



MAGYARY
PROGRAM



ÚJ SZÉCHENYI TERV

Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

Közigazgatás-fejlesztés nemzetközi irányai

Dr. habil. Halász Iván PhD

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Postacím: 1581 Budapest, Pf.: 15.
Cím: 1101 Bp., Hungária krt. 9-11.,
Telefon: +36(1)432-9000
Web: www.uni-nke.hu

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszecsenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Tartalomjegyzék

Bevezetés ... 3. o.

A 20. századi államfelfogások változásai és a közigazgatás-tudomány modern trendjei a 21. század elején ... 4. o.

Az „Új Közmenedzsment” – a New Public Management (NPM) megszületése és hatása a jelenkori közigazgatásra ... 6. o.

Az új irányzatok a közigazgatás-tudományban ... 8. o.

A közigazgatás-fejlesztés nemzetközi intézményei ... 10. o.

Az Európai Unió hatása a tagállami közigazgatásra ... 11. o.

Az informatika és közigazgatás. Az e-government (azaz az e-kormányzat) gondolatának megjelenése és érvényesülése a közigazgatás-tudományban és a gyakorlatban ... 15. o.

A nemzetközi közigazgatás-tudomány által prognosztizált új kihívások ... 17. o.

Magyarországi próbálkozások – a Magyary Program útnak indítása ... 18. o.

Befejezés – dilemmák ... 19. o.

A felhasznált és javasolt irodalom ... 22. o.

1. Bevezetés

A modern értelemben vett európai típusú közigazgatás részben a felvilágosult abszolutizmus, részben pedig a polgári fejlődés terméke. Az Európában előtte honos középkori feudális államok igazgatási rendszere sokkal kezdetlegesebb volt, jóval nagyobb szerepet játszottak a működtetésében a személyes kapcsolatok, illetve lojalitások, és az írásbelisége is meglehetősen korlátozott volt. Elmondható, hogy a nagy földrajzi felfedezések előtti Európa egyáltalán nem rendelkezett a világ legfejlettebb közigazgatásával – a korabeli kínai igazgatási rendszer például jóval magasabb fejlettségi fokon állt.

A 16. században gőzerővel indult gyarmatosításnak és Európa fokozatos, de 400 éven keresztül megállíthatatlannak tűnő technológiai, szervezési és kulturális fejlődésének köszönhetően (amely lehetővé tette, hogy az öreg kontinens hosszú évszázadokra a többiek fölé kerekedjen) az európai közigazgatási modell vált meghatározóvá a modern világban. Az összes olyan térségnek a közigazgatása, amely valaha európai gyarmat volt, magán viseli az európai szervezési-igazgatási kultúra nyomait. Ebbe a fogalomba egyébként beleértendő a szovjet típusú államépítés és igazgatási modell is.

Tény, hogy a 21. század elején még mindig meghatározó nyugati világ földrajzi súlypontja a viszontagságos 20. század második felében fokozatosan átkerült annak (nyugat-) európai központjából az Atlanti-óceán nyugati partjára – az USA-ba. Az Amerikai Egyesült Államok jogrendszere és sok tekintetben a közigazgatása is szorosan kötődik az angolszász világ kiindulópontjának számító brit szigetek megoldásaihoz. De a szakirodalom inkább az angolszász modellről értekezik, mintsem az angol vagy amerikai elképzelésekről.

A sokáig szintén meghatározónak tűnő második – az előzőhöz képest mindenképpen alternatív jellegű – modell központja az államszocialista rendszert építő Szovjetunió lett, amely azonban az 1980-as évek végén politikai vereséget szenvedett a nyugati (kapitalista) világgal folytatott küzdelmében. Emiatt ezzel a modellel most már inkább csak a jog- és közigazgatás-történészek foglalkoznak, annak ellenére, hogy még mindig létezik néhány olyan állam, amely magán viseli ennek a modellnek a szervezési jegyeit. Nem csak olyan marginális kommunista államokról van szó, mint amilyen a Koreai Nép Demokratikus Köztársaság, hanem a jelenlegi világ olyan felemelkedő szuperhatalmáról, mint a Kínai Népköztársaság vagy a délkelet-ázsiai térségben fontos szerepet játszó Vietnami Szocialista

Köztársaság. Ezek az országok még a nevükben is jelzik a kötődésüket ahhoz az ideológiához, amely az őshazájában (Oroszországban) és annak közeli vidékein (Kelet-Közép-Európában és Délkelet-Európában) már kimúlt.

A felvilágosult abszolutizmus korától épülő modern közigazgatás fejlődése mindig konkrét gazdasági, társadalmi és politikai kihívásokra reagált. Erre a reagálásra ugyan alapvetően a birodalmi, majd valamivel később a nemzetállami keretek között került sor, de az egyes országok elképzelései és főleg működő megoldásai mindig hatottak egymásra. Az összehasonlító közigazgatás-tudomány már régen kimutatta, hogy a 19. század elején többé-kevésbé végleges formát öltött centralisztikus-bürokratikus francia modell milyen hatást gyakorolt a belga, az olasz, a spanyol vagy a portugál közigazgatási fejlődésre, illetve azt is, hogy a német-porosz vagy a német-osztrák modell hogyan hatott a kelet-közép-európai térség fejlődésére.¹

A konkrét kor kihívásai és az azok nyomán megvalósult szervezési-igazgatási modellek tudományosan megalapozott formát öltöttek. A 18. századtól kezdve fokozatosan formálódott az európai közigazgatás-tudomány, amely sok elméletet és koncepciót foglal magában.² Az első koherens közigazgatási elméletként a szakirodalom a kameralisztikát tartja nyilván, amelyet a jogi pozitivizmus, a közigazgatás-elmélet jogdogmatikai irányzata követett, azt felváltották az igazgatástudomány különböző irányzatai. A közigazgatás-tudományra a 20. században egyre nagyobb hatást gyakoroltak más tudományágak – például a szociológia, a politológia, de akár a pszichológia is.³

2.

A

20. századi államfelfogások változásai és a közigazgatás-tudomány modern trendjei a 21. század elején

A modern közigazgatás jogállása, formája, belső szerkezete és működési sajátosságai mindig igazodnak ahhoz az államhoz, illetve államtípushoz, amelyet úgymond szolgálnak. A 19. században végleges formát nyert modern típusú európai közigazgatás kialakulására döntően a

¹ Erről lásd Knapp, Viktor: Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy. C.H. Beck, Praha, 1996. vagy David, René: A jelenkor nagy jogrendszerei. Összehasonlító jog. KJK, Budapest, 1977.

² Ezek áttekintését lásd Közigazgatás-elmélet. Szerk.: Szamel Katalin. BCE KIK, Budapest, 2010.

