illetőleg elfogadásra méltónak), az azokban születő döntéseknek pedig jogszerűeknek (legálisaknak) kell lenniük.

### Civil társadalom

„A kortárs szóhasználatban a civil társadalom fogalom a társadalmi, szimbolikus és narratív intézmények jelenségére utal (Comte), ténylegesen a kormányzattól vagy az államtól független szerveződések együttesére, amely egy társadalom kulturális identitásformáit, az értékpreferenciák pluralitását fejezi ki. A civil társadalom a társadalom része, melynek fő jellegzetessége, hogy »a szerveződés elve az önkéntesség, spontaneitás, pénzügyi függetlenség és az államtól való autonómia, s ahol a törvényeket, illetve a szabályokat egyhangúlag fogadják el« (L. Diamond).

A fogalom eredete a római politikai gyakorlatra nyúlik vissza; Cicero a *societas civilis* alatt Róma lakóit értette, a polgárok társadalmáról beszélt, szembesítve a politikai szervezettel és városi élettel rendelkező civilizált társadalmakat a barbárok társadalmával.

A civil társadalmat szabad és független szerveződések alkotják, amelyek csak a törvénynek vannak alávetve, s kizárólag a tagságuknak tartoznak felelősséggel. A társadalmi élet számos szerveződési formáját lehet e vonatkozásban megemlíteni, ezek közül a legfontosabbak: 1. a vállalkozók szövetségei, 2. a szakszervezetek, 3. a hasonló foglalkozású személyek társaságai (pl. ügyvédi kamarák, kisgazdaszövetéségek), 4. a nonprofit egyesületek és klubok, amelyek valamilyen közjó előmozdítását, kulturális érdekek és értékek gondozását vállalják, 5. a politikai szervezetek, amelyek nem kívánnak párttá alakulni.”

*Forrás: Coltescu–Pató–Atanasescu–Vesalon: Szótár plurális társadalmaknak*

Az államnak – a jelzett és az ezt követő történelmi tendenciák keretei között – több típusa alakult ki. A főbb államtípusok: az ókorban a monarchia, arisztokrácia, és demokrácia, ezt követte a XVIII. századtól kezdődően az abszolút állam. A liberális állam egyrészt a modern polgári állam egyik történeti alakzata, másrészt annak egy önálló típusa, amely a mai állami gyakorlatban is érvényesül. A liberális politikai intézményrendszer egy lassú történelmi fejlődés eredményeként jött létre, s az egyes államok a Nyugatnak nevezett világban különböző korban (jellegzetesen a XIX. században) és különböző mértékben váltak liberális jellegűvé (a legteljesebben Anglia, Hollandia, USA). A XX. század találta ki a totális államot.<sup>2</sup>

A modern állam – adóztató állam (Goldscheid 1908). Sikeresen adóztatni persze csak egy működő gazdaságot lehet, vagyis ahhoz, hogy adóztasson, az államnak – korábban ismeretlen mértékben – gondoskodnia

<sup>2</sup> A totális állam kifejezés Mussolinitól ered és olyan berendezkedést jelöl, amely nem ismer különbséget állam és társadalom között.

kellett a gazdaság fejlesztéséről is. Így született meg egy korábban ismeretlen állami funkció, a gazdaság irányítása. Az abszolút monarchiák teremtték meg a mai értelemben vett gazdaságpolitikát. A modern állam első jelentős gazdaságpolitikai rendszere a merkantilizmus<sup>3</sup> volt, melynek különböző eszközei (például a korábban csak bevételi forrásként kezelt vámokból kialakított védővám-rendszer, valamint a „kereskedelmi mérleg” intézménye) a gazdaság egészét támogatták, illetve védték más nemzeti gazdaságokkal szemben.

Az alábbi táblázatban összefoglaljuk a legfontosabb államtípusokat és jellemzőiket.

### 1. táblázat. Államtípusok és jellemzőik

Korszak	Név (típus)	Jellemzők
Őstársadalmak	Katonai demokrácia	Pszudoállam: nomád pásztortársadalmak katonai jellege (primitív önkormányzat katonaivá alakulása).
i.e. 6000 – i.e. 1800 körül	Mezopotámiai államok	Királyi hatalom. Hivatalnokok. Városi típusú települések, földművelés. Jogalkotás: gyengék védelme.
i.e. 3000 – i.e. 31	Egyiptomi dinasztikus állam	Adóbeszedés, igazgatás.
i.e. XVIII–XV. sz.	Óbabiloni birodalom	Állami földek. Szolgáltatás: posta.
i.e. XVIII–VI. sz.	Zsidó állam	Kezdetben patriarchális. Öröklés, családjog. Közigazgatás, igazságszolgáltatás.
i.e. IX–III. sz.	Athéni/görög állam	Szervezett állam, hatalmi intézmények. Alkotmány, rendőrség, népbíróság.
i.e. VIII. – i.u. III. sz.	Római állam	Több államforma, koronként: királyság, korai és fejlett köztársaság, principátus, monarchia. Jog és jogérvényesítés. Közigazgatás, hatalommegosztás.
Kialakulás: V–XI. sz.	Feudális állam	Hűbéri állam: az állami feladatokat hűbérurak végzik. Főpapok világi hatalma. Feudális anarchia.

3 Merkantilizmus: közgazdasági irányzat a XVI–XVIII. sz.-i Európában. Felfogásuk szerint egy ország gazdasága nem a termelésből, hanem a kereskedelemből származik. Ezért támogatták a kivitt, egyidejűleg szigorú védővámokkal korlátozták a behozatalt. Az ipar fejlesztésétől várták a külkereskedelem növekedését, emiatt szorgalmazták az iparfejlődést.

<b>Korszak</b>	<b>Név (típus)</b>	<b>Jellemzők</b>
Kialakulás: XVII–XVIII. sz.	Abszolutista állam	A közhatalom széttagoltságának felszámolása. Az állam pusztá eszköz a teljhatalmú uralkodó kezében, de kötelezik az isteni törvények. Egységes, centralizált állam.
XVIII. századtól	Rendészeti- éjjeliőr állam	Liberalizmus elve: megszűnik a magán-szféra feletti állami ellenőrzés. Beavatkozás csak probléma esetén.
XX. sz.	Intervenció állam	Az állam piaci beavatkozásaival stabilizálja a ciklikus válságoktól szenvedő gazdaságot. Új kontextusban: szerepét átveszi a helyi fejlesztés.
XX. sz.	Totális állam	Mussolini: nincs különbség állam és társadalom között. Kommunista államok.
Kezdet: XIX. sz. vége. Hanyatlás: az 1980-as évek.	Szociális-jóléti állam	Jövedelemkiegyenlítő állam. A gazdaságba való beavatkozásból származó javak egy részét költségvetési eszközökkel az állam újra elosztja bizonyos szempontok szerint szociális célokra.

*Forrás: A szerző szerkesztése.*

A társadalom köznapi értelemben emberek csoportját jelöli, akik bizonyos rend szerint együtt élnek. A társadalmat meghatározott embercsoportok kölcsönös, együttes tevékenységének összességéként fogjuk fel, és az összesség azt jelenti, hogy kialakul valamilyen egység, rendszer a tevékenységek során. A társadalomban sokféle tevékenység zajlik, elsőként kell említeni a létfeltételek (lakás, ételmezés, munkahely, szórakozás stb.) biztosítását, gondoskodni kell a még/már nem vagy átmenetileg munkaképtelen emberekről (fiatalok, öregek, munkanélküliek), de legalább ennyire fontos a szocializációs funkció, melynek során az új nemzedékek megtanulják – esetenként: közösen kialakítják – a társadalmi együttélés szabályait, betartatja ezeket és a megszegőket szankcionálja. A társadalom kategóriája magába foglalja a politikai rendszer fogalmát, s amikor a társadalmi funkciókról szólunk, elsősorban a politikai rendszerre utalunk. A társadalom egésze által ellátott 4 fő funkció (reprodukciós, adaptációs, célkitűző és integrációs funkció) esetében elsődlegesen a politikai rendszerre mint a társadalom egyik funkcionális alrendszerére tartozik a társadalom vezérlése, a kitűzött célok alapján való irányítása. A politikai rendszerhez a társadalom egyik funkcionális (tehát elvont és analitikus) alrendszeréhez különböző strukturális (tehát valóságos és konkrét) alrendszerek tartoznak. Mindazok a strukturális alrendszerek a politikai

rendszerhez tartoznak, amelyek objektíve politikai funkciót töltenek be, vagyis a hatalom működtetésében és legitimálásában részt vesznek, függetlenül attól, hogy eredetileg vagy fő funkciójuk szerint mire jöttek létre. Az alrendszerek funkcionális alapon specializálódtak, de nem korlátozódik tevékenységük egyetlen funkcióra, mindegyik részt vesz mind a 4 fő társadalmi funkció ellátásában, tehát minden funkcionális alrendszer többfunkciós. Ezek szerint a funkcionális alrendszerhez tartozó struktúrák ún. „áthajló” struktúrák, tehát egyidejűleg több funkcionális alrendszerhez is tartoznak, valamelyikhez azonban elsődlegesen. A család, az iskola elsődlegesen a reprodukciós alrendszerhez tartozik, de másodlagosan kapcsolódnak a többi alrendszerhez is.

A polgári társadalom kifejezést többféle értelemben is használjuk. Gyakran a gazdasági viszonyokhoz közvetlenül kötődő életszférák körét értjük alatta, máskor pedig úgy értelmezzük (civil társadalom), mint ami a társadalom minden nem-politikai viszonyát és életszféráját is magába foglalja, vagy azokra a jelenségekre utal, amelyek kívül esnek a közélet és a közhatalom körén (magánszféra). Olykor ezzel a kifejezéssel jelöljük a szociológiai értelemben vett társadalmi szerkezetet (például az ellentétes érdekű osztályok és rétegek viszonyát), a társadalom politikamentes intézményeit (így az egyesületek, a közösségi célokért is tevékenykedő ún. nonprofit szervezetek világát), vagy a politizálással nem foglalkozó magánemberek körét. Gyakran e fogalommal határozzuk meg a magánjellelű szabadságok világát, és azokat a határokat, amelyek az állami-politikai tevékenység végpontját, illetve korlátait jelentik.

## 7.2. A modern állami szerepvállalás

Az abszolutista állam a modern állam első formája. Az ipari forradalom hatására fejlődésnek indult szabad versenyes piacgazdaság körülménye-  
ihez nem illett a merkantilista gazdaságpolitikával párosuló abszolutista állam, mely a túlméretezett költségek miatt olykor forradalomba torkollott – a nagy francia forradalom, angol polgári forradalom –, és átadta a helyét az ún. rendészeti/éjjeliőr államnak. A modern állam – a mögötte álló gazdasági és társadalmi fejlődés világtörténeti perspektívájából szemlélve – polgári állam. A liberális állam egyrészt a modern polgári állam egyik történeti alakzata, másrészt annak egy önálló típusa, amely a mai állami gyakorlatban is érvényesül. A XIX. századi Nyugat-Európában liberális (megszüntette a magánszféra feletti állami ellenőrzést), a XX. században először ún.

*intervenciós* (az állam piaci beavatkozásaival stabilizálja a ciklikus válságoktól szenvedő gazdaságot), majd *szociális-jóléti* államként (a gazdaságba való beavatkozásból származó javak egy részét költségvetési eszközökkel az állam újra elosztja bizonyos célok érdekében és szempontok szerint) állam alakult ki. Közép- és Kelet-Európában pedig előbb *modernizáló* (az elmaradottság és a felzárkózási kényszer alatt fellépő) állam jött létre, mely később több helyütt (a polgári jelleget részben vagy egészben tagadó) *totalis* állammá változott. A jóléti állam kifejezést 1945 után kezdték használni a munkáspárti Anglia jellemzésére. A jóléti állam egyfelől a fogyasztói társadalmat létrehozó és az ahhoz szükséges gazdaságot állami (s ekként politikai) eszközökkel vezérlő, másfelől a piacgazdaságban keletkezett jövedelmeket *szociális szempontok szerint újraelosztó* államot jelent.

A megfogalmazott célok és az alkalmazott eljárások szerint a modern állami beavatkozás pozitív és orientatív jellegű. A beavatkozás kiterjedhet az egész társadalomra, avagy csak bizonyos területekre és ágazatokra. Az állami beavatkozás funkciója szerint beszélünk erőfunkciókról és szolgáltató funkciókról. Az *erőfunkciók* – belső rendfenntartás, igazságszolgáltatás, külső védelem – a történelem során jelentős változáson mentek át. A beavatkozás jellege és mértéke határozza meg az állam típusát vagy karakterét (demokratikus, önkényuralmi stb.). Erős államról akkor szokás beszélni, ha a kormány nagymértékben beavatkozik a civil társadalom működésébe, illetve ahol a polgári jólétért felelősséget vállalók között előkelő helyen állnak a civil szféra szervezetei, ott a civil társadalom erős. A polgári államban és a modern demokráciában a társadalom részt vesz az erőfunkciók gyakorlásában. A *szolgáltató* (avagy pozitív) funkciók az állam gazdaságpolitikai, társadalmpolitikai és szabályozó szerepére vonatkoznak. A beavatkozás felelőssége megmutatkozik a költségvetési egyensúlyban és a valutaárfolyamok kiszámíthatóságában; az indikatív funkciójú tervezésben; az infrastruktúra fejlesztésében és fenntartásában, a társadalmpolitikai szerepvállalásban. A versenyképességet ösztönző, ugyanakkor értékorientált komplex intézményrendszer területei: oktatás, egészségügy, szociális gondoskodás, regionális politika, környezetvédelem. A szolgáltatásként felfogott szabályozó funkció az egyén, a fogyasztói csoportok védelmét szolgálja.

„**Természetjog** – a jog és a társadalom helyes rendjére vonatkozó elképzelés. A jog attól helyes és követendő, hogy megfelel az emberi természetben rejlő követelményeknek, vagy egy magasabb, isteni tervben szereplő parancsnak. A római jog forrásai közt szerepelnek a *ius gentium*, azaz a különböző népek jogában szereplő, az életviszonyok természetes követelményeivel összhangban álló közös szabályok. Ezeket az ember természetes értelme képes ilyenként felismerni (*ius naturale*).



A teológiai (különösen a katolikus) természetjog a vallás kinyilatkoztatott parancsainak felsőbbségére épül. A lélek dolgaiban a spirituális és nem a világi hatalomnak kell engedelmessé válni (Aquinói Szt. Tamás). A metafizikus természetjogi felfogás szerint a tételes jog meg kell feleljen valamiféle igazságosságnak. Az emberi jogi felfogások a tételes jogot éppen az emberek természetével ellentétben álló megoldások miatt támadták. A 19. századi jogpozitívizmus jogfogalma elfordult a jognak a vallásos ideológiák szerinti megalapozásától. Az utilitáriánusok az emberi jogokat tapasztalatilag megalapozatlan képzelődésnek minősítették. A hitleri rezsim jogtalanságai hatására újjáéledő természetjogi eszme szerint erkölcsi minimum nélkül nincs jogrend és az erkölcsi rendet sértő előírásokat nem kell betartani, illetve a jognélküli rendszerrel szemben ellenállásnak van helye.”  
*Forrás: Magyar Virtuális Enciklopédia*

Az állami beavatkozások szemléleti váltást jelentettek az újkor hajnalán, a fordulat alapja az a felismerés, hogy az emberi közösségi élet gazdag változatossága a mesterséges környezet változatosságával magyarázható. Ennek hátterében egyrészt az aktívan alkalmazkodó ember áll, aki képes transzcendens változásokat eredményezni tárgyi környezetében. Vagyis céltudatos tevékenységének eredményeként olyan tárgyakat hoz létre, amelyek az anyagi környezetben immanensen nem léteznek. Az emberi létezés lényege, hogy a célszerű alkalmazkodás folyamatában céltudatos-ságot működtet, ez a céltudatos rugalmas alkalmazkodást tesz lehetővé, ugyanakkor transzcendens mozzanatot kapcsol be az alkalmazkodás folyamatába. Azaz az ember úgy alkalmazkodik környezetében, hogy eszközöket készítve és használva átalakítja azt. Az emberi alkalmazkodás kollektív természetű, azaz az emberi cselekvés társadalmi-közösségi.

Az immanens társadalomszemlélet felé való fordulás azt jelenti, hogy a környezethez történő alkalmazkodásnál fontosabbá válik az önfejlődés, az önfejlődési folyamat immanens törvénye végeredményben az ént valósítja meg másban. A demokrácia pedig éppen azt akarja, hogy az immanens törvényadó forrás kiemelkedjék az egyéni-abszolút szférából, a kollektívumra támaszkodjék. Éppen a polgári lét immanens volta miatt az állam nem lehet abszolút úr az egyének élete felett.

Ennek a fordulatnak a dimenziói: a szuverenitás fogalmának az átértelmezése, a természetjog újraértelmezése, a politika és erkölcs viszonyának átértékelése. Ebben a kontextusban történik meg az állam szerepének is az átértékelése. Az emberek az önfenntartás és a béke érdekében hozzák létre az államot, amely azonban nem abszolút hatalom, hanem a természettörvények betartására kötelezett. Az állam kötelessége az emberek szabadságának és tulajdonának megóvása, ha nem ezt teszi, akkor a népnek jogában áll – akár forradalom útján is – az államhatalmat megdönteni, és új társadalmi szerződést kötni (Locke 1986).

### 7.3. A jóléti állam eredete és lényege

A jogilag korlátozott, a társadalomtól és gazdaságtól szigorúan elválasztott liberális állam eszméjét a felvilágosodás gondolkodói teremtették meg. Adam Smith liberális közgazdász *láthatatlan kéz* (invisible hand) elmélete szerint szükségtelen az államnak a gazdaság területére beavatkoznia, mert a társadalom a *laissez faire* elvét követve képes igazságosan és tartósan prosperálva működtetni a szabad versenyen alapuló piacgazdaságot. Az állam célja egy ilyen berendezkedésben kizárólag a gazdaság kiegyensúlyozott működéséhez szükséges társadalmi békesség fenntartása lehet. Az éjjeliőr állam fenntartja a rendet és biztosítja a jogrend működését.

Csakhogy a XIX. századi fejlődés az államra új felelőségeket ró. Gyári törvényekre van szükség a munkaerő védelme (gyermekmunka, női munka, munkaidő hossza, munkafeltételek stb.) érdekében, a városok fejlődése közegészségügyi feladatokat (csatornázás, szegények egészségügyi ellátása) jelöl ki, és ugyanekkorra tehetők a közoktatás kezdetei (feladata a munkaerő-piaci jelenlét előkészítése). A munkáltató érdeke, hogy biztonságos feltételek között termelhesse, ez az alapja a „vállalati szociálpolitikának”, melynek célja a jobb munkaerő, és munka-tőke közötti béke. Ez a folyamat vezet el a civil struktúrák megjelenéséig is (munkás önsegítő egyesületek, társaságok), illetve ezzel párhuzamosan a filantróp jóléti szervezetek és ellátások (óvoda, árvaház; szociális munka kezdetei) rendszerek kialakulásáig. A jóléti állam kialakulását több tényező ösztönözte, éspedig a modernizáció, az ipari társadalom kialakulása (a városba tömörülés és a feltűnő szegénység), a bér munka általánossá válása (a szociális kérdés munkás-kérdést jelentett), a családszerkezet átalakulása (instabil család, kevesebb gyerek), a gazdaság igényei s nem utolsósorban az, hogy megteremtődnek hozzá az anyagi források. A jóléti állam legitimációs kihívásaira (munkás-szerveződés, munkáskövetelésekre) adott válaszok elsőként az egységesülő Németországban fogalmazódnak meg (a Bismarck-féle „szociális olajcseppek”), és a szociáldemokráciával válnak politikai stratégiává.

A *jóléti állam lényege*: eltérés a piaci redisztribúciótól, de az eltérés mértéke meghatározott. Ugyanis a munkahozadékból elvett rész nem korlátozhatja a teljesítménymotivációt, a tőkehozadékból elvett rész nem korlátozhatja a vállalkozói kedvet. Az eltérés értékalapjai a méltányossági és egyenlőségi értékorientáció, a társadalmi beavatkozás funkciói pedig az integráció és legitimáció. A társadalompolitikai beavatkozás erőforrás és a politikai feszültségek mérséklésének eszköze. A jóléti állam *a szociális jogok állama*. Az állam bizonyos szerepeket átvesz a piactól, a

családtól, sőt, bizonyos esetekben az önkéntes szektortól is: a bölcsőtől a sírig tartó gondoskodást nyújt. Ez a létbiztonság kiterjesztése. A jóléti állam létrejöttének politikai feltétele a szilárd nemzetállam kialakulása, valamint a demokratikus jogkiterjesztés. A jóléti államok fejlettségét úgy lehet mérni, hogy felbecsüljük az állami redisztribúciót, valamint a szociális redisztribúciót az államon belül.

A jóléti állam kimondottan európai struktúra, az Egyesült Államok nem épített ki magának ilyen rendszert, de vannak ide sorolható intézkedései. Története, amennyiben a XIX. századi előzményeket is be vesszük, évszázadnyi időszakot fog át. A második világháború után egész Nyugat-Európában kiépült a jóléti állam. A nagyvonalú jóléti intézmények a XX. század negyedik negyedére válságba jutottak. A válság okaiként két tényezőt szokás emlegetni. Első tényező a gyilkos világgazdasági verseny, amely a globalizált, szabad kereskedelmi világban minden országot versenyre kényszerít(ett), és a nagy szociális terhek csökkentését követeli meg a versenyképesség érdekében. A második meghatározó okot a demográfiai folyamatok változásai jelentik, a születési ráták egyszerű népességi reprodukció alá zuhanását, valamint az átlagéletkor jelentős meghosszabbodását, mintegy 76–78 évre emelkedését, ami egyszerre növelte meg az idős, inaktív korosztályok létszámát és csökkentette lényegesen az aktív népesség arányát. A kettő együtt egyre nehezebben elviselhető anyagi terhet hárít a társadalomra.

A jóléti állam kialakulásának és hanyatlásának folyamatát jórészt Berend T. Iván elemzése alapján mutatjuk be. (Berend 2003)

A jóléti állam elméleti előzményeiként szokás említeni a Mercier de la Riviere-től származó szabad cselekvés elvét, David Hume liberalizmusát, illetve a Virginia Bill of Rights-t az emberi jogokról. A jóléti állam történetének első évszáma 1883. A szociáldemokrácia elleni harcban Bismarck úgy akarta kifogni a szelet ellenzéke vitorláiból, hogy átvette annak szociális programját, és nekilátott megvalósításához. Így került sor 1883-ban a világ első kötelező betegbiztosítási programjának bevezetésére. 1884-ben követte ezt a kötelező ipari balesetbiztosítás meghonosítása, majd 1889-ben a nyugdíj és rokkantsági nyugdíj intézményeinek bevezetése. Mindez nem állampolgári jogon járt, csak a szocialisták tömegbázisát célozta meg, az ipari munkásokra vonatkozott.

Az intézkedések nemzetközi hatása felmérhetetlennek bizonyult. A svéd király már 1884-ben bizottságot hívott életre a német rendszer tanulmányozására, amit a következő évben Dánia is követett. A skandináv országokban 1891 és 1913 között mindenhol meghonosult a betegség- és

balesetbiztosítás, valamint a nyugdíj intézménye. Itt a jóléti intézmények az egész társadalomra kiterjedtek. Az önszabályozó piacgazdaság helyett szabályozott piacgazdaság alakul ki. Gustav Möller közel 15 évig vezette miniszterként a svéd szociálpolitikát (1936–38 és 1939–51 között), tőle származik a híres mondás: az állam nem lehet csupán éjjeliőr állam, hanem jóléti államnak is kell lennie.

„A **populizmus** mint politikai ideológia azt feltételezi, hogy az átlagembert a kizárólag saját érdekeit szem előtt tartó elit elnyomásban tartja, megfosztja a hatalomba való beleszólástól. A populista számára a legfőbb cél az állami intézmények visszahódítása a gazdasági, politikai elitektől a »népnek«. A populisták az átlagembert igyekeznek megszólítani, ezért retorikájuk világos, közérthetően megfogalmazott és kiszámíthatóan népszerű üzenetekkel manipulál. A demokratikusan megválasztott 20. századi diktátorok (például A. Hitler vagy Juan Perón) populista és demagóg retorikával kerültek hatalomra. Hatalomgyakorlásukat ugyanakkor elitizmus jellemezte: a tömegeket egy privilegizált csoport (állampárt) révén igyekeztek irányítani és kordában tartani. A közép- és kelet-európai demokratikus átmenetekben a nacionalista populizmus több országban megerősödött, sőt kormányra is került (pl. Vladimír Mečiar pártja Szlovákiában, Torgyán József Független Kisgazdapártja Magyarországon).”

*Forrás: Magyar Virtuális Enciklopédia*

A jóléti állam kibontakozásának igazi korszaka a nagy világgazdasági válságot (1929–33) és a második világháború éveit (1939–45) követően jött el. A nagy válság a nyomor és munkanélküliség addig ismeretlen mélységeit nyitotta meg, ugyanakkor versenyre is kényszerítette a fejlett nyugati demokráciákat a jobb- és baloldali populizmusok szélsőségeivel. A világháború még nagyobb nyomatókat adott a társadalmi szolidaritás elvének. Ebből a tömegigényből és a társadalmi szolidaritás háborús tapasztalatából és az 1930–40-es évek nyomorúsága közepette emelkedett fel a nyugat-európai jóléti állam. Kihatott a folyamatra a népesedés válsága. Alva és Gunnar Myrdal 1934-ben megjelent rendkívüli hatású könyve (*A népesedés válsága*) után a szociális ellátási rendszer újszerűen szabályozta a családi segélyezést és a nőkérdést. Elfogadták a könyv alapszemléletét, miszerint a népesedés olyan szociális erőforrás, amelyet mennyiségileg és minőségileg is fejleszteni kell. Ez a felfogás eltért a holland felfogástól, amelyben a népesedés olyan szociális tehernek számított, amelyet csak a kivándorlással lehet csökkenteni. Eltért a náci Németország és Franciaország felfogásától, amely a népesedésben a katonai potenciál növelésének eszközét látta. A Myrdal nézetein alapuló szemlélet vállalta az akkor radikálisan feministának számító gondolatot, hogy a házasságot és a gyermekek nevelését sokkal vonzóbbá kell tenni az asszonyok számára, és javítani kell a gyermekek életkörülményeit.

A New Deal Franklin D. Roosevelttel amerikai elnök és kormányzata politikája 1933–36 között. A nagy gazdasági világválságból való kilábalást a gazdasági folyamatokba való állami beavatkozással akarta elérni. A New Deal jelentős és hosszan tartó hatást gyakorolt az amerikai gazdaságra, társadalomra és kormányzatra. A legjelentősebb szociálpolitikai törvények: az 1933-as Agrártörvény az agrártermelés csökkentése a farmerek kárpótlásával, az Országos munkaügyi törvény (1935), a Társadalombiztosítási törvény (1935). Létrehozta az Országos Ifjúsági Hivatalt (1935).

Az első, valóban komplex jóléti állam Svédországban jött létre az 1932-ben kormányra került szociáldemokrácia vezetése alatt. Magát a *jóléti állam kifejezést* 1941-ben vezette be az angol Temple érsek, aki a demokráciák „welfare” elkötelezettségét állította szembe a diktatúrák „warfare”, háborús és erőszakra épülő rendszereivel.



**William Beveridge** (1879–1963), a London School of Economics dékánja.

Jelentését 1942-ben *A társadalombiztosítás és a hozzákapcsolódó szolgáltatások* címmel hozta nyilvánosságra. Ebben feltárta a modern kapitalizmus tökéletlenségét és „a létbizonytalanság öt óriását”: a nélkülözést, a nyomort, a betegségeket, a tudatlanságot és a tétlenséget. 1945 és 1946 között törvények sora született meg a bizonytalansági tényezők felszámolására: családtámogatási és társadalombiztosítási, az állami egészségügyről és a rendszeres állami támogatásokról szóló, valamint a közoktatási, a teljes foglalkoztatásról, illetve az új városok alapításáról szóló törvények. Beveridge a második világháború után, 1948-ban egy másik jelentést is készített *Önkéntes kezdeményezés* címmel, melyben a filantrópiát és az önszegélyezést tekintette a társadalmi önszerveződés alapvető formáinak.

*Forrás: Csanády 2002.*

Az első átfogó törvényhozási tervet még a konzervatív Churchill-kabinet tagja, Lord William Beveridge dolgozta ki 1942-es híres *Jelentésében*. Szerinte a katonai győzelem célja, hogy a háború után jobb világban élhessünk, mint korábban. Meg kell szabadulni a szükségtől. Minden állampolgárnak ingyenes egészségi ellátáshoz kell jutnia. A gyermekek után támogatást kell nyújtani a családoknak, s az idősebb generációknak biztonságot teremtő nyugdíjat kell folyósítani. Így került sor Angliában 1945 és 1948 között – amikor még jegyre osztották az élelmiszert és a lakosság nélkülözött – az átfogó jóléti törvényalkotásra, ami által megvalósították a Beveridge-bizottság által kidolgozott terveket. Thomas Humphrey Marshall, a Cambridge-i Egyetemen tartott 1949-es előadásában fogalmazta meg a

szociális állampolgárság elvét, mely az egyéni és politikai szabadság biztosítása után a szociális biztonságot is állampolgári jognak minősítette.

Jóléti intézményeket vezettek be Belgiumban, Franciaországban, Svájcban és Németországban is. A jóléti állam újrafogalmazta az állampolgári jogokat, beillesztette azokba a jóléti ellátás jogát, hogy a nemzeti közösségek „teljes jogú tagjává” emeljenek minden állampolgárt. A biztosított juttatások köre egyre szélesedett, a fizetett szabadság egyre hosszabb, a munkaidő egyre rövidebb lett, az ingyenes, állampolgári jogon biztosított iskolázás, egészségi ellátás és nyugdíj mellett átképzési költségeket nyújtott, fizetett szülési szabadságot, szubvencionált lakásbérletet s számos más juttatást is biztosított.

Utalni kell a hidegháború hatására is. A katonai és gazdasági verseny mellett ugyanis jóléti verseny is kibontakozott a két párhuzamosan létező és egymással szemben álló világrend között. A szocializmus egyenlősítő elveivel és (szegény országokról lévén szó) szegényes gyakorlatával vette fel ugyanis – kevés sikerrel – a versenyt a Nyugattal. A Nyugat erre válaszul az „emberarcú kapitalizmust” hirdette meg. A szociális kiadások a háború előtti évekhez képest roppant megemelkedtek: Olaszországban már 1957-re 14-szeresére, Franciaországban és Svédországban hat-, illetve hétszeresére, és Nyugat-Európa egészében is négyszer annyit költött az állam erre a célra, mint a háború előtt. A nemzeti jövedelem nem kevesebb mint 40–50%-át fordították jóléti kiadásokra. A jóléti állam magas adóztatással és a jövedelmek újraelosztásával törekedett a társadalmi egyenlősítésre. Az ingyenes társadalmi juttatások és a progresszív adóztatás együttes hatására a jövedelmi polarizáltság érdemben csökkent.

Bár ez a társadalmpolitikai beavatkozás erőforrás és a politikai feszültségek mérséklésének eszköze, sem a jobb-, sem a baloldali politikusok nem fogadták el bírálattól mentesen, és az évek során egyre erősödött mind a konzervatív kritika (Adam Müller és Ludwig von Haller), mind a szocialista kritika (a fábiánusok,<sup>4</sup> a keresztényszocialisták, a marxizmus). Illetve eljött az idő, amikor a kritikának hallgatnia kellett.

#### **Jogi paternalizmus**

Az állam atyáskodása az egyén felett. Olyan szabadságkorlátozó elvek összessége, amelyek azt az állami kényszert igazolják, amely az egyént az önmagának okozott kártól védelmezi, vagy amely az egyént az egyén érdekében irányítja, akár tetszik neki, akár nem.

4 Fabiánusok köre: bár szimpatizált a Szovjetunióval, mint más baloldaliak, úgy vélte, az osztály nélküli társadalmat békésebb úton kell megvalósítani. Tulajdonképpen idiotizmus és szemellenzős politika jellemezte őket is, mint a többi utópistát.

A libertárius paternalizmus szerint, amit lágy paternalizmusnak vagy aszimmetrikus paternalizmusnak is neveznek, az állam segíthet meghozni azokat a döntéseket, amelyeket az egyén maga meghozna, ha meglennének hozzá a képességei.

A folyamat önmagában egyértelmű. Kialakultak a szabályozott piacgazdaságtól eltérő társadalmi alakzatok, külső – nem demokratikus – kényszer hatása alatt, politikai vákuum jött létre a politikai rendszer természetére és a társadalmi csoportok elvárásai között. Ezen a bázison alakultak ki a totális hatalmi alakzatok és került sor a piacgazdaságok korlátozására. A klasszikus példák: a Szovjetunió, Olaszország és Németország

Szovjetunió: piactalan gazdaság létrehozása; 1930-tól a paraszti tulajdon radikális, véres felszámolásával; a totális állam létrehozása a társadalmi autonómiák megszüntetésével; állami paternalizmus a társadalompolitikában társadalmi részvétel és konzultáció nélkül; maradékelvű társadalompolitika; rablógazdálkodás a gazdaság humánerőforrásaival. A szovjet represszivitás végig megtartotta paternalista vonásait. Az elméleti alap: Marx.

Olaszország: a piemonti alkotmány szélsőséges támadások keresztüze alatt; a piacgazdaság korlátozása az állam által létesített korporatív szervezetekkel; a munkaadók és munkavállalók kollektív szerződéseit a szindikátusok kötik, amelyeket az állam ellenőriz; a szindikátusok működését a pártszervezetek ellenőrzik minden szinten; párt és állam összefonódása.

Németország: a weimari alkotmány és rendszer; szélsőbaloldali és szélsőjobbaldali támadások; a világválság után hatalomátvétel (elméleti alap Adolf Wagner); az állam szabályozza a javak igazságos elosztását a munkanélküli jövedelmek eltörlésével, a kamatrabszolgaság megszüntetésével (elméleti alap Gottfried Feder); az állam a forgalmi szférát irányítja: bevezeti a munkakötelezettséget, a munkaközösséget; a bankokat és a biztosítási rendszert államosítja.

1945 után fokrólakra kibontakozott az állam szerepvállalásának nemzetközi dimenziója is. Ez elsősorban Nyugat-Európára jellemző, és elválaszthatatlanul kapcsolódik a Közös Piac kifejlődéséhez. A Közös Piac megalapításakor az 1957-es római egyezmény – a liberális szemlélet alapján – úgy vélte, hogy a gazdasági verseny biztosítja az erőforrások optimális elosztását, a gazdasági növekedés optimális arányát és ezzel automatikusan az optimális szociális fejlődést is. Ez a szemlélet a '60-as években fokozatosan háttérbe szorult. Az Európai Gazdasági Közösség ugyanis az 1960-as évek végén egyesült két nemzetközi szervezettel, az európai Szén és Acélközösséggel (European Coal and Steel Community; ECSC) és az Euratómmal. Az ECSC alapokmánya tartalmazott társadalompolitikai mozzanatokat: ez volt az 1951-ben létrejött párizsi egyezmény, amelynek 3. cikke-

lye kimondta, hogy a nyugat-európai kulcsiparágak racionalizálása során javítani kell a munkafeltételeket és az életszínvonalat. Az alapokmány előírta az áttelepedés, a szakképzés és a foglalkozási kockázatok és betegségek pénzügyi segítségét és lakástámogatást is. Az Európai Gazdasági Közösség a '60-as évek végén alapokmányának 56. cikkelyében ezt a pénzügyi kötelezettséget átvette, de nem terjesztette ki a gazdálkodás egészére.

Az 1960-as években kibontakozó technológiai, strukturális és mezőgazdasági forradalom olyan társadalmi problémákat eredményezett, amelyek a hagyományos liberális szemlélet megváltozását kényszerítették ki. Előbb a *regionális különbségek* mélyültek törésvonalakká a nyugat-európai régióban. Elmaradt térségek alakultak ki: Délnyugat-Franciaország, Nyugat-Berlin, a Mezzogiorno Olaszországban. A továbbiakban a *hátrányos helyzetű rétegek* megjelenése okozott társadalmi feszültségeket. Ilyen rétegek voltak a nők, a fiatalok, a fogyatékosok és a vendégmunkások. Harmadszor ijesztő mértékűvé vált a *környezetszennyeződés*. Ekkor lépett fel a nulla gazdasági növekedés tételével Sicco Mansholt, az Európai Gazdasági Közösség akkori elnöke, és a három legbefolyásosabb akkori nyugat-európai politikus (Willy Brandt, Francois Mitterand és Edward Heath) egyetértett a javaslattal, hogy szociális politikájukban ezek az országok igazodjanak egymáshoz. Ez a szemlélet vezetett el az 1972-es párizsi egyezményhez, amely célul tűzte ki, hogy Nyugat-Európában a gazdasági-kereskedelmi egység mellett a *szociális-társadalmi egységet* is létrehozza. Létrehozzák és fokozatosan szélesítik az *Európai Területfejlesztési Alapot* (European Regional Development Fund) és az *Európai Szociális Alapot* (European Social Fund). Ehhez kapcsolódóan szociális reformok sorát kezdeményezik a környezetvédelemben, a fogyasztóvédelemben, a teljes foglalkoztatás biztosításában, a munka- és életfeltételek javításában, a munkaadók és a munkavállalók szervezeteinek a döntéshozatalba való bevonásában.

A '80-as években kiderült, hogy a szociális akcióprogramokat nehéz végrehajtani. Nemzeti ellenállások jelentkeztek a közös társadalompolitikával szemben, amelynek háttérében a társadalompolitikai modellek eltérései húzódtak meg.

## 7.4. Jóléti állam és fejlődés

A jóléti államban a eltérnek piaci alapú elosztástól. Az eltérítés szükségességét hosszú ideje nem vitatják, mert nyilvánvalóvá vált, hogy a piaci viszonyok uralta elosztás kizsákmányolja/feléli a társadalom termelő



energiáit anélkül, hogy gondoskodna azok hosszú távú újratermeléséről. Az állami szerepvállalás tulajdonképpen deformálja a piaci típusú elosztást, eltéríti a pénzeszközöket a munkajövedelemtől és a tőkehozadéktól. Az államon kívül eltérítő szerepet töltenek be az egyházak, az alapítványok és a család is. Miközben az állam jogszabályok, költségvetési előírások alapján csoportosítja át a jövedelmi viszonyokat, addig a karitatív szervezetek és a család erkölcsi normákra hivatkoznak az eltérítésben.

A jövedelem-eltérítésben lényeges a munkajövedelmekből és a tőkehozadékból elvett rész egymáshoz viszonyított aránya. Ha a társadalom sokallja a munkajövedelmekből elvett részt, akkor az korlátozza a teljesítménymotivációt. Ha a vállalkozók sokallják a tőkehozadékból elvett részt, akkor ez korlátozza a vállalkozó erőt. Ha viszont túl keveset vesznek el, akkor ez szociális ellehetetlenüléshez vezethet, ami veszélyeztetheti a társadalom termelőképességét. Kulcskérdés tehát, hogy hol kell megállni: hol van az a határ, amely még biztosítja a társadalom termelőképességének fenntartásához szükséges anyagi alapokat és nem rombolja a munkavállalók teljesítmény-motivációját, illetve a vállalkozói energiákat. A határ kijelölésének nincs földrajzi tértől és történelmi időtől függetlenül létező receptje. A mérték számszerűleg sem határozható meg. A határ állandóan változó értéknek tekinthető, és a változás irányát, ütemét, mértékét a politikai közmegegyezés alakítja ki.

A jóléti állammal kapcsolatos jelenlegi vita bemutatását illetően továbbra is Berend T. Iván már idézett dolgozatára támaszkodunk (Berend 2003). A vázlatos történelmi áttekintés is három igen fontos kérdés megválaszolásának feladata elé állít:

1. A jóléti állam csak a gazdag országok luxusa lehet, ott is csak a nagy prosperitás időszakában?
2. A szociális terhek közösségi, állami vállalása hátrányos-e a gazdasági növekedésre, és rontja-e a jóléti államok versenyképességét?
3. Az adóztató, egyenlősítési tendenciákat hordozó jóléti állam azokat a rétegeket sújtja-e, amelyek nagyobb jövedelmeik révén a felhalmozás pillérei, s ezzel tovább fékezi a lehetséges növekedést?

Ami az első kérdést illeti, a vázlatos történelmi áttekintés is világossá teszi, hogy a jóléti állam kiépítése akkor indult történelmi útjára, amikor a bevezetését kezdeményező országok mély válságokkal és háborús nyomorúsággal küzdöttek. Nyugat-Európa egésze 1950 és 1960 között, amikor a jóléti állam általánossá vált, 5000–7000 dollár egy főre jutó jövedelmet számlált. Az elmaradottabb Mediterráneum, valamint Közép- és Kelet-Európa 1950 és 1973 között 2000–7000 dollár közötti jövedelem-

mel rendelkezett, vagyis ugyanabba a jövedelmi sávba esett, mint Németország, Svédország s az 1950 körüli Nyugat-Európa, amikor a jóléti állam ott kiépült. Ebben az értelemben tehát nem lehet arról beszélni, hogy ezek az országok nem engedhetik meg maguknak ezt a „luxust”.

A második kérdés – vajon hátráltatta-e a szociális terhek vállalása a gazdasági növekedést – szintén kvantitatív választ követel. Ebből a szempontból különlegesen tanulságos az amerikai és a nyugat-európai összehasonlítás: az Egyesült Államok, amely nem épített ki jóléti államot, 1950 és 1973 között kerekén 60%-kal növelte egy főre jutó jövedelmét, a jóléti Nyugat-Európa ugyanezen évek során viszont közel 2,5-szeresére, vagyis mintegy háromszor olyan gyorsan! 1950 és az ezredforduló között az USA 286%-os, Nyugat-Európa 390%-os növekedést ért el. A munka termelékenységét szintjét Nyugat-Európa az amerikai mintegy feléről 1970-ig annak kerekén 70%-ára fokozta. A tények tehát nem igazolják a mítoszt, a jóléti állam nem fékezte a növekedést.

Különösen érdekesnek ítéli Berend T. Iván a harmadik kérdést: vajon gazdasági hátránnyal jár-e a jómódú lakosságot terhelő adóztató, újraelosztó, jövedelmet kiegyenlítő jóléti állam? A jóléti állam nemcsak a társadalom különböző rétegei között osztja újra a jövedelem egy részét, és ezzel kiegyenlítő szerepet játszik, hanem minden egyes állampolgár életciklusán belül is újraelosztó szerepet gyakorol. Ez azt jelenti, hogy bizonyos jóléti intézmények finanszírozásához az állam ugyanattól a személytől veszi el az összeget, akinek azután visszajuttatja azt. Például a biztosított nyugdíj esetében az állam az életciklus középső szakaszában elvesz, hogy a későbbi szakaszában visszaadja azt. Az ingyenes iskola esetén az életciklus középső szakaszában elvesz, de – családon belül számítva – korábbi szakaszára vonatkozóan visszaad. Ezt a funkciót úgy tekinthetjük, mintha az illető állampolgár maga tenné be a pénzét a malacperselybe, hogy azután kivehesse, amikor szükséges.

Az állami beavatkozás és a jóléti állam politikai ellenfelei – Ronald Reagan, Margaret Thatcher, George W. Bush – azt vallották, hogy a paternalista beavatkozás helyett ezt a kérdést magánügyként kell kezelni, és rá kell bízni az emberek egyéni döntésére. Csakhogy az egyén nem tud évtizedekre előre kalkulálni, s nem is rendelkezik a megfelelő információkkal ehhez! A bizonytalanság és kockázat túl nagy a hosszú távú döntések esetén. A jóléti intézmények privatizálása, a magániskola, magán egészség- és nyugdíjbiztosítás, amit az amerikai kormányzat akkor sürgetett, elkerülhetetlenül oda vezet, hogy a társadalom bizonyos rétegeire nem terjed ki a szociális védőháló, s kizárják magukat a társadalomból.

A következtetés ezek szerint: a jövedelemkiegyenlítő állam, a jóléti állam biztonságot és valamelyest kiegyenlítést teremtő hatása hozza létre azt a kiegyensúlyozott belső piacot, mely hosszú távon végül is növekedést előmozdító szerepet játszik. Közgazdasági közhely, hogy minél szélsőségesebb a társadalmi polarizáció, minél több a szegény ember és a társadalomból kiszorultak száma, annál törekenyebb, sérülékenyebb egy ország gazdasága és hosszú távú növekedése. A jövedelemkiegyenlítő országok nem szenvedtek hátrányt, sőt, előnyre tettek szert.

Itt a magyarázat arra, hogy az 1973 utáni Nyugat-Európában a jóléti állam válsága ellenére az alapvető jóléti intézmények nem szenvedtek nagyobb csorbát, sőt a legtöbb esetben a jóléti kiadások növekedtek. Ezért teszi fel Berend T. Iván a kérdést: válságban van-e egyáltalán az európai jóléti állam? Azokkal ért egyet, akik szerint nem válságról van szó, hanem új megoldást követelő, de megoldható gondokról. Van, amiről le kell mondani, illetve a demográfiai fenyegetettségre időben fel kell figyelni, hogy erre vonatkozóan megoldást dolgozzanak ki. Következtetése, hogy a jóléti állam megkérdőjelezése napjainkban nem annyira a valóság tényein alapszik, mint inkább ideológiai mítoszokon és azokra alapozott politikai meggyőződéseken.

E mítoszok egyik, tényekkel igazolható eleme: az 1973 utáni strukturális válság időszakában az Egyesült Államok gyorsabban és sikeresebben tudott alkalmazkodni az átalakulás technikai-szerkezeti követelményeihez, mint a fejlett Európa. Ez sok tényezéből, többek között különösen magas gazdasági szintjéből, történelmében gyökerező rugalmasságából, az állandó tömeges bevándorlás révén egyes szektorokban biztosított különlegesen alacsony munkabérekéből fakadt. A neoliberais gazdasági iskola és az arra alapozott politika azonban mindezt úgy hirdette, mint az állami beavatkozással meg nem zavart szabad piac diadalát, az egyetlen helyes és követendő politika mintáját.

A Nobel-díjat is hozó szakmai nézetek az 1970-es években indultak diadalútjukra. A javaslatokat politikai híveik azóta is nagy igyekezettel ültetik át a gyakorlatba. Az 1980-as évektől valóságos deregulációs verseny indult meg a világban. Ugyanakkor jeles közéleti szereplők nélkülözhetetlennek tartják az állam szabályozó tevékenységét, és a piaci mechanizmust alkalmatlannak ítéli társadalmi problémák megoldására.

A jóléti állam a piaci fundamentalizmus számára azonban a bajok forrása, megszüntetendő anomália. A jóléti állam válságának koncepciója és felszámolásának sürgetése ebből a világnézetből fakadt. Tény, hogy a gazdasági és társadalmi változások a jóléti intézmények számos elemé-

nek újragondolását és reformját követelik meg, ez azonban nem vonta és vonhatja kétségbe az intézmények életképességét és alkalmazkodni tudását. A jóléti állam ugyanis – Berend T. Iván szerint – a XX. század legnagyobb társadalmi vívmánya.

## 7.5. A jóléti állam típusai

A jóléti állam céljai:

1. hatékonyság (*makro*: a GDP mekkora hányadát lehet jóléti kiadásokra fordítani, hogy éppen annyi jusson, amennyi kell; *mikro*: megfelelő intézményekhez kerüljenek a pénzek, konkrét ellátásokra fordítsák; *ösztönzők*: az ellátások arra ösztönözzenek, hogy az emberek munkát találjanak),

2. a megfelelő életszínvonal biztosítása (*szegénység elleni védelem* és szegénység enyhítése: senkinek se kelljen hosszabb ideig szegénységi küszöb alatt élni; *megszokott életszínvonal védelme*: krízishelyzet esetén a jövedelemkiesés ne okozzon életszínvonal-csökkenést; *jövedelemki-egyenlítés*: a fiatal korban megszerzett jövedelem egy része átcsoportosítható idősebb korra, társadalom- és magánbiztosítás rendszere),

3. egyenlőtlenségek csökkentése (*vertikális méltányosság*: pénzelosztás, az alacsony jövedelműeket támogatja, magasabb jövedelem felől csoportosít át az alacsonyabb felé) és *horizontális méltányosság*: szolgáltatásokat osztanak szét szükségletek szerint (egészségi állapot, kor, családnagyság), a jövedelmi szint nem számít, azonos társadalmi szinten élők között oszlik meg a szolgáltatás.

Általánosabb társadalmi célok:

– *Méltóság védelme*: az ellátások ne stigmatizáljanak, az igénybevétel ne legyen megalázó.

– *Társadalmi szolidaritás*: cél az integráció, teljes, korlátozás nélküli társadalmi részvétel biztosítása.

– *Érthetőség, visszaélések elkerülése*: a rendszer legyen egyszerű és átlátható, kapjanak tájékoztatást az ellátásokról, legyen alkalmas a visszaélések elkerülésére, csak a jogosultak kapjanak ellátást.

A jóléti állam tartalmát illetően vizsgálni lehet a célzott és az univerzális programokat, a jogosultság feltételeit, a juttatások és szolgáltatások minőségét, az állampolgári jogok kiterjesztését, az állami tevékenységek összefonódását a piac és a család szociális ellátásában játszott szerepével. A jóléti állam nemcsak beavatkozó, korrekciós mechanizmus, amely

javít az egyenlőtlenségek szerkezetén, hanem rétegződési rendszer is, aktív erő a társadalmi viszonyok alakításában. Az univerzális rendszer előmozdítja a státuszegyenlőséget, erősíti a szolidaritást, az állampolgárokat hasonló jogok illetik meg osztály- vagy piaci helyzetüktől függetlenül.

Marshall szerint a szociális állampolgárság alkotja a jóléti állam magját. A szociális jogok sérthetetlenségével az egyének piaccal szembeni árujellege lazább lesz. A dekommodifikáció<sup>5</sup> megjelenik, ha egy szolgáltatást jogként nyújtanak, és a személy a piacra való támaszkodás nélkül is képes biztosítani létfenntartását. A skandináv típus a leginkább, az angolszász típus a legkevésbé dekommodifikáló jellegű.

– A szociális segítségnyújtásra épülő jóléti államokban a jogok a szükségletekhez kapcsolódnak, az igényjogosultság vizsgálata a dekommodifikációs hatást korlátozza.

– A Bismarck-féle társadalombiztosítási modellben a juttatások a befizetésektől, így a munkától és a foglalkoztatottságtól függenek.

– A Beveridge-féle állampolgári juttatás mindenkinek egyenlő nagyságú, alapvető juttatást nyújt a korábbi keresetektől, hozzájárulástól vagy teljesítménytől függetlenül.

Az **anómia** a modern társadalmakban tapasztalható jelenség, amelyben a hagyományos normák és szabályok úgy lazulnak föl, hogy nem képződnek helyettük újak, és a társadalmi élet egy adott területén a szabályok nem világos volta miatt elvesztik a társadalmi normák befolyásukat az egyének viselkedésére. Több devianáns viselkedésformára (pl. az öngyilkosságra) való hajlam háttérben álló társadalmi tényezők egyike lehet. Az anómia fogalmát E. Durkheim vezette be a szociológiába devianciaelméletében.

R. K. Merton az elfogadott normák és a társadalmi valóság közötti konfliktussal magyarázza az anómia jelenségét, mikor is azok nincsenek szinkronban egymással. A társadalmilag elfogadott értékek és a megvalósulásukra rendelkezésre álló eszközök korlátozottsága közötti konfliktusokat az egyének különbözőképpen oldják meg, és ennek során vagy figyelembe veszik a társadalmi szabályokat és normákat (mint pl. a konformisták), vagy megkerülik, elutasítják (mint pl. a lázadók) azokat. A. Cohen a konformitás és a deviancia összefüggése kapcsán mutat rá, hogy a társadalomban az érvényesülés lehetőségeinek a hiánya határozza meg azt, hogy ki választja a bűnöző életformát és ki nem.

A társadalompolitika funkciói a következők: az újratermelési folyamatok kiegyensúlyozása, a feszültségek mérséklése különböző társadalompolitikai programokkal, valamint a teljesítmény ösztönzése gazdaság- és társadalompolitikai eszközökkel. Vegyük sorra ezeket. Az újratermelési folyamatok kiegyensúlyozásának kritériumai:

5 Dekommodifikáció – „árutlanodás”.

- a népesedés területén pl. a születések és a halandóság alakulása,
- a közegészségügyben pl. a halálokok megoszlása, a morbiditási sajátságok,

- a szocializációs folyamatban pl. anómiás tünetek, mint az öngyilkosság, az alkoholizmus, a drogfüggés,

- az iskoláztatás területén pl. a formális graduális jellemzők alakulása,
- a foglalkoztatottság területén pl. az aktív keresők aránya.

A feszültségek mérséklése különböző társadalmpolitikai programok révén az alábbi célokra vonatkozhatnak:

- a társadalom előregedésének mérséklése,
- az alaptermészet hiányosságok mérséklése,
- foglalkoztatási feszültségek, a strukturális munkanélküliség kezelése.

A programok célrendszerei összefüggnek, lehetetlen egy-egy társadalmpolitikai terület izolált kezelése. Komplex szemléletre van szükség, amely a területek mögötti forrásvidéket kutatva a közös okokat diagnosztizálja és a programot erre a diagnózisra építi.

A teljesítmény gazdaság- és társadalmpolitikai eszközökkel való ösztönzése figyelembe veszi a gazdálkodás emberképének változásait a „homo oeconomicus” szemlélettől az emberi humánus és a kollektív természet sokoldalú figyelembevételéig. Fontos a vezetési stílus, szükség van a csoportképződési sajátosságok és a részvételi igények bekapcsolására az ösztönzési rendszerbe.

A jóléti államot négy szempont szerint *osztályozzák*, ezek az értékorientáció, az állami újraelosztás nagyságrendje, az emberi jogok / politikai jogok / szociális jogok kiépülésének dinamikája és a jóléti állam kiteljesedése. Az *értékorientáció* szerint két típust különböztetünk meg, ezek: méltányosság-vezérelt (a beavatkozás köre: jövedelem, táplálkozás, az egészség, az oktatás, a lakásviszonyok) és igazságosság-vezérelt (lényeg: a szociális biztonság garantálásán túl az emberek jóléti minimumának garantálása). A beavatkozás köre kiegészül a munkához való joggal.

Tipizálás funkciók szerint:

1. A *piacgazdaság hatékony működését segítő* állami berendezkedés; piaci kudarcok kezelésére.

2. Az *ipari társadalom által generált új szükségletekre* adott válasz (indusztriális hipotézis); megnő az állam szerepe (idősek, gyerekek védelme), gyengülnek a hagyományos intézmények, emelik a jóléti kiadásokat, nő a munkanélküliség, nő az inaktív életszakasz.

3. A *tőkés uralmi viszonyok fenntartására* és legitimitására kiépült rendszer (neomarxizmus); társadalmi béke és politikai legitimitás.

4. A *bérből élők és a munkásosztály politikai hatalmának* megnyilvánulása; a politikai demokrácia keretein belül valósul meg, szociáldemokrata álláspont, a bérből élők tömegüknél fogva hatalommal rendelkeznek, domináns társadalmi csoporttá válnak, szembe tudnak szállni a hatalmon lévőkkel.

5. *Újraelosztási funkció*; piaci jövedelmek újraelosztása, állami kényszer útján megy végbe a redisztribúció (adószedés, elvonás – visszaosztás), demokratikus szabályok alapján működik, érdekek, érdekcsoportok mentén szerveződik, régióként aránytalanok a visszaosztások.

Tipizálás intézményi jegyek alapján:

– *Reziduális*: Maradékelvű; ami pénz marad az újraelosztás után, annyit kapnak a szegények, a szegénységet állítja középpontba, csak a legrászorultabbakra vonatkozik, rászorultságot vizsgál, szegénypolitikai rendszer.

– *Univerzális*: Minden társadalmi csoportnak járnak szolgáltatások, a közösségi ellátások állampolgári jogon járnak.

Az állami redisztribúció nagysága alapján 3 csoport különböztethető meg. Itt jelezni kell, hogy bár léteznek a számszerűsíthetőségnek korlátai és bizonytalanságai, ugyanakkor sok esetben eltérő a módszertana.

Az emberi jogok, a politikai jogok és a szociális jogok kiépülésének történelmi dinamikája szerint beszélünk amerikai és német alapváltozatról.

A jóléti állam kiteljesedésének útjai 1945 után több karakterisztikus változat kialakulását eredményezték, ezek: az *angolszász típus* (a szociális szolgáltatások intézményes rendszere), a *skandináv típus* (jellemzője az univerzális szemlélet, pozitív integráció, a szociális állampolgár), a *reziduális állam* (Japán esetében: a vállalatok szociális felelőssége, közösségi szolidaritás a japán társadalomban, reziduális állami társadalompolitikai funkció) és a *szociális piacgazdaság* (NSZK: a piaci redisztribúció állami korrekcióját piackonform eszközökkel végzik).

A jóléti rendszerek alaptípusait R. Titmuss osztályozása alapján (Titmuss 1958) az alábbi táblázatban foglaltuk össze:

**2. táblázat.** *A jóléti rendszerek alaptípusai*

	<b>Szociáldemokrata</b> (univerzális)	<b>Konzervatív</b> (korporatív)	<b>Liberális</b> (reziduális)
Jogcím	szociális állampolgárság	foglalkoztatási státusz	rászorultság
Lefedett népesség	többség	többség	kisebbség
Finanszírozás típusa	adó	Kötelező bérjárulék	adó
Szervezési elv	állampolgári garanciák és társadalombiztosítás	társadalombiztosítás	segélyezés és magánbiztosítás
Adminisztráció	állami	korporatív alapú önkormányzati	központi és helyi állami, ill. a piac
A jóléti újraelosztás mértéke	nagy	közepes	kicsi
Társadalmi jelleg	középosztályos	középosztályos	a társadalom kettészakadása
A szegénység mértéke	alacsony	mérsékelt	magas
Példák	Svédország, Norvégia, Finnország, Dánia	Kontinentális Nyugat-Európa (pl. Németország, Franciaország, Ausztria)	Egyesült Államok, Kanada, Japán, Nagy-Britannia (korlátokkal)

*Forrás:* Esping–Andersen (1990) alapján a szerző szerkesztése

A jóléti állam szociális kiadásainak növekedésében mind az állampolgárok, mind a piaci szereplők érdekelték voltak: az állampolgárok létbiztonsága és életszínvonala folyamatosan emelkedett, a piaci szereplőknek kedvezett a jóléti állam nyújtotta piacbővítés és az állami redisztribúció (az oktatás kiterjesztése, a kedvező szociális légkör). Az általános növekedési tendenciát és társadalmi érdekszövetséget törte meg az első és a második olajárrobbanást követően kibontakozó *gazdasági válság*. Ekkor kezdett teret hódítani a tudományos értekezésekben is (főként az Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában) a tézis, hogy a *jóléti állam válságban* van. A válságra vonatkozó elemzések két fő csoportra oszthatók: *a válság konkrét okaival* és *a válság teoretikus megfogalmazásával* foglalkozókra.

A konkrét válság kialakulását a világgazdaság működési zavarai alapozták meg. Az egyes jóléti államokban a gazdasági fejlődés üteme le-



lassult vagy stagnált, ez pedig lehetetlenné tette a „dicsőséges harminc év” szociálpolitikai juttatásainak szinten tartását. A gazdasági válság közvetett módon befolyásolta azt a politikai-társadalmi konszenzust is, amely a jóléti államok fejlődésének alappillére volt. A munkavállalók, a munkáltatók és az állam közötti konszenzusnak legalábbis részleges megbomlása lényegileg a jóléti állam problémamegoldó képességébe vetett hit társadalmi méretű megkérdőjelezéséhez vezetett. A jóléti állam válságának harmadik tünetegyüttese már a hatvanas évek végétől érzékelhető politikai, társadalmi jellegű erjedési folyamatokban mutatkozott meg. Ezen feszültségek kiváltó oka a jóléti állam „felvilágosult abszolutizmusa”, a felülről gondoskodás antidemokratikus volta és a kapcsolódó bonyolult bürokrácia.

A '80-as évek elejétől új koncepció jelent meg a fejlett államokban az állam szerepéről, és általában véve kívánatos méretéről, másrészt a közigazgatás optimális működéséről alkotott közvélekedésben, fokozatosan kiszorítva a hagyományos (államközpontú, bürokratikus, paternalista, elitista stb.) felfogásokat.

## Irodalom

- ANDERSON, Perry  
1974 *Lineages of the Absolutist State*, London: Verso.
- BEREND T. Iván  
2003 *A jóléti állam: válság és kiutak*, Magyar Tudomány, 10. sz.
- CSANÁDY András  
2002 Társadalmunk törésvonala és viszonya a baloldalisághoz, *Eszmélet* 54. sz.
- DURKHEIM, E.  
1982 *Öngyilkosság*, Budapest: Gondolat.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta  
1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.
- GALLAI S.–TÖRÖK G.  
2005 *Politika és politikatudomány*, Budapest: Aula, 36–37. o.
- GILBERT, Neil–GILBERT, Barbara  
1989 *The Enabling State Modern Welfare Capitalism in America*, Oxford University Press.
- GIDDENS, Anthony  
1997 *Szociológia*, Budapest: Osiris.
- GOLDSCHIED, Rudolf  
1908 *Entwicklungswerttheorie, Entwicklungsökonomie, Menschenökonomie. Eine Programmschrift*, Leipzig: Klinkhardt.
- LOCKE, John  
1986 *Értekezés a polgári kormányzatról*, Budapest: Gondolat.
- MERTON, R. K.  
1980 *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest: Gondolat.
- SZŰCS Jenő  
1981 Vázlat Európa három történeti régiójáról, *Történelmi Szemle*, 3. sz.
- TITMUSS, R.  
1958 *Essays on the Welfare State*, London: George Allen and Unwin.
- WEBER, Max  
2009 *Politikai szociológia*, Budapest: Helikon.

## KÖZSZOLGÁLATISÁG

*A közzolgálat értelmezése. Közzolgálati modellek. Alapértékek a közzolgálatban. A közzolgálat szerkezete és működése. Köztisztviselők és politikusok. A közzolgálati jogviszony.*

### 8.1. A közzolgálat értelmezése

Annak ellenére, hogy a közzolgálat, közzolgálati dolgozó (alkalmazott) kifejezések használata általános mind szakmai körökben, mind a közvéleményben, értelmezésüket illetően sok a bizonytalanság. Sem a szakirodalomban, sem a jogszabályokban nem egységes a magyar terminológia (pl. a köztisztviselőnek közzolgálati, a közalkalmazottnak közalkalmazotti, a fegyveresnek szolgálati viszonya van), de nem ad eligazítást a nemzetközi gyakorlat sem. Országoként eltérő tartalmú fogalmakat használnak, még a köztisztviselői állományba tartozók sem esnek egybe pl. Angliában és Németországban vagy Franciaországban.

A közzolgálatiság kérdését általában a médiával kapcsolatosan szokták felvetni, s értenek alatta kiegyensúlyozottságot, tárgyilagosságot, sokoldalúságot és pártatlanságot (Csepeli 1998), de abban közelről sincs összhang a médiszakértők között, hogy mi legyen ezeknek a szavaknak az olvasata. Ha nem a médiáról van szó, akkor a közzolgálatiság a demokratikus jogállamokban a nagy közösséget érintő szolgáltatások biztosításának módjára utal, mely konkrét működési rendben és kritériumokban testesül meg, és minden olyan területen előfordul, ahol a közösség érdekében javak előállítása, kezelése, azaz biztosítása történik. Gajduschek György a közzolgálat kifejezésnek három értelmezését idézi. Tartalmi elemzés alapján a közzolgálat jelentheti: 1) a közzsférában, illetve annak egyes szegmenseiben dolgozókat (személyek csoportját), 2) a személyzet sajátos alkalmazási módját, a közzsfera személyzeti rendszerét, 3) a közzszolgáltatások biztosításának rendszerét (Gajduschek 2005). Az elemzések többnyire a három közül az első két értelmezésre vonatkoznak. A közzszolgálat vizsgálata fontos, ugyanis a személyi állomány milyensége

minden szervezetben, így a közigazgatásban is meghatározó hatással van a szervezeti teljesítményre. S mivel a modern államban a közfeladatokat túlnyomórészt és növekvő mértékben a közigazgatás látja el, meghatározó kérdés a közigazgatás személyi állományának az összetétele.

Közszolgálatnak, etimológiai alapon (*köz*-szolgálat), a közösség érdekében tett szolgálatot tekintjük. A polgár számtalan módon állhat a társadalom szolgálatára, mégsem tekinthető minden cselekedet közszolgálatnak. Aki például jótékonyági estet rendez és adományt gyűjt természeti katasztrófa kárvallottainak, az társadalmilag feltétlenül pozitív cselekedetet hajt végre, de amit tesz, mégsem közszolgálat. A közszolgálati alkalmazottak olyan szerveknél dolgoznak, amelyeket a köz (az állam, az önkormányzat/helyhatóság<sup>1</sup>) tart fenn részben vagy egészben (tehát költségvetési szervek), s ezek, illetve alkalmazottaik a köz érdekében vett feladatokat látják el, közszolgáltatásokat biztosítanak, gyakorta állami alapfunkciókat valósítanak meg. Közös e szolgáltatásokban, hogy potenciálisan a társadalom valamennyi tagja igénybe veheti őket, a szolgáltatást nyújtó alkalmazottak pedig professzionális tudással rendelkező, a pályát élethivatásnak tekintő dolgozók. Ezek szerint a közigazgatási szerveknél vezető pozíciókat betöltő politikusi réteget (miniszter, államtitkár, polgármester, alpolgármester) nem tekintjük közszolgálati dolgozóknak. Hiszen velük szemben nem kötelező elvárás az adott szakma professzionális ismerete, s igen nagy részük a politikai váltógazdálkodás szereplője. A politikai egyszer egy közigazgatási szerv élére, másszor pártpolitikai tisztségbe, utóbb akár egy jelentős gazdasági társaság vezető pozíciójába is kerülhet.

A közszolgálatnak nem lehet bárki az alanya, lényeges kérdés tehát, hogy hol húzzuk meg a közszféra, és azon belül a közszolgálat határát. Amennyiben a társadalomirányítás struktúrájából indulunk ki, akkor könnyű azonosítani, mely szervek alkotják a közszférát. A szélesebb értelemben felfogott közszolgálati jogviszony ezekhez a szervekhez köthető, így ide tartoznak:

- a közigazgatás személyi állománya (köztisztviselők),
- az állam által működtetett, közfeladatot ellátó szervek személyzete (kórházak, iskolák, szociális intézmények),
- egyéb közigazgatási feladatot ellátó személyek, vagy szervek dolgozói,
- állami tulajdonú vállalatok dolgozói,
- az igazságszolgáltatás személyzeti állománya (bíróság, ügyészség),

1 Romániában települési és megyei szinten helyhatóságok működnek, bár jogosítványaik nagyon hasonlatosak a magyarországi önkormányzatokéval. Az erdélyi magyar köznyelv általában az önkormányzat kifejezést használja, ami nem szakszerű, de a gyakorlatban a jogosítványok hasonlósága okán nem okoz zavart.

- a fegyveres és egyéb rendfenntartó szervezetek állománya (rendőrség, honvédelem, katonaság, tűzoltóság),
- köztisztviselők, közalapítványok tagjai.

Különbséget kell tenni két különböző, de olykor egybeeső kategória között.

### **Köztisztviselő**

A széles értelemben vett közigazgatási szerveknél állnak alkalmazásban, köztisztviselő tehát a központi államigazgatási szerveknél dolgozó szakember éppúgy, mint a helyi-területi dekoncentrált szervnél, vagy egy önkormányzat/helyhatóság hivatalában, illetve igazgatási társulásánál szolgálatot teljesítő társa. A közigazgatási szerveknél a dolgozók három típusa különböztethető meg: a köztisztviselők, az ügykezelők és a fizikai alkalmazottak. A köztisztviselők a szerv feladatait megvalósító érdemi ügyintézők és vezetők, valamint az ügykezelők, akik pedig a köztisztviselők tevékenységéhez tartozó ügyviteli feladatokat ellátók, kétségkívül közzszolgálati dolgozók. Vitatható a fizikai alkalmazottak (gépkocsivezetők, gondnokok stb.) helyzete, hiszen ők egyfelől nem is tartoznak a köztisztviselői törvény hatálya alá (munkaviszonyban állnak), másfelől munkájukban nehéz kimutatni a közzszolgálati jelleget. Csak az a tény alaphozható meg közzszolgálati alkalmazotti mivoltukat, hogy ilyen típusú, azaz közigazgatási szervnél állnak alkalmazásban.

