



# A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ELMÉLETI HÁTTERE, KIHÍVÁSAI ÉS AKTUÁLIS KÉRDÉSEI A XXI. SZÁZADBAN

TORMA ANDRÁS\*

\* Egyetemi tanár, rektor emeritus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: [andras.torma@uni-miskolc.hu](mailto:andras.torma@uni-miskolc.hu)

## Absztrakt

Az információs társadalom korában nem az a kérdés, hogy van-e információ, hanem az, hogy honnan tudjuk azt megismerni. Márpedig az egyre növekvő közigazgatási feladatok nem csak több információt biztosítanak a társadalom számára, hanem egyre több információt is megkövetelnek. A XXI. századra világossá vált, hogy a fejlett államokban - reformok útján - változtatni kell az aktuális állam-, és közigazgatás felfogáson, mert az információ előállítás és megszerzés növekvő nagyságrendje ezt követeli meg. A reformok három modell mentén kerültek (kerülnek) megvalósításra: a technikai-, az érték- és részvétel-, valamint a szabályozási megközelítés útján. A tanulmány ezen elméleti megoldások jellemzőit mutatja be, majd megvizsgálja az 1989/1990-es rendszerváltás utáni magyar reformokat. A 2010 utáni reformok esetében arra a következtetésre jut, hogy a miénk egy negyedik, egy sajátos magyar megközelítés, amely az „unortodox” jelzővel írható le leginkább. Ennek igazolására bemutatja a központi-, a területi és a helyi közigazgatás szervezetében és működésében megvalósított sajátos magyar megoldásokat. Végül következtetésként sikeresnek ítéli a magyar reformokat, de korántsem állítja, hogy azok megvalósításával minden rendben van. A problémák feltárása és tételes számbavétele azonban új kutatásokat igényel, amelyek eredménye új tanulmányban tehető majdán közkinccsé.

## Kulcsszavak

közigazgatási reform, új közmenedzsment, jó kormányzás, új weberizmus,  
unortodox magyar modell

## Abstract

In the age of the information society, the question is not whether there is information, but how we can find it. The growing administrative tasks not only provide society with more information, but also require more information. By the 21st century, it has become clear that the current perception of government and public administration in developed countries needs to be changed through reform, because the increasing scale of information production and acquisition demands it. Reforms have been (are being) implemented along three models:

the technical, the value and participation and the regulatory approaches. The paper presents the characteristics of these theoretical approaches and then examines the Hungarian reforms after the regime change of 1989/1990. For the post-2010 reforms, it concludes that ours is a fourth, a peculiarly Hungarian approach, best described by the adjective ‘unorthodox’. In order to justify this, it presents the specific Hungarian solutions implemented in the organization and functioning of central, regional and local public administration. The final conclusion is that the Hungarian reforms have been successful, but by no means that all is well with their implementation. However, new research is needed to identify and quantify the problems, the results of which could be published in a new study.

### Keywords

administrative reform, new public management, good governance, neo-Weberianism, unorthodox Hungarian model

### Bevezető gondolatok

Aligha járok messze az igazságtól, ha én is azt vallom, hogy a XX. század utolsó és a XXI. század első két évtizede az információs társadalom kialakulásának és kibontakozásának az időszaka. Az emberiség fejlődésének ezen új korszakában az innovációs technológia:

- középpontjában már nem a (gőz)gép, hanem a számítógép áll,
- alapvető funkciója nem a fizikai-, hanem a szellemi munkaerő helyettesítése és kiegészítése,
- termelőerője nem anyagi termelőerő, melynek célja az egy főre eső termelés növekedése, hanem információs termelőerő, melynek célja az optimális cselekvés-választás képességének növelése (Masuda, 1988, 124).<sup>1</sup>

Ennek figyelembe vételével ma már nem az az igazi kérdés, hogy van-e, lesz-e információ (ami álláspontom szerint hasznos, új ismeret), hanem az, hogy hol lelhető fel, milyen forrásból ismerhető meg az a lehető leggyorsabban. Napjainkban, illetve napjainkra – folytatva a XVIII., a XIX. és a XX. század ipari társadalmának legfontosabb sajátosságait – lényegesen megváltoztak és tovább növekedtek a közigazgatási feladatok.<sup>2</sup> Alapvetően azért, mert növekedtek a társadalomnak az állammal, és a közigazgatással szembeni elvárásai. Ennek háttérében természetesen országonként különböző okok álltak és állnak, de a globalizáció, valamint a modern információs és kommunikációs technológiák rohamos térhódítása minden országban egyértelműen kimutatható (Pintér, 2007). Ezen tények és körülmények mind-mind közigazgatási reformokat gerjesztettek az elmúlt évtizedekben, de gerjesztenek még napjainkban is.

---

<sup>1</sup> Megjegyzem, hogy Masuda húsz indikátor segítségével vetette össze az ipari- és az információs társadalmat, amelyek közül én itt csupán hármát emeltem ki.

<sup>2</sup> A közigazgatási feladatok átalakulása és növekedése Magyary Zoltán szerint már az 1830-as évektől kezdve kimutatható. Magyary így ír erről 1931-ben: „A közigazgatás feladatai az utolsó 100 évben mind mennyiségi, mind minőségi értelemben nagyon megváltoztak. Amíg az állam feladatainak sokáig csak a belső rend fenntartását, az igazságszolgáltatást és a külső ellenség elhárítását tartották, addig az utolsó 100 évben ezekhez a negatív feladatokhoz pozitív: kulturális, gazdasági és szociális feladatok járultak, amelyek máris többszörösen túlszárnyalják az előbbi feladatok méretét [...]” (Magyary, 1931).

## 1. Néhány gondolat a külföldi tapasztalatok megismerésének szükségességéről

A hatalmi ágak megosztására épülő polgári állam egyik ideológiai megalapozója, Montesquieu a következőket írja: „[...] az állami [...] törvényeket minden nép esetében olyan mértékben kell hozzáigazítani az adott néphez, hogy nagy véletlen lenne, ha azok egy másik népnek is megfelelőek lennének” (Montesquieu, 1982, 321). Napjaink intézmény- és jogrendszerének ismeretében – kissé szabadon – én ezt úgy fordítom le, hogy az egyes népek, nemzetek közjogi megoldásait nem szabad másoknak átvenniük (lemásolniuk), mert azok egyszerűen nem fognak működni új környezetükben.

Mintegy kétszázötven évvel azután, hogy Montesquieu a fenti sorokat papírra vetette, a Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet 1992-ben tartott bécsi kongresszusán, az alábbi következtetéseket fogalmazták meg: a centralizált tervgazdaságból a piacgazdaságba átlépő kelet-közép európai volt szocialista országok számára nem lehet egységes recepteket adni az átalakulásra, és ezen belül a közigazgatás átszervezésére. A fejlett országokban alkalmazott, és évszázadok töretlen fejlődése eredményeként kidolgozott közigazgatási rendszerek megoldásainak kritikátlan átvétele számukra nem hozhat megoldást. A megfelelő adaptációnak ugyanis meghatározott környezetet kell biztosítani (Balázs, 1992. 513–516.)

Mit jelentenek számomra ezek a megállapítások? Ugyanazt, amit Montesquieu kapcsán már rögzítettem: „tilos” az államszervezeti, közigazgatási és jogi megoldások mechanikus átvétele, lemásolása! Ez esetben azonban joggal merül föl az a kérdés, hogy kell-e, érdemes-e egyáltalán tanulmányozni más államok, és különösen a fejlettebb államok államszervezeti, és közigazgatási megoldásait?

Jómagam erre, a fentiek ellenére, mégis igennel válaszolok és vallom, hogy más államok – és itt a hangsúlyt a „más” szócskára helyezem, utalva arra, hogy nem csak a nálunk fejlettebb, vagy a velünk azonos fejlettségű, hanem akár a fejletlenebb államokra is gondolok – tapasztalatait nem csak érdemes, hanem egyenesen kötelességünk megismerni, majd azokból kiemelni a számunkra hasznosíthatókat, és adekvátan beépíteni a mi rendszerünkbe. Hogy ez lehetséges, azt bizonyítja a magyar állam több mint ezeréves történelme.

