

KÖRÖSÉNYI ANDRÁS

Demokrácia és patronázs

*Politikusok és köztisztviselők viszonya**

A nyolcvanas–kilencvenes évek politikai fordulatának egyik alapvető ideológiai tétele volt az „állampárt” lebontása, a politika és az államigazgatás összefonódásának megszüntetése, az állami *bürokrácia depolitizálása* – a nómenklatúra-rendszer megszüntetése. A cél a köz- és szakigazgatás, valamint más, állami funkciókat ellátó közszolgálati intézmények politikától való függetlenségének a megteremtése volt. Az egykori politikai ellenzék mellé felsorakozott ehhez egy sor társadalomkutató, jogász, politológus, szociológus, akik a közigazgatás weberi értelemben vett szakszerűségét és politikai értelemben vett semlegességét hangsúlyozták. A pártállami szervezetek lebontását célzó demokratikus program igazolására olyan, a szaktudományos igényű munkákat is átható közfelfogás alakult ki, amely szerint a modern demokráciát és jogállamot pártpolitika és közigazgatás teljes elválasztása jellemzi¹: a politika a párt- és csoportérdekek, míg a politikailag semleges és autonóm közigazgatás a közérdek és a közjó világa.

E szakmai és közfelfogás a következőképpen foglalható össze:

1. A közigazgatást a politika pusztán a joganyagon keresztül irányít(hat)ja: az államigazgatásban a közhivatalnokok előmenetele a szakértelem és a teljesítmény alapján történik. 2. A közhivatalokat választás útján elnyerő politikusoknak nincs, vagy csak igen korlátozott a közhivatali pozíciókba való kinevezési jogköre: elválik tehát egyrészt a végrehajtó hatalom politikai csúcsa, nevezetesen a kormány, másrészt az adminisztráció, az államigazgatás egész intézményi és személyi apparátusa. 3. A fenti követelményektől való eltér-

* A szerző köszönetet mond az Alexander von Humboldt Alapítványnak az ösztöndíjért és a Heidelbergi Egyetem Politikatudományi Intézetének a vendéglátásért, amely lehetővé tette jelen tanulmány elkészítését.

rés – így a tévesen kliensrendszerként emlegetett politikai patronázs – deviancia, amely nem felel meg a demokratikus politika és jogállamiság normáinak és nyugati gyakorlatának.

Az alábbi írás tézise, hogy a (párt)politika és a közigazgatás viszonyáról Magyarországon kialakult fent ismertetett felfogás féloldalas, és nem felel meg sem a demokratikus közigazgatás normatív elveinek, sem pedig politika és közigazgatás demokráciákban kialakult tényleges gyakorlatának. Egyrészt ugyanis a *normatív dimenzióban* a közigazgatás autonómiája és politikai neutralitása mellett létezik egy ezzel szemben álló, ezt ellensúlyozó (és ennek nem alárendelt) norma, nevezetesen a *közigazgatás demokratikus*, illetve *politikai kontrollja*². Másrészt a nyugati demokráciákról kialakult hazai politikakép sem felel meg a demokrácia tényleges gyakorlatának. Részben ugyanis a közigazgatás felelősséggel tartozik a politikai vezetésnek, részint pedig a modern pártrendszerek kialakulásának eredményeként politika és közigazgatás széles körben összefonódik, és egy sor területen a *politikai patronázs rendszere* működik.

Demokrácia és patronázs ezért nem egymással szemben álló, hanem összetartozó fogalmak. A kormányzat a modern demokráciákban kisebb-nagyobb mértékű politikai patronázson nyugszik. Mielőtt azonban a patronázs mértékére és konkrét intézményi formáira rátérünk, igazoljuk, hogy itt nem valamilyen „devianciáról” van szó, s áttekintjük a patronázs kialakulásának, valamint működésének politikai-intézményi magyarázatait. Némely normatív demokrácia-felfogással szemben ugyanis a pártokra és választásokra épülő képviselői demokráciák természete, logikája magában hordja a patronázs intézményét.

1. KÉT KINEVEZÉSI ELV

A *patronázs* a szűkebb értelemben vett politikatudományi irodalom fogalma, amely a modern kormányzati rendszerekben kialakult kinevezési elvek egyikére vonatkozik. Nevezetesen arra, amikor a közhivatalba történő kinevezés nem szaktudáson vagy hivatali érdemeken, hanem *politikai bizalmon és lojalitáson* alapul. A (pártelvű) politikai kinevezési elv verseng a modern kormányzatban kialakult másik, szaktudáson és hivatali előmenetelen alapuló *bürokratikus kinevezési elvvel*³.

A politikai patronázs intézményében a végrehajtó hatalom demokráciákra jellemző belső feszültsége fejeződik ki: a közigazgatás autonómiája, pártpolitikától való függetlensége, illetve a demokratikus politikai kontroll ellentmondása. A két kinevezési elv általában a végrehajtó hatalom két egymástól többé-kevésbé elkülönült – politikai és adminisztratív – szférájában érvényesül. Elválnak egymástól a demokratikus választáshoz kötött, a végrehajtó hatalom csúcsát jelentő viszonylag szűk politikai-kormányzati szféra és az általános adminisztrációt végző közigazgatás egyre hatalmasabbra duzzadó apparátusa.

A politikai-kormányzati szféra a *választott politikusok* területe, akik a politikai irányítás, a kormánypolitika letéteményesei. Őket politikai elvek⁴ vezérik, és legitimitásuk a választásokon elnyert demokratikus mandátumból származik. A közigazgatás a *közhivatalnokok* világa. Az ő feladatuk az általános szabályalkalmazás, és legitimitásukat is ebből, a törvényalkalmazáson alapuló közszolgáltatából nyerik. A közalkalmazottak kinevezési (előmeneteli) rendje a képeségeken, teljesítményen és a „senioritáson” (szolgálati időn) nyugszik. Politikus bárkiből lehet – ha a szavazók megválasztják –, ezzel szemben a közszolgáltatba való belépés megfelelő képzettséget, iskolai végzettséget követel. A patronázs fogalma tehát az állami hivatalokat betöltő e két fő szereplő, politikusok és köztisztviselők viszonylatában értelmezhető.

2. KÖZIGAZGATÁS ÉS POLITIKA KLASSZIKUS ELVÁLASZTÁSA

A századforduló évtizedeinek, majd az egész huszadik századnak egyik alapvető trendje a végrehajtó hatalom politikai-kormányzati és közigazgatási szféráinak elválása, illetve a két szféra közti elkülönülés fennmaradása volt. Ez egyrészt az elválasztás normatív felfogásának (Mény 1991: 273, 287), másrészt az államapparátus roppant felduzzadásának a következménye. A közalkalmazottak serege a nagyobb államokban a század eleji néhány tízezres létszámról ugrásszerűen több százezres, majd milliós nagyságrendűre nőtt.⁵ A központi közigazgatásban foglalkoztatott civil servant státusú köztisztviselők száma Angliában a 19. század elejétől az 1980-as évekre 20 000-ról 500 000-re emelkedett, Németországban pedig a Beamten-ek száma szövetségi szinten ekkorra meghaladta a 300 000-t.⁶ Az ennél szélesebb kört jelentő közalkalmazottak száma Olaszországban a 19. század végétől az 1980-as évekig 50 000-ről csaknem 2 000 000-ra ugrott (Mény 1991: 238), míg Németországban 1875 és 1981 között 524 000-ről 3 728 400-re nőtt (Wunder 1986: 72, 170).

E hatalmas bürokrácia működtetése és hatékony politikai irányítása csak úgy vált lehetségessé, ha az intézményrendszerét és személyzetét formális szabályoknak rendelték alá és a politikai vezetés napi változásaitól függetlenítték.⁷ A századfordulóra kiépült hatalmas alkalmazotti és hivatalnoksereg nagy részét így a politikai változások – a demokratikus választási ciklusok – pozíciójában már nem érintették.

A századfordulóra kialakult a közigazgatás és politika elválasztásának teóriája és a közigazgatás működésének klasszikus felfogása, ami röviden a következőképpen foglalható össze. A közigazgatás bürokratikus szervezet, amelynek működését világos, rögzített belső szabályok irányítják. Szervezeti felépítése hierarchikus, az alá- és fölérendeltség szigorúan szabályozott láncolata érvényesül (minden alárendelt feljebbvalója utasításait hajtja végre). A működést irányító szabályok racionális-jogi legitimációval bírnak. A döntések személytelenek, s az általános szabály egyedi esetre való alkalmazását jelen-

tik. A hivatalnokok rekrutációja és előmenetele szaktudáson és érdekeiken alapul.

A közigazgatási hierarchia élén a politikai vezetés áll. A politika és a közigazgatás/adminisztráció azonban két egymástól eltérő és élesen elválasztott terület, amelyek között „munkamegosztás” áll fenn: politikus és közhivatalnok szerepe, funkciója, felelőssége és legitimitációja ezért élesen eltér egymástól (Dunleavy–O’Leary 1987: 169; Aberach et al. 1981: 4). A politikus dönt, a közhivatalnok a döntést végrehajtja. A politikus korábban a fejedelemnek, később a parlamentnek, illetve a választóknak tartozik felelősséggel, a közhivatalnok a feljebbvalójának, illetve végső soron a – közigazgatási hierarchia csúcán elhelyezkedő – politikai vezetésnek. A politikusi döntések (uralom) legitimitációja demokratikus, a közhivatalnokoké bürokratikus: az első a választásokon elnyert felhatalmazásban, a második a személytelen szabályalkalmazásban áll. Politikus és közhivatalnok viszonyát tehát egyrészt a szerepek elválasztottsága, másrészt az alá- és fölérendeltség határozza meg. A politikus felel a döntések tartalmáért a választóknak, a közhivatalnok a végrehajtás hatékonyságáért a politikai vezetésnek. A klasszikus elválasztás tanát foglalja össze az 1. táblázat.

1. táblázat

A klasszikus elválasztás ideáltipikus sémája

| | POLITIKA | KÖZIGAZGATÁS |
|-------------|---------------------|----------------------|
| AKTOR | hivatásos politikus | köztisztviselő |
| SZEREP | vezetés | adminisztrálás |
| FUNKCIÓ | döntés | végrehajtás |
| LEGITIMÁCIÓ | demokratikus | bürokratikus |
| FELELŐSSÉG | választóknak | politikai vezetésnek |
| INTÉZMÉNY | kormány | közigazgatás |

A klasszikus elválasztás „előnyei”

Politika és közigazgatás elválasztásának „előnyei” – amelyeket a klasszikus elválasztás tanának kialakulása óta a különböző megközelítések egybehangzóan hangsúlyoznak (Mény 1991: 262; Dunleavy–O’Leary 1987: 169; Wichmann 1986) – a következők: 1. Stabilitás és folyamatosság létrejött a közigazgatásban, függetlenül a kormányzat szintjén történő politikai és személyi változásoktól. 2. A „meritokratikus elv” érvényesülése a rekrutációban: előírt iskolai végzettség/szakképzettség, verseny (vizsgák) stb. révén. 3. A neutralitás a végrehajtásban: az állampolgárok egyenlő, pártatlan kezelése. 4. A személytelenség. 5. Az általános szabályok szerinti, a (politikai) feljebbvalók és az érintettek (állampolgárok) számára egyaránt kiszámítható működés.

