

HELYBEN
OLVASHATÓ

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXIII.
Fasc. 10.

JÓZSA ZOLTÁN

Önkormányzati reformok az elmúlt évtizedben

(Anglia, Hollandia, Németország, Svájc, Magyarország)

SZEGED
2003

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis

LÁSZLÓ BLUTMAN, LÁSZLÓ BODNÁR, JÓZSEF HAJDÚ, ÉVA JAKAB,
JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI,
FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY,
IMRE SZABÓ, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

SZTE Egyetemi Könyvtár



J000460851

Redigit
KÁROLY TÓTH



Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BLUTMAN LÁSZLÓ, BODNÁR LÁSZLÓ, HAJDÚ JÓZSEF, JAKAB ÉVA,
KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS,
NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF,
SZABÓ IMRE, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Univ.
ISSN 0563-0606 Acta Jur.

X 22639

I.

1. Bevezetés

A közigazgatás-tudományi vizsgálatok körében hagyománya van az összehasonlító kutatásoknak.¹ Ezek révén lehetőség nyílik a rendszer egészének fejlődési állomásait időbeli koordináták mentén vizsgálni, vagy akár a rendszeren belül alkalmazott rész megoldások átalakulását nyomon követni.

Szélesebb, s más a vizsgálódás spektruma abban az esetben, ha az időben egymás mellett létező intézményi megoldások összevetésére kerül sor, mivel ilyen esetben nem csupán abban a tekintetben állapíthatók meg következtetések, hogy van-e előrelépés az alkalmazott megoldások révén, de megbecsülhető azok minősége is a viszonyítási pontok fényében.

Még tágabb a horizont, ha a komparatiztika nemzetközi dimenziókat érvényesít, ami megteremti az elvi esélyét a rendszereken átívelő összefüggések, közös és eltérő vonások, fejlődésbeli kiugrások vagy akár lemaradások felismerésére és értékelésére. Úgy gondoljuk napjainkban az összehasonlításnak talán ez utóbbi formája a legkívánatosabb. Nemcsak az egyre gyakrabban főként szlogenként emlegetett európai közigazgatási tér formálódása miatt, hanem sokkal inkább a globális, határokon átnyúló gazdasági, kulturális, kereskedelmi stb. folyamatoknak köszönhetően, mivel a nyitott, kölcsönösségen alapuló kapcsolatok formálásában, alakításában meghatározó szerepe van az egyes országok alapintézményeinek, így a közigazgatás szervezetrendszerének is.

A módszer alkalmazása mellett szól egy további, lényeges körülmény. Nevezetesen az, hogy mind a nyugati demokráciákban, mind, pedig a közép-kelet-európai régió országaiban – szinte kivétel nélkül – folyamatos reformok² zajlanak. Jóllehet ezek eltérő névvel, indítással, céllal és kiterjedtséggel³ bírnak, de kétségtelenül hozzátartoznak napjaink államszervezeti valóságához. Ebbe a körbe sorolandók a politikai, társadalmi reformok, amelyekből deriválódnak a további törekvések kihatással a gazdaságra, igazgatásra, oktatásra stb. Minden túlzás nélkül állítható tehát hogy nemcsak az egyes államok, hanem a különböző alrendszerek is állandó mozgásban vannak, s ez a dinamizmus konstans feltételként van jelen a folyamatok hátterében.

Kétségtelen, hogy a reformok túlnyomórésze a fejlődés melletti kormányzati elkötelezettség kifejeződése, s pozitív célokat szolgál. Ebből fakadóan a reformok nemcsak kívánatosak, hanem szükségesek is. Ugyanakkor az előkészítetlen, kellően át nem gon-

¹ Az összehasonlításnak, mint alapvető módszernek a társadalomtudományok terén betöltött szerepéről lásd LÓRINCZ LAJOS: Összehasonlítás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 1999. évi 5. sz.

² Giancarlo Rolla egyenesen a reformok szezonjáról beszél, amikor kiemeli, hogy a jelen század vége, valamint a következő század markáns reformok által lesz jellemezhető. G. ROLLA: *Autonomy: a Guiding Criterion for Decentralizing Public Administration*. IRAS 1998. 28. p.

³ Rolla tanulmányában három típusú közigazgatási reformot különböztet meg: egyrészt említi azokat, amelyek szorosan kapcsolódnak és meghatározottak egy egyidejű alkotmányos reform által. Másodsorban beszél a gazdasági modellek által inspirált közigazgatási reformokról, ahol megnyitják a közszektorát a piaci logika számára, illetőleg a közszolgáltatásokat az állam pénzügyi lehetőségeihez kívánják igazítani. Végül léteznek azok a reformok, melyek középpontjában az állampolgár, mint szuverén polgár áll, aki úgy tekint a közigazgatásra, mint az egyéni szükségletek kielégítőjére. G. ROLLA: i. m. 28. p.

dolt, következményeiben nem vizsgált fejlesztések káros hatása messze meghaladja a nehezen kivívott részsikerekből fakadó előnyöket. Nemcsak a reform ideája kophat meg, s a lelkesedés csapathat át közömbösségbe vagy ellenállásba, hanem megrendülhet a hit, az a mély meggyőződés is, amely minden reform legfontosabb mozgatója, s egyben a társadalmi haladás előidézője.

Minden nehézsége, ellentmondásossága ellenére azonban a változásra, a reformra szükség van, még akkor is, ha a siker csak részleges, az előrelépés a kívánatoshoz képest kevésbé gyors, vagy a vártnál költségesebb. A későbbiekben olvasható példák jól illusztrálják majd a reformok dimenzionáltságát, a megvalósítás számtalan látható és kevésbé érzékelhető nehézségét, legyen az a befogadó közeg, a társadalom közömbössége, ellenállása, vagy akár változás belső ellentmondása. A reformnak nincs tehát egy tökéletes, s ezáltal könnyű szerrel alkalmazható tervrajza. Fejlesztési elképzelések, korszerűsítési törekvések vannak, a legkülönbözőbb kombinációkban, melyek sikeres vagy sikertelen megvalósítása előre nehezen megjósolható. Mert a reformoknak ilyen a természete.⁴

2. A reformok szerepe, jelentősége a közigazgatásban

Köztudomású, hogy a reform nem új keletű fogalom. A közigazgatási reform gondolatát megtaláljuk már a XVII. század utolsó évtizedeiben is, és azóta folyamatosan – hol erősebb, hol gyengébb intenzitással, de – jelen van a közigazgatásról való elméleti és gyakorlati gondolkodásban.

„Az a tény, hogy a reformgondolat végigkíséri a közigazgatás történetét azzal magyarázható, hogy minden reform már a megszületése pillanatában elavult, idejét múlt. Ami hosszú vajúdás után létrejön, gyakran a születése pillanatában már korszerűtlen, mivel az életviszonyok már ismét megváltoztak, tovább módosultak, s az újabb reform utáni vágy, ha csöndben is, de észrevétlenül újra dolgozni kezd.” – írja Mártonffy.⁵

A nagyobb ívű, átfogó célokat kitűző, rendszereket érintő elképzelések mellett mindig is jelen voltak kisebb, akár egy ágazatra, struktúrára, intézményre vonatkozó fejlesztések, amelyek kevésbé látványos módon, de alakították, formálták a létező viszonyokat. Reformra, továbbfejlesztésre, korszerűsítésre tehát szükség van, mivel a közigazgatás változó feladatait csak akkor képes megvalósítani, s a vele szemben megfogalmazott elvárásokat csak akkor tudja kielégíteni, társadalmi rendeltetését betölteni, ha korszerű, hatékony, polgárbarát. Vagy ahogy klasszikus tételében Concha Győző megfogalmazta: „A közigazgatás semmi egyéb, mint az alkotmány gyakorlata. Minden nemzet alkotmánya annyit ér, amennyit közigazgatása megvalósítani bírt.”⁶

A reformok természetére a legteljesebb választ Mártonffy Károly adta, amikor a magyar közigazgatás megújulása című könyvében⁷ a következőket írta: „Ha arra a kérdésre keressük a felelet, hogy mit jelent a közigazgatás újjászervezése, a közigazgatás racionalizálása, akkor már nem elégedhetünk meg általános szabályok rendszerbefoglalásával, ajánlásával. Ezek a felmerülő esetek, problémák sokszínűségéhez, összetettsé-

⁴ Lásd erről többek között JENEI GYÖRGY: A paradigmaváltás megvalósításának egyes problémái a közszektorban. *Magyar Közigazgatás*, 2000. 5. szám.

⁵ MÁRTONFFY KÁROLY: *A magyar közigazgatás megújulása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940. 15–16. p.

⁶ CONCHA GYŐZŐ: *Politika*. Budapest, 1905. II. kötet, Közigazgatástan.

⁷ MÁRTONFFY: i. m. 18. p.

géhez képest szegényesek, semmitmondóak. Ezért a tudományok egész sorát, s azok ismeretanyagát felhasználva nyílik lehetőség helyes érzékkel a minden pillanatban folyton alakuló helyzetet megragadni, azután pedig a legegyszerűbbet és a legtermészetesebbet határozottsággal és körültekintéssel cselekedni.”

3. A frazeológia

A közigazgatás-tudomány elméleti és gyakorlati képviselői sokszínű, változatos fogalomrendszert használtak lényegében ugyanannak a jelenségnek a közigazgatás reformjának megnevezésére. Ez azzal magyarázható, hogy a közigazgatás újjászervezése nem függ a közjogi berendezkedéstől és az államformától, egyaránt foglalkoztatja a legkülönbözőbb berendezkedésű államokat.

A történelmi tapasztalatok szerint a kiemelkedő államférfiak, rendszerint jeles szervezők is voltak. Uthalhatunk itt Nagy Frigyes, Richelieu, Hindenburg, I. István, Széchenyi István, Tisza Kálmán, és mások törekvéseire. Chardon⁸ a francia köztársaság megszervezése címmel fejti ki a közigazgatás reformjával kapcsolatos gondolatait, míg Tardieu⁹ az állam reformja kifejezést használja. Rooseveltnél¹⁰ az 1930-as években racionalizálási törekvésekben gondolkodik, s talán nem véletlen, hogy az egyik legkiemelkedőbb magyar reformer Magyary Zoltán¹¹ is javaslatot fogalmaz meg 1930-ban a magyar közigazgatás racionalizálására. Magyary az előbbi kategórián belül többek között „a közigazgatás legfőbb vezetésével” kapcsolatos újításait fejti ki, de kiemelte azt is, hogy „amíg a község közigazgatásának mai nehézségei meg nem szűnnek, amíg az orvoslás meg nem történik, a községi közigazgatásra felépített magyar közigazgatást korszerűvé tenni nem lehet.”

A közigazgatás megújítására, átszervezésére, reformjára vonatkozó fogalmak, kifejezések köre tehát rendkívül gazdag. Találkozunk itt a szervezés, a megújítás, az átalakítás, a racionalizálás, a korszerűsítés és más elnevezésekkel melyek konkrét használatát a mögöttes társadalmi, kulturális viszonyok és a kitűzött célok pontos megragadásának az igénye egyaránt befolyásolta.

1990 után a magyar közigazgatás a fejlesztési elképzelésekkel kapcsolatban három kifejezést használ: a korszerűsítés, a reform és a továbbfejlesztés kategóriáját. A három fogalom etimológiai értelemben különböző tartalmakat jelöl. A korszerűsítés a meglévő struktúra, módszerek, eljárások stb. finomítását, gazdagítását, a feltételekhez való igazítását fogja át. A reform mélyreható, alapvető, rendszerint minőségi változások megjelölésére szolgál, mint például a gazdaság, vagy akár helyi igazgatás reformja. A továbbfejlesztés esetén a meglévő értékek megőrzése mellett szintén a korszerűsítésen van a hangsúly, a megkezdett, elindított változások konzekvens lezárása a cél.

Az előbbi jelentéstani differenciák nem érvényesülnek a közigazgatás továbbfejlesztésére vonatkozó kormányhatározatok tartalmát illetően, mivel mind az 1992-ben, 1996-ban, 1999-ben és 2001-ben kiadott határozatok, ha eltérő elnevezéssel is, de közel azonos törekvések jegyében születtek, így egyfajta folyamatosság kiolvasható a programokból.

⁸ H. CHARDON: *L' Organisation de la Republique pour la Paix*. Paris 1926. In: Martonffy i. m. 29. p.

⁹ MARTONFFY: i. m. 33. p.

¹⁰ Uo. 56. p.

¹¹ Uo. 62. p.

A kormány a közigazgatás korszerűsítésének átfogó feladatterve címmel 1992-ben, míg 1996-ban már közigazgatás reformja névvel adta ki határozatát. 1999-ben és 2001-ben már konzekvens a fogalomhasználat, mivel mindkét esetben a közigazgatás továbbfejlesztésének két éves időtartamra szóló feladatai vannak nevesítve. A tartalmi sajátosságokra figyelemmel- megítélésünk szerint- nem mondható, hogy az 1996-os koncepció abban különbözik a megelőző és a későbbi elképzelésektől, hogy a reform kifejezés a változtatási szándék korábbiaktól eltérő minőségére utalna. Nagyobb valószínűség szól a mellett, hogy a határozat ebben a formában történő nevesítése pusztán szemantikai különbséget tükröz. S mindez végső soron nem is kifogásolható, hiszen akár továbbfejlesztés vagy átszervezés címszó alatt is nagyszabású, mondhatni reformértékű változások idézhetők elő.

Szembetűnő, hogy valamennyi határozat nem egyes területek kiemelt reformjában, hanem komplex, rendszerszemléletű fejlesztés¹² jegyében fogalmazza meg a célkitűzéseket, állást foglalván egyben a részleges vagy teljes körű reform sokat vitatott kérdésében is. Az általános cél tehát mit sem változott az eltelt évtizedek alatt: „A megszervezett közigazgatás a korszerű közszolgálat”. A korszerű közszolgálat pedig, egyszerű, áttekinthető ügyintézés, logikusan felépített közigazgatási szervezetet, szabatos törvény (jogszabályokat) és végül hivatása magaslatán álló köztisztviselői kart jelent.”¹³

II.

Anglia

A feldolgozás elsőként az angol önkormányzati rendszert az elmúlt öt évben érintő reformokat valamint azok eredményeit tekinti át. A vizsgálat időbeli kerete itt szűkebb a többi ország esetén alkalmazottnál, mivel a hetvenes és nyolcvanas évek helyi reformjait már korábban vizsgáltuk.¹⁴ Az elemzés fókuszában az 1997 óta kormányon lévő T. Blair vezette Új Munkáspárt közpolitikájának a helyi viszonyokat érintő kezdeményezései állnak, amelyek megértéséhez szükséges a Harmadik út (Third Way)¹⁵ néven ismertté vált program ideológiai-elméleti hátterének a rövid felvázolása.

A harmadik utas politika kiindulópontja az a gondolat, hogy át kell alakítani a jóléti állam szerepét, s újfajta kormányzati gyakorlat kialakítása szükséges a közszolgáltatások területén. Kulcsfogalmi az érdekhordozó (stakeholder) és a Harmadik út, amely kategóriák egybecsengenek a közösségen belüli személyes felelősség filozófiájával, amely eredetileg az USA-ban a hatvanas és hetvenes években a közép-bal reakciója volt a szabad versenyes kapitalizmus ellentmondásaira. Az előbbi összetevők középpontba állítása garancia – legalább is a képviselők szerint – a jelenkori Nagy Britannia két alapproblémájának a megoldására: a társadalmi különbségek indokolatlan növekedésére és a

¹² Csak adalékként említjük meg, hogy MAGYARY is hasonló szellemben gondolkodott: „A közigazgatás racionalizálásnak kiindulási pontja nem lehet más, mint az, hogy a közigazgatást egységes egésznek tekintjük, és mint ilyet vizsgáljuk.” A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének a biztosítása In: *A közigazgatás szervezése és fejlesztése*. MTA, Bp. 1988.

¹³ MARTONFFY: i. m. 2. p.

¹⁴ JÓZSA ZOLTÁN: Modernizációs törekvések az Egyesült Királyság önkormányzati rendszerében. *Magyar Közigazgatás*, 1998. évi 10. sz., illetve uő. A helyi önkormányzattól a helyi kormányzásig *Magyar Közigazgatás*, 2002. 2. szám.

¹⁵ A harmadik út egyben elhatárolódást és megkülönböztetést jelent a hagyományos munkáspárti (Old Labour) és a jobboldali (New Right) eszmeáramlatoktól.

hanyagolt gazdasági teljesítményre. Figyelmet érdemlő körülmény, hogy a reformprogram erősen normatív jellegű,¹⁶ szemben a konzervatív időszak inkább technokrata, rendszer megközelítésével.

A hagyományos munkáspárt paternalista állama túlságosan költséges volt, mert ellátta az embereket segélyekkel, működtette az iskolákat, az egészségügyet, lakásokat épített. A jobboldal megkérdőjelezte ezt a gyakorlatot, mondván, a magas közköltségek negatívan hatnak a gazdaságra, továbbá a spirálisan növekvő kiadások csődbe viszik az államot, s egyben bátorítják az alsóbb társadalmi osztályok körben a függőségi kultúra (dependency culture)¹⁷ kialakulását. Az Új Munkáspárt szerint a jobboldal mialatt háttérbe szorította az államot és erősítette az individualizmust erodálta a közösség és az összefogás értékeit. Az állam az új paradigma alapján segítő és partner egyben: lehetőséget ad az embereknek hogy boldoguljanak, de tőlük függ, hogy élnek-e a felkínált alternatívákkal.

Blair szavai szerint: „the modern welfare state is not founded on a paternalistic government giving out more benefits, but on an enabling government that through work and education help people to help themselves.”¹⁸

Az előbbiek érdekében az állam felvállalja annak a felelősségét, hogy megfelelő lehetőségeket biztosít minden polgárának, cserébe viszont az emberek kötelesek élni ezekkel. A hagyományos „valamit a semmiért” (something to nothing) kultúrát fel kell váltania a „valamit a valamiért” (something to something) attitűdnek, ahol a jogok és a kötelezettségek együtt járnak. A kormány feladata egyrészt a segítségnyújtás a megfelelő munka megtalálásában, a tisztességes fizetés garantálása, valamint a munkanélküliek támogatása. Az egyén köteles viszont munkát keresni, képeznie magát, függetlenségre törekedni, megtakarítani, és tartózkodni a jóléti ellátásokkal való visszaéléstől. Mindezek megvalósulása segíti a személyiség kiteljesedését, támogatja a gazdasági függetlenséget és javítja a társadalmi kohéziót.

Az Új Munkáspárt módosította a jóléti állammal kapcsolatos felfogását, válaszolva egyben a jobboldali kritikákra is. Ez a dinamizmus tükröződik a közszolgáltatásokkal kapcsolatos elképzeléseiben is. A hagyományos munkáspárt közszektor modellje hierarchikus, parancsuralmi, bürokratikus, központi szabályok által irányított volt.¹⁹ A jobboldal ezt a konstrukciót alacsony hatékonyságúnak minősítette és az egyéni szabadság korlátozását látta benne. Ezért a hatékonyság növelését privatizációval, piaci módszerek bevezetésével és a NPM²⁰ eszközeivel próbálta fokozni. A bürokrácia hatékony-

¹⁶ Ahogy Blair fogalmazott: „policies flow from values, and not vice versa.”, azaz a politika ered az értékekből, nem pedig fordítva. T. BLAIR: *The Third Way: New Politics for a New-Century*. London, Fabian Society 1998.

¹⁷ D.C. Cambell például már egyenesen függőségi szindrómáról beszél, utalván arra, hogy a jóléti szolgáltatások élvezői mind gazdaságilag, mind pedig pszichésen az államtól függenek. D. C. CABBELL: *Counterproductive Welfare Law*. *British Journal of Political Science*. 1981. 331–350. p.

¹⁸ A modern jóléti állam nem a még többet nyújtó paternalisztikus kormányzáson alapul, hanem egy olyan segítő kormányon, amely a munkán és az oktatáson keresztül segíti az embereket abban, hogy maguk boldoguljanak.

¹⁹ A párt néhány vezető értelmisége a második világháború előtt elragadtatással tekintett a szovjet típusú tervezési rendszerre, mint követendő mintára.

²⁰ New Public Management mozgalom a hetvenes- nyolcvanas években elsősorban az angolszász országokban a privatizáció, a piacosítás eszközeivel és módszereivel kívánta a közszektor működési hatékonyságát javítani. Lásd erről bővebben ZUPKÓ GÁBOR: *Közgazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*. Századvég Kiadó Bp. 2002., vagy JENEI GYÖRGY: *Közpolitika*. BKE Center for Public Affairs Studies; Budapest, 1996., továbbá *Public Management Development*. OECD, Paris 1993. stb.

sággal kapcsolatos problémáit az új felfogás a közszolgáltatások pluralisztikus megközelítésével kívánta megoldani, ami a létező bürokratikus szabályok oldását jelentette a piac fetiszizálása nélkül, egyben a hálózatok változatos rendszerét kialakítva a kölcsönös bizalom alapján.

1 Az új közszolgáltatási gyakorlat összetevői

a) Legjobb Érték (Best Value) mozgalom

A kormányzatnak a szolgáltatásokkal kapcsolatos felfogását jól tükrözi a következő nyilatkozat: „we must not assume that everything government does has to be delivered by the public sector.”²¹

Ez a megállapítás egyben a korábbi gyakorlat kritikája is, amikor a kötelező versenyeztetés (CCT)²² általánossá tételével a piaci módszerek túldimenzionálttá váltak, és ez esetenként a szolgáltatási minőség romlásához vezetett. Az új paradigma szerint az egyes szolgáltatásokat mindig annak a szektornak kell biztosítani – legyen az akár köz, magán, vagy non profit szféra, illetőleg ezek kombinációi – ahol a legjobbak a hatékonyság mutatói. A legjobb értéket azok adják, akik a legjobb minőségben szolgáltatnak. Szemben a korábbi időszakokkal nem kötelező a versenyeztetés, a közigazgatási szervek csak kereteket, szabályokat állítanak fel, ellenőriznek, s ha szakmai indokok szükségessé teszik szolgáltatásokat is nyújtanak. Nem igaz tehát a korábbi feltevés, mely szerint „one size fit all” azaz, egy adott megoldás minden szolgáltatás esetén alkalmazható, ennek az ellenkezője a valóság. Szolgáltatásról szolgáltatásra, fogyasztóról fogyasztóra változnak a feltételek, ami differenciált gyakorlatot igényel a mechanikus sémák helyett.

Több kezdeményezés is a szolgáltatási színvonal javítását célozza, mint a Public Service Benchmarking,²³ a Charter Marks,²⁴ a Public Service Agreements,²⁵ javítva az intézmények hatékonyságát és fogyasztói orientáltságát.

Az előbbieken kívül a kormányzat felügyelő és ellenőrző eszközök változatos rendszerével próbálja a szolgáltatási standardok minőségét és hatékonyságát érvényesíteni. A Regulatory Impact Unit korábbi hatásköreit kibővítve a közszektor szabályozási hatékonyságát felügyeli, illetve az egészségügy, az oktatás, a szociális szolgáltatások, a rendőrségi feladatok és a közszolgálat területén örökdió a jó szabályozás öt alapelvének a betartásán, melyek az átláthatóság, számon kérhetőség, célirányosság, konzisztencia és arányosság. A Commissions for Care Standards a gondozási szolgáltatások ellenőrzési jogköreit gyakorolja, míg a General Social Care Council pedig a szociális munkások

²¹ Nem szabad feltételeznünk azt, hogy a kormányknak mindent egyedül kell a közszektorban megvalósítani.

²² A Thatcher-kormányzat alatt került bevezetésre a közszektorban a Compulsory Competitive Tendering mechanizmusa, amely kötelezővé tette a közszolgáltatások megpályázatását.

²³ A projekt 1996-ra nyúlik vissza, amikor a közszférában legjobban teljesítő szervezetek eredményei alapján kidolgozták a követendő alapelveket és megalkották az ún. Business Excellence Model-t.

²⁴ A Charter Mark Díj középpontjában a szolgáltatási színvonal javítása áll, mivel azok számára nyújt elismerést, akik meghatározott kritériumokat teljesítettek, úgy mint hozzáférés, választás, korrekt ügyfélkapcsolat, szabályozott panasz eljárás.

