

GÁSPÁR MÁTYÁS

KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉSI TANÁCSADÓ



Társadalmi közfelelősség

Van-e közigazgatás a bürokrácián túl? Az önkormányzatiság újraértelmezésének egy lehetséges gondolati kerete

A gazdaság és a társadalom szervezésének jelentős és előremutató felfedezése volt a *bürokrácia*. Sokan és sok oldalról bemutatták, hogy miként tette hatékonyvá a közösségitől fokozatosan elszakadó, tömegessé váló termelést, társadalmat, benne a politikát, a közigazgatást és a kultúrát is.¹ A munkamegosztás és a vele járó hierarchikus irányítás, a kapcsolódó szabályozás és kontroll, s nem utolsósorban a „szervezeti ember” mellett a tudás és az információ korlátozott terjedése is szerves része, ill. feltétele volt a bürokratikus „rendszer-szervezésnek”.

A bürokratikus berendezkedés a dolgok ún. *atomisztikus szemlélete* alapján szervezi meg a működést. E szerint a rendszer minden egyes eleme – végső soron a legkisebb egysége, atomja is – az egész célját hivatott szolgálni valamilyen, számára jól meghatározott funkcióval. A szervezés lényege ezért abban áll, hogy az alapcél részcélokra, ezek teljesítése érdekében az összműködést funkciókra és feladatokra bontsuk le. Majd azokat – a megvalósítás feladatait és felelősségét – egy hierarchikusan felépített szervezeti rendszer egyes elemeinek osszuk ki, írjuk elő és ellenőrizzük a végrehajtást.

Mi jellemzi ezt a rendszert? *A részek előírt működése* a számukra meghatározott feladat- és hatáskörben, amelyet a hi-

erarchikusan magasabb szintek határoznak meg szerveznek, ellenőriznek. *A rendszerlemek merev határai*, esetünkben a közigazgatás szerveinek és egészének – az ún. bemeneteken és kimeneteken túli – elszigeteltsége a környezetétől, az egész rendszer és működés ilyen irányú, *a részek egymástól való elhatárolódási késztetése*. A felelősség szigorúan és közvetlenül *a funkció és a feladat határain belüli* értelmezése. *A saját szervezeti és belső részegységi érdekek* meghatározó jellege, amely kizárólag az előírt feladatra összpontosul.

Meddig jó a bürokrácia a közjő szolgálatában? Nem kétséges, hogy a jó szellemű és jól működő bürokrácia hatékony, hatásos, de adott esetben még gazdaságos, sőt jó gazda is tud lenni. Tudjuk azonban, hogy erős hajlama van az önérdékűségre, s ilyenkor képes eltávolodni a közjő szolgáltató közérdektől akármilyen messzire, a hatékony bürokratikus diktatúra irányába. Van azonban egy általánosabb – nyugodtan mondhatjuk – rendszerprobléma is, amely a modern világban egyre szembetűnőbb. Felvethető ugyanis az egyáltalán nem magától értetődő kérdés: *kinek a dolga a közjő szolgálat?*

A közjő – természeténél fogva – mindenkit szolgál és azért mindenki felelős. Az üzleti szféra erre a múlt század első felében jött rá, s ez a felismerés volt a társadalmi felelősségvállalás (CSR – Corporate Social Responsibility) megszületésének és kibontakozásának alapja.² Lényege az, hogy a cégeknek a termelés külső, távolabbi társadalmi és környezeti hatásaira, fenntarthatóságára is figyelni kell. S ezzel, az üzlet benyomult a közjő szférájába, ahol a közjavak rendelkezésre állásáról, állapotáról kell gondoskodni a mostani és a jövő generációk számára. Pedig ez – a közjavak előteremtése – addig csak a közigazgatás célja és feladata volt.

¹ A hatalmas szakirodalom autentikus forrásainak idézése helyett elegendő utalnunk Gajduscheck György doktori disszertációjára – A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában, 2000 – ahol ezt megteszi helyettünk. Elérése: http://www.ajk.elte.hu/file/POLDI_GajduscheckGyorgy_dis.pdf A szakirodalomból azonban érdemes kiemelni *Michel Crozier*: A bürokrácia jelensége, KJK, 1981. könyvét, amely bemutatja a bürokrácia szükségszerű velejárójaként a hierarchián belüli és kívüli elszigeteltséget, mint a belső és külső környezethez való rugalmas alkalmazkodás akadályát, s ebből fakadóan a belső és külső rendszerproblémák megoldásának az együttműködés és kommunikáció nehézségeiből fakadó korlátozottságát. A bürokratikus működés a CSR/PSR kifejezett „*ellenségeként*” bontakozik ki előttünk ebben a munkában (lásd pl. 290-296. oldalak). Ez egyben meghatározza a társadalmi felelősségvállalás elmélyüléséhez szükséges szervezetfejlesztési feladatok irányát különösen a közigazgatásban.