A klasszikus elválasztás elve néhány évtizedig normaként, a politika és közigazgatás közti kívánatos viszonyról alkotott közfelfogás alapjául szolgált, és – jogintézményi reformok révén – ténylegesen formálta azt. Bár politika és közigazgatás elválasztása általánosan elfogadott normává vált és intézményesült a századforduló évtizedeiben, a gyakorlatban azonban csak jelentős korlátokkal érvényesült, és a politikai patronázs rendszerét mégsem tudta teljesen kiszorítani. Egyrészt ugyanis maradványaiban tovább éltek a tradicionális politikai patronázs technikái, másrészt újak keletkeztek a pártoknak a kormányzati rendszerbe, a végrehajtó hatalomba való behatolása, valamint a szociális állam kiépülése (*Leistungsverwaltung*) következtében. Az elválasztás normatív és intézményi érvényesülése mellett minden kormányzati rendszerben megjelent, illetve fennmaradt a politika és közigazgatás összefonódásának a tendenciája is. A bürokratikus kinevezés elvének konkurálnia kell a patronázs kisebb-nagyobb mértékben érvényesülő elvével.

Jelen írás ennek magyarázatát keresi az alábbiakban. Először kimutatjuk, hogy a klasszikus elválasztás tana maga sem mentes belső elméleti ellentmondásoktól (3. pont). A továbbiakban áttekintjük a patronázs politikaelméleti (4. pont), közigazgatástani (5. pont), szociológiai (6. pont) magyarázatait. Írásunk befejező részében pedig a patronázs alkalmazásának típusait és kiterjedését tekintjük át az európai demokráciák példáin keresztül (7. és 8. pont).

3. A KLASSZIKUS ELVÁLASZTÁS TANÁNAK ELMÉLETI PROBLÉMÁJA: A SEMLEGESSÉG ÉRTELMEZÉSE

Politika és közigazgatás klasszikus elválasztásának tana olyan belső elméleti problémát, ellentmondást tartalmaz, amely – normatív szinten is – korlátozza érvényességét: ez a közigazgatás semlegességének értelmezése. A közigazgatás politikával szembeni semlegessége a liberális demokrácia egyik alapvető mítoszává vált (Mény 1991: 287), a semlegesség pontos értelme és különösen viszonya a közigazgatás felelősségéhez azonban kevésbé tisztázott.

1. A közigazgatás semlegessége az egyik értelmezés szerint a végrehajtás módjára vonatkozik. A semlegesség itt a törvények pártatlan, részrehajlás-mentes alkalmazását, a *pártatlan ügyintézés*ét jelenti: az egyes állampolgárok ügyeinek egyenlő, pártatlan (értsd: elfogultság-mentes) elbírálását, azaz a törvény azonos módon való értelmezését és alkalmazását az ügyfél személyétől függetlenül (személytelenség elve). A semlegesség a „jog uralma” a közigazgatásban. Ez nem jelenti azt, hogy a törvények nem tennének különbséget az állampolgárok egyes csoportjai között. Csak annyit jelent, hogy az állampolgárok között a törvény és nem a hivatalnok tesz különbséget. Az utóbbi feladata az általános szabály (törvény) alkalmazása az egyes esetre. A pártatlan ügyintézésnek ez az értelmezése része a 19. száz-

zadtól dominánssá vált európai közigazgatási felfogásnak, közhivatalnoki étosznak, és része a klasszikus elválasztás tanának is.

2. A közigazgatás politikai semlegességének egy másik jelentése az, hogy a közigazgatás nem vesz részt a politikai döntésekben, hanem pusztán a *politika végrehajtója*. A semlegesség nem jelent tehát *politikamentességet*, legfeljebb a közigazgatás önálló politikai szerepének hiányát. A közigazgatás a politika *eszközévé* válik (Mayntz 1985: 64). Amit gyakran a közhivatalnok politikai semlegességének, pártatlanságának neveznek, az valójában a kormány változó pártösszetételéhez igazodó „pártosságot” jelent (Rose 1988: 192); a közhivatalnok a mindenkor kormányt kiszolgáló „politikai kaméleon”. Ez a felfogás szintén illeszkedik a közigazgatás és politika klasszikus elválasztásának téziséhez.

3. Ha a közigazgatás semlegességének értelmét *politikai* síkon keressük, akkor meg kell különböztetnünk a közigazgatás „politikai semlegességének”, illetve „politikától való függetlenségének” fogalmát. A közigazgatás *politikai semlegessége* esetében a semlegesség nem a politikai döntésre, hanem a végrehajtására, a végrehajtás módjára vonatkozik, és megfelel a fent tárgyalt két felfogásnak: a pártatlan ügyintézésnek és a közigazgatás mint (politikai) eszköz felfogásának. Ezzel szemben, ha a közigazgatás a *politikától független, azaz autonóm* tevékenység, akkor maga tölt be politikai funkciót: a bürokrácia uralma jön létre. A közigazgatás autonómiája, politikától való függetlensége ellentmondásban van a közigazgatás feletti politikai kontroll normatív követelményével, és így – demokráciában – a demokratikus kontrollal is, valamint ellentmond a klasszikus elválasztás tanának. A végrehajtó hatalom, illetve a közigazgatás politikától való függetlenségének normatív követelménye végső soron a hivatalnok- vagy szakértő-kormány követelményéhez és a *politikai kormány* elutasításhoz vezet (Rose 1968).

A klasszikus elválasztás tana tehát nem tartalmazza a közigazgatás autonómiájának, azaz politikától való függetlenségének a követelményét, sőt, ellentétben van vele. A közigazgatás politikai semlegessége csak politikai felelősségének keretei között értelmezhető: nem politikai függetlenséget, hanem éppen a közigazgatás politikának alárendelt eszköz-jellegét jelenti. Ennek hangsúlyozása azért szükséges, mert közigazgatás és politika elválasztásának tézisének Magyarországon gyakran úgy értelmezik, hogy az nem egyszerűen a közigazgatás politikai semlegességét, hanem a politikától való autonómiáját jelenti. Ez a felfogás a hatalommegosztás, illetve a hatalmak elválasztásáról szóló tan olyan radikalizálását jelenti, amely túlmegy a klasszikus elválasztás tanán, s azzal nem igazolható.

4. A közigazgatás klasszikus tanának további problémája a *közigazgatási szakszerűség viszonya a politikai semlegességhez* (azaz politikai felelősséghez). A klasszikus bürokrácia-elmélet két, egymásnak ellentmondó előfeltevéssel él: egyaránt feltételezi a közigazgatás szakszerűségét és politikai felelősségét (azaz semlegességét). A közigazgatási szakszerűség azt jelenti, hogy a bürokrácia működését

és eljárásait a szakszerűség – azaz egy politikától független szempont – vezérli. A közigazgatás politikai felelőssége ezzel szemben azt jelenti, hogy a bürokrácia felelősséggel tartozik valamely felsőbb politikai autoritásnak, parlamentáris demokrácia kormányzati rendszerben a kormánynak, illetve a kormány valamely tagjának (miniszter). A szakszerűség követelménye így ellentétbe kerülhet a közigazgatás politikai semlegességének követelményével (Bendix 1971: 147–148), az „eszköz” szereppel.

Hogy mit jelent a közigazgatás autonómiájának, illetve szakszerűségének potenciális ellentmondása a közigazgatás politikai kontrolljával, azt a parlamentáris kormányzat egyik fontos normájának, a *miniszteri felelősség* elvének a példáján illusztráljuk. Parlamentáris rendszerben a kormány és az egész végrehajtó hatalom (közigazgatás) feletti demokratikus kontroll alapvető intézménye a miniszterek elszámoltathatósága. A miniszter parlamenti (politikai) felelőssége csak akkor teremthető meg, ha kontrollt gyakorol a felelősségi körébe tartozó minisztérium és közigazgatási gépezet felett, azaz vezeti, irányítja azt (Hesse-Ellwein 1992: 339–340). A közigazgatás politikai felelőssége a miniszter parlamenti felelősségén keresztül jut érvényre. Ha a közigazgatás apparátusa nem tartozik felelősséggel a politikai vezetésnek (miniszternek), akkor egyben a közigazgatás feletti parlamenti (demokratikus) kontroll is megszűnik: a bürokrácia uralma jön létre.⁸ A közigazgatás autonómiájának (politikai függetlenségének), illetve szakszerűségének az elve ezért szembekerül a közigazgatás politikai felelősségének elvével, esetünkben a bürokrácia demokratikus kontrolljával.

4. A PATRONÁZS POLITIKAELMÉLETI MAGYARÁZATAI ÉS KÉT TÍPUSA

A modern kor bürokratizálódási tendenciáival szemben a választott politikusok részéről állandó a törekvés a közhivatalok (legalább legfelső szintjének) átpolitizálására, a politikai patronázs fenntartására vagy kiterjesztésére. A patronázs ugyanis a legfontosabb eszköze egyrészt a közigazgatás feletti politikai kontrollnak és a kormányzati program megvalósításának, másrészt politikai hívek és támogatóik megjutalmazásának.

A politikai patronázs alkalmazása a közigazgatás felső – központi, illetve szövetségi – szintjén, a központi állami hivatalok (minisztériumok stb.) magasrangú köztisztviselőinek szintjén kisebb-nagyobb mértékben általános, természetesen országonként eltérő mértékben, mint ahogyan eltérő mértékben nyúlik le a központi közigazgatás középső és alsó rétegeibe.⁹

A patronázs alkalmazásának három általános elméleti magyarázata van. Az első a *politikusok hatalom-orientáltsága* (office seeking game). Ez a legáltalánosabb magyarázat, amely szerint a hatalom, amelynek gyakorlása a politika célja, (részint) éppen pozíciók feletti

rendelkezéssel gyakorolható. A politikusok és hivatalnokok közötti pozícióharc ezért két érdekcsoport hatalmi harcaként is értelmezhető. Minden szereplő célja saját politikai erőforrásainak növelése, azaz a – pozicionális és materiális – „javak” feletti rendelkezés.¹⁰

A patronázs második magyarázata a *patronázspozíciók jutalomként való alkalmazása*, szétosztása. A pozíciók – szétosztásuk révén – olyan erőforrást jelentenek, amelyek átválthatóak politikai támogatás szerzésére vagy növelésére. A lojalitás (pártfegyelem) fenntartása vagy növelése érdekében pozíciókat kell juttatni a parlamenti frakció tagjainak, a koalíciós partnereknek, a párthívek és személyes lekötelezettek szélesebb körének, a kampánytámogatóknak és az aktivistáknak.¹¹

A patronázs harmadik magyarázata a *közigazgatás, a bürokrácia feletti kontroll* eszközeként való felfogása és alkalmazása. A politikai vezetésnek (kormány) politikai törekvései megvalósítása szempontjából döntő fontosságú, hogy lojális köztisztviselői karral rendelkezzen. Ha az nem lojális, nem vagy csak kisebb hatékonysággal tudja politikáját megvalósítani. Ez éppúgy érvényes demokratikus, mint bármilyen más kormányzati rendszerben. A normatív demokrácia-elmélet szempontjából a kérdés a következő: érvényre jut-e a választók többsége által megszavazott politika.¹²

A patronázsnak két nagy általános típusát – az „uralmi” és a „gondoskodó patronázst” – különböztethetjük meg. Az „*uralmi patronázs*” célja a patrónus befolyásának kiterjesztése vagy fenntartása a bizalmi emberek fontos döntéshozó pozíciókba való kinevezése révén (Wichmann 1986: 37, 46). A „*gondoskodó patronázs*” a párthívek hivattal, pozícióval való megjutalmazását célozza; nem elsősorban az motiválja, hogy a betöltött pozíció révén mennyire nő a patrónus befolyása a döntéshozatalra, hanem az, hogy a kiosztott pozíció, hivatal mit nyújt a megjutalmazott párthíveknek (egzisztencia, karrier). A modern pártrendszerekben az utóbbi inkább a párton belüli, mint a közigazgatás feletti kontroll eszköze. A patronázs fenti három magyarázata közül az első és a harmadik inkább „uralmi”, a második inkább „gondoskodó patronázsként” értelmezhető.