³ Uo. 27-78. o.

liberális jogállamiság eszméje hatott. A 19. század azonban még mindig a minimalista „éjjeliőr” állam bővületében élt – vagyis az állam feladata alapvetően a külső biztonság és a belső közrend biztosítása, valamint az adminisztratív apparátusok működtetéséhez szükséges források beszedése volt. Az elmélyülő kapitalizmussal járó szociális és politikai feszültségek azonban arra ébresztették rá az államférfiakat, hogy a korábnál aktívabb, a gazdasági és társadalmi folyamatokba jobban beavatkozó államra van szükségük. Ez vezetett a 20. században konkrét formát nyert jóléti vagy szociális állam megszületéséhez. Ezen állammodell különösen a század második felében vált meghatározóvá, mégpedig többé-kevésbé a politikailag mélyen megosztott Európa mindkét felében. Különbség főleg a demokráciához való viszonyulásban, illetve a szolgáltatások színvonalában és kiterjedtségében létezett. A nyugat-európai jóléti államnak ugyanis a kelet - európai fejlesztő államszocialista modellel szemben sikerült megvalósítania a szociálisan érzékeny, erős beavatkozó állam és politikai demokrácia szimbiózisát. Ezért voltak a második világháború utáni évek Nyugat-Európában az egyik legkiegyensúlyozottabb és legboldogabb időszaknak tekinthetők.

A jóléti állam feladatainak a teljesítése azonban nagyon komoly felépítésű, mennyiségileg kiterjedt, szakmailag felkészült és ezért meglehetősen költséges közigazgatást tettek szükségessé. Az 1970-es évektől kezdve a piacból élő versenyszféra azonban egyre kevésbé volt hajlandó finanszírozni az ily módon nagyra nőtt államot és annak feladat ellátó tevékenységét. Az angolszász világban elkezdődött az ún. „neoliberális forradalom,” amelynek politikai szinten olyan emblemikus figurái voltak, mint Margaret Thatcher konzervatív miniszterelnök asszony Nagy-Britanniában, illetve Ronald Reagan republikánus elnök az USA-ban. A közgazdaságtudományban az egyik leginkább hivatkozott neoliberális szerző Milton Friedman lett, a politikai filozófiában pedig Friedrich August Hayek.⁴ Bár a kontinentális Európa eleinte idegenkedett ettől az irányzattól, idővel itt is elkezdte kifejteni a hatását. A neoliberalizmus különösen az ún. keleti blokk összeomlása után erősödött meg, és egy időre majdnem az egész kapitalista világban az egyik meghatározó ideológiává vált. A különböző nemzetközi gazdasági szervezetek és intézmények (például az OECD, a

⁴ Hayek egyik legtöbbet hivatkozott, idevonatkozó munkája a következő címet viselte: *The Road to Serfdom*.

Világbank, az IMF stb.)⁵ receptjei is ebben az időszakban, ennek az eszmerendszernek a jegyében születtek. Ezen koncepció alkonya igazából az ezredforduló után kezdődött el és különösen a 2008-ban kirobbant pénzügyi-gazdasági válság után erősödött meg.

A 20. század végi fejlődést további markáns folyamatok is jellemezték, amelyek részben összefüggtek a korábban kifejtett trendekkel, részben függetlenek voltak azoktól. Itt mindenekelőtt az 1989 után jelentőssé vált globalizációt kell megemlíteni, valamint Európában, az 1990-es években új megvilágításba kerülő európai integrációs folyamatot. Akkor ugyanis felgyorsult a politikai jellegű integráció (lásd a Maastrichti Szerződés aláírását), valamint reális közelségbe került az öreg kontinens mindkét felének az integrációja. A globalizáció és integráció egyaránt azzal a következménnyel járt, hogy az egyes országok közigazgatási modelljei és megoldásai szélesebb körben váltak megismerhetővé, illetve összemérhető lett a hatékonyságuk is. A globalizációval járó nagyobb nyitottság ugyanis bebizonyította, hogy az egy-egy helyen alkalmazott megoldások nem az egyedüli lehetségesek – a tapasztalatcsere tehát jóval intenzívebb lett a korábbi (különösen az 1989-es év előtti) évtizedekhez képest. Ezt a mechanizmust pedig az EU léte még jobban felerősíti, és bizonyos szempontból intézményesíti is, ahogyan erről egy későbbi fejezetben még lesz szó. Mindkét folyamat következtében egyre inkább elmosódnak az egyes modellek közötti eddigi éles határok és egyfajta „kiegyenlítő” mechanizmus is működésbe lépett.⁶ Ez különösen igaz az elmúlt két-három évtizedre, amely egyelőre még nem a múlt, hanem nagyon is a konkrét jelen.

3. A z „Új Közmenedzsment” – a New Public Management (NPM) megszületése és hatása a jelenkori közigazgatásra

A New Public Management (rövidítve: NPM), azaz magyarul az Új Közmenedzsment lett a neoliberalizmus által befolyásolt ezredforduló egyik meghatározó irányzata a közigazgatás-

⁵ Ezekről lásd részletesebben Blahó András – Prandler Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények. Aula Kiadó, Budapest, 2005. 223-232. o., 237-242. o., 340-346. o.,

⁶ Gajdusчек György: A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Szerk.: Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula. Complex, Budapest, 2011. 56-57. o.

tudományban, és a közigazgatás-szervezésben is.⁷ Az NPM lényege abban ragadható meg, hogy megpróbálta átültetni az üzleti módszereket a közigazgatásba, mégpedig a nagyobb hatékonyság és a jobb minőség elérése érdekében. Ennek az irányzatnak is voltak előzményei, amelyek egészen a 20. század első negyedébe nyúlnak vissza, amikor megszületett a később Magyary Zoltán által is felkarolt „scientific management.” Az utóbbi az üzleti szférából csak a tudományos üzemszervezést akarta átemelni a közigazgatásba, és nem az egész „vállalkozói szellemet”. További fontos különbség az volt, hogy az NPM nem periférikusan érvényesült az egyéb, nála dominánsabb irányzatok mellett, hanem egy időre ez lett a meghatározó szemléletmód, amelyet az angolszász hatalmak és az általuk befolyásolt nemzetközi pénzügyi szervezetek nyomán egyre több állam vezetése tett – akarva-akaratlanul – magáévá. Ez főleg azzal függött össze, hogy az elterjesztése egybeesett egy fontos, majdnem az egész világon végbement paradigmaváltással, amelynek következtében elkezdődött az állam domináns szerepének a feladása és előtérbe került a társadalmi önszabályozás, öngondoskodás és önszerveződés gondolata is. A magánszféra és a közügyek határai egyre közelebb kerültek egymáshoz és a kapcsolódásuknak teljesen újszerű formái alakultak ki (például a PPP konstrukció).⁸

Az NPM módszereinek átültetése legkönnyebben az erre a gondolkodásra amúgy is nyitott angolszász térségben ment végbe, a kontinentális Európa azonban rezisztensebbnek bizonyult, különösen azon országai, amelyek régi és komoly modellértékű közigazgatási hagyományokkal rendelkeztek. Rosszabb volt a helyzet a kelet-közép-európai térségben, ahol az NPM módszerek elterjesztésének az időszaka nagyjából egybeesett az európai integrációs tárgyalásokkal – ezen országok sokkal kiszolgáltatottabbá váltak a nyugatról érkező jó és rossz impulzusoknak egyaránt. Sok vonatkozásban a gazdasági kényszer is ebbe az irányba tolt a posztoszocialista térség országait.⁹

Az új irányzat megpróbálta lecsökkenteni azon feladatok számát, amelyek hagyományosan a közigazgatás hatáskörébe tartoztak, és amit lehetett, megpróbált átadni a magánszféra

⁷ A tudományos szintű megfogalmazása az 1990-es években történt, de a kontinentális Európát és azon belül a kelet-közép-európai térséget ez a kihívás leginkább az 1996 és 2002 közötti időszakban érte el. Magyarországon ez a folyamat még el is húzódott, mert a 2002 utáni kormányok újult erővel látták neki egy két NPM megoldás bevezetésének.