² A CSR nemzetközi kibontakozásának történetét mutatja be az Európai Unió egy áttekintő kiadványa. Vállalati Társadalmi Felelősségvállalás: Jó Gyakorlatok és Ajánlások, DESUR, a forrás elérése: http://www.desur.eu/wp-content/uploads/2014/10/Guide_of_Good_Practices_and_Recommendations_Hungary.pdf

A *civil társadalom, az egyes emberek* – törvények előírásai nélkül is – magától értetődőnek tartják, hogy kisebb nagyobb közösségeik felé kötelezettségeik vannak. Egymás segítése, a rend, tisztaság, biztonság fenntartása, a természeti környezet megóvása többségünk számára nyilvánvaló dolog és nem csak saját magunk érdekében. Közvetlenül meg is éljük, hogy ami nekem jó és szép – rendben tartott környezet az előkertünkben, s azon túl, a házunk előtt, vagy egy kellemes, hasznos társasági összejövetel, megszervezett szabadidős program – az jó és szép a közösségnek, szomszédságunknak, az egész településnek, tehát a közjó szerves része.

Amikor tehát a közjó szolgálatáról beszélünk, akkor – amint látjuk – abban a *közigazgatás csupán az egyik tényező, egy sokkal tágabb rendszer része*. A bürokratikus berendezkedés – természete folytán – erről nemigen vesz tudomást. Szemléletével nem fér össze olyan külső elemek és körülmények figyelembe vétele, amelyeket sajátos módszereivel és eszközeivel nem tud uralni, irányítani, amelyért nincsen előírt felelőssége. Sőt, amint a továbbiakban csupán utalások erejéig, de látni fogjuk, szigorúságában még saját lehetőségeinek egy részét is feláldozza a minden áron fenntartandó – fentebb leírt – „*bürokratikus rend*” oltárán.

Visszatérve a magasabb, elméleti síkra: a fentebb említett atomisztikus megközelítés mellett, van a rendszereknek egy másik, ún. *holisztikus szemlélete és szervezési elve* is. E szerint a rendszerlemek sokféleképpen – tehát nem csak hierarchikusan – kapcsolódva egymáshoz és a környezethez olyan tulajdonságokra tesznek szert, amelyekkel e kapcsolatok nélkül nem rendelkeznek.³ Ezt úgy mondjuk egyszerűen, hogy az egész – a kapcsolatok révén – több mint a részek egyszerű összessége. Új minőségek, tulajdonságok sokasága keletkezhet a dolgok – emberek, dolgok, tények, események – kapcsolatai által.

Holisztikus megközelítés közigazgatásban? Érdekes dolog, hogy miközben a demokratikus közigazgatás a közjót írja a zászlajára, s mint fentebb láttuk ez nem csupán az ő dolga, mégsem magától értetődő számára a holisztikus szemlélet. Miért van az, hogy a bürokrácia annyira fontossá vált a közigazgatás számára, hogy az már az állam szinonimájává vált? Miért nem építi be a működésébe azt, hogy egyes legátfogóbb céljai – pl. a jólét – a társadalom valamennyi szereplőjének céljaival egybeesnek? A kérdés elméleti szintű megválaszolása messze vezet – csak néhány tudományág és -terület, amely a kérdéssel különböző szempontokból foglalkozik: állam- és jogtudomány, közigazgatás, közgazdaságtan, szociológia, különösen a szervezetszociológia, szervezetszociológia, po-

litológia, ökológia, településtudomány, rendszerelmélet, szervezés és vezetéstudomány.

A tudományos háttérrel átugorva kanyarodjunk a *felelősség* kérdése felé, mert ott vélünk felfedezni egy gyakorlatias választ, megoldást és aktuális feladatot, lehetőséget a közigazgatás, különösen a helyi önkormányzatok, a településmenedzsment számára. A bürokrácia lényegében a feladat és a kapcsolódó felelősség megosztásáról szól. Feltételezi, hogy a részek ilyen módon hatékonyan megszervezett egészé állnak össze. A bürokrácia jól kezeli a részek feladatát és felelősségét, de eközben nem válaszol arra a kérdésre, hogy *ki felel az egészért*. Mégpedig azért nem, mert leegyszerűsítő, atomisztikus szemléleténél fogva nem is tudja – helyesen! – de nem is akarja értelmezni, hogy *valójában mi az egész*.