A patronázs e két típusa közül jelen írás témája az uralmi patronázs, az is elsősorban a közigazgatás feletti politikai kontroll szempontjából.¹³ Az általános bürokratizálódási tendencia, az államapparátus hatalmasra duzzadása különös jelentőséget ad a közigazgatás feletti politikai kontroll kérdésének. Ha a köztisztviselői kar neutrális, a politikusi döntések egyszerű végrehajtója, akkor érvényesül a klasszikus elválasztás politikai döntés és adminisztratív végrehajtás között. Még ha a köztisztviselői kar egészének neutralitását, valamint politikai döntés és adminisztratív végrehajtás teljes elválasztottságát feltételezzük is, egy politikus ebben az esetben is szükségét érezheti olyan, az általa irányított közigazgatási hierarchia legfelső szintjén elhelyezkedő főtisztviselői körnek, amely *személyes lojalitással* van iránta, és amelyben személyesen megbízik. A patronázs ennél szélesebb körű alkalmazására a fenti három magyarázat mellett szerepet játszik az is, hogy – amint később látni fogjuk – a bürokrácia politikai neutralitása irreális feltételezés.

5. A PATRONÁZS KÖZIGAZGATÁSTANI MAGYARÁZATA: A „POLITIKAI KÖZIGAZGATÁS”

A klasszikus elválasztás tana szerint a döntéshozókkal szemben a köztisztviselők dolga csak a döntések egyszerű végrehajtása – ami politikai értelemben neutrális tevékenység, azaz a közigazgatás a politika eszköze marad –, és a politikai patronázs eddigi magyarázatainál nem léptünk ki az előfeltevések ezen köréből. A döntéshozatal és a végrehajtási tevékenység szociológiájának áttekintése azonban azt mutatja, hogy ez az előfeltevés nem tartható.

Ennek egyik oka a döntéshozatal természetében keresendő. *A köztisztviselők nem egyszerűen végrehajtói a politikusi döntéseknek, hanem részesei* (Dogan 1975; Mény 1991; Hecló 1977; Suleiman). A döntés-előkészítés ugyanis az egyre hatalmasabb bürokratikus apparátus feladatává válik. A központi közigazgatás szervei, a minisztériumok például elsősorban nem végrehajtó, hanem döntés-előkészítő és döntéshozó szervek.¹⁴ A törvénytervezetek előkészítését, de a hosszabb távra szóló reformmunkálatokat is közhivatalnokok végzik, a döntések jelentős részét, különösen a rutinszerű napi döntéseket maguk a köztisztviselők hozzák meg.¹⁵ A politikusok ezért csak a köztisztviselői apparátusra támaszkodva, velük együttműködve érhetik el politikai céljaikat.

A döntéshozatali folyamatban a köztisztviselők a politikusokkal szemben *szakmai fölényben* vannak és információs monopóliummal rendelkeznek (Mayntz 1995: 66). A közigazgatás egy-egy területét irányító politikusok nagymértékben rá vannak utalva az alájuk rendelt állandó köztisztviselői karra. A köztisztviselők szakmai fölénye különösen azokban az országokban erős – mint például Anglia –, ahol a minisztert sem képzettsége, sem megelőző politikai karrierje nem köti az adott tárcahoz, amelyet irányít. A köztisztviselők *információs „monopóliuma”* nemcsak azt jelenti, hogy a politikusok döntési helyzetben rá vannak utalva a részletinformációkkal rendelkező hivatalnokokra, hanem azt is, hogy a köztisztviselők aktív részesei *a politikai napirend formálásának*. Az adott tárca kompetenciakörében levő területekről érkező új információk (különböző követelések, konfliktusok, feszültségek stb.) szelektálásával nagymértékben befolyásolják, hogy mely ügyek kerülnek „politikai szintre”, döntés elé.¹⁶

A közhivatalnokok „hatalmi helyzete” a fölébük helyezett politikusokkal szemben egyaránt érvényesül a döntéshozatal olyan különböző szintjein, mint 1. a napi politikai-adminisztratív rutin, 2. a törvénytervezetek előkészítése¹⁷, vagy 3. az intézményi-politikai reformok.

A másik magyarázat, amiért a politika és a közigazgatás merev elválasztásáról szóló klasszikus tanítás nem tartható, a *végrehajtás természetében* keresendő. A klasszikus elválasztás felfogása szerint a köztisztviselők a politikusi döntések végrehajtói, önálló szerepük nincs: a közigazgatás a politika által kitűzött célok megvalósításának egyszerű eszköze. *A döntések végrehajtása, a szabályalkalmazás azon-*

ban nem egyszerűen neutrális tevékenység: a köztisztviselők jelentős formális mérlegelési jogkörrel (közigazgatási diszkréció) és még nagyobb informális szabadsággal rendelkeznek a „végrehajtás” során. A döntés és végrehajtás közti merev dichotómia sokszor meglehetősen mesterséges. A közigazgatási működés tulajdonképpen végtelenített döntéshozatali láncként is felfogható (Molnár 1994: 7), még ha ezek a döntések nem is mindig formalizáltak és legitimáltak, s nincsenek döntésként kezelve – amelyek jelentősen befolyásolhatják az eredeti „politikai szintű” döntés tartalmát. A végrehajtás nem más, mint a „döntéshozás folytatása más eszközökkel”, ahol azonban már mások a döntéshozók (Mény 1991: 241).

Fentebb láthattuk, hogy a közigazgatási bürokrácia – miként az elmúlt évtizedek politikai szociológiai munkái egybehangzóan megállapítják (pl. Suleiman 1984b: 4–7; Mény 1991: 240) – a döntéshozatal és a végrehajtási tevékenység minden lépésében aktív szerepet játszik. A közigazgatás informális hatalommal rendelkezik a döntéshozatalban és formális *diszkrécióval* (szabad mérlegelési joggal) a végrehajtás jelentős területein, így nemcsak adminisztratív funkciót tölt be, de politikai szerepe is van. A közigazgatás politikai értelemben tehát nem neutrális tevékenység: a klasszikus elválasztás – még ha mint norma fennmaradt is – a gyakorlatban fikció. A közhivatalnoki réteg politikai hatalommal és befolyással bír, s miként a *bürokrácia* fogalma jelöli, uralmi rendszert alkot. Ez magyarázza, hogy a politikusok számára miért olyan fontos a köztisztviselői kör feltétlen lojalitása, mégpedig nemcsak jogi, hanem politikai értelemben is. A patronázs a bürokrácia hatalmának ellensúlyozására alkalmas eszköz a politikai vezetés kezében. Politikusok és köztisztviselők viszonylatában a patronázs alkalmazása teszi lehetővé, hogy a választott politikusok a bürokrácia felett némi kontrollt gyakoroljanak.¹⁸

6. A PATRONÁZS SZOCIOLÓGIAI MAGYARÁZATA: A BÜROKRÁCIA MINT POLITIKAI AKTOR ÉS A KÖZHIVATALNOKI KAR ÁTPOLITIZÁLÓDÁSA

A közhivatalnoki kar semlegességét tételező nézetek arra a fikcióra építenek, hogy a bürokráciának nincsenek saját érdekei, a köztisztviselői kar – illetve az őt alkotó társadalmi csoportok – nem rendelkeznek csoportérdekekkel, értékekkel, eszmékkel stb. A társadalomtörténet, a szociológia és az elitkutatás elmúlt évtizedekben elért eredményei ezzel szemben azt mutatják, hogy *a köztisztviselői réteg nem „társadalom feletti”, hanem saját csoportérdekkel és szerepfelfogással rendelkezik. Ez egyaránt érvényes a közigazgatásra mint szervezetre, illetve a közhivatalnoki karra mint funkcionális csoportra. A köztisztviselői kar érdekcsoportonként való felfogását három tényező is indokolja: funkcionális szervezetként való működése, személyzetének rekrutációja és szociokulturális származása, valamint a közhivatalnoki étosz és szerepfelfogás.*

Az első, az állami bürokrácia *funkcionális érdekcsoportként* való felfogása az 1950-1960-as évek óta magától értetődő. Minden szervezet, illetve társadalmi csoport első számú érdeke az *önfenntartás*, s ez így van az állami bürokrácia esetében is (Mayntz 1985: 66). Az állami bürokrácia esetében ez az igény különösen erős legitimitást nyer, hiszen ő működteti az állami intézményeket és hordozza, fejezi ki az állam kontinuitását. Az érdekcsoportként való felfogás melletti másik megfontolás az, hogy a közigazgatási (rész)apparátusok *meghatározott kormánypolitika követésében és fenntartásában érdekeltek*: olyanban, amely szolgálja a szervezeti kontinuitást (pl. tárca-költségvetés fenntartása vagy növelése), amely kielégíti az „ügyfélkör”¹⁹ és a nyomáscsoportok felől érkező követeléseket, és amelyből így neki is haszna van (Mény 1991: 241; Suleiman 1974: 170-177). A közigazgatás status quo-érdekeltségét és a szervezeti inerciát mutatja, hogy például a jóléti állam leépítését az erre irányuló évtizedes politikai kurzus sem tudta elérni, legfeljebb az állami újraelosztás arányának növekedését volt képes megállítani.²⁰

A közhivatalnoki kar érdekcsoportként való felfogását sajátos *szociokulturális eredete és rekrutációja* is magyarázza. A köztisztviselői kar személyzetének társadalmi háttere általában igen karakteres képet mutat. A közhivatalnoki réteg nem a társadalom rétegződésének, csoportösszetételének arányos tükörképe, hanem néhány, gyakran igen szűk társadalmi csoportból rekrutálódik (Armstrong 1973; Putman 1976). Gyakran éppen ez szolgált a „negatív patronázs”, azaz a köztisztviselők körében végzett politikai tisztogatások indokául az új – s eltérő szociális összetételű – politikai elit számára, miként a francia forradalom idején, a weimari köztársaság első éveiben, vagy az 1945 utáni Németországban és Magyarországon, a „náciitlanítási” kampányok időszakában.

Az érdekcsoportként való felfogás harmadik magyarázata a *köztisztviselői kar szerepfelfogása, étosza*. A klasszikus közigazgatásban, a közfelfogás és a közhivatalnoki étosz szerint is a köztisztviselő a „közérdek” szolgája, a közhivatalnoki kar a közérdek hordozója. Ez azonban azt is jelenti egyben, hogy saját eszméi vannak arról, mi a „közérdek”²¹; a köztisztviselő elit így esetenként konfliktusba kerülhet a politikai elittel, a politikai vezetéssel. A politikai elitől eltérő karakteres társadalmi származás mellett ez a magyarázata annak a történeti értékelésnek, amely szerint az általában felső-középosztálybeli származású köztisztviselői elit „bojkottálni” igyekezett a forradalmak révén belülről, illetve a megszálló hatalmak révén „kívülről” bevezetett, új köztársasági és demokratikus rezsimek kormánypolitikáját 1918 után. A szociáldemokraták által pénzügyminiszternek kinevezett marxista teoretikus, Rudolf Hilferding idegösszeroppanást kapott, miután kinevezését követően a minisztériumi apparátus az aktákat úgy „eltérítette”, hogy mindig üres íróasztal előtt kellett ülnie. A „bürokratikus szabotázs” nemcsak esetenként elhangzó politikai jelszó, de nem ismeretlen a szakirodalomban sem (Jacoby 1969:

250). Politikai rezsim-, illetve nagyobb politikai irányváltáskor, politikai-intézményi reformok bevezetésekor gyakran megjelenik.