### **Közalkalmazott**

Állami vagy önkormányzati költségvetésből gazdálkodó intézetek alkalmazottai. A szolgálatadójuk intézeti jogállású szerv (oktatási, kulturális, tudományos, egészségügyi, szociális intézetek a leggyakoribbak), és a tulajdonos, a fenntartó az állam vagy az önkormányzat (így nem számít közalkalmazottnak pl. az egyházi egyetem oktatója, az alapítványi szociális otthon gondozója vagy a magánkórház orvosa). A közalkalmazottnál a törvény nem osztályozza a dolgozókat, így az iskola igazgatója és taktárítónője egyformán közalkalmazottnak minősül.

A *közzszolgálat* szűkebb körét a közigazgatás szervezetrendszeréhez szokás kapcsolni, kiemelve azt a társadalomirányítás szervezetrendszeréből. Több országban a közzszolgálat fogalmát szűkebb értelemben a központi közigazgatás végrehajtói és jogalkotói feladatokat ellátó személyi állományára, illetve az államfő, a parlament hivatalában, valamint a minisztéri-

umokban, egyéb központi közigazgatási szerveknél – ideértve az autonóm kormányzati ügynökségeket is – foglalkoztatott személyekre alkalmazzák. Ebben az esetben tehát az ellátott feladat és a szervezet együttesen definiálja a közszolgálatot, hiszen közfeladatot kell ellátni közigazgatási szervnél.

A közszolgálati jogviszony általános jellemzői a következők:

- munkavégzésre irányuló jogviszony (célja közfeladat elvégzése vagy közfeladatot ellátó szerv keretében történő munkavégzés),
- szorosan kapcsolódik a közigazgatás szervezetrendszeréhez,
- egyik alanya mindig természetes személy, másik alanya közigazgatási szerv,
- általában elkülönül a többi munkavégzésre irányuló jogviszonytól (ld. karrierrendszer),
- a munkavégzés színtere a hivatal.

## 8.2. Közszolgálati modellek

Az állam kialakulása feltételezi egy olyan személyi kör megjelenését, amely speciális szaktudással, a hatalomhoz lojálisan látja el feladatát. Ez a réteg nem gyakorolja a hatalmat, de a hatalomgyakorlás általa válik lehetővé.

Már az ókori társadalmakban kialakult a szükség olyan szaktudással rendelkező, a mindenkori uralkodó réteget kiszolgáló személyek iránt, akik alkalmasak voltak a végrehajtás megszervezésére. Kezdetben ez volt az írnofi réteg, amelynek komoly szerepe volt az államilag szervezett oktatás megjelenésében, hiszen létre kellett hozni a szükséges szaktudás megszerzésének kereteit. Alapfokon ez az írást, olvasást és a kellő matematikai ismeretek megszerzését jelentette. Az első iskolák a suméreknel jelentek meg, de az írnofok, hivatalnokok képzése az egyiptomi, majd a kínai kultúrában teljesedett ki. Az írnofok helyzetének kiemelt volta nemcsak a képzésnek, hanem az anyagi megbecsülésnek is köszönhető volt, a megfelelő fizetéssel kívánták ugyanis a korrupció esélyét csökkenteni. A munkáért járó ellenszolgáltatást nem a mértéke, hanem a megbízható, rendszeres jellege tette értékessé. Egy földművelő társadalomban, ahol a lakosság a természetnek kiszolgáltatót, megjelenik egy sajátos feladatot végző csoport, akik a termés mennyiségétől függetlenül biztosan megkapják jövedelmüket. A közszolgálati jogviszonyra (felkészülés, szociális megbecsülés, lojalitás) ez a jellegzetesség mindmáig érvényes.

A modern kori közigazgatás kialakulása kihat a közszolgálatra. Az állam és egyház egyre hangsúlyosabb szétválásával, valamint a központi

igazgatás kiépítésével átalakul a közzolgáltatás személyi rendszere is. Az addig kis létszámú közigazgatási személyzet rohamos növekedésnek indul, ugyanakkor az egységes közzolgáltatási személyzeten belül elkezdődik a differenciálódás, a hierarchia kiépülése. Modellként a hadsereg szervezeti felépítése és szigorú alá- és fölérendeltség szerveződése szolgált. A köztisztviselői szervezetrendszer átalakulása és a modern közzolgáltatás alapjai az abszolút monarchiák idején teljesedik ki.

Európában a XIX. században jelenik meg a karrier jellegű közzolgáltatási rendszer. A politikasemleges, élethivatásszerű közzolgáltatás ekkor kezd elválni a versenyszférától. Az ipari forradalommal kezdődően megindul a közzolgáltatásban alkalmazott bérek és a versenyszféra fizetései szétfejlődése, természetesen az utóbbi javára. A közzolgáltatás rendszere bizonyos fokig tükrözi az állami irányítás felépítését, ha tehát megkülönböztetünk társadalomirányítási modelleket, léteznek eltérő közzolgáltatási modellek is. Az egyes modellek megjelenése a modern közigazgatás kialakulásához köthető. A magyar (pl. Berényi 1992; Lőrincz 1997), valamint a nemzetközi szakirodalom is elkülöníti a közzolgáltatási rendszerek két modelljét: az egyik a zárt (karrier-, illetve érdemrendszer), a másik pedig a nyílt (másként zsákmány-, az utóbbi évtizedek szóhasználata szerint: beosztáson alapuló) rendszer. Európában a karrier jellegű vagy zárt modell az uralkodó, még az Egyesült Államokban egy dinamikusabb, nyílt rendszer alakult ki. Országok szerint eltérő a közzolgáltatási rendszer és a vonatkozó közzolgáltatási szabályozás.

A zárt, *karrierrendszerű közzolgáltatás* jelentősen eltér a magánszférára jellemző munkaviszonytól. A köztisztviselő munkáját a (jog)szabályoknak és a vezetői utasításoknak megfelelően saját politikai céloktól, preferenciáktól – vagyis jórészt önálló kezdeményezéstől – mentesen végzi. Ez a politikai semlegesség elve, és megfelel a weberi bürokratikus szervezet személyzeti rendszerének. A szolgálatba lépés előfeltétele a megfelelő iskolai végzettség, illetve a versenyvizsga. A karrierrendszer jellemzői: életpályaszerű munkavégzés (pályakezdéstől a nyugdíjig), stabilitás, előre tervezhetőség, folyamatos képzés lehetősége, illetve számolni kell az alulmotiváltság veszélyével, továbbá az önmegvalósítási lehetőségének köre szűk.

**Franciaországban** a közzolgáltatási alkalmazottak egységesen szabályozott státussal rendelkeznek, ez kiterjed a központi állami közzolgáltatásra, az önkormányzati közzolgáltatásra és a két kategória intézményeire is. Nem tartozik ebbe a körbe a bírák testülete, továbbá az ipari és kereskedelmi jellegű közzolgáltatások dolgozói és a katonák testülete sem, akikre speciális státus vonatkozik. A közzolgáltatás mintegy 20%-át kitevő szerződéses közalkalmazottak pedig eleve kiszorultak az általános közzolgáltatási státusból. A közalkalmazottak – az alkalmazás módját tekintve – két nagy csoportra oszthatók: a *kinevezettek*, akik az általános és speciális közalkalmazotti státus minden előnyéből

részesülnek, a másik pedig az úgynevezett *szereződésesek*, akik maguk is két alcsoportra oszthatók (a közjogi szabályok alá tartozókra, illetve a magánjogi szabályok alapján alkalmazottakra). Az egész francia közzolgálat meghatározója a kinevezett kategória. **Angliában** a közzolgálat, a „Civil Service” nem rendelkezik jogilag szabályozott egységes kategóriát alkotó státussal. Ezért a közzolgálati alkalmazottak körének (Civil Service) meghatározása sem jogilag történt, hanem a közzolgálat működését szolgáló parlamenti bizottság által 1931-ben és 1968-ban. Az 1968-as Fulton-jelentés szerint „A közalkalmazottak a korona szolgálói, melyek egyenlő mértékben különböznek a politikai tisztséget viselőktől és a bíráktól is. A közalkalmazottak kinevezésüket egy meghatározott közalkalmazotti címre kapják, és teljes mértékben a költségvetésnek a parlament által erre a célra meghatározott alapjából kapják fizetésüket.” Az állami vállalatok alkalmazottait nem jogi szabályok zárják ki a közzolgálatból – mint a franciáknál –, hanem pénzügyi és költségvetési kategória alapján: más pénzügyi alpból részesülnek, mint a közalkalmazottak. Ugyanilyen alapon nem tartoznak ide a helyi és területi önkormányzatok alkalmazottai sem, hiszen őket sem a parlament által erre a célra megszavazott alpból fizetik.

A **német közzolgálat** egyaránt különbözik a francia és az angol rendszertől még akkor is, ha azok egyébként azonos rendszert alkotnak, hiszen mindegyik karrier-típusú. A német közzolgálatnak két nagy csoportja van. Az egyikbe sorolhatjuk a *közjogi szabályok alá tartozókat*, a másikba pedig a *magánjog alá tartozókat*. Amíg azonban Angliában és Franciaországban a magánjog alá tartozó közalkalmazottak száma elenyésző, és azok nem is tulajdonképpeni közalkalmazottak, addig Németországban a két kategória körülbelül azonos helyet foglal el az egész közzolgálat tömegéhez képest. A közjogi státusú közalkalmazottak kategóriája felel meg az angol „Civil Service”-nek, vagy a francia „Fonction Publique”-nek. A „Berufsbeamtentum” kategóriának pontos jogi fogalma van, és nem doktrinális, mint Angliában. Sőt, az alapvonásait maga az alkotmány szabályozza. „A közjogi státusú közalkalmazottak azok, akik az állami szuverenitásból eredő közzolgálati hatásköröket állandó jogcímen gyakorolják olyan viszonyban, mely a közalkalmazott és az állam között (közzolgálat között) szolgálati és hűségi kapcsolatot feltételez.”  
*Forrás:* <http://www.freeweb.hu/ekfkommm/tanegyseg/andragogia.doc>. (2010.10.25.)

Az amerikai *nyílt közzolgálati rendszer* meghatározó eleme a választás, itt a hatalomba jutott politikusok elsődleges célja, hogy a tisztviselői kar hozzájuk hűséges legyen. Ennek értelmében a tisztviselő osztozik a politikus sorsán. Értelemszerűen politikai semlegességről nem beszélhetünk. A minta a gazdasági életből való, a hivatali struktúra felépítése és a humánpolitikai gazdálkodás alapelvei a vállalatok működését idézik. Cél a hatékonyság előmozdítása, ennek rendelik alá a humán erőforrások felhasználását. A rendszer dinamikus: jellemzők a rendszeren belüli rugalmas átszervezések, személycserék, illetve gyakori a szervezetrendszeren kívülről jövő személy magas tisztségbe történő kinevezése. A zárt rendszerhez hasonló stabilitásról nem beszélhetünk. Az előmenetel alapja nem a szolgálatban eltöltött idő, hanem munkavégzés folyamán tanúsított magatartás és elért eredmények. A zsákmányrendszer jellemzői: szoros kötődés a politikához, nagy rotáció a személyi állományban, a dinamikus rendszer gyorsabb alkalmazkodást eredményez, nincs igazi hivatalnoki réteg.



Összefoglalva, a zárt rendszer a közigazgatás személyi állományát illetően a direkt politikai befolyásnak minimális teret enged, míg a nyílt rendszer azt nem korlátozza. Gajdusчек szerint érthető, hogy a politika saját érdekeinek megfelelően befolyásolni kívánja a személyi állomány összetételét, és komoly érvek hozhatóak fel amellett, hogy ezt meg is tehesse. A demokratikus rendszerekben az állampolgárok a választásokon hatalomra kerülő politikai pártot, illetve az általa képviselt politikai irányvonalat erősítették meg. A képviseleti demokrácia logikája szerint a hatalomra kerülők feladata a kitűzött célok megvalósítása. Elvárható, hogy a megvalósításban (végrehajtásban) kulcsszerepet játszó közigazgatás személyzete kiszolgálja a politikai hatalom birtokosait. Ha a vállalatvezetés a céljainak legmegfelelőbb személyzetet választhatja ki, akkor a politikai vezetés is igényli a hasonló jogot, főleg ha elvárjuk a választási kampányban általa megjelölt célok megvalósítását. Ugyanakkor a politikus és a vállalati tulajdonos között alapvető különbség, hogy a politikus nem a sajátját, hanem a köz pénztét költi, miközben újraválasztása nem kizárólag, sőt nem is elsősorban az általa kitűzött célok tényleges megvalósításától függ. Következésképpen a politikus hajlamos lesz az állami állásokat azoknak ajánlani, akiktől politikai karrierjéhez kapcsolódó vagy egyéb személyes hasznot remél, s nem azoknak, akiktől a kitűzött célok megvalósítása leginkább várható. Ezt a tételt a gyakorlat fényesen igazolta.

### 1. táblázat. A zárt és nyílt rendszer összehasonlítása

	Zárt rendszer	Nyílt rendszer
Gazdaság/ Üzleti szféra	A politikus nem tulajdonos, nincs beleszólása a konkrét személyzeti döntésekbe. A közmenedzser döntési jogai korlátozottak, minimális lehetőség a „vezetői önkényre”.	A politikus az üzleti szféra tulajdonosával azonosított, ilyenként személyzeti döntéseket hozhat. A közmenedzser pozíciója és jogosítványai megegyeznek a magánszféra menedzserével.
Jog	Közjogi (nem magánjogi) szabályok. A munkaviszony minden elemének részletes jogi szabályozása.	Magánjogi, munkajogi szabályok. A munkaviszony legtöbb elemét a felek megállapodása, szerződés szabályozza.
Politika	Függetlenség a politikától, politikustól a HRM <sup>2</sup> -döntésekben. Bármely politikai irányt kiszolgáló semleges személyzet.	A politikus szerepe meghatározó a HRM-döntésekben. Az adott politikai irányzathoz lojális, azt szolgáló köztisztviselői kar.

*Forrás:* Gajdusček 2008. 25.

2 HRM-döntések – Human resources management, humán erőforrás-menedzsment.

A zárt rendszer megoldása erre a problémára, hogy elszigeteli a politikai réteget a közigazgatás személyi döntéseitől. Gajduschek gondolatmenetét idézve, a zárt rendszernek más előnye is van. Például a köztisztviselői réteg képes biztosítani a folytonosságot az ügyek vitelében, és a rendszer lehetővé teszi a kizárólag a közigazgatás gyakorlatában megszerezhető ismeretek és képességek felhalmozását és megtartását a személyi állományban, amit a rendszeres választások lehetetlenné tennének. Alkotmányos szempontból a politikától való függetlenség biztosíthatja az állampolgárok ügyeinek intézésében az elfogultságtól mentes, egyenlő elbírálást, amiként azt is, hogy a köz ügyekben köztisztviselőként való részvétel joga mindenkiket egyenlően illessen meg, a különbségtétel az érdemekben, s ne például a politikai nézeteken alapuljon. Végül szervezetelméleti érv, hogy csak a zárt személyzeti rendszer képes a közigazgatás egységességét biztosítani. Ellenkező esetben ugyanis a közigazgatás politikai vezetői (miniszterek, polgármesterek) maguk határoznák meg az általuk irányított szervezetben a kiválasztás, bérezés, előmenetel stb. rendjét (Gajduschek 2008).

A zárt és nyílt közzolgálati rendszer eltérése több pontban megragadható: a gazdasághoz, az üzleti szféra viszonyaihoz képest, jogi aspektusból, valamint a politikához való viszony keretében.

### 8.3. Alapértékek a közzolgálatban

„Túlpolitizált a közigazgatás

A magyar politikát alapvetően meghatározza, hogy a rendszerváltozás jellege miatt a politikai szerepvállalás gazdasági erőforrás-szerzési funkcióvá vált, amely alkalmas lett egyes érdekkörök megjelenítésére. Ehhez hozzájárult, hogy a rendszerváltó politikai elit fő erői között radikális szembenállás alakult ki a hatalom megszerzéséért, aminek együttesen olyan következményei voltak, mint a magyar társadalom két táborra szakítása, valamint az, hogy a hatalomra került pártok mindent megtettek azért, hogy az államot, a gazdaságot, az apparátusokat és a szervezeteket a befolyásuk alá vonják. Ennek következtében nem sikerült kialakítani a napi pártpolitikától mentes közigazgatást, a közszférában személyes, politikai bizalom alapján választják ki a vezetőket. Így gyakran közigazgatási gyakorlattal nem rendelkező személyek lettek a minisztériumok közigazgatási csúcspanaszai, és nem alakult ki pártelkötelezettség nélküli, hozzáértő közigazgatási felsővezetői réteg.

A politikai túlsúly és a túlzott megosztottság számos konkrétan látható káros hatással is járt. Például az elektronikus közigazgatásban a szolgáltatások technikai értelemben megvalósultak, de a közigazgatás hatékonyságát nem javították, nem forradalmasították annak belső működését. Ennek nem az az oka, hogy rossz volt a fejlesztési program, hanem az, hogy sok esetben nem lehetett meghozni a kétharmados törvényeket az államigazgatás reformjához.”

*Forrás:* Corvinus Egyetem Versenyképesség Kutatóközpontja: *Jelentés*, 2007.

A közzszolgálatban a legfontosabb alapérték minden bizonnyal a politikasemlegesség és az erre épülő stabilitás és folytonosság. A *politika semlegességéről* a közpolitikában több értelemben beszélhetünk. Egyrészt elvárható és a társadalom szempontjából meghatározó, hogy a közpolitikai döntéseket ne pártpolitikai-ideológiai szempontok és érdekek mentén hozzák meg. Másrészt pedig a közigazgatás/közpolitika alapvető értéke a politikai semlegesség, hiszen a közhivatalnok éppen azért maradhat tisztségben a politikai váltógazdálkodásban, mert képzettségével a szakmaiságot képviseli. És léteznek olyan létfontosságú szakpolitikák, amelyek elpolitizálódása a nemzet jövőjét veszélyezteti: oktatáspolitiká, tudománypolitika. A semlegesség eszményét a politikában a polgári egyenlőség kívánalma és az egyenlő politikai képviselet igénye alapozta meg, megvalósítása pedig a magánéleti létszféra kiterjesztését jelenti odáig menően, hogy még a felekezeti hovatartozást is magába foglalja.

Bár a semlegességet rendszerint törvény írja elő, viszonylag könnyen kijátszható: számtalan példa idézhető arra, hogy a politika befolyást szerezzen egyes közzszolgálati rétegekben, közzszolgálati szereplőknél, vagy arra, hogy közzszolgálati dolgozók kinevezésénél vagy jogviszonyuk megszüntetésénél politikai szempontokat érvényesítsenek. Ennek teljesen törvényes útja az illető hivatal átszervezése.<sup>3</sup> Az sem ritkaság, hogy maga a közzszolgálati alkalmazott téved akként, hogy a politikával (kormányzattal, önkormányzattal) szemben elvárható lojalitás helyett vezetőkkal és politikájukkal azonosul.

A politikasemlegességet nemcsak elvként kell megfogalmazni, hanem szükséges a semlegességet biztosító normák megalkotása. Tételelesen ez azt jelenti, hogy:

– A *köztisztviselők* párttagságot vállalhatnak, de a pártban vezető tisztséget nem tölthetnek be, s párt nevében, vagy érdekében nyilvános közszereplést nem vállalhatnak. Romániában a főtisztviselők párttagok sem lehetnek. A tilalom nem vonatkozik arra az időszakra, amikor a köztisztviselők választásokon jelöltként vesznek részt, ekkor kampányolhatnak, kormányzati tisztviselőként a hatalmon lévő kormány, önkormányzati dolgozóként pedig a képviselő-testületi többség, a polgármester ellen

3 Romániában a közalkalmazotti törvényt Emil Constantinescu elnöksége idején, 1999-ben fogadták el. Akkor az elnöki hivatalban dolgozók többségét közalkalmazottá nyilvánították, ami védelmet is jelent arra az esetre, ha elnökké mást, más párt támogatottját választják. A Constantinescut követő Ion Iliescu 2000-ben úgy cserélte le az elnöki hivatal szinte teljes munkatársi gárdáját, hogy átszervezte az intézményt, új struktúrákat hozott létre. Az ilyen típusú átalakítások esetén a közalkalmazotti törvény nem nyújt(hat) védelmet, bárki elbocsátható.

felléphetnek. Amennyiben a választáson nem nyernek, folytatják – immár megkérdőjelezhető – pártpolitika-semleges működésüket.

– A *közalkalmazotknál semmilyen tilalom*, összeférhetetlenségi szabály nincs a politikai szerepvállalás tekintetében, ami természetes, bár felvethető a pártpolitika-semlegesség bizonyos fokú megkövetelése például az oktatási intézetekben.<sup>4</sup>

### Elnöki hivatalok

**Magyarországon** a köztársasági elnököt feladatai ellátásában önálló, egymással mellérendeltségi viszonyban álló *hivatalok* (Jogi, Alkotmányossági és Közigazgatási Hivatal, a Társadalmi Kapcsolatok Hivatala, valamint Külügyi Hivatal) segítik, a hivatalok összesen mintegy félszáz munkatársat foglalkoztatnak.

**Romániában** az Elnöki Hivatal *főosztályokból* áll, ezek mindenikében több osztály működik. Főosztályok: Nemzetbiztonsági, Alkotmányosság és Törvényesség, Hatósági és Civil Kapcsolatok, Politikai elemzés és Tervezés, Gazdasági és Szociális Politikák, Nemzetközi Kapcsolatok, Kommunikációs, Közegészségügyi, Oktatási és Kutatási, Kisebbségügyi, Erőforrás-gazdálkodási. Külön említendő az Elnöki Kancellária, a Protokoll-osztály, a Kitüntetések Irodája. A Hivatal mellett hat *szakbizottság* működik: a kommunista diktatúrát elemző bizottság, az oktatási és kutatási bizottság, az egészségügyi bizottság, a kulturális örökség bizottság, a román politikai rendszert elemző bizottság, a társadalmi és demográfiai veszélyeket elemző bizottság.

Emil Constantinescu elnök idején (2000-ben) a román Elnöki Hivatalban 140 munkatárs dolgozott, Ion Iliescu mandátuma alatt (2004) a hivatalban dolgozók száma 180-ra emelkedett, 2009-ban, Traian Băsescu elnöksége alatt az állások száma 260. Ugyanakkor megnövekedett az elnöki tanácsosok száma is (10-re, Constantinescu idején a számuk 3), akik általában főosztályt vezetnek, tisztségük miniszteri rangnak felel meg, javadalmazás szerint is.

*Forrás:* a szerző

A közszolgálati jogviszony szinte valamennyi esetben megszüntethető közös megegyezéssel. A közös megegyezés vált a politikailag nem kívánatos (a mindenkori előző kurzusban is alkalmazott) közszolgálati dolgozók elmozdításának elsődleges eszközévé, ugyanis nem kell, mert sok esetben nem is lehet megfelelő felmentési okot kreálni, s a lehetetlen helyzetbe került alkalmazott is hozzájut általában olyan nagyságrendű végkielégítéshez, amely felmentése esetén járna számára. Könnyen belátható, hogy e megoldás a joggal való visszaélés klasszikus példája.

A semlegesség eszményének elfogadása és a politika végső céljaival – emberközpontúság és a hatalom humanizálása – való egyetértés eredményeképpen arra számíthatnánk, hogy a (köz)politika semlegessége egyre inkább megvalósul. A politikatörténet viszont azt mutatja, hogy miközben a politikai döntéshozatal tagadhatatlanul professzionizálódik, a

4 Politikai szimbólumok viselése órán, tanítás közben nem elfogadható.

politikasemlegesség vonatkozásában a folyamat legjobb esetben hullámvonallal írható le.

Fontos alapérték a zárt rendszerű közzolgálati *pragmatika*. Ebben a kérdésben az Európai Unió tagországainak a politikája eltérő, vannak országok – pl. Magyarország –, ahol a közzolgálati rétegek jogállásának rendszere az érdemeken alapuló kiválasztásra és előmenetelre épül.

Fontos és biztosított az alkalmazottak *képzése és továbbképzése*, s a jogviszony megszűnésének eseteit többé-kevésbé pontosan megfogalmazva, viszonylag stabil jogviszonyokat hoztak léte. Sok európai országban a kormányzatok terhesnek érzik a zárt rendszerű megoldást, mivel megnehezíti és megdrágítja a munkaerővel való gazdálkodást, s olyan feladatokat ró a szolgáltatóra, amelyek magánjogi szabályozás esetén kötelező módon nem jelentkeznek (pl. továbbképzés). Ezért a közzolgálati feladatokat ellátó dolgozók jelentős része nem számít közzolgálati alkalmazottnak, nem a nagyobb stabilitást és biztos előmenetelt adó közjogi, hanem magánjogi szabályozás hatálya alatt áll. A közigazgatási szervek alkalmazottaikat nem kinevezik, hanem magánjogi vagy közjogi szerződéseket kötnek velük. Arra is van példa, hogy közzolgálati feladatokat nem közzolgálati státusú szervekkel végeztetnek el, hogy ne merülhesen fel az alkalmazottak közjogias jogviszonyának kérdése.

A zártrendszerű közzolgálati modell fenntartását indokolja a *politikasemlegesség*. Ez fontos a közzolgálati rendszer fejlődésének egy olyan szakaszában, amikor a közzolgálat és a politika elválasztásának elvét a meghatározó politikai erők már elfogadják, de a mindennapok gyakorlata még instabil, a pálya biztonságát nyújtó közjogi szabályozás a közzolgálat folyamatos működésének biztosítója.

Fontos alapértékek a *professzionizmus*, ami azt jelenti, hogy valamennyi közzolgálati pálya egy-egy szakma, élethivatás. A professzionizmust szolgálják – egyebek mellett – a kiválasztás általános és speciális feltételei (képesítési előírásai), az előmenetel érdemekhez (minősítés, képzésben, továbbképzésben való részvétel) kötése, s nem utolsósorban a stabilitásból származó készségek, rutin.

## 8.4. A közzolgálat szerkezete és működése

Az 1990-es évek reformhulláma hatására a hagyományosan centralizált és hierarchikus kormányzati intézményeket Európa nyugati országaiban közintézményekből, magánvállalkozásokból és nonprofit szervezetekből

álló hálózati rendszerekké alakítják át. Ennek hatására a közintézmények szerepe fokozatosan átalakul, a pusztán az adók begyűjtését és a szolgáltatásnyújtást biztosító kormányzati tevékenység újabb szerepkörökkel bővül. Hagyományos funkcióik mellett a kormányzatok aktívan részt vesznek a kormányzati erőforrások előteremtésében is. Ekként az állam nem pusztán adószedő és a közjavak, illetve szolgáltatások disztribútora, hanem a közjavak és szolgáltatások aktív teremtője is. A közösségi és a privát szektor közötti határvonalak elmosódásának egyrészt makrotársadalmi szinten, a kormányzat és civil társadalom vonatkozásában vagyunk tanúi, másrészt ugyanezt tapasztaljuk a közszolgálat, illetve közigazgatás társadalmi részrendszerén belül is. Itt a közintézmények és magánvállalkozások közötti határok elmosódottsága többek között a közszerződésekben, a privatizációban, a különböző típusú partnerviszonyokban testesül meg.

Mindez megváltoztatja az erkölcsi normák, a felelősség érvényesülésének a lehetőségeit. A sokszereplős (many hands) cselekvés során, még ha a cselekvők azonos kategóriába tartoznak is (pl. valamennyien közintézmények ilyen vagy olyan rangú képviselői), akkor is komoly dilemmák merülnek fel a felelősségre vonhatósággal és elszámoltathatósággal kapcsolatban. Ugyanis nehéz megállapítani, hogy egy negatív végeredménnyel záruló politikai döntésben az egyes szereplők milyen mértékben és súllyal vettek részt. Természetéből adódóan a „kollektív cselekvés” szűkíti a személyes felelősség érvényesíthetőségét, pedig morálisan egyedül ez a felelősségmodell fogadható el. Nyilvánvaló, hogy egy személyt csak akkor lehet morálisan elmarasztalni, ha magatartásával vagy mulasztásával egyértelmű előidézője a nem kívánatos következménynek, miközben magatartását külső kényszer nem befolyásolta. A személyes vagy osztatlan felelősség érvényességi köre a közszolgálatban azonban (mivel egy politikai döntésben egyszerre több közintézmény képviselője vesz részt) korlátozott.<sup>5</sup>

Ha egy közszolgálati intézmény vállalkozásként vagy vállalkozásszerűen működik, a sokszereplős cselekvésből fakadó felelősségi problémák és dilemmák elvesztik általános érvényességüket. A kérdés már nem az, hogy egy rossz politikai döntés esetében miként dönthető el, hogy adott ügy kapcsán egyes kormányhivatalok (azok képviselői) milyen mértékű felelősséggel terhelhetők. Ugyanis ha egy közhivatal vagy magánvállalkozás pályázati úton jogot nyert egy adott szolgáltatás ellátására, akkor az adott szervezet önmagában felelős a szolgáltatás teljesítéséért/nem teljesítéséért, mert elvileg senki nem szól bele abba, hogy a rendelkezésére

5 Ezzel a kérdéssel bővebben a Közszolgálat és etika fejezetben foglalkozunk.

bocsátott erőforrásokkal hogyan gazdálkodik. Ezért állítható, hogy az új helyzetben a közszolgálatban megszűnik a pazarlás és a kollektív felelőtlenség, hiszen az egyes közszolgálati feladatok ellátásával megbízott intézmények tevékenységéért kizárólag ők felelősek. Ezzel a felelősség dilemmája áttevődött egy másik, a közszolgálatot teljesítő vállalkozás szintjére, a sokszereplős cselekvés dilemmája ezen a szinten továbbra is morális dilemma marad.

#### A közszerződés

– olyan jogintézmény, amelynek keretein belül számos szerződéstípus létezik, erre az említett törvénytervezet is utal, amennyiben lehetővé teszi a közszerződésen belül a különböző szerződéstípusok szabályozását, törvényben vagy akár kormányrendeletben is. A közigazgatási szerv közhatalmi jogosultságából eredő és közfelelősségét biztosító egyéb hatásköreinek gyakorlásáról, a szerződésben, annak teljesülése során átmenetileg lemond.

A közszerződés típusai: **ellátási szerződés** (a szociális szolgáltatást egyházi vagy nem állami fenntartóval kötött szerződés útján biztosítja), muzeális intézmények, nyilvános könyvtárak esetében **közművelődési megállapodás**, a fenntartó és a feladat ellátásáért felelős helyi önkormányzat között **közoktatási megállapodás**.

Mivel a valóság soha nem „működik” ideálisan, egy további problémával, az ún. „different hands” kérdésével is számot kell vetni. Partnerségek esetén nem ritka, hogy a közszolgáltatásokat egymástól eltérő értékbazisra támaszkodó intézmények hálózati rendszere működteti (közintézmények, nonprofit és profitorientált szervezetek). Amikor egy kormányhivatal szerződést köt egy magáncéggel egy adott közszolgálati feladat ellátására, akkor nehéz lesz megállapítani, hogy ki miért felelős. A kormányhivatalra hárul a kimeneti oldal, a cél kijelölése, a közszolgáltatást biztosító cég pedig a megjelölt cél megvalósulásáért felel – legalábbis ez következne az ügynök-elmélet premisszáiból. Ez az elképzelés azonban nem számol azzal, hogy a két tevékenységforma, a cél megválasztása és ennek gyakorlati megvalósítása nem választható el egymástól, mert, mint egy egységes folyamat elemei, egymást kölcsönösen feltételezik. Ezzel visszajutottunk az eredeti dilemmához: ki miért felelős és milyen mértékben?

Az utóbbi évek reformtörekvéseit illetően meghatározó fontosságúak a kormányzat különböző szintjei között zajló decentralizációs és devolúciós folyamatok, amelyek a társadalmi változások dinamikájához igazodva befolyásolják az erkölcsi értékek érvényesülését a közszolgálaton belül. A decentralizációs/devolúciós folyamatok során nemcsak közigazgatási jogokat telepítenek regionális vagy helyi szintekre, hanem a politikai rendszer egészén belül változik meg a központi, a regionális és a helyi szintek közötti viszonyrendszer. Eszerint növekedik a regionális és helyi

szintek autonómiája, és a közigazgatási autonómia is erősödik. A hagyományos, nagy bürokratikus szervezetek fokozatosan és folyamatosan le- és felbomlanak. Új kormányzási mechanizmusok épülnek rá a növekvő autonómiával bíró regionális és helyi szervezetekre. Említésre méltó továbbá, hogy a döntések megvalósítása során a szervezeti autonómia odáig terjedhet, hogy a körülményeknek és az igényeknek megfelelően a döntések tartalmát is befolyásolhatja, módosíthatja. Mivel a regionális és helyi szintek a döntések tartalmi oldalának is konstitutív tényezői, a felelősség kérdése is természetesen ennek megfelelően alakul.

### **Az ügynökelmélet**

Az ügynökelmélet középpontjában a szerződéskötés során felmerülő megbízó-ügynök érdekellentétek problémái állnak. A problémák a két fél között lévő információs aszimmetriából, céljaik eltérő mivoltából és kockázatvállalásuk különböző mértékéből adódnak. Mivel az ügynöknek eltérő céljai lehetnek a megbízótól, valamint jobban ismeri a feladatot, lehetősége nyílna arra, hogy saját hasznát maximalizálja az ügylet során.

A megbízó három módon védekezhet az ügynök opportunistá magatartása ellen. Az első ellenőrző rendszerek kialakításával a szerződéskötés során, melyekkel felügyelni képes a feladat elvégzésének menetét, így az információ hiánya csökkenni fog. A második az ügynök ösztönzésével, így céljaikat közelebb hozhatják egymáshoz, ezért a másik félnek nem fog érdekében állni a nyújtott szolgáltatást kizárólag saját hasznára végezni. A harmadik direktív magatartási normák rögzítésével a szerződésben, melyek közvetlenül szabályozzák az ügynök viselkedését az egyes szituációkban. Az ügynökelmélet ennek a három megoldásnak a relatív költségeit vizsgálja.

Az ügynökprobléma megoldásaként bevethetők különböző, az információs rendszert javító eszközök, amelyek az ügynök teljesítményét és magatartását követik nyomon. Minél több információval bír a megbízó az ügynök tevékenységéről, annál kisebb az esélye, hogy az ügynök információt hallgat el. Ilyen eszközök lehetnek például az ügynök elszámolási lehetőségének kiterjesztése, folyamatos teljesítménymérés vagy költségelszámolási rendszerek felállítása.

Ha az ügynök magatartásának megfigyelése nagy költségekkel jár, akkor az eredményorientált szerződés a hatékonyabb. Ez a szerződés úgy van felépítve, hogy közös érdeké tegye a végeredmény pozitív megvalósulását, ösztönözze az ügynököt a tőle telhető legjobb minőségű szolgáltatás nyújtására. Ez a legegyszerűbben úgy érhető el, ha az ügynök részesedhet az ügylet eredményéből, így mindkét partner nyeresége ugyanattól a teljesítménytől függ.

Harmadik megoldásként a szerződésben direktíva szerint rögzíthetők az ügynök magatartásformái. Általában ez nem vezet sikerhez, mert a rugalmatlan szerződési feltételek gátolhatják az ügynököt az esetleges problémák megoldásában.

*Forrás:* <http://outsourcingcenter.hu/tudastar/ismertetek/teoriak/>

További lényeges változást jelent a reformfolyamatban az, hogy a magánvállalkozások menedzseri szemléletét és módszereit a közintézmények is egyre inkább átveszik. Verseny vagy versenyszerű mozzanatokat vezettek be a korábban monopoljellegű szolgáltatások nyújtásába. Egyes



közszolgáltatásokkal kapcsolatosan elvárják a részbeni önfinanszírozást (jövedelemszerzést). Elkezdődött a teljesítmények mérése, nem pusztán szűk, közgazdasági költség-haszon értelemben, hanem a szélesebb társadalmi, politikai és erkölcsi következményeket illetően is. Az új szemlélet rugalmas és eredményorientált változásokat indukál a költségvetésben. A piacorientáltság, a jövedelmezőség egyre inkább a közintézmények működésének követelményévé és kritériumává válik. Ezzel párhuzamosan az elszámoltathatóságnak, illetve a bürokrácia társadalmi ellenőrzésének új formáit kell(ene) kialakítani. A politikai szándék szerint ezeket a funkciókat az állampolgári charták, belső és külső ellenőrzési mechanizmusok hivatottak ellátni.

## 8.5. Köztisztviselő és politikus

Max Weber megjósolta, hogy a XX. században a politikai események alakulását meghatározó két alaptendencia a modern bürokrácia kiemelkedése, illetve a hivatásos politikus megjelenése. A bürokrácia nemcsak növekvő államapparátust jelent, hanem technikailag-szakmailag képzett, karrierpályát befutó köztisztviselőket. A hivatásos politikus szakmailag képzett, aki nem örökölt szociális státusza révén válik politikussá, hanem a tömegpártokban megszerzett befolyás és az állampolgárok szavazatai alapján. A XX. század a politikában a professzionális pártpolitikusok és a szakképzett állami bürokraták évszázadának nevezhető. Ezek egymást kölcsönös feltételező tendenciák mindenütt, ahol kiépült a modern közigazgatás.

A XIX. század európai parlamentjei arisztokrata és dzsentri amatőrök gyülekezőhelyei voltak, akik a politikáért éltek, miközben a modern politikusok a politikából élnek. Az ezredfordulóra a hagyományos „amatőr” politikus elvétve fordul elő, és helyükbe magas fokon iskolázott, a politika iránt életre szólóan elkötelezett politikusok léptek, akiknek életpályája részben saját pártjának választási szerencséjének, részben saját személyes sikerének függvénye. A politikus pozícióját a pártban és a törvényhozásban elfoglalt helyzete együttesen határozza meg. A század első felében az európai parlamentekben a tömegpártok vették át az uralmat, és kormányzati pozícióhoz csak párttagságon keresztül juthatott a politikus. A század második felében azonban a tömegpártok vezetésének a „parlamentarizációja” is megfigyelhető, ugyanis a pártpolitikai pozíciót erősítheti vagy gyengítheti a törvényhozásban vagy éppen a kormányzati munkában elért siker vagy kudarc.



**Frank Goodnow** (1859–1939), amerikai politikatudós, egyetemi professzor, hosszú ideig a Johns Hopkins Egyetem (Baltimore) elnöke. Szakterülete a közigazgatás, munkássága úttörő volt, 1900-ban megjelent munkájával (*Politics and Administration*) ő alapozta meg a közigazgatás korszerű jogi értelmezését. Goodnow szerint a közigazgatási jog határozza meg a törvényeket alkalmazó intézmények struktúráját és kompetenciáit.

Fontosabb munkái: *Comparative Administrative Law* (1893), *Municipal Home Rule: A Study in Administration* (1895), *Social Reform and the Constitution* (1911), *The American Conception of Liberty and Government* (1916), *China: An Analysis* (1926).

A bürokrácia helyzetét illetően is jelentős változások mentek végbe a múlt évszázadban. A századelő liberális állama viszonylag kicsiny volt, és a köztisztviselők többnyire adminisztratív jellegű irodai munkát végeztek. A továbbiakban hatalmas fejlődés ment végbe a bürokrácia terjedelmét és feladatait illetően. A közkiadások növekedése húsz-harmincszoros, és a növekedési ütem jóval meghaladta a bruttó nemzeti termék növekedésének ütemét. A brit közzszolgálat például 1870-ben 50 000 főből állt, ez a szám 1970-re 800 000-re emelkedett.<sup>6</sup> Úgy tűnik, hogy a modern bürokrácia a XX. század egyetlen töretlenül és folyamatosan növekvő iparága. A modern államban létrejött hatalommegosztás a politikus és a köztisztviselő között a hatalmi berendezkedés lényegi természetét fejezi ki, és egyben olyan alapfeszültséget tartalmaz, amelynek háttérében a hatékonyság-eredményesség és a demokratikus felelősség egymásnak ellentmondó imperatívusza áll.

A századforduló körül a politikusok és bürokraták közötti munkamegosztás egyszerű: a politikusok „csinálják” a politikát, a köztisztviselők pedig adminisztrálnak-igazgatnak. Másként: a politikusok döntéseket hoznak, a bürokraták pedig végrehajtják azokat. Erre mondta azt Woodrow Wilson, hogy az adminisztratív kérdések nem politikai kérdések. Vagyis az igazgatás olyan gépezet, amelyet a politikusok kívülről irányítanak. Ezt a szemléleti nyomvonalat követi Frank Goodnow is, aki a politikát

<sup>6</sup> Magyarországon a köztisztviselők száma 110 ezer fő, a közalkalmazottak száma 550 ezer – és ez EU-s összehasonlításban nem magas szám (2007-es adat). Az EU-s rangsorban az ország az alsó harmadban található. Romániában a köztisztviselők száma 200 ezer körül mozog (a kormány 2010-es karcsúsítási programja előtt).

a közakarat kifejeződésének, az igazgatást pedig a közakarat végrehajtásának tartja. Luther Gulick hasonló szemléleti megközelítésben figyelmeztet arra, hogy milyen hatékonysági korlátok származhatnak abból, ha az igazgatási folyamatokba politikai szempontok keverednek. Ezen az alapon alakult ki a XX. század első felében a politikai semlegességének mítosza. Ez lehetővé tette számukra, hogy beavatkozzanak a politikai folyamatokba anélkül, hogy politikailag felelőssé tehetőek lehettek volna, hiszen a hivatalos ideológia szerint csak a végrehajtásért voltak felelősek. A mítosz alapján a politikusok mozgástere is jelentőssé vált, és képesek voltak rejtett módon a kormányzati folyamatokba is beleavatkozni.

Azonban a modern bürokrácia nem korlátozhatja tevékenységét a politika végrehajtására, és a politikusok egyre inkább elismerik: kívánatos, hogy a köztisztviselők részt vegyenek a politikacsinálás folyamatában is. Csakhogy amennyiben a köztisztviselők a gyakorlatban a hatalmi-politikai folyamatok részeseivé váltak, akkor van-e különbség, és ha van, mi-ben áll a különbség a köztisztviselő és a politikus szerepe között?

A politikusok és bürokraták közötti kapcsolat Peters szerint az alábbi modellekkel írható le (Peters 1996):

1. *Formális jogi modell* – a weberi hivatalnok karikatúrája. A közhivatalnok „szabadsága” a beleegyezés: Igen, miniszter úr!

2. *Falusi élet modell* – a politikus és a magas rangú közhivatalnok az értékek és célok tekintetében azonos véleményt képviselnek, ez pedig a kormányzás fenntartása és a végrehajtó ágazatok funkciójának egyenletessége. (Közel áll ahhoz, amit a marxista kritika mondott, illetve Mills fogalmazott meg az uralkodó elitről.)

3. *Funkcionális modell* – a falusi modelltől abban különbözik, hogy az elitek integrációját a funkcionalitás mentén feltételezi. Még akkor is, ha a politika és a pénz területén a végrehajtó elitek nem értenek egyet, kifelé egyesített frontot igyekeznek mutatni.

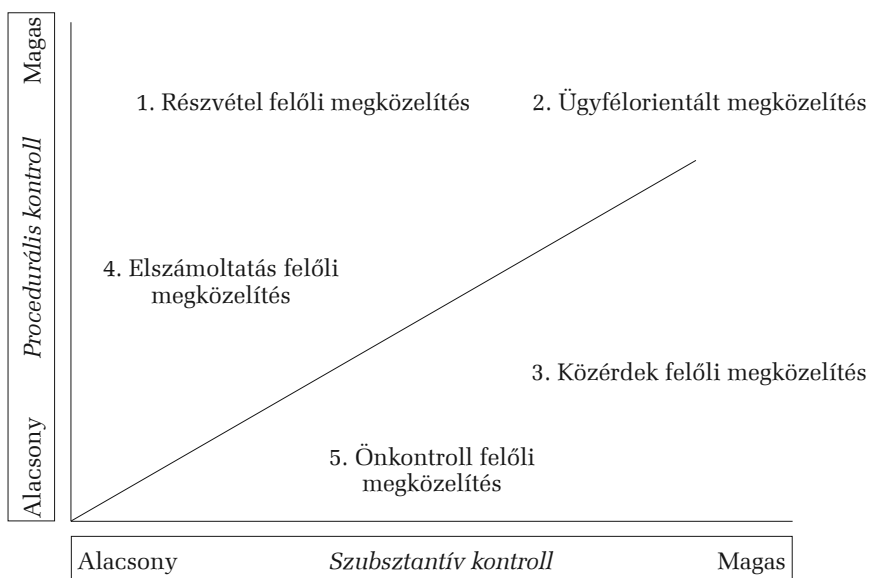
4. *Ellenséges modell* – a falusi modell ellentettje. A politikus és a bürokrata itt a hatalomért és a politika feletti kontroll megszerzéséért versenyez. A hivatalnok sokszor nemet mond a miniszternek, vagy egyszerűen a maga feje után megy, saját hatalma megőrzése érdekében fontosnak tekint, hogy a szervezet szempontjából fontos személyi és politikai kérdésekben a büdzsével szemben csatákat tudjon nyerni.

5. *Végrehajtó állam modellje* – a kormány döntéshozatalát a bürokrácia utalja. A hivatalnoki erőforrások összetevői: a feltételezett szakértelem, a hivatal által elosztandó javak és szolgáltatások, valamint a saját bonyolult struktúrája és eljárásai feletti kontroll.

A politikai döntések alapját képező premisszák két típusba sorolhatók: a *tényszerű* (leíró) és az *értékelő* (preferenciát tartalmazó) előfeltevésekre. A döntési folyamatokban is elkülöníthetők a tényyszerű és a morális mozzanatok. A politikusok és a köztisztviselők közötti együttműködésben kétféle szemlélet találkozik: a *politikai racionalitás* és az *igazgatási racionalitás*. A kétféle szemlélet érintkezése feszültségeket gerjeszt, mert a politikus döntéshozók – akik a célok érvényesítését tekintik fő feladatuknak – gyakran türelmetlenek vagy felületesek a tények kezelésében. A köztisztviselők pedig a politikai problémákat operacionalizálható igazgatási problémákká igyekeznek átalakítani, miként erre Mannheim Károly rámutatott (Mannheim 1995). Ez nem jelenti azt, hogy a politikai problémák és dilemmák maradéktalanul kifejezhetők az igazgatás nyelvén és apparátusával. Ugyanakkor nem igaz a tétel fordítottja sem: az igazgatási problémák sem fejezhetők ki tökéletesen a politika értékelő-érdekérvényesítő tartományában.

Mivel a nem elszámoltatott hatalom a politikai rendszer centrális normáit erodálja, és ennek a politikai következményei messzire vezetnek, a bürokrácia kontrollja létező, de nem egyszerű feladat. Bonyolult a feladat, mert egyfelől a piac jutalmazó és büntető mechanizmusa nem alkalmazható teljes mértékben a közszolgálat rendszerére, és ez több okból nem is lenne kívánatos. Másfelől nincs egy olyan átfogó, univerzális kontrollmechanizmus, amely a közpolitikai döntések valamennyi lényeges oldalát képes volna figyelembe venni. A rendelkezésre álló kontrollmechanizmusok részlegesek és egyediek, azaz az ügyfélre, a közszolgáltatások „fogyasztóira”, az állampolgári részvételre, a közérdekre, vagy végül az elszámoltatásra alapozottak. A demokrácia és a bürokrácia kibékítésére számos tételt fogalmaztak meg, amelyek nem igazán tudtak mit kezdeni a bürokrácia ellenőrzésének a kérdésével. Az egyik javaslat szerint a közhivatalokba az állampolgárok társadalmi képviselőit kellene delegálni, akik belülről kontrollálnák a bürokrácia működését, ami a közigazgatás politikai értelmezésének felel meg. Más vélemény szerint a hivatali munka demokratizálásán keresztül vezet az út a demokrácia és bürokrácia kibékítéséhez. Mindkét elképzelés megmaradt az elméleti felvetések síkján.

Az alábbi ábrán 5 különböző kontrollmechanizmust vázolunk fel, az ábra bal felső sarka azt a helyzetet mutatja, amelyben a procedurális kényszer különösen erős, míg a szubsztantív túlságosan gyenge vagy alacsony. Az ábrát a Gulyás–Jenei szerzőpáros Judith E. Gruber könyvéből (1987) kölcsönözte.



Forrás: Gulyás–Jenei 1998. 84.

**1. ábra.** A bürokrácia kontrollja

A bürokráciát illetően a hozzáférhetőség, a tisztesség, az együttműködés, az átláthatóság, a beszámoltathatóság, a felelősség olyan fogalmak, amelyek határokat jelölnek ki. De a kontroll mindig tartalmaz valamilyen kényszer-elemet. A nagyobb kényszerrel járó ellenőrzés a lehetséges alternatívák közül kevesebbet engedélyez a bürokrácia számára, kevesebb teret enged a mérlegelés számára. A demokrácia és a bürokrácia közötti viszonyt taglaló viták központi kérdése, hogy milyen fokú mérlegelési lehetőséget kellene a bürokraták számára biztosítani tevékenységük optimalizálásához. A kényszert demokratikus kontrollá éppen az a demokratikus folyamat alakítja, amelyben a politikai cselekvők (az állampolgárok, illetve választott képviselőik) a kényszert a demokrácia játékszabályait betartva legálissá teszik. A bürokratikus magatartás két alapvető eleme vethető alá kényszernek: a döntéshozatali eljárás, illetve a meghozott döntések tartalma. Procedurális alapon a bürokratától megkövetelhető, hogy tartson meghallgatást, cselekvés előtt konzultáljon bizonyos csoportokkal. A tartalmi kényszer valamilyen előírás: a döntésnek például a nyugdíjas korú népeesség alacsony bérű lakáshoz való hozzájárulását kell elősegítenie, és így tovább.

## 8.6. A közszolgálati jogviszony szabályozása

Visszatérő dilemma a közszolgálati jogviszony egységes szabályozásának a kérdése. A dilemma oka, hogy maga a szabályozandó terület egységesnek tekinthető-e? Érvek felsorakoztathatók mellette és ellene is, a szakértők többsége szerint nem alkotható meg az *egységes közszolgálati törvény*, ugyanis az ide tartozó területeket nem lehet egységesen értelmezni. A helyzet folyamatosan változó, például a hagyományos értelmezés szerint a közszolgálati média munkatársai nem számítottak közalkalmazottaknak, pedig tevékenységük közérdekűsége alaptétel.

A II. világháború előtti évek álláspontja szerint a közszolgálat (közszolgálati jog) szabályozása nem feltételezi egy egységes közszolgálati törvény létét. Néhány elvi megfogalmazás ellenére a szabályozást inkább a tagoltság, mint az egységesség jellemezte. A későbbi években mégis a munkaviszonyok egységes szabályozása valósult meg, amelyben a hasonló elemekre és nem az eltérésekre esett a hangsúly.

Bonyolítja az egységes jogi szabályozást, hogy a közszféra több nagy területén tartalmi (feladat, szervezet, finanszírozás) reformok előkészítése, illetve bevezetése van napirenden. E reformok alapvető kérdése, hogy az adott körülményekhez igazodva – uniós csatlakozás, államháztartási zavarok, finanszírozási reformok – milyen legyen az állami szerepvállalás, ennek függvényében milyen szervezeti rendszereket kell fenntartani, a közhatalom-közigazgatás funkciói miként alakulnak. Csak ezt követően lehet dönteni a közszolgálati munkajogi reformról, annak irányáról.

A közalkalmazotti szabályozás alá tartozók, a közszolgáltatást nyújtó intézmények alkalmazottai szempontjából a kevésbé kötött szabályozás lenne indokolt. Kérdések sora fogalmazható meg. Miként kell szabályozni az állam vagy az önkormányzat közoktatási vagy egészségügyi intézményeiben és a magánszféra intézményeiben alkalmazottak feladatellátását? Kell-e esetükben külön szabályozást alkalmazni? Lehetséges-e egységes közszolgálati törvényt alkotni a nyilvánvalóan nem egységes közszolgálati rétegekre? Többnyire tagadó válasz adható, ha szakmai, jogalkalmazási, működési tapasztalatokat vizsgálunk. Szükség lenne viszont egy működő egységes közszolgálati pragmatikára, valamint olyan tudatos törekvésre, amellyel a politika és a jogalkotó az egyes rétegeknél azonos (hasonló) megoldásokat alkalmaz, az indokolatlan különbségek megszüntetését célul tűzi ki.

A foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok szabályozásakor – a foglalkoztatás rendeltetésétől függően – a közjog és a magánjog elvei alapján

kialakuló normarendszer elválík egymástól. Az európai uniós tagállamok közszolgálatra vonatkozó szabályozásának elemzése azt mutatja, hogy kellő differenciálás mellett, meghatározott elvek mentén, egy adott rendszerben integrált szabályozás épült ki.

Preferált megoldásnak tűnik, hogy elfogadják az egységes közszolgálat fogalmát, de nem törekszenek teljes szabályozási egységre. Elválasztják egymástól a közszolgálati szervek alaptevékenységét ellátókat (köztisztviselő, bíró, ügyész, hivatásos katonatiszt, főiskolai tanár stb.), az ezek munkáját közvetlenül segítőket (ügykezelő, tisztviselők, adminisztrátorok stb.), valamint a nem érdemi tevékenységet folytatókat (fizikai dolgozók: futók, gépkocsivezetők, takarítók stb.) Az első két csoportba tartozók jogállásának szabályozása közjogias, a nem érdemi tevékenységet folytató harmadik csoportba tartozókra a magánjogias (munkajogi) szabályozás alkalmazandó. A szorosabb értelemben vett közszolgálatra vonatkozó szabályozási koncepcióban létezik a keretjellegű, általános közszolgálati törvény, ezt az egyes közszolgálati rétegek jogállását rendező külön törvények egészítik ki. A valamennyi rétegre hatályos közszolgálati törvény olyan általános kérdéseket rendezne, amelyek már ma is közösek, illetve a jogszabályokban közössé tehetők, éspedig:

- általános alkalmassági követelmények, a fontosabb kiválasztási módszerek;
- az összeférhetetlenség közös szabályai;
- a jogviszony megszűnésének alkalmazható esetei (pl. közös meg-egyezés, áthelyezés, lemondás);
- a mindenkit megillető jogok, illetve terhelő köteleességek;
- az érdemeken alapuló előmeneteli rendszer legfontosabb szabályai;
- az illetményrendszer közös elemei;
- a továbbképzés általános szabályai;
- a felelősségre vonás anyagi és eljárási alapszabályai;
- a jogérvényesítés (egyéni, kollektív), a nyilvántartás alapvető normái.

Az egyes rétegekre vonatkozó külön törvények erre az általános törvényre épülve rendeznék a speciális, elkerülhetetlenül különböző szabályokat. Amennyiben az általános törvény viszonylag széles körűen rendezné a szolgálati pragmatika elemeit, felmerülhet szubszidiárius jellegének megfogalmazása.

## Irodalom

BERÉNYI Sándor

1992 *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat*. Budapest: ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék.

BÉLYÁ CZ Iván

2001 *Befektetéselmélet*, Pécs: JPTE.

CSEPELI György

1998 A közszolgálati és a kereskedelmi média. *Jel-Kép*, 2. sz.

GAJDUSCHEK György

2005 Szakértelem és/vagy politika, *Politikatudományi Szemle* 2. sz. 111–134. o.

2008 *Közszolgálat*, Budapest: KSZK ROP Programigazgatóság.

GRUBER, Judith E.

1987 *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*, Berkeley – Los Angeles – Oxford: University Of California Press.

GYÖRGY István

1997 Közszolgálat és politikai semlegesség? In: Glatz Ferenc (szerk.): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. Budapest: MTA, 161–164. o.

LŐRINCZ Lajos

1997 A közszolgálat alakulása a rendszerváltásban. In: Glatz Ferenc (szerk.): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. Budapest: MTA, 133–144. o.

MANNHEIM, Karl (Károly)

1995 *A gondolkodás struktúrái*. Budapest: Atlantisz.

PETERS, G. B.

1996 *The Future of Governing; Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas.

PETERS, G. B.–PIERRE, Jon (eds.)

2001 *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge.

WEBER, M.

1989 *A politika mint hivatás* Budapest: Kossuth.



## ÉRTÉKEK ÉS KÖZPOLITIKA

*Értékrendek és társadalmi csoportok. Értékek és közpolitika. Közzolgálat és politikai kultúra. Méltányosság a közpolitikában. Hierarchia és szabadság a közzolgálatban. Bizalom és közzolgálat.*

Az értékek tagolják múltunkat, szervezik jelenünket, behatárolják jövőnket. Segítenek tájékozódni, szabályozzák viselkedésünket, kifejezik társadalmi hovatartozásunkat és társadalmi énünket. A társadalom értékjelenségei feltételezik a dolgokhoz való viszony szimbolizációját, az értékek objektivációját és csoportrelevanciáját. Mindig valamilyen tárgy/esemény jelentéséről van szó, kétféle előjellel. A legátfogóbb kategóriapár a jó/rossz. Az érték nem rokonszerv-érzés, hanem tudatos megerősítés tárgya. Az ember értékelő lény. Érték lehet az ember, a pénz, az egészség, a szeretet, a haza, a közösség, Isten – habitus, világnézet szerint. Az értékképződés összefügg a jelentéstulajdonítással. Az értékek az élet értelmét jelenítik meg. Viszonyulásunk a környezethez lehet attitudinális (spontán tapasztalat-feldolgozásra alapozó), de lehet értékvezérelt, vagyis tudatos viszonyulás. Az érték nem azonos az attitűddel, de a szokással, a habitussal, az ízléssel, a divattal sem – bár ezek mindenikében van értékmozzanat. Értékrendünk azon értékek együttese, amelyek viselkedésünkben, döntéseinkben meghatározóak, amelyeket erkölcsileg és ideológiailag magunkának vallunk és etalonnak tekintünk.

Az **attitűdök** olyan értékelő beállítódások, viszonyulási minták, amelyek a múlt tapasztalatait foglalják egybe. Magukba foglalhatnak érzelmi reakciót, véleményt, de választási preferenciát is. Az attitűdformálásnak az a legfontosabb célja, hogy a múlt tapasztalataiból kiindulva, azokat hasznosítva tudjuk cselekvési döntéseinket meghozni. Ez a tanulási folyamat azonban nem passzív; sokszor mi magunk keresünk olyan információt, amely meglévő attitűdjeinket erősíti. A magatartás és az attitűdök között kétirányú kapcsolat van: kölcsönösen alakítják egymást.

Az embereket ősidők óta foglalkoztatja az értékrend és annak megállapítási lehetősége is. A különböző társadalmak kialakulásával szükség-szerűvé vált és válik ma is, hogy az egyén fogalommal rendelkezzen a társadalom berendezkedését, saját értékrendjét illetően, hisz ez az ismeret

elengedhetetlenül szükséges a társadalom sikeres és eredményes működtetéséhez, valamint bizonyos fokig a meglévő politikai irány változtatásához is. A modern világ, a polgári világ egyaránt elfogadja az emberi természet hibáit és erényeit. A polgári értékrend igazi alapja az egyensúlyra törekvés: a polgár egyszerre szeretne racionális és idealista, szekuláris és vallásos, önző és közösségi lény, materialista és spirituális lenni; Bibót idézve egyszerre próbál realista és lényeglátó lenni. Összefoglalva, a polgár tisztában van azzal, hogy az ember egyszerre test és lélek, vágy és ideál, egyaránt akarja élvezni az életét és úgy meghalni, hogy az élete értelmes, jelentőségteljes, nem elpazarolt volt – és mind a két oldal fontos, egyiket sem szabad megtagadni vagy elhanyagolni.

### 9.1. Értékrendek és társadalmi csoportok

Egyének, társadalmi csoportok vagy az egyes társadalmak eltérő módon szervezik (egységes) egészévé, értékrendekké a különmemű értékeket. A hagyományos társadalmakban a társadalmi csoportok és az egyes egyének készen kapják az értékek hierarchiáját, az adott társadalomban az értékek meghatározott fontossági rangsora, az illető társadalomra jellemző értékhierarchia szabályozza az egyének és a csoportok viselkedését. A görög és a középkori keresztény társadalmak az értékeket (vagy: javakat) hierarchikus rendbe sorolták be, amelynek a csúcán a legfőbb jó állt, ezt követték a belső lelki-szellemi javak (erkölcsiség, okosság, a kiművelt emberi érzékek és érzékenység), ez alatt helyezkedtek el a testi javak (a szépség, erő és egészség), majd legvégül a külső javak, a pénz és a hatalom. A javak hierarchikus rendszerezése egyszersmind értékbesorolást is jelentett: az önértékként és öncéllként kezelt legfőbb jó (a szakrálisként elgondolt közösség) állt az értékhierarchia csúcán. Az értékek fontosságát úgy állapították meg, hogy az általános felfogásnak megfelelően milyen súllyal járultak hozzá a legfőbb jóként kezelt közösségi élethez és fenntartásához. Az egyén számára, személyes értékkonfliktusok esetén, az ismert és elismert értékhierarchia jelentett eligazítást a társadalmi prioritásokat illetően.

Az értékek rendszert alkotnak és az egyes társadalmi alrendszerekhez kötődnek, pl. politikai, erkölcsi, vallási, jogi, tudományos érték. Az érték választáson alapul, tudatosan előnyben részesítünk valamit valamivel szemben. Az értékek pozitív-negatív érték kategória-párokban fejezhető ki. A maguk elvont szintjén kizárják egymást, összeegyeztethetetlenek. A demokrácia ellentette a diktatúra. Az értékek funkciói: a) magatartás-be-

folyásolók, meghatározzák az egyén viselkedését; b) értékmérők, melyek alapján értékeljük mások viselkedését; c) integrálják azokat az egyéneket, akik bizonyos értékeket választanak és részesítenek előnyben más értékeket elfogadó csoportokkal szemben; d) életminőséget meghatározó funkciójuk van. Egy adott társadalomban a domináns értékrendszer meghatározza az egyének mindennapi életének jellegét. Az értékek funkciói többértékűek, együttesen érvényesülnek.

A modern társadalmakban nem létezik kész, örökölt értékhierarchia, amely általános érvényű cselekvésmintákat szolgáltatna a különböző társadalmi csoportok és egyének számára. A modern világban az értékek egymáshoz való viszonya nem alá- és fölérendeltségen, hanem mellérendelésen alapszik. A modern tudat nem becsüli le a testi javakat, a gazdagságot és a hatalmat sem, de az igazságosságnak vagy az egyenlőségnek sem ad nagyobb prioritást a jólétnél vagy a szabadságnál.

**Szubkultúra.** A kifejezés a társadalom bizonyos részeinek kulturális értelemben vett sajátos voltát fejezi ki szabályainak, életvezetésének, értékrendjének, meggyőződéseinek, szokásainak tekintetében.

A kifejezést S. Cohen vezette be a tudományos vizsgálódásba és vitába. Számottevőek Richard Cloward és Lloyd Ohlin, valamint Walter Miller, Marvin Wolfgang és Franco Ferracutti elméletei, azt elemezték, hogy miért tűnnek fel, miért és hogyan öltenek sajátos alakzatot, és miért őrzik meg folytonosságukat nemzedékről nemzedékre.

A szubkultúra jellegzetességei: általában a társadalom egészén belül különféle, gyakran társadalmi körülményekkel, például: a vallás helyzetével, az etnikai, nemzeti és társadalmi szerkezettel, a hivatással, korral, szexuális orientációval, városiasodással stb. állnak összefüggésben. A szubkultúrát eltérő társadalmi csoportok eltérő társadalmi helyzete formálja.

Különféle társadalmi csoportok alkotnak szubkultúrát: osztályok, értelmiségiek, helyi közösségek, szakmai csoportok...

Forrás: *Szótár plurális társadalmaknak*

A modern társadalmakban az egyes értékek autonómak és egymással egyenértékűek. A szabadság, az egyenlőség vagy a jólét önmagukban is értékesek, és az egyik nem szükségképpen feltétele a másoknak, az egyik nem vonja szükségképpen maga után a másikat. Az értékpluralizmus, illetve a javak és értékek szűkössége azt jelenti, hogy az egyén – társadalmi kötöttségek nélkül – személyes, illetve csoportpreferenciái mentén alakítja ki a maga számára a sorrendjüket. Az egyének, illetve társadalmi csoportok maguk fogják az értékeket értékhierarchiába rendezni, kialakul az egyén vagy a csoport szubkultúrába rendeződő, az életformában, az életmódban megmutatkozó értékrendje. Az egyik társadalmi csoport, illetve egyén nagyobb hangsúlyt helyezhet a szabadságra, az önmegvalósításra és a függetlenségre, mások a társadalmi biztonságot, az egyenlőség

eszméjét és az igazságosságot tarthatják a legfontosabb dolognak, ismét mások a gazdagságot, jólétet és a mások fölötti rendelkezést, a hatalmat tekinthetik elsőrendűen fontosnak az életben. Az egyének és a különböző társadalmi csoportok értékválasztásai több dologtól függenek.

Az egyén annál magasabbra helyezi az értéket az értékhierarchiában, minél kevésbé hozzáférhető ez számára (ritkaság-hipotézis), illetve annál nagyobb jelentőséget fog tulajdonítani az adott értéknek, minél inkább hasonlít vagy megfelel az a saját szocializációja kapcsán önmagába integrált értékrendnek (szocializációs hipotézis). Az egyéni/csoportos értékrend motívuma lehet a ritkaság és a szocializáció mellett az a szubkultúra is, amelynek az egyén tagja (Gulyás–Jenei 1998). A szubkultúra értékrendjét természetesen befolyásolja az adott társadalmi csoportnak a társadalmi munkamegosztásban elfoglalt helye. A jövedelmi viszonyok, az adott tevékenységgel kapcsolatos kulturáltsági fok, a végzett tevékenység társadalmi presztízse és az ehhez kapcsolódó társadalmi befolyás vagy hatalom nagyban rányomja a bélyegét arra, hogy az adott társadalmi csoport milyen értéket-értékeket tekint a legfontosabbnak. Ha a jövedelmi viszonyok szűkösek, a szakma presztízse alacsony, és hiányzik az adott tevékenységgel kapcsolatos társadalmi befolyás, ott az anyagi, a hatalmi és a presztízsjavak nyilvánvalóan felértékelődnek. Ezzel szemben az olyan társadalmi csoportok esetében, akiknek tevékenysége gazdasági, politikai és/vagy kulturális hatalommal jár együtt, értékrendjükben hajlamosabbak lesznek a hangsúlyt a szabadságra, az önmegvalósításra, a toleranciára stb. helyezni.

Az egyének és szubkultúrák értékrendszerit befolyásolják továbbá az általános társadalmi állapotok is. Társadalmi kataklizmák, háborúk és válságok idején felértékelődnek az úgynevezett materiális szükségletek és az ezeket kielégítő értékek: a megfelelő élelem és védőhely, a fizikai lét biztonsága, a munkahely biztonsága stb. Békeidőben, amikor a gazdasági fejlődés és az anyagi szükségletek kielégítése bizonyos telítettségi szintet elért, felértékelődnek az úgynevezett posztmateriális javak: a személyi szabadság, az önkifejezés és önmegvalósítás értékei, a társadalmi igazságosság és tolerancia. Maslow hierarchikus szükségletelméletén alapul az értékeknek materiális és posztmateriális kontinuum, segítségével megmagyarázhatók a társadalmi értékváltozások. Az értékváltozások a materiális értékektől a posztmateriális értékek irányába tendálnak, a materiális szükségletek kielégítettségi fokának megfelelően (Maslow 1954).