⁸ Balázs István: A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig. Debrecen, 2011. (kézirat), 219-220. o.

⁹ Uo. 221. o.

szereplőinek – tulajdonképpen kiszervezte azokat. Azon feladatoknál és hatásköröknél, amelyek a közigazgatásnál maradtak megfogalmazódott az a célkitűzés, hogy azok is legalább azzal a hatékonysággal, teljesítménnyel és minőséggel működjenek, mint a versenyszféra szereplői. Balázs István szavaival élve: „Ennek érdekében korlátozza tevékenységét a felesleges elemek kiiktatásával, a szükséges feladatok ellátásába a civil, illetve a versenyszféra bevonásával (PPP konstrukciók), a változatlanul megmaradó közigazgatási feladatok ellátásának átláthatóságával, mérésével és elszámoltathatóságával a hatékonyság és a minőség érdekében. Ezek érdekében a versenyszféra menedzsment eszközeinek közigazgatási alkalmazására van szükség olyan módon, hogy ezt az adaptációt is lehetőleg a versenyszféra végezze állami megrendelésre és eszközökkel.”¹⁰

Mindez komolyan érintette a közigazgatás szervezetét, működését, személyzetét és még eljárási formáit is. A költségek szempontjából ezek közül az igazgatási személyzetet érintő változások voltak a leginkább meghatározóak. Az NPM módszerei és javaslatai a karrierrendszerű közszolgálat elveinek ellenében dolgoztak, amelyet sokan drágának és rugalmatlannak tekintettek. Ehelyett sokkal rugalmasabbá próbálták tenni a közszolgálati szabályozást és lehetőleg maximálisan megpróbálták közel hozni a speciális közszolgálati és általános munkajogi szabályokat.¹¹

Mik voltak az NPM indíttatású reformok legfontosabb elvei? Ezeket a következő kulcsszavak köré lehetne szervezni: 1) kiszámíthatóság és megbízhatóság, 2) átláthatóság és nyitottság, 3) a felelősség érvényesíthetősége és 4) hatékonyság, eredményesség és minőség. A közszolgálaton belül pedig a következő elvárások érvényesültek: 1) a humán erőforrás igazgatás decentralizációja, 2) a funkcióhoz kötött kompetenciák és specifikus munkakörök, továbbá az ehhez rendelt egyéni karrierfejlesztés, 3) a kompetenciaalapú és teljesítményorientált díjazás, 4) a korábban jellemző és megszokott foglalkoztatottsági garanciák oldása és végül 5) a juttatási rendszer radikális felülvizsgálata.¹²

4.

A

z új irányzatok a közigazgatás-tudományban

¹⁰ Uo. 221. o.

¹¹ Uo. 222. o.

¹² Uo. 223. o.

Az aktuális szakirodalom az NPM-hez képest alternatív, illetve az azt követő irányzatnak a „Good Governance,” azaz a „Jó kormányzás” elméletét tekinti. Azt a kérdést, hogy a „Jó kormányzás” elmélete csupán az NPM koncepció folyamánya, továbbgondolása vagy inkább annak felváltása, illetve azzal szembeni ellenreakció, még nem igazán tisztázta a szakirodalom, bár az utóbbi időben talán inkább a másik opció rendelkezik több követővel. Ezt a tendenciát erősítik az NPM-mel szemben egyre erőteljesebben megfogalmazott szakmai és politikai kritikák.

Azok a szerzők, akik inkább ellenreakciót látnak a „Jó kormányzásban,” és nem az NPM kiegészítést, azzal is érvelnek, hogy a nyugati világban mindkét koncepció más-más politikai táborokhoz köthető. A néha már-már szélsőségesen piacbarát és neoliberális gyökerű NPM inkább a politikai jobboldalhoz áll közel, a „Jó kormányzás” pedig sokszor a baloldali pártokhoz kötődik.¹³ Ez a koordinátarendszer azonban egyes régiókban fordítva működik – Magyarországon például legtöbb NPM ihlette reformlépésre a szocialista-neoliberális pártok kormányzása idején került sor, 2010 után pedig inkább a „Jó kormányzás” eszméje került előtérbe, pedig az akkori választásokat a jobboldal nyerte meg. Itt nyilván a kor szelleme és az aktuális államépítési és válságkezelő kihívások is szerepet játszanak.

Ezen új irányzat a governance és a közpolitikai hálózatok (policy networks) létéből indul ki. Az alapgondolata az, hogy a közügyekben való döntésekben és a közösségi ügyekben megszűnt az állam egyértelműen domináns szerepe.¹⁴ Azaz már nem az állam az a tényező, amely minden egyedül dönti el. Ehelyett a döntések egy folyamatosan változó többszereplős térben születnek, amelyben mindegyik szereplő legalább részben rá van utalva a többi szereplőre és azok erőforrásaira.¹⁵ Az állam ugyan kulcsszereplő ezekben a folyamatokban, de csak egyedül már nem képes az eredményes döntéshozatalra, illetve nem tudja megvalósítani céljait a többi szereplővel való egyeztetés nélkül.

Érdekes a „Jó kormányzás” eszmekörének nemzetközi intézményi beágyazottsága, háttere. Amíg az NPM ihlette megoldásokat a nemzetközi élet olyan szereplői tűzték zászlójukra, illetve megpróbálták a befolyásuk alatt lévő országokban elterjeszteni, mint például a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank és nem utolsósorban az OECD, addig a „Jó

¹³ Gajduschek György: i.m. 56. o.

¹⁴ Uo. 55. o.

¹⁵ Gajduschek György: Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. Politikatudományi Szemle, XVIII. évf., 2009, 2. szám.

kormányzás” elemeit inkább az ENSZ fejlesztési programja, azaz az UNDP karolta fel. Az UNDP látványosan inkább a partícipáción és az érdekeltek bevonásán alapuló rendszert részesíti előnyben.¹⁶ Kérdés viszont az, hogy az UNDP mennyire versenyképes az előbb említett, a világ legfejlettebb államainak akaratát és pénzügyi forrásait közvetítő szervezetekhez képest. De az is igaz, hogy az aktuális pénzügyi-gazdasági válság által okozta sokk hatása alatt azok is kezdenek letérni a szigorúan vett neoliberális útról.