A gazdasági, társadalmi és technológiai változások új irányba haladnak, ahol *az egész új értelmezést kap*, a szervezeti határok a korábbiakhoz képest oldottabbakká válnak, a közjóért való felelősségnek mindenki részesévé válik.⁴ A bürokratikus szellem és mechanizmus ebben a világban nem általános, mindent meghatározó, hanem csak egyfajta szervezési, irányítási és működési módként jelenik meg a nyitott kormányzás fokozatosan bővülő, gazdagodó szemlélete, módszer- és eszköztára mellett. A közigazgatási szervezetek már kezdik felfedezni, hogy ez a képesség, hajlam és tevékenység bizonyos mértékig szinte mindig jelen volt a működésükben, de nem tudott meghatározó szervezeti tényezőként kiteljesülni.

Talán éppen a bürokratikus szellem mindenre kiterjedő jellege volt sokáig az egyik legnagyobb akadály, de lehetett az a társadalmi, politikai igény, nyomás, bizonyos új szervezeti és személyes képességek, készségek hiánya, a szervezeti kultúra adott jellege, állapota is. A helyzet azonban megváltozni látszik. Az üzleti szféra CSR-jét a közszféra PSR-jének (Public Social Responsibility) felismerése követi. Az új, javasolt terminológia – *társadalmi közfelelősség* – arra utal, hogy a közfeladatok ellátásához kapcsolódó közfelelősség nem szükségképpen átfogó, közösségi és/vagy társadalmi tartalmú, annak CSR értelmében. A közfelelősség önmagában adott közösség, a társadalom által történő számon kérhetőséget, elszámoltathatóságot jelent, de kizárólagosan a törvény által előírt feladat- és hatáskörben.

A *társadalmi közfelelősség* vállalása azt feltételezi, hogy a közszféra intézményeinek – közhivatalok és közszolgáltató szervezetek – működési mozgásterét szélesebb annál, mint amit a jogszabály számukra előír. Ez alighanem szinte magától értetődő, mert a jogi normák sohasem képesek teljes pontossággal leírni mit és hogyan kell tenniük a közszféra szervezeteinek. Szabadságfokuk, többlet feladatvállalási mozgásterük kisebb-nagyobb mértékben – még az adott, gyakran szűk költségvetési és egyéb erőforrások mellett is – mindig adott volt és megvan jelenleg is. *A kérdés az, hogy*

³ A holizmus és atomizmus (a fizikában, kémiában) vagy organicizmus és mechanizmus (a biológiában és társadalomtudományban) – a rendszerelmélet alaptémája – nem csak a világ kétféle filozófiai szemlélete (egyszerűsítő: atomjaira bontva vagy egész jellegében ismerhető-e, érthető-e meg a világ), hanem a világnak – fizikai, kémiai, biológiai és társadalmi szinteken egyaránt – magának a természetének firtatása. A téma igen messze vezet érintve a redukcionizmus (a bonyolult rendszerek, jelenségek, összefüggések megérthető-e egyszerűbb összetevőik alapján) lehetőségének, jogosságának kérdését is. Úgy tűnik, jelenleg a holizmus áll nyerésre mind a négy szinten, újabban a fizikában is a kvantumelmélet eredményei (az anyag egyidejű hullám és részecske természete) nyomán.

⁴ A szervezés és vezetéstudományi szakirodalom jó ideje már a General Electric elnöke, *Jack Welch* által vizionált határokon kívüli szervezetek (boundaryless organization) kialakulását vetíti előre. Lásd: https://en.wikipedia.org/wiki/Jack_Welch A közigazgatás területén aktuálisan és legteljesebben az USA-ból elindult Open Government nemzetközi mozgalom és partnerség – amelynek Magyarország is hivatalos tagja – követi és képviseli ezt a folyamatot. Lásd erről részletesebben: <https://www.whitehouse.gov/open>, <http://www.opengovpartnership.org/country/hungary>

milyen alapértékek, elvek, megfontolások vagy külső ráhatások alapján élnek ezekkel a lehetőségekkel. A bürokrácia ebben erős a nyitott kormányzás felszabadítja azokat.