Az elmúlt ezer évben a magyar közigazgatás ugyanis folyamatosan átvette a nálunk fejlettebbnek, vagy fejletlenebbnek tűnő megoldásokat. Gondolok itt például egyfelől az államszervezet kialakításának kezdeti szakaszában a Bajor Fejedelemség mint fejlettebb közigazgatási megoldásaira, másfelől pedig a mintegy százötven éves török megszállásra mint fejletlenebb(?) közigazgatásra. Bármilyen hihetetlennek tűnik, a magyar közigazgatás igenis sokat tanult még a nálunk fejletlenebbnek tűnő török államszervezeti megoldásokból is, mint arra helyesen Lőrincz Lajos is rámutat: „A török megszállás ismertette meg velünk például az öngazgatás, a decentralizáció alkalmazásának lehetőségét, de az adóbehajtás rafinált és eredményes módszereit is!” (Lőrincz, 1998).<sup>3</sup>

A magyar államszervezet kialakításának modell-képéhez talán még plasztikusabb Kristó Gyula ábrázolása, aki a következőket írja: „A magyar államalapítás legfontosabb sajátosságát [...] abban látom, hogy ez kétszer történt meg, kétféle minta másolása révén. Az egyik államalapítás időben a 850-es években, térben pedig a dél-ukrán steppéhez kapcsolódik. [...] Itt a magyarok történetileg első fejedelmét a kazárok szokása és törvénye szerint, pajzsra emelvén állították élre. [...] Ekkoriban a magyarok kazár mintájú uralmi szervezetben, szakrális kettős fejedelemségi rendszerben éltek, melyben még a főfejedelem künde neve is a kazároktól ke-

<sup>3</sup> Lásd erről továbbá még: Lőrincz (2001).

rült át a magyarokhoz. [...] A másik magyar államalapítás egészen más alapvetésen történt, és szintén nem rendelkezett számottevő előzményekkel. [...] A korona elnyerésével István, a hatalmához új, keresztény legitimitációt nyert; ezzel az aktussal megszületett a keresztény Magyar Királyság. [...] A kereszténység szolgált az eszmei homogenizáció eszközüül. Nekilátott a közigazgatás megszervezéséhez. Ezzel a vérségi kötelék helyett a területi elvet tette társadalmiszervező elvvé. 1009-ben már legalább öt vármegye állt a Dunántúlon.” (Kristó, 2001).

Hiszem, sőt vallom tehát – és ebben a fentiek, valamint a magyar közigazgatási gyakorlatban, és a felsőoktatásban eltöltött majd’ negyven éves saját tapasztalatok döntő szerepet játszanak – hogy minden egyes társadalom államszervezési, közigazgatási és jogi megoldása képes lehet arra, hogy megtermékenyítőleg hasson más társadalmakra. Ennek azonban előfeltétele az, hogy az egyes megoldásokat ne mechanikusan vegyék át, hanem azokat adekvátan építsék be a saját rendszerbe.

## 2. A közigazgatási reformok elméleti hátttere és modelljei a fejlett államokban

A fejlett államokban megvalósított közigazgatási reformok okait hagyományosan belső és külső okokra osztja a szakirodalom.<sup>4</sup> A belső okok közé az adott országon belüli, míg a külső okok közé az adott országon kívüli tények és körülmények által indukált korszerűsítési törekvések sorolhatók. Belső ok lehet egy olyan társadalmi rendváltás, amely a korábitól gyökeresen eltérő módon képzel el az állami (közigazgatási) feladatokat és azok szétosztását. Példaként említhető a II. világháborút követő magyar helyzet, amikor a szocialista alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény kimondta az állami tulajdon kizárólagosságára épülő államhatalom egységének elvét, és rögzítette, hogy az államszervezetet – és annak részeként az államigazgatást (a közigazgatást) is – a demokratikus centralizmus elve alapján kell fölépíteni. Hazánk esetében a belső okok között említhető továbbá az 1989/1990. évi rendszerváltozás is, amely a korábbi állami tulajdonra épülő (szocialista - kommunista) rendszer tagadásaként, a magántulajdon szentségét hirdetve és a hatalmi ágak megosztása elvét érvényesítve, demokratikusan építkezve alakította át (ki) a magyar államszervezetet, és annak részeként a magyar közigazgatást.

Külső ok lehet a globalizáció, a modern információs és kommunikációs technikák és technológiák behatolása a közigazgatásba, de lehet a 2008/2009. évi gazdasági világválság, a 2015-ben megindult ellenőrizetlen migráció, a 2020. évi Covid-19 világjárvány, vagy éppen egy nemzetközi szervezethez (például az Európai Közösségekhez) való csatlakozás is, és a sort még hosszan folytathatnám.<sup>5</sup>

Az 1980-as évekre a világ fejlett országaiban világossá vált, hogy a klasszikus (weberi) alapokra épülő állam- és közigazgatás már nem tud megfelelő választ adni a társadalom igényeire, valamint a globalizáció és a modern információs és kommunikációs technikák és technológiák kihívásaira (Noam & Wolfson, 1997). Egészen pontosan a legfontosabb kérdésre. Hogyan oldható fel az az ellentmondás, amely egyfelől a társadalom (a polgárok) növekvő állami feladatvállalási igénye, másfelől pedig – ezzel párhuzamosan – az adók csökkentése iránti igénye között feszül? Az egyértelmű volt, hogy csak egyetlen módon: az aktuális állam- és közigazga-

<sup>4</sup> Lásd például: Gellén (2021, 27)

<sup>5</sup> Ágh Attila professzor szerint az Európai Közigazgatási Térben intézményi konvergencia valósult (valósl) meg, amely három alapvető dimenzióban is igen erőteljesen a homogenizáció irányába mutat: 1. A területi szintek egységesítése a NUTS-rendszerben és a decentralizáció; 2. A belső határok fellazulása és a külső határok megerősítése; 3. Az „egységes jogi térség” kialakulása (Ágh, 2006).

tás felfogás megváltoztatása útján. A változtatás érdekében pedig állam-, illetve közigazgatási reformot kell végrehajtani. A világ fejlett országai ezt három elméleti modell mentén látták (látják) megvalósíthatónak: a) a technikai megközelítés, b) az érték- és részvétel alapú megközelítés, valamint c) a szabályozási megközelítés útján (Gajduschek, 2009, 158–161).<sup>6</sup>

*ad. a) A technikai megközelítés*

Ennek lényege az a felismerés, hogy a közigazgatás is igazgatás, ebből következően nincs alapvető különbség magánigazgatás és közigazgatás között. Éppen ezért a közigazgatásban is alkalmazhatók, sőt alkalmazandók a magánigazgatásban kidolgozott módszerek és megoldások: például a feladatok kiszervezése, a feladatellátás versenyeztetése, a hatékonysági szempontok érvényesítése stb. Az irányzat hívei által alkalmazott megoldásoknak és módszereknek viszont veszélye az, hogy a közigazgatást csak technikai problémának tekintik, így nem veszik figyelembe a közigazgatás társadalmi következményeit. Vagyis végeredményben azt, amit már Magyary Zoltán is megfogalmazott 1942-ben, taxálva a közigazgatás működési elveit, a következő módon: „20. § 67. e. A közigazgatás az emberekért van.”, illetve „f. A közigazgatás a közösségért van: az egész közösségért, a városért, a vármegyéért, az egész nemzetért.” (Magyary, 1942, 137–138). A reformirányzat neve: Új Közmenedzsment (*New Public Management*, a továbbiakban: NPM).

