

Összehasonlító közigazgatástan 2.

A közigazgatás szervezeti jellemzői –
összehasonlító aspektusból

dr. Linder Viktória PhD
tanszékvezető
egyetemi docens
viktoria.linder@t-online.hu

A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból

- Szervezeti aspektus - közigazgatás vizsgálatának egyik meghatározó területe – jogi, igazgatástudományi, politológiai szempontokból is.
- köziget \approx általában VH hatalmi ággal azonosítjuk - mert tv-eket végrehajtja – DE elő is készíti(!)
- Jogtud-i szempontból: jogászok intézményekben gondolkodnak – közig így ragadható meg
- Szervezéstud-i: angolszász felfogás (közig – magánigazgatás \approx hasonló problémák – Taylor, ... NPM)
- Politológiai: angolszász felfogás



3 nagy területe:

- Polity: politika világának intézményei, struktúrája
- **Policy = közpolitika = társ-i problémákkal, szükségletekkel kapcs. célok + eszközrsz (pl.: szegénység, szociálpolitika, stb.)**
- Politics: a politika világa (pártpolitika, csatározások/alkuk)

A közigazgatás államszervezet rsz-én belüli helye, funkciója közpolitikai szempontból:

- Közpolitikai döntések szakmai (részben már politikába átcsúszó) előkészítésének feladatai (*pol-i pl.: kormányzati döntés várható hatásairól közvélkutatáson keresztül vélemények becsatornázása érdekcsoportoktól; előrejelzés; kedvező reakciók erősítésére intézkedések; stb.*)
- Közpolitikai döntések VH-áról, gondoskodás (\approx szervezés)
- \downarrow = közig fő funkciója: tv-ek VH-áról való gondoskodás = jogot alkot, alkalmaz + egyéb nem jogi tevékenységet végez
- Ezért VH hatalom (közig) sajátos állami szervezet, MERT :
 - törvényhozás CSAK jogot alkot ÉS bíróságok CSAK jogot alkalmaznak.
 - közig feladatai nagyságrendben sokkal kiterjedtebbek, szerteágzóbbak
 - Közig tevékenysége jelentős részben nem jogi \leftrightarrow HETEROGÉN, TÖMEGES, FOLYAMATOS
 - Magyar: a közigazgatás a CSELEKVŐ hatalom

MINDEZ HATÁROZZA MEG KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETI FELÉPÍTÉSÉT

A közigazgatás rétegzettsége (kormányzás, adminisztráció és paraadminisztráció)

VH hatalmi ág / közig 2 nagy terület:

- a) Kormányzati tevékenység: funkciója - politikai célokat/érdekeket/értékrendet megjelenítő stratégiai, közpolitikai döntéshozatal
- b) Adminisztratív feladatok: operatív működés, feladatok mindennapi ellátása, szervezése

A közigazgatás rétegzettsége – a stratégiai döntéshozatal szervei

a) **Kormányzati teendők**: politikai entitások valósítják meg.

Kormányok - eltérések 3 dimenzióban:

- - VH hatalom csúcsának tekinthető-e? – félelnöki rsz-kben megoszlik (pl: Fro - Ro – köztársasági elnök - kormány között; alkotmányos monarchia – király(nő) stabilizáló erő)
- Kormányfő szerepe mennyiben meghatározó: Függ kormány koalíciós/többségi jellegétől, hagyományoktól, politikai kultúrától.
 - Meghatározó: 1) Westminster-modell (UK): -1párti kormány; 2) német kancellár – koalíciós – alkuk háttérben; 3) elnökhöz való hatalmi viszony és gyenge kormány okán - francia. 4) Belgium: kormányfő 1 az egyenlők közt

A közigazgatás rétegzettsége – a stratégiai döntéshozatal szervei

- Miniszterek kormánytagsága
 - Tipikus: miniszter = kormtag (Németo, Lengyelo)
 - Kormtagság, minisztériumi vezetői szerepkör szétválík (Finno, Svédo)
 - Nem minden minisztériumvezető miniszter tagja a domináns döntéshozó testületnek/kormánynek (UK, Fro, Portugália)
 - Kuriózum: jelenlegi magyar

- Általában hetente ülésező, testületi döntéshozó szerv
- De kormány alatt sokszor konzultatív, döntéselőkészítő (-hozó) szervek léteznek