²⁵ A Public Service Agreements (Közszolgáltatási Megállapodások) kiterjednek minden kormányzati szervezetre, mérhető teljesítménymutatókat tartalmaznak, amelyek specifikusak, megvalósíthatóak, relevánsak és időszertiek (specific, achievable, relevant, timed=SMART). Ezek a mutatók utalnak a közigazgatás azon elkötelezettségére, hogy a fogyasztóknak választást kell nyújtani és a szolgáltatásoknak igazodnia kell az egyéni szükségletekhez.

képzését felügyeli. Az egészségügyi szférában az „elfogadhatatlan differenciák” felszámolása, illetőleg csökkentése érdekében felállították a The National Framework rendszerét amely hat kritérium²⁶ alapján méri a szolgáltatási színvonalat, míg a National Institute for Clinical Excellence a klinikai alapellátás szabályozását végzi. Az egészségügy kiemelt szerepére utal, hogy a kormányzat a fenti szerveken túlmenően beindította a National Survey of Patient and User Experience programot mely a betegek várakozási idejétől kezdve az információk közérthetőségén keresztül az udvariasságig bezárólag az ellátás legkülönbözőbb dimenzióit vizsgálja, s a tapasztalatok alapján az Nemzeti Egészségügyi Szolgálat (National Health Service) köteles a szükséges korrekciókat végrehajtani.

A kormányzati időszak első felére több mint 30 kezdeményezés mutatta azt a törekvést, hogy nemcsak központi, területi hanem önkormányzati szinten is új alapokra kell helyezni a szolgáltatási gyakorlatot. Ebben mint meghatározó szempont az ún. evidence-based policy-making, azaz a bizonyíték alapú politika mutatta az irányvonalat, ami azt jelentette, hogy az alkalmazott mechanizmusok nem ideológiai, hanem tapasztalati alapon kerültek kiválasztásra. Az számított, hogy mi bizonyult működőképesnek.

1999-ben az Önkormányzati Szövetség jelentése már arról szólt, hogy az önkormányzatok jelentős része már négy-öt kísérleti programban²⁷ vesz részt. Ezek részben a képviselői és végrehajtó szerepek hatékonyabb elválasztását célozták meg, vagy a részvétel hagyományos mechanizmusait fejlesztették, illetőleg etikai vagy minőségi standardok bevezetésére vagy más elképzelések megvalósítására irányultak.

A területi, helyi szint aktivitása összefüggött azzal a kormányzati elvárással, amit Hilary Armstrong, az első önkormányzati miniszter úgy fogalmazott meg, hogy a „no change”, azaz a változás hiánya nem alternatíva az önkormányzatok, számára. Elkötelezettségét jól tükrözik az alábbi mondatok:

„Reform is necessary. Reform is critical... We want local government to be secure in the hearts and minds of local people, and nobody, but nobody, could say that is the case now.”²⁸

A központi és helyi elképzelések összehangolása, kölcsönös erősítése, valamint a reform melletti elkötelezettség javítása érdekében 1997 novemberében Central Local Partnership²⁹ létesült a folyamatos konzultáció céljából. Számtalan konzultációs anyag, és a minisztérium által szervezett ún. road shows-k³⁰ mutatták azt az éles különbséget, ami a központi-helyi kapcsolatokat tekintetében az előző időszakhoz képest bekövetkezett. Szemben a konzervatív elődökkel a munkáspártiak hittek abban, hogy a helyi intézményrendszer hatékony megváltoztatása igényli maguknak az önkormányzatoknak az elkötelezettségét is. Ahogy Hilary Armstrong kiemelte:

²⁶ Egészségügyi helyzet javulása, hozzáférés, a megfelelő ellátás biztosítása, hatássóság, beteg és az ellátást nyújtó tapasztalata, valamint az NHS működésének a társadalmi hatása.

²⁷ Ilyen kezdeményezés volt az ún. beacon council scheme, mely egy mintaszervezés jó tapasztalatait kívánta széles körben terjeszteni és a jól teljesítőket elismerni.

²⁸ A reform szükséges. A reform döntő... Azt akarjuk, hogy az önkormányzat ott éljen az emberek szívében és lelkében, és senki, de senki sem mondhatja azt, hogy mert ez a helyzet. *Local Government Chronicle*, 6 February, 1998.

²⁹ Központi-helyi együttműködés programja.

³⁰ Útmutatók.



„I don't want to design a system from the top-down, I want to design a system from the bottom-up, drawing on your experiences.”³¹

A helyi támogatás szükségességének felismerése mellett azonban a kormányzat világossá tette azt is, hogy ha a körülmények azt indokolják, kész a közvetlen beavatkozásra. Ez elsődlegesen azokra a helyzetekre vonatkozott, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy az önkormányzat nem képes a hatékony szolgáltatásra, illetőleg nem kíván erőfeszítéseket tenni teljesítményének a javítására.

b) A Best Value tapasztalatai: eredmények és kérdőjelek

Az Új Munkáspárt vezető programja, a Best Value kezdetben úgy tűnt, hogy alkalmas a szolgáltatásokkal kapcsolatos értékek, elvárások kifejezésére, s egyben rugalmas intézményi gyakorlatot is biztosít helyi szinten. Az önkormányzatok bátorítva érezték magukat a legkülönbözőbb szolgáltatási formák alkalmazására (saját intézmény révén, szerződéses formában, vagy más intézményekkel együttműködve stb.) a legjobb érték elérése céljából. Az intézményi formáknak nem részletes működési paramétereknek, hanem négy elvárásnak kellett ('4Cs') megfelelnie. A challenge (kihívás) arra utalt, hogy egy bizonyos szolgáltatás miért és hogyan valósult meg, a compare (összehasonlítás) a teljesítményt összevetette más önkormányzatéval, consultation (konzultáció) utalt a fogyasztókkal való konzultációra, míg a competition (versenyzés) más megvalósítási alternatívákhoz történő viszonyítást jelentette.

A kísérleti program változatos karaktere ellenére hamarosan kialakult a központi előírásoknak és az ebből fakadó elvárásoknak egy rendszere, ami az uniformitás irányába mutatott. Az 1999-es helyi önkormányzati törvény bevezette a BV-kereteket, s ily módon a „learning by doing”-elv³² ténylegesen sohasem lett kiaknázva, mivel a BV-vel kapcsolatos törvényhozás jóval megelőzte a gyakorlati tapasztalatok feldolgozását. Ezen túlmenően az elkötelezettségen alapuló motiváció fokozatosan utat adott az ellenőrzés orientál megközelítésnek. 2000 áprilisában felálltak a BV-felügyelőségek a helyi „ellenőrzés ellenőrzésére”. Az első évben 3000 vizsgálatra került sor. A helyi szolgáltatási gyakorlat kétharmada bizonyult megfelelőnek vagy gyengének, s fény derült arra is, hogy még a leglelkesebb önkormányzatok is kelleetlenül vállalták a saját intézményeik által biztosított szolgáltatások megpályáztatását. Fontos és beszédes tapasztalat volt az is, hogy számos helyi képviselő nem fedezte fel a BV normatív jellegét, inkább a szokásos menedzser ügyet látta abban, mondván ez valamiféle újabb verziója a régi CCT-nek. Az üzleti és a közszféra várakozásai sem teljesültek a szolgáltatási színvonal tekintetében, annak ellenére, hogy az önkormányzati menedzserek meg voltak győződve arról, hogy javulás következett be.

Az előbbi tapasztalatoknál is jelentősebb volt az a felismerés, hogy a gyakori és részletes inspekció arra ösztönzi az önkormányzatokat, hogy olyan belső szervezeti rendszert alakítsanak ki, ami nagyon hasonlít a racionális tervezés modelljéhez, míg a BV-vel kapcsolatos megoldások egyre inkább uniformizálttá váltak.

A tapasztalatok szerint tehát a Best Value közvetett és a helyi sajátosságokra építő jellege úgy tűnt nem képes gyors szolgáltatási hatékonyságnövekedést indukálni, ezért a prioritásoknak megfelelően a kormányzat szorított az ellenőrzés hálóján. Mindez azon-

³¹ Nem akarok egy felülről lefelé kialakított rendszert tervezni, alulról felfelé működő rendszerben gondolkodom, amely épít a helyi tapasztalatokra.

³² A gyakorlatból tanulunk.

ban az elkötelezettség, s az érdekeltség jelentős visszaeséséhez vezetett, megkérdőjelezve azt a fontos elvet, melyet H. Armstrong a kezdetekben még oly lelkesen képviselt.

A dilemma tehát nyitva maradt: hogyan lehet egyensúlyt találni a közszolgáltatások javítása melletti kormányzati elkötelezettség és a helyi autonómia, kezdeményezőkézség fenntartása között? Milyen feltételek együttes teljesülése mellett lehetséges a reformokat sikeresen végigvinni.

A kérdés összetettsége csak hipotetikus válasz megfogalmazását teszi lehetővé. Az intézményi változás tipikusan véletlenek, tudatos lépések, és fejlődési folyamatok kombinációjaként valósul meg. Az újításokkal nyilvánvalóan szemben állnak azok, akik hasznot húznak a létező helyzetből, vagy úgy látják az új szabályokat, mint amelyek ellentétesek az érdekeikkel. Ezek valószínűleg a helyi specifikus intézményi környezet-höz illeszkedő módon adaptálódnak. A szervezeteknek és csoportoknak jelentős a képessége a befogadásra, vagy éppen az újításokkal szembeni ellenállásra. A régi és az új intézmények gyakran együtt léteznek, sokszor feszültségben.

Az Új Munkáspárt közszektorral kapcsolatos elképzelései azért figyelemre méltóak, mert különbséget tesznek a szervezeti és intézményi változások között. Míg az első nem több mint strukturális átszervezés, addig az utóbbi hatékony magatartás szabályokat igényel, amelyek beépülnek a normákba, ösztönzőkbe, szankciókba. Az intézményi változás elkerülhetetlenül értékek által vezetett, ellentmondásos és kontextus függő eljárás, amelyik rendszerint előre nem látott következményekkel is jár.

2. A demokratikus helyi közélet megújításának kísérlete

A közszolgáltatási gyakorlat megújításának értékközpontúságával szemben a demokratikus viszonyok fejlesztésének programja az új munkáspárt nézetrendszerében kevésbé megalapozott. A programból azonban kiolvasható az önkormányzatok szerepe:

„At the heart of local government's new role is leadership...It will mean councils using their unique status and authority as directly elected bodies to develop a vision for their locality...provide a focus for partnership and guarantee quality services for all.”³³

Ugyanakkor az Új Munkáspárt nem tekintette a helyi önkormányzati autonómiát önmagáért levő értéknek. A helyi demokrácia az önkormányzat és annak közössége, valamint a szolgáltatásokat igénybe vevők közötti minőségi kapcsolatra vonatkozik, nem pedig a választott képviselők autonómiájának vagy jogosultságainak a kifejezője.

A demokratikus megújulás tartalmilag a választott helyi önkormányzat iránti közbizalom helyreállítását, s nem a képviselők és hivatalnokok hatalmának megerősítését jelenti. Korábban a helyi politikusok azzal érveltek, hogy a helyi közösséggel kapcsolatos cselekvési szabadságukat a szűkös pénzügyi források behatárolják. Ezzel szemben az új felfogás azt vallja, hogy a helyi hatóságoknak kell bizonyítaniuk, hogy alkalmasak a nagyobb hatalomra, oly módon, hogy képesek új kapcsolatot kialakítani a környezetükkel. Még az 1997-es választások előtt megfogalmazódott a kulcsfogalom „earned autonomy” elnyert autonómia, ami azt jelenti, hogy: „Local authorities can once again become local government, but they must expect to earn that right, and earn it

³³ T. BLAIR: i. m. „A helyi önkormányzatok új szerepe a vezetés...Ez azt jelent, hogy a tanács egyedülálló státusza és a közvetlenül választásból eredő autoritása alapján kialakítja a helyi közösség jövőképe...figyelmet szentel az együttműködésnek, és mindenki számára garantálja a minőségi szolgáltatásokat.”

individually, and service by service. They must not permitted to assume that it is theirs by inheritance.”³⁴

A kormányzati ciklus első felében a helyi viszonyok területén körvonalazódtak fejlesztési törekvések: egyrészt az önkormányzás részvételi formáit kívánták gazdagítani, illetőleg a már létező intézményei megoldásokat kiteljesíteni, másrészt az ún. végrehajtó jellegű vezetés bevezetésére történtek erőfeszítések.

Központi elvárásaként fogalmazódott meg hogy a helyi önkormányzatok szélesítsék a választókkal való konzultációt, s a legkülönbözőbb módszereket alkalmazva (polgári zsűriek, panelek, postai és elektronikus kérdőívek stb.) növeljék a lakosság aktivitását. Ezekről a fejleményekről egyébiránt az alacsony önkormányzati választási részvétel javulását is várták.

A 2000-ben elfogadott önkormányzati törvény módosítás kedvezett ezeknek a lépéseknek, mivel felruházta a helyhatóságokat azzal a jogosítvánnyal, hogy „támogassák a helyi közösség jólétének a kiteljesedését,” s lehetőség nyílt olyan közösségi stratégiák kidolgozására, melyekben meghatározó szerepe volt a helyi partnerségnek.

A várakozásokkal ellentétben a részvételi hajlandóság- nem kis mértékben annak hiányzó értéktartalma miatt- nem növekedett az elképzeléseknek megfelelően, s a központi felmérések is rámutattak a pénzügyi konzultációs és döntési mechanizmusok zártságára, továbbá arra hogy maguk a helyi képviselők is elutasították a „nem választott” laikusok bevonását a döntési folyamatokba. Végeredményben tehát a helyi demokrácia megújításának ez a fonala inkább a „window dressing” (látszatlépések) kategóriájaként volt értékelhető, mintsem a helyzet gyökeres fordulataként.

Már 1998-ban a kormányzat által kiadott Green Paper (Zöld Könyv) hangsúlyozta az önkormányzati működés megújításnak a szükségességét, elsősorban a politikai és szakmai vezetés következetesebb elválasztását. A 2000-ben elfogadott önkormányzati törvény tovább lépett és előírta a végrehajtási és ellenőrzési funkciók közötti differenciálást. A cél a felelősség világos meghatározása, független és dinamikus vezetés kialakítása volt, amely képes a helyi érdekeket megjeleníteni. A jogalkotás három variáció³⁵ közötti választást tett lehetővé: közvetlenül választott polgármester kabinettel, kabinet-vezetővel és közvetlenül választott polgármester menedzserrel.

Az első alternatívánál a közvetlenül választott polgármester a település politikai vezetője, akit munkájában a kabinet támogat, melynek tagjai a helyi képviselők közül kerülnek ki. A helyi politikai körülményektől függően a kabinet vagy egy párti, vagy koalíciós felállásban jön létre. A kabinet tagjai különböző hatáskörrel vannak felruházva, így végrehajtási döntéseket hozhatnak.

A második modell középpontjában a közvetlenül választott polgármester és az önkormányzati menedzser áll. A polgármester szerepe – befolyásán keresztül – a vezetés, irányítás, a stratégiai politika meghatározása, valamint operatív ügyekben a döntési jogkör delegálása a menedzsernek. A modell egyébiránt az Egyesült Államokban és Németországban alkalmazott megoldás.

³⁴ P. AND G. MULGAN: *The Locals Coming Home, Decentralisation by Degrees*. Demos 9. 1999. A helyi hatóságoknak ismét helyi önkormányzatokká kell válniuk, de el kell fogadniuk azt, hogy ezt a jogot ki kell érdemelni, egyénileg, szolgáltatásról- szolgáltatásra. Nem szabad megengedni, hogy azt feltételezzék, hogy ezt a jogot örökölték.

³⁵ N. RAO: *Options for Change: Mayors, Cabinets or the Status Quo. Local Government Studies*, Spring, 2003.

A harmadik lehetőség, a kabinet-vezetővel azt jelenti, hogy a testület vezetőt választ, a kabinet pedig a helyi képviselők közül áll, akiket vagy a vezető nevez ki, vagy a tanács választ. A kabinet vagy egy párti, vagy koalíciós jellegű. Ez a forma hasonló az elsőhöz, azzal az eltéréssel, hogy a vezető az autoritását inkább a tanácstól, nem pedig a választóktól kapja. Míg a vezetőnek a polgármesterhez hasonló végrehajtási jogosítványai lehetnek, a gyakorlatban ez korlátozott a közvetlen választói mandátumokból nyerhető legitimitáció hiánya miatt.

Az első és a második formációnál a közvetlenül választott polgármestert úgy kell tekinteni, mint az egész közösség politikai vezetőjét, aki jóváhagyásra a tanács elé terjeszti a politikai elképzeléseket és irányítja a hivatalt. A polgármester autoritása a közösség egészének a támogatásából fakad, és ez egyben elválasztja a testülettől, élvezvén ily módon a nagyobb nyilvánosságot.

A kérdés tehát az volt, hogy vajon ez a nagyobb nyilvánosság, kifejezettebb szerep bátorítja-e az embereket arra, hogy támogassák a kormányzat változtatási szándékát.

Jóllehet a központi preferencia a közvetlenül választott polgármesteri modell mellett szólt, a várakozásokkal ellentétben csak a választók 5 százaléka írt alá ennek érdekében petíciót, amelynek következtében helyi referendumot kellett tartani. Végeredményben az önkormányzatok túlnyomó többsége a kabinet-vezető modellt választotta, ami teljes kontinuitást jelentett az elmúlt időszak gyakorlatával. Az előbbieket nyomatékot kaptak azáltal, hogy az alternatívák tekintetében csak igen szórványos és sokszor érdektelen vita bontakozott ki.

A 2002-es helyi választásokat követően mivel a munkáspárti jelöltek több kiemelt körzetben³⁶ vereséget szenvedtek, a kormányzat visszakozni látszik a polgármesteri modell további propagálásától. Az általános benyomás a „business as usual”³⁷ képét mutatja az önkormányzati szektorban, azaz a hagyományos intézményi keretek (pl. pártcsoportok, informális pártválasztmány) alkalmazkodni próbálnak a megváltozott igényekhez, de a politikai minták lényegileg változatlanok maradtak.

Az eddigiéket során mindössze csak felvillantani volt mód azokat a kezdeményezéseket, amelyeket a közszektorban az Új Munkáspárti kormányzat 1997 után újtjára bocsátott. Teljes körű számvetésre, értékelésre nemcsak az eltelt rövid idő miatt nem vállalkozhatunk, hanem mert – úgy tűnik – módszertanilag is rendkívül nehéz egy nagyszabású, a közszféra minden szegmensére kiterjedő paradigmaváltás konzekvenciáinak a levonása. A tévedés kisebb veszélyét vonja maga után, ha mindvégig szem előtt tartva a reformok szükségszerűen ellentmondásos természetét csak néhány fontosabb, s egyben tanulságot hordozó mozzanatra utalunk, azzal, hogy az átfogó értékelés majd történelmi nézőpontból sikeresebben megvalósítható.

A közszolgáltatások területén meghirdetett hálózat (network) koncepció, mely a köz-, a magán- és a civil szféra együttes aktivitását jelenti a szolgáltatások megvalósítását illetően – az eddigi tapasztalatok alapján – potenciális konfliktusokat hordoz magában. Ezek eredője, hogy a központilag meghatározott mutatók és nemzeti standardok megvalósítói a helyi szereplők, akik felelősségét a központilag definiált célok erodálhatják, s egyben jelen van a készletés a kormányzati óhajok kielégítésére a lakossági szükségletek helyett. Más részről a rigorózus szabályozási és ellenőrzési mechanizmusok a bizalom és együttműködés a hiányának a képzetét keltik, pont azon értékek hiányát, amelyeket a

³⁶ Pl. Hartlepool, Middlesborough, North Tyneside stb.

³⁷ A dolgok a szokásos módon zajlanak.

kormányzat ösztársadalmi szinten is erősíteni kívánt. Elméletileg is igazolódni látszik, hogy a szabályozás, illetőleg annak rigorózus formája idegen a hálózati, kollaboratív kapcsolatok természetétől.

A helyi demokrácia megújítására szolgáló kísérletek sorsa, úgymint választási lehetőség az intézményi formák között, vagy az állampolgári részvétel kereteinek a tágítása illetőleg a közösségi stratégiák kidolgozásának a lehetősége, arra utal, hogy még explicit módon megfogalmazott értékek, célok (felelősség, közösségi aktivitás, bizalom stb.) esetén is a változás ellentmondásos folyamat, a kulturális, gazdasági, történelmi körülmények, hagyományok és más tényezők által meghatározott. Ahogy V. Lowndes és D. Vilson³⁸ utal rá: „Az intézményesítés egy folyamatos eljárás (az intézmények nem egyszer és mindenkorra szóló képződmények), így nem elegendő megvizsgálni az eredeti tervbe beépített értékeket és megvalósítási lehetőségeket. Szükséges megvizsgálni azt is, hogy melyik érték tartható fenn folyamatosan, a fejlesztési stratégiák megvalósítása során. A valódi intézményi változás csak akkor következik be, ha a tervezők erőfeszítései a gyakorlatban kihasználást nyertek.”

III.

Hollandia

1. A Tilburg modell

Hollandiában, a közszektorban a 80-as években a változás szelei, szokás szerint³⁹ az anglo-saxon világ felől fújnak. Az új áramlat a New Public Management⁴⁰ azonban amilyen gyorsan érkezik, olyan gyorsan is távozik, nem hagyván különös lenyomatot maga után, kivéve a funkcionális menedzsment gondolatát. Az NPM előfutára egy későbbi változásnak is. Míg a nyolcvanas években a továbbfejlesztési törekvések középpontjában a belső szervezeti viszonyok állnak, addig a kilencvenes évektől a hangsúly a külső kapcsolatokra, a nyitásra, a kommunikációra helyeződik át. Tilburg város példája jól illusztrálja ezt a fordulatot, a szakmai irányok korrekcióját.

A közigazgatás intézményeit, így az önkormányzatokat érintő változások, reformok feldolgozása, a sajátosságok a kibontása nélkülözhetetlenné teszi azoknak a nemzeti jellemzőknek a rövid felvázolását, amelyek a reformok végső eredményeit, hol közvetve, hol közvetlenül befolyásolják.

A helyi önkormányzatok a decentralizált, unitárius állam legfontosabb elemei, figyelemmel az általuk megvalósított szolgáltatásokra, valamint a lakossággal való közvetlen

³⁸ V. LOWNDE – D. VILSON: Balancing Revisability and Robustness? A New Institutional Perspective on Local Government Modernization. *Public Administration*, Number 2. 2003.

³⁹ Külön tanulmányt igényelne annak elemzése, hogy milyen okokra vezethető vissza az angolszász reformok dominanciája az elmúlt évtizedekben. A gyökerek valószínűleg a kontinentális államfejlődés sajátosságáig nyúlnak vissza, illetőleg annak van magyarázó szerepe – más tényezők mellett –, hogy állam és társadalom kapcsolata egészen más módon alakult, mint Európában.

⁴⁰ A New Public Management a nyolcvanas évek eleje óta ismert fogalom. Tartalmi összetevőit illetően sokoldalú vita bontakozott ki az elméleti irodalomban. A közigazgatásban való alkalmazását két fő szempont-ra vezetik vissza: (1) a politika formálás elválasztása a végrehajtástól; (2) a szervezetrányítás jelentőségének felismerése, a magán szektor módszereinek alkalmazása. Lásd erről bővebben J. IAN GOW and C. DUFOUR: Is the new Public Management a Paradigm? Does it matter? *International Review of Administrative Sciences*, December 2000.

kapcsolataikra. A közigazgatás szintjei (központi, provinciális és helyi) közötti kapcsolat nem hierarchikus jellemzők és módszerek mentén írható le, inkább a három szint kölcsönös egymásra utaltságáról (interdependencia) és alkalmazkodásról van szó, így erre a relációra joggal használható az együtt kormányzás terminológiája.

Mivel a 80-as évek elejének gazdasági recessziója pénzügyi válsággal fenyegette az önkormányzati rendszert az erős külső nyomás következtében a helyi szinten folyamatos átszervezések kezdődtek abban a reményben, hogy az új strukturális megoldások révén a hatékonyabb működés hozzájárulhat a fiskális problémák orvoslásához.

A különböző pénzügyi orientációjú menedzsment technikák dominanciája jellemezte ezt a korszakot, mely eszközök magukban hordozták a gazdaságosság, hatékonyság és hatásosság⁴¹ bűvös hármásának az ígéretét. A szervezési, átszervezési kísérletekben a közepes nagyságú városok jártak az élen, míg a nagyvárosok és kis települések körében kisebb volt a kísérleti hajlandóság.

Az időszak egyik népszerű metódusa a szektor modell volt, amelyik az előkészítés és a végrehajtás területén működő hivatali apparátust szektorokba osztotta, a feladatok végrehajtásához szükséges pénzügyi források kezelését, pedig a titkárság kompetenciájába utalta. A titkárság vezetője az egyes részlegek irányítóival alkotta a működésért felelősséget viselő menedzsment csapatot. A szektorok a lehető legnagyobb önállósággal működtek, gazdálkodtak forrásaikkal és feleltek az eredményekért.

Figyelmet érdemel, hogy az NPM megjelenése és elterjedése Hollandiában nem kötődött egyik politikai irányzathoz sem. Az irányzat által képviselt célok, mint a privatizáció, dereguláció, eredményfinanszírozás stb. jól illettek a pénzügyi gazdaságosságot, és ellenőrzést hirdető általános politikai elképzelésekbe. Sőt a mennyiségi (költségvetési) és minőségi (tartalmi) működés igényei egy részről, valamint az NPM kisebb, de jobban működő közigazgatásra vonatkozó képe, továbbá a több kevesebbtől (more for less), azaz jobb minőség kevesebb pénzért céljai valahol találkoztak.