Érdekes mozzanat még az, hogy amíg az angolszász gyökerű és neoliberális jellegű NPM megoldások, javaslatok a kontinentális Európában meglehetősen szervesen, azaz idegen benyomást keltettek, addig a „Jó kormányzás” elképzelése jobban illeszkedik az európai kontinentális államok eddigi hagyományaihoz. Ez különösen igaz a skandináv államok és a Benelux országok esetében. A 2004-ben csatlakozott térségből leginkább Szlovénia áll közel ehhez a megoldáshoz.¹⁷ Ezekben az országokban tehát meglehetősen általánosnak mondható a civil szféra szereplőinek bevonása a közigazgatási döntés előkészítésébe, meghozatalába vagy akár a megvalósításába is.

A „Jó kormányzás” koncepciója ugyanakkor tartalmaz az NPM-kel közös elemeket is. A két elképzelés bizonyos pontokon intenzíven érintkezik is. Legjelentősebb közös vonás, hogy mindkettő a megszokott, állami autoritáson és szuverenitáson alapuló, hierarchikus-bürokratikus szerveződések felbomlása irányában hat. „A NPM nyilván a piaci mechanizmusoknak és szervezeteknek, a Governance pedig a civil (non-profit) szervezeteknek, a hálózatoknak és egyeztetési folyamatoknak szán nagyobb szerepet, de mindkettő a klasszikus hierarchikus-bürokratikus struktúrák lebontása irányában hat.”¹⁸

5.

A

közigazgatás-fejlesztés nemzetközi intézményei

Az előző pontban röviden már szó volt, azokról a nemzetközi intézményekről, amelyek maga módján az elmúlt évtizedekben megpróbálták befolyásolni az egyes államok közigazgatási struktúrák és kapacitások fejlődését. Ugyanakkor az *OECD*, az *IMF* és a *Világbank*

¹⁶ Gajduschek György: A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból... 56. o.

¹⁷ Uo. 56. o.

¹⁸ Uo. 56. o.

alapvetően nem közigazgatási intézmények, hiszen a profiljuk szempontjából itt alapvetően a gazdasági-pénzügyi szervezetekről van szó. Ez meghatározta a közigazgatási reformokhoz való viszonyulásukat is – itt soha nem önmagában a közigazgatás jobbá tétele volt a fő cél, hanem az állami közigazgatások hozzáigazítása a globális világgazdaság igényeihez, illetve követelményeihez. Ezzel összefügg az a tény is, hogy ezen szervezetek, illetve intézmények döntően az ún. „washingtoni konszenzus” szellemében jártak el és igazából a neoliberális szakmai és politikai elképzeléseket próbálták megvalósítani.

Miután egy időre az EU is ezen elképzelések hatása alá került, az uniós intézmények is ebben a szellemben próbáltak együttműködni ezen entitásokkal. Ez különösen igaz az EU és az OECD kapcsolatára. A fejlett államokat tömörítő *Gazdasági Együttműködési Szervezet* jogelődje 1948-ban alakult meg, igaz, akkor még csak európai regionális szervezetként és csak később terjesztette ki hatósugarát az egész fejlett világra. Az OECD-n belül a közigazgatás szempontjából a PUMA nevű alrendszere működött úgy, mint közigazgatási részlege. Az OECD PUMA feladata lett tehát az NPM módszerek terjesztése és monitoringja. Az európai viszonylatban pedig kiemelkedik az OECD és az EU által közösen finanszírozott és működtetett SIGMA program, amelyen keresztül különösen fontos szerepet játszott a *New Public Management* neoliberális ihlettségű szemlélet európai (és ezen belül speciálisan a kelet-közép-európai) elterjesztésében.¹⁹ Pozitívumként viszonyt megállapítható, hogy az OECD különösen az elmúlt 30 évben fontos szerepet játszott az egyes államok közigazgatására vonatkozó adatok összegyűjtésében és összehasonlításában.

Közben a közigazgatás-tudomány és azon belül a közigazgatási komparatiztika egyik legfontosabb világműhelye, a *Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA)* inkább csak utólagos értékelő (és jobb esetben „vészcsengő”) szerepet játszott ezekben a folyamatokban. Annak ellenére, hogy az egyik legpatinásabb ilyen típusú szervezetről van szó. Az IISA-nak az 1930-ban történő alapításában Magyarország is tevékenyen részt vett, sőt, a magyar közigazgatás-tudomány nagy klasszikusa, Magyary Zoltán már a létezésének első évtizedében a szervezet egyik alelnöke volt. Jóval később, az 1980-as években pedig ezt a pozíciót Lőrincz Lajos akadémikus töltötte be. Az Intézet székhelye Brüsszelben van, de rendszeresen szerveznek világkonferenciát más városokban is. A szocialista államok országai közül

¹⁹ Uo. 9. o.

elsőként Budapesten, 1988-ban került sor ilyen rendezvényre, ami azért is volt nevezetes esemény, mert ez nagy elismerést jelentett a magyar közigazgatás-tudomány számára.²⁰

Az utólagos vézscsengő szerepre jó példa a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet 2011. évi világkonferenciája, amelyen nagyon komoly kritikák fogalmazódtak meg a NPM elképzelésekkel és főleg az eredményekkel szemben. Ez a kritikus hangvétel - a résztvevők tanúsága szerint - többséginek volt mondható. Erről a kritikáról a későbbiekben még lesz szó.

6.

A

z Európai Unió hatása a tagállami közigazgatásra

Közismert tény, hogy a közigazgatás szervezése és működtetése nem tartozik az uniós kompetenciák közé, ez a nagy terület elvben, teljes mértékben a tagállami hatáskörben maradt. De csak elvben, mert az EU léte és az egyes államok uniós tagsága számos ponton mégiscsak hatással van a nemzeti közigazgatási struktúrákra, eljárásokra és nem utolsósorban a személyzet életére is.²¹ A folyamat annyira előrehaladt, hogy körülbelül másfél évtizede lehet beszélni az „Európai Közigazgatási Térről” (angolul: Common Administrative Space vagy később European Administrative Space, azaz rövidítve EAS). Ehhez a fogalomhoz szorosan kötődik az „európai közigazgatási jog” kifejezés is.

Az utóbbit a szakirodalom úgy definiálja, mint az EU közigazgatási cselekvéseire vonatkozó alapelveket és jogszabályokat, így különösen a közigazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a közigazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó közigazgatás sztenderdjeit meghatározókat is. Az európai közigazgatási jog forrásai pedig a következők: az írott jog, a szokásjog, a bíró alkotta jog és az általános jogelvek.²²

Az EU és a nemzeti közigazgatás(ok) kapcsolata azért is érzékeny kérdés, mert az Unió nem rendelkezik saját helyi és regionális szintű közigazgatással. Létezik ugyan az uniós közszolgálat, annak dolgozói azonban tulajdonképpen csak a központi szinten, illetve a

²⁰ Erről lásd Balázs István: Új tendenciák a közigazgatás fejlődésében. In: 90 éves a szegedi jogászképzés. Szerk.: Hajdú József. Szeged, 2013. 10. o.

²¹ Erről a problematikáról lásd átfogóan Verebélyi Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra. I-II. Magyar Közigazgatás 2002. 7-8. szám.