A közigazgatás rétegzettsége – az adminisztráció szervei

- b) **Adminisztratív feladatok**: operatív működés, feladatok mindennapi ellátása, szervezése
- rutinjellegű, strukturált feladatokra,
 - adminisztratív-, HIVATALI jellegű szervezetek
 - folyamatos működés
 - személyi állomány szakmai jellegű (szakképzettség, folyamatos alkalmazás; NEM választáshoz kötött)
 - Főként 1 személyi vezetés alatt

A bürokratikus szervezet keretei között megvalósuló új működési elvek szervezeti vonzatai

Közigfelépítés klasszikus modellje: bürokratikus szervezet (Weber)
Jellemzői: hierarchia, szabályozottság, személytelenség, hatáskör szerinti horizontális tagolódás, szakértelem...)

Ma is meghatározó, DE utóbbi évtizedekben bürokratikus struktúrák oldása **2 fő irányban**:

- **Projektszerű működésmód és**
- **Agencifikáció**

Közös jellemzőik: Célok

- legpontosabb/egyértelmű meghatározása,
- elérésükre legeredményesebb/hatékony feladatellátás
- Elérésének mértékét mérik, feladatellátás sikerét ennek alapján ítélik meg.

Folyamatok/működés CSAK célokhoz való hozzájárulásban nyer értelmet
↔ NEM öncélú

A bürokratikus szervezet keretei között megvalósuló új működési elvek szervezeti vonzatai

Projekt:

- +6-zott, jól definiált cél megvalósítására irányul,
- előre +6-zott eszközökkel
- időtartama előre +6-zott, cél elérésével véget ér
- Ált-ban \emptyset kiterjedt, stabil szervezeti háttére(!), mint az közígen megszokott

Pl.: néhány fős projektiroda, néhány évre, v. EU-s projektek...

Agencifikáció:

= Stratégiai tervezés/közpolitika-formálás vs. Stratégiai tervezés/közpolitika-formálás szétválasztása

A bürokratikus szervezet keretei között megvalósuló új működési elvek szervezeti vonzatai

Az **AGENCIFIKÁCIÓ** néhány jellemzője (NPM-et alkalmazó országokban)

= Stratégiai
tervezés/közpolitika-formálás

ÉS operatív végrehajtást szolgáló feladatellátás

SZÉTVÁLASZTÁSA, mint fő jellemző, ami 2 szervtípus elkülönítését is jelenti:

1. MINISZTERIUM

2. ÜGYNÖKSÉG/FŐHATÓSÁG (Agency)

- Minisztérium és ügynökség viszonya **NEM alá-fölérendeltségi** → hanem inkább szerződéses viszony feladatellátásra

- Meghatározza az elvárt teljesítményt és a kereteket →

- → Célok ennek alapján egyértelműen → megfogalmazhatók

- Bürokratikus, hivatali szervezet jellemzőivel bír

- Vállalati igazgatásban bevált szervezési/vezetési technikák alkalmazhatóak

- Teljesítménymutatók meghatározhatóak, mérhetőek, számon kérhetőek

- inkább rutinszerű feladatok ellátása

- Kis személyzet, sokszor fiatalok, főként kinevezett karrier-köztisztviselők

- Személyzettel egyre inkább szerződéses viszonyban – összetétel/nagyságrend vezető döntési hatáskörébe tartozik a rendelkezésre álló anyagi erőforrások függvényében (pl.: át is csoportosíthat dologi-
(...))

A bürokratikus szervezet keretei között megvalósuló új működési elvek szervezeti vonzatai

- + NPM által javasolt TOVÁBBI technikák a szervezeti működés/vezetés átalakítására:
 - Vezetőknek nagyobb önállóság ↔ jogi (pü-i, ktsgvetési, személyzeti-közszolgálati) korlátok oldása
 - Feladatok jellegének átalakulása: külső szereplők bevonása: magánvállalatok – kisserződés/voucher-rsz. v. PPP keretében

Mindezen megoldásoknak **számos előnye**, DE árnyoldalai:

- Egyértelmű felelősségi viszonyok, politikai kontroll hiánya ↔ antidemokratikus deficithez vezethetnek
 - Ügynökségek önállósága ↔ túlzott szervezeti szétaprózottságot eredményezhet ↔ koordináció hiányában összkormányzati stratégiai célok szem előtt vesztését jelentheti
- = eredményességet veszélyeztetheti

Néhány kapcsolódó fogalom...

