

Prof. Dr. Balázs István, CSc¹.

A „JÓ KÖZIGAZGATÁS” ILLÚZIÓJÁRÓL.

1. A „jó közigazgatás” ideájának genezise.

A „jó kormányzás” és a „jó állam”, valamint ezekhez kapcsolódva a „jó közigazgatás” fogalmak az „Új közmenedzsment” (NPM) ideológia jegyében születtek, mely az 1990-es évek elejétől nagyjából a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság kitöréséig határozta meg³ a közigazgatás-fejlesztési programokat. Ez az Egyesült Államokból terjedő neoliberális államfelfogás érvényesülését célzó irányzat az üzleti módszerek közszférában történő alkalmazását hirdette és hatását elsősorban az angolszász országokban fejtette ki, de érezte az eziránt hagyományosan ellenállóbb kontinentális közigazgatási rendszerekben is. Ennek körében merült fel a „jó kormányzás” (good governance) fogalma is, mint az állam és a kormányzás neoliberális irányba történő paradigmaváltásának eredménye⁴, ami kihatott az NPM közvetítésével az állam cselekvését megvalósító közigazgatásra is. Ezen törekvések következményei lettek egyebek közt; az állam domináns szerepének feladása, a társadalmi önszabályozás és önszerveződés előtérbe kerülése, a közügyek és a magánszféra határainak közelítése, kapcsolódásának intézményesítése stb. Az e célkitűzéseket megvalósító reformok nyomán bekövetkezett változások pedig megnyitották az utat a vállalkozói szellem és a közgazdasági szemlélet közigazgatási alkalmazása előtt a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség érdekében, gyakran azonban a jogszerűség és szakszerűség ellenébe. Az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazásának gondolata nem új és már korábban, a XX. század első harmadában az Egyesült Államokban érvényesülő tudományos üzemszervezés közigazgatási alkalmazási

¹ Tudományos Főmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézet, Tanszékvezető Egyetemi Tanár, DE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék,

² Nemzetközi szervezetek szintjén elsőként találkozhatunk e fogalommal az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CE CM/ Rec(2007)7. számú ajánlásában és függelékében.

³ Az érvényesülés időszakának meghatározása relatív, mert egyetlen tudományos irányzat érvényesülésének pontos kezdete sem határozható meg. Az NPM szemléltének érvényesülését sokan OSBORNE, David - GAEBLER, Ted, *Új utak a közigazgatásban (Vállalkozó szellem a közösségi szektorban)*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1994. c. munkája eredeti 1992-es megjelenéséhez kötik, de a vége vitatott.

⁴ Részleteiben lásd; G. FODOR Gábor - STUMPF István, *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek 2008/3.

kísérletében debütált gondolat, mely Magyarországra elsősorban Magyary Zoltán közvetítésével⁵ jutott el. Ismételt felmerülését elősegítette az, hogy az állam és a közigazgatás átalakítására szükség volt azért, mert a „jóléti állam” II. világháború utáni érvényesülése az állam és így a közigazgatás méreteit és nemzetgazdaságot terhelő súlyát olyannyira megnövelte, hogy az azt finanszírozó közterhek a piac növekedését, sőt működését veszélyeztette.⁶

Ehhez járultak még a globalizációs törekvések is, melyek útjából el kellett távolítani a feleslegesnek ítélt állami megkötéseket (dereguláció), és új alapokon szttenderdizálni az állami jogi szabályozást és az azt megvalósító közigazgatást ott, ahol az nélkülözhetetlen az OECD által vezényelt un. szabályozási reformok keretében.⁷ Ezekből következik az is, hogy - nem véletlenül - a „good governance” államfelfogás érvényesítésének élére a világ legfejlettebb gazdasággal rendelkező országait tömörítő OECD állt, de így volt ez az NPM közigazgatási alkalmazása esetében is.