Mindamellert nem mondható, hogy az új közszolgáltatási menedzsment fogadtatása nélkülöznie volna az ellenvetéseket, kritikákat. Az kétségtelen hogy az irányzat, - mint az újszerű megközelítések legtöbbje- kiváltója volt egyfajta lelkesedésnek és dinamizmusnak, lendületet adott a reformerőknek. Ugyanakkor felvetődött az is, hogy a NPM túl nagy hangsúlyt helyez a működés belső folyamataira, ezzel szemben az önkormányzat több és más, mint egy termelő vagy szolgáltató szervezet, nem beszélve arról, hogy a választók szerepe sem redukálható egyfajta fogyasztói magatartásra. Más szavakkal: középpontba került az önkormányzatnak, mint üzleti vállalkozásnak a kritikája.

A NPM sorsát a továbbiakban célszerű a népszerű Tilburg modell összefüggései között vizsgálni, mely kísérlet a következetes és direkt kommunikációnak köszönhetően a hasonló kísérleteket végző, de kevésbé népszerűsített városokkal (Groningen, Delft) szemben nemzetközi ismertségre tett szert. Nem véletlen, ahogy híres tilburgi modell úgy vonult be a köztudatba, mint olyan mintaszervezés, amely követendő példa lehet a városvezetők, politikai irányítók, közigazgatási szakemberek számára.

Tilburg, mint Hollandia hatodik legnagyobb városa – 197.000 lakossal, 675 millió dollár éves költségvetéssel, 2300 közalkalmazottal – a nyolcvanas évek elejétől kezdve folyamatosan gazdasági gondokkal küzdött, működése veszteséges, irányítása, vezetése hierarchikus, bürokratikus volt, szolgáltatásai alacsony színvonalúak voltak.

⁴¹ Economy, efficiency and effectiveness=3e

A folyamatos mélyrepülése megállítása érdekében első lépésként a diagnózist kellett megállapítani. Ez rámutatott az átláthatóság hiányára, a hivatali szervezet centralizáltságára és a formális mechanizmusok dominanciájára a működésben, ami nem csak az erőforrások pazarlásához vezetett, de a változó lakossági igények kielégítésének a gátja is volt egyben. Világossá vált az is, hogy csak a pénzügyi források radikális csökkentése kényszeríti ki a helyi politikusokban a változást, a politikának önmagában nincs kellő ereje ahhoz, hogy a bürokratikus eljárásokat megváltoztassa. Ez a felismerés egyébiránt nemcsak a helyi képviselőkötől származott, támogatták azt a környezeti igényekre érzékeny köztisztviselők és hivatalnokok is. A politikusok egyébiránt nem rendelkeztek adekvát képpel arról, hogy valójában mi is zajlik a szervezetben, s ez is hozzájárult ahhoz, hogy az irányítás elmaradt attól az elvárástól, amely a városi vezetéssel szemben megfogalmazódott.

A változások két újítási köré csoportosíthatók: egyrészt a decentralizáció elvét érvényesítve a szolgáltatási részlegek teljes önállóságot kaptak felelővén az erőforrások felhasználásért (költségek, személyzet stb.) másrészt bevezették az éves költségvetési ciklust. Ennek alapján a szolgáltatási részlegek számot adtak működésükről, a politikusok viszont nem a források felhasználását, hanem az eredményt értékelték. Ezt megkönnyítették azok a megállapodások, amelyek a decentralizált szolgáltatási részlegek és a központi igazgatóság között jöttek létre. A változás lényeges eleme volt az is, hogy a jövőben a politika felelősségi körébe csak a lényeges stratégiai kérdések tartoztak, míg a végrehajtás, megvalósítás az adminisztráció kizárólagos kompetenciája lett. Más szavakkal a „mit” kérdésre a helyi képviselők adták meg a választ, míg a „hogyan” kérdésre, pedig a hivatalnokok.⁴²

A reformok megvalósítására 1985-ben került sor, amelynek eredményeként egy decentralizált holding struktúra jött létre, kisegítő szervekkel, amelyek mind a politikai és működési szintet támogatták. A központi személyzet⁴³ létszáma 300-ról 40-re csökkent, e mellett több szolgáltatást privatizáltak, illetőleg megszüntettek. A szervezet centruma hatását felelősséggel működő divízió lett.

Az üzleti szellemű városi struktúra fejlett vezetési információs rendszert, valamint a forrás orientált megközelítés eredmény központú működést kívánt meg. Ez a következő fejlődési szakaszban valósult meg, amikor teljesítménymutatókat határoztak meg, továbbá meghonosították a vezetési jelentéseket, valamint szerződéseket. Az egyes részlegek pénzügyi költségvetése (üzleti terve) tulajdonképpen egy „megállapodás” volt az önkormányzat és az egyes divíziók között. A célok megvalósításáról évente háromszor beszámoltak a képviselőknek, akik ha szükséges volt, korrekciókat eszközöltek. A központi részleg legfontosabb feladatává az egyes divíziók költségvetésének összegzése volt, s így állt elő a teljes költségvetés. Ez utóbbi kapcsolódott a szolgáltatásokhoz, szolgáltatási egységekhez, divíziókhoz, a teljesítmény és az árak várt minőségéhez. Ily módon vált lehetővé egy mélyebb betekintés a célokba és a szervezeti teljesítményekbe.

⁴² A helyi hatalomgyakorlás régóta vizsgált problémája a képviselők és hivatalnokok kapcsolatrendszere, s az ezen belül kialakított szerepek tartalma, összefüggései. A valóságos viszonyok talán legteljesebb megrogadása Bains nevéhez kapcsolódik, aki rámutatott a merev elválasztás tarthatatlanságára, továbbá arra, hogy mind az előkészítésben, mind pedig a végrehajtásban mindkét oldalnak-ha különböző területeken és mértékben- de szerepe van. M. BAINS: *The New Local Authorities: Management and Structure*. London 1972.

⁴³ Ennek feladata: közvetlen támogatás a politikai és adminisztratív szerveknek, központi politikák, standardok, útmutatók stb. kidolgozása, a részlegek koordinációja, ellenőrzési és tervezési eszközök fejlesztése.

A továbblépés során mennyiségi mutatók alapján megfogalmazták a mérhető politikai célokat. Ezek tulajdonképpen a négyéves ciklus alatt megvalósítandó elképzelések voltak és elsődlegesen a választott politikusok felelősségét tükrözték. Végeredményben tehát három irányítási szint bontakozott ki: a politikai vezetés formálta az általános célokat, a polgármester és a városi tanácsstagok kötötték meg a megállapodást az egyes divíziók vezetőivel, a departmentek irányítói pedig feleltek a részleg működésért, teljesítményéért. Míg a szolgáltatási paraméterek pontos információt adtak arról, hogy „mi is a teendő” a kitűzött célok elérése érdekében, addig a mérhető politikai célok választ adtak arra, hogy „miért” szükséges e célok megvalósítása.

A Tilburgi reformok szellemiségéről az analitikus elemzés technikai szempontjainál többet mond az az idézet, amely a kilencvenes évek elején született, amikor a változás gyümölcsei beértek.

„We strive for excellence and want to give our citizens and taxpayers the most for their money. We also want to attract new industrial investments. In this competitive word, we have to be better than our competition.

Our efforts are biginning to pay. In 1993 we were awarded the third place in a world wide competition for the best city administration, organised well-known German Bertelsman Association (after Christchurch, New Zealand and Phonix, Arizona). This actually made us the best maneged city of Europe!

Nevertheless, we do not intend to remain where we are, but continue our efforts to improve. We constantly attemp to improve all aspects of the instruments as outlined above, without becoming mere 'technocrats'. Ultimately, our relationship with those who depend on Tilburg, is our most important relationship.”⁴⁴

Más nyugat európai országokhoz viszonyítva Hollandiában az új közszolgálati menedzsment viszonylag korán érkezett és komoly befolyásra tett szert. Az 1990-es és 1994-es választási tapasztalatok azonban hamarosan nyilvánvalóvá tették, hogy az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésében a belső hatékonyságra koncentráló megközelítés helyett új irányra van szükség melynek középpontjában a fogyasztó, vagy még inkább a választópolgár kell hogy kerüljön. A helyi választásokon való alacsony részvétellel, a jobboldali áramlatok növekvő befolyása, s legfőképpen az egyre inkább elidegenedett önkormányzat valamint a növekvő mértékben érdektelen és közömbös választók közötti szakadék voltak azok a figyelmeztető jelek melyek a paradigmaváltást sürgették. Vizsgálatok rámutattak arra is, hogy a választók sokkal inkább elégedetlenek voltak a helyi demokrácia minőségével, mint a szolgáltatások színvonalával.

Míndezek következtében a nyolcvanas évek reformjai fokozatosan más megvilágításba kerültek. A NP-em által segített hatékonysági, pénzügyi lépések még mindig fontosak voltak, de már nem élvezetek prioritást, annál is inkább, mert a helyi finanszírozás működött, a nemzetgazdaság pedig fejlődött. Változásra volt szükség, és a fordulat meg

⁴⁴ „A kiválóságra törekszünk, a legtöbbet akarjuk adni polgárainknak és az adófizetőinknek a pénzükért. Új ipari beruházásokat is vonzani szeretnénk. Ebben a versengő világban, jobbnak kell lennünk, mint versenytársaink. Erőfeszítéseink kezdenek beérni. 1993-ban Christchurch, New Zealand és Phonix, Arizona mögött a harmadik helyen végeztünk a világszerte ismert „legjobban vezetett város” versenyben, melynek a német Bertelsman Társaság a szervezője. Ez ténylegesen Európa legjobban irányított városa címet jelenti a számunkra. Mindazonáltal nem kívánunk a jelenlegi szinten maradni, folytatjuk erőfeszítéseinket. Minden területen folyamatosan keressük a fejlődés lehetőségeit, anélkül hogy technokratákká válnánk. Végső soron, a kapcsolatunk azokkal, akiktől Tilburg függ, a legfontosabb a számunkra. Forrás: www.tilburg.nl/english-summary/muni-model.html

is történt. Az új jelszó (buzz word) az „interaktív politika” illetőleg annak szinonimája a „közös-politika”, valamint a „részvételei döntéshozatal” volt.

A nyitás, a választókkal való kapcsolat formáinak a szélesítése legalább három szinten figyelhető meg. Megjelentek olyan nagy ívű fejlesztési elképzelések, tanulmányok, mint a 'Rotterdam 2010' vagy a 'Arnhem 2015', amelyeket széles körben, a legkülönbözőbb fórumon az érdekeltek elemeztek, megvitattak. Konkrét projektek születtek az előbbi tervek alapján különösen a városi környezet fejlesztésre vonatkozóan. A lakosokkal való dialógus révén alakultak át utcák, pályaudvarok, színháztermek, közlekedési csomópontok Rotterdamban, Groningenben, és másutt. Harmadsorban újra a figyelem középpontjába kerültek a szomszédságok, mint a helyi közélet szervezeti, kulturális, orientációs egységei, s megindult a szomszédsági mozgalom, ami egyben a hierarchikus szerveződések horizontális dimenziókkal egészítette ki.

Amsterdamban, Rotterdamban, Utrecht-ben, sőt még a NPM bástyájaként elhíresült Tilburgban is a szomszédságok, városnegyedek újra a figyelem középpontjába kerültek, mint az intézmények megújításának alapegységei. Az interaktív eszközök legkülönbözőbb formáival próbálták a helyi politikusok a nyitottságot, a külső kapcsolatokat erősíteni. Ilyenek voltak a platform támogató, a civil konferenciák, politikai stúdiók, szomszédsági konzultációk, televíziós viták, jövőkonferenciák, vélemény panelek, sőt még a politikai érzelmek megismerésére irányuló ülésekre is sor került. Önmagában a konzultációs formák sokszínűsége is figyelemre méltó, de talán még fontosabb annak hangsúlyozása, hogy ezek az eszközök jól illeszkedtek a holland igazgatási tradíció olyan domináns alapértékeihez, mint a konzultáció, konszenzus és kompromisszum,⁴⁵ amelyek a nyolcvanas években elhalványultak, de most újra a figyelem középpontjába kerültek.

Az 1989-ben hatalomra kerülő Lübbers kormány meghirdette a társadalmi megújulás programját (sociale vernieuwing), s ez a későbbi Kok kabinet által hangoztatott 'belső városi politikával'(grotestedenbeleid) együtt kedvező feltételeket teremtett a városi fejlesztési programok közös összefogással történő megvalósítása számára.

A változások ellenére azonban nem mondható hogy a NPM a kilencvenes években teljesen eltűnt volna az önkormányzati szektorból. Még mindig jelen volt, csak kevésbé prominens módon. Az egyre inkább gyarapodó tapasztalatok rámutattak erősségeire (szisztematikus önkorlátozás) és gyengeségeire (szisztematikus önreferencia). Ez utóbbi sajátosság indukálta az interaktív kormányzást, míg az előbbi vonás egyre inkább relativizálódott, és a vele kapcsolatos várakozások is csökkentek. Egy 2000-ben elvégzett 9 városra, köztük Tilburgra, Groningenre és Delft-re is kiterjedő vizsgálat kimutatta azt, hogy egy településen sem valósult meg maradéktalanul az ún. eredmény központú városi irányítás, jóllehet a városok költségvetése ennek retorikájára utal, tartalmazván teljesítménymutatókat, és a működéssel kapcsolatos egyéb zsargonokat. Az eredményfinanszírozás felszíne mögött tehát a költségvetési egyensúlyra figyelő politika még létezett, ami azt jelentette, hogy egy radikálisan különböző politikai-igazgatási irányítást még mindig nem sikerült elérni. Az intézményi rend nem változott olyan mértékben, mint ahogy azt az NPM propagálói megjósolták. Mindazonáltal a NPM néhány eleme, mint a pénzügyi menedzsment hangsúlyozása, a teljesítménymérés, minőség stb. az önkormányzati működés hátsó traktusában gyökeret vert.

⁴⁵ Consensus, consultation, compromise—the three e's.

2. A Tilburgi modell az NPM után

Mint ahogy korábban utaltunk rá, a tilburgi modell demokratikus korlátai vezettek ahhoz, hogy a kilencvenes években az önkormányzatok működésében fordulat következett be. Ezen túlmenően szakmai és politikai természetű korlátok is jelentkeztek. Az eredményközpontú működés szükségessé tette az ár, a minőség és a teljesítmény közvetlen összekapcsolását, s ezt az elvárást a gyakorlatban nem minden esetben sikerült kielégíteni. A hagyományos modellben a politikusok a stratégiai döntésekért viselték a felelősséget, ugyanakkor a választók –nem minden alap nélkül - mindenért őket okolták, ami a szűkebb környezetükben nem volt elfogadható a számukra. Ahogy találóan megjegyezte Handricks és Schalken:⁴⁶ „a polgárok egy kilazult járdaköben botlanak meg, nem pedig a járdaprogramban.”

Így tehát a 90-es évek közepére egy új szervezeti doktrína kialakítása vált szükségessé a külső kapcsolatok fejlesztése céljából. Ennek neve Permanent Ontwikkelingsproces (folyamatos fejlesztési terv) lett, középpontjában azzal az aspirációval, hogy az önkormányzati gondolkodásban és működésben a „belülről kifelé” irányuló működést fel kell váltani a „kívülről befelé” irányuló szemlélettel. Mindez a korábbi kínálat és eredményközpontúság helyettesítését jelentette, kereslet és problémaérzékenységgel. Tilburg és környéke, mint célközpont lett definiálva, s az önkormányzat folyamatosan kereste a választók és a társadalmi szervezetek igényeinek a kielégítését oly módon, hogy integrálta azokat a helyi kezdeményezéseket, amelyek számára támogatást biztosított. Ez egyben arra is kifejezett felhívás volt, hogy az emberek, az üzleti és non profit vállalkozások, és egyéb szerveződések osztozzanak az élet és munkakörülmények alakításáért viselt felelősségben.

Önkormányzat és környezete közötti több szálon futó párbeszédnek az eredménye három mozzanatban (fejlesztési irányban) csúcsosodott ki: prioritást kapott a város gazdaságfejlesztési stratégiája, a szomszédsági viszonyok, mint az életminőséget direkt módon meghatározó tényezők szerepe, valamint a szolgáltatás-szervezés folyamatos javításának a szükségessége. A célok sikeres megvalósítása érdekében a régi szervezeti struktúra radikális, de zökkenőmentes átalakítására került sor, s a korábbi feladatközpontú részlegek helyett dimenzió orientációjú⁴⁷ egységek álltak fel. A városfejlesztéssel foglalkozó részleg kompetenciájába tartozott a tervezés, gazdaságfejlesztés, környezetvédelem, kultúra, oktatás stb. A kerületi ügyek körébe sorolták a közvetlen lakossági szolgáltatásokat, a közlekedési ellenőrzést, a lakás és környezetvédelmi felügyeletet, a fenntartási munkákat. A közügyek kategóriájába kerültek az adózással, engedélyekkel, alkalmazással, útlevelel kapcsolatos feladatok és teendők. Végül a városi társaságok és cégek működésével és ellenőrzésével kapcsolatban is megbíztak egy részleget.

Az új felállás újdonsága a kisebb jelentőségű kerületi, szomszédsági ügyek és a nagyobb volumenű, jelentőségű városi feladatok közötti határvonal meghúzása. A modell radikálisabb, mint az eredeti tilburgi elképzelés: a városi ügyek intézésébe bevont civil társadalom révén az irányítás, vezetés egy horizontális dimenziót kapott, azaz nemcsak a politikusok, hanem a választók is aktív szereplőivé váltak a folyamatoknak. Másrészt

⁴⁶ F. HEDRICKS AND C.A.T. SCHALKEN: 'Local Government and the New Public Management: The case of the Tilburg Model 1998.' In: D. Grünow and H. Wollmann (eds), *Verwaltungsmodernisierung in Aktion: Forstschritte und Fallstricke*. Stuttgart: Birkhauser Verlag.

⁴⁷ Igazolván azt az alapvető szervezeteleméleti tételt, mely szerint a szervezet inkább kifejezi a célokat, mintsem formálja azokat.

megkérdőjeleződött az a tételt, mely szerint a kormányzati szervek piramis jellegű struktúrájában a politikusoknak mindig a csúcson kell elhelyezkednie.

Ha a holland közigazgatás, önkormányzati reformok sajátosságait kívánjuk összegezni, akkor az első szembetűnő vonás – hasonlóan más európai országok, mint pl. Németország vagy Svájc esetében – a fejlesztési törekvések „bottom-up”, alulról építkező, kiinduló jellege. Ez nemcsak azzal magyarázható, hogy a helyi szint alkalmasabb terep a kísérletek számára, hiszen az önkormányzás, némi túlzással a „változatosság művésze”, hanem egyben mutatja annak a nagyobb érzékenységnek is mellyel ez a szint képes a változások iránti igényeket érzékelni, s azokra reagálni. A közvetlen, napi kontaktus ugyanis elkerülhetetlenné teszi a visszajelzések, észrevételek, kritikák, nehézségek feldolgozását, s a szükséges korrekciók elvégzését. Ez lehet a magyarázata annak, hogy a holland önkormányzatok más európai országokhoz képest viszonylag gyorsan és intenzíven reagáltak a modern irányzatok által képviselt kihívásokra. Azok számos elemét bevezették, kipróbálták, hasznosították, de végeredményben csak felszínes változások történtek, az alapstruktúra nem módosult fundamentálisan.

Említést érdemel az is, hogy a menedzsment irányzatokról Hollandiában az európai országok többségével szemben nem zajlott intenzív és széleskörű vita az akadémiai, szakmai körökben, amellettt hogy a helyi önkormányzatok gyakorlata nélkülözötte a politikai dimenzióit. Ebben az országban az önkormányzati működés elsődlegesen az informális szabályokon és megállapodásokon alapul, a formális szabályozás kevésbé domináns, s ez az oka annak, hogy a működésben nagyok a hasonlóságok. Mindez megkönnyíti a formális változások elutasítását.

Ahhoz, hogy a fenti összefüggések szélesebb megvilágításba kerüljenek érintenünk kell azokat a kontextuális, elsősorban politikai-igazgatási körülményeket amelyek a gazdasági helyzet mellett a reformokat befolyásolták. A 80-as években a gazdasági recesszióval járó pénzügyi korlátok, megszorítások kedvező táptalajt biztosítottak a NPM számára és a segítették a hatékonysággal, eredményességgel kapcsolatos törekvéseket. A kilencvenes évekre a gazdaság megerősödött, az NPM erényei viszonylagossá váltak, s helyettük a hagyományos holland politikai kultúra alapértékei (konszenzus, konzultáció és kompromisszum) újra a középpontba kerültek, olyan intézmények révén, mint az interaktív döntéshozatal, részvételi tervek, közös produkció stb.

A decentralizált, egységes unitárius államban az alkotmányos elemek közötti kapcsolat igen szoros. A közigazgatás információs rendszerei sokrétűek, összekapcsoltak. Az új áramlatokat az intézmények és hírcsatornák közösen megvitatják, formális és informális konzultációk során alakul a végső értékelés.

Egy további meghatározó vonása a holland közigazgatásnak pragmatikus, utilitarista jellege, ami egyben a jogi tradíciók kevésbé domináns szerepére is utal. A közjog, s azon belül a közigazgatási jog kevésbé teoretikus, elméleti, így kész adaptálni a gyakorlati szükségletekből fakadó igények kielégítését szolgáló megoldásokat. Ezzel is magyarázható, hogy az angolszász irányzatok mindig is termékeny talajra letek, s viszonylag gyorsan elterjedtek. Szintén a mélyebb történelmi és kulturális gyökerekből fakad az ún. dinamikus konzervativizmus, ami arra az attitűdre utal, amely lelkesen, buzgón követi a trendeket, új irányzatokat, de azt követően pacifikálja, lecsendesíti azokat, és látványos felfordulás nélkül beilleszti a rendszerbe. A helyi önkormányzatok működésében tapasztalható technikai karakter, pedig arra utal, hogy a változások tekintetében inkább a hivatali bürokráciának, mintsem a politikai képviselőknek van meghatározó szerepe. Ezt igazolja a nyolcvanas években a NPM, később pedig a részvételi döntéshozatal módsze-

rének a felkarolása illetőleg a gyakorlatba történő átültetése. A politikusok, ha ki is álltak valamely új menedzsment teória mellett azt nem ideológiai, hanem instrumentalista szempontokat mérlegelve tették.

Áttekintve az önkormányzati rendszer elmúlt húsz évben lezajlott változásait, azt mondhatjuk, hogy nemcsak Tilburg, hanem más települések esetében is igazolható az a megállapítás, hogy hosszabb távú nézőpontból a fejlődésben inkább a folyamatosság,⁴⁸ mintsem a diszkontinuitás volt a jellemző, mindez azonban nem jelenti a társadalmilag megalapozott, s módszereiben, eszközeiben kidolgozott reformok, fejlesztési elképzelések elutasítását.

IV.

Németország

A német önkormányzati rendszer a II. világháború utáni reformjai közül az elemzések általában négy nagyobb hullámot⁴⁹ említenek. Témánk szempontjából igazi jelentőséggel valójában azok a kezdeményezések bírnak, amelyek a nyolcvanas évek végén a hagyományos bürokratikus hálózat deregulációjára, humanizálására irányultak, illetőleg a kilencvenes években a NPM német verziójának a 'Neues Steuerungsmodell' bevezetésére irányultak.

A részletek bemutatása előtt már most érdemes utalni arra a mozzanatra, hogy a reformok többsége nem maradéktalanul sikeres Németországban. Míg például a területi fejlesztések vagy a részvételi intézmények illetőleg a fogyasztói orientációt erősítő elképzelések részben időtállóknak bizonyultak, addig más kezdeményezések, sem közép, sem hosszú távon nem tudtak meggyökeresedni. Egy másik rendszer specifikus sajátosság pedig abban jelentkezett, hogy legtöbb a menedzsériális kezdeményezés a bürokratikus struktúrák tökéletesítését⁵⁰ vállalta fel ahelyett, hogy más koordinációs vagy kontroll módszerek erősítésére törekedett volna. A végeredmény: a status quo fenntartása. Mindez arra utal, hogy a német politikai- közigazgatási rendszer „vas pillérei” a legalizmus, a szabályozás révén megvalósuló irányítás és a hagyományos közszolgálat (Berufsbeamtentum) nem, vagy csak kevésbé reformálhatók, illetőleg mélyek a gyökerei az intézményi konzervativizmusnak.