²² Balázs István: Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatási jog. Budapest, 2013. Kézirat. 11. o. A szerző e definíciónál hivatkozik: Schwarze, Jürgen: Sources of European Administrative Law. In: The Construction of Europa. Essays in Honour of Emili Noel. Martins, Stephen (Ed.), Dordrecht – Boston – London.

speciális ügynökségek kötelékében dolgoznak. Az EU tehát nagyon sok ponton rászorul a nemzeti közigazgatási apparátusokra. Ez nemcsak az uniós döntések végrehajtására igaz, hanem néha az előkészítésére is. Ennek fényében viszont teljesen érthető, hogy Brüsszel miért akarja befolyásolni a nemzeti közigazgatási kapacitások fejlődését, még a kifejezett hatásköri felhatalmazás hiányában is.

Az „Európai Közigazgatási Térség” fogalom leginkább az EU keleti bővítése során jutott szóhoz, amikor az EU az OECD-vel közösen működtetett SIGMA projekten keresztül megpróbálta befolyásolni a csatlakozásra váró államok közigazgatási kapacitásait. Ezt nem tehette teljesen nyíltan, mert a közigazgatási struktúrák meghatározása nem tartozik az uniós hatáskörök közé, azért volt szükség egyfajta kerülőútra. Ennek lényege az volt, hogy a csatlakozási tárgyalásokat előkészítő uniós tisztviselők az egyes alapító szerződésekből levezették azt a követelményt, hogy a csatlakozásra váró államoknak rendelkezniük kell az „uniós működéshez szükséges közigazgatási kapacitásokkal.”²³ Ez a „keleties” kerülőút végső eredményében az egész EU-ra kihatással volt.

Az EU által a csatlakozásra váró államoktól elvárt közigazgatási vonatkozású alapelvek nagyon hasonlítottak a fentiekben már körülírt, az NPM témakörébe tartozó elvekre. Ezek a következők voltak: 1) megbízhatóság és kiszámíthatóság, 2) nyitottság és átláthatóság, 3) elszámoltathatóság a demokratikus testületek, az állampolgárok és az igazságszolgáltatás felől, 4) hatékonyság és eredményesség. Mindezekről azt várták el az uniós döntéshozók, hogy a segítségükkel előbb vagy utóbb ki fog alakulni az európai közigazgatási kultúra.²⁴

Az uniós tagállamok közigazgatási fejlődésére hatással voltak a „Jó kormányzás” elvei és eszméi is. Ezek az elvek jogilag releváns módon, legmagasabb szinten az Európai Unió Alapjogi Kartájában jelentek meg, valamint a „Jó közigazgatás Európai Kódexében.” Az utóbbi ugyan alapvetően az uniós szervekre terjed ki, de sokan azt remélik, hogy az Európai Közigazgatási Tér gondolatán keresztül be fog szivárogni a tagországi közigazgatásokba is.²⁵

A következő alapelvekről van szó: a törvényesség, a diszkrimináció tilalma, az arányosság, a koherencia, a hatalommal való visszaélés tilalma, a részrehajlás-mentesség és függetlenség, objektivitás, méltányosság, udvariasság, a beadványokra való válaszadási kötelezettség, a

²³ Balázs István: Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatási jog. Kézirat. 3. o.

²⁴ Uo. 5. o.

²⁵ Uo. 7. o.

döntések közlésének kötelezettsége minden érintett számára, az eljárások nyilvántartásának és nyomon követhetőségének az elve.²⁶

Az Európai Közigazgatási Térben egy érdekes tipológia alakult ki a közigazgatást végző szervek vonatkozásában. E tipológia szerint háromfajta igazgatást lehet megkülönböztetni az EU-ban: a közvetlen igazgatást, a közvetett igazgatást és az együttes igazgatást. A közvetlen közigazgatás alatt az EU szervei (ide tartoznak főszervek és önálló ügynökségek egyaránt) által végzett közigazgatási tevékenységet kell érteni. Ezen szervek az uniós költségvetésből élnek és az uniós tisztviselők dolgoznak bennük. A közvetett közigazgatás az EU szempontjából a tagállami közigazgatás által végzett tevékenység. Az eljáró tagállami szervek döntően a nemzeti közigazgatási jogot alkalmazzák. Az együttes igazgatás pedig olyan területekre terjed ki, mint a versenyjog vagy a közös agrárpolitika, illetve kohéziós politika végrehajtása.²⁷ Ezeken a területeken az uniós és tagállami igazgatási szervek közösen, együttesen hajtják végre a tagállamok részvételével meghozott uniós döntéseket.

A tagállamok által érvényesített közvetett közigazgatásra ugyan alapvetően a nemzeti jog vonatkozik, de azt a jogot számos ponton áthatják, és így tulajdonképpen befolyásolják az általános európai jogelvek és igazgatási elvek. De a tagállami közigazgatás is értelemszerűen hat az uniós közigazgatási szemléletre és elvárásokra. A folyamat tehát kölcsönös. Például az EU közvetlen közigazgatását megvalósító ügynökségek sok tagállamban modellként szolgáltak az autonóm igazgatási szervek vagy a független szabályozó hatóságok létrehozásához.²⁸ Az uniós közszolgálat működési elveire pedig sok tekintetben hatottak a nagy kontinentális államok – azaz főleg Franciaország és Németország – szabályai.

Közismert, hogy az EU a tagállamokra épül, De az is igaz, hogy az uniós tagállamok közigazgatási autonómiája a fentiek tükrében a korábbinál teljesen más jelentéstartalmat kezd kapni és egyre inkább viszonylagossá válik. Azt is lehet mondani, hogy addig érvényesül, amíg nem veszélyezteti az uniós jog alkalmazását.²⁹

Az uniós közigazgatási elvárások és a tagállami igazgatási realitást komolyan befolyásolja az a szoros kapcsolat, amely a két szint tisztviselői között alakult ki az utóbbi években. Az egységes közigazgatási tér és annak egységes értékei koncepcióját például nagyon elősegítik

²⁶ Uo. 7. o.

²⁷ Uo. 12. o.

²⁸ Uo. 20. o.

²⁹ Uo. 21. o.

azok a tanfolyamok, amelyeket az Európai Közigazgatási Intézet szervez a tagállami főtisztviselők számára. Fontosak a soros elnökségek alatt lefolytatott találkozások vagy az EUPAN hálózat keretében történő információáramlás. Ezek a tényezők tulajdonképpen a soft befolyásolás kategóriájába tartoznak.