Míthogy az irányzat – saját megnevezése alapján – *new* azaz új, ezért elsőként annak vizsgálata indokolt, hogy mihez képest ez az újdonság. A válasz az, hogy a modern, demokratikus államokban működő (klasszikus) weberi, bürokratikus modellre épülő közigazgatáshoz képest. Indokolt ezért megvizsgálni, hogy mi jellemzi ezt a klasszikus, weberi bürokratikus modellt. Egyetértve Gajduschek Györggyel, a következő öt tényező:

- A társadalmi élet egészét behálózó közügyeket szakképzett és hozzáértő, olyan köztisztviselők intézik, akik feladataikat élethivatás-szerűen látják el.
- A köztisztviselők jogszabályok által meghatározott hatáskörökben és feladatkörökben, hivatali szervezetekben, a hivatali út betartása mellett, és hierarchikusan felépülő intézményrendszerben fejtik ki tevékenységüket.
- A közigazgatás egésze törvényi keretek között dolgozik, és kizárólag azt teheti, amire jogi felhatalmazással rendelkezik.
- A fentieknek köszönhetően a közigazgatás kiszámíthatóan és nyitottan, az ügyfelei által követhető módon működik.
- Összességében a közigazgatás minden tekintetben messze felülmúlja a korábbi korszakok közigazgatását, ugyanúgy, mint ahogyan korábban a nagyipari üzemek felülmúlták a középkori manufaktúrákat (Gajduschek, 2009, 158–161).

A weberi modell alkalmazásának előfeltétele a közügyek és a magánügyek tudatos és következetes szétválasztása, valamint a közügyeknek a magánügyek fölé helyezése. Míthogy erre – történeti okok miatt – az angolszász országokban nem, illetve csak részben került sor, ezért elsősorban ezen országcsoportban tartották szükségesnek legkorábban, már az 1980-as években bizonyos korrekciók végrehajtását. Kiemelendő e körben, hogy a korrekciók következményeként nem vált szükségesszerűvé a köz-, és a magánigazgatás eltérő elveinek kialakulása, sőt még a közjog-magánjog elkülönülése sem. „Ezzel együtt a közigazgatástudományi szakirodalom a

<sup>6</sup> Ki kell emelni, hogy a gyakorlati életben ezek „csak” fő-típusok, vagyis egymást nem kizáró módozatok! Sőt: a gyakorlatban rendszerint egymás mellett érvényesülnek. Lásd erről bővebben: Torma (2010), valamint Osborne & Gaebler (1994).

modern demokratikus államok mindegyikének közigazgatását – az 1980-as évekkel bezárólag – alapvetően weberi típusúnak fogadta el, a fentiekben vázlatosan ismertetett jellemzőkkel.” (Lőrincz, 2007, 4).

Ezek után föltehető az a kérdés, hogy mi jellemzi az „új” közigazgatást, a weberi „rég” közigazgatáshoz képest?<sup>7</sup> Álláspontom szerint az alábbi négy körülmény:

– A terminológia, vagyis az elnevezés megváltoztatása.

A *public administration* (közigazgatás) kifejezést felváltotta a *public management* (közmenedzsment) kifejezés, majd annak érdekében, hogy az újdonság még nyilvánvalóbb legyen, megtoldották a *new* jelzővel. Így született meg a *New Public Management* kifejezés. A terminológiaváltással azonban tartalmi módosulást is igyekeztek kifejezni, amennyiben a megnevezésben immár a magánigazgatás (*business management*) elveinek és módszereinek átvételére is utaltak. Mindezt egy egész sor, a magánigazgatásban, illetve az üzleti életben bevett fogalomnak a közigazgatási fogalomtárba való beillesztése követte. Például az ügyfél fogalmának helyébe a fogyasztó lépett, az ügyintézés helyett szolgáltatásról beszéltek, a kormány helyett a kormányzás kifejezést használták.

– A szervezeti struktúra tekintetében végrehajtott változtatások.

Ez elsősorban a központi közigazgatást érintette, és pedíg két elv – a kiszervezés és a dekoncentráció – elve alapján. Egyfelől kiszervezték a közigazgatási feladatokat az újonnan létrehozott ún. kvázi közigazgatási szervek, a különböző ügynökségek számára, másfelől pedig dekoncentrálták – vagyis leadták a területi közigazgatási szervek részére – a központi közigazgatás feladatainak és hatásköreinek egy jelentős részét.

– Nyitottá tették a közigazgatás szervezetét és működését.

Hogyan? Két módon. Egyrészt feloldották a közigazgatás által tárolt adatok, információk titkosságát, és hozzáférhetővé tették a nyilvántartásokat, másfelől pedig egyre erőteljesebben vonták be a lakosságot a közügyek intézésébe. A működés területén továbbá változást eredményezett a hatékonyság követelményének érvényesítése, elsősorban a teljesítményelv közigazgatásban történő bevezetése révén.

– Nyitottá tették a közszolgálati rendszereket.

Olyan közszolgálati rendszerek kialakítása lett a cél, amely jellegét illetően az üzleti (a verseny) szektorra emlékeztet: nincs különösebb iskolai végzettségi előfeltétele az alkalmazásnak, a hivatali előmenetel és a javadalmazás nem az eltöltött időtől, hanem a teljesítménytől függ, könnyen és gyorsan elbocsátható lett a köztisztviselő.

Összességében az NPM reformirányzat elvei két premisszából – a minimalizálás és a piacositás elvéből – vezethetők le. A minimalizálás csupán a közigazgatásnak a gazdasági szerepvállalására vonatkozik. Az alapfeltételezés ugyanis az, hogy ha a gazdaság megszabadul az állami (közigazgatási) kötelekektől, akkor fejlődése felgyorsul, és ezzel megteremtődik a társadalmi jólét növelésének az előfeltétele. A piacositás pedig azt jelenti, hogy vissza kell szorítani a közigazgatás hatalmi szerepét, és ki kell egészíteni eszköztárát az üzleti (magán) szektor eszközeivel, továbbá a közigazgatásba is be kell vezetni a versenyt, felszámolva a különböző monopolhelyzeteket (Lőrincz, 2007, 6).

<sup>7</sup> Könyvtárnyi irodalma van a „rég” és az „új” közigazgatás közötti különbségek számbavételének. Lásd például: Lynn (2006).

*ad. b) Az érték- és részvétel alapú megközelítés*

Ez az irányzat abból indul ki, hogy a közigazgatási döntéshozatal nem a bürokrácia kiváltsága, ezért a döntéshozatalba be kell vonni az érdekelteket és érintetteket is. Partnerségen alapuló – vagyis a közigazgatás és az állampolgár egymás mellé rendeltségén alapuló – nyitott, átlátható és elszámoltatható közigazgatásra van szükség. A reformirányzat neve: Jó Kormányzás (*Good Governance*, a továbbiakban: GG).

A Jó Kormányzás irányzata érték- és részvétel alapon közelíti meg a közigazgatást, illetve a közfeladatok megoldását. Azt vallja, hogy a társadalmi problémákat elsősorban az állampolgárok és az önkéntes alapon létrehozott szervezeteik – az ún. *Non-Governmental Organisation* (NGO), nem kormányzati szerv, magyarul: civil szervezetek – bevonásával kell megoldani, ezért ösztönözni kell őket a közpolitikai döntések meghozatalában való nagyobb szerepvállalásra, az ún. részvételre. Ebből kitűnik, hogy az irányzat a polgárokat és a civil szervezeteket helyezi a közösségi döntéshozatal középpontjába, szemben az előbb tárgyalt NPM-el, amely a piacot, illetve a piaci mechanizmusokat. A GG-irányzat javaslatai a következő négy irányban foglalhatók össze:

- Növelni kell a közigazgatás mediátori (közvetítői) szerepét. Arra kell törekedni, hogy döntéseit lehetőleg ne közhatalmi szerepkörben hozza meg, hanem sokkal inkább közvetítsen a különböző érdekeket képviselő társadalmi csoportok között. Ily módon olyan kompromisszumok születhetnek, amelyek a társadalom egészét, a közjót szolgálják, tehát amelyek mindenkinek jók.

- A közösségi döntések komoly viták és kompromisszumkeresések során kell, hogy formálódjanak. Nem, illetve csak kivételes esetben engedhetők meg tehát az egyszemélyi és az azonnali döntések. A közpolitikai döntések tartalma helyett (mellett), a döntések meghozatalának a folyamata kell, hogy értékévé váljon.
- Az államnak és a közigazgatásnak támogatnia, segítenie és ösztönöznie kell a polgárok és a civil szervezetek kormányzásba történő bevonását. Nem közigazgatásba, hanem kormányzásba történő bevonásról van tehát szó.
- A közszféra döntéseinek végső kontrollját nem csak az ellenőrzésre és felügyeletre feljogosított szervezetek tevékenysége, hanem az átláthatóság és a nyilvánosság is jelenti. Az az átláthatóság, amely a döntéshozatalra feljogosított szervezetekre és azok működésére vonatkozik, és az a nyilvánosság, amelyet a megfelelően tájékoztatott és tájékozott állampolgárok tömegei működtetnek (Gajduschek, 2009, 158–160).