Más államokkal szemben Németországban, a nyolcvanas években egyáltalán nem voltak olyan külső vagy belső körülmények, amelyek ösztönözték volna helyhatóságok irányítóit a modern, elsődlegesen angolszász szervezési és vezetési módszerek tanulmányozására. A német adminisztráció a nemzetközi standardokhoz képest is viszonylagosan jól funkcionált: jogszerű volt és kiszámíthatóak voltak a szolgáltatásai is.

A kilencvenes évek közepe után azonban a korábbiakban stabil pénzügyi helyzet bizonytalanná vált, nem kis mértékben a német újraegyesítésből fakadó plusz terheknek köszönhetően. A változások mögött egyéb feszítő erők is meghúzódtak. A hagyományos

⁴⁸ Ezt a következtetést támasztja alá G. JAN VAN HELDEN AND P. JANSEN: *New Public Management in Dutch Local Government. Local Government Studies*. Summer 2003.

⁴⁹ Az első szakasz a háború utáni években a közterhek elosztásával és az adminisztratív apparátus erősítésével foglalkozott, a második a hatvanas, hetvenes években szociáldemokrata hatásra magába foglalta a közszolgálati jog reformját, területi változásokat, miniszteriális átszervezéseket, új tervezési és vezetési módszerek adaptációját. W. SEIBEL: 'Administrative Reforms' in K. König and H. Siedentopf (eds): *Public Administration in Germany*. Baden Baden, Nomos 2001.

⁵⁰ Ilyen például a költségvetési tervezés fejlesztése, eredményorientáció bevezetése. Sok esetben azonban csak a klasszikus adminisztratív lépések átkeresztelése zajlott le.

centralizált, erőforrás allokáción, speciális szolgáltatásokat nyújtó részlegeken alapuló városirányítási módszerekkel szembeni elégedetlenség⁵¹ vezette a Német Települési Szövetséget (Kommunale Gemeinschaftsstelle) arra, hogy a továbbfejlesztésekkel, új korszerű eljárásokkal és módszerekkel kapcsolatos viták és kísérletek fórumává váljon. A szövetség keretein belül létrejött, gyakorlati szakemberekből álló munkacsoport dolgozta ki azokat az elemeket, amelyeket 1991-ben az új irányítási modell meghatározó részeinek tekintettek.

A belső elemzések nyomán világossá vált, hogy a döntéshozatal magas szintű koncentrációja, a szolgáltatási részlegek közötti nem egyértelmű munkamegosztás, az átláthatóság és az adekvát vezetési eszközök hiánya a problémák forrása. A NMS reform tehát alulról jövő ún. bottom-up kezdeményezés révén indult az érintett önkormányzatok szakembereinek az észrevételei, felvetései alapján, abban nem volt szerepe sem központi befolyásnak, sem a választóknak, de még a NPM-el kapcsolatos nemzetközi szakmai vitáknak⁵² sem.

A koncepcionális részletek tisztázását hamarosan gyakorlati lépések követték, melyek nyomán főként nagyobb és közepes nagyságú városok, mint pl. Hannover, Nürnberg és Köln arra vállalkoztak, hogy az új metódus egy-egy intézményi elemét bevezessék. Az alap-doktrína viszonylag gyorsan elterjedt az önkormányzatok körében. Ezt igazolja, hogy néhány tartomány, mint Baden Württemberg, Schleswig-Holstein, sőt még a szövetségi szint egyes intézményei is megpróbálták profitálni a sikeresnek bizonyult kezdeményezésekből⁵³.

A reform fokozatos, óvatos kísérleti lépések révén bővült, sem elméleti, sem ideológiai befolyás nem volt érzékelhető, mint például Nagy Britanniában vagy Új Zélandon. Sőt ellenkezőleg, az angolszász országokkal szemben, ahol a politika kereste az adekvát eszközöket céljai megvalósításához, itt a NMS talált támogatásra a legkülönbözőbb irányzatok által. A szociáldemokraták a privatizáció ellenszerét, a konzervatívok a neoliberais hatékonyság kifejeződését, míg a zöldek a fogyasztói szempontok, a részvétel lehetőségeit látták a módszerben.

Míg a NPM angolszász karakterű főcsoportja szinte teljesen elkerülte a német helyi igazgatást, addig a holland Tilburg modellel kapcsolatos ismerettranszfer a kezdetektől fogva aktívan működött. Ennek az egyszerű magyarázata az volt, hogy a Német Települési Szövetségének a központja Kölnben volt, s a város hasonlított Tilburgra. Valószínűleg a földrajzi közelségnek volt betudható az is, hogy a tilburgi modell intenzív reklámhatása alól a német szövetség sem tudta kivonni magát. 1992-ben közzétettek egy jelentést a tilburgi modellről, amely széleskörű elismerést váltott ki a német önkormányzatok körében. E mellett Fons Shrijvers Tilburg korábbi menedzsere a német partnerekkel történő folyamatos konzultáció révén befolyásos szerepre tett szert, s ily módon a Tilburgi modell a modern önkormányzat szinonimájává vált. Sőt, bekövetkezett az a

⁵¹ A menedzsmentnek ezt a formáját sokan 'szervezett felelőtlenségnek' titulálták, utalván arra, hogy sem az erőforrások felhasználásáért, sem pedig a nyújtott szolgáltatásért végső soron senki nem viselt felelősséget.

⁵² A német bürokraták a legutóbbi időkig nem mutattak kellő érdeklődést a külföldi tapasztalatok iránt, részben nyelvi korlátok miatt, részben sajátos habitusuknak köszönhetően. Mára a helyzet gyökeresen megváltozott.

⁵³ A modernizációs törekvések Németországban rendszerint alulról jövő kezdeményezések voltak, s csak némi eufemizmussal állítható, hogy a közigazgatás felsőbb szintjei is aktív szereplői lettek volna ezeknek a folyamatoknak. Lásd erről H. KLAGES and E. LÖFFLER: *New Public Management in Germany: the Implementation Process of the New Steering Model*. IRAS, March, 1998.

furcsa helyzet, hogy a modell a kilencvenes évek elején nagyobb befolyással bírt Németországban, mint hazájában.

A Szövetség jelentésében az alábbi elemek adaptációját javasolta:

- termékközpontúság, azaz a városi termékek és szolgáltatások eredményként történő definiálása,
- a források felhasználásáért és a szolgáltatásokért való felelősség átruházása félig önálló, ún. felelősségi központokra,
- a városi szervezetnek holding formában történő átszervezése,
- eredmény központú, rugalmas költségvetés és átfogó értékelési rendszer teljesítmény mutatók alapján,
- a képviselők stratégiai és a hivatalnokok megvalósító szerepének az elválasztása,
- belső, szerződéses megállapodások a felső vezetés és a megvalósítás egységei között.

Időközben, a sors furcsa fintoraként Tilburg, felismervén a változások szükségességét, feladta a belső szervezeti viszonyokra összpontosító eredeti koncepciót, s a jövőre nézve a nyitás, a részvétel, a partnerség alternatíváit választotta. Ezzel együtt a német közigazgatásban is megszólaltak azok a hangok, amelyek kétségüket fejezték ki a holland modell adaptációját illetően figyelemmel a két ország eltérő feltételeire.

A kétségek ellenére a helyhatóságok a szövetség ajánlásai alapján, sokszor izoláltan, kísérleti programok révén tesztelték a NSM egyes elemeit. A bevezetés első fázisában főként a modell 'kemény' elemeire (költségvetés, önálló elszámolás, ellenőrzés) koncentráltak, a 'lágy' elemek (szervezeti változás, erőforrás menedzsment, minőségi menedzsment) kevesebb figyelmet kaptak. Sajátosan német volt az a törekvés, melynek során kínos precizitással próbálták a részletes termék katalógusokat (jogi szabályok, költségek, minőség, megvalósítás, határidők stb.) kimunkálni. Ez jól illusztrálta, hogy a bürokrácia szelleme – minden erőfeszítés ellenére – ismét felülkerekedett a menedzserializmus szellemén.

Mégis, 1996-ban az önkormányzatok 83 százaléka, míg 2000-ben 92 százaléka⁵⁴ nyilatkozott úgy, hogy modernizálta struktúráját a NSM újításait alkalmazva. Mindamellett komoly kétségek voltak abban a tekintetben, hogy a retorika milyen viszonyban van a valósággal. A ritka empirikus vizsgálatok egyes szolgáltatási területeken, mint környezetvédelem, lakásfenntartás stb. rámutattak a költségvetési technikák és a termék-katalógusok elterjedtségére, addig az önálló költségelszámolás viszonylag ritka volt. A viszonyok mélyebb vizsgálata a régi helyzet változatlanságra mutatott rá, nem is említve a keleti rész önkormányzatainak a számottevő lemaradását.

Tíz évvel az első lépések megtétele után a reform még mindig folyamatban⁵⁵ volt, a végrehajtás végső stádiuma is kitolódott.

Az önkormányzatok helyzetét nem könnyítette meg sem a központi közigazgatás⁵⁶, sem a tudományos, szakmai közvélemény. Az előbbi nem tett lépéseket a jogi szabályo-

⁵⁴ C. REICHARD: Local Public Management Reforms in Germany. *Public Administration*. Volume 81 Number 2. 2003.

⁵⁵ Teoretikusan nem is volna szerencsés a reformok esetében merev kezdő és befejező időpontokban gondolkodni. A reform sokszor olyan, mint a fertőzés, lappangó időszak után gyorsan drámai változásokat előidézve lecsendesül, s észrevétlenül eltűnik, míg máskor hosszú előkészületek után is csak halvány nyomott hagyva maga után megszűnik, esetleg újraéled.

⁵⁶ A piacorientációra épülő modernizációs elképzelések ma még sok tekintetben szemben állnak az állam hagyományos bürokratikus struktúrájával, az állami centralizációval, a közigazgatás hierarchizált szervezeti

zás merev rendszerének az oldása felé, s nem ösztönözte elismerés révén a szervezésben élenjáró hatásokat, s az akadémiai körök sem mutattak különösebb érdeklődést a fejlemények iránt. Főként az első években minden iniciatíva a gyakorlat művelőitől indult ki, s csak később kaptak némi, szerény támogatást a tudomány képviselőitől.

Nem csoda, hogy közel tíz év hektikus, sikerekkel és kudarcokkal övezett események után a reform lelkesedés csökkenni látszott. Ennek oka részben az volt, hogy illúzióknak bizonyult a költségvetési problémák NMS eszközeivel való orvoslása, valamint egyre kifejezettebbé vált a NMS egyoldalúsága,⁵⁷ s szükségessé vált a politikusok, fogyasztói szempontok, a szűkebb tágabb környezet befolyásának a figyelembevétele.

Jóllehet a reformlépések gyakorlati következményeinek az empirikus megismerése rendkívül ritka a német közigazgatásban, mégis bizonyos társadalmi hatások felismerhetők a változások nyomán. Ilyen, hogy több önkormányzat bevezette az egyablakos ügyintézkést, módosította az ügyfélfogadási időket, vagy racionalizálta a döntéshozatali procedúrát, rövidebb várakozási időt eredményezve. Nem lényegtelen a hivatalnokok attitűdjének a változása sem, egyre több az ügyfélbarát, segítőkész hivatalnok. Összességében megállapítható, hogy a választók elégedettsége a helyi szolgáltatásokkal növekedett a korai kilencvenes évekhez viszonyítva.

Ugyanakkor a tapasztalatok alapján, valamint az elméleti kutatásoknak köszönhetően, nemcsak az eredmények, de a NMS-el kapcsolatos kételyek, kifogások is megfogalmazódtak. Így többek között kiemelték, hogy:

- a politika/végrehajtás szétválasztása új koordinációs problémákat okozhat;
- az egy dimenziós, hatékonyság által vezérelt értékek, amelyek a NPM részei, komplex politikai kérdések szimplifikálásához, illetve egyoldalú megoldásokhoz vezethetnek;
- a döntéshozatal decentralizációja az önkormányzat atomizálódásához vezethet, a szereplők szektor orientációja kevésbé integratív gondolkodást von maga után;
- a teljesítmény központú NPM a korporatív és megvalósító egységek miatt felelősségi problémákat okozhat.

Az erények és hiányosságok – ha nem is teljes körű⁵⁸ – de értékelhető számbavétele után, itt is éppúgy, mint Hollandiában eljött az idő az NPM 'lágyabb verziójának' a kidolgozására, a választókerület, a fogyasztó, a lakókörzet stb., röviden a külső dimenziók bevonására.

A környezet, mint fő fejlesztési irány meghatározása mellett fokozatosan bővültek azok a technikák, módszerek, eljárások is, amelyek a NMS továbbfejlesztésére, finomítására irányultak. Így került be az eszköztárba a TQM, az emberi erőforrás menedzsment, a stratégiai menedzsment, és egyéb piaci típusú mechanizmus. A cél, egy kevésbé technikai jellegű, átfogó NMS koncepció elérése volt.

Az új témák, reformelemek valóban a nyitás szemléletét tükrözték. Így, olyan programok születtek, amelyek az állampolgárok aktivitására, felhatalmazására építve az

rendszerével, a szabályorientált döntési mechanizmussal – írja WALTER TIBOR: A közigazgatás modernizációja az NSZK-ban c. cikkében. *Magyar Közigazgatás*, 2002. 4. szám

⁵⁷ KLAGES és LÖFFLER is hangsúlyozza hivatkozott cikkében, hogy az NPM egyik hiányosságát, nevezetesen, hogy teljesen figyelmen kívül hagyja a közigazgatási szervezetek társadalmi, politikai és igazgatási környezetét. I. m. 44. p.

⁵⁸ A német közigazgatás szinte valamennyi elemzője utal az empirikus adatok szegényességére, mind a központi, mind, pedig a helyi igazgatást illetően. Pl. Löffler, Klages, Reichard és mások.

érintett közösségek illetőleg azok önkéntes szervezetei kezébe adták egye szolgáltató-sok megvalósítását. A polgárok közösségének a víziója (Bürgerkommune) a szövetségi kormány aktív állammal kapcsolatuk elképzelésének a helyi leképeződése volt. E mellett megkezdődött az intézményrendszer pluralizációja, egyes formák kialakítása, a köz a harmadik szektor és a piaci szervezetek összekapcsolása a szolgáltató-sok tervezése és megvalósítása terén. Az elektronikus kormányzásban rejlő lehetőségeket felismerve egyre több és több lakossági igény volt kielégíthető az interneten keresztül, továbbá többfunkciós szolgáltató-s állomások létesültek a falusi körzetekben. Végül a hagyományos kameralista könyvelési módszerek helyett a helyhatóságok jelentős része megkezdte az áttérést a modern erőforrás központú nyilvántartási és pénzügyi rendszerre.

Az önkormányzati folyamatok fentiekben részletezett re orientációja sokak szerint már nem csupán a technokratikus, belső viszonyokra koncentráló NMS továbbfejlesztése, hanem inkább egy új paradigma körvonalainak a kialakulása, amit a 'helyi kormányzás' terminológiájával lehet a legjobban megragadni. Ebben az értelemben az egész város egy holding jellegű szervezeti keretben funkcionál, középpontban az alapvető adminisztratív egységekkel és annak alárendelten funkcionáló entitásokkal (társaságok, szövetségek, közüzemek stb.). E mellett érvényesül a szektor specifikus kormányzás is, figyelemmel annak sajátos követelményeire, mint oktatás, kórházak, utak stb.

Németország viszonylag későn és nem kevés bizonytalanságot mutatva csatlakozott a reformokat inkább preferáló és kezdeményező⁵⁹ országok sorába. Fejlesztési tekintetében –nyilván a földrajzi közelségből fakadóan-a holland helyi közigazgatás újításainak volt a legbefolyásosabb szerepe. A kezdeményezések tekintetében a helyi szint dominanciája érvényesült, a tartományi vagy föderális kormányzás-a legutóbbi időkig- kevés érzékenységet mutatott a nagyobb változások iránt. Sokáig késett és visszafogott volt az akadémiai, tudományos körök, iskolák reakciója is. Mindezen nem túl kedvező háttér ellenére a változások, ha különböző célokkal, módszerekkel és eredményekkel, de folyamatosan érzékelhetők a nyolcvanas évek óta. Ezek üteme eltérő, napjainkban a reformok visszafogottsága a jellemző, amellet hogy egyes részprogramok (részvételi formák, e-kormányzás stb.) intenzív jelenléte tapasztalható. Az eredmények számbavételét nehezítik a hiányzó empirikus vizsgálatok, így a tények helyett főként a – sokszor csalóka – retorika a viszonyítási pont.

Jóllehet Németország – legalábbis helyi szinten – elmozdult a rigorózus, bürokratikus szabályozási, irányítási modellről, és lépéseket tett a modern közszolgálati menedzsment irányzatok felé, ténylegesen intézményi folytonosságot képvisel gyakorlatában. Azaz, továbbra is fenntartja a jog uralmán alapuló klasszikus tradíciókat, s az abból fakadó értékek, a jogszerűség, egyenlőség, kiszámíthatóság dominanciáját.⁶⁰ A NMS

⁵⁹ Ezzel a megállapítással vitakozik E. Löffler és H. Klages tanulmánya, amely arra mutat rá, hogy Németország Nagy Britanniát megelőzve néhány területen már bevezette a NPM irányzat újításait. A tartományi adminisztráció a föderális kormányzat végrehajtó ügynökségeként is értelmezhető, így a politikai decentralizáció itt korábban valósult meg. Más részről a szövetségi berendezkedésnek köszönhetően az állam felhatalmazó, megbírói szerepe szintén korán kibontakozott. Végül utalnak arra, hogy Németországban a közszolgáltatások tendereztetése 1932 óta gyakorlat, ezzel szemben a CCT-t a britek csak nyolcvanas években találták fel. E. LÖFFLER and H. KLAGES: i. m. 46–47. p.

⁶⁰ Ezt a megállapítást támasztja alá Walter Tibor is, amikor kiemeli, hogy: „A közigazgatás joghoz kötöttségét, a jogi norma elsőbbségét a 'Vorrand des Gesetzes', míg azt az elvet, hogy a közigazgatás kizárólag a számára megállapított hatáskörben járhat el és annak kereteit nem lépheti át a 'Vorbehalt des Gesetzes' elv fejezi ki”. WALTER: i. m. 244. p.

illetőleg a NPM elemei csak némi enyhülést eredményeztek a bürokrácia vasmarkának a szorításán, de nem jelentenek paradigmaváltást.

Átvitt értelemben, s a konkrét országokon túlmutatóan az előbbi elemzés nyomán felvethető a kérdés: vajon mi is vezette a reformot, a szenvedély vagy csak a megfelelésből fakadó görcsös tenni akarás? Ha az előbbi, az valódi, tartalmi változások előidézője, ha az utóbbi az csak 'kozmetika', ahol a közigazgatás arca fiatalnak hat, de a mélyebb ráncok utalnak a lényegi karakterre.

V. Svájc

A svájci közigazgatási, önkormányzati reformok vizsgálatát nemcsak az ország adottságai (6 millió lakos, melynek 19 %-a külföldi, négy nyelvi régió, 26 szuverén kanton, 300 helyi önkormányzat) tehetik érdekessé. Figyelmet érdemel az a sajátosság is, hogy a közvetlen demokrácia mélyen gyökerező hagyományai miatt a politikai, társadalmi döntések érdekcsoportok, szövetségek, helyi kezdeményezések közvetlen ellenőrzése mellett születnek, ily módon ez utóbbi intézmények véleményének, észrevételeinek a figyelmen kívül hagyása szinte elképzelhetetlen.

A részletek bemutatása előtt előzetesen annyi elmondható, hogy jelenleg a svájci önkormányzatok a látványos, drámai változásokat⁶¹ mellőzve a modern szervezetfejlesztési eszközök alkalmazásán munkálkodnak, anélkül, hogy ilyen irányú törekvéseiket a NPM iránt valamiféle mélyebb elkötelezettség mozgatná.

Általános szabályként a helyi szint politikai-igazgatási struktúrája négy elemből építkezik. A teljes tanács (Gemeindeversammlung) mint képviselőtestület a parlamenthez hasonlítható, kereteit a kantonok joga szabályozza. A 'kormányzó' városi tanács átlag hat főből álló végrehajtó szerv. Működik még néhány politikai bizottság választott tagokkal, illetőleg a hivatali adminisztráció. A kantonok egy részében különböző funkciójú 'közösségek' léteznek, amelyek tevékenysége gyakorlatilag átfogja az egész kanton területét. Ilyen speciális közösség a 'politikai közösség', amely a közszolgáltatásokért felel, a 'polgárok közössége', amely az állampolgárságból fakadó ügyekben jár el. Végül léteznek az 'iskolai közösségek', amelyeket vagy a politikai közösségek finanszíroznak, vagy saját bevételeiből funkcionálnak.

A helyi közösségek és a kantonok működésével kapcsolatban megállapítható, hogy a széles feladatkör ellenére a kilencvenes évekig nem jelentkeztek a szűkös erőforrásokból fakadó korlátok, szolgáltatásaikat az iskolák működtetésétől kezdve az egészségügyi alapellátáson keresztül az úthálózat fenntartásáig, jó színvonalon biztosították. Mindez nem jelenti azt, hogy a helyi politika, városfejlesztési elképzelések változásai minden következmény nélkül jártak volna. Míg például a hatvanas években illetőleg az azt követő időszakban a nagyvárosok intenzív infrastruktúrafejlesztésekbe (utak, művelődési, oktatási intézmények stb.), valamint jóléti programok (szociális lakások, egyedülállókat támogatása stb.) megvalósításába fogtak, addig a nyolcvanas, kilencvenes években már gyökeresen más fejlesztési irányok érvényesültek. A tehetősebb társadalmi csoportok, rétegek kiáramlásának köszönhetően, akik nem kívánták a növekvő helyi adókkal az

⁶¹ Ezeket kizárják a svájci rendszer sajátosságai, mint pl. a demokratikus rendszer megállapodásos jellege, ami azt jelenti, hogy ténylegesen nincs intézményesített ellenzék a parlamentben. A döntések előzetesen harmonizálva vannak.

előbbi célokat finanszírozni a fejlesztések adófedezete megcsappant, így a jóléti programok lezárultak. A jövőben a magasabb igényeket kielégítő lakáspolitikára helyeződött át a hangsúly, az adóterhek csökkentésével párhuzamosan. Ez egyben a bal-közép politikai orientáció háttérbe szorulását, s a jobboldali pártok előretörését is maga után vonta. Vidéken a svájci farmerek hagyományos 'földhözragadt', gyakorlatias szemlélete nem hagyott teret semmiféle baloldali indíttatású elképzelés megvalósítása számára.

A közigazgatási fejlesztések háttérének a felvázolása nem volna teljes, ha a közvetlen demokrácia jelentőségét és szerepét röviden ne érintenénk. A hatalomgyakorlás minden szintjén, akár új jogszabálytervezet, vagy már elfogadott rendelkezés esetén lehetőség van referendum megtartására. A településen ülésezhet a teljes tanács, megvitatva olyan alapvető jelentőségű ügyeket, mint költségvetés, beruházás, adózás stb. Jóllehet a választóknak csak 30–50 százaléka aktív szavazó, a véleménynyilvánítás joga féltve őrzött kincs. Mindez elvezet bennünket a svájci reformok legfontosabb előfeltételéhez: az átfogó demokratikus kompatibilitáshoz. Ami azt jelenti, hogy a változások programja és megvalósítása összhangban kell hogy legyen a demokratikus alapelvekkel. Azaz, a formális parlamenti vagy helyi lépések előtt a konszenzus kialakítása elkerülhetetlen.

Mikor a hatvanas években Svájc néhány szomszédja a kistelepülések összevonásáról döntött, Svájc ellenállt ennek a trendnek. Akkoriban a feladatok szintek közötti (kanton, település) megosztása volt napirenden, pénzügyi kiegyenlítő mechanizmusok párhuzamos alkalmazásával együtt. A reformok logikája a regionális szemléletet tükrözte, a funkciókat az ún. spill over⁶² hatások figyelembevétele és az erőforrások takarékos felhasználása alapján osztották el. Az összevonások elmaradtak, részben a kulturális gyökerű bizalmatlanság valamint a települések közötti rivalizációnak köszönhetően.

Mindezek azt is jelentették, hogy a kis települések mivel feladataik folyamatosan nőttek, egyre kevésbé voltak képesek a jogszabályban megállapított teendőiket ellátni. Megoldásként felvetődött úgynevezett feladatügynökségek (Zweckverbände) létrehozatala, amelyek egy meghatározott funkciót, a köz és a magán szervezetek kooperációjaként szakemberek irányításával teljesítettek. Jóllehet a közösség képviseltette magát ezekben a szervezetekben, a tapasztalatok arra mutattak, hogy ezek demokratikus ellenőrzése nem megoldott, sőt még a helyi delegáltak is alávetették magukat a gazdasági szervezet rövid vagy középtávú érdekeinek, feladván ezzel a közösségi szempontokat.