- PPP: Közszolgáltatások magán- és állami szereplők általi, közös nyújtása
- Menedzserializmus: bürokratikus struktúrák oldása; pl.: hagyományos közig. vezetők helyett leadership/menedzseri kvalitások; vállalati menedzsment-filozófia „átvétele”
- Kiszerezés: közszolgáltatás nyújtásának magánkézbe adása (felelősség megtartása mellett)
- kiszervezés: „agencialisation” – vertikálisan integrált miniszteriális struktúrák stratégiai irányító központokba, illetve ezek „alá” szervezettek, kvázi-autonóm végrehajtó szervezetekre (agencies) való felbontása
- Voucher: állami finanszírozású szolgáltatások igénybevételére jogosít (a fogyasztó választja meg, kinél „költi el/váltja be”)...

Centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció

A. Centralizáció:

Hierarchiában a hatalmi-/döntési súlypont a szervezet csúcsán (bürokratikus szervezetre egyébként jellemző a központosítás)

Értelmezése: állam szintjén, de adminisztráció szintjén is

Befolyásolja mértékét : állami berendezkedés - területi összetétel (föderális/unitárius), történeti hagyományok, földrajzi-/etnikai struktúra, politikai viszonyok, politikai-adminisztratív kultúra, kormányzati hagyományok

Centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció

B. Dekoncentráció:

Igazgatástechnikai szükségszerűség; az ügyek intézését vszlag közel kell vinni az ügyekhez/ügyfelekhez. Ügyintézés és (ált-ban) döntéshozatal NEM közvetlenül a centrumban. DE „ő” kontrollálja az ügyintézést

- általános szabályok megalkotásával és
- szervezeti hierarchián keresztül.

Ott kerül sor rá, ahol ügyintézés egységességéhez (jogegyenlőség, kiszámíthatóság) fontos egyéni jog v. közösségi érdek fűződik. „Dekó” = területi szerv, vmely központi szerv szoros alárendeltségében

Magyarország pl.: államigazgatás területi szervei.

Centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció

C. Decentralizáció:

Decentralizáció révén létrejövő önkormányzatok létét helyi sajátosságokhoz, igényekhez való igazodás szükségessége adja.

Helyi közösségre, helyi adottságokra figyelés, helyi akarat becsatornázása.

Eltérő megoldások szervezeti struktúráját illetően:

- országonként, DE
- országokon belül is.

AZONBAN közös elem: vezetőit (PM v. testület, stb.) lakosság választja.

Önkormányzatiság mértéke térben, időben eltérő:

- Középkor: gyenge központi hatalom, széleskörű (elsősorban nemesi) autonómiák
- Abszolutizmus: erős centralizáció
- Polgári társadalom: erősödő autonómiák (területi, szakmai/funkcionális önkormányzatok)
- Centralizációs trendek (racionálisabb méretre törekvés, gyakran regionalizáció)

Centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció

Önkormányzati rendszerekben \approx 2 modell:

1. Északi önkormányzati modell jellemzői:

- átfogó, széles felelősség,
- vszlagosan nagy önállóság (közp-i kontroll enyhébb, nagyobb arányú saját ktsgvetési bevételek, nagyobb ktsgvetési önállóság)
- Skandináv államok, UK, jórészt Németo, Benelux

2. Déli önkormányzati modell jellemzői:

Lazult, de lényegében még ma is

- sokkal szűkebb hatáskörök,
- erősebb központi kontroll:
- Franciaó. (az erős központosítás alig lazult) mediterrán térség – Spanyoló.: félföderális jelleg, önkori hatáskörök saját és átruházott feladatok, de a *lényegiek központilag*; Portugália hasonló; Olaszó.: szintén erős hierarchikus kontroll)

Centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció



Hatáskör – autonómia mellett 3. tényező az önkormányzat **MÉRETE**



Önkormányzat akkor **életképes**, ha mérete (lakosságszámban kifejezve!) vszlag **NAGY**.

Hatékonyság – demokratizmus egymáshoz viszonyulása...???

Csak akkor kaphatnak széles/jelentős hatásköröket/autonómiát, ha az „üzemméret” lehetővé teszi a hatékony gazdálkodást, eredményes/szakszerű működést.

Nagy önkormányzatoknál viszont demokrácia-deficit.