A fenti megfontolások alapján azt mondhatjuk, hogy – a klasszikus elválasztás implicit előfeltevéseivel ellentétben – a köztisztviselők saját érdekekkel bíró társadalmi csoportot alkotnak, s így – stratégiai helyzetük révén, továbbá mint az államot képviselő réteg – esetenként önálló aktorként jelennek meg a politikai térben. A politika bürokratizálódásán azonban nem egyszerűen a köztisztviselők szociológiai csoportként való megjelenését kell értenünk, s nem is csak annyit, hogy – miként egy korábbi pontban tárgyaltuk – a politikai döntéshozatal bürokratizálódik, azaz hogy a közhivatalnoki kar funkcionális szerepe révén része lesz a politikai döntéshozatalnak. A politika bürokratizálódása azt is jelenti, hogy Európában – Anglia kivételével²² – a közhivatalnoki réteg benyomul a politikai akaratképzés klasszikus (input) intézményeibe is: a pártokba és a demokratikus képviselői testületekbe. Németországban, ahol ez a folyamat már a 19. században elkezdődött és a leginkább előrehaladt, az 1950–1960-as években a Bundestag képviselőinek mintegy 20–30 százaléka, az 1970-es évektől kezdődően mintegy 40 százaléka köztisztviselő (tanárokkal és professzorokkal együtt). A tartományi parlamentekben ez az arány gyakran az 50 százalékot is meghaladja (Wunder 1986: 184). Franciaországban 1958 és 1978 között a nemzetgyűlési képviselők 31 százaléka, 1981-ben 53 százaléka került ki a köztisztviselők közül²³ (Mény 1991: 285).

A képviselő-testületek mellett a köztisztviselők egyes országokban a kormányba is benyomultak. Az NSZK-ban 1969-ig a miniszterek magas rangú közhivatalnokkal is képviselthették magukat a kormányülésen (Mény 1991: 346). Ahol a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elve alapján a parlamenti képviselői mandátum és a miniszteri tisztség összeegyeztethetetlen, ott – így például Franciaországban és Hollandiában – maguk a miniszterek is gyakran főtisztviselőkből rekrutálódnak (Dogan 1975: 10). Franciaországban az Ötödik Köztársaság „fél-elnöki” rendszere, valamint De Gaulle-nak a politikusoktól való személyes idegenkedése miatt ez különösen jellemző volt: 1959 és 1981 között a miniszterek 41 százalékát magas rangú állami hivatalnokokból nevezték ki (Mény 1991: 285). Ez szintén felveti a *politikai illetve hivatalnok (szakértői) kormány* problémáját, amelyre korábban utaltunk a köztisztviselők politikai semlegességének értelmezése kapcsán. A köztisztviselőknek ez a térnyerése a politika klasszikus képviselői és végrehajtó szerveiben – a bürokrácia politikai kontrolljával, illetve a patronázzsal szemben – „fordított kolonizációs” folyamatot (Shefter 1977: 432) jelent, és azt mutatja, hogy a modern demokráciákban politika és közigazgatás, vagy még inkább a politikusi és köztisztviselői szerep mindkét irányból erősen összefonódik.

A közhivatalnoki kar átpolitizálódása

A köztisztviselők magas aránya a törvényhozásban és a kormányban a köztisztviselői kar átpolitizálódását mutatja; nem is elsősorban azaz, hogy itt egy szakmai, illetve funkcionális érdekcsoport politikai szerephez jut, hanem inkább mint annak indikátora, hogy mennyire háttérbe szorult az európai kontinens demokráciáiban a köztisztviselők politikai neutralitásának, valamint a köztisztviselői és politikai szerepek, karrierök összeférhetetlenségének a klasszikus elválasztás tanában felállított normatív követelménye.

A köztisztviselői kar politikai befolyásának és szerepének, valamint a politikai vezetés részéről ezzel szembeállított patronázsnak egyaránt következménye a *közhivatalnoki kar jelentős mértékű átpolitizálódása*. Az NSZK-ban a felső szintű (minisztériumi) köztisztviselői karrierben a párttagság gyakran jelent előnyt²⁴ – 1972-ben a magas rangú minisztériumi köztisztviselők mintegy fele (Dyson 1979: 152), 1981-ben már mintegy kétharmada párttag (Hoffmann-Lange 1992: 159). Franciaországban nemcsak jelentős a köztisztviselők körében a párttagság, hanem egyenesen a politikai és köztisztviselői karrier, s ezzel a politikai és adminisztratív elit összefonódása jött létre az Ötödik Köztársaság időszakában (Suleiman 1984b). Az osztrák közigazgatás átpolitizáltságát jól mutatja például az, hogy a munkahelyi érdekképviseleti testületek tagjainak a megválasztásakor is az országos nagypolitika pártjai versenyeznek, s kapják a szavazatok túlnyomó részét (95%-át) (Neisser 1991: 147). Az egyes minisztériumok „üzemi tanácsainak” politikai összetétele, illetve annak változása bepillantást enged a pártpolitikai patronázs felső szintjébe. A német szövetségi és tartományi minisztériumokhoz hasonlóan Ausztria esetében is megfigyelhető, hogy az egy-egy minisztérium élén bekövetkező politikai váltás hatására miként módosul az alárendelt köztisztviselői kar politikai színezete, összetétele. Minél hosszabb ideig marad egy minisztérium egyazon párt irányítása alatt, a köztisztviselői kar politikai hozzáigazítása, hasonulása annál nagyobb mértékű. A mintegy két évtizedes nagykoalíció után, az 1967-es munkahelyi érdekképviseleti választásokon ugyanis a folyamatos néppárti (ÖVP) reszortként működő minisztériumokban a Néppárt 74 százalékos, míg a folyamatosan szocialista (SPÖ) reszortként működőkben az SPÖ 69 százalékos többséget szerzett. A későbbi egypárti kormányok időszakában a kormányzó párt a riválisától megszerzett reszortoknál egy-egy kormányzati ciklusban mintegy 5 százalékponttal tudta politikai pozícióit javítani az adott minisztérium köztisztviselői körében (Müller 1988: 469). Ezek a számok a politikai patronázs alkalmazásának a lehetőségeit és korlátait egyaránt jelzik.

7. A PATRONÁZS ALKALMAZÁSÁNAK MÓDJA, TÍPUSAI ÉS KITERJEDÉSE

7.1. A patronázs alkalmazásának módja

A patronázs alkalmazásának – az alkalmazás módját illetően – háromféle típusát különböztetjük meg az alábbiakban. Először is, a patronázs része a demokratikus kormányzat normális, üzemszerű működésének, a politikai-kormányzati rutinnak, s mint ilyen, elsősorban a politikai (kormányzati) ciklusokhoz kötődik. Másodsorban, nagyobb politikai irányváltások, reformok is gyakran személyi konzekvenciákkal járnak. A patronázs alkalmazásának harmadik, kampányszerű módjára politikai tisztogatások idején, azaz általában politikai rendszerváltások kerül sor, vagy akkor, amikor a köztisztviselők rendszer (alkotmány) iránti lojalitása kérdésessé válik.

A POLITIKAI CIKLUS

Egy kormány hivatalba kerülésekor minden tagja – a reszort-elnöknek megfelelően – valamelyik központi közigazgatási szerv, azaz minisztérium (és az alá tartozó intézményrendszer) irányítását kapja feladatul. Amikor egy miniszter kinevezése után először – s gyakran életében első alkalommal – belép a minisztérium kapuján, akkor szinte megoldhatatlan feladattal találja magát szembe. 1. Olyan területet kell irányítania, amelynek nem szakembere. 2. Hatalmas, sok száz – gyakran több ezer fős – minisztériumi apparátus, valamint az alatta levő intézményrendszer irányítása, ellenőrzése, működtetése a feladata. 3. Olyan köztisztviselőkre van utalva, akiket nem ismer és nem tudja, hogy személyesen és politikailag mennyire bízhat meg bennük. 4. Mindez olyan helyzetben történik, amikor a miniszter kinevezése napjától a minisztérium és a hozzá tartozó egész közigazgatási intézményrendszer tevékenységéért politikai felelősséggel tartozik a parlamentnek vagy/és a kormányfőnek. Politikai jövője függ tehát a minisztérium működésétől.

A miniszter és az alárendelt közigazgatási apparátus közti bizalmi és lojalitási viszony a kormányozhatóság fontos eleme. E *kormányozhatósági problémának* a megoldására az európai demokráciákban kialakult gyakorlat a minisztériumot vezető politikus és az állandó közigazgatási apparátus közé egy általában közhivatalnokokból rekrutálódó *politikai hivatalnokréteget* iktat be. Ezt a politikai hivatalnokréteget maga a miniszter választja és nevezi ki olyan emberekből, akikben személyesen és politikailag egyaránt megbízik. E politikai-hivatali pozíciók betöltése alkotja a patronázs elsődleges körét. Az érintett pozíciókban történő személyi változások nem bürokratikus szabályok, hanem a politikai folyamatok függvényeként alakulnak: elsősorban a politikai ciklusokhoz (kormány- vagy/és miniszterváltás) vagy politikai irányváltáshoz (kormányzati/miniszteri reformok stb.), azaz a demokratikus politikai üzem rutinszerű működéséhez kötődnek.

A REFORM

A politikai patronázs alkalmazása jelentősebb *kormányzati-politikai irányváltás* vagy *politikai-adminisztratív reform* esetén kiterjedésében és intenzitásában is gyakran túlmutat a rutinszerűen működő politikai patronázson. Ha a kormány olyan új politikai program vagy reform megvalósítást tűzi ki célul, amely a központi közigazgatás felső szintű apparátusában – a köztisztviselők eltérő érdekei, beállítottsága vagy csak egyszerűen status quo orientáltsága, valamint az apparátusi inercia miatt – jelentős ellenállásra számíthat, vagy ellenállással találkozik, akkor azt gyakran személyzeti politikával, a közigazgatás „átpolitizálásával” próbálja megtörni, s politikáját a bürokrácia ellenállásán keresztülvinni. Az *Egyesült Államokban* F. D. Roosevelt jelentős személyzeti munkával valósította meg a New Deal programját (Hecló 1977: 71; Mayntz 1984: 64). Közelebbi példa a piaci hatékonyságelvű thatcheri politikai és adminisztratív reformkísérlet az 1980-as évek második felében, amely eltért a *brit* közigazgatás bürokratikus üzemmódjától és kikezdte a civil service hagyományos szerepfelfogását és neutralitását. A kormánypolitikának a „status quo”-t őrző intézményeken és mentalitásokon való keresztülviteléhez – a thatcheri adminisztráció Angliában újak számító felfogása szerint – nem volt elegendő a köztisztviselők neutrális szerepfelfogása és magatartása: az új politika melletti lojalitásra és személyes elkötelezettségre volt szükség (Rose 1988; Kingdom 1990: 31). A megszokott rutinnál kiterjedtebb személycserékkel járt az *NSZK*-ban a szociáldemokraták első²⁵, 1969-es kormánya kerülése. A szociáldemokraták – a korabeli sajtó terminusával – komoly politikai „tisztoztatásokat” hajtottak végre a csaknem két évtizedes kereszténydemokrata-keresztényszocialista többségű kormányzás alatt bejáratott közigazgatási személyzet körében, hogy politikájuk végrehajtásához kellően lojális hivatalnoki kart teremtsenek (Dyson; Mayntz 1985; Steinkemper 1974; Wunder 1986). *Franciaországban* ehhez az 1969-es német baloldali politikai fordulathoz hasonlítható az 1981-es szocialista fordulat: a Mitterrand 1981-es győzelmét követő első 1945 utáni szocialista- (kommunista) kormányalakítás, amely a „burzsoá” közigazgatás²⁶ felső szintjének némi politikai megtisztításával járt (Torstendahl 1991: 209–210). A szocialista kormányzás első évében a központi közigazgatás 139 igazgatói rangú köztisztviselőjéből 59 (42%) tarthatta meg posztját, 6-ot (4%) áthelyeztek, 64-et (46%) leváltottak és 10 új igazgatói posztot hoztak létre (Mayntz 1984: 112).