A kilencvenes évek elején körvonalazódott egy további lehetőség a kis méret és a növekvő feladatok ellentmondásának a feloldására: a funkciók csökkentése. Ennek alapján a helyi önkormányzat elveszti egyes feladatait, illetőleg más jogköröket, de lehetőség nyílik a maradék funkciók koncentrált megvalósítására. Az évtized vége felé egy további alternatíva is felsejlett: a magánjog keretein belül létrehozott részben önkormányzati érdekelttségű társaságok működtetése. Ezek szabályai megteremtették az ellenőrzési, felügyeleti lehetőséget, s a társaság közvetlenebb kapcsolatba került a piaccal, mint a korábbi feladatügynökségek. A privatizáció ezen fejleményei reményt nyújtottak arra vonatkozóan, hogy a jövőben nem válik szükségessé további önkormányzati feladatok elvonása.

⁶² A fogalom arra a jelenségre utal, amikor egy település, rendszerint nagyváros szolgáltatásait nemcsak a városi lakosok, hanem a szűkebb-tágabb környezet polgárai is igénybe veszik. Ugyanakkor ez utóbbiak adók, díjak vagy más befizetések révén nem járulnak hozzá a köztisztviselők fenntartási költségeihez. A jelenség az egyenlőtlen településfejlődés mellékhatása.

1993-tól az aktívabb helyi önkormányzatok kinyilvánították szándékukat a NPM típusú reformok bevezetésére. A minta, hasonlóan Németországhoz itt is a tilburgi modell lett, melynek elsősorban a teljesítmény megállapodásokkal kapcsolatos újításai váltottak ki komoly visszhangot. E mellett tanulmányozták a NPM Új Zéland-i változatát is, s keresték a két modell összehasonlításából származó tapasztalatok hasznosíthatóságának a lehetőségeit. Ezeket a törekvéseket eredményorientált közmenedzsmentnek (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) nevezték.

Svájcban a NPM-et három problémakör kezelésének az eszközeként kívánták kiterjeszteni: 1, erőforráskontrol, az eredmények és a hatások számbavétele, 2, a piaci nyomás által okozott rugalmatlanság feloldása, 3, bürokrácia és a kiterjedt politikai kontroll az operatív döntések felett.

A reformok alaposabb elemzése rávilágít arra, hogy a reform terminológia használata még nem jelenti a reform teljes körű és következetes megvalósítását, mint ahogy nem jelenti az egyes országok gyakorlatának a megbízható összehasonlíthatóságát sem. Így van ez Svájc esetében is, ahol inkább a domináns elemek számba vételére, mintsem egyfajta átfogó kép bemutatására van lehetőség. A települések leggyakrabban az emberi erőforrás menedzsment metódusát emelték be a gyakorlatukba, más NPM specifikus eszközök, mint felmérések, teljesítmény megállapodások, termék definíciók, keret összegű költségvetés stb. csak korlátozottan váltak a működés részévé.

A személyzeti kérdések (kiválasztás, képzés, továbbképzés stb.) prioritása utal arra, hogy az erőforrások körében az emberi tényezőnek milyen meghatározó jelentősége van. A stratégiai menedzsment más elemei csak elszórtan vannak jelen az önkormányzatoknál, így például próbálták a célokkal kapcsolatos küldetést definiálni, a politikusok kompetenciájának egy részét a hivatalnokoknak átadni illetőleg ellenőrzési rendszereket kialakítani.

A piaci orientációjú magatartás elterjedését külső tényezők is befolyásolták, mivel a WTO és az EU közbeszerzésekkel kapcsolatos előírásait érvényesíteni kellett az önkormányzatoknak is. A liberalizáció és a dereguláció is megjelent a különböző szolgáltatási területeken, így a távközlésben, tömegközlekedésben, a vízszolgáltatásban és a szállítás területén. Csak érdekességként említjük meg, hogy ezek a változások csak látszólag a NPM elemei, valójában az önkormányzatok saját modernizációs programjainak a részei.

Svájc nem rendelkezik olyan hagyományokkal az értékelési mechanizmusok területén, mint például az északi államok, így az átfogó és egzakt reform térkép elkészítése – főként helyi szinten⁶³ – nehézségekbe ütközik. Egy 2000-ben elvégzett kutatás⁶⁴ két fontos mozzanatra mutatott rá a NPM-el összefüggésben: sokan úgy vélik, hogy a közszektor nyereséges ágai privatizálva lesznek, míg a veszteségesek társadalmasítva. Mindez a munkaalkalmak radikális csökkenését vonja maga után az amúgy is erős közigazgatás befolyásának a növekedése mellett, ami végső soron elvezet annak kimondásához, hogy az önkormányzatok feleslegesek. Ugyanakkor a NPM reményt ad arra, hogy a statisztikáknak köszönhetően mód nyílik a közigazgatás intézményeinek az ellenőrzésére, az ambiciózus költségkímélő programok önálló megvalósítására. Másrésztől a helyi közösségekben nem a politikai-adminisztratív működés egésze képezi a kritika tárgyát, ebből következően csak a NPM részelemeinek a megvalósítása van napirenden.

⁶³ A kantonok esetében jobb a helyzet, itt 2000 óta több megbízható vizsgálat is lezajlott.

⁶⁴ A. LADNER et al: *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*. Berne, 2000.

A reformok intenzitása, jellege, eltérő karaktere összefüggésben van azokkal a tényezőkkel, amelyek befolyása magyarázatot ad a változatosságra. Így például a francia nyelvű területeken az állam szerepével kapcsolatos felfogás, valamint a hivatalok és a választók közötti kapcsolat az etatista hagyományokat követi, míg a német ajkú lakosok körében az egalitáriánus szemlélet dominál. Ezzel is magyarázható, hogy az első régióban inkább a hatásosság, míg a másodikban a hatékonyság és a fogyasztói igények kielégítése a meghatározó követelmény. Ellenpontként megemlíthető, hogy az olasz nyelvű területeken alig érzékelhetőek a reform jelei.

Szemben Németországgal, a továbbfejlesztési elképzelések, új kezdeményezések elindítója és megvalósítója nem a helyi szint, hanem a kanton. Ezek többsége (26-ból 24) folyamatosan törekszik kísérleti lépések bevezetésére, míg más nagyvárosok, mint Zürich, Winterthur vagy Lucern igyekeznek megőrizni konzervatív karakterét. Ellenpontként Berne nevesíthető, ahol a városfejlesztési törekvések példaként szolgálnak más települések számára. Politikai vagy ideológia megfontolások nincsenek közvetlen kapcsolatban a NPM irányzattal. A helyzet inkább azt mutatja, hogy ha a végrehajtási reformok baloldali orientációhoz kötődnek, akkor azt a jobboldal támadja, ha viszont a jobboldali beállítottságú vezetés vallja magáénak a reformokat, akkor bizton számíthat a baloldali oppozíciójára.

A modernizációs eljárások elindítója és képviselője gyakran a városi adminisztráció valamely kicsi, de jelentős befolyással bíró csoportja, vagy ritkábban, kiemelkedő képességű, nemzetközi tapasztalatokkal bíró politikus. Ez utóbbiak reputációja nemcsak a kvalitásukból ered, de élvezik a választók bizalmát is, jöllehet a reformcélokkal párhuzamosan meghirdetett létszám racionalizálási törekvések nem minden esetben kapnak osztatlan támogatást.

A NPM reform első hulláma a kilencvenes évek elején összekapcsolódott az egyes városok, kantonok korábbi fejlesztési céljaival. Az évtized vége felé az elméleti és gyakorlati vitába bekapcsolódtak a különböző tudományágak képviselői, s napjainkban is zajlik az elért eredmények szisztematikus értékelése, elősegítvén a politikai döntéshozók szerepét. Megállapítást nyert, hogy a NPM, illetőleg annak elemei különösen a közepes vagy nagyobb méretű városokban (pl. Zürich, Basel stb.) adaptálhatók sikeresen, a kis települések számára a kitérés pont inkább a szorosabb kooperáció.

Minden állam, így Svájc esetében is szükségszerűen számolni kell azokkal a korlátozó tényezőkkel, amelyek a reformok szerepét befolyásolhatják. Ezek ismerete fontos, mert a befogadó közeg közvetlen vagy közvetett hatásai révén meghatározza a reformok életképességét, sikerességét. Nem mondható egyedinek az a svájci tapasztalat, hogy a politikusok jelentős része nem ismeri az igazgatási kultúra jelentőségét, az államéletben betöltött szerepét. Jelenleg is, éppúgy, mint régen, a közigazgatásra úgy tekintenek, mint gépezetre, amelyet jogszabályokkal kell módosítani. Az irányítási, vezetési képességek hiánya párosulva a szükséges képzések, továbbképzések elmaradásával, negatív következményekkel jár. A reformok nem a koncepció hiánya, hanem a hiányos végrehajtás, megvalósítás miatt halnak el. A közigazgatási fejlesztések olyan beruházások, amelyek csak hosszabb távon térülnek meg. Számos reform (ha nem is mindegyik) nem kapja meg a szükséges pénzügyi és szakmai támogatást, ezért sikertelen. A politikusok, választók várakozásai, és a tényleges eredmények között jelentős időbeli szakadék van, ami csökkenti az előbbieket toleranciáját, növelve a szkepticizmust. Az egyszerű választó az esetek többségében nincs tudatában annak hogy jelenleg milyen reformok zajlanak, s nem ismeri azok negatív vagy pozitív hatásait sem. A média és a közérdeklődés figyel-

me is alkalmi és korlátozott. Pedig az ígért eredmények, pl. teljesítménymutatók kidolgozása, a szolgáltatási színvonal javulása – a tapasztalatok szerint – csak hosszabb távon jelentkeznek.

Ezek az általános összefüggések a politika által befolyásoltan vannak jelen Svájcban. A baloldali pártok növekvő ellenállást mutatnak a NPM–el szemben részben a szakszervezeti befolyás csökkenése, részben, pedig a közszolgálati bérekre gyakorolt hatása miatt. Megfogalmazódott olyan „teória” is, amely szerint a NPM csak egy apró kőve annak a mozaiknak, amely a jóléti állam és annak intézményei (a közszektor) lebontására törekszik. Nem elhanyagolhatók azok az érvek sem, amelyek a reform finansziális újításait (behatarolt költségvetés) támadják azon az alapon, hogy ily módon a község pénzügyi autonómiája szenved csorbát.

Jóllehet a kritikai érvek nem teljesen alap nélküliek, azok inkább a NPM első, menedzsmet változatára vonatkoznak. Időközben a modernizáció tovább lépett, és új elemekkel (részvétel, fogyasztói igények stb.) bővült. Kialakult a második generációs eredmény orientált fejlesztési elképzelés, középpontjában – a hagyományos pragmatizmus mellett – az alábbi mozzanatokkal:

- a közösségi feladatok részleges privatizációja, ami a jövőben a közigazgatási szervezetek korporatív működését fogja át;
- az on-line finanszírozás politikai okokból történő kizárása esetén a menedzseri autonómia más módszerekkel történő biztosítása;
- olyan megoldások kifejlesztése, amelyek révén a növekszik a politikai végrehajtás integritása.

Összességében megállapítható, hogy Svájc támogatja a pragmatikus, kevésbé bürokratikus igazgatási kultúrát, az ország a lassú, s a viszonylag késői reformok képviselője. Az 1960-as években a pénzügyi kiegyenlítő mechanizmusok, azt követően az új költségvetési és könyvelési rendszerek, míg a nyolcvanas években a költségelemzés és a hatékonyság javítása állt a reformok középpontjában. A kilencvenes években a NPM uralta a reformvitákat. Az ezredfordulón, pedig feltehetőleg az elektronikus kormányzás és annak társadalmi hatásai képezik majd a fő irányt. A megvalósított fejlesztések óhatatlanul magukon viselik az ország politikai igazgatási rendszerének a sajátosságait. Így Svájc esetében a közvetlen demokrácia és a részvétel intézményei azok, amelyek e tekintetben centrális elemet jelentenek.

VI.

Magyarország

1. A vizsgálati háttér

Az önkormányzati rendszerrel kapcsolatos, az elmúlt évtized tapasztalatait feldolgozó értékelések – a ritka kritikai észrevételek mellett – szinte egybehangzóan pozitívak. Az elemzések⁶⁵ – amelyek túlnyomórészt összegző, átfogó jellegűek, s kevésbé empirikusak – visszatérő kiinduló pontja 1990, a demokratikus politikai berendezkedés és intézmény-

⁶⁵ Lásd többek között *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Szerkesztette: Verebélyi Imre, Budapest, 2000.

rendszer⁶⁶ létrejöttének kezdete, amikor több, jelentős közjogi és államszervezeti változás mellett megszűnt a tanácsrendszer, s a parlament elfogadta az önkormányzati törvényt. Ezen viszonyítási pont használata mellett, ugyanakkor indokolt annak vizsgálata is, hogy az elmúlt több mint egy évtized alatt milyen szándékolt és tényleges változások történtek a közigazgatásban, s annak különböző szintjein. Ennek révén ugyanis képet kaphatunk a rendszer adaptációs, korrekciós képességéről, továbbá kijelölhetők a várható fejlődési irányok is.

Köztudomású, hogy 1990 nemcsak a gyökeresen új hatalomgyakorlás és igazgatás kezdő időpontja. Az önkormányzati rendszer létrejötte óta hol közvetlenül (jogszabályok, fejlesztési programok stb.), hol pedig közvetett módon (helyi kezdeményezések, javaslatok) révén jelen van az igény, hogy az alapértékek megőrzése mellett változó, a feltételekhez igazodó, azokkal konzisztens rendszer működjön. Azaz a reform gondolata, szándéka végigkíséri az elmúlt évtized történéseit.

Az állandóság és a változás⁶⁷ gyakran ellentmondó, kényes egyensúlyokban jelentkező követelményének teljesülését nemcsak az önkormányzati törvény folyamatos módosításai jelezték, hanem a közigazgatás irányításában meghatározó szerepet játszó kormány intézkedései is kijelölték a modernizációval, korszerűsítéssel kapcsolatos feladatokat.

A tanulmány a továbbiakban nem az önkormányzati rendszer elmúlt évtizedének általános sajátosságait elemzi, ilyen törekvéshez hiányoznak a megbízható, átfogó empirikus keretek,⁶⁸ másrészt ezt a feladatot már elvégezték.⁶⁹ Az elemzés a rendszerváltás óta megjelent közigazgatás-fejlesztési programoknak az önkormányzatokra vonatkozó néhány kiemelt célját szembesíti a reálfolyamatok valóságával, majd a helyi igazgatás jelenlegi állapotát, stádiumát párhuzamba állítja a nyugat-európai önkormányzatok fejlődési sajátosságaival.

Az összehasonlítás révén egyrészt azt vizsgáljuk, hogy az önkormányzati rendszerre vonatkozó korszerűsítési törekvések milyen eredménnyel jártak, másrészt a kialakult helyzet alapján milyen esély van a hazai és nyugat európai helyhatóságok közötti eredményes együttműködésre.

Az elmúlt tizenkét évben az ország politikai irányítása a választási ciklusokhoz igazódóan módosult, s új feltételek, keretek jöttek létre a közigazgatás feladatainak a megvalósítása számára. Ebben a tágabb, ha nem is szükségszerű determinációt, de figyelmen

⁶⁶ Ezeket a lépéseket értékelte VEREBÉLYI IMRE úgy, hogy a rendszerkeretek (központi és helyi szervezeti rendszer, funkciórendszer, személyi állomány) 1989 után lényegében létrejöttek, ezt követően az ún. korrigáló és kiegészítő lépések megtételére van szükség. Azaz, a konszolidációs típusú reformok indulhattak el, amelyek megvalósítását számos esetben külső források (pl. Világbank) is segítették. *Korszerűsítési lehetőségek és kényszerek a magyar közigazgatásban*. Államigazgatási Főiskola, Bp.1998.

⁶⁷ A közigazgatás mivel a társadalom szükségleteit hivatott szolgálni folyamatos alkalmazkodásra kényszerül a gyorsan változó környezet miatt. Ugyanakkor rendeltetését csak akkor tudja betölteni, ha az előbbi követelmény mellett a stabilitás, a kiszámíthatóság, a megbízhatóság elvárásait is teljesíti. A két szempontrendszer egyidejű érvényesítése nem mentes az ellentmondásoktól.

⁶⁸ A megtett út értékelésének nehézségét emeli ki Pálné Kovács Ilona is, aki hiányolja a hazai közigazgatás-tudományi kutatásokat ebben a témakörben. PALNÉ KOVÁCS ILONA: *Mérlegen a magyar közigazgatás-regionális politikai dimenziók*. JURA, 2003. 9. szám

⁶⁹ Lásd többek között Az önkormányzatok működésének egy éve. *Magyar Közigazgatás*, 1992. január, Magyar Közigazgatás, 1993 novemberi, tematikus száma, ahol a politikai pártok önkormányzati szakértői tették közzé fejlesztési elképzeléseiket. VEREBÉLYI IMRE: A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének fő irányai. *Magyar Közigazgatás*, 1995. január; VEREBÉLYI IMRE: A kormányzás és közigazgatás reformjának a tervezete. *Magyar Közigazgatás*, 1996. 4. szám, A kormányzás és közigazgatás reformjának részletes vitanyagáról tartott tudományos, szakmai megbeszélések összefoglalója stb.

kívül nem hagyható feltételrendszert jelentő közegben a közigazgatás működését nem csak a négyévente változó prioritások befolyásolták, hanem a korábban megfogalmazott célok is, figyelemmel azok rendszerint hosszabb távú jellegére. A változó politikai kontextus⁷⁰ – feltételezésünk szerint – visszatükröződik, leképeződik a központi, területi és a helyi szervek működésében, az általuk megvalósított funkciók gyakorlásában. Mindamellert természetesen nem beszélhetünk egyfajta determinisztikus meghatározottságról. A közigazgatás alrendszerének mindig is megvolt a maga mozgástere feladataik megvalósítása, szerepeik értelmezése terén. A kiépült és stabilizálódott intézményrendszer relatív autonómiája, belső önmozgása magyarázatot adhat a követelmények, elvárások és a tényleges helyzet differenciáira.

Felvethető tehát a kérdés: van-e mód ciklusokon átnyúló programok megvalósítására? Milyen időintervallum szükséges az összetett, elemeiben komplex célok teljesítéséhez? Kiolvasható-e szakmai konzisztencia az elképzelésekből, vagy aktuál politikai célok is tetten érhetők a programokban. Végezetül, érdemes megvizsgálni azt is, hogy az eltelt évtizeden belül lehetséges-e sajátos ismérvekkel bíró fejlődési szakaszokat elhatárolni, vagy inkább hol lassuló, hol nekilendülő, kevésbé rendezett mozgások figyelhetők meg. A kérdések megválaszolása indokolt, mivel az intézményszervezés nemcsak új jogszabályok elfogadásából áll, e mellett idő és tapasztalat is szükséges az új szerepek, eljárások, mechanizmusok kialakulásához.

Az önkormányzatok rendszerváltás utáni időszakát az elemzés két szakaszra bontja, amelyek közül az első az intézményesülés, konszolidáció időszaka. A második periódus hozzávetőlegesen a kilencvenes évek közepétől számítható. Ez viszonylag⁷¹ hosszabb időtávot fog át, melyben új elemek és visszatérő, feladatok egyaránt jelentkeztek. Napjainkra kialakult a stabilitás állapota, egy olyan egyensúlyi helyzet, amelyben az önkormányzatok a közigazgatás struktúrájának integráns részeként, jóllehet változó színvonalon és minőséggel, de betöltik alapvető rendeltetésüket. A stabilitás mellett azonban a stagnálás jeleit is érzékelhetők. Erre utal, egyes megoldatlan feladatok folyamatos napirenden tartása, a szükséges intézményi és módszertani korszerűsítések halogatása. Nem alaptalan az a feltételezés, hogy már csak a sokszerű változtatás, fordulat tudja ki-mozdítani a reformokhoz ambivalens módon viszonyuló intézményeket, szereplőket a jelenlegi helyzetből.

A fenti tagolás előrevetíti azt a megállapítást, hogy a négyévenkénti kormányváltásoknak nincs olyan direkt hatása a közigazgatásra, s azon belül a helyi igazgatás rendszerére, mint ahogy az feltételezhető. A struktúra kialakulása óta alapjaiban stabil, s az 1990-ben kialakított fejlődési pálya csak mérsékelten módosult. Ez, a mellett, hogy a rendszer nyilvánvaló értékeit mutatja, előrevetíti ugyanakkor a jövőbeli reformok megvalósíthatóságának a szervezeti inerciából fakadó nehézségeit is.

2. Az intézményesülés időszaka

Az önkormányzati fejlődés első időszakát vizsgálva a következő főbb jellemzők emelhetők ki:

⁷⁰ Egyes kutatók szerint a a magyar közigazgatás rendszerváltás utáni története elsősorban a külső körülményekhez való spontán, követő alkalmazkodás története. PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: i. m. 110. p.

⁷¹ Nyilvánvaló, hogy a közigazgatásban tíz év rendkívül rövid időszakknak tekinthető, a korszakolás itt metodikai célokat szolgál.

- A helyi demokrácia újjáéledése, a többpártrendszer kialakulása, valamely párt vagy pártok dominanciájával;
- a politikai kultúra középpontjában a képviseleti demokrácia és a választás révén érvényesülő politikai felelősség áll;
- a helyi politikai kultúra kiforrotlansága: a képviseleti szerepek kialakulatlansága, szerepátfedések, szerepzavarok;
- a képviselőtestületek dominanciája, az ún. testületiség;
- az önkormányzatok belső szervezeti viszonyainak kiforrotlansága. a szervezeti egységek közötti munkamegosztás kialakulatlansága;
- a szolgáltatás-szervezés szempontjainak (minőség, hatékonyság, költségtakarékosság stb.) másodlagossága illetőleg háttérbe szorulása;
- a hatalmi jellegű, hierarchikus (hivatali) bürokrácia jegyeinek lassú változása.

Ez a periódus, jellegéből fakadóan ellentmondásos, sikerekkel és kudarcokkal övezett, de a rendszer alapvető vonásai, meghatározó jegyei ekkor más kialakulnak, s megszilárdulnak.

A plurális demokrácia által keretein belül a hatalomgyakorlás középpontjában központi, és helyi szinten a képviseleti demokrácia⁷² áll. Sajátosság, hogy a közvetlen, és a részvételi demokrácia formáinak az érvényesülése helyett a helyi közéletre a pártosodás a jellemző, az egyének társadalmi szerepvállalása nem számottevő. Ugyanakkor világossá válik az is, hogy a demokrácia nem absztrakt fogalom, meg kell, hogy gyökerezzen a társadalomban, kifejezve a különböző érdekeket, célokat, megtalálván egyben az adekvát formákat is a tartalom számára.

Az önkormányzatról alkotott valós kép csak lassan alakul ki a közvéleményben. A választók többsége kezdetben egyenlőségjelet tesz a testület és az önkormányzat közé. A bizottságok – sokszor– inkább politikai,⁷³ mintsem szakmai szervként jelennek meg a nyilvánosság⁷⁴ előtt, s a ritka kivételeket leszámítva, mellőzött a hivatali struktúra valódi szerepének, feladatainak a tárgyszerű bemutatása. A működésben dominál a testületiség,⁷⁵ amikor a komplex, strukturálisan is tagolt szervezetrendszerből csak a képviselőtestületek kapnak kellő nyilvánosságot, mint a helyi hatalom kizárólagos birtoklói. Kévsébé köztudott az is, hogy már nem tanácsai ügyintéző, hanem önkormányzati tisztviselő hozza a döntéseket, annál is inkább, mivel mind a képviselői, mind, pedig a hivatali posztok betöltésénél jelentős mértékben érvényesül a személyi folytonosság.⁷⁶

A váltás, az átmenet nehézségeivel magyarázható, hogy találkozhatunk a képviselői feladatkört a sajátosan értelmező települési politikussal, aki például a testület nevében hatósági ellenőrzést végez. A politikai és szakmai struktúra közötti munka kapcsolat kialakulatlanságára utalnak olyan szakmai hibák, mint pl. zárt ülésről jegyző kizárása,

⁷² Az önkormányzati választási törvény valóságos versenyhelyzetet teremtett: a 25 ezer képviselőtestületi helyre közel 90 ezer jelölt pályázott – írja „Az Önkormányzati működés első éve” című belügyminisztériumi összefoglaló. *Magyar Közigazgatás*, 1992. évi 1. szám.

⁷³ Ennek magyarázatát adja Kákai László: Egy helyi hatalom szervezeti és működési kérdései című tanulmányában, amikor kiemeli, hogy: „A bizottságok döntési hatáskörének problémája lényegében egy politikai kontextusba van beágyazódva.” *Magyar Közigazgatás*, 1995. évi 3. szám.

⁷⁴ A médiumok is elsősorban a helyi politikában betöltött szerepet, mintsem egy differenciált, a képviseleti és a hatósági funkciókat is hangsúlyozó képet sugallnak.