A NPM kialakulásának okai közt tehát az az ellentmondás is jelen volt, hogy a közigazgatás minden fejlett országban egyre nagyobb szervezettel, személyzettel és költségvetési támogatással működött. Ennek növekvő terheit a versenyszféra nem akarta és a versenyképessége fenntartása érdekében nem is tudta tovább finanszírozni, ezért az államtalanítás egyik fő célkitűzésévé a közigazgatás karcúsítása vált a közigazgatási feladatok megszüntetése, vagy kiszervezése útján. Ennek következményeként pedig a közszféra intézményeinek jelentős része is privatizációra került. A közigazgatásnál maradt feladatok és hatáskörök gyakorlása tekintetében elsősorban az a követelmény fogalmazódott meg, hogy a közigazgatás legalább azzal a hatékonysággal, teljesítménnyel és minőséggel működjön, mint a versenyszféra, ezért a közigazgatás korlátozza tevékenységét a felesleges elemek kiiktatásával, a továbbra is szükséges, nála hagyott feladatok ellátásába pedig vonja be a civil szervezetet, illetve a versenyszférát (pl. PPP konstrukciók). A továbbra is szükséges közigazgatási feladatok ellátását is meg kellett változtatni azok átláthatóvá tételével, hatékonysága és minősége mérésével, továbbá elszámoltathatóságával a közjó érdekében. Ezen célok megvalósítására pedig a versenyszféra menedzsment eszközeinek közigazgatási alkalmazását rendelte ezen irányzat úgy, hogy ezt az adaptációt is alapvetően a versenyszféra végezze állami megrendelésre és költségvetési eszközökből visszafinanszírozva, mintegy sajátos

⁵ Lásd erre; KOI, Gyula: A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése, Nemzeti Közszoigálati Tankönyvkiadó, Budapest,2014,297-300.old.

⁶ Lásd bővebben: BALÁZS István, A XXI. század közigazgatásának kihívásai. Magyar közigazgatás 2000/4.

⁷ Így pl. Magyarország vonatkozásában lásd; A szabályozási reform Magyarországon, OECD-Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatási és Területpolitikai Államtitkárság, 2000, Párizs-Budapest,341 old.

piacot alkotva. Ezek a változások kiterjedtek a teljes közigazgatásra, így érintették a közigazgatás szervezetét, működését és személyzetét.

Ebben a folyamatban a korábbiakhoz képest az vált a jó kormányzássá és a jó közigazgatássá, ami a neoliberális államfelfogás keretében az államot és a közigazgatást a vázolt irányokba alakította át. Erre pedig sok országban-éppen az OECD által végzett vizsgálatok⁸ ösztönzésére - külön reformprogramokat is készítettek. Az irányzat célkitűzéseivel ellentétes módon éppen az NPM alapú reformok gyakorlati eredményeit sokáig sehol nem értékelték konkrét vizsgálatokkal. Erre először átfogó módon éppen az EU tagországok tekintetében került sor, mivel azok nagyobb része eleve fenntartással volt az alkalmazhatóságot illetően. Már röviddel az ezredfordulót követően rögzítésre került az, hogy miközben a New Public Management módszerek alkalmazásával elért megtakarítások, hatékonysági és minőségi javulások nem mutathatók ki, ezzel szemben az adaptációra fordított költségvetési források tetemesek. Mégsem lehet egyértelműen sikertelennek minősíteni a reformokat, de az új módszereket az egyes országok sajátosságainak megfelelően, differenciáltan kell bevezetni, alkalmazni.⁹

Az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazása Magyarországon, valamint a régióban is meghatározta a közigazgatás-fejlesztési programokat.¹⁰ Ez érdekes módon különösen 2002-től erősödött fel, akkor, amikor már az irányzat érvényesülésének első kritikái és korlátai a hazai szakirodalomban is megjelentek.¹¹ Az MPM nemzetközi és tudományos megítélése szintén nagyon differenciált volt, a kezdeti lelkesedés után növekvő számban komoly kritikák is megfogalmazódtak. Így jutott el a közigazgatás-tudomány világszervezete; a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet¹² 2011. évi konferenciájának¹³ fő

⁸ Ez a folyamat továbbra is jellemző, csak más tartalommal. Az OECD ország tanulmányokat készít és két évenként globális jelentést készít „Government at a glance” címmel a világ fejlett országainak közigazgatásáról. Lásd; http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews_22190414, 2015 11 09

⁹ Lásd erre BALÁZS István, *A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011, 203.

¹⁰ Magyarországi alkalmazására lásd bővebben; GAJDUSHEK, György: Critical Notes on Four Major Theories of Public Administration as they Appear in Central and Eastern Europe. In: Polonca Kovac, *György Gajdushek* (szerk.): *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee, 2015. pp. 157-174.