Egy tágabb gondolkodási keretbe ágyazva a közigazgatási szervezetek minden esetben közfelelőséggel megvalósuló működését – a fenti megfontolások alapján – *kettős megközelítéssel* írhatjuk le:

- **KÖTELEZŐEN ELLÁTOTT FELADATOK ESETÉBEN** – A számukra kötelezően előírt, jogszabályok által meghatározott feladat- és hatáskörben a közigazgatási munkamegosztás szerinti működési területen, amelyek jellemzően a fentebb leírt *atomisztikus megközelítés*, bürokratikus elvek szerint szerveződnek,
- **ÖNKÉNTESEN VÁLLALT FELADATOK ESETÉBEN** – A saját elhatározás alapján végzett, ill. szervezett, a jogszabályok által nem tiltott, korlátozott tevékenységek, amelyek jellemzően a fentebb bemutatott *holisztikus megközelítés*, a nyitott kormányzás elvei szerint szerveződnek.

Mindkét esetben „*jellemző*” megközelítésekről beszélünk, mert elvileg nem zárható ki a „*másik*” megközelítés sem mindkét működési területen. A településfejlesztés tervezése konkrét példa arra, hogy jogszabály írja elő a holisztikus megközelítést kötelező feladat esetében. A másik csoportban is találhatunk ott nem jellemző megközelítést, például amikor a helyi önkormányzat – társadalmi kényszerűségből – „önként” vállalja alapvető, aktuálisan hiányzó közszolgáltatásokat, pl. óvoda, bölcsőde megszervezését, működtetését.

Az alcímben szereplő „*bürokrácián túli közigazgatás*” a közszféra adott szervezete számára a *holisztikus megközelítés alapján, önkéntesen vállalt, társadalmi közfelelőséggel (PSR) megvalósuló tevékenységek körét* jelenti. A társadalmi közfelelőség vállalása részben a CSR közigazgatási megfelelője, de több is annál. Részt képezi az üzleti és civil szféra motiválása a társadalmi felelősségvállalásra és olyan helyzetek, lehetőségek, feltételek megteremtése országos és helyi közösségi szinten, amelyek kedveznek a CSR-nek, azt a közjő számára a lehető legelőnyösebb mederbe terelik.

A PSR tevékenységi terület a közszféra minden szintjén és szervezeti típusában értelmezhető. A legkiterjedtebben azonban az önkormányzatok működésében szervesülhet, amire néhány párhuzamosan zajló folyamat is ráerősít:

- Az önkormányzatok törvény szerint lehetőségként megnevezett, a költségvetésben kötelezően kimutatott⁵ önként vállalt feladatai – az itt megfogalmazott gondolati keretben – eleve a PSR működés részei még akkor is, ha ez eddig ebben az elvi megközelítésben még fel sem merült.
- Az önkormányzatoknak az állami, közigazgatási munkamegosztásban betöltött, adminisztratív, bürokratikus (pl. hatósági) és kötelező közszolgáltatás-szervező *szerepe fokozatosan csökken*, miközben megvan a felhatalmazása új feladatok új módon való ellátására.

⁵ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, 10 §-a ad felhatalmazást önként vállalt feladatok ellátására. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 23. §-a írja elő a kötelező és önként vállalt feladatok költségeinek elkülönített bemutatását.

- *Az új önkormányzati szerepkör* – pl. helyi gazdaság-, társadalomszervezés, település modernizáció – eredményesen és hatékonyan, reális módon csak társadalmi közfelelőséggel, holisztikus szemléletben tölthető be, jelentősen kiterjesztve az önként vállalt feladatok körét.
- Az önkormányzati társadalmi közfelelőség vállalása prognosztizálhatóan fokozódó *külső gazdasági és társadalmi elvárás*ként is meg fog jelenni, mert – amint azt jeleztük – hasonló folyamat zajlik az üzleti és civil szférában is, s az önkormányzat lehet e közös törekvés területi „*hálózatszervező*” szereplője.
- S végül, fontos körülmény a *modern digitális technológiák rohamos terjedése*, ami nem csak egy fontos társadalmi közfelelőség vállalási terület (az emberek ne vesztesei, hanem nyertesei legyenek a digitális jövőnek), hanem a PSR-ben kulcsfontosságú partneri együttműködést megkönnyítő, kiszolgáló közeg is.

Miért beszélhetünk – amint az alcím sugallja – a társadalmi közfelelőség intézményesülési folyamata kapcsán az *önkormányzatiság újraértelmezéséről*? A legfőbb érv az, hogy a nagyobb mértékben hivatali, adminisztratív, bürokratikus szellemiségű, a jog és költségvetés által korlátozott tevékenységet fokozatosan fel kell, váltsa egy döntően nyitott, partnerségre építő, kiterjedt, elvi alapon átgondolt, stratégiailag megtervezett önkéntes feladatrendszerrel ellátó, külső erőforrásokat jelentősen nagyobb mértékben koordináló, holisztikus alapokra helyezett működés. Ennek a transzformációnak ad alkalmas gondolati keretet – elveket és módszereket – a társadalmi közfelelőség vállalás tervezési és szervezési rendszere, menedzsmentje.