⁷⁵ A testületek önállóan gyakorolt feladat- és hatáskörei jelentősen növekedtek, ugyanakkor a helyi képviselők csak mérsékelten éltek egyes hatásköreik polgármesterre, bizottságra való átruházásának lehetőségével.

⁷⁶ Lásd erre vonatkozóan HORVÁTH M. TAMÁS – PÉTERI GÁBOR: *Új változatosság*. „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány, Budapest, 1993.

vagy a polgármester testületi tagságának megkérdőjelezése stb. Az új intézményi szerepek még kialakulatlanok, a tanulási folyamat természetével, továbbá a helyi politikusok rekrutálódásával, szelekciójával, társadalmi háttérével,⁷⁷ is magyarázhatók az átmenet nehézségei, tükrözvén a helyi politikai kultúra formálódó, változó állapotát.

A polgármesteri funkció is kiforratlan, jóllehet az önkormányzati törvény, ha keretjelleggel is, de meghatározta a működés alapvető határait. Településről településre változik a polgármesteri tisztség „szociológiai tartalma”. Vannak erős, karizmatikus, az érdeklődés középpontjában álló, és szinte észrevehetetlen, kevésbé markáns városvezetők a mellett, hogy az előbbi két szélső póluson belül nagyszámú szerepkombináció létezik. Szembetűnő a tisztség gyakorlásának „laikus” karaktere, ami teret biztosít a személyiség túlértékeléséhez, s kedvez a hamis látszatoknak, téves előítéleteknek. Ekkor még kevés jel mutat arra, hogy a helyi feladatok gyarapodása, a környezeti viszonyok (finanszírozás, lakossági igények, szervezeti kapcsolatok stb.) bonyolulttá válása és gyors változása a polgármesteri funkció professzionalizálódásának az irányába mutat.

Az intézményesülés e szakaszában még nem jelentkeznek a hatáskör-telepítés során elkövetett „nagyvonalúságok” negatív következményei, a kis települések teljesítőképességének korlátai. A szolgáltatásokkal kapcsolatos szakmai szempontok, mint hatékonyság, költségtakarékosság, teljesítményközpontság stb. másodlagosak, kevésbé artikuláltak a működésben. Dominál, virágzik a helyi autonómia, korábban egyesített községek válnak újra önállóvá. Ezt az állapotot, szakmai és politikai körök egyaránt, a rendszerváltás önkormányzata jelzővel illetik, kicsit elnézően, megértően, a beépített kompromisszumok hallgatólagos elfogadottságát is megerősítve. Ekkor még kevésbé megjósolható, hogy a reálpolitikai kényszerből fakadó, s a szakmai ellentmondásokat tartalmazó „végtermék” hibái korántsem olyan könnyen és gyorsan orvosolhatók, mint ahogy azt optimistán feltételezték. S ez nem véletlen, hiszen még erősen tartja magát azoknak a mítoszoknak⁷⁸ a köre, amelyek lelepleződése, felszámolása csak jóval később következik be.

Jóllehet a helyhatóságok a vagyonátadási eljárásoknak köszönhetően tulajdonosokká válnak, az önkormányzati gazdálkodás és vállalkozás nehezen kap lábra. Ennek adott esetben olyan korlátai vannak, mint a birtokba vett vagyonelemek pontos ismeretének, a vagyonkataszter elkészítésnek, s nem utolsósorban az önálló gazdálkodási programnak⁷⁹ a hiánya. E mellett az önkormányzatok jelentős hányadánál csak korlátozottan léteznek az eredményes piaci szereplés egyéb feltételei is, mint a megfelelő szakismeret, érdekelttség, kvalifikált személyi állomány stb. Mindezen okoknak köszönhetően már látható,

⁷⁷ HORVÁTH M. TAMÁS – PÉTERI GÁBOR: i. m. 22–31. p.

⁷⁸ G. GORZELAK Lengyelországra, a Cseh Köztársaságra és Magyarországra is kiterjedő vizsgálatai alapján hat mítoszt említ: (1) a helyi autonómia mítosza: a helyi önállóság lehetőségeivel kapcsolatos megalapozatlan várakozások, a helyi ügyekbe történő bármilyen központi beavatkozás elutasítása. (2) a prosperitás mítosza: hiedelem abban, hogy a gazdasági önállóság biztosítja a helyi közösség felvirágzását. (3) a tulajdonhoz kapcsolódó mítosz: hiedelem abban, hogy az önkormányzati tulajdon helyreállítása önmagában garantálja a helyi fejlődést. (4) a mindenhatóság mítosza: annak feltételezése, hogy a helyi önkormányzatok nemcsak felvannak hatalmazva, de képesek is minden helyi probléma megoldására. (5) a buzgóság mítosza: a hiedelem abban, hogy a lelkesedés helyettesítheti a helyi politikában és adminisztrációban a szakmai ismereteket. (6) a stabilizáció mítosza: hiedelem abban, hogy az önkormányzatoknak stabil feltételeket kell maguk körül kialakítaniuk. In: Michal Illner: *Territorial Decentralisation: An Obstacle to Democratic reform in Central and Eastern Europe? The Transfer of Power*. Edited by J. D. Kimball *Local Government and Public Service reform Initiative*. Budapest, Hungary 1999.

⁷⁹ Még napjainkban is vannak olyan önkormányzatok, amelyek nem rendelkeznek gazdasági programmal, vagy hosszú távú fejlesztési elképzeléssel.

hogy a tulajdonnal való szabad rendelkezés, mint alapjog kiteljesedése a vártnál nehezebben valósítható meg, s már ekkor mutatkoznak annak a jelei, hogy a „vállalkozó önkormányzat” szlogenje, ideája⁸⁰ a gyakorlatban nem tud kiteljesedni.

A tapasztalatok fényében ma már világos, hogy az önkormányzatiságról alkotott leegyszerűsített kép, s az ebből eredő túlzott várakozások eredményezték a korábbiakban nevesített problémákat. Azaz, az okok a frissen meghonosított demokratikus intézményeket – úgy tűnik – szükségszerűen övező illúziókra, valamint a demokratikus hagyományok hiányára vezethetők vissza.

A kormány közigazgatás érintő fejlesztési elképzelések közül az első 1992-ben⁸¹ kerül kibocsátásra. A határozat a kiemeli a széles körű szakmai és társadalmi együttműködés szükségességét a feladatok sikeres megvalósítása érdekében. Utal az önkormányzati érdekszövetségek, szakmai egyesületek, tudományos és érdekképviseleti szervezetek bevonásának a fontosságra, valamint a nemzetközi szervezetek támogatási és együttműködési programjainak a kihasználására. A közigazgatás központi, területi szerveit stb. érintő intézkedések mellett a határozat mellékletének 4. pontja részletezi az önkormányzatokat érintő korszerűsítési törekvéseket.

„a) Három évre szóló intézkedési tervet kell kidolgozni az önkormányzati igazgatás továbbfejlesztését szolgáló jogalkotási feladatokra: az önkormányzati törvény és más vonatkozó jogszabályok egyes rendelkezéseinek a felülvizsgálatára, valamint a hiányzó szabályozási feladatok elvégzésére.

b) Át kell tekinteni az önkormányzati gazdálkodás igazgatási rendszerét, és javaslatot kell kidolgozni annak továbbfejlesztésére.

c) ...ösztönözni szükséges a kölcsönös érdekeltségen alapuló integrációs folyamatokat. Ennek során a körjegyzőségek, igazgatási társulások, és más együttműködési formák számára prioritást kell biztosítani a finanszírozási rendszerben.

d) Közigazgatás fejlesztési modell kísérletek, valamint szakmai pályázatok támogatásával, módszertani ajánlásokkal és a kedvező tapasztalatok közzétételével segíteni kell a korszerű önkormányzati hivatali szervezet kialakítását, a hatékony munkaszervezési módszerek kidolgozását és bevezetését”.

Ezeken túlmenően az 5. pont utal egy fontos mozzanatra: „ meg kell határozni az önkormányzati igazgatási szervek és a centrális alárendeltségű államigazgatási szervek közötti munkamegosztás felülvizsgálatának rendező elveit.”

Egyértelmű, hogy a 4. pontban nevesített feladatok a rendszer keretein belül olyan korrekciók, lépéseknek tekinthetők, amelyek az alapstruktúra érintetlenül hagyása mellett nem céloznak meg fundamentális változásokat. A működéssel kapcsolatos első tapasztalatok általában kedvezőek, másrészt folyamatosan zajlik a hibák, szabályozási hiányosságok összegyűjtése, általánosítása.

A feladatok első körét illetően a jogszabályi módosítások elfogadásával 1994 után általánossá vált a polgármesterek közvetlen választása, megszűnt a köztársasági megbí-

⁸⁰ Ebben a kérdésben csak támogatni lehet Ivancsics Imre álláspontját, aki a következőket fogalmazta meg: „Az önkormányzatok ma leginkább abban lehetnek érdekelték, hogy működésük területén hagyják érvényesülni a gazdasági törvényszerűségeket. „Regulátorként” támogatniuk, segíteniük kell a piaci viszonyok kiépülését, amelyeknek leginkább akkor használnak ha, ha nem törekednek maguk is mindenáron arra, hogy gazdasági tényezői legyenek a helyi társadalomnak.” Egyébiránt ez a felfogás megfelel az angolszász és a nyugat-európai államok jelentős részében elterjedt „enabler” felhatalmazó, feltételeket teremtő közigazgatás ideájának.

⁸¹ 1026/1992.(V.12.) sz. Kormányhatározat.

zott hivatala, erősödött a jegyző és a polgármester szerepe, s a működési tapasztalatokra is figyelemmel jobban elkülönült feladatkörük. A normatív korrekciók⁸² mellett azonban továbbra is fennmaradtak az eltérő szerepértelmezésből fakadó különbségek, differenciák. A keretjellegű jogi szabályozás befolyásoló szerepe ugyanis korlátozott. Inkább feltételeket szab, orientál, de a szerepfelfogás tekintetében nem kizárólagos. Mindez inkább pozitívum, mintsem hiányosság, figyelemmel a helyi adottságokból fakadó különbségek sokszínű voltára.

A határozat helyes irányt szab akkor, amikor rögzíti, hogy az önkormányzati gazdálkodás igazgatási rendszerének finomítása, fejlesztése összetett, időigényes, hosszú távú feladat. Ezen a területen az előrelépésnek csak szükséges, de nem elégséges feltétele a megfelelő jogszabályi háttér biztosítása. E mellett a gazdálkodást döntően befolyásoló, meghatározó közgazdasági, pénzügyi, piaci viszonyok figyelembevétele is szükséges. Az alapkérdés ezen a téren tehát úgy hangzik, hogy vajon valódi piaci szereplő-e az önkormányzat, s rendelkezik-e mindazokkal az attributumokkal „szakismeret, szervezet, érdekelttség, mobilizálható vagy-on stb.” amelyek birtokában sikeres üzleti szereplő lehet.

A felvetésre egyértelmű és kategorikus válasz nem adható. A tapasztalatok ezen a téren is különbözőek. Az bizonyos, hogy a kistéleplülések döntő többségénél inkább elvi, mintsem tényleges lehetőség a hosszú távú, megalapozott gazdálkodás, vállalkozás. Kisközségek esetében az anyagi erők kimerülnek az intézményfenntartás, működtetés feladataiban, ezt meghaladó többletkötelezettségek vállalása és teljesítése ritkaság. A jobb adottságú, anyagi helyzetű, nagyobb teljesítőképességű önkormányzatok esetében már inkább beszélhetünk valódi gazdasági, piaci szerepről. Hosszabb- rövidebb tanulási, fejlődési, tapasztalat szerzési folyamat nyomán ezeknél intézményesülhetnek azok a szervezeti, gazdasági, pénzügyi stb. mechanizmusok, amelyek az eredményes gazdálkodáshoz, vállalkozáshoz elengedhetetlenek. A részszikerek ellenére még ezek körében is adódtak ellentmondásos gazdasági lépések, mint például a belterületi földek ellenértékének külső közvetítők segítségével történő megszerzése. A közvetítők magas jutaléka, díja, továbbá az önkormányzatok szakapparátusának az eredménytelensége közötti ellentmondás kétségeket ébresztett a gazdasági, vállalkozói képességeket illetően.

Az önkormányzati rendszer bevezetése pillanatában már a felszín alatt lappangott a kistéleplülési szisztéma igazgatásszervezési racionalitásokat kevésbé, a településszerkezeti adottságokat annál inkább akceptáló, a helyi autonómiát kizárólagos szervező elvként érvényesítő megoldásának az ellentmondása. A kérdés csak az volt, hogy mikor, milyen feltételek között és milyen következményekkel manifesztálódik a rendszerbe kódolt meg nem felelés.

A XIX. századi, a liberális állameszmény szellemében fogant önkormányzati modell⁸³ születése óta küszködik a feloldhatatlannak tűnő dilemmával: a kis méret, széles felelősség ellentmondásával. Folyamatos tehát a megoldások, kitorési pontok⁸⁴, keresése, mindaddig a kívánatosnál szerényebb eredménnyel. Hiába dolgozta ki például a Belügyminisztérium 1996-ban az egyes településtípusok sajátosságain alapuló hivatali szervezeti modelljavaslatokat, ezek elterjedtsége csak szűk körű. A bevezetett pénzügyi

⁸² 1994. évi LXIII. tv.

⁸³ Ezt a nézetet képviseli PÁLNÉ KOVÁCS ILONA is. *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1999.

⁸⁴ Ebben a témakörben lásd VEREBÉLYI IMRE írásait, pl: Kis vagy nagyméretű önkormányzat. *Magyar Közigazgatás*, 1993. április., A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai. *Magyar Közigazgatás* 1995. február stb.

ösztönzők ellenére sem növekedett látványosan a társulások száma, az integrációs formák alkalmazása nem tart lépést az ebbe az irányba mutató lakossági szükségletekkel, szakmai elvárásokkal.

3. Az átmenet és az útkeresés időszaka

Ennek a szakasznak a meghatározó vonásai az alábbiakban összegezhetők:

- a képviselői demokrácia további dominanciája;
- a testületi működés hatékonyságának javulása, professzionalizációs jelek;
- a belső hivatali struktúra stabilizálódása, a munkamegosztás, feladatellátás, szolgáltatási színvonal javulása;
- az önkormányzati szerepek, szerepismérvék kialakulása, stabilizálódása, szerepminták elterjedése;
- a működési, fejlesztési szempontok fokozatos felértékelődése, a hatékonysági kérdések előtérbe kerülése;
- a szolgáltatásokkal kapcsolatos egysíkú intézményi gyakorlat lassú átalakulása, új formák megjelenése;
- a szolgáltató, ügyfélcentrikus, ügyfélbarát helyi igazgatás iránti igény megjelenése.

Már 1992-végén, majd 1993-ban is tudományos műhelyekben, szakmai, érdekképviselői és más fórumokon is folyamatosan zajlottak azok az elemzések, értékelések, amelyek alapul szolgáltak az önkormányzati törvény továbbfejlesztése számára. Konszenzus volt abban a tekintetben, hogy a jogszabály alaprendelkezési – a tapasztalatokra is figyelemmel – beváltották a reményeket, ezzel szemben a végrehajtással kapcsolatos joganyagot viszont több kritika érte. Ebben a körben a radikálisabb változtatások szükségessége is felmerült.

Az időszakos közigazgatási reformok folyamatosságának, valamint az ésszerűsítés intézményrendszerének hatékony összefogása céljából a kormány a 112/1994. (VIII. 6.) sz. rendeletében meghatározta a közigazgatás korszerűsítése kormánybiztosának feladatait, s egyben a 1077/1994. (VIII. 6.) sz. határozatával kormánybiztos⁸⁵ nevezett ki. A kormánybiztos konkrét feladata egyfelől az átfogó közigazgatási reformok előkészítése és a végrehajtásban való közreműködés volt, másfelől pedig a közigazgatás folyamatos korszerűsítésében kapott meghatározó, előkészítő, összehangoló, módszertani szerepet.

A központi és a helyi igazgatás közel fél évtizedes működésének a tapasztalatai felszínre hoztak számos régi és új keletű hiányosságot, amelyek megoldása elkerülhetetlen feladattá vált. 1996 tavaszán kerül publikálásra a kormánybiztos és munkatársai által kidolgozott szakmai anyag „A kormányzás és a közigazgatás reformjának a tervezete” címmel. A koncepció hosszútávú-kormányzati ciklusokon átnyúló-fejlesztésekben gondolkodik, a mellett, hogy meghatározza a rövid távú feladatokat is. Célja a folyamatos korszerűsítés és megújulás differenciált módszerek alkalmazásával.

Az 1996-ban kibocsátott kormányhatározat⁸⁶ a közigazgatás reformjáról az önkormányzatokra vonatkozóan a következő feladatokat nevesíti:

„12. A kisebb méretű községi önkormányzatok társulásaikkal a jelenlegihez képest hatékonyabban és költségtakarékos módon oldják meg közfeladataikat ... megvizsgálán-

⁸⁵ 1994. augusztus 31-i hatállyal Verebélyi Imre kapta ezt a feladatot.

⁸⁶ 1100/1996. (X.2.) Korm. határozat a közigazgatás reformjáról.

dó, miként rendelhető el a körjegyzőség kötelező megalakítása minden 1000 főnél kisebb községben; hosszabb távon mely kivételes esetben alakítható kötelező társulás.”

13. „Jobban érvényt kell szerezni annak a törvényi lehetőségnek, hogy a helyi önkormányzatok méretéből, teljesítőképességéből, a közfeladat természetéből adódóan a kötelező önkormányzati feladatok eltérőek lehetnek....Ösztönözni kell a megyék szabad társulásait, hosszabb távon a nagyobb méretű megye, illetve a megyék társulásai töltsék be a regionális funkciókat.”

14....”Az ágazati törvényekben egyértelműben szükséges elhatárolni a kötelező illetve a szabadon vállalható önkormányzati feladat-és hatásköröket.”

15. ”Az állami támogatási rendszer átalakításával növelni kell az önkormányzat szabadon felhasználható helyi bevételeinek az arányát. Az állami támogatási rendszer csökkentse az önkormányzatok közötti különbségeket, jobban ösztönözze a társulások elterjedését és a fejlesztési programokhoz való helyi hozzájárulás növekedését. Mielőbb ki kell építeni az önkormányzati gazdálkodás jelenleginél hatékonyabb jogszerűségi ellenőrzését biztosító állami rendszert.”

A prioritások határozottan jelzik a változások irányát: költségtakarékosság, hatékonyság, a szolgáltatási színvonal javítása.

A fenti célkitűzések tartalmi kapcsolata megérdemel egy rövid kitérőt. Nyilvánvaló, hogy a társulási formák folyamatos propagálásának a szükségessége arra vezethető vissza, hogy a települések meghatározó többségének⁸⁷ kicsi a mérete, s az ilyen önkormányzatok e miatt korlátozott, behatárolt szervezeti, szakmai, személyi, pénzügyi kapacitásokkal bírnak. Ez utóbbi hátrányok meghaladásának egyik lehetősége az integrációs formák alkalmazása. A társulási szükségszerűséget kiváltó másik ok a differenciált feladat és hatáskör-telepítés helyett általános, széles hatáskör megállapítása.

Igazgatásszervezési tétel, hogy a szelektív, az adottságokat leképező vagy azokhoz közelítő feladatok és hatáskörök esélyt adnak a rosszabb mutatókkal bíró helyhatóságok működőképességének a fenntartására. Ma már evidencia, hogy a differenciált feladat és hatáskör-telepítés figyelmen kívül hagyása, kimondatlanul a szolgáltatás-szervezés pragmatikus szempontjainak az alárendelését jelenti a helyi önállóság elvének. Fejlettebb viszonyok között⁸⁸ ugyanakkor, már nyilvánvaló, hogy a valódi, pragmatikus, s nem ideologikus politikai felelősség már csak szolgáltatási hatékonyság „arán” adható el. Mindezt azért is érdemes felidézni, mert az önkormányzati viszonyok fejlődésében a heroikus, mitikus, illúziókkal terhes évek után szükségszerűen eltűntek a valóság tényei: alulfinanszírozott egészségügy és oktatás, hanyatló infrastruktúra, romló színvonalú szolgáltatások. stb. Azaz, el kell fogadni a realitásból fakadó felismerést: az általános hatáskör, a széles felelősség inkább szimbolikus, mintsem érdemi, tényleges jogosítványokkal kitölthető felhatalmazás maradt a települések igen jelentős részénél.

A jogszabály az előbbieken hivatkozott célokon túlmenően nemcsak általában tartja fontosnak a társulások gyarapítását, hanem kívánatosnak tartja az ún. kistérségi társulások, tehát néhány település szorosan vett közigazgatási határán is túlmutató szerveződések kialakulását.

⁸⁷ Közismert, hogy a magyar önkormányzatok több mint a fele olyan településen működik, ahol a lakosok száma 5000 fő alatt van.

⁸⁸ Jenei György és Zupkó Gábor 2001-ben közzétett cikkében úgy ítéli meg, hogy „Magyarország is belépett abba a periódusba, amikor a minőségi közszolgáltatások váltak a demokratikus politikai rendszer döntő legitimáló eszközévé.” GY. JENEI – G. ZUPKÓ: Public Service Performance in a New Democratic State: the Hungarian case. *IRAS*, March 2001.

A kistérség olyan földrajzilag is összefüggő települések együttese, amelyek között többirányú, valós kapcsolatok funkcionálnak. A kistérség, mint közigazgatási egység meghatározott térségi, településközi funkciókat lát el, térségi tervezést végez. Ezek intézményesülése még embrionális állapotban van, ha egy hosszabb távú és átfogó reform elemeivé kívánnak válni, akkor ehhez szükséges a megfelelő szervezeti és funkcionális kérdések tisztázása is.

A határozatban ismét kiemelését kap az a megfontolás, hogy a helyi önkormányzatok mérete, teljesítőképessége és a közfeladat természete szabja meg a kötelező önkormányzati feladatok terjedelmét. Megállapítható tehát, hogy a hatáskör-telepítés kérdése folyamatosan visszatérő eleme az önkormányzati igazgatásnak. Mindez a feladat összetettségére és megoldatlanságára utal. Elvi szinten felvethető a kérdés: vajon lehetséges optimális, úgymond a véglegesség igényével megvalósított hatáskör-telepítést⁸⁹ kialakítani?

A válasz nyilvánvalóan nem. Ami megvalósítható, egyfajta relatív egyensúly, stabilizáció. E mellett az önkormányzati és hatósági feladatok jellegéből fakad a folyamatos korrekció igénye, illetve annak elérése, hogy a működőképességet nem veszélyeztetve lehetőség nyíljon olyan feladatok átcsoportosítására, akár szintek között is, ahol ezt a változó lakossági szükségletek, vagy műszaki, technikai, pénzügyi stb. okok indokolják.

Közismert, hogy a rendszerváltó jogalkotás egyik sürgető feladata volt a tanácsrendszer megyei által gyakorolt hierarchikus, felügyeleti és újraelosztó szerepkör megszüntetése. Ugyanakkor a megyék jogállásával, feladatkörével kapcsolatos szabályozás –a politikai kompromisszumoknak köszönhetően is- az önkormányzati törvény leggyengébb pontjává⁹⁰ vált. Ezzel is magyarázható, hogy még 1996-ban is (sic!) napirenden van a megyei önkormányzatok feladat és hatásköreinek a meghatározása⁹¹. Ez, közvetlen annak elismerését jelenti, hogy számos korábbi kísérlet ellenére továbbra is rendezetlen a megyei szint kompetenciája. A határozat optimistán feltételezi az ágazati tárcák és a megyék közös együttműködését annak meghatározása érdekében, hogy mely központosított feladatok kerülhetnek megyei szintre. Rendező elv, hogy a megye csak olyan feladatot kaphat, amely ellátására a települési önkormányzat nem kötelezhető. Az előbbiekhöz képest ambiciózusan hangzik az a további elvárás, amely a megyék szabad társulásait illetőleg azok ösztönzését fogalmazza meg, s egyben irányt mutat a majdani regionális fokozat irányába, amikor kiemeli, hogy annak a nagyobb teljesítőképességű megye legyen a centruma.

A kötelező megyei feladatokkal kapcsolatos bizonytalanság nem segíti, hanem inkább nehezíti a társulási szabadság kibontakozását, s el kell fogadni azt a tényt is, hogy éppúgy, mint az alapszinten, a megyék esetében sem általánosan jellemző az együttműködési formák keresése. S talán nem is véletlen, mivel az eltérő adottságok eltérő érdekviszonyokat eredményeznek, melyek nem szükségszerűen a kooperáció irányába mutatnak. Mindez némileg illuzórikussá teszi annak feltételezését, hogy a regionális

⁸⁹ Ezt a kérdést vizsgálja IVANCICS IMRE és TILK PÉTER cikke is Az önkormányzatok feladat-és hatáskörének permanens felülvizsgálatáról. *Comitatus*, 2003. évi 1–2. szám Végső következtetésük – többek között – az, hogy: „a feladat-és hatáskör telepítés folyamatában esetenként hiányzik a gondos előkészítés. Elmaradnak a hatás-és működésvizsgálatok, szükséges egyeztetések stb.”