¹¹ Lásd: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Közigazgatási Olvasmányok, Budapest, 2007, 16.

¹²A Brüsszeli székhelyű Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA) a közigazgatás-tudomány legfőbb világszervezete, mely 1930-as alapításában országunk is részt vett és Magyar Zoltán személyében mindjárt alelnöki funkciót is betöltött az intézet működésének kezdetén. Magyarország az Intézet munkájában mindig is aktívan vett részt, 1988-ban először adott otthont a

előadása oda, hogy – mintegy lezárván egy korszakot – kritikusan elemezze az NPM - nek a világ közigazgatására gyakorolt hatását.

Az értékelés¹⁴ abból indult ki, hogy a gazdasági-pénzügyi világválság megnyitotta az utat a változások előtt a kormányzásban és a közigazgatásban egyaránt. A válságra adott elégtelen állami reakciók felszínre hozták azt, hogy megbukott az eddig uralkodó kormányzati modell, az „üzleti modell”, a piaci kormányzás modellje, mely a kormányokra erőltette a magánvállalkozások módszereit, értékrendjét és normáit egyaránt. Ennek elsődleges oka az, hogy abból a tévesnek bizonyult feltevésből indult ki, hogy a kormány kevésbé hatékony, mint a versenyszféra, mert el van zárva a piac szigorától és túlvédett. Ez az önkényes feltevés offenzívához vezetett a kormányzás felé és sok helyen ez még ma is tart. Ez a támadás a „közigazgató állam” ellen irányult, mely a II. világháborút követő újjáépítéshez és az 1950-1960 közti fejlődéshez és dekolonizációhoz köthető. Az államot gyengítő támadás érdekes módon nem érintette a hadi és biztonsági költségvetést, ami fontossága még növekedett is az elmúlt évtizedben. Ugyanakkor az országok egy jelentős részében a válságot a közszolgáltatások jelentős csökkentésével próbálták kezelni. A szociális szolgáltatások csökkentése és a kiszereződések rendszere megváltoztatta a kormányok és az állampolgárok viszonyát. A kiszereződések és a privatizáció megnövelte a szolgáltatások költségeit és utat nyitott a korrupció és a közpénzek elsikkasztása előtt. Mindezek következtében sok országban csökkent a kormányzásba és a közigazgatásba vetett bizalom és bekövetkezett a társadalmi tőke és a közszolgáltatások eróziója.

Ezek a negatív tendenciák együttes hatása oda vezetett, hogy mély a szakadék alakult ki a kormány és a nép között. A munkanélküliség növekedése különösen a fiatalok közt, a szociális szolgáltatások visszaesése, a jövedelemkülönbségek gyarapodása a korrupció elterjedésével hozzájárult a társadalom cinizmusához, zavarodottságához egyaránt. Nagy kockázata van annak, hogy a polgárok ne bízzanak a kormányukban és ne vegyenek részt a kormányzásba és ezzel maga a demokrácia kerül veszélybe. Ha a polgárok elvesztik érdekeltségüket a kormányzásban, akkor az egy szűk elit kezébe kerül, mely kisajátítja magának az államot. Az elmúlt néhány év válságai jól mutatják a gyenge állam és közigazgatás gyakorlati veszélyeit. A válság okozta helyzetben a helyreállításához arra van szükség, hogy az állam és a közigazgatás intézményrendszere megerősítésre kerüljön, a közösségi létesítmények visszakerüljenek állami kézbe és olyan

volt szocialista országok közül az éves rendes konferenciának, mely a korabeli magyar közigazgatástudomány nagy elismerését jelentette. Klasszikusaink közül a 2010-ben elhunyt Lőrincz Lajos akadémikus több ciklusban is volt a szervezet alelnöke, csakúgy, mint Verebélyi Imre 2007-ig. Bővebben lásd: www.iias-iiisa.org

¹³ Lausanne, 2011 július 4-8., www.iias-congress2011.org

¹⁴ Az előadást, melynek lényegi mondanivalója kerül itt összefoglalásra, Geraldin Fraser-Moleketi Asszony tartotta, aki az ENSZ Globális Kormányzással foglalkozó szervezetének igazgatója.

strukturált környezet kerüljön létrehozásra, melyben a polgárok felelősen részt vehetnek a kormányzás folyamatában van”.