### Politikai értékelmélet

Minden emberi tevékenység szükségképpen magában hordoz értékaspektusokat is. A politika sem kivétel. A politika világára jellemző értékek, az ember, a szabadság, a rend, az igazságosság, jellegzetes, de ezek nem kizárólagos értékei a politikának; jellegzetesen politikaiak az alkotmányosság, a politikai hűség, a politikai pozíciók, a politikusi hivatás, amelyek viszont mindenekelőtt politikai értékek. A kortárs politikai értékelméletek a kortárs politika filozófiai diskurzus középpontjában álló igazságosság-elméletnél sokkal szélesebb tradíciókból merít és tematikailag szélesebb kérdéseket ölel fel. A politikai értékelmélet nélkül a politikai folyamatok, intézmények deskriptív leírása és megértése sem lehetséges.

*Forrás:* Balázs Zoltán 2007.

A politikai értékek a politikailag tételezett alapvető társadalmi értékekből vezethetők le. A politikai szféra értékrendszerében természetesen élnek és hatnak a korábbi nemzedékek által elfogadott állandósuló értékek. Az egyes társadalmi alrendszerekhez relatíve elkülönült érték-szférák kötődnek. A politikai szféra alapértékei történetileg kialakult objektívációk, viszonylag állandó tartalmi összetevőik mellett koronként, társadalmi formációnként változó, pontosuló elemek is találhatóak benne. Az alapértékek alapvetően meghatározzák egy adott társadalom politikai rendszerét és annak minőségét.

Elsődleges politikai értékpárok a demokráciában: szabadság–hatalmi önkény, egyenlőség–politikai egyenlőtlenség, demokrácia–diktatúra, igazságosság–igazságtalanság, humanizmus–embertelen politika, béke–háború, természetes emberi környezet–szennyezett környezet.

A politikai szabadság legfontosabb relációi: a) egyének egymás közötti viszonya, b) egyének viszonya közösségeikhez, c) politikai közösségek egymás közötti kapcsolata, d) egyének és a politikai közösségek viszonya az állami hatalom szerveihez, e) egyének és politikai közösségek viszonya a saját és a nem saját politikai szervezeteihez, f) a politikai szervezetek viszonya az állami hatalom szerveihez, g) államok viszonya egymáshoz. Az egyenlőségértékek pedig a következők: gazdasági-tulajdonosi, politikai-állampolgári, jogi, kulturális, oktatási, nemzeti-etnikai, vallási-felekezeti, államok egyenlősége.

### A közjó

– törekény idea, bármilyen formában és tartalommal is kerül megfogalmazásra. Legalább három szintje van, és mindegyik szintnek másak a kulcsfogalmai, a szereplői, a vonatkozási területei és a céljai.

Az *első* a rivális politikai erők vitáinak szintje, ahol a szervezett akaratképzés és beszéd (pártok, szakszervezetek, civil szervezetek, lobbik stb.) képviselői küzdenek egymással a közjó számukra kedvező meghatározásáért, és azt igyekeznek eltalálni, hogy éppen mire van égető szüksége egy közösségnek, s ezt ki tudná leginkább megvalósítani.

A *második* a jó kormányzás értelméről folyó viták szintje, ahol olyan kulcsszavak vitája zajlik, mint biztonság, jólét, szabadság, igazságosság, egyenlőség, és az a kérdés, hogy mely politikai rendszer képes ezeket az ideákat leginkább megvalósítani. A *harmadik* az értékek horizontja, ahol a kormányzás gyakorlata az ideális élet képzetével szembesül, vagyis azzal a dilemmával, hogy vajon a „világpolitika” az értékes és boldog élet irányába visz-e bennünket, embereket. A tudás és a nyelv itt már nem csak homályosságokkal és kétértelműségekkel szembesül, hanem feloldhatatlan ellentmondásokkal.

A modern ember a közjóra való egyetemes törekvése ellenére sem tudja világosan eldönteni, hogy közösségét földi vagy „égi”, hedonista vagy spirituális értékek szerint rendezze-e be, vagy hol húzza meg a határokat az individuum és a közösség, az ember és a természet szükségletei között.

[...] A közjóról a társadalomnak csak egy szűk rétege beszél a politikai nyilvánosságban. Beszédüket a képviselő elve igazolja. A politikusok a választásokon erre mandátumot kapnak, más „szószólók” pedig küldetésük vagy szakértelmük alapján érzik magukat méltónak a „köznémák” képviselőjére. A képviselői viszony konfliktusokkal terhes, bár kétségtelenül a modern politika egyik legfontosabb szervezője. A dilemmák jól ismertek. Vajon lefedi-e a pártok programkínálata a legfontosabb törekvéseket? Esetleg éppen erre lennének hivatottak a civil szervezetek? Nem kellene-e minden fontos döntést népszavazásra bocsátani? De legalábbis folyamatosan „közvéleményt kutatni”?

*Forrás:* Ricoeur 2000.

## 9.2. Értékek és közpolitika

Az értékek a politikacsínálás orientációs pontjai. A hatalomért vívott politikai (például: választási) harcban a politika szereplői értékekkel, értékrendszerekkel kapcsolatos ígéretekkel kívánnak szavazatokat szerezni. A beígért politika szerint az elosztási viszonyok igazságosabbak lesznek, nagyobb egyenlőséget és fokozottabb társadalmi biztonságot jelentenek. Minden jelölt ígérni fog valamit a vállalkozási szabadság, a gazdasági hatékonyság és a vállalkozóbarát adórendszer vonatkozásában. Akkor is értékekre hivatkoznak, ha már meghozott vagy tervezett politikai döntéseket kívánnak igazolni: az egyik döntés célja a gazdasági rend stabilitása, egy másik oka a hatékony működés, egy harmadik indoka a javak igazságosabb elosztása vagy a társadalmi elégedetlenség megelőzése, megfékezése.

Közpolitikai alapértékek a „jó élet” (a társadalom, csoport idealizált életformája) és a „jó társadalom” (igazságosság, szabadság, közjó, demokrácia, egyenlőség értékek mentén). A szubkultúrák értékrendszere autonóm és többé-kevésbé független egymástól, és mindenik (hirdetett) célja az általa vélelmezett jó társadalom megvalósítása. Ha a szubkultúrák értékrendszere egyenértékű és el akarják önmagukat fogadtatni, akkor ez

az értékrendszerek közötti versengéshez, konfliktushoz vezet, a politika eszmék közötti küzdelem és érdekküzdelem egyben. A konfliktus feloldható diktatórikusan, illetve demokratikusan.

Deborah A. Stone szerint a politika eszmék közötti küzdelem, a harc nem csupán a kategóriák és eszmék definícióját illetően zajlik, de az ezekkel kapcsolatos klasszifikáció kritériumait tekintve is. Bár arról ritkán folyik vita, hogy a közszférának értékelkötelezettnek kell-e lennie, de igencsak nehéz megválaszolni az olyan kérdéseket, hogy mi a közjó, vagy mi a társadalmi igazságosság és a szabadság lényege, illetve ezek az értékek hogyan viszonyulnak egymáshoz. A közjó például értelmezhető egy közösség objektív érdekeként, de mi tartozik ide? A közjó kategória tartalmát illetően a közösség tagjai között konszenzusnak, egyetértésnek kell lennie, és kiterjed a javak méltányos – teljesítmény és érdem szerinti – elosztására. A különböző értelmezések között abban nincs egyetértés, hogy a közjó fogalmába beleértendő-e a magasabb, posztmateriális értékek is (szabadság, igazságosság), vagy csak a materiális értékek által objektívált hasznosságok (Stone 1988).



**John Rawls** (1921–2002)

amerikai filozófus, a Harvard Egyetem politikai filozófia professzora.

Rawls a XX. század egyik legnagyobb hatású filozófusa. Gondolkodói pályájának középpontjában az igazságosság fogalma állt. Hangsúlyozta az egyéni jogok fontosságát, vállalva azt is, hogy azokat a társadalom nevében megfogalmazott érdekekkel szemben is képviselje.

Rawls világhírűvé 1971-ben megjelent könyve, *A Theory of Justice* (*Az igazságosság elmélete*; Osiris, 1997) tette. Az *igazságosság elmélete* visszatérítette a politikai gondolkodást az eredeti kiindulópontához: a társadalmi kérdések etikai vizsgálatához. A társadalmi igazságosságról és az egyéni jogokról alkotott nézetei hatására a filozófusok újra elkezdtek a szabadság és a felelősség kérdéseivel foglalkozni, amelyek mind a mai napig a legizgalmasabb kérdései a bölcséletnek.

Az igazságosságot azonosíthatjuk a javak és az értékek méltányos elosztásával, pontosabban az emberek olyan elvekben állapodnak meg, amelyeket a társadalmi berendezkedés tekintetében attól függetlenül igazságosnak tartanak, hogy ki milyen társadalmi helyzetben van, vagyis saját jövőbeli körülményeik ismerete nélkül előzetesen elfogadnák, akár szerencsésebb, akár kevésbé szerencsés körülmények közé kerülnének (Rawls 1997). Mások szerint akkor járunk el igazságosan, ha a javakat az

érdem és teljesítmény alapján allokáljuk (Hayek<sup>1</sup>, Friedmann). Sőt, létezik olyan álláspont, hogy az igazságosságnak egyetlen elfogadható kritériuma az irigységálló allokáció. Ha a közösség tagjai közül senki sem irigykedik a többi fogyasztási csomagjára és a többiek munkatevékenységére, akkor az értékallokáció igazságos (Varian<sup>2</sup>).

A közjó, a szabadság és az igazságosság hierarchikus értékrendszerbe rendezhető, háromféleképpen:

a) a közjónak adunk prioritást, a másik kettőtől gyakorlatilag eltekin-tünk (utilitarizmus);

b) legfontosabb értékeknek a szabadságjogokat és a tulajdont nyilvánítjuk, ezek kizárják a közjót és a disztributív igazságosságot (Nozick);

c) kísérletet tehetünk e három érték harmonizálására (Rawls).

Gulyás–Jenei szerint az értékek különböző interpretációi és ezek egymástól eltérő értékrendszerekbe való szervezése határokat jelölnek ki. Ezek a határok megmutatják, „mik” és „kik” tartoznak az adott kategóriába. A határok nem csupán intellektuális határok. Ha például egy politikai erő az osztó igazságosság elveként azt választja, hogy a javakat az érdem kritériumai alapján kell elosztani, illetve hogy az adekvát allokatív mechanizmus a piac, akkor ez nemcsak az ettől eltérő disztributív eljárásokat zárja ki, hanem ezzel együtt elhatárolja magát azon politikai tényezőktől is, amelyek a szükségletek szerinti, vagy az egalitáriánus vagy bármilyen más, a piactól eltérő elosztást tartják igazságosnak. Több más tényező mellett (például az aktuális politikai érdek mellett) az eszmék és az értékrendszerek közötti affinitás és differencia képezi a politikai szekértáborok kialakulásának alapját (Gulyás–Jenei 1998). A politika világában a résztvevők az eszmék határai alapján osztják fel a világot szövetségesre és ellenfélre, barátokra és ellenségre (Schmidt 1992). A barát és ellenség választóvonal kialakulása a politikában alapvetően a közösen vallott vagy egymást kizáró eszmék és értékminták, illetve az értékek hasonló vagy egymástól gyökeresen eltérő interpretációjának következménye.

1 Az első filozófiai mű, amely a társadalmi igazságosság fogalmát tartalmazza, a „társadalmi igazságosság illúziójáról” beszél (Friedrich A. von Hayek: *The Mirage of Social Justice*, London 1976).

2 H. Varian (1976) vezette be a szupertisztesség értelmezését a *lehetőségekre vonatkozóan*. Az általa javasolt kritérium szerint az érintett felek egyike sem rendelkezhet akkora jövedelemmel, hogy megengedhetné magának olyan jóságkosár megvételét, amelyet bárki más irigyelne tőle. Ez azt jelentené, hogy a fogyasztási kosarakra vonatkozó irigység hiánya egyben a jóléti színvonalra vonatkozó irigységet is kizárná. Ez a helyzet csak szigorú feltételek között jöhet létre.



Az **elosztási igazságosság** mindenre kiterjedő elve egyszerűen azt mondja ki, hogy az elosztás akkor igazságos, ha mindenki jogosult arra a birtokrészre, amelyet ezen elosztás szerint birtokol. Egy elosztás akkor igazságos, ha egy másik igazságos elosztás alapján jön létre, legitim módon. Az egyik elosztásból a másikba való átlépés legitim módjait az igazságos átruházás elve határozza meg. A legitim első „lépést” az igazságos szerzés elve határozza meg. Ami egy igazságos helyzetből igazságos lépések segítségével jön létre, az maga is igazságos. Az igazságos átruházás elve által meghatározott csere megőrzi az igazságosságot. Ahogy a helyes következtetési szabályok is megtartják az igazságot, s az ilyen szabályok ismételt alkalmazásával igaz premisszák alapján igaz konklúzióhoz juthatunk, az egyik helyzetből a másikba való átmenet azon módja, amelyet az igazságos átruházás elve határoz meg, megőrzi az igazságosságot, és az igazságos helyzetből kiindul s az igazságos átruházás elvével összhangban álló átmenetek nyomán keletkező helyzet maga is igazságos.

*Forrás:* R. Nozick: 1998.

Elképzelhető, hogy a liberalizmus és a konzervativizmus, vagy a liberalizmus és a szocializmus bizonyos válfajai között koalíciók jöjjenek létre, de az értékrendek lehetnek oly mértékben divergenssek, hogy még az aktuális politikai érdekek sem képesek lebontani az értékrendszerek közötti határokat.

A politikai szubkultúrákban és a különböző eszmerendszerekben megfogalmazott értékek főként azért fontosak számunkra, mert az értékek a politikacsinálás orientációs pontjaiként a politika és közpolitika céljai is. A szabadság, az egyenlőség, az igazságosság és a hatékonyság értelmezésétől és rangsorolásától egyetlen politika sem tekinthet el. Ezek a politika szempontjából alapértékek, mert minden más, a politika szempontjából releváns érték származtatott, levezethető ebből a négy értékből, másrészt azért, mert ezek adják a kulcsot a politikai közösség életének megszervezéséhez.

Az idézett alapértékek egy adott politika kiértékelésének is a kritériumai. Egy politikai döntés sikeressége mérhető azzal, hogy az mennyiben mozdította elő a közjót, hogy az mennyiben szolgálta a társadalmi igazságosságot, illetve milyen mértékben biztosította vagy korlátozta az egyes emberek szabadságát. E négy kritérium együttesen is alkalmazható a politika sikerességének megítélésére.

### 9.3. Közszolgálat és (politikai) kultúra

A politizálás morális természete két szempontból is megmutatkozik, az egyik az erkölcsi értelemben vett jó és rossz alapján való gondolkodás és minősítés, a másik a mikroközösségek erkölcsi rendjének és identitásának a védelme. A népesség vagy a lakosság kulturális habitusa adottság, amit nemigen lehet programszerűen átalakítani. Ami egyáltalán nem azt jelen-

ti, hogy nem lehetne „szebbet-jobbat” elképzelni. A politika alkalmanként olyan vonásokra játszik rá és olyanokat erősít fel, amelyeket inkább támogatni lehetne és kellene, nem pedig politikai világgéppé alakítani. A politizáló elit akciói a lakosság morális politizálásából és az egészet a résszel helyettesítő szemléletéből nyerhetnek szélesebb körű támogatást.

A politika perszonalizálása azt az általános hitet és meggyőződést jelenti, hogy a dolgokat az emberek alakítják, tehát a jó viszony kialakítása és a megfelelő személy kiválasztása a legfőbb garancia az ügyek megfelelő megoldására. A tudomány struktúrákról és funkciókról, oksági determinációkról és objektív törvényszerűségekről beszél, a politika pedig kényszerhelyzetekről, az ideológiák és a programok következményeiről, költségvetési korlátokról, modernizációs lemaradásról és hasonlókról. A választópolgár viszont tudja, hogy a politikát emberek csinálják lent és fent egyaránt, tehát a fontos az, hogy ki és milyen módon „uralkodik”, azaz milyen ember az illető, ami a morális politizálás egy másik vetületeként is felfogható. A közös átbeszélési gyakorlat jelentéstana olyan politikai kultúrát körvonalaz, amely egyrészt a praktikumok, másrészt a személyes (morális) természet felől építi fel a közcselekvések világát.

A *politikai kultúra* egy társadalmi csoport magatartásmintáinak, értékeinek és problémakezelési technikáinak az összessége. A csoportok politikai kultúrájának domináns tényezői egy-egy nemzet politikai kultúráját jelentik. Politikai kultúrája nemcsak az aktív, iskolázott, politikai elemzést és ítéletalkotást ambicionáló csoportoknak van, hanem azoknak is, akik a politikai jelenségekhez emocionálisan vagy eseti módon viszonyulnak. Almond és Verba a politikai kultúrát a rendszer tényei és intézményei irányában megnyilvánuló „orientációs mintaként” definiálták. A politikai kultúrára a tradíciók, a történelmi tudat, a motivációk, a normák, a csoportértelmek, szimbólumok hatnak intenzíven. Vannak olyan politikai kultúrák, ahol a deklarált értékekkel való azonosulás a fontos, és vannak olyanok, ahol a viselkedési minták a fontosabbak. A politikai kultúra értékei bizonyos értelemben mélyebb, bizonyos értelemben sekélyebb árkokat húznak az egyes csoportok közé, mint az aktuálpolitikai, pártpolitikai ellentétek (Almond–Verba 1963).

Az állampolgárok értelmezik és értéklik kormányaik és közhivatalnokaik magatartását, és bár valamilyen politikai szubkultúrát képviselnek, a viszonyítás alapját képezik a globális társadalmi képzeteken túl egy adott történelmi helyen és történelmi időszakban a jó társadalomra és a helyes adminisztrációra vonatkozó képzetek. A jó kormányzatról alkotott társadalmi, komplex kognitív és normatív struktúrát alkotó képzetek

az adott társadalmakon belül általános érvényűek, ezeket az egyébként egymástól különböző politikai szubkultúrák is elfogadják. Miközben az egyes (politikai) szubkultúrák viszonylagos autonómiával bírnak, az értékorientációikban fellelhető különbségek nem olyan nagyok, hogy ne lennének egyaránt részei és részesei a történelmileg meghatározott általános társadalmi és politikai kultúrának.

Közpolitikai vonatkozásban a kultúrának három egymással összefüggő, de mégis különböző szintje létezik: társadalmi, politikai és adminisztratív. A háromfajta kultúra – a társadalmi, a politikai és az adminisztratív – egyaránt befolyásolja a közszoigálat természetét. A társadalom általános és sokszor elvont értékei hatnak az egyén magatartására a formális szervezetekben, de kihatnak ezeknek a szervezeteknek, közintézményeknek a felépítésére, a strukturális jegyekre. A politikai kultúra más tényezőkkel együtt strukturálja a politikai és a bürokratikus elit közötti viszonyt, miként a bürokrácia és az állampolgárok közötti kapcsolatok természetét is meghatározza. Ugyanakkor a társadalom általános orientációja és értékrendje befolyásolja a közhivatalnokok magatartását is.

A társadalom, a helyi közösségek ellentmondásosan viszonyulnak a bürokrácia jelenségéhez. Alapkérdés, hogy a bürokrácia, mint a bonyolult szervezetek és intézmények működtetési módja, mennyire elfogadott az adott társadalomban. A bürokrácia zökkenőmentes működése személytelen és általános szabályok létét követeli meg. Csak személytelen és általános szabályok alapján szervezhető meg a hivatalok működése, ha nem így volna, minden kliens esetében új eljárási módot kellene kitalálni, és akkor a hivatal nemcsak hatékony nem lenne, hanem egyszersmind feleslegessé is válna. Ugyanis a bürokrácia lényege, hogy a szabályok alkalmazásával biztosítsa a konzisztenciát és az univerzalitást, azaz minden egyénre (társadalmi státusától függetlenül) ugyanazokat a szabályokat alkalmazza, és minden azonos helyzetre azonos szabályok szerint járjon el.

Kérdés, milyen kulturális rendszerek hajlanak az univerzális és a személytelen szabályok bürokratikus fogalmának a támogatására? Ez a hajlam összekapcsolható a kultúra racionalitásával vagy deduktivitásával (Peters 2001). A deduktív kultúra általános állításokból következtet konkrét, empirikus tényállásokra. Az ilyen típusú érvelés alig különbözik a bürokratikus döntéshozattaltól, amikor az individuális esetekről való döntés a deduktív gondolkodás bázisán történik meg, jogi premisszák alapján. Bizonyos értelemben ez van jelen a törvények jogi rendszerében, hiszen a törvényhozó arra törekszik, hogy a törvény minden aspektusát kidolgozza, és ekként minimalizálja a személyes mérlegelés szükségességét.

A racionalista kultúrák szembeállíthatók a pragmatikus és empirikus kultúrákkal, amilyen az angol vagy az amerikai kultúra. Ezekben a kultúrákban a kiindulópont nem az általános tétel, hanem az általánosságok következtetésként adódnak az egyedi döntések sorozatából. Az amerikai közjog (common law) az empíria klasszikus érvényesítése, ugyanis évszázados individuális döntések sorozatán alapszik. Az ilyen kultúra nem kedvez a személytelen bürokráciának. Ebben a kultúrában minden eset egyben új eset is, amelyet azonban az individuális esetek korábbi sorozatainak bázisán lehet kezelni. Itt az adminisztratív és a jogi döntések majdnem mindig személyesek, és bár érvényes a precedens, mégis minden eset külön megvitatásra. Ezáltal a bürokrácia kevésbé rideg és személytelen.

## 9.4. Méltányosság a közpolitikában

Arisztotelész szerint a „méltányosság lényege: a törvényt helyesbíteni ott, ahol abban az általánosítás miatt hézag mutatkozik”.<sup>3</sup> A méltányosságra törekvés azt jelenti, hogy a konkrét adottságok figyelembevételével kívánunk igazságosan eljárni: amikor egy személy egy másik személyt vagy annak valamilyen cselekedetét, kérését úgy bírálja el, hogy annak érdemeit, a helyzetét és körülményeit is figyelembe veszi. Ez azt jelenti, hogy nem csupán azt veszi figyelembe, ami „betű szerinti” előírásból következik, hanem a szélesebb kontextust, további tényezőket is, amelyek még hozzájárulhatnak ahhoz, hogy így igazságosabb véleményt alakítson ki, igazságosabb döntést hozzon. Aulus Celsus, Tiberius korának enciklopédistája szerint a jog a *jó* és a *méltányosság* művészete.

„A **méltányossággént** felfogott igazságosság egyik jellemzője az, hogy kiinduló állapotban a szerződő felek ésszerűen gondolkodnak, és egymás érdekei iránt kölcsönösen elfogulatlanok. Ez nem azt jelenti, hogy önzők, vagyis hogy kizárólag

3 „A nehézséget az okozza, hogy a méltányos dolog igazságos ugyan, de nem a törvény szerinti értelemben, hanem úgy, hogy mintegy kiigazítása a törvény szerinti igazságos dolognak. Ennek magyarázata abban rejlik, hogy a törvény mindig csak általános érvényű, viszont bizonyos dolgokban általános érvénnyel nem lehet helyesen intézkedni. Oly esetekben tehát, mikor mégis okvetlenül kell intézkedni általános érvénnyel, holott pedig ezt helyesen megoldani lehetetlen, a törvény mindig a nagy átlagot veszi, de amellet nagyon jól tudja, hogy ebben az eljárásban hiba van. [...] Eszerint tehát a méltányos dolog igazságos, sőt még jobb is bizonyos igazságos dolgoknál, csak hogy nem az általános értelemben vett igazságosnál, hanem az általánosítás miatt keletkezett hibánál. Tehát a méltányosság lényege: a törvényt helyesbíti ott, ahol abban az általánosítás miatt hézag mutatkozik.” (1137b) Arisztotelész: *Nikomakhoszi etika* V, 13–14.

olyan érdekeik vannak, mint amilyen a gazdaság, a hírnév vagy a hatalom. Úgy tekinthetjük őket, hogy érdekeik nem kötődnek egymás érdekeihez. [...] A méltányosságként felfogott igazságosság fogalmának kidolgozásakor az egyik fő feladat annak meghatározása, hogy az igazságosság mely elveit választanák a felek az eredeti helyzetben. [...] Azt állítom, hogy a kiinduló állapotban a felek nem a hasznosság elvét választanák, hanem két meglehetősen különböző elvet: az első azt követeli, hogy az alapvető jogokkal és kötelességekkel mindenki egyenlően legyen felruházva; a másik pedig azt mondja ki, hogy a társadalmi és a gazdasági egyenlőtlenség, például a vagyon és a hatalom egyenlőtlen megoszlása csak akkor igazságos, ha ez kárpótlásul előnyöket teremt mindenkinek, kiváltképp pedig a társadalom legkevésbé kedvező helyzetű tagjainak. [...] Az viszont nem igazságatlan, ha egyesek azzal a feltétellel jutnak másoknál nagyobb előnyökhöz, hogy ez javít kevésbé szerencsések helyzetén.”

*Forrás:* Rawls 1997. 33–34.

A méltányosság érvényesítésének kikerülhetetlen dilemmája, hogy személyre szabott. Általa éppen azok a helyzetek kezelendők, amikor az egyenlőtlenségek mértéke eléri azt a szintet, amely már illegitimnek (közpolitikai beavatkozást igénylőnek) minősül. Ez pedig azt az újabb kérdést veti fel, hogy hol húzható meg az egyenlőtlenségekkel kapcsolatos állami felelősség határa. Mindkét kérdés értékorientáció-függő, az európai országok jelentős részében a kilencvenes években a posztmodern értékek mentén konszenzus közeli állapot alakult ki ezekben a kérdésekben. A közbeszédben, a politika és a közpolitikák nyelvében még ma is az *esélyegyenlőség, és kevésbé a méltányosság* kifejezés használata a jellemző. Szűk szakértői csoportok kivételével a *méltányosság* kifejezést alig használják, legalábbis ebben a kontextusban. Mindez összefügg az állam (közösségi újraelosztás) szerepének túlértékelésével. Ez a hozzáállás bizonyos értelemben nem alaptalan, ugyanis Közép-Európában a különböző modernizációs hullámok erős állami beavatkozással valósultak meg. Másfelől azonban a közszolgáltatások terén az állam kizárólagos felelősségét hangsúlyozó megközelítés az uralkodó. Ennek jól látható jele az „alanyi jogon” vagy „rászorultság alapján” biztosított támogatások elve közötti vita.

Minden olyan interperszonális helyzet, amely javak elosztásával vagy cseréjével jár (így a munka is) felveti a kérdést, hogy az elosztás (fizetség, elismerés, előléptetés stb.) méltányos és igazságos-e. A méltányossági szabályok felállítása csökkenti a konfliktus esélyeit, egyben fokozza annak reményét, hogy a megoldást meglegedettséggel fogadja mindkét fél. Kölcsönös függésben tehát több figyelmet érdemel a méltányosság kérdése. Az *elvárás-elmélet* szerint a vonzó, kívánatos *jutalom* (végeredmény) ébreszt erős motivációt az egyénben, aki ennek érdekében áldozatokat is hoz: feláldozza idejét, erőfeszítéseket tesz, konkrét és átvitt értelemben is költségei vannak. A *méltányosság-elmélet* (equity theory)

szerint a jutalmaknak nemcsak az abszolút nagyságrendje számít, hanem a másokhoz viszonyított *relatív mértéke* is. E megközelítés alapja, hogy az embereket az motiválja, hogy méltányos (igazságosnak érzett) kapcsolatokat tartsanak fenn környezetükkel és a méltánytalan (igazságtalannak érzett) kapcsolatokat a méltányosság irányába változtassák.

A méltányosság ebben a felfogásban a munkavégzésbe fektetett inputok (tudás–képesség–erőfeszítés együttese) és az ennek következményeként kapott outputok (eredmények: fizetség–biztonság–előmenetel) között kialakult arányt jelenti. Az egyén nemcsak azt veszi számba, hogy mit kap az elvárthoz képest, hanem azt is, amit a többiekhez képest kap. Folytonosan összeveti az erőfeszítéseit az eredményekkel, és a hányadosukat vagy méltányosnak, vagy igazságtalannak ítéli. Ha méltánytalan-nak találja, az komoly belső feszültséget eredményez. Ezen igazságtalannak tekintett helyzet kiigazítására való törekvésből eredő igen erőteljes motivációt először Adams vizsgálta (Adams 1965).

### 1. táblázat. Adams méltányossági táblázata

Input (bemenet)	Méltányosság	Output (kimenet)
<i>Tipikus bemeneti források:</i> kemény munka, megterhelés, képességek, ügyesség, felelősség, alkalmazkodóképesség, rugalmasság, tolerancia, elhivatottság, lelkesedés, bizalom a felettesekben, kollegialitás, személyes áldozat stb.	Az emberek szükségét érzik annak, hogy a bemeneti és a kimeneti tételek között egyensúly jöjjön létre. A személy a helyzetet akkor tekinti teljesen korrektnek, ha nemcsak az ő esetében tapasztalt bemenet/kimenet arány fogadható el, de elfogadható másokkal történő összehasonlításban is.	<i>Tipikus kimeneti eredmények:</i> fizetés, fizetség, haszon, állásbiztonság, költségek, elismerés, hírnév, nyugdíj, rugalmas munkavégzés, szabadság, köszönet, biztatás, felelősség, utazás, személyes fejlődés, előmenetel stb.

*Forrás:* [http://www.mindtools.com/pages/article/newLDR\\_96.htm](http://www.mindtools.com/pages/article/newLDR_96.htm) (2010.10.20.)

A méltányosság-elméletben kulcsszerepe van annak, hogy az illető kikhez vagy mikhez viszonyítja, hasonlítja inputjait (bemeneti forrásait) és outputjait (kimeneti eredményeit), és ehhez képest méltányosnak vagy méltánytalan-nak találja saját input/output arányát. A méltánytalan-ság érzése az egyik oldalon jelentkezhethet az alulfizetettséggel, míg a másik oldalon a túlfizetettséggel érzésében. Ez mindkét félben belső feszültségeket kelt, ami az egyik esetben lehet harag, míg a másik esetben büntudat. A méltányosság akkor áll tehát fenn, ha az input/output arányok az összevetésben résztvevők között megegyeznek. A fellépő méltánytalan-ságok megszüntetésére vagy csökkentésére az irodalom több lehetséges válasz-

lehetőséget, taktikát is feltárt, amelyek lényege, hogy az egyén viselkedési akciókkal próbál változtatni a helyzeten, a másik pedig, hogy pszichológiai folyamatok segítségével csökkenti a feszültséget.

A méltányosság fogalmának közpolitikai értelmezését érdekes módon találjuk meg D. Stone ismert könyvében. (Stone 1988) Konkrét példán elvégzett elemzése a méltányosság fogalmát, típusait járja körül, illetve azt vizsgálja, milyen politikai alternatívák képződnek a méltányosság mentén. Abból az egyszerű megfontolásból indult ki, hogy az egyenlőség azt jelenti, hogy mindenkinek egyenlő rész jár (pl. kenyérből). Később e megfontolással szemben nyolc különböző ellenvetés merült fel, az egyenlőség nyolcféle szemlélete, amelyek mindegyike eltérő nagyságú szeletekhez, de valami más egyenlőségéhez vezetett. Ez az elosztási problémák paradoxona: az egyenlőség valójában egyenlőtleniséget jelent; az egyenlő elbánás eltérő elbánást követelhet meg; és ugyanaz az elosztás – a szemlélő nézőpontjától függően – tekinthető egyenlőnek vagy egyenlőtlennek. Elemzését két modell összevetésével végezte el: a piaci modell (a szereplők kizárólag azért tevékenykednek, hogy saját érdekeiket maximalizálják, az önérdek saját, egyéni jólétet jelent), illetve a polisz modell (ennek alapegysége a közösség, ennek alapkérdése a komoly küzdelmeket kiváltó tagság, a motiváció pedig a közérdek). A közérdek jelenthet:

- egyéni érdekeket, amelyekben egyetértés mutatkozik (olyasmi, amit mindenki megkíván magának, pl.: magas életszínvonal),
- közösséget szolgáló egyéni célokat,
- célok összességét, amelyekről konszenzus született,
- olyan dolgokat, amelyek jók a közösség, mint az egységes egyén számára.

A közérdek a polisz központi eszméje, a piac esetében ez az önérdek. A társadalom piaci modelljében a közérdek vagy az összjólét a sok-sok önérdeket követő egyéni cselekvés összegzett végeredménye. A közgazdasági elmélet szerint amennyiben adott a javak igazságos elosztása és a jól működő piac, akkor a verseny a legjobb eredményt hozza mind a társadalom, mind az egyén számára. Vagyis a piaci modell esetében a közérdek üres doboza mintegy utólag, más tevékenységek mellékhatásai révén kerül feltöltésre. A poliszban ezzel szemben ez elsődleges cél.

A konfliktus fő forrása, hogy a piaci modellben a legtöbb cselekvésnek nincs társadalmi következménye. Önérdek áll szemben önérdekkel. A poliszban a köz és magán problémája mindent áthat. Két fajtája létezik: egyik eset, ha a magánhasznot eredményező cselekvés társadalmi költséggel jár (pl. ipartelep szennyezése), a másik, ha a társadalmi haszon egyéni áldozatot

követel (iskolarendszer fönntartása). A poliszban a cselekvésnek nemcsak közvetlen hatásai vannak, hanem előre nem látható következményei is.

A piaci modellben a preferenciákat az egyén alakítja ki. A közpolitika fő dilemmája az, hogy miként bírja rá az embereket arra, hogy amikor a hasznok és költségek egyéni mérlegelésével döntenek cselekvésük módjáról, akkor kapjon elsőbbséget a közérdek. A poliszban az önérdék és közérdek közötti szakadékot a befolyás, az együttműködés és a hűség hidalja át. A cselekvésre és az elképzelésekre tehát hatással van mások befolyása, választásaink feltételesek. A hatás lehet közvetlen – személyes kapocs, meggyőzés –, illetve közvetett: nyájhatás, divathullámok. Piaci modellben a versengés a természetes, ha együttműködnek a felek, az rendkívülinek tekinthető. A polisz modellben együttműködés és versengés együttesen van jelen. Egyrészt, mert a szövetségesek keresése és az együttműködés fontos az ellenfelekkel való versengés miatt. Másrészt a politikában az együttműködés nélkülözhetetlen a hatalomhoz, gyakran hatásosabb formája az alárendelésnek, mint a megszorítás. A piaci modellben a tényezők, a kapcsolatok egyértelműek: ha egy vevő nincs megelégedve árral/szolgáltatással, akkor másik eladót keres. A polisz modellben csoportokról és szervezetekről beszélünk, a kapcsolatok nem olyan egyértelműek, mint a piaci modellben. A kapcsolat velejárója az adomány, a hozzájárulás, a kedvezmény, a támogatás, plusz a jövő iránti elkötelezettség. Az együttműködésből fakad a hűség, aminek okán az együttműködés alapján létrejövő szövetségek tartósak. Persze a poliszban sem teljesen stabilak a szövetségek, de a polisz előfeltételezi a hűséget. A befolyás, az együttműködés és a hűség olyan kötések, melyek azt eredményezik, hogy emberek helyett csoportok válnak a polisz alkotóelemeivé. Végül pedig a változás forrását, a legfontosabb hajtóerőt a piaci modellben az anyagi cserekapcsolatok jelentik, a saját jólét maximalizálására való törekvés. A polisz modellben a forrás az eszmék, meggyőződések összecsapása, hatalomra törekvés, szövetségek létrehozása, saját jólétre törekvés és közérdek érvényesítése.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a közszolgálatokat úgy kell megtervezni, hogy megfeleljenek a célközönség méltányossági elvárásainak.

## 9.5. Hierarchia és szabadság a közszolgálatban

A közintézmények a személyes és hatalmi viszonyokat hierarchikusan strukturálják, ezek esetében a személytelen szabályok és a hatalomra vonatkozó kulturális értékek jelentősége nagy. Az egyenlőség és



alárendeltség viszonyát illetően számos politikai kérdés vetődik fel. Ezek közül kiemelten fontos, hogy az adminisztratív munkakörökbe milyen eszközök, illetve elvek alapján történik a kiválasztás. Parsons ezzel kapcsolatban teljesítményre és státusra orientált kiválasztási mechanizmusokról beszél (Parsons 1985). A teljesítményorientált társadalmakban az egyének helyét a társadalomban alapvetően saját képességeik határozzák meg. Az előmenetelt az szabja meg, hogy mire képes az egyén, nem pedig az, hogy ő kicsoda, milyen társadalmi réteg, kaszt stb. tagja. A nem teljesítményelvű társadalmakban a politikai/adminisztratív tisztségekre történő kiválasztás szempontjait a társadalmi státus definiálja (osztály, faj, nyelv, kaszt), ami szöges ellentétben áll a teljesítményelvűséggel. A teljesítmény kritériuma a modern társadalmakra jellemző, a bürokrácia, mint a racionalitás és a teljesítményelv egyik megjelenési formája (Max Weber), inherens mozzanata a modern politikai rendszereknek.

Az egyenlőség érvényesülése több szempontból is fontos a közzolgálatban. Az egyik a társadalmi kommunikáció, amely akkor lehet sikeres, ha a felek azonos nyelvet beszélnek, ha a közzolgálati bürokrácia és a célközösségek világértelmezése közel azonos. Az egyenlőség akár nehézség forrása is lehet a bürokrácia számára, amennyiben a bürokratikus szervezetekre a hierarchizált hatalom szabályai érvényesek, vagyis a feletteseknek joguk és kötelességük irányítani és felügyelni beosztottaik tevékenységét. A hatalom gyakorlása függvénye annak is, hogy az adott kulturális csoportok elfogadják-e a hatalom tényét. Crozier kimutatta, óriási különbség mutatkozik azt illetően, hogy a hatalom intézményét az egyes kultúrák milyen mértékben akceptálják (Crozier 1981). Például az amerikaiak kevésbé akceptálják a briteknél, a britek pedig kevésbé, mint a franciák. Kutatásokból ismert, hogy a fejlődő országokban nem ritka eset a felettesek rendelkezéseinek megtagadása. Viszont új jelenségnek mondható, hogy a hatalom akceptálása az iparilag fejlett társadalmakban is hanyatlott, jeleként a posztindusztriális társadalom új individualizmusának. A hagyományosan, hierarchikusan strukturált szervezetek alternatíváiként beszélnek dialektikus vagy konszenzuális együttműködésen alapuló szervezetről. Ezek és további hasonló elképzelések a hatalmat a szerveződés spontán formáival kívánják felváltani, amikor a vezető-vezetett viszonyt az együttműködő, kooperáló csoportok helyettesítik.

A szervezeti irányítás új formái különös kérdést vetnek fel a közintézmények számára, nevezetesen az ügyfél szerepét a szervezethez való viszonyában. A közhivatalok, Guy Peters meglátása szerint, hajlamosak az „emberfeldolgozó szervezetté” válásra, két vonatkozásban is. Egy-

részt a beosztottak és az ügyfelek pusztán csavarjai egy nagy gépezetnek, mindketten termelői és termékei ennek a tőlük függetlenül működő mechanizmusnak, másfelől mindketten elidegenedtek ettől a mechanizmustól. A posztindusztriális társadalom első évtizedeinek bizonyosságaként fogalmazható meg az, hogy az ügyfelek és a nem-vezető státusú közalkalmazottak egyre kevésbé hajlandóak elfogadni a közintézményekkel szembeni jelenlegi passzív és alárendelt szerepüket.

Bár a legtöbb fejlett nyugati társadalomban olyan változások zajlottak le, melyek eredményeként a posztmateriális értékeket a materiális javakkal szemben előnyben részesítik, ez korántsem jelent valamiféle tökéletes értékconszenzust. A környezet tisztítása, a faji szegregáció ellen fellépő mozgalmak, a feminizmus azt igazolják, hogy lényeges kérdéseket illetően továbbra sincs konszenzus a társadalom szubkultúrái között, illetve a döntéshozók és az állampolgárok között. A jelzett kérdésekkel kapcsolatos viták központi kérdése a szabadság és a kényszer viszonya, melyek ezek határai, illetve hogyan lehet egy időben garantálni az egyének szabadságát és az adminisztratív önkény elkerülését akkor, amikor a politika az egyéni szabadságokat akarja megvédeni más egyének túlkapásaival szemben. Az adminisztratív önkény lehetősége nem zárható ki a legkiválóbban és leginkább demokratikusan igazgatott társadalmakban sem. Példák sorát lehet idézni arra, hogy az állampolgárokat nem vonják be a számukra meghatározó környezeti vagy szociális problémák megoldásába. Ezeket a döntéseket a szakértőkre bízják, mivel – úgymond – az állampolgárok nem eléggé tájékozottak az alternatívák közötti választásra.

A tradicionális társadalmakban a nem-fizikai kényszer igazolása-ként vallásos vagy ideologikus dogmák szolgáltak. A fogyasztói társadalmakban ugyanazt a manipulációval érték el, míg a posztindusztriális társadalmakban a technológia és a hatékonyság követelménye biztosítja a megfelelő ideológiát. A népesség iskolázottsági szintjének emelkedése és a velejáró kompetenciaérzés a politikai döntésekben való részvételt illetően feszültségeket gerjeszthet a posztindusztriális világon belül. Ha elegendő számú olyan állampolgár lesz a belátható jövőn belül, akik megfelelő ismeretekkel és kompetenciaérzéssel rendelkeznek ahhoz, hogy tényleges befolyást tudjanak gyakorolni a politikai döntések folyamatára, akkor ez nem következik be. De ha a technológia gyorsabban fejlődik az állampolgárok kompetenciájának növekedésénél, az a politikai rendszer egészétől való elidegenedést eredményezheti.

## 9.6. Bizalom és közszolgálat

„A **bizalom** olyan állapot, melyben önként függő helyzetbe hozod magad valakivel szemben, valamilyen cél vagy végeredmény elérése érdekében. Figyeljük meg a bizalomként meghatározott állapot néhány fontos jellemvonását!

1. A *bizalom olyan döntés, amelyet neked kell meghoznod*. Nem lehet senkit bizalomra kényszeríteni. Ha megbízol valakiben, vagy beléveted a hitedet, azt csak önkéntesen teheted meg. Ha egy közösségnek ezt mondja a vezetőség: Bíznotok kell bennünk ebben a dologban, akkor biztos lehetsz abban, hogy még akkor sem fognak bennük megbízni, ha nincs más választásuk, mint hogy a vezetőkre bízzák azt az ügyet.

2. A *bizalom hozzáállást jelent*. Azokat a dolgokat, amelyek meghatározzák életünket és viselkedésünket, attitűdöknek nevezzük. Az attitűd nem egyszerűen hitet jelent, mivel a hit tisztán felfogásbeli kérdés, és a legtöbb ember nem a hitének megfelelően él.

A bizalom, mint *attitűd*, három részből áll:

a) Van egy kognitív (tudati) eleme, ami azt jelenti, hogy a bizalom hit. Meg van győződve arról, hogy a másik ember megbízható. b) Van egy érzelmi része. Amikor megbízol a másik emberben, bizonyosságot érzel.

c) Végül van egy viselkedésbeli része. Meggyőződésed szerint cselekszel.”

*Forrás: Tom Marshall: A bizalom*

Bármely közösség kultúrájának és erkölcsi habitusának egyik meghatározó eleme a bizalom. A bizalom olyan társadalmi tőke, amely az egyénnek az adott kultúrán belüli szociabilitását<sup>4</sup> fejezi ki, azt, hogy az egyének milyen hajlandóságot mutatnak társadalmi életfolyamataikban a csoportalkotásra, a közösségen belüli együttműködésre. A társadalmi tőke, akárcsak a tőke másik két formája, a fizikai és szellemi tőke, termelékenységnövelő tényező, s a személyek közötti viszonyokban ölt testet. Az olyan csoport például, amelynek tagjai megbízhatóaknak mutatkoznak, sokkal többre képes, mint egy hasonló, de megbízhatóságnak és bizalomnak híján lévő csoport. A közbizalom megkönnyíti egy adott csoporton belül a személyek vagy testületi tagok cselekedeteit, illetve azt, hogy ezek saját céljaikat elérjék. Ugyanakkor a közbizalom közjóság jellegű, azaz ha egyszer egy csoporton belül létrejött, akkor azt a közösség valamennyi tagja használhatja anélkül, hogy ezzel másokat kirekesztene vagy megfosztana annak használatától.

### *A társadalmi tőke fogalma*

A társadalmi tőke fogalmát valószínűleg Hanifan használta elsőként, a vidéki iskolaközösség-központok elemzése során. Azon emberek mindennapi életével kapcsolatos interakciók, szimpátiák és baráti kötődések leírására használta, akik

4 *Szociabilitás*: a társas kapcsolatok milyenségére utal. A barátkozó természetű, társaságkedvelő, a mások problémáira nyitott, érzékeny, jó kapcsolatokat ápoló személyt nevezzük szociabilisnak.

valamilyen társadalmi egységet alkotnak. Szerinte társadalmi tőkének tekinthető mindaz, ami fontos az emberek mindennapjaiban: jóakarát, barátság, kölcsönös érzékenység egymás iránt. A társadalmi tőke koncepciója hosszú szünet után felbukkant a hatvanas évek elején: Jacobs a városi élet és a szomszédsági kapcsolatok elemzésére használta. A fogalom szélesebb körű alkalmazására a hetvenes és nyolcvanas évekig kellett várni. Loury az egyének bizonyos erőforrásait nevezte társadalmi tőkének. Szerinte a társadalmi tőke az erőforrásoknak a családi kapcsolatokban és a közösségi/társadalmi szervezetben rejlő készlete, amely mindenekelőtt a gyermekek fejlődése, a szocializáció szempontjából hasznos. Ben-Porath olyan gazdaságelméletet dolgozott ki, amely a gazdasági csere rendszerein belüli ún. F-kapcsolatok működésére vonatkozik. Az F-kapcsolatok – családok (families), barátok (friends) és vállalatok (firms) – hatását vizsgálta a hatékony csere kialakulása szempontjából.

Bourdieu 1983-ban a gazdasági, a kulturális és a társadalmi tőke fogalmát, valamint az egyes tőkefajták egymásra történő átváltásának („rekonverziójának”) folyamatait definiálta általánosabb társadalomelméleti szempontból (Bourdieu 1998[1983]). Bourdieu, túllépve a közgazdaságtan tőkefogalmán, kulturális, társadalmi és szimbolikus tőkéről értekezett. A közvetlenül anyagi tőkévé váltható gazdasági tőke, valamint a bizonyos feltételek mellett gazdasági tőkévé konvertálható társadalmi és kulturális tőke fogalmából kiindulva jut el a tőkeátváltások elemzéséhez. Felfogásában a társadalmi tőke azokat az erőfeszítéseket foglalja magában, amelyeket az egyének a társadalmi kapcsolatháló kialakítása céljából fejtenek ki. A társadalmi tőke magánvagyon, amely révén az érintettek erősíthetik társadalmi státusukat, sőt hatalomra tehetnek szert.

*Forrás: Orbán Annamária – Szántó Zoltán: Társadalmi tőke.*

A társadalmi vagy politikai bizalom két komponense között tehetünk különbséget. Az első komponens a bizalom az egyes emberekben. Ez a társadalomban úgy mutatkozik meg, hogy az emberek milyen mértékben hiszik azt, hogy másokban, nem családhoz tartozó emberekben meg lehet bízni. A más emberekbe vetett bizalom országok szerint különböző. Almond és Verba szociológiai felmérései szerint az amerikaiak 55%-a, a britek 49%-a, az olaszoknak viszont csak 7%-a jelezte azt, hogy szerinte a legtöbb emberben meg lehet bízni.<sup>5</sup> Ez kihat arra, hogy az emberek hány százaléka tagja, illetve nem tagja társadalmi szervezeteknek. A társadalmi szervezetek tevékenységében való részvétel a csoportalkotásra való képesség, illetve az együttműködési készség fontos mutatója, közvetve pedig a társadalmi tőke erősségére vagy gyengeségére utal.

A csoportalkotásra való hajlandóság mutatójának tekintik azt is, hogy a dolgozó népesség hány százaléka szakszervezeti tag (= önszerveződési képesség). Felmérések szerint kisebb méretű európai demokráciákban, illetve Ausztráliában a szakszervezeti tagság igen magas, míg a legalacsonyabb szervezeti tagságot Franciaországban, Olaszországban, az USA-ban

5 Idézi: Gulyás-Jenei 1998. 127. o.

valamint Japánban találták. A szervezeti tagság és aktivitás alacsony foka alacsony bizalomszintre utal.

A bizalom egy másik megnyilvánulása a társadalmi és politikai intézményekbe vetett bizalom. A kérdés itt az, hogy az egyének milyen mértékben vélik úgy, hogy a politikai szervezetek működése és a politikusok magatartása megfelel-e a lefektetett demokratikus játékszabályoknak. A társadalmi bizalom rádiuszának megfelelően rendkívül nagy eltéréseket tapasztalhatunk az egyes országok között a politikai bizalom szintjeiben. Még az iparilag fejlett társadalmak bizalomszintjeinek összehasonlításában is nagyfokú eltérések tapasztalhatók, Almond és Verba idézett kutatása szerint az amerikaiak 75%-a, az angolok 62%-a, az olaszok mindössze 7%-a érezte úgy, hogy befolyást gyakorolhat az ország irányítására.

A bizalom másik aspektusa a kormányzat és a politikai intézmények iránti bizalom. Ebben az esetben különösen az foglalkoztat bennünket, hogy az egyének milyen mértékben hiszik azt, hogy a politikai struktúrák és a politikusok, szemben az adminisztratív struktúrákkal, inkább érdemesek a bizalomra. Ha a népesség többsége vagy egy szignifikáns kisebbség nem hisz a kormányzat és a politikusok tisztességében és pártatlanságában, akkor a kormányzatra legjobb esetben is nehéz idők következnek. A bizalmat egyáltalán nem élvező politikai rendszerek döntéseit nehéz lesz elfogadtatni és legitimálni a népességgel. Ilyen esetekben mindig megmarad a korrupció gyanújának árnyéka, vagy éppen a csalásé és a jogtalan előnyökhöz juttatásé a kormányzati döntésekkel kapcsolatosan.

A társadalmi bizalomnak megfelelően rendkívül nagy eltéréseket tapasztalunk az egyes országok között a bizalom politikai szintjei között. Almond és Verba közöl néhány közvetlenül is összehasonlítható bizonyítékot erre. Amikor egy öt országra kiterjedő felmérés megkérdezettjeinek feltették a kérdést, hogy hisznek-e abban, hogy ők személyesen képesek-e befolyásolni a helyi és a nemzeti politikát, akkor az amerikaiak 75%-a, az angolok 62%-a érezte úgy, hogy befolyást gyakorolhat az ország irányítására, míg ezzel ellentétben az olaszoknak mindössze 28%-a gondolkodott hasonlóképpen. Az egyéneken és a politikában való bizalom aspektusait össze is kapcsolhatjuk egymással (Guy Peters) egy olyan mátrixba, amelynek egyik változója a más emberekben való bizalom, míg a másik a politikai rendszerben és a politikusokban való bizalom. Ez szemantikusan a következőképpen néz ki.

2. táblázat. A Peters-mátrix

		Másokban való bizalom	
		Alacsony	Magas
Politikai bizalom	Magas	Gyenge adminisztratív hatalom (1)	Mérsékelt Adminisztratív hatalom (2)
	Alacsony	Mérsékelt adminisztratív hatalom (3)	Erős adminisztratív hatalom (4)

*Forrás:* Gulyás–Jenei 1998.

A Gulyás–Jenei szerzőpáros értelmezésében a kétféle bizalom összekapcsolása érdekes és fontos konzekvenciákra vezet a közszolgálat, a bürokrácia társadalmi státuszát illetően. A jobb felső cella azokat a társadalmakat jelöli, amelyekben a személyközi bizalom szintje is és a kormányzatban való bizalom szintje is magas (2). Ide sorolhatók a leggyengébb adminisztratív struktúrák. Ezekben a politikai rendszerekben a politikai elit képes a zökkenőmentes törvényalkotásra és kormányzásra anélkül, hogy ehhez túlzottan igénybe venné a bürokráciát. A legklasszikusabb példája ennek az Egyesült Királyság: a kormányzat és kisebb mértékben a parlament hatékony döntéshozó szerveknek bizonyulnak. A bürokrácia szerepe ez esetben a politikai célok megvalósítására korlátozódik.

A következő cella azokra az országokra utal, ahol mind az interperszonális mind a politikai bizalom alacsony (3). Az ipari társadalmak közül Franciaország, Olaszország tartoznak ebbe a kategóriába, valamint a volt szocialista országok és a harmadik világ. A politikát ez esetben a fragmentáltság és az ideologikus érvelés, valamint az obstruktivizmus jellemzi, a kormányzat politikai komponenseinek politikai kapacitása gyenge, és mivel az országot valamiként kormányozni kell, erőteljes politikai hatalom híján a bürokráciára vár az a feladat, hogy gyakorolja azt a hatalmat, amelyet rendesen a parlament és a kormányzat tölt be.

Amikor az alacsony interperszonális bizalom és a magas politikai bizalom a jellemző, megvan a hajlandóság az elitek között a kölcsönös bizalomra (1). Ez a bizalom a kormányzatba és általában a politikába vetett magas bizalommal társulva képes biztosítani a politikai rendszer stabilitását és a politikai konfliktusok többé-kevésbé zökkenőmentes megoldását. Ide olyan országok tartoznak, mint Ausztria, Hollandia, Svájc és Belgium. Ezekben az országokban az elit szintjén az interakciók és a politikai kompromisszumok vertikálisan integráltak, ez a politikai rendszert hatékonyvá teszi. A törvényhozói hatalom politikailag fragmentált ugyan, de ugyanakkor koalíciós kormányokat hoz létre.

Végezetül a negyedik változat azokra a társadalmakra vonatkozik, ahol alacsony a politikai bizalom és magas az interperszonális bizalom (4). Tipikus példa erre az Egyesült Államok, ahol a politikai kultúrára jellemző, hogy az egyén és a csoport cselekvését többre becsüli a kormányzati cselekvésnél. Azt vallják, hogy amit a kormányzat meg tud csinálni, azt az állampolgárok vagy állampolgári csoportok is képesek megcsinálni, de jobban és olcsóbban (Gulyás–Jenei 1998).

## Irodalom

- ADAMS, J.S.  
1965 Inequity in social exchange. *Adv. Exp. Social Psychology*. 62: 335–343.
- ALMOND, G.A.–VERBA, S.  
1963 *The Civic Culture*, Princeton: N. J. Princeton University Press.
- ARISZTOTELÉSZ  
1997 *Nikomakhoszi etika*. (Részletek, I–III. könyv). Ford. Szabó Miklós, Budapest: Európa.
- BALÁZS Zoltán  
2007 *Politikai értékelmélet*, Budapest: L'Harmattan.
- BARA Zoltán  
1998 A tisztességes elosztás mikroökonómiai elmélete, *Közgazdasági Szemle*, XLV. évf., VI. 558–575. o.
- COLȚESCU, G. (coord.)–Pátó A.–Atanasescu, A.–Vesalon, L.  
2005 *Szótár plurális társadalmaknak – Vocabular pt. societăți plurale*, Iași: Polirom.
- CROZIER, M.  
1981 *A bürokrácia jelensége*, Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- DAHL, R.  
1996 *A pluralista demokrácia dilemmái*, Budapest: Osiris Kiadó.
- GULYÁS Gyula–JENEI György  
1998 *Bevezetés a közpolitikába*, Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda.
- HAYEK, F. A.  
1991 Szociális vagy elosztási igazságosság, In: Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*, Budapest: T-Twins Kiadó.
- MARSHALL, T.  
*A bizalom* – <http://www.bpa.hu/miujsag/199905/cikk02.htm>  
(2007.06.17.)
- MASLOW, A. H.  
1954 *Motivation and Personality*, New York: Harper and Row.
- NOZICK, Robert  
1998 Elosztási (disztributív) igazságosság, in: Huoranszki Ferenc (szerk.): *Modern politikai filozófia*, Osiris, 141–161. o.



ORBÁN Annamária–SZÁNTÓ Zoltán

*Társadalmi tőke*. [http://erdelyitarsadalom.adatbank.transindex.ro/pdfdok/et6-4\\_tanulmany\\_1\\_4.pdf](http://erdelyitarsadalom.adatbank.transindex.ro/pdfdok/et6-4_tanulmany_1_4.pdf) (2010.10.25.)

PETERS, Guy B.

1983 *The politics of bureaucracy*, New York and London: Longman Inc.

PETERS, Guy B.–PIERRE, Jon (eds.)

2001 *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge.

PARSONS, T.

1985 *A társadalmi rendszerről*, Szociológiai füzetek, 45. kötet, Budapest: ELTE Szociológiai Intézet.

PUTMAN, R. D.

1993 *Making Democracy Work*, New Jersey Princeton: Princeton University Press.

RAWLS, J.

1997 *Az igazságosság elmélete*, Budapest: Osiris Kiadó.

RICOEUR, P.

2000 *La Mémoire, l'Histoire, l'Oubli*, Paris: Seuil.

SCHMIDT, C.

1992 *Politikai teológia*, Budapest: ELTE Állam és Jogtudományi Kar.

STONE, D. A.

1988 *Policy Paradox and Political Reason*, Harper Collins Publishers.

STRAUSS, L.

1959 What is Political Philosophy? In. *What is political philosophy?* Chicago and London: The University of Chicago Press.

VARIAN, H. R.

1975 Distributive Justice. Welfare economics, and the theory of justice. *Journal of Philosophy and Public Affairs*, 4: 223–247.

VARIAN, H.

1976 Two Problems in the Theory of Fairness. *Journal of Public Economics*, 5, 249–260. o.

VARIAN, H.

1991 *Mikroökonómia középfokon. Egy modern megközelítés*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

WEBER, M.

1970 *Állam, politika, tudomány*, Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.



## KÖZSZOLGÁLAT ÉS ETIKA

*A politikai felelősség. Közzolgálati etika. A hierarchikus felelősség. A kollektív felelősség. A személyi felelősség. Közpolitikai elemzés és etika.*

### 10.1. A politikai felelősség

Tudatában vagyunk/kell lennünk annak, hogy minden gondolatunknak, szavunknak, döntésünknek, cselekedetünknek következménye van. A felelősség az a kötelezettség, hogy vállaljuk a következményeket. A felelősség a szabadságnak egy fogalma, nem összetévesztendő tehát sem előírásokkal, sem törvényekkel, sem használati és kezelési utasításokkal. Szabadnak lenni nem azt jelenti, hogy azt tesszük, amihez kedvünk van, hanem azt cselekedni, amit jónak és helyesnek tartunk. Valamiért felelősnek lenni azt jelenti: szeretünk valami(ke)t, valaki(ke)t, ezért azok/ők értékesek a számunkra, mi pedig a legnagyobb értékeink szerint és értelmében élünk. A felelősség kötelezettségvállalás ezekért az értékekért.

„A **felelősségnek** sajnos nincs általánosan elfogadott definíciója. Ezért R. Irmgarden megközelítését veszem alapul, amely szerint a felelősség terminust 4-féle értelemben használjuk: 1. Valaki felelős valamiért. 2. Valaki vállalja a felelősséget. 3. Valakit felelősségre vonnak. 4. Valaki felelősen cselekszik. (R. Irmgarden: *Über die Verantwortung*. Stuttgart, 1970., 5. old./ Az első háromban a felelősségnek negatív konnotációja van, a negyedikben a felelősséget pozitív értelemben használjuk. Koestler műveiben a felelősség első három értelmezését használja. [...]

A *politikai felelősség dilemmáiról* szóló művemben az egyik alapvető tézisem az, hogy a politikai felelősség lényegesen *társadalomspecifikusabb*, mint az erkölcsi és jogi felelősség, s ez elsősorban azt jelenti, hogy a politikai felelősség fent vázolt aspektusaira döntő befolyást gyakorolt, hogy milyen kor, milyen politikai alakzatának felelősségkonceptiójáról és gyakorlatáról van szó. A jelenre vonatkoztatva ez azt jelenti, hogy gyökeres különbség van a diktatúrák és a demokráciák, illetve a „demokratúra” (közbülső forma) felelősség-elképzelései és praktikuma között.”

*Forrás: Földesi Tamás: Arthur Koestler és a politikai felelősség*

A felelősség etikai kategória, amely az egyénnek a társadalomhoz való viszonyát az egyénnel szemben támasztott erkölcsi követelmények teljesítése szempontjából jellemzi. A felelősség az egyén erkölcsi magatartá-

sának és társadalmi kötelességének viszonya, az egyén szempontjából vizsgálva.<sup>1</sup> Ez a modern világban nem egyszerű kérdés, ugyanis a modern társadalmakban nem beszélhetünk általánosan érvényes erkölcsről, mivel nemcsak a társadalom, hanem annak életnyilvánítási terepei, alrendszeri is, így az erkölcs is plurális és heterogén. Az etikai relativizmus szerint minden társadalomnak és közösségnek megvannak a saját szabályai, nincs általánosan elfogadott etikai szabály vagy szabályrendszer, amely alapján egy cselekedetet morálisan megítélhetnénk. Különböző társadalmaknak különböző erkölcsi gyakorlatuk alakult ki, az egyik társadalomban megengedhető cselekedetek a másokban nem elfogadhatóak. Ugyanakkor napjainkban elvárás a tolerancia a más társadalmakkal szemben, annak ellenére, hogy a különbségek nem feltétlenül etikai különbségek. Amennyiben az egyik társadalom etikai normái megengedik egy cselekedet végrehajtását, egy másik társadalom normái pedig megtiltják, ennek forrása lehet még logikai, elképzelési vagy értelmezési különbség is.

Az etika számtalan kérdést vet föl, melyekre sokféleképpen próbálták megtalálni a választ. Évezredek óta foglalkoztatja az emberiséget, vajon van-e egységes morál, elvárható-e az egyes embertől, hogy a törvények és alapvető együttélési szabályok betartása mellett újabb korlátozásoknak vesse alá magát? Velünk született készség vagy elsajátítható az erkölcsös magatartás? E kérdésekre nincs végleges választ de az bizonyos, hogy egy jól működő demokráciában nem elégedhetünk meg pusztán a jogszabályok adta lehetőségekkel. Egy jól működő demokratikus jogállamban az adott közösségek kialakítják a maguk etikai normáit, melyek útmutatást nyújtanak az egy szakmához, valláshoz vagy bármilyen más közösséghez tartozók részére. Az egyén morális választásaiban normákra és elvekre támaszkodhat: hagyományos erkölcsi normákra, az utilitarizmus érdektételezéseire, a kanti kötelesség etika morális törvényeire vagy a kommunikatív (diskurzus) etikának a kölcsönös megértésre irányuló nézetegyeztetési szabályaira. Minden tett, bármilyen erkölcsiség legyen az alapja, megítélhető, az egyén felelősségre vonható, illetve elismerhető.

Az **etika** (*erkölcsfilozófia, morálfilozófia*) a gyakorlati filozófiának az az ága, amely az erkölcsi parancsok érvényességének filozófiai megalapozásával foglalkozik. Az *etika* kifejezés a görög *éthosz* szóból ered, amelynek jelentése: „érzület”, „jellem”. Az etika, mint filozófiai tan, a periklészi korban alakult ki, azonban döntő szerepe a szókratészi filozófiának volt. A filozófiai etika nem ad konkrét szabályokat a társadalmi életre, nem bizonyos helyzetekre ad tanítást, hanem általánosságban fogalmazza meg az élet szabályait, amelyek belsőleg is kötelezik az embert. Nem a

1 V. ö. *Etikai kislexikon*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó 1984.

szokásaink és a hagyományokhoz való alkalmazkodás lesz a helyes cselekvés elve, hanem az a cél, amelyben megtalálni véljük az emberi létezés értelmét. Amíg a jogtudomány az emberi cselekedetek külső, addig a filozófiai etika a cselekedetek belső elveit vizsgálja.

A felelősség terminusnak a társadalmi gyakorlatban elsősorban negatív a konnotációja, ugyanis a felelősség negatív tartalmú magatartással függ össze, amely a felelősségre vonás alapjául szolgál.

A politikai felelősségre vonásnak két funkciója lehet. a) A politikai érték- és normasérelem *igazságos megtorlást* igényel. A politikai felelősségre vonás a három felelősségre vonási forma (erkölcsi, jogi, politikai) közül a legideologikusabb, mivel azon érték- és normacsoport, amelynek sérelmét meg kívánja torolni, jellegzetesen magán viseli a politikai felelősségre vonó ideologikus elképzelést arról, hogy melyek a kívánatos értékek és normák. A modern totalitárius rendszereknél az érték- és normatartomány eltorzul, az igazságosztás ellentétébe csap át. A demokráciák által gyakorolt politikai felelősségre vonásnak sokkal szélesebbek és pozitív értelemben sokrétűbbek a funkciói. b) *Prevenció*, ha a politikai felelősségre vonás elfogadhatatlan, mert az értékek és normák torzok, akkor a prevenció elrettentésként hat. A politikai felelősségre vonás nemcsak akkor bír jelentőséggel, ha ténylegesen is sor kerül rá, hanem akkor is, ha csak a politikai felelősség megállapítására kerül sor. Kérdés ilyenkor, hogy mennyire egyértelműen lehetséges a közvetlen felelősséget lebontó részfelelősséget megállapítani.

A politikai felelősség alanyának kérdése hasonlít az erkölcsi alapú felvetésre: az felelős politikailag, aki politikai normát sértett. A politikai felelősség sajátossága, hogy aki formális vagy informális pozíciója következtében valamilyen terület fölött rendelkezik, az politikailag felelős azért, ami ott történik. A politikai felelősség hierarchikus, a politikai felelősség *mértéke* erősen *hatalomfüggő*: minél nagyobb valakinek a hatalma, annál nagyobb a felelőssége.

A felelősséget illetően a politológiában két szemben álló irányzat létezik: 1) a politikában nagyobb szerepe van a kiemelkedő karizmatikus személyiségeknek, mint az intézményeknek; a hatalmi visszaélés ellen védelmet a morális kvalitások nyújthatnak, 2) olyan politikai intézményrendszerre van szükség, ahol még az alkalmatlan politikai vezető sem okozhat nagy károkat: hatalom korlátozása törvények és alapjogok által, hatalom megosztása, a politikai kisebbség jogainak tiszteletben tartása (Karl Popper).

## 10.2. Közzolgálati etika

Miközben szakmunkák sora foglalkozik a közzolgálati etika kérdéskörével (Gulyás 1997; Thompson 1987; Buchanan 1989), visszatérő teoretikus kérdés: lehetséges-e a közzolgálati etika, van-e értelme közzolgálati etikai normákról beszélni? A kérdésfeltevés nem indokolatlan, mivel szorosan összefügg olyan kijelentésekkel, hogy „a köztisztviselő az állam szolgálója”, „a minisztérium működéséért a miniszter a felelős”, „a köztisztviselő feladata a közérdek szolgálata”. Miközben minden köztisztviselő az alkotmányra tesz esküt, kötelességeit lelkiismeretesen – azaz személyes morális értékrendjét is alkalmazva – végzi. Talán belátható, hogy a kérdésnek nem csupán elméleti, hanem a napi gyakorlatot közvetlenül érintő összefüggései is vannak. Az egyénnek a közigazgatásban betöltött szerepére vonatkozó kérdésre nemleges választ ad két ismert elmélet: az ún. „semlegesség etikája” és a „struktúra etikája”. Az első szerint a közigazgatásban alkalmazottnak semlegesen kell cselekedniük, vagyis nem követhetik *saját* erkölcsi meggyőződésüket, alá kell magukat vetniük a szervezet politikájának és döntéseinek. A „struktúra etikája” szerint nem a közigazgatásban dolgozó tisztviselők, hanem a szervezet – és a szervezet formális vezetői, pl. a miniszter – felelős a döntésekért és az apparátus tevékenységét meghatározó irányelvekért. Természetesen nem lehet elfogadni sem az egyéni morális ítélet létjogosultságát tagadó „semlegesség etikáját”, vagyis a tisztviselő mérlegelési jogát a döntés-előkészítés, illetve a döntés során stb., sem pedig az egyén szervezeten belüli kompetenciájától eltekintő „struktúra etikáját”, vagyis azt, hogy amikor a közhivatalnokok felelősségéről beszélünk, a felelősség személyekhez, s nem egy-egy adott pozícióhoz kötődik.