A REZSIMVÁLTÁS

A klasszikus elválasztás normájának erejét, valamint a politikai vezetésnek a közhivatalnoki karra való ráutaltságát mutatja, hogy a közigazgatás szélesebb körű vagy *általános politikai „megtisztításának”* programja legfeljebb politikai forradalmak és rezsimváltások idején nyert legitimitást, amire a francia, a német, de a magyar történelem is bőséggel szolgáltat példákat. A rendszerváltás keretében történő politikai tisztogatás számbavétele a demokratikus üzemmó-

don kívülre történő kitekintést jelent, amit – jelen keretek között – az indokol, hogy a tömeges politikai tisztogatások gyakorlatától a demokratikus átmenetek, illetve az azokat követő periódusok sem mentesek teljesen.

A kormányváltáshoz kötődő rutinszerű patronázs magyarázata a politikus és közhivatalnok közti személyes konfliktus, illetve a személyes bizalmi viszony hiánya, a reformpolitikához kötődő patronázsé a politika és a bürokrácia funkcionális ellentéte (működési mód, illetve funkcionális érdekcsoport), ezzel szemben a rezsimváltást követő tisztogatások (az ún. negatív patronázs) magyarázata a rezsimváltással hatalomra került új politikai elit és a régi hivatalnok elit közti társadalmi (csoport) konfliktus. Indítéka rendszerint az, hogy az új politikai elit a köztisztviselői kart nem társadalom felett lebegő, politikailag „neutrális” közszolgálat képviselőjének, hanem valamely ellenérdekelte társadalmi csoport – általában az összeomlott régi rezsim – vagy eltérő társadalmi-politikai rendszer reprezentánsának tekinti.

A közigazgatásban tömeges – a középső és alsó szintet is elérő – politikai tisztogatásokra Franciaországban az 1789-es forradalmat követően, majd a 19. századi gyakori forradalmak és rezsimváltások nyomán (Mény 1991: 280), Németországban és Magyarországon 1945 után került sor. Az 1918-as demokratikus és az 1933-as náci rezsimváltás Németországban csak a köztisztviselők legfelső rétegét érintette.²⁷ A *weimari köztársaság* vezető politikai elitje például a hivatalnoki kart monarchistának, a régi nemesség reakciós képviselőjének és politikailag illojálisnak tekintette, ezért 1919–1922 között a politikai tisztogatás többféle módszerével próbálkozott körükben, amelyek részben eredménnyel is jártak (Wunder 1986: 116–124). 1919-ben egy porosz kormányrendelet lehetővé tette, hogy a császársághoz hű, a köztársaságra felesküdni nem kívánó köztisztviselők önként – „korkedvezményel” – nyugállományba vonuljanak, amivel a tisztviselők mintegy 10 százaléka élt (Mayntz 1984: 176). A porosz kormány 1919-ben a területi közigazgatási vezetők (Ober- und Regierungspresidenten) és rendőrfőnökök mintegy felét, 1920-ban, a Kapp-pucstól 96 politikai köztisztviselőt – köztük 88 Landratot – váltott le (Wunder 1986: 122). Ekkor keletkezett a „Partei-buchbeamten” kifejezés, amely mindmáig használatos a politikai patronázs pejoratív megjelölésére. A náci hatalomátvételt követő politikai tisztogatások részben ezen korábbi szociáldemokrata tisztogatások ellenreakcióját, a weimari köztársaság szociáldemokrata politikai tisztviselőinek az eltávolítását jelentették. Poroszországban például 1933–1936 között csaknem valamennyi politikai köztisztviselőt leváltották, a magasabb rangú klasszikus köztisztviselőknek azonban csak 10 százalékat, az alacsonyabb rangú szolgálatot pedig egyáltalán nem érintették (Wunder 1986: 139).

A német közigazgatás legnagyobb, átfogó politikai tisztogatását 1945 után az úgynevezett „*náci-tilantis*”-i program jelentette. Ez a program a kollektív bűnösség elvéből kiindulva minden felnőtt munkaképes állampolgárt érintett; a totális tisztogatás eszméje a totális

háború reakciója volt. A gyakorlatban ugyan kevesebb, mintegy 3,7 millió ember került vizsgálóbizottság elé, de a tisztogatási kampány minden közhivatalnokot érintett (Wunder 1986: 151).

A rezsimlojalitás kérdése azonban nemcsak rendszerváltás idején, hanem „békeidőben” is felmerülhet. Az 1960-as évek végi baloldali mozgalmak reakciójaként az NSZK-ban az 1972-es „radikalizmus-rendelet” nyomán az Alkotmányvédő Hivatal (politikai rendőrség) közreműködésével csaknem 1,5 millió német köztisztviselőt „világitották át” az alkotmányellenes baloldali radikálisok kiszűrése végett (Wunder 1986: 182).

7.2. A patronázs kiterjedése

A patronázs kiterjedése alkalmazásának módjától is függ. A kormányzati ciklushoz kötődő rutinszerű patronázs elsődleges terepét a közigazgatás – a kormány közvetlen vezetése és irányítása alatti – csúcshintézményei, a minisztériumok jelentik. A *minisztériumi politikai-hivatali pozícióknak* (amelyek potenciális patronázspozíciók) funkcionális értelemben a minisztériumi szervezeten belül három, mindösszesen pedig öt nagyobb köre épült ki.

1. Az elsőt a minisztériumi szervezeti hierarchiának a miniszter alatt elhelyezkedő legfelső, általában két-három szintje alkotja. Ez az NSZK-ban, ahol a politikai kinevezés a „politische Beamten” rendszerével jogilag is formalizált, a szövetségi minisztérium egész közigazgatási apparátusát vezető államtitkárt, valamint az osztályvezetők pozícióinak körét (magyar terminussal és a mai magyar hivatali hierarchiának megfelelően: a közigazgatási államtitkárt és a helyettes államtitkárokat) foglalja magában, s a szövetségi kormányt tekintve 1991-ben 156 pozíciót jelentett (Rudzio 1991: 284). *Magyarországon*, ahol a legtöbb európai demokráciához hasonlóan a politikai közhivatalnokok rendszere explicit módon nem formalizált, de a gyakorlatban mégis kialakult, a patronázs által a minisztériumi szervezetben közvetlenül az első három hivatali vezetői szint érintett: a közigazgatási államtitkári, a helyettes államtitkári szint, valamint a minisztériumi főosztályvezetők köre.²⁸

2. A potenciális patronázspozíciók második körét néhány, a minisztériumi szervezeti hierarchiából kiemelt, közvetlenül a miniszter irányítása alatt álló szervezeti egység alkotja. Ilyen gyakran a személyzeti, a sajtó és PR- vagy a tervezési osztály.

3. A harmadik kör a miniszter személyes titkárságából és közvetlen munkatársainak köréből áll, amelynek leginkább kiteljesedett és intézményesült formája a francia miniszteri kabinet rendszere. A Franciaországban és Belgiumban alkalmazott miniszteri kabinet számos munkatársat foglal magában²⁹ – ezeket a miniszter személyesen toborozza – s a minisztérium tervező, irányító és politikai központjává vált, míg az NSZK-ban például a miniszter csak egy-két szemé-

Iyes bizalmasára támaszkodhat – igazi kabinetrendszer nem alakult ki (Mayntz 1984; 179).

4. Negyedikként megemlíthetjük a miniszter tanácsadói körét vagy testületét, amely általában nem tartozik a minisztérium hivatali apparátusához és köztisztviselői köréhez, s tagjai gyakran külső személyek. Ilyen tanácsadók ugyan szinte mindenhol akadnak, de politikailag jelentős tanácsadói rendszer mint a kormányzat fontos és állandó intézménye a miniszterek mellett csupán az amerikai adminisztrációban alakult ki.

5. Az ötödik a minisztérium szervezetén kívüli, a minisztérium közvetlen irányítása alatt álló – funkcionális, területi szervezetek – közigazgatási szervezetek köre, amelyek vezetőinek kinevezési joga általában a miniszter kompetenciájába tartozik.

Az egyes kormánytagok vezetése alatt álló minisztériumok mellett létezik egy sor fontos, közvetlenül a kormány (fő) – vagy az államfő – alá rendelt közigazgatási és azon kívüli közintézmény, amelyek vezető pozíciói általában a kormányfői/államfői kinevezés jogkörbe tartoznak. Ezek alkotják a potenciális patronázs-pozíciók második körét. E pozíciók köre államonként eltér, de általában ide sorolhatók a végrehajtó és bírói hatalomhoz tartozó szervek vezetői, például állambiztonsági szolgálat(ok), a területi vagy helyi közigazgatás vezetői, főállamügyész, vezető bírók, illetve olyan állami és „fél-állami” intézmények vezetői, mint például a társadalombiztosítás, az állami televízió és rádió vagy a központi bank.

A politikai patronázs alkalmazásának van két további olyan területe, amely kívül esik a klasszikus közigazgatás körén, de bizonyos országokban – különösen az 1945 utáni időszakban – kiterjedtsége miatt igen fontos szerepet tölt be. Az egyik a gazdaság *állami vállalati szektora*, amelynek vezető menedzsment-pozíciói – a „közérdek”, illetve a kormánypolitika érvényesítése végett – kormányzati kontroll alatt állnak. Ezek a patronázs-pozíciók azonban nem hagyományos köztisztviselői pozíciók, és politikai szempontú elosztásuk gyakran inkább jutalmazásnak tekinthető („gondoskodó patronázs”), mintsem a végrehajtás és apparátusa feletti politikai kontroll érvényesítésének. Az állami szektorra kiterjed az osztrák „Proporz” rendszer és ez az úgynevezett olasz *Lottizazione* fő területe is³⁰ (Mény 1991: 278), de alkalmazása a közigazgatás személyzeti rendszerét tekintve leginkább „zárt” Angliában is bevett.

A másik, a klasszikus közigazgatás területén kívüli, de egyre kiterjedtebb terület, ahol a patronázsrendszer érvényesül, a *fél-állami szervezetek* köre. A társadalombiztosítási „önkormányzatok”, kormányzati tanácsadó testületek, köztestületek, különböző bizottságok több ezer tiszteletbeli, de gyakran fizetett tisztségviselőjét általában a kormány, illetve az egyes miniszterek nevezik ki.³¹

8. POLITIKA ÉS KÖZIGAZGATÁS ÖSSZEFONÓDÁSÁNAK HÁROM EURÓPAI TÍPUSA (PATRONÁZS AZ EGYES ORSZÁGOKBAN)

A *patronázspozíciók köre* országonként igen eltérő. Kiterjedése több tényező függvénye, amelyek között szerepet játszik egyrészt a *közigazgatási centralizáció mértéke*, másrészt a *köztisztviselői rendszer jellege*³², harmadrészt a *pártrendszer* (Mény, 1991, 273 és 281). Eltérő az is, hogy a politikai tisztviselők *státusa jogilag* formalizált-e, mint a német „*politischer Beamte*” esetében, vagy csak informálisan elismert, mint Franciaországban vagy Ausztriában. A politikailag „semleges”, a politikai szférától intézményesen elválasztott és jogilag is védett brit „*civil service*” Európában – és az egész világon – kivételnek számít³³. Az európai demokráciákban a patronázs eszköztára – ha bizonyos mértékben el is marad az Amerikai Egyesült Államokétól – a közigazgatás feletti politikai kontroll általánosan alkalmazott eszköze. Az alábbiakban politika és közigazgatás összefonódásának néhány jellegzetes európai típusát tekintjük át, a klasszikus elválasztás normáját intézményesítő brit *civil service*-től az összefonódás típusai felé haladva.