Az állam meggyengítésével a demokrácia is gyengült, mely az együttartozás érzésére épül és arra, hogy a hatalom nem csupán a polgároké, hanem azok érdekében is kerül alkalmazásra. A hatalom részesének érzése nélkül sem a kormányzásban való részvétel sem az abba vetett bizalom nem lehetséges. Az „üzleti modell” a jó kormányzást a szakértőkre hagyta azzal, hogy a végrehajtással megbízott technokraták számára az eredményesség és hatékonyság volt a kizárólagos szempont. Ez a felfogás a polgárokból szolgáltatásokat igénybevevő ügyfeleket, fogyasztókat csinált az 1980-1990-es évektől, mely hatása a demokráciára lesújtó lett. A neoliberális modell egyetlen mozgatója a racionalitás, mely megerősítette a magánszférát és az egyén jogait. A felfogás érvényesítése következtében meggyengült az állam, különösen a végrehajtó hatalmi ág. Az elképzelés érvényesült, hogy a legjobb kormányzás az állam méretének csökkentése, mert a kormányzás nem más, mint a magánszféra korlátozása, ami csak a közrend, közbiztonság és az igazságszolgáltatás területén igazolható.

A válság hatásai azonban egészen más képet adnak, azt hogy a polgárok a kormányváltást várják megoldást. A válság okozta időzített bombákat csak egy erős és hatékony állam, hozzáértő és demokratikus kormány tudja hatástalanítani.

Vissza kell adni az embereknek azt a hitet, hogy lehet és kell valamit tenni és érdekük fűződik az eredményhez. Jóllehet az ismertett karakteres értékelés nem vált általánossá a közigazgatás-tudománnyal foglalkozó kutatók, oktatók és gyakorlati szakemberek körébe, de többségük m a már osztja az értékelésben hangoztatott kritikákat és új irányvonal szükségességét hirdeti. Egyre kevesebben vannak olyanok, akik az NPM érvényesülését továbbra is szükségesnek tartják, és hatását visszafordíthatatlannak minősítik a világ közigazgatásának alakulásában.

A „jó közigazgatás” ideájának tehát ezek szerint rossz vége lett az állam és a közigazgatás valós működése oldaláról még akkor is, ha a változtatásokra valós társadalmi igények mutatkoztak. Az állam, a közigazgatás és a közérdek háttérbe szorítása éppen a közjó érvényesíthetőségét nehezítette meg nagyobb teret engedve a magánérdekek számára.

A „jó állam” és jó közigazgatás” társadalmi kommunikációja végül is magának az államnak és a cselekvését megvalósító közigazgatásnak a jelentős leépítését jelentette, ami önmagában is ellentmondás, ha az a jó, ami gyenge, vagy szinte nincs is. Az ambiciózus, már-már kirekesztő és a korábbi idők közigazgatási értékeit háttérbe szorító „jó állam és közigazgatás „ideája a valóságban így vált „illúzióvá” a közérdek szempontjából.

2. Élet az „Új Közmenedzsment” után, avagy a közigazgatás átalakulásának új irányai.

Ahogy az a megelőző pontban elemzésre került, a pénzügyi-gazdasági világválság felszínre hozta mindazon problémákat, melyekkel az NPM által elgyengített állam és közigazgatása szembe találta magát, és amelyek következtében a „jó közigazgatásból” rossz lett. Éppen ezért felmerült az igény az „Új Közmenedzsmentet” az NPM-et követő új közigazgatás-tudományi irányzat keresésére egy, a neoliberais államfelfogástól eltérő ún. „Neoweberi”, vagy „poszt-NPM” államra és közigazgatására, mely paradigmáját érintően a szakirodalom¹⁵ eddig a következő jellemzőket azonosította:

- Az állam szerepének megerősítése és közhatalmi monopóliumának visszaállítása.
- A végrehajtó hatalmi ág és funkciók megerősítése, egységességének biztosítása a különböző közigazgatási szinteken működő képviseleti demokrácia sérelme nélkül.
- A jogállami közigazgatás, a jogszerűség fokozottabb érvényesítése, a közigazgatási jog szerepének növelése.
- A szakmai alapokon működő, pártatlan, élethivatásszerűen gyakorolt közszolgálat hagyományos elveinek ismételt érvényre juttatása.