„**A közzolgálat etikusa** voltának legfontosabb tényezője a köztisztviselők személyes értékrendje. Ezek az értékek különféle forrásból származnak, szerepet játszik kialakulásukban a családi háttér és a gyermekkori szocializáció, az oktatás, a pályaválasztás és a rekrutáció, a rekrutációt követő képzés és szocializáció, a folyamatosan változó társadalmi értékek, a politikai környezet befolyásoló hatása, az alkotmányban, szabályzatokban és szabályokban megtestesülő értékek és a nemzeti (és esetenként nemzetközi) jog előírásai. Ráadásul a felsorolt tényezők mindegyike időben változik – még az egyébként merevnek tekintett alkotmányok elemei sem hajlíthatatlanok: a törvényeket is meg lehet változtatni. Második legfontosabb tényezőként a közzolgálati etikában a tisztviselők politikai rendszeren belüli kötelezettségeit nevezhetnénk meg. Az egyes országok politikai rendszere sokban különbözik egymástól, még ha ezek az államok és alkotmányaik a demokrácia ugyanazon eszményképének megvalósítását tűzték is ki célul maguk elé.”  
*Forrás: R. Chapman: Etika a közzolgálatban, 21. o.*

A politikai-adminisztratív szférában a felelősség és felelősségre-vonhatóság kérdése az egyéni felelősségtől alapvetően különbözik, ugyanis a „sok kéz” problémája megnehezíti vagy sok esetben lehetetlenné teszi a felelősség egyértelmű megállapítását, a morális elszámoltatás konzekvens érvényesítését. Mivel minden „politikai kimenet” több, egymással kapcsolatban álló egyén közös műve, a folyamatban részt vevőkhöz nem, vagy csak feltételesen rendelhető hozzá az egyértelmű és osztatlan személyi felelősség. A „sok kéz” dilemmája azt a gyanút látszik igazolni, hogy a politikai adminisztratív szféra annál inkább válik, fokozatosan, a „kollektív felelőtlenység” világává, amilyen mértékben és arányban csökken az egyén súlya s ebből következően csökken a felelőssége is. Ennek a dilemmának az eldöntése feltételezi a következő kérdések tisztázását: 1) a politikai-adminisztratív szférához hozzárendelhető-e egy, csak erre a szférára jellemző ethosz, 2) ha igen, mi ennek a sajátossága, miben különbözik az „erkölcstől” általában, 3) milyen szempontok, milyen „felelősség-elv” alapján szabályozza és méri a politikusok és közhivatalnokok magatartását és cselekedeteit, 4) a hivatali és a morális felelősség hogyan viszonyul egymáshoz.<sup>2</sup>

„A kutatás résztvevőinek az **etika szervezeti megközelítésével** kapcsolatban [...] közel 75%-a egyetért azzal, hogy »amíg az egyén saját viselkedéséért tartozik felelősséggel, addig a szervezet feladata a döntéshozás és az ellenőrzés kereteinek biztosítása«. [...] A válaszadók közel 25%-a szerint az intézmények csak mellékesen foglalkoznak az etikával, reaktív, negatív és primitív megközelítési módjuk a széles körű gyanakvást fokozza és a méltánytalanság vizsgálatában többnyire ki is merül. [...] Úgy tűnik, a legtöbb hivatalt a döntéshozatalt elősegítő, a mindenki által elfogadott és használható normáknak, illetve eljárásoknak a hiánya jellemzi. Ehelyett vagy megpróbálják a felelősséget áthárítani – ha egyáltalán felismerik –, vagy egyszerűen semmilyen stratégiát nem dolgoznak ki az etikai kérdésekkel kapcsolatosan. [...] Szabályozásra valóban szükség van, a válaszadók mégis bizonytalanok, hogy az ilyen jellegű normák célravezetőek-e. A vizsgált minta véleménye megoszlott abban a kérdésben, hogy a(z) etikai) kódexszel rendelkező szervezetek teljesítménye különbözik-e a többiekétől.

*Forrás: J. S. Bowman: Kormányzati etika: egy felmérés, 27–28. o.*

Max Weber szerint a politikai-adminisztratív alrendszerhez önálló ethosz s ehhez kapcsolódóan sajátos felelősségelv rendelhető hozzá. Weber az etikailag releváns cselekvés két típusát különbözteti meg (érzületetika és felelősségetetika), ezeket egymással kibékíthetetlen ellentmondásban állóknak tekinti, és érvényességük két, egymástól elkülönülő társadalmi te-

2 Gulyás Gyula: *Közszolgálat és etika*, <http://ebooks.gutenberg.us/Wordtheque/hu/AAACDV.TXT> (2010.10.25.)

rületre vonatkozik: az érületetika a civil társadalom egyik magatartásformája, a felelősségetika a politikumé. Az érületetika azt feltételezi, hogy az ember dolga az erkölcsi értékek feltétel nélküli érvényre juttatása, s az egyén felelőssége az erkölcsi aktusra, az érték tételezésére korlátozódik (a tett következményeit itt Istenre bízzák), a felelősségetika maximái viszont azt írják elő az egyén számára, hogy számoljon el magatartásának várható társadalmi-emberi következményeivel. A politikus „szerepéből adódóan” a felelősségetika talaján áll: alapvetően célracionális, s csak ennek alárendelten cselekszik értékracionálisan.

Mielőtt elkezdenénk a hivatali felelősséggel kapcsolatos modellek elemzését, fel kell tenni a kérdést: mit értünk tehát *közszolgálati etika* alatt? Vegyünk sorra néhány meghatározást: „A közszolgálati etika azt jelenti, hogy a morális alapelveket a szervezetekben működő tisztviselők viselkedésére alkalmazzuk” (Dennis F. Tompson). „A közigazgatási etika a közigazgatás tevékenységi körébe vágó, gyakran jogszabályokban is tükröződő, máskor csak a gyakorlatban kialakult erkölcsi szabályok összessége” (Hencz Aurél). „A köztisztviselői etika a közigazgatási munkának szociális tartalommal való megtöltése, a köztisztviselőnek a közönséghez való viszonya” (Mártonffy Károly). Két megjegyzés kívánkozik ide. Egyrészt a demokrácia számára komoly gond, hogy az állampolgárok nem mindig látják át és értik meg a kormányzati politika tartalmát, az elszámoltathatóság eleve megkérdőjeleződik. Másrészt a közpolitikai folyamatok sokszereplős döntéseket feltételeznek, vagyis a felelősség megállapításának hagyományos útjai nem kínálnak lehetőséget ezen a téren. Ugyanakkor az idézett definíciók érzékeltetik azt is, amire még figyelni kell: külön kell szólni *közszolgálati* (azaz a közjog alá tartozó szervezetekben dolgozókra kiterjedő), *közigazgatási* (vagyis a közigazgatási szervezetrendszerben tevékenykedő karrier-tisztviselőkre és politikusokra egyaránt alkalmazandó); vagy *köztisztviselői* (tehát csak a hivatásos köztisztviselői karra szorító) etikai előírásokról.

Mire épüljön a szükséges normarendszer (jogi szabályozás vagy közmegegyezés), miközben csökken a bizalom? Tilalmak helyett orientáló értékekre, irányelvekre van szükség, miközben nem hagyható figyelmen kívül az egyéni morális ítélet létjogosultsága. Alapelvnek kell tekinteni, hogy minden szervezeten belüli cselekvési szabadság egyéni felelősséget generál, és hogy csak akkor állítható fel erkölcsi mérce, ha az egyén felelőssége döntéseiért fennáll. Ugyanakkor kockázati tényezőként kell figyelembe venni, hogy a társadalom generalizáló reflexe kettős mércét alkalmaz: „Quod licet Iovi, non licet bovi!”



Mielőtt megvizsgálánk azt, hogy a felelősség kérdését milyen elméleti keretek segítségével modellezi a szakirodalom, a terület instrumentális irányultságát kell kihangsúlyozni. A közigazgatási-közzolgálati gyakorlat instrumentális, Terry Cooper szerint léte abban leli magyarázatát, hogy szervezeti kereteket hoz létre és működtet más gyakorlatok – szociális ügyek vitele, tervezés, könyvelés – számára. Teszi ezt, mert ezek olyan értékeket képviselnek, amelyekről a demokratikus közösségek közvetlenül vagy képviselőik által döntöttek, hogy ezek a kollektív érdekeket szolgálják. A köztisztviselő tehát bizonyos belső értékek és erények megvalósulását segíti elő, amelyek a szerepével együtt járó bizalom létrejöttével kapcsolatosak (Cooper 1997. 57.). Az itt következő táblázat, Cooper nyomán, azt ábrázolja, miként jellemezhető a kormányzati munka három fő kötelezettségi körével és erényeivel kapcsolatos belső értékek és erények.

**1. táblázat.** *Kormányzati tevékenységgel kapcsolatos értékek és erények*

<b>Kötelezettségi terület és erény</b>	<b>Belső értékek</b>	<b>Erények</b>
A közérdek iránti elkötelezettség	A polgárok iránti jótekonyság Igazságosság	Jóakarát Bátorság Racionalitás Méltányosság Bölcs előrelátás
A jóváhagyási folyamatok és eljárások iránti elkötelezettség	Népfelség Felelősség Megfelelő eljárás	Törvénytisztelet Racionalitás Bölcs előrelátás Becsületesség Önfegyelem Udvariasság
A kollégák iránti elkötelezettség	A minőségi követelményszint növelése A belső értékek elérésében való közreműködés	Elfogulatlanság Szavahihetőség Kollégák tisztelete A gyakorlat iránt érzett felelősség Udvariasság Becsületesség Bölcs előrelátás Racionalitás Függetlenség

*Forrás:* T. L. Cooper: *Hierarchia, erény és a közigazgatás gyakorlata*, 58 o.

A politikai-adminisztratív szféra gyakorlatát a felelősség és felelősségrevonhatóság szempontjából vizsgáló szakirodalom három modellt használ a morális problémák és felelősségi kérdések értelmezésére, espe-

dig: 1) a hierarchikus felelősség, 2) a kollektív felelősség, 3) a személyi felelősség modelljeit. A felelősségtípusokat Gulyás Gyula idézett dolgozata alapján mutatjuk be.

### 10.3. A hierarchikus felelősség

A felelősség hierarchikus felfogásának elvét Max Weber fogalmazta meg, aki két tételből indult ki: 1) a modern kormányzás rögzített törvénykezési területeket és rögzített hierarchiát feltételez, amelyen belül az alsóbb szintű hivatalokat a felsőbb szintűek felügyelik; 2) éles különbség áll fenn a politika és az adminisztráció között: a politikus egyfajta politikai vállalkozó, a hivatalnok szakemberként a „politikai vállalkozás” végrehajtója. A politikus és a hivatalnok szerepek szétválasztásából következik az, hogy a politikus és hivatalnok magatartása egymástól különböző, mi több, egymással ellentétes felelősségelv vonatkozik rájuk. „Az igazi hivatalnoknak hivatása szerint nem politizálnia, hanem igazgatnia kell, mégpedig mindenekelőtt pártatlanul, éppen azt nem kell tennie, amit a politikusnak mindig és szükségképpen tennie kell: harcolni. Mert a pártállás, harc, ez a politikus lételeme. [...] A hivatalnoknak becsületére válik az a képesség, hogy amikor a felettes hatósága az ő elképzelése ellenére ragaszkodik valamilyen, az ő szemében tévesnek látszó parancshoz, akkor a parancsadó felelősségére lelkiismeretesen mégis végrehajtsa azt, pontosan úgy, mintha megfelelne saját meggyőződésének: a legmagasabb rendű értelemben vett erkölcsi fegyelem és önmegtagadás nélkül szétesne az egész apparátus. Ezzel szemben a politikai vezérnek vagy a vezető államférfinak éppen az válik becsületére, ha kizárólagosan vállalja a személyes felelősséget azért, amit tesz: sem módjában, sem jogában nem áll elutasítani vagy elhárítani ezt.” (Weber 1989. 33–34.)

A weberi hierarchikus felelősségmodellel szemben több ellenvetés fogalmazható meg. Először is a hivatalnokot eszközzé degradálja, ami által leegyszerűsíti a felelősség kérdéskörét a politikai-adminisztratív szférán belül: a köztisztviselők túlnyomó többségét a morális felelősség területén kívülre rendeli. Továbbá a „sok kéz” folyamatok esetén vitatható álláspont, hogy a politikusok csinálják a politikát és gyakorolják a hatalmat, az adminisztráció pedig szolgáian végrehajtja a politikusok utasításait. A modern szakszervezetek az általuk elosztandó javak, saját bürokratikus struktúrájuk és eljárásaik feletti kontroll összekapcsolása folytán hatalmat gyakorolhatnak az állampolgárok fölött, s ugyanezen oknál fogva – ha jogilag nem is – egyenrangú

partnerei a politikai vezetőknek. A bürokrácia egyrészt végrehajtója adott politikai döntéseknek, másrészt szaktudásának nélkülözhetetlensége folytán e döntések alkotóeleme is. Egy politikai célt vagy döntést le kell fordítani a megvalósíthatóság, a bürokrácia nyelvére, s az igazgatási technikák éppen a megvalósíthatóság szempontjait szem előtt tartva óhatatlanul módosítják, árnyalják, esetleg lényeges pontokon megváltoztatják az eredeti politikai célkitűzést. Mindebből következik, hogy a bürokraták objektíve a politikai és morális felelősség részesei is kell legyenek. A harmadik felvethető ellenvetés a hierarchikus modellel kapcsolatban az, hogy éppúgy hamis előfeltételezés azonosítani egymással a hierarchikus (hivatali) és a morális felelősséget, mint különbségükről tudomást sem venni.

A hierarchikus felelősség egy hierarchikus pozícióhoz kötött kötelességrendszerrel kapcsolatos felelősség, ettől a morális felelősség gyökeresen különbözik. Az egyén, amikor erkölcsileg is értékelhető helyzetekben dönt vagy választ, akkor a gyakorlati ész, az ítélőerő, az arisztotelészi „fronézis” (okosság) alapján vonatkoztatja az érvényes erkölcsi normákat (legalitás) saját specifikus élethelyzetére: döntése nem dogmatikus (érzületetika), hanem reflexív, a konkrét szituációt, saját „érdekeit” is figyelembe veszi (moralitás). A morális vétség ebből a szempontból nem más, mint „mértékvesztés”, vagyis az erkölcsi normák és a privát érdekek között nem találja meg a helyes közepet (mértéket). A mértékvesztés két erkölcsileg elfogadhatatlan kifejelete a „morális terror”, illetve az érzéketlen egoizmus.

Az erkölcsi normákhoz való reflexív viszonyulás alkotja az egyén szabadságának alapját morális választás esetén. Következésképpen az egyén morálisan csak azért lehet felelős, amit egy adott élethelyzetben megtett, vagy amit meg kellett volna tennie, de elmulasztotta azt megtenni. Csak-hogy a hierarchikus felelősség elve ettől két dologban is eltér. És ez esetben nem a privát érdek és a normatív elvárások egyeztetéséről van szó, hanem a hierarchikus pozícióhoz kötött jog és kötelességrendszer feltétel nélküli, minden egyéni érdeket kizáró, „dogmatikus” érvényesítéséről. A weberi modell a hivatali normák olyan mértékű uralmát tételezi az egyén fölött, amely nemcsak a privát érdekérvényesítést, de a reflexiót is száműzi a hivatalnok magatartásából. A hivatali és az erkölcsi normák feltételezett konfliktusa esetén ez a modell elvileg megengedi az amorális magatartást, ami határszituációt előfeltételezve súlyos következményekhez vezet.<sup>3</sup>

3 A hivatali és az erkölcsi normák konfliktusa, az ebből következő morális dilemmák drasztikus erővel vetődtek fel a nürnbergi per kapcsán, ahol a fasiszta jogrenddel lojális bírák arra hivatkoztak, hogy ők egy legitim jogrend (hivatali norma) alapján cselekedtek, következésképpen sem jogilag, sem erkölcsileg nem hibáztathatóak

A hierarchikus modellel kapcsolatos utolsó ellenvetés arra vonatkozik, hogy morálisan nehezen védhető az a követelmény, miszerint a hierarchiában magasabb szinten álló köztisztviselők, illetve a politikusok hatáskörükön kívül eső mulasztásokért felelőssé tehetőek. Ez is megsérti a morális felelősség előfeltételét, ugyanis a személyek erkölcsileg csak akkor hibáztathatóak, ha ténylegesen hibáztak, vagy az adott esetben másként is cselekedhettek volna. A hierarchikus modell egy rejtett, hamis előfeltételezéssel él, hogy a morális felelősség hivatalnokok esetében áthárítható, illetve a politikusok esetében átvállalható. Igaz, hogy politikusok vagy magas rangú köztisztviselők adott hibás döntés kapcsán hajlandónak mutatkoznak a felelősség morális átvállalására („politikai rituálé”), ami által az adott személy saját (politikai) helyzetét igyekszik megerősíteni: biztosítja a nyilvánosságot arról, hogy ő elszámoltatható, nem hárítja át a felelősséget másokra vagy a körülményekre, és ebből politikai tőkét kovácsol. Egyszerre nyeri meg beosztottai és a nagyközönség lojalitását. S ami legalább ilyen fontos: ez a rituálé gyakran szolgál a politikai ellenzék megszegényítésére, és sok esetben elejét veszi annak, hogy az adott ügyben érintett közhivatalnok, illetve munkatársai morális felelősségét tovább kutassák.

#### 10.4. A kollektív felelősség

A hierarchikus modellel ellentétben, amely a morális felelősség elemzésekor nem, vagy alig vesz tudomást a „sok kéz” problémájáról, a kollektivista modell ezzel a kérdéssel indít. Első megállapítása, hogy mivel a „politikai kimenet” több különböző státusú egyén együttes tevékenységének az eredménye – ezért nem különíthető el egyértelműen az, hogy ki-ki milyen mértékben és milyen súllyal járult hozzá a „kollektív tevékenységükből” fakadó következményekhez. A második tétel annak a kijelentése, hogy senkit sem lehet, mint személyt, morálisan felelőségre vonni azokért a következményekért, amelyeknek ő csak részben, töredékesen oka, s amelynek mértéke egyébként sem állapítható meg pontosan. A kollektív felelősségmodell hívei ezek alapján két, egymástól látszólag eltérő konzekvenciát vonnak le. Vagy azt állapítják meg a „kol-

---

és nem vonhatóak felelősségre. A fasiszták azért voltak bűnösök, mert egy olyan jogrend szolgálatába szegődtek, amely semmibe vette az élethez, szabadsághoz való elemi emberi jogokat, s azért voltak felelősségre vonhatóak, mert az erkölcsileg jogos és jogtalan, a morálisan helyes és helytelen az adott kultúrához tartozó valamennyi egyén számára adott.

lektív cselekvés” következményeit illetően, hogy valamennyi, az adott következményhez így vagy úgy hozzájáruló személyt csakis azonos mértékben lehet és kell morálisan felelősségre vonni, vagy azt, hogy kizárólag a kollektívát szabad morálisan terhelni, az egyes egyént fel kell menteni a morális felelősség súlya alól.

A felelősség megállapításában egyik következtetés sem a szuverén egyénből indul ki, következésképpen a felelősséget sem a „személy–döntésnorma”, hanem a „csoport–döntésnorma” vonatkoztatási rendszerében állapítja meg, amelyben az egyén s vele együtt a személyi felelősség is közvetlenül (csoportbüntetés), vagy közvetve (csoporttagok azonos büntetése) feloldódik a kollektivitásban. Látható, hogy a kollektív modell mindkét megoldási kísérlete morálisan hamis alternatíva, mert mindkettő igazságtalan. Méltánytalan, ha egy csoportot csoportként büntetnek, s a csoportra bízzák azt, hogy az „osztó” vagy „megtorló” igazságosság kritériumrendszerében ossza szét a tagok között a „megfelelő” felelősség-adagot (ami olykor bünbakkereséshez vezet). Továbbá igazságtalan az is, ha mindenkit egyformán büntetnek, mert ez esetben olyanokat is felelősségre vonnak, akik az adott ügyben ártatlanok.

A kollektív modell első változatát H. Kaufman fogalmazza meg, aki a bürokrácia negatív társadalmi következményeiért nem csupán a bürokráciát és a bürokratákat hibáztatja, hanem a társadalom egészét, az összes állampolgárt is. „Nem lenne meglepő számomra, ha a köztisztviselők és alkalmazottak lennének csupán a bünbakok.[...] Mi azért vádoljuk őket, mert a valóságos okkal kapcsolatos felelősséget ösztönösen el szeretnénk háritani, és mert ez az ok mi magunk vagyunk. A népesség egyik eleme sem felelős önmagában a bürokráciáért vagy annak nagy részéért, mi valamennyien benne vagyunk” (Kaufman 1977. 27.). Bár a felelősség ilyen mértékű kitérítése adott esetben nem értelmetlen, valójában kevésbé használható szempont a felelősség megállapítására. A felelősség alanyaként a társadalom, az emberiség a felelősségre vonhatóság szempontjából egyrészt nehezen hozzáférhető kategóriák, másrészt a társadalom/emberiség nem büntetheti önmagát, mert a felelősségre vonás feltételezi a vétségelkövető és a felelősségre vonó egyének szerepének a különválasztását. A kollektivistá felelősségmodellnek ez a változata nem számol azokkal a lényeges egyéni magatartásbeli differenciákkal, amelyeket a „morális jóízlés” komolyan vesz, ha valamely szervezet vagy intézmény elszámoltatásáról van szó. A morálisan ép ítélőerő ilyenkor azt mondja, hogy egy szervezeten belül azok az egyének, akik nem tiltakoztak, nem léptek fel pl. egy jogtalan politikai döntéssel szemben, vagy akik lojálisak

voltak a vétséget elkövető hatalom irányában, sokkal inkább hibáztathatóak, mint azok, akik egyet nem értésük jeleként hangot adtak tiltakozásuknak, akár szóban, akár tetteikkel. A lojális magatartást választók körén belül nagyobb a felelősségük azoknak, akik komolyan befolyásolták az adott politikát vagy döntést, azokhoz képest, akiknek kevésbé volt módjuk az eseményeket befolyásolni.<sup>4</sup>

A kollektív felelősségmodell másik változata szerint a csoport minden egyes tagját azonos mértékben hibáztatják egy nem kívánatos következmény beálltaért.<sup>5</sup> A csoport (olykor esetlegesen összeverbuválódott emberek halmaza) csoportnormák híján nem közvetít magatartásszabályokat az egyének felé, így azok választásukban az erkölcs általános normáira, ill. saját józan belátásukra támaszkodhatnak. Ilyen helyzetekben azonban az általános erkölcsi normák és az ésszerű belátás egyaránt azt sugallják, hogy morálisan nem várható el senkitől, hogy életét kockáztassa saját vagy mások vagyonaért. A csoport strukturális hibája (ebben az esetben a csoportnormák hiánya) arra készítette az egyéneket, hogy a haszonmaximalizálás maximáját tegyék viselkedésük alapjává (egy vagyontárgyat elveszíteni kisebb rossz, mint az életet, mint minden érték alapját kockára tenni). Az olyan döntés azonban, amely pusztán egyéni preferenciák mentén történik, nem, vagy csak feltételesen nevezhető morális cselekedetnek. Következésképpen itt és hasonló esetekben morális felelősségről is csak megszorításokkal lehet beszélni. Az idézett példa a nagycsoportos dilemma tipikus esete, amely azért dilemma, mert az egyén számára nem adódnak valóságos alternatívák, választani csak két rossz közül lehet. Ilyen kritikus helyzetekben az egyén akkor is ráfizet, ha az egoisztikus magatartási stratégiát (amennyiben a csoport többi tagja is ezt teszi) és akkor is, ha a saját önérdekét figyelmen kívül hagyó „általánosítási elvet” választja magatartási szabályul, ha a többiek az ellenkezőjét teszik.

A „nagycsoportos dilemma” helyzet nemcsak a végső eredmény és a morális felelősség szempontjából jelent csapdát, hanem a morális cselekvés lehetősége szempontjából is. Ha a moralitás lényegi tartalma az erköl-

4 Lásd erről bővebben A. O. Hirshmann: *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press Cambridge, Massachusetts and London, England (1970) c. könyvét.

5 Ezt a modellt a vonatrablás példájával szokás illusztrálni. A vonaton egy felfegyverzett bandita kirabolja az utasokat. Az utasok, vagy az utasok közül néhányan megakadályozhatták volna a rablást, ha összefognak a támadóval szemben. Miután az utasok közül a kollektív modell szerint senki sem kockáztatta meg a banditával való szembeszegülést, így minden utas azonos mértékben felelős az őt, illetve az őket ért veszteségekért. A „hibaforrás”, amely a veszteségeket okozta, ez esetben nemcsak az egyének magatartása (az utasok a potyautas stratégiáját választják), hanem a csoport „strukturális szerkezete” is.

csi normák saját élethelyzetre való érvényesítése, a magán és a köz világnak harmonizáltatása, akkor a haszonelvű individualizmus, illetve az önérdektől elvonatkoztató, kötelességelven alapuló magatartás egyaránt kívül esnek a moralitás világán. A dilemmahelyzetből csak a két egyoldallú etikai elv valamilyenfajta újraegyesítésével (a csoport strukturális hibájának a megszüntetésével) lehet kimenekülni. A feloldási kísérletek két lehetséges megoldása a Buchanan által félmjelzett „erkölcsi törvényhozás”, és az Apel nevéhez fűződő kommunikatív vagy diskurzusetika (amelyek a weberi politikai erkölcsfilozófia alternatívái is).



**James M. Buchanan Jr.**

(1919–) amerikai közgazdász, akit a szerződéselmélet és a közösségi választások elmélete kidolgozásáért Nobel-díjjal tüntettek ki 1986-ban.

Buchanan Chicagóban doktorált 1948-ban, majd a Virginia Egyetemen politikai gazdaságtani iskolát alapított. Legjelentősebb munkáit itt alkotta meg.

Közgazdasági jellegű kutatásai mellett fontosak a választáspolitikai, pártokkal és közigazgatással kapcsolatos kutatásai.

Összegyűjtött munkáit 20 kötetben adták ki.

Buchanan egy olyan „anarchikus” társadalomra gondol, amelyben az egyének formalizált politikai struktúrák nélkül is képesek egyéni és közösségi céljaik egybehangolására. Ez egy ideális társadalmi világ, amelyben az egyének kölcsönösen elismerik egymás individuális törekvéseit és értékeit, s ez a kölcsönös egymás általi elismerés és elismertség olyan általános társadalmi norma, amelynek mindenki aláveti magát. Ez az abszolút moralitás világa, olyan társadalom, amelyben a legalitás, a külső normák, illetve az egyének haszonmaximalizáló individuális törekvései a legteljesebb módon egybeesnek. Csakhogy ez a világállapot az emberek morális tökéletlensége és javíthatatlansága következtében nem valósítható meg, de Buchanan szerint megfelelő törvényhozással megközelíthető. „Mihelyst a társadalom felismeri az emberi természet eme gyarlóságát, törvényeket hoz, majd eszközöket teremt az előbbieket betartatására, s mindezt azért, hogy amennyire csak lehet, megközelítse az ideális szabad társadalmat. A normáknak ezen a második szintjén alkotmány- és szerződéselvűnek tartom magam: alkotmányelvűnek abban az értelem-

ben, hogy elismerem, a szabályokat más szinten és másfajta eljárással kell megalkotni, mint ahogy a szabályok betartásáról gondoskodnak, és szerződéselvűnek abban az értelemben, hogy véleményem szerint az egyének közti elvi egyetértés az egyedüli mérce, aminek alapján a szabályokat és a hozzájuk igazodó cselekvést értékelni lehet.” (Buchanan 1992. 245.)

Hasonló eredményre jut sok vihart kavart erkölcsfilozófiai alapvetésében Apel is. Apel kommunikatív etikájában két dologból indul ki: 1) napjainkban bukásra kárhoztatott minden olyan kísérlet, amely a moralitást a racionális önérdekre vagy a tradicionális érületetika vallásos hitére akarja visszavezetni, 2) az etika racionális megalapozásának a beszédben előfeltételezett kommunikatív racionalitás fogalmán kell alapulnia (Apel 1992). A beszéd, a kommunikatív racionalitás négy univerzális érvényességi igényét Habermas fogalmazta meg, éspedig: racionalitás, igazság, hitelesség, normatív helyesség. Ezekhez az érvényességi igényekhez társuló előfeltevés, hogy az érvényességi igények megkérdőjelezése csakis erőszakot kizáró érvelő vitában történhet.

A kommunikatív racionalitás tehát azt feltételezi, hogy a kommunikációban részt vevők:

1. racionálisan viselkednek: állításaik, kijelentéseik mellett argumentálnak és elfogadják a bírálatot;
2. a diskurzus igazságigénye a kijelentések tényállásoknak való megfelelést jelöli;
3. a szubjektív hitelesség értelmében a résztvevők legszemélyesebb ügyüknek tekintik a diskurzus sikerességét;
4. a normatív helyesség elve azt jelenti, hogy a résztvevők az általuk konszenzuálisan elfogadott normáknak, játékszabályoknak megfelelően járnak el a diskurzusban.

A diskurzusetika központi tétele kimondja, hogy az etika racionális végső megalapozásának a lehetősége már a nyelvhasználat (tehát a gondolkodás) során előfeltételezett konszenzuális kommunikatív racionalitáson alapul, amely a diskurzus racionalitásában válik önreflexió tárgyává. Ha nem lehet visszanyúlni ehhez a racionalitáshoz, hanem csak az egyének önmegvalósításának teleológiai (a természeti objektumok esetében instrumentális-technikai, a cselekvésben részt vevő embereket illetően instrumentális-stratégiai) racionalitáshoz, akkor nincs más lehetőség, mint hogy a moralitást vagy a kiokoskodott önérdekre vagy a racionalitáson túli vallásos hitre alapozzuk (Apel 1992. 114.).

Az etika megalapozása ez esetben nem szubsztanciális kérdésekre vonatkozik (a jó élet, jó társadalom stb.), hanem az ezekkel kapcsolatos



tanácskozás és döntési eljárás módjaira, melyek során kideríthetőek és közvetíthetőek egymással az összes érintett fél szükségletei és a hipotetikus javasolt normaközvetítésből adódó valószínű következmények egy az összes érintett számára konszenzusképes norma szempontjából (Apel 1992. 101.). A kommunikatív racionalitás az érvelés médiuma útján válik a diskurzusetika alapjává, amely döntő szerepet játszik mindenfajta kommunikációban, így a morális normák megalapozásában is, mivel Apel szerint ez is kommunikáció útján történik. Az érvelés és a normaképzés bizonyos értelemben korrelálnak. Aki egy társalgás során belép az érvelés médiumába, amennyiben konzekvens, szükségképpen el kell fogadnia a kommunikatív racionalitás kritériumait: a beszélgetésben racionálisan fog viselkedni, kijelentéseit nem tekinti vitán felüli, megcáfolhatatlan kinyilatkoztatásoknak, az igazság kiderítésére fog törekedni, nem pedig vitapartnere legyőzésére stb. Ahol elfogadják az „érvelő diskurzus intézményét”, egyben megvalósítják az uralommentes kommunikáció intézményét is, amelyben lehetetlenné válik a kommunikatív racionalitás világnézetek általi kisajátítása.

A diskurzusetika mindenekelőtt „kritikai-univerzális etika”, amely nem akarja a priori eldönteni, hogy mi a jó társadalom, a jó élet stb. Ezek eldöntését az egyének közötti diskurzusra bízta. Az egyének által konszenzuálisan kialakított norma vagy kötelezettség csak azokra a szükségletekre vonatkozhat, amelyek egy konkrét helyzetben konszenzusra képes érvek segítségével – tehát mindenki más erőforrásai és igényei mértékében – mint igények igazolhatóak. A diskurzusetika helyreállítja a legalitásnak és a moralitásnak az egységét, tehát általánosító etika, érvényes normáival szembeni elvárás, hogy minden érintett egyén kényszermentesen elfogadhassa azokat a következményeket, amelyek általános követéséből minden egyes személy érdekei kielégítése szempontjából adódnak.

## 10.5. A személyi felelősség

A személyi felelősség kérdése akkor kerül terítékre, ha a felelősséget a köztisztviselőkre mint személyekre ruházzuk át, ahelyett, hogy azt egy bizonyos hivatal betöltéséhez (hierarchikus felelősség), vagy egy intézményi közösség tagságához (kollektív felelősség) kötnénk. Ebben az értelemben a köztisztviselő a társadalmi-politikai következményért csak akkor felelős, ha tetteivel vagy mulasztásával ehhez hozzájárult, vagy ha másként is cselekedhetett volna, s ezzel a negatív következmény elkerül-

hető lett volna. A szakirodalom az első esetet okozati, a másodikat akaratlagos felelősségnek nevezi. Mindkettő a személyes felelősség megjelenési formája, az elsőben a következményetika, a másodikban a szándéketika nézőpontja dominál inkább.

1. *Okozati felelősségről* beszélünk, ha egy személy a társadalmi-politikai következmény okának (okozójának) minősül: ha az adott következmény nem jöhetett volna létre az adott személy cselekedete vagy mulasztása nélkül. Egy személynek okként, okozóként való minősítése csak akkor megengedett, ha kétséget kizáróan megállapítható, hogy az adott cselekedet vagy mulasztás nélkül a káros politikai kimenet nem állhatott volna elő, és semmilyen más cselekedet nem lett volna képes ennek létrehívására. E ritka esetektől eltekintve, az okozati felelősség megállapítása beleütközik a „sok kéz” problémájába. Amennyiben ettől eltekintünk, az okozati felelősség megállapítása, valamely személy okozóként való azonosítása függ attól, hogy miként definiálják és írják le magát a következményt. Ha a következményt túl általánosan fogalmazzák meg, akkor kicsi annak a valószínűsége, hogy sikerül egyetlen személyt okozóként megjelölni. Elmondható, hogy a következmény jellemzésének általánossági foka és a felelős személy kiválasztásának lehetősége fordított arányban áll egymással.

2. Az *akaratlagos felelősség* kritériuma általános formájában azt mondja ki, hogy egy személy negatív társadalmi-politikai következményekért annyiban felelős, amennyiben ő az adott szituációban másként is cselekedhetett volna, függetlenül attól, hogy döntésére nehezedett-e külső nyomás vagy kényszer. Tehát nem az így vagy úgy definiált következményekhez keresik az okokat (mint az okozati felelősség esetében), hanem az egyén magatartásának és a cselekvés körülményeinek a megértéséből és értelmezéséből próbálják megmagyarázni a következményt. Érdeemes felidézni azokat a kifogástípusokat, amelyekre a köztisztviselők mentségként legszívesebben hivatkoznak. Az alábbi kifogástípusok főnő módon utalnak a sokszor emlegetett „sok kéz” realitására a politikai-adminisztratív szféra döntési mechanizmusaiban. Erre utal a kifogások szerkezete, amelyekben az egyének cselekedeteik indoklását mások vélt vagy várható magatartására vezetik vissza.

#### A) *Alternatív okok*

Politikai vagy hivatali környezetben gyakori, hogy az egyén magatartását alternatív okok létevel magyarázza. Az ilyen típusú kifogás legáltalánosabb formája a „Ha nem én tettem volna meg ezt, akkor megtette volna helyettem más” formula. A morális felelősség ilyen áthárítása

annyira absztrakt, hogy szinte semmilyen empirikus összefüggéssel nem rendelkezik, s következetes felgöngyölítése szükségképpen paradoxonokhoz vezet. Ugyanis egy személyt (A) személyes felelőssége alól felmentéséhez az szükséges, hogy egy másik egyént (B, a vélt alternatív okozati közreműködőt) vonják felelősségre. Ha a kifogás érvényes is (amiről fölöttebb nehéz megbizonyosodni), akkor sem felelős senki. „A” nem felelős, mert magatartásának „oka” „B” várható viselkedése volt, „B” azért nem felelős, mert ő nem követett el semmiféle vétséget. Ez a kifogás nem lehet érvényes egészen addig, amíg valaki ténylegesen nem felelős. B. Williams szerint a felelősség ilyen módon történő áthárítása (amelyet ő a haszonelvűséggel társít) megsemmisíti a személyi integritás értékét, s ezzel erodálja az egyén morális felelősségvállalását. Azt a fiatal tudóst idézi, aki elítéli azokat a kutatásokat, amelyek célja vegyi és biológiai fegyverek létrehozása. Ez a kutató „alternatív okokra” hivatkozva sem vállalhat állást egy olyan laboratóriumban, amely ilyen természetű kutatások terepe, még akkor sem, ha helyette más tudós kapná meg az adott állást.

### B) Null-ok

A kifogások egy következő típusát Thompson *null-ok*ból eredő kifogásoknak nevezi (Thompson 1987). Ennek általános formájában „A” hivatalknak a *novus actus interveniens* elvére hivatkozik, amely egy másik „B” tisztviselő által majdan, a jövőben végrehajtandó cselekedetére vonatkozik, aki döntésében kapcsolódik az első tisztségviselő (A) cselekedetéhez, de aki egyedül felelős a cselekedet minden következményéért. Ezt a kormányzatban működő tanácsadók szerepe illusztrálja a legjobban. A napjainkban szinte általános nézet a szakértők, tanácsadók felelősségét a döntés-előkészítésre korlátozza, az ezt követő döntésért minden felelősség a politikusoké. Az ilyen okoskodásnak alapfeltételezése, hogy a tanácsot kérő a tanácsadótól teljesen függetlenül cselekszik. Ha így volna, akkor nem lenne szükség tanácskérésre. Egy tanácskérő felelősségét azonban éppúgy nem semmisíti meg a tanácsadó „okozati befolyása”, mint ahogyan a tanácsadó sem vonhatja ki önmagát a következmények hatása alól, arra hivatkozván, hogy közvetlenül nem ő döntött.

A tanácsadók felelőssége megállapításának klasszikus forrása Hobbes *Leviathan* c. műve. Hobbes a parancs és tanács fogalmak összehasonlításából indult ki. A közös mozzanat az, hogy mind a parancsoló, mind a tanácsadó a „tedd ezt” vagy a „ne tedd ezt” formulát használja. A tanács és a parancs közötti különbséget a beszédforma intenciójából magyarázza, abból, hogy kinek a java, célja mutatható ki. Miközben a parancs mindig

saját érdeket szolgál, a tanács valaki másnak az érdekét akarja előmozdítani. Az ideális tanácsadóval szemben két előfeltételt támasztanak, ezek egyben hivatali kötelességei is. A) Céljának és érdekeinek nem szabad ellentétben állnia annak céljával és érdekével, akinek tanácsot ad. B) a tanácsadónak kötelessége, hogy a cselekedet következményeit világosan felfedje, és ezzel a tanácskérő számára a helyes és egyértelmű tájékozódást lehetővé tegye, ezért a tanácsadónak a maga javaslatát olyan megfogalmazásban kell előadnia, amely az igazságot a lehető legvilágosabban feltárja, vagyis szigorú megfontolással és a lényegre érintő világos és tömör nyelven (Hobbes 1970. 221.). A tanács értéke ily módon az „értelmi erénynek” (tapasztalat, szakértelem) és az önérdékről való lemondani tudás erényének az ötvözete. A fentiek szellemében eljáró hivatalnok semmilyen körülmények között nem vonható felelősségre. Tisztességtelenné és felelősségre vonhatóvá akkor válik, ha vét a fenti két erény ellen: a) ha tudatlanságból vagy rossz szándékból törvényellenes cselekedet végrehajtását javasolja; b) ha nem tárja fel az általa tanácsolt cselekedet következményeit, vagy ha nem a tanácskérő javát célozza (Hobbes).

Alapkérdés tehát, hogy a szakértő birtokában van-e a feltételezett és elvárt tudományos objektivitásnak és pártatlanságnak. A tanácsadók gyakran jelentősen hozzájárulnak a tanácsot kérők végső döntéseihez. Ahogyan a tanácsadók az alternatívákat behatárolják, ahogyan a különböző érveket súlyozzák, ahogyan a nyelvet és argumentációt használják (amelyeket úgy választanak ki, hogy a tanácsot kérőnek kedvére legyen) – ezek mindegyike befolyásolja a végső döntést (Thompson 1987).

A személyi felelősséggel kapcsolatos kifogások egy jellegzetes típusa abból a megfontolásból indul ki, hogy „A” tisztségviselő csak azokért a tettekért és következményekért felelős, amelyhez akaratlagosan járult hozzá, és egyáltalában nem hibáztatható „B” hivatalnok bűnös tette következményéért, ami neki, „A”-nak ugyan nem állt szándékában, de aminek bekövetkeztéhez (önmagában morális) magatartásával ő (A) is hozzájárult.<sup>6</sup>

A személyi felelősség megállapítása, történjék akár az okozati, akár az akaratlagos felelősséggel alapján, számos korlátba ütközik, továbbá mint felelősséggel és mérce, maga is problematikus és korlátozott érvényességű.

6 Ez a kifogástípus a kanti etikában (amely megmarad az érzületetika szintjén) elméleti igazolást nyer. Kant szerint az igazságot az embernek minden körülmények között, a várható következményekre való tekintet nélkül el kell mondania: hazudnia még annak a gyilkosnak sem szabad, aki meg akarja ölni rejtőzködő barátját, s annak holléte felől érdeklődik. Az igazságot akkor sem szabad elhallgatni, ha annak közvetve, egy, a hazugságnál jóval nagyobb bűn, egy ember megölése lesz az ára.

1. A személyi felelősség elve csak akkor alkalmazható, amikor a felelősség osztatlan, teljes, vagyis egyértelműen megjelölhető az a személy, aki tetteivel vagy mulasztásával a nemkívánatos következményt létrehozta, vagy akiről bebizonyosodik, hogy ha az adott helyzetben másként cselekedett volna, s ezt meg is tehetné volna, akkor a nemkívánatos eredmény elkerülhető lett volna. A személyi felelősség elve alapján nem alkalmazható olyan káros társadalmi-politikai kimenetek esetében, amikor a létrehívója nem egyetlen személy, s amelyekhez így csak az osztott felelősség valamely formája rendelhető.

2. A személyi felelősségelv a maga szűk érvényességi területén igazságos felelősségelv, mert az egyéntől csak azt kéri számon, amit elkövetett vagy elmulasztott (szemben a hierarchikus és a kollektivistá felelősség-elvekkkel, amelyek igazságtalanok, a hierarchikus modellnél a felelősség áthárítása és átvállalása megengedésének következtében, a kollektivistánál a csoportbüntetés differenciálatlansága miatt). Az elszámoltathatóság szempontjából ez demokratikus felelősségelv (szemben a hierarchikus felelősségelvvvel, amely ebből a szempontból arisztokratikus, vagy a kollektivistával, amely primitíven egalitáriánus).

A felelősségelvek vizsgálata alapján két általános érvényű következtetés fogalmazható meg: a) nincs univerzális felelősségelv, amely a politikai-adminisztratív szférában felvetődő morális problémákra és felelősségi kérdésekre egységes és általános választ tudna adni, b) a bemutatott felelősségelvek csak bizonyos szituációtípusokra érvényesek, és mind a morális magatartás, mind a felelősség-megállapítás igazságosságának lehetősége szempontjából problematikusak. A megoldás keresése történhet elméleti és praktikus irányban. A megoldáskeresések nem kerülhetik meg az ismertett Buchanan-féle erkölcsi törvényhozás, illetve az Apel által fémjelzett konszenzusetika értelmezéseit. A gyakorlati megoldási lehetőségek keresések a politikai-hivatali munkával kapcsolatos morális problémákra (becsületesség, tisztesség, hatékony munka stb.) és a morális elszámoltathatóság kérdéseire az érdekeltség technikáinak kidolgozásával, a költség-haszonelv maxima alkalmazásával próbálnak magyarázatot és megoldást találni.

## 10.6. A közpolitikai elemzés és az etika

A közpolitikai tanácsadás etikai vonatkozásaira történt utalások után foglalkozunk a tanácsadással szembeni szakmai felelősség kérdésével. Indokolt a felvetés, ugyanis a szakirodalom jelzései szerint a gyakorló

közpolitikai elemzők hajlamosak figyelmen kívül hagyni a közpolitikai témák etikai dimenzióit (Amy 1997. 99.). A rutinszerűen alkalmazott elemzési módszerek közül egyedül a költség-haszon elemzésnek vannak etikai szempontjai, bár ez is csak korlátozott magyarázó erővel bír. Az etikai szempontok elemzői figyelmen kívül hagyása jellemzőnek mondható, még olyan fontos területek esetében is, mint amilyenek az orvos-biológiai kutatásokról szóló viták. D. J. Amy felteszi a kérdést: miért nem szeretnek a közpolitikai elemzők etikai kérdésekről vitázni? Több lehetséges magyarázatot sorol fel. Elsőként azt a vélekedést idézi, miszerint lehetetlen – de főleg is – normatív szempontokat tartalmazó elemzéseket készíteni, ugyanis lehetetlen minden gyakorlati szempontot figyelembe venni. További okként elemzők azt szokták idézni, hogy az erkölcsi és értékítéletek teljesen szubjektív megállapításokat tükröznek, és ezért racionális elemzésben nem szerepeltethetők.

Ez a vélekedés, az értékrelativizmus a pozitívizmusban gyökerezik, amely mindmáig alapvetően befolyásolja a közpolitikáról való tudományos gondolkodást. A pozitívizmus szerint a kutatónak éles határt kell húznia a tények és az értékek között, mivel csak a tényeket lehet empirikus vizsgálat tárgyává tenni. Ebből az következik, hogy az elemzőknek csak a tényekre kell koncentrálniuk, a közpolitika „igazságosságát” és „méltányosságát” nem kell vizsgálniuk.

Azt kell észrevenni, figyelmeztet D. J. Amy, hogy a morálfilozófusok négy évtizede túlléptek az értékrelativizmuson, ma már széles egyetértés mutatkozik körükben azt illetően, hogy az erkölcsi kérdések bizonyos szintig racionálisan elemezhetők. Az idevágó érvek közül soroljunk fel néhányat. A legfontosabb megállapítás, hogy az értékítéletek nem azonosak a preferenciákkal, hiszen a preferenciákat nem kell magyarázni vagy igazolni, az értékítéleteket viszont igen. A mindennapi életben elvárás, hogy az erkölcsi és értékítéleteket racionálisan indokolják. A racionális erkölcs „helyes érvek” nevű iskolája szerint egy erkölcsi álláspont elfogadása vagy visszautasítása során kimutatható a jó és rossz magyarázatok közötti különbség. Ez az állítás nem jelenti azt, hogy egy erkölcsi alapállás empirikusan vizsgálható volna, de létezik az erkölcsi vizsgálódásoknak egy sajátos értelmező kerete, amely arra vonatkozik, hogy mennyire erős és meggyőző az adott magyarázat és nem arra, hogy mennyire jó avagy rossz.

Vegyük a D. J. Amy által is taglalt konkrét példát, az egészségügyi szolgáltatások kérdését. Több olyan fogalom létezik, amelyek a társadalmi igazságosságra vonatkoztathatóak. Az egyik ilyen a „mindenkinek érdemei szerint”, vagyis az ellátó rendszer szolgáltatásaiból mindenki ezen

az alapon részesülhetne. Az érv gyengesége az, hogy a lebetegedés igen gyakran tőlünk független tényezők következménye, s ezeket az okokat többnyire nem lehet előre jelezni. A betegség nem válogat erényesek és nem erényesek között, vagy szorgalmasak és lusták között. Ezért alakult ki az a vélemény, hogy az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés elve a „mindenkinek szükségei szerint” kell(ene) hogy legyen. Így fel lehet oldani az elosztási dilemmákat, rangsort lehet felállítani egészségügyi közpolitikai alternatívák között.

Az etika és a közpolitikai elemzés összekapcsolását megkérdőjelező további érv, hogy erkölcsi elemzésekre nincs szükség. Az érvet hangoztatók elsősorban arra szoktak hivatkozni, hogy egy demokratikus társadalomban az értékproblémákat a politikai folyamatok rendezik. Eszerint az értéktartalmakat hordozó döntéseket a politikai döntéshozókra kell hagyni, és nem szükséges őket közpolitikai elemzés tárgyává tenni. Viszont azt nem veszik észre ennek a véleménynek a vallói, hogy az etikai elemzésekre nem a politikai folyamatok elemzése helyett, hanem azok kiegészítéseként van szükség. Ha elfogadjuk azt az álláspontot, hogy etikai elemzésre nincs szükség, akkor ezzel a közpolitikai elemzés jogosságát is megkérdőjelezzük.

Végül nézzük meg, miként jelennek meg az etikai szempontok a költség-haszon elemzésekben. Ebben a keretben a hatékonyság kérdését elemzik, amely fontos érték, de abban általános az egyetértés, hogy további értékek – méltányosság, igazságosság, szabadság, környezet stb. – is léteznek, amelyek elemzése indokolt volna. És a költség-haszon elemzések valóban nem tudják kezelni ezt az értékskálát. Ez pedig azt jelenti, hogy az elemzőknek be kell(ene) látniuk, hogy a jelenlegi elemzői eszköztárunk képtelen az etikai dimenziók figyelembevételére, tehát a megfelelő elemzési technikák mellett az elosztást magyarázó – méltányosság és igazságosság – elméleteket is szükséges megismerniük és alkalmazniuk.

## Irodalom

AMY, D. J.

1997 Miért összeegyeztethetetlen a közpolitikai elemzés és az etika egymással?, In: Gulyás Gyula (szerk.): *Közszolgálat és etika*, Budapest: Helikon Kiadó, 98–116. o.

APEL Karl-Otto

1992 Két erkölcsfilozófiai tanulmány, *Magyar Filozófiai Szemle* 3–4. sz.

BOWMAN, J. S.

1997 Kormányzati etika: egy felmérés, In: Gulyás Gyula (szerk.): *Közszolgálat és etika*, Budapest: Helikon Kiadó, 24–33. o.

BUCHANAN, J. M.

1992 Etikai szabályok, várható értékek és nagy számok, In: Buchanan, J.: *Piac, állam, alkotmányosság*, Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

CHAPMAN, R.

1997 Etika a közzolgálatban, In: Gulyás Gyula (szerk.): *Közszolgálat és etika*, Budapest: Helikon Kiadó, 5–23. o.

COOPER, T. L.

1997 Hierarchia, erény és a közigazgatás gyakorlata, In: Gulyás Gyula (szerk.): *Közszolgálat és etika*, Budapest: Helikon Kiadó, 47–61. o.

FÖLDESI Tamás

*Arthur Koestler és a politikai felelősség*, <http://www.c3.hu/~prophil/profi053/foldesi.html> (2010.10.20.)

GULYÁS Gyula (szerk.)

1997 *Közszolgálat és etika*, Budapest: Helikon Kiadó.

GULYÁS Gyula

*Közszolgálat és etika*, <http://ebooks.gutenberg.us/Wordtheque/hu/AAACDV.TXT> (2010.10.25.)

HÁRSING László

2007 *Etika kislexikon*, Miskolc: Bíbor Kiadó.

HIRSHMANN, A. O.

1970 *Exit, Voice and Loyalty*, Massachusetts, Cambridge and London: Harvard University Press.

HOBBS, Th.

1970 *Leviathán*, Budapest: Magyar Helikon.

KAUFMAN, H.

1977 *Red Tape*, Washington, D. C.: Brookings.

THOMPSON, Dennis F.

1987 *Political Ethics and Public Office*, Cambridge: Harvard University Press.

WEBER, M.

1989 *A politika mint hivatás*, Budapest: Medvetánc Füzetek.



## HELYI KÖZPOLITIKA

*A helyi társadalom. Államcél, állami funkció. Közigazgatási irányzatok. Közszektor. Önkormányzat és közmenedzsment.*

### 11.1. A helyi társadalom

A **nem kormányzati szervezet** vagy **civil szervezet** olyan kormánytól független, magánjog alapján működő, civilekből álló **nonprofit** szervezet, amely saját költségvetéssel rendelkezik. Általában spontán módon, kezdeményezésre, mozgalomból kinőve jön létre. A társadalmi szervezet, a társadalmi szervezetek szövetsége, továbbá – ha az alapszabály így rendelkezik – a társadalmi szervezetek szervezeti egysége jogi személy. A társadalmi szervezetnek az a szervezeti egysége nyilvánítható jogi személlyé, amelynek önálló ügyintéző és képviseleti szerve van, valamint a működéséhez szükséges vagyonnal (önálló költségvetéssel) rendelkezik. A **civil társadalom** fogalmi jellemzői:

1. A civil társadalom személy- és szervezetegyesülések, valamint önálló szervezetek hálózata, amelynek létrejötte és működése sajátos szabályai szerint különbözik a társadalom többi intézményrendszerétől.
2. Nem egyenlő sem az állammal, sem a magánszférával, bár kapcsolódásai mindkettőhöz közvetlenek és szervesek.
3. Létezésének elvi alapjait az emberi-állampolgári jogok érvényesülése, a jogállamiság, az érdekluralizáció jelenti.
4. A civil társadalom rendeltetése, hogy az általa biztosított nyilvánosság és érdekartikuláció útján szembesítse az állami akaratot az általa képviselt értékekkel, törekvésekkel és gyakorlattal. (Ennek legfontosabb eszköze „közösségi részvétel”, amelynek tartalmát az európai jogterületen az *Aarhusi Egyezmény* már igen részletesen kidolgozta. Három pillére az információhoz való jog, a beleszólási jog és a jogorvoslati jog. A három pillért a részvételre képesítés intézményi és intézkedési rendszere egészíti ki.

*Forrás: NOSZA Egyesület, [www.emla.hu/nosza/](http://www.emla.hu/nosza/) (2010.10.25.)*

A jóléti állam kérdése elválaszthatatlan a jó társadalom víziójától. A XIX. század végének reformizmusa, amely magába foglalta Bismarck jóléti reformjait is, a társadalomjobbító szándék mellett egyben a nemzetépítés feladatának a vállalását jelentette, s ezek napirendre kerültek Disraeli Nagy-Britanniájában és G. Giolitti Olaszországában csakúgy, mint de Broglie Franciaországában. A XIX. század végén Bismarck németországi reformjaival született meg a társadalombiztosítás (eleinte a

baleseti és rokkantsági biztosítás, majd ez fokozatosan bővült és létrejött a nyugdíjbiztosítás és az egészségbiztosítás is, ipari ágazatonként külön biztosítópénztárakat hoztak létre),<sup>1</sup> és a biztosítások bevezetése legalább annyira volt gondoskodási forma, amennyire az új, közös német állami keret politikai promóciója. Valami hasonló történt – negatív értelemben – a XX. század hetvenes éveiben, amikor a gazdasági krízis kiváltotta a jóléti gondolat válságát. Ugyanis az olajválság hangsúlyossá tett egy eladdig nem egyértelmű elbizonytalanodási folyamatot, a politikai intézmények iránti bizalom erős csökkenését.

Történelmi tény, hogy a jóléti (és ugyanakkor a totális) állam erőforrásai az 1970–80-as évekre kimerültek, vagyis a hagyományos módon (a weberi alapokon) építkező az állam – és annak részeként a közigazgatás – képtelenné vált a közfeladatok ellátására. Ezenközben a fegyverkezési verseny hatalmas forrásokat emésztett fel. A Helsinkiben 1975-ben tanácskozni összeülő Európa történelmi megoldáskeresése nemcsak a háború elkerüléséről szólt, hanem az addigi politikai eszköztár átértékeléséről, egy új típusú kompromisszumakarásról is.

#### „A helyi társadalom

afféle bűvös szó, nem ismeretlen jelenséghalmaz, amit túlzó tudományos apparátussal minduntalan vizsgálni kell, nem elvont fogalom, hanem a település élő szervezetrendszere, emberi – közösségi – háló, melynek szükségletei, mozgásai, erőforrásai nyomán az élet egyáltalán »megtörténik« velünk. Ez a háló tradicionális emberi közösségekből, a családból, a szomszédságból, a baráti körökből, formális és informális csoportosulásokból, kártya- és vadásztársaságokból, egyik-másik kocsmá, vagy kávéház törzsközönségéből, klubokból, egyesületekből, gazdasági szervezetekből, intézményekből, érdekképviselőletekből, hatósági, önkormányzati szervezetekből, testületekből és még nagyon sokféle képződményből áll. Nem lényegtelen elemei a helyi hatalmi viszonyok, a gazdálkodás rendszere, az érintkezés kultúrája, napi gyakorlata, vagy akár a nyilvánosság helyi lehetőségei. Lehet sűrű szövésű, lehet laza, és lehet annyira ritka, hogy nehezen találjuk az egymáshoz vezető utakat. A város–falu–község szavak jelentéstartalma is jól mutatja, hogy emberekről beszélünk, az emberi együttélés valamilyen formájáról, valamilyen közösségéről. Ami talán arra is utal, hogy amikor bárki, bárhol városfejlesztésbe, falufejlesztésbe kezd – akármilyen kis mértékben is, de – azonnal és visszavonhatatlanul érintkezésbe lép az emberek mindennapjaival, találkozik érdekeikkel és szándékaikkal. A helyi társadalom persze nem elszigetelten működik, ezernyi szállal kapcsolódik környezetéhez és a nagy egészhez. A nyitottságra, a mozgékonyaságra, az új jelenségek befogadására csak azok képesek, akik biztosak önmagukban, akik képesek fölfogni, hogy jövendőjük, sorsuk a saját kezükben van.”

*Forrás: www.kozossegfejlesztes.hu (2010.10. 25.)*

1 Lásd részletesen a Szolgáltató állam c. 7. fejezetben.

A nyugat-európai országok többségében a '70-es évek első felében állampolgári szervezetek jöttek létre, ugyanis ekkorra kerültek felszínre a II. világháború után megindult, korlátlanul tűnő gazdasági fejlődés hátrányos hatásai: a szennyezett vizek, a savas eső, a kihaló erdők, a szennyezett levegő. Az ijesztő jelenségek által okozott aggodalom társadalmi reakciót váltott ki: környezetvédelmi mozgalmak születtek, a folyamatok állampolgári kezdeményezéseket, civil szervezeteket eredményeztek. A helyi lakosok szervezkedni kezdtek bizonyos tevékenységek elleni fellépésre: pl. autópálya-építés, ipartelepítés, repülőtéri kifutópálya építése, egy-egy folyó szennyezése vagy természetvédelmi területek tönkretétele ellen. Mivel a kezdeményezések címzettje minden esetben a kormány volt, hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a jól megszervezett és összehangolt akciók eredményesebbek, mint az egyénié. A csoport mindig többet tud elérni, több adatot tud összegyűjteni, és így jobban fel tud készülni a szembenállásra.

Az állampolgári mozgalmak hatására a környezetvédelmi problémák politikai problémákká is váltak. A környezetvédelmi kérdések megjelentek a politikai élet napirendjén. Ettől kezdve az állampolgári szervezetek folyamatosan erősödtek, egyre hatékonyabbak lettek és jelentős politikai tényezővé váltak. Ezek után a politikacsinálás szereplőiként tekintettel kellett lenni a civil mozgalmakra – s általuk a *helyi társadalmak* beléptek a nagypolitika színpadára.

A nyolcvanas évek elejétől a válság kezelésére reformokat és korszerűsítési programokat indítványoztak a közszektorban, ezek első – angolszász – hullámában túlsúlyba kerültek a *magánszektor* prioritását hirdető programok, amelyek a *közszektor* nagy részének privatizációját tűzték ki célul.

## 11.2. Államcél – állami funkció

Bár a szolgáltató államnak szentelt (7.) fejezetben taglaltuk a modern állami szerepvállalás tematikáját, újból felmerül a kérdés, hogy mi az állam funkciója, melyek az állam feladatai? Nemcsak a modern állam, hanem bármilyen államtípus esetében. A kérdésre nincs egységes válasz sem a magyar, sem a román, sem a külföldi szakirodalomban. Torma András szerint a válasz előfeltételeként meg kell határozni az *államcél* fogalmát, ugyanis a funkciókat az államcélhoz kell igazítani (Torma 2010). Az állami célok az egész társadalomra vonatkozó jövőbeni eredmények megjelölését jelentik, az egész állami tevékenység determináns tényezőinek minősülnek. Az állami funkciók a történeti fejlődés eredményeként

azt fejezik ki, hogy az állam hogyan viszonyul a társadalomhoz, tehát melyek a társadalmi lét azon területei, amelyeknél a társadalom fennmaradása érdekében elkerülhetetlen az állami jelenlét.

### **A közigazgatás**

legáltalánosabb értelemben nem más, mint szervezés: az állami feladatok gyakorlati végrehajtásának – törvényi keretek közötti – megszervezése. Ebből következik, hogy az állam feladatát elsődlegesen a közigazgatási szervezet valósítja meg. Nincs olyan állami feladat, amely ne lenne a közigazgatási rendszer feladata is. Másik oldalról rögzíteni kell azt is, hogy a közigazgatás nem csak a szervezés-elmélet oldaláról közelíthető meg, hanem a jogtudomány oldaláról is. Ebben az értelemben a közigazgatás végrehajtó és rendelkező tevékenység, melyben a végrehajtás jogalkalmazást és operatív végrehajtást, a rendelkezés pedig a jogalkotást (rendelet kibocsátását) jelenti.

### **A közigazgatás funkciói:**

- a) *Szervezéstudományi* szempontból a közigazgatás funkciója a szervezés, amely több elemből áll: célkitűzés, információgyűjtés és -feldolgozás, tervezés, döntés, végrehajtás, koordináció és ellenőrzés.
- b) *Jogtudományi* szempontból a közigazgatás funkciója a végrehajtás, amely négy konkrét tartalmú feladatra bontható: a szervezésre, a jogalkalmazásra és az operatív végrehajtásra, valamint a jogalkotásra.
- c) *Szociológiai* szempontból a közigazgatásnak állandó és változó funkciói vannak. Az állandó funkciók: a védelmi, valamint a szükséglet-kielégítő funkciók. A változó funkciók köre pedig meghatározhatatlanul (rendkívül) széles, hiszen az adott államhoz kötődik. Példaként említhető az öntözés megszervezése a folyóvívölgyi társadalmaknál.

*Forrás: [www.jogikar.uni-miskolc.hu/download.php?.../koi/](http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/download.php?.../koi/) (2010.10.25.)*

Az állami funkciókat illetően eltérő értelmezések léteznek, a legáltalánosabbnak a Gajdushek-féle felosztás tekinthető, aki gazdasági (másol: aktivizáló), társadalmi (másol: belső), illetve védelmi (másol: és nemzetközi együttműködési) funkciókat különít el (Gajdushek 2009). A közszolgáltatások biztosítását (védelem, törvényesség és rend fenntartása, makrogazdasági irányítás, egészségügy, szociális kohézió) Báger Gusztáv *minimális állami funkcióknak* tekinti, s ezek közé nem sorolja be az oktatást, amelyet *közbülső funkciónak* tekint. Az *aktivizáló funkciók* nála a versenyképesség erősítése, a jövedelem újraelosztása és az állami (pénzügyi) ellenőrzés (Báger 2007). Az állami feladatok értelmezése kortól és államtól függő, ezek ellátását illetően több elméleti modellt dolgoztak ki.

Az állami feladatok növekedése elsősorban a végrehajtó hatalom intézményeire ró egyre nagyobb terheket, ezzel az a közel évszázados folyamat, amely – Magyary Zoltán értelmezésében – a közigazgatás felértékelődésével járt, a jóléti feladatokkal kapcsolatos teherviselési képtelenség okán átértelmezésre szorul. Ha nincs elegendő forrás, akkor vagy az államfelfogás modelljét kell újragondolni, vagy a közigazgatást megre-

formálni – de nem kizárt, hogy olykor mindkettőre szükség lesz. A XX. század hetvenes–nyolcvanas éveiben a különböző nyomásgyakorló csoportok olyan elvárásokat fogalmaztak meg, amelyek forrásvonzatai elkerülhetetlenné tették a közigazgatás rendszerének újragondolását. Torma szerint a menedzsmentreformok lényegében *három elméleti modell* szerint csoportosíthatók: létezik technikai, érték- és részvétel alapú, illetve szabályozási megközelítés (Torma 2010).

A *technikai megközelítés* szerint a közigazgatás lebontható egyszerű technikai folyamatokra. A lebontás alapján megmutatkozó munkafolyamatok és tevékenységek tekintetében nincs különbség a közigazgatás és a magánigazgatás között, vagyis a magánigazgatás módszerei egy az egyben átültethetők a közügyek intézésébe. E szemlélet – tudománytörténeti és társadalmi okok miatt<sup>2</sup> – elsősorban az Egyesült Államokban vált meghatározóvá, ám az 1980-as évek második felétől már európai, illetve nemzetközi szinten is. A „jó közigazgatás” megvalósításához szükséges technikai megközelítés két alapvető ajánlást fogalmaz meg. 1) A közigazgatási szervek is munkaszervek, ezért munkafolyamataik elemekre bonthatók és optimalizálhatók. Ily módon a „jó közigazgatás” kulcsa a *szervezeti hatékonyság növelése*. 2) Az optimalizáláshoz az üzleti módszereket és a magánigazgatástól átvett megoldásokat kell felhasználni, beleértve az ott használatos munkaszervezési megoldásokat és technikákat is. Ez a megközelítés a szervezeti hatékonyságot állítja a középpontba annak az elvnek a jegyében, hogy a közigazgatásnak nemcsak jogszerűnek, de eredményesnek is kell lennie. Ugyanakkor a megközelítés negatívuma az, hogy a közigazgatást csak technikának tekinti, ezért eltekint a megfelelő stratégiák kidolgozásától, valamint a közigazgatási tevékenység társadalmi következményeitől.

A közigazgatás *érték és részvétel alapú megközelítésének* alapja az, hogy a döntéseket az érdekeltek (érintettek) bevonásával kell meghozni, vagyis be kell vonni a döntéshozatalba azokat (is), akikre a döntés vonatkozik, illetve kihat. A modell szerint előírják a bürokráciának, hogy a döntéshozatal során vegye figyelembe a döntés társadalmi költségeit, az állampolgárok felé pedig legyen átlátható és elszámoltatható. Könnyen belátható, hogy ez a modell azokban az országokban valósítható meg, ahol erős a középosztály, továbbá a polgárok tudnak és akarnak is szerepet vállalni a közpolitikai döntéshozatalban. Az érték és részvétel alapú megközelítés négy ajánlást fogalmaz meg: 1) Az érintett polgárokat vonják be a közös-

2 Taylor tevékenysége és hatása ebben a vonatkozásban meghatározó, lásd a szolgáltató állam fejezetnél.

ségi döntéshozatalba. 2) Az érintett civil szervezeteket és a polgárok más szerveit is vonják be a közösségi döntéshozatalba. 3) A közigazgatás legyen nyitott, átlátható és elszámoltatható. 4) Erősíteni kell a közvetlen demokrácia (például: a népszavazás) elemeit. A modell érdeme az, hogy a szabályalkotással (ami a szabályozási megközelítés középpontjában állt) és az intézményekkel (ami a technikai megközelítés középpontjában állt) szemben a közigazgatás figyelmét az állampolgárokra és a civil szervezetekre, vagyis azokra irányítja, akikre a döntések vonatkoznak. A modell sikere megköveteli, hogy a közigazgatás teljesen nyitott legyen, a polgároktól pedig azt igényli, hogy akarjanak és tudjanak is közreműködni a közpolitikai döntések meghozatalában – ami nem mindig teljesül.

A *szabályozási megközelítés* szerint, amennyiben egy államban felvetődik egy probléma (miként az 1970-es, és 1980-as években történt), akkor a helyzetet az államnak szabályozással – új szabályok megalkotásával, a meglévők módosításával és kiegészítésével – kell megoldania. A szabályozás természetesen nem egyszerűen jogalkotást jelent, hanem jogalkalmazást és annak ellenőrzését is. A modell lényeges eleme, hogy az állami-közigazgatási tevékenységet a jogállami követelményeknek megfelelően, a jogi normák által meghatározottnak fogja fel. A szabályozási megközelítés legfontosabb ajánlásai a következők. 1) A szabályalkotás legyen jogszerű és célszerű: feleljen meg a jogi előírásoknak, illeszkedjen a meglévő jogrendbe, legyen közérthető és az érdekelték (érintettek) ismerjék meg. 2) A szabályok megalkotásán túl gondoskodni kell azok megfelelő alkalmazásáról és az alkalmazás ellenőrzéséről, vagyis érvényesítéséről. 3) Fel kell mérni a szabályok társadalmi hatását, és ha szükséges, akkor újból módosítani kell. A szabályozási megközelítés az állam (és a közigazgatás) jelentőségére épít, az államot kívánja erősíteni. A polgárok és a szervezetek magatartását az államilag kívánt irányba tereli: részben a jogszabályok kötelező erejével, illetve az önkéntes jogkövetés elmaradása esetén a szankciók érvényesítésével, részben pedig különböző ösztönző eszközökkel (kedvezmények biztosításával, pályázatok kiírásával). Veszélye a megközelítésnek az eredeti célnak – vagyis a felmerült társadalmi probléma megoldásának – a szem elől tévesztése, a szabályozás öncéllá válása. További veszélyt jelent(het) a szabályozás túlzott mértéke is: a polgárok, sőt a gazdasági élet szabadságának a korlátozása. A nagy feladat tehát a *szabályozás egyensúlyának* a megtalálása.