Az ENSZ által erőteljesen támogatott irányzattal összefüggésben két lényeges probléma említhető. Egyik az, hogy a kívánt célok eléréséhez olyan fejlett társadalom kell, ahol a lakosság döntő többsége nem a mindennapi megélhetési problémákkal terhelt, továbbá kellően tájékozott, és öntudatos is. Kíván és akar is élni az állam (a közigazgatás) által nyújtott beleszólási lehetőségekkel. Másik az, hogy – bár az irányzat demokratikus értékei vitathatatlanok – nagy kérdés a demokratikus döntéshozatali folyamat hatékonysága, és minőségének megfelelőse, az információs társadalom korszakában. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a valóban demokratikus döntéshozatal gyakran nehézkes, lassú és drága, miközben a modern információs és kommunikációs technológiák már lehetővé tennék, illetve teszik a gyors és olcsó döntéshozatalt.

*ad. c) A szabályozási megközelítés*

Ezen irányzat középpontjában az a gondolat áll, hogy a társadalomban felvetődő problémákat állami, közhatalmi szabályozással kell elsősorban megoldani, ami nem csak erőteljesebb jog-

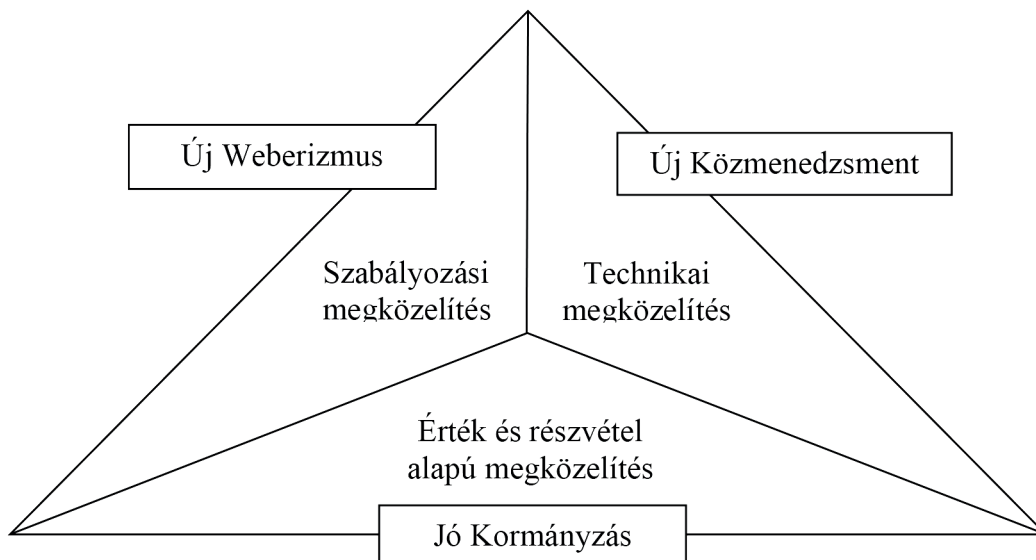
alkotást jelent, hanem hatékony jogalkalmazást és ellenőrzést is. Természetesen ezen irányzat alkalmazásának is megvan a maga veszélye: a szabályozás öncéllá válhat, gúzsba kötheti a polgárokat és a gazdaságot, megakadályozva ezzel a társadalmi jólét növekedését. A reformirányzat neve: Új Weberizmus (*New Weberism*, a továbbiakban: NW).<sup>8</sup>

Az irányzat alapelvei a NPM torzulásaira adott válaszként fogalmazódtak meg az ezredforduló tájékán. Akkor, amikor már egyre erősödtek az NPM irányzatával szembeni fenntartások. Az Új Weberizmus irányzat által kifejtett állítás lényege éppen az, hogy a társadalmi problémákat nem lehet eredményesen megoldani a NPM által hirdetett minimalizálással és piacosítással. Sőt, éppen ellenkezőleg. Az államot és annak részeként a közigazgatást nem gyengíteni kell, hanem meg kell erősíteni. Az erős állam ugyanis ellensúlyozhatja a piaci folyamatok káros következményeit, illetve azok hatását, kiegyenlítheti a piaci torzulásokat, továbbá mindezt demokratikusan és a partnerség elvét érvényesítve teheti meg, a többség érdekében, a közjó szolgálatában. Ehhez igazodó javaslatai a következők:

- A NPM hatásainak eredményeként meggyengített államot és közigazgatást meg kell erősíteni, elsősorban a közhatalmi beavatkozás (tehát a jogalkotás és a jogalkalmazás), valamint az erkölcsi értékek visszaállítása révén.
- Helyre (vissza) kell állítani a jogszerűség és a magas szakmai színvonal rangját az állami életben és a közigazgatásban.
- Polgár- és ügyfélbarát közigazgatást kell működtetni. Olyat, amely partnerként és nem alávetettként kezeli a polgárokat, miközben fenntartja a jogszerűséget, a magas szakmai színvonalat, valamint a közigazgatás rangját és tekintélyét.
- A közösségi feladatok ellátása során érvényesíteni kell a nyitottság elvét, másfelől pedig az anyagi erőforrások felhasználásánál kiemelt szempontként kell érvényesíteni a hatékonyság elvét.

A fentiekben tárgyalt három reformirányzatot (modell) és azok egymáshoz való kapcsolódását a következő ábrán összegezem:<sup>9</sup>

### Az állam (a közigazgatás) és a társadalom kapcsolata az ezredfordulón



<sup>8</sup> Talán indokolt, de bizonyosan izgalmas lenne ezen irányzatok részletes ismérveit és megvalósulásuk konkrét eseteit itt megismerni és elemezni, de sajnos a rendelkezésünkre álló szűk keretek ezt nem teszik lehetővé.

<sup>9</sup> Forrás: Gajdusчек (2009, 166). Az ábrát – a könnyebb érthetőség kedvéért – kissé átdolgoztam (T.A.).



### 3. A XXI. századi magyar közigazgatás új kihívásai és válaszai

Közismert tény, hogy a Szovjetunió összeomlása következtében – más európai országok mellett – Magyarországon is rendszerváltásra került sor 1989/1990-ben, így célszerű a ténylegesen megvalósult állam-, és közigazgatási reformokat visszavezetni egészen a rendszerváltás kezdetéig. Egyetértek ugyanis Bihari Mihállyal abban, hogy „[...] a diktatórikus, kizsákmányoló szocializmus lebontását és a pluralista demokrácia megteremtését Magyarországon egyfajta sajátos »magyar útnak« tekinthetjük. Az a sajátos átalakulás [...] nagyon sokban eltért a többi kelet-európai ország átalakulásától.” (Bihari, 2016, 67).

Közismert tény, hogy az államszervezetnek része a közigazgatás, illetve annak szervezeti rendszere, ezért nyilvánvaló, hogy ha az államszervezet átalakításának egésze egy sajátos „magyar út” fogalmával jellemezhető, akkor ennek igaznak kell lennie a közigazgatásra is. A továbbiakban ennek a sajátos „magyar útnak” a leírására törekszem, középpontba állítva a közigazgatást. Ennek során először megvizsgálom a területi reformok, majd a közigazgatás egésze reformjának helyzetét.