⁹⁰ A megyei szint problémáit számtalan tanulmány, elemzés taglalta, mint például ZONGOR GÁBOR: A lebegő megye. *Társadalmi Szemle*, 1991; PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Regionális politika és közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, 1999. A megye helyével, szerepével, jövőjével kapcsolatos cikkek, tanulmányok fóruma a *Comitatus* folyóirat.

⁹¹ 1026/1992. (V. 12.) sz. Korm. határozat 13. p.

szint kiépülése a nagyobb méretű megyék összefogása illetőleg megyei társulás révén organikus módon megvalósulhat.

Szintén visszatérő eleme a fejlesztési koncepciónak az a gondolat, mely szerint oly módon szükséges az állami támogatási rendszer átalakítása hogy az egyben csökkentse az önkormányzatok közötti különbségeket, s egyben ösztönözze a társulások elterjedését, valamint a helyi fejlesztési programokhoz való helyi hozzájárulás növekedését. Ezeket a célkitűzéseket a helyben maradó személyi jövedelemadó növekedése, valamint az 1999-ben bevezetett új pénzügyi szabályozás segített megvalósítani.

A határozat a korábbi tapasztalatok, valamint az Állami Számvevőszék vizsgálatai alapján az önkormányzati gazdálkodás jogszerűségének a javítását is szükségesnek tartja. Ezt a célt szolgálja meghatározott körben a könyvvizsgáló rendszer bevezetése. Ugyanakkor talán felesleges is újfent hangsúlyozni, hogy az üzleti, piaci szektorban a jogi eszközök fejlesztése mellett legalább olyan fontos, hanem fontosabb az önkormányzati gazdálkodásnak a gazdasági törvényszerűségekre is figyelemmel bíró revíziója, az önkormányzati vállalkozások új elvi alapokra történő helyezése.

Jóllehet az elemzés korábbi részében két fő fejlődési szakaszra utaltunk, a gyakorlat mélyebb vizsgálata arra utal, hogy szinte észrevétlenül, látványos megnyilvánulások nélkül kialakultak a rendszer olyan sajátosságai is, amelyek a stagnálás, a megtorpanás ismérveit mutatják. Ezek közül a legfontosabbak a következők:

- a képviseleti demokrácia gyengülése, helyenkénti torzulása, pártpolitikai szempontok alá történő rendelése;⁹²
- a részvételi mechanizmusok, kiüresedése illetőleg formálissá válása;
- a helyi és területi szint között kialakult strukturális viszonyok megmerevedése;
- a hatékonysági követelmények megoldatlansága, folyamatos működési zavarok a kis települések egyre növekvő hányadánál;
- a szolgáltatási gyakorlat stagnálása, a piaci mechanizmusok és módszerek ellentmondásos, bevezetése és alkalmazása;
- polgárbarát, ügyfélcentrikus helyi igazgatás kialakulatlansága.

Az önkormányzati törvény elfogadásának időpontjában, 1990-ben, kellő demokratikus tapasztalatok hiányában, általános volt az az elképzelés, hogy a helyi politikai viszonyokban a képviseleti demokrácia meghatározó szerepének kell érvényesülnie. Ez a célkitűzés a korábbi tanácsrendszer formális, a választóktól eltávolodott, pártpolitikai szempontokat érvényesítő, társadalomidegen gyakorlatának a revízióját, s meghaladását is jelentette egyben.

A képviseleti demokrácia a kilencvenes években kiépítette hadállásait (politikai pártok, frakciók, helyi képviselők stb.) de az intézmények valódi tartalommal való kitöltése a kezdeti biztató lépések után késett, s nehezen haladt előre. Azaz, nem jött létre olyan valódi, tartalmi kapcsolatrendszer a pártok, s azok politikusai, valamint a választók között, ami megnyugtató módon igazolná, hogy a helyi közösség érdekek megjelenítése ténylegesen biztosított. A tények sokszor ennek az ellenkezőjét mutatják: érdektelen, közömbös választók, formálisan működő intézmények, önálló életre kelt pártpolitikai érdekek és privát stratégiákban gondolkodó helyi képviselők. Ahogy egy empirikus nemzetközi vizsgálat⁹³ a participációval kapcsolatos tapasztalatokat összegez-

⁹² Ezt a megállapítást támasztják alá a Gallup Intézet adatai. In: GY. JENEI – G. ZUPKÓ: i. m.

⁹³ *Public Perception of Local Government*. Edited by P. Swianiewicz LGI OSI, Books, 2001.

te: a kép az aktív részvételtől a passzív elfogadáson keresztül a kiábrándult elutasításig terjed.

A közigazgatás rendszerváltás utáni feladatai között az egyik folyamatosan prolongált, de meg nem oldott szakmai kérdés a megyei közigazgatás helyzetének a rendezése, s ezen belül a helyi szinttel való kapcsolat az optimális beszabályozása. A hol sikeres, hol sikertelen törekvések napjainkra oda vezettek, hogy a megmerevedtek a hadállások, mind a helyi, mind, pedig a területi szint ellenáll, hol közvetlen, hol pedig indirektebb módszerekkel elhárítja a kisebb vagy nagyobb szabású reform vagy korszerűsítési törekvéseket. Kialakult egy statikus állapot, melynek fenntartása mellett, a közigazgatási, pénzügyi, szakmai stb. racionalitások ellenére, az érdekelték kiállnak.

A mindennapi tapasztalatok szerint a kistélepülések egyre nagyobb hányada forrás-hiányos, s működési problémákkal küszködik. Ennek ellenére a települési szint helyenként már irracionálisba hajló autonómiája továbbra is érinthetetlen, s ebből következően változtathatatlan, s a megye is csendes szemlélőként veszi tudomásul mind saját ellentmondásos szerepét, mind, pedig a területén lévő kis települések fennmaradásért folytatott sokszor heroikus küzdelmét.

Az előbbi jellemzőkből szükségszerűen fakadó következmény, hogy a hatékonysággal kapcsolatos elvárások mind markánsabban és kifejezettebben fogalmazódnak meg a működéssel kapcsolatos kritériumok között. Ugyanakkor ezek érvényesítése eshetőleg, illetőleg- a nemzetközi tapasztalatok alapján- egy bizonyos települési nagyság alatt⁹⁴ gyakorlatilag lehetetlen.

A hatékonyságnak, mint működési elvnek a felértékelődése hozta magával az új szolgáltatási módszerek és eszközök bevezetésének és alkalmazásának a szükségességét, amellel hogy a szolgáltatásokkal kapcsolatos lakossági elvárások is a minőség irányába mutatnak. Az igény manifesztálódása ellenére nincsenek azonban egyértelmű szakmai szempontok, továbbá megbízható tapasztalatok arra vonatkozóan, hogy a közszektorban milyen területeken, milyen mértékben, milyen kritériumok alapján és milyen várható eredmények jegyében lehetséges és szükséges a piaci eszközök és módszerek adaptációja. Ebből következően inkább kísérleti jelleggel, mintsem célirányosan jelentkeznek piaci alapú szolgáltatás-szervezési törekvések, ellentmondó eredményekkel.

Megjelentek olyan „sajátos” kombinációk is, amelyek az alkalmazott társasági formát inkább jól meghatározott politikai csoportok gazdasági érdekeinek az érvényesítésére, mintsem az erőforrások, eszközök racionálisabb felhasználására alkalmazták. Ilyenek például az olyan önkormányzati többséggel rendelkező kht-k, kft-k, ahol a hatalomban levő pártok képviselői töltik be a felügyelő-bizottsági, igazgatósági tisztségeket, de a szervezeti formaváltás ellenére érdemi javulás a szolgáltatás színvonalában nem érezhető.

Továbbra is hiányoznak azok a mechanizmusok, amelyek alkalmasak volnának a lakossági, fogyasztói oldal igényeinek a felmérésére, azok változásainak a követésére. Különös módon az új közszolgálati menedzsment egyes elemeinek bevezetésére irányuló kísérletek sem a fogadó, hanem a megvalósító oldal szempontjaiból indultak ki, s ebből ered gyengeségük, koncepciótlanságuk.

S végül, minden várakozás ellenére tíz év után sem mondható el, hogy az önkormányzati ügyintézés, a tágabb értelemben vett hivatali munka karaktere alapvetően

⁹⁴ A nemzetközi tapasztalatok szerint a 8000–10.000 fő alatti településeken a teljesítménykritériumok érvényesítése nem valósítható meg.

megváltozott volna. A hatalmi jellegű közigazgatás felváltása szolgáltató, polgárbarát, ügyfélcentrikus hivatallal továbbra is kísérleti stádiumban van, s az elvárásokhoz képest kevés az előrelépés. A modern, ügyfélbarát, szolgáltatás központú megoldások, innovációk kezdeti állapotban vannak.

A korábbi fejtegetések alapján talán nem meglepő, hogy az 1999-re valamint 2000-re szóló fejlesztési elképzelések⁹⁵ között a területi és települési közigazgatás fejlesztése körében a kormányhatározat 2.a) pontja kimondja: „Felül kell vizsgálni a területi és települési szintű államigazgatási szervek feladat-és hatáskörét, jogállását, szervezetét és működését...”

A felülvizsgálat során az állami beavatkozást csökkenteni, illetőleg más eszközökkel helyettesíteni célszerű, azzal, hogy a szükséges államigazgatási feladatokat az ügyfelekhez legközelebbi igazgatási szintre kell telepíteni. Az alapfeladat tehát újfent visszatért, vagy – képletesen szólva – mindvégig jelen volt, csak hol kimondatott, hol nem annak megoldatlansága.

Új elem a programban a regionális államigazgatás irányába történő elmozdulás. E szerint: „... a településközpont, mint a körzetközpont települési önkormányzat jegyzője, elsőfokú hatóság után a másodfokú hatóság a megyei szintet meghaladó regionálisan szervezett államigazgatási szerv legyen.”

Az előbbi lépésekkel párhuzamosan- a határozat szerint- vizsgálni szükséges a választott testülettel rendelkező önkormányzati régiók kialakításának lehetőségeit is. Ez utóbbi megállapítás feltehetően annak a felismerésnek a nyomán született, hogy a megyei társulásokra épített regionális elgondolás nem tudott teret nyerni, s ebből fakadóan a továbblépés indokoltá tette a helyi és területi igazgatás egész rendszerének új alapokra történő helyezését. Egy olyan modell körvonalazódik melynek a talapatán a települések állnak, felettük kistérségek, körzetközpontok működnek, s végül lezárja a rendszert az újjonnan létrejövő régiók hálózata. Nincs szó a jogszabályban a megyék jövőbeli szerepéről, s feladni látszik a jogalkotó azt a korábbi törekvését, hogy „rendet teremsem” a megyei feladatokat illetően.

Kiemelt prioritás, s egyben visszatérő mozzanat a szolgáltató, ügyfél centrikus közigazgatás fejlesztésének a szükségessége, s a közigazgatás hatékonyságának a javítása. A kormány bátorítja a helyi adottságokhoz igazodó hivatali modellkísérleteket, s fontosnak tartja a helyi érdekű információs szolgálatok létrehozását, valamint teleház programok működtetését.

2000-ben az önkormányzati rendszer megteremtésének tizedik évfordulóján jó alkalom adódott arra, hogy politikusok, elméleti és gyakorlati szakemberek, a közigazgatás szereplői mérleget vonjanak az eddig megtett útról. A tárgyilagos elemzők rámutattak a helyi igazgatás terén lezajlott hatalmas változás jelentőségére,⁹⁶ ugyanakkor a rendszer egyoldalúságaira is: a demokrácia túlhajtására,⁹⁷ a hatékonyság elhanyagolására,⁹⁸ a helyi és a központi szint sokszor mesterséges szembenállására, a feladatellátás és hatáskör-

⁹⁵ 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat.

⁹⁶ Demokratikus helyi viszonyok, plurális politikai közélet, autonómia stb.

⁹⁷ „A kezdeti időszakban a képviselőtestületek a korlátlan helyi hatalom letéteményesének tekintették magukat....Az előbbi miatt néha már a polgár –az önkormányzás jogának alanya-tűnt védtelennek saját önkormányzatával szemben.” – írja STUMPF ISTVÁN *Az önkormányzatiság egy évtizede és a jövő. Magyar Közigazgatás*, 2000. 1. sz.

⁹⁸ „...érdemi középszint hiányában a települési önkormányzatok a teljesítőképességükön túlmutató feladatokat is kaptak. Háttérbe szorult a hatékonyság, helyette korlátlanul érvényesül „az én önállóságom, azt teszek vele, amit akarok.” STUMPF: i. m. 258. p.

megosztás egyenletlenségeire, a szolgáltatási színvonal problémáira, a központi ellenőrzési, felügyeleti formák és eszközök hiányára. Az elemzők kiemelték az önkormányzati gazdálkodás anomáliáit,⁹⁹ mint a központi forrásoktól való túlzott függést, a helyi adóbevételekben rejlő lehetőségek kihasználatlanságát, megalapozatlan beruházásokat, s nem utolsósorban a kormányok azon mulasztását, hogy a feladatok átadását gyakran nem követték a megfelelő pénzügyi források.

Megfogalmazódott az a ritkán hallható¹⁰⁰ megállapítás is, mely szerint: „Az önkormányzatok idegenkednek a helyi reformoktól.”¹⁰¹ Erre figyelemmel az értékelések mind-egyike kiemelte az Európai Unióhoz való csatlakozás pozitív hatását, ami nemcsak a változások generálójá, hanem arra is ösztönzi a helyhatóságokat, hogy olyan követelményeket is teljesítsenek a szolgáltatások területén, amelyeket a csatlakozás nélkül is meg kell valósítaniuk.

A magyar önkormányzatok létrejöttük óta meghatározó szerepet játszottak a demokratikus átalakulás minden fázisában, a helyi viszonyok átalakításában. A politikai sikerek után a rendszer takarékos, gazdaságos, eredményes működésére helyeződött a súlypont. 1999-től a továbbfejlesztés kulcsfogalma a hatékonyság. Ezen cél megvalósítása több jogi, pénzügyi, közgazdasági és szervezési eszköz és módszer együttes alkalmazását követeli meg, jelentős szemléletváltással együtt. A településszerkezeti adottságokból kiindulva, s azokat nem módosítva kiemelt cél a társulások pénzügyi eszközökkel történő ösztönzése, a kistérségi szerveződések támogatása, a területfejlesztés megindult folyamatainak a további erősítése.

Az ezredforduló közigazgatás fejlesztési szakmai céljait explicit módon a 1057/2001. (VI. 21.) kormányhatározat tematikai bontásban részletezi.

A feladat és hatáskörök felülvizsgálatának a követelménye érinti nemcsak a központi, hanem a helyi és területi államigazgatás szintjét is. A korábbi programokra figyelemmel ez a teendő is végig kíséri az önkormányzati rendszer fejlődését. A második tematikai blokk intézményfejlesztési feladatokat nevesít. Részben kiemeli a regionális területfejlesztési tanácsok jogkörének bővítését, másfelől súlyponti kérdésként a nevesíti közigazgatás működési hatékonyságának a javítását. Újszerű elem is megfogalmazást nyer a hagyományos jogi-normatív szemléletű innovációhoz képest: „... vizsgálni kell az újabb, korszerű igazgatási módszerek alkalmazásának a lehetőségeit, a tapasztalatok, és eredmények alapján módszertani útmutatót kell készíteni.”¹⁰²

Jenei és Zupkó mutat rá elemzésében,¹⁰³ hogy egészen a kilencvenes évek végéig két egymással konkuráló követelmény versengett a magyar közigazgatásban: a legalitás és a menedzserizmus, ezeket egymást kizáró értékeknek tekintették, s a jogszerűség dominanciája érvényesült. Ugyanakkor az elmúlt évtizedben a hatékonyság és hatásosság kérdéseinek a fontossága fokozott jelentőségre tett szert a közszektorban. Megváltoztak a jogi és etikai követelmények is, a hagyományos bürokratikus szerep egyre inkább korszerűtlenné vált. Az új gazdasági, társadalmi feltételek mellett a közigazgatás egyre

⁹⁹ „A kisebb önkormányzatoknál megindult a saját vagyon felélése.” STUMPF: i. m. 258. p.

¹⁰⁰ Tekintettel arra, hogy egy jól körülhatárolható, egyébiránt kiváló szakemberekből álló szakmai kör bábáskodott az önkormányzati rendszer megszületésénél, akik egyben a hazai közigazgatás meghatározó személyiségei is, hiányzott a szükséges „távolság” a hibák felismeréséhez. Innen már csak egy kis lépés azok kimondása.

¹⁰¹ STUMPF: i. m. 258. p.

¹⁰² 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat-

¹⁰³ GY. JENEI – G. ZUPKÓ: Public Sector Performance in a New Democratic State: the Hungarian Case International. *Review of Administrative Sciences*, March 2001.

nagyobb szerephez jutott. Ennek ellenére bizonytalanság van a tekintetben, hogy a nagyobb felelősség gyengítheti, vagy veszélyeztetheti a jogállamot. Félelmek vannak abban a vonatkozásban is, hogy a bürokraták nagyobb önállósága és az üzletszerű ügymenet károsítani fogja a közszolgálat integritását, valamint a közszektor etikai alapjait. Ez elsősorban azon közép és kelet európai országok közös problémája, ahol a jogállamnak nincsenek erős hagyományai, és ahol a politikai rendszerek elnyomó jellegűek.

Az alapkérdés tehát az, hogy a közszolgálati menedzsment új módszerei bevezethetők-e a volt szocialista országokban anélkül, hogy azok erős weberi típusú bürokráciával rendelkezzenek. Jóllehet Magyarország jelentős lépéseket tett a szakkürokrácia alapjainak a megteremtése terén,¹⁰⁴ különböző vizsgálatok igazolták, hogy a teljesítménymérés csak néhány formális eleme került bevezetésre, hiányoznak az intézményesített mechanizmusok, a teljesítményösztönzők kidolgozatlanok, és nincsenek motiválva a köztisztviselők az innovációt illetően.

A határozat több összefüggésben is utal a költség-haszon elemzés módszerének az alkalmazására: erre támaszkodva szükséges a gazdasági természetű döntések előkészítését javítani, másrészt a módszert fel kell használni a szakképzés fejlesztési programokban.

Külön figyelmet érdemel az informatika szerepének, jelentőségnek a felismeréséből fakadó fejlesztések széles köre, valamint a közigazgatás egészére érvényesíthető egységes minőségbiztosítási-fejlesztési rendszer bevezetése érdekében kidolgozandó hazai CAF rendszer.

A közigazgatás fejlesztését érintő jogalkotási feladatok között találjuk a helyi önkormányzati törvény átfogó módosítására vonatkozó szabályozási koncepció elkészítésének a szükségességét, az államháztartásból származó önkormányzati támogatások igénybevételenek és elszámolásának az ellenőrzésére vonatkozó szabályozást. Szó van továbbá a közigazgatási kistérség igazgatási kategóriájáról, annak szervezetéről, finanszírozásáról a határozatban.

2001 márciusában napvilágot is lát az a munkaközi szakmai anyag, amelyet a Belügyminisztérium munkacsoportja dolgozott ki az önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányairól. Ebben deklarációra kerül, hogy továbbra is megőrzendő a rendszer település centrikussága, azzal a megszorítással, hogy a települések további szétaprózódását fékezni szükséges. Csak adalékként idézzük fel, hogy ekkor a fővárossal együtt 237 város és 2898 község van az országban! A számok önmagukért beszélnek, s utalnak a korábbi racionalizálási, vagy igazgatásszervezési törekvések sorsára, vagy az ezzel kapcsolatos nemzetközi kritikák¹⁰⁵ visszhangtalanságára.

A tervezet készítői továbbra is főszabálynak tekintik az önkéntes társulás elvét, de a nemzetközi tapasztalatokat is értékelve¹⁰⁶ nem tartják kizártnak meghatározott település-nagyság (1000–1500 fő) alatt a kötelező társulás előírását. Erősíteni kívánják a polgármester önkormányzati szerepét, továbbá a jegyző szakmai munkájának a háttérét. A

¹⁰⁴ Ennek első állomása az 1992. évi XXXIII. tv. volt a köztisztviselők jogállásáról.

¹⁰⁵ Prof. KENNETH DAVEY: A magyar reformok európai szemszögből. Prof Davey szerint: „Számos önkormányzat rendkívül kis mérete nem teszi lehetővé szolgáltatásaik gazdaságosságát, egyben nagyobb mértékben növeli az adminisztratív költségekre szánt bevételeik arányát, mint a direkt szolgáltatásokét. Ez az 5000 fő alatti önkormányzatoknál az összes kiadások több mint 20%-át, és az 500 fő alattiaknál több mint 30%-át teszi ki. A normatív támogatási struktúra éppen a hatékonyság ellen ösztönöz, mivel diszkriminál a kis önkormányzatok javára csupán a lakosság kis létszáma alapján.” *Magyar Közigazgatás*, 2000. 9. szám

¹⁰⁶ Ezek igazolták, hogy önkéntes alapon nem társulnak az önkormányzatok a szükséges körben és mértékben.

helyhatóságok által ellátott önkormányzati és államigazgatási feladatok arányait¹⁰⁷ figyelembe véve külön igazgatási normatíva bevezetését tartják szükségesnek.

Felvetődik az önkormányzatok által működtetett intézmények szabályozásának a hiányossága, valamint a várható egészségügyi reformnak (privatizáció) az önkormányzati alapfeladatokra gyakorolt hatása.

Központi kérdésként szerepel az anyagban a kistérségek helyzetének, feladatainak, finanszírozásának a kérdése. A területi szintet illetően nem foglal állást a koncepció, illetőleg az azzal kapcsolatos döntést korainak tartja. Mindamelllett rögzítést nyer, hogy: „Az ország méreteit figyelembe véve a központi kormányzat és a települési szint közé két területi önkormányzati szint kialakítása szakmailag nem indokolt. A feladatok, hatáskörök, anyagi eszközök így ésszerűen nem oszthatók szét.”

A nemzetközi értékelések valamint a hazai tapasztalatok alapján megfogalmazást nyer, hogy erősíteni kell azokat az eszközöket, módszereket, amelyekkel a helyi önkormányzatok működésének törvényességi ellenőrzése történik. Részletesen taglalja a munkaanyag azokat a fejlesztési elképzeléseket is (pénzügyi szabályozórendszer korszerűsítése, támogatási rendszerek stb.) amelyek az önkormányzatok gazdálkodásához, vállalkozásaihoz kötődnek. Figyelmet érdemel az a kitétel, amely rögzíti, hogy: „A magyar helyi önkormányzatok jellegüket tekintve közszolgáltató típusúak, azonban vállalkozhatnak is.”

Néhány hónappal később tíz témacsoport mentén publicitást kapnak az érintett települések polgármestereinek, jegyzőinek, képviselőinek, önkormányzati szövetségeknek és más érdekelteknek a tervezettel kapcsolatos reakciói. Az itt megfogalmazott vélemények jól tükrözik, hogy a település nagysága, adottságai, hagyományai, az ellátott feladatok, a finanszírozási háttér, az érintettek szakmai felkészültsége, szerepfelfogása stb. döntően befolyásolja a véleményeket. Ezzel is magyarázható, hogy ugyanabban a kérdésben meg azonos településkategórián belül is gyökeresen ellentétes fogalmazódtak meg. Például az önkormányzati rendszer további szétaprózódása kérdésében Vas, Veszprém, Zala megye 500 lakos alatti településeinek a polgármesterei támogatják az atomizálódás megállítást, ezzel szemben Nyírcsanád ellenezi bármilyen korlát felállítását az önálló községalakítás tekintetében.

Figyelemmel a gyakorlat képviselőinek fontos észrevételeire is, bizonyossá vált, hogy csak alapos elemző, értékelő munka után lehetséges olyan szakmai javaslatok kidolgozása, amelyek érdeksérelem nélkül megvalósíthatók, s a szükséges törvényi támogatást is megkapják. Mindez azt is igazolja, hogy a rendszer adaptációs, önkorrekciós képessége mérsékelt, továbbra is konkuráló szempontok (demokrácia–szakszerűség, centralizáció–decentralizáció stb.) mérlegelése mentén lehetséges csak jelentősebb változásokat megvalósítani.