A közigazgatás politikától való elválasztásának mintaországa *Anglia*³⁴. Az angol *civil service* létrejötté azonban nem függ össze sem a brit parlamentarizmussal, sem pedig a jogállamiság tradíciójával. A 18. században a legendás angol parlamentarizmus meglehetősen korruprt volt, és a 19. század közepéig mindennapos a patronázs alkalmazása közhivatali pozíciók betöltésénél. A parlamenti korrupció oka éppen a parlamentáris kormányzat kialakulása, azaz az a követelmény, hogy a kormánynak időről időre szüksége volt a parlament többségének bizalmára egy-egy törvény elfogadásához, s ezt meglehetősen prózai módon állította elő: szavazatok vásárlásával. A patronázs, amely egészen a postamesteri hivatalok betöltéséig terjedt, a modern politikai és a tradicionális rokonsági nepotizmus keveréke volt (Parris 1969). A *civil service* létrehozása az 1854-es *Northcote-Trevelyan Commission* jelentése és javaslatai nyomán történt, s a század végére kapta meg későbbi formáját. A kialakuló „*civil service*”-nek a politikától való elválasztását három elv intézményesülése teremtette meg.

Az első a *zárt, jogilag és intézményesen is elkülönült*, privilégiumokkal és bizonyos önállósággal bíró köztisztviselői rendszer létrehozása. A közhivatalnokok rekrutációját és előmenetelét meritokratikus és bürokratikus elvek szabályozzák. A kinevezési és előmeneteli rendszer köztisztviselői testületek irányítása alatt áll. A *civil service*-nek ez a zártsága egyben a politikától is bizonyos védettséget teremtett.

A második alapelv a *köztisztviselői étosz* része: ez a „*civil servant*” politikailag semleges, azaz minden kormányt és kormánypolitikát egyaránt kiszolgáló semlegesség és lojalitás étosza. A harmadik, ami az első kettő garanciájává is vált, a *közhivatalnoki és a politikai karrier összeférhetetlenségének elve*: közhivatalnok nem léphetett politi-

kai pályára, nem lehetett parlamenti képviselő. A köztisztviselői és politikusi karrier két egymástól eltérő és elválasztott karrierutat jelentett és jelent ma is. A „civil servant” politikai „semlegességének” garanciája, hogy politikai jogai más tekintetben is korlátozottak: párttevékenység, szakszervezeti tagság egyaránt korlátozott a számára. A „civil service” zártsága a politikától való védettséget, a közhivatalnok politikai tevékenységének korlátozása pedig a politika „védelmét” teremtette meg. Ez mintegy egy évszázadra biztosította politika és közigazgatás egymástól való *kölcsönös izolációját*.³⁵

A civil service politikától való védettsége a rekrutációs, kinevezési és előmeneteli rendszerre (személyzeti rendszer), valamint a működés módjára vonatkozik: nem jelent politikai függetlenséget. A brit közszolgálat politikailag nem autonóm vagy független, hanem semleges: azaz, minden kormány hűséges, engedelmes eszköze (Rose 1984: 140–141).³⁶

Politika és közigazgatás kapcsolatának a 19. század végére kialakult brit szétválasztásához képest szorosabb a két szféra kapcsolata a német, de különösen a francia fejlődésben. Itt már a 19. század elején kialakult a többé-kevésbé elkülönült és zárt köztisztviselői (személyzeti) rendszer, valamint a társadalmi háttérét tekintve is meglehetősen zárt közhivatalnoki elit; ugyanakkor a közérdeket képviselő közhivatalnok étosza, politika és közigazgatás kölcsönös izolációja – a politikusréteg és a közhivatalnokok kapcsolatában – mégsem jött létre. A kapcsolat különösen a politika irányába vált nyitottá: a politikai elit – például a német parlamenti képviselők vagy a francia miniszterek – jelentős része a 19. század derekától kezdődően folyamatosan – közhivatalnokokból rekrutálódott. A politikai karrier gyakran a közhivatalnoki karrier egyenes folytatása, bevetté válik a politikából a közszolgálatba való visszatérés is. A köztisztviselők zárt társadalmi rekrutációjának és politikai szerepének következménye, hogy a politikai stabilitást és kontinuitást mutató angol politikafejlődéssel szemben gyakori francia és német politikai válságok és rezsimváltások többször életre keltették a közigazgatás politikai megtisztításának igényét és kísérletét a közigazgatásban, miként erről korábban – a 7. pontban – szóltunk.

Mindamellet az állami szolgálat és a közérdek étosza, valamint a testületi szellem erősebbnek bizonyult ezen törekvéseknél, és az elmúlt száz évben a közhivatalnoki kar megőrizte magas presztízsét, privilégiumait és – különösen Franciaországban – zártságát. A főtisztviselők elkerülhetetlen politikai szerepének korai elismeréseként alakul ki a 19. században Poroszországban a „*politischer Beamte*” (politikai közhivatalnok) rendszere, amit a Második Birodalom idején az egész császári Németország, majd – az NDK kivételével – az összes későbbi német politikai rendszer megőriz. A politikai kormány és a klasszikus hivatalnokréteg között helyet foglaló „politikai hivatalnoki” státus alkotmányjogi megteremtése lehetőséget kínált arra, hogy a közhivatalnoki kar egészének a viszonylagos politikai neutralitását vagy még inkább a lojalitását megőrizték. A politikai hivatal-

nok rendszere ugyanis formalizálja, de egyben korlátozza is a politikai patronázs körét. Ez mintegy fél-háromnegyed évszázadra sikerült is, de a 20. század négy német politikai rezsimváltása, majd az NSZK belpolitikai instabilitása, miként erre utaltunk az előzőekben (7. pont), életre hívta a *politikai tisztogatások* vagy másképpen a „negatív patronázs” szisztematikus alkalmazását. 1918, majd 1932 után nem, de 1945–1949, majd 1972–1974 között viszont szisztematikus politikai tisztogatások történtek a német közigazgatásban.

Franciaországban a politika befolyása a közigazgatásra, valamint a két szféra közti bizonyos összefonódás már a 19. században sem volt ismeretlen, de az Ötödik Köztársaságban különösen megerősödött. Ekkor alakul ki a miniszteri kabinet rendszere, amely nemcsak politikai patronázs alkalmazását jelenti, hanem fiatal köztisztviselők későbbi politikai karrierjének tanulóéveit, azaz a vezető köztisztviselőknek közvetlen politikai pozíciókba való beáramlásához is háttérrel nyújt (Torstendahl 1991: 210). Gyakran a miniszteri kabinettagok ugyanezen köréből kerülnek ki később a minisztérium vezető köztisztviselői, az egyes főosztályok igazgatói is (Suleiman 1974: 180), azaz a politikai-adminisztratív pozíciók között szinte teljes az átjárás: politikai és tisztviselői karrierutak összemosódnak (Suleiman 1984b; Pokol 1993).

Politika és közigazgatás viszonyának harmadik típusa – a széles körű összefonódás és vertikálisan is mélyen lenyúló patronázs – Európában az úgynevezett *konszenzus-orientált demokráciákban* (Ausztria, Belgium, Hollandia, Svájc) jött létre (Daalder 1987; Mény 1991; Moulin 1975; Neisser 1991). Ezekben az államokban a patronázs általánossá válásának mélyebb társadalmi-politikai magyarázata van, mint a közigazgatás feletti demokratikus politikai kontroll igénye, s összefügg a pártrendszernek a választójog kiterjesztése időszakában, a korai választási mobilizációval összefüggésben kialakult sajátosságaival. Ezekben az országokban a 19. század végi demokratikus átmenet a felekezeti, vallási-szekuláris és osztálykülönbségektől mélyen tagolt társadalmak egymás mellett kialakult szubkultúráit a politikai mobilizáció egymással szemben álló táborokba (*Lager*) szervezte. A tömegek demokratikus politikai integrációjában nagy szerepet játszó „*pilarizáció*” (Enyedi 1993) nemcsak a civil szféra intézményeit, a pártokat és a politikai-képviselői intézményeket hatotta át, de behatolt a végrehajtó hatalom, a közigazgatás szférájába is. A politikai integráció és stabilitás ára a táborok közigazgatásbeli reprezentációja, azaz a közigazgatási pozíciók felosztása, de nemcsak a politikai kormányzattal közvetlenül érintkező csúcson, hanem vertikálisan, a közigazgatási hierarchia mentén – Ausztriában például a helyi iskolaiigazgatói és postamesteri hivatalig terjedően (Müller 1988: 468). Ez azonban, szemben az eddig tárgyalt esetekkel, nem annyira „uralmi”, mint inkább „*gondoskodó patronázs*” (Wichman 1986). Célja nem a bürokrácia megregulázása, hanem a párthívekről és támogatókról való gondoskodás: álláshoz, pozícióhoz, majd azon keresztül további materiális előnyökhöz – városi megrendeléshez vagy

éppen szociális lakáskiutaláshoz – juttatásuk.³⁷ A szemben álló politikai táborok demokratikus integrációját ezekben az országokban az a „Proporz”-rendszer teremtette meg, amely egyaránt pozícióhoz juttatta őket. A *Proporz-patronázs* (Wichmann 1986: 47–50) alapja a politikai táborok arányos reprezentációja nemcsak a törvényhozásban, de a kormányzatban, s ezen keresztül az egész végrehajtó hatalomban. Jellemző kormányösszetétel a nagykoalíció, illetve a szükségesnél szélesebb koalíció, továbbá a politikai erőviszonyok érvényesítése a pozícióelosztásban a közigazgatásban, a minisztériumoktól a helyi igazgatásig. Ausztriában például a ma is működő Proporz-patronázst a második világháború utáni két évtizedes nagykoalíció alapozta meg (Neisser 1991: 146–148).

9. ÖSSZEFOGLALÁS: POLITIKAI KÖZIGAZGATÁS ÉS POLITIKAI TISZTVISELŐ

A politikai patronázs alkalmazásának kiterjedése az elmúlt három-négy évtizedben nemcsak a fent említett országokban, de a többi európai demokráciában is³⁸ erősödő tendencia. Az elmúlt évtizedekben szaporodó számú *politikai tisztviselő* sem nem politikus, sem nem klasszikus hivatalnok, hanem a kettő keverékéből álló „hibrid” (Dogan 1975: 3–5; Mayntz 1984: 108; Suleiman 1984b: 108), amely egy harmadik típust alkot. A politikai tisztviselők szerepe félig-politikai, félig-adminisztratív, a politikusi és a hivatalnoki szerepek között egy harmadik típus. A klasszikus elválasztás tanával ellentétben politikusi és klasszikus köztisztviselői szerep között megkülönböztethetünk egy – mindig létező, legfeljebb a kormányzati-közigazgatási apparátus 20. századi kiterjedésével szélesebbé váló – szerepet, a *politikai hivatalnokok* vagy „mandarinok” vezető köztisztviselőkből verbuválódó világát. Ez a „mandarin” szerep valójában mindig létezett, s csak azóta és azért tekinthető „köztes” rétegnek, amióta és amiért politikai vezetés és közigazgatás viszonylagos elválasztására normatív szinten és intézményesen egyaránt sor került. E „mandarin” réteg nagysága az európai államok többségében általában 2000–3000 fő a központi kormányzati szerveknél (Dogan 1975: 3). Ők közvetítenek a néhány tucat vagy legfeljebb 100 fős politikai-kormányzati vezetés és a központi közigazgatás több tízezres (az egész közigazgatás jóval nagyobb, gyakran több százezres vagy milliós) állománya között. A politikai-hivatalnoki pozíciók kisebb vagy nagyobb része patronázspozícióvá vált, de valamennyi átpolitizálódott.

Politika és közigazgatás jelentős mértékben összefonódik. A közigazgatás nem egyszerűen a politikai vezetés eszköze, nem egyszerű végrehajtó, hanem önálló hatalommal bír, uralmi intézmény, azaz *bürokrácia*. Ebből adódóan a politikusi és közhivatalnoki szerepek elválása sem olyan éles.