A magyar közigazgatás területi reformjai tekintetében, egyetértve Pálné Kovács Ilonával, az elmúlt harminc évet három szakaszra indokolt osztani (Pálné, 2016). Az első korszak 1990 és 1994 között valósult meg. Startjelét az első önkormányzati törvény (az Ötv.<sup>10</sup>) megalkotása adta 1990-ben, amely lényegében a magyar területi irányítás (közigazgatás) rendszerváltását jelentette. A tanácsrendszert felváltotta a helyi önkormányzatok rendszere. A második, 1990 és 2010 közötti korszak az elsőben megteremtett önkormányzati rendszer korrekciójára irányuló reformkonceptiók – lényegében sikertelen korszaka – volt. A harmadik korszak a kétharmados többséggel, 2010-ben megválasztott új Országgyűlés tevékenységéhez kapcsolódik. Ekkor helyezték új alapokra a központi közigazgatást, megalkották a 2011. évi Alaptörvényt és az új önkormányzati törvényt, (az Möt.-t<sup>11</sup>) továbbá mélyreható egyéb reformokat is megvalósítottak. Új hatósági eljárási törvény született (az Ákr.<sup>12</sup>), továbbá egy gyökeresen új területi irányítási, kormányzási modellt vezettek be: a megyei kormányhivatalba integrálták a dekoncentrált szerveket, valamint fölállították a járási hivatalokat és a kormányablakokat.

Amennyiben pedig a rendszerváltás utáni közigazgatási reformot a maga teljességében értelmezem, akkor az elmúlt harminchárom évet, egyetértve Gellén Mártonnal, a következő öt mérföldkőre tudom bontani: az 1990–1998, az 1998–2004, a 2004–2010, a 2010–2022 közötti, valamint a 2022. év utáni reformidőszakok (Gellén, 2021).

#### *a) Az 1990–1998. évek közötti időszak*

Mi jellemezte e korszakot? Az állami tulajdon leépítése (privatizáció) és a magántulajdon dominánssá válása. Az államhatalom egységének elve helyébe a hatalommegosztás lépett, megtörtént a többpártrendszer kialakítása, a demokratikus intézmény- és jogrendszer megteremtése: köztük az Alkotmánybíróság és az Állami Számvevőszék fölállítása, a Kormány és a kormányfő szerepének megerősítése, valamint a helyi önkormányzati rendszer kialakítása. Magyarország az Európa Tanács és az OECD tagja lett, továbbá felvételét kérte az Európai Unióba.

<sup>10</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.

<sup>11</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

<sup>12</sup> Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.

*b) Az 1998-2004. évek közötti időszak*

Legfontosabb események és jellemzőik a következők voltak. Magyarország 1998-ban megkezdte az EU-csatlakozási tárgyalásokat, 1999-ben pedig a NATO tagja lett. Megtörtént az állami, és annak részeként a közigazgatási intézményrendszer és a nemzetgazdaság felkészítése az EU-csatlakozásra. 2002-ben befejeződtek a csatlakozási tárgyalások és 2004-ben Magyarország az EU tagállama lett. A korszakot a kívülről befelé és felülről lefelé irányuló reformok dominanciája jellemezte. Komoly politikai és szakmai viták folytak a közigazgatás feladatairól és szervezeti rendszeréről, hiszen az ország egy olyan gazdasági és politikai közösség tagja lett, amelynek tagállamok fölötti, *sui generis* intézmény- és jogrendszere van, a tagállami szuverenitás részbeni átruházása révén.

*c) A 2004-2010. évek közötti időszak*

Mi jellemezte e korszakot? Mindenek előtt a magyar EU-tagság első évei: a közigazgatás át-szervezésére, reformjára vonatkozó viták folytatódtak a regionalizmus jegyében; csakúgy, mint a „minimális állam” megteremtésére irányuló erőfeszítések: a privatizáció, a közigazgatási feladatok kiszervezése, a PPP-projektek erőteljes állami támogatása stb. Összegezve: a korábban látott „technikai megközelítés” jegyében megvalósított NPM reformirányzat győzelme. Ezen liberális reformok végeredményben pénzügyi csőd közeli helyzetet eredményeztek Magyarország számára. Ahogyan arra egy Európai Bizottság által jegyzett, 2017-ben írott dokumentum utalt: „Az Európai Unióhoz 2004 után csatlakozott tagállamok az uniós tagságra való felkészülés keretében jelentős közigazgatási reformokat hajtottak végre. [...] Évekkel az uniós csatlakozás után azonban közülük több országban is megtört a reformok lendülete. A közigazgatási változás több szempontból is ingatagnak és szétaprózottnak bizonyult. [...] A stratégiai tervezés és koordináció Görögországban, Cipruson és Magyarországon a legrosszabb. [...] Az átfogó kormányzási index több mint 14 uniós tagállamban (Észtország, Finnország, Hollandia, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia és Svédország) romló tendenciát mutatott.” (Európai Bizottság, 2017).

*d) A 2010–2022. évek közötti időszak*

E korszak legfontosabb jellemzője az volt, hogy – a 2010., 2014. és 2018. évi országgyűlési választásokon szerzett 2/3-os többség birtokában – alapvetően a Jó Kormányzás és az Új Weberizmus reformirányzat elveinek érvényesítése jegyében, az előző korszakban legyengített állam és közigazgatás helyébe a „jó, erős és szolgáltató” állam, illetve közigazgatás lépett. Itt azonban egy kitérőt kell tennünk, mert napjaink és a jövő közigazgatásáról van szó. Ez az egyáltalán nem rövid kitérő a következő:

Azt állítom, hogy a magyar közigazgatás története reformok, pontosabban meg nem valósult reformok, vagyis reformtorzók története. Ahogyan Lőrincz Lajos fogalmazott helyesen 2007-ben: „Magyarország az elvetélt közigazgatási elképzelések országa volt.” (Lőrincz, 2007, 3). No de tényleg csak volt? – kérdezhetjük 2023-ban. És mi történt a 2007. év után, illetve a 2007. és 2022. évek között? Voltak-e közigazgatási reformok, és azok megvalósultak-e, vagy csupán mind-mind elődeik sorsára jutottak? A kérdés érdemi megválaszolásához segítségemre van Lőrincz professzor, aki szerint a nemzetközi szakirodalomban elfogadott az a tétel, miszerint egy változást (változtatást) akkor nevezhetünk reformnak, illetve reformértékűnek, ha négy kritériumnak felel meg:

- realizálásához az alkotmány módosítása szükséges,
- a változás globális, tehát a közigazgatás minden szintjét és területét érinti,
- kidolgozott, végiggondolt és a különböző politikai erők által egyaránt elfogadott koncepción alapszik, továbbá
- megvalósult, vagyis megtörtént az elméleti koncepciónak az életbe való átültetése (Lőrincz, 2007).

2007. év után, napjainkig egy egész sor közigazgatás-fejlesztési koncepció, stratégia és reformelképzelés született, amelyek azonban sem külön-külön, sem összességében nem feleltek meg maradéktalanul a reform ismertett négy fogalmi elemének. A 2007. év utáni események és dokumentumok közül kiemelkedik a 2011-ben elfogadott Alaptörvényen alapuló Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (a továbbiakban: MP) 11.0 és a 12.0 verziót rögzítő, 2011. és 2012. évi kiadása (KIM, 2011; KIM, 2012). Ugyanakkor kétségtelen az is, hogy még ezek sem élveztek valamennyi politikai erő támogatását, így a fenti négy kritérium közül még ez esetben is csak három teljesüléséről beszélhetünk. Ráadásul az MP 12.0 program után elmaradt a folytatás, pedig a terv az volt, hogy minden év elején megvizsgálják a program teljesítését, és ha kell, megteszik a tovább fejlesztéshez szükséges lépéseket. A közigazgatással foglalkozó szakemberek körében azonban MP osztatlan sikert aratott, mert szakmailag megalapozott, logikusan építkező, a tudomány és a gyakorlat eredményeit egyaránt hasznosító, valamint az egész magyar közigazgatásra kiterjedő igazi reformcsomag volt. Olyan reformcsomag (stratégia), amely – mint a megnevezése is mutatja – történeti alapokon nyugszik, sőt jogi alapjai is stabilak, hiszen az Alaptörvényen alapszik. Egyértelműen megmutatta a közigazgatás fejlesztésének főbb irányait és kijelölte a legfontosabb intézkedéseket a „jó állam és jó közigazgatás” megteremtése érdekében. 2013-ban, 2014-ben és azt követő években azonban elmaradt a program folytatása, ami – megítélésem szerint – igazi veszteség a magyar közigazgatás számára.<sup>13</sup>