DE! Nem feloldhatatlan ellentmondás:

- pozitív példa van rá: (Dánia)
- negatív példák: posztszocialista országok között

Devolúció (egyik, közigazgatásbeli jelentése)

A központi szervektől a területi és települési szint felé történő feladat- és hatáskörmozgás átfogó elnevezése.

A devolúció elve az angolszász szakirodalomban a dekoncentrációt és a decentralizációt is magába foglaló elv, sőt a nem közigazgatási szervek általi feladatellátást is magába foglalja.

Közigazgatási szervek tagolása, csoportosítása

1. Szintek szerinti – vertikális tagolódás

- a) Területi kiterjedtség/ illetékesség szerint
- b) Szervezetek hierarchikus elrendezettsége szerint

a) Területi kiterjedtség (illetékesség) szerint:

- Szintek száma:
 - Központi szint
 - Középszint
 - Helyi szint

Igen sokféle megoldás: már az is alapvető, hogy unitárius Magyaro/(fél)-föderális(Spanyolo)/föderális (Németo); lehet, hogy \emptyset is középszint (Belgium, Lux.); középszint sokszintű (Fro); helyi szint sokszintű (Portugália); összemosódnak az államigazgatási és önköri jellegek egyes szintek egyes megoldásainál (Fro, Lengyelo), stb-stb-stb.....

Közigazgatási szervek tagolása, csoportosítása

Racionális törvényszerűség-féle:

≈ ahol helyi szint nagyon szétaprózott (déli típus), ott ált-ban több a középszint is

Indokoltság: „Span of control” szervezéstan elv (vezető-irányító CSAK meghatározott számú alárendeltet tud koordinálni)

≈ félföderális/föderális államok esetében: tartományok szintjét hogyan értelmezzük...?

Szintek jellege, egymáshoz való viszonya:

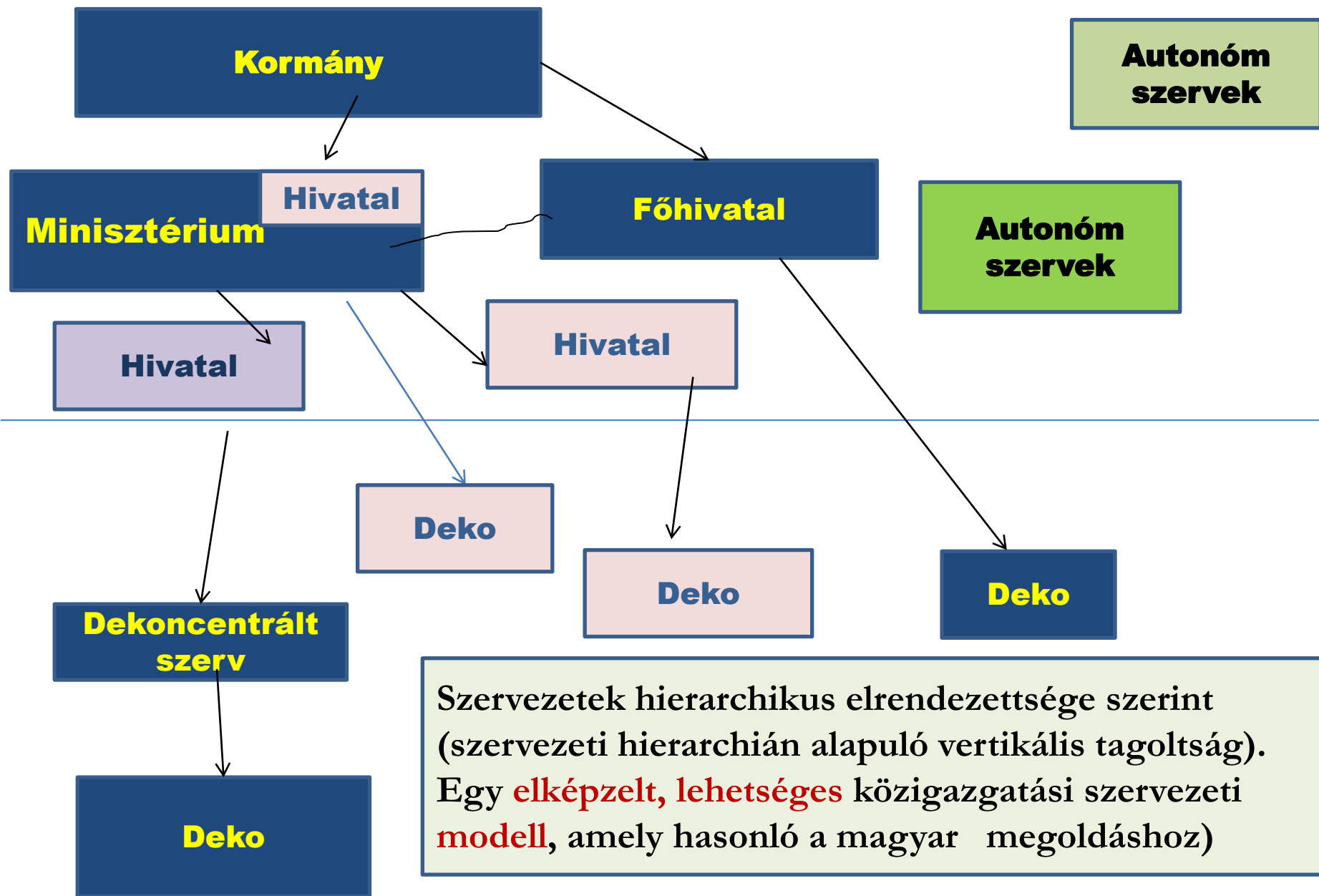
Egyik oldalon államigazgatási, a másikon önkormányzati jelleg