A közpolitika háttérelméletei tárgyalásakor külön elemeztük a közösségi választások elméletét. A jelenlegi kontextusban erre azért utalunk vissza, mert az 1980-as évek vége felé megjelent közszolgáltatási orien-

táció erre az elméletre született egyféle válaszként, a helyi közigazgatás vonatkozásában.

A *közszolgáltatási orientáció* (Public-Service-Orientation) *modellje* kidolgozását az motiválta, hogy szükség volt egy olyan elméletre, amely képessé teszi a helyi (önkormányzati) közintézményeket személyi állományuk irányításának, motiválásának, a csoportmunka elveinek alapvető megváltoztatására. A cél az volt, hogy szűkülő (központi) költségvetési források mellett is kiemelkedő színvonalú – a polgárok elvárásaihoz és értékeihez is közvetlenül kapcsolódó – közszolgáltatásokat biztosítsanak. Az alapgondolat: „közel vinni” a közszolgáltatásokat, illetve a közintézményi menedzsmentet a lakossághoz. Miként? A közszolgáltatásokhoz való általános hozzáférés biztosításával, a panaszok új szemléletű elbírálásával, a közszolgáltatásokat irányító köztisztviselők szemléletének megújításával, valamint a lakóközösségek partneri közreműködőként történő bevonásával. Az elmélet hívei szerint a magánvállalkozások fogyasztóorientációja nem ültethető át a közszektorba. Előtérbe kerülnek olyan témák, mint a részvétel, az elszámoltathatóság.

Bár a közszolgáltatási orientáció tana a brit (új) baloldalhoz kötődik, tényleges megvalósítására baloldali többségű helyi önkormányzatok mellett jobboldaliaknál is sor került. Bevezetése során nyilvánvalóvá vált, hogy a lakosság mellett a vezető köztisztviselők támogatását élvezzi, szemben a közép- és az alsó beosztású köztisztviselőkkel, akik vonakodtak az új ismeretek elsajátításától és a lakossággal való kapcsolatuk megváltoztatásától. A modell értékeléseként elmondható, hogy itt állampolgárokkal számolnak, akik egy közösség olyan tagjaiként jelennek meg, akiknek van véleményük, és igényt is tartanak e vélemény meghallgatására. Ugyanakkor a köztisztviselők szerepfelfogása is változáson megy át: nem az önérték, hanem a közérdek vezérli őket. Az új szerepfelfogás kialakítása érdekében a köztisztviselőket át kell képezni, bátorítani kell őket arra, hogy keressék és ismerjék fel a közösség igényeit, értékeljék azokat, és ezen ismeretek birtokában alakítsák ki a közpolitikai programokat.

### 11.3. Közigazgatási irányzatok

A közmenedzsment reformoknak a fentebb kifejtett modelleknek megfelelően több irányzata létezik. Időrendben elsőként az új közmenedzsment irányzata jelent meg, a weberi bürokratikus modellre válaszként. Az irányzatokat Torma András elemzése (2010) alapján mutatjuk be.

A nemzetközi szervezetek – az OECD, a Világbank és a Nemzetközi Valuta Alap – által erőteljesen támogatott *új közmenedzsment irányzat* (UKM) a közigazgatás technikai alapú modelljére épül. Alaptétele, hogy a közigazgatás hatékonysága emelhető a magánigazgatás eredményeinek átvételével, felhasználásával. Az UKM tehát az üzleti (magán)szektort, és a piacot helyezi a közfeladat-ellátás középpontjába. Mivel az irányzat elindítói „újként” határozzák meg, ezért indokolt a kérdés: milyen vonatkozásban új? A válasz: a modern, demokratikus államokban akkorra kialakult és a működő weberi bürokratikus modellre épülő közigazgatáshoz képest hozott újat. A weberi modell szerint:

a) a társadalmi élet egészét behálózó közügyek intézése feladataikat élethivatásszerűen ellátó, szakképzett és hozzáértő köztisztviselőkre tartozik;

b) a köztisztviselők tevékenységüket jogszabályok által meghatározott hatáskörökben és feladatkörökben, hivatali szervezetekben, hierarchikus intézményrendszerben fejtik ki;

c) a közigazgatás egésze alárendelt a törvényeknek, kizárólag azt teheti, amire jogi felhatalmazással rendelkezik;

d) a közigazgatás kiszámíthatóan, professzionálisan és nyitottan, az ügyfél által követhető módon működik;

e) a fentiek értelmében a közigazgatás minden tekintetben felülmúlja a korábbi korszakok közigazgatását, miként a nagyipari üzemek a középkori manufaktúrákat.

A weberi modell alkalmazásának előfeltétele a közügyek és a magánügyek tudatos és következetes szétválasztása, és a közügyeknek a magánügyek fölé helyezése. Mivel történeti okokból ezt a feltételt az angolszász országokban nem, illetve csak részben teljesítették, ezért ezek esetében korrekciók végrehajtását tartották szükségesnek. A bevezetett korrekciók következményeként nem vált szükségessé a köz- és a magánigazgatás eltérő elveinek kialakulása, sőt még a közjog-magánjog elkülönülése sem. Ennek ellenére a szakirodalom a XX. század második felében, az angolszász világ idevágó sajátosságától eltekintve, a demokratikus államokban „weberi” közigazgatási modellről beszél.

Mi jellemzi tehát az „új” közigazgatást, a weberi „rég” közigazgatáshoz képest? Pontokba szedve, az újdonságok a következők:

1. *A terminológia megváltoztatása*: a közigazgatás (public administration) kifejezést felváltja a közmenedzsment (public management), illetve az új jelleg hangsúlyozására megtoldják az új jelzővel. Így születik meg az új közmenedzsment (New Public Management – UKM/NPM) kifejezés. A terminológiaváltás tartalmi módosulást is jelez, amennyiben a megne-



vezésben immár a magánigazgatás (business management) elveinek és módszereinek átvételére is utalnak. Megtörténik továbbá az üzleti életben bevett fogalmaknak a közigazgatási fogalomtárba való beillesztése (ügyfél helyett fogyasztó, ügyintézés helyett szolgáltatás, kormány helyett kormányzás stb.).

2. *A szervezeti struktúrát illető változtatások.* Ezek elsősorban a központi közigazgatást érintik, két irányban. Egyfelől kiszervezik az igazgatási feladatokat az újonnan létrehozott ügynökségekbe, másfelől a központi közigazgatás hatásköreinek egy részét dekoncentrálják, átadják a területi államigazgatási szerveknek.

3. *A működés nyitottá válik:* egyrésztől feloldják az adatok, információk, nyilvántartások titkosságát, és hozzáférhetővé válnak a nyilvántartások, másfelől pedig egyre erőteljesebben bevonják a lakosságot a közügyek intézésébe. További működést illető változtatások a hatékonyságkövetelmény érvényesítése, elsősorban a teljesítményelv bevezetésével.

4. *A személyzeti politika* tekintetében alapvető változást a közszolgálati rendszerek nyitottabbá tétele jelenti. Olyan közszolgálati rendszer kialakítása a cél, amely jellegét illetően az üzleti (verseny)szektorra emlékeztet: az alkalmazásnak nincs különösebb előfeltétele, a hivatali előmenetel nem az eltöltött idő, hanem a teljesítmény függvénye, könnyen elbocsátható stb.

Látható, hogy az UKM elvei és tételei két premisszára épülnek: minimalizálni és piacosítani. A minimalizálás (csökkentés) az állam gazdasági szerepvállalására vonatkozik. Ezt arra a feltételezésre alapozzák, hogy amennyiben a gazdaság megszabadul az állami kötelekektől, akkor fejlődése felgyorsul, és megteremtődik a társadalmi jólét növelésének az alapja. A piacosítás pedig azt jelenti, hogy vissza kell szorítani a közigazgatás hatalmi szerepét, eszköztárát ki kell egészíteni az üzleti (magán) szektor eszközeivel, be kell vezetni a versenyszellemet és fel kell számolni a monopolhelyzeteket.

Az UKM-mel kapcsolatos kérdés, hogy tekinthető-e igazi, a weberi közigazgatást meghaladó elméletnek, egy új, megalapozott és koherens nézetrendszernek, amelynek alapján tényleg új közigazgatási világ bontakozik ki? A szakirodalomban többnyire tagadó a válasz: nem új elmélet. Legfőbb indok az, hogy az UKM esetében nem beszélhetünk új elméleti alapról, ennek ellenére vannak változások, s a közigazgatás és a magánigazgatás közötti párhuzam valóban elősegített egyfajta modernizációt. Az alábbi táblázat a két igazgatási forma összehasonlítását mutatja be.

**1. táblázat.** *A közigazgatás és a magánigazgatás összehasonlítása*

	<b>Közigazgatás</b>	<b>Magánigazgatás</b>
Alanya	A társadalom legátfogóbb igazgatási rendszere	Több kisebb-nagyobb igazgatási rendszer
Tárgya	Az egész társadalom – a magánigazgatás is	A társadalom elkülönült, kisebb-nagyobb részei
Tartalma	Igazgatás	Igazgatás
Célja	A közérdek érvényre juttatása	Magáncélok megvalósítása (profit, szabadidő stb.)
Módja	Közhatalmi és szervező tevékenység	Semmiképpen nem közhatalmi tevékenység
Szabályozottság	A jog részletesen szabályozza	Jelentős a magánautonómia

*Forrás:* Jenei György 2005. 62.

A *jó kormányzás* (Good Governance) irányzata érték- és részvételi alapon közelíti meg a közigazgatást, és a neoinstitucionalizmus képezi elméleti hátterét. Az irányzat szerint a társadalmi problémákat az állampolgárok és a társadalmi szervezetek bevonásával kell megoldani, ezért ösztönözni kell őket a közpolitikai döntések meghozatalában való nagyobb szerepvállalásra, a részvételre. Az irányzat tehát a polgárokat és szervezeteiket (civil szervezeteket) helyezi a közösségi döntéshozatal középpontjába. A jó kormányzás irányzat szempontjai a következők:

- Növelni kell az állam (a közigazgatás) *közvetítői szerepét*, a döntéseit lehetőleg ne uralmi (közhatalmi) szerepkörben hozza meg, hanem közvetítsen a társadalmi csoportok között. Ekként „mindenkinek jó” kompromisszumok szülehetnek.

- A közösségi döntés viták során, kompromisszum keresése által szülessen meg, és a döntések tartalma helyett a *döntések meghozatalának a folyamata* váljon elsődleges értéké.

- Az államnak támogatnia, segítenie és ösztönöznie kell a *polgárok és a civil szervezetek bevonását* a kormányzásba.

- A közszféra döntéseinek végső kontrollját az *átláthatóság*, a *társadalmi nyilvánosság* jelenti. Ez feltételezi a megfelelően tájékoztatott és tájékozott állampolgárok tömegeit.

Ezt az irányzatot erőteljesen támogatja az ENSZ, és vele kapcsolatosan két lényeges probléma említhető. Egyrészt a kívánt célok elérésének előfeltétele a fejlett társadalom, ahol a lakosságot nem terhelik mindennapi megélhetési gondok, és kellően öntudatos: élni kíván az állam (a közigazgatás) által nyújtott beleszólási lehetőséggel. Másrészt elvi kérdés,

hogy – bár az irányzat demokratikus értékei vitathatatlanok – a demokratikus döntéshozatal mennyire hatékony és minőségi.

Az új *weberizmus* a közigazgatás szabályozási, valamint – kisebb mértékben – érték és részvétel alapú megközelítéseként, az UKM torzulásaira adott válaszként fogalmazódott meg az ezredforduló tájékán, ugyanis egyre erősödtek az UKM-mel szembeni fenntartások. Az irányzat mögött az Egyesült Királyságban az 1980-as évek második felében kialakult *közszolgáltatási orientáció tana* által kifejtett nézetek állnak. Az új weberizmus irányzat alaptétele az, hogy a társadalmi, illetve a közszektorbeli problémák megoldhatatlanok a magánszféra eszközeinek és módszereinek, valamint a piaci viszonyoknak a közszektorban történő alkalmazásával, vagyis a minimalizálással és a piacosítással. Sőt, szerintük az államot és annak részeként a közigazgatást meg kell erősíteni! Az erős állam ugyanis ellensúlyozza a piaci folyamatok káros következményeinek hatását, kiegyenlíti a piaci torzulásokat, továbbá mindezt demokratikusan és a partnerség elvét érvényesítve teszi, a többség érdekében, a közjó szolgálatában. Az új weberizmus javaslatai:

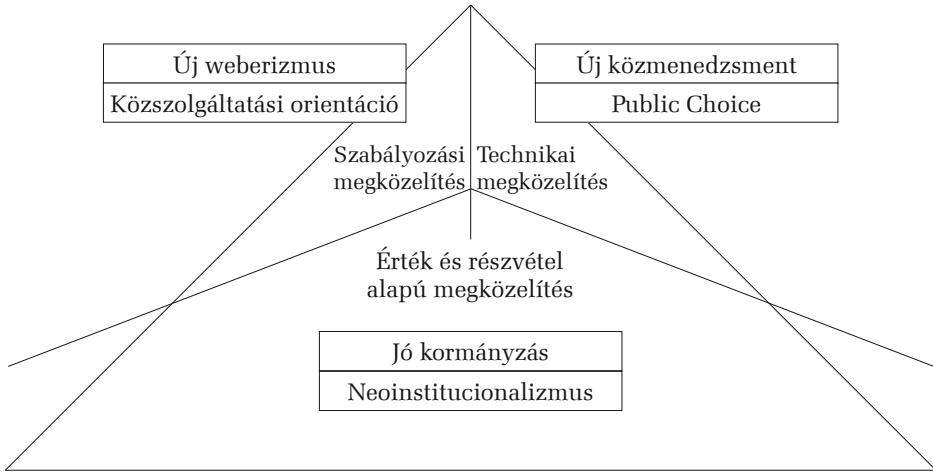
– Az UKM alapján meggyengített *államot és közigazgatást meg kell erősíteni*, elsősorban a szabályozás, valamint az erkölcsi értékek helyreállítása révén.

– Vissza kell állítani a *jogszerűség és a magas szakmai színvonal* rangját a közigazgatásban, illetve az állami életben.

– A közigazgatás legyen *polgár- és ügyfélbarát*. Kezelje partnerként és nem alávettként a polgárokat, miközben fenntartja a jogszerűséget, a magas szakmai színvonalat és a közigazgatás (az állam) tekintélyét.

– A közösségi feladatok ellátására szolgáló anyagi erőforrások felhasználásánál kiemelt szempontként kell érvényesíteni a *hatékonyság elvét*.

Az eddigi elemzés során kifejtett modellek, elméletek és irányzatok összefoglalását tartalmazza az alábbi ábra.



Forrás: Torma 2010.

**1. ábra.** A közigazgatás (állam), a társadalom és a közmenedzsment

## 11.4. Közszektor

Az új helyzet indokoltá teszi annak megvizsgálását, mit tekintünk közszektornak. Az eddigiek alapján nyilvánvaló, hogy a közszolgálat számára meghatározó a helyi politika, az önkormányzati szerepvállalás. A modern közhatalmi intézményrendszerekben a közszolgáltatások biztosításának, a közösségi feladatok ellátásának szervezésére hivatott közigazgatás alapvetően kétféle modellre tagolható, egy ország társadalmi-történelmi hagyományaitól, politikai struktúrájától és kultúrájától függően: egyfelől a bürokratikus igazgatást megtestesítő *államigazgatásra*, másfelől a demokratikus igazgatási modellt szimbolizáló *önkormányzati igazgatásra*. Mindkét közigazgatási modellnek megvannak az előnyei és hátrányai, ezért az adott országban éppen érvényesülő államcél határozza azt meg, hogy az adott közfeladat ellátására milyen közigazgatási szervezési megoldást alkalmaznak.

A közszektor feladata/küldetése különböző kollektív javak előállítására. E küldetést a szektor közpénzek felhasználásával teljesíti. A fejlett, demokratikus országok közszektora a második világháborút követő időben jelentős mértékben megnövekedett, bármely állam és társadalom számára meghatározó a közszektor felépítése, szervezeti rendszere.

A közszeaktor meghatározására több nemzetközi, szabványosított fogalom létezik, két nemzetközi szervezet (SNA – System of National Accounts és az ISIC – International Standard Industrial Classification of All Economic Activities) fogalomértelmezéseit vesszük számba.<sup>3</sup>

A két statisztikai osztályozási rendszer a közszeaktor definíciójával, mint az egész rendszer részével foglalkozott. Az SNA a gazdaság résztvevőit kétféle módon osztályozza: mint *intézményt* és mint *gazdasági tevékenységet*. Az SNA megkülönbözteti a *közigazgatási szektort* és a *köztulajdonban lévő vállalatokat*, intézményi megközelítésben ezek együtt alkotják a közszeaktort. Gazdasági tevékenység felőli megközelítésben az SNA a kormányzati szolgáltatások előállítóira vonatkozik. Az ISIC a *közigazgatást*, a *védelmet* és a *kötelező társadalombiztosítást* a nemzetgazdaság részeként jeleníti meg.

Az ún. piaci tevékenység (angolul *industrial activity*) az 1968-as SNA definíció szerint olyan gazdasági tevékenység, amikor az előállított terméket vagy szolgáltatást értékesítik a piacon, és legalább olyan árat kapnak érte, amely fedezi a bekerülési költségeket. Kormányzatok is folytathatnak piaci tevékenységet, termelhetnek és eladhatnak javakat, szolgáltatásokat, de ezeknek az ára nem feltétlenül fedezi vagy közelíti a teljes termelési költséget. Nem cél a nyereségre való törekvés.

Az SNA-definíció szerint a *közigazgatási szektor* a nemzetgazdasági rendszer intézményi vagy gazdasági szereplője. A nemzetgazdaság szereplői közé tartoznak a pénzpiaci társasággá nem szerveződött vállalatok, nonprofit magánintézmények is. A *közigazgatási szektor* feloleli valamennyi, a központi vagy a helyi hatalom hatásköre alá tartozó kormányhivatalt, szervezetet és egyéb testületet, attól függetlenül, hogy rendes vagy rendkívüli költségvetésből finanszírozzák. Működési területük az igazgatás, a védelem, a közrend, a gazdasági növekedés előmozdítása, az oktatás, egészségügy, kultúra és szociális szolgáltatások. Ide tartoznak a közigazgatás, a választott testületek, a jogi intézmények és minden tipikus közzszolgálat, mint pl. a védelem, a rendőrség, a közkórházak és iskolák, és valamennyi, a kormány által szervezett, ellenőrzött és finanszírozott társadalombiztosítási szolgáltatás. Ebbe a kategóriába kevés intézmény tartozik, mivel egyszerre több követelménynek kell megfelelniük: pl. csak a nem-kormányzati szférában hozhatók létre, és a piaci szférán kívül működhetnek, viszont jelentős mértékben a kormányzat finanszí-

3 Forrás: Magyar Szakszervezetek Európai Integrációs Bizottsága, <http://www.konfederaciok.hu/mszeib/integracio/1998-4-5-s.html> (2010.10.25.)

rozsa és irányítja őket. Ilyenek pl. a gyermekek és időskorúak ellátását célzó jótékonyági intézmények, de nem tartoznak ide a szakszervezetek és a munkaadók szervezetei stb.

A kormányzati szféra vállalatai (termelő tevékenységet folytató kormányzati egységek) főleg a kormányzat számára hoznak létre javakat és szolgáltatásokat, illetve csak kis mennyiségben termelnek javakat és szolgáltatásokat a köz számára. Ez a szféra nagyon szűk, a kormányzathoz tartozó nyomdát, a középületek üzemeltetésére létrehozott cégeket stb. jelentik. *Köztulajdonú vállalat* valamennyi ágazatban előfordulhat, a magánszektorbeli vállalathoz hasonlóan termel javakat és szolgáltatásokat és piaci körülmények között működik (profit céllal vagy anélkül). Köztulajdonú a vállalat, ha a közhatalomnak legalább többségi tulajdona van benne és/vagy irányítja.

Az SNA-definíció szerint a közigazgatás és a köztulajdonú vállalatok együtt alkotják a *közszektort*. A *közszolgáltatók* kifejezést az SNA a gazdasági tevékenység jelölésére használja. A fogalmat az ISIC-től kölcsönözték, amely a gazdasági tevékenységeket 9 fő osztályba sorolja: az 1–8. osztályba valamennyi termelő (piaci) tevékenység tartozik, míg a 9. osztály („Közösségi, szociális és személyi szolgáltatások”) tartalmazza valamennyi nem-termelő tevékenységet, a következő bontásban:

- 91 – Közigazgatás, védelem és kötelező társadalombiztosítás,
- 92 – Egészségügyi szolgáltatások,
- 93 – Közösségi és szociális szolgáltatások,
- 94 – Kulturális és szórakoztatóipari szolgáltatások,
- 95 – Személyi és háztartási szolgáltatások,
- 96 – Nemzetközi testületek és egyebek.

A kormányzati szolgáltatások részét képezik – de csak részét – az ISIC széles kört felölelő 9. osztályának: egyrészt lefedik a teljes 91. alosztályt, másrészt a 92–94. alosztályok köztulajdonban lévő részét. A *kormányzati szolgáltatásokhoz* tartozó tevékenységek: igazgatás, védelem, közrend szabályozása, egészségügyi, oktatásügyi, kulturális, üdülési, szórakoztatóipari és egyéb szociális szolgáltatások. A kormányzati szolgáltatásoknak – továbbá – ki kell terjedniük a társadalombiztosítási ellátásra és bizonyos nem profitorientált testületekre, bár ezek formálisan nem képezik a kormányzati szektor részét.

Mind az SNA, mind az ISIC esetében a közszférabeli és a magánszférabeli gazdasági tevékenység közötti választóvonal a piaci körülmények hiánya, illetve jelenléte. A piaci elveknek megfelelő tevékenységet a magánszektorba kell sorolni, míg a közszektorbeli tevékenység a piacon

kívül zajlik. Nagyon csekély kivétellel a közigazgatás esetében nem piaci tevékenységről van szó. Ugyanakkor a „piac elve szemben a nem piaci elvvel” nem alkalmazható a köztulajdonban és a magántulajdonban lévő vállalatok közötti különbségtételre, hiszen a köztulajdonú vállalat is működhet tisztán piaci körülmények között. Ebben az esetben a meghatározó tényező a közhatalom általi tulajdonlás és/vagy irányítás.<sup>4</sup>

Az EUROSTAT, az Európai Unió Statisztikai Hivatala saját verziójú SNA-t használ, amit ESA-nak (European System of Integrated Economic Accounts) nevez. Az ESA-féle közigazgatás olyan nonprofit intézményeket is magába foglal, amelyeknek a fő forrásai a minisztériumok és a társadalombiztosítási alapok kötelező befizetéseiből származnak. Az 1993-as SNA-definíció szerint a közigazgatás a következő egységekből áll: a központi, föderációs vagy helyi kormányzat valamennyi egysége; a kormányzat valamennyi szintjén valamennyi társadalombiztosítási alap; minden nem piaci, nem profitorientált intézmény, amelyet a kormányzati egységek irányítanak és döntő részben finanszíroznak.

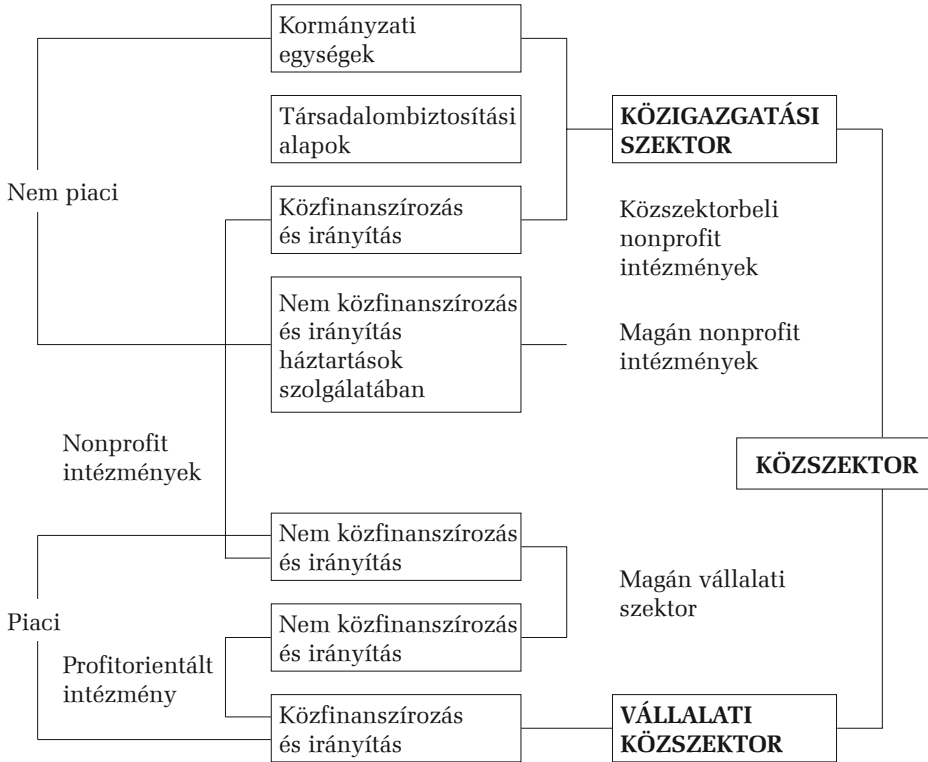
*Kormányzati egységek (Government units):* politikai folyamatok által létrehozott jogi személyek, amelyeknek törvényhozói, döntőbírói vagy végrehajtó hatalmuk van. Nemcsak a politikai intézmények tartoznak ide (parlament, bíróság), hanem a szűken vett közigazgatás is, a hadsereg, a rendőrség. Az olyan közszolgálatot végző intézmény, mint az iskola, a kórház, lehet ún. kormányzati egység vagy nem profitorientált intézmény, attól függően, hogy milyen elv szerint jött létre és működik. Ha közhatalom hozta létre és a piacon kívül működik, akkor kormányzati egységnek számít. Ugyanakkor a piaci viszonyok között szolgáltató városi színházak, múzeumok, uszodák a piaci szektor részét képezik.

*Társadalombiztosítási alapok* a közigazgatási szektor részét képezik, ha a társadalombiztosítás az egész közösséget vagy annak nagy részét lefedi, vagy ha a kormányzati egység teszi kötelezővé és irányítja.

A *nem profitorientált intézmények* a kormányzati egységektől függetlenül léteznek. Működtetőik nem juthatnak profithoz a működésből, illetve az esetlegesen képződő értéktöbbletet nem tulajdoníthatják el. Ezek csak akkor sorolhatók a közigazgatási szektorhoz, ha nem piaci termelőként szerepelnek, és ha kormányzati egység finanszírozza és irányítja őket. Ha a felsorolt három feltétel valamelyike hiányzik, akkor a szóban forgó nem profitorientált intézményt nem lehet a közigazgatási szektor-

4 A szakirodalomban komoly elemzések tárgya a piaci magatartás értelmezése, hiszen van olyan vállalat is, amely nem profitorientált. A közhatalom általi tulajdonlás/irányítás is további kérdéseket vet fel – ezekkel már nem foglalkozunk.

hoz sorolni. Ha pl. olyan szervezetről van szó, amely a piacon kívül működik és állami támogatást kap, de nem az állam irányítja, akkor a háztartásokat szolgáló magán nonprofit intézményekhez kell őket sorolni. A legtöbb nonprofit intézmény a közigazgatási szektoron kívül helyezkedik el, így nem tartoznak a közigazgatási szektorhoz például a szakszervezetek, a kereskedelmi kamarák sem.



*Forrás:* <http://www.konfoderaciok.hu/mszeib/integracio/1998-4-5-s.html>  
(2010.10.25.)

## 2. ábra. A közszektor az SNA szerint

A *köztulajdonú társaság* olyan jogi személyiség, amelyet azért hoztak létre, hogy árut és szolgáltatást termeljen a piacra. Mint ilyen a közigazgatási szektoron kívül áll és a köz- vagy a magánvállalati szektor része. Ha kormányzati egység finanszírozza és irányítja, akkor a közszektor részének tekinthető.



## 11.5. Önkormányzat és közsolgáltatás

A helyi önkormányzati rendszerek a polgári államfejlődés folyamatában szükségszerűen alakultak ki. Az abszolutizmus a hatalom megtartása érdekében a rendészeti közigazgatásban és a kincstárügyi igazgatásban létrehozta a professzionális és élethivatásszerűen végzett közigazgatást. A helyi autonómiára épülő önkormányzati közigazgatás csirái létrejöttek a feudalizmusban a jobbágyközségek községi közbirtok igazgatására, és ide sorolandó a városok közös tulajdonosi igazgatása vagy egyes országokban a nemesi vármegyei igazgatása. A modern értelemben vett önkormányzati közigazgatás időben az államigazgatás kiépítését követően, a közigazgatási funkciók lakossági közsolgáltatásokat szervező irányba történő bővülése eredményeként a XIX. század első harmadát követően kezdett kialakulni.

A fejlődés több szakaszban történt, időben elhúzódva, esetenként évszázados tapasztalatokra építve. Az evolúció során az egyes országokban jórészt azonos értékek mentén, de az illető ország sajátosságaira épülve létrejöttek a helyi önkormányzati rendszerek a maguk sajátos szervezeti, működési és finanszírozási megoldásaival. A fejlődési folyamatokban jelen lévő azonos értékekre alapozva, a további irányok összefoglalási szándéka jegyében az Európa Tanács 1985-ben elfogadta a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját*. A helyi önkormányzatok minden demokratikus rendszer egyik alapintézményét képezik, és az általánosan elfogadott demokratikus elvek egyike az állampolgárok közügyekben való részvételi joga. Ez a jog leginkább helyi szinten gyakorolható és csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közel álló igazgatást.<sup>5</sup> Mindez feltételezi olyan helyi önkormányzatok létezését, amelyek feladataik ellátása során, valamint a megvalósításukhoz szükséges források tekintetében széles körű autonómiával rendelkeznek. Az autonómia szempontjából az *önkormányzati modell* lehet: a) relatív autonómia modell, b) kölcsönhatásos modell, c) ügynökségi modell, d) vegyes modell.

A modellek alapkérdése, hogy az önkormányzati önállóság a menedzsment mely területén érvényesül leginkább, illetve milyen a viszony az állam és az önkormányzatok között, különösen a szolgáltatásszervezés és az önkormányzatok finanszírozása terén. A modellek láttatják és jellemzik a központi és a helyi kapcsolatok viszonyát, és ezáltal a központi és a helyi

5 Lásd: László Mária *Településmenedzsment* c. kéziratát (Pécsi TE Földrajzi Intézete).

költségvetés kapcsolatát is. Az önkormányzatok működésének alkotmányos és jogi kereteit a nemzeti parlamentek határozzák meg, a központi és a helyi költségvetés viszonya szorosan kapcsolódik az önkormányzatok hatósági és hatásköri szintjeihez. A hatósági feladatok a menedzsment szempontjából államigazgatási feladatokként jelennek meg leginkább, az önkormányzati feladatok viszont a helyi érdekek és helyi önállóság jegyében alakítják a helyi lakosság és a menedzsment kapcsolatát.

A *relatív autonómia modellben* az önkormányzatok az államon belül a legnagyobb függetlenséggel rendelkeznek (pl. skandináv országok). A *kölcsönhatásos modell* esetében általánosan nincs elhatárolás a központi és a helyi hatóságok között, minden egyes szolgáltatás, a pénzügyek és egyéb jogosítványok esetében külön történik meg a megállapodás és a szabályozás (pl. az USA és a nyugat-európai országok). Az *ügynökségi modell* egy centralizáltabb rendszert jelöl, ez esetben az önkormányzatok a központi kormányzat kihelyezett egységei, azaz annak ügynökségei. A *vegyes modell* szerint lehetővé válik az önkormányzatok számára, hogy alkalmazkodjanak a centralizációs és decentralizációs tendenciákhoz egyaránt (az alapmodellek egy sajátos variánsa, pl. Japán). Az egyes modelleknél a centralizáció és a decentralizáció aránya eltérő, korunkban az a jellemző, hogy a változások, a decentralizáció az önkormányzatok nagyobb fokú önállósága irányába mutatnak. Ez azt is jelenti, hogy a helyi menedzsment iránti követelmények egyre nagyobbak, az önállóság mind a szakmai feladatok, mind az érdekeltség és érdekek képviselője szempontjából nagyobb kihívásokat jelent a helyi önkormányzati menedzsment számára is.

Az önkormányzati modell a menedzsmentet eltérő típusú feladatok elé állíthatja, hiszen az eltérő modellek más-más kapcsolatot jelentenek az állam, de a helyi lakosság oldaláról is. Az *állam és az önkormányzatok kapcsolata* alapján megkülönböztetünk: a) klientista, b) gazdaságfejlesztő, c) jóléti önkormányzati modelleket.

A *klientista modellben* az önkormányzati menedzsment alapvető jellemzője az úgynevezett kijárási, hiszen a fejlesztési forrásokat kijárással szerzi meg az államtól. Az irányítás centralizált, de csak a helyi kezdeményezés támogatásával valósítható meg hatékonyan, tehát a helyi közösség szerepe aktív, és az aktivizálásban is fontos szerep jut a helyi menedzsmentnek. A klientista önkormányzati modell szerint az állami pénzeszközöket előre leosztják, célirányosan biztosítják, ugyanakkor a forráselosztás szubjektív, a fejlesztési források odaítélése egyedi mérlegelés alapján történik. A kijárási önkormányzati menedzsment esetében a személyiség szerepe kiemelten fontos, hiszen a kapcsolatok tartása, az információ szerzése

nemcsak az állammal való kapcsolattartásban meghatározó, hanem a helyi szereplőkkel, a helyi társadalommal is, hiszen folyamatosan kell kommunikálni. A klientista rendszerben az állam önkormányzataitól elsősorban azt várja el, hogy a helyi közösségnek lehetőleg minden fontos szolgáltatást biztosítson, és a helyi politikusok értékrendje is ehhez idomul: a választói támogatásért cserébe kijárással próbálnak a települések számára minél több forrást megszerezni (pl. Franciaország, Olaszország, Spanyolország).

A *gazdaságfejlesztő modellben* az önkormányzati menedzsment innovatív, hiszen az önkormányzatok vállalkozói típusúak (pl. USA, Kanada, Ausztrália), és állami elvárás a független vállalkozói magatartás. Az irányítás decentralizált, a piaci viszonyok a meghatározóak, így a menedzsment üzleti szemlélete, felkészültsége, az értékracionális gazdasági cselekvési motivációja a legfontosabb. Az önkormányzatoknak jutó állami költségvetési forrásokat illetően is a decentralizáció érvényesül, ezért az önkormányzatok helyi forrásfüggősége nagyobb a központiánál, érdekeltségük a helyi gazdaság fejlődése tekintetében egyértelműen jelentkezik. Az önkormányzatok a helyi gazdaságfejlesztési programoknak nem külső támogatói, hanem nyereségérdekeltek részesei. Tevékenységükben nagyon fontos szerepet játszik a területhasznosítás, a telekforgalom, illetve a gazdaság fellendítésében, a helyi értékek növelésében kifejtett aktivitás. Ezek az önkormányzatok – szemléletük piaci, üzemgazdasági – a helyi fejlesztési programok indítása, végrehajtása, a szolgáltatásszervezés modernizálása, a költségtakarékos megoldások keresése terén innovatívok.

A *jóléti modellben* az önkormányzati menedzsment mozgásterét kisebb, főként szervezésre vonatkozik, elsőrendű érdeke a központi feladatok, a helyi szolgáltatások minél magasabb színvonalon történő biztosítása (pl. Németország, Nagy-Britannia, skandináv államok). Az önkormányzatok állami forrásfüggősége erős, mivel az állami gazdaság- és társadalompolitika jóléti modellje fokozott állami szerepvállalással jár együtt. Az önkormányzatok költségvetése kevésbé függ saját helyi gazdaságpolitikájuktól, az állami szerepvállalás és garanciavállalás a jellemző az állam szociális elkötelezettsége mellett. Ebben a modellben az állami költségvetés normativitása erőteljesebb az egyedi mérlegelésnél. A helyi önkormányzat és a helyi gazdaság érdekkapcsolata lazább, mivel a központi állam normatív támogatási rendszerekkel vagy elkülönült állami ügynökségekkel közvetlenül maga törekszik a gazdaság területi szerkezetét és a telephely-választási döntéseit befolyásolni. Ebben a modellben kisebb a helyi önkormányzati aktivitás mozgásterét, nagyobb az állami gondoskodás és a szolgáltatások biztonsága.

Elmondható, hogy a különböző önkormányzati modellek közelednek egymáshoz. A helyi önkormányzatok számára nem az a nagy kihívás, hogy át kell venniük a magángazdaság, a piac módszereit és szempontrendszerét, illetve hogy maguknak is vállalkozniuk kell. A kihívás inkább az, hogy a szolgáltatások megszervezésében hatékonysági, gazdaságossági követelményeknek és szempontoknak is érvényesülni kell, a kapacitáskihasználtság és a méretgazdaságosság folyamatos elemzése szükséges, és a döntéseket nem lehet önmagában, a méltányosság és a szociális elkötelezettség alapján meghozni. Ugyanakkor le kell szögezni, hogy az önkormányzati döntések – a költségvetési, államháztartási döntések – nem gazdasági és gazdaságossági döntések, hiszen elsődlegesen feladatok vállalásáról, a feladatok rangsorolásáról szólnak. A helyi menedzsmentnek a feladatok ellátásának gazdasági-gazdaságossági feltételrendszerét kell biztosítani, bármilyen legyen az állam-önkormányzat kapcsolata. Az önkormányzatoknak felelősséget kell vállalniuk a helyi gazdaság fejlődésében, ugyanis érdekeltységük jelentős a helyi jövedelemtermelő képesség növekedésében, illetve a foglalkoztatási gondok megoldásában. Ezen új kihívások új menedzsmentet, költségvetési politikát és szervezetet igényelnek.

Az egyes országokban kialakult önkormányzati rendszerek politikai, jogi és gazdasági-pénzügyi autonómia szempontjából alapvetően két típusra oszthatók: a *településorientált rendszerre* (ahol minden település egyben a helyi önkormányzati jogosítványokkal is rendelkezik), illetve az *integrált-önkormányzati rendszerekre* (ahol több település együtt vagy egy önkormányzat égisze alatt oldja meg a helyi közfeladatokat). Magyarországon 1990 után a településorientált rendszer épült ki, Romániában viszont a községi struktúrák (több település egy központhoz való tartozása) kialakításával az integrált-önkormányzati rendszert választották. Az államigazgatási szervek mellett és számos esetben helyettük, a helyi autonómiára épülő önkormányzati rendszer demokratikus ellenőrzés mellett, saját igazgatással vesz részt a közszolgáltatások szervezésében, s önálló, felvállalható közfeladatokat lát el, miközben az egységes közigazgatás részeként teljesíti a kötelező, az állam által rábízott közfeladatok megszervezését is.

A „jó kormányzás” követelménye összekapcsolódik a demokrácia és a szubszidiaritás elvének következetes alkalmazásával. Az Európai Bizottság 2001-ben fogadta el és hozta nyilvánosságra az *Európai kormányzásról* szóló fehér könyvet, amely az uniós kormányzás és jogalkotás átalakításának a keretdokumentuma, ebben a nyitottság, a részvétel, a számon kérhetőség, a hatékonyság és a koherencia követelményeit tekintik fontosnak. Az Európai Unió jövőjét a szubszidiaritás elvére alapozva a *több-*

*szintű kormányzás* sajátos modellje jellemzi. A közügyek intézésében a lokális (települési) és a regionális (területi) (ön)kormányzás kap elsődleges szerepet, míg a tagállamok kormányai mellett az Európai Unió döntéshozatali szervei csak akkor vesznek részt a kormányzásban, ha ennek hatékonyságot, eredményességet, minőséget szolgáló jelentősége van, vagy a közcélú feladat ellátására máshol nincs lehetőség. A szubszidiaritás elvére hivatkozva gyakran egyszerre kell számolni a *decentralizáció* (ennek jegyében komoly szerepet kapnak a regionális és lokális önkormányzatok), továbbá a *dekoncentráció* és a *területi integráció* (ennek jegyében kapnak közszolgálati szerepet a minisztériumi területi szervek, illetve a különböző intézményesített vagy formai jegyekkel nem bíró hálózatok, valamint a területi és szervezeti összevonások) szempontjaival. A központi állam és a helyi önkormányzat a forrásokat megosztja. A helyi döntéshozók felelőssége azonban osztatlan. Ebből következik, hogy a feladat- és hatásköröket a települési önkormányzat gyakorolja. Ez nem jelent feltétlenül szolgáltatásnyújtást, mivel az önkormányzatoknak lehetőségük van arra, hogy a jogszabályi kötelezettséget másképpen oldják meg.

Amióta létezik állami jóléti szerepvállalás, megkerülhetetlen a kérdés, hogy a jóléti funkciók meddig terjedjenek, meddig terjedhetnek? A kérdés némileg leegyszerűsítve így hangzik: az állam nem-piaci, (kvázi-)piaci eszközökkel *mely szükségletek kielégítésére vállalkozzon*, és e szükséglet-kielégítés hogyan történjen? Abban egyetértés látszik kialakulni, hogy a jóléti állami beavatkozás nagy része a piaci kudarcokra adott válasz. További részük nem-piaci eszközökkel módosítja vagy helyettesíti a piaci elosztást, és így nemcsak elosztási és egyéb ideológiai (méltányossági, szolidaritási) célokat szolgál, hanem olyan hatékonysági célokat is, mint a megszokott életszínvonal védelme, jövedelemkiegyenlítés, meritokratikus és közjavak biztosítása, valamint a piac által nem kezelt kockázatok biztosítása (pl.: természeti katasztrófa vagy munkanélküliség). De marad a kérdés: az állami jelenlét meddig terjedjen? Erre történeti örökségtől, földrajzi helytől, értékbeállítódástól stb. függően *többféle érvényes válasz* létezik, hiszen ezek függvényében máshol lehet meghúzni a határt. Ami bizonyos: a hosszú távú cél egy rendszerszerűen működő, egymást kiegészítő és kistérségi szinten horizontálisan összekapcsolódó szociális és munkaügyi ellátó hálózat kialakítása. Ennek a korábbiaknál gazdaságosabb (a közszolgáltatásokat a lehető legjobb áron szerezzék meg), hatékonyabb (a rendelkezésre álló erőforrásokat megfelelő mértékben használják ki), eredményesebb (a ráfordítások váltsák ki azt a hatást, amiért a szolgáltatást elrendelték), igazságosabb (a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése révén javuljanak az

életesélyek, és lehetővé váljon mindenki számára hozzájutni az alapvető társadalmi javakhoz) rendszernek kell lennie.

A helyi önkormányzatok kötelező feladatai az állami feladatok sajátos típusát képviselik. A közszolgáltatások igen jelentős részének biztosítása a helyhatóságok feladata. Ezek egy része, mintegy kötelező hatásköri minimumként, az önkormányzati törvényben található. Ezek és más hatáskör-telepítési elvek alapján az önkormányzati kötelező feladat- és hatáskörök telepítését folyamatosan az ágazati törvények végzik. Egy-egy társadalmi viszony átfogó szabályozásának részeként olyan feladat- és hatásköröket minősítenek önkormányzati feladattá, melyek a lakosság széles körének közszükségleteit elégítik ki, és amelyek biztosításában nem szükséges országosan egységes megoldás, erős a helyi érdekeltiségi elem, azaz a választópolgárok közössége a helyi szükségletekhez igazodva határozhatja meg a feladatellátás módját. Az önkormányzati feladatok telepítése az adott ágazati szabályozás (pl. egészségügy, szociális igazgatás, környezetvédelem) szerves része, az ágazati rendszerbe illő eleme szervesen illeszkedik a jogterületen meghatározott állami feladatokhoz, illetve más szereplők (pl. civil szféra, gazdasági szereplők, állampolgárok) kötelemihez és jogaihoz. Mindezek alapján az önkormányzati feladat- és hatáskörök felülvizsgálata az egyes ágazati törvények felülvizsgálata során történhet meg az ágazati rendszer egyéb elemeivel összhangban.

**Feladatkör –**

szervezési elv, a munkaköri leírásba foglalt tevékenységek csoportja, azoknak a feladatoknak az összessége, amelyet a szerv vagy személy végez az ügyintézési munkafolyamat során.

**Hatáskör –**

autoritás, jogosultság az erőforrások használatára. A hatáskör az ügyintézés feladatkörének szintenkénti pontos körülhatárolása, azoknak az ügyeknek az összessége, amelyekben a szerv rendeltetésszerűen jogosult és köteles intézkedni, megbízásra eljárni.

A központi állam és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztás a társadalmi, gazdasági és politikai feltételeknek megfelelően dinamikusan változó. Bár ebben a folyamatban a decentralizáció vagy devolúció a fő irány, van példa az ellenkezőjére is. A decentralizáció ugyanis nem önmagában való érték, a központi államigazgatási szervek feladatellátásuk során az önkormányzatokhoz hasonlóan ugyanazon demokratikus, szakszerűségi és hatékonysági elveket kell hogy érvényesítsék. A polgárokat és szervezeteiket legkevésbé az érdekli, hogy ügyeikben állami vagy önkormányzati szervek járnak el, hanem az eredmény minősíti a feladat helyességét. Ezért az ágazati felülvizsgálat során az önkormányzati re-

form alapvető célkitűzéseivel összhangban (decentralizáció, ésszerű koncentráció, hatékonyság, a szolgáltatások színvonalának emelése) együttes figyelembevétele szükséges.

Összefoglalva, a *közszolgáltatás* fogalom némileg félrevezető lehet. Azt a paradigmát tükrözi, amely a társadalmi problémák megoldását csak és kizárólag az államtól, fentről lefelé tudja elképzelni. Ez a kissé autoriter hozzáállás az elmúlt harminc évben megkérdőjeleződött. Az állam mindenhatóságába vetett hitet a neoliberalis fordulat és az ökológiai szemléletmód egyaránt megrendítette. E két kritikai irány ugyanakkor alapvető eltéréseket mutat. Míg a neoliberalizmus a szabad piac felől fejti ki bírálatát, az ökológizmus a modern társadalom átfogóbb bírálatába ágyazza az állammal kapcsolatos kritikáját, megkérdőjelezve a gazdasági növekedés, a technokrata megközelítés és a megalomán, fentről lefelé építkező „fejlesztések” mindenhatóságát. A közjavak előállítását és menedzselését a társadalom, illetve a helyi közösségek önszerveződő módon is képesek hatékonyan és fenntarthatóan megoldani, piaci vagy állami beavatkozás nélkül. Mindez nem jelenti azt, hogy ne lenne értelme használni a közszolgáltatás kifejezést, de azt igen, hogy figyelemmel kell lenni a fogalomba épített csapdákra. A politika új formáinak megjelenése egyfelől, illetve a fenntarthatatlanság és a globális igazságosság égető problémái másfelől új kihívások elé állítják a közszolgáltatások és a jóléti állam intézményrendszerét.

A felülről elgyengített önkormányzatok új, alulról jövő energiákkal felöltődve erősödhetnek meg, kiszélesítve a társadalom demokratizálódását, lehetővé téve a fenntarthatóságot. Egy fenntartható társadalom elképzelhetetlen virágzó helyi gazdaság és az állampolgárok aktív részvétele nélkül. A döntésekben való részvétel legtermészetesebb terepe a helyi közösség, amely nemcsak a demokrácia kiszélesedésének, de a helyi gazdaság új lábakra állításának lehetőségét is kínálja. Így az önkormányzatok és a jövőért felelősséget érző állampolgárok egymás szövetségeseivé válhatnak az új önkormányzatiság jegyében. A világ számos pontján tapasztalható a helyi részvételi folyamatok erősödése, fokozódik az önkormányzatok aktivitása és tudatossága, visszaperelve az elvett jogköröket, erőforrásokat és fejlődési lehetőségeket.

## Irodalom

BÁGER Gusztáv

2007 *Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások*. Budapest: Állami Számvevőszék.

GAJDUSCHEK György

2009 Modern közmenedzsment. In: *Versenyvizsga középszintű oktatási-képzési segédanyag*. Budapest: Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ.

HOFFMAN István

2009 *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása*, Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.

HORVÁTH M. Tamás

2000 *Helyi közszolgáltatások szervezése a modern államban. Közpolitika, 3. sz.*

2002 *Helyi közszolgáltatások szervezése*, Budapest–Pécs: Dialóg Campus.

2005 *Közmenedzsment*, Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.

JENEI György

2005 *Közigazgatás-menedzsment*, Budapest: Századvég.

KOVÁRIK Erzsébet (ed.)

2007 *A helyi közpolitikák alakítása*, Budapest: KSZK.

LYNN, Laurence E.

2006 *Public Management: old and new*. New York–London: Routledge.

PLUMB, Ion (coordonator)–ANDRONICEANU, Armenia–ABALUTA, Oana  
*Managementul serviciilor publice*, www.ase.ro (2010.11.25.)

POLLITT, C.

1995 Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management. *Evaluation* 1 (2: October), 155. o.

TORMA András

2010 Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti háttéréhez és főbb irányzataihoz, *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXVIII. (2010). 315–338. o.



## EURÓPAI UNIÓS KÖZPOLITIKA

*Európaizálódás és jó kormányzás. Európai közigazgatási tér. Nemzetközi közpolitika. Köz(ös) politikák az EU-ban.*

A milyen Európát akarunk kérdés elkerülhetetlen azok számára, akik rálépnek az Európai Unió modernizációs pályáinak bármelyikére. Ma már nem az alapító atyák közé tartozó Jean Monnet által klasszikussá emelt alternatíva-párról van szó (remény és/vagy félelem), bár az utóbbi időben a félelem érzése sokakat megkísértett azt illetően, hogy milyen mélyre hatolhatnak a pénzügyi-gazdasági válság (utó)hatásai. A krízis-érzések és vele kapcsolatos dilemmák ma leginkább arról szólnak, hogy miként kell(ene) viszonyulni a globalizációhoz. Egyre többen arra voksolnak, hogy globalizáció elleni védőbástyára volna szükség, miközben nehezen tagadható álláspont, hogy az Európai Unió is a globalizáció része.

Nemcsak időben távolodtunk el az 1960-as évek optimizmusától, amikor még a liberális Dahrendorf is Európa szociáldemokratizálásáról szólt (Dahrendorf 1986), a mai kulcsszavak a stagnálás, az elvékonyodó társadalmi közép, a szociális állam kifulladás – és a rossz közérzet. Egyesek számára ezt tovább fokozza a diszfunkcionálissá vált multikulturalizmus, az a tan, amelyet egyesek már a 2000-es évek elején az európai progresszió nagy ábrándjának tekintettek (Scheffer 2002). Egykor a homogenizációs kísérletnek remélt európaizálódás a nemzetállami rivalizálás meghaladásának a lehetőségeként fogalmazódott meg, alternatívájaként annak, hogy folytatódnak-e az önpusztító folyamatok, hogy képes lesz-e Európa megállni a gazdasági-hatalmi gyengülés lejtőmenetében, s elkerülni az ezzel járó periferizálódást. Miután évszázadokon át tartott a politika nacionalizálódása, a globalizáció felgyorsította a nemzetállami határokon való túllépést – egyfajta egységesülés, szabványosodás indult el. Az integrációs stratégia elbizonytalanodása összefügg az eddigi fogalmaink szerinti, vagyis az „első” – az ipari társadalom struktúráihoz és logikájához kapcsolódó – modernitás elavulásával. Ennek jelentős irodalmából a nálunk is ismert neveket érdemes kiemelni: Ulrich Beck, Anthony Giddens, Zygmunt Bauman.

## 12.1. Európaizálódás és jó kormányzás

Az európaizálódás kettős folyamat. Egyrészt politikailag lebontja a nemzetállamot (Bartolini 2006), megkérdőjelezi az állami szuverenitást és határokat; az ipari kapitalizmus nemzetállam-centrikus intézményeit; a kulturálisan homogén nemzetek elvét; a reprezentatív demokrácia gyakorlatát; a jóléti (nemzet)államot. Kikerülhetetlen a feszültség a liberalizált gazdasági folyamatok, tranzakciók kötetlensége és a szociális biztonság „kötöttsége”, állami kötelezettségére épülő politikai legitimáció között. A periferizálódás visszafordításának, a gazdasági teljesítmény növelésének kényszere szembekerült a korábbi fejlődési szakaszok vívmányainak fenntartásával, az európai társadalommodellel (Dahrendorf 1996).

Az európaizálódás ugyanakkor fokozatos átalakulás, amely új irányt és formát ad a nemzeti politikának és politikacsinálásnak azáltal, hogy az Európai Unió politikai és gazdasági dinamikája a szervezeti logika részévé válik (Futó–Fleischer 2004). A jelenség több kutatója az ok-okozat paradigma szerint értelmezi az európaizálódás folyamatát, amelyet az unió integrációs politikája vált ki a tagállamokban. A tagállamok természetesen az EU-ból érkező hatásoknak nem passzív befogadói, hanem nemzeti preferenciáikat közvetítik is az Unió felé. Vannak kutatók, akik az EU-t is az európaizálódás termékének tekintik (Wallace 2000).

„Amit ma **globalizációnak** nevezünk, ahhoz a nemzetköziesedés sok évszázados előtörténete vezetett. Mégis azt mondhatjuk, hogy valami radikálisan újjal találjuk ma szembe magunkat, s ennek az új állapotnak a gazdasági jellemzői között kiemelkedően fontosak a nemzetközi kereskedelemmel és munkamegosztással, a külföldi tőkeberuházásokkal és a multinacionális vállalatokkal kapcsolatos változások. Sokan tartanak attól, hogy a globalizáció egyben a kulturális sokféleség felszámolódását is jelenti, ez a félelem azonban megalapozatlannak tűnik. Ugyanakkor fontos azt is látnunk, hogy a globalizáció nem merül ki a gazdasági mutatókkal leírható jelenségekben: alapvető ideológiai, gazdaságfilozófiai és politikai jelenségekkel, egyfajta konzervatív fordulattal függ össze. A globalizáció előnyös vagy hátrányos voltával kapcsolatban nem lehet térségtől független választ adni: ezt jól mutatja az ázsiai országok vagy Európa elmaradottabb országainak sokféle fejlődési mintája. Manapság divattá vált a globalizált világrendszer kibontakozásának gondolata: a fejlett világ társadalmi és politikai rendszere is globalizálódik egy olyan világrendben, amelyben a nemzetállam nem alkalmas többé a gazdasági és emberi aktivitás menedzselésére. E felfogás alapja a világgazdaság fokozódó egységesülése.

### ***Gazdasági vagy általános globalizáció?***

A nyilvánvaló életformabeli és kulturális tünetek ellenére túlzás „globalizált kultúráról” beszélni, és nem igazolódott be Fukuyama jóslata sem, amely szerint a liberális piacgazdaság és a demokrácia általánossá válása miatt véget ér a történelem. De igenis beszélhetünk az ideológiák globalizálásának kísérletéről, amelyet a kultúra és politika világában végbement konzervatív forradalom testesít meg.

**Globalizáció – növekvő egyenlőtlenség**

A globalizáció hívei szerint az új rendszerből mindenki profitál, megszűnik a centrum és periféria elkülönülése, és a nemzetközi egyenlőtlenségek fokozatosan eltűnnek. A globalizáció szélsőségektől sem mentes ellentábor a nacionalista szélsőjobbtól a régi baloldalig ennek az ellenkezőjét állítják.

Globalizáció és a felzárkózás lehetősége

Bár a globalizáció valóban sok helyütt az egyenlőtlenségek növekedéséhez vezet, mégsem igazolható, hogy minden előny a gazdag országoknak jut, míg a hátrányok egyoldalúan a perifériákon halmozódnának fel. Az ázsiai „kis tigrisek” vagy Dél-Európa országainak, illetve Írországnak a példája azt bizonyítja, hogy a legfejlettebbekhez való felzárkózás is lehetséges. A globalizáció Közép-Európa infrastruktúráját fejlesztő, jó oktatással és képzett munkaerővel bíró országaira is pozitív hatással lehet.”

Forrás: Berend T. Iván előadása – Mindentudás Egyeteme (2004)

Konszenzus alakult ki arra vonatkozóan, hogy a nemzetállamok alkalmazkodási folyamata egy bizonyos *adaptációs kényszer* eredményeként bontakozik ki. Ennek megfelelően a változások attól függően lesznek többé vagy kevésbé mélyek és gyorsak, hogy a szóban forgó tagállamban léteznek-e és mekkora erőt képviselnek a vétójoggal rendelkező *szervezetek* és *intézmények*, hogy az illető ország milyen szervezeti és politizálási *kultúrával* rendelkezik, illetve hogy mekkora a szereplők *befolyása és tanulóképessége*.

Az európaizálódás átfogja a teljes társadalmat (egyének, háztartások, vállalkozások és intézmények; köz-, magán- és civiltársadalmi szereplők). Az alkalmazkodás egyik szintje intézményi, ugyanakkor az európai értékek és politikai paradigmák elfogadása a szereplők identitását és diskurzusát is átalakítja. A hatás különbözik országok, politikaterületek, szereplőtípusok és intézmények szerint. Az Unió bővítése mellett párhuzamos fogalomként szokták emlegetni a *mélyítést* is, és ezen általában azt értik, hogy az integráció mennyire hatotta át a tagországokat.

Az európaizálódás szempontjából fontos kérdések az alulról felfelé és a horizontálisan történő nyomásgyakorlás, a szereplők milyen értékek és érdekek mentén nyilvánulnak meg és miként alakul identitásuk a hatások sokféleségére, és magának a folyamatnak a dinamikája. Fontos látni, hogy a nemzetállami közpolitikák miként változnak az európaizáló nyomás hatására. Az EU törekszik a közpolitikák *tartalmi* integrációjára, de a konvergenciamechanizmusok érinthetik a politika *struktúráját*, valamint *stílusát* is. Az intézmények jellege és fejlettsége, továbbá a szereplők közötti interakciók stílusa őrzi a régi kormányzati tradíciókat, és igen lassan alkalmazkodik a nyugat-európai mintákhoz és színvonalhoz.

**„Az európaizáció**

meghatározható úgy mint az állami szintű közéletet, közpolitikát érő európai befolyások folytán bekövetkező, a klasszikus állami struktúrák viszonylagos gyengülésével járó folyamat. Egy másik megközelítés szerint az európaizáció az EU tagállamai közötti horizontális közpolitikai transzfert, kölcsönös tapasztalatcserét jelenti. Mások szerint egy az Európai Unió és tagállamai között zajló körkörös folyamatot takar, amely összetett *fentről-le (top-down)* és *lentől-fel (bottom-up)* történő kommunikációra épül. Ennek keretében alakítja az európai integráció a nemzeti közpolitikai folyamatokat és ennek keretében történhet meg az, hogy a nemzeti közpolitikai aktorok az európai szintet felhasználva befolyásolják a tagállami közpolitikai folyamatokat. Megint mások szerint egy felülről, az európai szintről érkező nyomásról van szó, amelynek következtében a nemzeti közpolitikai struktúrák és folyamatok kénytelenek átalakulni helyt adva az európai integráció befolyásának. Ezzel ellentétes az a nézet miszerint, az európaizáció egy alulról, a tagállamok felől építkező folyamat.”  
*Forrás: Varjú 2008.*

Az európaizálódás jelenségét leginkább a konvergencia metaforájával szokták jellemezni. Azonban a konvergencia fogalma nem képes leírni a tagállamok közpolitikáinak területén kialakuló bonyolult európaizációs mintázatot. A közpolitikák európaizálásának négyféle konvergenciamechanizmusa létezik: utánzás külföldi tapasztalatok alapján; az elitek hálózataán keresztül érvényesülő, közös belátáson és tanuláson alapuló hatás; a nemzetközileg elfogadott harmonizáció, mely egymásra utaltságon és nemzetállami autonómián alapul; és a külső kényszereken, nyomáson alapuló penetráció (Bennet 1991). Az európaizáció jelensége értelmezhető a nemzeti szakpolitikák, bürokráciák kollektív európai keretben történő fúziójaként is. De értelmezhetjük úgy is, mint a nemzeti bürokráciák, bürokraták nemzeteken túli szocializációját, vagy tekinthetjük olyan hatások összességének, amelyek következtében a nemzeti bürokraták hagyományos, zárt köre kitágul, érzékenyebbé válik új, kívülről érkező hatásokra.

Magyarországi tapasztalatok szerint a közpolitikák európaizálásának folyamatában a nemzetközi szerződéseken alapuló harmonizációs mechanizmus az uralkodó. Az utánzásos és az elithálózat tanuláson alapuló mechanizmus számára elsősorban a jelentősebb intézményi reformok előkészítésében jut szerep. Románia esetében az EU-s csatlakozás hatása nem átalakulásként, az állami struktúrák és szerepfelfogás átértelmezéseként jelentkezik, hanem alkalmazkodásként, olyan gyakorlati kényszerként, amely lehetővé teszi létező uniós pénzügyi források lehívását (Dascălu 2009).

A „*good governance*” megközelítés<sup>1</sup> a szereplők közti interakció és a politikai alkühálózatok jelentőségére épít a politikacsínálásban és -alkal-

1 Lásd részletesen a helyi közpolitikákkal foglalkozó (11.) fejezetben.

mazásban. Ez ellentétes a hagyományos „government” megközelítéssel. A politológiai szóhasználatban amikor „jó kormányzásról” beszélnek, akkor azt hallgatólagosan szembeállítják a kormányokra (government) jellemző „fentről-lefelé” kormányzási módszerrel. Ennek lényege a központi-  
lag megfogalmazott célok olykor merev érvényesítése. A „jó kormányzás” megközelítés arra utal, hogy a politikai folyamatban egyre aktívabban vannak jelen a köz- és magánszektor, valamint a civil társadalom szereplői. Az EU tekintetében indokolt governance-ról, „kormányozásról” beszélni, hiszen itt a döntéshozatal formális procedúrák és informális megegyezések, politikai alkuk sajátos keveréke.

Az Európai Unió 2001-ben *Fehér Könyvet* adott ki az európai kormányzásról (*European Governance – a White Paper*, 2001), és ebben lényegében két problémára utal: hatékonyság és legitimitás. A Fehér Könyv elismeri, hogy az EU-nak politikai entitásként az európai polgárok előtt csekély a legitimitása, ami részben azzal magyarázható, hogy nem tud megfelelni a felé irányuló elvárásoknak. Fontos ennek a kontextusa: ugyanis a kormányzatba vetett bizalom az európai országokban sokat gyengült, ami miatt újfajta kormányzási és kommunikációs eljárásokra van szükség. A *jó kormányzás* alapelveiként a Fehér Könyv az alábbiakat sorolja fel: nyitottság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság és koherencia. A governance-modell legfontosabb jellemzői:

a) Formális és informális elemeket egyaránt tartalmaz. Az intézmények mellett nagyon fontos a magatartás, a normák változása, az újszerű működési mód.

b) Nagyrészt a társadalmi önszabályozásra, a szereplők kooperációjára épít.

c) Nem vertikális, hanem horizontális struktúrákat épít ki.

d) Rögzített eljárások helyett kommunikációközpontú: a vita, a tárgyalás, a megegyezés működteti.

e) A közügyek és a magánszféra (az életvilág struktúrái és a piac) közötti érintkezést hozza létre, illetve képezi le.

Az Európai Unióban a *többszintű kormányzás (multi-level governance)* politikaalkotási folyamat bevezetésével a központi kormányzatok alapvető szerepe megmarad, de nem rendelkeznek többé a döntéshozás monopóliumával, hanem a kormányzatok a döntéshozás felelősségében osztoznak a Bizottsággal és a regionális, illetve helyi szereplőkkel. Az európai intézmények ezen nézet szerint befolyásos és független szereplői az uniós politika kialakításának, a regionális és helyi szereplők pedig mobilizálhatók ebben a folyamatban. A többszintű kormányzás megközelítés képviselői (1) elfo-

gadják és elismerik a központi kormányzatok fontosságát az EU politikaalkotási folyamatában, (2) tudomásul veszik, hogy vannak erősebb és kevésbé erős szubnacionális szereplők (lásd pl. a német tartományokat), és (3) a különböző politikai szektoroknak eltérő fontosságuk van a politikaalkotási folyamatban (Marks–Hooghe 2004). A többszintű kormányzást illetően nincs egységes álláspont arra vonatkozóan, hogy milyen modell alapján célszerű megszervezni. Az elemzés során nemcsak a *jogkörök* (kompetenciák) különböző irányú áthelyezését kell figyelembe venni, hanem az intézmények adókivetési és költekezési jogát, valamint a formális és informális hatalomgyakorlási kapcsolatok decentralizációját is. A hatalom megosztásának egyik dimenziója a területi szintek mentén valósítható meg, míg a tulajdonformák, jogi formulák és ágazatok mentén történő hatalommegosztás árnyalja a hatalmi textúrát.

A *nyílt kormányzati módszerek* (*open methods of co-ordination*) segítenek áthidalni a többszintű kormányzás bevezetésével járó koordinációs nehézségeket. Az Unió gyakorlatában a különböző tagállami közpolitikák harmonizációja során ötvözik az utasítás és a meggyőzés eszközeit: egyrészt előírják a közös célok és elvek leszögezését, a kvantitatív vagy kvalitatív célok megfogalmazását a tagállamok számára, másrészt – politikaterülettől függően – nem annyira előírják, mint inkább ösztönzik az együttműködést, a pozitív gyakorlatok kicserélését.

A régiók versenyképessége és közpolitikai sikeressége nem annyira az intézmények és vállalkozások jellemzőitől függ, hanem elsődleges az intézményi szereplők által alkotott *hálózatok* kapcsolatgazdagsága, működőképessége. A közszolgálati, vállalati és civil szereplők által kialakított hálózatok kapcsolatsűrűsége, a kapcsolatok szerkezete egyre fontosabb közpolitikai tényező. A hálózatépítés az európaizálódás során a legtöbb szervezetben bevált alkalmazkodási stratégia. A közösségi szereplők által kialakított társadalmi és intézményi hálózatok lehetővé teszik az információáramlást, bizalmat teremtenek, csökkentik a piaci tranzakciók költségeit, elősegítik a cserét; pozitív gazdasági következményekhez vezetnek és megkönnyítik a helyi és regionális fejlesztést. A helyi fejlesztési politikák hatékonyabbá válnak attól, ha alapelveik a közszféra és a magánszereplők közti együttműködés keretében fogalmazódnak meg és kerülnek bevezetésre. Előfordulhat, hogy a túl erős hálózatok protekcionizmushoz, politikai kliensrendszer kialakulásához, vagy akár korrupcióhoz és gazdasági bűnözéshez is vezetnek. Mindazonáltal szükség van olyan intézkedésekre, melyek jogi, szervezetfejlesztési és pénzügyi támogatással segítik az intézményi szereplők közti együttműködési hálózatok létrehozását és fejlesztését.

Ulrich Becknek a posztmodernnel vitában álló „reflexív modernizációt” és „**kockázat-társadalmat**” tárgyaló könyve 1986-ban jelent meg.