Hiába szerepelt az MP 12.0 bevezetőjében 2012-ben, hogy a program nem pusztán az egy évvel ezelőtt tett ígéret megtartása, hanem további erőt ad a folytatáshoz (KIM, 2012, 4). Ma, 2024-ben már tudjuk, hogy a folytatás elmaradt. Sőt, hiába írta egy tanulmányában a Magyar Közigazgatási és Szervezetfejlesztési Kutatóintézet kuratóriumi elnöke 2014-ben a következőket: „Jelen tanulmány [...] továbbfejleszti és kibontja a Magyar Program ún. »jó állam« fogalmát, röviden végigpásztázza, hogy az elmúlt négy évben [...] milyen eredményeket és lemaradásokat lehet látni, végezetül 7 pontban összefoglalja, hogy egy új típusú Magyar 2020 programban melyek lesznek azok a jelentős kihívások, amelyekre a magyar államnak [...] jó választ kell adnia.” (Gál, 2014). Ma, 2024-ben már tudjuk, hogy a folytatás ezúttal is elmaradt. 2015-ben a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 című dokumentumban (a továbbiakban: Stratégia) az szerepelt, hogy „[...] az egész közigazgatás fejlesztését célozza [...] Bár felépítésében, beavatkozási logikájában néhol eltér a 2010-2014 között megkezdett államreform alapjául szolgáló Magyar Programoktól (11.0 és 12.0), azok alapvető céljaival és fejlesztési irányjaival nem szakít.” (Miniszterelnökség, 2015, 6). Az 1052/2015. (II. 16.) Kormányhatározattal elfogadott Stratégia nem tekinthető a Magyar Program(ok) folytatásának, még akkor sem, ha egyébként – bizonyos szempontból valóban – irányt mutató kormányzati dokumentumként szolgált a 2015 utáni közigazgatási fejlesztések számára. A Stratégia célja ugyanis, immár az MP-ban célzott „jó állam és jó közigazgatás” jelmonddal szemben az, hogy 2020-ra megvalósuljon a „szolgáltató állam és a szolgáltató közigazgatás” modell. Ennek megfelelően a Stratégiában három alcél került meghatározásra: a szolgáltató

<sup>13</sup> A Magyar Programok értékeléséről lásd például: Balázs (2016).

állam, illetve közigazgatás professzionális (megbízható), költséghatékony (versenyképes) és szervezett (ügyfélközpontú) kell, hogy legyen. A cél és az alcélok rögzítését követően a Stratégia négy intézkedést részletez: 1.) A szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése; 2.) A közigazgatás emberi erőforrás-gazdálkodásának fejlesztése; 3.) A közszolgáltatások színvonalának javítása; 4.) Az elektronikus támogatások fejlesztése (Digitális Állam felépítése) (Miniszterelnökség, 2015).

Ahogy a Stratégia 8. fejezete fogalmaz: „Tekintettel a hosszú tervezési ciklusra, kiemelt jelentőséggel bír egy olyan rendszer kialakítása, mely biztosítja a Stratégia végrehajtásának szakszerű és átfogó ellenőrzését.” (Miniszterelnökség, 2015, 99). A monitoring(ok) eredményeiről, és a Stratégia lezárásáról azonban nekünk nincs hivatalos tudomásunk, így nem ismerjük azt sem, hogy napjainkban hogyan és mennyiben valósult meg Magyarországon a „szolgáltató állam és a szolgáltató közigazgatás”.

A fentiekben feltett kérdésre tehát egyértelmű a válaszuk. Nem, nem beszélhetünk 2007. év után sem ténylegesen megvalósult közigazgatási reformról, vagy ha úgy tetszik: közigazgatás-fejlesztési stratégiáról. Ennek pedig egyenes következménye az, hogy a Magyar Programban és a Stratégiában célzott reformok – elődeik sorsát osztva – nem kerültek végig vitelre, befejezésre.

Ezzel összefüggésben végezetül indokolt föltenni a következő kérdést: 2023-ban, vagy az azt követő években szükség van-e valamilyen államreformra és annak részeként a közigazgatás reformjára? Meggyőződésünk szerint nincs szükség, mert az államszervezet és a közigazgatás keretei, vagy ha úgy tetszik alapjai adottak. Mélyreható, a gyökerekig lehatoló változtatásra tehát nincs szükség, finomhangolásra azonban igenis szükség van. Ugyanakkor kiemelendő az is, hogy az igazi reform szükségességének hiánya még nem menti fel kormányzatot a közép- és hosszútávú tervezés és tervezhetőség megteremtésének kötelezettsége alól. A stratégia szerepe láthatóan túlmutat a változás (reform) előmozdításán, hiszen a közigazgatás stabilitásának is alapja kell, hogy legyen. Mindenkor igazodási pontnak kell tekinteni, amely átfogóan rögzíti a rendszer alapköveit, amelyekre építve valósulhat meg a folyamatos hozzáigazítás az aktuális kihívásokhoz. A finomhangolás tekintetében pedig leszögezem: az utóbbi évek történései bebizonyították, hogy folyamatosan és a lehető leggyorsabban reagálni kell a világban, de különösen Európában bekövetkezett változásokra. Nincsen tehát valamiféle kész rendszer, amely mindig és minden helyzetben alkalmas arra, hogy univerzális szerszámként funkcionáljon. A fejleszthetőség és az alakíthatóság, illetve egy szóval kifejezve: a rugalmasság legalább olyan fontos, mint a stabilitás. A stratégiák tehát éppen azért fontosak, hogy megteremtsék azt a keretet, amely megfelel a reziliencia követelményeinek, és éppen ezért kellően rugalmasak. A két kívánalom: vagyis a stabilitás és rugalmasság, nem zárja ki egymást, de egyik vagy másik szempont negligálása már rövidtávon is a kikezdheti a közigazgatás mint rendszer hatékonyságát. A koncepció nélküli, avagy a stratégia keretein kívüli változtatások lehet, hogy rövidtávú megoldásokat jelentenek egy-egy akut problémára, azonban végül is a rendszer hatékonyságát komolyan veszélyeztethetik, mert erodálják a rendszer elemeinek koherenciáját.

A fentiekben jelzett „egyáltalán nem rövid kitérő” befejezése után indokolt visszatérni a „jó, erős és szolgáltató közigazgatás” fogalmához. Ennek megvalósítása jegyében az elmúlt jó tíz évben megtörtént egy sajátos, magyar, ún. unortodox közgazdasági és közigazgatási modell kidolgozása és megvalósítása, mégpedig a döntési kompetenciák és az erőforrások koncentrációja, valamint az erőforrások Kormány általi uralására irányuló reformok révén: központi,

területi és helyi szinten egyaránt.<sup>14</sup> Sor került az országgyűlés- és a kormánykormány megerősítésére, a törvényhozó munka felgyorsítására, a jogrendszer egészének újragondolására: lásd az Alaptörvényt, az új Ptk., az új Btk., az új eljárási törvények, az új önkormányzati törvény stb. megalkotását és hatályba léptetését.

*e) A 2022. év utáni időszak*

Mi jellemzi e korszakot? A 2022. évi országgyűlési választásokon ismét 2/3-os többséget szerzett a FIDESZ – KDNP pártszövetség, így alapvetően továbbélnék és érvényesülnek a Jó Kormányzás és az Új Weberizmus reformirányzatok alapelvei. Megerősödnek továbbá az előző korszak Magyarországra gyakorolt külső, negatív és káros hatásai is: lásd Covid-19 világjárvány, ellenőrizetlen és egyre agresszív migráció, az EU – és különösen az Európai Bizottság – jogállamiság miatti támadásai, az orosz-ukrán háború következményei, energia-világválság, Európa és különösen az Európai Unió világpolitikai és világgazdasági térvesztése stb. Egyértelművé vált, hogy ahogyan a világ egyetlen országa, úgy Magyarország sincs megfelelően felkészülve minderre, vagyis az államszervezet, a közigazgatás, vagy csupán az adott közigazgatási alrendszer – például az egészségügy, az oktatási rendszer, a rendőrség, a honvédelem, vagy akár a nemzetgazdaság – egészét érintő külső hatásokra, támadásokra.