Ezt a folyamatot nagyon szemléletesen leírta a témával foglalkozó magyar kutató, Balázs István: „Mindezek hatására a nemzeti közszolgálatok nyitottabbá válnak Brüsszel és egymás irányába. A közszolgálati munkához szükséges szakmai tudás európai sztenderdek mentén fejlődik és egységesül. A korábbi zárt rendszerek rugalmasabbá válnak és egyre inkább a munkaköri rendszerek érvényesülnek. A teljesítményértékelés és a minőségbiztosítás alkalmazott rendszerei szintén közelítenek egymáshoz a „legjobb gyakorlatok” rendszerszerű és folyamatos feldolgozásával... Mindezek együttes hatásaként beszélnek egyes szerzők a közszolgálat „europánizációjáról,” ami azonban nem az európai jogalkotáson keresztül, hanem a gyakorlatban ráhatás eredményeként alakul, bár ahogy láthattunk rá példát, az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenysége itt is jelen van.”³⁰

A luxemburgi székhelyű bírói testület, mint nagyon sok más területen az európai közigazgatási jog vonatkozásában is nagyon fontos és aktivista szerepet játszik. A jogfejlesztő szerepe elsősorban az általános jogelvek közigazgatási adaptációja révén vált fontossá. Az Európai Bíróság nyomán a következő értékeket sorolják az európai közigazgatási jog körébe: 1) az arányosság elve, 2) a szubszidiaritás elve, 3) a törvényesség elve, 4) a tényleges egyéni jogvédelemhez és a bírósági védelemhez való jog, 5) az egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve, 6) a jogbiztonság és a jogos bizalom elve, 7) az elővigyázatosság elve, 8) a jó közigazgatás elve, valamint 9) az átláthatóság és az ügyiratokhoz való hozzáférés (iratbetekintés) elve.³¹

Amikor az EU és a nemzeti közigazgatási rendszerek problematikájáról van szó, nem szabad elfelejteni azt a szerepet sem, amelyet a brüsszeli politika játszott az 1990-es években a regionalizáció területén. Az uniós központ ugyanis tisztában volt azzal, hogy a hatékony szupranacionális szint létrehozásához szükséges a nemzetállami struktúrák meggyengítése. Ahhoz pedig tudatosan vagy tudat alatt alkalmas eszköznek ígérkezett „a régiók Európája” politikájának propagálása, amely azért is lett népszerű, mert az EU a fejlettségi különbségeket

³⁰ Uo. 25. o.

³¹ Uo. 26. o.

csökkenteni hivatott kohéziós alapokból származó forrásokat éppen a regionális szinthez igazodva akarta szétszteni. Ezen túl a határ menti, az EU által támogatott „eurorégiós” együttműködési formák pedig arra voltak hivatottak, hogy segítsenek a szomszédok közötti bizalom megerősítésben, illetve a régen egységes, de később megosztott régiók egyfajta revitalizálásában. Ez a regionalizációs politika, amelynek főbb mozgatórugóit Brüsszelben kell keresni, az ezredforduló táján komoly szerkezeti átalakításokat eredményezett a csatlakozásra váró kelet-közép-európai térségben. Mára ez a hullám azonban csillapodni látszik.

7.

A

z informatika és közigazgatás. Az e-government (azaz az e-kormányzat) gondolatának megjelenése és érvényesülése a közigazgatás-tudományban és gyakorlatban

Az elmúlt két évtizedben példátlan technológiai forradalom zajlott le a fejlett világ hivatalaiban és egyéb irodáiban is. A számítógépek rohamos elterjedéséről, az internet megszületéséről és a mobil telefonok általánossá tételéről van szó. Ezeket a folyamatokat összefoglalóan infokommunikációs forradalomnak nevezhetjük. A magyar közigazgatás-tudomány nagy alakja, a nemrégiben elhunyt Lőrincz Lajos akadémikus szerint a számítógépek elterjedése és internetes összekapcsolása lehetséges, hogy nem túl látványos módon, de annál mélyebben fogja átalakítani a közigazgatás szerkezetét és működését. Lehet, hogy ez a folyamat (azaz az igazgatási munka gépesítése) a maga mélységében ahhoz lesz mérhető, amikor a termelésben a kézi munkát felváltotta a gépi munka.³² Korábban ugyan teljesen elképzelhetetlennek tűnt, de az infokommunikációs forradalom következtében már realitássá válhat a papíralapú ügyintézés fokozatos leváltása.³³ Az állampolgár-közigazgatás kapcsolat is új alapokra helyeződhet ebben a kontextusban. Jelentősen megnőhet az állampolgárok részvételi és véleménynyilvánítási lehetőségeinek skálája, de sajnálatos

³² Gajduschek György: i. m. 57. o.

³³ Szamel Katalin: A közigazgatás működésének meghatározó trendjei (Az eljárási jog és az e-government szabályozottsága) In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Szerk.: Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula. Complex, Budapest, 2011. 75. o.

módon, növekedhet az eddig is tapasztalható társadalmi atomizálódás vagy az individualizálódás. Tény, hogy ezek a folyamatok teljes átstrukturálódást jelenthetnek a közigazgatási munkában.

Az Európai Bizottság az *e-government*, vagyis az *e-kormányzás* kifejezés alatt az információ-technológia, a szervezeti változások és új képességek kombinációjának felhasználását érti a közigazgatásban. Az e-kormányzás célja: javítani a szolgáltatások színvonalát, megerősíteni a demokratikus folyamatokat és támogatni a közösségi célkitűzéseket. Ennek érdekében az e-kormányzatnak nyitottnak és átláthatónak kell lennie, továbbá senkit sem zárhat ki, és előbb vagy utóbb mindenkit be kell vonnia az elérhetőség körébe. Végül meg kell valósítania a hatékony közigazgatás célkitűzését. Ez egyebek mellett azt is jelenti, hogy költségtakarékosan, az adófizetők pénzét kímélve kell működnie.³⁴

Az Európai Bizottság 2010-ben az e-kormányzásra fókuszáló cselekvési tervet fogadott el, amely célja, hogy 2010-re minden polgár – a hátrányos helyzetűek is – az elektronikus kormányzat hasznélvezői lehessenek. Az e-kormányzás elterjedésével többé-kevésbé automatikusan bekövetkező paradigmaváltásnak abban is meg kell nyilvánulni, hogy az új modellben egyértelműen az ügyfél lesz a középpontban, és az ő igényeinek, elvárásainak és lehetőségeinek megfelelően kell kialakítani a közszolgáltatásokat.³⁵

Az e-közigazgatási szolgáltatások szférájában egyelőre öt érettségi szintet különböztet meg a szakirodalom: 1) az információs, tájékoztató szolgáltatást, amely tulajdonképpen a honlap révén valósul meg, továbbá 2) az egyirányú kapcsolatot biztosító szolgáltatást (azaz például a formanyomtatványok lehívása és kitöltése a netről), 3) a kétirányú kapcsolatot biztosító szolgáltatás, amely során lehetőség van nemcsak az adatbevitelre, hanem annak ellenőrzésére is, 4) a teljes tranzakciót online módon biztosító szolgáltatás, ahol az ügyhöz kapcsolódó iratokat is elektronikusan kapja meg az ügyfél, és végül 5) a proaktív, ügyfél-orientált szolgáltatás.³⁶

8.

A

nemzetközi közigazgatás-tudomány által prognosztizált új kihívások

³⁴ Uo. 76. o.

³⁵ Uo. 78. o.

³⁶ Uo. 79. o.