„A XX. század utolsó negyedére a társadalmi egyenlőtlenségek nem szűntek meg, valószínűleg nem is csökkentek, de az általános jólét növekedésével minden társadalmi csoport helyzete javult. Az élethelyzetek és életpályák olyan mértékű szóródása következett be, amely megkérdőjelezi a társadalmi osztályok és rétegek hierarchiájára épülő szociológiai elméletek magyarázó erejét. A társadalom legjelentősebb változását az élethelyzetek és életutak individualizációja jelenti. Az individualizáció előrehaladását jelzi például: az életstílusok pluralizálódása, a család új formái, alternatív kultúrák, újfajta társadalmi mozgalmak létrejötte. Az egyén és a társadalom között újfajta közvetlen kapcsolat jön létre, az eddigi közvetítők (csoportok, intézmények) elveszítik jelentőségüket. A kockázat-társadalom kialakulása együtt halad az individualizációs folyamattal. A kockázatok emberek tömegére közvetlenül vonatkozó jelenségek, amelyekkel azonban az egyes egyén egyedül, elszívetelten szembesül. A kockázatok, az öncélúvá vált technikai-gazdasági fejlődés nem szándékolt mellékkövetkezményei (pl. környezetszennyezés, genetikai veszélyek, radioaktív sugárzás) a fejlett ipari társadalmakban már globálisan magát az életet veszélyeztetik. A globális kockázatok legyőzése csak akkor lehetséges, ha a modernizáció folyamata reflexívvé válik, és a felmerülő problémák miatt felülvizsgálja értékeit, viselkedési normáit.”

*Forrás:* Markó Péter 2008.

A *Fehér Könyv* szerint a jogszabályok elfogadása és harmonizálása az európai megoldások terjesztésének egyik elemét jelenti; további kötelező erővel nem bíró eszközökre (non-binding tools) is szükség van, ezek az ajánlások, alkalmazási irányelvek és autonóm módon kidolgozott megoldásokat lehetővé tevő keret-megállapodások. A *Fehér Könyv* előírja, hogy az EU mikor és hogyan alkalmazhatja az úgynevezett „nyílt koordinációs módszereket” (Open Methods of Co-ordination, OMC). A cél létrehozni a *politikai tanulás kereteit* a központi szervek által adott irányelvek, normák, valamint a benchmarking technikáinak alkalmazásával. Az OMC fontos eszköz a közös célok azonosítására és követésére, mert tiszteletben tartja a nemzeti sokféleséget, és az Európai Unióban létrehozza a politikai kísérletezés lehetőségét. Alkalmas arra, hogy segítségével föderális rendszerek *többszintű kormányzását* javítsák.

A *Fehér Könyv* élénk vitát váltott ki. Kritikusai szerint az érdekképviselők jogainak túlhangsúlyozása az Európai Unió demokratikus folyamatainak túlzásfölfolásához vezet. Már ma is több mint 6000 regisztrált érdekcsoport és mintegy 20 000 érdekképviselő vesz részt az Európai Unió politikájának alakításában. Ezért a bírálók szerint időszerű lenne az érdekcsoportok átvilágítása, akkreditációja, a szabályozottak és a szabályozók közötti párbeszéd szervezettebbé tétele, az érdekegyeztetés felhívításának elkerülése. Az egész modellnek kétséges a legitimitása (bár elvileg célja éppen a legitimitás-probléma megoldása), hiszen a folyamatban részt vevők többnyire önjelölt érdekképviselők, akik mögül adott esetben hiányzik a demokrati-

kus legitimáció. A részvétel többnyire a legjobban szervezettek részvételét jelenti. Más esetben a neokorporatív logikát megtestesítő kooptációval alakul ki a résztvevők köre. Az akarat- és érdekkaggregálás folyamata esetleges, fennáll a veszélye annak, hogy partikuláris érdekek dominálnak, vagy legalábbis felül lesznek reprezentálva a tárgyalás menetében. A governance a közügyek privatizálásához vezethet abban az értelemben, hogy a közérdek fogalma partikuláris érdekekké aprózódik, de abban az értelemben is, hogy a magánszereplők, a vállalatok részt vállalnak a közügyek tematizálásában és a kezelésükben is. Az ellenérvek szerint azonban a governance ott jut szóhoz, ahol más modell nem működik, vagy nem működik elég jól: ahol hatékonysági és/vagy legitimációs válság áll fenn. A governance értelmében vett kormányzás a kockázattársadalom kihívására is nyújthat egyfajta megoldást, hiszen értelmezhető úgy, mint „a komplexitás kezelésének módja”.

## 12.2. Európai közigazgatási tér

Az Európai Uniónak a tagjelölt és tagországokkal szembeni elvárása, hogy ültessék át a jogrendszerükbe és joggyakorlatukba a közösségi joganyagot, építsék ki a közösségi jog alkalmazására képes közigazgatási kapacitást. A közigazgatásban dolgozóknak nem csupán az uniós jogszabályokat kell ismerni, hanem azt a világot is, amelyben ezek megszületnek és érvényesülnek. Ezt nevezik Európai Közigazgatási Térnek. Az *Európai Közigazgatási Tér* fogalma mindenekelőtt azt fejezi ki, hogy a tagországok egyre intenzívebbé váló együttműködése során kialakulóban van egy közös közigazgatási kultúra. Ezt egyrészt az egyes tagországok uniós köztisztviselői saját szokásai befolyásolják, miközben közös európai eljárások, megoldások és viselkedésmód is kialakul. Az Európai Közigazgatási Tér tehát többretegű: egyaránt tartalmazza az intézményi, jogi, kulturális és etikai dimenziókat. Kiterjed egy európai méretű igazságügyi kooperációra is, ami ténylegesen a jogalkalmazásban megnyilvánuló kölcsönös segítséget jelent. Az Európai Közigazgatási Tér fogalma az európai gazdasági és szociális tér fogalmára vezethető vissza. Közös közigazgatási térről akkor lehet beszélni, ha az igazgatási elveknek, szabályoknak, eljárásoknak kialakul egy meghatározott földrajzi területen, a nemzeti alkotmány keretein belül alkalmazott rendszere. Mivel a közigazgatási jog hagyományosan egy szuverén állam sajátos, nemzeti hagyományokra épülő rendszere, a nemzetállamok közigazgatási jogának az EU keretei közé történő integrálása a közösség megalakulása óta intenzív viták tárgya (Józsa 2003).



A **diplomácia** az államok nemzetközi kapcsolatainak ápolására irányuló szervezett tevékenység. Fő céljai: hivatalos kapcsolatok fenntartása más államokkal; az állam és polgárai érdekeinek képviselése, védelme; információszerzés; a saját országról szóló ismeretek terjesztése.

Az államok ezt a tevékenységüket e célra kialakított szervezeteken és szakembereken (általában külügyminisztérium és külképviseletek, diplomaták) keresztül végzik, ezért annak kialakulása összefügg az államok létrejöttével.

Az ókorban és a középkorban ez a tevékenység legtöbbször eseti jellegű volt (követjárás). Az állandó jellegű diplomáciai képviseletek Európában a középkor végén, az újkor elején alakultak ki. A modern diplomáciai tevékenység alapjait, elveit, formáit, módszereit, jogi kereteit az 1815-ös bécsi kongresszus fektette le. Ekkor egységesítették a diplomáciai rangokat is. A II. világháború után az új történelmi viszonyoknak megfelelő jogi alapokat a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi bécsi egyezmény rögzítette.

A huszadik század végén és a huszonegyedik elején egyre inkább előtérbe kerül a felső szintű diplomácia, amelyben az államok első számú vezetői – az új kommunikációs lehetőségeket felhasználva – közvetlenül tárgyalnak egymással. A szakirányú diplomáciai szervezetek azonban továbbra is aktívan részt vesznek ezeknek a találkozókknak az előkészítésében, eredményeik érvényesítésében.

A kétoldalú, bilaterális diplomáciai kapcsolatok mellett egyre fontosabb a multilaterális diplomácia, a nemzetközi szervezetekben (ENSZ és szakosított szervezetei, NATO, Európai Unió és egy sor más intézmény) végzett tevékenység.

Az Európai Közigazgatási Tér fogalma elvárást tartalmaz: az Európai Unió tagországainak kötelezettsége és felelőssége olyan közigazgatás biztosítása, mely képes a közösségi döntések megfelelő szintű végrehajtására. Ezért az Európai Bizottság szorgalmazza a sajátos európai közigazgatás kialakulását, amely képes új minőségben integrálni a különböző nemzetekből származó bürokratákat és koordinálni az európai intézmények munkáját. Természetesen nincs a tagországok számára kötelezően elvárt közigazgatási modell, de vannak bizonyos működési elvek, amelyeket minden ország közigazgatásában érvényesíteni kell. A nyugat-európai országok közigazgatási rendszereinek működését átható közös alapelvek a következők: megbízhatóság és kiszámíthatóság; nyitottság és átláthatóság; elszámoltathatóság a demokratikus testületek, az állampolgárok és a bíróság felé; hatékonyság és eredményesség. Az európai közigazgatási jognak csak bizonyos elemei találhatók meg alapszerződésekben, részben másodlagos jogforrásokban.<sup>2</sup> Mindmáig csak néhány terület vált az európai intézmények jogalkotásának tárgyává.

A kifejezés, bár 1992 óta használják, 1999-től vált elfogadottá az Európai Unió Bizottságának SIGMA<sup>3</sup> programja révén, alapja az a feltevés, hogy

2 Fontos közigazgatási alapelvek találhatók a római szerződésben, mint például az uniós intézmények döntéseinek bírósági általi felülvizsgálati lehetősége /230. cikkely/, illetve a döntések indokolási kötelezettsége. /253. cikkely/

3 A SIGMA /Support for Improvement in Governance and Management in Central

a jövőben egyre markánsabb konvergencia kialakulása várható a nemzeti jogrendek és az uniós országok közigazgatási gyakorlata között. Az Európai Közigazgatási Tér lényege abban áll, hogy az alapvető intézmények megfelelnek egymásnak, illetve közös eljárások, közigazgatási normák és közszolgálati értékek alapján tevékenykednek. Ugyanakkor továbbra is fennmaradnak lényeges, minőségi különbségek a tagállamok között. A tagállamok közigazgatási rendszereinek el kell érniük az európai közigazgatási tér megbízhatóságának a szintjét és meg kell haladniuk a közös alapelvek, eljárások és közigazgatás-szerkezeti megoldások elfogadható minimumát.

A tagországok közigazgatási intézményeinek tudniuk kell hatékonyan alkalmazni a közösségi rendelkezéseket nemzeti összefüggésükben is. Bár az Európai Uniónak nincs olyan jogköre, amelynek révén előírhatná az országoknak, hogy miként szervezzék meg a közügyek demokratikus intézésének rendszerét és a közigazgatást, a tagállami status eleve feltételezi bizonyos értékek és minőségek elfogadását az érintett országok közigazgatása részéről. A nemzeti jogrendszerek, olykor még az uniós tagállamok esetében is, ellenállnak a külső hatásnak, mivel a nemzeti közigazgatási rendszereket történelmi sajátosságok formálták. Tehát szükséges a régi közigazgatási szerkezetek és az azokat fenntartó kultúrák lényegi átalakítása, ugyanis komoly jogi következménnyel járhat az uniós jogszabályok alkalmazásának az elmulasztása. Egy országnak viselnie kell a felelősséget, ha vállalt kötelezettségeit nem teljesíti, vagyis valamely uniós direktíva rendelkezéseit nem vezeti be saját jogrendszerébe: ez elegendő alapot nyújt arra, hogy a polgár, aki emiatt sérelmet szenved, az állammal szembeni igényét bírói úton érvényesíthesse.

A felsorolt közigazgatási alapelveknek (megbízhatóság, kiszámíthatóság, átláthatóság, hatékonyság és célszerűség) elfogadható mértékű átvétele szükséges ahhoz, hogy a tagállamok közigazgatási rendszerei készen álljanak a „közösségi vívmányok” valóságos alkalmazására. Az alapelvek érvényesítését érdemi jogszabályok megalkotásával, adekvát közigazgatási intézmények és a közszolgálatot ösztönző jogi értékek együttese révén lehet elérni. Ez a követelmény professzionális és stabil közszolgálatot és közigazgatást feltételez. Szakmai kifejezéssel élve, az ún. horizontális

---

and Eastern European Countries/ az OECD Együttműködési Központjának kezdeményezése a nem tagállamok gazdaságaival, valamint az Európai Unió Phare programjával, célja tizenhárom átalakuló ország közigazgatási reformjának a támogatása. A SIGMA öt területen működik: közigazgatásfejlesztési stratégiák; politikaformálás, koordináció és szabályozás; finanszírozás és erőforrás-allokáció; közszolgáltatási menedzsment; közigazgatási felügyelet, pénzügyi ellenőrzés és átvilágítás.

közigazgatási kérdések napirendre kerülését indokolja az is, hogy a tagállamok közötti stratégiai együttműködés középpontjában már kezdetektől fogva a versenykörnyezet, a versenyképesség javításának a feladata állt és áll, amelynek egyik eleme a közigazgatási infrastruktúra színvonalának javítása. Általános tapasztalat, hogy a tőkevonzó, valamint a tőkefelvevő képességet befolyásolja a közigazgatási infrastruktúra fejlettségi színvonal, ez tehát kihat mind a tagállamok, mind pedig az Európai Unió versenyképességére. Ennélfogva a tagállamok közös érdeke, hogy a közigazgatás teljesítőképesége folyamatosan javuljon.

### **Népek és régiók Európája**

„Az államok a történelem vak produktumai; a történelem pedig a hatalom és a véletlen együttese. Ezért az államok nem azonosak a népcsoportokkal. Az államok névsora és határai vonalai nem felelnek meg – hacsak nem véletlenül – a népcsoportok névsorának, illetve a köztük húzódó valódi határoknak. Európában hiányzik a baszk, a friulán, a fríz, a walesi, a szárd és a szorb állam. Ezzel szemben Európában több német nyelvű és több, legalább részben francia vagy olasz nyelvet beszélő állam van; három olyan ország is akad, ahol a holland nyelv hazai nyelveknek számít, és kettő olyan, ahol a svéd nyelv a beszélt nyelv.

Eltekintve a törpeállamoktól, csak Portugália és Izland egynyelvű, azonban az állam és a népcsoport nem tökéletesen azonos, mivel a portugál népcsoport Spanyolországra (Galícia), az izlandi pedig a Faeroe-szigetekre is áterjed. Utóbbi esetben olyan izlandi-faeroei nyelvről beszélhetünk, amely két kodifikált változatra osztható fel: az izlandira és a faeroeire. Írország, Luxemburg és Málta sajátos esetek: olyan államokról van szó, ahol egy népcsoport van, de ezek több nyelvet beszélnek. A történelem határozza meg az államok kialakulását és azt a tényt, hogy a különböző nyelveket beszélő nép végül is a domináns nyelvet elismerte, és önmagát egy közös nemzet részének tekintette. Emellett van egy másik nemzet, az »akarati nemzet« (Willensnation), amelyet Ernest Renan a »mindennapi népszavazás« eredményének nevezett. Itt tehát az államnemzet mellett egy más nemzeti koncepció merül fel: az »akarati nemzet« koncepciója.

Van azonban egy harmadik fogalom: az etnikai nemzeté, az »etnikumé«, illetve a nyelvközösségé. A különböző európai nyelvekben a »nemzet« fogalma eredetileg erre a jelentésre korlátozódott. Csupán a XVIII. század második felében, különösen a francia forradalom hatására vette fel a »nemzet« fogalma mindkét kiegészítő jelentést: »a meggyőződésből eredő nemzet« és az »államnemzet« jelentését.

[...] Ma azonban a »nemzet« alatt mindenki államnemzetet ért. Ezt a jelentéstani keveredést azok az államok támogatták és támogatják ma is, amelyek úgy vélik, hogy ezzel álcázhatják asszimilációs politikájukat. Azt hirdetik, hogy ők egy »nemzet«-et alkotnak, titkolják a kisebbségek létezését, és így egy általános konszenzusra tudnak hivatkozni. Valójában ezek a nyelvi vagy akarati egységről szóló állítások nem felelnek meg a valóságnak, amit az európai etnikai helyzet felmérése minden bizonnyal igazolni fog.”

*Forrás: Guy Heraud 1991.*

Elvi szinten az Európai Közigazgatási Tér gondolata arra utal, hogy létezik egyfajta közös európai értékeken, illetve elveken nyugvó „európai közigazgatás”. A közös vonások megteremtik az egyes rendszerek közelítésének feltételeit, s alapját képezhetik egy koherensebb, s ezáltal a személyi

állomány számára is átjárható európai rendszernek. Joggal merül fel a kérdés, hogy milyen irányt vesz az Európai Közigazgatási Tér fejlődése, folytatódik-e az egységesebbé válás folyamata, s lehet-e reálisan számolni azzal, hogy közösségi szinten is kialakulnak standardizáló eljárások és normák, amelyek közös mederbe terelhetik a tagállamok közigazgatásának alakítását, illetve fejlesztését. Ezekre a kérdésekre egyértelmű válasz ma még nem adható, de az érzékelhető, hogy vannak olyan területek, amelyeken a tagállamok közötti együttműködés jól működik, s a jövőben várhatóan tovább erősödik. A tagállamok közötti együttműködés keretében általában az alábbi témakörök szerepelnek a közigazgatási (közszolgálati) miniszteri és főigazgatói találkozók napirendjén, ezek ún. közös érdekeltsgű kérdéseknek is tekinthetők: a) emberi erőforrás-gazdálkodás, b) jobb szabályozás (szabályozási reform), c) innovatív közigazgatás, d) elektronikus kormányzat.

Az európai szlogeneket, mint pl. régiók Európája vagy a városok Európája<sup>4</sup> némi fenntartással kezelők, a nyilvánvaló konvergenciajegyek elismerése mellett, egyelőre korainak tartják a fogalom általános használatát. Megítélésük szerint az európai integrációs folyamat összetettsége, a tagállamok kormányzati, igazgatási rendszereinek heterogenitása, sokszínűsége és a reformfolyamatok soktényezős következményei nem teszik lehetővé egyszerű következtetések levonását a nemzeti közigazgatások fejlődési irányait illetően. Az általános tendenciákra koncentrááló nemzetközi összehasonlító kutatások is arra a következtetésre jutottak, hogy mind a konvergencia, mind pedig a divergencia jelei fellelhetők a különböző közigazgatási rendszerek strukturálódásában.

### 12.3. Nemzetközi közpolitika

A nemzetközi közpolitika létét illetően bizonytalanság tapasztalható. Bár tanítanak ilyen nevű egyetemi szaktárgyat több helyen is, ezek többnyire az európai közigazgatás közös kérdéseivel, illetve a közpolitikára vonatkozó uniós elvárások bemutatásával foglalkoznak. A dilemma kódolt, hiszen az ellentmondás a közpolitika értelmezéséből fakad: a közpolitika mindig belső politika. A világkormány (örökbéke) öt évszázados eszméje hordozza az egységes, átfogó szervezet eszméjét, s az ENSZ-t megálmódók is reménykedtek (valamilyen) világkormányban, de a remények határát a

4 Ezeket a kifejezéseket az Európai Bizottság francia elnöke, Jacques Delors nagy előszeretettel használta, bár az európai regionális politika fejlődési, átalakulási folyamata korántsem volt ellentmondásoktól mentes.

nemzetállami keretek jelentették mindmáig. A nemzetköziesített közpolitika kérdése megköveteli, hogy tisztázzuk a diplomácia és a közpolitika közötti különbséget. A diplomácia tárgyalások és erőviszonyok kérdése, a kapcsolatok lehetnek barátságosak, illetve feszültek, ellenségesek. Valamikor a XIX. században megjelenik a gazdasági diplomácia, első intézményi formája az 1874-ben Bernben létrehozott Egyetemes Postai Unió.

#### A szuverenitás

„Bodin úgy határozta meg a szuverenitást, mint »a jog által nem korlátozott legfőbb hatalmat« polgárok és alattvalók között. A szuverenitás újradefiniálására, valamint a »legfőbb hatalom« különböző fajtáinak elhatárolására, elemző elméletek számos kísérletet tettek.

Austin számára a szuverén »egy meghatározott emberi felsőbbség, aki maga nem engedelmeskedik szokásszerűen hasonló felsőbbségnek, és egy adott társadalom zömének szokásszerűen engedelmességét élvezi«.

Amikor Dicey a brit alkotmányra alkalmazza a fogalmat, szükségszerűnek tartja megkülönböztetni a »jogi« és »politikai« szuverenitást.

Lord Bryce eltérő megkülönböztetést alkalmaz. A »jogi szuverenitás« szerinte elsősorban a jogász érdeklődési körébe tartozik: »számára az a személy (vagy testület) a szuverén hatalom, aki (amely) utasításainak a jog jogi erőt tulajdonít.« Ezt a fajta szuverenitást Bryce szerint »a jog alkotta, s az a jogra, és csakis a jogra vonatkozik«. Am felfedezhető egy »gyakorlati szuverén« is: az a személy (testület), aki (amely) akár a jog eszközével, akár azzal szemben is érvényesíteni tudja akaratát. Ez a személy (testület) a *de facto* uralkodó.”

*Forrás: Stanley I. Benn 2003.*

Miközben a politika mind tematizálási, mind elittoborozási mintáit tekintve nemzeti, a politika tartalmi döntései egyre inkább nemzetek feletti szintre tevődnek át, ahol a társadalmi támogatottság és a legitimitáció alacsony, a demokratikus kontroll pedig nem megfelelő. A döntéshozatalnak ezen a szupranacionális szintjén a nemzeti szinten megválasztott politikusoknak csak kevés ellenállással, vizsgálódással vagy demokratikus felügyelettel kell szembenézniük. Bár az Európai Unió egyre több témaköri fórumot von saját keretei közé, főleg a makroszintű gazdaságpolitikai kérdéseket illetően, az EU-val kapcsolatos témák nem, vagy alig szerepelnek a nemzeti és EU-s szinten is politizáló pártok agendáján (Krouwel 2006).

A közpolitika és a hozzá kapcsolódó közigazgatás mindig nemzeti (állami) keretekben jön létre, térségi viszonyok intézményes megjelenítését és s egy bizonyos közösségnek a szolgálatát jelenti. A közpolitika nemzetállami határokon túli kiterjesztése a globalizáció kérdéséhez kapcsolható. Lehetőségről van szó, hiszen a közpolitika közjogi keretekben valósítható meg, és a globalizáció értelmezése a gazdaság területét érinti elsődlegesen, ami a magánjog területe. Ezzel kapcsolatosan viszont a nemzetállami reakció nem egyértelmű, az államok sokszor kiszolgáltá-

tottságra, egyféle alárendeltségre panaszkodnak. A diplomácia ezeket a kérdéseket egyelőre csak „kóstolgatja”, annak ellenére, hogy – miként a korábbiakban utaltunk rá – fogalmi szinten létezik a „global governance” és az „intergovernmental administration”. Ezek az ENSZ és az EU egyes problémáira vonatkozó, a nemzetközi szervezetek elméletébe tartozó fogalmak – a valóban létező közös piacok és regionális gazdasági társaságok nem sorolhatók ide, mivel csak gazdaságpolitikával foglalkoznak.

A nemzetközi közpolitika problematikája szorosan kapcsolódik a nemzeti szuverenitás kérdéséhez. Az államok addig hajlandók nemzetközi keretekben együttműködni, ameddig a szuverenitás lényegi elemei teljesülnek. A nemzetközi szervezetek közügyekkel foglalkoznak, de nincs egy olyan közös keret, amely a nemzeti bürokrácia és közpolitika intézményeit idézve kezeli az ügyeket. A hatalom és a közpolitika viszonyát illetően utalni szoktak a háború és béke kérdésére. A háború indítása egy rendkívül fontos nemzetközi, diplomáciai kérdés. Ugyanakkor közpolitikai értelmezésben a háborút indokolni kell. A XX. század elején bevezetik a legitim háború fogalmát: ha meg tudja indokolni egy állam, milyen okokkal indít háborút, alkalmazhat agressziót. Vagyis a nemzetközi környezet előírja és elvárja az erőszaktól való tartózkodást (de tiltást nem mond ki). A háború és a rendőrség elvileg különböznek – a fegyveres potenciál mégis benne van a belpolitikában, ekként létezik közpolitikai vonzata is: bizonyos közös szolgáltatások biztosításaként.

A különböző nemzetközi kapcsolatok elemzése megmutatja, hogy milyen vonatkozásban és milyen mélységig beszélhetünk nemzetközi közpolitikáról.

### 1. táblázat. Nemzetközi kapcsolatok összehasonlítása

Szemponatok	Diplomácia	Nemzetközi szervezetek	Nemzetközi közpolitika
Alany	államok	nemzeti szervezetek, szakértők	állampolgárok és szervezeteik
Tárgy	állami kapcsolatok	ügykör, feladat	közügyek
Kimeneti eredmény (output)	közös ügyek szabályozása	nemzeti csatlakozási pontok szabályozása – szabványosítás	szabályozás, szolgáltatások
Kimeneti hatás (outcom)	államok fontossága, elismerés	technológiatranszfer, hatékonyság	közigazgatási hatalom

Eszköz	nemzetközi szerződés	nemzetközi szerződés, konvenciók, jelentések	törvények, rendeletek
Csatlakozás	aláírás	aláírás és ratifikáció	tag(sági) viszony
Nemzetközi személyzet	-	titkárság, szakértők	önálló szakbürokrácia
Nemzeti személyzet	külgügyi bürokrácia, diplomaták	nemzeti szakértők	nemzeti szakbürokrácia
Közös döntéshozás	nemzeti választott vezetők	delegált nemzeti képviselők	nemzetközi (választott) testületek
Nyomásgyakorló csoportok	diplomácián keresztül	szakértői mez	nemzetközi érdekképviselői szervezetek
Finanszírozás	nemzeti költségvetés	tagdíj, tagi hozzájárulás	adóbevétel, átengedett bevétel, (tagdíj?)

*Forrás:* Oktatási segédlet, ELTE.

Az Európai Unióban megjelentek az államok feletti intézmények is, és a rétegzett közpolitika (közpolitikai szendvics) felé történő elmozdulás figyelhető meg. A kormányzatok elkülönült feladat- és hatáskörökkel alkotnak keretet és intézményi hálót a közügyek intézéséhez. Bizonyos alapelvek fogalmazódnak meg az Unión belül, a szubszidiaritás, devolúció<sup>5</sup> (funkcionálisan tagolt szervezetben minden egységnek van politikai döntéshozatali joga) mellett a kényszerítés is megjelenik eszközként.

## 12.4. Köz(ös)politikák az Európai Unióban

Az Európai Unió keretén belüli kormányzásra vonatkozó elméletek az EU-t valódi politikai rendszerként (struktúraként) fogják fel. Nagyrészt figyelmen kívül hagyják a politikának az egész Unióra kiterjedő folyamatait, s csak a közpolitikai elemzés számára fontos mechanizmusokat vizsgálják. Több modell létezik (intézményközpontú felfogások, közpolitikai hálózatok és szakértői közösségek, többszintű kormányzás, szupranacionális szintű kormányzás, illetve a „közpolitikai inga” modellje), ezek mindegyike valamiképpen összekapcsolja a nemzeti/országos köz-

5 Devolúció: a politikai hatalom térbeli megosztása, a döntéshozói és a közigazgatási kompetenciák, a közhatalmi funkciók erős decentralizációja. Célja a területi autonómia.

politikai tereket. A lényeg, hogy a nemzeti szint mellett további szintek is szerepet kapnak – egyrészt az államokon belüli regionális és helyi közösségek, illetve a kormányzatoktól független szereplőként lépnek bizonyos – az autonómia valamilyen jogosítványával rendelkező – országos ügynökségek. Továbbá az EU-s közpolitikának számolnia kell a globalizáció hatásaival. Egyes vélemények szerint az európai közpolitikai tér a közpolitika különböző, eltérő intenzitású, de egymástól nem elkülönülő színtereken megvalósuló folyamatait jelenti, amelyek egységet alkotnak.

Tagadhatatlan, hogy az európai integrációs folyamatok eredményeként létrejött egyféle (teljesnek semmiképpen nem mondható) politikai egység, de a közpolitikai folyamatai nem tekinthetők egységes rendszernek. Az eltérések címszó alatt utalni kell nem csupán a megfogalmazott igények és követelések jellegére (és: a közpolitikai folyamatok kimeneti hatásaira és eredményeire), hanem szakpolitikák szerint is jelentős eltérések mutatkozhatnak az összehangoltság vonatkozásában. Ezt természetesnek is lehet tekinteni, amennyiben az európai kormányzás megoszlik az európai és a nemzeti (esetleg a nemzeti szint alatti) szintek között, és ezek közé, szakágaktól is függően, nem húzható egyértelmű választóvonal. Ugyanakkor az Európai Unió egy folyton változó, nehezen meghatározható rendszer, belső sokfélesége folytán nem alkotható egységes kép róla. Harmadszor, az intézményi struktúra töredékes; a vezető intézmények közötti határok, az intézmények hatáskörei nincsenek világosan meghatározva, a közpolitikai döntéshozatalban számos egyéb testület, bizottság vesz részt. Negyedszer, az európai közpolitikai folyamat összetett; különböző eljárási szabályok szerint működik, különböző szereplők részvételével. Végül, az európai közpolitikai folyamat közpolitikai témák, területek szerint felosztott (Varju 2008).

Az EU-s közpolitikai folyamatok (előkészítés és megvalósítás) jellemzőit a következők szerint foglalhatjuk össze (Varju 2008):

- Az Európai Unióban nincs egységes közpolitikai folyamat/ciklus; az egyes közpolitikai területeken sajátos közpolitikai folyamatok érvényesülnek.

- A közpolitikai folyamat/ciklus a következő elemekből tevődik össze: input, döntéshozatal, output, megvalósítás, értékelés és visszajelzés/visszacsatolás (feedback).

- Az általános európai modell szereplőközpontú és a döntéshozatal folyamatát vizsgálja.

- A döntéshozatal többféleképpen definiálható. A döntéshozatal különféle modellek – a racionális választás és az intézményi keret korlátait alapul vevő modellek – alapján értelmezhető.



– Az európai közpolitikai folyamatok összetettek, de jellemzőjük, hogy hosszú idő óta bejáratott mechanizmusok alapján működnek.

– Az Európai Bizottság közpolitikánként eltérő szereppel vesz részt az európai közpolitikai folyamatokban. A Bizottság korlátozott erőforrásait és kapacitását kiterjedt hálózatok működtetésével próbálja pótolni. A „komitológia” eljárás által a Bizottság tevékenysége a tagállamok felügyelete alatt marad, azonban a „komitológia” arra is lehetőséget teremt, hogy a Bizottság kellő közpolitikai tapasztalatcsere eredményeire alapítsa saját tevékenységét.

– A Tanács működésének legfontosabb jellemzője, hogy az európai közpolitikai folyamatokban a miniszteri szint helyett legtöbb esetben a tagállami bürokráciákban alkalmazott tisztviselők készítik elő és hozzák meg a döntéseket a különféle munkacsoportokban és bizottságokban. Az előkészítésben és döntéshozatalban nagy szereppel bír a COREPER-ben is a tagállami szakapparátusokból akkreditált szakértők vesznek részt.

– Az európai szintű döntéshozatalba számos más intézmény és szervezet kapcsolódik be, és nem szabad megfeledkezni a döntéshozatal befolyásuk alatt tartó gazdasági-társadalmi érdekcsoportokról, lobbistákról.

#### **Komitológia**

A Tanács bizonyos esetekben végrehajtó, normatív döntéshozó feladatokat átruház a Bizottságra, ugyanakkor sok esetben folyamatos kontrollt gyakorol a Bizottság ilyen jellegű tevékenysége felett. Ezt a Tanács különböző típusú – a tagállamok képviselőiből álló – bizottságokon keresztül végzi. Ezt az eljárást a közösségi szakszargon komitológiának („bizottságosdinak”-nak) nevezi.

*Forrás:* EU Tájékoztató Szolgálat

Az Európai Unió közpolitikai mechanizmusai hálózati rendszerben működnek. Az európai intézmények bizottságok állandó hálózatán keresztül tartják fenn a kapcsolatot a nemzeti intézményekkel. A különböző közpolitikai szintek/terek között intenzív és intézményesült kommunikáció létezik. Az állami és államon kívüli közpolitikai szereplők az európai közpolitikai folyamat szokásos menetéhez igazítják tevékenységüket. Elmondható, hogy a folyamat szereplőinek tevékenységét és reakcióját az európai közpolitikai folyamat belső dinamikája nagymértékben befolyásolja. A főbb szereplők jól ismertek. A Bizottság a szupranacionális érdekek letéteményeseként jelenik meg ebben a rendszerben. A Tanácson keresztül csatolódnak be a rendszerbe a kormányok, parlamentek által meghatározott nemzeti érdekek. Az Európai Parlament sajátos érdekeket szem előtt tartva próbálja a folyamatot befolyásolni. Értelmezési kérdésekben és a szereplők közötti viták feloldásában az Európai Bíróság kap

szerepet. A nagy jelentőségű politikai kérdésekben az Európai Tanácsé a hatáskör. Ennek az intézményi rendszernek a holdudvarában helyezkednek el a folyamatot szemmel tartó és befolyásolni kívánó érdekcsoportok, kormányokon kívüli szervek (NGO), a nemzetközi nem kormányzati szervezetek (INGO), valamint a különböző szakértői csoportok és a gazdaság nagy befolyással bíró szereplői.

A tapasztalat azt mutatja, hogy az európai közpolitikai folyamatban való részvétel komoly kihívás elé állítja a tagállami közigazgatási rendszereket. A tanácsi döntéshozatalban való részvétel biztosítása komoly szervezési és személyzetfejlesztési kihívás. A Tanács körül működő munkacsoportok, bizottságok nagy felkészültségű, speciális tudással és készségekkel rendelkező tagállami szakembereket igényelnek. Az európai közpolitikák végrehajtásában betöltött tagállami szerep új szervezetek, eljárások kialakítását vonhatja maga után, a tagállami bürokráciákban addig nem tapasztalt elvárásokkal kell szembenéznük. Általában a tagállamon belüli elvárások következtében a nemzeti közigazgatásokra óriási nyomás nehezedik. Az európai szinten kifejtett tevékenységük kapcsán komoly nemzeti szintű politikai, gazdasági és társadalmi elvárásoknak kell megfelelniük.

Végezetül meg kell állapítani, hogy a nemzeti közpolitikák, közpolitikai rendszerek európaizációja nem jár egységes következményekkel. A többé-kevésbé egységes kihívások ellenére, a tagállami közigazgatási szervezetrendszer által alkalmazott megoldások nagymértékben eltérnek: különbség van az egyes tagállamok által alkalmazott szervezeti, személyzeti és működési megoldások között. Az európai kihívásokra született sajátos nemzeti reakciók okai a nemzeti közigazgatások sajátos struktúrájában, működésében keresendők. A tagállami eltérések is arra mutatnak rá, hogy az európaizáció esetében nem beszélhetünk egy egységes vagy egységesség felé törekvő európai közigazgatási paradigmáról. Az európaizációnak tulajdonított változásokat célszerűbb az európai kihívások domesztikációjaként felfogni (Varju 2008).

## Irodalom

BARTOLINI, Stefano

2006 *Re-Structuring Europe: Centre-formation, system building and political structuring between the nation state and the European Union*. Oxford University Press.

BAUMAN Zygmunt

1991 *Modernity and Ambivalence*, Cambridge: Polity.

2005 *Globalizarea și efectele ei sociale*, București: Antet.

BECK, Ulrich

2003 *A kockázat-társadalom. Út egy másik modernitásba*. Budapest: Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság – Századvég.

DAHRENDORF, Ralf

1986 *Die Chancen der Krise*. München: Deutscher Taschenbuch.

1996 *Die Quadratur des Kreises – Freiheit, Solidarität und Wohlstand*. Frankfurt aM: Transit.

DASCĂLU, Roxana

2009 Rolul politicii regionale și de coeziune în europenizare: cazul României, előadás a „Communicating Europe” Konferencián, [http://www.eucommunication.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=64&Itemid=81&lang=en](http://www.eucommunication.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=64&Itemid=81&lang=en) (2010.11.25.)

*European Governance – a White Paper 2001*, Brüsszel.

FUTÓ Péter–FLEISCHER Tamás

2004 A közpolitikákra ható EU-integrációs mechanizmusok – a hulladékgyűjtés példáján, *Európai Tükör*, 4–5. sz. 61–88. o.

GIDDENS, Anthony

1990 *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity.

HERAUD, Guy

1991 Népek és régiók Európája, *Regio*, 2. sz.

JÓZSA Zoltán

2003 Az Európai Közigazgatási Tér összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás*, 12. sz. 723–736. o.

KROUWEL, André

2006 A közpolitikák mindig nemzetiek, de maga a politika nemzetek feletti, *Európai Kulturális Füzetek*, 17. sz.

MARKÓ Péter

2008 Újabb irányzatok a szociológiaelméletben – a reflexív modernizáció, *Vasi Szemle*, 6. sz.

MARKS, Gery–HOOGHE, Liesbet

2004 Contrasting Visions of Multi-level Governance. In: Bache, Ian – Flinders, Matthew: *Multi-level Governance*. Oxford University Press.  
SCHEFFER, Paul

2002 Multikulturális dráma, *Európai Szemle* Nyár.

STANLEY I. Benn

2003 A szuverenitás jelentésváltozatai. Takács Péter (szerk.)  
*Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*.  
Budapest: Szent István Társulat, 615–633. o.

VARJU Márton

2008 *Bevezetés az Európai Unió közpolitikai rendszerébe*, egyetemi jegyzet, [http://jog.unideb.hu/tanszekek/eu/tse/tse\\_eupolitikak\\_kozpolitika-08-09-1.pdf](http://jog.unideb.hu/tanszekek/eu/tse/tse_eupolitikak_kozpolitika-08-09-1.pdf) (2010.10.30.)

WALLACE, Helen

2000 Europeanisation and Globalisation: Complimentary or Contradictory Trends?, *New Political Economy*, 5. (3), 369–382. o.

## DISKURZUSOK ÉS NARRATÍVÁK

*Kudarc és narratíva. Szimbólumok a közpolitikában. Közpolitikai diskurzusok.*

### 1. Kudarc és narratíva

A közpolitikával kapcsolatos legújabb, az 1990-es évek óta bekövetkezett változások szoros kapcsolatban állnak a narratíva fogalmával. A posztmodern létbizonytalanság, a tudás és nemtudás határainak pontatlanná válása, a legitimációs igények újrafogalmazódásának hatása a közpolitika területén is jelentkezik. A lyotardi nagy narratíva megkérdőjeleződése (Lyotard 1993) – bár a metaelbeszélésekről szóló vita alighanem új nagy narratívaként is értelmezhető – és a kis narratívák előtérbe kerülése a közpolitikai szemléletet erősítő folyamat. A nagy narratíva – általánosan érvényesnek tekintett nagy világnézetek, átfogó társadalmi ideológiák – feltöredezése, az egymásnak ellentmondó értelmezések, értékrendek és ideológiák párhuzamos megléte némi bizalmatlanságot jelez, s ez értelmezhető egyfajta, az alapokhoz való visszatérés iránti igényként. A nagy narratíva egyértelműség-üzenete, mindenre kiterjedése helyett egy sor kisebb jelentőségű folyamat és jelenség hozza létre azokat a kis narratívákat, amelyekhez nem társul a totalitás igénye, a tévedhetetlenség eszméje és az egyértelműség mindenekelőttisége. Ma már a demokrácia-értelmezésekben sem tekintik szükségesnek a filozófiai meg-alapozást, hiszen Rorty szerint a filozófia nem a politikai célok kijelölésére, sokkal inkább azok artikulációjára szolgál.<sup>1</sup>

#### „A narratíva fogalma

a bölcsészettudományokban alakult ki, és az elmúlt mintegy három évtizedben ment át a társadalomtudományokba (szociológia, pszichológia, politológia stb.).

---

1 A demokrácia egy „boldogabb” életet kínál, ebben az értelemben először a történelem folyamán „globális politikai nyelvvé” alakul. Rorty szerint a nyugati demokrácia morálisan is felsőbbrendűbb, mint bármely keleti despotikus rendszer. Idézi: Csiszmann László: *Iszlám és demokrácia a Közel-Keleten és Észak-Afrikában*, doktori értekezés, Corvinus Egyetem, Budapest, 2006.

A narratívák kutatásának egyik központi kérdése egy-egy narratíva és a mögötte meghúzódó ideológia kapcsolata. Ennek megfelelően a narratívákat abból a szempontból szokás értelmezni, hogy milyen hatalmi viszonyok állnak mögöttük, milyen normákat fejeznek ki és erőltetnek rá a hallgatóságra.

E különböző megközelítések persze a »narratíva« fogalmát különféleképp értelmezik és magyarázzák. Egymással is vitatkozó nézetek jellemzik ma a narratíva kutatásokat a társadalomtudományokban, s teszik őket módszertanilag a legdinamikusabban fejlődő területté.”

*Forrás: Kozma 2004.*

A közpolitikai szemlélet a döntés elvi fontosságán túl tekinti alapvetőnek a megvalósítást, s ebben kimondatlanul is benne van a megvalósíthatóság kérdése, vagyis a célirányosságon túl megjelenik a mérhetőség követelménye. Helyi értelmezésekre és diskurzusokra van szükség, ha olyan alapvető kérdésekre keressük a legitim választ, mint „ki a felelős?”, „mit lehet tenni?”, „mit kell tenni?” Ugyanis a közjó a politikai közösség diszkurzív produktuma. Éppen ezért kisajátíthatatlan, bár politikai küzdelmekben erre megannyiszor mutatkozik kísérlet.

A hagyományos közpolitika sorozatos kudarcai a '90-es években, a költség-haszon számítások és a racionális cselekvésvelfogások alapján tett javaslatok eredménytelensége, a szakpolitikai elemzések hatástalansága azt sejtette, hogy a közpolitikában több szinten bajok vannak: a helyzetértelmezés, a problémamegfogalmazás, a döntési kritériumok rögzítése, a választások indoklása, az eszközök számbavétele és a következmények előrelátása terén egyaránt. Elemzések kimutatták, hogy egy közpolitikai javaslat akkor lehetett sikeres, ha éppen a politikát tüntették el belőle: szűk területen érvényesülő szimpla technikai kérdésre redukálták. Ez azonban újabb viták forrása, hiszen a technikai eljárás kiválasztása során a politikai szempontok jelenléte vitathatatlan, és a megoldás melletti érvek – előnyök és hátrányok – is nagyrészt politikaiak. Fel kellett ismerni, hogy a kialakult helyzet nem általában a tudomány kudarca, hanem a pozitivistá tudomány szemlélet elkerülhetetlen következménye.

És itt kerülünk vissza az alapító atyához, hiszen egykoron Harold Lasswell azt javasolta, hogy a közpolitikai ügyeket ne elsősorban az apparátus, hanem a demokratikus közösség vitassa meg, csakhogy a tumultuózus XX. században a közösségi figyelem előterében nem a közpolitikai kérdések álltak. Így történhetett meg, hogy a közpolitika kérdéseit az állami és pártbürokrácia kisajátította magának (Hajer 2005). Továbbá a problémaazonosítás és a döntés-előkészítés során használt nyelvezet meghatározó, hiszen a pozitivistá-objektivistá tematizáció eltüntet(het)ji az értelmezések és javaslatok politikai kötöttségét, objektív adatsorok mögé

bujtat értékítéleteket és normatív szándékokat. A közpolitika kapcsán is tapasztalhatóvá vált a mindinkább általános hermeneutikai probléma, a semlegesség, az objektivitás látszatát magára öltő jellegtelen szaknyelv kérdése. És megjelentek a közpolitika tudományában is a narratívák és a diskurzusok. Ez pedig éppen abban az irányban történő elmozdulást valószínűsít, amelyet Bibó István tartott szükségesnek.

„**A GDP-hez mért összes kiadás** nagy szóródást mutat az EU-n belül. 2001-ben a legtöbbet Svédország (57,1%) és Dánia (55,3%), a legkevesebbet pedig Írország (33,9%) és Luxemburg (39%) költötte. Magyarország 48,9%-kal a középmezőnyben található, valamivel az EU-15 országok átlaga felett.

Kelet-európai összehasonlításban azt találjuk, hogy az összes kiadás GDP-hez mért aránya a tíz új tagállamban átlagosan nem haladja meg az EU-15 átlagát. Az átlagosnál magasabb viszont az újraelosztás mértéke Magyarországon, a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában. Az új tagállamok többségében – köztük Magyarországon is – az állami újraelosztás csökkenő tendenciát mutat...

Az összes államháztartási kiadás GDP-hez mért aránya 1993-ig nőtt, majd 1996-ig jelentősen csökkent (közel 15 százalékponttal), ezt követően 50–55% között mozgott.”  
*Forrás: Benedek–Lelkes–Scharle–Szabó: A magyar államháztartási bevételek és kiadások 1991–2004 között*

A politika azon területek közé tartozik, amelyek jellegükből, társadalmi beágyazottságukból fakadóan nehezen meghatározhatók. Ha a politikát a ráháruló feladatok által kívánjuk meghatározni, akkor három jellemző megemlítése elengedhetetlen: irányítás, elosztás, szolgálat. A hangsúly az elosztáson van, a közjavakra vonatkozó döntések jogosítványán. Az európai politikai fejlődés, Bibó István szerint, a hatalom (és a félelem szülte agresszió) megszelídítése, humanizálása (emberivé, emberközpontúvá tétele), moralizálása (erkölcsivé tétele), racionalizálása (ésszerűsítése), végül pedig szabadságelemek általi kontrollálása, majd felszámolása irányába hat (Bibó 1982. 633.). A Bibó által idézett (részben elvart!) fejlődés az alapértelmezésen annyit változtat, hogy az elvont, szakmai értelmezés (a politika egy bizonyos közösség számára kötelező erejű döntések meghozatalának folyamata, a hatalmi-döntési pozíciók elnyeréséért folyó, az érdekek ütközéséből fakadó társadalmi küzdelemmel együtt) mellé kell sorolni a politikát rehumanizáló *szolgálatot*.

A közpolitika szakterületi identitása nem eléggé világos és egyáltalán nem egyértelmű. A tízet meghaladja a közpolitika-értelmezések száma, Hogwood és Gunn éppenséggel 13 értelmezést sorol fel: a politika szereplőinek tevékenységi területei; a társadalmi szükségletek általános kifejeződése; specifikus javaslat; kormányzati döntés; elosztás; újraelosztás; szabályozás; intézményépítés; formális, törvényi felhatalmazás; cselekvési program, folyamat; a közszektor működésének eredménye; a

közszektor működésének hatása; elmélet vagy modell (Idézi: Vass 2001. 195–196.). Egymástól távol eső, egyazon fogalmi keretben nehezen taglalható elemek kerültek itt együvé: társadalmi szükséglet és törvényi felhatalmazás, valaminek az eredménye és az elmélet.

A szolgálatként értelmezett közpolitika súlya, megnyilvánulási területe folyamatosan növekszik: a konzervatív erőfeszítések ellenére a kormányzati szerepvállalás mind jelentősebb. A kormányzati szerep változásait jól mutatja a közösségi kiadások (GDP-hez mért) nagysága, ami tükrözi a kormányzat relatív méretét és kifejezi az aktivitás mértékét is.

A közpolitikai tematizációk és viták két szintet érintenek, ugyanis a politikai rendszernek két komponense van: az objektív, vagyis hogy ténylegesen mit biztosítanak az állampolgárok számára (ennek alapján történik a nyereség, ill. veszteség vizsgálata), és a szubjektív komponens, amely arra vonatkozik, hogy az előnyök és a hátrányok milyen módon oszlanak meg a társadalomban. A megosztásbeli különbségek a helyzetértelmezéstől a közpolitika megvalósításáig különféle okokra vezethetők vissza.

## 2. Szimbólumok a közpolitikában

Tovább bonyolítja a helyzetet a közpolitikában a szimbólumok használata.

A közpolitikai paradoxonok<sup>2</sup> – kétértelműségre visszavezethető értelmezési hibák – közé sorolható az a mód, ahogyan a közpolitika-csinálás a szimbólumokra épít. Kiterjedt irodalma van annak, hogyan kísérlik meg vezető köztisztviselők és politikusok azt, hogy olyan társadalmi követeléseket gerjesszenek, amelyek saját igényeiket is szolgálják. Ennek két alapvető eszköze: a nyelvi manipuláció, a politikai szimbólumok célzatos használata, illetve mesterséges társadalmi krízisszituációk keltése vagy meglévő krízisek felnagyítása. Ebben az értelemben jelzi Dye, hogy a közpolitikai elemzés hiányossága lehet, ha csak a közpolitikai programokra és akciókra összpontosít, vagyis a közpolitikai elemzés gyengesége, ha „elsődlegesen a kormányzat cselekedeteire, nem pedig a kormányzat retorikájára figyel” (Dye 1972. 21.).

**Szimbólum** vagy jelkép (gör. 'ismertetőjel, bélyeg, jegy') – metaforából származó szókép. (Eredetileg a régi görögöknél a felismerést lehetővé tevő, sokszor titkos jel volt.)

A szimbólum valamely gondolati tartalom (eszme, érzés, elvont fogalom vagy egész gondolatsoar stb.) érzéki jele. A költői nyelv egyik legnagyobb hatású kifejező

2 D. Stone ismert munkája a közpolitikai döntéshozatal kérdését elemzi, itt a közpolitikai környezet ellentmondásosságára utalunk.



eszköze. Nemcsak helyettesíti a kifejezendő gondolattartalmat, hanem vele kapcsolatban egész gondolatsort, különböző érzéseket, hangulatot, bonyolult lelki tartalmat képes felidézni.

A szimbólumban (szemben a metaforával) önállósul a kép, a szimbolizált és a képi jelentés egymás mellett hat. A szimbólumban önállósult kép (ellentétben az allegóriával) inkább megérezteteti, sejteti, mint kifejezi a tartalmat.

A szimbólum az egyik legősibb ábrázolási mód: a mesék, a mítoszok, a népköltészet és a mindennapi nyelv tele vannak vele. A műköltészetben is korán megtalálható. A jelkép alapulhat *hasonlóságon és érintkezésen*. Hasonlóság révén vált szimbólummá például a *gyűrű*. A *gyűrű*nek ugyanis, hasonlóan az örökkévalósághoz, nincs eleje és vége, ezért először az örökkévalóság, majd a házastársi hűség jelképe lett. A *lánc* viszont érintkezés (ok-okozati kapcsolat) révén lett a rabság jelképe, a rabokat ugyanis megláncolták.

Molnár Emma – Vass László: *Stilisztikai ábécé*

A modern társadalompolitika döntéshozatali és megvalósítási folyamataiban különösen fontosak azok a szemléleti alapok, amelyeket a közpolitikai megközelítés kialakított. A közpolitikai folyamat négy szakasza közül az utolsó az, amikor a szimbólumok szerepet kaphatnak, illetve kapnak. Első jellemző, hogy a döntések konkrét körülményekhez kötődnek, azok változásával változnak, értékük operatív érték, vagyis ami megvalósul. Másodszorban látni kell, hogy a nem-döntés/elhalasztott döntés a kihívást prolongálja. A döntés nem jelenti a teljes megvalósulást – a viszony, a megvalósulás mértéke külön elemzés tárgya. Végül pedig a döntés és a végrehajtás következményeinek az elemzése, a hatékonyság és az eredményesség mérése jelent feladatot, amikor a szélesebb társadalmi hatásokat kell számba venni. Kormányzati aktivitás szempontjából elosztó, újraelosztó, szabályozó és intézményalakító közpolitikákat különböztethetünk meg. A mobilizált eszközöket tekintve léteznek materiális és szimbolikus közpolitikák. Míg az előbbi anyagi eszközök felhasználásával valósítja meg céljait, az utóbbi az általa közvetített értékrend segítségével reflektál valamilyen társadalmi igényre, vagy irányítja a társadalom figyelmét valamilyen irányba.

A tartós társadalmi struktúrát alkotó csoportok és szervezetek intézményesednek, azaz társadalmilag megállapított, védelmezett és garantált kollektív viselkedési módokban és magatartási szabályokban nyilvánulnak meg. Ez az intézményesedés – mint kulturális érték – nemzedékről nemzedékre öröklődik. Minden nemzedék „készen találja” az intézményekben kifejeződött társadalmi struktúrát, és az élete során átalakítja-gyarápítja azt. Az egyes ember más-más csoportba tartozik a gazdasági ágak és az ágazatok különbségei alapján, a szakképzettségi szint szerint, a tulajdonlási struktúrában elfoglalt helye alapján vagy éppen a nemi, a nemzeti, a vallási hovatartozás alapján. Ezeket a csoportokat szimbólumok és előírások integrálják, és különböző módon és színben intézményesednek. A szimbólumok segít-

ségével létrehozhatók társadalmi konfliktusok is, amikor az ezek révén közvetített „tények” (= üzenet) azt szolgálja, hogy a polgárok arról gondolkozzanak, amiről a politika manipulátorai szeretnék. A közbeszéd tematizálásával és az üzenetek időnkénti ismétlésével a közvetlen cél az, hogy ne kerüljenek a közbeszéd napirendjére az igazi közpolitikai kérdések.

A szimbólumok komoly szerepet kaphatnak a közpolitikai eredményesség értékelésében, ugyanis sok esetben normatív alapon alig lehet a modelleket értékelni. A közpolitikai célok sikeres teljesítésének vagy éppen bukásának az ügy felmerülési szakaszának hiányosságain kívül számtalan egyéb oka is lehet. Általánosan a következő követelményeket lehet a közpolitikai folyamatokkal kapcsolatban megfogalmazni:

– Ellensúlyozni kell az érdekmozgásokat terepszínűvé tevő mechanizmusokat. A szabad választásokra épülő parlamentáris rendszer sajátossága, hogy a pártok a politikai szimbólumok terén megkeresik a különállásukat hangsúlyozó jegyeket, míg a közpolitikai kérdések tekintetében mindenkihez kívánnak szólni, ezért igyekeznek elmosni a karakterisztikus vonásokat. A nyilvánosságban meg kell lenniük azoknak a terepeknek, ahol a konfliktusok, érdekek, problémák a maguk eredeti formájában merülhetnek fel, s indulhatnak el a különböző döntési fórumok felé.

– Fontos a szakmai médiumok megléte és általában a média korrekt szakszerűsége. Ha az egyes ügyekben az állampolgárok folyamatosan csak egy szűk szakmai körtől kapnak információt, amely ráadásul felületes, esetleg szakmailag hibás, akkor a félretájékoztatásnak az lesz az eredménye, hogy ebben a keretben az állampolgárok saját problémáikat nem tudják megfelelően értelmezni.

– Szintén fontos követelmény az életképes és autonóm szakmai szervezetek, társadalmi és gazdasági érdekszervezetek megléte. Ezeknek a szervezeteknek egyúttal széles kapcsolatrendszerrel kell kötődniük a politikai napirendet meghatározó mechanizmusokhoz. Nélkülük a politikai rendszer érdekközvetítő képessége beszűkül.

– Végül a részvételi politikai kultúra bizonyos szintjére van szükség ahhoz, hogy a közélet résztvevőinek köre kellően széles, szereplői pedig eléggé bátrak legyenek az ügyek hatásos felvetéséhez. Politikai felkészültség, állampolgári ismeretek és megfelelő politikai nyelvezet is szükséges ahhoz, hogy a közélet szereplői hatékonyan tudjanak egymással kommunikálni.

Mivel a közpolitika felelősei néha szimbolikus célokat követnek, azaz retorika szintjén a felelős kormányzati magatartás látszatát keltik, miközben a problémák a gyakorlatban állandósulnak, fontossá válik a kormányzati retorika vizsgálata.

### 3. Közpolitikai diskurzusok

M. Hajer idézi G. Majone szakpolitikai elemző könyvének első mondatát: „Amint azt a politikusok túlságosan is jól tudják, a társadalomtudósok pedig túlságosan gyakran elfelejtik, a közpolitika a nyelvből épül fel” (Hajer 2004). Majone 1989-ben megjelent könyvének indító mondata új szemlélet térhódítását indította el.<sup>3</sup>

„Mi a **diskurzuselemzés** lényege?

Ez a kutatási szemlélet és módszer a szövegek társadalmi előállítását *valóságteremtő gyakorlatként* fogja fel. A diskurzuselemzés alapelve, hogy amikor a nyelv segítségével az igazságot megjelenítjük, az igazság nem valami eleve adott, ami a nyelv közvetítésével válik láthatóvá. Valójában a nyelv révén tudjuk megteremteni és kifejezni szubjektivitásunkat, általa vagyunk képesek társadalmi tevékenységeket kifejezni, hatalmi relációkat kialakítani. A közösségben élő egyén a másoknak elmondott vagy leírt szövegei révén, különféle interakciók során interszjektív szociális világot teremt maga köré. Szövegekből, interakciók során szerveződik az egyéni életvilág, a család, baráti kör, munkahelyi és szakmai közösség, a társadalmi nyilvánosság különböző szintjei, a politika vagy a vallás szférája – így ezek elemzésére a diskurzuselemző módszer jól alkalmazható. A társas valóság jelentéstudajdonító és értelmező folyamatok során jön létre, ezért vizsgálat tárgyává tehető a felmerülő értelmezések, az ezek érvényesítésére szolgáló stratégiák, szövegszervezési módok, a diszkurzív gyakorlatok eredményeként létrejövő társas viszonyok. Amikor diskurzuselemzést végzünk, kizárólag szövegeket vizsgálunk, hogy megértsünk bizonyos társadalmi jelenségeket, összefüggéseket.”

*Forrás:* Glózer Rita: *A diskurzuselemzés módja és értelme*

Alapgondolata az, hogy a szakpolitikák objektivizmusa<sup>4</sup> merő látszat, mivel az elemzők nyelvhasználatukkal a semlegesség látszatát keltik, hogy eltompítsák a polgár erkölcsi érzékenységét. Bár már az 1970-es, '80-as években is voltak szerzők, akik rámutattak az értékek szerepére a szakpolitikákban, s ezzel közvetve jelezték a semlegesség tarthatatlanságát, csak az 1990-es években, a nyelviség hermeneutikai megértésével beindult folyamat foglalta új keretbe a közpolitikai értelmezéseket és magyarázatokat. D. Stone és E. Roy hívták fel a figyelmet a nyelv és a „narratív történetek” szerepére, D. Schön és M. Rein a keret fogalmát értelmezték újra. Munkásságuk a szakpolitikai tudományok „posztpozitivista” irányzatát képviselik. Az új szemlélet és módszer a dominanciaviszonyok létrejöttének és újratermelődésének a vizsgálatában hozott

3 A közpolitikai diskurzusok bemutatásához Hajer idézett dolgozata szolgált alapul.

4 Ayn Rand amerikai filozófus szerint létezik egy tőlünk független valóság, amelylyel érzékszerveink révén kerülünk kapcsolatba, és erről az értelem révén szerzünk ismereteket. Ezt a szemléletet több jelentős politikus vallotta: R. Reagan, M. Thatcher.

fordulatot, hiszen ezáltal a politikai folyamatok elemzését ki lehetett terjeszteni az előítélet-alkotásra is – ez pedig fontos eleme a szakpolitikákkal kapcsolatos értelmezéseknek és értékeléseknek.

A posztpozitivisták közpolitika-kutatás egyik ága a közpolitikai diskurzuselemzés. A diskurzuselemzés lényege, hogy az emberek által előadott történetek nem sima adathalmazt jelentenek, hanem egy strukturált szöveget, valamilyen helyzet értelmezését. Kutatás tárgyává éppen az emberek által elmondott történetek válnak, például az, ahogyan az emberek a mások által elmondottakra reagálnak. Ha egy alacsonyabb beosztású hivatalnok beszámol arról, milyen erkölcsi dilemmákkal szembesült egy új szakpolitikai intézkedés során, az a közpolitikai mechanizmus mélyrétegeibe nyújt betekintést. Ezek és a hasonló történetek alapján jöhet létre a konszenzus. A közpolitikai diskurzuselemzésnek több iránya létezik. Ezek közül Hajer kiemelten foglalkozik az argumentatív diskurzuselemzéssel (ADA), amelyet argumentatív fordulatként lehet értelmezni. Az ADA számára a legnagyobb kihívás a következő: meg kell találni és elemezni kell annak a kombinációnak a módjait, ahogyan a valóság diszkurzív megalkotása és a vonatkozó társadalompolitikai gyakorlat összekapcsolódik különböző társadalmi struktúrák keletkezésével, amelyeknek maguk a szereplők is részesei. Az ADA három elem kapcsolására épül: diskurzus, gyakorlat és jelentés. A jelentés sajátos gyakorlatok kontextusában kerül meghatározásra – tehát nem érvek elemzésére összpontosít, hanem arra, hogy a folyamat helyszínein milyen „helyezkedési játék” történt. És nem annyira az érveket kutatják, hanem magát a vitatkozást, ugyanis az érvek elemzését más módszerekkel is el lehet végezni. Itt az válik fontossá, hogy a szereplők nyelvhasználatukkal miként pozicionálják magukat, kit hova helyeznek és sorolnak. Következik tehát, hogy az ADA számára az empiria elsődlegesen fontos, és célja a politikai valóságot hordozó megannyi mechanizmus feltárása.

Hajer külön eszköztárat dolgozott ki, kulcsszavai a diskurzus, cselekmény, szimbólum, diskurzusegyesülés, diskurzusstrukturálás, diskurzusintézményesítés és diskurzusaffinitás, hogy túl tudjon lépni az egyének és intézmények közötti statikus elkülönítésen, hogy a kapcsolatok keletkezése, újratermelődése, változásai értelmezhetőkké váljanak. Felhívja a figyelmet arra, hogy nem szabad összetéveszteni a diskurzust a diszkusszióval. A „diszkusszió” az elemzés empirikus tárgya, beleértve a diszkusszió „helyszínét” is, miközben a „diskurzus” az a sajátos minta, amely a diszkusszióban megtalálható, ezért a terminus segítségével rámutatnak arra, ami a diszkusszióban található. És bevezeti a deliberáció fogalmát,

ami a diszkusszió folyamatában jelen lévő sajátos minőségre utal, arra a módra, ahogyan a résztvevők egy vitát lefolytatnak. Olyan terminusokkal lehet jellemezni, mint nyitottság, kölcsönösség, elszámoltathatóság; ezek mind egy normatív keretre utalnak, amelynek segítségével az ember megítélheti az ajánlatokat.

Záró megjegyzésként egyetlen észrevétel: a közpolitikai narratívák mai fontossága és Lasswell háromnegyed évszázada leírt, évtizedeken át figyelmen kívül hagyott szempontja találó példa arra, hogy a tudomány fejlődése nem egyenes vonalú. Persze ma pontosan tudjuk azt, amit Lasswell alighanem megsejtett. Újabb példa arra, hogy az igazi nagyság többnyire utólagosan nyer igazolást.

## Irodalom

BENEDEK D.–LELKES O.–SCHARLE Á.–SZABÓ M.

2004 *A magyar államháztartási bevételek és kiadások 1991–2004 között*, PM Kutatási füzetek 9. sz.

BIBÓ István

1981–1984 *Összegyűjtött munkái*. I–IV. Sajtó alá rendezte Kemény István és Sárközi Mátyás. Bern: Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem.

DYE, Thomas R.

1972 *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*, Duxbury Press.

GLÓZER Rita

*A diskurzuselemzés módja és értelme* [http://szabadbolcseszet.elte.hu/index.php?option=com\\_tanelem&id\\_tanelem=841&tip=0](http://szabadbolcseszet.elte.hu/index.php?option=com_tanelem&id_tanelem=841&tip=0) (2010.10.30.)

HAJER, M.

2004 Diskurzuselemzés és a szakpolitikák vizsgálata.

*Politikatudományi Szemle*, XII. évf. 4. sz. 161–167. o.

2005 *Setting the Stage. A Dramaturgy of Policy Deliberation* <http://www.maartenhajer.nl/upload/HAJER%20Setting%20the%20Stage%202005.pdf> (2010.10.30.)

KOZMA Tamás

2004 *Kisebbségi oktatás Közép-Európában* Budapest: Új Mandátum Kiadó.

LYOTARD, Jean-Francois

1993 A posztmodern állapot, in: *A posztmodern állapot*, Jürgen Habermas, Jean-Francois Lyotard, Richard Rorty tanulmányai, Budapest: Századvég–Gondolat.

MOLNÁR Emma–VASS László

1989 Stiliztikai alapfogalmak (kézirat) <http://www.jgytf.u-szeged.hu/~vass/vnv050.htm> (2007. 07.5.)

STONE, Deborah

2001 *Policy Paradox. The Art of Decision Making*, New York: W.W. Norton Company.

VASS László

2001 A közpolitikai és magyarországi környezete. In: Pesti Sándor (szerk.): *Közpolitika – szöveggyűjtemény*. Budapest: Rejtjel.

# KÖZPOLITIKAI FOGALOMTÁR

---

Az alábbi **Fogalomtár** szerepe kettős: egyrészt a főszövegben és a főszöveg melletti magyarázó betétekben foglalt anyag rész megértéséhez nyújt gyorsan elérhető (rövid) fogalommagyarázatokat. Ugyanakkor az egyes fogalmak román és angol fordításával a más nyelvű szakanyaggal való találkozást kívánja elősegíteni és megkönnyíteni.

Egy fogalomtár soha nem lehet teljesen eredeti: mindig vannak benne átvett megfogalmazások, értelmezések. Ebben az értelemben az itt következő összeállítás sem eredeti. Egy létező fogalomértelmezési anyagot – *Fogalomtár a közigazgatási vizsgák képzési segédanyagához* (2010): Budapest Közigazgatási Képzési Központ – vettem alapul. A mintegy 120 oldalas közigazgatási fogalomtárnak csak kis hányadát vettem át, és melléje szerkesztettem a többi szómagyarázatot, természetesen több forrásra támaszkodva (kiemelném még a Laude Kiadó 1998-as *Politikai kishoztárát* és a *Mi a politika?* Osiris által kiadott 1996-os kötet fogalomszótárát). Aki érdeklődik a fogalomtárak „műfaja” iránt, rövid idő alatt néhány tucat összeállítást tölthet le mindenféle honlapokról – akár ajánlani is lehet a műveletet, mert van olyan fogalom, amelyre jelentősen eltérő értelmezéseket kaphatunk, az összeállítók alapszempontjától függően.

**Fogalomtárunk** szakszerűségét az értelmezések pontosságával és mélységével jellemezhetjük. Előrebocsátjuk, hogy a pontosság lényegi szempont volt, a mélység, az értelmezések minden aspektust kimerítő volta nem volt elsőrendű szándékunk. (B. B.)

**Alapvető jogok** (*drepturi fundamentale, fundamental rights*): tulajdonhoz való jog, szabadságjogok (az élethez és emberi méltósághoz való jog; a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog; a jogorvoslathoz való jog; lakóhely szabad megválasztása; személyiségi jogok; petíciós jog; egyesülési jog; gyülekezési jog; véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága; a gondolat-, a lelkiismereti és a vallásszabadság; a gyermek nevelésének szabad megválasztása; a tanszabadság és a tanítás szabadsága; a tudományos és a művészeti élet szabadsága; a sztrájkjog), *politikai alapjogok* (választójog; a népszavazás kezdeményezésére irányuló jog; helyi önkormányzás joga; a közügyek vitelében való részvétel joga; a közhivatal viseléséhez való jog; az egyenlőséghez való jog; az állampolgársághoz

való jog), *gazdasági, szociális és kulturális alapjogok* (a munkához való jog; a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának joga; a pihenéshez való jog; az egészséghez való jog; a művelődéshez való jog; a szociális biztonsághoz való jog).

**Államcél** (*scopul statului, state objective*): Olyan pártpolitikák fölött álló állami programok, célkitűzések, amelyek arra kötelezik a mindenkori hatalmat, hogy az adott körülmények között elvárható mértékben minden tőle telhetőt tegyen meg annak megvalósítása érdekében. Nem alanyi jog, tehát a bíróságok vagy az alkotmánybíróság útján nem kényszeríthető ki.

**Állampolgári jogok** (*drepturi cetățenești, civil rights*): Azok az adott ország valamennyi állampolgárát megillető jogok, amelyek az ember cselekvési szabadságát védik az állami beavatkozástól. Az alkotmányjogban ma már leginkább az emberi jogok (human rights) szinonimájaként használják. Az angolszász szakirodalom megkülönböztet polgári szabadságjogokat (civil liberties) és állampolgári jogokat (civil rights), hogy az előbbi kategóriával kiemelve a polgárok azon jogait, amelyek az állampolgárságtól, tehát az államok akaratától függetlenül, minden embert születésétől fogva, emberi mivolta alapján megilletnek. Másrészt az állampolgári jogok kategóriája tágabb is, minthogy a hagyományos szabadságjogokon túl a pluralista demokrácia működéséhez hozzá tartozó egyéb jogokra is kiterjed (a gazdasági, szociális és kulturális jogokra; az állami tevékenységben való részvételt biztosító jogokra; és az állampolgárok teljes egyenjogúságát biztosító jogokra stb.).