Úgy ítélem meg, hogy három, korábban ismert, de nem, illetve csak részben alkalmazott fogalom jegyében indokolt az egész államszervezetet, és annak részeként az egész magyar közigazgatást átszervezni. Ez a három fogalom: az erős állam (erős közigazgatás), az önellátás és a biztonság. Az erős állammal és az erős közigazgatással korábban már szoltam. Itt csupán arra hívom fel a figyelmet, hogy fenn kell tartani az arra irányuló erőfeszítéseket, és nem szabad engedni az állam és a közigazgatás, valamint a család szétverésére irányuló törekvéseknek. Az önellátás és a biztonság esetében viszont más a helyzet, mert ezeket korábban nem érintettem. Úgy ítélem meg, hogy az önellátás és a biztonság kérdése mindenhol és minden értelemben elsőbbséget kell, hogy élvezzen a 2022. év utáni Magyarországon. A feladat tehát az, hogy fel kell készülni – anyagi, szervezeti és humán erőforrás oldalról is – az ország, illetve a közigazgatás egészét érintő váratlan, de mégis kiszámíthatóan bekövetkező változásokra, helyzetekre. Néhány példa segíthet talán a mondanivalóm megértéséhez. Fel kell tehát készülnünk, és meg is kell tenni az első lépéseket:

- a nemzetgazdaság egésze területén: a külső inflációs nyomás kezelésére, a saját (nemzeti) hadiipar fejlesztésére, a modern információs és kommunikációs technológiák és technikák akár azonnali, széles körű alkalmazására,
- az egészségügy területén: a világjárványok kezelésére,
- az energiaügy területén: a megújuló energia részarányának növelésére, és a külső energia függőség csökkentésére,
- a mezőgazdaság területén: a klímaváltozás következményeinek kezelésére (szárazság, rövid idő alatt nagy mennyiségű csapadék lehullása, új növény és állatfajok megjelenése stb.),
- a rendészet, az államhatár-védelem és az idegenrendészet területén: az ellenőrizetlen migráció kezelésére, valamint az orosz-ukrán háború miatt menekülő tízezrek helyzetének megnyugtató rendezésére,
- a honvédelem és az állambiztonság területén: a Magyar Honvédség modernizálásának

<sup>14</sup> A magyar unortodox modell jellemzőit később, a „Záró gondolatok és konklúzió” című fejezetben mutatom be.

gyorsítására, (például a haditechnikai eszközök beszerzése és gyártása, az anyagi erőforrások növelése, a katonai állomány létszámának növelése stb.) az állam- és közbiztonságot veszélyeztető hackertámadások kivédésére, a magyar cybertér megfelelő védelmére.<sup>15</sup>

Az átalakuló, és alapvetően közhatalmon alapuló (parancsoló) közigazgatással szemben véglegesen előtérbe kell kerülnie a partnerségen alapuló, nyitott, hatékony és szolgáltató közigazgatásnak. Nem csak szavakban, hanem tettekben is. Ennek érdekében – többek között – változtatni kell a kormánytisztviselő-, és a köztisztviselő-képzés egész rendszerén. A generalisták mellett egyre nagyobb számban specialisták is kellenek a magyar közigazgatásban: orvosok, mérnökök, agrármérnökök, rendőrök, tanárok, jogászok, programozó matematikusok stb. A jogalkotásban és a jogalkalmazásban egyértelművé kell tenni az igazgatás, az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés fogalmakat és azok jelentését.<sup>16</sup> És akkor még nem szóltam a közigazgatás egyéb összetevőinek – a szervezetrendszernek és a működésnek – modernizálásáról, adott esetben reformjáról, illetve annak szükségességéről.

### Záró gondolatok és konklúzió

A jelen tanulmány egyik kiemelt zárógondolata az, hogy az előző fejezet d) pontja végén említett „sajátos, magyar, ún. unortodox közgazdasági és közigazgatási modell” – álláspontom szerint – egy negyedik megoldás lehet a társadalmi problémák kezelésére, a korábban már tárgyalt három modellt mintegy kiegészítve. Ennek bemutatására szolgál a következő ábra:

|  |   |
|--|---|
| 1. Technikai megközelítés<br><i>Új Közmenedzsment irányzat</i> | 2. Érték és részvétel alapú megközelítés<br><i>Jó Kormányzás irányzat</i> |
| 4. Magyar megközelítés<br><i>Unortodox megoldások irányzat</i> | 3. Szabályozási megközelítés<br><i>Új Weberizmus irányzat</i>             |

A Bihari professzortól átvett sajátos „magyar út”, illetve az unortodox megoldások irányzat jellemzőinek részletes bemutatása meghaladná a rendelkezésemre álló kereteket. Másfelől azonban – éppen annak különleges újdonsága miatt – nem tehetem meg, hogy legalább felsorolás-szerűen nem rögzítem annak legfontosabbnak ítélt jellemzőit. Ezt teszem meg az alábbiakban, külön-külön véve a közgazdaság és közigazgatás területeit.<sup>17</sup>

*Az unortodoxnak ítélt magyar közgazdasági megoldások fő jellemzői:*

- Minden magyarországi szervezet bevonása a közteherviselésbe: pl. bankok és pénzügyintézetek (bankadó), multinacionális vállalatok (külön adó) stb.

<sup>15</sup> Lásd ehhez: Balla (2017), továbbá Hornyacsek (2019).

<sup>16</sup> Lásd ehhez: Torma (2010), továbbá Torma (2004).

<sup>17</sup> Megjegyzendő, hogy a 2010. év utáni időszakban világossá vált a 2/3-os többséget élvező kormánypártok számára, hogy Magyarországon – a felgyülemlett társadalmi és gazdasági problémák sokasága és sajátossága miatt – nem vezethetnek eredményre a korábbi, klasszikus, vagyis ortodox közgazdasági és közigazgatási megoldások. Éppen ezért hazánkban csakis új, vagy legalábbis nem klasszikus, vagyis unortodox módszerek és megoldások vezethetnek csak eredményre. Úgy ítélem meg, hogy az elmúlt több mint tíz év összességében bebizonyította ennek az álláspontnak a megalapozottságát és sikerességét, és mint utaltam arra, több állam is átvette a magyar megoldások és módszerek egy részét.

- Egykulcsos személyi jövedelemadó, alacsony nyereségadó, csökkenő ÁFA, egyszerű személyi jövedelemadó-bevallás stb.
- Rezsicsökkentés: a közműszolgáltató társaságok (víz, gáz, elektromos áram, szolgáltató cégek) állami tulajdonba visszavétele útján.
- A családok és a gyermeknevelés kiemelt támogatása: pl. növekvő adókedvezmények és a családi pótlék emelése, rugalmas munkarend bevezetése, az otthonteremtés kiemelt segítése a CSOK stb. útján.
- A munkahelyek megvédése és új munkahelyek létrehozásának erőteljes állami támogatása, közmunka bevezetése és fenntartása stb.
- A minimálbér és a nyugdíj évről-évre történő jelentős emelése, a munkabérek uniós átlaghoz való közelítése.

Eredmény: jelentős gazdasági növekedés, csökkenő infláció, csökkenő állami eladósodottság, jelentős életszínvonal emelkedés, növekvő házasodási és gyermekvállalási kedv stb. Az európai országok sorra átveszik a magyar megoldásokat.