A köztisztviselők felső rétege a „politikacsinálás”, vagy másképp: a „közpolitika” alakításának fontos szereplője, s a politikai folyamat-

nak (politics) is részese. Ez a *politikai közigazgatás* világa. Ha a közigazgatási tevékenység típusokat funkcionálisan differenciáljuk, akkor a hagyományos „rendészeti”, szolgáltató, szervezeti és gazdasági jellegű közigazgatás mellett megkülönböztethetjük a politikai közigazgatást. A politikai közigazgatást „politikaközelsége” definiálja: funkciója a politikai vezetés kiszolgálása. Politikai szempontok vezérlik, s a politikai vezetéstől nem elsősorban a jogrendhez való viszonya – joghoz kötöttség – , hanem a felelőssége tér el.³⁹ Mozgásteret nagy, joghoz kötöttsége nem szorosabb, mint a politikusoké. A politikai közigazgatás a tágabb értelemben vett politikai vezetés részét alkotja (Hesse-Ellwein 1992: 309). A minisztériumi közigazgatási apparátusok, amelyeket a klasszikus elválasztás tanítása az adminisztrációhoz sorol, e politikai közigazgatás tipikus intézményei. A politikai kormányzatnak és az adminisztrációnak egyaránt részét képezik, az egymást átfedő, egymással összefonódó *politikai-adminisztratív szféra* legfontosabb intézményei.⁴⁰

Összefoglalásul megállapíthatjuk, hogy a közigazgatás felső rétege, de különösen a politikai közigazgatás intézményrendszere és személyzete tehát a *politika* részese, annak intézményi, normatív és processzuális dimenziójában egyaránt. A közigazgatás része az állami-politikai intézményrendszernek (polity), a közhivatalnokok napi részesei a kormánypolitika tartalmi meghatározásának (policy), és mint funkcionális érdekcsoport a politikai folyamat (politics) részesei is egyben.⁴¹ A politika patronázsintézménye ezzel, valamint a demokrácia természetrajzával függ össze.

JEGYZETEK

¹ Kétféle érvrendszer jelent meg ennek igazolására: az egyik a funkcionális-rendszerméleti, a másik a jogállami megközelítésé.

² A két norma ellentmondását a teoretikus (Weber, Etzioni-Halévy, Page, Smith és mások) és a leíró-institucionalista munkák (Hesse-Ellwein, Mény) egyaránt tárgyalják. Weber például, akinek a bürokrácia-elméletére a közigazgatás politikától való függetlenségének szószólói oly gyakran hivatkoznak, a közigazgatás feletti politikai kontroll megteremtését tartotta a modern politika egyik legnagyobb kihívásának (Weber 1988: 333).

³ A pártelví kinevezési elv mellett szintén szemben áll a bürokratikus előmeneteli rendszerrel és a „politikai” patronázs részét képezi a vallásfelekezeti, illetve egyházi, valamint a szakaszervezeti, illetve érdekszervezeti patronázs. Az előbbi fontos szerepet játszott Németországban, az utóbbi ma is a patronázsrendszer része Belgiumban (Moulin 1975).

⁴ Értékek, ideológia vagy/és pozíció, hatalom (Köröscsényi 1993: 15–16).

⁵ A közhivatalnokok közalkalmazottakon belüli száma és aránya a jogrendtől függően országonként eltér.

⁶ Ez az összes német közalkalmazottaknak csak kb. 10 százaléka, a többit a tartományok és az önkormányzatok foglalkoztatják (Wunder 1986: 170).

- ⁷ Angliában a hatékony kormányzás igénye hívja életre a politikától elválasztott (de annak alárendelt) *civil service*-t (Parris 1969).
- ⁸ Ennek hatalmas szociológiai irodalma van; lásd egyebek mellett Bendix, Etzioni-Halévy, Marx, Mommsen, Rourke, Self, Smith, Weber munkáit.
- ⁹ A patronázs méreteit tekintve feltehetően a helyi politikában a leginkább kiterjedt. Ezzel, a jelen írás keretein kívül eső területtel a politikai szociológia mellett első-sorban a „helyi politika”, a „városi szociológia” irodalma foglalkozik.
- ¹⁰ E kétféle „zsákmány” természetéről lásd a „*rational choice theory*” irodalmát.
- ¹¹ A brit kormány általában mintegy 100 tagja a többségi párt parlamenti képviselőiből kerül ki. 1992-ben a választásokon győztes Konzervatív Párt kampányfőnöke, Chris Patten vereséget szenvedett saját kerületében, így nem jutott be a parlamentbe. A győztes párt vezére, Major miniszterelnök a hongkongi kormányzói pozícióval kárpótolta. A jutalmazás legtipikusabb eszköze talán a nagyköveti ki-nevezés; a nagyköveti hivatal a legtöbb demokráciában a kormány rendelkezésére álló patronázspozíció.
- ¹² A patronázs három fenti magyarázatában a patronázs a politikusok racionális viselkedésének a következménye. A második és harmadik magyarázat megkülönbözteti a politikusok motivációs rendszerét: az egyik politika-, a másik hivatalorientált politikus típusú feltételez. De akár ideológia, értékrend vagy meghatározott politikai program, akár pusztán a hivatal megszerzése jelenti is a politikusi cselekvés motivációs alapját, a politikai patronázs egy bizonyos körben történő alkalmazása egyaránt racionális cselekvést jelent.
- ¹³ A kérdés itt a választott politikusoknak a köztisztviselők feletti kontrollja, azaz a végrehajtó hatalom működtetése, míg a „gondoskodó patronázs” a politikai párt mint választási gépezet működtetésére, a politikai mozgósítás problémájára kínál megoldási technikát a támogatók és aktivisták jutalmazásával. Előbbi a kormányzás, utóbbi a politikai támogatás megszerzésének az eszköze. A „gondoskodó patronázssal” a pártrendszer-irodalom foglalkozik (lásd például Shefter 1978; Weingrod 1967–1968; Wolfinger).
- ¹⁴ A minisztériumok egy része általában döntéshozó és végrehajtó, másik része kizárólag döntés-előkészítő-döntéshozó szerv, míg a végrehajtást szervezetileg elkülönült – dekoncentrált területi vagy helyi – apparátusok végzik.
- ¹⁵ Nem ritka, hogy a köztisztviselők még a törvényhozás bizottsági ülésein is részt vesznek, mint például az Egyesült Államokban vagy Ausztriában (Neisser 1991: 141).
- ¹⁶ Bachrach és Baratz hatalomelméletéből tudjuk, hogy nemcsak a döntés tartalma, de a *nem-döntés* is a hatalmi játék része (Bachrach–Baratz 1962). A „közösségi választás” elmélete azt mutatta ki, hogy a politikai tematika, a döntési napirend formálása – azaz például a döntési alternatíva felállítását – meghatározhatja a döntés tartalmát (Riker 1982).
- ¹⁷ Lásd például a költségvetési törvényt, amelynek megalkotása egykor a törvényhozás talán legfontosabb feladatulát volt, s amelynek elkészítése ma hatalmas pénzügyi szakapparátus feladata (Dogan 1975: 8, 18). Egy költségvetési törvény mérete ma már köteteket tesz ki, s valószínűleg alig akad kormány- vagy parlamenti politikus, aki egy költségvetési törvényt elejétől végéig ismerne vagy akár csak végigolvasna.
- ¹⁸ Eltérő annak megítélése – és e tekintetben a kutatási eredmények is eltérőek –, hogy vajon milyen mértékben képes a kormány a közigazgatással szemben politikáját megvalósítani (lásd Rose 1968; 1984; 1988).
- ¹⁹ A mezőgazdasági tárca számára például a gazdálkodók, az oktatási tárcánál a tanárok.
- ²⁰ Ennek következménye volt például Margaret Thatcher kampánya a *civil service* átpolitizálására, illetve a hagyományos közigazgatási apparátusokkal párhuzamos vagy azokat felváltó külső intézmények felállítására vagy megbtzása – s a feladatkö-rök odatelepítése – a kormány reformprogramjának véghezvitelére. Thatcher a közigazgatás bürokratikus szakszerűségével a gazdasági eredményesség és a piaci

hatékonyság elvét állította szembe, amit a közigazgatási feladatok ellátásában is megkísérelt alkalmazni. Ez gyakran a közigazgatási funkcióknak és feladatoknak a közigazgatási intézményrendszerből való „kivitelét” és privát cégek megbízását jelentette (Rose 1988).

- ²¹ A köztisztviselői önképről, szerepfelfogásról és politikai attitűdről az empirikus elitkutatások számolnak be (lásd egyebek mellett Aberach et al. 1981).
- ²² Angliában ebben a tekintetben a klasszikus elválasztás tana intézményesül: a köztisztviselők politikai szerepét, a politikai-képviselési intézményekbe való beáramlását a következetes összeférhetetlenségi szabályok akadályozzák.
- ²³ Ezek nagy része professzor.
- ²⁴ Egy szervezetszociológiai vizsgálat során a megkérdezett brémai köztisztviselők 44 százaléka tekintette a párttagságot, illetve a politikai megbízhatóságot a személyi kinevezéseknél fontos tényezőnek. Egy másik, a német köztisztviselők körében végzett szélesebb körű kutatásban a megkérdezettek 12 százaléka, a felső szintű köztisztviselőknek azonban már 19 százaléka nevezte a párttagságot és a pártpolitikai tevékenységet a „megfelelő” pártban a szakmai siker garanciájának (Dyson 1979: 133). Megerősíti ezt az 1980-as nagy elitvizsgálat eredménye is (Hoffmann–Lange 1992: 160).
- ²⁵ 1966–1969 között már részt vettek a kormányban, de az a CDU/CSU-val alkotott nagykoalíció volt.
- ²⁶ A győztes baloldal körében az a hangulat alakult ki, hogy a szocialista társadalom építésére mozgósított adminisztráció nem lehet olyan, mint a kapitalista Franciaországot irányító régi közigazgatás: a köztisztviselők felső rétegét le kell cserélni, s a rekrutáció egész rendszerét meg kell reformálni (Mayntz 1984: 112).
- ²⁷ Az 1990-es demokratikus átmenetet Magyarországon – a rendelkezésünkre álló adatok szerint – a köztisztviselők még ennél is szerényebb cseréje kísérte; nem terjedt túl a kormányváltáskor demokráciákban szokásos rutinszerű politikai patronázsnál. Lásd erről a HVG adatait; 1990. július 14: 72. illetve 1994. november 19: 112.
- ²⁸ Ebben a körben van a politikai vezetésnek munkáltatói joga közhivatalnokok felett a minisztériumi szervezeten belül, ami jogi keretet teremt a politikai patronázs gyakorlati intézményesítésére.
- ²⁹ Franciaországban a kabinet tagjainak létszámát a század első felében tapasztalt növekedési tendencia miatt a század közepén 10-ben maximálták. A gyakorlatban azonban a nem hivatalos tagokkal („officieux”) együtt általában 10 és 30 fő között alakul, de előfordult ennek többszöröse is (Suleiman 1974: 189–190). Belgiumban a miniszteri kabinetek tagjainak összlétszáma ennél is magasabb: 1960-ban például kb. 750, 1983-ban 1677 fő (Dewachter 1987: 335).
- ³⁰ A patronázs kedvezményezettjei itt elsősorban nem köztisztviselők, hanem párt- és szakszervezeti bürokraták.
- ³¹ Angliában például egy 1978-as számítás szerint 33 422, egy 1993-as számítás szerint 42 606 volt a miniszterek kinevezési jogkörébe tartozó ilyen pozíciók száma (Hogwood 1995: 218).
- ³² Nyitott vagy zárt személyzeti rendszer. Erről lásd például Berényi 1992: 73–114.
- ³³ Személyi állománya mintegy egy évszázadra védetté és függetlenné vált a politikától, funkcionális értelemben azonban a politikával való összefonódástól a brit főtisztviselői kör sem mentes (Rose 1984).
- ³⁴ Normatív szerepe nagy: minta más országok számára.
- ³⁵ Politika és közigazgatás ilyen merev szétválasztása egyedülálló az európai fejlődésben, s kialakulása a kontinentálistól eltérő angol politikai fejlődés egyik következménye. Elsősorban *azzal magyarázható*, hogy 1. Angliában a monarchia gyengesége – az abszolutizmus hiánya – miatt a 17–18. században nem jött létre centralizált állami bürokrácia. A kialakuló parlamentarizmusnak és a parlamentáris kormányzati rendszernek nem kellett egy már korábban intézményesült, a „közérdeket” megtestesítő állami bürokráciával szembenéznie: azt ugyanis itt a parla-