**Allokációs funkció** (*funcție de alocare, allocation function*): Minden olyan kormányzati tevékenység, amely az előállított termékek és szolgáltatások mennyiségét és minőségét befolyásolja. Az allokációs tevékenységet általában a közjavak, az irányított elosztású javak, a külső gazdasági hatások (externália) és a piaci (monopolista) erőfölény teszi szükségessé.

**Anómia** (*anomie, anomie*): normavesztés. Olyan társadalmi szituáció, amelyben a régi normák már nem, az újak pedig még nem működnek. Legsajátosabb formája az *elidegenedés*, amely egyfajta hatalomnélküliséget, az élet értelmetlenségét, az elmagányosodást, végül az érintett személy önmagától való elfordulását, azaz önértékelésének elvesztését és számára ezáltal normanélküliséget jelent.



**Átláthatóság** (*transparentă, transparency*): Szűkebb értelemben az átláthatóság (transzparencia) fogalmát, követelményét a korrupció elleni harccal szokták azonosítani. Tágabb értelemben az átláthatóság az elszámoltathatóság előfeltételeként is meghatározható. Azok az állampolgárok és civil szervezetek, akik ténylegesen, nagy tömegben hozzáférnek a jogszabályok, állami, közigazgatási döntések előkészítő dokumentumaihoz, akik tájékozottak, pontosan tudják, hogy mi zajlik az állami, önkormányzati igazgatáson belül: minden biztonnyal ki fogják vívni, hogy szempontjaik érvényesüljenek a döntésekben. A tájékozott állampolgárok széles tömegei ellehetetlenítik a szűk körben, demokratikus kontroll nélkül, azonosítatlan, homályos érdekek alapján létrejövő döntések meghozatalát, végrehajtását.

**Attitűd** (*atitudine, attitude*): olyan személyiségjellemzők, melyek meghatározzák, hogy a bennünket körülvevő világ dolgaira kedvezően vagy ellenségesen reagálunk-e, a különböző dolgokhoz tartozó érzelmeinket jelentik, ezt elsősorban értékrendünk határozza meg. Egyéneknél különbözhet. Egyik legfontosabb összetevője az érzelmi oldala. Rendszerint különféle szándékokat takarnak, gyakran vezetnek látható viselkedési megnyilvánulásokra.

**Bürokrácia** (*birocrăție, bureaucracy*): A XIX. század elején keletkezett fogalom kezdetben a hivatalnokok uralmát, majd tágabb értelemben a szakszerű közigazgatást jelentette. Max Weber az uralom történeti típusai egyikének tartotta, melyben a racionalitás érvényesül. Később bürokráciának neveztek bármely nagyobb, ésszerűsége és hatékonyságra törekvő szervezetet. E jelentéssel éppen ellenkezőleg, a fogalom pejoratív értelme a nehézkes, túlbonyolított igazgatásra utal, vagyis a hatékonyság hiányára. A modern politológiában elfogadott használata szerint a bürokrácia az uralmi szerkezet (uralom) egyik összetevője, nevezetesen az eljárási ésszerűséget és a szakszerű igazgatást biztosító intézmény, mely biztosítékok híján könnyen túlsúlyossá válhat, ami a politikai rendszer torzulásához, sőt működésképtelenségéhez vezethet.

**Bürokratikus szervezet (Max Weber)** (*organizare birocratică, bureaucracy organization*): A bürokratikus szervezet a társadalmi élet területein (gazdaság, politika, jog, közigazgatás, kultúra) hat szervező erőként. A weberi bürokrácia eltér a pejoratív bürokráciától. Nélküle megoldhatatlan a tömegmértű igazgatás, a gazdaságos és pontos ügyintézés. **Jellemzői.** *Specializáció*: a feladatokat, kötelességeket általánosan személytől függet-

lenül rögzítik; *szabályozottság*: szervezeti tevékenység alapja a kimerítő és megtanulható előírások hatáskörre, a feladatteljesítésre és szolgálati útra kiterjedő szabály; *hierarchia*: alá- és fölérendeltség, mindenki fölött ellenőrző s felügyeleti hatóság van; *aktaszerűség (írásbeliség)*: írásban rögzített szabályok és instrukciók, akták útján érintkeznek; *szakmai hozzáértés (hivatástudat)*: a hivatalnokokat „kompetenciaelv” alapján nevezik ki, megkívánt technikai képzettségen alapul, az előléptetések a testületi szellem kialakítását szolgálják; *személytelenség, tárgyilagosság*: a hivatali ügyintézésből számúzi a személyes érzelmeket; pártatlanság, részrehajlás nélkül.

**Civilizáció** (*civilizație, civilization*): A civilizáció a kultúrákból származik, nem más, mint a kultúrák szintézise, amely a kultúráknál nagyságrenddel nagyobb integrációs potenciállal rendelkezik, annak következményeképpen, hogy az emberi társadalomban lejátszódott az első nagy funkcionális differenciálódás, a kultúra materiális, szociális, mentális és kommunikációs szférájában egyaránt. A globalizáció folyamán rögzíthető a civilizációs körök lassú vagy gyorsuló közeledése.

**Civil szervezetek** (*organizații civile, civil organization*): Összefoglaló, meglehetősen pontatlan fogalom, amely magában foglalhatja az érdekképviseleti szervezetet, mozgalmakat is. Gyakran ide sorolják az egyesületeket, klubokat is. A civil szervezetek, és különösen a mozgalmak gyakran, s az utóbbi időben egyre gyakrabban csak egyetlen cél elérésére, egyetlen szempont felmutatására törekszenek (pl. az állatok kényszertáplálása ellen, egy szemétegető létrehozása ellen stb.).

**Civil társadalom** (*societate civilă, civil society*): *Arisztotelész*: a társadalom politikai létének egésze, *Hegel* és *Marx*: állam és civil társadalom elválik, *Hankiss Elemér*: négyes tagolódás: társadalom, gazdaság, nyilvánosság, tudat. Ma: az állampolgárok sajátos formális és informális csatornákon át tevékenykednek autonóm célokat követve, önmagukat közösséggé szervezve, s öntevékenyen szolgálva saját és közösségeik érdekeit. A nonprofit, nem állami és nem direkt politikai jellegű szerveződések tartalmazzák, azaz olyan állampolgári tevékenységi szféra, amely kívül áll a hivatalos fórumokon. A civil társadalom fogalma egyrészt tágabb, másrészt szűkebb, mint a nonprofit szektoré. Tágabb, mert nemcsak a hivatalosan bejegyzett nonprofit szervezetek tartoznak bele, hanem az állampolgárok nem intézményesült önkéntes szerveződései is (például informális baráti, szabadidős társaságok, alkalmi tiltakozó mozgalmak, szomszédsági együtt-

működések stb.). Ugyanakkor szűkebb is, mert nem foglalja magában azokat a nonprofit szervezeteket (közalapítványokat, köztestületeket, közhasznú társaságokat), amelyek nem civil kezdeményezésre jöttek létre. Civil társadalomnak tehát az állampolgári kezdeményezések, szerveződések és mozgalmak együttesét nevezzük. A civil szervezetek közvetítenek az állam és polgárai, valamint a gazdasági hatalom és az állampolgárok között; létrehozzák azokat a mechanizmusokat, amelyek segítségével a kormány és a piac a közösség által ellenőrizhető és befolyásolható.

**Dereguláció** (*deregulare, deregulation*): Közigazgatás-szervezési értelemben azt a folyamatot fejezi ki, hogy a kormányok fokozatosan elhárították az üzleti élet szereplőire (és a magánszemélyekre) vonatkozó szabályozási korlátokat, ezáltal vélték élénkíthetőnek a piaci versenyt. A dereguláció kifejezést Magyarországon jogalkotási technikai értelemben is használják: az elavult, kiüresedett, illetőleg a más jogszabályt módosított jogszabályok szisztematikus hatályon kívül helyezését is értik alatta.

**Diszkrimináció** (*discriminare, discrimination*): Jelentése hátrányos megkülönböztetés. A tudatosan vállalt, nyílt hátrányokozás (pl. a foglalkoztatásnál bőrszín, etnikum, nem stb. alapján) közvetlen diszkrimináció. A tudatosan burkolt formában vagy harmadik személyek által elérten, mások irányításával megvalósuló hátrányokozás a közvetett diszkrimináció.

**Döntéshozatal** (*luarea deciziei, decision making*): Az elsőfokú eljárás utolsó (lezáró) szakasza. A tényállás tisztázása során feltárt tények és körülmények összevetése a vonatkozó hatályos jogszabályi előírásokkal, és ennek eredményeként következtetés levonása. A következtetés (döntés) formája (típusa) lehet határozat, végzés, valamint hatósági szerződés.

**Elit** (*elită, elite*): A társadalom valamelyik szférájában vezető szereppel bírók csoportja. A politikai elit fogalma ezen belül a politikai irányítást kézben tartók körére vonatkozik. A demokratikus rendszerek kutatóit már a század eleje óta foglalkoztatja az elitjelenség antidemokratikussága: a társadalom igazgatásához a vezető-kiválasztás ellentmondásossága és az elit kasztosodása.

**Emberi (humán) tőke** (*capital uman, human capital*): A tanulás és gyakorlat útján megszerzett készségek és tudások összessége. Ezen adott-ságok révén olyan jövőbeli jövedelemre tehet szert az egyén, amelyet az

emberi tőkével elégtelenül ellátott munkavállaló hosszabb távon aligha érhet el. Az egyén munkavégző és jövedelemtermelő képessége tehát nagymértékben függ az emberi (humán) tőkétől.

**Érdek** (*interes, interest*): Olyan általában materiális, anyagi tényező, amelytől az érintett jóléte növekedhet. Az érdeket fel kell ismerni ahhoz, hogy a társadalmi vagy politikai folyamatban érvényesülhessen. Számos társadalomtudományi irányzat kizárólag az érdekvezérelt egyéni és csoportos viselkedéssel magyarázza a társadalmi és politikai folyamatokat. *Érdekek harmóniája*: Ez a felfogás azzal számol, hogy az emberek képesek harmóniában élni. A háborúk kitörésének oka a hatalmi egyensúly-politika. *Érdekközösség*: 1. Azonos érdekeken alapuló szoros kapcsolat. 2. Közös üzleti érdekeltsgű vállalatok együttműködése.

**Érdekcsoportok** (*grupuri de interes, interest groups*): A kormánytól és a politikai pártoktól független, a kormányzat politikai irányát befolyásolni kívánó szervezetek megpróbálják befolyásolni a politikai döntéseket úgy, hogy az érdekeik érvényesüljenek. Az érdekcsoportok és a demokrácia viszonyáról megoszlanak a vélemények: egyesek szerint a nyomásgyakorló szervezetek kifejezetten aláássák a demokratikus politikai folyamatokat (minthogy ezeket megkerülve fejtik ki hatásukat – lásd lobbizás), mások szerint viszont éppen hogy a demokratikus pluralizmus lényegéhez tartoznak.

**Érdekképviselő** (*reprezentarea intereselor, interest representation*): Valamilyen társadalmi csoport érdekeinek a politikai folyamatban történő megjelenítésére és érvényesítésére létrejött szervezet. Ilyen társadalmi csoportok lehetnek a foglalkozási csoportok, amelyek gyakran kamarákba tömörülnek. Szélesebb dolgozói csoportokat képviselnek a szakszervezetek. Más társadalmi csoportok, tipikusan a valamilyen hátrányt szenvedő kisebbségek is gyakorta hoznak létre érdekvédelmi szervezeteket.

**Érték 1 (morális, erkölcsi értékek, értékrend)** (*valori /morale, etice, sistem de valori/, values /morals, ethics, values system*): Általános tendencia bizonyos dolgok és állapotok preferálására más dolgokkal szemben. A felfogásunkban létező „jó” „rossz” ítéleteket tükrözik vissza. Meghatározzák, mit tartunk jónak és fontosnak az életben, mit tartunk követésre érdemesnek. Az attitűdöket alátámasztó választások éppen ezért konzisztensek az attitűdökkel. Az egyéni és csoportos viselkedés egyik mozgatórugója lehet. Egyesek tagadják szerepét a társadalmi és politikai

folyamatokban, a többség egyetért abban, hogy a politikában részt vevőket (legalább részben) erkölcsi értékek is motiválják. Az értékek akár ellentétesek is lehetnek az egyén vagy csoport érdekeivel (pl. a szegények érdekeiért küzdő gazdag értelmiségi).

**Érték 2** (*valoare, value*): 1. Valaminek az a tulajdonsága, amely a társadalom, csoport vagy az egyén számára való fontosságát fejezi ki. 2. Becses tulajdonság. 3. Valamely áru elkészítéséhez szükséges anyag és munka mennyisége. 4. Annak a viszonynak a kifejezése, hogy a pénz milyen áru-mennyiséggel cserélhető be. 5. Bevételeknek, jövedelemnek pénzben kifejezhető nagysága. 6. Emberi szükségletet kielégítő anyag, termék, áru. 7. Jelennek valamely rendszerben elfoglalt helyéből, szerepéből adódó jelentése.

**Értékelmélet** (*teoria valorilor, theory of value*): Az axiológia Windelband felfogása szerint a filozófia kritikai tudománya, amelynek legfőbb feladata, hogy számot adjon az általánosan érvényes értékekről, a filozófiai értékelmélet tehát az érvényes értékek világát kutatja, amelyek transzcendentális létezők, mivel a „*Legyen*” (Sollen) mozzanatát és ezzel az *ideák világát* tartalmazzák. Ezek az alapvető, időtlen *ideális értékek*, a *szép, jó, igaz*, nem fizikai, sőt nem is pszichikai jellegűek. *Gazdasági téren* ez azt jelentette, hogy az árak alakulásának, mozgásának középpontját keresték. Már Arisztotelész megfogalmazta a vizsgálat alapvető összefüggését a Nikomakhoszi etikában: „...sem a közösség nem jöhetne létre, ha nem volna csere, sem a csere, ha nem volna egyenlőség, sem az egyenlőség, ha nem volna összemérés.” A gondolkodók keresték tehát az összemérés alapját, az értéket. Sokáig az értéket az árutest belső tulajdonságának, szubsztanciájának tekintették. A merkantilisták ezt a pénz anyagával azonosították (minden áru annyit ér, amennyi aranyat adnak érte). A fiziokraták a föld és a munka eredményének tekintették az értéket, Say J. B. szerint minden termelési tényező értékalkotó. Egyre inkább a munka szerepe domborodott ki, ez a folyamat vezetett a munkaérték-elmélet kialakulásához. A határhaszon-elmélet csak a fogyasztási cikkeknek tulajdonított értéket, azok szükségletkielégítő képessége, hasznossága alapján. Ez a szubjektív értékelmélet alapvető összefüggésnek a megfogalmazása. Az első világháborút követően az érték kategória fokozatosan háttérbe szorult, hagyományos értelemben nem használja a közgazdaságtan. *Politikai értékelmélet*: a politika, mint emberi tevékenység, szükségképpen magában hordoz értékaspektusokat is. A politikai értékelmélet a politika világát a benne jellegzetesen előforduló értékek elemzése révén tárja föl. Az ember, a sza-

badtság, a rend, az igazságosság jellegzetes, de nem kizárólagos értékei a politikának; az alkotmányosság, a politikai hűség, a politikai pozíciók, a politikusi hivatás viszont mindenekelőtt politikai értékek.

**Esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód** (*egalitatea șanselor, equality of chances*): általános alapelv. Az egyenlő bánásmód elve a diszkrimináció, vagyis a hátrányos megkülönböztetés tilalmát jelenti. Az esélyegyenlőségi politika a diszkrimináció tilalmán túl konkrét, annak megvalósulását célzó lépések megtételének szükségességét is magában hordozza. A törvény tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a zaklatást, a jogellenes elkülönítést, valamint a megtorlást.

**Etatizmus** (*etatism, etatism*): Az állam és az állami bürokrácia túlsúlya a plurális politikai erők rovására. A fogalom – és a jelenség – az angol parlamentarizmustól eltérő francia államfejlődésben gyökerezik.

**Etnikum** (*grup etnic, ethnic group*): Történetileg kialakult nép(csoport), amelynek egységét a családszerkezet, a közös társadalom és gazdálkodás, a közös nyelv és kultúra biztosítja.

**Európai Beruházási Bank** (*Banca Europeană de Investiții, European Investment Bank*): Az EU fejlesztési bankja. Fő feladata kedvezményes hiteleket nyújtani a kevésbé fejlett térségek fejlődését elősegítő beruházások megvalósításához. Az EU Strukturális Alapjainak pénzeszközeit kezelő nem profitorientált közösségi bank.

**Európai Bizottság** (*Comisia Europeană, European Commission*): Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa mellett egyike az EU három fő kormányzati intézményének. Legfőbb feladata a jogszabályok kezdeményezése és becikkelyezése, valamint az uniós szerződések őreként tevékenykedik, amelyek az EU jogalapját jelentik. Az Európai Bizottság tevékenysége nagyon sok párhuzamot mutat a nemzeti kormányok végrehajtó testületével, de vannak különbségek is. Az EU „kormány” az integráció nemzetek feletti érdekeket képviselő döntés-előkészítő és végrehajtó szerve.

**Európai Közigazgatási Tér** (*Spațiul Administrativ European, European Administrative Space*): Az Európai Unióban nincs közvetlen közösségi előírás a horizontális kormányzati rendszerre, de elvárás, hogy

a tagállamok megfelelő közigazgatási képességgel rendelkezzenek az uniós joganyag átvételére és alkalmazására. Ezt a követelményt szolgálják azok a közös közigazgatási elvek és értékek, amelyeket a különböző közigazgatási megoldásokat követő tagállamok egyformán elfogadnak és követnek. A közös elvekből és értékekből áll össze az Európai Közigazgatási Tér, amelynek főbb jellemzői a következők: demokratikus jogállamiság, szociális piacgazdaság; szolgáltató közigazgatás szerepének erősödése; decentralizáció, szubszidiaritás, szolidaritás; régiók közötti fejlődésbeli különbségek csökkentése; megbízható, átlátható és demokratikus közigazgatás; a közösségi célok elérését biztosító szervezet és működés; stabil, kiszámítható, hozzáértő szakképzett és pártatlan köztisztviselői kar.

**Európai Parlament** (*Parlamentul European, European Parliament*): Az Unió állampolgárai által közvetlenül választott képviselőtestület, amelynek fő feladata, hogy a tagállami érdekeket megjelenítő Tanács és az uniós érdekeket megtestesítő Bizottság mellett az Unió állampolgárainak érdekeit képviselje az uniós döntéshozatalban. A Parlamentet az évek során a tagállamok egyre több hatáskörrel ruházták fel. Ma már a Tanácssal nagyrészt egyenjogú társdöntéshozó, társjogalkotó szerv. A Tanácssal közösen fogadja el az EU költségvetését is. A Parlament hagyja jóvá az Európai Bizottság kinevezését is, és felügyeli a testület munkáját.

**Európai régiók** (*regiuni europene, European regions*): A támogatásra jogosult régiók és területek kiválasztásának kritériumait közösségi szinten határozzák meg. A kiválasztás az EU Statisztikai Hivatala (EUROSTAT) és a tagállami statisztikai intézmények együttműködésével létrehozott ún. Területi Statisztikai Egységek Nomenklatúráján (franciául: Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques – NUTS) alapul. Ezért nevezik a régiók közösségi besorolását NUTS-rendszernek. A Strukturális Alapok működési területe, más szóval földrajzi hatóterülete a régió. A NUTS-rendszer teszi lehetővé, hogy a tagállamonként eltérő területi statisztikai adatok összehasonlíthatóvá váljanak.

**Európa Tanács** (*Consiliul Europei, Council of Europe*): A szervezetet a második világháború végén hozták létre, az európai demokrácia szolgálatában, az egység előmozdítása, az emberi jogok védelme és a szociális és gazdasági fejlődés elősegítése érdekében. 47 tagállama van, ideértve az EU összes tagállamát és tagjelölt országait.

**Európai Tanács** (*Consiliul European, European Council*): Az Európai Unió legmagasabb szintű intézménye, döntéshozó testülete, amely egy évben legalább kétszer ülésezik. Ülésein az EU-tagállamok állam- és kormányfői vesznek részt. Fő feladata az EU működését érintő stratégiai jellegű döntések meghozatala. Üléseit állandó elnök vezeti.

**Európaizáció** (*europenizare, europaisation*): Az európaizáció egyfelől többdimenziós jelenség, az élet, a társadalmi érintkezési viszonyok valamennyi területén zajló folyamat, másfelől mozgáskeretként szolgál ahhoz a társadalmi tanulási folyamathoz, amely az európai kultúra, az európai civilizáció kialakulását, változásait/fejlődését és kiterjedését foglalja magába, egyben külön érdekű reagálás a globalizációra.

**Feladat és hatáskör** (*sarcină și competență, assignment and competency*): A feladatkör a tágabb fogalom, az adott államigazgatási szerv rendszeresen ellátandó feladatainak összessége, tevékenységének iránya. A hatáskör a feladatok ellátására adott jogi eszközök, jogok és kötelezettségek összessége. (Mit tehet meg?) A hatáskör gyakorlása kötelezettség. A hatáskör lehet általános és különös. Anyagi jogi (érdemben dönthet) és eljárásjogi (intézkedések, melyek elősegítik az érdemi döntést). *Hatáskör; illetékesség*: Az állami szervek által meghozott jogszabályok tartalma, szabályozási jogköre igazodik az állami szerv hatásköréhez. A *hatáskör* kettős értelmű, egyrészt jelenti az állami szervek közötti tevékenységi kör szerinti munkamegosztást, másrészt pedig egy vertikális, ügyek szerinti munkamegosztást. Az *illetékesség* azt határozza meg, hogy az azonos hatáskörrel rendelkező szervek közül melyiknek van adott ügyben eljárási jogosultsága. Addig, amíg a hatáskör az állami szervek között szűkebb értelemben vertikális munkamegosztást jelent, addig az illetékesség az azonos hatáskörű állami szervek közötti horizontális munkamegosztást jelenti. *Hatósági jogkör*: az államigazgatási szervek közhatalmi eszközökkel oldhatnak meg állami feladatokat. A hatósági jogalkalmazás célja, hogy az általánosan kötelező jogszabályt konkrét ügyben alkalmazza, neki alá nem rendelt személyekre. Hatóság az az államigazgatási szerv, amely hatósági jogkörrel rendelkezik.

**Fenntartható fejlődés** (*dezvoltare sustenabilă, sustainable development*): „[...] fejlődés, amely úgy elégíti ki a jelen nemzedékek igényeit, hogy az ne akadályozza a jövő nemzedékek képességét saját igényeik kielégítésében” (Brundtland jelentés, 1987 – Környezet- és Fejlődés Bizottsága). Többnyire a gazdasági növekedés, és azzal együtt a környezetrombolás és a technológiai-



gazdasági kényszerintézmények fenntartását értik alatta. Kétes értelmű kifejezés, ugyanis a jelenlegi globális folyamatok a fejlődés fogalmának eredeti értelmével összeférhetetlenek, ekként fenntarthatatlanok.

**Föderalizmus** (*federalism, federalism*): Föderatív államberendezkedést valló irányzat, amelyben az egyes tagállamok több-kevesebb önállósággal rendelkeznek, és a hatalom megoszlik a szövetségi és a tagállami szervezet között. Az európai egység gondolatot több politikus és társadalomkutató megfogalmazta, akik az európai integrációs folyamat szellemi előfutárainak tekinthetők. A belső szuverenitás alkotmányos felosztását jelenti az egyazon politikai rendszeren belül létező regionális kormányzatok között. A politikai egységet és a területi sokféleséget egyszerre lehetővé tevő szervezeti forma legalábbis kétszintű kormányzatot teremt – alkotmányosan elkülönített jogkörökkel. A legismertebb mai föderációk közé tartozik az USA, Kanada, Mexikó, Németország, Svájc, India, Brazília és Malajzia. A föderalizmusnál lazább államközi kapcsolatokat hoz létre a *konföderáció*, melynek keretében különböző államok bizonyos intézmények tekintetében tartós szövetséget kötnek (például közös állampolgárságot vezetnek be, közös határokat alakítanak ki, vagy közös vám- és adópolitikát folytatnak).

**Gazdaságpolitika** (*politică economică, economic policy*): Egy ország gazdasági életének keretét adó, a gazdaság életét befolyásoló kormányzati, állami döntések összessége. A gazdaság működésére közvetlenül ható gazdaságpolitikának általában két fő területe van: a *monetáris politika* és a *költségvetési* (más néven fiskális) *politika*.

**Globalitás** (*globalitate, globality*): a fogalom három fő aspektusban jelenik meg: a) módszertani értelemben, átfogó általánosítási szintet (leggyakrabban az egész Földre, emberiségre kiterjedő meghatározottságot) jelent a problémák vizsgálatában. B) *globális erőtér* értelemben azoknak a gazdasági, politikai, hatalmi követelményeknek a megjelölésére szolgál, amelyek spontán vagy szándékos, intézményes kényszerítő tényezőt jelentenek a helyi szintek számára, amelyek a globalizálódás folyamatába való bekapcsolódásra, részvételre, vagy legalábbis a folyamat tudomásulvételére kényszerítenek minden szinten és területen. C) a *globális társadalom* a problémakezelő stratégiáknak egy típusa, s egyben fejlettségi stádiuma, szoros összefüggésben van a globalitással, mint a világ „tér szerkezetével”. A fogalom létrejöttét elsősorban a Római Klub tevékenységének köszönhetjük. A Római Klub hívta fel elsőként a figyelmet a korlátlan növekedés globális következményeire,

amelyek az egész emberiséget és földi életet veszélyeztetik (lásd: fenntartható fejlődés). A globalitás-probléma kutatása először olyan „világmodellek” alkotását jelentette, amelyek rendszerdinamikai eszközökkel az időtényező függvényében vizsgáltak bizonyos kölcsönhatásokat, elsősorban a fejlődési trendek veszélyeire, ún. globális problémákra (túlnépesedés, környezetszennyezés, élelmezési problémák stb.) hívták fel a figyelmet. A nyolcvanas években egy másik jelentésárnyalata is megjelent a fogalomnak az ökológiai problémák mellett: a kibontakozó nemzetközi viszonyok és gazdaságfejlődési trendek szükségessé tették, hogy a kategóriát úgy is értelmezzük, mint a nemzetközi viszonyok új tendenciáját, amelynek a lényege az, hogy a „globális” világrendszer szerveződése közvetlenül befolyásolja a nemzeti vagy egyéb szinteken lezajló folyamatokat.

**Globalizáció** (*globalizare, globalization*): olyan folyamatot jelent, amely térben teljességében átfogja és tartalmában átalakítja az emberiség, társadalom, gazdaság fogalmát. Lehetetlenné teszi a korábbi társadalom és gazdaság szabályozó módszerek érvényesítését. A szabályozásnak új technikáját-technológiáját az információra alapozza, a korábbi lokális/piaci szabályozás helyére egyrészt egy sokrétegű térkoordinációt, másrészt egy sokpólusú gazdasági, hatalmi, kulturális, informatikai rendszert összehangoltan reguláló szabályozórendszer létrehozását követeli. A fogalom kettős értelmű: 1. Az emberiség időben egyre jobban egységesedő fejlődéstörténete, mely több évezredes folyamat. Ezen belül a gazdasági viszonyok világméretű rendszerbe szerveződése, a kapitalizmus és a világpiac kialakulása minőségi ugrást jelentett. 2. A globalizációs folyamatok kiteljesedése. Az 1970-es évektől kezdődően a gazdasági viszonyok (tulajdon, termelés, kereskedelmi szabályok, pénzügyi rendszer) korábban nem tapasztalt módon, minőségileg új színvonalon, világméreteken egységesednek. Egyrészt tehát a korábbi *globalizációs tendencia térbeli betetőzése*, mely lényegében az egész Földet egységes gazdasági rendszerbe foglalja, másrészt a *globalizáció elmélyülése*, amennyiben a transznacionális társaságok világméreteken szervezik, optimalizálják tevékenységüket.

**Hálózat** (*rețea, network*): Minden olyan rendszer hálózatnak tekinthető, amely egymástól elkülönülő, ám gyenge vagy erősebb kapcsolatokkal összekötött elemekből áll, vagyis a hálózatokat az teszi hálózatokká, hogy az egyes elemek horizontálisan összekapcsolódnak. A társadalmi hálózatok a társadalmat alkotó szereplők közötti kapcsolatok struktúrájában öltének testet.

**Hatalom** (*putere, power*): A politikailag szervezett társadalomra vonatkozó döntések kézben tartása, a politikai tevékenység eszköze és célja. Szociológiai értelemben a társadalom által megtermelt javak elosztásával és az abból eredő konfliktusokkal kapcsolatos. Ebben rejlik fontossága, és forrása is gyakran itt keresendő. Az angolszász szakirodalom gyakran megkülönbözteti a hatalom (*power*) fogalmát az autoritástól (*authority*), mely utóbbi a törvényes hatalom hatályára, a politikai vezetők legitim felhatalmazására utal, mely független a konkrét és adott hatalmi viszonyoktól. Eszerint autoritással az a politikai csoport bír, melynek az állampolgárok vagy alattvalók engedelmességgel tartoznak, hatalommal pedig az, amelynek ténylegesen engedelmeskednek. Így például a második világháború alatt a náci által elfoglalt országok emigráns kormányai autoritással bírtak, hatalommal azonban nem.

**Hátrányos helyzet** (*depriváció, deprivare, deprivation*): A *depriváció* kifejezés szó szerint nélkülözést jelent, de ezt használják hátrányos helyzet kifejezésére is, különösen akkor, ha ennek többféle kiváltó tényezője van, vagyis számos tényező kombinációjából következik. A hátrányos helyzet kialakulásában és fennmaradásában a gazdasági értelemben vett szegénység mellett közrejátszhatnak a nem megfelelő lakáskörülmények, az elégtelen iskolázottság vagy a munkanélküliség is.

**Helyi közigazgatás** (*administrație publică locală, local public administration*): Általában azokat a közigazgatási szerveket sorolják ide, amelyek nem rendelkeznek az egész országra kiterjedő illetékességgel, vagyis minden olyat, amelyik nem része a központi igazgatásnak. Országoként eltérően tagolódnak, hazánkban települési, körzeti, megyei regionális illetékességű szerveket találunk a helyi közigazgatásban.

**Helyi közszolgáltatások** (*servicii publice locale, local public services*): A helyi lakosság számára nyújtott közérdekű szolgáltatások állami eszközök felhasználásával. Ilyen pl. a csapadékvíz elvezetése, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság biztosítása; az óvodáról, az általános iskolai nevelésről, oktatásról, az alapfokú egészségügyi (körzeti orvosi), a szociális (idősek otthona) ellátásról való gondoskodás stb.

**Helyi közügy** (*afaceri publice locale, local public affairs*): Azon ügyek tartoznak ide, amelyek esetében a helyi közérdek megvalósítása történik, ezért ezek az ügyek főszabályként az önkormányzatok hatáskörébe tartoz-

nak. Konkrét tartalmukat törvény határozza meg, illetve az önkormányzat önként is felvállalhatja helyi érdekek kiszolgálását.

**Helyi népi kezdeményezés** (*inițiativă cetățenească locală, local citizen initiatives*): A helyi választópolgárok az alkotmányban biztosított alapjoguknál fogva kérhetik, hogy a képviselő-testület vegyen fel a napirendi pontjai közé és tárgyaljon meg olyan ügyet, amelynek eldöntése egyébként is a hatáskörébe tartozik (pl. személyszállítási díj csökkentése).

**Helyi népszavazás** (*referendum local, local referendum*): A helyi választópolgárok alkotmányban biztosított alapjoga, miszerint a közügyek intézésében közvetlenül vesznek részt, vagyis a képviselőtestület hatáskörébe tartozó ügyekben nem a megválasztott önkormányzati képviselők, hanem maguk döntenek. A népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre.

**Helyi önkormányzat** (*autogubernare locală, local self-government*): A helyi önkormányzás a helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. Az önkormányzat a közügyek intézése során kötelező, és önként vállalt feladatokat lát el. A kötelező feladatok ellátásáról való gondoskodás minden önkormányzat elemi kötelessége, nagyságától, teherbíró képességétől függetlenül. Része az államszervezetnek.

**Helyi társadalom** (*societatea locală, local society*): Egy-egy településen kialakult csoportosulás, amely az individuum és a társadalmi egész között a primer csoportokon keresztül érdekeket, értékeket, ideológiákat közvetít, tradíciókat őriz, és az autochton strukturálódás (nem egyszerűen leképezi a társadalom szerkezetét, hanem másféle szerveződés) lehetőségét nyújtja. A fel- és leépülés által szüntelen mozgásban lévő társadalmi egység hierarchikusan tagolt csoportjai a strukturálódás különböző fázisait reprezentálják az integrálódás, a kohézió és az identitás fokozatai alapján.

**Hiedelem** (*superstiții, superstition*): A különböző dolgokra vonatkozó gondolatok és elképzelések, valamint az azokból levont következtetések. Mindig valamilyen tárgyra vagy eseményre vonatkozó információt tartalmaznak. Nincsen érzelmi tényezőjük, mint az értéknek vagy az attitűdnek.

**Horizontális célkitűzések** (*obiective orizontale, horizontal objectives*): Az Unió regionális politikájában a vertikális célok mindegyikét két

ún. horizontális célkitűzés metszi (az esélyegyenlőség és a környezettudatosság célja). Ezeket a szempontokat minden programban és projektben a lehetőségeknek megfelelően érvényesíteni kell.

**Igazság** (*adevăr, truth*): 1. Valaminek igaz volta. 2. A valóságot hűen tükröző, neki teljesen megfelelő, igazi tényállás.

**Igazságosság** (*iustitia, justiție, justice*): 1. Erkölcsi fogalom, azt az erényt jelenti, amely kijelöli azt, ami neki jogosan kijár. Ez az erény tesz bennünket képessé arra, hogy mindenkinek megadjuk azt, ami őt illeti. A modern értékfilozófia az igazságot, mint az emberi együttélés szabályozóját, alapvető értéknek tekinti, amely nem vezethető vissza más magasabb rendű értékre. 2. Az igazság érvényesülésének, illetve érvényesítésének erkölcsi követelménye, eszménye.

**Információs társadalom** (*societatea informațională, information society*): Hálózati logika mentén szerveződő új globális társadalmi rendszer, az emberi együttélés új módja (Manuel Castells nyomán). További definíciók: „Olyan társadalom, amely a társadalmi kontroll, valamint az innováció és változás kezelése érdekében a tudás közül szervezi magát” (Daniel Bell, 1973). „Új típusú társadalom, amelynek átalakulása és fejlődése mögött az információs (és nem az anyagi) javak termelése a hajtóerő [...] az emberi intellektuális kreativitást virágoztatja fel” (Yonegi Masuda, 1981). „Az információs társadalom gazdasági valóság és nem csupán szellemi elvonatkoztatás. [...] Megszűnik az információ terjedési késése. [...] fokozatosan új tevékenységek, műveletek és termékek látnak napvilágot” (John Naisbitt, 1982).

**Jog** (*drept, law*): A jog legáltalánosabb megközelítésben *emberek közötti viszony, társadalmi viszony*. A jog *norma, magatartásszabály*, az emberi magatartásokat, vagy magatartásokat befolyásoló körülményeket szabályozza. A jogot a többi magatartásszabálytól az különbözteti meg, hogy a jog esetében az állam szervezeti rendszerén keresztül rendelkezésre bocsátja a kényszereszközöket annak érdekében, hogy a társadalom tagjai a jogi normáknak megfelelő magatartást tanúsíthassanak. A jog tehát állami kényszereszközökkel kikényszeríthető általános magatartásszabály.

**Jogállam** (*stat de drept, state of law*): Olyan politikai rendszer, amelyben maradéktalanul érvényesül a törvény uralma (rule of law), és minden állampolgár egyenlőségét és szabadságát az államhatalom mindenható-

sága ellen maga a jogrend szavatolja. Minthogy a főhatalom is alá van vetve a jogrendnek, az alkotmányosság fogalmával rokon értelemben is használt jogállam intézménye az önkényuralom kialakulásának garanciális megakadályozása.

**Jogforrások** (*sursele dreptului, sources of law*): *Materiális jogforrás* azon jelenségek összessége, amelyek a jog tartalmának eredetére utalnak. Ideális körülmények között pl. a törvényekben a legszélesebb társadalmi akarat jelenik meg. *Formális jogforrás* mindazt jelenti, amitől a jogszabály ereje és érvényessége származik. (A jog külsődleges jegyei azt jelentik, hogy meghatározott állami szerv van felhatalmazva jogalkotói tevékenység végzésére, valamint ki vannak dolgozva a jogalkotói folyamat eljárási szabályai, meghatározott az állami akarat joggá válásának teljes folyamata; hatályosság, érvényesség, határidők stb.) *Külső jogforrás* az az érzékelhető megnyilvánulási forma, amelyben a jog megjelenik (pl. törvény, rendelet). A *belső jogforrás* azt a tényezőt jelenti, amelyből a jog származik, azaz magát a jogalkotó szervet. **Speciális jogforrások:** *Nemzetközi egyezmények* az azt aláíró államokat kötik. A nemzetközi egyezményt aláíró állam kötelezettsége arra szól, tegyen meg minden intézkedést annak érdekében, hogy az állam fennhatósága alá tartozó jogalanyok az egyezménynek megfelelően cselekedhessenek. A *Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatai* (irányelvei és elvi döntései) a bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása érdekében születnek. A *szokásjog* a társadalom tagjai között kialakult és az ismétlődések folytán meggyökeresedett olyan magatartásszabály, amelyet az állam elismer, és kikényszerítését állami eszközökkel biztosít(hat)ja.

**Jogi személy** (*persoană juridică, legal person*): A jogi személy szervezet, egy meghatározott embercsoport áll a szervezet mögött, de a jogi személy meglétének nem feltétele a mögötte álló embercsoport állandósága (pl. nyílt részvénytársaság), a jogi személy elkülönül az őt alkotó emberek csoportjától. Egy szervezet jogi személyiségének kérdése mindig jogalkotói döntés. Olyan *szervezet, amely elkülönült vagyonnal rendelkezik*. Ebből az következik, hogy a jogi személynek a kötelezettségeiért ezzel a vagyonnal kell felelnie (vagyon felelősség).

**Jóléti állam** (*statul bunăstării, welfare state*): A jóléti államra a egyes gazdaság államának egy speciális felfogása. Jellemzője a piaci koordináció mellett érvényesülő politikai koordináció. Gazdaságpolitikáját

a keynesianus elméleti alapok befolyásolják. Tágabb értelmezésben az állam minden tevékenységét beleértik, feltételezik, hogy annak minden intézkedése a jólétet szolgálja. Szűkebben az ingyenes vagy kedvezményes egészségügyi ellátást, az oktatást, a lakástámogatást, bizonyos társadalmi csoportoknak juttatott jóléti transzfereket értjük a kategória tartalmán. **Jóléti társadalmi modell:** A társadalom jóléti és szociális rendszere, amelynek működtetésében az államnak fontos szerep jutott. Célul tűzte ki, hogy elősegítse az össztársadalmi jólétet, és védje az egyént az élet kritikus helyzeteiben. A neokeynesianusok, főleg az USA-ban, már az ún. szabályozott kapitalizmus stádiumát hirdették, kifejtve, hogy a tőkés gazdaság jelentős változáson ment keresztül, minthogy a spontán piaci rendszerből átlépett az államilag tudatosan szabályozott, irányított rendszerbe. Szerintük a gazdaságpolitika legfőbb feladatai a gazdasági aktivitás és növekedés ösztönzése, a teljes foglalkoztatás, az árstabilitás, kiegyensúlyozott fizetési mérleg és igazságos jövedelemelosztás. Az állami szerepvállalás eszközei pedig az adók, az állami kiadások, a költségvetési hiány, az állami eladósodás. Hosszabb távon a gazdasági globalizáció korszakában a jóléti állam megteremtésében sikeresnek elismert államok (Franciaország, Németország, Svédország) ellentmondásos helyzetbe kerültek, minthogy a gazdasági fejlődés többnyire kikerült a nemzetállami ellenőrzés alól, miközben annak negatív társadalmi következményei (munkanélküliség, migráció, szegénység) felhalmozódtak a nemzeti jóléti állam felelősségi körében. Viszonylagos eredményei ellenére e modell valójában nem vezetett el a kitűzött célokhoz, miután nem tudott elegendő forrást biztosítani a szociális egyensúlyhoz, mi több, fékezte és lerontotta a gazdasági eredményeket a világgazdaság hektikusan változó környezetében.

**Kistérség** (*microregione, micro-region*): Kistérség alatt a földrajzi térnek azt a megfelelően kicsiségét értjük, melyen belül a települési közösségeket a szoros összetartozáson, a funkcionális (gazdasági, humán szolgáltatási, infrastrukturális, közösségi) egymásrautaltságon és intenzív kommunikáción alapuló horizontális kapcsolatok, az ezek tudatosulásaként jelentkező közös érdek és regionális identitástudat fűzik össze.

**Kiszervezés** (*externalizare, outsourcing*): Eljárás, amelynek segítségével egy adott feladatot valamilyen polgári jogi szerződés keretében egy másik (szervezeten kívüli) vállalattal, intézménnyel végeztetünk el.

**Klaszter** (*cluster, cluster*): Egy meghatározott, regionális gazdasági terület termék- és szolgáltatásalapon szerveződött vállalkozásaiból és szervezeteiből áll, olyan helyileg koncentrált vállalati kooperációs hálózat, amelynek tagjai formális és informális kapcsolatban vannak egymással, ennek alapján, információt, árukat és szolgáltatásokat cserélnek.

**Kodifikáció** (*codificare, codification*): A joganyag egymással szorosan összefüggő, más területektől elhatárolható részének rendszerezett formában történő közzététele, egyetlen jogszabályban, a teljesség és a tartósság igényével, vagyis a joganyag törvénykönyvekben való összefoglalását és közzétételét jelenti. Pl. Hammurapi törvénykönyve, Mózes törvényei, Code Napoleon. A szótó a kódex, a könyv szóra utal. A napóleoni kodifikáció nemcsak a hatályos szokásjogot foglalta össze, hanem újat is alkotott, négy jellemző vonása: a laikusság, a szabadság elve, az egyenlőség, autonómia – szabad akaratú ember a középpontban.

**Kohéziós politika** (*politica de coeziune, cohesion policy*): A kohéziós politika a közösségi szintű regionális politika jelenlegi elfogadott elnevezése. Legfőbb üzenete, hogy az EU-n belüli regionális különbségek csökkentésén túl a szociális egyenlőtlenségek csökkentésére is figyelmet kell fordítani, az EU szintjén főleg a struktúrapolitikai eszközök segítségével.

**Kontingencia-elmélet** (*teoria contingentei, contingency theory*): A formális szervezeti struktúra jelentős mértékben befolyásolja a szervezet hatékonyságát, ennek ellenére nem létezik általános érvényű „hatékony szervezeti struktúra”. A szervezeteknek a mindenkori környezeti feltételekhez kell igazítaniuk struktúrájukat, amennyiben hatékonyan akarnak működni: a nagy szervezetek egészen más struktúrával tudnak sikeresen érvényesülni, mint a kisebb méretűek; a dinamikus környezetben működők egészen más felépítéssel kell hogy rendelkezzenek, mint a statikus feltételek között operálók; s szintén más struktúrát tesz szükségessé a helyrendszerű gyártás, és mást a futószalagos termelés.

**Konfliktus** (latin *confligo, conflict, conflict*): „Összevet, (fegyveresen) összecsap, megütközik, perlekedik”, egyének vagy társadalmi csoportok közötti olyan ütközés, amely mögött igények, szándékok, vágyak, törekvések, érdekek, szükségletek, nézetek, vélemények, értékek szembenállása húzódik meg. Harcra, összeütközésre akkor kerül sor, amikor a felek viselkedése akadályozza egyik vagy másik igényeinek érvényesítését, vagy értékrendjük különböző.



**Konszenzus** (*consens, consensus*): Latin eredetű szó, a jelentése: egyetértés vagy megegyezés egy adott csoport tagjai között.

**Kormányzati rendszer** (*sistem de guvernare, system of government*): A politikai rendszer államszerkezeti dimenziója. A kormányzati rendszer – mely kifejezést olykor pontatlanul a politikai rendszer szinonimájaként használják – egy adott állam uralmi viszonyainak tartalmi összefoglalása, mely számtalan szempont szerint jellemezhető: alkotmányossága, demokratizmus, választási rendszere, kormányformája stb. alapján.

**Korrupció** (*coruptie, corruption*) vagy megvesztegetés: Olyan törvénybe vagy közerkölcsbe ütköző cselekedet, aminek során valaki pénzért vagy más juttatásért vagy juttatásra való kilátásért cserébe jogosulatlan előnyhöz juttat másokat. Attól függően, hogy milyen pozícióban van az előnyhöz juttató, beszélhetünk például politikai, közigazgatási, rendőri, katonai vagy gazdasági korrupcióról.

**Környezetvédelem** (*protecția mediului, environmental protection*): A modern állam egyik alapfunkciója, mely az emberi környezet kialakítását és biztonságát célozza, hathatós korlátokat állít az ökoszisztéma megterhelésének és használatának gyakorlatában.

**Környezeti politika** (*politica de mediu, environmental policy*): A környezetvédelem területén a szervezet általános céljai és cselekvési elvei, beleértve a környezettel kapcsolatos összes vonatkozó jogszabályi követelmény betartását és a környezeti teljesítmény folyamatos javítása melletti elkötelezettséget. A környezeti politika biztosítja a kereteket a környezeti célok és előirányzatok meghatározásához és felülvizsgálatához.

**Közérdek** (*interes public, public interest*): A közösség, a társadalom java, közös érdeke, aminek meghatározása elméletileg és gyakorlatilag is nehéz. Elsődlegesen a politikai rendszer szolgál a közérdek meghatározására.

**Közfeladat** (*állami feladat, sarcină publică, public task/state assignment*): A közszükségletek kielégítése érdekében kifejtett tevékenység. Fajtái lehetnek: 1. központi, helyi. 2. állami, önkormányzati, nonprofit szervezetekhez kötődő. A főbb állami feladatok határozzák meg az állami kiadások (közkiadások) körét. Például: közegészségügy, közoktatás,

honvédelem, kulturális feladatok, hatósági feladatok, környezetvédelem, szociális feladatok – társadalombiztosítás.

**Közhatalom** (*putere publică, public power*): A közhatalom egy olyan eszközrendszer, amelynek birtokában a közigazgatási szervek a társadalom többi tagjával szemben felléphetnek, és akaratukat rájuk kényszeríthetik. A közigazgatás közhatalom birtokában kötelező általános magatartási szabályokat állapít meg (jogalkotás), kötelező egyedi aktusokat bocsát ki (pl. engedélyez, bírságot). Megjegyzés: közhatalommal nemcsak a közigazgatási szervek, hanem más állami szervek is rendelkeznek (pl. Országgyűlés, bíróságok).

**Közigazgatás** (*administrație publică, public administration*): A közigazgatás azon szervezetek összessége, amelyek közhatalmat gyakorolnak, az állam vagy az önkormányzat nevében közfeladatokat látnak el és jogszabályokat hajtanak végre. Hivatalok, hatóságok és vállalkozások együttese, mely a politikai hatalom érvényesülését garantálja (ehhez úgynevezett hatósági jogkörrel is bír); szervezi és végrehajtja az ágazati politikákat, illetve összehangolja és vezérli a helyi-területi politikai folyamatokat. A közigazgatás tipikusan az uralmi szerkezet bürokratikus rendjének megtestesülése. A jogtudományban elterjedt az államigazgatás és az önkormányzati típusú közigazgatás megkülönböztetése. A helyi közügyekben az önkormányzati közigazgatás, az országos jelentőségű ügyekben a központi közigazgatás jár el.

**Közintézmény** (*instituție publică, public institution*): A közintézmény gyűjtő kategória, ide tartoznak a más altípusba nem tartozó költségvetési szervek, illetve az egyes szellemi közszolgáltatást, gazdasági-pénzügyi, műszaki ellátást alaptevékenységként végző költségvetési szervek. (Ide tartozik a közoktatás, szakképzés, szociális gyermek- és ifjúságvédelem, közgyűjtemény, közművelődés.)

**Közjó** (*binele public, common good*): A társadalom, a közösség érdeke, java, boldogulása, jóléte. A közjó a közérdek strukturálisan rivális fogalma. Tartalmilag többé-kevésbé ugyanazt jelenti, de eleve tartalmazza a szubjektivitás mozzanatát: aki a közjóról beszél, az tudja, hogy a kategória jelentését meg lehet vitatni; hogy realizálása érdekében beszélni kell róla; hogy ezt a „jót” a jó akarása tartja életben. A közjót tematizáló diskurzusokban nyoma sincs a kategória objektivizálásának: az aktuális

közjót a politizálók nem felfedezik vagy kikutatják, hanem megfogalmazzák, meg- és elvitatják, átgondolják, emlékeztetnek rá, elutasítják, és így tovább. A közjó egy politikai közösségben nyilvánosan megfogalmazott és megvitatott „jó”.

**Közmeghallgatás** (*audiere publică, public hearing*): Évente legalább egyszer megtartott, speciális képviselő-testületi ülés, amelyen a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közvetlenül a testület előtt közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek. A közmeghallgatás alkalmával a képviselő-testületnek határozatképesen jelen kell lennie. A közmeghallgatás az egyéb fórumoktól (pl. falugyűlés, község-, várospolitikai fórum, városrész-tanácskozások stb.) az különbözteti meg, hogy az egyéb rendezvényeken nincs jelen a határozatképes testület.

**Közös Agrárpolitika – KAP** (*Politica Agricolă Comună, Common Agricultural Policy*): Az Európai Gazdasági Közösség hat tagállama által 1960-ban elfogadott és ma is működő közös agrárpolitika a közös agrárpiac létrehozása, a farmerek támogatása és az élelmiszerellátás biztosítása érdekében. A KAP felismerte a mezőgazdaság szociális szerkezetének és a különböző mezőgazdasági területek közötti szerkezeti és természeti egyenlőtlenségek figyelembevételének és fokozatos kiigazításának szükségességét.

**Közösségi kezdeményezések** (*initiative comunitare, Community initiatives*): Az EU Bizottsága által kezdeményezett, több országot érintő olyan fejlesztési vagy akcióprogramok, amelyek a strukturális alapok felhasználását egészítik ki, támogatási programok.

**Közpolitika vagy szakpolitika** (*politici publice/politici de ramură, public policy/policy areas*): Egy társadalmi kérdéssel kapcsolatban elfoglalt álláspont, amelyben együttesen vannak jelen a tény- és értékelemek. Guy Peters: „állampolgárok életére ható kormányzati tevékenységek összessége”, illetve kormányzati és nem kormányzati tudatos cselekvések és nem cselekvések (az is közpolitika, amikor egy kormány nem csinál valamit). Célja a közérdek. A szakpolitika magában foglalja (a) az adott társadalmi kérdés (tipikusan: társadalmi probléma) értelmezését, (b) az azzal kapcsolatos preferenciákat (mit szeretnénk elérni?), és (c) az eszközöket (hogyan akarom elérni). Így pl. a munkanélküliség problémáját (a) értelmezhetjük úgy, mint ami alapvetően az érintettek nem megfelelő képzettségéből következik. (b) Ez esetben az általános célból (csökkenjen

a munkanélküliség) következően a megfelelő képzettség biztosítására törekszünk, amit (c) állami képzési programokkal érnénk el, s ehhez biztosítjuk a szükséges anyagi, személyi, technikai erőforrásokat.

**Közpolitikai folyamat, közpolitikai ciklus** (*procesul de politică publică, public policy process*): Folyamat, amelynek során 1. a döntés szükségessége felmerül, általában: tudatosan egy társadalmi probléma, 2. értelmezik a problémát (milyen okai, következményei vannak), 3. meghatározzák, majd értelmezik, értékelik a főbb alternatívákat (a politikai preferenciák szempontjai szerint), 4. döntést hoznak, 5. előkészítik a döntés megvalósítását, 6. megvalósítják a döntést, majd 7. ellenőrzik annak társadalmi hatását. A folyamatot egy körben szokták ábrázolni, jelezve annak ciklikus jellegét.

**Közszféra – magánszféra** (*sferă publică sferă privată, public sphere private sphere*): A XIX. század elején megjelenő gondolat. Eszerint a társadalmon belül elkülöníthető és elkülönítendő a közszféra a magánszférától. A közszférában zajlik a közügyekkel kapcsolatos vita; itt dőlnek el a közügyek. Ez a sféra a közösség egészével kapcsolatos döntések meghozatalának és végrehajtásának világa. A magánszféra ezzel szemben az egyének és kisebb közösségeik, az egyének által „alulról” létrehozott szerveződések világa. Ide tartozik a család és baráti társaság, a klubok, egyesületek. Másfelől ide tartoznak a piaci szereplők, a vállalatok is.

**Közszolgálat** (*serviciu public, public service*): A közszolgálat olyan sajtós tevékenység, amelynek ellátása során a munkavégzés a köz érdekében történik. Aki közfeladatot lát el, azt közszolgálatban állónak kell tekinteni. A közszolgálatra irányuló jogviszony munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony, amely az állam, illetve az önkormányzat nevében létesül.

**Közszolgálati etika** (*etica în serviciile publice, public service ethics*): Az üzleti szférától átvett megoldások és eljárások elterjedésével egyre inkább elmosódik a közszféra és a magánszféra közötti határvonal, amely gyakran a két szektor egymástól eltérő erkölcsi értékeinek konfliktusához vezet. A konfliktusos helyzet választásra kényszerítheti a köztisztviselőket, mert míg a hagyományos bürokratikus értékek – mint pl. a törvényesség, a pontosság, a szakszerűség – jegyében teszik a dolgukat, addig a szolgáltató közigazgatás új, más értékeket helyez előtérbe, mint pl. a költséghatékonyság, gyorsaság.

**Közszolgáltatás** (*prestatie publică, public prestation*): Közszolgáltatásnak nevezzük mindazokat a szolgáltatásokat, amelyeket valamely közösség (állam, társadalom, önkormányzat) a tagjai számára azonos feltételekkel biztosít, ezáltal az adott szolgáltatásokat nem egyénileg kell megteremteni, s a szolgáltatást legalább részben a költségvetés finanszírozza. (Közszolgáltatás pl. közoktatási intézmények, könyvtár, múzeum fenntartása, egészségügyi és szociális intézmények működtetése, az ivóvíz és szennyvízkezelés, hulladékgyűjtés és -gazdálkodás, a közterületek tisztítása, köztemető fenntartása stb.) A közszolgáltatásokhoz való *egyenlő hozzáférés elve* azt fejezi ki, hogy a közösség által biztosított szolgáltatások a közösség minden tagját egyenlő mértékben illetik meg. Például: a közoktatás egyaránt megilleti a jó és rossz jövedelmi, vagyoni helyzetben élő családok gyermekeit.

**Közükséglet** (*necesitate generală, public necessity*): A társadalom egészének részéről megnyilvánuló igények, amelyek állami feladatokban nyilvánulnak meg. (Az alkotmány szerint ilyenek például az egészségügyi alapellátás, felsőoktatás, környezetvédelem.)

**Köztisztviselő** (*funcționar public, public officer*): A közigazgatási szerv feladat- és hatáskörében eljáró dolgozó, aki az ügyeket érdemi döntésre előkészíti, vagy – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza. Tevékenységének jellege alapján lehet ügyintéző vagy vezető.

**Közügy** (latinul *res publica, afaceri publice, public affairs*) az olyan társadalmi vagy társadalmi hatással bíró jelenségek, melyek a közfelfogás szerint az egyén, azaz egy-egy ember érdekein túlmutatnak, és az egész közösség számára fontossággal bírnak. A fogalom mögötti elgondolás az, hogy az önálló életvitelt biztosító jogokkal rendelkező személyekből álló társadalom nem tud fennmaradni akkor, ha az egyes személyek bizonyos problémáit, gondjait nem osztja meg a többiekkel azzal a céllal, hogy az egyedül nem megoldható dolgokat a közösség nagyobb hatalmával, forrásaival stb. rendezze.

**Közüzem** (*întreprindere publică, public utility*): A közüzem olyan költségvetési szerv, amely alaptevékenysége szerint más költségvetési szerv, lakosság részére fizikai-technikai jellegű szolgáltatást (település-gazdálkodás, településüzemeltetés, műszaki szolgáltatás) nyújt, illetve a fogvatartottak foglalkoztatását végzi.

**Legitimitás** (*legitimite, legitimacy*): A politikai hatalom méltánylása, jogossága és a közvélemény általi elfogadottsága. A fogalom magában foglalja az írott jognak való megfelelést, tehát a legalitás mozzanatát is, ugyanakkor nem korlátozódik csupán erre. A legitimitás – a jogi legitimáción túl – a hatalom általános elismertségére, presztízsére is utal, azaz a hivatalos norma- és értékrend érvényességére, a hatalom ideológiájának, mítoszainak és tényleges eredményeinek támogatottságára és az állampolgárok vagy alattvalók kötelességérzésének mértékére. Nem jelent teljes, minden részletre kiterjedő egyetértést, de a legitimnek elfogadott hatalommal szemben az állampolgárok csak legitím eszközökkel (pl. civilszervezet alapításával) fejezhetik ki egyet nem értésüket bizonyos kérdésekben. Legitimitás hiányában az uralmon lévők csak erőszakkal vagy azzal való fenyegetéssel tudják fenntartani hatalmukat.

**Lobbi** (*lobby, lobby*): A lobbik, lobbicsoportok – akárcsak más nyomásgyakorló csoportok – az állami döntések befolyásolására törekszenek. Elsősorban abban térnek el más szervezetektől (mozgalmaktól, civil szervezetektől stb.), hogy míg azok a nyilvánosságot felhasználva törekszenek befolyásra, addig a lobbik általában zárt ajtók mögött kísérlik meggyőzni a döntéshozókat. *Lobbista*: Az a természetes személy, akit előírások szerinti nyilvántartásba felvesznek és lobbitevékenységet folytat.

**Lobbizás** (*a face lobby, lobbying*): 1. A fennálló jogrendszerrel koegzisztens érdekérvényesítési technikák összessége. 2. A parlamenten kívül állók informális befolyása a parlamenten belül dolgozókra. 3. Olyan komplex kommunikációs tevékenység, amely a lobbistát arra ösztökéli, hogy információt közvetítsen a döntéshozók felé, az érdekei, illetve a megbízója érdekei érvényesítése céljából. 4. Megpróbálni meggyőzni valakit – politikust vagy hivatalos csoportot – arról, hogy egy bizonyos dolog megtörténjen vagy sem; bizonyos törvény adott formájában megszülessen, megváltozzon vagy sem stb. 5. Olyan törvényhozó vagy kormányzati szerv tisztviselőjével szóban, írásban vagy elektronikus médium igénybevitelével folytatott kommunikáció, amely a kliens érdekében valamely jogalkotási folyamat előmozdítását, módosítását vagy jogszabály elfogadását célozza, beleértve projektet, programot, tárgyalást, díjat, szerződést, engedélyt, hozzájárulást, fizetési halasztást, kölcsönt, személyi kinevezést stb.

**Lokalitás** (*local, local*): A globalizációval párhuzamosan felerősödtek a társadalom közösségek iránti igényei, a kisebb közösségek értékeinek és kapcsolatainak megőrzésére és védelmére tett erőfeszítések.

**Média, tömegkommunikáció** (*mass-media, mass media*): A médiára általában mint az állam és társadalom közötti meghatározó közvetítőre tekint a politikai szakirodalom. A média mintegy megjeleníti, képviseli a közvéleményt. (Kérdés: a média megjeleníti vagy generálja-e a közvéleményt.) Ilyenként a média ellenőrzi az államot (pl. leleplezi a korrupciót, visszaéléseket, pazarlást). Ugyanakkor az állam a médián keresztül juttathatja el fontosabb üzeneteit az állampolgárokhoz. Az egyre meghatározóbbá váló televízió elsődleges célja azonban a szórakoztatás, ami hírforrásként csökkenti szerepét és megbízhatóságát. Új területként jelentkezik az internetes kommunikáció.

**Méltányosság** (*echitate, equity*): Igazságos hozzáállás, amikor egy személy egy másik személyt vagy annak valamilyen cselekedetét, kérését úgy bírálja el, hogy annak érdemeit, a helyzet körülményeit is figyelembe veszi. Nem csupán azt nézi, amit „betű szerint” kell, hanem az egészet egy nagyobb nézőponttal átfogja, és még további tényezőket is figyelembe vesz, amelyek még hozzájárulhatnak ahhoz, hogy így igazságosabb döntést hozzon, véleményt kialakítson. A társadalom saját tagjait olyan jövedelemben, megbecsülésben stb. részesíti, amely arányos a közjóhoz való hozzájárulásukkal. A méltányosság a szoros jognak (*jus strictum*) ellentéte. Bizonyos fokig a jog nélkülözhetetlen eleme.

**Menedzsment** (*management, management*): Gyűjtőfogalom – emberi, fizikai, pénzügyi és információs források tervezése, szervezése, irányítása és vezetése a szervezet céljainak sikeres és hatékony elérése érdekében. Vállalkozást vagy vállalatot irányító vezetés vagy a vállalatban belüli bármilyen tevékenység/folyamat irányítása. A menedzsment jelentése „értéket alkotni pazarlás nélkül”. A cél: az érték-előállításához szükséges összes tevékenységet optimálisan egymáshoz egyeztetni, a felesleges tevékenységeket elkerülni.

**Nemzetközi szervezet** (*organizație internațională, international organization*): Az államközi együttműködés intézményesült formája, amely meghatározott cél elérése érdekében, nemzetközi szerződéssel jön létre, állandó struktúrával rendelkezik, azaz legalább egy, de általában több állandó szervvel rendelkezik és nemzetközi jogalanyisággal van felruházva.

**Miniszterek Tanácsa** (*Consiliul de Miniștrii/Consiliul Uniunii Europene, Council of the European Union*): Az EU-tagországok minisztereiből álló döntéshozatali szerv. Korábban az *Európai Unió Tanácsa* elnevezést

használták (az angol megnevezés tükörfordításaként) az intézmény megjelölésére, de ez könnyen összekeverhető volt az *Európai Tanáccsal* vagy az *Európa Tanáccsal* (előbbi az állam és kormányfők testülete, míg utóbbi az Uniótól független nemzetközi szervezet). A *Tanács* az Európai Parlamenttel közösen alkotja az Európai Unió (EU) törvényhozó szervét.

**Neokorporativizmus** (neocorporatism, neo-corporatism): A második világháború után elterjedt elmélet – és Európa számos országában gyakorlat –, mely a demokratikus rend stabilitásának érdekében a szervezett érdekcsoportok állami támogatását, sőt az állam általi működtetést szorgalmazza. Úgy értelmezhető, mint csúcseyesületek benyomulását a politikai akaratképzésbe. (A fogalmat meg kell különböztetni a rendszerint a fasizmussal és a latin-amerikai diktatúrákkal asszociált korporativizmustól, melyet – bár szintén a foglalkozási ágak szerinti társadalmi-gazdasági érdekérvényesítést privilegizálja – antidemokratikus politikai gyakorlattal társítanak.)

**Nonprofit szervezet** (*organizație nonprofit, non-profit organization*): A nonprofit szervezet fogalmát a szakirodalom több megközelítésben tárgyalja. A *szervezeti* megközelítés szerint a „nonprofit szektort az alapítványok és egyesületek – illetve a közhasznú társaságok, köztisztviselők és közalapítványok összessége alkotja”. *Jogi* megközelítésben nonprofit szektor a személyegyesülésekből (egyesületek), célvagyont működtető személyegyesülésekből (önkéntes kölcsönös biztosító pénztár), célvagyont működtető szervezetekből (alapítvány, közalapítvány), továbbá a közcélú vállalkozó nonprofit szervezetekből (közhasznú társaság) áll össze. *Funkcionális* megközelítésben azt mondhatjuk, hogy egyes meghatározható funkciókban a nonprofit szektor átfedésben működik az állammal (újraelosztás, humán szolgáltatás), bizonyos funkciókat pedig önállóan lát el (érdekartikuláció és érdekvédelem), továbbiakat viszont az üzleti szektorral vagy a háztartásokkal és a magánélet területeivel közösen (csoportos kielégítetlen szükségletek, önszabályozás). *Tudati, gondolati* meghatározás lehet a közösségélményen, összetartozási tudaton, a más szektoroktól történő megkülönböztetésen alapuló definíció, amelynek lényegi eleme az a tudatos elhatárolódás, amely a nonprofit szektor szervezeteit az állami, az üzleti és a magán- (egyéni) szférától megkülönbözteti.

**Nonprofit szektor** (*sector nonprofit, nonprofit sector*): Azok a szervezetek alkotják, amelyekre egyidejűleg jellemző, hogy: nem profitszerzési célok vezérik őket, esetleg keletkező profitjukat nem oszthatják fel a tagok, alapítók,



tulajdonosok között (ez különbözteti meg őket a piaci szektor vállalataitól, vállalkozásaitól); autonóm módon, a kormányzati szektortól szervezetenként elkülönülve, nem költségvetési gazdálkodást folytató intézményként működnek (ez határoolja el őket az államigazgatási intézményrendszerrel); bizonyos fokig intézményesültek, önálló jogi személyként bejegyzett szervezetek (ez különbözteti meg őket az informális szférába tartozó közösségektől, mozgalmaktól); működésükben fellelhető az önkéntesség, öntevékenység, jótékony-ság, civil kezdeményezések valamilyen eleme; közvetlenül vagy áttételesen a tágabb közösség érdekeit, a közjót (is) szolgálják; nem követnek pártpolitikai célokat, nem épülnek be a hatalmi struktúrába.

**Nyilvánosság** (*sfera publică, public sphere*): A politikai rendszer és a társadalom közötti közvetítő rendszer része. A politikai közvélemény forrása és közege, a politikai rendszer demokratikus ellenőrzésének egyik fő formája. Magában foglalja a kormányzat tájékoztatási kötelezettségét, a szólásszabadságot, valamint a vélemény és a közlés szabadságát. A politikai rendszer érvényességén és demokratizmusán túl ésszerűségi, hatékonysági, sőt morális szempontból is a politika kontrollja. **Nyilvánosság elve**: Minden államháztartásra vonatkozó adatnak bárki által hozzáférhetőnek kell lennie. Például a központi költségvetésre vonatkozó éves költségvetési törvény tervezete akkor válik nyilvánossá, amikor a kormány a törvény tervezetét az országgyűlés elé terjeszti megvitatás céljából.

**Nyomásgyakorló csoportok** (*grupuri de presiune, pressure groups*): Kisebbség-nagyobb mértékben szervezett társadalmi csoportosulások, a politikai döntések befolyásolására törekuszenek. Ilyenek az érdekképviseletek, amelyek közül kiemelkedik a szakszervezetek szerepe. Továbbá ilyenek a különféle mozgalmak, civilszervezetek. Sajátos szerepe van az ún. lobbiknak.

**Ombudsman** (*országgyűlési biztos, avocatul poporului, ombudsman*): Az egyéni (állampolgári) jogvédelem legfőbb intézménye. Saját hivattal rendelkezik, a parlamentek által választott köztisztviselő, aki tevékenységében más állami szervektől független, és csak az őt megválasztó parlamentnek tartozik felelősséggel. Közvetlenül beavatkozhat bizonyos meghatározott közigazgatási ügyekbe, panaszokat vizsgál, ajánlásokat tesz. Politikai hatalma nincs, az egyes jogsérelmeket azonban a nyilvánosság elé tárhatja.