*Az unortodoxnak ítélt magyar közigazgatási megoldások fő jellemzői:*

*a) A központi közigazgatásban:*

- erős kormány és erős miniszterelnök,
- új, funkcionálisan felépített minisztériumi struktúra, a 2010 előtti ágazati struktúra helyett (14 minisztérium helyett 2010-től csak 8, 2022-től pedig 11 működik),
- a minisztériumokban sajátos jogállású személyek, kormánytisztviselők dolgoznak,
- új központi szervtípusok jelentek meg: autonóm államigazgatási szervek (pl. Gazdasági Versenyhivatal), önálló szabályozó szervek (pl. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság), kormányzati főhivatalok (pl. KSH), valamint különleges jogállású szervek (pl. Alkotmánybíróság Hivatala),

*b) A területi (19 vármegyei és 1 fővárosi) közigazgatásban:*

- feladatát tekintve és szervezetileg is élesen elkülönül az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás,
- élesen elkülönülnek a közigazgatási dolgozók típusai (kormánytisztviselők, köztisztviselők),
- 2013-ban ismét megjelentek az államigazgatás alsó szervei, a járási hivatalok (számuk: 198),
- megjelentek és rohamos fejlődésnek indultak az egyablakos ügyintézés megvalósító kormányablakok (2023-ban már kb. 300 helyszínen működnek és mintegy 2500 féle közigazgatási ügytípust intéznek).

*c) A helyi közigazgatásban:*

- államigazgatási szervek csak kivételesen dolgoznak (pl. a honvédelem területén),
- helyi önkormányzatok működnek, amelyek csak önkormányzati feladatokat látnak el (településüzemeltetés és fenntartás),
- az önkormányzatokban „csak” köztisztviselők dolgoznak,
- a polgármesternek alárendelt jegyző önkormányzati feladatot lát el,
- a szociális és az egészségügyi intézmények, valamint az alapfokú oktatási intézmények (óvodák és iskolák) fenntartója döntően az állam lett, új pedagógus életpályamodell valósul meg, jelentős bérfejlesztés mellett.

Eredmény: 2015-re megvalósult a Magyar Programban még 2010-ben meghirdetett „jó állam” koncepció? Hivatalos állami értékelés hiányában nem tudom. Az azonban tény, hogy a közszolgáltatások színvonala nőtt, gyorsabb lett az ügyintézés, a polgárok lényegesen elégedettebbek, mint korábban voltak. Egyszerűbb, olcsóbb és gyorsabb lett a magyar közigazgatás. 2016 és

2020 között pedig érvényesült a Stratégiában célként megjelölt ún. „szolgáltató állam és a szolgáltató közigazgatás” koncepció? Hivatalos állami értékelés hiányában ezt sem tudom. A magam részéről legnagyobb problémának azt látom, hogy a 2015. év óta nincs látható és olvasható közigazgatás-fejlesztési stratégia. Bár a magyar közigazgatás reagál a megtörtént eseményekre, de nem egy előre megfontolt, valamilyen szakmai és társadalmi egyeztetéssel, konszenzussal kidolgozott stratégia mentén, hanem ad-hoc módon.<sup>18</sup>

Befejezésül pedig, mintegy visszacsatolva a 2. pontban bemutatott reformirányzatokra, úgy fogalmazhatok, hogy a 2010. év utáni Magyarországon lényegében a Jó kormányzás és az Új Weberizmus reformirányzatok egyfajta keveréke, egy sajátos „magyar út” valósult és valósul meg. Ugyanúgy, mint ahogyan azt korábban már idéztem Bihari Mihálytól, a magyar rendszer-váltás jellemzésére.

Úgy tűnik, hogy ez a „magyar út” nem csak a közgazdaság, hanem a közigazgatás tekintetében is sikeres volt, hiszen 2022-ben immár negyedik alkalommal szavaztak 2/3-os többséget a magyar választópolgárok a FIDESZ – KDNP koalíciónak. Ha pedig ebből a tisztelt olvasó arra következtetne, hogy álláspontom szerint minden rendben van a magyar közigazgatás tekintetében, akkor téved. Ebben a tanulmányban nem a közigazgatás problémáinak feltárására törekedtem, hanem azt kíséreltem meg bemutatni – és reményeim szerint sikerrel –, hogy a világtendenciákra figyelemmel, és abba mintegy beágyazódva, hol van a helye a magyar közigazgatási reformoknak és egyáltalán a magyar közigazgatásnak.

### Hivatkozások

- Ágh A. (2006). A magyar közigazgatási reform alapjai. In Ágh A., & Somogyvári I. (Szerk.), *A közigazgatási reform új perspektívái* (pp. 7–28). Új Mandátum. Online: <https://shorturl.at/hpwER>
- Balla Z. (2017). A rendészet fogalmának, tartalmának evolúciója. *Belügyi Szemle*, 65(5), 105–115. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2017.5.7>
- Balázs I. (1992). Közigazgatás a 90-es években: tendenciák és újítások. *Magyar Közigazgatás*, 42(9), 513–516.
- Balázs I. (2016). A „jó közigazgatás” illúziója. In Csefkó F. (Szerk.), *Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. Születésnapjára* (pp. 31–43). Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Online: <https://shorturl.at/mtV06>
- Bihari M. (2016). A rendszerváltás magyar útja és feltételei (1988-1990). In Csefkó F. (Szerk.), *Közjog és jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. Születésnapjára*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Csuth S., & Gáspár M. (Szerk.). (1988). *A közigazgatás fejlesztése és szervezése*. MTA Államtudományi Programiroda.
- Európai Bizottság. (2017). *A közigazgatás színvonala. Európai szemeszter – tematikus tájékoztató*. Online: <https://shorturl.at/iG9QK>
- Gajdusчек Gy. (2009). Modern közmenedzsment. In Polonyi A., & Polonyi Gy. (Szerk.), *Versenyvizsga középszintű oktatási-képzési segédanyag*. Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ.
- Gál A. L. (2014). Gondolatok a Magyar Program 2020 elé. *Polgári Szemle*, 10(1–2), 207–223. Online: <https://shorturl.at/cFO28>

<sup>18</sup> Lásd erről részletesen: Torma et al. (2022).



- Gellén M. (2021). A közigazgatás jövője a következő évtizedben. In Rixer Á. (Szerk.), *A járvány hosszú távú hatása a magyar közigazgatásra* (pp. 27–45). Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Online: <https://shorturl.at/zGX69>
- Hornyacsek J. (Szerk.). (2019). *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*. Dialóg Campus. Online: <https://shorturl.at/ciuCK>
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM). (2011). *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (11.0).
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM). (2012). *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (12.0).
- Kristó Gy. (2001). A magyar államalapítás. *História*, 23(5–6), 8–11.
- Lynn Jr., L. E. (2006). *Public Management: old and new*. Routledge.
- Lőrincz L. (1998). Európai integráció - magyar közigazgatás. *Magyar Közigazgatás*, 48(7), 402–406.
- Lőrincz L. (2001). Külföldi hatások a magyar közigazgatásban. *Európai Közigazgatási Szemle*, 1(1), 4–8.
- Lőrincz L. (2007). Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1(2), 3–13.
- Magyary Z. (1931). *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása*. Athenaeum Irodalmi és Nyomdaipari RT.
- Magyary Z. (1942). *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Masuda Y. (1988). *Az információs társadalom*. OMIKK.
- Miniszterelnökség. (2015). *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Online: <https://shorturl.at/vMNbk>
- Montesquieu, C. S. (1982). *A törvények szelleméről*.
- Noam, E. M., & Wolfson, A. J. (Szerk.). (1997). *Globalism and Localism in Telecommunications*. Elsevier Science.
- Pálné Kovács I. (2016). A magyar területi közigazgatási reformok főbb állomásai. In Pálné Kovács I. (Szerk.), *A magyar decentralizáció kudarca nyomában* (pp. 73–85). Dialóg Campus. Online: <http://hdl.handle.net/11155/1312>
- Pintér R. (Szerk.). (2007). *Az információs társadalom. Az elmélettől a politikai gyakorlatig*. Gondolat – Új Mandátum.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *Új utak a közigazgatásban*. Kossuth.
- Torma A. (2004). A közigazgatási szervek közötti kapcsolatrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*, 54(8), 449–480.
- Torma A. (2010). Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti háttéréhez és főbb irányzataihoz. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 28, 315–338. Online: <https://shorturl.at/eL4V4>
- Torma A., Czékmann Zs., Nyitrai P., Szabó B., Ritó E., Czibrik E., & Cseh G. (2022). Gondolatok a magyar közigazgatási stratégiaalkotásról, különös tekintettel a központi szervekre. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(1), 46–64. <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.3>