DE(!) legtöbbször adott szinten mindkettő megtalálható!

+ aspektus: önkori szintek között létezik-e hierarchikus viszony?

(Magyarországon NINCS!!! Nem irányítja/felügyeli, stb. a megyei a települést...) De másutt mindenféle megoldásra találni példákat!

Közigazgatási szervek tagolása, csoportosítása



Közigazgatási szervek tagolása, csoportosítása -

Szervezetek hierarchikus elrendezettsége szerinti (szervezeti hierarchián alapuló vertikális tagoltság) néhány jellemzője

- Szervek elhelyezkedése, alá-fölérendeltségi vsz-aik változóak - mindegyik (kzp-i, közép-, helyi szinteken)
- Autonóm szervek lehetnek Parlamentnek/államfőnek/kormányoknak alárendelve, de be is tagozódhatnak 1 minisztériumba (általában posztszociális országokban „autonómok” száma nagyobb, mint a konszolidált igazgatási részekben)
- Agencifikáció nagyobb mértékű a szolgáltatási jellegű feladatok területén - hagyományok, politikai/igazgatási kultúra szerepe itt is jelentős
- Dekóknál kérdés: közp-i, felettes szerv kizárólagos alárendeltségében működnek-e (nagyobb egységesség, szakmai szempontok figyelembevételénél) v. egységes állig szerv működik általános hatáskörű szervként (pl. francia prefektus, lengyel vajda – területi szinten koordináltabb, feltehetőleg eredményesebb működés. Magyar területi kormányhivatalok...?)

Közigazgatási szervek tagolása, csoportosítása - Horizontális, feladat/hatáskör szerinti, szektorális tagolódás

- ❑ Legtöbb országban közigben a minisztériumi struktúra jelöli ki a tagozódás mikéntjét (nagy közig feladatköröket/hatásköröket jelzi)

Minisztériumi struktúra függ:

- Ország előtt álló feladatok sajátosságaitól (pl. van-e tenger)
- Feladatok időbeni jelentkezésétől (jóléti állam: szoc/EÜ-i feak)
- Politikai szempontoktól: mit tart fontosnak a hatalomra került párt; v. pozícióharc párton belül – egyeseknek miniszteri poszt; DE stabil demokráciákban minisztériumi struktúra kismértékben alakul – bel-, kül-, pénz-, hadügy állandó

- ❑ Minisztériumi struktúrában megjelenő feladatok NEM fedik le az összkormányzati feladatokat; számos terület, amely közvetlenül kormánynak/kormányfőnek alárendelve v. apparátusába betagolódva jelenik meg

Közigazgatási szervek tagolása, csoportosítása - Horizontális, feladat/hatáskör szerinti, szektorális tagolódás