**Önkormányzat** (*autogovernare, self-government*): *köznapi értelemben*: Az állam valamely egységének önálló, saját hatáskörű intézkedést biztosító

közigazgatás helyzete. Valamely testületnek, közösségnek azon joga, hogy ügyeit önállóan intézheti. Átfogóan értelmezve minden civil szerveződés, egyesület, egyesület politológiai értelemben: az autonómia szinonimája. *Funkciók szerint*: területi alapon lehet település, település-együttes vagy -szövetség, megye, regionális egység önkormányzata (Romániában tanácsa). *Politikai alapon*: nemzetiségi, kisebbségi önkormányzat, politikai szövetség. *Felekezeti alapon*: kis- és nagyegyházak, vallási közösségek öngazgatása. **Önkormányzáshoz való jog**: A helyi önkormányzati testületek joga és képessége, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi közügyeit a helyi lakosság érdekében. A lakosság érdekében a helyi önkormányzatok saját hatáskörükben szabályozzák és igazgatják a helyi közügyeket. Autonómiával rendelkeznek a szervezet kialakításában, jelképei meghatározásában, a tulajdonnal való rendelkezésben, a gazdálkodásban, a szabad társulásban, a helyi szabályozásban, joguk van véleményük kinyilvánításához, a kezdeményezéshez, nyilvánosság való jog.

**Pályázat** (*cerere de finanțare, application for financing*): A pályázat egy dokumentum, funkcióját tekintve egy kérelem, amit azzal a céllal készítünk, hogy projektünkhöz pénzügyi forrást szerezzünk. A pályázat a projekt tervének leírása. Pályázat akkor születik, amikor már kidolgozott projekttervünk van. Általában: kiválasztási eljárás, amelynek során a pályázató közzéteszi a lényeges információkat: mit támogat, milyen feltételek mellett (pl. követelmények, kedvezményezett köre, benyújtási határidő stb.).

**Paradigma** (*paradigmă, paradigm*): Korszakot és tudós-közösséget általánosan jellemző „látásmód” vagy beállítódás. Kuhn a paradigmát meghatározó uralkodó elméletnek nevezi, amely általánosan elfogadott magyarázatként, a társadalmi valóságra vonatkozó modellként értelmezhető. Nézete szerint átfogó módszertani szabályok együttese, ugyanakkor a jelenségekkel szembeni intuitív alapbeállítottságot is magában foglalja (pl. a klasszikus arisztotelészi filozófia, az einsteini relativitáselmélet egy-egy paradigmát testesít meg, amelyek egymással nem összemérhetők). Zárt, az alternatíváitól elkülönülő gondolati rendszer, elmélet, doktrína. Köznapi értelemben bizonyításra vagy összehasonlításra alkalmazott példa, egy időszakban uralkodó elméleti modellvariáns. *Paradigmaváltás*: Elterjedt, hogy kultúránk értékeinek és alapvető meggyőződéseinknek összességét világertelmezésnek vagy paradigmának nevezik, melyekből konkrét

viselkedési normák vezethetők le. Bizonyításra vagy összehasonlításra alkalmazott példák közötti változásként/váltásként, gyakran modellváltásként, értékrendváltásként értelmezik.

**Participáció** (*participare, participation*): A politika kialakításában, irányításában és érvényesítésében való részvétel, melynek lehetősége és gyakorlása a demokrácia elengedhetetlen feltétele. Habár a közvetett demokrácia kiépülésével a politikai szféra hozzáférhetősége a közvetlen demokráciához képest csökkent, bizonyos participációs technikák továbbra is a demokrácia elmaradhatatlan velejárói: így például a politikai vezetők választása, a helyi ügyek önkormányzati irányítása, a népszavazás és az állampolgári kezdeményezés intézményei, a politikai szervezetek alapításának és a bennük való részvételnek a szabadsága és a nyilvánosság különböző formái. A fogalom megjelenik az integrációban is intézményes szinten (maastrichti szerződések) a szubszidiaritás elve által. Ez azt jelenti, hogy a döntéseket a lehetőség szerint mindig az érintettekhez legközelebb eső szinten, az érintettek bevonásával kell meghozni.)

**Partnerség** (*parteneriat public-privat, public-private partnership*): Az állami és magánszektor együttműködése, amikor a felek közös vállalkozásban egyesítik a kormányzati és nem kormányzati szereplők anyagi forrásait és állami autoritását egy bizonyos közös célra.

**Politika** (*politică, politics*): Számos értelemben használatos. Legáltalánosabb jelentése (*politics*) a politikai rendszer fogalmi tartalma, azaz a társadalomirányítás elmélete és gyakorlata; mindenekelőtt a társadalmat érintő döntések meghozatalának és érvényre juttatásának a tevékenysége. Szociológiai-politológiai értelemben leggyakrabban a hatalomért folytatott küzdelmet nevezik politikának. Szintén e szóalakot alkalmazzák az angol *policy* megfelelőjeként is, mely a közügyek vitelénél alkalmazott műveleti típusokra, konkrét eljárás módokra utal. Egy következő jelentése szerint a politika az állam intézményrendszerével azonos (az angol *polity*, amely – a politikai intézményrendszer mellett – olykor kormányzati rendszert is jelent). Tágabb értelemben viszont a politikai rendszer szinonimájaként interpretált politikához a politikai intézmények mellett a politikai kultúra és a politikai viselkedés is hozzátartozik. A politika fogalma a köznapi szóhasználatban jó néhány további értelemben is előfordulhat: így például a politikai vezetés, illetve a politikai szféra absztrakciójaként („a politika mindenbe beleszól”). Idetartozik végül a ritkábban használatos politikum

(politikai jelleg, politikai jellegű dolog, illetve az utóbbiak összegzése) kifejezés, valamint az ágazati politikák (policies) és a közpolitika (public policy) kategóriái. A politikum, az ágazati politika és a közpolitika kifejezések feltehetően alkalmasak lehetnek a túlterhelt politika szó némi tehermentesítésére. Például a konkrét fogalmi lehatárolás nélkül, általánosan használt „politika” helyett a politikum, az angol policy/policies értelmében az ágazati politika, és a társadalmi döntéshozatal (public policy) értelmében vett politika helyett a közpolitika kifejezés lenne megfelelő alternatíva.

**Politikai kultúra** (*cultură politică, political culture*): Egy társadalmi közösség (csoport vagy nemzet) politikai magatartásmintái, értékszerkezete és problémakezelése. A fogalom tehát nem csupán az „iskolázottságra”, a politikai elemző- és ítélőképességre vonatkozik, hanem mindenfajta mentális és emocionális jellegzetességet magába foglal. Almond és Verba amerikai politológusok híres könyvükben (*The Civil Culture*) a politikai kultúrát a politikai rendszer tényei és objektumai (pártok, bíróságok, az alkotmány, az állam stb.) irányában megnyilvánuló „orientációs minták-ként” határozták meg. A politikai kultúrát – melynek a társadalom szerkezete és a politikai rendszer jellege szab irányt – a hagyomány, a történelmi emlékezet, a társadalmi motivációs minták, a társadalmi normák, a csoportérzelmekek és a szimbólumok táplálják, melyek ébrentartásáról, módosításáról vagy éppen elaltatásáról a politikai szocializáció gondoskodik.

**Politikai összeférhetetlenség** (*incompatibilitate politică, political incompatibility*): A köztisztviselő pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve – közszereplést nem vállalhat

**Politikai rendszer** (*sistem politic, political system*): Meghatározó társadalmi alrendszer. A közszféra, a közösségi döntések meghozatalának és a közösségi célok megvalósításának színtere. Színtere ugyanakkor a társadalmon belüli sokféle érdek és értékrend megjelenítésének, ezek ütköztetésének is. A különféle érdekek és szempontok között – többé-kevésbé szabályozott – versengés folyik a társadalmi dominanciáért. Részben ezt képezi le a politikai pártok közötti vetélkedés. A közigazgatás szemszögéből a politikai rendszer a társadalmi-közösségi igények, célok megjelenítője. A politikai rendszerről beszélhetünk szűk és tágabb értelemben is. Szűkebb értelemben a „tisztá” politikai szféráról beszélünk, amely első-

sorban a pártpolitika küzdőterét jelenti. Az állami szervek közül ebbe a körbe csak a Parlament sorolható bele. A tágabb értelemben vett politikai rendszer kiterjed az állami szervek egészére, és a társadalom irányában a nyomásyakorló csoportok, illetve részben a média is bele érhető.

**Politikai szocializáció** (*socializare politică, political socialization*): Mindazok a társadalmi hatások és – nem feltétlenül tudatos – folyamatok, amelyek révén a politikai kultúra, a hagyományok és a szociológiai értelemben vett politikai szerepek kialakulnak. A politikai szocializáció számtalan csatornán keresztül szakadatlanul érkező befolyások eredménye, forrásai a család, az iskola, a munkahely, a politikai propaganda, a média stb.

**Pozitív diszkrimináció** (*discriminare pozitivă, positive discrimination*): Az etnikai, nemi, vallási alapon nyugvó, fizikai fogyatékoságon vagy bőrszínen alapuló hátrányos helyzetű csoportok helyzetének javítását célzó általános politikai elvek, jogszabályok, hivatalos állásfoglalások, irányelvek, legfelső bírósági döntések és az ezek alapján megvalósuló központi vagy helyi programok, a társadalmi élet különböző területein nyújtott kedvezmények rendszere.

**Problémafa** (*arborele problemelor, problem tree*): A problémák ötletrohammal (brainstorming) történő összegyűjtése után azok logikai rendszerezéséhez, alá-fölé rendeléséhez, oksági kapcsolatok megállapításához kitűnő eszköz a problémafa, mely a logikai keretmódszer része, és melynek fordítottja a célfa.

**Projekt** (*proiect, project*): A projekt minden olyan tevékenység, amely egy szervezet számára olyan egyszeri és komplex feladatot jelent, amelynek teljesítési időtartama, valamint teljesítésének költségei és egyéb erőforrásai meghatározottak, és egy jól definiált cél elérésére irányul.

**Szinergia** (*sinergie, synergy*): Az a jelenség, amikor a partnerszervezetek egy együttműködés létrehozása révén hatékonyabban tudnak tevékenykedni, mint ha egymástól függetlenül végeznék saját feladatukat. Az ilyen kooperációból származó többlethasznot, illetve költségcsökkenést nevezik szinergiának.

**Privatizáció** (*magánosítás, privatizare, privatization*): A privatizáció az állam tulajdonát képező vagyontárgy magánkézbe adása. Nem azonos

a reprivatizációval, ami az egykor magánkézben volt, majd államosított vállalatokat, ingatlanokat adják vissza az eredeti tulajdonosnak. A magánosítás alapfeltevése, hogy az állam nem képes olyan eredményesen gazdálkodni a vagyonnal, mint az a befektető, aki a saját tőkéjét kockáztatja.

**Redisztribúciós funkció** (*functia de redistribuire, income redistribution*): A magánjavak (jövedelem, vagyon) egy részének elvonása után, azok átcsoportosítása és újraosztása a méltányosság és az igazságosság alapján.

**Régió(k)** (*regiune, region*): A fogalomhasználatot két dimenzió – ún. „ágazati” és területi – határozza meg. A régió fogalmát eltérően értelmezi az elméleti, tudományos világ és a gyakorlati világ, továbbá a különböző országok, régiók képviselőinek köre. E dimenziók belső és külső konstellációinak vetületei együttesen jelölik ki a régió fogalomkörét, de egyben mindennapi használatban számos zavart idéznek elő. A régió fogalmi megközelítései különböznek aszerint is, hogy a különböző definíciók hozzátesznek valami egyéb tartalmi elemet, s szakmai konszenzus nehezen jön létre. Egyetértés mutatkozik azt illetően, hogy a komplexitás a régió fő jellemzője. Beszélünk homogén és funkcionális régiókról; centrifugális erőtérről, társadalmi-politikai kohéziós intézményről; közös társadalmi (etnikum, kultúra) alapú; egy-egy tényezőcsoportra (természetföldrajz, demográfia stb.) vonatkoztatott és egyéb módon tipizált régiókról. Egy ismert értelmezés: „a régió lehatárolt területi egység a nemzeti és települési szint között, amelyet [...] soktényezős társadalmi-gazdasági kohézió (regionalizálódás), az érzékelhető regionális identitástudat, valamint az érdemi irányítási kompetenciájú és önállóságú regionális intézmények rendszere (regionalizmus) fog tartós egységbe.”

**Regionális politika** (*politică regională, regional politics*): Az Európai Közösség területi egyenlőtlenségek leküzdésére szolgáló szakpolitikája. A regionális politika finanszírozására 4 pénzügyi alapot hozott létre az Európai Unió: az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, az Európai Szociális Alapot, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapot és a Halászati Orientáció Pénzügyi Eszközét.

**Strukturális Alapok** (*Fonduri Structurale, Structural Funds*): az EU regionális politikájának fő pénzügyi eszközei. *Célkitűzések*: A közösségi regionális politika támogatási prioritásainak megnevezése. 1. A fejlődésben leginkább elmaradott régiók támogatására irányuló regionális politikai cél-

kitűzés. 2. A gazdasági és társadalmi szerkezetátalakítás miatt strukturális problémákkal küzdő ipari, vidéki, halászati és városi régiók támogatására irányuló regionális politikai célkitűzés. 3. Az EU regionális politikájának keretében az oktatási és képzési rendszerek modernizációjához támogatást nyújtó célkitűzés. A támogatás az 1. és 2. célkitűzés hatályán kívül eső régióknak és térségeknek szól és a humánerőforrások fejlesztését célozza. *Finanszírozási elvek*: a) társfinanszírozás, addicionalitás (a közösségi hozzájárulás kivétel nélkül kiegészítő jellegű és nem helyettesítheti, hanem csak kiegészíti, növeli a nemzeti vagy regionális hatóságok fejlesztésre szánt erőforrásait), b) partnerség (a partnerség elvének megfelelően a tagállamnak gondoskodnia kell – nemzeti, regionális és helyi szinten – minden érintett szervezet széles körű és hatékony bevonásáról; a partnerségnek egyaránt ki kell terjednie az előkészítés, a tervezés, a finanszírozás, a monitoring és az értékelés fázisaira); c) koncentráció (a rendelkezésre álló pénzeszközök minél hatékonyabb felhasználása, lehetőleg nagyobb programok, intézkedések, projektek megvalósítására, amelyek eredménye így szélesebb körben hasznosítható); d) programozás (a közösségi strukturális eszközöket többéves időtartamra, átfogóan tervezik, ami lehetővé teszi a különböző alapok működésének összehangolását, következetesen működtetett rendszer megalapozását, és így kiemelten hatékony fejlesztések támogatását).

**Szakszervezet** (*sindicat, syndicate*): Szakszervezet a munkavállalóknak olyan szervezeteit értjük, amelyek elsődleges célja a munkavállalók munkaviszonnal kapcsolatos érdekeinek előmozdítása és megvédése. A szakszervezeteket közérdekű tevékenységükben az állam kedvezményben részesíti, partnerének ismeri el.

**Szervezeti kultúra** (*cultură organizațională, organizational culture*): A szervezeti tagok által osztott alapvető előfeltevések, hiedelmek, értékek rendszere (szervezeti rituálék, szimbólumok, tárgyak), amelyek segítségével meghatározzák önmagukat és környezetüket. *Eredete*: külső feltevések, társadalmi értékrend, szervezetspecifikus tényezők; *következménye*: szervezeti struktúra, szocializációs stratégiák, ideológiák, mítoszok és szimbólumok, rituálék és ceremóniák. Tanulási folyamat eredménye. A szervezet kultúrája a társas beilleszkedési folyamat, a szervezeti szocializáció során válik sajátunkká.

**Szociális háló** (*rețea societală, social network*): A szociális háló elemei közé tartoznak az állami nagyszervezetek, a társadalombiztosítás, az egészségügyi ellátás, a családi pótlék, a gyed, a gyed, ezek mind pénzbeni ellátások. Az

önkormányzatok által működtetett rendszerek; a segélyezések, melyek lehetnek pénzbeliek és dologiak, a különféle szolgáltatások, például házi gondozás. Ide tartoznak az önkéntes szervezetek tevékenységei is, ebben évszázadok óta az egyházaknak vezető szerepük van, de egyéb társadalmi szerveződések és alapítványok is szerepet játszanak. Mindehhez tartoznak az állam, önkormányzatok vagy önkéntes szervezetek által fenntartott különféle intézmények, melyek a gyermekvédelem, az idősek vagy a fogyatékosok intézményi ellátását végzik. Ezek mind-mind a szociális háló részei egy társadalomban.

**Szociális szféra** (*sfera socială, social sphere*): A szociális szférába csoportosíthatjuk mindazon társadalmi aktusokat és kapcsolatokat, szervezeti és intézményi objektívációkat, valamint a velük összefüggésben kialakított, művelt és továbbadott ismereteket, értékrendeket, előírásokat, érzelmenyilvánítási és viselkedésmódokat, szokásokat, amelyek az emberek kis és nagy csoportjainak szervezettségét, identitását és stabilitását, tehát az emberiség önfenntartásának szervezési-szervezeti feltételeit biztosítják.

**Szocializáció** (*socializare, socialization*): Azon folyamat, melynek keretében az egyén az adott kultúrában megtanul és elsajátít bizonyos társadalmi, szervezeti vagy csoportjellemzőket. A társas cselekvések különböző értékeket és viselkedésformákat közvetítenek az egyéneknek, képessé téve őket az adott társadalomban való működésre. Ennek eredményeként alakulnak ki hasonlóságok és különbségek a kultúrák és az abban élő egyének között. Különböző intézményeken keresztül (család, iskola, vallási közösség, munkahely) valósul meg. Legmaradandóbb hatása a kora gyermekkori családi történéseknek van. A hiedelmek, értékek, attitűdök kialakulásában legfontosabb szerepe a szocializációs folyamatoknak van.

**Szolgáltatás** (*servicii, service*): A közgazdaságtan mások munkáját nevezi szolgáltatásnak. Olyan dologi formát nem öltő emberi tevékenység, amelyet közvetlenül a fogyasztás céljára fejtenek ki. Ilyen tevékenység lehet például a szállítás és a kereskedelem.

**Szolidaritás** (*solidaritate, solidarity*): Szoros kötődést, közösségi tudatot, közös cselekvést jelent világnézeti-politikai alapon, más-más értelemben. Összetartozás (bizonyos közösségek összetartoznak vagy az egyén egy közösséggel), kölcsönös segítségnyújtás (jobb helyzetben lévők a rosszabb helyzetben élők felé), filantrópia (emberbarátság), altruizmus (mások javára történő önzetlen lemondás), caritas (jótékonyság, keresztényi szeretet).



A szolidaritás a XIX. század közepe óta a szociálpolitika fogalma. Szolidaritás: önzetlen segítségnyújtás, hierarchikus viszony alakul ki, aminek negatív következményei lehetnek. Ha nem megérdemelten kapja a juttatást, érdemtelen szegény. Ebből jogsértések is származhatnak. A szolidaritás ellentéte a verseny. A francia forradalom óta a szolidaritás kérdéskörét nem vették komolyan. A szociálpolitikában gyakran úgy jelenik meg, hogy a civil szféra fejezi ki. 1968-ig abban hittek a szociálpolitikások, hogy homogenizációs folyamat megy végbe. Az olajárrobbanás ismét elmélyítette az egyenlőtlenségeket, szükség van a szolidaritásra. A rendszerváltás után elszabaduló egyenlőtlenségek során mégsem válik meghatározóvá.

**Szubszidiaritás** (*subsidiaritate, subsidiarity*): A szubszidiaritás elve szerint minden döntést azon a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol az optimális informáltság, a döntési felelősség és a döntések hatásainak következményei a legjobban láthatók és érvényesíthetők. Eszerint a *Európai Közösségre* csak azokat a jogköröket ruházzák át, amelyeket hatékonyabban lehet közösségi szinten gyakorolni, mint a függetlenül eljáró tagállamok vagy a régiók útján.

**Szuprateritorialitás** (*suprateritorialitate, suprateritoriality*): A gazdasági tér kevésbé esik egybe az országhatárokkal. A világ fokozódó globalitása azt is jelenti, hogy az önálló nemzetgazdaságok felől a hangsúly a globális világpiac meghatározó szerepe felé tolódik el. A globális világ-gazdaság irányító központjai az ún. globális városok, ezek egyben a világ legnagyobb központjai is. A globális világgazdaság és világpolitika egyik legnagyobb kérdése, hogy milyen az ellentmondás a virtuális tér és a valós tér között. Nyitott kérdés, hogy mi lesz a sorsuk azoknak a tényleges földrajzi helyeknek, tradicionális térbeli gazdasági-társadalmi gazdaságoknak, melyek e globális virtuális térből kimaradnak.

**Szuverenitás** (*suveranitate, sovereignty*): Alapelv, miszerint az állami főhatalom semmi által sem korlátozható, azaz a társadalomra nézve egyetemes és kizárólagos érvényű. A demokratikus alkotmányok a szuverenitás forrásaként és végső letéteményeseként a népet nevezik meg (népszuverenitás). Megkülönböztethető az úgynevezett belső szuverenitás, mely az államhatalom forrására és belpolitikai érvényesülésére vonatkozik, és a külső szuverenitás, amely az adott ország állami függetlenségét, önrendelkezését és teljes nemzetközi jogképességét jelenti. A valóságban nem létezik korlátlan szuverenitás, hiszen mind a belső, mind a külső szuverenitás ténylegesen

korlátozott: az előbbi a hatalommegosztás, a pluralizmus és a jogállam intézményei által, valamint a belső politikai és gazdasági viszonyokból adódóan, az utóbbi pedig a nemzetközi szerződések és szervezetek által, valamint a regionális és globális politikai és gazdasági körülmények folytán.

**Társadalmi alrendszer** (*subsistem social, social subsystem*): A társadalom alrendszerekre tagozódik, ezek sajátos funkcióval, működésmóddal, „logikával” jellemezhetők. Bár jelentős eltérések vannak abban, hogy ki mit tekint alrendszereknek, általában elfogadott, hogy a gazdaság és a politika a társadalom meghatározó alrendszerei.

**Társadalmi egyenlőtlenség** (*inegalităţi sociale, social inequality*): Az egyének, családok és társadalmi csoportok jövedelmi és/vagy közjogi helyzetében mutatkozó jelentős különbségek.

**Társadalom** (*societate, society*): Az emberek széles körének gyűjtőfogalma, tipikusan egy ország társadalmáról beszélünk. A politika és az állam szempontjából a társadalmat állampolgárok alkotják. A modern társadalom meglehetősen tagolt: társadalmi rétegek, nem és kor, vagy a gyakorolt hivatás, vallási, politikai meggyőződés stb. alapján elkülönülő csoportok alkotják, akiknek eltérő érdekeik vannak, eltérő nézetek, meggyőzések jellemzik őket. (A tagoltság egy másik dimenziója az alrendszerekre történő tagozódás.) Ugyanakkor a társadalom egyfajta közösség is, ilyenként beszélhetünk pl. közérdekről.

**Területfejlesztés** (*dezvoltare teritorială, territorial development*): Mindazt tartalmazza, ahogyan a közösségi szféra (parlament, kormány, önkormányzatok stb.) hatni próbál a különböző tevékenységek térbeli megoszlására. Racionálisabb területfelhasználás, környezeti szempontokat szem előtt tartó kiegyensúlyozottabb fejlesztés, szerkezetátalakítás és egyéb társadalmi és gazdasági célok megvalósítására való törekvések mind ide tartozhatnak. Lényegretörően megfogalmazva *a területfejlesztés a térhasználat tudatos irányítását jelenti*. A tér a szükségszerű együttlétezés okán integrálja a különféle tevékenységeket, így minden konkrét területi/igazgatási (terület)egységben a területi megközelítés elősegíti a racionális együttműködést, a közös cselekvést. Az előre átgondolt, együttműködésben született beavatkozások más, feltételezhetően jobb eredményre vezetnek, mint az össze nem egyeztetett, közös stratégiába nem foglalt tevékenységek eredményeinek az összessége.

**Természetjog** (*drept natural, natural rights*): Az ember természetében gyökerezik. E felfogás hívei szerint ez a jog az értelem parancsa, amely az emberi értelem segítségével minden állami tételezés nélkül, közvetlenül is megismerhető (megkettőzik a jog világát). Egy térben és időben abszolút jelegű, örökérvényű és igazságot kifejező jog. Összhangban áll a világmindenséget átható és szabályozó törvényekkel, a természet ésszerű rendjével. Ez a rend örök és változatlan. A természetjog képviselői elismerik a pozitív jogot. *Ius naturale* „amelyre a természet tanított meg minden élőlényt” – ez a felfogás az ókori rómaiaktól középkorig végighúzódik, Werbőczy Hármaskönyvében is megtalálható. Cicero szerint is létezik „olyan nem írott, hanem velünk született törvény, amelyet nem tanultunk, nem örökül kapunk, hanem magából a természetből vettünk.”

**Területi statisztikai egységek (NUTS)** (*unități teritorial-statistice, territorial units for statistics*): Az EU-költségvetés jelentős részét képezik a regionális politika kiadásai. A regionális politika legfontosabb célja, hogy valamennyi régióban méltányos szintű átlagos életszínvonalat, jövedelmet biztosítson az ott élőknek. A társadalmi, gazdasági különbségek, a földrajzi elhelyezkedés és a természeti erőforrásokban való ellátottság különbözősége miatt az EU-nak egy közös közigazgatási rendszert kellett létrehoznia, amely mérhetővé, összehasonlíthatóvá és kezelhetővé tette az európai régiókat. A NUTS rendszer összehasonlítási lehetőséget biztosít, hogy a kedvezőtlen helyzetben lévő, elmaradott régiók részesüljenek (több) támogatásban. A NUTS rendszer kategóriái: NUTS I: ország, NUTS II: régió (tervezési-statisztikai régió), NUTS III: megye, NUTS IV: statisztikai kistérség, NUTS V: település.

**Tradíció** (*hagyomány, tradiție, tradition*): A hagyomány – egy közösség által megőrzött / megtartott preferenciarendszer – a közösség számára legfontosabb szokások, normák, hitek, együttműködési módozatok összessége. Ezeket a normákat szociális úton örökíti át a közösség egyik nemzedékről a másikra, biztosítva az egyén identifikációjának és a kultúra folytonossága tudatának a megtartását a tradíció fennmaradásának időtartamára.

**Transznacionalitás** (*transnaționalitate, transnationality*): Országok, illetve nemzetek fölöttiség. A nemzetközi viszonyok új kapcsolati köre, melyet a transznacionális szereplők működtetnek, szerveződéseik meghatározó szerepet hordoznak a globalizációs folyamatban.

**Urbanizáció** (*urbanizare, urbanization*): Az urbanizáció egyrészt a városok növekedését és szaporodását, másrészt a város technikai és életformabeli terjedését jelenti. Az urbanizáció tehát a települések infrastruktúrával való ellátása, városiasodás, a városi életmódnak megfelelő magatartás, viselkedés.

**Utilitarizmus:** (latin *utilis*: hasznos, *utilitarianism, utilitarianism*)  
Haszonelvűség: A hasznosságot mint legfőbb eredményt kívánatosnak tartó filozófiai irányzat. A cselekvés, a döntés minősítésének legfőbb szempontja annak hasznossága.

**Vagyon** (*avere, asset*): természetes vagy jogi személyek értékben kifejezhető javainak, azaz dolgokra vonatkozó, más személyekkel szemben fennálló jogainak és kötelezettségeinek összessége. A vagyonnak tehát nemcsak a dolgokhoz kapcsolódó jogok (pl. tulajdonjog), de a kötelezettségek (pl. elidegenítési, terhelési, építési, telekalakítási stb. tilalmak, egyéb kötelezettségek) is részét képezik.

**Versenypiac** (*piață concurențială, concurrentiel market*): Sokszereplős piac, ahol nem érvényesülnek versenykorlátozó szabályok és akadályok, így a piaci árat a keresleti és a kínálati oldal hatékonyan és gyorsan alakítja ki.

**Vezetés** (*conducere, leadership*): Működtetés; emberek, közösségek vezetése, tagok tevékenységének szabályozása. Döntően tudatos tevékenység, cél és cselekvési mód meghatározása, akaratfókuszálás, az eredmények célhoz mérése, összehangolt-koordinált cselekvés. A vezetés szerep, amelyet a közösség határoz meg és közvetít bizonyos személyek felé: előljáró, aki követhető, tudja, hogy mit kell csinálni. A vezetés ember-ember közötti speciális kapcsolat.

**Világrend** (*ordine mondială, world order*): A világrend mindig egy adott, viszonylag hosszú időn keresztül érvényesülő nemzetközi politikai konstelláció, meghatározott erőviszony-szerkezet és intézményrendszer, amelyben ez az erőviszony-szerkezet megtestesül és megmutatkozik. Viszont a rend fogalma a nemzetközi viszonyokban mindig viszonylagos, a legnagyobb rend is korlátozott anarchiát jelent. A világrendet sokáig a geopolitikai szemléleten nyugvó hatalmi egyensúly elve alakította, statikus és dinamikus elemek együtt hatásaként átmeneti történelmi jelenségként működhet.

# ÁLTALÁNOS BIBLIOGRÁFIA

---

ÁGH Attila

1999 Közpolitika, In: Gyurgyák János (szerk.): *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*, Budapest: Osiris.

1995 Az európai közpolitika. *Politikatudományi Szemle* 2. sz.

ALMOND, Gabriel A.–POWELL, G. Bingham (szerk.)

1996 *Összehasonlító politológia*. Budapest: Osiris Kiadó.

BAYER József

1999 *A politikatudomány alapjai*, Budapest: Napvilág, 247–256. o.

GAJDUSCHEK György–Tony Rossiter (szerk.)

2002 *A közpolitika formálásának gyakorlata a brit és a magyar közigazgatásban*, Budapest: Civil Service College – Magyar Közigazgatási Intézet.

GAJDUSCHEK, György

2006 *A közzszolgálat harminc éve*, Budapest: Manuscript.

2008 *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről*, Budapest: KSZK.

2009 Közigazgatási eredményesség – piaci hatékonyság? Avagy alkalmazható-e a piaci ideál a közigazgatásban?, In: Lőrincz Lajos (2009) (szerk.): *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*, Budapest: MTA Jogtudományi intézet 9–91.

2000 *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátságainak magyarázatában*, Budapest: MKI.

GAJDUSCHEK György–HAJNAL György

2010 *Közpolitika*, Budapest: HVG-Orac.

GULYÁS Gyula–JENEI György

1999 *Bevezetés a közpolitikába*, Budapest: BKE Közzszolgálati Tanulmányi Központ.

2002 *Összehasonlító közpolitika*. Budapest: Aula.

HAJNAL György–GAJDUSCHEK György

2002 *Hivatali határok – társadalmi hatások*. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.

HAJNAL György

2008 *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*, Budapest: KSZK.

- HOFFEBERT, Richard I.–CINGRANELLI, David Louis  
2003 Közpolitika és közigazgatás: Összehasonlító szakpolitika-elemzés, In: Goodin, Robert E. – Hans-Dieter Klingemann (szerk.): *A politikatudomány új kézikönyve*, Budapest: Osiris, 568–583. o.
- JENEI György  
1995 *Összehasonlító társadalompolitika*, Budapest.  
1996 *Közpolitika* (jegyzet), Budapest: BKE Közszolgálati Tanulmányi Központ.  
1997 *Szemelvények a közpolitika köréből*. Szemelvénygyűjtemény. Budapest.  
2003 A közpolitika és a közigazgatás-tudományok, In: Takács Péter (szerk.): *A jogászképzés múltja, jelene és jövője*. Budapest: ELTE, 123–130. o.  
2005 *Közigazgatás-menedzsment*, Budapest: Századvég.  
2008 *Bevezetés a társadalompolitikába*, Budapest: Aula Kiadó.
- LINDBLUM, Charles E.  
1994 A kis lépések tudománya, In: Stillmann II., Richard J. 1994 (szerk.): *Közigazgatás*, Budapest: Osiris–Századvég, 83–97. o.
- PESTI Sándor (szerk.)  
2001 *Közpolitika*, Budapest: Rejtjel Kiadó.
- PESTI Sándor  
2000 A kormányzati döntéshozatal. *Századvég*, Új folyam, 18. sz. 69–115. o.  
2004 Politikusok és köztisztviselők viszonya, politikai patronázs a nyugat-európai demokráciákban. *Századvég*, 2. sz. 107–145. o.
- VASS László  
1997 Az új közmenedzsment és a teljesítmény vizsgálata a közigazgatásban. In: *Bevezető a hatékonysági módszertanba*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.  
1999a Közpolitika és szakértelmiség. In: Bihari Mihály (szerk.)  
1999: *Politikaelméleti tanulmányok*, Budapest: Korona Kiadó.  
1999b Közpolitika és magyarországi környezete. *Politikatudományi Szemle*, 3. sz. 91–106. o.  
2005 Közpolitika és kormányzati döntéshozatal, In: Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): *Politika és politikatudomány*, Budapest: Aula, 507–524. o.
- VASS László–SÁNDOR Péter  
2002 A lobbi mint jelenség. In: *Lobby Kézikönyv*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 17–37. o.

## General Bibliography

- ABEL, D.  
1980 *Defining the Business: The Starting Point of Strategic Planning*, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- ADOLINO, Jessica R.–BLAKE, Charles H.  
2000 *Comparing Public Policies: Issues and Choices in Six Industrialized Countries*. Washington DC: CQ Press.
- ALMOND, Gabriel A.–Powell, G. Bingham–MUNDT, Robert  
1993 *Public Policy*, New York: Harpers Collins.
- ANDERSON, James  
1994 *Public policy making*, Princeton, NJ, Houghton Mifflin.
- ANSOFF, I.–MCDONNELL, E.  
1990 *Implanting Strategic Management*, London: Ed. Prentice Hall.
- APPLEBY, R. C.  
1994 *Modern business administration*, London: Pitman Publishing.
- BICKERTON J.–GAGNON, A. (eds.)  
1999 *Canadian Politics*, Peterborough: Broadview Press.
- BIRCHALL, D.–LYONS, L.  
1995 *Creating Tomorrow's Organization*, London: Pitman Publishing.
- BIRKLAND, Thomas A.  
2005 *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, M. E. Sharpe Inc.
- BLUMER, H.  
1969 *Symbolic Interactionism*, New Jersey: Prentice Hall. Inc. Englewood Cliffs.
- BOUCKAERT, Geert–NEMEC, Juraj–NAKROSIS, Vitalis–HAJNAL György–TÖNNISSON, Kristiina (eds)  
2009 *Public management reforms in Central and Eastern Europe*, Bratislava: NISPAcee.
- BULL, H.  
1977 *The Anarchial Society*, London: Macmillan.
- CAREY, Raymond G.–POSAVAC, Emil J.  
1992 *Program Evaluation: Methods and Case Studies*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- CARNALL, A., Colin  
1990 *Managing chance in organisations*, New Jersey: Prentice Hall.
- CASTLES, Francis G. (ed.)  
1989 *The Comparative History of Public Policy*, Oxford: Polity Press.

- COBB, R.W.–Elder C. D.  
1972 *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- CROZIER, M.  
1964 *The Bureaucratic Phenomenon*, London: Tavistock Publications.
- CROZIER, M.–FRIEDBARG, E.  
1977 *L'acteur et le système*, Paris: Le Seuil.
- DAWSON, S.  
1996 *Analysing Organisations*, London: Macmillan Business.
- DROR, Y.  
1983 *Public Policymaking Reexamined*, Oxford: Transaction Publishers.  
1993 Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service, in *Classics of Public Administration*, (ed.) J. Shafritz.
- DRUCKER, P.  
1994 *Managing for the future*, Butterworth Heinemann, Oxford: Jordan Hill.
- DUNN, William N.  
1981/1994 *Public Policy Analysis*, New Jersey: Prentice Hall.
- DYE, Th. R.  
1992/1998 *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta  
1996 *Welfare State in Transition (National Adaptations to Global Economies)*, London: Sage Publications.
- FALUDI, A.  
1986 *Critical rationalism and planning methodology*, London: Pion.
- FISCHER, Frank–FORESTER, John  
1993 *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham.
- FRIEDMAN, M.  
1980 *Free to Choose*, Penguin Books, Middlesex U. K.
- GALBRAITH, J. R.  
1997 *Organization Designe*, Addison-Wesley Publishing Company Massachusetts.
- GERSTON, N. Larry  
2002 *Public policymaking in a democratic society. A Guide to Civic Engagement*, Center for Civic Education.
- GOMEZ J.–LOPEZ A.  
2006 *The role of ministries in the public policy cycle in Spain*, SIGMA.



- GRAHAM, H. T.–BENNET, R.  
1998 *Human Resources Management*, London: Pitman Publishing.
- GUSFIELD, J. R.  
1981 *The Culture of Public Problems*, Chicago: University Press.
- GUTMANN, Amy (ed.)  
1988 *Democracy and the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press.
- HEADY, Ferrel  
1991 *Public Administration: A Comparative Perspective*. Prentice-Hall Inc.
- HEIDENHEIMER, P. Flora–HEIDENHEIMER, A. J. (eds.)  
1981 *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick & London.
- HEIDENHEIMER A. J.–HECLO H.–ADAMS C. T.  
1990 *Comparative Public Policy*, New York: St. Martin's Press.
- HERBERT A. Simon  
1977 *The New Science of Management Decision*, Ed. Englewood Cliffs, Prentice Hall NJ.
- HILL, M. J.–HUPE, L. P.  
2002 *Implementing public policy*, 2002, London; Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- HOOD, C.  
1998 *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford: Clarendon Press.
- HOWLETT, Michael–RAMESH, M.  
1995/2003 *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto – New York: Oxford University Press.
- JENEI György–LELOUP, Lance T.–POTUCEK, Martin  
2003 *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*. Bratislava: NISPAcee.
- KAHNEMAN, Daniel–SLOVIC, Paul–TVERSKY, Amos (eds.)  
1982 *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge University Press.
- KICKERT, W. J. M.–van VUGHT F. A. (eds.)  
1995 *Public Policy and Administration Sciences in The Netherlands*, London: Prentice Hall.
- KOOIMAN, J. (ed.)  
1993 *Modern governance new government-society interactions*, London: Sage.

- KINGDON, J. W.  
1984 *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: Harper-Collins.
- LASSWELL, D. Harold  
1951 *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, CRC Press.
- LEHMBRUCH, G.–Schmitter, P. C.  
1983 *Patterns of corporations policy making*, London: Sage.
- LIPSKY, M.  
1980 *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Stage.
- MAJONE, Giandomenico  
1989 *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, New Haven: Yale University Press.
- MARCH, J. G.–Olsen, J. P.  
1989 *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York: The Free Press, Macmillan.
- MARCHILDON G. P.  
2001 *Royal Commissions and the Policy Cycle in Canada: The Case of Health Care*, Saskatchewan Institute of Public Policy.
- MCCOOL, D. C.  
1995 *Public policy theories, models and concepts: An Anthology*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- MCGREW, A.–LEWIS, G. P.  
1992 *Global Politics*, Oxford: Polity Press.
- MERKHOFFER, Miley W.  
1987 *Decision Science and Social Risk Management*. Kluwer Academic Publishers Group.
- MIDDLEMAS, K.  
1979 *Politics in industrial society*, London: Deutsch.
- MORGAN, M. Granger–HENRION, Max  
1990 *Uncertainty. A Guide to Dealing with Uncertainty in Quantitative Risk and Policy Analysis*, Cambridge University Press.
- MORGAN, M. G.  
1989 *Creative Organization Theory*, Newbury Park, California Sage Publications.
- MUELLER D. C.  
1993 *The Public Choice Approach to Politics*, Edward Elgar.
- NABAIS J.  
2003 *The role of ministries in the public policy cycle in Portugal*, SIGMA.

- OSBORNE, D.–GAEBLER, T.  
1992 *Reinventing Government: How Entrepreneur is Transforming the Public Sector*, Reading Mass: Addison–Wesley.
- PARSONS, T.  
1951 *The Social System*, Free Press of Glencoe.
- PARSONS, Wayne  
1995 *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham–Northampton, Edward Elgar.
- PATTON, V. Carl–SAWICKI, S. David  
1993 *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, NJ: Prentice Hall.
- PIERSON, C.  
1991 *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity Press.
- PIERSON, Paul  
1994 *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. New York: Cambridge University Press.
- RIPLEY, Randal–FRANKLIN, Grace  
1991 *Congress, Bureaucracy and Public Policy*, Pacific Grove, Calif: Brooks–Cole.
- ROBBINS, S. P.  
1990 *Organization Theory: structure, design and applications*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- ROE, Emery  
1994 *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Duke University Press.
- ROSEGREN W. R.–LEFTON M. (eds.)  
1970 *Organizations and clients: essays in the sociology of service*, Ohio: Columbus.
- PRESSMAN, J. L.–WILDAVSKY, A.  
1974 *Implementation*, Berkeley: University of California.
- SABATIER, A. Paul  
1999 *Theories of the policy process*, Boulder, CO.
- SAVAS, E. S.  
2000 *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Seven Bridges Press.
- SHIVELY, W. P.  
1987 *Power Choice, An Introduction to Political Science*, McGraw-Hill.
- STONE, Deborah  
1989, 1997, 2001 *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York: W. W. Norton & Co.

- THOMSON, A. A.–STRICKLAND, A. J.  
1987 *Strategic Management. Concepts and Cases*, Homewood, Illinois.
- WATSON, Stephen R.–BUEDE, Dennis M.  
1987 *Decision Synthesis: The Principles and Practice of Decision Analysis*. Cambridge University Press.
- WEIMER, David L.–VINING, Aidan R.  
1989/1991/1999/2005 *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall.
- WILENSKY, Harold L. et.al.  
1984 *Industrial Society and Social Welfare*. New York – London.
- ZAHARIADIS, N.  
1995 *Markets, States and Public Policy: Privatization in Britain and France*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

### **Bibliografie generală**

- ALEXANDRU, I.  
1999a *Administrația publică, teorii, realități, perspective*, București: Ed. Lumina Lex.  
1999b *Știința administrației*, București: Ed. Economică.
- ALEXANDRU, I.–MATEI, L.  
2000 *Servicii publice*, București: Ed. Economică.
- ALLAIRE, Y.–Fîrșirotu M.  
1993 *Management strategic*, București: Ed. Tehnică.
- ALMOND, Gabriel A.–VERBA, Sidney  
1996 *Cultura civică*, București: CEU-Press.
- ANDRONICEANU, Armenia  
1999 *Management public*, București: Ed. Economică.
- ARMSTRONG, Michael  
2003 *Managementul resurselor umane*, București: Editura Codecs.
- BAUMAN, Z.  
2002 *Globalizarea și efectele ei sociale*, București: Antet.
- BEATTY, J.  
1998 *Lumea în viziunea lui Peter Drucker*, București: Teora.
- BONDAR, Florin (coord.)  
2007 *Politici publice și administrație publică*, Iași: Polirom.

- BOUSSAGUET, Laurie–JACQUOT, Sophie–RAVINET, Pauline  
2009 *Dictionar de politici publice*, Iași: Polirom.
- CAPRIOARA, Florin–Mihai  
2007 *Strategii și politici publice*, Iași: Institutul European.
- COLE, G. A.  
2000 *Managementul personalului*, București: Ed. Codecs.
- COMAN, Ramona  
2007 *Politici publice românești*, Iași: Institutul European.
- COSTIN, Cornelia  
1996 *Politicile culturale și calitatea vieții*, Timișoara: Vest.
- CRĂCIUN, Claudiu–COLLINS E. Paul  
2008 *Managementul politicilor publice. Transformări și perspective*, Iași: Polirom.
- DEMIER, Francis  
1998 *Istoria politicilor sociale*, Iași: Institutul European.
- DRUCKER, P.  
1999 *Societatea postcapitalistă*, București: Ed. Image.
- DUNN, W. N.  
2010 *Analiza politicilor publice – o introducere*, Iași: Polirom.
- HOGWOOD, B.–GUNN, L.  
2000 *Introducere în politicile publice*, București: Ed. Trei.
- IANCU, D. Camelia  
2010 *Uniunea Europeană și administrația publică*, Iași: Polirom.
- IONESCU, Gh. G.  
1998 *Cultura organizațională și managementul tranziției*, București: Ed. Economică.
- JOHNS, G.  
1998 *Comportament organizațional*, București: Ed. Economică.
- JUNJAN V.–BERE, R.  
2002 Elaborarea politicilor locale, *Revista transilvană de științe administrative* nr. 8.
- LANE, Frederick S.  
2006 *Probleme actuale de administrație publică*, Chișinău: Epigraf.
- MATEI, L.  
2001 *Management public*, București: Ed. Economică.
- MIHAI, Emilia  
2008 *Ajutoarele de stat și politicile publice europene*, București: CH Beck.

- MIHUT, Liliana–LAURITZEN, Bruno  
1999 *Modele de politici sociale/Models of Social Policy*, București: Ed. Didactică și Pedagogică.
- MIROIU, Adrian  
2001 *Introducere în analiza politicilor publice*, București: Editura Punct.
- MIROIU, A.–RĂDOI, M.–ZULEAN, M.  
2003 *Politici publice*, București: Ed. Politeia.
- MIULESCU Nicoleta  
2009 *Politici publice*, București: Universul Juridic.
- MOLDOVEANU, G.  
1998 *Analiza organizațională*, București: Ed. Economică
- MUNGIU-PIPPIDI, Alina–IONIȚĂ, Sorin (coord.)  
2002 *Politici publice. Teorie și practică*, Iași: Editura Polirom.
- NAUMESCU, Valentin  
2000 *Politici sociale în Europa postbelică*, Cluj-Napoca: EFES.
- POPESCU, L.  
2001 *Management performant și calitate totală*, București: Ed. DualTech.
- PROFIROIU, Marius  
2006 *Politici publice: teorie, analiză, practică* București: Editura Economică.
- PROFIROIU, M.–PROFIROIU, A.–PĂCEȘILĂ, M.  
2005 *Studiu comparativ al experienței țărilor dezvoltate în procesul de elaborare, implementare, monitorizare și evaluare a politicilor publice*, București: Editura ASE.
- RĂDOI, Mireille  
2005 *Evaluarea politicilor publice*, București: Tritonic.
- ROSANVALLON, Pierre  
1998 *Noua problemă socială*, Iași: Institutul European.
- RUSSU, C.  
1999 *Management strategic*, București: Ed. All Beck.
- STOICA, Virgil  
2000 *Procesul și analiza politicilor publice*, Iași: Fides.
- TĂNĂSESCU, Doina–DUMITRU, Felicia  
2007 *Politici publice în spațiul european*, București: Bibliotheca.
- VLĂSCEANU, M.  
1993 *Psihosociologia organizațiilor și conducerii*, București: Ed. Paideia.

WALLACE, William–Wallace, Helen

2004 *Procesul politic în Uniunea Europeană*, Chișinău: Editura Arc.

WEIMER, David L.–VINING Aidan R.

2004 *Analiza politicilor publice*, Chișinău: Editura Arc.

ZAMFIR, Cătălin (coord.)

1999 *Politici sociale în România*, București: Expert.





## ABSTRACT

---

One of the most developing areas of political science in the 20th century is public policy. The accuracy of this claim lies in the fact that the findings of policy studies break the classic boundaries of political science, because it focuses its attention on social processes (programs, conceptions, strategies) which shape the future of the society. Moreover, public policy is common interest. This comes from the fact that the process of decision-making – similarly to every option which focuses on the future of mankind – is not a value-blind process; people need to take part in those processes which shape their future.

Times are changing. The classic definition of public policy is valid – activities and non-activities which are conducted by governmental institutions in order to implement the objectives crystallized on the road to power of the participants –, however, beyond the classical model of political mandating through elections, there is a need for public participation as well: the formulation of signals, criticisms, expectations. Therefore, public policy can be understood as conscious action which is used by a group of actors in problem solving. This situation is challenging not only for those who are participating in it – target groups, policy-makers, agenda setters –, but for political science as a whole as well. As a policy analyst once formulated it quite effectively, policy analysis is the practice of theory and the theory of practice (György Gajdushek).

The objective of this book is to go through the most important topics of public policy and to organize them in concrete chapters. The administrative and public policy processes are analyzed from political perspective, thus we focus on the development and implementation of programs, the processes of decision-making and evaluation, which are linked to the function of the political system as a whole. In other words, our objective is to follow the process of how governments think and develop their action and program, to analyze their implementation and to unfold the related causalities and consequences. We plan to give a theoretical knowledge-base to the practical configuration and realization of public policies. Although this knowledge is specific, its importance rises from the interdisciplinarity of its tools.

The book, its structure, approached topics and discussion-type (depth and theoretical tools), follows the structure of the academic course. From pedagogical point of view the inserted textboxes – concept descriptions, definitions and comments – are equally important, they present important insights on the discussed matter. The glossary – concept definition index – shares the same purpose as well.

## REZUMAT

---

În a doua jumătate a secolului XX, domeniul de științe care a adus cele mai mari surprize a fost științele politice. La baza acestei afirmații stă faptul că abordarea caracteristică politicilor publice trece de limitele clasice ale științelor politice. Deoarece toate procesele sociale prin care se înlăptuiesc programele/concepțiile/strategiile privind viitorul, ca orice opțiune umană, presupun decizii bazate pe valori adjuocate, pregătirea – coordonarea – realizarea politicilor publice ne privesc pe toți direct și nemijlocit. Se impune participarea noastră, a tuturor în procesele care ne definesc viitorul.

Ne aflăm în fața unei situații cu totul noi. Chiar dacă definiția, considerată clasică, a politicilor publice – „Politicile publice sunt acțiuni sau non-acțiuni, care privesc realizarea acelor scopuri care au fost stabilite în cursa pentru putere.” – o considerăm valabilă, dincolo de transferul de responsabilități politice se cere implicare: semnale, critici, solicitări. Promovarea politicilor publice este o activitate conștientă a celor care abordează și soluționează probleme sociale. Noua situație este valabilă pentru ambele părți – cei care fac această politică, și cei pentru care se face această politică – și constituie o provocare, fiind o provocare pentru științele politice deopotrivă. Noutatea abordării constă într-o definiție bazată pe o antinomie formală: teoria practicii, practica teoriei. (Gajduschek György)

Abordăm, în capitolele prezentei cărți, probleme și teme majore privind politicile publice. Analizăm procesele administrative de politică publică sub aspect politologic, adică niște procese de concepere și realizare a unor programe, ca procese decizionale și de implementare, procese care sunt dependente, privind diferite aspecte, de funcționarea sistemului politic. Analizăm, deci, acțiuni și programe ale executivului, cauzele și efectele acestora. Dorim să oferim un aparat teoretic și un cadru – o paradigmă – de abordare privind politicile publice. Cunoștințele oferite au o specificitate: conțin elemente constitutive ale mai multor discipline ale științelor sociale.

Structura volumului respectă structura unui curs universitar, tematicile și modul lor de prezentare (aparatură teoretică, profunzimea abordării) țin cont de cerințele programei de învățământ. Ca noutate, volumul conține, inserate ca incluziuni în textul de bază, informații, interpretări, comentarii privind tematica prezentată în paragraful respectiv. Glosarul de termeni, care încheie volumul, și ajută la asimilarea cunoștințelor oferite, poate fi extrem de util în acest context.



## A SZERZŐRŐL

---

**Bodó Barna** – Politológus, szakszerkesztő, író.

A Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem kolozsvári Természettudományi és Művészeti Kara Európa Tanulmányok Tanszékének egyetemi docense.

Született: Sepsiszentgyörgy, 1948. Középfokú tanulmányait a sepsiszentgyörgyi Székely Mikó Kollégiumban végezte, fizikusi diplomát szerzett a Temesvári Tudományegyetem fizika karán, majd újságírói posztgraduális képzésen vett részt Bukarestben. 2003-tól a filozófia doktora (BBTE). Közigazgatási jogból Temesvárott, művelődéspolitikából a budapesti Eötvös Loránd TE-en szerzett magiszteri oklevelet. Kutatási területe az identitás, regionális folyamatok, civil szféra, közigazgatás és közpolitika.

Több riportkötet szerzője és társszerzője, egyéni és társszerzője politikatudományi, eszmetörténeti munkáknak. Politikatudományi munkái: *Talpalatnyi régióink* – politológiai esszék, tanulmányok, Komp-Press Kiadó, Kolozsvár, 2003; *Politica regională și dezvoltarea teritoriului (Regionális politika és területfejlesztés)* – kézikönyv, Marineasa Kiadó, Temesvár, 2003; *Az identitás egyetemessége* – Polis Kiadó, Kolozsvár, 2004; *Szórvány és nyelvhatár*, Lucidus Kiadó, Budapest, 2009.

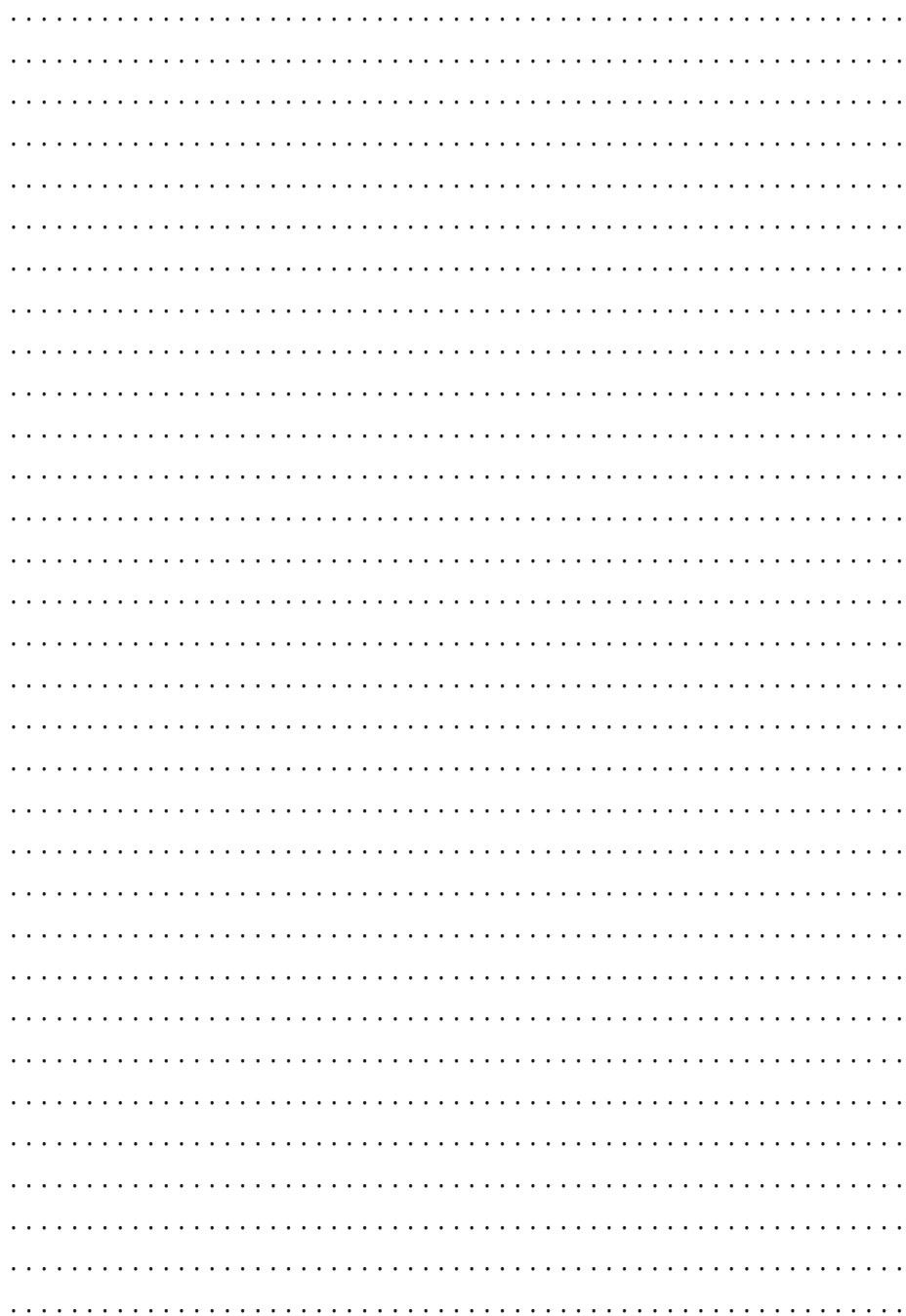
A Magyar Tudományos Akadémia köztestületi tagja. Alapító elnöke a temesvári *Szórvány Alapítványnak*, a *Politeia – Romániai Magyar Politikatudományi Egyesületnek*, a *Magyar Civil Szervezetek Erdélyi Szövetségének*. Elnökségi tagja a *Temesvári Interkulturális Intézetnek*, a budapesti *Magyar Nyelv és Kultúra Nemzetközi Társaságának*. Tagja az *Erdélyi Múzeum-Egyesületnek* és a *Magyar Regionális Tudományok Társaságának*.

Főszerkesztője (2000-től) a *Romániai Magyar Évkönyvnek*, a *Szórvány-füzetek*, majd a *Diaszpóra-könyvek* kiadványsorozatnak, felelős szerkesztője a Sapientia Tudományegyetem által kiadott *European and Regional Studies* szakfolyóiratnak, szerkesztőbizottsági tagja a *Magyar Kisebbség* (Kolozsvár), *Civil Fórum* (Kolozsvár), *Conviețuirea* (Szegedi Tudományegyetem) lapoknak, kiadója a *Régi(j)óvilág* c. szemlének.

Drótposta: bodobarna@kv.sapientia.ro.









## A SAPIENTIA

### ERDÉLYI MAGYAR TUDOMÁNYEGYETEM JEGYZETEI

---

#### Megjelent:

BEGE ANTAL

Számelméleti feladatgyűjtemény. Marosvásárhely, Műszaki és Humán Tudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék, 2002.

BEGE ANTAL

Számelmélet. Bevezetés a számelméletbe. Marosvásárhely, Műszaki és Humán Tudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék. 2002.

VOFKORI LÁSZLÓ

Gazdasági földrajz. Csíkszereda, Csíkszeredai Kar, Gazdaságtan Tanszék. 2002.

TÓKÉS BÉLA–DÓNÁTH-NAGY GABRIELLA

Kémiai előadások és laboratóriumi gyakorlatok. Marosvásárhely, Műszaki és Humán Tudományok Kar, Gépészmérnöki Tanszék. 2002.

IRIMIAȘ, GEORGE

Noțiuni de fonetică și fonologie. Csíkszereda, Csíkszeredai Kar, Humán Tudományok Tanszék. 2002.

SZILÁGYI JÓZSEF

Mezőgazdasági termékek áruismerete. Csíkszereda, Csíkszeredai Kar, Gazdaságtan Tanszék. 2002.

NAGY IMOLA KATALIN

A Practical Course in English. Marosvásárhely, Műszaki és Humán Tudományok Kar, Humán Tudományok Tanszék. 2002.

BALÁZS LAJOS

Folclor. Noțiuni generale de folclor și poetică populară. Csíkszereda, Csíkszeredai Kar, Humán Tudományok Tanszék. 2003.

POPA-MÜLLER IZOLDA

Műszaki rajz. Marosvásárhely, Műszaki és Humán Tudományok Kar, Gépészmérnöki Tanszék. 2004.

FODORPATÁKI LÁSZLÓ–SZIGYÁRTÓ LÍDIA–BARTHA CSABA

Növénytani ismeretek. Kolozsvár, Természettudományi és Művészeti Kar, Környezettudományi Tanszék. 2004.

MARCUȘ, ANDREI–SZÁNTÓ CSABA–TÓTH LÁSZLÓ

Logika és halmazelmélet. Marosvásárhely, Műszaki és Humán Tudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék. 2004.

KAKUCS ANDRÁS

Műszaki hőtan. Marosvásárhely, Műszaki és Humán Tudományok Kar, Gépészmérnöki Tanszék. 2004.

BIRÓ BÉLA

Drámaelmélet. Csíkszereda, Gazdasági és Humántudományok Kar, Humántudományi Tanszék. 2004.

BIRÓ BÉLA

Narratológia. Csíkszereda, Gazdasági és Humántudományok Kar, Humántudományi Tanszék. 2004.

MÁRKOS ZOLTÁN

Anyagtechnológia. Marosvásárhely. Műszaki és Humán Tudományok Kar, Gépészmérnöki Tanszék. 2004.

GRECU, VICTOR

Istoria limbii române. Csíkszereda, Gazdasági és Humántudományok Kar, Humántudományi Tanszék. 2004.

VARGA IBOLYA

Adatbázis-kezelő rendszerek elméleti alapjai. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék. 2004.

CSAPÓ JÁNOS

Biokémia. Csíkszereda, Műszaki és Társadalomtudományi Kar, Műszaki és Természettudományi Tanszék. 2004.

CSAPÓ JÁNOS–CSAPÓNÉ KISS ZSUZSANNA

Élelmiszerkémia. Csíkszereda, Műszaki és Társadalomtudományi Kar, Műszaki és Természettudományi Tanszék. 2004.

KÁTAI ZOLTÁN

Programozás C nyelven. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék. 2004.

WESZELY TIBOR

Analitikus geometria és differenciálgeometria. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék. 2005.

GYÖRFI JENŐ

A matematikai analízis elemei. Csíkszereda, Gazdaság- és Humántudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék. 2005.

FINTA BÉLA–KISS ELEMÉR–BARTHA ZSOLT

Algebrai struktúrák – feladatgyűjtemény. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék. 2006.

ANTAL MARGIT

Fejlett programozási technikák. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék. 2006.

CSAPÓ JÁNOS–SALAMON ROZÁLIA

Tejipari technológia és minőségellenőrzés. Csíkszereda, Műszaki és Társadalomtudományok Kar, Élelmiszertudományi Tanszék. 2006.

OLÁH-GÁL RÓBERT

Az informatika alapjai közgazdász- és mérnökhallgatóknak. Csíkszereda, Gazdaság- és Humántudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék. 2006.

JÓZON MÓNIKA

Általános jogelméleti és polgári jogi ismeretek. Csíkszereda, Gazdaság- és Humántudományok Kar, Üzleti Tudományok Tanszék. 2007.

KÁTAI ZOLTÁN

Algoritmusok felülnézetből. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék. 2007.

CSAPÓ JÁNOS–CSAPÓNÉ KISS ZSUZSANNA–ALBERT CSILLA

Élelmiszer-fehérjék minősítése. Csíkszereda, Műszaki és Társadalomtudományi Kar, Élelmiszertudományi Tanszék. 2007.

ÁGOSTON KATALIN–DOMOKOS JÓZSEF–MÁRTON LÓRINC

Érzékelők és jelátalakítók. Laboratóriumi útmutató. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Villamosmérnöki Tanszék. 2007.

SZÁSZ RÓBERT

Komplex függvénytan. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék. 2007.

KAKUCS ANDRÁS

A végeelem-módszer alapjai. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Gépészmérnöki Tanszék. 2007.

ANTAL MARGIT

Objektumorientált programozás. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék. 2007.

MAJDIK KORNÉLIA–TONK SZENDE-ÁGNES

Biokémiai alkalmazások. Kémiai laboratóriumi jegyzet. Kolozsvár, Természettudományi és Művészeti Kar, Környezettudományi Tanszék. 2007.

GYÖRFI JENŐ–ANDRÁS SZILÁRD

Valószínűségszámítás és lineáris programozás. A játékelmélet alapjai. Csíkszereda, Gazdaság- és Humántudományok Kar, Matematika és Informatika Tanszék. 2007.

DIMÉNY GÁBOR

Minőségirányítási rendszerek. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Kertészmérnöki Tanszék. 2008.

ZSIGMOND ANDREA

Minőségi és mennyiségi analitikai kémia laborkönyv. Kolozsvár, Természettudományi és Művészeti Kar, Környezettudományi Tanszék. 2008.

KÁTAI ZOLTÁN

Gráfelméleti algoritmusok. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék. 2008.

CSAPÓ JÁNOS–ALBERT CSILLA–CSAPÓNÉ KISS ZSUZSANNA

Élelmiszer-analitika. Válogatott fejezetek. Csíkszereda, Műszaki és Társadalomtudományi Kar, Élelmiszertudományi Tanszék. 2008.

MÁRTON GYÖNGYVÉR

Kriptográfiai alapismeretek. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék. 2008.

NAGY IMOLA KATALIN

A guidebook to Language Exams. English for Human Sciences. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Humántudományok Tanszék. 2008.

GAGYI JÓZSEF

Örökség és közkapcsolatok (PR). Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Humántudományok Tanszék. 2008.

FODOR LÁSZLÓ

Szociálpedagógia. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Humántudományok Tanszék. 2008.

FODORPATAKI LÁSZLÓ–SZIGYÁRTÓ LÍDIA–BARTHA CSABA

Növénytani ismeretek. Kolozsvár, Természettudományi és Művészeti Kar, Környezettudományi Tanszék. 2009.

MURÁDIN JÁNOS KRISTÓF

Nemzetközi kapcsolatok elmélete. Kolozsvár, Természettudományi és Művészeti Kar, Európai Tanulmányok Tanszék. 2009.

BIRÓ GÉZA–SALAMON ROZÁLIA VERONIKA

Élelmiszer-biztonság. Csíkszereda, Műszaki és Társadalomtudományi Kar, Élelmiszertudományi Tanszék. 2009.

ANTAL MARGIT

Java alapú webtechnológiák. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék. 2009.

PÁL LÁSZLÓ–MÁTÉ SZILÁRD

Alkalmazásfejlesztés Delphiben. Csíkszereda, Gazdaság- és Humántudományok Kar, Gazdaságtudományi Tanszék. 2009.

AMBRUS ZOLTÁN–GERGELY ORSOLYA

Családszociológia. Csíkszereda, Műszaki és Társadalomtudományi Kar, Társadalomtudományi Tanszék. 2009.

LÁZÁR EDE

Kutatásmódszertan a gyakorlatban az SPSS program használatával. Csíkszereda, Gazdaság- és Humántudományok Kar, Üzleti Tudományok Tanszék. 2009.

Bálint Gyöngyvér

Statisztika. Csíkszereda, Műszaki és Társadalomtudományi Kar, Társadalomtudományi Tanszék. 2009.

Gagy József

Fogyasztói magatartás. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Humántudományok Tanszék. 2009.

KOVÁCS D. LEHEL ISTVÁN

Számítógépes grafika. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Matematika–Informatika Tanszék. 2009.

TÓDOR ERIKA MÁRIA

Predarea-învățarea limbii române ca ne-maternă. O alternativă a lingvisticii aplicate. Csíkszereda, Gazdaság- és Humántudományok Kar, Humántudományok Tanszék. 2009.

GYÖRGY ÉVA

Általános mikrobiológia. Csíkszereda, Műszaki és Társadalomtudományi Kar, Élelmiszertudományi Tanszék. 2009.

PAPP ISTVÁN

Mechanizmusok elmélete. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Gépészmérnöki Tanszék. 2010.

Gászipor Réka

Bevezetés a kommunikációelméletbe. A kommunikáció jelensége. Marosvásárhely, Műszaki és Humántudományok Kar, Humántudományok Tanszék. 2010

## A PARTIUMI KERESZTÉNY EGYETEM JEGYZETEI

---

### **Megjelent:**

KOVÁCS ADALBERT

Alkalmazott matematika a közgazdaságban. Lineáris algebra. Nagyvárad, Alkalmazott Tudományok Kar, Közgazdaságtan Tanszék. 2002.

HORVÁTH GIZELLA

A vitatechnika alapjai. Nagyvárad, Bölcsészettudományi Kar, Filozófia Tanszék. 2002.

ANGI ISTVÁN

Zeneesztétikai előadások. Nagyvárad, Alkalmazott Tudományok Kar, Zenepedagógiai Tanszék. 2003.

PÉTER GYÖRGY–KINTER TÜNDE–PAJZOS CSABA

Makroökonómia. Feladatok. Nagyvárad, Alkalmazott Tudományok és Művészetek Kar, Közgazdaságtan Tanszék. 2003.

ANGI ISTVÁN

Zeneesztétikai előadások. II. Nagyvárad, Alkalmazott Tudományok Kar, Zenepedagógiai Tanszék. 2005.

TONK MÁRTON

Bevezetés a középkori filozófia történetébe. Nagyvárad, Bölcsészettudományi Kar, Filozófia Tanszék. 2005.

**Scientia Kiadó**

400112 Kolozsvár (Cluj-Napoca)  
Mátyás király (Matei Corvin) u. 4. sz.  
Tel./fax: +40-264-593694  
E-mail: scientia@kpi.sapientia.ro  
www.scientiakiado.ro

**Korrektúra:**

Szenkovics Enikő

**Műszaki szerkesztés:**

Dobos Piroska

**Tipográfia:**

Könczey Elemér

**Készült a kolozsvári Gloria nyomdában**

200 példányban  
Igazgató: Nagy Péter