Hol tartunk most ebben a folyamatban? A nemzetközileg is csak az elmúlt mintegy másfél évtizedben kibontakozó PSR Magyarországon a belépésünket (2004) követően, az EU közös politikája nyomán jelent meg először.⁶ Átfogó kormányzati felelősségvállalási stratégia ugyan 2015-ig nem készült⁷, de a GSZT által kidolgozott javaslat, hatással volt a kormányzati munkára. Ennek példája a 2011-ben elfoga-

⁶ A Kormány az akkori Gazdasági és Szociális Tanácsot (GSZT) kérte fel 2006 derekán, hogy dolgozzon ki ajánlást a számára, amely 2007. október 18-án került elfogadásra. A dokumentum napjainkig időt állóan – történetileg is – exponálta a témát, felmérte a CSR aktuális nemzetközi és hazai helyzetét, a magyar társadalom ezzel kapcsolatos attitűdjét és javaslatokat fogalmazott meg a piaci, az állami, önkormányzati és civil szféra, valamint a média számára az akkori nemzetközi gyakorlattal összehangban. A téma eddigi kutatása alapján meg kell kockáztatnunk a feltételezést, hogy ez a munka – a kormányzati politika kialakításának szintjén – nem volt eredményes, az ajánlások, ill. a 2008-ban a kormányzat, ezen belül az egyes minisztériumok számára készült stratégia és intézkedési terv nem kerültek az aktuális kormányzat napirendjére, nem váltak kormányzati intézkedések alapjává. A 2007-ben elfogadott dokumentum itt érhető el: <http://www.berbarometer.hu/main/karrier/GSZT%20ajanlas%20vegso-elfogadott%2020071018.pdf>

⁷ A kormányzat aktuális társadalmi felelősségvállalási programja döntően az üzleti szféra CSR-jének kormányzati befolyásolásáról szól és csak kisebb mértékben, korlátozottan érinti a kormányzati társadalmi felelősségvállalás kérdését, a PSR viszonylagos önállóságát még nem veti fel: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15048.pdf> (4743. old.)

dott Nemzeti felzárkóztatási stratégia⁸, amely hivatkozik erre a dokumentumra, s külön részben foglalkozik a piaci szereplők társadalmi felelősségvállalási szerepével ezen a téren. További jó példák erre a 2012-ben született kormányhatározat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról⁹, valamint a Nemzeti Önkéntes Stratégia is¹⁰. A kormányzati szervek sora végez nevesítve vagy a nélkül PSR tevékenységet, amelyek összességükben messzemenően igazolják a fent kifejtett megközelítés jelenlétét és a folyamat fokozatos kibontakozását. Ugyanez figyelhető meg – értelemszerűen és sokkal határozottabban – az önkormányzati szférában is.

A Nemzeti Közszerológiai Egyetem Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézete felismerte a születőben lévő hazai PSR jelentőségét. A téma jellegéhez híven más oktató és kutatóhelyek, érdekelt közigazgatási intézmények és érdeklődő partnerek számára is *nyitott programot indított* a nemzetközi helyzet megismerésén túl a hazai tapasztalatok összegyűjtésére, kiértékelésére, módszeres terjesztésére, s ezzel párhuzamosan a kutatások elmélyítésére. Amint látható, a kutatás, fejlesztés és a gyakorlat egyidejűleg, egymást kiegészítve, megtermékenyítve halad a társadalmi közfelelősség intézményesítése területén, s mindez várhatóan már rövidtávon is megjelenik majd mind a szakmai alap- és továbbképzésben, valamint a doktori iskolai programokban is.

⁸ Lásd a dokumentum 110. oldalán: <http://romagov.kormany.hu/download/8/e3/20000/Strategia.pdf>

⁹ Lásd: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/magyarorszag-eredmenyei>
<http://www.kormany.hu/download/5/e8/50000/Nemzeti%20Korrupci%C3%B3ellenes%20Program.pdf>

¹⁰ Lásd: <http://www.onkentes.hu/sites/default/files/attachment/3/mk2012-32.pdf> (6487. old) <http://www.onkentes.hu/cikkek/nemzeti-onkentes-strategia>