A 2002-től kormányzó jutott szocialista-liberális koalíció programja –többek között megfogalmazza azt a célkitűzést, hogy 2006-ig létre kell hozni az önkormányzati régiókat, amelyek egyben, mint területfejlesztési egységek megfelelnek az EU NUTS II kategóriájának. A helyi igazgatás és önkormányzás regionális átalakítása nyilvánvalóan olyan alapvető jelentőségű és nagyságrendű változás, amely méltán nevezhető reformnak. Egyértelmű ugyanis, hogy a regionális intézményrendszer megvalósításnak rendszeren túlmutató hatásai is vannak, azaz a regionális struktúra létrehozatala érinti a központi és a helyi igazgatás szerveit és azok feladatait is. Ez már nem korrekció, hanem rend-

¹⁰⁷ A polgármesteri hivatalok 70 %-ban államigazgatási, 30 %-ban önkormányzati feladatokat látnak el.

szeralapokat érintő reform. A kormány a regionalizmus kérdését együtt kezeli a modernizáció követelményével, kiemelve azt, hogy a regionális alapok révén egyben mód nyílik azoknak a fejlesztési elképzeléseknek a megvalósítására is, amelyek az elmúlt évek során vagy zátonyra futottak, vagy meg sem kezdődtek. Adódik tehát egy történelmi esély az uniós csatlakozás kapcsán, mely körültekintő szakmai előkészítéssel, társadalmi támogatással és nem utolsósorban megfelelő politikai akarattal kihasználható.

2002 szeptemberében a Belügyminisztérium égisze alatt feláll az IDEA¹⁰⁸ munkacsoport a közigazgatás korszerűsítésének előkészítése, irányítása, összehangolása céljából. Az IDEA három szakmai fórumra tagozódik, a kistérségi, a regionális és az önkormányzati pénzügyi reformokat megalapozó csoportokra, azaz a két új területi szint létrehozását, valamint azok költségvetési következményeit vizsgáló részlegekre. Jóllehet az IDEA program is tipikusan központi kezdeményezés,¹⁰⁹ a megvalósításban a kormányzat számít az önkormányzatok, azok szövetségei, szakmai szervezetek, akadémiai körök, civil szervezetek, a legszélesebb közvélemény észrevételeire, javaslatára.

Nemcsak a kormányprogram, az IDEA munkacsoport létrehozatala jelzi a közigazgatással kapcsolatos változtatási szándékokat, hanem a belügyi tárca, a közigazgatás tekintetében leginkább érintett szaktárca is explicit módon kifejti a reformmal kapcsolatos elképzeléseit. A célt illetően a következő megfogalmazás olvasható: „A közigazgatási reformnak ezért elsősorban arra kell irányulnia, hogy a hagyományos nemzeti költségvetési újraelosztó szerepköréből egy EU-konform gazdaságösztönző szerepre váltsön.”¹¹⁰

Az állam szerepének ebben a formában történő meghatározása vita tárgyát képezheti, hiszen a gazdaságösztönzés direkt módszerei elsősorban közgazdasági, pénzügyi jellegűek, a jogi szabályozásnak a feltételek kialakításában, a működéssel kapcsolatos rendelkezések megalkotásában, azok ellenőrzésében lehet fontos szerepe.

Szakmailag nehezen igazolható az a megállapítás, mely szerint a rendszerváltás utáni kormányok reformelképzelései azért buktak meg, mert a reform keretei belül a minisztériumok csak az önkormányzatok feladat és szervezeti rendszerére koncentráltak. Jelen dolgozatban elemzett határozatok is ennek az ellenkezőjére mutatnak rá, s köztudomású, hogy – többek között – folyamatosan napirenden volt a központi és területek szervek¹¹¹ rendszerének és hatáskörének a felülvizsgálata is. Ugyanakkor a rendszerszemléletű reform kihangsúlyozása mindenképpen szükséges lépés.

Újfént kiemelésre nyert az elmúlt évekhez hasonlóan, hogy a jelenlegi közigazgatás működőképes, de nem kellően hatékony, s a szolgáltatások területén jelentős színvonal-

¹⁰⁸ IDEA=Integráció, Decentralizáció, Európai Unió és Autonómia. Az elnevezés nem előzmény nélküli, ugyanis a brit kormány a kilencvenes évek végén megszüntette a Local Government Management Board-ot, mint tanácsadó szervet és létrehozta az IDeA testületet (Improvement and Development Agency's) a közszolgáltatások színvonalának javítása céljából. Ez szintén konzultációs feladatokat lát el, valamint tanácsadást végez.

¹⁰⁹ A magyar közigazgatás hagyományiból fakadóan nemigen szolgáltatott példát alulról jövő kezdeményezésekre. Az csak a sajátos körülményekkel magyarázható, hogy a 1990-ben a közigazgatási rendszerváltás első lépése az önkormányzati törvény elfogadása volt, s ezt követően indult a felső és területi szint átalakítása.

¹¹⁰ TÓTH ZOLTÁN: Akarjuk-e és képesek vagyunk-e a közigazgatás reformjára?! (vitaanyag) *Magyar Közigazgatás*, 2003. 7. sz.

¹¹¹ Lásd pl. *A területi államigazgatási szervek reformjának fő irányai*. Közigazgatás Korszerűsítési Kormánybiztos Titkársága, Budapest, 1995. november vagy *A közigazgatás reformjának programja*. Budapest, 1996. szeptember stb.

beli különbségek tapasztalhatók. A szolgáltató állam mellett a bürokratikus hatalmi elemek is jelen vannak, s ez utóbbiak lebontása elkerülhetetlen.

A hatalommegosztás alkotmányos rendszerének továbbvitele címszó alatt a szakirodalom régi vita témáját¹¹² eleveníti fel a cikk szerzője: helyi szinten megvalósítható-e a népképviselői és végrehajtó funkciók szétválasztása? Mi a képviselők és hivatalnokok szerepe, milyen az önkormányzati szervezeten belüli viszonyuk, a döntéshozatalban való közreműködésük. A tanulmány a képviselői és végrehajtó szerepek következetes elválasztása mellett foglal állást kielégítve ezzel valamiféle elvont alkotmányos követelményt. A hosszabb múltra visszatekintő, demokratikus gyakorlattal rendelkező nyugat-európai önkormányzatok példája ugyanakkor azt mutatja, hogy ennek a törekvésnek nincs reális alapja. Azaz, nem lehetséges, de nem is szükséges a képviselői és végrehajtói szerepek vegytiszta elválasztása, figyelemmel a politika formálás és végrehajtás bonyolult és összetett mechanizmusaira.

A hivatkozott cikket jegyző közigazgatási államtitkár végül a regionalizáció szükségességét hangsúlyozva az azzal kapcsolatos szakmai (autonóm, önkormányzati vagy területfejlesztési formáció jöjjön létre) dilemmákat válaszolja fel, nyitva hagyva az alapkérdést: az önkormányzati regionalizálódás összekapcsolódjon-e az államigazgatási regionalizmussal, melyik intézményrendszer kiépítése történjen meg korábban, hogyan alakuljon ezek feladata.

Ha az áttekintett kormányprogramok, határozatok, közigazgatás fejlesztéssel foglalkozó egyéb dokumentumok alapján a magyar önkormányzati rendszer változásait, illetőleg a változással kapcsolatos fejleményeket kívánjuk összefoglalni akkor – a leegyszerűsítés veszélyét is vállalva – a következő mozzanatokat lehet kiemelni:

– A kilencvenes években kibocsátott közigazgatás-fejlesztési programok túlnyomórészt nem rendszer specifikusak, elsődlegesen szakmai jellegűek, amelyek tükrözik egy új közjogi berendezkedés intézményesülésével szükségszerűen együtt járó nehézségeket. A konzisztencia az önkormányzati szegmens tekintetében is jelen van, ugyanakkor itt és más viszonylatok tekintetében is hiányoznak azok az empirikus, ténykutatások, amelyek birtokában megalapozottabb koncepciók alakíthatók ki. A jogi- normatív aspektus természetéből eredően csak a céltételezés feladatát valósíthatja meg, ezen eszköz eredményessége erősíthető, ha más módszerek kombinált alkalmazásával párosul.

– a vizsgálat körébe vont kormányhatározatok, a kitzűzött fejlesztési célok összetett, több tárcát, területi és helyi szervet érintő jellegét figyelembe véve a végrehajtás tekintetében vagy konkrét illetőleg folyamatos határidőt jelöltek meg. A tapasztalatok szerint azonban- a célok sajátosságaira visszavezethetően- ezek csak optimális esetben valósulnak meg az eredeti szándékok szerint, szükségszerűen számolni kell késésekkel, lemaradásokkal, ami a közigazgatás relatív önállóságából ered, valamint más társadalmi alrendszerek hatásával magyarázható. Az előbbieket ellenére azonban – legalább is a jogi- normatív megközelítés logikája szerint – a határidők kitűzésére szükség van, mivel ezek foglalják keretbe és teszik tervezhetővé a szükséges változásokat.

– ugyanazon feladatok ismételt, ciklusokon átnyúló meghatározása nemcsak a feladat összetettségére, vártnál nagyobb komplexitására, hanem arra is utal, hogy a korábbi

¹¹² Lásd erre vonatkozóan többek között M. BAINS: *The New Local Authorities: Management and Structure*. London, 1972.; R. MYERS and R. LACEY: *Consumer satisfaction, Performance and Accountability in the Public Sector*. IRAS September, 1996. J. STEWART: *Supporting the Councillor in Local Government: Some Ways Forward*. INLOGOV, Birmingham, 1994. stb.

fejlesztési elképzelések revízióra szorulnak. A probléma gyökerének a mélyebb megragadása elvi esélyt adhat a határidőben való megvalósításra, s ily módon elkerülhető egyfajta devalváció a célkitűzés ismétlődő megfogalmazásával.

– jöllehet az elemzés korszakokat, pontosabban többé-kevésbé elhatárolható fejlődési szakaszokat különböztetett meg, főként a neuralgikus részproblémák kiemelésé céljából, valójában helyesebb a közigazgatás egészét illetőleg az önkormányzati rendszert tekintve is egy folyamatosnak mondható átalakulásról beszélni. Ezen belül azonban kitapinthatók jelentősebb időszakok, amikor a változások nagyságrendje átlag feletti. Ilyen esetekben számtalan tényező, úgymint politikai akarat, szakmai koncepció, az érintettek igénye stb. szerencsés egybeesése teszi lehetővé a változást, a reformot.

– a reformok, korszerűsítések, továbbfejlesztéssel, modernizációval kapcsolatos elképzelések minden esetben a központi közigazgatás irányító szervétől, a kormánytól indulnak ki, az alulról, a helyi szintről jövő kezdeményezés nem jellemző. A települési, területi önkormányzatok innovatív készsége alacsony, a befelé fordulás magyarázható az intézményesülés hosszabb folyamatával, a reformkultúra fejletlenségével, az igazgatási, kulturális tradíciókkal.

– a központi szervek által kezdeményezett reformok – az előzetes várakozásokkal szemben – kevésbé átpolitizáltak, amellet hogy súlyponti változások az egyes határozatokban szükségyszerűen jelentkeznek. Ilyen például a területi igazgatás új rendszerére való áttérés.

– szembetűnő a fejlesztési elképzelések módszertani egyoldalúsága, a jogi-normatív szemlélet dominanciája,¹¹³ a szervezési, igazgatási, menedzsment metodikák mellőzése, illetőleg az azokban rejlő lehetőségek kihasználatlansága.

– jelentős nagyságrendet képviselnek a meg nem oldott, újra visszatérő közigazgatási feladatok, amelyeket a rendszer hordalékként görget maga előtt, s így az idő múlásával csökken azok megoldási esélye. Folytatódnak tehát a magyar közigazgatásnak a reformokkal kapcsolatos negatív tradíciói, amikor a reformok a vagy el sem kezdődnek, vagy ha megindulnak, csak részben sikeresek, vagy teljesen kudarcot vallanak.

– a viszonylag nagyszámú kezdeményezés ellenére a közszektor egésze, s azon belül a helyi szint is a sikeres reformhoz szükséges kulturális átalakulás csekély jeleit mutatja. Mindez azzal a következménnyel jár, hogy a szervezeti kultúra lassú változása hátráltatja a reformok megvalósulását, rugalmasabb, teljesítmény orientált, fogyasztói szemléletű gyakorlat kialakulását.

– a közszektoron belül az állami, a magán és a non profit területek közötti választóvonal még mindig éles, a különböző szektorok nehezen átjárható, nem hatnak kellően ösztönzően egymásra, annak ellenére sem, hogy a piaci módszerek és eszközök alkalmazása a szolgáltatási gyakorlatban terjedőben van. A szélesebb körű együttműködés gátja a fogyasztói igények tényleges ismeretének a hiánya, a szolgáltatási standardok kidolgozatlansága, monitoring rendszerek fejletlensége.

– a további sikeres reformok érdekében mind az intézmények körében, mind pedig szervezeti szinten, továbbá a humán erőforrás gazdálkodás területén alapvető változások szükségesek. A hagyományos, szabályorientált, erőforrás allokáción alapuló hierarchikus struktúrákat rugalmasabb, takarékosabb, eredményorientált egységekkel szükséges részben erősíteni, részben felváltani. A szervezeti működésben javítani kell az ellenőr-

¹¹³ Az 1999-ben elvégzett vizsgálat adatai szerint a magyar önkormányzatok 84,5 %-a szabályorientált működést preferálja, az újabb menedzsment módszerek, mint például a célok alapján történő vezetés elterjedtsége 25 %-os, míg a TQM-et mindössze 4 százalékuk ismeri és használja. Jenei Gy. – Zupkó G.: i. m. 96. p.

zési, visszacsatolási mechanizmusokat, a hatékonyság és hatásosság követelményeinek az érvényesítése differenciált és többszintű program értékelési módszerek bevezetését és alkalmazását kívánja meg. A közszolgáltatásban dolgozóknak nemcsak új típusú készségeket és képességeket (menedzsment módszerek és technikák) kell elsajátítaniuk, de egyben meg kell őrizniük a hagyományos értékeket is (legalitás, kiszámíthatóság, igazságosság).

VII.

1. Az önkormányzás európai trendjei

A bevezetőben felvetettük azon kérdés vizsgálatának a szükségességét, hogy a magyar önkormányzati rendszer sajátosságai alapján-képes lesz-e beilleszkedni az európai unió által kialakított tágabb közigazgatási térbe, illetőleg a rendszerbeli a differenciák akadályát jelentik-e hatékony együttműködésnek. Ebben a körben valójában nem a megfelelő vizsgálatáról van szó, mivel a közigazgatás és a helyi igazgatás nemzeti kompetencia. Inkább annak felméréséről, hogy a demokratikus fejlődés korai szakaszában járó országok, így Magyarország is milyen helyi viszonyokkal kerül kapcsolatba (szervezetek, eljárások, értékeket stb.) az Unió keretein belül. Ezen körülmények ismerete lényeges a közös célok, fejlesztési programok, együttműködési formák, módszerek szemponjtjából.

Téves és félrevezető volna azonban a viszonyítás kapcsán valamiféle egységes nyugat-európai helyi igazgatási gyakorlatra utalni. Ennek inkább az ellenkezője az igaz: az önkormányzati szintek, formák és feladatok országról-országra változó képet mutatnak. A helyhatóságok mélyen beágyazódnak a történelmi, kulturális viszonyokba, s erőteljesen meghatározottak a gazdasági, politikai, igazgatási hagyományok, sajátosságok által. Ebből következőn a különbségek legalább annyira szembetűnők, mint a közös vonások.¹¹⁴ Ez utóbbiak alapul szolgálhatnak tendenciák felvázolására.

A hatvanas évektől hozzátétőlegesen a nyolcvanas évek elejéig nyugat Európa államaiban, ha eltérő időpontokban és módokon, de stabilizálódtak a helyi intézményi struktúrák, kialakultak az alapvető szolgáltatási funkciók. Az önkormányzati működés meghatározó szervező elve a professzionalizmusra épülő departmentalizmus, ami hierarchikus, de fokozatosan bővülő, újabb és újabb területekre kiterjedő (egészségügyi, oktatási, kulturális, szociális, kommunális, környezetvédelmi stb.) szolgáltatási funkciókkal párosult.

A nyolcvanas évektől kezdődő átmeneti időszakban egyre erőteljesebb nyomás érzelhető a korábbi belső, internális viszonyok kitérítésére, externalizálására. Középpontba kerül a költségtakarékosság, a hatékonyság valamint az ezt szolgáló piaci módszerek alkalmazása. A piaci demokrácia új helyi stratégiák és eljárások kialakítását igényli, s több pólusú politikai szerkezet a korábbiaktól eltérő működési feltételeket eredményez

¹¹⁴ Ezt az álláspontot erősíti T. BOVARD és E. LÖFFLER véleménye is, akik szerint: „Although there are specific national patterns of local government reforms, there has been a strong international trend towards the improvement of local service delivery.” Azaz: Jóllehet az önkormányzati reformok nemzeti sajátosságokat mutatnak, markáns nemzetközi trend jelzi a szolgáltatási színvonal javulását. Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking 'good local governance'. *International Review of Administrative Sciences*, March 2002.



az önkormányzatok számára. Új kihívások¹¹⁵ jelennek meg a helyi közösségek előtt, amelyek kezelése valamilyen formában elkerülhetetlenné válik.

A kilencvenes évektől kezdődő kollaboratív periódusban, a közügyekben való erőteljesebb részvétel igényeinek megfelelően a partnerség szempontja kap kiemelt hangsúlyt. Ez olyan kapcsolatokat, mechanizmusokat fog át, amelyek keretein belül két vagy több akár gyökeresen eltérő karakterű, sajátosságú szervezet dolgozik a közösen kialakított célok megvalósításán, megőrizvén saját identitását, értékeit, céljait.

Kialakul a közösségi kormányzás és stratégia gondolata, az ún. joint up government és az önkormányzati rendszerekben is újabb és újabb szervezeti formák, módszerek és eljárások keresése és alkalmazása jelzi a közszeaktor működésének új követelményeit. Erre utal, hogy az intézményi konzervativizmust feladva, az új értékek mentén szerveződik a feladatellátás, amikor is kívánatos és elismert a merev szervezeti határokat / köz, magán, önkéntes /átlépő és azon túlmutató tevékenység. Mindez egyben a közszeaktor kulturális és karrier mintái módosulásának a kifejezője is egyben.

Az alkalmazott módszerek is igazodnak a megváltozott feltételekhez és az ezekből fakadó követelményekhez: megjelenik a közös vezetés, az összevont szervezet és költségvetés, de nem ritka a közös munkacsoportok alkalmazása sem. A szolgáltatási gyakorlatban általános a közös érdekeltségen alapuló célkitűzés, a teljesítmény folyamatos mérése, számbavétele, ellenőrzése és a fogyasztói igények kielégítés terén viselt osztott felelősség.¹¹⁶ A NPM kulcsszavai az ellenőrzés és a számon kérhetőség mellett a helyi kormányzás (governance) jelenlegi és jövőbeli iránytűje a tanulás és az együttműködés, a hálózatok, kapcsolatok irányába mutat.

A legtöbb OECD országban az állam egyre nyilvánvalóbb legitimációs válsága, valamint a közszeolgáltatási szervezetek kompetenciájával szemben kialakult bizalmatlanság erősíti azt a szemléletet, hogy a közszeolgáltatások fogyasztóinak kontrolálni kell azokat a döntési folyamatokat, amelyeket a múltban csupán a bizalom alapján elfogadtak. A korábbi bizalom ugyanis megrendült. A közszeaktor működésének az ellenőrzése különböző formákat¹¹⁷ ölthet. A hagyományos belső ellenőrzési módszerek mellett, növekvő jelentősége van a külső kontrollnak, ami pozitív tapasztalat esetén a gyakorlat megerősítését is jelenti. A helyi önkormányzatok, mivel a legközvetlenebb kapcsolatban vannak a választókkal az elsők között kényszerülnek a működésük átláthatóságát biztosítani, döntési folyamataikat az ellenőrzési mechanizmusok számára hozzáférhetővé tenni. A politikai és gazdasági környezet elvárásai szükségessé teszik annak demonstrálását, hogy a helyi közösség érdekében funkcionálnak, forrásaikkal jól gazdálkodnak.

Az előbbiekben vázlatosan felvázolt tendenciákra is figyelemmel az uniós csatlakozás hatása a magyar közszeigazgatás és azon belül a helyi igazgatás tekintetében egyrészt

¹¹⁵ Ilyen például a bűnözés, a gazdasági hanyatlás, az idősebb népesség romló körülményei, a hátrányos helyzetűek izolációja, az információs és kommunikációs technológiáknak köszönhető szélesebb nyilvánosság, valamint a civil társadalom növekvő aktivitása a helyi életminőséget (környezetvédelem, közbiztonság) befolyásoló döntések tekintetében.

¹¹⁶ Illusztrációként megemlíthető Brighton és Hove önkormányzatok esete, ahol a szemétszállítást magáncég végzi, a teljesítés ellenőrzését azonban az érintett lakosok látják el, úgy, hogy egyénileg és ún. használói csoportokban minősítik a szolgáltatást. Ily módon az önkormányzati funkció a helyhatóság, a magáncég és a lakosok közös felelőssége.

¹¹⁷ A két legelterjedtebb modell a European Excellence Model, valamint Common Assessment Framework. Az előbbi az 1992-ben bevezetett The European Quality Award utódja, amelyet azzal a céllal hoztak létre, hogy a szervezeti önértékelés modelljeként szolgáljon. Az utóbbi az Unió tagállamok közszervezeteinek az értékelési rendszere, részletesen kidolgozott szempontrendszer alapján, mely egyben a jó szervezeti gyakorlat propagálását is szolgálja.

közvetett (szervezeti rendszerek, eljárások, módszerek mintája), másrészt közvetlen folyamatokon (jogalkalmazás) keresztül fog jelentkezni. A fejlettebb intézményi megoldások húzóhatása nyomán valószínűleg felgyorsulnak azok a folyamatok, amelyek nemcsak a demokratikus közigazgatás általánosan elvárt követelményeinek a teljesítését, hanem a hosszabb távú modernizációt is segítik. Mindez azonban nem jelenti a nemzeti sajátosságok feladását, a közigazgatás intézményeinek, eljárásainak reformja – egy minőségileg más környezetben – továbbra is hazai feladat marad.

Ami pedig az együttműködés területeit, formáit és módszereit illeti nagy valószínűséggel a túlzott és illuzórikus várakozásokkal szemben, a magyar önkormányzatok esetében is a differenciált kép lesz a jellemző. Ez azt jelenti, hogy a jobb adottságú (nagyobb, felkészültebb, szakmailag, pénzügyileg erősebb) helyhatóságok, megyék, régiók az európai folyamatok aktív részeseivé válhatnak, míg a kedvezőtlen adottságok miatt eleve hátrányban levő kisebb települések csak szemlélői, vagy jobb esetben járulékos hasznok élvezői lesznek. Ezeket a szerepeket nemcsak a nemzeti sajátosságok, hanem az európai fejlesztési források megszerzését előíró uniós szabályok is determinálják.

ZOLTÁN JÓZSA

LOCAL PUBLIC MANAGEMENT REFORMS IN THE LAST DECADE

(England, The Netherlands, Switzerland, and Hungary)

(Summary)

Over the last two decades the different systems of public administration has been changing very rapidly in Europe. So, we would say that the change has become one of the most important characteristics of the current systems.

The modernisation of the management of public institutions is unavoidable because it is initiated by different forces such as globalisation, new political ideas, growing demands, changing legislation, and so on.

The first part of the paper try to describe the practice of the New Labour Government in the field of public services in Great Britain. It conceives of the state as an enabler acting in partnership with citizens and other organisations, delivering services through networks characterized by relationships of trust. How this public sector philosophy will transform the public sector remains to be seen. It seems unlikely, however, that the consequences will be exactly as the government would wish.

Compared to other continental countries The Netherlands has been relatively quick in following trends stemming from Anglo-Saxon management thinking, but also relatively quick in redressing its course. The rise of the New Public Management in Dutch local government has been relatively swift and strong but also relatively

superficial and non-committal. The dominant picture that emerges is one of an administrative system that while responsive to the latest trends, is also surprisingly stable.

After an overview about the constitutional framework of local self government and the reform waves of the last decades, the study concentrates on the 'new steering model' as the German variant of NPM. The article shows the short history of this reform movement, describes the main elements of the reform concept and explains some of the causes, forces and actors of implementation.

Public management reforms at local and regional level in Switzerland almost all embrace elements of the New Public Management. In addition, in Switzerland the merging of small communities as well as new developments such as electronic government are becoming apparent. The new public management has been adapted to Swiss needs according to the perception of decision makers on problems that require solution in a Swiss context. The most outstanding peculiarities of Swiss reforms are an early and subsequent outcome focus together with the strong influence of direct democracy.

The final section of the study has been dealing with the most important features of the reform process of the Hungarian local government system. It is clear that the local institutions has become a stable elements of the constitutional system due to several development programs implemented over the years. However, different reforms has different outcomes, so considering the challenges of EU membership, it is recommended to continue the permanent development of Hungarian public administration if we would like to achieve a successful cooperation with western counterparts.

X 22639

Nyomás és kötés készült az Officina Press Kft.-ben
6721 Szeged, Vadász u. 2/B - 2003-166
Felelős vezető: Kinyik Erika