Az is világossá vált azonban, hogy a klasszikus „weberi” államot és közigazgatást jellemző alapelvek¹⁶ újra történő érvényre juttatása azonban változtatások nélkül már nem lehetséges, hanem az csak a megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai körülményekhez adaptált módon történhet.

További elemként rögzíthető az is, hogy a weberi modell megfelelően adaptált visszaállítás során az NPM egyes bevált elemeit is be kell építeni az új rendszerbe, mivel annak az eredményességet, minőséget, hatékonyságot, ügyfél és polgárbarát közigazgatást, a szolgáltató jelleget, az elszámoltathatóságot, az érintettek bevonását a közigazgatási folyamatokba stb. hangsúlyozó tézisei olyan társadalmi elvárásokká váltak, melyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni a jövő közigazgatásában sem.

A probléma megoldását azonban tovább nehezíti az, hogy a „neoweberi” paradigmák következményeiként tételezett¹⁷ bürokrácia újra történő felfedezése, a

¹⁵ G. FODOR Gábor - STUMPF István; *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek 2008/3, 15-18. Valamint POLLIT, Christopher – BUCKAERT, Geert: *Public Management Reform. A comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford, 2004. JENEY György: *Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez*. Nemzeti Érdek 2007/1.

¹⁶ WEBER, Max, *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

¹⁷ G. FODOR Gábor - STUMPF István, *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek 2008/3, 18.

normativitás helyreállítása, a korrupció visszaszorítása, a szegénység csökkentése, a demokrácia kiszélesítése, a partikularitások iránti empátia stb. esetenként egymással nehezen összeegyeztethető elemek. Ezért aztán nem általánosítható az a vélekedés sem, hogy a neoliberais államot követő új állam valóban a „neoweberi” állam lesz. Az elmúlt évek témát érintő szakirodalmi óvatossága e témát illetően, inkább a poszt-NPM jelzõt használja. A poszt-NPM államfelfogásnak tehát csak fokozatos lehet a térnyerése, melyben a „jó kormányzás” - good governance - paradigmáitól, („le kell értékelni az államot”) el lehet mozdulni a „jó állam” - good government - paradigmái felé, („a jó kormányzás gondolata elképzelhetetlen aktív, intelligens és erős állam nélkül...”¹⁸ „de egyben meg is kellene szabadulni a „jó jelzõtől”, annak a már jelzett problémái miatt. Rossz államot és közigazgatást soha sehol, senki sem akart létrehozni, de mindenütt más lesz az a konkrét megoldás, melyek alkalmazásával az adott körülmények közt a „jó” kialakítható. Az általánosan alkalmazott „jó” jelzõt azt a hamis illúziót kelti, mint ha a globalizáció jegyében már létrejött volna egy olyan modell, amit mindenkinek adaptálni szükséges, hogy állama és közigazgatása jó legyen. Ez azonban éppen az NPM kapcsán vázoltak miatt nem felel meg a valóságnak. A legjobb állam keresése persze társadalmilag fontos és mivel a „közigazgatás az állam adminisztrációja, cselekvése,”¹⁹ ezért a jó államnak a jó közigazgatás az adekvát cselekvése. Ennek jegyében folynak a jó közigazgatás megteremtésére irányuló erőfeszítések mindenütt, melynek során helyenként keresik azt is, hogy ezt milyen kritériumok mentén lehet meghatározni és különösen, hogy milyen indikátorokkal lehet mérni azok megvalósulását.

Az OECD ebben a folyamatban változatlanul élen jár, de ma már inkább a „közigazgatás tükre” – ként,²⁰ mint a „jó kormányzás és közigazgatás” egységesen alkalmazandó modelljének alakítójaként, mint ahogy az az NPM esetében történt.

3. A magyar közigazgatás a „jó állam” útján?

Sajátos módon hazai közigazgatásunk fejlesztésének retorikájában nem akkor került fel a „jó állam és közigazgatás” fogalma, amikor az NPM érvényesülése szinte általánosnak volt minősíthető, hanem annak a liberális államfelfogással együtt történő hanyatlása után máig ható módon. Nálunk egyébként is az volt a jellemző, hogy az ország sikeresen tartotta magát távol az NPM radikális

¹⁸ Lásd, mint előző jegyzet.