- ment, majd maga a parlamentnek felelős politikai kormány képviselte. 2. Amikor a modern közigazgatás szükséglete a „civil service”-t életre hívja, az már eleve a parlamenti kormánynak alárendelten jön létre. 3. A civil service neutralitása így a mindenkori kormány(párt) politikájának a kiszolgálását jelenti. *A neutralitás nem pártatlanság, hanem a kormányhoz fűződő „pártserűség”, lojalitás.* Ilyen közszolgálati étosz mellett – mintegy egy évszázadig, az 1980-as évekig – semmi sem motiválta a kormányokat, illetve a pártokat a közigazgatás személyzeti rendszerének az átpolitizálására és patronázs rendszerének az alkalmazására.
- ³⁶ Politika és közigazgatás elválasztása tehát még Angliában is csak a személyzeti rendszerben maradéktalan: nem jelenti sem a politikai és adminisztratív szerepek, sem pedig az intézmények egyértelmű elválasztottságát.
- ³⁷ A „gondoskodó patronázs” a politikai támogatásszerzés egyik fontos erőforrása, eszköze a pártoknak. Egy 1969–1970-es osztrák pártszociológiai vizsgálat szerint a megkérdezett párttagok 19 százaléka kizárólag, további 24 százaléka részben valamilyen materiális vagy karrierbeli előny reményében lépett be valamelyik politikai pártba. Egy későbbi, 1980-as vizsgálatban a megkérdezett osztrák párttagok 37 százaléka tartja a karrierbeli előnyt, 25 százaléka a lakáshoz jutás lehetőségét „fontosnak” vagy „nagyon fontosnak” a párttagságot motiváló tényezők között (Müller 1988: 470–471).
- ³⁸ Például Finnországban, lásd Arter 1987: 103.
- ³⁹ A hivatásos politikus és a köztisztviselő eltérő felelősség-etikája áll a weberi elemzés középpontjában (Weber 1988; 1989).
- ⁴⁰ A közigazgatás döntéshozó-irányító szervei általában szervezetiileg is elválnak a végrehajtási intézményektől. Az országos közigazgatási szervek, minisztériumok gyakran egyáltalán nem rendelkeznek végrehajtási intézményrendszerrel, apparátussal, a végrehajtás ugyanis a decentralizált vagy helyi közigazgatás, a tartományok és az önkormányzatok hatáskörébe tartozik (Hesse-Ellwein 1992; Rudzio 1991: 277; Takács 1992: 16). Ebből következően, ha a végrehajtó hatalmat funkcionálisan *politikai döntéshozásra és közigazgatási végrehajtásra* bontjuk, miként a századforduló óta politika és közigazgatás elválasztásának klasszikus felfogása szerint szokásos (lásd az 1. táblázatot), akkor a minisztériumok – ellentétben azzal, ahogyan gyakran tárgyalják – nem a közigazgatás, hanem a politikai döntéshozás, azaz a kormányzás részét képezik. Politika és közigazgatás közti határvonal így nem kormány és minisztériumok (illetve miniszter és minisztériumi apparátus), hanem az egész kormányzat (azaz a kormány és a minisztériumi apparátusa), valamint a közigazgatás végrehajtó szervei között húzódik. Mivel azonban a minisztériumok kormányzati feladatkörük mellett – szervezetiileg és jogilag – a végrehajtás, azaz a közigazgatás legfelső irányító szervei is, ezért joggal tekinthetők az egymást átfedő, összefonódó *politikai-adminisztratív szféra* szervezeti szintjének, azaz a *politikai közigazgatás* intézményeinek.
- ⁴¹ A politika fogalmának három dimenziójáról lásd Alemann 1989: 702.

HIVATKOZÁSOK

- Aberach, J.–R. Putnam–B. Rockman 1981: *Bureaucrats and Politicians in Western democracies.* Harvard U.P.
- Alemann, Ulrich von 1989. *Politikbegriffe.* In: Nohlen (ed.) 1989.
- Armstrong, J. 1973. *The European Administrative Elite.* Princeton, N.J.: Princeton University Press
- Arter, D. 1987. *Politics and Policy-Making in Finland.* Sussex–New York: Wheatsheaf Books, St. Martin's Press

- Bachrach, P.– M. S. Baratz, 1962. Two faces of power.
American Political Science Review, 56, 947–952.
- Bendix, R., 1962. *Max Weber*, New York, Anchor
- 1971. Bureaucracy: In: R. Bendix– G. Wroth, *Scholarship and Partisanship: Essays on Max Weber*. Berkeley: University of California Press
- Berényi S. 1992. *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat*.
Budapest: ELTE AJK Államigazgatási Jogi Tanszék
- Clapham, C.(ed.), 1982. *Private Patronage and Public Power*. London: Pinter
- Dewachter, W. 1987. Changes in a Particratic: the Belgian Party System.
In: H. Daalden, (ed.): *Party Systems, Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands, and Belgium*. Pinter, 285–364.
- Dobler, H., 1983. Der Persistente Propoiz – Parteien und verständliche Industrie.
In: P. Gerlich–G. W. Müller (hrsg.): *Zwischer Koalition und Konkurrenz. Österreichs Parteien seit 1945*. Wien: W. Braumüller, 317–333.
- Dogan, M. (ed.) 1975. *The Mandarins of Western Europe. The Political Role of Top Civil Servants*. New York–London: John Wiley and Sons
- Dunleavy, P.– B. O’Leary, 1987. *Theories of the State*. London: Macmillan
- Dyson, K., 1977. *Party, State, and Bureaucracy in Western Germany*.
Beverly Hills–London: SAGE
- 1979. Die westdeutsche „Parteibuch“-Verwaltung. *Die Verwaltung*, 2. 129–160.
- Enyedi Zsolt 1993. Pillér és szubkultúra. *Politikatudományi Szemle*, 4, 21–50.
- Etzioni–Halévy 1983. *Bureaucracy and democracy*.
London: Routledge and Kegan Paul
- Hecko, H. 1977. *A Government of Strangers*.
Washington: D.C., The Brookings Institution
- Hesse, J. J.–T. Ellwein. 1992. *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Westdeutscher Verlag
- Hoffmann–Lange 1992. Eliten, Nacht und Konflikt in der Bundesrepublik. Opladen
- Hogwood, W.B. 1995. The „Growth” of Quangos: Evidence and Explanation.
Parliamentary Affairs, (Vol. 48) 2, 207–225.
- Jacoby, H. 1969. *Die Bürokratisierung der Welt*. Neuwied und Berlin: Luchterhand
- Kingdom, J. E. 1990. *The Civil Service in Liberal Democracies*.
London–New York: Routledge
- Körösiényi A. 1993. *Pártok és pártrendszerek*. Budapest: Századvég
- Marx, Morstein, 1957. *The Administrative State*. The University of Chicago Press
- Mayntz, R. 1984. *German Federal Bureaucrats: A Functional Elite between Politics and Administration*. In: Suleiman 1984b.
- Mény, Y. 1991. *Government and Politics in Western Europe*.
Oxford University Press
- Molnár M. 1994. *A közigazgatás döntési szabadsága*.
Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Mommsen, J. W. 1992. *The Political and Social Theory of Max Weber*.
The University of Chicago Press
- Moulin, L. 1975. The Politization of the Administration in Belgium.
In: Daalden (ed.) 163–186.
- Müller, C. W. 1988. *Patronage in Österreichischen Parteiensystem*.
In: Pelinka–Plasser 1988.
- Neisser, H. 1991. Verwaltung. In.: Dach, H. etal. (hrsg.)
Handbuch des Politischen Systems Österreichs. Wien, 140–149.
- Nohlen, D. (hrsg.) 1989. *Pipers Wörterbuch zur Politik*. München–Zürich: Piper
- Page C. F. 1985. *Political Authority and Bureaucratic Power*.
Sussex: Wheatshaf Books, Harcester Press

- Parris, H. 1969. *Constitutional Bureaucracy*. London: Allen und Unwin
- Pelinka, A.–F. Plasser (hrsg.) 1988. *Das österreichische Parteiensystem*. Wien–Köln–Graz: Böhlau
- Pokol B. 1993. A hivatásos politikus. In: Pokol B. *Pénz és politika*. Budapest: Aula.
- Putnam, R. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
- Riker, W. H. 1982. *Liberalism Against Populism*. San Francisco: Freeman
- Rose, R. 1968. Party Government vs. Administrative Government. In: O. Stammer (ed.) *Party Systems, Party Organization, and the Politics of New Masses*. Berlin: Institut für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin
- 1984. *The Political Status of Higher Civil Servants in Britain*. In: Suleiman 1984b, 136–174.
- 1988. Loyalty, Voice, or Exit? Margaret Thatcher's Challenge to the Civil Service. In: T. Ellwein et al. (hrsg.) *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Band 2. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Rourke, E. F. 1969. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little Brown
- Rudzio, W. 1991. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske+Budrich
- Self, P. 1972. *Administrative Theories and Politics*. London: Allen und Unwin
- Shefter, M. 1977. Party and Patronage: Germany, England, and Italy. *Politics and Society*, (Vol. 7) 4, 403–452.
- 1978. Party, Bureaucracy, and Political Change in the United States. In: J. Cooper–L. Maisel (eds.) *Political Parties: Development and Decay*. Beverly Hills–London: Sage, 211–265.
- Smith, B. C. 1988. *Bureaucracy and Political Power*. Sussex: Wheatsheaf Books–New York: St. Martin's Press
- Steinkemper, B. 1974. *Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*. Köln: Carl Heymanns Verlag KG
- Suleiman, N. E. 1974. *Politics, Power, and Bureaucracy in France*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press
- 1984a: *From Right to Left: Bureaucracy and Politics in France*. In: Suleiman 1984b, 107–135.
- (ed.), 1984b. *Bureaucrats and Policy Making. A Comparative Overview*. New York–London: Holmes and Meier
- Takács Albert 1993. A közigazgatás alapintézményei. Budapest: Államigazgatási Főiskola
- Torstedahl, R. 1991. *Bureaucratization in Northwestern Europe, 1880–1985*. London–New York: Routledge
- Weber, M. 1988. *Gesammelte Politische Schriften* Tübingen.: J. C. B. Mohr
- 1989. *A politika mint hivatás*. Budapest: Medvetánc Füzetek
- Weingrod, A. 1967–1968. Patrons, Patronage and Political Parties. *Comparative Studies in Society and History*, 377–400.
- Wichmann, M. 1968. *Partei-politische Patronage*. Frankfurt usw. Peter Lange
- Wolfinger, E. R. 1972. Why Political Machines Have Not Withered Away and Other Revisionist Thoughts. *The Journal of Politics*, Vol. 34, 365–398.
- Wunder, B. 1986. *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*. Frankfurt: Suhrkamp