- ❑ Központi szint tovább tagolódhat: (pl. miniszteri posztok között szintek: pl. brit kabinetrsz, francia delegált miniszterek, magyar jelenlegi(!) államtitkárok)
- ❑ Minisztériumi struktúra maga is lehet tagolt - 1-1 terület lehet vszlag önálló
- ❑ Főhatóságoknak is lehet főhatósága (további tagolás)
- ❑ Hierarchiában lefelé haladva feladatkörök kiterjedtsége szűkül → specializáció növekszik

További szempontok feladat-hatáskör tekintetében:

➤ Fegyveres vs civil

- (történetileg egyenruhás közíg menyiségileg meghatározó volt: „éjjeliőr állam” időszakában , majd hatósági állam, jóléti állam)
- Civil (fokozatosan vált súlyában nagyobb területté – ma ez a tipikus igazgatási munka)

Közigazgatási szervek tagolása, csoportosítása - Horizontális, feladat/hatáskör szerinti, szektorális tagolódás - további szempontok

➤ Egyszemélyi vs. testületi vezetés szerint

- Egyszemélyi közig adminisztratív területein tipikus – folyamatos hivatali működés, bürokratikus szervezet, lineáris szervezeti koordináció, utasítás egysége, személyes felelősség érvényesítése – DE szervezet csúcsán különválhat politikai és szakmai funkció (német-, magyar minta :közig ÁT)
- Testületi szerveken üléseken feladatok gyakorlása; nem folyamatos, nem operatív (de hivatali apparátus segíti)
 - közig politikai csúcsain (kormány/önkori)
 - döntéselőkészítésben/véleményezésben - koordináció 1. szintje(Lőrincznél)

❖ Jogalkotásra jogosultság szerint – (legitimációt hordoz)

- Állig csúcsán
- Önkormányzatok
- + sajátos: szabályozó hatóságok (regulatory agencies) – szűkebb szakmai területen részletszabályok

Változások, trendek szervezeti struktúra területén

- Korábban egyértelmű határok szétfoszlása = tiszta közigazgatási modellek nem léteznek (pl. mediterrán unitárius –centralizációs országokban – föderalizációs jelenségek megjelenése, angolszász megoldások átvétele; korábbi „német mintás” skandinávok önálló modellé váltak; poszt-szoc országok válogatás nélkül „szemezgetnek”).
- Ez jellemző szervezeti aspektusra is – korábban szervezetrendszer határai egyértelműek voltak ↔ MA: szervezet és feladat egyértelmű egymáshoz rendelése megszűnt.
- = közfeladatokat állami szervek + piaci + non-profit szereplők látják el
- = állami és NEM állami szereplők vesznek részt
 - döntések megvalósításában
 - Időnként meghozatalában IS
 - független ügynökségek (agencies) + kvázi nem kormányzati szervek (quango, quago, stb.)

Változások, trendek szervezeti struktúra területén

Tevékenységben

- Megnőtt:

- Koordináció
- Ösztönzés
- Monitoring szerepe

- Csökkent:

- Hatósági
- Operatív rutin feladatok szerepe
- E-közigazgatás szerepe megjósolhatatlan (informatika örületes fejlődése)
- NPM hatása – eltérő módon mértékben – mindenhol érezhető – DE: francia/német nem fogadja be (mert van más „gyógyír”), posztoszocországokban pedig rendkívül káros a torz értelmezés

Változások, trendek szervezeti struktúra területén

„Good Governance” másik irányzat (jó kormányzás) :

„government” (kormány) kifejezéstől eltérő értelmű – governance és közpolitikai hálózatok létéből indul ki = közügyekbe döntésekben, közösségi ügyekben megszűnt az állam mindent eldöntő szerepe

↔ közpolitikai döntések többszereplős térben: mindenki mindenkire „rá van szorulva céljai elérése érdekében

↔ állam csak az egyik szereplő

NPM és Good Governance hatására is: klasszikus megszokott állami autoritáson, szuverenitáson alapuló bürokratikus struktúrák oldása

NPM-ben piaci mechanizmusok átvétele révén

Good Governance-ben civil szerveződések, hálózatok révén

Ezredfordulótól: Neo-weberi irányzat: a hagyományos weberi értékek modern viszonyokhoz igazítása

Változások, trendek szervezeti struktúra területén

- GLOBALIZÁCIÓ ↔ közigazgatási megoldások, modellek egymásra hatása
- EU-integráció, EU működési mechanizmusa ↔ felerősíti a folyamatot

**KÖSZÖNÖM A
FIGYELMET!**