¹⁹ Lásd MAGYARY Zoltán, *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 39-48.

²⁰ A már hivatkozott „Government at a Glance” és a francia nyelvű kiadásának ez a címe: „Panorama des administrations publiques” <https://data.oecd.org/fr/gga/deficit-des-administrations-publiques.htm>, 2015 11 09

alkalmazásától mindaddig, amíg egyébként az Uniós csatlakozás jegyében az OECD SIGMA program keretében ez szinte kötelező elvárás volt. Programszerű érvényesülése akkor kezdődött, mikor azt már máshol kezdték hanyagolni, minek következtében a 2010. évi kormányváltásig az NPM kései, de annál radikálisabb alkalmazásának lehettünk tanúi, komoly válságot tapasztalva következményeit illetően.

Úgy tűnt előbb, hogy a közpolitika alakítói ezen akartak változtatni a 2010-es kormányváltást követően a 2011. június 17-én bemutatott Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program első (MP11.0) változatával.²¹ Ennek és a 2012-ben elfogadott módosított változatának²² a végrehajtása azonban olyannyira elhúzódott, hogy mára már egy egészen új program az, mely az államreform keretében 2015 elején elfogadásra került²³. A Magyary programok hatása azonban továbbra is érezhető, ezért szólni kell róluk, mint előzményekről.

A névadó, a magyar közigazgatás egyik nemzetközileg is elismert legnagyobb tudósa Magyary Zoltán. Magyary és iskolája, a maga korában, az első pontban már említett amerikai közigazgatás-tudomány korabeli tudományos üzemszervezési irányzatát próbálta összehangolni az Európai kontinens bürokrácia elveire épülő közigazgatásával. A poszt-NPM, vagy „neoweberi” közigazgatás-fejlesztési stratégiák lényegében ugyan ezt célozzák a bürokrácia újra történő felfedezésével, de napjaink körülményeihez igazítva, ezért a program névválasztásának tartalmi jelentősége volt. A program azonban eleve az NPM-re visszavezethető menedzseriális retorikát alkalmazott akkor, amikor önmeghatározása szerint deklarálta azt, hogy „a Magyary program nem terv, hanem program, mely meghatározza a célokat, a beavatkozási területeket és a soron következő intézkedések sorát.”²⁴ A program deklarált átfogó célja a hatékony nemzeti közigazgatás kialakítása. A célrendszer fő elemei az eredményes szervezeti működés, a feladatrendszer megújítása, a belső eljárások megalapozása és racionalizálása, az ügyfélkapcsolatok javítása, a személyzeti igazgatás fejlesztése és a kiszámítható életpálya. Ez a célrendszer határozta meg a beavatkozási területeket is. A program megvalósítására intézkedési tervet tartalmazott, mely sajátos függeléke volt az érintett sarkalatos törvények felsorolása egyféle törvényalkotási programként.

A program tartalma számos már megkezdett fejlesztési irányt (pl. kormányablak, kormányhivatali integráció, járási rendszer kiépítése stb.) konkrétan tartalmazott,

²¹ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10., Budapest.

²² (MP 12.0) 2012. augusztus 31.

²³ A 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozattal elfogadott „Közigazgatás - és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020”

²⁴ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10. Budapest, 7.

míg másoknak (pl. új közszolgálati életpálya, új eljárási szabályozás stb.) irányait határozza meg későbbi végrehajtással.

Az anyag érintette ugyan a közigazgatás-fejlesztés nagy nemzetközi irányait, de rögzítette azt is, hogy „bármilyen megoldás alkalmazása akár a piacról, akár külföldről csak kellő kritikával és hatásvizsgálattal történhet”. A program tehát hangsúlyozottan egyfajta új, a nemzeti hagyományainkhoz és körülményeinkhez adaptált új irány keresését szándékolta, ami önmagában is elhatárolódást jelentett a globalizáció által szült NPM - től. Napjaink NPM-től távolodó, de az újat még nem talált közigazgatás-fejlesztési dilemmáinak megfelelően a Magyary programban a konkrét elképzelések közt találhatunk példát az NPM egyes elemeinek továbbélésére a hatékonyság, teljesítmény, minőség követelményének középpontba állításával, de ezzel párhuzamosan az erősebb állami fellépéshez szükséges eszközrendszer kiépítésének a szándéka is kitapintható a „neoweberi” államról és közigazgatásról írt jellemzők irányába pl. az államigazgatási integráció és a hatósági koncentráció erősítésével.