A közigazgatás-tudománynak az egyik legmagasabb rangú nemzetközi fórumaként felfoghatók a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet által rendszeresen szervezett világkonferenciák. Ilyen tanácskozásra 2011 nyarán, a svájci Lausanne-ban került legutóbb sor.³⁷ Az itt elhangzott előadások és hozzászólások jól tükrözik a fejlett világ jelenlegi közigazgatás-tudományi gondolkodását. Balázs István, aki magyar szakértőként maga is részt vett ezen a tanácskozáson, az egyik írásában következőképpen foglalta össze az itt elhangzott fontos megállapításokat: 1. Mindenképpen érzékelhető, hogy az elmúlt néhány évben a válság hatása alatt jelentősen átértékelődött az állam és a közigazgatás szerepe. Egyre jobban megmutatkoztak az ezredfordulón meghatározó NPM szemléletmód hiányosságai és káros hatásai. 2. A válság elején kiderült, hogy az államok számára nem álltak rendelkezésre megfelelő eszközök a gyors beavatkozásra. Emiatt megerősödött a neoweberi állam és közigazgatás gondolata, de a neo kifejezés tartalommal való megtöltése még nagyon az elején tart. Konszenzus van kialakulóban viszont a tekintetben, hogy meg kell erősíteni az államok ellenőrző mechanizmusait, de ennek párosulni kell a növekvő társadalmi részvétellel. 3. Komoly kritika érte azokat a független szabályozó hatóságokat, amelyeket a válság előtt többé-kevésbé kivették a politikai kormányzat befolyása alól, de amelyek végül nem voltak képesek megakadályozni a válság kibontakozását, de még előre jelezni sem annak közeledtét. 4. Két igazgatási terület örvendett Lausanne-ban a legnagyobb figyelemnek – a természeti erőforrások és energia igazgatása, valamint a migráció. Az általános vélemény szerint ezeken a területeken az államnak az eddigieknél erőteljesebben kell beavatkoznia a viszonyokba, mégpedig a közérdek védelmében. A nemzetközi migráció tekintetében csak a tiltásokra és a szankciókra támaszkodni nem lesz elegendő. Inkább a migráció felhasználásáról és a migránsok társadalmi integrációjáról kell gondolkodni. 5. Végül egyértelművé vált, hogy az új feladatokhoz új típusú vezetőkre és tisztviselőkre lesz szükség. Át kell gondolni az „Új közmenedzsment” egyes doktrínáinak érvényességét, azt, hogy azok mennyire képesek megakadályozni a korrupciót és növelni a hivatalnokok felkészültségét. Gondolnodni kell a klasszikus karrierrendszerű közszolgálat értékeinek visszaállításáról is. Általában sürgető feladatnak tűnik a közszolgálat stabilitásának, szakmaiságának és komparatív előnyeinek

³⁷ E konferencia anyagait lásd www.ias-congress2011.org

növelése és egy új, a megváltozott körülményekhez igazodó közigazgatási, illetve közszolgálati rendszer kiépítése.³⁸

A szakirodalom néha a korábbi „weberi” állam újjáéledéséről értekezik, igaz, módosított formában. Ennek megjelölésére szokás használni a „neoweberi” állam és közigazgatás³⁹ fogalmát, de még nem lehet pontosan tudni, hogy mit rejt magában a neo- előtag. Egyelőre az új irányvonal még nem állt össze egy egységes koncepcióvá, és nem vált általánossá a „neoweberi” állam és közigazgatás fogalma. Hiszen az erős állam erős közigazgatása önmagában még nem jelenti feltétlenül a hagyományos „weberi” modell felélesztését.⁴⁰

9.

M

magyarországi próbálkozások – a Magyary Program útnak indítása

Természetesen a fentiekben felvázolt szemléletváltás és az intenzív útkeresés Magyarországot sem kerüli el. Ez különösen a 2010-es választások után vált nyilvánvalóvá. Az akkor hatalomra került politikai erők közigazgatási elképzeléseit jól tükrözi a 2011. június 17-én bemutatott *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program* első változata (MP 11.0). A Magyary Program nem terv, hanem valóban program, amely meghatározza a célokat, a beavatkozásra kijelölt területeket és a soron következő intézkedések sorát. Deklarált célja a hatékony nemzeti közigazgatás kialakítása. A célrendszer fő elemei pedig az eredményes szervezeti működés, a feladatrendszer megújítása, a belső eljárások megalapozása és racionalizálása, az ügyfélkapcsolatok javítása, a személyzeti igazgatás fejlesztése és a kiszámítható közigazgatási életpálya kialakítása. A Magyary Program tartalma számos már megkezdett fejlesztési, illetve fejlesztendő irányvonalat említi. Ilyenek például a kormányablak rendszerének kialakítása, a kormányhivatali integráció, a járási szintű államigazgatási rendszer bevezetése stb. Néhány eleme pedig még a kidolgozás alatt áll – az új közszolgálati életpálya, új eljárási szabályozás stb.⁴¹

³⁸ Balázs István: Új tendenciák a közigazgatás fejlődésében. In: 90 éves a szegedi jogászképzés. Szerk.: Hajdú József. Szeged, 2013. 12-13. o.

³⁹ A magyar szakirodalomban erről értekezett: G. Fodor Gábor – Stumpf István: Neoweberi áll és jó kormányzás. Nemzeti Érdek, II. évf., 2008. 2. szám.

⁴⁰ Balázs István: Új tendenciák a közigazgatás fejlődésében... 13. o.

⁴¹ Balázs István: A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig. Debrecen, 2011. (kézirat) 231. o.

A Program szemléletét és gondolkodásmódját jól tükrözi az a mondat, amely rögzíti, hogy „bármilyen megoldás alkalmazása akár a piacról, akár külföldről csak kellő kritikával és hatásvizsgálattal történhet.” A koncepció hangsúlyozottan igazodni akar a nemzeti hagyományokhoz és körülményekhez⁴² – tehát nem újabb átvételt akar jelenteni, hanem inkább egy új, mondhatni Magyarország - specifikus irány megtalálását célozza meg.

Hogyan illeszkedik ez a Program a fentiekben ismertetett koncepcióhoz és azon belül különösen az NPM örökségéhez? Mindkét ismertetett elképzelésből található benne bizonyos elemek, akkor is, ha az NPM-mel szemben talán kritikusabb. Az NPM-re emlékeztető elemek közül ki kell emelni a hatékonyság, a teljesítmény és a minőség követelményének középpontba állítását. De a programból ki lehet olvasni az erősebb állami fellépéshez szükséges eszközrendszer kiépítésének a szándékát is, amely inkább a „neoweberi” szellemben fogant meg. Ide tartozik például a 2010 óta sok területen tapasztalható államigazgatási hatósági koncentráció erősítése⁴³ vagy a területi, illetve néha a szakmai önkormányzatiság gyengítése.

10.

B

eifejezés - dilemmák

A fenti pontokból is kitűnik, hogy az új évezred első évtizede után komoly változások vannak kibontakozóban a közigazgatás felépítésében, működésében és főleg a szemléletmódjában. Úgy tűnik, hogy véget ért a gyenge államiságra, illetve a minimális államra törekvő neoliberális korszak és újból előtérbe került a válságot kezelni tudó, komoly kompetenciákkal és forrásokkal rendelkező tekintélyes állam gondolata. Ahhoz természetesen szükséges a hatékony közigazgatás. Azt azonban nem lehet tudni, hogy az elmúlt két évtized reformpróbálkozásai közül mi az, ami tudatosan átmenthető az új korszakba, illetve mi az, ami egyáltalán még megváltoztatható és visszafordítható. Nem szabad elfelejteni, hogy a tárgyalt korszakban nagyon komoly változások történtek, és azok nemcsak a sokat dicsért vagy kárhóztatott NPM megoldásokkal függtek össze, hanem olyan mélyebb folyamatokkal is, mint a globalizáció, európai integráció, privatizáció stb.