Az erősebb államra jó példa a Magyary program 2012-es változatának azon megfogalmazása miszerint „a modern államot már úgy kell látnunk és ábrázolnunk, hogy nem csak az állami, államigazgatási szerveket mutatjuk, hanem azt a kisugárzást, vagy éppen hűsítő árnyékot is , amit hozzá képest függetlenül, vagy autonómiával működő szervekre az államilag garantált feladatok kapcsán vet.”²⁵

E törekvések érvényesülését pedig az óta is tapasztalhatjuk a jogalkotásban és a gyakorlatban egyaránt.

Ugyanakkor az NPM továbbéléseként értékelhető a Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési programnak egyik központi eleme a „Jó Állam fogalma és a Jó Állam Index” melynek az egyik (+1) hatásterülete a hatékony közigazgatás.²⁶ Az ezzel kapcsolatos elképzelések több alternatíva mentén, így az értékalapú modell, integrált modell, valamint az MP-célrendszer modell keretei közt érvényesülnek a jó közigazgatás kidolgozásáért. A „jó közigazgatás” meghatározására és kritériumrendszerének kidolgozására, ennek normatív szabályozására tehát OECD segítséggel komoly kísérletek folytak.²⁷ Látván azonban a sokféle lehetséges értelmezési tartományt és külső körülményt- közte főleg az állami szerepvállalás változásait-, melyek e fogalmat övezik, ma kétségesnek tűnik, hogy széleskörű konszenzus alakulhatna ki tartalmát és kritériumrendszerét illetően. Ezért a „Jó

²⁵ 1.2. pont 7. oldal 3. bek.

²⁶ Kis Norbert, *A Jó Állam koncepció értékelési-mérési dilemmái és kísérletek egy indikátorrendszerre.*

http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/A_Jo_Allam_koncepcio_TNRH.original.pdf, 20151120

²⁷ Lásd erre; OECD (2015) Hungary; Towards a strategic state approach, Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

állam és közigazgatás” inkább célrendszer, mint konkrétumokkal kitölthető egységes tartalom hazai törekvéseinkben is.

A magyar közigazgatás-fejlesztés tehát hűen tükrözi azokat a bizonytalanságokat, melyek a világ közigazgatás-tudományát is jellemzik az NPM- et felváltó új irányok keresésében.

A Magyar programok így inkább egyfajta egyensúlyt próbáltak teremteni a poszt-NPM irányzatok és az alakulóban lévő neoweberi irányzatok közt, valamilyen nemzeti közigazgatás hangsúlyozásával, de sikerességét megkérdőjelezi az a tény, hogy mára már egy új koncepció váltotta fel. A „Közigazgatás - és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020” a Magyar programoknál lényegesen konkrétabb, pragmatikusabb dokumentum²⁸ és végrehajtását megfelelő – zömében uniós- anyagi eszközök is segítik²⁹. E koncepciónak „köszöntőnek” nevezett, de közpolitikai irányvonalának minősülő idézett deklarációja jól mutatja a valós szándékokat, miszerint „a közigazgatási rendszer megújítása érdekében 2010 óta tett lépések elsődleges célja az állammal szemben megrendült állampolgári bizalom helyreállítása volt. Ezt szolgálta a Magyar Zoltán nevével fémjelzett közigazgatás-fejlesztési program kidolgozása és egyes elemeinek végrehajtása, valamint az állam és annak polgárai közötti közvetlen kapcsolatot megteremtő kormányhivatalok és a járásközpontok rendszerének felállítása. Az új szervezeti formáknak köszönhetően ismét életre kelhetett a közigazgatás több évszázados múltra visszatekintő megyei szintje, amelynek köszönhetően az állampolgárok és a vállalkozói szféra szereplői immár a legtöbb ügyet a lakhelyük közelében képesek intézni. Az új közigazgatás jogi alapjait és szervezeti kereteit tehát már kialakítottuk, a legfontosabb célkitűzés, a szolgáltató állam megteremtése, azonban még nem valósult meg. Ehhez egyrészt szükség van a megkezdett intézkedések folytatására, a változások ütemének felgyorsítására és hatékonyabb végrehajtására az eddigi célok mentén, másfelől viszont az intézményi szempontok helyett immár a rendszer tartalmi elemeire kell koncentrálnunk. A szolgáltató állam megteremtésének egyik legfontosabb előfeltétele az állampolgár központú, nyílt szerepfelfogású közszféra kultúrájának kialakítása, a közszolgálati elv előtérbe állítása. A Kormány szándéka az, hogy az állami szolgáltatások a tág értelemben vett közösségek, vagyis a családok, vállalkozások, önkormányzatok és végeredményben a társadalom egészének megerősödését segítsék elő.”³⁰