⁴² Uo. 231. o.

⁴³ Uo. 232. o.

Most megint igény keletkezett a hatékony, felkészült, stabil és emiatt tekintélyesnek is mondható közigazgatásra. Úgy tűnik, hogy ugyanúgy, ahogyan 2008 előtt divattá vált az állam kritizálása és gyengítése, most, a pénzügyi-gazdasági válság okozta sokk után elindult az állami képességek egyfajta fetiszizálása. Az viszont tény, hogy egyelőre tényleg nem nagyon van más hatékony válságkezelő entitás. Az állam tehát tulajdonképpen joggal követelheti azt, hogy újból helyezték vissza őt a jogaiba. Ugyanakkor a közeljövő nagy kérdése, hogy ezen államerősödés hol fog megállni, továbbá sor kerül-e ebben a folyamatban hasonló túlzásokra, mint az erőteljes és erőltetett deetatizálás, illetve „államtalanítás” során és végül hogyan sikerül majd megvalósítani az állami döntéshozatallal kapcsolatos, eddig intenzíven ígért részvételi jogok kiszélesítését.

Az utóbbi években egyre több kritika fogalmazódott meg a globalizációnak nevezett folyamattal szemben is. Ez nem jelenti az, hogy belátható időn belül várható lenne annak visszafordítása (ez talán az előrehaladottság mai állapotában majdnem lehetetlen lenne), de az ezen a területen észlelhető szellemi hangsúlyeltolódások kihatnak a közigazgatásról és a világ kormányzásáról vallott nézetekre és ezzel, hosszú távon a gyakorlatra is.⁴⁴

Némi átértékelődés zajlik az európai integráció megítélésében és egyre több a szkeptikus hang. Magyarország azonban - minden probléma ellenére - az utóbbi években integrálódott ebbe a közösségbe – ezt tudomásul kell venni. Bármely közigazgatási változásnak mára van uniós dimenziója is. Bár jelenleg Magyarországon nő az EU-val kapcsolatos szkepszis, de ez nem változtat az ország alapvető jelentőségű kulturális és geopolitikai beágyazottságán. Az uniós aspektusokra és az onnan érkező impulzusokra továbbra is figyelni kell.

Ahogy az 1990-es években, Európában komoly népszerűségnek örvendett az a politika, amely mindent liberalizálni, a közjavakat privatizálni és az államokat pedig decentralizálni akarta, a 2008-as válság után mintha ez a trend megfordulni látszana. Nyíltan vagy rejtetten érvényesül a recentralizációs politika. A minél nagyobb és szélesebb körű önkormányzatiság biztosítása már nem számít feltétlenül érvényesítendő elvárásnak. A 2010. utáni Magyarországon például határozott recentralizáció zajlott le. Lehet, hogy a hasonló kihívásokkal küszködő térségbeli államok még nem szánták rá magukat erre, de egyre több jel utal arra, hogy itt is megerősödik majd a központosítási igény – nyílt, vagy rejtett formában.

⁴⁴ A globalizáció túlkapásaival szemben igényes kritikát fogalmazott meg például Joseph E. Stiglitz amerikai közgazdász. Lásd Stiglitz, E. Joseph: A globalizáció visszásságai. napvilág Kiadóm Budapest, 2003.

A készülő romániai regionalizálás körüli viták, vagy Szlovákiában a hárommegyés közigazgatási-önkormányzati variáns gondolatának újbóli felbukkanása (a miniszterelnök nyilatkozata alapján) azt jelzi, hogy a térség megint egy jelentős szerkezeti átalakulás előtt áll. A súlyos korrupciós botrányokkal küszködő Cseh Köztársaságban a politikusok intenzíven gondolkodnak a jól megfizetett és stabilizált köztisztviselői kar megszületését lehetővé tevő új közszolgálati törvény elfogadásán.

Mindkét, az előbbieken jelzett folyamatot (azaz a decentralizációt és a központosítást), amelyek mélyen érinthetik a közigazgatás működését, mindig mérséketesen, körültekintően célszerű végrehajtani. Egy állam közigazgatása ugyanis nagyon érzékeny mechanizmus, amely többnyire évtizedek alatt formálódik, de - némi túlzással élve - néhány év alatt lerombolható. Mindez nagyon fontos, mert nem másról van szó, mint az állam működéséről. Az állam a széles tömegek szemében az utolsó válságkezelő intézmény és emiatt egyfajta végső biztosítékként jelentkezik. Ezért szükséges az óvatosság, minden, a működését biztosító változtatás során. A hatékony állam szükséges eszköz, de a kontroll nélkül maradt közigazgatás károkat okozhat. A vízhez hasonlóan, a közigazgatás jó szolga vagy rossz úr is lehet. Azért nagyon fontos az a terjedőben lévő szemlélet, amely már nem hajlandó mindent lelkesedéssel átvenni, hanem helyette inkább óvatosságot, elővigyázatosságot, és előzetes hatásvizsgálatokat igényel. Az is fontos, hogy a mostani kor államai a rossz tapasztalatokból okulva, érzékenyebbek lettek a kívülről jött impulzusok és a nemzeti közigazgatási hagyományok harmonizálására. Az utóbbiak ugyanis sok jó és rossz példával szolgálnak – ezek egyaránt hasznosak lehetnek a jövőbeni megoldások kiválasztása során.

Balázs István: A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig. Debrecen, 2012. (kézirat)

Balázs István: Új tendenciák a közigazgatás fejlődésében. In: 90 éves a szegedi jogászképzés. Szerk.: Hajdú József. Szeged, 2013.

Blahó András – Prandler Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények. Aula Kiadó, Budapest, 2005.

Gajdusчек György: A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Szerk.: Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula. Complex, Budapest, 2011.

Gajdusчек György: Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. Politikatudományi Szemle, XVIII. évf., 2009, 2. szám.

G. Fodor Gábor – Stumpf István: Neoweberi állam és jó kormányzás. Nemzeti Érdek, II. évf., 2008. 2. szám.

David, René: A jelenkor nagy jogrendszerei. Összehasonlító jog. KJK, Budapest, 1977.

Knapp, Viktor: Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy. C.H. Beck, Praha, 1996.

Közigazgatás-elmélet. Szerk.: Szamel Katalin. BCE KIK, Budapest, 2010.

Stiglitz, E. Joseph: A globalizáció visszasságai. Napvilág Kiadó, Budapest, 2003.

Szamel Katalin: A közigazgatás működésének meghatározó trendjei (Az eljárási jog és az e-government szabályozottsága) In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Szerk.: Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula. Complex, Budapest, 2011.

Verebélyi Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra. I-II. Magyar Közigazgatás 2002. 7-8. szám.