A „jó államot” és a „jó közigazgatást” célzó reformtörekvéseket pedig- a jelzett pragmatika jegyében- ezen túl egy árnyékkormányval is felérő Államreform

²⁸ 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat.

²⁹ 1561/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat.

³⁰

http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf, 4, (2015. augusztus 20.).

Bizottság³¹ fogja össze. Mindez nem jelenti az OECD által inspirált és erősen poszt-NPM jellegű „Jó állam” típusú tevékenység háttérbe szorulását, sőt ennek jegyében készült el a „Jó Állam 2015 Jelentés”³² mintegy bizonyítva a kidolgozott indikátorok hasznosságát a reform eredményeinek nyomon követésében és a további döntések megalapozása érdekében.

Egyelőre nem látható azonban az összefüggés az NPM ízű „Jó állam” törekvések és a „neoweberi” típusú államigazgatási integráció, a helyi önkormányzati rendszer centralizációja, valamint a közigazgatási rendtartás és perrendtartás koncepciójában körvonalazódó további, a jogállami garanciákat átértékelő elképzelések közt.

Így aztán a „Jó közigazgatás” ideája mögött a kormányzati hatalom által inspirált szubjektív és illuzórikus tartalom marad, melyet sok megalapozott kritika³³ érhet.

Minden kormánynak érdeke az, hogy az állam cselekvését megvalósító, így a legfőbb eszközeinek tekinthető közigazgatása a legjobb legyen, mely a közjót a legmegfelelőbben szolgálja. *A közigazgatás-tudomány tapasztalatai történetileg azonban azt mutatják, hogy nincs és soha nem is volt egy olyan kizárólagos modell, ami a „jó közigazgatást” jelenthetné más megoldásokkal szemben, ezért annak hirdetése-bármilyen jól is hangzik, a közvélemény felé- csak hamis illúziókat kelthet.* Ezért a „jó közigazgatás” abszolutizált idea helyett olyan konszenzuson alapuló értékrendszert jelenthet csupán, mely a különböző korokban és alkalmazott modellek révén jött létre és fejlődik folyamatosan.³⁴

Másképp fogalmazva; a „jó államnak és közigazgatásának” nem szabad még elméletileg sem a hamis illúzióját kelteni, hanem helyette folyamatosan törekednie kell tudománynak és gyakorlatnak egyaránt arra, hogy ilyen jöjjön létre és működjön. Ezzel a hitvallással szeretnék adózni a tanulmánynak helyet adó liber amicorum címzettje szakmai-tudományos pályafutásának.

³¹ Lásd az 1602/2014. (XI. 4.) Korm. hat., valamint; <http://www.allamreform.hu/>, továbbá <http://hirlevel.egov.hu/tag/allamreform-bizottsag/>, (2015. augusztus 20.).

³² Lásd; http://uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes.original.pdf, amit a 2015. augusztus 25-i „Kormány Konferencia” is megtárgyalt.

³³ Így pl. a korábban hivatkozott OECD (2015) Hungary; Towards a strategic state approach, Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 9-11 oldalain összefoglaltak.

³⁴ Ilyen pl. az „Európai Közigazgatási Tér”, lásd erre bővebben; BALÁZS István, „Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről.” In: Gerencsér Balázs, Berkes Lilla, Varga Zs. András (szerk.) A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései: Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules). 574 p. Budapest: Pázmány Press, 2015. pp. 13-29.